

ABD'DE PERFORMANS BÜTÇE YÖNETİMİ

Erhan KARACAN*

ÖZET

Birçok alanda olduğu gibi performans yönetimi alanında da ABD'de geliştirilen mevzuat ve sistemler ile planlama uygulamaları çeşitli yollarla birçok ülkeyi etkilemektedir. Bu nedenle ABD sisteminin özelliklerinin detaylı bir biçimde bilinmesi ve sistemde gerçekleştirilen değişiklikler ile yeniliklerin takip edilmesi önemlidir.

Bu bağlamda bu çalışma ile program bütçe yapısı ve performans yönetimi alanında köklü bir geçmişe ve uygulama tecrübesine sahip olan ABD'deki performans esaslı bütçeleme sistemi ve performans yönetimi çerçevesi detaylı bir biçimde incelenmektedir. Ayrıca, başta Türkiye olmak üzere bazı ülkelerdeki performans yönetim süreçlerinin Ocak 2011'de yürürlüğe giren 2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu'ndan etkileneceği varsayımıyla bu kanunun getirdiği yenilikler ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Planlama, Performans Yönetimi, Performans Esaslı Bütçeleme, GPRA, GPRAMA.

THE PERFORMANCE BUDGET MANAGEMENT IN THE USA

ABSTRACT

Legislation, systems and planning practices developed in the USA affect many countries in different ways in the field of performance management as in many other areas. Therefore, it is important to know the characteristics of the USA system in detail and to follow the changes and innovations in the system.

In this context, performance-based budgeting system and performance management framework in USA which has a long history of experience in the field of program budget structure and performance management are analyzed in detail. Besides, by assuming that performance management processes in some countries especially in Turkey will be affected from the Government Performance and Results Modernization Act of 2010 which entered into force in January 2011, the innovations of this law are presented in detail.

Keywords: Planning, Performance Management, Performance Based Budgeting, GPRA, GPRAMA.

GİRİŞ

ABD'de 50 yılı aşkın bir süredir uygulanan performans yönetimi ve bütçe sistemleriyle performans odaklı kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi ve performans odaklı bir izleme-denetim sisteminin kurulması amaçlanmaktadır. İkinci Dünya

* Kalkınma Bakanlığı, Planlama Uzmanı

Savaşından itibaren bu süreçte kırılma noktası 1993 yılında yürürlüğe giren Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) olmuştur. Bu kanun performans yönetimine ve kaynak tahsisinin, performansın göz önünde bulundurularak yapılabilmesine olanak sağlamıştır.

GPRA ile üst politika belgelerinde yer alan ulusal amaçların ve ulusal programların kurumsal düzlemde yansımalarını bulabilmesi için aşağıdan yukarı planlama yaklaşımı çerçevesinde stratejik planlama, performans planı ve performans raporu uygulaması başlatılmıştır.

Bu anlamda GPRA, uluslararası kuruluşların da tavsiyeleriyle birçok ülkenin kamu mali yönetim sistemini etkilemiştir. Etkilenen ülkelerden biri olan Türkiye’de de stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu uygulamasıyla sistem neredeyse birebir taklit edilmiştir.

Yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte GPRA’nın eksikliklerini gidermek üzere tasarlanan uygulamalar da bazı ülkeler tarafından kendi sistemlerine uyarlanmıştır. Örnek olarak 2002 yılında başlatılan ve 2008 yılında uygulaması sonlandırılan programların performansının değerlendirildiği program değerlendirme ve derecelendirme aracı (programme assessment and rating tool-PART) uygulaması verilebilir.

Bu çalışmanın temel amacı, birçok alanda olduğu gibi performans yönetimi ve bütçe alanında da ABD’de geliştirilen mevzuat ve sistemlerin çeşitli yollarla birçok ülkeyi etkilediği varsayımıyla ABD sisteminin özelliklerinin detaylı bir biçimde ortaya konulmasıdır.

Ayrıca, Ocak 2011’de yürürlüğe giren 2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu’nun (GPRA Modernization Act-GPRAMA) getirdiği yenilikler ortaya konularak başta Türkiye olmak üzere bazı ülkelerdeki performans yönetim süreçlerindeki olası değişimlerin gerekçelerinin anlaşılması sağlanmaya çalışılmaktadır.

1. PERFORMANS VE PERFORMANS YÖNETİMİ KAVRAMLARI

1980 sonrası örgütsel düzlemde devletin değişiminin, klasik bürokrasiden yeni bir işleyiş ve yapı anlayışı sunan neo-Weberyen bürokrasiye doğru olduğu görülmektedir (Övgün, 2010: 55). Neo-weberyen devlet, bürokratik kurallara bağlılıktan ziyade vatandaşın taleplerini dikkate alan ve kamu hizmetlerini profesyonelleştiren bir anlayışa sahip olup bürokratlar sadece alanında uzman kişiler değil yararlanıcıların ihtiyaçlarını karşılama noktasında profesyonel birer yönetici gibidir (Pollitt and Bouckaert, 2011: 119). Bu bağlamda Weberyen devletten neo-weberyen devlete geçiş sürecinde gündeme gelen en önemli kavramın

“performans” olduğu görülmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının amaçladığı daha çok esneklik, şeffaflık, hesap verebilirlik kavramları ve stratejik yönetim ve kalite yönetimi yaklaşımları incelendiğinde performans yine temel bir kavram olarak ortaya çıkmaktadır.

Performans, ulaşılmak istenilen vizyon, amaç ve hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmesi planlanan işlerin niteliksel ve niceliksel olarak ne kadarının hangi başarımla gerçekleştirildiği olup insan kaynakları, mali kaynaklar ve diğer kaynakların bir kombinasyonu olarak ortaya çıkmaktadır (Schick, 2003: 85). İyi performansa sadece insan kaynakları ya da sadece mali kaynaklar aracılığıyla değil, bir idaredeki bütün kaynakların etkili ve etkin kullanımı ile süreçlerin koordineli bir biçimde işlemesi sonucu ulaşılmaktadır.

Bir şeyin yönetilmesinin ön koşulu, performansının ölçülmesidir. Daha iyi yönetilmesinin ön koşulu ise öğrenilmek, izlenmek, kontrol edilmek ve iyileştirilmek istenilen hususların daha kesin bir biçimde bilinmesidir ki; bu durum, ölçümün kalitesi, gerçekliği ve doğruluğu ile ilgilidir. Kaliteli bir ölçüm sonucu elde edilen performans bilgisinin yönetimin kullandığı bir araç haline gelmesi, yönetim kademelerindeki aktörlerin alacağı kararları sağlam bir temelde oluşturmalarına yardımcı olmaktadır. Örneğin, performans bilgisine sahip olunması, politikacılar için ürettikleri politikaların sonuçlarını görmeleri, izlemeleri ve bürokrasiye hesap sormaları, yöneticiler için de kurumsal sorumluluk ve hedeflerine ilişkin gerçekleşme ve performans bilgisine ulaşmaları açısından son derece önem arz etmektedir.

Performans yönetimi ise temelde üç ana sürece ayrılarak tanımlanabilmektedir: Birincisi, hedef ve beklentilerin tanımlandığı, ölçüm kriterlerinin belirlendiği, hedeflere ulaşmak için gereken bilgi ve yeteneklerin betimlendiği ve özel gelişme etkinliklerinin saptandığı “performans geliştirme ve planlama” süreci; ikincisi, performansın gözden geçirildiği, gelişme ihtiyaçlarının planlama sürecine yardımcı olduğu, dürüst ve olumlu geribildirim sağlandığı “performans değerlendirme” süreci (Saydam, 2005: 40); üçüncüsü ise, kamu idarelerinin uyguladığı programların, mali kaynaklarının, bilgi sistemlerinin, performans ölçülerinin, izleme sistemlerinin bağımsız, objektif ve sistematik bir biçimde ekonomiklik, etkinlik, etkililik, açısından denetlendiği “performans denetimi” sürecidir (Australian National Audit Office, 2008:3).

Performans ve performans yönetimi kavramına yaklaşımdaki farklılık, aktörlerin odak noktalarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Performansı öncelik olarak görmeyen, gündelik ve teknik işlere yoğunlaşan her düzeydeki aktörün davranışıyla; başarılabacak sonuçları referans alan, o sonuçlara odaklanarak işlerini yürüten aktörlerin davranışları farklılaşmaktadır. Bu hususa kamu sektörü bürokrasisi açısından bakıldığında, geleneksel kamu sektörü bürokrasisinde performans, konulan kural ve düzenlemelere uyum, girdileri kontrol etme ve kamu sektörü etiğine bağlı

olma hususları tarafından yönlendirilmiştir. Bu sistem, genellikle hükümetlerin daha az karmaşık ve standart işleri gerçekleştirmek durumunda oldukları zaman ve kurallar ile prosedürlere uyumun etkinlik ve etkililikten daha önemli görüldüğü bir ortamda iyi işlemektedir (OECD, 2005: 72). Ancak, günümüz dünyasında standardize hizmetlerden ziyade bireylerin ihtiyaçlarını dikkate alan, daha karmaşık problemlere esnek yaklaşımlarla çözüm üretmeye çalışan modern kamu yönetimi anlayışı, girdilerden çok çıktılara ve sonuçlara odaklanmayı, performansa dayalı bir bütçe ve yönetim sistemi oluşturmayı, kaynakları stratejik önceliklere ve performansa göre dağıtmayı ve bir performans kültürü oluşturmayı gerekli kılmaktadır.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Ölçülebilir çıktı ve sonuçlar doğrultusunda kaynak tahsislerinin yapıldığı, performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilip performans hesap verebilirliğinin gözetildiği ve bu süreçte kamu idarelerine yeterli esnekliğin sağlandığı bütçe sistemine performans esaslı bütçe veya performans bütçe denilmektedir (Popovich, 1998: 136). Politika oluşturma kapasitesinin artırılmasını da sağlayan performans esaslı bütçeleme ile (Government of Alberta, 1998: 3);

a) Planlar, performans göstergeleri ve bütçeler birbirleriyle ilişkilendirilerek bütçelerin, salt bir mali belge olmanın ötesinde belirlenen politikaların yansıma ve maliyetini gösteren bir araç haline getirilmesi,

b) Kamu idareleri, idarelerdeki birimler ve politika yapıcılar sadece kendi birim veya idarelerine odaklanmamakta, sonuç odaklılık sayesinde hizmet edilen nihai amacın görülmesinin sağlanması,

c) Üretilen çıktı ve sonuçların analizi sonucunda bütçe kararlarının vatandaşlar üzerindeki etkisinin görülmesinin sağlanması,

d) Performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilmesiyle politik düzeyde karar alma kapasitesinin güçlendirilmesi,

e) Etkili bir raporlama sistemiyle iyi veya kötü performansın ortaya konulmasıyla idarelerin strateji belirleme ve politika oluşturma süreçlerinin desteklenmesi amaçlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme ile yukarıda belirtilen faydaların görülebilmesi için uygulanan temel modeller aşağıdaki başlıklarda sunulmaktadır. Bu modellere göre de performans esaslı bütçeleme sisteminin göstereceği faydalar farklılaşmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, sadece performans bilgisinin üretilmesiyle değil bu bilginin bütçe süreçlerinde kullanılması ve kaynak tahsis kararlarında göz önünde

bulundurulmasıyla da ilgilidir. Performans bilgisi ile; uygulanan programlar, projeler, kamu idarelerinin amaç ve hedeflerinin etkili ve etkin bir biçimde gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda bilgi sağlanmaktadır (OECD, 2008: 2). Bu bilginin üretilmesi esasen çok yeni bir şey değildir. Fakat bu bilginin bütçe sürecine nasıl dâhil edildiği önemlidir ve bütçe sürecine entegrasyonuna göre farklı performans esaslı bütçeleme modelleri ortaya çıkmaktadır. Anwar Shah’ın sınıflandırmasına (Shah and Shen, 2007:153) göre dört tür performans esaslı bütçeleme vardır:

