

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

**BAZI OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS
ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMALARI,
GELİŞİMİ VE TÜRK MALİ SİSTEMİ AÇISINDAN
BİR DEĞERLENDİRME**

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU
ESİN ORAL

NİSAN 2005, ANKARA

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	II
TABLolar LİSTESİ	VII
ŞEKİLLER LİSTESİ	VIII
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM	6
BÜTÇE SİSTEMLERİ	6
1. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİ	6
2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	7
3. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS)	9
4. SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	10
II. BÖLÜM	12
PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	12
1. PERFORMANS YÖNETİMİ, PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME VE STRATEJİK PLANLAMA	17
2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN ÜNSURLARI	20
3. BÜTÇE DÖNGÜSÜ	21
3.1. Politika Oluşturulması	21
3.1.1. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi	22
3.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme	25
3.1.3. Stratejik Planlar	25
3.2. Bütçenin Hazırlanması	26
3.2.1. Yıllık Performans Planları	27
3.2.2. Performans Sözleşmeleri	28
3.2.3. Hedefler ile Kaynaklar Arasında Bağlantı Kurulması	31
3.3. Bütçenin Uygulanması	32

3.3.1. Yönetmelikler	32
3.3.2. Performansa Dayalı Ödül Ceza Sistemi	34
3.4. Değerlendirme, Denetim ve Raporlama	35
3.4.1. Değerlendirme ve Performans Denetimi	36
3.4.2. Performans Raporları	38
4. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	40
4.1. Performans Göstergeleri/Ölçütleri/Kriterleri	40
5. POLİTİKACILARIN DESTEĞİ	41
III. BÖLÜM	43
OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	43
1. ÜLKE ÖRNEKLERİ	45
1.1. İngiltere	45
1.1.1. İdari Yapı	45
1.1.2. Performans Esaslı Bütçeleme	46
1.1.2.1. Tanımlar	47
1.1.2.2. Sistemin Temel Unsuları	50
1.1.2.2.1. Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri (Public Service Agreements)	50
1.1.2.2.2. Hizmet Sunumu Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements)	53
1.1.2.2.3. İş Planları	54
1.1.2.2.4. Sonuç Hedefleri ile Kaynakların İlişkilendirilmesi	55
1.1.2.2.5. İzleme ve Raporlama	56
1.2. Amerika Birleşik Devletleri	57
1.2.1. İdari Yapı	57
1.2.2. Bütçe Sürecini Yönlendiren Kurumlar	57
1.2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	59
1.2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri Performans Esaslı Bütçeleme Anlayışı	59
1.2.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Süreci	60
1.2.3.2.6. Milli Performans Gözden Geçirimi (National Performance Review-NPR)	62
1.2.3.2.7. Devlet Performans ve Sonuçlar Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA)	64
1.2.3.2.8. Başkanın Yönetim Gündemi (President's Management Agenda-PMA)	66

1.2.3.3. Tanımlar	66
1.2.3.4. Bütçe Döngüsü	70
1.2.3.4.9. Politika Oluşturulması	70
1.2.3.4.9.1. Stratejik Planlar	70
1.2.3.4.10. Bütçenin Hazırlanması	73
1.2.3.4.10.1. Yıllık Performans Planları	74
1.2.3.4.10.2. Devlet Çapında Yıllık Performans Planları	75
1.2.3.4.11. Bütçenin Uygulanması	76
1.2.3.4.11.1. Yönetmelikler	76
1.2.3.4.11.2. Performansa Dayalı Ücretlendirme	78
1.2.3.4.12. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim	78
1.2.3.4.12.1. Değerlendirme	78
1.2.3.4.12.2. Program Performans Raporları	79
1.2.3.4.12.3. Performans Denetimi	81
1.2.4. Değerlendirme	81
1.3. Hollanda	85
1.3.1. İdari Yapı	85
1.3.2. Bütçe Sürecini Yönlendiren Kurumlar	85
1.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme	87
1.3.3.1. Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Süreci	87
1.3.3.2. Hollanda Performans Esaslı Bütçeleme Anlayışı	89
1.3.3.3. Bütçe Döngüsü	90
1.3.3.3.13. Politika Oluşturulması	91
1.3.3.3.13.1. Koalisyon Anlaşmaları	91
1.3.3.3.14. Bütçenin Hazırlanması	93
1.3.3.3.14.1. Yeni Bütçe Yapısı	94
1.3.3.3.15. Bütçenin Uygulanması	95
1.3.3.3.15.1. Ajans (Agency)	95
1.3.3.3.15.2. Yarı Bağımsız Kamu Birimleri	99
1.3.3.3.15.3. Girdi kontrolleri	101
1.3.3.3.15.4. Ödeneklerin Yeniden Tahsisi	103
1.3.3.3.15.5. Performansa Dayalı Ödül Ceza Sistemi	103
1.3.3.3.16. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim	104

1.3.3.3.16.1. Değerlendirmeler	104
1.3.3.3.16.2. Raporlama ve Denetim	105
1.3.3.3.16.2.1. Bütçeye Ait Raporlar	106
1.3.3.3.16.2.2. Nihai Olmayan Sonuçlar	107
1.3.3.3.16.2.3. Yıllık Raporlar ve Denetim Raporları	107
1.3.3.3.16.2.4. Ajans Yıllık Raporu	108
1.3.4. Değerlendirme	109
IV. BÖLÜM	112
TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI VE DEĞERLENDİRME	112
1. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE İLİŞKİN OLARAK YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR	112
2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDAN ÖNCE YAPILAN ÇALIŞMALAR	112
3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE MALİ KONTROL KANUNUNUN GETİRDİKLERİ	116
4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN KABUL EDİLMESİNDEN SONRA YAPILAN ÇALIŞMALAR	117
5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE DİĞER DÜZENLEMELER İŞİĞİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ANLAYIŞI	118
6. BÜTÇE DÖNGÜSÜ	119
6.1. Politika Belirleme Aşaması	119
6.1.1. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan	119
6.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme	120
6.1.3. Stratejik Plan	120
6.2. Bütçenin Hazırlanması	123
6.2.1. Performans Programları	124
6.3. Bütçenin Uygulanması	131
6.3.1. 4.1.4.3.2. Performansa Dayalı Ödül Ceza Sistemi	133
6.4. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim	133
6.4.1. Değerlendirme	133
6.4.2. Faaliyet Raporları	134

6.4.3. Denetim	137
7. DEĞERLENDİRME	139
8. 5272 SAYILI BELEDİYE KANUNU, 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU VE 5197 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU İLE GETİRİLEN UNSURLAR	141
9. ANALİTİK BÜTÇE SİSTEMİ VE TAHAKKUK ESASLI MUHASEBE	142
SONUÇ	144
KAYNAKÇA	154

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Ülkelere Göre Orta Vadeli Harcama Çerçevesi	23
Tablo 2: Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine İlişkin Uygulamalar	43
Tablo 3: Stratejik Planlama Süreci	118

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Etkililik, Maliyet Etkinlik, Etkinlik ve Tutumluluk	14
Şekil 2: Bütçe Sistemleri ve Kavramlar	16
Şekil 3: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Araçları	21
Şekil 4: Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapısı	49
Şekil 5: İş Planlaması Modeli	53
Şekil 6: ABD Reform Süreci	60
Şekil 7: Çekirdek Bakanlıklar, Ajanslar ve Yarı Bağımsız Birimler	97
Şekil 8: Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi	122
Şekil 9: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları	136

KISALTMALAR

ABD:Amerika Birleşik Devletleri (United States of America)

DPT:Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

GPRA:Government Performance and Results Act (Devlet Performans ve Sonuçları Kanunu)

NPR:National Performance Review (Milli Performans Gözden Geçirimi)

OECD:Organization for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)

OMB:Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)

PMA:President's Management Agenda (Başkanın Yönetim Ajandası)

PFPSAL:Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Projesi)

PUMA:Public Management Service (Kamu Yönetimi Hizmetleri)

s. : Sayfa

SIGMA:Support for Improvement for Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimin Gelişmesine Yönelik Destek)

TÜSSİDE:Türk Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

GİRİŞ

Son yirmi yıldır, dünyada kamu yönetim anlayışında yine bir değişiklik yaşanmaktadır ve kamu yönetiminde köklü reformlar gerçekleştirilmektedir. Bu değişiklik ihtiyacını bir ölçüde, kamu yönetiminden kaynaklanan ekonomik krizlerin peş peşe yaşanması, kamu harcamalarının giderek artıyor olması ve vergi ödeyen vatandaşların Devlete olan güveninin azalmış olmasına bağlayabiliriz. Bu gelişmeler, var olan kamu yönetimi anlayışının ciddi anlamda sorgulanmasına sebep olmuştur. Halkın güvenini yeniden kazanmak ve kamuda tasarrufu sağlayabilmek için daha saydam, hesap verebilirliği daha fazla ön planda tutan ve kamu kesimince kullanılan kaynakların Devletin var olma amacına ne kadar hizmet ettiğini vurgulayan bir anlayışa ihtiyaç duyulmaktadır. Böyle bir kamu yönetimi anlayışının getirilerinden biri de performans esaslı bütçeleme sistemidir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi yeni bir sistem değildir. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1950'lerde gündeme gelmiş ve mevcut kamu maliyesi kitaplarında diğer bütçeleme sistemleriyle birlikte yerini almıştır. Bugünkü uygulamaların temelini bu 1950'lerde gündeme gelen anlayış oluşturmaktadır. Ancak bugün yeni kavramlarla birlikte daha geniş bir anlam, daha geniş bir çerçeve ile uygulanmaktadır. O yıllarda bu kavram daha dar anlamıyla gündeme gelmiş ve uygulanmaya çalışılmıştır.

Bugün yeniden gündemde olan "performans esaslı bütçeleme sistemi" eski sistemin unsurlarını taşıyan ancak geçmişte edinilen tecrübelerinde ışığında, eski unsurlara ek olarak daha geniş kapsamlı kamu yönetimi araçlarını ve kavramlarını gerektiren bir sistemdir. Son yirmi yıldır gündemde olan ve hala da ülkelerin aşama aşama geçiş yaşadığı bu sistemin getirilerinin tam anlamıyla görülebilmesi ve

değerlendirilebilmesi için daha erken olduğu kabul edilmektedir. Getirdiği sorunlar çözümlenmeye çalışılmakta ve bu kadar çabaya değer olup olmadığı hala tartışılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çok zahmetli bir süreçtir. Sistemin başarılı bir şekilde oturtulabilmesi ve uygulanabilmesi için, kamu kesimindeki kurum ve kuruluşların varlık nedenlerinin sorgulanması, organizasyon yapılarının gözden geçirilmesi, kesişen rollerin, yetki ve sorumlulukların belirlenerek yeni düzenlemelere gidilmesi, rol ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bunların yanında çoğu ülkede performans yönetimi ve performans esaslı bütçelemeye geçiş ile beraber kamu kesimindeki kurum ve kuruluşlara daha fazla doküman üretme ve daha fazla veri toplama yönünde ek yükümlülükler gelmektedir. Oturmuş ve yıllardır herkesin kabullenmiş olduğu bir sistemin var olduğu göz önünde bulundurulursa, tüm bunların gerçekleştirilmesi sürecinin kolay olmayan ve zahmetli bir süreç olduğu daha kolay anlaşılabilir.

Tüm bu külfete rağmen kamu yönetiminde performansa dayalı sistemlere geçiş yönünde büyük bir eğilim olması boşuna değildir. Bu sistemlerin uygulanması sonucunda uzun vadede elde edilecek olan en büyük katkı, performans kültürünün oluşturulması, kamu kesiminde görev yapan yöneticilerin ve çalışanların hedeflere, performansa dayalı ve vatandaş odaklı bir zihniyetle çalışmalarının, mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması, bütçe sürecinin güçlendirilmesi olarak sayılabilir.. Tüm bunları gerçekleştirmek için ise sistematik bir hedef belirleme, veri toplama, performans ölçme ve değerlendirme, iç kontrol ve iç denetim sistemleri ile mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sürekliliğini sağlayan bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin dünya uygulamalarında başarılı veya

başarısız olduğunu söylemek, bu konuda bir kanıya varmak için daha çok erkendir. Bu sistemi en önce uygulamaya başlamış ülkelerde bile sistemin uzun vadeli sonuçlarını değerlendirmeye yetecek kadar uzun bir süre geçmemiştir. Ayrıca daha birçok ülkede sisteme geçiş tam olarak tamamlanmamıştır. Bu konuda ilk uygulamaları yapan ülkeler bile hala yeni düzenlemelere gitmektedir ve performans kültürünü oluşturmaya çalışmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu mali yönetimimizde kökten bir değişiklik yapılmakta, saydamlığa, hesap verebilirliğe ve performansa dayalı bir kamu mali yönetimine geçme yolunda bir adım atılmaktadır. Bu doğrultuda kamu mali yönetiminde bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Dünyada bu bütçeleme sistemi, değişik araçlar ve değişik yöntemler kullanılarak uygulanmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sisteminin Türk kamu mali yönetiminde hangi araçlar kullanılarak ve hangi anlayış çerçevesinde uygulanacağını çerçevesi belirlenmiştir. Kanun ile ayrıca Türk kamu mali yönetim anlayışı değiştirilmiş, performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilmesi için gerekli olan diğer birçok değişiklik için çerçeve çizilmiştir.

Bu çalışmada amaç, dünya uygulamalarında kullanılan araçlar ve benimsenen anlayışlar çerçevesinde performans esaslı bütçeleme sisteminin unsurlarını ortaya koymak, OECD ülkelerinin performans esaslı bütçeleme sistemine ne ölçüde geçtikleri, hangi araçları hangi ölçüde kullandıkları konusunda fikir vermek, OECD ülkelerinden bazılarının performans esaslı bütçeleme anlayışlarını genel bir çerçevede inceleyerek, Türkiye’ de ortaya konan anlayışın, dünyada kullanılan araçlar, edinilen tecrübeler ışığında değerlendirilerek daha iyi anlaşılmasını ve sonraki adımların daha kolay

görülebilmelerini sağlamaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde günümüze kadar uygulanan bütçe sistemlerine kısaca değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, performans esaslı bütçeleme sistemi unsurları ve araçları, OECD ülkelerinden verilen örnekler ile birlikte bütçe döngüsü içinde anlatılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde OECD ülkelerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönündeki çalışmalara yer verilmiş ve OECD ülkelerince performans esaslı bütçeleme sistemini uygularken üç ayrı yöntemi benimsemiş olan İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri ve Hollanda'da benimsenen performans esaslı bütçeleme sistemi uygulamaları Federal düzeyde ortaya konmuştur. İngiltere'de benimsenen performans esaslı bütçeleme sistemine temel unsurları ile yer verilirken, Hollanda ve Amerika Birleşik Devletlerince benimsenen performans esaslı bütçeleme sistemine bütçe döngüsü içindeki unsurları ile daha kapsamlı bir şekilde yer verilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ülkemizde çerçevesi çizilen performans esaslı bütçeleme sistemi ele alınmış ve değerlendirilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ve bünyesinde taşıdığı unsurlar oldukça yenidir. Kullanılan kavramların dünyada tek bir tanımı bulunmamaktadır. Her ülke, sistemde kullanılan kavramları kendine göre tanımlamıştır. Bu yüzden çalışma boyunca çok fazla ayrıntıya inilmekten kaçınılmıştır. Ayrıca çalışmada performans esaslı bütçeleme sistemi dar anlamda değil, bütçe döngüsü içinde gerektirdiği unsurlar ile ele alınmıştır. Bu yüzden çalışmada değinilen her konu (mali saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik planlama, performans ölçümü, performans değerlendirmesi, performans denetimi, performans göstergeleri, performans sözleşmeleri, çok yıllık

bütçeleme vs.), üzerinde ayrı tez yazılabilecek kadar geniş konulardır. Çalışma yapılırken mümkün olduğunca sistemin makro düzeyde anlaşılması sağlanacak şekilde ve gerekli görüldüğü ölçüde konulara değinilmiştir.

OECD ülkelerinin büyük çoğunluğu henüz performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş aşamasını tamamlamamıştır. Türkiye için ise performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş süreci yeni başlamaktadır. Bu konuda yok denecek kadar az sayıda Türkçe kaynak bulunmaktadır. Bunun yanında çalışma ile performans esaslı bütçeleme sisteminin unsurları OECD ülkelerindeki uygulamaların ortak unsurlarını yansıtacak şekilde verilmeye çalışılmıştır. Bu yüzden çalışmada çok az sayıda Türkçe kaynağa yer verilmiştir. Çoğunlukla İngilizce kaynaklardan yararlanılmaya çalışılmıştır. Bu konuda bulunan kaynaklar çok derli toplu değildir ve çoğu kaynak sadece performans esaslı bütçeleme değil, daha çok performans yönetimi ile ilgili kaynaklardır. Tüm bu sınırlılıklar doğrultusunda çalışmada ele alınan ülke örneklerindeki uygulamalar genel hatları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Çalışma için toplanan kaynakların, dördüncü bölüm hariç, hemen hemen hepsi internet vasıtasıyla elde edilmiştir. Bunun en büyük sebebi, ele alınan konu ile ilgili yabancı ve güncel kaynaklara ulaşmanın en iyi yolunun internet olmasıdır. Çalışmanın konusu OECD ülkeleri olduğu için OECD kaynakları taranmış, ilgili makaleler okunmuştur. Çalışmanın dördüncü bölümünde, Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemi anlayışını ortaya koyan mevzuattan yararlanılmıştır.

I. BÖLÜM

BÜTÇE SİSTEMLERİ

1. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİ

Klasik bütçeleme sistemi temel olarak kamu kuruluşlarını esas alır. Bu yüzden örgüt bütçesi olarak da adlandırılmaktadır. Klasik bütçeleme sisteminde bütçe ödenekleri, kamu hizmetlerinin nitelikleri gözlemlenmeden, hizmetleri sunacak olan kuruluşların ihtiyaçlarına önem verilmektedir.¹

İngiltere ve Fransa'da biçimlenen sistem, 20'nci yüzyılın sonuna kadar hemen hemen bütün ülkelere yayılmıştır. Klasik bütçeleme sisteminde mümkün olduğunca küçük ve denk bütçe savunulmaktadır. Bu doğrultuda kamu tasarrufu sağlamak için çeşitli ilkeler ve denetim sistemleri benimsenmiştir. Bu ilkeler ve denetim anlayışı, tamamen mevzuata uygunluğu öngörmektedir. Bütçe ödeneklerinin mevzuata uygun olarak kullanılması bu sistem içinde büyük önem taşımaktadır. Klasik bütçeleme sistemini, kamu hizmetlerinin niteliği, miktarı ya da sonuçları ile ilgilenmeyen, kamu kurumlarının ihtiyaçlarını esas alan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlamak mümkündür.

Birinci dünya savaşı, arkasından gelen 1929 ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşı ile birlikte ekonomide görülen gelişmelere paralel olarak kamu maliyesi anlayışında da değişiklikler meydana gelmiş, bu değişikliklerle birlikte klasik bütçe

¹ AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 6. Bası, Gazi Kitabevi, 1997, s.307

leme sistemi terk edilmiştir.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Performans esaslı bütçeleme sisteminin dünyada çok farklı uygulamaları bulunmaktadır. Bu yüzden tek bir tanımı olmamakla birlikte, temelini oluşturan unsurlar itibarıyla performans esaslı bütçeleme sistemi, Devletin politika öncelikleri, amaçları ve hedeflerinin açık ve ölçülebilir bir şekilde ifade edilerek kaynak tahsislerinin bu hedefler çerçevesinde yapıldığı, Devlet faaliyetlerinin bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda sürdürüldüğü, sürdürülen faaliyetler için performans göstergeleri belirlenerek, maliyetler ile elde edilen çıktı ve sonuçların hedeflenen şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin değerlendirildiği ve bu sayede performansın ölçülerek Devlet faaliyetlerinin performansının ortaya konulmasını ve değerlendirilmesini sağlayan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ile program bütçeleme sistemleri bazen birbirlerinin yerine kullanılmaktadır.² Bu durum performans esaslı bütçeleme sistemini benimseyen ülkelerin çoğunluğunun program yapısını bozmamış olmasından kaynaklanmaktadır. Çoğu ülkede çıktı ve sonuçlara ilişkin bir yapının yanında programlar varlığını korumaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi dünyada ilk defa 1950'li yıllarda Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan reformlarla birlikte gündeme gelmiştir. 1950li yıllarda uygulanmaya çalışılan bu yaklaşım bütçeleme için performans bilgileri üretilmesini ve ABD Federal bütçe sürecinin girdi odaklı olmasından çok, girdilerden üretilen çıktılara da odaklanmasını gerektirdiğini ortaya koymuştur. Performans esaslı bütçeleme, 1949 yılında ABD yürütme organının bir parçası olan Hoover Komisyonu tarafından geniş

² SIGMA, "Sigma External Audit&Financial Control Glossary", s.30, www.sigmaxweb.org/PDF/EA_FC/EA&FC_Terms.pdf

çaplı bir şekilde uygulanması yönünde destek verilince daha fazla önem kazanmaya başlamıştır. 1950 Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, kurum yöneticilerinin bütçe bürosu ile koordinasyon halinde bütçe tekliflerini performans bilgileri ve program maliyet bilgileri ile desteklemelerini gerektiriyordu. 1950–51 mali yılları ABD bütçeleri, değişen bu perspektifin ilk etkilerini taşımaktadır.³

Amerika Birleşik Devletlerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde çalışmalar yapılmasına rağmen, bunlar önceleri bütçeleme sisteminde temel bir değişiklik olarak algılanmamıştır. Zaten bu konuda yapılan çalışmalarda başarılı olmamıştır. Devlet faaliyetlerinin maliyeti hakkında yeterli bilgileri sağlayamayan yetersiz muhasebe sistemleri, karar alıcıların üretilen bilgileri kullanma konusunda isteksiz davranmaları ve performans ölçütleri oluşturmanın zorlukları gibi sebeplerden dolayı sistem zamanı boşuna tüketen bir sistem olarak görülmüştür.⁴ Daha sonra bu sistem geliştirilmemiş ve program bütçeleme sistemine bir dönüş yaşanmıştır.

1980’li yıllarda başlayan ve birçok ülkeye yayılan kamu yönetiminde reform süreci çerçevesinde performans esaslı bütçeleme sistemi yeniden gündeme gelmiştir. Ancak bu yaklaşım daha önce Amerika Birleşik Devletleri’ndeki uygulamalardan farklı bir yaklaşımdır. Performans esaslı bütçeleme sistemini daha geniş bir şekilde tanımlamaktadır. Sistemin yürümesi için girdi kontrolleri kaldırılmakta, yönetsel esneklikler getirilmekte, performans esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları performans yönetimine geçiş çalışmaları ile birlikte yürütülmektedir.

Bu yeni performans esaslı bütçeleme sistemi anlayışı Amerika Birleşik Devletleri’nde Mikesell tarafından, eski anlayıştan ayırt edebilmek için “Yeni

³ DIAMOND, Jack, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, IMF Working Paper, WP/03/169, 2003, s.4

⁴ ibid, s.6

Performans Bütçeleme” olarak adlandırılmaktadır.⁵

3. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS)

PPBS, tam bir bütçeleme sistemi olarak ilk defa 1961 yılında ABD Savunma Departmanında uygulanmıştır. Daha sonra tüm kurumlarda uygulanmaya başlamıştır.

Kamu hizmetlerinin mümkün olduğunca iyi bir şekilde sunulması ve giderlerin etkin bir şekilde yapılması planlama programlama bütçeleme sisteminin temelini oluşturmaktadır. Planlama programlama bütçeleme sistemini başlangıçta program bütçeleme sistemi olarak oluşturulmuştur. Program bütçeleme sistemine göre ödenekler harcama kalemlerine göre değil, planda belirtilen hedeflerin gerektirdiği hizmetler için ayrılmaktadır.⁶ Program bütçe sisteminden daha sonra planlama programlama bütçeleme sistemine geçilmiştir

PPBS sürecinin üç önemli aşaması vardır. Planlama aşamasında, belirlenen hedeflere ulaşma yollarının değerlendirilebilmesi için kısa ve uzun vadeli hedefler belirlenir. Programlama aşamasında, planlama aşamasında alınan kararlar, kamu yönetiminin her düzeyinde karar alma sürecine tabi olacak olan öncelikler hiyerarşisine göre düzenlenmiş olan programlara entegre edilir. Üçüncü aşama her çok yıllık programın kimin ne yaptığının belirlenerek gerekli kaynakların ve kaynaklara göre gerekli ödeneklerin ayrılması yoluyla özel yıllık faaliyetlere dönüştürülmesi aşamasıdır. Bu aşamalar sonucunda planlama ve bütçeleme programlar vasıtasıyla

⁵ ibid, s.8

⁶ AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 6. Bası, Gazi Kitabevi, 1997, s.311

birbirine entegre edilmektedir. PPBS'nin uygulanmasına ABD'de 1971 yılında son verilmiştir.⁷

Ülkemizde üç yıllık bir hazırlık döneminin sonunda 1973 yılından itibaren PPBS uygulamasına geçilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca program bütçeleme sisteminden performans bütçeleme sistemine geçiş süreci başlamıştır.

4. SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Sıfır esaslı bütçeleme sisteminin temelinde her yeni yıl için yürütülen faaliyetlerin ve bunlara ayrılan ödenek miktarlarının ve niteliğinin baştan değerlendirilmesi yatmaktadır. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, bütçeleme geçmiş yıllardaki uygulamalardan etkilenmeden yeni değerlendirmeler ışığında yapılmasını gerektirmektedir.

Bu bütçeleme sistemi, bütçesi hazırlanan mali yılda sunulacak hizmetlerin ilk defa sunulacakmış farz edilip, bu hizmetlerin en düşük maliyetinin bulunması için analizler yapılmasını, en düşük maliyetle sunulması için en uygun yöntemin ne olduğunun ortaya konulmasını gerektirmektedir.

Performans ve program bütçeleme sistemlerinin bir uzantısı olarak geliştirilmiş olan bu sistem 1970'lerde ortaya çıkmış ve yine A.B.D. bütçeleri 1978'den itibaren bu bütçeleme sistemine göre düzenlenmiştir. Ancak kısa bir süre sonra geniş çapta

⁷ DIAMOND, Jack, From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies, IMF Working Paper, WP/03/1692003, s.6

doküman ve büyük büro çalışması gerektirdiği için vazgeçilmiştir.⁸

⁸ AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 6. Bası, Gazi Kitabevi, 1997, s.313

II. BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Bugün dünya uygulamalarına ve kamu yönetimindeki gelişmelere baktığımızda, son yirmi yılda dünya çapında bir anlayış değişikliği yaşandığını görmekteyiz. Yeni Zelanda'nın öncülüğünü yaptığı ancak arkasından birçok gelişmiş ülkenin takip ettiği bu reform sürecinin, kamu yönetiminde yeni değerleri ve yeni sistemleri yeni kavramlarla birlikte ortaya çıkardığı bir gerçektir. Aslında bu değişim ihtiyacını, çeşitli alanlarda sürekli bir gelişim içinde olan insanların bu değişime paralel olarak ihtiyaçlarının ve bakış açılarının değişmesinde aramızda gerekir. Bilginin bu kadar kolay ulaşılabilir olması, hayatın her alanında daha açık ve daha saydam olmayı gerektirmektedir. Artık ilgi odağı her alanda aktarılan kaynakların hangi amaca yönelik olarak kullanıldığıdır ve insanlar ile kurumlar ellerindeki kaynaklarla en fazla getiriyi elde etmeyi aramaktadır. Tüm bunları aynı şekilde Devlettten de beklemektedir. Tüm bu anlayış değişiklikleri kamu yönetiminde bazı kavramların önem kazanmasına ve bu kavramlar üzerine oturtulmuş yeni sistemlerin oluşturulmasına sebep olmaktadır. Bu kavramlar şu şekilde sıralanabilir:

Çıktı (Output)

Devlet kurumları tarafından vatandaşlar için üretilen mal ve hizmetlerdir

Sonuç (Outcome)

Devlet politikaları ve faaliyetleri sonucunda toplum üzerinde meydana gelen

değişikliklerdir. Kısaca, Devlet faaliyetlerinin toplum üzerinde meydana getirdiği etkilerdir.⁹

Etkililik (Effectiveness)

Çıktılar ile sonuçlar arasındaki ilişkiden yola çıkarak yürütülen faaliyet ve projeler ile belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini ifade eder. Mal ve hizmetler üretilirken ve faaliyet projeler yürütülürken tutumluluk ve etkinlik ilkelerine uyulmuş olsa bile eğer belirlenen hedeflere ulaşamadıysa bu bir anlam ifade etmeyecektir. Bu yüzden etkililik önemli bir kavramdır.¹⁰

Etkinlik (Efficiency)

Etkinlik, girdiler ve çıktılar arasındaki bağlantıdır.¹¹ Etkinlik, bir program ya da faaliyet tarafından üretilen mal ve hizmetler ile bunları üretmek için kullanılan girdiler arasındaki ilişkiyi ifade eder.¹²

Tutumluluk (Economy)

Tutumluluk, mal ve hizmet sunumunda kullanılan fiziksel girdiler ile maliyetleri arasındaki ilişkidir.¹³

⁹KRISTENSEN, Jens Kromann,GROSZYK S: WALTER, BÜHLER Bernd,"Outcome Based Management and Budgeting,OECD Journal om Budgeting", Volume.",No.4,OECD,2002,s.10

¹⁰OECD,Questionnaire on Performance Information, Glossary, OECD, 2004

¹¹DIAMOND, Jack, "Establishing a Performance Management Framework for Government", IMF Working Paper,WP/05/50, 2005, s.5

¹² OECD Questionnaire on performance information, Glossary,2004

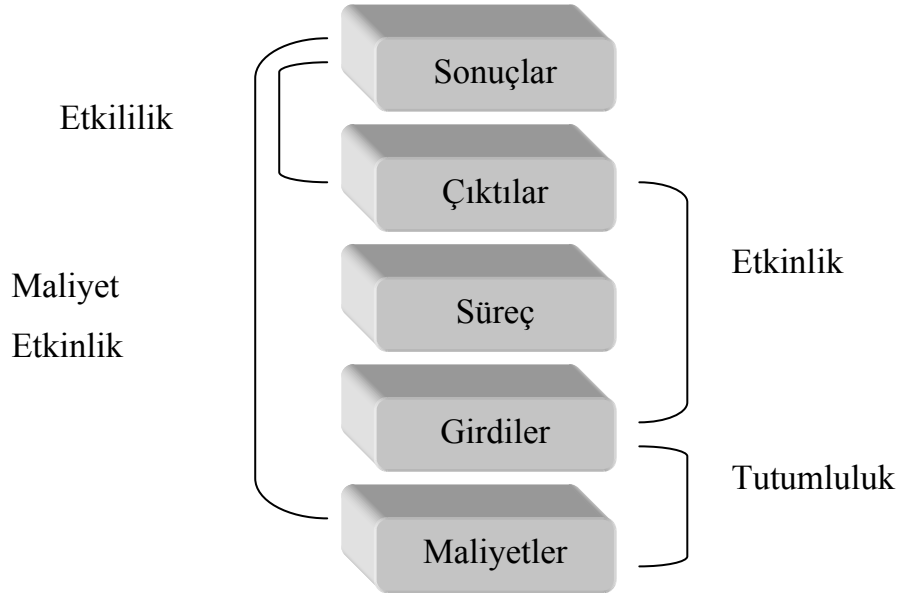
¹³Doc Working Party on Aid Evaluation, "Results Based Management in The Development Co-operation Agencies:A Review of Experience",2000, s.8

Maliyet- Etkinlik (Value for Money)

Yürütülen bir projeye atfedilen maliyetler ile sonuçlar arasındaki ilişkidir.¹⁴

Etkililik, tutumluluk, etkinlik ve maliyet-etkinlik arasındaki ilişkiler aşağıdaki şekildeki gibi ifade edilebilir.

Şekil 1: Etkililik, Maliyet Etkinlik, Etkinlik ve Tutumluluk



Mali Saydamlık (Transparency)

Kamu yönetiminde saydamlık, yürütülen politikaların, yapılan işlemlerin, çeşitli denetim sonuçlarının belgelere dayalı ve kamuoyuna açık olmasını ifade eder.

¹⁴ibid

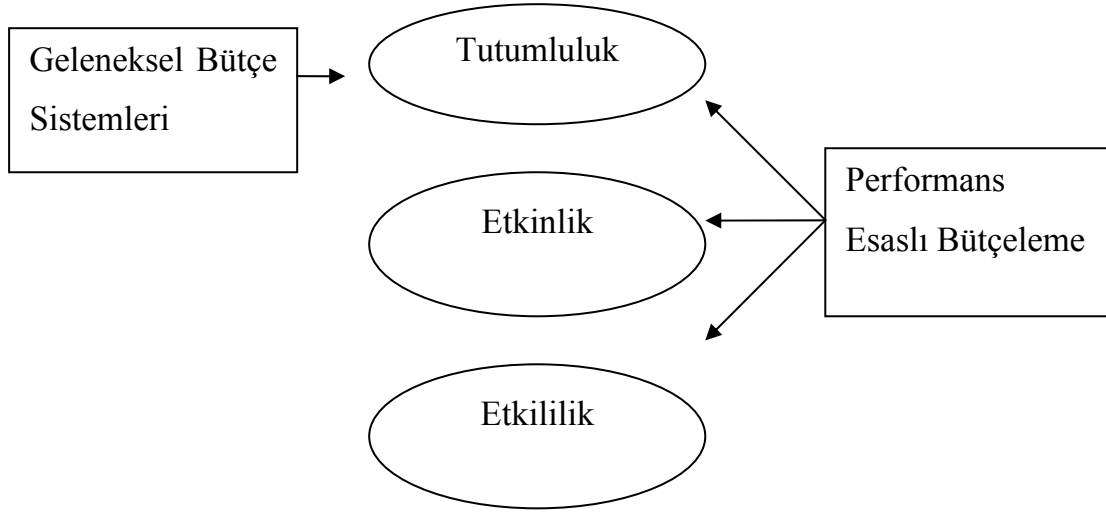
Hesap verebilirlik (Accountability)

Kamu çalışanlarının sürekli bir şekilde yürüttükleri faaliyetlerle ilgili sorulacak sorulara cevap vermelerini ve kendilerine verilen yetkilerin kullanımı konusunda sorumlu tutulmalarını öngören bir yönetim kavramı veya Devlet politikasıdır.¹⁵

Kurum yöneticilerini ve birimleri uygun seviyelerdeki sonuçlara ulaşmaları konusunda sorumlu tutmak için tüm bu kavramların ön planda olduğu bir kamu yönetimi sisteminde performans kavramı önem kazanmıştır. Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi çalışanların daha iyi karar almalarına ve kaynakların daha etkili bir şekilde kullanımına yardımcı olmaktadır. Performans ölçümüne dayalı bir kamu yönetim sistemi olarak karşımıza performans yönetim sistemi, bütçe sistemi olarak ise performans esaslı bütçeleme sistemi çıkmaktadır. Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi sorunu bizi iki ayrı kavrama götürmektedir. Bu kavramlar **çıkıtı** ve **sonuç** kavramlarıdır. Geleneksel bütçe sistemlerinde çıktılardan ve sonuçlardan ziyade girdilerle ilgili düzenlemelere dayanılmaktadır. Ülkeler performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarında ise temel olarak çıktılara ya da sonuçlara dayalı bir sistem geliştirmektedir. Bu yüzden performans esaslı bir yönetim ve bütçeleme anlayışı, karşımıza sonuç odaklı ve çıkıtı odaklı olarak adlandırılan sistemler olarak çıkabilmektedir. Uygulamada ülkeden ülkeye farklılıklar olmasına rağmen tüm bu sistemlerin özü performans ölçümüne dayanmaktadır ve performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme olarak adlandırılabilir. Performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemi girdiler ve maliyetlere olduğu kadar, çıktılar ve sonuçlara da dayanmaktadır. Geleneksel bütçe sistemleri ile performans esaslı bütçeleme sisteminin ön planda tuttuğu kavramlar açısından değerlendirmesi aşağıdaki şekildeki gibi ifade edilebilir.