Performansı Raporlayan Bütçeleme

Performans bilgisi bütçe dokümanında ya da diğer hükümet belgelerinde sunulmaktadır. Bu bilgi, hedef ve/veya sonuçlarla ilgili olabilmektedir. Bu modelde, bilgilendirme sadece hesap verebilirlik ve kamu politikaları konusunda vatandaş bilgilendirmeyi amaçlamaktadır. Bu bilgi, bütçeyle ilgili aktörler tarafından karar alma süreçlerinde ve kaynak tahsisinde kullanılmamaktadır.

Performans Bilgili Bütçeleme

Performans bilgisi bütçeleme sürecinde dikkate alınmakta fakat kararların alınmasında, kaynak tahsislerinin gerçekleştirilmesinde önemsiz bir faktör olarak göz önünde bulundurulmaktadır. Performans bilgisi raporlanmakta ancak karar alma süreçlerine çok az temel teşkil etmektedir. Bu modelin uygulandığı ülkelerde performansın raporlanması ve izlenmesi çok zayıf kalmaktadır.

Performans Tabanlı Bütçeleme

Performans bilgisi diğer faktörlerle birlikte kaynak tahsis sürecinde önemli bir rol üstlenmekle birlikte tahsis edilen kaynağın miktarı üzerinde doğrudan bir etkide bulunmayabilmektedir. Bu modelde performans bilgisi, maliye politikası üzerindeki makro kısıtlamaları ilgilendiren diğer bilgilerle ve politika öncelikleriyle birlikte bütçe kararlarını şekillendirmede kullanılmaktadır. Ancak, hedefler ve performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan, mekanik bir bağlantı bulunmamaktadır (OECD, 2007: 21).

Performans Kararlı Bütçeleme

Bu bütçeleme sisteminde kaynakların tahsisi doğrudan ve açık bir biçimde birimlerin gösterdikleri performansa bağlı olup kaynak tahsisi doğrudan başarılan sonuçlarla ilişkilendirilmektedir. Bu tarz bir bütçeleme sınırlı sayıda OECD ülkesinde sadece belirli sektörlerde uygulanabilmektedir (OECD, 2007: 22).

OECD’de, performans bilgisinin kullanılmasına göre performans esaslı bütçelemede üçlü bir ayrıma gidilmektedir.

Tablo 1: Performans Esaslı Bütçeleme Kategorileri

Bütçe Türü	Performans Bilgisi ve Kaynaklar Arasındaki Bağlantı	Bütçe Sürecindeki Temel Amaç
Sunumsal Bütçeleme	Bağlantı yok	Hesap verebilirlik
Performans Bilgili Bütçeleme	Zayıf/Dolaylı bağlantı	Planlama ve/veya hesap verebilirlik
Doğrudan Performans Bütçeleme	Güçlü/Doğrudan bağlantı	Kaynak tahsisi ve hesap verebilirlik

Kaynak: OECD, 2007:21

a) *Sunumsal bütçelemede*, performans bilgisi performans hedefleri veya sonuçlarıyla ilgilidir. Performans bilgisi aracılığıyla hesap verebilirlik, kamu politikaları ve hükümet uygulamaları hakkında vatandaşla diyalog kurulmaktadır. Performans bilgisiyle kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

b) *Performans bilgili bütçelemede*, performans bilgisi karar alma sürecinde önemlidir ancak, tahsis edilen kaynağın miktarı performans bilgisine dayanmak zorunda değildir. Performans sonuçlarıyla kaynak tahsisi arasında doğrudan bir bağlantı bulunmamaktadır.

c) *Doğrudan performans bütçelemede*, kaynakların tahsisi doğrudan performansa ve başarılan sonuçlara bağlıdır.

Rekabetçi taleplerin boy gösterdiği, karmaşık ilişkilerin yaşandığı bir ortamda Anwar Shah’ın performans kararlı bütçeleme ve OECD’nin doğrudan performans bütçeleme kategorilerinde olduğu gibi performans esaslı bütçeleme politik sürecin yerini alabilecek mekanik, rasyonel bir sistem olarak ele alınması doğru değildir. Kaynak tahsisleri ile gerçekleşen performans arasında doğrudan ve açık bir ilişkinin olması gerektiği yönündeki gerçekçi olmayan beklentiler, pek çok kişinin bu bütçeleme sisteminin uygulanabilirliğine olan inancını zayıflatma sebebidir (Shah and Shen, 2007: 150).

Bütçeye dayanak oluşturan diğer belgelerin varlığı açısından performans esaslı bütçelemede ikili bir ayrıma gidilmektedir.

a) Planlar (stratejik plan), programlar ve sözleşmeler gibi performans esaslı bütçeleme başlangıç noktasını oluşturan bazı dokümanlar bulunmaktadır. Bu dokümanlarda belirlenen amaç, hedef ve performans göstergeleri, diğer araçlarla detaylandırılmakta ve bütçeleme bu çerçevede gerçekleştirilmektedir.

b) Bütçeye dayanak teşkil eden dokümanlar bulunmamakta, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmektedir (Eruz, 2005: 63).

Performans esaslı bütçelemenin uygulandığı ülkelerde çok farklı modeller görülmektedir. Bu modellerin farklılaşmasıyla birlikte esasen bu bütçe sistemi, ilk önce *etkili bir bütçesel önceliklendirme*, ikinci olarak da *idarenin performansının iyileştirilmesi* amaçlarının gerçekleştirilmesi için kullanılmaktadır (Robinson, 2002: 2).

3. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE PERFORMANS YÖNETİMİ ÇERÇEVESİ

Federal hükümette, performans bilgisi ile bütçeleme arasındaki bağlantıyı güçlendirmeye yönelik çabaların elli yılı aşkın bir süredir aralıksız devam ettiği ABD’de, performans yönetimi alanında önemli bir uygulama tecrübesi bulunmaktadır. Federal bütçe süreçleri ile performans arasındaki bağlantıyı kurmaya yönelik hükümet çapında gösterilen çabalarla oluşan bu uygulama tecrübesi, İkinci Dünya Savaşından günümüzde uygulanmakta olan 1993 tarihli GPRA öncesine kadar dört önemli girişim kapsamında ele alınabilir (Fantone, 2007: 168-169; Tyer and Willand, 1997).

Hoover Komisyonu, savaş borcunu azaltmak, savaş sonrası hükümeti küçültmek ve etkinliği artırmaya yönelik idari değişiklikler hususunda tavsiyelerde bulunmak üzere 1949 yılında toplanmıştır. Federal hükümetin, mal ve hizmetleri doğrudan sağladığı bir dönemde Komisyonun, etkinliği artırmaya yönelik önerilerinden biri de bütçeye ilişkin kararların alınmasında girdilerden ziyade iş yükü ile hükümet fonksiyonlarının ve faaliyetlerinin etkinliğinin göz önünde bulundurulmasıdır. Performans bütçe hususunda doğrudan bahsedilmemekle birlikte Başkan’ın çıktığı faaliyet ve birim maliyet hakkında performans bilgisini sunmasını gerektiren 1950 tarihli Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, Kongre tarafından yürürlüğe konulmuştur.

Hükümet çapındaki ikinci girişim, Plan-Program-Bütçe Sisteminin (PPBS) Savunma Bakanlığında uygulanmasının ardından 1960 yılının ortalarında diğer idareler arasında da yaygınlaştırılmasıdır. İdareler tarafından daha fazla kaynak alabilme yolunda gerçekleştirilen rekabetçi teklifler arasında karar alabilme yeteneğini geliştirebilmek ve cari performansı değerlendirebilmek (Shea, 2007: 3) üzere uygulaması genişletilen PPBS ile uzun vadeli amaçların ve hedeflerin başarılmasında alternatiflerin analizi ve değerlendirilmesinin sağlanması, kaynak tahsis kararlarında ve karar alma süreçlerinde etkinliğin artırılması amaçlanmıştır.

Üçüncü girişim, Başkan Richard Nixon’ın 1973 yılında başlattığı özel sektörde uygulaması olan “amaçlara göre yönetim” yaklaşımıdır. Bu uygulama ile beklenen sonuçlar hakkında daha kolay karara varabilmek, gereksiz ve etkisiz programları tespit edebilmek için Federal Hükümetin amaçları belirlenmektedir. Amaçların belirlenmesinde merkezileşme olmakla birlikte yöneticilere bu amaçların nasıl başarılacağı hususunda esneklik tanınmıştır. Bu uygulama ile yöneticilerle birlikte spesifik hedefler ve üzerinde anlaşılan çıktılar kararlaştırılmış ve yöneticiler bu çerçevede sorumlu tutulmuşlardır.

Dördüncü girişim, Jimmy Carter yönetimi tarafından uygulaması başlatılan sıfır tabanlı bütçe pratiğidir. Sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile, alternatif harcama seviyelerindeki program sonuçlarını sağlamaya yönelik öncelikler belirlenerek, etkili başarıların elde edilmesi amaçlanmıştır. Bütçelerin hazırlanması sürecinde idareler, bu alternatif harcama seviyelerini göz önünde bulundurarak her yıl sorumlu oldukları programların değerini kanıtlamaya zorlanmışlardır.

ABD'de gerçekleştirilen bu reformlar beklenen amaçları sağlamaktan uzak kalsalar da performans esaslı ölçüm ve bütçelemenin gelişmesinde önemli rolleri bulunması açısından çok önemlidir. Hoover Komisyonu ile performans bilgisinin bütçe sürecinde içerilmesi; PPBS ve amaçlara göre yönetim uygulaması ile performans ölçüm konularının teşvik edilmesi ve politik bir çevrede gerçekleştirilen program analizinin içsel sınırlılıkları ile federal düzeydeki faaliyetler, çıktılar, sonuçlar arasındaki karmaşık ve belirsiz ilişkilerin ortaya konulması; sıfır tabanlı bütçe uygulaması ile de alternatif harcama seviyelerinin belirlenmesinin ve sunulmasının faydası ortaya konulup program yöneticilerinin bütçe sürecine katılımlarının artması sağlanmıştır (United States General Accounting Office, 1997: 6).

Bu girişimlerden sonra ABD'de uygulanmakta olan, performans yönetimi ve bütçelemenin çerçevesini çizen GPRA 1993 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu Kanun ile temelde bir programın getirileri ve bu getirilerin programın amaç ve hedefleriyle uyumu incelenerek sonuçların yönetilmesi amaçlanmaktadır. Bu Kanun'un stratejik yönetim bağlamında en önemli getirisi ise idarelerin stratejik plan, yıllık performans planı ve yıllık performans raporu hazırlamalarının zorunlu hale getirilmesidir. GPRA'dan sonra uygulamaya konulan reformlar ise genel olarak GPRA'nın eksikliklerini giderme ve etkinliğini artırmaya yöneliktir.

3.1. Performans Yönetiminin Önemli Bileşenleri ve Uygulamaları

ABD'de, performans bilgisini sağlamaya yönelik elli yılı aşkın bir süredir çeşitli reform hareketleri bulunmakla birlikte günümüzde uygulanan performans yönetimi çerçevesine GPRA (1993) temel oluşturmaktadır. Bu bağlamda, ABD'de uygulanan performans yönetimi çerçevesi 2010 yılında modernize edilen GPRA'ya kadar dört bileşen etrafında incelenebilir.

3.1.1. Birinci Bileşen: Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu

Federal programlardaki israf ve etkinsizliğin Amerikan halkının hükümete olan güvenini azaltması ve federal hükümetin önemli kamusal ihtiyaçları göz önünde bulundurma kabiliyetini zayıflatması; federal yöneticilerin, program amaçlarını uygulamaya geçirecek yeterli enstrümanlara sahip olmaması, program performansı hakkında yeterli bilgiye ulaşamamaları sonucu program etkinliği ile etkililiğini iyileştirmeye yönelik çabalarında ciddi bir biçimde avantajsız konumda kalmaları; program performansı ve sonuçlarına yeterli düzeyde dikkat gösterilmemesinin

Kongre’nin politika oluşturma, harcama kararları ve program gözetimini ciddi biçimde engellemesi (White House, 1993) GPRA’nın çıkarılmasını tetikleyen unsurlar olmuştur. Bu Kanun’un çıkarılmasındaki temel amaçlar şunlardır (White House, 1993):

a) Federal kurumların sistematik bir biçimde program sonuçları konusunda sorumlu tutulması ile Amerikan halkının federal hükümete olan güveninin artırılması,

b) Program amaçları çerçevesinde program performansının ölçülmesi ve gelişmelerin kamuoyunu bilgilendirecek biçimde raporlanması,

c) Sonuçlara, hizmet kalitesine ve yararlanıcı memnuniyetine odaklanmanın artırılarak federal program etkililiği ile kamusal hesap verebilirliğin iyileştirilmesi,

d) Program hedeflerini karşılama amacıyla plan yapılmasının zorunlu kılması, program sonuçları ve hizmet kalitesine ilişkin bilgi sağlanması ile federal yöneticilerin hizmet sunumlarını iyileştirmelerine yardımcı olması,

e) Kanuni hedeflerin başarılmasına ilişkin daha fazla bilgi sağlanması ile Kongre’nin karar alması, federal programların ve harcamaların görece etkililiği ile etkinliğinin ve federal hükümetin yönetsel kapasitesinin iyileştirilmesi.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere GPRA, stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporu uygulamalarını başlatmış olup bu bileşenler; planlama, yönetim ve raporlama döngüsünü oluşturmaktadır. Bu bağlamda, GPRA’nın getirdiği en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. Bu çerçevede;

Her idare beş yıldan az olmayan ve en azından üç yılda bir güncellenmesi ve gözden geçirilmesi gereken stratejik planını hazırlar. Stratejik planda, idarenin önemli fonksiyon ve işlemlerine çerçeve oluşturan kapsamlı bir misyon ifadesine, sonuç odaklı amaç ve hedefleri de içerecek biçimde genel amaç ve hedeflere, amaç ve hedeflerin nasıl başarılabileceğini gösteren stratejilere, amaçların başarılmasını etkileyecek temel faktörlerin analizine ve stratejik planın hazırlanmasında kullanılan program değerlendirilmelerine yer verilmektedir.

Stratejik planın hazırlanmasından sonra idareler, stratejik planın yıllık uygulama dilimi olan, idarenin bütçe taleplerinde sunulan her program faaliyetini (programda yer alan belirli bir faaliyet ya da proje) kapsayan, yıllık amaçların uzun vadeli stratejik amaçlarla uyumlu olduğu performans planını hazırlar. Performans planında,

a) Bir program faaliyetiyle başarılabilecek performans seviyesinin ortaya konulabilmesi için performans amaçları (anlaşılabilir, ölçülebilir bir hedef gibi ifade edilebilen performans hedef seviyesi) tespit edilir ve bu amaçlar objektif, niceliklendirilebilir ve ölçülebilir bir biçimde ifade edilir.

b) Her program faaliyetinin ilgili çıktı, hizmet seviyesi ve sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde kullanılmak üzere performans göstergeleri belirlenir. Bu performans göstergeleri, program sonuçlarıyla performans amaçlarının karşılaştırılmasına imkân sağlar.

İdareler, performans planının uygulanmasının ardından performans planındaki performans amaçları ile gerçekleşen performansı değerlendirdikleri, tartıştıkları yıllık program performansı raporunu hazırlar. Yıllık rapor ile idarelerin stratejik planı ve performans planındaki amaç ve hedeflerin başarıma düzeyleri ve gerçekleşen performansa ilişkin bilgi sağlanmaktadır (White House, 1993; Fantone, 2007: 170; Lee and at al, 2004: 127-128).

GPRA’ya göre sistem, yukarıda belirtilen biçimde işlemekle birlikte Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin (Office of Management and Budget-OMB) 2003 tarihli A-11 numaralı Genelgesi’ne (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2008b), göre 2005 mali yılının başlangıcıyla birlikte idarelerin yıllık performans planlarının yerine bir “performans bütçe” hazırlanması öngörülmüştür. Bu genelgeye göre, performans amaçlarıyla hedeflenen performans seviyelerinin başarılmaları için gereken maliyetler arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulduğu bir belge olan performans bütçe vasıtasıyla sonuç odaklı, uzun vadeli stratejik amaçlar ve performans amaçları ile bu amaçların başarılmalarına katkıda bulunacak faaliyetlerin maliyetleri ilişkilendirilmektedir. Performans bütçenin performans planı için geçerli olan bütün kanuni zorunlulukları sağlaması gerektiğinden ayrı bir performans planının ve bütçe teklifinin hazırlanmasına da gerek yoktur.

Bir performans bütçe, idarenin bütçe yılı içerisinde neleri başarmayı amaçladığına ilişkin bir genel gözden geçirme ile başlamaktadır. Her stratejik amaca yönelik gözden geçirmeyle başarıların arka planı, idarenin sonuçları etkilemek için kullandığı stratejilerin analizi, sonuçların nasıl iyileştirilebileceği ve PART değerlendirmelerinin de kullanılması ile amaçlara katkıda bulunacak programların analizi ortaya konulmaktadır. Gözden geçirme ayrıca, her stratejik amaç için beklenen sonuçları ve destekleyici programlar için performans seviyelerini içermektedir.

2000 yılındaki Raporların Konsolidasyonu Kanunu kapsamında idarelerin yasal yükümlülüğü olan mali ve performans raporlarının birleştirilmesi konusuna izin verilmesi ile birlikte yıllık performans raporunda da değişiklik meydana gelmiştir. OMB’nin 25 Eylül 2001 tarihli İdare Mali Tablolarının Şekli ve İçeriği Bildirisi’nde (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2008a) 2002 mali yılı ve daha sonraki yıllar için “performans ve hesap verebilirlik” raporlarının hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu çerçevede, yıllık mali tablolarla birlikte GPRA’nın gerektirdiği yıllık performans raporu ve hesap verebilirlik raporu, “performans ve hesap verebilirlik raporu” olarak ortak bir rapor haline getirilmiştir.

Ayrıca 2007 mali yılı için on bir idare, performans ve hesap verebilirlik raporuna alternatif üretilmesi için pilot seçilmiştir. Pilot uygulamasının sonucundan yıllık performans raporunu yıllık mali rapordan ayırmanın ve yurttaş raporu üretmenin faydaları görülmüştür. İdareler 2009 yılı içinse konsolide performans ve hesap verebilirlik raporu hazırlayabilir ya da bu raporları ayrı ayrı üretebilir (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2009: 1).

3.1.2. İkinci Bileşen: Başkan’ın Yönetim Gündemi

2001 yılında göreve başlayan Başkan Bush’un, GPRA sisteminin gereklerini yerine getirmek ve daha etkili bir biçimde işlemlerini sağlamak amacıyla federal hükümetin yönetim ve performansını iyileştirmek üzere hükümet çapında beş, idareye özel dokuz amacı içeren ve güçlü bir plan olan Başkan’ın Yönetim Gündemi uygulamasını 2002 mali yılında başlatması, performans esaslı bütçeleme alanındaki önemli gelişmelerden biridir. İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, rekabetçi kaynak temini, iyileştirilmiş finansal performans, genişletilmiş elektronik hükümet, bütçe ve performans entegrasyonu girişimleri Başkan’ın Yönetim Gündeminde bulunan ve hükümet çapında belirlenen amaçlardır. Bu amaçlardan bütçe ve performans entegrasyonu girişimi, 2009 mali yılı bütçe dokümanlarından analitik bakış dokümanında (Office of Management and Budget, 2008b) Başkan’ın performans iyileştirme girişimi olarak ifade edilmektedir. Bu girişimle programların performansının iyileştirilmesi ve başarılı programlara daha fazla kaynak tahsisi yapılması noktasında performansa odaklanılmaktadır.

İyileştirilmiş Program Performansı: Bu girişim, program yönetimi ve tasarımının geliştirilmesi için her idare tarafından imkânların ve zayıflıkların belirlenmesini ve vergi gelirlerinin daha iyi kullanılması için planlar üretilmesini gerektirmektedir.

Başarılı Programlara Daha Fazla Kaynak Tahsisi: Programların bütçelerine karar verilmesinde performans tek belirleyici faktör olmamakla birlikte Başkan ve Kongre tarafından karar alma süreçlerinde kullanılması, performans bilgisini önemli kılmaktadır. Performansı zayıf programlar etkili sonuçlar üretmediği takdirde vergi ödeyenlerin ödedikleri vergilerin karşılığını daha iyi alabilmeleri için kaynaklar, başka programlara yeniden tahsis edilebilmektedir.