¹⁵SIGMA, Sigma External Audit& Financial Control Glossary, s.5, www.sigmaweb.org/PDF/EA_FC/EA&FC_Terms.pdf

Şekil 2:Bütçe Sistemleri ve Kavramlar



Çıktıların ön planda olduğu performans esaslı bütçeleme sisteminin özelliği, bütçede ödenek tahsislerinin çıktı hedeflerine göre yapılmasıdır. Örneğin, eğitim alanında, on bin üniversite öğrencisine ilgili mali yılda eğitim verilmesi hedefine kaynak tahsis edilmesi çıktı esaslı bir kaynak tahsisi olacaktır.

Sonuç esaslı bütçelemede ise kaynak tahsisleri sonuç hedeflerine yapılır. Kaynak tahsisinin ilgili yılda “yaşam standardının artırılması” gibi bir hedefe yapılması örnek olarak verilebilir. Sonuç hedefleri genellikle uzun vadede gerçekleştirilecek hedeflerdir. Bir yılda bu hedeflere ne kadar ulaşıldığına dair veri elde etmek ve performansı ölçmek zor olabilmektedir. Bu yüzden uygulamada çoğunlukla bir hedefler silsilesi oluşturulmakta ve bu hedefler silsilesine göre kaynaklar dağıtılmakta ve değerlendirme yapılmaktadır. Genellikle üst düzey amaç ve hedefler sonuç odaklı olarak belirlenmektedir. Daha alt düzeyde bu sonuç hedeflerine ulaşmak için hangi çıktı hedeflerinin belirlenmesi gerektiğine karar verilerek kısa vadeli çıktı hedefleri oluşturulmaktadır. Ancak farklı uygulamalar da görülebilir. Böylece her çıktı hedefi uzun vadeli bir sonuç hedefine hizmet etmektedir. Kaynak tahsisleri ise genellikle yıllık bazda kısa vadeli çıktı hedeflerine yapılmaktadır.

1. PERFORMANS YÖNETİMİ, PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME VE STRATEJİK PLANLAMA

Geniş anlamda performans yönetimi, performans bilgileri üretilmesini, bu bilgilerin değerlendirilmesini, performansın izlenmesini ve performansın raporlanmasını kapsamaktadır. Performans yönetiminde, performans hedefleri ve amaçları tanımlıdır, yöneticiler yönetsel esnekliğe sahiptir, oluşturulan hedef ve amaçlara ulaşmak için performans ölçülüp raporlanmaktadır ve ulaşılan sonuçlar Devlet faaliyetlerinin finanse edilmesi ile kamu yönetiminde bir ödül ceza sisteminin yürütülmesinde kullanılmaktadır.¹⁶

Performans yönetiminin unsurlarını şu şekilde sıralamak mümkündür.¹⁷

- Açık ve ölçülebilir hedefler belirlemek,
- Hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçebilmek için göstergeler oluşturmak,
- Karşılaştırma ve değerlendirme yapabilmek için gösterge hedefleri koymak,
- Mevcut ilerlemeleri izleyebilmek için sürekli veri toplamayı sağlayacak sistemler kurmak,
- Hedefler doğrultusunda mevcut performansı analiz etmek, gözden geçirmek ve raporlamak,
- Performansın izlenmesine ilişkin sistemlerin yanında daha fazla bilgi elde

¹⁶OECD, Policy Brief, “Public Sector Modernization : Governing for Performance”, October, 2004, s.5

¹⁷ Dac Working Party on Aid Evaluation, “Results Based Management in The Development Co-operation Agencies: A Review of Experience”, Executive Summary,2000,s.4

edebilmek için değerlendirmeler yapmak,

- Performans bilgilerini, hesap verebilirliği sağlamak, karar alma sreğlerine yardımcı olmak ve ilgilileri ve kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla kullanmak.

Performans yönetiminin temelinde, kamu yönetiminde hedefler belirlenmesi, hedefler doğrultusunda performansın ölçülerek izlenmesi ve değerlendirilmesi yatmaktadır. Performans esaslı bütçeleme ise kurumların tahsis edilen kaynaklar ile ne yaptıkları veya ne yapacaklarına ilişkin bilgiler içeren bütçedir. Bu tanımdan anlaşılması gereken, performans bilgilerinin bütçe dokümanlarının bir parçası olduğu veya ödeneklerin belli hedefler ve sonuçlar doğrultusunda gruplandırıldığı bir bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçelemeyi daha dar bir çerçevede tanımlamak istersek, tahsis edilen ödenekleri ölçülebilir sonuçlara bağlayan bir bütçe çeşidi olarak tanımlayabiliriz.¹⁸

Bütçe en önemli kamu mali yönetimi araçlarından biridir. Kamu mali yönetimi ise kamu yönetiminin önemli bir parçasıdır. Bu çerçevede, performans yönetiminin performans esaslı bütçelemeyi de içine alan daha kapsamlı bir kavram olduğunu söylemek mümkündür. Ancak son yıllarda gelinen nokta, performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi için gerekli unsurların olmasının gerekliliğinin anlaşılması ve performans bütçeleme sisteminin daha geniş bir kapsamda sadece bütçe hazırlanması ve uygulanması değil, tüm bütçe döngüsü içinde düşünülmesi, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemini birbirine çok yakın iki kavram haline getirmiştir.

Performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemi aynı zemini

¹⁸ OECD, Policy Brief, "Public Sector Modernization : Governing for Performance", October, 2004, s.5

paylaşmaktadır. Her ikisi içinde iyi bir performans ölçüm sisteminin oluşturulması, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Performans esaslı bütçeleme kaynak kullanımı yani mali sorumluluk açısından performansın ölçülmesini, performans yönetimi ise hem mali hem de idari sorumluluk açısından performansın ölçülmesini gerektirmektedir. Burada en önemli unsur olarak karşımıza performans ölçümü çıkmaktadır.

Kamu yönetiminde performansın ölçülebilmesi için öncelikle idarecilerin daha fazla yetkiye sahip olmaları gerekir. Bütün kararların merkezden verilmesi yerine, merkezi kurumlar çerçeveyi ve genel kuralları belirleyen politika belirleyici kurumlar haline gelmelidir. İdarecilere, belirlenen uzun vadeli politikalar çerçevesinde kendi kısa vadeli hedeflerini belirlemeleri ve bu hedefler doğrultusunda kaynak kullanabilmeleri konusunda karar alma süreçlerinde esneklikler tanımak gerekmektedir. Bu sayede performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi mümkün olabilecektir. Performans ölçümünün doğru bilgileri üretmesi ve faydalı bir şekilde yerine getirilmesi için kamu yönetim anlayışının aynı unsurlar üzerine oturması gerekmektedir. Tüm bu gereklilikler, performans yönetimi daha kapsamlı bir kavram olmasına rağmen performans esaslı bütçeleme ile performans yönetimini birbirine yaklaştırmaktadır.

Performans yönetiminin de unsurları olan, açık ve ölçülebilir hedefler belirlemek, hedeflere ne kadar ulaşıldığını ölçebilmek için göstergeler oluşturmak ve karşılaştırma ve değerlendirme yapabilmek için gösterge hedefleri koymak, aynı zamanda stratejik planlamanın da unsurlarıdır.¹⁹ Buradan yola çıkarak stratejik planlamanın performans yönetiminin bir parçası olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Amaç ve hedefler belirlediği için stratejik planlamanın performans esaslı

¹⁹Dac Working Party on Aid Evaluation, Results Based Management in The Development Co-operation Agencies: A Review of Experience Executive Summary, 2000, s.4

bütçelemeye yardımcı ve tamamlayıcı bir süreç olduğunu söylemek doğrudur ancak stratejik planlama yapmanın temel amacı, kaynak dağılımını hedeflere bağlamak değil, hedeflere bağlı bir planlama yapmaktır.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN UNSURLARI

Performans esaslı bütçeleme sisteminin birçok unsuru bulunmaktadır. Bunlar yansımalarını farklı ülkelerde, farklı şekillerde bulmaktadır. Her ülke, kendi idari yapısı, kendi kültürü çerçevesinde belli temel anlayışları oturtabilmek için farklı yöntemler seçmiştir.

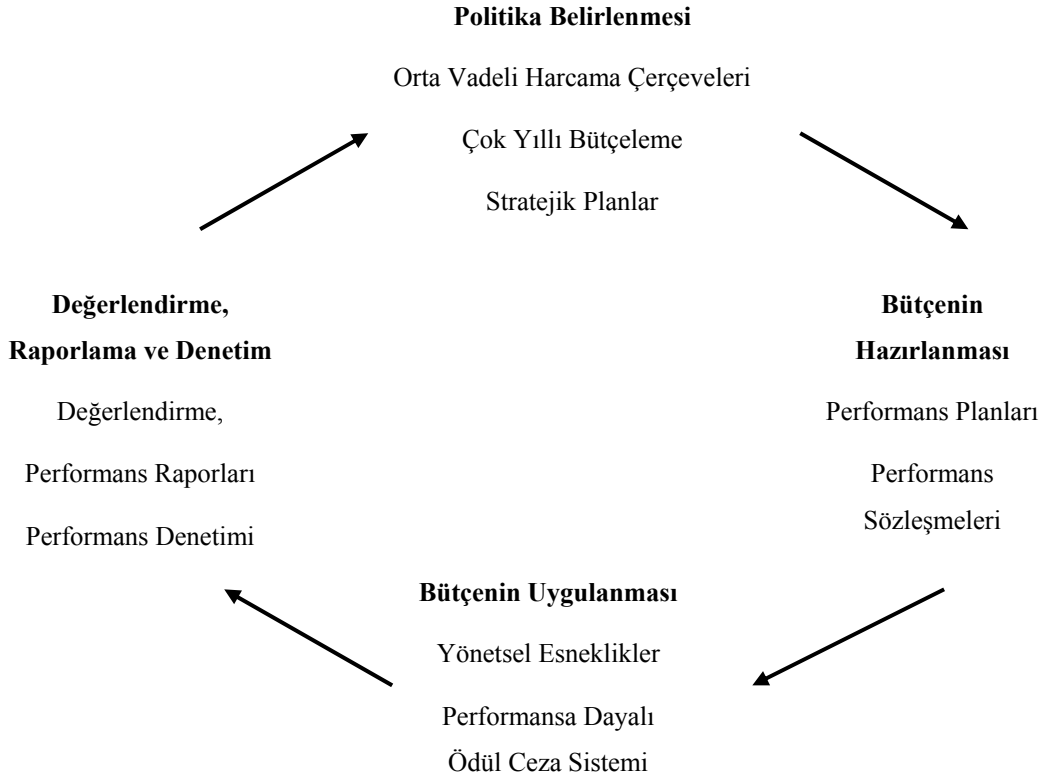
OECD, performans esaslı bütçeleme anlayışının unsurlarını şu şekilde belirlemiştir.²⁰

- Her program veya kurum için çıktı ve sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi
- Yumuşatılmış girdi kontrolleri ve diğer esneklikler
- Sonuçlar/çıktılar ve ödenekler arasında dolaylı veya doğrudan bağlantı olması

Bu unsurlar bütçe döngüsü içinde ve bütçe döngüsü, politika oluşturulması, bütçenin hazırlanması, bütçenin uygulanması ile raporlama, değerlendirme ve denetim şeklinde düşünüldüğünde, ülke uygulamalarında kullanılan çeşitli araçlar göz önünde bulundurularak performans esaslı bütçeleme sisteminde kullanılan araçlar aşağıdaki şekildeki gibi ifade edilebilir.

²⁰BIÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, "Budgeting in The United States", OECD Journal on Budgeting, Volume 3. No.2,2003, s.31

Şekil 3: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Araçları



3. BÜTÇE DÖNGÜSÜ

3.1. Politika Oluşturulması

Politika oluşturulması bütçe döngüsünün ilk aşaması olarak görülebilir. Bu aşamada, hükümet politikaları doğrultusunda hükümetin öncelikleri belirlenir ve bu öncelikler doğrultusunda kamu kesiminin uzun vadeli amaç ve hedefleri oluşturulur. Politika oluşturma safhasında her ülkede değişik yöntemlerle ülkenin ve hükümetin orta ve uzun vadeli politikası ve öncelikleri belirlenir. Bu aşamada bazı ülkelerde kurumlar hükümet politikası ve önceliklerini göz önünde tutarak kendi orta vadeli programlarını yapmak için stratejik planlardan yararlanırlar.

3.1.1. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi

OECD ülkelerinin hemen hemen tümünde orta vadeli harcama çerçevesi bulunmaktadır. Orta vadeli harcama çerçevesinde toplam gelir ve harcamalar ile önemli görülen ayrıntılar için orta vadeli hedefler belirlenir. Hedefler belirlenirken de önemli makroekonomik değişkenlerle ilgili tahminlerden yararlanılır.

Orta vadeli harcama çerçevesi dönen veya periyodik olmak üzere iki şekilde olabilmektedir. Dönen çerçevesi her yıl bütçe hazırlanması sırasında değiştirilir ve çerçevesinin kapsamındaki son yıl bir sonraki yıla geçer. Periyodik çerçevesinde ise böyle bir şey söz konusu değildir. Bu çerçevesi, kapsadığı yılın başında uygulanmaya başlar ve periyodun sonuna kadar uygulanır. OECD ülkeleri arasında İsveç, Hollanda ve Amerika Birleşik Devletleri'nin periyodik orta vadeli harcama çerçevesi, diğerlerinin ise dönen orta vadeli harcama çerçevesi bulunmaktadır.

Orta vadeli harcama çerçevesi 2, 3 veya 5 yılı kapsayabilir. Ayrıca gelirlerdeki dalgalanmalara uyarlanabilir olmasına göre sabit veya oynak olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Bazı OECD ülkelerinde uygulanan orta vadeli harcama çerçevesinin özellikleri aşağıdaki tabloda ifade edilmiştir.

Tablo1:Ülkelere Göre Orta Vadeli Harcama Çerçevesi

Ülkeler	Süresi	Dönen/Periyodik	Esnek/Sabit
İtalya	2	Dönen	Esnek
Kanada	3	Dönen	Esnek
Çek cumhuriyeti	3	Dönen	Esnek
Fransa	3	Dönen	Esnek
Almanya	3	Dönen	Esnek
İsveç	3	Periyodik	Sabit
Yeni Zellanda	4	Dönen	Esnek
Meksika	4	Dönen	Esnek
ABD	5	Periyodik	Sabit
Hollanda	4	Periyodik	Sabit
İngiltere	3	Dönen	Sabit

Kaynak: PUMA, "Reallocation:The Role of Budget Institutions", GOV/PUMA/SBO(2003)15, 2003'den faydalanılarak hazırlanmıştır.

Orta vadeli harcama çerçevesi uygulamalarına ilişkin olarak vurgulanması gereken başka bir unsur bazı ülkelerin çerçevesi oluştururken tedbirli makro ekonomik tahminlere dayanıyor olmalarıdır. Bazı ülkeler, orta vadeli harcama çerçevesini oluştururken en kötümser tahminlere dayanmaktadır. Böylece kötü

sürprizlerle karşılaşmak yerine iyi sürprizlerle karşılaşmayı tercih etmektedir. Bu ülkelerden bazıları Kanada, Fransa, Hollanda, İsveç ve İngiltere'dir.²¹

²¹ PUMA, "Reallocation :The Role of Budget Institutions, GOV/PUMA/SBO(2003)15, 2003, s.17-20

3.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme

Genel olarak çok yıllık bütçeler, ilgili yıla ait tahminlerin yanında daha sonraki birkaç yıla ait gelir ve gider tahminlerini de içeren bütçelerdir. Çok yıllık bütçe uygulamalarının temeli bu olmasına rağmen ülke uygulamalarında değişiklikler görülmektedir.

Çok yıllık bütçeler sayesinde kurumlar kaynak tahsisi açısından önlerini görebilmekte ve amaç ve hedeflerini daha kolay ve gerçekçi bir şekilde ortaya koyabilmektedir. Çok yıllık bütçeleme tekniğini kullanan ülkelere örnek olarak Avusturya, Almanya, İngiltere, Avustralya, Hollanda, Yeni Zellanda ve Amerika Birleşik Devletleri verilebilir.²²

3.1.3. Stratejik Planlar

Stratejik planlama yapılmasındaki amaç uzun vadeli politika ve önceliklerin belirlenmesidir. Ülkelerin stratejik planlaması yapılabileceği gibi kurumlar ve hatta birimler kendi stratejik planlamasını yapabilir ve stratejik planlarını yayımlayabilirler. Genellikle uzun vadeli amaçlar ve hedefler stratejik planlar çerçevesinde tanımlanmakta ve gözden geçirilmektedir. Yıllık bazda hazırlanan performans planları, stratejik planlarda oluşturulan uzun ve orta vadeli politika ve hedeflere dayanarak ve bunlarla bağlantılı olarak hazırlanır. Stratejik planlamanın unsurları şu şekilde ifade

²²BOEX, Jameson L.F.,MARTINEZ Jorge, "Multi-Year Budgeting: A review of International Practises and Lessons for Developing and Transitional Economies" ", çev.: Ayşe Günay, Ersan Öz, 2000,s.2

edilebilir.²³

- Kurumların, temel fonksiyonlarını ve işlemlerini içeren misyonunun kapsamlı bir şekilde tarifi
- Organizasyonun temel fonksiyonları ve işlemleri için genel veya stratejik amaç ve hedefler
- Amaç ve hedeflere ulaşılması için izlenecek tanımlar ve stratejiler
- Bu amaç ve hedeflere ulaşmayı etkileyebilecek ve organizasyonun kontrolü dışında olan dışsal faktörler
- Performansın nasıl değerlendirileceğine ilişkin bilgiler

Stratejik planlar ya da planlama genellikle 5 sene için hazırlanmakla birlikte bu süre değişkendir. Çeşitli sürelerde de bu planlar gözden geçirilir.

3.2. Bütçenin Hazırlanması

Bütçenin hazırlanması aşamasında:

- Kurumların belirlenen politikalar ve kaynak kısıtları doğrultusunda yıllık amaç ve hedefleri belirlenir.
- Bu amaç ve hedeflere ulaşabilmek için gelecek mali yılda yürütülmesi gereken program, faaliyet ve projelere karar verilir.

²³DIAMOND, Jack, “Establishing a Performance Management Framework for Government”, IMF Working Paper, WP/05/50,2005, s. 20

- Bu amaç ve hedefler doğrultusunda kurumun performansının ölçülebilmesi için performans göstergeleri oluşturulur.
- Belirlenen faaliyet ve projeler için ne kadar kaynak ihtiyacı olduğu hesaplanır.
- Belirlenen kaynak ihtiyacı doğrultusunda bütçedeki kaynak tahsisleri ile yıllık amaç ve hedefler arasında bağlantı kurulur.

Tüm bu işlemlerin yapılması sırasında, yıllık performans planı, performans sözleşmesi gibi araç ve yöntemlerden yararlanır.

3.2.1. Yıllık Performans Planları

Yıllık performans planları, stratejik planlama sonucunda elde edilen uzun ve orta vadeli amaç ve hedefler doğrultusunda kurumların yıllık performans seviyelerinin belirlendiği kamu yönetimi araçlarıdır. Performans planlarının özellikleri şu şekilde ifade edilebilir:

- Stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen ölçülebilir yıllık amaç ve hedefleri kapsar ve bunların stratejik amaç ve hedefler ile bağlantısını açıklar.²⁴
- Bu amaç ve hedefler için ilgili yılda ulaşılması planlanan performans seviyelerini belirler.
- Belirlenen hedeflere ve performans seviyelerine ulaşmak için izlenecek yöntemi

²⁴DIAMOND, Jack, “Establishing A Performance Management Framework for Government”, IMF Working Paper, WP/05/50,2005, s. 21

ortaya koyar.

- İstenilen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek için gerekli olan ölçülebilir performans ölçütlerini belirler.
- Elde edilecek performans bilgilerinin güvenilirliğinin nasıl sağlanacağı ve performans değerlendirmelerinin ne şekilde yapılacağına ilişkin açıklamalar yapar.

Bu planlar bütçe görüşmelerine hedeflerin dahil edilmesi için kullanılan yöntemlerden biridir. Performans planları genellikle bütçe dokümanları ile birlikte bütçe görüşmelerinde kullanılmak üzere parlamentolara gönderilir. Bütçe kararları verilirken bu planlar parlamentolara önemli bilgiler sağlar.

Performans planlarının bir başka önemli işlevi ise, performans ölçümü için gerekli olan performans göstergelerini içermesidir. Bu yönüyle performans planları hesap verebilirliğin önemli araçlarından biridir. Genellikle topluma açık olan bu planlar sayesinde, ilgilenen herkes ilgili kurumun mali yıl için hedefleri, kaynakları, daha önceki senelerde elde ettiği performans seviyeleri ve performansını ölçmek için ortaya koyduğu performans göstergeleri hakkında bilgi edinir.

3.2.2. Performans Sözleşmeleri

Performans sözleşmeleri, performans yönetimi ve aynı zamanda performans esaslı bütçelemenin unsurlarını yerine getirebilmek için kullanılan araçlardan en önemlilerinden biridir. Kurumlarla ilgili yıllık amaç ve hedefler, performans planları yerine bu sözleşmeler ile de belirlenebilmektedir. Çeşitli ülkelerde değişik şekillerde performans sözleşmesi uygulamaları mevcuttur. Bu sözleşmelerin temel amacı, etkinliği ve etkililiği sağlarken aynı zamanda kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin

olarak hesap verebilirliği sağlamaktır.

Sözleşmelerde hedefler, performans göstergeleri ve bazen de kaynak tahsisleri belirlenmektedir. Sözleşmeler genellikle iki taraf arasında yapılan görüşmeler sonucunda belirlenen unsurların yazılı bir dokümana dökülmesi şeklinde yapılır.²⁵ Böylece yönetici ile belirli bir süre ve kaynak dâhilinde belirlenmiş hedeflere ulaşmasını garantilemek üzere anlaşma yapılabilmektedir. Sürelerin sonunda, sözleşmelerin gerekleri yerine getirilemediğinde, işine son vermeye varana kadar ülkelere ya da kurumlara göre değişen çeşitli yaptırımlar uygulanmaktadır.

İngiltere’de, bakanlıklar, kurumların gelecek yıla ait olan amaç ve hedeflerini içeren kurumların yıllık performans planlarını onaylamaktadır. Ayrıca departmanlar ve hazine arasında uzlaşmış amaç ve hedefleri ortaya koyan performans sözleşmeleri bulunmaktadır.²⁶

Avustralya’da maliye departmanı ile ilgili kurum ve departmanlar arasında “kaynak sözleşmeleri” yapılmaktadır.²⁷

Norveç’te kamu yönetimi, çok katı kurallara bağlı olmayan, ancak belli bazı amaçlardan dolayı, yapılacak işe ilişkin gereklilikleri ve sınırlılıkları ortaya koyan yazılı sözleşmeler kullanmaktadır. Bu dokümanlar bakanlıklar ve bağlı kurumları arasındaki diyalogda temel rol oynamaktadır ve bakanların anayasal sorumlulukları ile yakından bağlantılıdır. Bunların resmi olarak bağlayıcı dokümanlar olup olmadıkları

²⁵REICHARD,Christoph, “Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries” PUMA/HRM(2002)9,2002, s.8

²⁶PUMA, “Public Sector Modernisation:Governing for Performance” GOV/PUMA(2003)20/REV, 2003, s 8

²⁷ibid

tartışılır. Ancak bir kere içerik bir dokümanda formüle edildikten sonra, bakanlığın bir emri gibi olmaktadır.²⁸

Politika yapmayı, politika uygulamalarından ayıran Yeni Zelanda, 1980'lerin sonlarından bu yana üst yöneticilere, organizasyonlarını yürütmek için geniş yetkiler sağlamıştır. Bu yönetme özgürlüğü ile performans sözleşmeleri yöneticilerin bu sorumluluklarından dolayı hesap verebilir olmalarının sağlanması açısından önemli bir araç haline gelmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda Performans sözleşmelerinin birçok çeşidi, birçok değişik ilişkilerde kullanılmıştır. Önemli ilişkiler kamu hizmetleri komisyonu ile üst yönetici, bakan ve üst yönetici, bir departmanın içinde ve Devlet departmanları arasındadır.²⁹

Performans sözleşmeleri Finlandiya'da tüm merkezi kamu sektöründe 1995 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Bu sözleşmeler yarım sözleşmeler olarak tanımlanabilir. Bu tanımlamadan, bakanlıklar ve uygulamacı kurumlar arasında yapılan bu sözleşmelerin katı olmadığı algılanmalıdır. Bunlar kesin kurallara bağlanmış resmi sözleşmelerden çok, karşılıklı olarak uzlaşmış sözleşmelerdir. Resmi olmama özelliklerinden dolayı bu sözleşmeler daha kolay uygulanmaktadır. Ancak, bu durum aynı zamanda aktörlerin yeterliliklerinden emin olamama ve sözleşme yapan tarafları faaliyetlerinden dolayı daha fazla hesap verebilir kılamama gibi bazı zorluklara sebep olmaktadır.³⁰

Danimarka'da sözleşmelere dayalı yönetime 1992 yılında sadece girdi odaklı bir çerçevesi olan bütçelemeye tepki olarak geçilmiştir.³¹ Danimarka'da Bakanlıklarla

²⁸STATSKONSULT, "Use of Performance Contracting in Norway", OECD, 1999, s.4

²⁹ EASTERBROOK, Sonja, "Public Sector Performance Contracting in New Zealand", OECD,1999 s.1

³⁰ UUSIKYLA, Petri, VIRTANEN, Petri, "Public Sector Performance Contracting in Finland", OECD, 1999,s.1-5

³¹PEDERSEN, Peter Kjaersgaard , SORENSEN , Hane Dorthe , VESTERGAARD, Jakob Buhl, "Public Sector Performance Contracting in Denmark", OECD, 1999, s.1

kurumlar ve üst yöneticilerle Bakanlıklar arasında performans sözleşmeleri yapılmaktadır.³²

Belçika kamu sektöründe performans sözleşmeleri 1990'lı yılların başlarında gelmiştir. Getirilmesinin temel amacı tasarruf etmektir. Sözleşmeler kamu yararı için verilmesi gereken hizmetleri ve hangi koşullarda yapılması gerektiğini belirlemektedir. Performans sözleşmeleri ayrıca, organizasyon ve insan kaynağı yönetiminde esneklik getirmektedir.³³

3.2.3. Hedefler ile Kaynaklar Arasında Bağlantı Kurulması

Performans esaslı bütçeleme temelinde belirlenen hedeflere göre kaynak dağıtılması yatmaktadır. Bunu sağlayabilmek üzere OECD ülkelerinde değişik yöntemlere başvurulmaktadır.

Bu yöntemlerden biri kurumlara ait hedeflerin temel bütçe dokümanlarının dışında ayrı bir dokümanda belirlenmesi ve parlamentolara temel bütçe dokümanlarının yanında bu dokümanlarda sunulmasıdır.

Diğer bir yöntem, bütçe dokümanında hedeflere yer verilmesi ve bu şekilde bağlantının kurulmasıdır. Bu yöntemi uygulayan ülkelere örnek olarak Hollanda verilebilir.

Ancak hedefler ile bütçe bağlantısını tam anlamıyla kurmayı başarmış olan ve dar anlamda performans esaslı bütçelemeyi uygulayan ülke sayısı çok azdır. Bunlara örnek olarak Hollanda, Yeni Zelanda ve Avustralya gösterilebilir. OECD'nin 2003

³²PUMA, Public Sector Modernisation:Governing for Performance” GOV/PUMA(2003)20/REV, 2003, s.8

³³BOUCKAERT G, VERHOEST K, DE CORTE, J. “Public Sector Performance Contracting in Belgium and Flanders”,OECD, 1999,s.1

yılında yaptığı bir ankete göre ülkelerin sadece %18'i gerçek anlamda performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaktadır.³⁴

3.3. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin uygulanması aşamasında performans esaslı bütçeleme ve yönetiminin gerektirdikleri, girdilerin kullanımı konusunda yöneticilere daha fazla esneklik tanınması ve uygulama sürecindeki girdi kontrollerinin azaltılmasıdır. Tahsis edilen kaynaklarla belirlenen hedeflere ulaşp ulaşmadığı konusunda kurumlardan ve yöneticilerden hesap sorulabilmesi için öncelikle yöneticilerin tahsis edilen kaynakları kullanma açısından yetkilere ve bazı esnekliklere sahip olması gerekmektedir. Bu konuda OECD ülkelerinde yaygın olan yöntem kurumlara yönetsel esnekliklerin getirilmesidir.

3.3.1. Yönetsel Esneklikler

Performans esaslı bütçelemenin ikinci unsuru yönetsel esnekliklerdir. Performans esaslı bütçeleme ve performans yönetiminin uygulanması, kamu kurum ya da birimlerine belirli hedefler için kaynak tahsisinde bulunmak ve uygulama sonrasında kurum veya birimlerin performanslarını bu hedeflere verilen kaynaklarla ne derece ulaştıkları konusunda değerlendirmek ve rapor etmek ve yapılamayanların nedenlerini araştırmayı kapsamaktadır. Böyle bir sistemin uygulanabilmesi için hesap vermekle sorumlu tutulanların kaynakları kullanma konusunda esnekliklere sahip olmaları gerekmektedir. Sıkı girdi kontrollerinin olduğu bir sistemde, kurumlardan veya kişilerden hedeflere neden ulaşamadığı konusunda hesap sormak sağlıklı olmayabilir. Bu yüzden yöneticilere karar alma süreçlerinde özgür bir alan bırakmak gerekmektedir.

³⁴Policy Brief,"Public Sector Modernisation:Governing for Performance",OECD,2004,s.4

Performans yönetimine ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinde çeşitli ülkelerde girdi kontrolleri konusunda belirli esneklikler getirilmeye çalışılmıştır. Avustralya’da departmanlar bu konuda yapılan reformlar çerçevesinde ayrıntılı ödenek tahsisleri konusunda cari maliyetler için hatırı sayılır bütçesel yetkilere sahip olmuşlardır. Kanada’da departmanlar kaynaklarını yönetebilmek için esnekliklere sahiptir ve girdi kontrolleri azaltılmıştır. Ancak belirlenmiş önemli yatırım ve transfer harcamaları için ayrı ödenek tahsisleri bulunmaktadır. Danimarka’da, harcama limitleri içinde girdi kullanımı konusunda kontroller performans sözleşmeleri ile bağlantılı olarak azaltılmıştır. Fransa’da personel dışındaki diğer girdilerle ilgili kontroller azaltılmıştır. Hollanda’da reformlar çerçevesinde önemli sayıda “ajans”(Agency) adı verilen bağımsız kurumlar oluşturulmuştur. Ajanslar çerçevesinde girdi kontrolleri genel olarak azaltılmıştır. Yeni Zellanda’da “girdilerin tahsisinden çok çıktılarının tahsisi” ilkesi çerçevesinde kurumlar girdi kullanımı konusunda önemli esnekliklere sahip olmuşlardır. İsveç’de kurumlar kaynak kullanımında hatırı sayılır ve giderek artan bir esnekliğe sahiptirler. İngiltere’de girdi kontrolleri esnetilmiştir ya da kaldırılmıştır.³⁵

Girdi kontrollerinin yanında uygulama sırasında yapılan süreç kontrollerinde ülkelerde çeşitli derecelerde azalma meydana gelmiştir. Avustralya ve Hollanda’da hem insan kaynaklarının yönetiminde hem de diğer konularda süreç kontrolleri azaltılmıştır. Danimarka, Finlandiya ve Fransa’da süreç kontrolleri ve bu konudaki düzenlemeler azaltılmıştır. İsveç’de kurumlar iç işlemlerinde bağımsızdır. Kurumlar iç süreçlerini yönetmek konusunda esnekliklere sahiptir.³⁶

³⁵OECD, Overview of Key Performance Management Issues, 2001

³⁶ibid

Reformlarla birlikte bazı ülkelerde yarı bağımsız ya da tamamen bağımsız bir şekilde faaliyet gösteren kamu kurumları oluşturulmaya başlanmıştır. Avustralya’da politika yapan birimleri hizmet sunan birimlerden ayırmak üzere “Hizmet Sunumu Kurumu” (Service Delivery Agency) oluşturulmuştur. Kanada’da “Özel Uygulamacı Kurumlar”(Special Operating Agencies) ve “Alternatif Hizmet Sunucu Kurumlar”(Alternative Service Delivery Agencies) yönetim açısından artan esnekliklere sahiptir. Ancak bununla beraber elde ettikleri sonuçlardan dolayı hesap vermek zorundadırlar. Danimarka’da performans sözleşmesi yapılan kurumlara “Sözleşmeli Kurumlar”(Contract Agency) statüsü verilmiş ve bu kurumlara bazı özgürlükler sağlanmıştır. Fransa’da “Sorumluluk Merkezleri”(Responsibility Centres) bağımsız hizmet kurumlarıdır. Hollanda’da 1994 yılından bu yana “ Ajans” (Agency) adı verilen bazı bağımsız kurumlar oluşturulmuştur. Yeni Zellanda’da politika yapmayı hizmet sunan kurumlardan ayırmak amacıyla “Kraliyet Birimleri”(Crown Entities) adı altında bağımsız kurumlar oluşturulmuştur. İsveç’te uygulama sırasında kararlarını özgürce verebilen bağımsız kurumların oldukça uzun bir geçmişi bulunmaktadır. İngiltere’de “Sonraki Adımlar Kurumları” (Next Steps Agencies) yürütme fonksiyonlarını politika oluşturma fonksiyonundan ayırmak için oluşturulmuştur.³⁷

3.3.2. Performansa Dayalı Ödül Ceza Sistemi

Performansa dayalı ödül ceza sisteminin oluşturulmasında kullanılan en önemli araç performansa dayalı ücretlendirmedir. Performansa dayalı ücretlendirme sistemi, birçok OECD ülkesinde uygulanmaktadır. Böyle bir uygulamaya gidilmesindeki amaç, çalışanların motivasyonlarının, iş tatminin ve performansının artmasıdır. Ancak OECD ülkelerinde edinilen tecrübelerle dayanılarak böyle bir uygulamanın ancak bir

³⁷ibid

performans kültürünün yerleşmesinden sonra beklenen katkıları sağlayabileceği sonucuna varılmaktadır.³⁸

İngiltere’de performansa dayalı ücretlendirme çalışanların etkinliklerinin arttırılması için önemli bir araç olarak görülmektedir. İngiltere’de oluşturulan “Sonraki Adım Kurumlarında üst yöneticilerinin istihdam edilmesi ve performansa dayalı ücretlendirilmesi, bakan tarafından konulan hedefe ne kadar ulaşıp ulaşmadığıyla ilişkilendirilmektedir.”Kamu Sektöründe Üstünlük Programı” organizasyonların ve yöneticilerin kendi performanslarını daha iyi değerlendirmelerini ve diğer organizasyonlar ile karşılaştırma yapabilmelerini sağlamaktadır. Bu program, kamu sektöründeki kurumların tecrübelerini sistematik olarak birbirleriyle ve özel sektör ile paylaşımlarını sağlamaktadır.

Avustralya’da, Performansa dayalı bir ücretlendirme sisteminin oluşturulması 1980’lerden bu yana önemli bir konu olmuştur. Ancak performansa dayalı bir ücretlendirme sistemi getirilmesine rağmen Avustralya’da performans kültürünün henüz yerleşmediği ifade edilmektedir.