GPRA’nın etkililiğini artırmak için tasarlanan ve bir politik taahhüt niteliğinde olan Başkan’ın Yönetim Gündeminde yer alan hükümet çapındaki amaçlar birbirini destekler nitelikte olup kendi içinde bir bütünlük arz etmektedir. İnsan kaynakları yönetiminin misyon, amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilirliğini artırması; rekabetçi kaynak temininin program performansının iyileştirilmesi ve tasarruf açısından katkı sağlaması ve iyileştirilmiş finansal yönetimin, finansal ve maliyet muhasebesi uygulaması ile performans ölçümü imkanını artırması, performans iyileştirme girişimini (bütçe ve performans entegrasyonu) destekler niteliktedir (Executive Office of the President Office of Management and Budget, 2002: 4). Böylelikle

hükümet çapında belirlenen bütün amaçlar, hükümetin süreçler yerine performans göz önünde bulundurmasını ve gerçekleştirilen işlerde sonuç odaklılığın dikkate alınmasını sağlamaktadır.

Ayrıca, program performansını azamileştirmek için performans iyileştirme girişimi kapsamında çeşitli enstrümanlar geliştirilmiştir. Bunlar; PART'ın kullanılmasıyla performansın ayrıntılı değerlendirilmesi, PART bulguları ile iyileştirme planlarının uygulanması, sonuçların internet (ExpectMore.gov) üzerinden kamuya açılması ve kurumlar arası program iyileştirmeleridir.

3.1.3. Üçüncü Bileşen: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı

GPRA'nın yürürlüğe girmesinin üzerinden on yıllık bir zaman dilimi geçmesiyle birlikte GPRA, düzenli performans bilgisi sağlamasına rağmen bu bilgiye politika yapıcılar ve program liderleri tarafından güçlü bir talep olmadığı ABD Sayıştayı tarafından tespit edilmiştir (Gilmour, 2007: 5). 2001 yılında hükümet değişikliğinden sonra bütçelerin performans bilgisini içermesi ve bu bilginin ilgili tarafların dikkatini çeken bir biçimde sunulması amacıyla OMB tarafından bütün idarelerle birlikte çalışmaya başlanmıştır. Performans bilgisinin bütçelerde görülmesine yönelik bu girişim Başkan'ın 2003 yılında 1000'e yakın programın performans değerlendirmesinin yapılması taahhüdü ile devam etmiştir. Bunun üzerine OMB, Başkan'ın Yönetim Gündeminin önemli bir bileşeni olan ve 2002'de geliştirilmeye başlanan PART uygulamasını başlatmıştır. Bu uygulama 2008 yılında hükümet değişikliği ile birlikte sonlandırılmıştır.

PART, program performansını değerlendirmeye yönelik iyi bir teşhis aracı ve yönetim kontrol süreci olup, trilyonlarca doların kullanıldığı programlara ilişkin iyi bir hesap verebilirlik mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General, 2007: 2). PART ile federal programların performansının değerlendirilmesi ve değerlendirme sonucu temin edilen performans bilgisinin kullanılarak program uygulamalarından daha iyi sonuçların elde edilmesi amaçlanmaktadır.

25 temel soru ve program türüne göre bazı ek sorular içeren PART dört bölüm halinde olup birinci bölümde, program amacının açıklığı ve tasarımının sağlamlığı değerlendirilmektedir. İkinci bölümde, idarenin sorumlu olduğu programlar için sonuç odaklı, yıllık ve uzun dönemli amaçların belirlenip belirlenmediği incelenmektedir. Üçüncü bölümde program amaçlarının gerçekleştirilebilmesi ve programın etkili bir biçimde yönetilip yönetilmediğinin tespit edilebilmesi için mali gözetim, program gelişmelerinin değerlendirilmesi, performans verisinin toplanması ve program yöneticisinin hesap verebilirliği gibi hususlara odaklanılmaktadır. Dördüncü bölümde ise programın uzun dönemli ve yıllık performans amaçlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmektedir (Office of Management and Budget, 2008a: 14).

Tablo 2: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları

BÖLÜM	PART SORULARI
Program Amacı/Tasarımı	<ul style="list-style-type: none"> • Programın amacı açık mı? • Program belirli ve var olan bir probleme, çıkara veya ihtiyaca mı yönelik? • Program gereksiz olmayan veya diğer federal, eyalet, yerel ve özel girişimlerle çakışmayacak bir biçimde tasarlandı mı? • Program tasarımı, programın etkililiğini ve etkinliğini sınırlayacak önemli kusurlardan yoksun mu? • Kaynakların doğrudan programın amacına yönelebilmesi ve beklenen faydaları gösterebilmesi için program tasarımına etkili bir biçimde yoğunlaşıldı mı?
Stratejik Planlama	<ul style="list-style-type: none"> • Program, sonuçlara odaklanan ve program amacını anlamlı bir biçimde yansıtan az sayıda, spesifik uzun dönemli performans ölçülerini içeriyor mu? • Program, uzun dönem ölçüleri için iddialı hedeflere ve zaman çerçevesine sahip mi? • Program, programın uzun dönemli amaçlarının başarılmasına yönelik gelişmeyi gösteren az sayıda spesifik yıllık performans ölçüsüne sahip mi? • Program yıllık ölçüler için dayanaklara ve iddialı hedeflere sahip mi? • Bütün ortaklar, programın yıllık ve uzun vadeli amaçlarını üstlenip bu doğrultuda çalışıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler düzenli bir temelde gerçekleştiriliyor mu veya program ilerlemelerinin desteklenmesi; etkililiğin, problem ve ihtiyaca uyumun değerlendirilmesi için gerektiği gibi yürütülüyor mu? • Bütçe talepleri açık bir biçimde yıllık ve uzun vadeli performans amaçlarının başarısına bağlanmakta mı ve kaynak ihtiyacı programın bütçesinde tam ve açık bir biçimde sunulmakta mı? • Program, stratejik planın eksikliklerini gidermek için anlamlı önlemler almakta mı?
Program Yönetimi	<ul style="list-style-type: none"> • İdare, program ortaklarından edinilen bilgiyi de içeren biçimde performans bilgisini zamanında ve güvenilir bir biçimde topluyor mu ve bu bilgiyi programı yönetmek ve performansı iyileştirmek için kullanıyor mu? • Federal yöneticiler ve program ortakları, maliyet, zaman planı ve performans sonuçları konusunda sorumlu tutuluyor mu? • Kaynaklar, zamanlı bir biçimde kullanılmaya zorlandı mı; istenilen amacı gerçekleştirmek için harlandı mı ve tam olarak raporlandı mı? • Program, ölçmek ve program yönetiminde etkinliği ve maliyet etkinliğini sağlamak için maliyet karşılaştırmaları vb. yöntemleri kullanıyor mu? • Program ilgili diğer programlarla etkili bir biçimde işbirliği yapıp eşgüdüm sağlıyor mu? • Program, güçlü mali yönetim uygulamalarını kullanıyor mu? • Program, yönetim kusurlarına yönelik anlamlı önlemler almakta mı?
Program Sonuçları/ Hesap Verebilirlik	<ul style="list-style-type: none"> • Program, uzun vadeli performans amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli ilerlemeyi göstermekte mi? • Program (ortaklarla birlikte) yıllık performans amaçlarını başarıyor mu? • Program, program amaçlarını başarmada her yıl iyileştirilmiş etkinlik ve maliyet etkinliği gösteriyor mu? • Programın performansı benzer amacı ve hedefleri olan kamu veya özel sektör programları gibi diğer programlarla karşılaştırılıyor mu? • Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler programın etkili olduğunu ve sonuçlara ulaşıldığını gösteriyor mu?

Kaynak: OMB, 2008a

Sorulara verilen cevaplar her bölüm için 0-100 arasında puanlandırılmakta ve bölümlerin nihai değerlendirmedeki yüzdeler etkileri dikkate alınarak genel sonuca ulaşılmaktadır.

Tablo 3: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Bölümlerinin Yüzdeler Etkisi ve Nitel Dereceler

Bölümlerin Genel Değerlendirmedeki Ağırlıkları		Nitel Dereceler ve Puanlar	
1.Program Amacı/Tasarımı	%20	Etkili	%85-100
2.Stratejik Planlama	%10	Orta Derecede Etkili	%70-84
3.Program Yönetimi	%20	Yeterli	%50-69
4.Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	%50	Etkisiz	%0-49
		Gösterilmeyen Sonuçlar	Yok

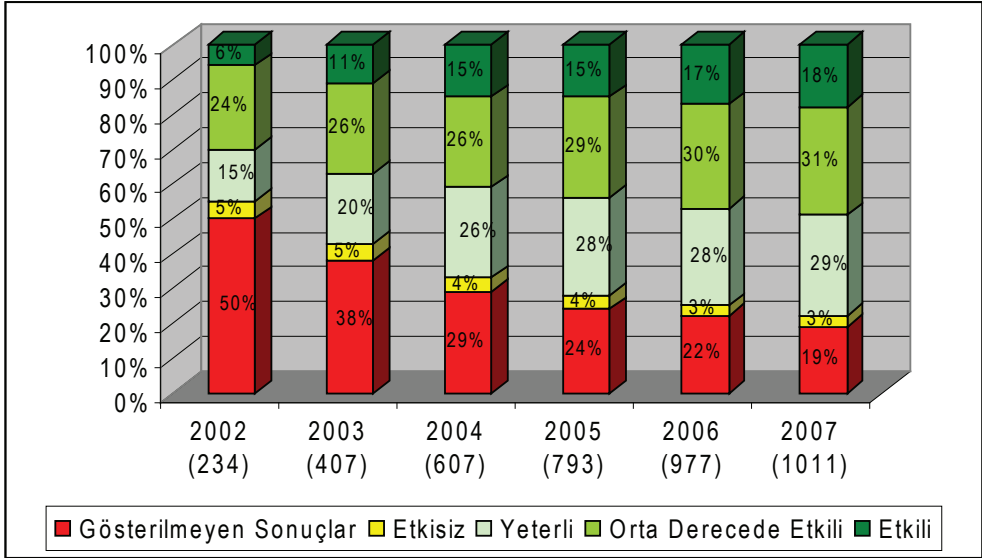
Kaynak: OMB, 2008a

Program derecelendirmesi, programın performansını ve vergi gelirlerinin hangi etkinlikte harcandığını göstermesi açısından önemli olup bir program için kabul edilebilir uzun dönemli ve yıllık performans ölçüleri geliştirilmez ve programın işleyişi hakkında veri toplanmazsa program, gösterilmeyen sonuçlar derecesini almaktadır.

İlk olarak 2002 yılında 67 programı çintaşlak olarak başlatılan PART uygulamasına, 2002 yılından sonra her sene yaklaşık 200 programın değerlendirilmesiyle devam edilmiştir. 2003 yılında elde edilen sonuçlar ise ilk defa 2004 mali yılında kullanılmaya başlanmıştır. Federal programların performans ve yönetim değerlendirmeleri ve bu değerlendirmeler sonucu oluşan performans bilgisinin OMB tarafından 2004 yılında kaynak tahsis kararlarında dikkate alınmasından itibaren programlar olumlu yönde gelişme göstermektedir.

Başkan'ın Yönetim Gündemindeki amaçlardan biri olan performans iyileştirme girişimi kapsamında iyileştirilmiş program performansı ve başarılı programlara daha fazla tahsis yapılması hususlarına odaklanılması göz önünde bulundurulduğunda programların performanslarının iyileştirilmesinde önemli gelişmeler yaşandığı görülmektedir.

Grafik 1: 2002-2007 Arası Kümülatif Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Sonuçları



Kaynak: OMB, 2008 b: 14

Etkili, orta derecede etkili ve yeterli olarak derecelendirilen programların sayısında önemli bir artış olduğu görülmekte olup program performansı ve şeffaflık geliştirilmektedir. Bu artış hem PART'ın bazı programlar için yeniden uygulanmasından hem de PART'ın ilk defa uygulandığı programların sayısındaki artıştan kaynaklanmaktadır.

Yaklaşık 1000 programın değerlendirilmesinin sonucu (Office of Management and Budget, 2008b: 14);

a) Programların %89'unda uzun dönemli ve yıllık performans amaçları belirlenmiştir.

b) Programların %82'sinde performans amaçları gerçekleştirilmektedir.

c) Programların %73'ünde programın etkinliği ölçülmektedir.

d) Programların %70'inde yıllık olarak etkinlik iyileştirilmektedir.

e) Sonuçların gösterilemediği ve etkisiz olan programların oranı %55'ten %22'ye gerileyerek program performansı açısından en önemli gelişme yaşanmıştır.

Anlamli performans ölçüleri geliştirilerek performansa odaklanmanın artırılması, performans bilgisinin sadece raporlama için değil kararlara destek olarak da kullanılması, idarelerin planlama ve yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi ve

yöneticilerin hesap verebilir kılınması PART’in sağladığı önemli faydaları oluşturmakla birlikte; bütçe tahsis kararlarında daha fazla dikkate alınması, Kongre tarafından daha etkin kullanılması gerektiği ve OMB ve idare çalışanları için ciddi bir iş yükü oluşturması bakımından iyileştirilmeye ihtiyaç duyduğu konularında eleştirilmiştir.

3.1.4. Dördüncü Bileşen: Puan Tablolarının Yayımlanması ve “ExpectMore.gov”

Başkan’ın Yönetim Gündeminde yer alan ve programların daha iyi işlenmesini hedefleyen hükümet çapındaki amaçların belirlenmesi, idarelerce geleceğe ilişkin planların oluşturulması ve amaçların kamuya açıklanması, hesap verebilirliği artıracak mekanizmaların geliştirilmesini de zorunlu kılmıştır. Bu nedenle idareler, iyileştirilmiş program performansı, insan kaynaklarının stratejik yönetimi, genişletilmiş elektronik hükümet, iyileştirilmiş finansal performans ve rekabetçi kaynak temini girişimlerinin durumları ve bu girişimlere yönelik gelişmeler çerçevesinde derecelendirilmektedir.

İdareler üç ayda bir durum ve gelişmeyi yansıtan iki farklı derece almaktadır. Durum değerlendirilmesinde, performans iyileştirme girişiminin başarısı için gerekli bütün standartlar¹ karşılanırsa yeşil; orta dereceli bir performans gösterilirse sarı ve yetersiz bir performans ortaya konulursa kırmızı derece ile gösterilmektedir. İdarenin gelişme derecesi, performans iyileştirme standartları çerçevesinde OMB tarafından ayrıca değerlendirilmektedir (The President’s Management Agenda Scorecard, 2008).

Puan tablosu, idarelerin programların performansını yönetebilmeleri için etkili bir hesap verebilirlik aracı niteliğinde olup idarelerin güçlü ve zayıf yönleri standartlar çerçevesinde üç ayda bir results.gov adresinden takip edilebilmekteydi. Bu site, 2008 yılındaki hükümet değişikliğinden sonra yürürlükten kaldırılmıştır.

PART ile önemli bir şeffaflık uygulaması da OMB’nin, 2006 yılında açtığı ve program değerlendirmelerinin halk tarafından da ulaşılabilir olduğu www.ExpectMore.gov internet sitesidir. Bu site vasıtasıyla iyi performans gösteren ve göstermeyen programlar kamuya açılmakta ve performansı iyi olmayan programların iyileştirilmesi beklenmektedir. Bu site kurulmadan önce Amerikan vatandaşlarının federal hükümetin performansı hakkındaki bilgisi sınırlı düzeydeydi. Sitenin kurulması ve program sonuçlarının kamuoyuna açılmasıyla birlikte hükümetin halkın denetimine açılmış olması hesap verebilirliğin etkisini artıran bir uygulama olmuştur.

ExpectMore.gov sitesi aracılığıyla, değerlendirilen bütün programların PART sonuçlarının özetine ve ulaşılacak istenilen performans bilgisinin detayına göre ayrıntılı PART sonuçlarına ulaşılabilmeyle birlikte iyileştirme planlarına da erişilebilmektedir. İyileştirme planları, OMB ve federal idarelerle birlikte geliştirilmekte ve gösterilen ilerlemeler izlenmektedir. Dolayısıyla değerlendirilen bütün programlar performans

1 Bu standartlar; stratejik planların az sayıda sonuç odaklı amaç ve hedeflerinin bulunması, bütçe ve performans dokümanlarında performans amaçlarının tüm maliyetinin gösterilmesi, idare programlarının iki yıl üst üste gösterilmeyen sonuçlar derecesinin %10’un altında kalması, vb.dir

ve program yönetiminin geliştirilmesi bakımından sorumlu tutulmaktadır. Performansı iyileştirmeye yönelik olan bu eylem planları bazı durumlarda bir veya iki temel alana odaklanmakta, bazı durumlarda (başka programlarla mükerrerlik oluşması halinde) ise kökten değişiklikler getirmektedir (ExpectMore.gov, 2008).

Puan tablolarının yayınlanması ve ExpectMore.gov sitesinde programların performansına ilişkin bilgilere yer verilmesinin, halkın performans sonuçlarına dikkatini artırması; iyileştirme planlarının şeffaflığı, amaç ve başarı ifadelerinin daha açık olması sayesinde program sonuçlarının iyileştirilip iyileştirilmediğine dair analizin daha kolay yapılması ve daha kaliteli ve zamanlı performans verisini gerektirmesi gibi çeşitli faydaları görülmüştür (Office of Management and Budget, 2008b: 13).

3.2. Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu

1993’te yasalaşan GPRA’da değişiklikler yapılarak hazırlanan 2010 GPRAMA Ocak 2011’de yürürlüğe girmiştir. GPRAMA, GPRA’nın getirdiği üç kurum bazlı dokümanı sürdürürken, birden çok kurumu ilgilendiren politika alanlarına ilişkin amaç belirleme ve performans ölçümü için yeni doküman ve süreçler getirmektedir. Bununla birlikte Kanun, yeni kanuni dokümanlar ve ek yükümlülükler getirmekte olup zamanlamalar ve süreçlerde birçok değişiklik getirmektedir (Brass, 2012:1).

GPRAMA, anlamlı sonuçlara ulaşabilmek için birbirini kesen alanlara ilişkin koordinasyon mekanizmaları açısından güçlü bir yaklaşıma sahip olup önemli yönetim fonksiyonlarındaki zayıflıklara yönelik mali, beşeri sermaye, bilgi teknolojileri, satın alma ve tedarik ile taşınmaz varlıklara ilişkin alanlarda uzun dönemli amaçlar getirmektedir.

Ayrıca, performans bilgisinin karar alma süreçlerinde kullanılmasını sağlama amacı gütmektedir. Bunun için de bilginin doğruluğu ve geçerliliğinin açıklanmasını, birbirini kesen alanlara ilişkin verinin ve öncelikli amaçlara ilişkin çeyrek gözden geçirmelerin kamuoyu tarafından ulaşılabilir durumda olmasını gerektirmektedir. Her kurumdaki operasyon direktörü ve performans iyileştirme görevlileri aracılığıyla sonuçlara ulaşılması noktasında liderlik taahhüdünü ve hesap verebilirliği güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Ayrıca daha önce Amerikan Sayıştayının raporlarında da dile getirilen kurum amaçlarının belirlenmesinde Kongreyle birlikte çalışmanın gerekliliğini de ortaya koymaktadır (Government Accountability Office, 2011:1).

3.2.1.GPRA 1993’ten İtibaren Devam Eden Kurum Bazında Ürün ve Süreçler

Kurum bazında hazırlığı devam eden dokümanlar stratejik plan, performans planı ve performans gözden geçirmesi yani performans raporudur. Bu dokümanlara ilişkin detaylı bilgiler ve GPRAMA’nın getirdiği yeni ürün, süreç ve kurumsal değişiklikler genel olarak Kongre Araştırma Birimince hazırlanan “Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu’nda Değişim: Ürün ve Süreçlerin Yeni Çerçevesinin Gözden Geçirilmesi (Brass, 2012)” adlı rapor ve “2010 Hükümet Performans

ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRA Modernization Act of 2010)’ndan yararlanılarak aşağıda sunulmaktadır.

3.2.1.1. Kurum Stratejik Planı

GPRAMA 4 yıllık kurum stratejik planının kurum sitelerinde yayımlanmasını gerektirmekte olup kurum stratejik planının 4 yılda bir güncellenmesi gerekmektedir. Kurumların Başkanlık seçiminden sonraki ilk mali yılda yıllık bütçe önerisinin sunulması gereken son tarih olan Şubat ayının ilk Pazartesiyle de uyumlu olmak üzere yenilenmiş stratejik planlarını sunması gerekmektedir. GPRAMA kurum stratejik planlarının hazırlanma sürecinde kurumun Kongre ve paydaşlarla ilişkilerini düzenlemiştir. Kurumların ayrıca kurum stratejik planının güncellenmesinden bağımsız olarak iki yılda bir Kongre’deki komitelerle görüş alışverişinde bulunması gerekmektedir. GPRAMA’ya göre 4 yılda 1 güncelleme gerçekleştirilmektedir.

GPRAMA, GPRA’daki yükümlülüklerin üstüne federal hükümet öncelikli amaçlarıyla ilişki ve kurum öncelikli amaçlarının tanımlanması gibi yeni yükümlülükler getirmektedir.