Yeni Zellanda’da çalışanlar, belli hedefler doğrultusunda, esnek ve performansa dayalı bir ücretlendirme yöntemiyle istihdam edilmektedir.³⁹

3.4. Değerlendirme, Denetim ve Raporlama

İlgili mali yılın sonunda bütçe uygulama sonuçlarının hedeflerle bağlantılı bir şekilde değerlendirilmesi, denetimi ve raporlanması gerekmektedir. Bu aşamada

³⁸REICHARD,Christoph, “Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries” PUMA/HRM(2002)9, 2002,s.8

³⁹Office of The Auditor General of British Columbia, “International Themes of Public Sector Reform and Performance Management”, s.14-15, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili olarak kullanılan araçlar değerlendirme, performans denetimi ve performans raporları şeklinde sıralanabilir.

3.4.1. Değerlendirme ve Performans Denetimi

Performans yönetimi gündeme geldikten sonra Devletler bunun bir getirisi olarak neye ulaşmak istedikleri konusunda daha duyarlı olmaya başlamışlardır. Ancak belirlenen politikaların gerçekten hedeflerine ulaşp ulaşmadığını değerlendirebilmek çok kolay değildir. İşte böyle bir gereklilikten dolayı, çoğu Devlette “değerlendirme” kavramı gündeme gelmiştir. Özellikle ilk ortaya atıldığı dönemlerde değerlendirme, sosyal bilimler araçlarının değişen politikaların belli toplumsal gruplar üzerindeki etkilerini değerlendirmek için kullanılması anlamına gelmektedir.⁴⁰

Değerlendirme, devam eden veya tamamlanmış bir projenin, programın, faaliyet veya politikanın değerlendirilmesini ifade etmektedir. Değerlendirmeler program ya da politikaların hedeflerinin yapısının, uygulamasının (sürecinin) ve sonuçlarının hepsini ya da bir kısmını kapsayabilir. Burada amaç, hedeflerin doğruluğunun ve uygun olup olmadığının etkinlik, etkililik, tutumluluk ve sürdürülebilirlik çerçevesinde değerlendirilmesidir.⁴¹

Değerlendirme ve performans ölçümü apayrı araçlardır. Performans ölçümleri sonuçlar, çıktılar ve/veya süreç göstergeleri ile ilgilenirken, değerlendirme genellikle daha detayda yorumlar ve nedensellik ilişkilerinin gözden geçirilmesiyle ilgilenir. Değerlendirme genellikle performanslarının arttırılması için faaliyet ve programlarda değişiklik önerilerinde bulunur.

⁴⁰PUMA, “Public Sector Modernization:Governing For Performance”, GOV/PUMA (2003)20/REV,2003, s.5

⁴¹OECD, Questionnaire on Performance Information, Glossary, 2004

Değerlendirme süreci içinde yapılan performans değerlendirmeleri ve “denetim” süreci içinde yapılan performans değerlendirmeleri bazı ülkelerde, özellikle Kanada’da, çok yönlü olarak yapılan iç ve dış denetim anlayışı çerçevesinde bir noktada birleşmeye yüz tutmuştur. Bunun yanında 1980’lerin ortalarından 1990’ların sonlarına kadar olan süreçte bazı ülkeler, değerlendirmeleri düzenli olarak politika kararları almaya yardımcı bir faaliyet olmaktan çok politika yapmada, yönetimde ve bütçelemede bir ana süreç gibi görmeye başlamıştır. Bu konuda en çok çalışma yapan ülke Avustralya’dır. Avustralya’da bütün Devlet programlarının düzenli olarak içsel olarak değerlendirilmesi şart koşulmuştur.⁴²

Değerlendirme önemli bir süreçtir. Ancak bütün Devlet faaliyetleri için bir değerlendirme sistemi oluşturmanın sürdürülebilir olup olmadığı tartışma götürmektedir. Bazı ülkelerde değerlendirme süreci politika oluşturma ve karar alma sürecinde beklenen katkıları sağlayamayan pahalı bir çalışma olarak nitelendirilmiştir. OECD tarafından 1999 yılında değerlendirme konusunda bir çalışma yapılmış ve bu çalışmada, tüm Devlet faaliyetleri için kurumsallaşmış bir değerlendirme sisteminin beklendiği getirileri sağlamadığı gerçeği ortaya konmuştur.⁴³

Parlamentolar bu yeni reform süreciyle birlikte programların olması gerektiği gibi yürüyüp yürümediği ve verilen fonların doğru şekilde harcanıp harcanmadığı konusunda daha ilgili hale gelmişlerdir. Bu doğrultuda yüksek seviyeli denetim birimleri performans denetimi de yapmaya başlamışlardır.

Kanada’da 1970’lerde yapılmaya başlanan performansın dışsal olarak denetlenmesi, bütüncül Devlet performans sağlama sistemi için beklendiği katkıları sağlayamamıştır. Devlet faaliyetlerinin karmaşıklığı ve böyle bir denetimin pahalı

⁴²PUMA, ” Public Sector Modernization:Governing for Performance”, GOV/PUMA (2003)20/REV, 2003,s.5

⁴³ibid,s.6

olması, bütün Devlet faaliyetlerinin sistematik olarak denetlenmesinin önünde bir engel olarak görülmektedir. Bu tür denetimler seçici olmak ve Devlet faaliyetlerinin küçük bir kısmını kapsamak suretiyle önemini korumaya devam etmektedir.⁴⁴

OECD ülkelerinin %24'ünde performans verileri dış denetim birimlerince denetlenmemektedir. Ülkelerin %36'sında performans verileri dış denetim birimlerince bazı programlar için, %20 sinde programların çoğu için, %20 'sinde tüm programlar için denetlenmektedir.⁴⁵

3.4.2. Performans Raporları

Performans raporları, kurumların yıllık performans planları doğrultusunda bir mali yıl içinde yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarının mali yılbaşında belirlenmiş olan yıllık amaç ve hedefleri doğrultusunda açıklandığı raporlardır. Bu raporlar performans esaslı bütçelemenin, hesap verebilirliğin ve saydamlığın en önemli araçlarından biridir. Aynı zamanda performans raporları bir yaptırım aracıdır. Bu raporlar sayesinde kurumların belli bir süre içinde gösterdikleri performans parlamentoların ve kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

21 OECD ülkesi, Performans sonuçlarını kamuoyuna rapor etmesine rağmen politikacılar bu bilgileri çok fazla kullanmamaktadırlar. Ülkelerin %25'inde performans sonuçlarına ilişkin olarak Devlet çapında bir rapor yayınlanırken, ülkelerin %45'inde her bakanlık kendi performansına ilişkin olarak performans raporu yayınlamaktadır. Ülkelerin %25'i performans sonuçlarına Devlet çapında yayımlanan dokümanların bir parçası olarak yer verirken, %33'ü bu bilgilere diğer bakanlıkların

⁴⁴ ibid

⁴⁵ ibid, s.13

özel dokümanlarında yer vermektedirler.⁴⁶

Avustralya’da yıllık raporlar önemli performans raporlama aracı haline gelmiştir. Kanada’da performans bilgileri parlamentolara yıllık performans raporları vasıtasıyla raporlanmaktadır. Danimarka’da yıllık raporlar temel performans raporlama araçlarıdır. Finlandiya’da departmanlar ve kurumlar performans bilgileri içeren yıllık raporlar hazırlamak zorundadır. Fransa’da mali performans bilgileri yıllık raporlarda yer almaktadır.. Hollanda, İsveç ve İngiltere’de, performans bilgilerine yıllık raporlarda yer verilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde kurumlar performans planında belirlenen amaçlar ile mevcut performansın karşılaştırıldığı yıllık performans raporları yayınlamak zorundadır.

Performans bilgilerinin bütçe hazırlama süreci ile bağlantılı olarak sistematik bir şekilde toplanıp toplanmadığını ve bütçe teklifleri ile bağlantılı olarak yayımlanıp yayımlanmadığını sorguladığımızda ise, Avustralya’da yıllık raporların, Kanada’da yıllık raporlar ve iş planlarının, Danimarka’da yıllık planların, İsveç’te yıllık raporlar ve performans raporlarının bu amaçla kullanıldığını, Finlandiya’da sonuç sözleşmelerinin bir özetine bu amaçla bütçe dokümanında yer verildiğini, Hollanda’da bakanlıkların bu bilgilere bütçe sürecine bilgi sağlamak için bütçe tahminlerinde yer verilmesinin zorunlu olduğunu, Yeni Zelanda’da departmanların ve kurumların mali tahmin raporları ve her çıktı grubu için performans belirleme belgesi hazırladığını görmekteyiz.⁴⁷

⁴⁶ ibid, s.12

⁴⁷OECD, “Overview of Key Performance Management Issues”, 2001

4. PERFORMANS ÖLÇÜMÜ

Performans esaslı bütçelemeenin en önemli kısmını, hedefler ile kaynakların ilişkilendirilmesi ve hedefler doğrultusunda kamu kesiminin performansının ölçülmesi oluşturmaktadır. Performans ölçümü performans esaslı bütçelemeenin her aşaması için büyük önem taşımaktadır. Performansın ölçülmesi için gerekli olan en önemli unsurlardan biri performans ölçüm sistemlerinin oluşturulmasıdır. İyi bir performans ölçüm sistemi, güvenilir ve yeterli bilgilerin toplanmasını sağlamalıdır. Sistematik şekilde veri üretilmesi, üretilen verilerin güvenilirliğinin sağlanması önemlidir. Güvenilir olmayan veri üretilmesi bu veriler vasıtasıyla üretilen bilgilerin karar vericiler tarafından kullanılmamasına sebep olabilir. Performans ölçümü için çeşitli araçlar kullanılır. Performans göstergeleri bu araçlardan bir tanesidir.

4.1. Performans Göstergeleri/Ölçütleri/Kriterleri

Performans göstergeleri, yürütülen kamu hizmetlerini çeşitli açılardan değerlendirebilmek ve çıktı ve sonuçlarını ölçebilmek için kullanılan değer veya özelliklerdir.

Performans göstergeleri performans ölçümü ve değerlendirmesi yapabilmek için kullanılan araçlardır. Bu araçlar vasıtasıyla performans değerlendirmesini en iyi şekilde yapabilmek için bazı özelliklere sahip olmaları gerekir. Genellikle göstergelerin özellikli, zamana bağlı, ölçülebilir, ulaşılabilir ve gerçekçi olması arzu edilir. Gösterge belirlemek her zaman çok kolay olmamaktadır. Ayrıca bir kurum için ne kadar gösterge belirlenmesi gerektiği de tartışma götürülen bir konudur. Bir kurum için oluşturulacak göstergeler kurumun bütün faaliyetlerini kapsayacak nitelikte ve sayıda olmalıdır. Aynı zamanda gereğinden fazla gösterge belirlenmesi ise gereksiz iş yüküne sebep olabilir.

Performans göstergeleri girdi göstergeleri, çıktı göstergeleri, kalite göstergeleri, sonuç göstergeleri gibi çeşitli türlere ayrılmıştır. Bu gösterge türlerinin her biri bir kamu hizmetini yürütürken yapılan faaliyetlerin, kullanılan kaynakların, ya da üretilen çıktılarının ve çıktılar vasıtasıyla toplumda meydana gelen etkilerin birini değerlendirmeyi amaçlamaktadır.

OECD Ülkelerinin %12'sinde Bakanlık veya birimi denetleyen yasama komisyonundaki politikacılar tarafından, %8'inde yasamanın içinde bütçe komisyonunda bulunan politikacılar tarafından, %11'inde kabine tarafından, %8'inde hükümetin başı tarafından, %58'inde ilgili bakanlık veya birimden sorumlu olan bakan tarafından performans göstergeleri karar alma sürecinde kullanılmaktadır.⁴⁸

5. POLİTİKACILARIN DESTEĞİ

Performans esaslı bütçelemenin tüm unsurlarının oluşturulması ve uygulanması için en önemli faktör politikacıların desteğidir. Politikacıların desteği sağlanamazsa tüm unsurlar yasal düzenlemelerle yerine getirilmeye çalışılsa bile uygulamada istenilen başarı ve getiri elde edilemeyecektir. Bu sistemin en önemli getirilerinden biri, politikacılara karar alma süreçlerinde yardımcı olacak bilgilerin sağlanmasıdır. Bütçeleme sürecinde parlamentolara sunulan önemli bilgilerden yararlanılması amaçlanmaktadır. Ancak politikacılar, bu bilgilerden yararlanmayı reddederlerse üretilen bilgiler bir kenara atılır ve harcanan kaynaklar boşa gitmiş olur. “Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde Performans esaslı Bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları çok uzun süredir devam etmesine rağmen hala tümüyle bu sisteme geçilememiştir. Bunun en önemli sebebi Parlamento'nun bu sistemi benimseyememiş olması ve üretilen performans bilgilerini karar alma sürecinde kullanma konusunda

⁴⁸PUMA, “Public Sector Modernization:Governing for Performance”, GOV/PUMA (2003)20/REV,2003, s.12

direnme göstermesidir.”⁴⁹

Politikacıların desteği başka bir yönden de önemlidir. Bu sisteme geçiş aynı zamanda büyük ölçüde kültür değişikliği gerektirmektedir. Ülkelerde eskiden oturmuş olan ve kamu çalışanlarının uygulamaya ve bir parçası olmaya alışık oldukları saydam olmayan, çıktıları önemsemeyen, sorumlulukların ve görevlerin tam belli olmadığı, performansı düşük olan kurum ve kişilerin sistem dışına itilmesine izin vermeyen ve çeşitli kesimlerin menfaatlerine olan bir uygulama bulunmaktadır. Daha saydam, daha fazla hesap verebilirliğe dayalı ve sistemdeki tüm aktörlerin yaptıklarından dolayı hesap vermek zorunda olduğu bir anlayışa geçiş çok kolay olmayacaktır ve toplum bu geçiş sürecinde direnme gösterecektir. Bu direnişi kırmanın bir yolu da politikacıların desteğidir. Politikacılar sistemin başında olan ve önder niteliği bulunan aktörlerdir. Onların desteği ve kararlılığı gerekli olan kültür değişimini hızlandıracaktır.

⁴⁹BIÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, “Budgeting in the United States”, OECD Journal on Budgeting, Volume. 3 No.2,2003, s.38

III. BÖLÜM

OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

OECD ülkelerinde performans yönetimi ile beraber performans esaslı bütçeleme sistemine geçme konusunda önderliği 1980'lerin sonlarında Yeni Zellanda ve Avustralya yapmıştır. 1990'ların ortalarında Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, 2000'li yılların başlarında Avusturya, Almanya ve İsviçre performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde çalışmalara başlamışlardır.⁵⁰

OECD/Dünya Bankası'nın 2003 yılında yaptığı "Bütçe uygulamaları ve süreçleri" anketine 27 OECD ülkesi cevap vermiştir. Bu ülkelerden % 72 si bütçe dokümanlarında mali olmayan performans bilgilerine yer vermektedir. Bunların %52 si bütçe sürecinin bir parçası olarak kabul edilen hedeflere sahiptir. Norveç, Finlandiya, Hollanda, Yeni Zellanda ve Amerika Birleşik Devletlerinde hedefler resmi olarak bakan tarafından ortaya konmaktadır ancak aynı zamanda bütçe sürecinin bir parçası olarak Maliye Bakanlığı ile anlaşılmaktadır. Sadece 9 ülkenin Maliye Bakanlığı'na yıllık olarak sunulan hedef sonuçları bulunmaktadır.⁵¹ Gerçek anlamda performans esaslı bütçeleme uygulayan ülke sayısı ise oldukça azdır. Ülkelerin içinde Hollanda ve Yeni Zellanda'nın da bulunduğu sadece %18'i harcamaların tümü ya da çoğunu hedeflere bağlamaktadır. Yine 2003 verilerine göre, OECD üyesi ülkelere %55 i daha önce açıklanmış hedefler doğrultusunda önemli programların başarısını

⁵⁰OECD, Policy Brief, "Public Sector Modernization: Governing for performance",2004, s.4

⁵¹PUMA, "Public Sector Modernisation: Governing For Performance", GOV/PUMA(2003)20/REV,2003, s.8-9

gözden geçirmektedir.

Performans sonuçlarının bütçe tahsislerini belirlemesi açısından OECD ülkelerine bakılacak olursa, ülkelerin %31'i performans sonuçlarının bu amaç için kullanılmadığını belirtmektedirler. %42'si performans sonuçlarının Maliye Bakanlığı tarafından ödeneklerin programlar arasında dağıtım kararları verilirken kullanıldığını söylemektedir. Ancak bu bilgilerin ne şekilde kullanıldığı ve karar alma sürecinde ne kadar etkili oldukları açık değildir. Ülkelerin bu konuda uzun tecrübeye sahip olan Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri de dahil olmak üzere, %42 si yürütme kanadını veya yasama kanadını oluşturan politikacılar tarafından performans ölçütlerinin herhangi bir karar alma sürecinde kullanılmadığını raporlamıştır.⁵²

Seçilen bazı OECD ülkelerinde performans esaslı bütçelemeye ilişkin önemli bazı unsurları aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

Tablo:2 BAZI OECD ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE İLİŞKİN UYGULAMALAR⁵³

Avustralya	Sonuç odaklı bir bütçeleme sistemi benimsenmiştir.1999-2000 bütçe döneminde tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçeleme ile tam anlamıyla tahakkuk esaslı sonuç ve çıktı çerçevesi oluşturulmuştur. Kurumlar ilgili bakanlar ile sonuç hedefleri oluşturmaktadır. Oluşturulan hedefler Maliye Bakanı tarafından onaylanmaktadır. Kurumlar ilgili sonuç hedefleri için çıktı üretmekle sorumludur. Ayrıca çıktı üretenler ile çıktı satın alanlar arasında satın alma sözleşmeleri yapılmaktadır. Yıllık raporlar da hedeflenenlere ne derecede ulaşıldığına dair bilgiler yer almaktadır. Kurumlar tarafından etkililik ve etkinlik göstergeleri olmak üzere iki tür gösterge oluşturulmaktadır.
Kanada	1994 yılında yapılan program gözden geçirmesi ile Kanada sonuç odaklı yönetime geçmiştir. Bütün kurum ve departmanlar “önemli sonuç taahhütleri” ile orta ve uzun vadeli sonuçlara odaklı planlama ve raporlama yapmaya başlamışlardır. Planlar ve raporlar Parlamento'ya ve kamuya açıklanmaktadır.
Fransa	Temel odaklanma çıktıları üzerinedir. 1997 den bu yana bütçe kümeleri oluşturulmuştur. Bu kümeler mevcut bütçe bölümlerinin sonuçlara göre gruplandırılmasıdır.2001 yılında bir reform yapılmış ve

⁵² ibid, s.9

⁵³ Bu tablo Jens Kromann Kristensen, Walter S. Grosszyk ve Bernd Bühler 'e ait olan ve OECD Journal on Budgeting Volume 1, No.4'de yer alan “Outcome- focused Management and Budgeting “ ve Office of The Auditor General of British Columbia tarafından yayımlanan “Internal Themes of Public Sector Reform and Performance Management” adlı makalelerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

	programlar oluşturulmuştur. Parlamento, misyon denilen hükümetin sonuç hedeflerine bölünen programlar üzerinde oylama yapacaktır. Her misyona performans göstergeleri eşlik edecektir. Merkezi bütçe nakit esası olmaya devam edecektir Çalışmalar hala tamamlanmamıştır.
Japonya	Japonya 2001 yılının başlarında Devlet çapında bir politika değerlendirme sistemi getirmiştir. Bu sisteme göre, her bakanlık politika, program ve proje değerlendirme yürütmek zorundadır. Bakanlıklar kendi değerlendirme yaklaşımlarını oluşturma serbestisine sahiptirler. Performans değerlendirme sisteminde temel amaçlar ile ölçülebilir hedefler birbirinden ayrılmıştır. Ölçülebilir hedefler, temel amaçlara ulaşılmasına katkı sağlarlar. Bakanlıklar mümkün olduğunca sonuç hedefleri belirlemek zorundadırlar. Belirlenen çıktı ve sonuç hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda elde edilen mevcut performansın ölçülerek sonuçların yayımlanması gerekmektedir.
Norveç	1997 yılında performans yönetimi ve bütçeleme için yeni bir çerçeve çizilmiştir. Her bakanlık ve Devlet kurumu stratejik plan, yıllık plan, yıllık performans raporu hazırlamak ve değerlendirmeler yürütmek zorundadır.
İngiltere	1998 yılından bu yana yönetim ve bütçeleme kararları sonuç ve çıktı bilgilerine dayanarak alınmaktadır. Oluşturulan çerçevenin iki önemli unsuru bulunmaktadır. “kamu hizmeti sözleşmeleri” ve “Hizmet Sunumu Sözleşmeleri”. Bütçe görüşmeleri temelde sonuçlara dayanmaktadır. Kamu hizmetleri sözleşmelerinde hedefler belirlenmekte ve kamu hizmetleri sözleşmeleri kabine komisyonunda tartışılmakta ve aynı komisyonda bütçe tahsisleri yapılmaktadır. İngiltere’de kaynakların tahsisi yıllık performans hedeflerinin belirlenmesi ile yapılmaktadır. Performans esaslı bütçeleme ile ilgili en önemli uygulama kapsamlı harcama gözden geçirimleridir. Bunlar sayesinde Devlet, departmanlar seviyesinde kaynakların tahsisi ile ölçülebilir performans hedefleri arasındaki bağlantıyı kurmaktadır ve departmanların içsel bütçe süreçleri ile ilgili olarak esneklik tanımaktadır.
Yeni Zelanda	Yeni Zelanda performans ile kaynak tahsisi arasındaki en sıkı bağı kuran ülkelerden biridir. Performans ölçümü bütçe sürecine doğrudan satın alma sözleşmeleri ve çıktı bütçelemesi yolu ile bağlanmıştır. Bakanlar, Devletin ulaşmaya çalıştığı sonuçlardan sorumludur. Devlet bu sonuçlara ulaşmak için gerekli olan çıktıları belirlemektedir ve kaynakları bu çıktılara tahsis etmektedir. Bütçe süreci girdilerden çok performans bilgisine dayanmaktadır.

1. ÜLKE ÖRNEKLERİ

1.1. İngiltere

1.1.1. İdari Yapı

İngiltere’de Devletin yönetim şekli anayasal monarşidir. İngiltere 47 ülke, 7 metropolit ülke, 26 yöre, 9 bölge ve üç adadan oluşmaktadır.

İngiltere, 10’uncu yüzyıla kadar birleşik olarak varlığını sürdürmüştür. İngiltere ve Wales arasındaki birleşme, 1284 yılında yapılan Rhuddlan Kanunu ile

gerçekleşmiştir. 1707 Birleşim Kanununda İngiltere ve İskoçya “Büyük Britanya” adı altında daimi bir birleşme konusunda anlaşmışlardır. Büyük Britanya ve İrlanda’nın yasal olarak birleşmesi 1801 yılında “Büyük Britanya ve İrlanda Birleşik Krallığı” adı altında gerçekleşmiştir. 1921 yılında İrlanda ikiye ayrılmıştır ve “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı” 1927 yılında son halini almıştır. İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmamaktadır. Tüzükler, kanunlar ve uygulamalardan oluşan bir yasal sistemi vardır.⁵⁴

Devlet organlarından yürütme organı Devletin başı, (Kraliçe II. Elizabeth), hükümetin başı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Yasama organı iki meclisten oluşmaktadır. Bunlardan Lordlar Meclisi, 1200 koltuktan oluşmaktadır. Genel Meclis ise 659 koltuktan oluşmaktadır. Üyeleri 5 yıllık bir dönem için genel seçim ile seçilmektedir.⁵⁵

1.1.2. Performans Esaslı Bütçeleme

İngiltere’de 1998 yılında hükümet “kapsamlı bir harcama gözden geçirimi” başlatmıştır. Bu gözden geçirim ile kaynak tahsis edilen her harcama alanı incelenmiştir. Ayrıca ilk defa departmanların harcama programlarına tahsis edilen kaynakların karşılığında elde edilen hizmet kalitesindeki gelişmeler konusunda kararlar alınmış ve bu kararlar 1998 yılında her Devlet departmanı için oluşturulan “Kamu Hizmeti Sözleşmeleri”nde (PSA) yayımlanmıştır. Her departman için hazırlanan kamu hizmeti sözleşmelerinde departmanın amacı, hedefleri, ve performans hedefleri belirlenmiştir.

⁵⁴ <http://burns.dcb.du.edu/government.asp?76>, <04.03.2005>

⁵⁵ ibid

2000 yılında ikinci bir harcama gözden geçirimi yapılmıştır. Bu gözden geçirim sonucunda Kamu yapısında bir değişiklik yapılmış ve kamu hizmeti sözleşmelerini tamamlayıcı bir araç olarak “Hizmet Sunumu Sözleşmeleri” getirilmiştir. Hizmet sunumu sözleşmelerinde yer alan çıktı ve işlem odaklı hedeflere hizmet sunumu sözleşmelerinde yer verilmiştir.

2000 yılında yapılan yeni kamu hizmeti sözleşmeleri 2001–2004 yılları arasındaki dönemi kapsamaktadır.⁵⁶

1.1.2.1. Tanımlar

Aşağıdaki tanımlar İngiltere’de performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme alanında kullanılan tanımlardır.⁵⁷

Amaç (Aim)

Amaç organizasyonun gelecekte ulaşmaya çalıştığı vizyon bildirimini ifade eder.

Tutumluluk (Economy)

Tüketilen girdilerin maliyeti ile ilgilidir. Tutumluluk ölçütleri gerekli girdileri sağlamak için doğru fiyatların ödenip ödenmediğini gösterir.

Etkinlik (Efficiency)

⁵⁶ HM Treasury, General Expenditure Policy, “Outcome Focused Management in the United Kingdom”,s.1, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1A4/0F/GEP_outcome%20focused%20management.pdf, <02.02.2005>

⁵⁷ELLIS Kevin, MITCHELL Stephen, “Outcome–focused Management in the United Kingdom” OECD Journal budgeting,Volume.1,No.4, 2002,s.127

Girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkiyi ifade eder. Çıktıların girdilere oranıdır.

Etkililik (Effectiveness)

Çıktıların istenilen sonuçlara ne ölçüde ulaştığıdır. Etkililik ölçütleri belirli bir girişim ile sonuçlar arasındaki bağın ne derece güçlü olduğu ile ilgilendir.

Maliyet- Etkinlik (Cost Effectiveness/Value for Money)

Tüketilen kaynaklar ile ulaşılan sonuçlar arasındaki ilişkidir. Maliyet-Etkinlik ölçütleri, girişimlerin maliyetlerinin ne derecede arzu edilen sonuçlara dönüştürüldüğünü açıklığa kavuşturur. Maliyet-etkinlik ölçütleri hangi girişimlerin en az maliyetle arzu edilen sonuçlara ulaşmayı sağlayacağını göstermek için kullanılır.

Girdiler (Inputs)

Bir çıktının üretimine ve sunumuna katkıda bulunan kaynaklardır. Girdiler genel olarak emek gücü, fiziksel kaynaklar, yönetim hizmetleri ve teknoloji sistemlerinden oluşur.

Hedefler (Objectives)

Bir hedef, orta ve uzun vadede izlenen başlıca isteklerin ifadesidir. Hedefler, izlenen stratejinin başlıca öğeleridir.

Sonuçlar (Outcomes)

Sonuçlar Devlet faaliyetlerinin toplum üzerindeki etkileri veya toplum üzerinde meydana getirdiği sonuçlardır. Sonuçlar, Devlet faaliyetlerinin yürütülmesi ile toplum üzerinde isteyerek veya istenmeden meydana getirilen etkilerdir.

Çıktılar (Outputs)

Bir organizasyon tarafından üretilen ürün ve hizmetlerdir.

Performans Ölçütleri (Performance Measures)

Performans ölçütleri performansın sağlıklı bir şekilde sağlanabileceği altyapıyı ya da araçları oluşturur. Hesap verebilirlik ve yönetim amaçları için performans ölçütleri, performans hedefleri veya performans standartları ile beraber yer almaktadır.

Performans Standartları (Performance Standarts)

Belirlenmiş veya istenilen bir performans seviyesine ulaşmayı veya kabul edilebilir en az performans seviyesini ifade eder.

1.1.2.2. Sistemin Temel Unsuları

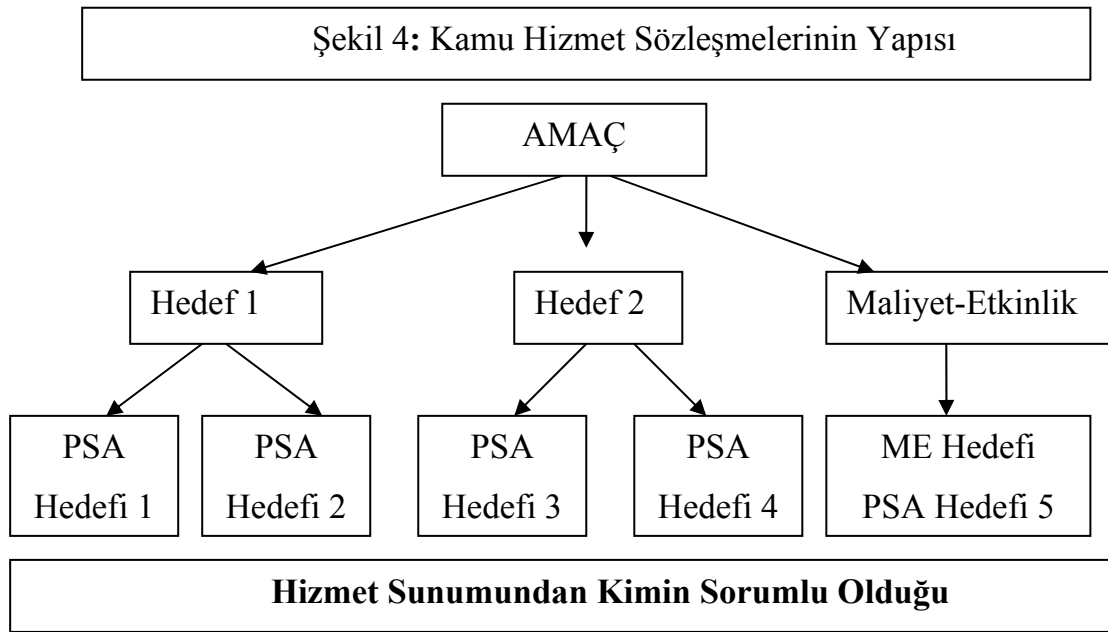
1.1.2.2.1. Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri (Public Service Agreements)

Kamu hizmeti sözleşmeleri Hazine ile departmanlar arasında yapılan sözleşmelerdir.⁵⁸ Kamu hizmetleri sözleşmeleri İngiltere’de kamu kesiminde performansın yönetilmesinde önemli bir role sahip olan departmanlara ait sonuç hedeflerini içermektedir.

Her departman için hazırlanan kamu hizmeti sözleşmelerinin en üst düzeyinde bir “amaç”, amacın altında departmanların üst düzey hedefleri bulunmaktadır. Üst düzey hedeflerin altında ise departmanların üst düzey hedeflerini performansın ve

⁵⁸Office of The Auditor General of British Columbia , “Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United Kingdom”, s.10, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

gelişmelerin ölçülebileceği özellikli kavramlara çeviren PSA hedefleri yer almaktadır. Ayrıca her kamu hizmeti sözleşmesi bir maliyet-etkinlik hedefi içermektedir. Maliyet-etkinlik hedefi, girdiler ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi ölçmeyi sağlar. Kamu hizmeti sözleşmesi, hizmet sunumundan sorumlu olan bakanın hesap verebilirliği ile ilgili detaylarla sona erer⁵⁹. Kamu hizmetleri sözleşmelerinin yapısı aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.



Kaynak:HM Treasury, General Expenditure Policy, “Outcome Focused Management in The United Kingdom”, s.3
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1A4/0F/GEP_outcome%20focused%20management.pdf

İngiltere’de yapılan bağımsız bir çalışma 1998 yılında yapılan Kamu Hizmetleri Sözleşmelerinde yer alan hedefleri incelemiş ve bunların çoğunlukla süreç hedefleri

⁵⁹ HM Treasury, General Expenditure Policy, “Outcome Focused Management in the United Kingdom”, s.2, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1A4/0F/GEP_outcome%20focused%20management.pdf

olduğunu ortaya koymuştur. Çalışmaya göre, hedeflerin %51 i süreç, %27 si çıktı, %11 i ise sonuç hedefi'dir. Belirlenen hedeflerin büyük bir çoğunluğu süreç odaklıdır.

2000 yılında ikinci bir harcama gözden geçirimi yapılmış ve sonuç hedeflerinin artmasını sağlamak için Kamu Hizmeti Sözleşmelerinin yapısı değiştirilmiş ve sisteme "Hizmet Sunumu Sözleşmeleri" dahil edilmiştir.

2000 yılında yayımlanan kamu hizmetleri sözleşmeleri Nisan 2001-Mart 2004 sürecini kapsamaktadır. Toplamda 160 hedef bulunmaktadır.28 tanesi, birden fazla departman tarafından paylaşılmaktadır ve bu yüzden birden fazla Kamu Hizmeti Sözleşmesinde bulunmaktadır. Milli denetim ofisinin raporlarından birinde 2000 yılında yapılan Kamu Hizmetleri Sözleşmelerinin %67'sinin sonuç odaklı hedefler, %14'ünün süreç hedefleri olduğunu ifade edilmektedir. Bu durum hizmet sunumu sözleşmelerinin sisteme dahil edilmesinden kaynaklanmaktadır.⁶⁰

Departmanların internet sayfalarında Kamu Hizmeti Sözleşmelerine ait bir teknik nota yer verilmektedir. Bu notta her hedefin nasıl ölçüleceği, verilerin kaynakları, temeli, tanımları hakkında detaylı bilgiler yer almaktadır.

Kamu Hizmeti Sözleşmelerindeki hedeflere ulaşılması departmanlardan sorumlu bakanların sorumluluğudur. Hedeflerin belirlenmesi süreci siyasi hesap verebilirliği yansıtmaktadır. Son kamu hizmeti sözleşmesi kabinenin bir komisyonu ve başbakanlık ofisince tartışılmıştır.

Hazinede görevli kamu personeli sözleşmenin yapılmasından önce tasarı halini gözden geçirmiş ve önerilerde bulunmuştur. Hazine ayrıca kamu hizmeti

⁶⁰ELLIS Kevin, MITCHELL Stephen, "Outcome-focused Management in the United Kingdom"OECD Journal Budgeting, Volume.1,No.4, 2002,s.111

sözleşmelerinin hazırlanmasında ve sonuç hedeflerinin oluşturulmasında rehberlik sağlamaktadır.

Kamu hizmeti sözleşmelerindeki hedefleri oluşturma süreci departmandan departmana değişmektedir. Genellikle departmanlar hizmet sunuculara hedeflerin yapısı, ölçümü ve seviyesi hakkında danışmaktadır. Bu durum yüksek seviyeli sonuç hedeflerini alt seviyedeki hedeflere dönüştürmeyi kolaylaştırmaktadır.

Sonuç hedeflerine daha fazla yer verilmesiyle birlikte karşılaşılan en büyük sorun departmanların kontrolü dışındaki faktörlerin sonuç hedeflerine ulaşmaya olan etkileri izah etmenin zorluğudur. Departmanlar Hizmet Sunumu Sözleşmelerinde bu faktörler hakkında detaylı bir şekilde bilgi vermeleri için teşvik edilmektedir.

1.1.2.2.2. Hizmet Sunumu Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements)

Her Devlet departmanı için hizmet sunumu sözleşmeleri (SDA) ilk defa 2000 yılında imzalanan kamu hizmeti sözleşmelerini desteklemek için yayımlanmıştır. Hizmet Sunumu Sözleşmelerinin tümüne her departmanın internet sayfalarında yer verilmektedir.

Kamu hizmeti sözleşmeleri “ne” sorusuna cevap verirken, hizmet sunumu sözleşmeleri “nasıl” sorusuna cevap vermektedir. Hizmet sunumu sözleşmelerinin ilk bölümünde departmanların Kamu hizmeti Sözleşmelerinde yer alan hedeflerini nasıl gerçekleştireceği ortaya konmaktadır. Bazı durumlarda ayrıca eğer Kamu Hizmeti Sözleşmelerinde belirlenen sonuç hedefine ulaşılmasını etkileyecekse Hizmet Sunumu Sözleşmeleri departmanın kontrolü dışında olan unsurları da içermektedir. Hizmet Sunumu Sözleşmelerinin diğer bölümlerinde her departmanın gelecek 3 yılda

etkinliğini ve performansını geliştirmek için ne yapacağı ile hangi yöntemleri ve yönetim araçlarını kullanacağı hakkında bilgiler yer alır.⁶¹

1.1.2.2.3. İş Planları

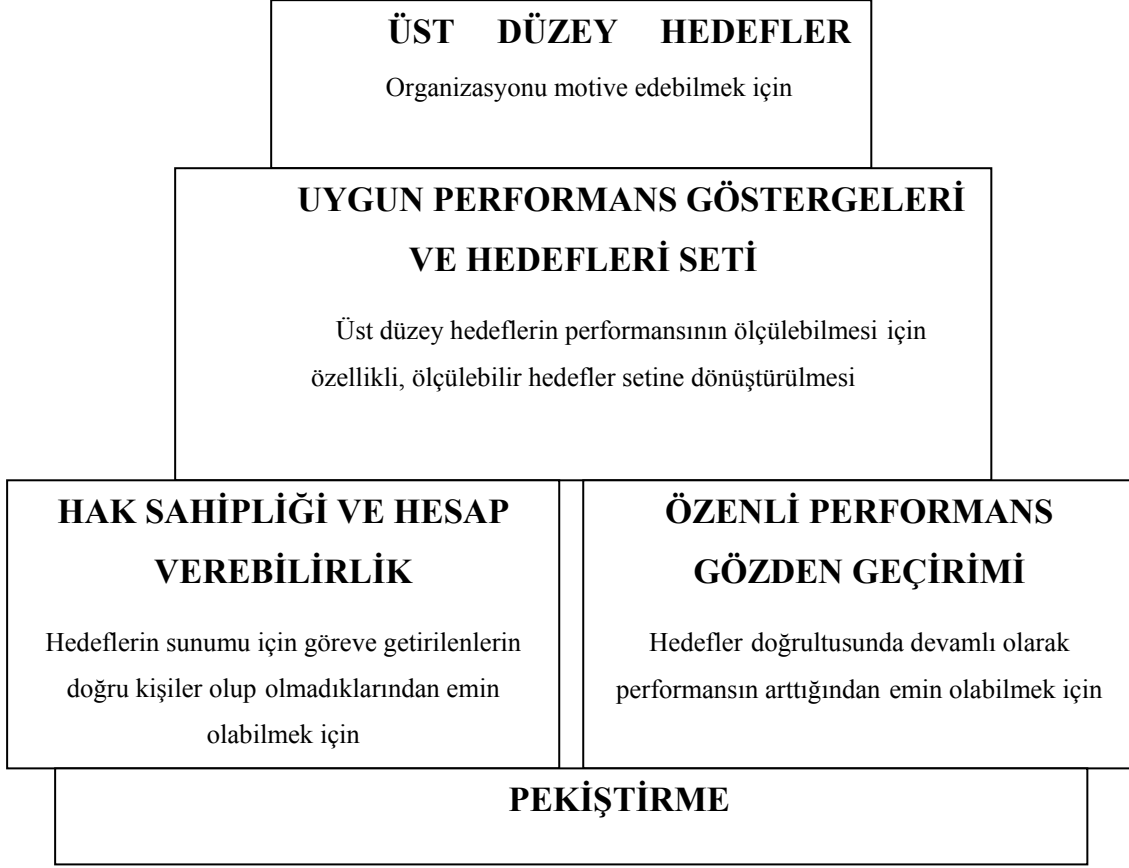
İş planlaması modeli kamu hizmetleri verimlilik panelinde oluşturulmuştur. Panel üst dereceli özel sektör ve kamu sektörü değişim yönetimi uzmanlarından oluşmaktadır. Bu uzmanlar Devlet departmanlarının ve kurumlarının kamu hizmetlerinin performansını ve kamu hizmetlerinin sunumunu geliştirebilmek için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

Aşağıdaki şekilde “Amaç” ve “Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri” vasıtasıyla ortaya konulan üst dereceli hedefler oluşturulmasının ve uygun bir gösterge ve hedefler setine dönüştürülmesinin ne kadar önemli olduğu gösterilmektedir. Kurumlar hedefler için hesap verebilirliği sağlamalı ve iyi performansın ödüllendirildiği güçlü bir performans gözden geçirim sistemi oluşturmalıdır.⁶²

⁶¹ELLIS Kevin, MITCHELL Stephen, “Outcome–focused Management in the United Kingdom” OECD Journal on Budgeting, Volume.1, No.4, 2002, s.123

⁶²ibid, s.117

Şekil 5:İş Planlaması Modeli



Kaynak:HM Treasury, General Expenditure Policy,"Outcome Focused Management in the United Kingdom",s.7

1.1.2.2.4. Sonuç Hedefleri ile Kaynakların İlişkilendirilmesi

1998 yılına kadar departmanlara ait bütçeler üç yıllık bir dönemi kapsamıştır. Bu bütçeler sayesinde departmanlar harcamadıkları paraları bir sonraki yıl harcama imkanları bulunmaktaydı. Böylece orta vadeli planlama desteklenmekteydi ve ayrıca yılsonlarında gereksiz yere para harcanması engellenmekteydi.

1998 yılında kamu hizmetleri sözleşmeleri getirilmiştir ve hükümetin kaynak dağılımını, açık bir şekilde departmanlar tarafından ölçülebilir ve özellikli hedeflere

ulaşma konusundaki taahhütlerine bağlamıştır. Reform çerçevesinde Devlet departmanları fonları harcama programlarının değişik kolları arasında yeniden tahsis etme konusunda özgürdürler. Bir kere departman hizmet sunumu sözleşmesini yaptıktan sonra kaynakları esnek bir şekilde hedeflere ulaşmak için kullanabilmektedir.⁶³

Performans göstergeleri, bütçe sürecinde bütçeyi oluşturmak, gözden geçirmek ve hedefler doğrultusunda ulaşılanları sistematik bir şekilde değerlendirmeyi sağlamak için kullanılmaktadır. İngiliz hükümeti kaynakların dağıtımını sürecini yıllık performans hedeflerinin oluşturulması süreci ile birleştirmiştir. Harcama gözden geçirimleri sayesinde kaynakların tahsisi, açık bir şekilde özellikli ve ölçülebilir performans hedeflerinin ulaşılmasına dair departmanların taahhütleri ile bağlanmıştır.⁶⁴

2000 yılında yapılan harcama gözden geçiriminde kaynaklar departmanlara gelecek üç yıl için (2001-2004) tahsis edilmiştir. Aynı zamanda tahsis edilen bu kaynaklarla hangi hedeflere ulaşacaklarını gösteren kamu hizmeti sözleşmeleri imzalanmıştır.

Kabine komisyonunun tartışmalarını bilgilendirmek üzere departmanlardan istedikleri ilave kaynaklar ile üretecekleri çıktılar ve sonuç hedeflerindeki gelişmeler hakkında bilgi vermesi istenmiştir.

1.1.2.2.5. İzleme ve Raporlama

İngiltere’de Hazine her üç ayda bir hedefler düzeyinde ne derecede ilerleme kaydedildiğine dair bilgi toplar ve bunu kabine komisyonuna sunar.Yeni bilgilerin

⁶³Office of The Auditor General of British Columbia , “Notes on Public Sector Reform and Performance Management: the United Kingdom”, s.11, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

⁶⁴ ibid,s.14

ulaşılabilir olup olmaması göstergeler ve göstergelerin dayandığı verilere göre değişmektedir.Örneğin enflasyondaki veriler ayda bir elde edilebilmektedir. Ancak üniversite giriş sınav sonuçlarına ait verilere ancak yılda bir ulaşılabilir.

Hedefler doğrultusunda elde edilen gelişmeler daha sonra yapılacak olan bütçe sürecinde verilecek olan kaynaklarla ilgili kararlara altyapı sağlar.⁶⁵

1.2. Amerika Birleşik Devletleri

1.2.1. İdari Yapı

Amerika Birleşik Devletleri Federal bir cumhuriyettir. Güçlü bir demokratik geleneğe sahiptir. 50 federe Devlet ve bir bölgeden oluşmaktadır. Bağımsızlığını 4 Temmuz 1776 tarihinde kazanmıştır. Anayasası 17 Eylül 1787 tarihlidir. Hukuki sistemi İngiliz İçtihat Hukukuna (Common Law) dayanmaktadır.⁶⁶

Devlet organlarından yürütme organı, Başkan ve Bakanlar Kurulundan oluşmaktadır. Başkan aynı zamanda hükümetin de başıdır. Bakanlar kurulu, Başkan tarafından senatonun onayı ile atanmaktadır. Yasama organı, Senato ve Temsilciler Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Senato 100 üyeye sahiptir. Bunlardan üçte biri her iki yılda bir yenilenmektedir. Temsilciler Meclisi 435 koltuktan oluşmaktadır. Üyeler genel seşimle iki yıllık bir dönem için seçilmektedir.⁶⁷

1.2.2. Bütçe Sürecini Yönlendiren Kurumlar

Yönetim ve Bütçe Ofisi (Management and Budget Office-OMB)

⁶⁵ HM Treasury, General Expenditure Policy, "Outcome Focused Management in the United Kingdom", s.11, http://www.hm-treasury.gov.uk/media/1A4/0F/GEP_outcome%20focused%20management.pdf

⁶⁶ <http://burns.dcb.du.edu/government.asp?id=77,<04.03.2005>>

⁶⁷ ibid

Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB), Amerika Birleşik Devletleri'ndeki merkezi bütçe ofisidir. Beyaz sarayın içinde başkanın yürütme ofisinin bir parçasıdır. OMB yöneticisi bakan pozisyonundadır ve başkanın kabinesinin bir üyesidir. OMB'de yaklaşık 500 kişi çalışmaktadır. Temel bütçeleme fonksiyonlarının yanında başkanın bütün yürütme organının yönetimi ve koordinasyonu da ilgilenen önemli bir kurumdur. Güçlü bir yapılanmadır.

OMB'nin en önemli görevi, Başkana Federal bütçenin hazırlanması ve yürütme organı tarafından uygulanmasının izlemesi konusunda yardımcı olmaktır. OMB kurum programlarının, politikalarının ve prosedürlerinin etkililiğini ve kurumlarca yapılan fon taleplerini değerlendirir. Fonlama önceliklerini ortaya koyar. Kurum raporlarının ve kurallarının başkanın bütçesi ve idari önceliklerle uyumlu olmasını sağlar.⁶⁸

Hazine Departmanı (Department of Treasury)

Mali yönetim hizmetleri bünyesinde bulunan hazine departmanı, Devlet sektörünün ve özel sektörün, Devletin mali durumunu izleyebilmek ve maliye ve para politikalarını oluşturabilmek için ihtiyaç duyduğu Devlet çapında mali bilgileri toplar ve yayımlar. Birçok Federal kurum için merkezi bir borç toplama hizmeti görür. Günlük nakit akışını izler. Devlet çapında muhasebe ve raporlama konusunda sorumlulukları vardır.⁶⁹

Kongresel Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office-CBO)

Kongresel bütçe ofisi (CBO), yürütme organı bünyesinde bulunmaktadır. CBO'nun görevi, kongreye, bütçe kararlarında ve bütçe sürecinde faydalanmaları için

⁶⁸ OMB,Circular A-11,Part 1, Section 10, Overview of the Budget,July 2004,s.6

⁶⁹ibid

zamanında ve tarafsız analizler sunmaktır. CBO bütçe ve ekonomi ile ilgili analizler yapar, tahminlerde bulunur ve bunları kongreye sunar. Ama hiçbir zaman kongreye politika kararları konusunda öneriler getirmez.⁷⁰

Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Ofisi-GAO)

Genel Muhasebe Ofisi, (GAO) yasama organı bünyesinde yer almaktadır. GAO kongrenin araştırma koludur. Kamu fonlarının kullanımını inceler, Federal programlar ve faaliyetler ile kongreye bir bakış açısı sağlayabilecek yöntemleri, araçları, seçenekleri, önerileri değerlendirir. Bu bağlamda, GAO sürekli şekilde Federal Devletin mali denetimler, program gözden geçirimleri, değerlendirmeler, analizler, araştırmalar ve diğer hizmetler vasıtasıyla etkililiğinin artması için çalışır.⁷¹

1.2.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

1.2.3.1. Amerika Birleşik Devletleri Performans Esaslı Bütçeleme Anlayışı

Amerika Birleşik Devletleri'nde performans esaslı bütçeleme anlayışından bahsedilirken sadece Federal düzey ele alınmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nde Federal Devlet, Başkanın yürütme ofisi, departmanlar (bakanlıklar), departmanların bir parçası olan departmanlara ait kurumlar, bağımsız kurumlar, bağımsız düzenleyici komisyonlar ve az sayıda diğer özel amaçlı birimlerden oluşmaktadır.⁷²

⁷⁰ibid,s.7

⁷¹ibid, s.7

⁷² BIÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume. 3, No.2,2003, s.39

Sistem, programlar üzerine oturtulmuştur. Ayrıca Amerika Birleşik Devletleri performans esaslı bütçeleme sistemine geçerken, bütçe dokümanlarının yanında yıllık performans planları hazırlanması yolunu seçmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan performans esaslı bütçeleme sisteminin başlıca unsurları stratejik planlar, yıllık performans planları, performans raporları ve program değerlendirmesidir.

1.2.3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçiş Süreci

Amerika Birleşik Devletleri'nde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecini tek başına değil ama bir reformlar paketinin bütünü içinde değerlendirmek daha doğru olacaktır.

Birçok ülkede tarih boyunca kamu reformlarının temel amacı kamu harcamalarının kısıtlanması olmuştur. Ancak ABD'de durum biraz daha farklıdır. Devlet harcamaları birçok Avrupa ülkesinden daha düşük olmasına rağmen, ABD'de kamu harcamalarının tepki toplamasının ve reformlara ihtiyaç duyulmasının sebebi, kamu harcamalarının çok küçük bir bölümünün sosyal harcamalara ayrılmasıdır. Bu durumdan şikâyetçi olan Amerikan halkı 1970'li yıllarda Federal Devletin bürokrasi yüzünden gereksiz para harcadığına inanmış ve Federal Devlete karşı güvenini yitirmeye başlamıştır.

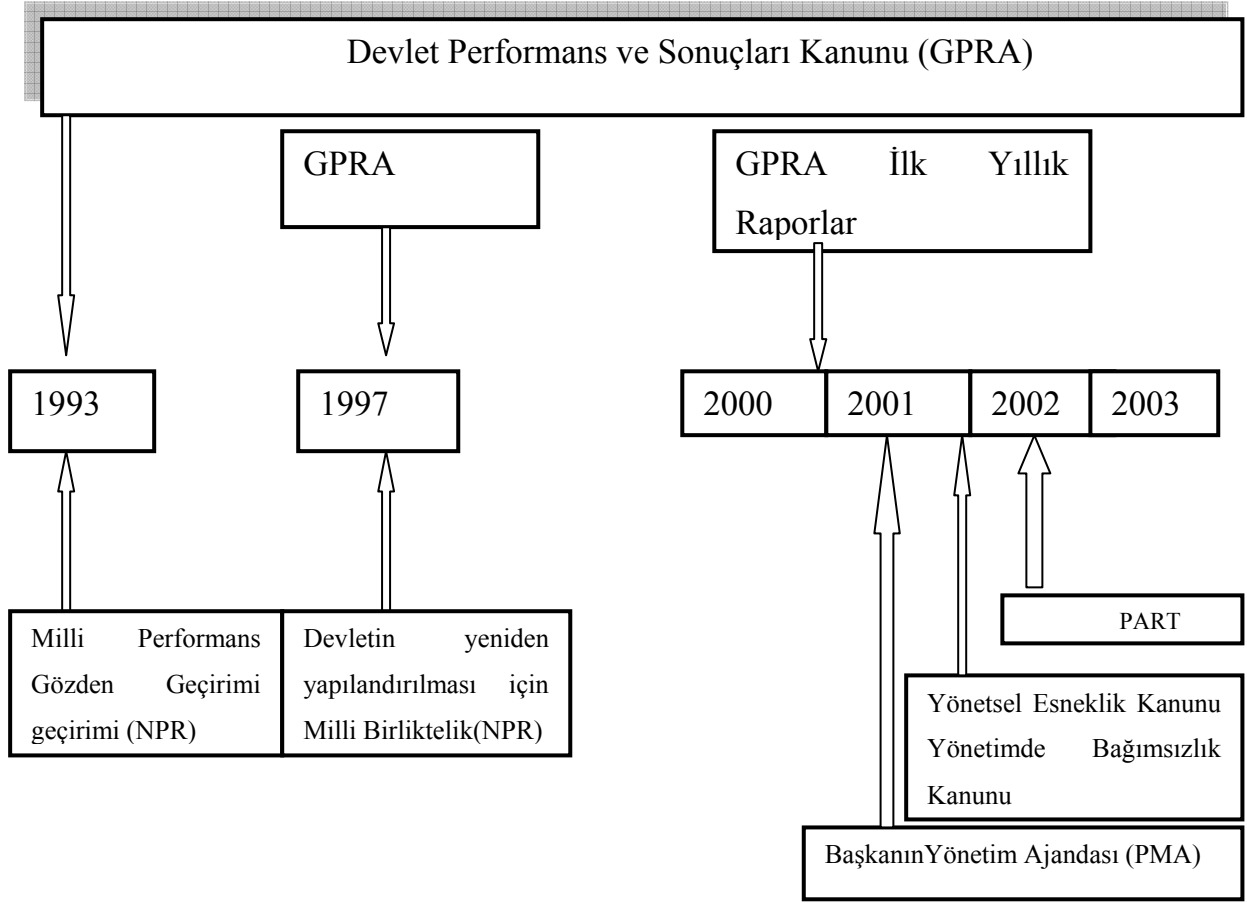
1980'ler bunların yanı sıra Amerikan halkının bütçe açıkları üzerine daha fazla yoğunlaşmaya başladığı yıllardır. Aynı yıllarda Reagan yönetimi boyunca savunma

harcamaları yükselmiştir. Sağlık, eğitim gibi bazı politika alanlarında krizler yaşanmıştır.⁷³

Ülkelerinin mali ve sosyal problemlerinin farkında olan Devlet başkanları kendi dönemlerinde çeşitli reform girişimlerinde bulunmuştur. Aşağıdaki şekilde ABD’de yaşanan önemli reform girişimleri gösterilmektedir. Daha sonra bu reform hareketleri daha ayrıntılı bir şekilde anlatılmaktadır.

⁷³ Office of The Auditor General of British Columbia, “Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United States of America”, s,1-2, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm.

Şekil 6: ABD Reform Süreci



Kaynak: Office of The Auditor General of British Columbia , "Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United States of America", s.4, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

1.2.3.2.6. Milli Performans Gözden Geçirimi (National Performance Review-NPR)

Başkan Clinton Devlet başkanlığına başladığında, halkın Federal Devlete olan güveni oldukça sarsılmış durumdadır. Milli performans gözden geçirimi (NPR), bu durumu değiştirmek amacıyla Başkan Clinton tarafından başlatılmış bir projedir. 3 Mart 1993 tarihinde Başkan Clinton "Milli Performans Gözden Geçirimi" projesini başlatarak başına Başkan Yardımcısı Gore'u atamıştır. Başkan Clinton Gore'dan kamu

sektörünü “daha az maliyetle daha iyi çalışan” bir Devlet oluşturabilmek için 6 ay içinde gözden geçirmesini ve sonuçları 7 Eylül 1993 tarihine kadar raporlamasını istemiştir.

NPR için 250 kamu çalışanı istihdam edilmiştir. Bunun yanında bazı uzmanlar ve danışmanlarda projeye katkıda bulunmuştur. NPR sonucunda gerçekleştirilmek istenilen amaçlar şunlardır⁷⁴:

- Devlet yönetimi için açık bir misyon oluşturmak,
- Yetkiyi ve sorumluluğu devretmek,
- Düzenlemeleri, reformlar vasıtasıyla değiştirmek,
- Sonuç esaslı bütçeler oluşturmak,
- Federal işlemleri rekabete açmak,
- İdari değil piyasa mekanizması içinde çözümler üretebilmek,
- Devlet faaliyetlerinin başarısını müşteri memnuniyeti ile ölçmek.

NPR sonucunda oluşturulan rapor, 108 milyar dolar tasarruf edilmesini öngören 384 öneri ile 3 Mart 1993 tarihinde Başkan Clinton’a sunulmuştur. Raporun sunulmasından sonra rapordaki öneriler doğrultusunda 7 yıllık uygulamalar sonucunda şu sonuçlar elde edilmiştir.⁷⁵

⁷⁴ibid,s.7-8

⁷⁵ibid, s.9

- 136 milyar dolar tasarruf edilmiştir.
- Federal iş gücünde 426200 adet bir azalma gerçekleşmiştir.
- Kurumların içsel düzenlemelerinde 640000 sayfadan fazla azalma olmuştur. Federal düzenlemelerde 16000 sayfadan fazla azalma olmuştur. 31000 sayfa düzenlemenin dili sadeleştirilerek yeniden yazılmıştır.
- Kongre 90 kanun geçirmiştir.
- 570 Federal birim 4000'den fazla müşteri hizmeti standartlarına uymaya başlamıştır.
- Devlet faaliyetlerine ilişkin bilgilere, program sonuçlarına ulaşılması için "www.firstgov.gov" internet sayfası oluşturulmuştur.

NPR uygulamaları, ilk olarak müşteriye odaklanma, Devlet otoritesini azaltma ve çalışanları güçlendirme gibi değerleri getirerek Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu kesimi kültürünü değiştirmiştir.

1.2.3.2.7. Devlet Performans ve Sonuçlar Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA)

Devlet Performans ve Sonuçlar Kanunu (GPRA), Başkan Clinton döneminde atılan önemli bir adımdır. GPRA'nın getirdiği reformların bir özelliği kanun vasıtasıyla getirilmesidir. Yapılan reformların kanuna dayanması sadece Devlet başkanınca değil aynı zamanda kongrenin de destek verdiğini ifade etmektedir.

GPRRA ile ABD'de kamu yönetiminde performans yönetimine geçilmesi, sonuçların ölçülmesi, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının ön plana çıkması yoluyla Federal hükümetin etkililiğinin arttırılması yolunda hukuksal bir ereve çizilmiştir.

GPRRA'da ifade edilen şekliyle GPRRA'nın amaçları:

- Federal kuruluşların program sonuçlarının karşılanmasına ilişkin olarak sistematik bir şekilde hesap vermesini sağlamak yoluyla, Amerikan halkının Federal Devlete olan güvenini arttırmak,
- Program hedeflerinin belirlendiği bir dizi pilot proje ile program performansını ölçmek ve ilerlemelere ilişkin bilgileri halka açıklamak,
- Sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri memnuniyetine yeni ve farklı bir odaklanma sağlayarak Federal program etkinliğini ve kamuya karşı hesap verme sorumluluğunu arttırmak,
- Federal yöneticilerden program hedeflerini karşılamaya yönelik planlar yapmalarını talep ederek ve onlara program sonuçlarına ve hizmet kalitesine ilişkin bilgiler vererek, bu yöneticilere hizmetlerin geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak,
- Kanuni hedeflere erişilmesine ve Federal programlarla harcamaların nispi etkinliğine ve verimliliğine ilişkin daha nesnel bilgiler verme yoluyla kongrede karar alma sürecini etkinleştirme ve Federal Devletin iç yönetimini geliştirmektedir.

1.2.3.2.8. Başkanın Yönetim Gündemi (President's Management Agenda-PMA)

Başkan Bush, halkın Federal Devlete olan güvenini arttırmak için Başkanın Yönetim Gündemini (PMA) oluşturmuştur. PMA, OMB tarafından 2001 yılında duyurulmuştur. PMA'da Devletin zayıf kaldığı ve güçlendirilmesi gereken 5 alandan bahsedilmektedir.⁷⁶

PMA'da Devlet çapında önceliğe sahip olan, insan kaynakları, stratejik yönetim, rekabetçi bir kaynaklama, gelişmiş bir mali performans, daha geniş bir e-Devlet ve bütçe ve performansın ilişkilendirilmesi olmak üzere 5 alan belirlenmektedir.

Aslında bu beş alanda sayılan amaçlar performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ve sistemin sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan unsurlardır. Bu alanlarda çalışmalar hala devam ettirilmektedir.

PMA kapsamında yapılan en yeni gelişmeler, program değerlendirmesine ilişkin olarak oluşturulan PART sistemi ve Puanlama sistemidir

1.2.3.3. Tanımlar

Performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarında benzer araçlar kullanılmakla beraber bu araçlar farklı ülkelerde farklı isimler altında tanımlanmaktadır. Burada Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında kullanılan

⁷⁶ibid, s.16

araçların isimlerine ve tanımlarına OMB'nin 2004 yılında kurumlara rehberlik etmesi için yayınladığı "Circular A-11"de ki şekliyle yer verilmektedir.⁷⁷

⁷⁷ OMB, Circular A-11,Section 2000- Overview of Strategic Plans, Performance Budgets and Performance and Accountability Reports, July 2004,s.2

Stratejik Amaç/Stratejik Hedef (Genel Amaçlar) (Strategic Goal or Objective, General Goal)

Stratejik planda yer alan ve bir kurumun belli bir zaman zarfında misyonunun bir kısmını nasıl yürüteceğini tarif eden amaç veya hedef bildirimidir. Amaçlar ileride ulaşıp ulaşılamadığının değerlendirilmesi yapılacak bir şekilde oluşturulmalıdır. Bir performans esaslı bütçe/performans planında, program sonuçları stratejik amaçlara çerçevesinde gruplandırılmalıdır. Her grup program sonucu bir amacın gerçekleşmesine hizmet etmelidir.

Etkili bir performans esaslı bütçeleme ve yönetimi program performans hedeflerini kurumun stratejik amaçlarıyla ilişkilendirmelidir.

Performans Hedefi (Performance Goal)

Belirlenmiş bir zaman için hedef alınan performans seviyesinin mevcut performansın karşılaştırılabileceği, somut, ölçülebilir bir standartta ifade edilmiş ve sonuç esaslı olarak ifade edilmesidir.

Performans Ölçütleri (Performance Measures)

Program performansını ölçmek için kullanılan göstergeler, istatistikler ve metriklerdir. Genellikle program performans ölçütleri sonuç, çıktı, etkinlik ölçütlerini kapsar. Çünkü bu ölçüt çeşitlerinden her biri program performansı hakkında önemli bilgiler sağlar. Bu ölçütlerin hepsi bir bütün olarak kurumların ne gibi ürünler ve hizmetler sunduğu, işlerini ne kadar iyi yaptıkları ve hangi sonuçları elde ettikleri hakkında bize kapsamlı bilgiler sunar.

Hedef (Target)

Bir program performans ölçütünün hangi tarihte ve hangi seviyede gerçekleştirildiğini ifade eden ölçülebilir bir özellik veya miktardır.

Sonuç (Outcome)

Bir programın veya faaliyetin yürütülmesi sonucunda elde edilmek istenilen etki, sonuç veya neticedir.

Çıktı (Output)

Bir program ya da faaliyet sonucunda üretilen ürünler veya sunulan hizmetlerdir. Yıllık hedeflerin uzun vadeli hedeflere mantıksal olarak bağlı olması ve hizmet etmesi gerektiği gibi çıktılar da sonuçların oluşmasına hizmet etmelidir.

Etkinlik Ölçütü (Efficiency Measure)

Etkinlik basit bir şekilde yürütülen programlar ve faaliyetlerin sonuç ya da çıktılarının, kullanılan girdilere oranı olarak ifade edilebilir.

Program Değerlendirmesi (Program Assessment)

Hedeflerin ölçümü ve sistematik hedefler yoluyla Federal programların istenilen hedeflere ne derecede ulaştığının saptanmasıdır.

Performans Esaslı Bütçeleme (Performance Budget)

Bir performans hedef seviyesine ulaşmanın maliyetleri ile performans hedeflerini açık bir şekilde birbirine bağlı olarak ifade eden bir bütçe sunum biçimidir.

Genel olarak performans esaslı bütçe stratejik amaçları, ilgili uzun vadeli hedefler ve yıllık performans hedeflerini ve bütçe kararlarının verildiği önemli faaliyetlerin maliyetlerini ilişkilendirir.

1.2.3.4. Bütçe Döngüsü

1.2.3.4.9. Politika Oluşturulması

Amerika Birleşik Devletlerinde 5 yıllık periyodik ve sabit, 5 yıllık orta vadeli harcama çerçeveleri oluşturulmaktadır. Ayrıca Devlet çapında yıllık performans planları hazırlanmaktadır. Kurum düzeyinde ise, Federal kurumlarca orta vadeli stratejik planlar hazırlanmaktadır.

1.2.3.4.9.1. Stratejik Planlar

Devlet performans ve Sonuçları Kanununun (GPRA) üçüncü bölümü stratejik planlamaya ayrılmıştır. Bu bölümde en geç 30 Eylül 1997 tarihinde her kurumun başının program faaliyetleri için OMB ve Kongre'ye bir stratejik plan sunacakları belirtilmiş ancak stratejik planın bir tanımı yapılmak yerine, stratejik planın içermesi gereken bilgiler sıralanmıştır. Buna göre Amerika Birleşik Devletleri'nde her kurumun hazırlayıp sunacağı stratejik planda şu bilgilere yer verilmesi gerekmektedir:

- Kurumun başlıca fonksiyon ve faaliyetlerini kapsamına alan kapsamlı bir misyon bildirimini
- Kurumun başlıca fonksiyon ve faaliyetleri için sonuç odaklı amaç ve hedefleri de içeren genel amaç ve hedefler

- Bu amaç ve hedeflere ulaşmak için gereken uygulama süreçlerine, gerekli vasıflara ve teknolojiye, gerekli sermaye ve insan kaynakları da dahil olmak üzere, amaçlar ve hedeflere nasıl ulaşılacağına ait açıklamalar.
- Bu amaç ve hedeflere ulaşma konusunda etkileri olacak ve kurumun kontrolünün dışında olan dışsal faktörlerin tanımı
- Gelecekte yapılacak program değerlendirmelerle ilgili bir zaman çizelgesi ile birlikte genel amaç ve hedeflerin oluşturulmasında veya yenilenmesinde yapılan program değerlendirmelerine ait bilgiler

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

Uygulamada stratejik planlar sunulduğu mali yıl ve mali yıldan sonraki en az 5 yılı kapsamak üzere en az 6 yıllık bir süreyi kapsamaktadır.

Kurumlar 3 senede bir güncellenmiş ve yenilenmiş stratejik planını Kongre'ye ve OMB'ye sunmaktadır. Kurumlar ayrıca, stratejik planlarını Kongre'ye sunmadan ve kamuya açmadan en az 45 gün önce bu planların bir örneğini OMB'ye göndermek zorundadır.

Stratejik planlar, kurumların başı tarafından Kongre'ye ve OMB'ye gönderilir. Stratejik planlar tümüyle kamuya açık olan dokümanlardır.⁷⁸

⁷⁸ OMB, Circular No. A-11, Section 210-Preparing and Submitting a Strategic Plan, July 2004, s.3

Bütün bu bilgilere dayanarak Amerika Birleşik Devletleri'ndeki stratejik planları şöyle tanımlamak mümkündür: "Stratejik planlar, her federal kurum tarafından hazırlanarak her kurumun başı tarafından kongreye ve OMB ye sunulan, ibraz edildiği mali yıldan sonraki en az beş yıllık bir süreyi kapsayan ve kurumların misyonunu, genel hedef ve amaçlarını, bu hedef ve amaçlara ne şekilde ulaşılacağını açıklayan kaynakların ve araçların, bu amaçlara ulaşmayı etkileyebilecek dışsal faktörlerin tanımını ve bu amaç ve hedeflerin değerlendirilmesinin nasıl yapılacağına ilişkin bilgileri içeren ve en az 3 yılda bir güncellenmesi ve gözden geçirilmesi gereken planlardır."

Stratejik planları hazırlaması zorunlu olan kurumları Merkezi Haber Alma Örgütü (CIA), Genel muhasebe dairesi, Panama kanalı komisyonu, Birleşik Devletler posta hizmetleri ve posta kur komisyonu hariç Federal Devletin yürütme kanadındaki kurumları oluşturmaktadır.

"Federal Devlette her birinin başında bir sekreter bulunan 14 tane kabine birimi, yaklaşık olarak 100 adet bağımsız kurum bulunmaktadır. Bazı istisnalar ile birlikte, bu kurumların başında bir birey ya da komisyon bulunmaktadır ve çoğu kurumun başı Başkana rapor sunar ve onun tarafından belirlenir. Birimler ve bağımsız kurumlar arasında sonuç kanunun getirdiği zorunlulukları karşılamak açısından herhangi bir farklılık bulunmamaktadır."⁷⁹

Stratejik planlar uzun vadeli amaç ve hedefleri ortaya koyduğundan buradaki amaç ve hedeflerin çoğunun sonuç odaklı olması beklenir. Burada belirlenecek olan amaç ve hedefler sonuçlara yönelmiş olmalıdır. Çünkü çoğu zaman sonuçlara uzun

⁷⁹GROSZYK, Walter,"Outcome Based Management in the United States", OECD Journal on Budgeting,Volume.1 No.4.,2002,s.147

vadede ulaşılabilir. Uygulamada, bu kurala uyulmaktadır ve stratejik planlardaki hedeflerin çoğu sonuç odaklıdır.

GPRA kurumların stratejik planlarını oluştururken kongreye danışmalarını gerektirmektedir. Buna rağmen, kongrenin resmi olarak bu planları değiştirmek veya onaylamak gibi bir hakları bulunmamaktadır.⁸⁰

Amerika Birleşik Devletleri uygulamasında stratejik planlar kurumların içsel dokümanlarıdır ve prensip olarak her kurumun, kurumun tümünü kapsayan bir stratejik planı olmalıdır. Ancak GPRA bir kurumun birbirinden tamamen farklı fonksiyonları olması durumunda farklı fonksiyonları için birden fazla stratejik plan hazırlamasına olanak tanımıştır.⁸¹

1.2.3.4.10. Bütçenin Hazırlanması

Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Devlet bütçe süreci, kuvvetler ayrılığının çok kesin olmasından dolayı ve bütçe uygulama sürecinin yanı sıra bütçe hazırlama sürecinin de katı kurallara bağlanmış olması sebeplerinden ötürü diğer OECD ülkelerinin bütçe süreçlerinden farklıdır.⁸²

Amerika Birleşik Devletleri'nde bütçe süreci, ilgili mali yıldan yaklaşık bir buçuk yıl önce başlar. Yürütme organı başkanın bütçesini hazırlar. OMB ve Federal kurumlar, bir sonraki bütçeyi kongreye gönderir göndermez bir sonraki bütçeyi hazırlamaya başlarlar. İlkbahar da OMB yürütme organı kurumlarına planlama rehberi

⁸⁰ibid,134

⁸¹OMB, Circular A-11,Section 210- Preparing and Submitting a Strategic Plan, July,2004, s.3

⁸² BIÖNDAL R.Jon KRAAN Dirk-Jan, RUFFNER Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume 3 No.2,2003, s.1

göndererek resmi süreci başlatır. Başkan bu bütçeyi Şubat ayının ilk pazartesi günü kongreye göndermek ile bu süreci tamamlar.