3.2.1.2. Kurum Performans Planı

GPRAMA kurum performans planının yıllık olarak kurum internet sitesinden yayımlanmasını gerektirmekte olup performans planı bütçe teklifiyle birlikte sunulmaktadır. Kurum performans planının her program faaliyetini içermesi gerekir. GPRA gibi GPRAMA da performans amaçları ve performans göstergelerini içermektedir. Yeni gereksinimler şunlardır:

- Kurum planı önemli yönetsel güçlüklerle karşı nasıl davranılacağını tanımlamalıdır.
- Performans planı düşük öncelikli program faaliyetlerini belirlemeli ve bunun için de kanıt bazlı doğrulama sağlamalıdır.
- Ayrıca her performans amacının başarılmasından sorumlu “amaç liderleri” belirlenmelidir.

GPRAMA performans planının 2 yıllık amaç içermesini getirmektedir. Performans planı sunulduğu yılın amaçları (yani performans planında yer alan amacın güncellenmesi) ve bir sonraki yılın amaçları olmak üzere iki yılı kapsamaktadır.

3.2.1.3. Kurum Performans Güncellemesi

Önceki adı program performans raporu olan kurum performans güncellemesi GPRA’dan ayrı olarak önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmektedir. Mali yılın bitiminden 150 gün içerisinde yayımlanması gerekmektedir. Kurum performans güncellemesi Kasım’da ya da gelecek yılın Şubat ayında da tamamlanabilir. Böylece kurumun bütçe teklifi ve performans planıyla da aynı

döneme denk gelebilmektedir. GPRAMA, GPRA’dan farklı olarak geçmiş yıllara ait trend bilgisini 3 yıldan 5 yıla çıkarmaktadır.

3.2.2. Kurumsal Düzeyde Yeni Süreçler

GPRAMA, kurumsal raporlama ve planlama süreçlerine ek yeni yükümlülükler getirmektedir. Bunlar temel olarak kurum öncelikli amaçları ve kurum öncelikli amaçlarının çeyrek gözden geçirmeleridir.

3.2.2.1. Kurum Öncelikli Amaçları

GPRAMA, 15 bakanlık ve 9 kurumun yöneticilerinden performans planlarındaki performans amaçlarının küçük bir setini kurum öncelikli amaçları olarak ortaya koymalarını gerektirmektedir. Kurumlar öncelikli amacının gerçekleştirilmesinden sorumlu bir kurum çalışanını amaç lideri olarak belirler.

GPRAMA kurum öncelikli amaçlarının 2013 mali yılı kurum performans planında belirlenmesini gerektirmektedir. Bu yüksek öncelikli amaçların kurumun yöneticisi tarafından belirlenmesi gerekmekte olup bu süreçte iki kaynaktan beslenilir. Bunlar OMB tarafından geliştirilen “Federal Hükümet Öncelikli Amaçları” ve kurumun “Stratejik Planı”dır. Kanun, her iki yılda bir kurum öncelikli amaçlarının toplam sayısını ve her kurum tarafından geliştirilecek amaçların sayısını belirleme yetkisini OMB’ye vermiştir.

3.2.2.2. Kurum Öncelikli Amaçların Çeyrek Gözden Geçirmeleri

GPRAMA, her kurum yöneticisinin veya yardımcısının öncelikli amaçların çeyrek gözden geçirmesini yürütmesini gerektirmektedir. GPRAMA’nın koşullarının Obama İdaresinin “yüksek öncelikli performans amacı” girişimi üzerine dayandığı görülmektedir (Office of Management and Budget, 2010: 73-75).

Kurum yöneticisi, operasyon direktörü ve performans iyileştirme görevlisi amaç liderleriyle kurum öncelikli amaçlarındaki gelişmeleri gözden geçirmesi gerekmektedir (Licht, 2011: 14). GPRAMA gözden geçirmelerin Kongre veya kamuya açılmasını gerektirmemektedir. Kurum performans planlarına dair bazı bilgiler OMB’nin geliştirdiği “<http://www.performance.gov/>” adlı internet sitesinde yayımlanmaktadır.

3.2.2.3. “Karşılanmayan Amaçlar” Raporu ve Planları

GPRAMA, OMB’ye bir kurumun performans planında yer alan performans amaçlarının karşılanıp karşılanmadığına karar verilmesi yetkisini vermektedir. Bu karara dayanarak OMB ve kurumların karşılanmayan amaçlar için rapor ve planlar üretmesi gerekmektedir. Kurum öncelikli amacı da kurumun performans planında yer aldığı için bu gereksinim kapsamındadır. Kurumun,

- İlk yılında karşılanmayan amaçları gerçekleştirebilmek için bir plan hazırlayarak OMB’ye sunması,
- İkinci yılında yasal ya da mali değişiklikleri de içerebilecek bir planı Kongre’ye sunması,
- Üçüncü yılında OMB, yeniden yetkilendirme konusunda öneriler, yasal değişiklikler, yönetsel eylemler veya programı sona erdirme gibi tavsiyeleri Kongre’ye sunması gerekmektedir (Licht, 2011:21).

3.2.3. Federal Düzeyde Yeni Süreçler

GPRAMA federal düzeyde amaçlar, planlar, uygulama gözden geçirmeleri ve raporlar için yeni yükümlülükler getirmektedir.

3.2.3.1. Federal Hükümet Öncelikli Amaçları

OMB’nin uzun dönemli “federal hükümet öncelikli amaçları”nı geliştirmek üzere idarelerle birlikte çalışması gerekmektedir. Federal hükümetin öncelikli amaçlarının iki kategoride geliştirilmesi gerekmektedir.

- 1) İdareleri kesen az sayıda politika alanına ilişkin sonuç odaklı amaçlar.
- 2) Federal hükümette yönetim iyileştirmeleri için amaçlar.

İkinci kategorideki amaçlar mali yönetim, insan kaynakları yönetimi, bilgi teknolojisi yönetimi, satın alma ve tedarik yönetimi ve taşınmaz mal yönetimindeki iyileştirmelerle ilgilidir.

GPRAMA federal hükümet öncelikli amaçlarını belirleme sürecini Başkanın döneminin hemen ilk yılının ardından sunacağı Başkanın bütçe teklifinin son tarihiyle uyumlaştırmaktadır. Amaçların her 4 yılda bir güncellenmesi ve yenilenmesi gerekmektedir. GPRA’dan geçiş döneminde GPRAMA Başkanın 2013 bütçe teklifiyle birlikte sunulacak ara federal hükümet öncelikli amaçlarını gerektirmektedir.

OMB federal hükümet öncelikli amaçlarını geliştirirken periyodik olarak birçok komiteyle birlikte çalışması gerekmektedir. OMB’nin ayrıca en azından iki yılda bir federal hükümet öncelikli amaçları hakkında uygun komitelere danışma zorunluluğu vardır.

3.2.3.2. Federal Hükümet Performans Planı

GPRAMA yıllık federal hükümet performans planının geliştirilmesi için OMB’nin kurumlarla koordinasyon halinde çalışmasını gerektirmektedir. Başkanın 2013 bütçe teklifi ve sonraki tekliflerle birlikte sunulmak üzere federal hükümet performans planının OMB tarafından Kongreye gönderilmesi gerekmektedir. Federal hükümet performans planı, her federal hükümet öncelikli amacı için bir veya daha fazla federal hükümet performans amacının belirlenmesini gerektirir. Plan ayrıca her

federal öncelikli amacının başarılması için koordinasyondan sorumlu “öncü hükümet görevlisinin” belirlenmesini gerektirir. Kurum performansı gibi Federal hükümet performans planı da içinde bulunulan yıl ve bir sonraki yıl olmak üzere iki yıllıktır.

3.2.3.3. Federal Hükümet Öncelikli Amaçları İçin Çeyrek Gözden Geçirmeleri

GPRAMA, her mali yıl için OMB’nin her federal hükümet öncelikli amacına dair gelişmeleri ortaya koyan bir “çeyrek öncelik ilerleme gözden geçirmesi” yapmasını gerektirmektedir. Kanun, gözden geçirmelerin Kongre ve kamuya açık olmasını gerektirmemektedir. Federal hükümet öncelikli amaçlarına dair bazı bilgiler OMB’nin geliştirdiği “<http://www.performance.gov/>”da yayımlanmaktadır. Bu sitede,

- Kurum öncelikli amaçları ve federal hükümet öncelikli amaçları hakkında bilgi,
- Başkanın bütçe teklifiyle eşanlı sunulan Federal Hükümet Performans Planı için gerekli bütün bilgiler,
- Kurum stratejik planları, kurum performans planları ve kurum performans güncellemeleri,
- Kurumlarca tanımlanan her program hakkında ayrıntılı bilgiler ortaya konulmaktadır.

GPRAMA, OMB performansa ilişkin internet sitesinin her çeyrekte bir güncellenmesini gerektirmektedir.

3.2.4. Kurumsal Değişiklikler

GPRAMA, GPRA’ya ek yeni süreç ve yükümlülükler getirirken bu yeni görevlerin yerine getirilmesi için yeni pozisyon ve örgütlenmeleri de tanımlamaktadır.

3.2.4.1. Operasyon Direktörleri

GPRAMA her idarenin üst yönetici yardımcısına denk “Operasyon Direktörü” adında ek bir pozisyon getirmektedir. GPRAMA operasyon direktörünün kurumun yönetim ve performansını iyileştirmesinden sorumlu olduğunu ve çeşitli fonksiyonlarını belirlemektedir. Bunlar; kurumun üst yöneticisine GPRAMA’yı uygulama sürecinde yardım etme sorumluluğu, kurum öncelikli amaçlarının gözden geçirilmesi ve misyon destekli fonksiyonların iyileştirilmesi için faaliyetlerin gözetilmesi gibi sorumluluklardır.

3.2.4.2. Performans İyileştirme Görevlileri

GPRAMA her idare yöneticisinin kıdemli bir yöneticiyi performans iyileştirme görevlisi olarak atamasını gerektirmektedir. Bir idarenin performans iyileştirme görevlisi kamu çalışanı ya da politik bir atama olabilir. GPRAMA spesifik nitelik gereksinimlerini tanımlamamaktadır. Bir performans iyileştirme görevlisi doğrudan idarenin Operasyon Direktörüne raporlama yapması gerekmektedir.

Performans iyileştirme görevlisinin başlıca görevleri, kurumun yöneticisine ve yardımcılara amaç belirleme, planlama ve performans ölçümü gibi alanlarda tavsiyelerde bulunmak ve yardım etmektir. Bir performans iyileştirme görevlisinden idare performans amaçlarındaki ilerlemelere ilişkin çeyrek gözden geçirmelere ve personel performans ödüllendirilmesindeki performans ölçülerinin geliştirilmesi ve kullanılmasına yardım etmesi beklenmektedir.

3.2.4.3. Performans İyileştirme Konseyi

Performans İyileştirme Konseyi başkan olarak OMB Yönetim Direktörü yardımcısını, 24 kurumdan performans iyileştirme görevlilerini ve diğer performans iyileştirme görevlilerini ve OMB Yönetim direktör yardımcısı tarafından belirlenen kişileri içerir. Performans İyileştirme Konseyinin temel görevleri, GPRAMA ile ilgili konularda OMB’ ye yardım etmek ve konseyin gündemine karar veren ve çalışmalarını yönlendiren OMB Yönetim Direktörü Yardımcısı yönlendiriciliğinde hizmet etmektir. Konsey ayrıca OMB Direktörü ve Başkan için öneriler geliştirmek ve performans konularında çakışan hususları çözmek için görevlendirilmiştir.