Kongre'ye ait olan süreç, Ocak veya Şubat ayında Kongre'ye Başkanın bütçesinin sunulması ile beraber başlar. Kongre Başkanın bütçesinin kendisini oylamaz. Başkanın bütçe teklifleri üzerinde düşünür ve "bütçe kararı" adı verilen bütüncül bir gelir ve harcama planını geçirir. Bunun yanında, 13 ödenek kanunu ve harcamaları kontrol eden diğer kanunları yasalaştırır.⁸³

1.2.3.4.10.1. Yıllık Performans Planları

Devlet Performans ve Sonuç Kanununun (GPRA) dördüncü bölümü yıllık performans planları ve raporlarına ayrılmıştır. GPRA'ya göre, OMB her kurumun bütçesinde yer alan tüm programları kapsayan bir yıllık performans planı hazırlamasını isteyecektir. GPRA'ya göre bu plan,

- Bir program faaliyeti tarafından ulaşılmaması planlanan performans seviyelerini gösteren ve daha farklı oluşturulması öngörülmediği takdirde, ölçülebilir ve sayılabilir bir yapıda oluşturulan performans hedeflerini,
- Performans hedeflerine ulaşmak için gerekli olan uygulama süreçlerinin vasıflar ve teknoloji, sermaye ve insan kaynaklarının ve diğer gerekli kaynakların açık tanımlarını,
- Her program faaliyeti ile ilgili çıktılarını, hizmet seviyelerini ve sonuçları değerlendirirken ve ölçerken kullanılacak performans göstergelerini,

⁸³ OMB, Circular A-11, Section 10-Overview of the Budget, July 2004, s.3

- Ölçülen değerleri doğrulamak ve geçerli kılmak için kullanılacak araçların tanımlarını içermelidir ve mevcut performansı oluşturulan performans hedefleri ile karşılaştırabilmek için bir zemin oluşturmalıdır.

Eğer bir kurum OMB'ye danışarak herhangi bir program faaliyeti için ölçülebilir ve sayılabilir bir performans hedefi oluşturmanın elverişli olmadığını ifade ederse, OMB kuruma o program faaliyeti için alternatif bir yol önerebilir.

Kurumlar performans yıllık planlarını planın bir kısmını kapsayan bir ek ile birlikte verebilir. Böyle bir uygulama ancak bazı bilgilerin milli savunma ile ilgili veya dış politika ile ilgili olmasından dolayı sır olarak tutulması mecburi olduğunda yapılabilir

GPRA'nın departman ve kurumlardan hazırlamasını istediği performans planlarını OMB bazı noktalarda gözden geçirse de bu planlar kurumların planlarıdır. Yürütme organı bütçe hazırlama sürecinde kurumların geçmiş performans bilgilerine büyük ölçüde önem vermektedir. Hala kurum performans planları bütçeden ayrı bir doküman olarak kongreye gönderilse de, bazı kurumlarda bu planlar, temel bütçe dokümanları ile birleştirilerek gönderilmektedir.⁸⁴

1.2.3.4.10.2. Devlet Çapında Yıllık Performans Planları

⁸⁴BIÖNDAL R.Jon KRAAN, Dirk-Jan RUFFNER Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume.3 No.2,2003, s.33

Devlet çapında hazırlanan yıllık performans planları, kurum performans planlarından seçilen önemli performans hedeflerini içerir. Devlet çapında hazırlanan bu planlar başkanın bütçesinin bir parçasıdır.⁸⁵

Devlet çapında yıllık performans planları hazırlanmasına rağmen Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulama sonuçlarını değerlendirmek amacıyla yıllık performans raporları hazırlanmamaktadır Devlet çapında bir program performans raporu hazırlanması için herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bu raporun hazırlanması konusundaki belirsizlik, zamanlaması konusundadır. Zamanlaması tüm kurumlar kendi performans raporlarını yayımladıktan sonra olmalıdır ve nihai bir değer ifade etmesi gerekir. Devlet çapında bir program performans raporunun eksikliğini bir parça olsa da gideren belge, mevcut performans verilerini ve planda yer alan performans hedefleri için eğilimleri içeren Devlet çapında yıllık performans planıdır.⁸⁶

1.2.3.4.11. Bütçenin Uygulanması

1.2.3.4.11.1. Yönetmel Esneklikler

Amerika Birleşik Devletleri'nde yönetmel esneklikler diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça azdır. Bu durum, kongrenin bütçe sürecinde çok güçlü bir rolü olmasından kaynaklanmaktadır.⁸⁷

Meclis ve Senato'da 13 ayrı ödenek tasarısı hazırlayan alt komisyon bulunmaktadır. Bunlar farklı kurumlara bakmaktadırlar. Bu yüzden farklı kurumlar

⁸⁵GROSZKY, Walter, "Outcome Based Management in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume.1, No.4, 2002, s.1

⁸⁶ ibid, 147

⁸⁷ BIÖNDAL R. Jon, KRAAN Dirk-Jan, RUFFNER Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume 3 No.2, 2003, s.42

farklı esnekliklere sahiptir bu konuda bir genelleme yapmak çok zordur. Ödenekler genellikle kurumlar içinde değişik programlara bölünmektedir. Ödenekler arasında transfer kongrenin onayını gerektirmektedir. Çok nadir olarak kongre bazı birimlere bu konuda yetki vermektedir. Örneğin savunma departmanı bir hesabın %10'unu diğer bir hesaba aktarabilir.⁸⁸

Amerika Birleşik Devletleri'nde "Personel Yönetim Ofisi"(OPM) tarafından karmaşık ve merkeziyetçi bir personel yönetim sistemi uygulanmaktadır. Bu sistem 1940'lardan kalmadır ve bütün Devlet departmanları ve kurumlarına uygulanmaktadır. Esnek olmayan günün dışında kalmış bir sistem olarak değerlendirilebilir. Personel alımı için zorlu seçim ölçütleri ve katı kurallar bulunmaktadır. Bununla beraber, giderek artan sayıda departman ve kurum kongreden merkezi sistemin dışında kendilerine özgü personel yönetim sistemi oluşturma konusunda yetki almaktadır. Bunların arasında vergi ofisi gibi önemli birimler de bulunmaktadır.⁸⁹

Tüm bunların yanında PMA çerçevesinde oluşturulan puanlama sisteminin insan kaynaklarına ilişkin olan kısmı ile "İnsan Kaynakları Puanlama Sistemi" oluşturulmuştur. İnsan kaynakları puanlama sistemi, performans hedefleri, özel ölçütler içeren bir araçtır. Bu puanlama sistemi sayesinde kurumların çalışanlarını hedeflere ulaşma konusunda gerekeni yapıp yapmadıkları ne kadar iyi değerlendirdikleri, geliştirdikleri ve ödüllendirdikleri ölçülecektir. Kurumlar bu puanlama sistemini Federal çalışanları değerlendirmek, geliştirmek ve ödüllendirmek

⁸⁸BIÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume 3 No.2,2003, s.42

⁸⁹ibid, s.44

için kullanılabilir. İnsan kaynakları ofisi bu puanlama sistemi sonucunda kurumları yeşil, sarı veya kırmızı olarak değerlendirecektir.⁹⁰

1.2.3.4.11.2. Performansa Dayalı Ücretlendirme

Performansa dayalı ücretlendirme, performansa dayalı ödül ceza sistemi oluşturmak için en çok kullanılan araçlardan biridir. Amerika Birleşik Devletlerinde performansa dayalı ücretlendirme konusunda çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bunların arasında nakit avanslar, performansa göre ücret, bonus uygulaması, edinilen katkılardan pay verme bulunmaktadır. Örnek olarak, 1978 yılında yasalaşan Kamu Hizmetleri Reform Kanunu ile performans değerlendirmesi ve performansa dayalı ücretlendirme getirilmiştir. NPR ayrıca çalışanların motivasyonlarını arttırabilmek için bir ödül sistemi getirmiştir.⁹¹

1.2.3.4.12. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim

1.2.3.4.12.1. Değerlendirme

Amerika Birleşik Devletleri'nde değerlendirmenin uzun bir tarihi bulunmaktadır. Federal Devletin değerlendirme birimleri bulunmaktadır. Federal düzeyde, bu birimler genellikle tekil departmanlar bünyesinde dir. Genel Muhasebe Ofisi, büyük sayıda performans denetimleri ve program değerlendirmeleri yürütmektedir. Kurumlar programlarını uygulamanın yanında kendi program değerlendirmelerini yürütmek ile sorumludurlar. Kurumlar stratejik planlarında

⁹⁰PUMA, "Working For Results: The American Experience in Enhancing Government Performance", PUMA/HRM(2002)2, 2002, s.8

⁹¹ Office of The Auditor General of British Columbia, "International Themes of Public Sector Reform and Performance Management", s.14, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

kullanılan program değerlendirmelerini tarif etmek ve ileride yapacakları program değerlendirmeleri için açıklamalarda bulunmak zorundadırlar.⁹²

2004 yılı için OMB ilk defa bütün Devlet programları için sistematik bir değerlendirme başlatmıştır. Bu değerlendirme prosedürü, “Program Değerlendirme ve Ölçme Araçları İçin Talimatlar” (PART) adı altında bir dizi sorulardan oluşmaktadır. PART, Federal Devlet içindeki kurumların programlarını ölçebilmek için tutarlı bir yaklaşım ortaya koyabilmek için oluşturulmuş sorulardan oluşmaktadır. PART, Federal programların etkinliğini değerlendirerek, yönetim faaliyetlerine, bütçe tekliflerine ve sonuçlara ulaşmada mevzuat taleplerine bilgi sağlayabilmek amacıyla hazırlanmıştır. PART aynı zamanda program değerlendirmesinin program planlamasında ve program sonuçlarının pekiştirilmesi için kullanılıp kullanılmadığını da değerlendirmeye yöneliktir.⁹³

PART ağırlıklandırılmış dört bölümden oluşmaktadır. Puanlamada bu bölümlerden birincisi olan programın amacı ve yapısı %20, ikincisi olan stratejik planlama %10, üçüncüsü olan yönetim %20, dördüncüsü olan sonuçlar ise %50 ağırlığa sahiptir. PART’ı kullanarak OMB her yıl tüm programların %20 sini gözden geçirmeyi planlamaktadır.⁹⁴

1.2.3.4.12.2. Program Performans Raporları

⁹² PUMA, “Best Practice Guidelines for Evaluation”, PUMA/PAC/(99)1,1999, s.18

⁹³ OMB, “What Constitutes Strong Evidence of A Program Effectiveness”, s.1

www.whitehouse.gov/OMB/part/2004_program_eval_pdf

⁹⁴ BİÖNDAL R.Jon, KRAAN Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, “Budgeting in The United States”, OECD Journal on Budgeting, Volume. 3 No.2,2003, s.35-36

Devlet Performans ve Sonuçlar Kanununun (GPRA) Yıllık Performans Plan ve Performans Raporları adlı dördüncü bölümünde program performans raporlarının hukuksal olarak altyapısı oluşturulmuş ve çerçevesi çizilmiştir.

Kanuna göre en geç 30 Mart 2000 tarihinde ve daha ileride her kurumun başı, bir önceki yıl için bir program performans raporu hazırlayarak Başkan ve Kongre'ye sunacaktır. Program performans raporları ilgili mali yıla ait yıllık performans planlarında yer alan performans hedefleri ile mevcut performans seviyelerini karşılaştırarak planda yer alan performans göstergelerini açıklar. Program performans raporlarında önceki üç yıla ait sonuçlara yer verilmektedir.

Kanuna göre bir program performans raporu;

- İlgili mali yıla ait olan performans hedeflerine ulaşılmasında kurumun başarısını gözden geçirir.
- Mevcut mali yıl performans planını performans raporunun ilgili olduğu yılda performans hedeflerine ulaşılma derecesine göre değerlendirir.
- Bir performans hedefine ulaşamadıysa, neden ulaşamadığını değerlendirir ve neden o performans hedefine ulaşamadığını, eğer performans hedefi uygun olmayan ve uygulanabilir bir performans hedefi olarak görülmediyse neden böyle bir sonuca varıldığını açıklar ve ne yapılması gerektiği konusunda öneriler sunar.

Program performans programı uygulamasına 2000 yılında başlanmıştır. Program Performans raporları mevcut performans planında yer alan performans hedefleri ile karşılaştırır ve her yıl hazırlanır.

Program performans raporları, performans planında yer alan geleceğe dönük amaç ve hedeflere ne derecede ulaşıldığının yine bu planda yer alan göstergeler ve diğer araçlar vasıtasıyla değerlendirmesi yoluyla elde edilen sonuçları içerir. Eğer plandaki performans hedeflerine ulaşamadıysa, nedenlerini ortaya koyar.

1.2.3.4.12.3. Performans Denetimi

ABD’de GAO dış denetimden sorumlu olup, Kongre tarafından belirlenen önceliklere göre kuruluşların performanslarını değerlendirir. Buna karşılık iç denetim elemanı, ilgili organizasyonun yönetimine karşı sorumludur.⁹⁵

1.2.4. Değerlendirme

Amerika Birleşik Devletleri’nde performans bilgisinin yönetim sürecinde kullanılması ve performans ölçümüne ilişkin çalışmaların başlangıcı 1940’lı yıllara dayanmaktadır. Ancak 1993 tarihli sonuç kanunu çıkmadan önce, konuyla ilgili herhangi bir çerçeve kanun olmadığından üretilen performans bilgileri gerektiği gibi kullanılmamış ve performansa ilişkin uygulamalara çok önem verilmemiştir. Sonuç kanunu ile birlikte, performans esaslı bütçelemeye ilişkin olarak gerekli unsurlar ve yapılması gerekenlerin hukuki dayanağı oluşmuştur.

Amerika Birleşik Devletleri’nde 1993 yılında yasalaşan GPRA ile beraber performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin hangi araçlar kullanılarak uygulanacağı ve nasıl bir geçiş dönemi geçirileceğine dair çerçeve çizilmiştir. 1993 yılından bu yana 13 sene geçmiştir. Bu 13 sene zarfında azımsanmayacak derecede ilerleme kaydedilmiştir.

⁹⁵ DIAMOND Jack, “The Role of Internal Audit in Government Financial Management:An International Perspective” IMF Working Paper, WP/02/94, 2002,s.10

GPRA'nın yasalaşmasından sonraki ilk on yılda Stratejik planların ve yıllık performans programlarının departmanlar ve kurumlar tarafından benimsenmesi ve yerleşmesi ile ilgili çalışmalar yapılmıştır.⁹⁶ GPRA, 1997 yılına kadar en az on pilot uygulama yapılmasını ve 1997 yılında tamamıyla yürürlüğe girmeyi öngörmektedir. 1997 yılında 14 departman ve önemli kurum kendi stratejik plan taslaklarını OMB ve GAO'ya değerlendirilmesi için sunmuştur. Liderlerin performans notları ve yapılan forumlara göre kurumlar GPRA'nın uygulanması açısından önemli derecede yol almışlardır. Birçok kurum performans ölçütlerinin anlaşılmasında kurum paydaşlarının da katılımını sağlamıştır.⁹⁷

Genel Muhasebe Ofisince yayımlanan 2003 tarihli “performans bütçeleme üzerine mevcut gelişmeler geleceğe ilişkin ihtimaller” adlı çalışmaya göre Amerika Birleşik Devletleri'nde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş konusunda Amerika Birleşik Devletleri'nin karşı karşıya olduğu sorunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir.⁹⁸

- GPRA'nın yasalaşmasından sonraki ikinci on yılda ise temel sorun üretilen performans bilgilerinin karar alma sürecinde kullanılmasını sağlamaktır. Amerika Birleşik Devletleri'nde bu henüz sağlanamamıştır. Sadece performansa ve sonuçlara dayalı bilginin üretilmesinin bir şey ifade etmeyeceği, bir şekilde bu bilgilerin karar alma sürecinde kullanılmasının sağlanmasının önemli olduğu anlaşılmıştır
- Performans esaslı bütçelemenin sağlanması için performans bilgilerinin kaynak tahsisi için kullanılması gerekmektedir. Karar alıcıların karar verme aşamasında

⁹⁶GAO, Testimony, Performance Budgeting, “Current Developments and Future Prospects”, 2003, s.4

⁹⁷Office of The Auditor General of British Columbia,“Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United States of America”, s.14, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm, <04.03.2005>

⁹⁸ GAO, “Performance Budgeting: Current Developments and Future Prospects”,April,2003

performans bilgilerini kullanmaları için ise, ellerindeki bilgilere güvenmeleri gerekmektedir. Bu yüzden performans bilgilerinin güvenilirliğinin sağlanması önemlidir. Bilgilerin yeterliliği ve güvenilirliği için her program için doğru ve yeterli sayıda hedef ve gösterge belirlenmelidir. Ancak 2004 yılı verilerine göre Amerika Birleşik Devletleri'nde hala yeterli ve güvenilir bilgi sağlanamamaktadır.

- Güvenilir maliyet bilgileri çok büyük önem taşımaktadır. Ancak birçok kurum yürüttükleri program ve projelerin maliyetlerini düzenli bir şekilde hesaplayamamaktadır.
- Değerlendirme sistemi henüz oturmamıştır. Kurumlar değerlendirme faaliyetleri için yeterli derecede kaynak ayırmamaktadır. Çoğu değerlendirme ofisi çok küçüktür ve çalışanlarının aynı zamanda başka görevleri de bulunmaktadır. Bu konularda son zamanlarda önemli gelişmeler olmasına rağmen hala değerlendirme faaliyetlerinin kalitesinin ve devamlılığının geliştirilmesi gerekmektedir.

1993 yılından bu yana kurumlar, kanun çerçevesinde stratejik planlar, yıllık performans planları ve yıllık performans raporları hazırlamaktadır. Birçok performans bilgisi oluşturulmaktadır. Buna rağmen performans esaslı bütçeleme sisteminin tam anlamıyla oturması ve yürümesi için gereken her şeyin yapıldığı ve sistemin arzu edildiği gibi yürüdüğünü söylemek mümkün değildir. Performans a dayalı bir kültürün oluşturulması açısından Amerika Birleşik Devletleri hala ilk safhalardadır. Bütçe ile performans arasındaki bağlantısının kurulması için gösterilen gayretlere rağmen bu bağlantı henüz tam anlamıyla kurulamamıştır. Bugüne kadar, kurumlar için yeni

raporlama dokümanlarının hazırlanmasının dışında çok fazla değişiklik kaydedilmemiştir.⁹⁹

Bugüne kadar çok fazla başarı sağlanamamasının performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş için önemli olan unsurların tam anlamıyla yerine getirilmemiş olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Kısaca Amerika Birleşik Devletleri'ndeki performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları değerlendirildiğinde şu sonuçlara varmak mümkündür:

- Amerika Birleşik Devletleri'nde performans esaslı bütçeleme konusunda istenilen başarı hala elde edilememiş, beklenen katkılar sağlanamamıştır ancak kararlılık ile sistemin yerleşmesi için düzenlemelere devam edilmektedir.
- Kurulan sistemdeki en önemli eksiklikler kurumlara yönetsel açıdan gerekli olan esnekliklerin sağlanmamış olması, kongrenin bütçe sürecinin her aşamasında güçlü bir kontrol mekanizmasına sahip olması ve bundan vazgeçecekmiş gibi görünmemesi, performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin hala yeterli derecede etkinliğinin sağlanamamış olması, performans bilgilerinin güvenilirliği konusunda karar alıcıların şüpheli yaklaşımı ve hala karar alma sürecinde bu bilgileri kullanmamaları ve aslında tüm bu sayılan sebeplerden de dolayı bir performans kültürünün sağlanamamış olmasıdır.

⁹⁹BIÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, "Budgeting in the United States", OECD Journal on Budgeting, Volume.3, No.2,2003, s.37

1.3. Hollanda

1.3.1. İdari Yapı

Hollanda anayasal bir monarşi olup, 12 eyaletten oluşmaktadır. 1579 yılında bağımsızlığını kazanmıştır. Anayasası 1814 yılında kabul edilmiştir ve en son 17 Şubat 1983’de değişikliğe uğramıştır.¹⁰⁰

Devletin organlarından yürütme organı, Devletin başı, hükümetin başı ve bakanlar kurulundan oluşmaktadır. Bakanlar kurulu hükümdar tarafından atanmaktadır.

Devletin yasama organı, iki meclisli bir yapıya sahiptir¹⁰¹ Daha alt düzeyde olan Temsilciler Meclisi, oransal olarak temsil usulüne göre, doğrudan seçilmiş olan 150 üyeden oluşmaktadır. Daha üst düzey olan ikinci meclisin (Senato) dolaylı olarak seçilmiş 75 tane üyesi vardır. Daha doğrusu bu üyeler 12 adet eyalet meclisi tarafından seçilirler. Uygulamada, daha alt düzeydeki meclis bütçe konularıyla ilgilenir. Diğer meclisin sadece bütçeyi tamamıyla kabul etme veya reddetme yetkisi vardır. Değişiklik yapma yetkisi yoktur.¹⁰²

1.3.2. Bütçe Sürecini Yönlendiren Kurumlar

Maliye Bakanlığı: Hollanda’da Maliye Bakanlığı güçlüdür. Kamu yönetimine büyük ölçüde yön vermektedir. Gelirler, giderler ve borçlanma ile ilgili yetkiler Maliye Bakanlığı’nda toplanmıştır.

¹⁰⁰ <http://burns.dcb.du.edu/government.asp?id=52>, < 04.03.2005>

¹⁰¹ ibid

¹⁰²BLÖNDA ,Jön,R, KRISTENSEN Jens, Kromann, “Budgeting in The Netherlands” OECD Journal on Budgeting, Volume.1,No.3, 2002, s.52

Merkezi Planlama Örgütü: Merkezi Planlama Örgütü, koalisyon anlaşmalarında ve bütçe politikasının oluşturulmasında önemli rol oynamaktadır. Merkezi Planlama Örgütü, bir kamu kurumudur ama tamamıyla bağımsızdır. Bütün siyasi partilerin ve halkın güvenini büyük ölçüde kazanmıştır.

Seçimlerden önce, Merkezi Planlama Örgütü gelecek dört yıla ilişkin ekonomik tahminlerini yayınlar. Bütün siyasi partiler, bu birimin ekonomik öngörülerini politika programları için temel olarak alır. Nispeten büyük olan siyasi partiler politika programlarını seçimden hemen önce, bu birime maliyetlendirme ve ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi için sunar. Bu politika programları genellikle çok detaylıdır. Her ne kadar, bu olay siyasi partiler için hukuksal bir zorunluluk değilse de, Hollanda siyasi kültürünün bir parçasıdır. Bu örgüt tarafından yapılan analizler, çoğunlukla politika programlarının eksiklikleri ve yanlış olan taraflarını açıklığa kavuşturur.

Bu Örgüt tarafından yapılan tahminler veri olarak kabul edildiğinden ve bütün politika programları bu örgüt tarafından maliyetlendirilmiş ve değerlendirilmiş olduğundan koalisyon anlaşması görüşmeleri, olabileceğinden çok daha yumuşak bir havada gerçekleşmektedir. Yeni politikalar ve siyasi birliktelikler görüşülürken bu örgüt aynı zamanda bunların olası etkilerini de değerlendirir.¹⁰³

Sayıştay

Sayıştay'ın görevi, Devlet ve ona bağlı olan birimlerin performansını geliştirmek ve denetlemektir. Bu sonuca ulaşabilmek için hükümete, parlamentoya ve

¹⁰³BLÖNDAL Jön,R, KRISTENSEN Jens, Kromann, "Budgeting in the Netherlands" OECD, Journal on Budgeting, Volume.1,No.3, 2002, s.47

denetime tabi bağılı birimlerine denetimleri sonucunda bilgi üretir. Bu bilgiler denetim bulgularını, sonuçları ve organizasyonlar ile ilgili yönetsel ve politika önerilerini içerir.

Sayıştay, zamanının üçte birini geleneksel mali denetimleri yapmaya ve zamanının üçte ikisini maliyet-etkinliğe odaklanan performans denetimlerine ayırır. Geleneksel mali denetime daha az zaman ayrılmasının sebebi, zaten her bakanlığın kendi iç denetim kurullarının olmasıdır.¹⁰⁴

1.3.3. Performans Esaslı Bütçeleme

1.3.3.1. Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Süreci

Hollanda'da performansın sistematik olarak ölçülmesi ile ilgili ilk girişimler “Devlet Bütçeleme ve Muhasebe Kanunu -1976” ile başlamıştır. Bu kanunda uygun olduğu alanlarda performans göstergeleri oluşturulmasına yer verilmiştir. Ancak bu girişimler uzun süre bugünkü kadar gelişmiş ve kapsamlı bir şekilde uygulanmamıştır.

105

Hollanda'da 1980'lerde bütçe açıkları çarpıcı bir şekilde artmıştır. Açıkları azaltmak için bütçede çeşitli kısıntılara gidilmiştir. Daha sonraki dönemlerde de çeşitli mali politika paketleri uygulanmış ve bu mali paketler mali politikanın belirlenmesinde bütçenin kendisinden daha önemli hale gelmiştir. Bu durum mali açıdan belirsiz bir ortam oluşturmuştur. Tüm bu gelişmeler çerçevesinde bütçe yapısının değiştirilmesinin gerekliliğine karar verilmiştir.

¹⁰⁴ibid,s.57

¹⁰⁵P.MOL Nico, A.M. DE KRUIJF ,Johan, “Performance Management in Dutch Central Government, International Review of Administrative Sciences”, 2004, s.1

1993 yılında Maliye Bakanlığı bütçenin sınırlarını belirleyebilmek için bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bu çalışma grubunun asıl amacı yeni bir bütçe sistemi oluşturmak ve çalışmalarının sonucunda bu konuyla ilgili önerilerde bulunmaktır. Çalışma grubu bu yüzden ekonomiye yön veren bakanlıklardan gelen üst düzey memurlardan oluşturulmuştur. Bu çalışma grubunun çalışmalarının sonucunda bütçeleme sürecinde köklü değişiklikler yapılmıştır.¹⁰⁶

1999 yılının Haziran ayında Hollanda Hükümeti Parlamento'ya bütçe dokümanlarının sunumunda, dokümanların yapısında ve içeriğinde önemli değişiklikleri öngören bir teklif sunmuştur. Bu değişiklikler ile Devlet bütçesinin ulaşılmak istenilen amaçlara, bu amaçlara ulaşmak için izlenilecek yola ve bu yolun maliyetinin ne olacağına ilişkin bilgi vermesi amaçlanmıştır. Ayrıca bütçe yılından sonra Devlet yıllık raporunda başta verilen bilgilerin değerlendirmesinin yapılması da amaçlanmıştır. Yani yıllık raporun istenilenlere ulaşıp ulaşılamadığı, ulaşmak için gerekenlerin yapıp yapılmadığı, maliyetlerin beklendiği gibi olup olmadığı konusunda bilgiler içermesi istenmiştir. Kısaca amaç, bütçe dokümanlarını ve sürecini daha politika odaklı ve bu konuda daha fazla bilgi üreten bir süreç haline getirmektir.¹⁰⁷

Hükümet tarafından getirilen bu teklif ve ardından yapılan çeşitli düzenlemeler çerçevesinde Hollanda'da bugün gündemde olan daha geniş anlamda performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu konuda her geçen yıl yeni düzenlemeler yapılarak oluşturulan sistem geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bugün OECD ülkeleri arasında bu konuda en başarılı olan ülkelere biri sayılmaktadır.

¹⁰⁶BLÖNDALJön,R, KRISTENSEN Jens, Kromann, "Budgeting in The Netherlands" OECD Journal on Budgeting, Volume.1, No.3,2002, s.44

¹⁰⁷DER KNAAP,"Performance Management and Policy Evaluation in the Netherlands:Towards an Integrated Approach",s.1

1.3.3.2. Hollanda Performans Esaslı Bütçeleme Anlayışı

Hollanda'da uygulanmakta olan performans esaslı bütçeleme sistemi diğer bütün ülkelerde olduğu gibi performans yönetimi ile beraber yürütülmektedir. Birbirini tamamlayan iki sistemin birden getirilmiş olması sistemin işlemesi ve geliştirilmesi için uygun bir ortam yaratmaktadır.

Hollanda performans esaslı bütçeleme sisteminin bir başka önemli özelliği ise programların üzerine oturtulmuş olmasıdır. Performans bilgilerinin sisteme dahil edilmesi ve çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme sistemine geçilmesi, program yapısı korunarak sağlanmıştır. Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi Hollanda'da da programlar varlığını devam ettirmektedir.

Daha önce de bahsedildiği gibi, OECD ülkeleri arasında performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ve bütçenin hedeflere bağlanması iki şekilde sağlanmaktadır. Bunlardan biri ayrı dokümanlar oluşturmak, diğeri ise bütçe dokümanlarının yapısını ve içeriğini değiştirmektir. Hollanda'nın bütçe döngüsünü daha politika ve hedeflere odaklı bir hale getirmek için kurduğu yeni sistem bütçe sürecini ve dokümanlarını değiştirmek yoluyla oluşturulmuştur. Hollanda'da Amerika Birleşik Devletleri'nde ve birçok diğer OECD ülkesinde görüldüğü gibi ayrı dokümanlar bulunmamaktadır. Politikalara ilişkin bilgiler bütçe dokümanlarının kendisine adapte edilmiştir ve hedefler ile kaynaklar arasında ilişki kurmak için performans planlarına başvurulmamıştır.

Ülkelerde, uzun vadeli politikaların oluşturularak orta ve uzun vadeli önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi konusunda değişik uygulamalara rastlanmaktadır. Bazı ülkelerde bu amaçla orta vadeli planlar ve stratejik planlara yer verilirken, Hollanda'da politika oluşturulması ve uzun vadeli öncelik ve hedeflerin

belirlenmesi süreci siyasi süreçle birleştirilmiştir. İktidara gelen yeni hükümetlerin görevlerine başlarken yaptıkları koalisyon anlaşmaları ile öncelikleri ve uzun vadeli hedefleri açık ve somut ifadelerle ortaya konulmaktadır. Tüm bu unsurlar Hollanda’da planlama ve bütçenin hazırlanması süreçlerinin çok basit ve bürokrasiden uzak bir şekilde yürütülmesine sebep olmaktadır.

Hollanda sistemi ile ilgili bir başka özellik performans sözleşmelerine yer verilmiş olmasıdır. Performans yönetimini yürütebilmek açısından oluşturulan “Ajans”(Agency) larda büyük ölçüde sözleşme sistemi benimsenmiştir. Yöneticiler arasında performans sözleşmeleri yapılmaktadır. Bu sözleşmeler sistemin önemli unsurlarıdır.

“Hollanda şu an tahakkuk esaslı bütçelemeye geçme yolunda çalışmalarını sürdürmektedir. Bu çalışmaların 2006 yılı başında sonuçlandırılması ve yürürlüğe konulması planlanmaktadır. Bu çalışmalar sonuç verdiğinde bütçenin yapısı değişecektir.”¹⁰⁸

1.3.3.3. 3. Bütçe Döngüsü

Hollanda bütçesi, çekirdek sektör, sağlık ve bakım sektörü ve sosyal güvenlik ve işçi piyasası sektörü olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır.

Son iki sektörün çekirdek sektörden ayrılmasının sebebi, bu sektörlerin kendine has finansman kaynakları olmasıdır. Bu iki sektörden her biri ayrı birer bakanlık tarafından yürütülmektedir. Ancak çekirdek sektör bütçesi, birden fazla bakanlığın bütçesinden oluşmaktadır. Her bakan, siyasi olarak kendi bütçesinden sorumludur ve

¹⁰⁸KRISTENSEN, Jens Kromann, GROSZYK S. Walter, BÜHLER Bernd, “Outcome- Based Management and Budgeting”, Journal on Budgeting, Volume 1, No.4, 2002,s.23

Parlamento'ya kendi bütçesini sunmaktadır. Parlamento'ya 23 ayrı bütçe tasarısı sunulmaktadır. Ancak bütçe sürecinde bütün bu bütçeler tek bir bütçe olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁹

1.3.3.3.13. 3.Politika Oluşturulması

Hollanda'da hükümetler iktidara geldiğinde koalisyon anlaşmaları aracılığıyla kendi dört yıllık dönemleri için mali hedeflerini belirlemektedir. Bu aşamada dikkat çeken nokta üst düzey hedeflerin genel hedefler olarak ortaya konmak yerine açık ve belirli bir şekilde ortaya konmasıdır. Bu aşamada üst düzey hedeflerin yanında önemli mali büyüklüklere de karar verilmekte, maliye politikası ile ilgili prensipler ve kurallar ortaya konulmaktadır.

Yıllık bütçe süreci için alınacak kararlar ve planlama, hükümetlerin koalisyon anlaşmalarını yaparken somut bazı parametreleri belirlemiş olması nedeniyle daha belirgin bir ortamda yapılmaktadır¹¹⁰

1.3.3.3.13.1. Koalisyon Anlaşmaları

Hollanda'da genellikle hiçbir parti tek başına iktidar olmayı başaramamaktadır. Bunun sonucu olarak Hollanda, dört yıllık bir zaman zarfı için oluşturulan koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmektedir. Yeni bir hükümet kurulurken, partiler arasında koalisyon anlaşmaları imzalanmaktadır. Bu koalisyon anlaşmalarında, yeni hükümet politika hedeflerini belirlemektedir ve kamuoyuna duyurmaktadır. Koalisyon anlaşmaları hükümetin görevde olacağı 4 sene için geçerli olmaktadır. Anlaşmalarda belirlenen politikaların önemli bir bölümü mali hedeflerdir. Bu anlaşmalarda mali

¹⁰⁹BLÖNDAL,Jön,R, KRISTENSEN Jens, Kromann, "Budgeting in the Netherlands" OECD Journal on Budgeting, Volume.1, No.3,2002, s.45

¹¹⁰ibid,s.44

hedeflerle ilgili genel hedef bildirimlerinden ziyade hedefler, açık ve net bir şekilde ifade edilmektedir.

Koalisyon anlaşmalarının bütçe politikası açısından önemli olan unsurları şunlardır:¹¹¹

- Koalisyon anlaşmaları, Merkezi Planlama Örgütüncü yapılan ihtiyatlı ekonomik tahminlere dayanır. Bu sayede ekonomik koşullar yüzünden meydana gelebilecek kötü sürprizlerden kaçınılmış olur.
- Gelirler ve giderler için alınacak kararlar ilkbaharda tek bir tarihte alınır. Karar alma süreci uzatılmaz. Gerekli kararlar bir gün içinde alınır. Böyle bir kuralın uygulanmasının sebebi, hükümetin her istediği zaman harcama ve gelirler ile ilgili kararlarını değiştirebilmesini engellemek ve bütçe sürecinin daha belirli bir ortamda geçmesini sağlamaktır.
- Harcama çerçeveleri ve harcama tavanları belirlenir. Hükümetin görevde olduğu her yıl için toplam gider düzeyleri üç sektör için ayrı ayrı belirlenir. Maksimum miktarlar somut şekilde belirlenir.
- Değişik sektörler arasında transferler yasaklanmıştır.
- Gelirler ve giderler arasında kesin sınırlar mevcuttur. Gelirlerin artması, ya da beklenin üstünde gelir elde edilmesi, harcamaları arttırmaz.
- Beklenmeyen bütçe fazlaları ve bütçe açıkları ile baş edebilmek için önceden belirlenmiş kurallar uygulanır.

¹¹¹Dutch Ministry of Finance, Budget Affairs Directorate, A Gap Analysis of Turkish as Compared to Dutch Budgetary Legislation Annex a-h, Annex d, 2004, s.12

Hollanda’da Koalisyon Anlaşmalarında üç sektör için ayrı ayrı tavanlar belirlenir. Bu tavanlara “Harcama Çerçevesi” (Expenditure Framework) adı verilir. Harcama tavanları gerçek terimlerle ifade edilir ve her yıl enflasyona göre güncellenir. Bu belirlenen hedefleri fiyat dalgalanmaları yüzünden sürdürülemez hale gelmekten kurtarır. Üç sektör arasında transferler yasaklanmıştır. Ancak bir sektörde beklenenin üstünde gelir elde edilmesi durumunda bu gelir diğer sektörler için bir koşula bağlı olarak kullanılabilir. Bir sektördeki fazlalık diğer sektörlerde sadece daha önceden belirli ve maliyeti tahmin edilenin üstünde olan alanlar için kullanılabilir. Yeni girişimler için kullanılamaz.¹¹².

1.3.3.3.14. Bütçenin Hazırlanması

Hollanda’da bütçe denilmekle aslında bir bütçe notu ve 23 ayrı bütçeden söz edilmektedir. Planlama aşamasında Hollanda’da birçok kural belirlenmektedir. Üst düzey hedeflerin yanında, bütçelemeye ilişkin birçok kural ve somut hedef planlama aşamasında ortaya konulmaktadır. Bu durumda bütçenin hazırlanması aşamasında önemli olan nokta planlama aşamasında dört yıl için belirlenen kurallara uygun olarak yıllık düzeyde bütçenin hazırlanması olmaktadır.

Bütçe hazırlama süreci Maliye Bakanının bütçe notunu göndermesi ile başlar. Bütçe notu Maliye Bakanına aittir ve bütçenin genel unsurları ile önemli politika önceliklerini içerir. Bütçe notu yasalaşmaz. 23 tane bütçe tasarısı ise ayrı ayrı oylanarak yasalaşır.

Hollanda’da yazılı olmayan bir geleneğe göre, muhalefet partileri gölge bütçeler hazırlar. Bu bütçeler ilgili olduğu bakanlık için hükümetin sunduğu bütçe tasarısının

¹¹²BLÖNDAL Jön R., KRİSTENSEN,Jens Kromann, “Budgeting in The Netherlands” OECD, Journal on Budgeting, Volume.1, No.3, 2002, s.45

unsurlarına alternatif unsurlar getirir. Bu bütçelerde yer alan unsurlar ve maliyetlendirmeler Merkezi Planlama Örgütünün verilerine ve değerlendirmesine dayanır.¹¹³

1.3.3.3.14.1. Yeni Bütçe Yapısı

Hollanda'da şu an yürütülmekte olan çalışmalar sonlandığında bütçenin ve hesap vermeyi sağlayan dokümanların yapıları sonuç odaklı hedefler ve performans la ilgili olarak değişecektir. Bütçe maddeleri 600' den 200'lere inecektir.

Yeni Bütçe yapısında her bakanlık için bütçe şu unsurlara sahip olacaktır:

1. Yasama teklifi: Her departmanın altında harcamaları ve gelirleri entegre edecektir.

2. Politika paragrafları: Hükümetin politikaları ve bu politikalara ulaşmak için kullanacağı araçlar ve bunlara tahsis edilen mali kaynaklar, idari harcamalar ve program harcamaları katkıda buldukları politika hedefleri altında gruplandırılacaktır.

3. Yönetim paragrafı: Bakanlıklarda olması beklenen yeni bir ajans kurulması gibi yapısal değişiklikler hakkında fikir verecektir.

4. Ajans paragrafı: Ajanslarla ilgili temel mali bilgiler yer alacaktır. Sorgulanan departmana bağlı olan ajans hakkındaki bilgilere yer verilecektir. Mali bilgilerin yanında, girdiler, çıktılar ve sonuçlar ile ilgili bilgilere de yer verilecek ve bunlar bütçeye ve muhasebe dokümanlarına entegre

¹¹³ ibid,s.49

edilecektir.Eğer bunların dışında bir harcama yapılmışsa ajanslarla ilgili bunlar politika paragrafında yer alacaktır. Bu yaklaşım ajansların faaliyetlerinden dolayı bakanların sorumlu olmaları ve her ajansın ilgili olduğu bakanlığın bir parçası gibi hareket etmesi mantığından kaynaklanmaktadır.

Bütçe dokümanları hala harcama bakanlıklar çerçevesinde organize edilmiştir.

Bu konu çakışan konuları işaret etmektedir. “Çakışan konular gözden geçirimi” eğer birkaç tane bakanlık bir sonuca katkıda bulunurlarsa veya birkaç sonuca beraber katkıda bulunuyorlarsa yer alacaktır.

Her yıl sonuçların bütün yönlerini kapsamak çok pahalı veya olanaksız olursa sonuç bilgisi sağlama sıklığı politika alanları arasında değişecektir. Çıktı göstergeleri yıllık bazda yer alacaktır.¹¹⁴

1.3.3.3.15. Bütçenin Uygulanması

Hollanda’da bütçenin performans yönetimi ve performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinde politika yapan birimler ile politikaları uygulayan birimler birbirinden bir ölçüde ayrılmış, insan kaynaklarının yönetiminde, ödeneklerin yeniden dağıtımında kurumlara esneklikler getirilmiştir. Bunun yanında oluşturulan yeni kurumlarda, performans sözleşmesi uygulamasına yer verilmektedir. Bakanlıklar bünyesinde oluşturulan Ajanslar Hollanda sisteminin yeni yapılanmalarıdır. Aşağıda önemli yapılanmalar ve performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme çerçevesinde getirilen önemli girdi kontrolleri ve esnekliklerle ilgili bilgiler verilecektir.

1.3.3.3.15.1. Ajans (Agency)

¹¹⁴KRISTENSEN Jens Kromann, GROSZYK S. Walter, BÜHLER Bernd, Outcome- Based Management and Budgeting,,OECD Journal on Budgeting Volume 1, No.4, 2002, s.23

“Ajans” Hollanda’da performans yönetimini, saydamlığı sağlayabilmek ve politika yapan kurumları uygulamacı kurumlardan ayırmak için bakanlıklara bağlı olarak ve belli bazı kriterleri taşıyan nitelikte kamu hizmetlerinin yürütülmesi için oluşturulan, bağlı olduğu bakanlıktan ayrı mali hesaplar yayınlayan bir çeşit kamu kurumudur. İlk dört Ajans 1994 yılında adalet, tarım, savunma ve ekonomik ilişkiler ile ilgili alanlarda oluşturulmuştur. Şu an yirmiye aşkın ajans bulunmaktadır ve daha fazla ajans oluşturulması için çalışmalar yürütülmektedir. Ajanslarda, diğer birimlerden farklı olarak tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmaktadır.

“Bakanlıkların geleneksel yapısı politika yapma ve politika uygulama fonksiyonlarını aynı yapısal birimde bulundurmaktadır. Ajans modeli bunun dışında bir model oluşturmaktadır. Ajans modelinde ayrı taraflar bulunmaktadır. Bu taraflar ajans, sorumlu, hak sahibi ve müşteridir. Sorumlu, ajanslar ile üretilen mal ve hizmetlerin kalitesi ve bunların fiyatları konusunda anlaşma yapan taraftır. Sorumlu, genellikle sorumlu bakanlıkta yer alan bir politika departmanıdır. Müşteri ajans tarafından üretilen mal ve hizmetlerden yararlananlardır. Hak sahibi organizasyonun devamlılığını ve kalitesini sağlayan taraftır. Hak sahibi ajans tarafından kaynakların kanunlara uygun ve etkili olarak kullanımı ve işlemlerinin kalitesini izleyen taraftır. Hak sahibi genellikle sorumlu bakanlığın genel sekreteridir.

Bu dört ayrı taraf birbiriyle birleşmemelidir. Ajans modeli piyasa benzeri ve karşılıklı çıkarların söz konusu olduğu bir mekanizma oluşturmaktadır. Tüm bunları dört aşamada gerçekleştirmektedir.

Öncelikle politika yapmayı ve uygulamayı, organizasyona ait farklı birimlerle ayırmaktadır. İkinci olarak bir uygulamacı birimin birbiriyle uyuşmayan rollerini birbirinden ayırmaktadır. Performans sözleşmeleri ile rollerin ve güçlerin birbirinden ayrılması sağlanmaktadır. Sözleşmelerle istenilen performans düzeyleri ortaya

konularak tarafların sorumluluğu sağlanmaktadır. Bu sayede belki de performansa dayalı bir ücretlendirme yapılabilecektir. ”¹¹⁵

Yeni bir ajans Maliye Bakanlığı tarafından tespit edilen ve bakanlar kurulu tarafından onaylanmış olan 12 tane kritere uygun olmak zorundadır. Bu kriterler şunlardır:¹¹⁶

- Organizasyonun açık bir yönetim modeli olmalıdır.
- Ürünleri, hizmetleri ve kalite göstergeleri ölçülebilir olmalıdır.
- Uygulama süreçleri tarif edilmelidir.
- Bir maliyet- fiyat modeli oluşturulmuş olmalıdır.
- Bir verimlilik sistemi yürürlüğe girmelidir.
- Organizasyon, içsel sonuç-odaklı planlama ve kontrol döngüsü ve uygun bir dış planlama ve kontrol döngüsü oluşturmalıdır.
- Bir risk yönetimi sistemi yürürlükte olmalıdır.
- Açık bir denge olmalıdır.
- Finansal yönetimin güçlendirilmesine ilişkin bir destekleme planı oluşturulmuş olmalıdır.

¹¹⁵VAN OOSTERROOM, R.P. “Output Oriented Management within the Central Government’s Implementing Bodies”,s.5

¹¹⁶BLÖNDAL,Jön,R, KRISTENSEN, Jens, Kromann, “Budgeting in the Netherlands” OECD Journal on Budgeting,Volume 1, No.3, 2002, s.61

- Ajans adayı olan birim sonuç odaklı yönetim modeli açısından bir deneme süreci geçirmiş olmalıdır.
- Ajans adayı olan birim tahakkuk esaslı muhasebe konusunda bir deneme süreci geçirmiş olmalıdır.

Bakanlığın bir Ajans'a dönüştürülecek olan birimi, bu 12 tane kritere uygun olmak zorundadır. Bunu tespit etmeye Maliye Bakanlığı yetkilidir. Ajansların oluşturulması için Bakanlar Kurulunun, Maliye Bakanlığı'nın, İçişleri Bakanlığı'nın ve Parlamento'nun onay vermesi gerekmektedir.

Ajanslara mali yönetim ve diğer konularda bazı esneklikler getirilmiştir. Bu gelişmeler doğrultusunda hesap verebilirlik ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bünyesinde oldukları bakanlıklar ile ajanslar arasında yarım sözleşmeler yapılmaktadır. Ancak sözleşme uygulaması zorunlu bir uygulama değildir ve bütün Ajanslar için uygulanmamaktadır.

Ajansların harcamalarının ödenekleri, bünyesinde oldukları bakanlıkların bütçesinde yer almaktadır. Bakanlık bütçelerinde her ajans için toplu bir ödenek bulunmaktadır. Bu ödeneklerin detaylarına bakanlık ve ajans beraber karar vermektedir. Bakanlar, çekirdek bakanlıklardan olduğu kadar ajanslardan da sorumludur. Ajansın çıktıları, ilgili olduğu bakanlığın bütçesi ve hesapları ile birlikte Parlamento'ya sunulmaktadır. Denetimler hem her bakanlığın iç denetim birimlerince hem de denetim mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

Bakanlıklarda ajanslardan sorumlu birimler bulunmaktadır. Bu birimler, ajans ile ajans tarafından üretilecek çıktıların kalitesi, miktarı ve fiyatı üzerine anlaşma yapmaktadır. Daha sonra bu anlaşmalara uyulup uyulmadığı aynı birimlerce

değerlendirilmektedir. Ajanslar ve bakanlık arasında biri çıktılar diğeri süreçlerle ilgili olmak üzere iki ayrı sözleşme yapılmaktadır. Bu sözleşmeler kamuya açıktır.¹¹⁷

1.3.3.3.15.2. Yarı Bağımsız Kamu Birimleri

Yarı bağımsız kamu birimlerini, bir veya daha fazla kamu politikasından sorumlu kılınmış, Devlet tarafından finanse edilen ancak Devletin kolu olarak çalışan kuruluşlar olarak tanımlayabiliriz. Bu birimlerin varlığı yirminci yüzyılın başlarına dayanmaktadır. Ancak sayıları, 1960 ve 1970'lerde dikkat çekici bir şekilde artmıştır. Bazı araştırmalar 1990'larda 600 civarında olduklarını göstermektedir. Ancak ne kadar çalışanı olduğu veya ne kadar harcama yaptıkları hakkında çok fazla bilgi bulunmamaktadır.

Bu birimler önemli ölçüde yönetsel ve finansal özgürlüğe sahiptir ve yaptıkları işlemlerle ilgili sorumlulukları kanunla belirlendiği ölçüde kısıtlanmıştır. Hemen hemen tüm yarı bağımsız kamu birimleri büyüme odaklı çalışmaktadırlar.

Merkezi yönetim tarafından oluşturulmuş ve tamamen veya kısmen merkezi hükümet tarafından finanse edilmiş olan çoğu hizmetler ve sosyal güvenlik programları, bakanlık gözetiminde ve bu birimlerin izlenmesiyle görevli kurumlar tarafından izlenen ve yönetilen bu birimler tarafından yerine getirilmektedir. Bazı yarı bağımsız kamu birimleri tamamıyla merkezi hükümetçe finanse edilirken, diğerleri ise ya doğrudan hizmeti alan tarafından ya da dolaylı olarak sosyal güvenlik düzenlemeleri yolu ile finanse edilmektedir.

Hollanda'da, yarı bağımsız kamu birimlerinin mali yönetim, raporlama ve uygulamasının değerlendirilmesiyle ilgili olarak performans denetimi, hesap

¹¹⁷ ibid,s.69

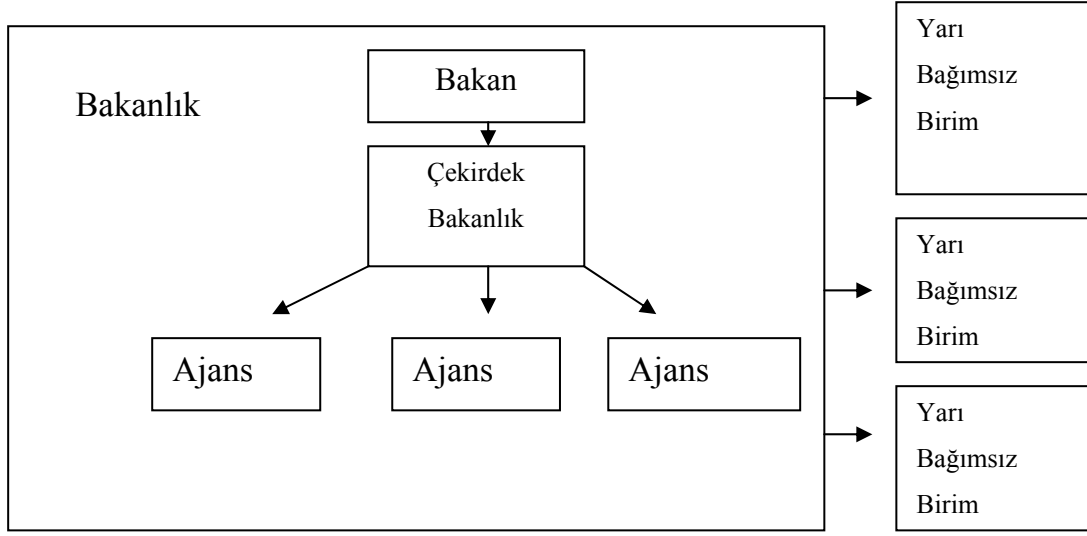
verebilirliği ve saydamlığına ilişkin tek bir yaklaşım yoktur. Kamu harcamalarının ve kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü son zamanlarda önem kazanan bu birimlerce yürütölmektedir.

Son zamanlarda iki yarı bağımsız kamu biriminin bakanlık sorumluluğu altındaki ajans haline dönüştürölmesine karar verilmiştir. İlerleyen yıllarda birçok yarı bağımsız kamu birimi içinde aynı yolun takip edilmesi beklenmektedir.¹¹⁸

Aşağıdaki şekilde Ajans ve Yarı bağımsız birimlerin bakanlıklarla olan ilişkileri daha açık şekilde görölebilmektedir. Göröldüğu üzere, Ajanslar bakanlık bünyesinde ve kontrolündedir. Ajansların oluşturulma amacı bakanlıktan bağımsız bir birim oluşturmak değil, politika yapmayı uygulamadan ayırarak uygulamacı birim olarak oluşturulan ajanslarda hesap verebilirlik ve performansa dayalı bir yapı oluşturabilmektedir. Yarı Bağımsız birimler ise, Bakanlığın kontrolü dışında ve daha az saydam bir yapıya sahiptir.

¹¹⁸BLÖNDAL Jön R, KRISTENSEN Jens, Kromann, “Budgeting in the Netherlands” OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No.3, 2002, s.62

Şekil 3:ÇEKİRDEK BAKANLIKLAR, AJANSLAR VE YARI BAĞIMSIZ BİRİMLER



Kaynak BLÖNDAL,Jön,R, KRISTENSEN, Jens, Kromann, “Budgeting in the Netherlands” OECD Journal on Budgeting,, Volume.1, No.3,2002,s.60

1.3.3.15.3. Girdi kontrolleri

Reformlar çerçevesinde Hollanda’da Devlet kurumlarına ve birimlerine girdiler ile ilgili bazı esneklikler getirilmiştir. Bunlardan bir tanesi, personel politikası ile ilgilidir. Son yıllarda, Devlet birimlerine, personel politikası konusunda kendi kendine karar verme yetkisi verilmiştir ve personel politikası yönetimi bazı açılardan ademi merkezîyetçi hale getirilmiştir.

1993 yılına kadar, İşçileri Bakanlığı, Devletin işvereni olarak çalışmıştır. Bunun sonucunda, İşçileri Bakanlığı diğer bakanlıklardaki personeli toplu bir iş sözleşmesi çerçevesinde çalıştırmıştır. 1993 yılında, bu yapılanma, personel politikasıyla ilgili yetkinin yedi ayrı ücret sektörü arasında bölüşürmesi sonucunda değiştirilmiştir.

Bunlar, merkezi hükümet, savunma, eğitim, adalet, polis, belediyeler, il özel idareleri ve su kontrol birlikleri sektörleridir. Ancak, bu sektörlerde ücrete ilişkin görüşmeler İçişleri Bakanlığı'nın yardımı ile gerçekleştirilmektedir. İçişleri Bakanlığı bu sefer sekiz ayrı işveren gibi davranmaktadır. İçişleri Bakanlığı aynı zamanda ücretlerin sınıflandırılması, sosyal güvenlik ve prim sisteminden ve işe almanın genel hatlarından da sorumludur.

Her harcamacı bakanlık kurumdaki personel sayısı ile ilgili dereceli olarak kendi kendine karar alma yetkisine sahiptir. Harcamacı bakanlıklardaki tüm personel sayısı ile ilgili kontrol sistemleri (personel ödemeleri üzerindeki kısıtlamalar) ise, bütçe yolu ile oluşturulmaktadır ve her bakanlık personel sayısını İçişleri Bakanlığı'na her yıl rapor etmek zorundadır.

Ajanslardaki insan kaynakları yönetimine ilişkin düzenlemeler, bağlı oldukları bakanlık ile aynı doğrultudadır.

Girdiler konusunda yapılan yeni bir düzenleme de konutlarla ilgilidir. Ajanslar konut için ayrıca bir ücret ödemektedirler. Eğer konut kamu mülkiyetinde ise, merkezi konut kurumuna ödenmek üzere, ücreti bağlı oldukları bakanlıklara öderler. Eğer çalışma alanı özel sektörden kiralanmış ise, ücretler doğrudan ajans tarafından özel ev sahiplerine ödenir.

Ajanslar için kira bedeli, yönetsel olarak serbest bırakılmıştır. Kira sözleşmelerinin limiti içinde olduktan sonra ajanslar mekân değiştirebilirler. Ajanslar şu an mekân olarak ille de boş bulunan kamu gayrimenkullerini kiralamak zorunda değildir. Ancak uygulamada, ajanslar kamuya ait binalardan çıkmamaları yönünde büyük baskı görmektedirler.

Ajansların tersine, bakanlıklar çalıştıkları konutlar için herhangi bir ücret ödemezler.¹¹⁹

1.3.3.3.15.4. Ödeneklerin Yeniden Tahsisi

Devlet kurumları genellikle bütün harcamaları için bir tek ödenek alırlar. Yani alınan ödeneğin değişik işlem maliyetlerine nasıl bölüştürüleceği konusu belirtilmemiştir. Birçok diğer ülkedeki uygulamaların aksine, Hollanda'da Devlet kurumlarına ödeneklerini transfer, cari ve sermaye harcamaları arasında bölüştürme konusunda izin verilmiştir. Ancak uygulamada, ajanslar, harcamalarını, bağlı oldukları bakanlığın danışmanlığında dağıtırlar ve bağlı oldukları bakanlığın onayını alırlar. Benzer bir mekanizma ile Maliye Bakanlığı da diğer bakanlıkların harcama programları içindeki değişiklikleri onaylar. Bütçe esnekliği uygulamada çok dikkatli bir şekilde kullanılmaktadır.

Faaliyetler ajanslarca yerine getirilse bile program harcamaları genellikle bakanlıklarca yönetilmektedir.

Hollanda'da bakanlıklar, bir yıllık bütçelerinin %'1'ini bir sonraki mali yıla taşıyabilirler. Ajanslar sadece işlem maliyetlerinin %1'ine kadar bir kısım için borçlanabilirler.¹²⁰

1.3.3.3.15.5. Performansa Dayalı Ödül Ceza Sistemi

Hollanda'da genellikle, bakanlıklar ve ajanslar performansa dayalı ücretlendirme sistemlerini seçmemişlerdir. Performansa dayalı ücretlendirme çok

¹¹⁹ ibid,62-65

¹²⁰ ibid,s.65

yaygın değildir. Performansa dayalı olarak verilen primler ise çok küçük miktarlarda ve semboliktir.

1.3.3.3.16. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim

1.3.3.3.16.1. Değerlendirmeler

Hollanda Sayıştay'ı 1990'ların başında Bakanlıklara program değerlendirmesi üzerine daha fazla eğilmeleri konusunda öneride bulunmuştur. Bunun üzerine Devlet üç kollu bir strateji belirlemiştir. Bunlardan birincisi, Bakanlıkların değerlendirme konusunda sorumluluklarını ortaya koyan bir düzenleme, ikincisi, bakanlık bütçelerine eşlik edecek olan mevcut ve gelecekte yapılacak değerlendirme faaliyetleri ve bulguları üzerine bir yıllık raporun hazırlanması, üçüncüsü ise bakanlık düzeyinde değerlendirmelerin koordinasyonu ve yönetimidir.

Daha sonra, Devlet değerlendirme ölçütlerini ve sorumluluklarını belirlemiştir. Politika daireleri değerlendirmeden kendileri sorumludur. Faaliyetleri yönetme konusunda merkezi veya merkezi olmayan bir yaklaşımı belirleyebilirler. İç bütçe daireleri, koordinasyondan, gerekli önerileri ve gerekli olan rehberlik hizmetlerini sunmakla yükümlüdürler. Tekil projeler için değerlendirme programları oluşturmaktadır. Politikaların periyodik olarak değerlendirilmesine destek vermekte ve yapılan değerlendirmelerin kalitesini izlemektedirler. Bakanlıkların üst yöneticileri değerlendirmelerden nihai olarak sorumludurlar. Maliye Bakanlığı'nın iç bütçe daireleri ile aynı sorumlulukları bulunmaktadır. Sayıştay, değerlendirme yönetimini gözden geçirmekte ve yaptığı gözden geçirme sonuçlarını raporlamaktadır.¹²¹

¹²¹ PUMA, Best Practice Guidelines For Evaluation, PUMA/PAC(99)1,1999,s.17

Her dört yılda bir ajans sistemi hakkında değerlendirmeler yapılmaktadır. Değerlendirmeler, özel sektörden danışmanlık hizmeti alınarak Maliye Bakanlığı bünyesinde gerçekleştirilir. Değerlendirmelerde sistemin yürüyüp yürümediği ve düzeltmeler yapılıp yapılmayacağına karar verilir. Değerlendirme sonuçları Parlamento'ya sunulur.

Her ajans kurulurken onunla ilgili performans kriterleri oluşturulur. Ayrıca her Ajans'ın kurulduktan üç yıl sonra bu kriterlere uyup uymadığı konusunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Performansı kötü bulunan ajanslara mali yaptırım uygulanmamaktadır ancak değerlendirme raporları kamuoyuna açıklanmaktadır. Bu da bir tür yaptırım sayılabilir.

1.3.3.3.16.2. Raporlama ve Denetim

Hollanda'da raporlama sistemi oldukça gelişmiştir ve sistematik bir yapıya sahiptir. Bütçe yılı içinde bütçe uygulamasıyla ilgili olarak hemen hemen her 3 ayda bir Parlamento'ya bilgiler sunulmaktadır. Sunulan bu bilgiler çerçevesinde gerekli kararlar sistematik bir şekilde ve mümkün olduğunca zamanında alınabilmektedir. Bakanlıkların hazırladıkları yıllık raporlar ve iç denetim birimlerinin sunduğu denetim raporları ve Sayıştay'ın yaptığı dış denetim önerileri çerçevesinde uygulama sonrasında bakanlıkların performansları denetlenmekte, raporlanmakta ve Parlamento'nun bilgisine sunulmaktadır. Bunların dışında ajanslar tarafından hazırlanan ajans yıllık raporları Parlamento'ya sunulmasa da kamuya açık raporlardır.

Ajansların yapısı ve faaliyetleri üzerine belli aralıklarla sistematik olarak değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler sonucunda ajanslarla ilgili

önemli kararlar alınmakta ve yapıları ile faaliyetleri üzerine kriterler belirlenmektedir.¹²²

1.3.3.16.2.1. Bütçeye Ait Raporlar

Hollanda’da mali yıl içinde bütçenin uygulama sonuçları hakkında Parlamento’yu bilgilendirmek ve beklenmeyen durumlar veya değişiklikler söz konusu ise gerekli önlemlerin alınması ve politika değişikliklerinin yapılması için raporlar sunulur.

Bütçenin uygulanması üzerine hazırlanan ilk rapor, ilkbahar raporudur. İlkbahar raporu her yıl haziran ayının başına kadar hazırlanır. Bu raporda içinde olunan mali yıllarla ilgili durum bildirim yapıları. Harcamalar ve gelirler açısından gerekli görülen değişikliklere yer verilir. İlkbahar raporundaki varsayımlar ve bilgiler bir önceki mali yıl gerçekleştirmelerine dayanır. İlkbahar raporu genellikle önemli politika değişikliklerine yol açar ve yıl içinde Senato’ya ve Temsilciler Meclisi’ne sunulan en önemli rapordur.

Bütçeye ait raporlardan ikincisi ve en çok bilineni bütçe raporudur. Bütçe raporu, her yıl Eylül ayının üçüncü Salı günü bir sonraki yıla ait bütçe tasarıları ile beraber Parlamento’ya sunulur. Bütçe raporunda bir sonraki yıla ait bilgilerin yanında bir önceki yıla ait uygulama sonuçlarına ve ayrıca ilkbahar raporu sonrasında yapılan politika değişikliklerinin sonuçları hakkında bilgiler de yer alır.

¹²² BLÖNDAL, Jön, R, KRISTENSEN, Jens, Kromann, “Budgeting in the Netherlands” OECD Journal on Budgeting, Volume 1, No.3, 2002, s.70

Yıl içinde Temsilciler Meclisi'ne ve Senato'ya sunulan son rapor sonbahar raporudur. Kasım veya Aralık ayında sunulur. Bütçe raporunun basımından sonraki bütçe uygulamaları hakkında bilgiler içerir.¹²³

1.3.3.3.16.2.2. Nihai Olmayan Sonuçlar

Her yıl şubat ayı sonunda, bir önceki mali yıla ilişkin mali olmayan sonuçlara ilişkin bilgiler Senato'ya ve Temsilciler Meclisi'ne sunulur.¹²⁴

1.3.3.3.16.2.3. Yıllık Raporlar ve Denetim Raporları

Her mali yılın bitiminden sonra her bakanlık kendi yıllık raporunu hazırlar ve Mart ayının ortasında Maliye Bakanına gönderir. Yıllık raporlar bütçelerin aynası gibidir. Bu raporlarda program program politika hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığı, ne kadar performans gösterildiği, hangi faaliyetlerin yürütüldüğü ve bütün bunların maliyetinin ne olduğu yer alır. Denetim raporlarında ise, bakanlıkların denetim departmanları, yıllık raporlar ve bakanlıkların bir önceki yıla ilgili performansına ilişkin fikirlerini belirtirler. Bu raporlarda yıllık raporlar ile birlikte maliye bakanına gönderilir. Her yıllık raporla birlikte bir bütçe tasarısı sunulmalıdır.

Mart ayının sonlarına doğru, yıllık raporların bakanlar kurulunda tartışılmasından sonra Maliye Bakanlığı yıllık raporları ve denetim raporlarını 31 Mart itibarıyla Sayıştay'a gönderir. 21 Nisanda Maliye Bakanı Sayıştay'a merkezi Devlet yıllık mali raporu ve Maliye Bakanlığı denetim departmanının denetim bulgularını gönderir. Devlet yıllık mali raporu bir önceki yıla ilişkin bütçe politikasını ve harcama çerçevelerinin, bütçe dengesinin ve borçlanmaların değerlendirmesini yapar. Bu rapor

¹²³Dutch Ministry of Finance, Budget Affairs Directorate, A Gap Analysis of Turkish as Compared to Dutch Budgetary Legislation Annex a-h, Annex d, 2004, s.28

¹²⁴ ibid

ayrıca Devletin gelirlerinin ve harcamalarının değerlendirmesini içerir. Bu rapor Temsilciler Meclisi'ne ve Senato'ya sunulmadan önce Sayıştay'ın onayına sunulur.

Temsilciler Meclisi ve Senato adına çeşitli raporları denetleyen Sayıştay her bakanlığın yıllık raporuyla ilgili kendi bulgularını ortaya koyar. Nihai bütçe tasarısına adapte edilmesi için Sayıştay, merkezi hükümet yıllık mali raporu için bir mutlak denetim görüşünü yayınlar. Sayıştay, çeşitli raporları ve kendi görüşlerini Mayıs ayının üçüncü arşambasından önce, Temsilciler Meclisi'ne, Senato'ya ve sorumlu bakanlara gönderir. Maliye Bakanı, merkezi hükümet yıllık mali raporu ve bakanlıkların yıllık raporlarını mayıs ayının üçüncü arşamba günü Temsilciler Meclisi'ne sunar. Denetim raporları ve nihai bütçe tasarıları da mayıs ayının üçüncü arşamba günü Temsilciler Meclisi'ne gönderilir.

Bakanlıkların yıllık raporları ve Sayıştay'ın raporlarına dayanarak temsilciler meclisi haziran ayının ilk haftalarında bakanlarla yürüttükleri politikaları tartışır. Yıllık raporlara dayanarak Temsilciler Meclisi ve Senato'nun yürüttükleri mali politikalardan dolayı sorumluluk ¹²⁵

1.3.3.3.16.2.4. Ajans Yıllık Raporu

Ajansların düzenledikleri yıllık raporlar, resmi olarak Parlamento'ya sunulmaz. Bu raporlarda ajansların yapılan iki sözleşmeye ne ölçüde uyduğu üzerine değerlendirmeler yer alır. Yıllık raporlar kamuya açıktır ancak Parlamento'ya

¹²⁵ibid,s.30

sunulmamaktadır. Bu raporlar Ajansların performanslarına ilişkin olarak niceliksel bilgiler içerir.¹²⁶

1.3.4. Değerlendirme

Hollanda'da bütçe sistemine ilişkin reform çalışmaları çok uzun yıllara dayanmamaktadır. Hükümet tarafından bütçe sürecinde değişiklik yapma teklifi Parlamento'ya ilk defa 1999 yılında getirilmiştir. Böyle köklü bir değişiklik için 6 yıl gibi zaman süreci pek de uzun sayılmayabilir. Ancak dikkat çeken nokta böyle kısa bir zaman sürecinde gelinebilir. Hollanda bugün OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda performans esaslı bütçelemeyi uygulayan ve bütçe ödeneklerini çıktı ve sonuçlara bağlamayı başarabilen çok az ülkeden biri olarak gösterilmektedir. Aslında bu başarının sebebi ancak performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile ilgili reformları performans yönetimine geçiş yönünde yapılan reformlar ve hesap verebilirlik ve saydamlığın artırılmasına yönelik olarak yapılan diğer reformlarla birlikte değerlendirmekle anlaşılabilir.

Hollanda'da da performans esaslı bütçeleme sisteminin tamamlayıcısı olan performans yönetimine geçiş çalışmaları çok daha önceki tarihlere dayanmaktadır.

Hollanda'da uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili olarak bir değerlendirme yapılacak olursa şu çıkarımları yapmak mümkün olacaktır:

- Hollanda'da performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile beraber performans bilgilerinin sisteme dahil edilmesi ve bütçe ve hedeflerin bağlanması, farklı dokümanlar geliştirmek yerine bütçe dokümanlarının

¹²⁶ BLÖNDAL,JÖN,R, KRISTENSEN, Jens, Kromann, "Budgeting in the Netherlands" OECD Journal on Budgeting, Volume. 1, No.3,2002, s.70

değiştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiştir. Bu da sistemin mümkün olduğunca basit bir sistem olmasını sağlamıştır.

- Hollanda Performans esaslı bütçeleme sistemi programlar üzerine oturmaktadır.
- Hollanda az bir zaman zarfında iyi bir sistem yaratmayı başarmıştır. Ancak bu başarıda, daha önce performans yönetimine ilişkin olarak yapılan düzenlemelerin ve politikacıların kararlılığının katkısının olduğu göz ardı edilmemelidir.
- Hollanda hesap verebilirliği sağlamak için politika yapan birimleri uygulama birimlerinden ayırmayı seçmiştir. Aslında bu yöntem Yeni Zellanda gibi birçok başka ülke tarafından da benimsenmiş bir yöntemdir. Altında yatan fikir, Devlet sistemini özel sektördeki benzeyen bir sistem haline getirmektir. Bu yöntemin altında Devletin hak sahibi olduğu ve politika birimlerinin Devletin temsilcisi olduğu, Devletin politika hedeflerine ulaşabilmek için uygulama birimlerinden çıktı satın aldığı, bu konumundan dolayı uygulama birimlerini kontrol etme ve onlardan hesap sorma yetkisi olduğu fikri yatmaktadır. Bu anlayışı benimsemiş olan ülkelerde genellikle hesap verme sorumluluğu aracı olarak performans sözleşmeleri kullanılmaktadır. Hollanda'da aynı aracın kullanıldığını görmekteyiz. Çekirdek bakanlık ile bünyesindeki ajans arasında çıktıların miktarı, kalitesi gibi konular üzerine performans sözleşmeleri yapılmaktadır. Ancak bu konuda Hollanda'nın yapması gereken daha çok düzenleme vardır. Öncelikle sözleşme modelini benimsemek Ajanslar için zorunluluk değildir. Ayrıca anlaşılan performansa uyulmadığı zaman uygulanan bir yaptırım bulunmamaktadır. Bu konuda yapılan tek yaptırım aracı, kamuoyunun tepkisini alabilecek, kamuya açık olan ajansların performans sonuçlarını içeren ajans yıllık raporlarıdır.

- Hollanda'da yarı bağımsız kamu birimlerinde saydamlık ve hesap verebilirlik yeterince sağlanamamıştır. Bu birimler mümkün olduğunca sistemin içine alınmaya ve ajans haline dönüştürülmeye çalışılmaktadır.

IV. BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI VE DEĞERLENDİRME

1. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE İLİŞKİN OLARAK YÜRÜTÜLEN ÇALIŞMALAR

Türk mali sisteminde performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili çalışmaların birkaç yıllık bir tarihi bulunmaktadır. İlk yıllarda yasal dayanağı olmadan pilot çalışmalar yapılmış olup, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabulü ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yasal bir nitelik kazanmıştır. Daha sonra kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu, 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda da belediyeler, il özel idareleri ve Büyükşehir belediyeleri açısından performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili bazı unsurlar belirlenmiştir.