3.2.4.4. Belirli Amaç ve Hedeflerden Sorumlu Görevliler

Kurum Seviyesinde Performans Amaçları: Kurum performans planında her performans amacının başarılmasından sorumlu amaç liderleri denilen kurum görevlilerinin tanımlanması gerekmektedir.

Kurum Öncelikli Amaçları: Kurumlar ve OMB performans sitesinde her kurum öncelikli amacının başarılmasından sorumlu ve amaç lideri olarak tanımlanan bir görevli belirlenmektedir.

Federal Hükümet Öncelikli Amaçları: Federal Hükümet Performans Planı ve OMB’nin performansa ilişkin internet sitesi her federal hükümet öncelikli amacının başarılabilmesi için gösterilen çabaların koordinasyonundan sorumlu öncü bir kamu görevlisinin belirlenmesini gerektirir.

Önemli Yönetmeliklerin Çözümü: İdarenin karşılaştığı önemli yönetmelik güçlükleri çözmekle yükümlü kurum görevlisinin tanımlanması gerekmektedir.

Karşılanmayan Amaçlar için İyileştirme Stratejileri: OMB, bir idarenin performans planındaki performans amaçlarından birini ya da daha fazlasını başaramadığını kararlaştırırsa idare her amaç için “performans iyileştirme stratejilerini” gözetmek için bir kıdemli görevli atamak zorundadır.

4. ABD’DE DEĞİŞEN PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNİN TÜRKİYE’DEKİ PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE OLASI ETKİLERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) yürürlüğe girmesiyle kanunun adından da anlaşıldığı üzere mali yönetim ve kontrol sistemine

ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Bu çerçevede; KMYKK ile bütçenin kapsamının genişletilmesi, çok yıllık bütçeleme anlayışının getirilmesi, tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçilmesi, katı harcama süreçleri terk edilerek yetki ve sorumluluk dengesinin kurulması, uluslararası standartlara uygun bütçe sınıflandırma sistemine geçilmesi, iç kontrol ve iç denetim sistemiyle birlikte Sayıştay denetiminin genişletilmesi ve performans denetimlerine altyapı oluşturulması açısından bütçe süreci her açıdan etkinleştirilmeye çalışılmaktadır.

Politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması bağlamında KMYKK ile stratejik yönetim sisteminin temel bileşenleri olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun kamu idarelerince hazırlanması zorunlu kılınmaktadır. Bu üç sacayağı; planlama, bütçeleme ve denetim süreçlerini oluşturmakta olup, bu bileşenler çerçevesinde gerçekleştirilen bütçeleme sistemi performans esaslı bütçeleme sistemidir. Bu sistem, Türkiye'de sadece bir bütçeleme sistemi olarak değil, stratejik yönetim döngüsünün uygulama aracı olarak da kurgulanmıştır.

Bu bağlamda, politika üretme kapasiteleri çok zayıflayan kamu idarelerinin, politika ve strateji üretme kapasitelerinin artırılması amacıyla kamu idarelerince beş yıllık stratejik planlar hazırlanarak amaç, hedef ve performans göstergeleri belirlenmekte; stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan performans programlarında stratejik planda belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için ilgili bütçe yılında hangi faaliyet ve projelerin uygulanacağı detaylandırılmakta, ayrıntılı maliyet hesaplamalarından sonra planın yıllık maliyeti yani bütçe ortaya çıkarılmaktadır. Faaliyet raporlarıyla da stratejik plan ve performans programları kapsamında yürütülen amaç, hedef ve faaliyetlere dair bilgilerin yanında hedef ve performans göstergelerindeki gerçekleştirmeler ve sapmalar ile bunun nedenlerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

1993 yılında yürürlüğe giren GPRA'nın Türkiye'nin mali yönetim sistemini büyük ölçüde etkilemesiyle birlikte ilgili Kanun'un 2010 yılında modernizasyonu ile getirilen yeniliklerden de Türkiye'deki performans esaslı bütçeleme sisteminin etkilenmesi beklenmektedir. Bu çerçevede Türkiye'deki sistemde gerçekleşmesi olası değişiklikler beş başlık çerçevesinde incelenebilir:

a. Üst politika dokümanlarının yönlendiriciliğinin güçlendirilmesi:

Performans esaslı bütçeleme çerçevesinde Türkiye'deki kamu idarelerinin, yön verici, orta/uzun vadeli, ölçülebilir nitelikte hedefleri içeren stratejik planlar ve bu planların yıllık düzeyde faaliyet ve projelerle detaylandırılmasıyla bütçe bağlantısını kurmak üzere performans programları hazırlaması gerekmektedir. Bu süreçte kamu idarelerinin kalkınma planı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, sektörel ve tematik strateji belgeleri gibi üst politika belgeleriyle yönlendirilmesi ve planların bu belgelerle uyumlu olması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanması

amaçlanan performans esaslı bütçeleme sistemi ve bu kapsamda kamu idarelerince hazırlanan performans programları düşünüldüğünde, bu programlardaki yıllık faaliyet ve projelerin, kalkınma planı ve OVP gibi belgelerde belirlenen politikaların kurumsal düzeye indirgenmiş hali olması arzu edilen durumdur. Ancak, Türkiye’de ABD’deki gibi program bütçe yapısının olmaması ülke genelinde belirlenen üst düzey politikaların kurumsal düzeye yansımaları ve özellikle bütçeyle bağlantısının ölçülmesi bağlamında güçlüklerle neden olmaktadır.

GPRAMA ile ABD’de federal düzeyde getirilen federal hükümet öncelikli amaçlarının belirlenmesi, federal hükümet performans planının hazırlanması ve federal hükümet öncelikli amaçları için çeyrek gözden geçirmelerin yapılması, kurumsal planlama ve programlama süreçleriyle üst politika belgeleri arasındaki ilişkinin daha güçlü bir biçimde kurulabilmesi için iyi bir zemin oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, taahhüt edilen politikaların uygulamaya yansımaları ve sonuçlarının görülmesi ile bütçe bağlantısının kurulması; kullanılan kaynakların alternatif maliyetlerinin görülmesi ile politikaların önceliklendirilmesinin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi için Türkiye’deki bütçenin programlar çerçevesinde oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca orta vadeli harcama çerçevesi güçlendirilerek üst politika belgeleri ile stratejik plan ilişkisi artırılmalıdır.

b. Hükümet politikalarıyla kurumsal stratejik planlama arasında daha güçlü uyum sağlanması:

GPRAMA ile kurum stratejik planlarının Başkanlık dönemi ile uyumlu bir biçimde 4 yıl için hazırlanması, hükümetin politikaları ve öngörülleri ile kurumsal stratejik planlar arasında uyumun güçlendirilebilmesi açısından önemli bir değişikliktir. Türkiye’de seçim sistemi ve bütçe takvimi başta olmak üzere birçok sistemin ABD’den farklı olması nedeniyle her hükümet dönemiyle yenilenen stratejik planlardan ziyade planların daha esnek bir biçimde 3-6 yıl arasında hazırlanabilmesi sonucu kamu idareleri ile hükümetin genel politikası arasındaki uyum daha güçlü bir biçimde sağlanabilecektir.

ABD’de kurum stratejik planlarına ilişkin iki yılda bir Kongre’deki komitelerle görüş alışverişinde bulunması gerekliliği, Türkiye’de 5 yıllık hazırlanan ve faaliyet raporları dışında bir değerlendirme mekanizmasına sahip olmayan stratejik planlara ilişkin bir ara değerlendirme mekanizmasının kurgulanmasının faydalı olacağını göstermektedir. Bu mekanizma aynı zaman da kurumsal planlar ile hükümet politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesine de hizmet edebilecektir.

c. Performans programlarının niteliklerinin iyileştirilerek hesap verebilirliğe daha güçlü bir altyapı sunması:

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini stratejik planlar oluşturmakta, bütçe bağlantısı ise stratejik planların yıllık uygulama dilimi olan

performans programları vasıtasıyla kurulmaya çalışılmaktadır. Bu bağlantının kurulması noktasında bazı problemler yaşanmakla birlikte, iyi hazırlanmış performans programlarının da uygulamaya geçme problemleri bulunmaktadır. Bu problemlerin önde gelenlerinden birisi performans programı kapsamındaki sorumluluk yapılarının iyi tanımlanmamasıdır.

ABD’de performans planının hesap verebilirliğe iyi bir altyapı sunabilmesi adına her performans amacının başarılması için amaç liderleri belirlenmektedir. Türkiye’de de performans programlarının daha etkili bir biçimde uygulamaya geçirilip takibinin yapılabilmesi ve performans programlarının sahipliğinin güçlendirilmesi için sorumluluk yapılarının daha net bir biçimde tanımlanması zorunluluk arz etmektedir.

d. Faaliyet raporlamasından performans raporlamasına geçilmesi:

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin en zayıf halkasını oluşturan faaliyet raporu birçok açıdan iyileştirilmeye ihtiyaç duymaktadır. ABD’de ise raporlama sistemi sürekli bir iyileşme göstermekte olup GPRAMA, GPRA’dan ayrı olarak önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmektedir. Raporlama sıklığındaki bu artış önemli verilere ilişkin gelişmelerin etkili bir biçimde izlenip zamanında karar alınması ve o verinin ilişkili olduğu hedefe dair performansın yönetilmesi açısından önemlidir. Bu çerçevede Türkiye’de yıllık raporlama şeklinde ilerleyen faaliyet raporu uygulaması devamlılığını sürdürürken önemli performans göstergelerinin daha sık aralıklarla izlenip raporlanması faaliyet raporunun niteliğini iyileştirip klasik faaliyet raporlamasından performans raporuna doğru dönüşmesine katkıda bulunacaktır.

Ayrıca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu uygulamasının 2006 yılından itibaren uygulanması nedeniyle kamu idarelerince çeşitli performans göstergelerinin geliştirilmesi ve bunlara ilişkin verinin oluşması sağlanmıştır. Bu nedenle faaliyet raporunun gerçek anlamda performansı yansıtabilmesi için performans programı ve faaliyet raporlarındaki geçmişe yönelik trend bilgisinin artırılması gerekmektedir. Geçmişe yönelik trend bilgisinin artırılması performansın açık bir biçimde ortaya konulması ve yönetilmesi açısından çok önemlidir.

e. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun “stratejik olma” niteliğinin güçlendirilmesi:

ABD’de “kurum öncelikli amaçlar”ın belirlenmesi, “kurum öncelikli amaçların çeyrek gözden geçirmesi” ve “karşılanmayan amaçlar raporu ve planları” uygulamaları performans bütçe kapsamında üretilen belgelerin “stratejik olma” niteliğini güçlendirmektedir. Türkiye’deki stratejik plan ve performans programı uygulaması büyük ölçüde odaklı plan ve program hazırlanmasından ziyade kapsayıcı nitelikte plan ve programların oluşturulması biçiminde ilerlemektedir. Performans programında ilgili yıla ilişkin kapsayıcı hedef ve faaliyetlerin yanı sıra yüksek öncelikli hedef ve

faaliyetlerin ayrıştırılarak belirlenmesinin bu hedef ve faaliyetlerin uygulamaya etkili bir biçimde geçmesi ve kurum performansının bu hedef ve faaliyetler üzerinden daha odaklı bir biçimde izlenebilmesi açısından faydalı olacaktır.

ABD’deki karşılanmayan amaçlar raporu ve planları uygulamasının varlığı planlama sürecine olan inancın ve sahipliğin bir göstergesi olarak düşünülebilir. Türkiye’deki mevcut uygulamada henüz stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üzerinden etkili bir denetim ve hesap verebilirlik mekanizması işletilmediğinden kamu idareleri stratejik plan ya da performans programlarında herhangi bir amaç ya da hedefi gerçekleştiremediklerinde ilgili amaç ve hedefin nasıl gerçekleştirilebileceğine dair stratejileri gözden geçirmek yerine ilgili amaç ve hedeflerde nitel ve nicel değişikliklere gitmektedir. Bu nedenle karşılanmayan amaçlar raporu ve planları tarzı bir uygulama Türkiye’deki stratejik plan ve performans programı yaklaşımının uygulama etkinliğini artıracaktır.

SONUÇ

Program bütçe yapısını haiz olan ABD bütçe ve mali yönetim sisteminde, programların uygulamaya geçirilmesi, etkinliğinin artırılması ve performansının izlenmesi amacıyla birçok adımın atıldığı görülmektedir. Atılan bu adımlar ve geliştirilen araçlar performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme açısından önemli girişimler olup ABD’de geliştirilen bu enstrümanlar birçok ülkede benzer yapılarda uygulamasını bulmaktadır.

Performans yönetimi bağlamında İkinci Dünya Savaşından 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (GPRA) öncesine kadar önemli girişimler gerçekleştirilse de esasta değişiklikler GPRA ile yürürlüğe girmiş olup birçok ülke GPRA’dan etkilenmiş ve esinlenmiştir.

GPRA’nın getirdiği en önemli yenilik stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan yönetim döngüsü olmuştur. Bu yönetim döngüsü planlama, bütçeleme ve raporlama açısından makro düzeyde var olan yukarıdan aşağı yaklaşımının tersine aşağıdan yukarı yaklaşımını yani kurumsal düzeyde planlama, bütçeleme ve raporlama uygulamalarını güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Başkan’ın Yönetim Gündeminde belirlenen amaçlar; programda, stratejik planda ve performans planında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini, program performansının iyileştirilmesini ve performans ölçümü imkânının artırılmasını desteklemiştir.

OMB tarafından kaynak tahsisinde etkili olan faktörlerden sadece biri olarak ele alınan PART ile performans bilgisi daha açık bir biçimde bütçe sürecine dahil edilmiş ve program sonuçlarında iyileşmeler görülmüştür. Ayrıca, Başkan’ın Yönetim

Gündemi ve PART, veri kalitesini iyileştirmede ve veriye ulaşılabilirliği artırmada idareleri teşvik edici bir rol üstlenmiştir (Fantone, 2007: 187).

2010 Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu ile stratejik plan, performans planı, performans raporu (kurum performans güncellemesi) uygulamasının kurumsal düzeyde devam ettiği ancak zamanlamalarda değişiklik ve ek yeni yükümlülükler getirildiği görülmektedir. Stratejik planların Başkanlık dönemiyle uyumlaştırılması, kurum öncelikli amaçlarının belirlenmesi, kurum performans güncellemesinin önemli verilere ilişkin yıllık yerine daha sık raporlamayı getirmesi kurumsal düzeyde gerçekleştirilen önemli değişikliklerdir.

Federal hükümet öncelikli amaçları, federal hükümet performans planı ve federal hükümet öncelikli amaçları için çeyrek gözden geçirmeler federal düzeydeki yeni uygulamalardır. Kurumsal düzeydeki uygulamaların federal düzeydeki uygulamalara uyma zorunluluğu da özellikle birbirini kesen alanlara ilişkin koordinasyon mekanizmalarını güçlendirmektedir.

Ayrıca her kurumdaki operasyon direktörü, performans iyileştirme görevlileri ve amaç liderleri aracılığıyla sonuçların başarılması noktasında liderlik taahhüdünü ve hesap verebilirliği güçlendirmeyi amaçlamaktadır. İdarelere ve programların performansına ilişkin ayrıntılı bilgilerin internet ortamında herkesin erişimine açık olması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemli uygulamalardır.

ABD’deki performans yönetimi tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde birikimsel, bütüncül ve kendi içinde tutarlı uygulamalar olarak değerlendirilebilir. ABD’de 50 yılı aşan bu birikim tedrici uygulamalarla zaman içinde iyileştirmelerle gerçekleştirilmiştir. Ancak performans yönetimi bağlamında birçok ülkenin mali yönetim sistemleri uluslararası kuruluşların da etkisiyle yeniden şekillendirilirken reformların çok hızlı bir biçimde gündeme getirilmesi ve kamu idareleri için zorunlu kılınması yönündeki uygulamalar yüksek seviyede bir politik taahhüdü, politik ve bürokratik düzeyde reform liderliğini ve bu reformların uygulamaya geçirilmesini sağlayacak yeterli kaynakların tahsisini gerektirdiğinden başarılması büyük çaba ve koordinasyon gerektirmektedir. Bu nedenle de başarıyla uygulanma ve önceden beklenen etkileri üretme şansı düşük düzeyde kalmaktadır. Ayrıca reformlar, özellikle performans yönetimi alanındakiler, sadece mevzuat ve sistem transferiyle değil; ülkelerin kendi iç dinamikleri ile siyasi ve bürokratik kültürleri dikkate alınarak gerçekleştirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Australian National Audit Office (2008), “Performance Auditing in The Australian National Audit Office”, http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Performance_Auditing.pdf, (14.05.2013).
- Brass, Clinton T. (2012), “Changes to the Government Performance and Results Act (GPRA): Overview of the New Framework of Products and Processes”, Congressional Research Service.
- Eruz, Ertan (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale.
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2008b), “Circular No. A-11”, http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a11_03toc, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2008a), “Bulletin No.01-09”, <http://www.whitehouse.gov/omb/bulletins/b01-09.html>, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2009), “Circular No. A-11, Section 230—Preparing And Submitting The Annual Performance Report”, http://www.whitehouse.gov/omb/assets/a11_current_year/a_11_2009.pdf, (15.01.2013).
- Executive Office of the President Office of Management and Budget (2002), “President’s Management Agenda”, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>, (16.01.2013).
- Fantone, Denise M. (2007), “U.S. Program Assessment Rating Tool”, Performance Budgeting: Linking Funding and Results, International Monetary Fund, Edited by Marc Robinson, Palgrave Macmillan, pp. 167-193.
- Gilmour, John B. (2007), “Implementing OMB’s Program Assessment Rating Tool: Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance”, OECD Journal on Budgeting Volume 7 – No.1.
- Government Accountability Office (2011), “GPRA Modernization Act Provides Opportunities to Help Address Fiscal, Performance, and Management Challenges”, <http://www.gao.gov/assets/130/125777.pdf>, (16.01.2013).
- Government of Alberta (1998), “Performance Budgeting”, Results Oriented Government: A Guide to Strategic Planning and Performance Measurement in the Alberta Government, Edmonton, Alberta.
- GPRA Modernization Act of 2010 (2011), PUBLIC LAW 111–352, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf>, (21.01.2013).

- Lee, Robert D., Johnson, Jr. Ronald W., Joyce, Philip G. (2004), *Public Budgeting Systems*, Seventh Edition, by Jones and Bartlett Publishers.
- Licht, Benjamin (2011), “GPRA Modernization Act”, SWIAF/SEIAF/MPIAF Joint Conference, <http://www.auditforum.org/speaker%20presentations/swiaf/swiaf%2002%202011/licht.pdf>, (22.01.2013).
- OECD (2005), “Enhancing Public Sector Performance”, *Modernising Government: The Way Forward*, <http://www.oecd.org/gov/modernisinggovernmentthewayforward.htm>, (10.01.2013).
- OECD (2008), “Performance Budgeting: A Users’ Guide”, www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf, (10.01.2013).
- OECD (2007), “Performance Budgeting in OECD Countries”.
- Office of Management and Budget (2008b), “Fiscal Year 2009 Budget of U. S. Government: Analytical Perspectives”, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BUDGET-2009-PER/pdf/BUDGET-2009-PER.pdf>, (15.01.2013).
- Office of Management and Budget (2008a), “Guidence for Completing 2008 PARTs”, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/performance/fy2008/part_guid_2008.pdf, (16.01.2013).
- Övgün, Barış (2010), “Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi”, (Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi), Ankara.
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press.
- Popovich, Mark G. (1998), *Creating High-Performance Government Organizations A Practical Guide for Public Managers*, Jossey-Bass.
- Robinson, Marc (2002), “Best Practice in Performance Budgeting”, Discussion Paper No. 124, <http://ideas.repec.org/p/qut/dpaper/124.html>, (12.01.2013).
- Saydam, Mehmet (2005), “Performansa Dayalı Ücretlendirme Sistemi ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması”, Devlet Personel Başkanlığı Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Schick, Allen (2003), “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but Whose Implementation has not”, <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/39168822.pdf>, (08.01.2013).
- Shah, Anwar and Shen, Chunli (2007), “A Premier on Performance Budgeting”, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Edited by Anwar SHAH, The World Bank.

- Shea, Robert (2007), “Driving Improved Program Performance in the U.S”, 4th Annual Meeting of Senior Budget Officials Network on Performance & Results, Washington.
- The President’s Management Agenda Scorecard (2008), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/results/agenda/scorecard.html>, (17.01.2013).
- Tyer, Charlie and Willand, Jennifer (1997), “Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective”, Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Vol. 9, No. 2, http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm, (14.01.2013).
- U.S. Environmental Protection Agency-Office of Inspector General (2007), “Using the Program Assessment Rating Tool as a Management Control Process”, Report No: 2007-P-00033.
- United States General Accounting Office (1997), “Performance Budgeting : Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”, www.gao.gov/cgi-bin/getrpt?AIMD-97-46, (14.01.2013).
- White House (2012), “ExpectMore.gov” <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/>, (18.01.2013).
- White House (1993), “Government Performance and Results Act (GPRA)”, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html>, (14.01.2013).