2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNDAN ÖNCE YAPILAN ÇALIŞMALAR

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili çalışmalar 2000’li yılların başında başlamıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Dünya Bankası ile kamu harcamalarının kurumsal çerçevesinin geliştirilmesi amacıyla bir proje yürütmüştür. Bu proje, 2001 yılı Mayıs ayında tamamlanmış ve hazırlanan bir rapor vasıtasıyla projenin sonuçları 2001 yılı Aralık ayında bakanlar ile yerli ve yabancı uzmanların katılımıyla açıklanmıştır.

2001 yılı 5 sıra no.lu Bütçe Uygulama Talimatının “Toplam Kalite Yönetimi” başlığı altında bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolü ve denetiminde kalite yönetiminin etkin bir şekilde sürece dahil edilmesinin bu alandaki gelişimin sürdürülebilir olmasını sağlayacağı ve bütçe sistemlerinin kamu hizmetini büyük ölçüde şekillendirmesi nedeniyle de kamu kesiminde bir ivme yaratabileceği, böylece öz değerlendirme yoluyla kendini sürekli geliştiren kamu kurumlarının kaliteli hizmetleri ile vatandaşlarımızın memnuniyetini ve takdirini kazanacağı hükmü yer almıştır.

Temmuz 2001 tarihinde Dünya Bankası ile mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklemesi amacıyla imzalanan “Birinci Program amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan- Pepsal 1) ve Nisan 2002 de imzalanan “İkinci Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi” (PEPSAL II) anlaşmaları nda bazı kurum veya birim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde “Performans yönetimi ve denetimi sistemleri”nin kullanılması öngörülmüştür. Bu kapsamda, kamu çalışanlarının verimliliğinin ve etkinliğinin artırılması, vatandaş odaklı hizmet anlayışının yerleştirilmesi, sürekli kalite geliştirme yöntem ve tekniklerinin yaygın olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü TÜSSİDE ile birlikte “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” projesini başlatmıştır. Anılan proje çerçevesinde 6 pilot kurumda pilot faaliyet ve projeler belirlenmiştir. Pilot faaliyet ve projelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır. Pilot olarak seçilen kurumlar ve faaliyet/projeler şunlardır:

- Milli Eğitim Bakanlığı Yurtdışı Bursları
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı: Süne ve Kıvımlı Mücadelesi Projesi

- Karayolları Genel Müdürlüğü: Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu: Seyranbağları Huzurevi: Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri
- ODTÜ: Kütüphanecilik Hizmetleri
- TÜSSİDE: Tüm faaliyetleri

Pilot çalışmalar yapılırken stratejik plan, performans planı ve kaynak ihtiyaç planına dayanan bir yöntem izlenmiştir. TÜSSİDE ile birlikte yürütülen proje çerçevesinde pilot kurum faaliyet/projelerinde görev yapan personele gerekli eğitim verilmiş, her bir faaliyet ve proje için SWOT analizleri yapılmıştır. Oluşturulan stratejik planlar doğrultusunda faaliyet/proje analizleri yapılarak her bir faaliyet/proje için kaynak ihtiyaç planı oluşturulmuştur. Haziran 2002 itibarıyla 2003 mali yılı bütçesine kaynak olmak üzere performans planları hazırlanmıştır. 2003 yılında söz konusu faaliyet ve projelerde faaliyetler, dar kapsamlı olsa da performans planlarına dayanarak yürütülmüştür.

2002 yılı Kasım ayında hem dünya uygulamalarının tartışılması hem de faaliyet proje düzeyinde yapılan çalışmaların sunulması amacıyla uluslararası bir konferans düzenlenmiştir.

2003 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı Stratejik Planlama Kılavuzunu yayımlamıştır. Ayrıca, 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2004 yılında 8 kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlaması hedeflenmiş ve Maliye Bakanlığınca, Devlet Planlama

Teşkilatı Müsteşarlığınca yürütülecek stratejik planlama çalışmaları ile bir bütünlük sağlayacak şekilde performans esaslı bütçe çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Kararda seçilen pilot kurumlar şunlardır:¹²⁷

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

Pilot kurumların belirlenmesinden sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş ve mali sistemimize bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçeleme sistemini getirmiştir. Pilot kurumlarla ilgili çalışmalar bu çerçevede yürütülmektedir.

¹²⁷ 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı, s.7

3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE MALİ KONTROL KANUNUNUN GETİRDİKLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1927 yılından bu yana kamu mali yönetimimizi düzenleyen temel Kanun olma özelliğini taşıyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırarak, Türk mali sistemine çağdaş bir kamu yönetimi anlayışının unsurlarını getiren bir çerçeve kanundur.

5018 sayılı Kanun ile mali yönetim sistemimiz bütünüyle değişmekte, uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim anlayışı oluşturulmaktadır.5018 sayılı Kanun ile getirilen başlıca unsurlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Mali Saydamlığın gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler
- Hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler
- Bütçenin kapsamının genişletilmesi
- Orta vadeli harcama çerçevesinin oluşturulması
- Çok yıllık bütçeleme anlayışı
- Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş
- Yetki Devri
- Kamu sektöründe tahakkuk esaslı muhasebe ve çağdaş raporlama standartlarının oluşturulması
- İç ve dış denetim, performans denetimine geçiş

Kanun ile çizilen kamu mali yönetimi anlayışında Maliye Bakanlığı, daha çok koordine fonksiyonuna sahip bir merkezi kurum haline gelmiştir.

4. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN KABUL EDİLMESİNDEN SONRA YAPILAN ÇALIŞMALAR

Ülkemizde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun kabul edilmesi ile beraber performans esaslı bütçeleme sistemine yasal dayanak oluşturulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemine göre hazırlamak ve uygulamak zorundadır. Kanunun 9 uncu maddesi ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönetimi konusunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı'na yetki verilmiştir. Maddeye göre stratejik planlama ile ilgili usul ve esaslar Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, performans esaslı bütçeleme ile ilgili usul ve esaslar ise Maliye Bakanlığınca belirlenecektir. Bu doğrultuda performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin yönetimi ve planlaması Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş konusunda aşamalı bir geçiş benimsenmiş olup, halen pilot çalışmalar sürdürülmektedir.

2004 yılında, 2004 yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında YPK tarafından orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere pilot olarak seçilen kurumlardan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nde, stratejik plan taslağına istinaden 2005 yılına ait performans programı hazırlanmış ve 2005 yılı bütçe sürecinde TBMM Plan Bütçe Komisyonuna sunulmuştur. 2005 Yılı Programı ve

Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararına göre bir önceki yıl pilot seçilen 8 kuruluştaki stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edilecektir. Bu kurumlarda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları devam etmekte olup, Maliye Bakanlığınca performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin eğitim ve uygulama çalışmalarına başlanmıştır. 2005 yılı için hedef 8 pilot kurumun hepsinin 2006 mali yılına ait performans programlarının, 2005 yılı performans programı hazırlanan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü için 2005 mali yılı sonunda 2005 yılı faaliyet raporunun hazırlanması hedeflenmektedir.

2004 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce performans esaslı bütçeleme Kanunla çizilen çerçeve doğrultusunda unsurlarını belirlemek amacıyla “Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi ile Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ve pilot kuruluşlarda uygulanmak üzere “Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi” taslağı hazırlanmıştır. Maliye Bakanlığınca yürütülen pilot çalışmalar hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi taslağı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca yürütülen çalışmalar ise 2003 yılında yayımladıkları Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu doğrultusunda sürdürülmektedir.

5. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE DİĞER DÜZENLEMELER İŞİĞİNDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME ANLAYIŞI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sisteminin çerçevesi çizilmiş olup, sistemin uygulama araçları belirlenmiştir. Buna göre, performans esaslı bütçeleme araçları olarak genel politika belirleme aşamasında orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme

ile kamu idaresi düzeyinde stratejik plan, bütçenin hazırlaması aşamasında kamu idaresi düzeyinde hazırlanacak olan performans programları ve performans sonuçlarının raporlanması ve denetimi aşamasında faaliyet raporları ile iç ve dış performans denetimi getirilmektedir.

6. BÜTÇE DÖNGÜSÜ

6.1. Politika Belirleme Aşaması

5018 sayılı Kanun ile beraber, iki aşamalı bir politika belirleme süreci ortaya konmaktadır. Bunlardan birincisi, çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli program ve orta vadeli mali plan vasıtasıyla gerçekleştirilecek olan orta vadeli harcama çerçevesini kapsamaktadır. İkinci aşamada ise belirlenen orta vadeli harcama çerçevesi doğrultusunda kamu idarelerince stratejik planlar hazırlanacaktır.

6.1.1. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan

5018 sayılı Kanununun 16 ıncı maddesi ile var olan politika belirleme araçlarına ilave olarak, orta vadeli program ile orta vadeli mali planlar getirilmektedir. Kanuna göre orta vadeli program, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanacak olan ve Bakanlar Kurulu tarafından Mayıs ayının sonuna kadar kabul edilecek olan programdır. Orta vadeli mali plan ise, orta vadeli program ile uyumlu olarak gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerecek, Maliye Bakanlığınca hazırlanıp, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmi Gazetede yayımlanacak olan plandır.

Kanunda orta vadeli program ve orta vadeli mali planın her yıl hazırlanacağı hükmü bulunmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda anılan program ve planın dönen program ve planlar olacağını söylemek mümkündür. Program ve plan her yıl bütçenin hazırlanması sırasında değiştirilecek ve çerçevenin kapsamındaki son yıl bir sonraki yıla geçecektir.

6.1.2. Çok Yıllı Bütçeleme

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre merkezi yönetim bütçe kanunu çok yıllık bütçeleme anlayışına göre hazırlanacaktır. Kanunun 15 inci maddesine göre merkezi yönetim bütçe kanununda bütçe yılı ve izleyen iki mali yıla ilişkin bilgiler yer alacaktır. Buna göre merkezi bütçe kanununda üç yıla ait bütçe tahminleri bulunacaktır.

6.1.3. Stratejik Plan

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesi uyarınca kamu idareleri düzeyinde politika belirleme aracı olarak stratejik planlar getirilmektedir. Kamu idareleri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının belirleyeceği usul ve esaslar doğrultusunda katılımcı yöntemlerle misyon ve vizyonlarını, stratejik amaç ve hedeflerini ve performans göstergelerini içeren idare stratejik planlarını hazırlayacaklardır.

DPT'nin 2003 yılında yayımladığı "Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzunda", tüm bu unsurların ne anlama geldiği belirlenmiştir. Bu kavramlar aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır:

Misyon: Bir kuruluşun varlık sebebidir. Kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder.

Vizyon: Bir kuruluşun geleceğini sembolize eder. Kamu idaresinin uzun vadede neler yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır.

Stratejik amaç: Stratejik amaçlar belirli bir zaman diliminde kamu idaresinin ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır. Stratejik amaçlar ve hedefler stratejik planlama sürecinde kamu idaresinin “nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap verir.

Stratejik hedef: Stratejik hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik alt hedeflerdir. Stratejik amaçlardan daha kısa vadelidir ve sayısal olarak ifade edilirler.

Performans Göstergeleri: Performans göstergeleri stratejik planın başarısının ve özellikle uygulama sonuçlarının ölçülmesini sağlayan araçlardır. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır.

Pilot uygulamalar halen bu kılavuz çerçevesinde yürütülmektedir. Stratejik planlama Kılavuzunda stratejik planlama süreci aşağıdaki tablodaki gibi ifade edilmiştir.

Tablo 3: Stratejik Planlama Süreci

Plan ve Programlar GZFT Analizi Piyasa Analizi Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
Kuruluşun varoluş gerekçesi Temel İlkeler	MİSYON VE İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
Arzu edilen gelecek	VİZYON	
Orta vadede ulaşılacak amaçlar Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	STRATEJİK AMAÇLAR VE HEDEFLER	
Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri Detaylı iş planları Maliyetlendirme	FAALİYETLER VE PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
Raporlama Karşılaştırma	İZLEME	
Geri besleme Ölçme Yöntemlerinin belirlenmesi Performans göstergeleri, Performans Yönetimi		BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER VE DEĞERLENDİRİRİZ?

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu, Mayıs, 2003, s.4

Bu tabloya göre, stratejik planlama sürecinin ilk aşaması çeşitli analiz yöntemleri vasıtasıyla kamu idaresinin durum analizinin yapılmasıdır. İkinci aşamada kamu idaresinin varlık sebebi ve temel ilkeleri, üçüncü aşamada stratejik amaç ve hedefleri belirlenecektir. Stratejik hedefler stratejik amaçlara göre daha kısa vadeli ve ölçülebilir bir yapıya sahiptir. Dördüncü aşamada stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenecek yol ve yürütülecek faaliyet ve projeler belirlenecek ve belirlenen faaliyet ve projeler için maliyetlendirme yapılacaktır. Beşinci aşamada raporlama ve karşılaştırma teknikleri kullanılarak yürütülen faaliyet ve projelerin ne şekilde yürütüldüğü izlenecektir. Son aşamada ise performans göstergeleri vasıtasıyla kamu idarelerinin performans ölçülecek ve geri besleme sağlanacaktır.

Bu kılavuz 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yasalaşmadan ve yasal bir performans esaslı bütçeleme çerçevesi çizilmeden önce hazırlanmış bir kılavuzdur. Bu yüzden kılavuzun Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yakın zamanda güncellenmesi beklenmektedir.

6.2. Bütçenin Hazırlanması

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 9 uncu maddesi uyarınca kamu idareleri bütçelerini Maliye Bakanlığınca belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına göre hazırlayacaklardır. Kısaca artık performans esaslı bütçeleme sistemine geçilecektir. Bu maddede, performans programlarına yer verilmeyip, bütçelerin stratejik planlarla bağlantılı bir şekilde hazırlanacağı belirtilmekle beraber, Kanunun diğer maddelerinde performans programlarından bahsedilmektedir. Özellikle Kanunun 41 inci maddesinde, faaliyet raporlarının

stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanacağı belirtilmektedir.

Kanunun 9 uncu maddesi uyarınca kamu idareleri, DPT ve Maliye Bakanlığınca birlikte belirlenecek olan performans göstergeleri kamu idarelerinin bütçelerinde yer alacaktır. Bu durum, temel bütçe dokümanlarında performans bilgisine yer verileceği anlamına gelmektedir.

6.2.1. Performans Programları

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ile birlikte oluşturulan performans esaslı bütçeleme anlayışının unsurlarından biri de performans programlarıdır. Performans programları ile ilgili usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde belirlenmiştir

Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine göre kamu idareleri bünyesindeki harcama birimleri birim performans programlarını hazırlayacak, birim performans programlarından yola çıkılarak kamu idarelerinin performans programları oluşturulacaktır. Kamu idaresi performans programları, kamu idarelerinin temel bütçe dokümanları ile birlikte Maliye Bakanlığı'na gönderilecek, bütçe görüşmelerinde tartışılacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacaktır.

Performans programlarının hazırlanmasında birim performans programlarından idare performans programlarına uzanan aşağıdan yukarı doğru bir yöntem benimsenmesindeki sebeplerden biri, harcama birimleri düzeyinde hazırlanacak olan birim performans programlarının harcama birimlerinin hesap verebilirliği ve saydamlığının sağlanmasıdır. 5018 sayılı Kanuna göre harcama birimleri, bütçe kanunuyla ödenek tahsis edilen birimlerdir. Harcama birimleri düzeyinde hazırlanan

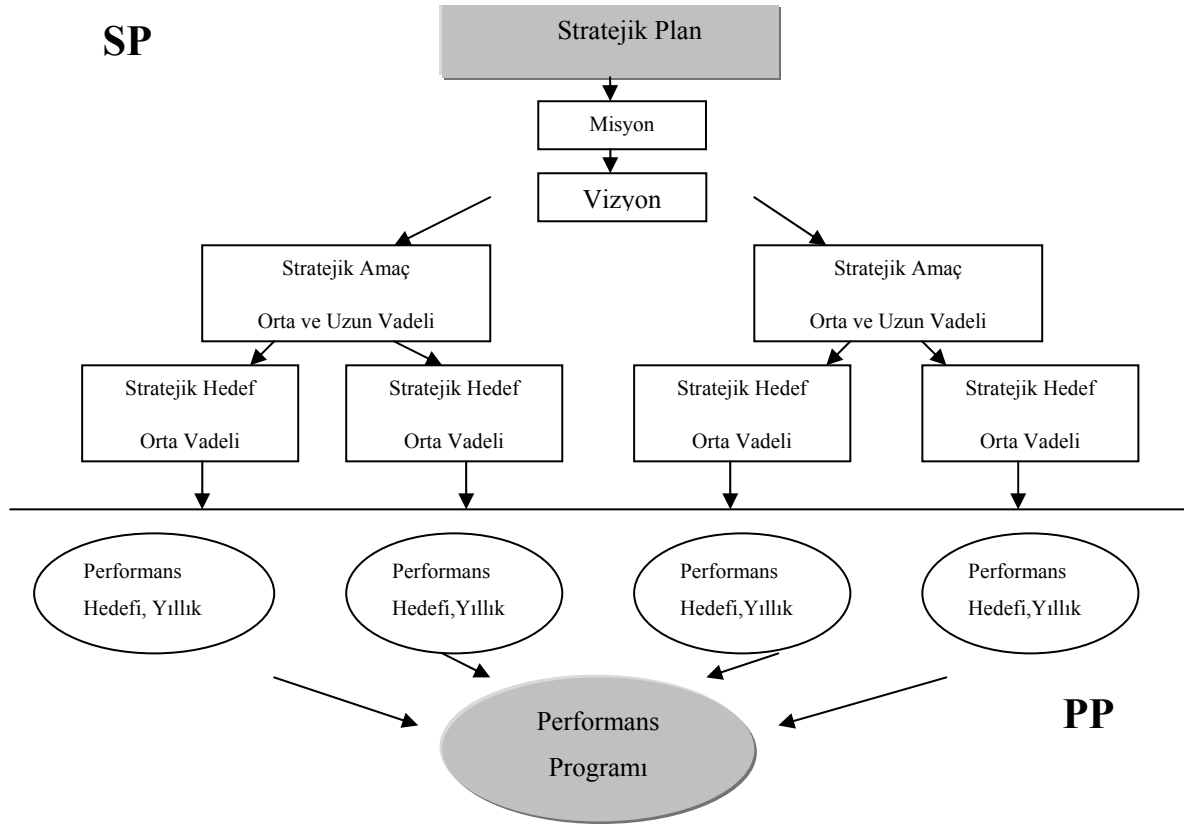
birim performans programları ile harcama yetkililerinin performansının ölçülmesi ve ortaya konulması mümkün olacaktır. Böyle bir yöntem izlenmesinin ikinci bir sebebi, faaliyet raporlarının hazırlanmasında da paralel bir yöntem izlenmesidir. 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesine göre harcama yetkilileri birim faaliyet raporlarını hazırlayarak üst yöneticiye verecek, üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idare faaliyet raporlarını hazırlayacaktır. Birim faaliyet raporlarında, birim performans programlarında yer alan performans hedefleri ve performans göstergeleri ışığında harcama birimlerinin bir yıllık performansına ilişkin bilgiler yer alacaktır.

Rehbere göre programın hazırlanmasında ilk adım stratejik amaç ve hedeflerden öncelikli olanların belirlenmesidir. Bunun sebebi, stratejik amaç ve hedeflerin uzun vadeli olması ve tüm amaç ve hedeflerin bir yıl içinde gerçekleştirilemeyecek olmasıdır. Kamu idaresinin bir yıl içinde gerçekleştirmek istediği öncelikli amaç ve hedeflerini, kaynak kısıtları, ekonomik koşullar, teknolojik gelişmeler, dışsal faktörler ve diğer hususları dikkate alarak seçmesi gerekmektedir. Bu yüzden kamu idarelerinin kendileri için en önemli ve öncelikli olan stratejik amaç ve hedefleri belirleyerek, performans programlarını bu stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlamaları gerekecektir.

Rehbere göre performans programları hazırlanırken atılacak ikinci adım performans hedeflerinin belirlenmesidir. Performans hedefleri, stratejik hedeflerin yıllık olarak ifadesidir. Performans hedefleri ölçülebilir ve zamana bağlı olmalıdır. Performans hedefleri ile birlikte kamu idarelerinin stratejik hedeflerini gerçekleştirmeleri için bir yılda ne kadar yol kat edecekleri belirlenecektir.

Stratejik planda belirlenecek olan stratejik amaç ve hedefler ile yıllık bazda hazırlanacak olan performans hedefleri birbiri ile bağlantılı olacaktır. Aralarındaki ilişki aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

Şekil 7:Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi



Kamu idarelerince hazırlanacak olan stratejik planlar ile kamu idarelerinin misyonları, vizyonları, sonuç odaklı ve orta ve uzun vadeli stratejik amaçları ve her bir stratejik amaçla ilgili orta vadeli ve ölçülebilir stratejik hedefleri oluşturulacaktır. Daha sonra oluşturulan stratejik hedeflerden öncelikli olanlar seçilerek bu hedefler doğrultusunda kamu idarelerinin yıllık performans hedefleri oluşturulacak ve performans programlarında yer alacaktır.

Performans hedeflerinin belirlenmesinden sonraki adım, faaliyet ve projelerin belirlenmesidir. Kamu idareleri ilgili mali yılda belirledikleri performans hedeflerine ulaşmak için alternatif yöntemler arasından kendilerine en uygun olanı ön

değerlendirme yaparak belirleyecekler ve izleyecekleri yola göre yürütecekleri faaliyet ve projeleri ortaya koyacaklardır.

Faaliyet ve projeleri yürütebilmek için kamu kurumlarının belirli bir kaynağa ihtiyacı olacaktır. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi için yürütülecek olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin belirlenmesi gerekecektir. Belirlenen maliyet doğrultusunda kaynak ihtiyacının belirlenmesi performans programının hazırlanmasında bir sonraki adım olacaktır.

Performans göstergeleri, yürütülecek faaliyet ve projeler ile performans hedeflerine ne derecede ulaşıldığını çeşitli açılardan ölçmeye yarayan araçlardır. Kaynak ihtiyacının belirlenmesinden sonraki adım performans göstergelerinin belirlenmesidir.

Son adım olarak performans programı tüm bu unsurları da kapsayacak şekilde hazırlanacaktır. Hazırlanacak performans programı şu bilgileri kapsayacaktır.¹²⁸

- Bakanın ve üst yöneticinin sunumu
- Kamu idaresinin stratejik planda belirlenmiş olan misyon ve vizyonu
- Kamu idaresinin teşkilat yapısı, yönetim ve iç kontrol sistemi, bilişim sistemi ve kamu idaresinin ilgili olduğu mevzuat
- Kamu idaresinin temel politika ve öncelikleri
- Kamu idaresinin faaliyetleri ile ilgili bilgi ve değerlendirmeler,

¹²⁸Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot kurumlar için Taslak), 2004 s.26-30

- Kamu idaresinin stratejik amaç ve hedefleri ile öncelikli stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedefleri ile ilgili açıklamalar,
- Önceki yıllarda hedeflenenler ve sapmaları
- Performans verilerinin güvenilirliğinin nasıl sağlandığı ile ilgili bilgiler
- Bütçe bilgileri

Performans programları kamu idarelerinin kendi programları olacaktır. Maliye Bakanlığı sadece rehberlik hizmeti veren ve performans esaslı bütçeleme sisteminin bir bütün olarak işlemesinin sağlanmasından sorumlu merkezi yönlendirici kurum konumundadır. Performans programında yer alacak olan Bakanın ve üst yöneticinin sunumları kamu idaresinin bir mali yıl içinde gerçekleştirmeyi amaçladığı yıllık performans hedeflerini ve bu hedefleri gerçekleştirmek için ihtiyacı olan kaynakların yer aldığı performans programlarının üst yönetim ve politikacılar tarafından sahiplenildiğinin ifadesi olacaktır.

Performans programları stratejik planlarda belirlenen misyon, vizyon ve stratejik amaç ve hedefler çerçevesinde hazırlanacaktır. Bu yüzden performans programlarında kamu idarelerinin stratejik planlarında belirlenmiş olan vizyon, misyon ile stratejik amaç ve hedeflerine performans programlarında da yer verilecektir.

Performans programlarının en önemli fonksiyonu Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bütçe tasarıları ile birlikte gönderilecek olmasıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından bütçe kararları verilirken performans programları Milletvekillerine kamu idaresi hakkında önemli bilgiler sağlayacaktır. Bu yüzden kurumun yıllık amaç ve hedeflerinin yanında performans programlarında kamu idarelerini tanıtıcı nitelikte

kamu idarelerinin teşkilat yapısı, yönetim ve iç kontrol sistemi, bilişim sistemi ve kamu idaresinin ilgili olduğu mevzuatlar hakkında bilgilere de yer verilecektir.

Performans programlarında sadece ilgili yıla ait bilgiler yer almayacaktır. Kamu idaresinin daha önceki yıllarda hedefledikleri, başardıkları ve başaramadıkları, nedenleri ile performans programlarında yer alacaktır. Bu sayede kamu idarelerinin performansı orta vadeli bir çerçevede değerlendirilebilecek ve karar alıcılara yardımcı olacaktır.

Performans programlarının kamu idareleri tarafından hazırlanması ve bütçe tasarıları ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulması süreci şu şekilde gerçekleşecektir:

“Kamu idareleri Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde yer alan hususları dikkate alarak teklif performans programlarını, bu programa göre hazırlayacakları bütçe teklifleri ile birlikte, Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na göndereceklerdir. Maliye Bakanlığı'nda yapılan bütçe görüşmeleri ile makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin belirleneceği en geç Ekim ayının ilk haftası içinde toplanan Yüksek Planlama Kurulu görüşmeleri sonucunda belirlenecek büyüklüklere göre, teklif performans programı, idare tarafından düzeltilir. Düzeltilen teklif performans programı, tasarı performans programı olarak idare tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacaktır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanacak nihai performans programı ise Bakanlar tarafından her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklanacaktır.

Belediyelerde, teklif performans programı belediye başkanınca hazırlanarak belediye encümenine sunulacaktır. Teklif performans programı, belediye encümeni tarafından belirlenen bütçe teklifine göre düzeltilerek taslak performans programı

haline getirilecektir. Başkan tarafından bütçe teklifi ile birlikte belediye meclisine sunulacaktır. Belediye meclisi tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre hazırlanan nihai performans programı ise belediye başkanı tarafından mali yılın ilk ayı içerisinde kamuoyuna açıklanacaktır.

İl özel idarelerinde ise, teklif performans programı vali tarafından il daimi encümenine sunulacaktır. Teklif performans programı, encümen tarafından belirlenen bütçe büyüklüklerine göre düzeltilerek taslak performans programı haline getirilecektir. Taslak performans programı, vali tarafından bütçe ile birlikte il genel meclisine sunulacaktır. İl genel meclisinde belirlenen bütçeye göre, nihai performans programı hazırlanarak vali tarafından kamuoyuna açıklanacak ve İçişleri Bakanlığı'na gönderilecektir.

Sosyal güvenlik kurumlarında, üst yönetici tarafından teklif performans programı bütçe ile birlikte, yönetim kuruluna sunulacaktır. Yönetim kurulunda karara bağlanan bütçe büyüklüklerine göre, taslak performans programı hazırlanacak ve bütçe ile birlikte ilgili bakana sunulacaktır. İlgili bakan tarafından onaylanan bütçe büyüklüklerine göre düzeltilen tasları performans programı nihai performans programı halini alacak ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanacaktır.”¹²⁹

Performans programları sayesinde, kamu harcamalarının ve gelirlerinin bütünü görülebilecektir. Kurumların bütçe içi ve bütçe dışı bütün kaynakları ile ne kadar ve hangi kalitede çıktı elde edeceğini görmek mümkün olacaktır. Ayrıca yine performans programları sayesinde kamu idareleri bütçelerini hazırlarken idarenin amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ortaya koyabileceklerdir. Bu konuda ayrıntılı bir

¹²⁹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot kurumlar için Taslak),Aralık 2004 s.32-33

değerlendirme yapmak durumunda kalacaklardır. Bu durum hesap verebilirlik ve mali saydamlığa katkı sağlarken, aynı zamanda kamu idarelerinde çıktı ve sonuca odaklı bir kültürün ve anlayışın gelişmesine ve bu konuda idarelerce bilgi üretilmesi ile beraber, idare çalışanlarının ve yöneticilerinin çıktı ve sonuç odaklı olarak düşünmelerine ve karar almalarına yol açacaktır.

Performans programları ile ayrıca geçmiş yıllarda ve gelecek yıllarda ne kadar gider yapıldığı ve bu harcamalar sonucunda ne kadar ve hangi nitelikte çıktı üretildiği konusunda bilgiler olacağı için bütçe görüşmeleri daha nitelikli hale gelecektir.

6.3. Bütçenin Uygulanması

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde de belirtildiği üzere performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği unsurlardan biri de kamu idarelerinin performanslarının ölçülebileceği bir mali yönetim sistemidir. Bütçenin uygulanması aşamasında süreç ve girdi kontrollerinde esneklikler tanınmalı kamu idarelerine hareketlerini planlayabileceği bir özgür alan bırakmalıdır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine çeşitli yönetsel esneklikler getirilmiştir. Bu konudaki düzenlemeler şu şekilde ifade edilebilir:

5018 sayılı Kanun ile Maliye Bakanlığı'nın mali yönetimin koordinasyonundan ve takibinden sorumlu bir bakanlık olarak, karar alma ve uygulama süreci üzerindeki görev yetkileri yeniden belirlenerek, günlük işlerden çok politika belirleyici bir bakanlık haline gelmiştir. Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak kamu idarelerinin merkezinde bulunan ve kamu idarelerin ile Maliye Bakanlığı arasındaki ilişkilerde işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ile görevli olan maliye başkanlıkları ile bütçenin uygulanması sürecinde hizmet verdikleri tahakkuk dairesinin talepleri doğrultusunda fon tahsisi işlemlerinin bütçede yer alan fonlar kapsamında yetkilendirilmesinden

sorumlu olan bütçe dairesi başkanlıkları kapatılarak, bütçe dairesi başkanlıklarının verdiği hizmetler, kurumların kendi içinde kurulan mali hizmetler birimleri tarafından yürütülecektir.

“Kamu mali yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde ortaya konulmakta ve yetki sorumluluk dengesi yeniden kurulmaktadır. Buna göre kamu idarelerinin mali işlemleri kurulacak mali hizmetler birimleri tarafından yapılacak, bütçe sınıflandırmasında ödenek tahsis edilen yöneticiler, harcama yetkilisi olarak karar vermeye yetkili olacak iş ve işlemler harcama yetkilisi tarafından verilen harcama talimatı üzerine gerçekleştirme görevlileri tarafından yerine getirilecektir. Saymanların ödeme aşamasındaki uygunluk denetimi yapma görevleri sona erdirilerek, bunun yerine kamu idaresi başkanına bağlı olarak çalışacak mali kontrol yetkilisine, harcama sürecinin belli aşamalarında kontrol görevi verilmektedir.

Sayıştay’ın harcama öncesi vize ve tescil işlemleri kaldırılmakta, Maliye Bakanlığınca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi ise yönetsel sorumluluk ve mali kontrol yetkisinin paylaşılması ilkesi çerçevesinde kamu idarelerine bırakılmaktadır. Böylece bir yandan bütçe işlemlerine hız kazandırılırken, diğer yandan Sayıştay’ın dış denetim organı olarak sadece harcama sonrası denetime odaklanmasına imkân tanınmaktadır.¹³⁰

“Niteliği itibarıyla mali yılla sınırlı tutulamayan iş ve hizmetler için ilgili kamu idaresinin üst yöneticisinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilmesine imkân tanınmakta, kamu idarelerinin bütçe hazırlama ve uygulamaya ilişkin görevlerinin yanı sıra harcama öncesi mali kontrol yapma ve harcama sonrası mali

¹³⁰Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ulusal ve Uluslar arası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu(1/692),2004,s.224

denetimi gerçekleştirme görevleri verilerek bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde inşiatifi arttırılmakta, mali kontrol sistemi alanındaki görev, yetki ve sorumluluklar yeniden düzenlenmektedir”¹³¹,

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine bir esneklikte odenek aktarmaları konusunda tanınmıştır. Kanununun 21 inci maddesine göre merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, eğer bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmediyse aktarma yapılacak tertipteki odeneğin %5 ine kadar kendi bütçeleri iinde odenek aktarması yapabileceklerdir. Yapılan bu aktarmalar yedi gün içinde Maliye Bakanlığı’na bildirilecektir.

6.3.1. 4.1.4.3.2. Performansa Dayalı Odl Ceza Sistemi

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen performans esaslı bütçeleme sistemi içinde performansa dayalı bir odl ceza sistemine yer verilmemiştir.

6.4. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim

6.4.1. Değerlendirme

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda performans esaslı bütçeleme sisteminin unsurlarından biri olan “değerlendirme” konusunda OECD ulkelerindeki uygulamalarda yer alan şekliyle açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak “değerlendirme” performans esaslı bütçeleme sisteminin onemli unsurlarından biri olduğu ve Maliye Bakanlığı’na 5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçeleme

¹³¹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ulusal ve Uluslar arası alışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyon Raporu, Esas no.:1/692, Karar no.:62,2003, s.234

sistemi ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi verildiğinden, Maliye Bakanlığınca değerlendirme konusunda düzenlemelere gidilebilmektedir. Maliye Bakanlığınca hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde değerlendirmeye performans değerlendirmeleri başlığı altında yer verilmiş ve dünya literatüründe genel bir ifade ile “değerlendirme” adı verilen unsur, mali sistemimize performans değerlendirmesi adı altında girmiştir.

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

Rehbere göre performans değerlendirmeleri, kamu idarelerince yıl içinde yapılabileceği gibi mali yılsonunda ve orta ve uzun vadede yapılabilecektir. Değerlendirmeler yapılırken öncelikle değerlendirmenin kapsamı, belirlenen kapsamın özelliklerine göre uygun analiz yöntemleri belirlenmelidir. Kamu idareleri değerlendirme sonucunda performans değerlendirme raporu düzenleyeceklerdir. Raporda yer alan bilgilere özet şeklinde idarelerin birim ve faaliyet raporlarının ilgili bölümlerinde yer verilecektir. Rehberde anketler, görüşmeler, grup tartışmaları, gözlem, durum ve paydaş analizi, fayda-maliyet ve maliyet etkinlik analizleri gibi değerlendirme yöntemleri sayılmıştır.

6.4.2. Faaliyet Raporları

5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesi ile mali sistemimize harcama birimlerinden başlayarak aşağıdan yukarı doğru bir sistem ile hazırlanacak olan birim faaliyet raporları, kamu idarelerince düzenlenecek olan idare faaliyet raporları ve

bunların değerlendirilmesi sonucu daha üst düzeyde yer alan genel faaliyet raporları ve mahalli idareler değerlendirme raporları getirilmiştir.

Aynı maddeye göre faaliyet raporlarına ilişkin süreç harcama yetkilisinin, birim faaliyet raporunu üst yöneticiye vermesiyle başlayacaktır. Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlanacak, idare faaliyet raporu, Sayıştay'a verilecek ve üst yönetici tarafından kamuoyuna açıklanacaktır. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının bir örneğini Maliye Bakanlığı'na, mahallî idareler ise İçişleri Bakanlığı'na gönderecektir.

İçişleri Bakanlığı, mahallî idare faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlayarak, Sayıştay'a gönderecek ve kamuoyuna açıklayacaktır. Raporun bir örneği de Maliye Bakanlığı'na gönderilecektir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Genel Faaliyet Raporunda gösterilecektir. Genel Faaliyet Raporu idare faaliyet raporları da dikkate alınarak hazırlanacak ve Raporda bütçe gelir ve gider hedefleri ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri, kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler, yılsonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler, ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel, bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Maliye Bakanlığı tarafından yapılan faaliyetler, idarelerin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetler ile belirlenmiş performans kriterlerine göre hedef ve gerçekleşme durumları hakkında genel değerlendirmeler, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin değerlendirmeler, bütçeden yardım alan

dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler yer alacaktır.

Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu Sayıştay'a gönderecek ve aynı zamanda kamuoyuna açıklayacaktır. Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunacaktır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak, üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının da katılımıyla kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir.

5018 sayılı Kanun ile faaliyet raporları ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Maliye Bakanlığınca hazırlanan faaliyet raporlarına ilişkin Yönetmelik ve Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde faaliyet raporlarıyla ilgili usul ve esaslar düzenlenmiştir. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde faaliyet raporları ile ilgili yapılan tanımlar aşağıdaki gibidir:

Birim faaliyet raporu: Bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama birimleri tarafından hazırlanan birim performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans hedef ve göstergelerine göre gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, birim hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur.

İdare faaliyet raporu: Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine

göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur.

Faaliyet raporları sayesinde kamu idarelerinin bir yıl boyunca performans programları çerçevesinde yürüttükleri faaliyet ve projeler ile yıllık performans hedeflerine ulaşp ulaşmadıkları performans göstergeleri doğrultusunda ölçölüp, değerlendirilerek Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş olacaktır. Faaliyet Raporları bu özellikleri ile kamu mali sistemimizde hesap verme sorumluluğunun sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

OECD ülkelerinde performans bilgileri, yıllık mali raporların içinde yer alabileceği gibi ayrı bir performans raporunda da yer alabilmektedir. Bazı ülkelerde, performans raporlarının yanında, mali bilgilerin yer aldığı hesap verebilirlik raporları hazırlanmaktadır.5018 sayılı Kanun ile mali sistemimize gelen Faaliyet raporlarında ise performansa ilişkin bilgilerin yanında diğer bilgilere de yer verilecektir. Bu açıdan bakıldığında faaliyet raporları hem hesap verebilirlik raporlarının hem de performans raporlarının özelliklerini taşımaktadır. Bu yüzden, performans esaslı bütçeleme sisteminin diğer unsurları olan stratejik plan ve performans programını hazırlamasalar bile kamu idareleri faaliyet raporu hazırlayabilecektir. Bu doğrultuda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme hususunda pilot seçilmemiş olan kamu idareleri de 2006 mali yılı itibariyle faaliyet raporu hazırlayacaklardır.

6.4.3. Denetim

5018 sayılı Kanun çerçevesinde performans denetiminin iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapılması öngörülmektedir. Kanuna göre, iç denetim kamu idarelerinin bünyesinde oluşturulacak iç denetim birimleri tarafından, dış denetim ise TBMM adına dış denetim organı olarak belirlenen Sayıştay tarafından yapılacaktır.

Kanunun 64 üncü maddesine göre iç denetçiler kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapıp önerilerde bulunacak, ayrıca idare harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izleyecek ve değerlendireceklerdir.

Kanunun 68 inci maddesine göre Sayıştay tarafından kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi yapılacaktır. Sayıştay, dış denetim sırasında iç denetçilerin raporlarından da yararlanabilecektir. Sayıştay denetimleri sonucunda rapor düzenleyecek ve kamu idarelerine düzenledikleri raporları cevaplamaları için gönderecektir. Kamu idarelerinden gelecek cevaplar çerçevesinde Sayıştay tarafından “Dış denetim Genel Değerlendirme Raporu” hazırlanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne sunulacaktır.

Kanun ile oluşturulan performans denetimi mekanizmasının iki ayağı olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, kamu idarelerinin kendi personeli olacak ve üst yöneticiye diğer görevlerinin yanında danışmanlık hizmeti verecek olan iç denetçilerin yapacağı performans denetimidir. İç denetçilerce yapılacak performans denetimi kurumun kendi kendisinin performans denetimini yapmasına ve denetim sonuçları çerçevesinde kendini geliştirmesine olanak sağlayacaktır. Dış denetçinin işlevi ise, kamu idaresinin performansını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetleyerek, hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirecektir.

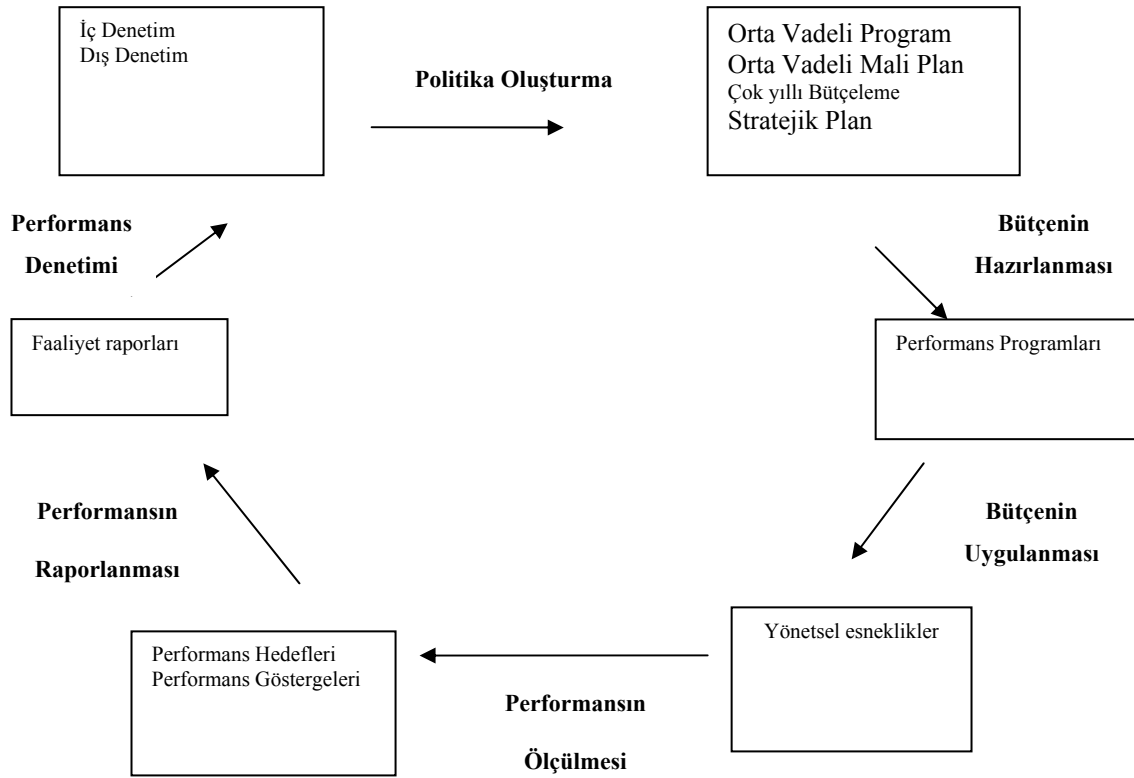
7. DEĞERLENDİRME

Bütün bu anlatılanlar çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde getirilen performans esaslı bütçeleme sistemi ve araçları bütçe döngüsü içinde aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

- Türkiye uygulamasında politika belirlenmesini aşamasını ikiye ayırmak mümkündür. İlk olarak tüm kamu yönetimini kapsayan bütüncül politika belirlenmektedir. Kanunda bütüncül politikanın belirlenmesinin araçları olarak orta vadeli mali planlar, orta vadeli programlar ve çok yıllık bütçelemeye yer verilmektedir. İkinci olarak ise kurumsal bazda politika belirleme aracı olarak stratejik planlar getirilmiştir.
- Performansın ölçülmesi için uzun ve kısa vadeli hedefler ve performans göstergeleri belirlenecektir. Bu hedefler ve göstergeler ışığında performans ölçümü gerçekleştirilecektir.
- Bütçe ve stratejik planlar arasındaki ilişki performans programları vasıtası ile kurulacaktır.
- Bütçenin uygulanmasından sonra belirlenen hedeflere ve göstergelere ne kadar ulaşıldığı değerlendirilerek faaliyet raporları vasıtasıyla raporlanacak ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne veya yerel meclislere sunulacaktır.
- Tüm Devlet kurumlarının kendi bünyesindeki İç denetçiler tarafından performans denetimi yapılacaktır. İç denetçilerin yapacağı performans denetimini sayesinde kamu idarelerini kendi kendilerini sistematik olarak değerlendirme ve geliştirme olanağına sahip olacaktır.

- Sayıştay tarafından TBMM adına performans denetimi yapılacaktır. Sayıştay tarafından yapılacak performans denetimi sayesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne karşı kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun gereği yerine getirilmiş olacaktır. 5018 sayılı Kanunla çizilen çerçeve aşağıdaki şekilde ifade edilebilir.

Şekil:9 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa Göre Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Unsurları



8. 5272 SAYILI BELEDİYE KANUNU, 5216 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU VE 5197 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU İLE GETİRİLEN UNSURLAR

5272 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi ile birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu ile çerçevesi çizilen performans esaslı bütçeleme sistemine belediyeler, Büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri açısından yeni düzenlemeler eklenmiştir. Bunlardan 5018 sayılı Kanunun çizdiği genel performans esaslı bütçeleme çerçevesi açısından en önemli olanlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir.

- 5272 sayılı Belediye Kanununun 41 inci maddesi ile nüfusu 50 000'in altındaki belediyeler stratejik plan yapma konusunda serbest bırakılmıştır. Böylece küçük belediyeler performans esaslı bütçeleme sisteminin dışında bırakılmıştır.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 22 inci maddesi ile performansa dayalı bir ödül sistemi getirilmiştir. Maddeye göre “sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (30000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere hastalık ve yıllık izinleri dahil olmamak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir.”. 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 36 ıncı maddesine göre “sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç olmak üzere il özel idaresi memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının %10'unu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının 20000 gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, çalıştıkları sürelerle (hastalık ve yıllık izinleri dahil) orantılı olarak, encümen kararı ile yılda en

fazla iki kez ikramiye ödenebilir. Büyükşehir belediyelerinin olduğu yerlerde bu rakam 30000 olarak uygulanır.” Bu hükümler ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sisteminde yer almayan performansa dayalı ücretlendirme sistemi Büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi çalışanlarına bir ölçüde getirilmiş olmaktadır.

9. ANALİTİK BÜTÇE SİSTEMİ VE TAHAKKUK ESASLI MUHASEBE

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 50’inci maddesi ile tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılması ve her muhasebe kaydının bir belgeye dayanması öngörülmüştür. Mali işlemlerin gerçekleştirilmesi ve muhasebeleştirilmesinde standart bir belge sisteminin oluşturulması amaçlanmış ve bu konuda sorumlu olacak kuruluşlar belirlenmiştir.

51’inci maddede tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin gereği olarak gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri yılın hesaplarında gösterilmesi bütçe işlemlerinin ise nakit esasında muhasebeleştirilmesi hüküm altına alınmış, ayrıca kamu hesaplarının mali yıl itibariyle tutulması, yılı içinde yapılmakla birlikte, henüz sonuçlandırılmamış işlemlerin mali yılı izleyen bir aylık mahsup dönemi içinde tamamlanması öngörülmüştür.¹³²

Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçe sürecinde devamlı bilgi üretilmesini gerektiren bir bütçeleme sistemidir. 5018 sayılı Kanun ile geçilmesi öngörülen tahakkuk esaslı muhasebe sistemi nakit esaslı muhasebeye göre daha fazla bilgi üretme kapasitesine sahiptir. “Ayrıca bu muhasebe sistemine miktar bilgilerinin de eklenmesi yani ayniyat takibinin de bu sistem üzerinden izlenmesi halinde bu fonksiyon

¹³² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ulusal ve Uluslar arası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692),2004,s.229

artacaktır. Ayrıca muhasebe sistemine maliyet muhasebesinin unsurlarının da eklenmesi halinde performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin maliyet bilgilerinin daha doğru bir şekilde elde edilmesi mümkün olacaktır. Bu sayede kamu hizmetlerinin gerçek maliyetlerinin izlenmesi sağlanacaktır.

Öte yandan 2004 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamındaki idarelerde uygulamaya başlanan ve kısa zamanda genel yönetim kapsamındaki bütün idarelere yaygınlaştırılacak olan analitik bütçe sınıflandırması da kamu kaynaklarının idari birimler, fonksiyonlar ve ekonomik nitelikleri itibarıyla detaylı bir şekilde izlenmesini ve yıllar itibarıyla karşılaştırılabilmesini sağlayacaktır.”¹³³

¹³³ ERÜZ, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”,20. Türkiye Maliye Sempozyumu, 2005,s.14

SONUÇ

Kamu yönetiminde hemen hemen tüm dünya ülkelerini saran bir reform süreci yaşanmaktadır. Bu reformların, kamu harcamalarının ve kamuda israfın giderek artması, aynı doğrultuda artan vergi oranlarının toplumlara rahatsızlık vermesi ve Devlete olan güvenin azalması gibi sebepleri bulunmaktadır.

Reform süreci sonucunda ulaşılmak istenilen amaç, vatandaş odaklı, performansa dayalı çalışan, saydamlığı ve hesap verebilirliği ön planda tutan, etkin, etkili ve tutumlu bir kamu yönetimi anlayışı oluşturmaktır. Tüm bunların temelinde yatan unsurlardan biri de performans kavramıdır ve yansımalarını performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sisteminde bulmaktadır.

Performans yönetimi, performans esaslı bütçeleme sisteminden daha kapsamlı olmasına rağmen, performans yönetimi ile performans esaslı bütçeleme kavramları mevcut anlayışta performans ölçümünü ön planda tuttıkları için birbirine yaklaşmıştır. Bunun sebebi ikisinin de kamu yönetiminde performansın ölçülmesi ve değerlendirmesini sağlayacak unsurlara ihtiyaç göstermesidir.

OECD ülkelerinin çoğu, önderliğini Yeni Zelanda ve Avustralya'nın yaptığı bu reform sürecinde, performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçmiştir. Geçiş sürecinde performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği unsurları kendi sistemlerine değişik kamu yönetimi araçları ve değişik yöntemler benimseyerek uyarlamışlardır. Performans esaslı bütçeleme sistemi geniş anlamda ele alındığında uygulamalarda ön plana çıkan araçlar, orta vadeli harcama çerçeveleri, stratejik planlar, performans planları, performans sözleşmeleri,

performans raporları, performans göstergeleri, performans değerlendirmeleri ve performans denetimidir. Ayrıca uygulamada benimsenen iki ayrı yöntem ön plana çıkmaktadır. Bu yöntemlerden birincisi, performans esaslı bütçeleme en önemli unsuru olan hedef kaynak bağlantısının temel bütçe dokümanlarının yapısı değiştirilerek sağlanmasıdır. İkinci yöntem ise, temel bütçe dokümanlarının yanında hedeflerin belirlendiği ikinci bir dokümanın bu amaçla kullanılmasıdır.

İngiltere’de departmanların hedefleri ve göstergeleri performans sözleşmelerinde belirlenmekte ve hedef kaynak bağlantısı performans sözleşmeleri yoluyla gerçekleşmektedir.

Amerika Birleşik Devletleri on yılı aşkın bir süredir performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaktadır. Kamu kurumları stratejik planlar ile orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koymakta, bu amaç ve hedefler ile bütçe bağlantısını performans planları ile kurmaktadır. Ayrıca kamu kurumlarınca orta vadeli hedeflerin belirlendiği stratejik planlar ve performans sonuçlarının yer aldığı performans raporları üretilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri’nde performans esaslı bütçeleme sistemine geçişten sonraki zaman zarfında geline nokta, performans ölçümü ve değerlendirmesinin sağlıklı bir şekilde yapılması için gerekli düzenlemelerin yapılamaması ve performans kültürünün oluşturulamaması sebebiyle istenilen düzeyde değildir. Performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen katkılar sağlanamamış, stratejik planlar ve performans programları gerektiği gibi kullanılamamıştır. Ancak, mali yönetimde performans esaslı bütçeleme sistemine kararlılıkla devam edilmektedir.

Hollanda ise performans esaslı bütçeleme sistemini benimserken temel bütçe dokümanlarının yapısını değiştirme ve hedeflerle kaynaklar arasındaki bağlantıyı bu şekilde kurma yöntemini seçmiştir. Hollanda’da performans yönetimine geçiş ile ilgili

alışmalar daha önceki yıllarda başlamasına rağmen performans esaslı btceleme sistemine 1999 yılında geçilmiştir. Hollanda'da performans yönetimi ve performans esaslı btceleme sisteminin gerektirdiği unsurları sağlamak amacıyla bakanlıklar bünyesinde ajanslar oluşturulmuştur. Ajansların oluşturulmasındaki maksat politika yapan ve politikaları uygulayan birimlerin birbirinden ayrılmasıdır. Ajanslar politikaları uygulayan birimlerdir ve özel sektöre yakın bir mantık ile çalıştırılmaktadır. Ajanslar ve bakanlık arasında biri çıktılar diğeri süreçlerle ilgili olmak üzere iki ayrı performans sözleşmesi yapılmaktadır. Bu sözleşmeler kamuya açıktır.

Hollanda OECD lkeleri arasında gerçek anlamda performans esaslı btceleme sistemini uygulayan çok az ülkeden biri olarak görülmektedir.

Ülkemizde performans esaslı btceleme sistemine yönelik çalışmaların iki üç yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Henüz yasal olarak sistemin unsurları belirlenmeden önce Maliye Bakanlığınca altı pilot kurumda seçilen faaliyet ve projelerde performans esaslı btceleme sistemine ilişkin olarak pilot çalışmalar yapılmıştır. Bu alışmalar sonucunda kurumlarca ilgili faaliyet ve projeler için 2003 yılı stratejik planları, performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır.

2003 yılı Aralık ayında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi anlayışımızda köklü bir değişiklik meydana getirilmektedir. Bu kapsamda performans esaslı btceleme sistemine geçiş öngörülmekte ve sistemin unsurları ortaya konulmaktadır. Bu çerçevede getirilen anlayışta, performans esaslı btceleme sisteminin başlıca unsurları stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları ve performans denetimidir. Ayrıca, 5018 sayılı Kanun dışında kamu kesiminde yapılan diğer düzenlemelerle performans esaslı btceleme sistemiyle ilgili hususlar belirlenmektedir.

Mevcut gelişmeler çerçevesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile getirilen performans esaslı bütçeleme sistemi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları Türk mali sistemi açısından değerlendirildiğinde aşağıdaki öneriler sunulabilir:

- Değişim süreçleri hangi ülkede olursa olsun sancılı süreçlerdir. Bu durum göz önünde bulundurulursa, ülkemiz kamu yönetiminde birçok alanda yasal değişikliklerin eşzamanlı olarak yürütülmesinin birçok riski de beraberinde getirmesi olasıdır. Kamu yönetimi bir bütündür. Mevcut değişiklikler ile bu bütünün birbirini tamamlayan ve tek başına yapıldıklarında bile oturması uzun sürecek birçok alanında değişiklikler eşzamanlı olarak yapılmaktadır. Yeni düzenlemeler ışığında, tüm bu parçaların birbirine hemen uyum sağlamasını beklememekte fayda bulunmaktadır. Bu değişikliklerin birbirine uyum sağlaması zaman alacaktır. Bu durum reform sürecindeki diğer bütün alanlarda olduğu gibi performans esaslı bütçeleme sisteminin de kısa zamanda başarılı bir şekilde uygulanmasının ve beklenen katkıları sağlamasının önünde bir engel teşkil edebilir ve performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen katkılar elde edilemeyebilir. Bu husus göz önüne alınarak performans esaslı bütçeleme sistemine tamamiyle geçmek için acele edilmemeli ve kısa vadede performans esaslı bütçeleme sisteminden çok şey beklememeli fakat vazgeçilmemelidir.
- Kısa sürede birçok alanda yeni düzenlemelere giderken dikkat edilmesi gereken önemli bir husus, “yeni düzenlemelerin birbiriyle uyumlu ve birbirini tamamlayıcı nitelikte olması” şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Eğer kamu kesimi yeni bir kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yeniden düzenleniyorsa, yeni anlayış açık bir şekilde ortaya konulmalı, ortak hususlar belirlenmeli ve tüm düzenlemeler bu ortak anlayış ve unsurlar doğrultusunda yapılmalıdır. 5018 sayılı Kanunla bir performans esaslı bütçeleme çerçevesi çizilmiştir. Yeni

Kanunlarda yer alacak performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin hususların 5018 sayılı Kanun ile uyumlu olması gerekmektedir. Kanunlar arasındaki farklılıklar ve çelişkiler, zaten çok kolay bir süreç olmayan geçiş dönemini daha da zorlaştırabilir.

- Ülkemiz kamu mali yönetiminde çoklu bir yapı bulunmaktadır. Bu durum beraberinde performans esaslı bütçeleme sisteminin usul ve esaslarının ve geçiş dönemi planlamasının farklı merkezi idarelerce belirlenmesini gerektirmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme unsurlarından olan stratejik planlama ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na verilmiştir. OECD ülkelerinin çoğunluğunda böyle bir ikili yapı bulunmamaktadır. Bu unsurların ayrı merkezi kurumlarca düzenlenmesi ve geçiş dönemi planlaması ve yönetiminin ayrı merkezi kurumlarca yapılmasının sürece olumsuz etkilerinin olması mümkündür. Ülkemizde oluşturulan sistemde stratejik planlar bir başka merkezi yönlendirici kurum, performans programları ise diğer bir merkezi yönlendirici kurum rehberliğinde yürütülecektir. Ayrıca, stratejik planlar ve performans programları birbirine bağlı iki dokümandır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarının bu doğrultuda uyumlu bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. İki kurum arasında iyi bir koordinasyon ağının oluşturulması önemlidir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanmasında başarı sağlanması ve geçiş döneminin başarılı bir şekilde yönetilmesi noktasında mevcut yetki bölünmüşlüğü'nün gözden geçirilmesinde fayda görülmektedir
- 5018 sayılı Kanun ile bu konuda harcamacı kuruluşlara sağlanan en önemli yönetsel esneklik, süreç kontrollerinde merkezi ve denetleyici kurumların

uygulamadan çekilmesi ve mali hizmetler biriminin kurulmasıdır. Yönetmeliklerin performans esaslı bütçeleme sisteminin en önemli unsurlarından biri olduğu gerçeği göz önünde bulundurularak harcamacı kurumlar bünyesinde oluşturulacak mali hizmetler biriminin güçlü bir birim olarak yapılandırılmasında fayda görülmektedir.

- 5018 sayılı Kanun ile çerçevesi çizilen performans esaslı bütçeleme sisteminde değerlendirmelere ilişkin açık bir unsur bulunmamaktadır. Ancak değerlendirmeler performans esaslı bütçeleme sistemi ve performans yönetiminin önemli unsurlarındandır. Bu doğrultuda değerlendirmeler konusunda yasal düzenlemeler yapılmasında fayda görülmektedir.
- Performans esaslı bütçeleme sistemine daha önce geçen ülkelerin tecrübelerinden de görülmektedir ki, bütün yasal düzenlemeler yapılsa ve performans esaslı bütçeleme sisteminin araçları oluşturulsa bile, eğer, kamu yönetimindeki aktörler bu sistemi benimsemez ve edinilen performans bilgileri kullanmazlarsa bu konuda başarı sağlanamayacaktır. Bu yüzden üretilen performans bilgilerinin kullanılmasını sağlayacak yöntemlere başvurulmalıdır. Bu mekanizmalardan biri performansa dayalı ödül ceza sistemidir. 5018 sayılı Kanunu ile çerçevesi çizilen performans esaslı bütçeleme sistemine bir ödül ceza sistemi getirilmesinde fayda görülmektedir. Büyükşehir Belediyesi kanunu ve İl Özel idareleri kanunlarında performansa dayalı ücretlendirmeye ilişkin hükümler bulunmasına rağmen, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan genel çerçevede bu konuda bir hüküm bulunmamaktadır. 5018 sayılı Kanunun bir çerçeve Kanun olduğu göz önünde bulundurularak 5018 sayılı Kanunda bu konuya ilişkin düzenlemelerin bulunmasının gerektiği düşünülmektedir. Çalışanların motivasyonunun

sağlanması ve performans bilgilerini kullanmalarının sağlanması için ödül ceza sistemi büyük önem taşımaktadır.

- Performans esaslı bütçeleme sisteminin özünde kurumların kendilerine eleştirisel gözle bakabilmeleri ve kendilerini sürekli ve sistematik bir şekilde değerlendirmeleri yatmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, merkezi yönlendirici kurumların bu sistem içinde sadece yol gösterici, rehberlik edici ve izleyen bir misyonları bulunmaktadır. Bu kurumların uygulamadan mümkün olduğunca çekilmelerinde fayda görülmektedir.
- Birçok OECD ülkesinde performans yönetimine geçiş yönündeki çalışmalar, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmalarından daha önce başlatılmıştır. Bu durum performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş süreci için bir avantaj olarak nitelendirilebilir. Çünkü performans kültürü ve performans ölçümü için gerekli unsurlar performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmalarından çok önce oluşmaya başlamıştır ve performans esaslı bütçeleme için bir alt yapı oluşturmuştur. Ancak ülkemizde performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş eşzamanlı olarak yaşanmaktadır. Bu durum ülkemiz için bir risk oluşturabilir. Mevcut durumda performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş ile performans esaslı bütçeleme için gerekli olan altyapı beraber oluşturulmaya çalışılmaktadır. Performans ve performans ile beraber gelen birçok kavram ile Türk kamu kesimi yeni tanışmaktadır. Tüm bu kavramların öğrenilmesi, benimsenmesi ve performans kültürünün oluşturulması diğer ülkelerden daha uzun zaman alabilir. Bu yüzden kapsamlı eğitim faaliyetlerinin yürütülmesi ve tüm kamu idareleri çapında performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin mümkün olduğunca uzun bir vadeye yayılmasında fayda görülmektedir.

- Performans esaslı bütçeleme sistemine uyum sağlanması için kamu idarelerinin varlık sebeplerinin ortaya konulması, uzun vadeli amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve organizasyon yapılarının bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda değerlendirilmesi gerekecektir. Eğer organizasyon yapılarında bir uyumsuzluk varsa, bazı birimler kendi amaçları ile ilgili olmayan faaliyetlerde bulunuyorsa veya bazı birimlerin işlerliği kalmadıysa, kamu idarelerinin organizasyon yapılarının yeniden düzenlenmesi gerekebilir. Bu sayede aynı kamu hizmetlerini yürütmek için birden fazla kamu idaresinin sorumlu olması önlenmiş, roller ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanmış olacaktır. Böyle bir süreç de belirli kesimlerden gelecek tepkilerle karşılaşılması mümkündür.
- Kamu yönetiminde yeni bir anlayışa doğru bir geçiş dönemi yaşanmaktadır. Bu anlayışın unsurlarından biri de performans esaslı bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarı şartlarından biri gerektirdiği unsurların oluşturulmasıdır. Bu mali yönetim sisteminde yeni düzenlemelerin ve değişikliklerin yapılmasını gerektirecektir. Bu doğrultuda, diğer ülkelerin tecrübeleri çerçevesinde, yeni düzenlemeler ve değişiklikler yapılırken, bunların eski yapıya uyarlanmasıyla eski yapıların yeni anlayışa uyarlanmasında fayda görülmektedir. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde 10 yılı aşkın bir süredir bu konuda çalışmalar yürütülmesine rağmen kongrenin bütçenin hazırlanması ve uygulanması süreçleri üzerindeki sıkı kontrollerinin devam ettirilmesi ve kongrenin kendi yetkilerinden feragat etmek ve üretilen performans bilgilerini karar alma sürecinde kullanmak istememesi yüzünden büyük bir başarı elde edilemediği ifade edilmektedir.
- Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş sürecinde kamu mali yönetimimize yeni araçlar gelmektedir.. Bu süreçte eski anlayışın unsurları olan mevcut araçların sorgulanmasında fayda görülmektedir. Aksi takdirde, gereksiz çalışma

ve yükümlülükler getiren, karmaşık ve işlerliği olmayan bir mali sistemle karşı karşıya kalınabilir. Orta vadeli bir harcama çerçevesi oluşturabilmek için 5018 sayılı Kanun ile orta vadeli program ve orta vadeli mali plan getirilmesi, bunun yanında kalkınma planlarından vazgeçilmemesi örnek olarak verilebilir.

- Kamu idarelerinin araştırma geliştirme ile ilgili birimlerine işlerlikleri yeniden kazandırılmalıdır. Mevcut durumda, kamu idarelerindeki araştırma geliştirme yapan birimleri kamu idarelerinin genellikle en pasif birimleri olarak görülmektedir ve işlerliğini yitirmiştir. Ancak geçiş döneminde en çok ihtiyaç duyulan unsur araştırma geliştirme çalışmaları olacaktır. Bu çalışmalar, performans esaslı bütçeleme sistemine ilişkin olarak dünyadaki uygulamaları araştırmak, edinilen tecrübelerden fayda sağlamak, güncel bilgilere en kısa sürede ulaşmak, bu konuda yanlış adımlar atmama ve gerekli olan mekanizmaları oluşturma konusunda büyük fayda sağlayacaktır.
- Performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi ve beklenen katkıların sağlanabilmesi için iyi bir değerlendirme ve performans bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Performansın ölçümü için gerekli olan bilgilerin doğru ve güvenilir bir biçimde elde edilmesi ve analiz edilmesi sistemin en önemli unsurlarından biridir. Tüm bunların gerçekleştirilebilmesi için güçlü bilgi işlem sistemlerine ihtiyaç duyulacaktır. Bu konuya önem verilmesi ve kamu idarelerinde bilgi işlem merkezlerinin güçlendirilmesinde, sistematik bir şekilde veri toplamayı ve analiz etmeyi sağlayacak performans bilgi sistemlerinin geliştirilmesinde yarar görülmektedir.
- Performans kavramı ülkemiz kamu kesimi için yeni bir kavramdır. Performansa dayalı sistemlerinin kendilerine özgü kavramları içeren bir dili bulunmaktadır. Bu dilin benimsenmesi ve performans kültürünün oluşturulabilmesi için eğitime

önem verilmelidir. Kurumlarda çalışan en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm çalışanların bu konuda eğitim alması ve bilgilendirilmesinin sağlanması geçiş sürecine büyük katkılar sağlayabilir. Performansa dayalı bir düşünce tarzının ve performans kültürünün oluşturulabilmesi ancak bu sayede daha kolay başarılabilir

- Performans esaslı bütçeleme sistemi birçok analiz yöntemlerinin kullanılması, bilgi sistemlerinin oluşturulması, performans ölçümü yapılması ve performans değerlendirmeleri yürütülmesi gibi teknik bilgiye sahip kalifiye personel gerektiren bir sistemdir. Mevcut durumda kamu kesiminde yeterli derecede kalifiye personel bulunmamaktadır. Kamu kesimindeki personelin eğitilmesinin yanında çok sayıda yeni kalifiye personelin istihdam edilmesinde fayda görülmektedir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Genişletilmiş 6. Bası, Gazi Kitabevi, 1997

BLÖNDAL, R.Jon KRAAN, Dirk-Jan, RUFFNER, Michael, “Budgeting in the United States”, OECD Journal on Budgeting, Volume 3 No.2, 2003

BLÖNDAL, R. Jön, KRISTENSEN, Jens Kromann, “Budgeting in Netherlands”, OECD Journal on Budgeting, Volume 1 No.3,2002

BOUCKAERT, Geert, “Reform of Budgetary Systems in The Public Sector”

BOUCKAERT G,VERHOEST K, DE CORTE J.”Public Sector Performance Contracting in Belgium and Flanders”OECD,1999

Dac working party on aid evaluation, “Results based Management in the Development Co-operation Agencies: A Review of Experience, Executive Summary,2000

Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu,2003

DIAMOND, Jack, “Establishing a Performance Management Framework for Government”,IMF Working Paper,WP/05/50

DIAMOND, Jack, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, IMF Working Paper, WP/03/169, 2003

DIAMOND, Jack, “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, IMF Working Paper, WP/03/33, 2003

DIAMOND, Jack, “The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective, IMF Working Paper, WP/02/94, 2002

DER KNAAP, “Performance Management and Policy Evaluation in the Netherlands: Towards an Integrated Approach

Executive Office of The President Office of Management and Budget, Circular A-11, 2004

EASTERBROOK, Sonja, “Public Sector Performance Contracting in New Zealand, OECD, 1999

ELLIS Kevin, Mitchell Stephen, “Outcome Focused Management in the United Kingdom”, OECD, 2002

ERÜZ, Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, 2005

HM Treasury, Outcome Focused Management in the United Kingdom

<http://www.hmtreasury.gov.uk>

GAO, Testimony, Performance Budgeting, “Current Development and Future Prospects”, 2003

GROSZKY, Walter, “Outcome Based Management in the United States,OECD,2002

Government Performance and Results Act,

<http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>

KRISTENSEN, Jens Kromann, GROSSZYK, Walter S, BÜHLER, . Bernd, “Outcome- focused Management and Budgeting” OECD Journal on Budgeting Volume 1, No.4, 2002

Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak), 2004

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Sayı:2004/1, Şubat 2004

Ministry of Finance, Budget Affairs Directorate, “A Gap Analysis of Turkish as compared to Dutch budgetary legislation AnnexA-H”, 2004

Office of The Auditor General of British Columbia, “International Themes of Public Sector Reform and Performance Management” www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm,

Office of The Auditor General of British Columbia, “Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United States of America”, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm,

Office of The Auditor General of British Columbia, “Notes on Public Sector Reform and Performance Management: The United Kingdom”, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm

OECD, “Overview of Key Performance Management Issues”, 2001

OECD, Policy Brief, “Public Sector Modernization: Governing for Performance”, 2004

OECD, Questionnaire on Performance Information, Glossary, 2004,

“Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries”, PUMA/SBO(2002)1, 2002

OMB, “What Constitutes Strong Evidence of A Program Effectiveness,

www.whitehouse.gov/2004_program_eval_pdf

P.MOL Nico, A.M. de KRUIJF Johan, Performance Management in Dutch Central Government, International Review of Administrative Sciences, 2004

PETRIE, Murray, “A Framework for Public Sector Performance Contracting”, OECD, 2002

PERRIN, Burt, Implementing The Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting”, OECD, 2002

PEDERSEN Peter kjaersgaard, SORENSEN Hane Dorthe, VESTERGAARD Jacob Buhl, “Public Sector Performance Contracting in Denmark, OECD, 1999

POLLITT, Christopher, “Integrating Financial Management and Performance Management”, OECD, 2001

PUMA, “Public Sector Modernization: Governing for Performance”, GOV/PUMA(2003)20/REV, 2003

PUMA, “Reallocation: The Role of Budget Institutions”, GOV/PUMA/SBO(2003)15

PUMA, “Working For Results: The American Experience in Enhancing Government Performance”, 2002

PUMA, Best Practice Guidelines For Evaluation, PUMA/PAC(99)1, 1999

REICHARD, Cristoph, “Assessing Performance –Oriented HRM Activities In Selected Countries” PUMA/HRM(2002)9, 2002

STATSKONSULT, “Use of Performance Contracting in Norway”, OECD, 1999

SIGMA, Sigma External audit & Financial Control Glossary, Performance Budgeting, OECD, www.sigmaweb.org/PDF/EA_FC/EA&FC_Terms.pdf

UUSIKLA Petri, VIRTANEN Petri, “Public Sector Performance Contracting in Finland

VAN OOSTERHOOF, R.P, “Output Oriented Management within the Central Government’s Implementing Bodies”

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5272 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

2004 Mali yılı Programı ve Makro Çerçeve Kararı

2005 Mali Yılı Programı ve Makro Çerçeve Kararı

Önemli Internet Adresleri

www.oecd.org

www.bumko.gov.tr

www.hm-treasury.gov.uk

www.johnmercer.com

www.whitehouse.gov/OMB