

Süleyman Demirel Üniversitesi  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi  
Y.2007, C.12, S.3 s.313-326.

**STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PERFORMANS  
ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNİN  
BELİRLEYİCİLERİ: TÜRKİYE'DEKİ KAMU  
KURUMLARININ ANALİZİ**

**THE DETERMINANTS OF THE EFFICIENCY OF  
PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM BASED  
ON STRATEGIC PLANNING: THE ANALYSIS OF  
TURKEY'S PUBLIC INSTITUTIONS**

**Dr.Mehmet AKSARAYLI\*\*  
Yrd.Doç.Dr.Haluk EGELİ\*  
Prof.Dr.Kâmil TÜĞEN\*  
Prof.Dr.H. Ahmet AKDENİZ\*\*  
Arş.Gör.Ahmet ÖZEN\***

**ÖZET**

*Dünyada piyasa odaklı kamu yönetimi anlayışına yönelik ortaya çıkan gelişmeler aynı zamanda bütçe sistemlerini de etkilemiş ve bütçe uygulamaları yönünden yeni yaklaşımları gündeme getirmiştir. Bütçe sisteminde hesap verebilirliği ve saydamlığı temel alan yeni yaklaşım, terminolojide Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemi olarak ifade edilmektedir. PEB ülkelerin yapısal koşulları doğrultusunda farklı modeller esas alınarak uygulanabilmektedir. Türkiye 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde bütçe uygulamaları açısından Stratejik Planlamaya Dayalı (SPD) PEB Sistemini kabul etmiştir. Bu sistemin etkin bir şekilde işleyebilmesi için çeşitli belirleyicilerin dikkate alınması gerekmektedir. Çalışmada söz konusu belirleyiciler esas alınarak Türkiye'deki çeşitli kamu kurumları analize tabi tutulmuştur. Kurumların çoğunluğunda teknik ve personel altyapısı yeterli görülmeyle birlikte kurumların yeni sisteme adaptasyon sürecini henüz tamamlamamaları nedeniyle klasik bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır.*

**ABSTRACT**

*New global developments as regards to market based public administration understanding have affected budgeting systems and have led to new approaches on budget applications. The new approach based on transparency and accountability in the budget system is conceptualized as Performance Based Budgeting System. Performance Based Budgeting System can be applied by means of different models according to different structural*

\* Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü.

\*\* Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Ekonometri Bölümü.

*conditions of countries. Turkey has accepted Performance Based Budgeting System based on Strategic Planning in accordance with Public Finance Administration and Control Act Number 5018. Several determinants have to be taken into consideration so as to make this system function effectively. In our study several public institutions in Turkey have been analyzed by taking into consideration the so called determinants. It has been concluded that most of the institutions analyzed in the study still maintain their habits of classical budgeting system because of not having been able to complete the adaptation process to the new system although they have relatively sufficient technical and personnel background.*

Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme, Etkinlik Analizi  
Budgeting, Strategic Planning, Performance Based Budgeting, Effectiveness Analysis

## GİRİŞ

Yetkilerin temel olarak merkezi otoritede olmasını esas alan geleneksel kamu yönetim anlayışı birçok ülkede kamu kaynaklarının israf edilmesine, kamusal hizmet sunumunda kalitesizliğe ve kaynak kullanımında çeşitli yolsuzluklara neden olmuştur. Küreselleşmenin etkisiyle toplumsal beklentilerin artması ve kamusal hizmet sunum alanlarının çeşitlenmesi beraberinde etkin kaynak kullanımına yönelik reform gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Piyasa odaklı bir yönetim anlayışı olarak nitelendirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımı; kamuda toplam kalite, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bir dizi yeni kavramı gündeme getirmiştir. Bu yeni kavramların uygulanabilmesi için bütçe anlayışında da değişim gereksinimi söz konusu olmuştur. Bu noktada kamu kaynak kullanımında performansı temel alan bir bütçe sistemi başta anglo-sakson ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır.

Performans esaslı bütçeleme, yeni performans bütçe, çıktı odaklı bütçeleme veya sonuç odaklı bütçeleme şeklinde ifade edilebilen yeni bütçe anlayışında temel odak noktası çıktılar ya da sonuçlardır. Böylece yeni sistem kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek için elde edilen çıktı ya da sonuçları çeşitli performans kriterleri ile ölçmekte ve kaynak tahsisini elde edilen neticeler ışığında yapmaktadır. Sisteme yönelik çalışmalarda bulunan tüm ülkelerde bu husus aynı olmakla birlikte, ülke uygulamaları arasında farklılıklar ortaya çıkabilmektedir. Buna göre dünyada üç tür performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulandığı belirtilebilir. Bunlar;

- § Performans Sözleşmesine Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- § Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Performans Esaslı Bütçeleme Modeli,
- § Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Modeli.

Ülkeler bu modeller arasında tercih yaparken kendi yapısal koşullarını göz önünde bulundurmaktadır. Bu bağlamda Türkiye 24.12.2003 tarihli “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile **stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme** modelini benimsemiştir. İlgili kanunda yeni bütçeleme sistemi;“**Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı**

**Bütçeleme Sistemi**” olarak belirtilmiştir. Ülkemizde geçilen yeni bütçeleme sisteminde üç unsur yer almaktadır. Bunlar; stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporudur.

Sisteme göre her kamu kurumunun orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyacak **stratejik plan** hazırlamaları esastır. Aslında stratejik plan kamu kurumları için bir yol haritası olarak nitelendirilebilir. Kurumlar stratejik planlarını hazırlarken misyon ve vizyonlarını tespit etmekte ve durum analizi yaparak güçlü / zayıf yönlerini ve fırsat / tehditlerini belirlemektedir. Daha sonra 5 yıllık bir dönem için arzuladığı kurumsal seviyeyi gerçekleştirmeye yönelik amaç ve hedeflerini ortaya koymaktadır. Bu amaç ve hedefler kurumların yıllık performans programlarının temelini oluşturmaktadır. Buna göre kurumlar, stratejik planlarına uygun düşecek şekilde yıllık performans programı hazırlamaktadırlar.

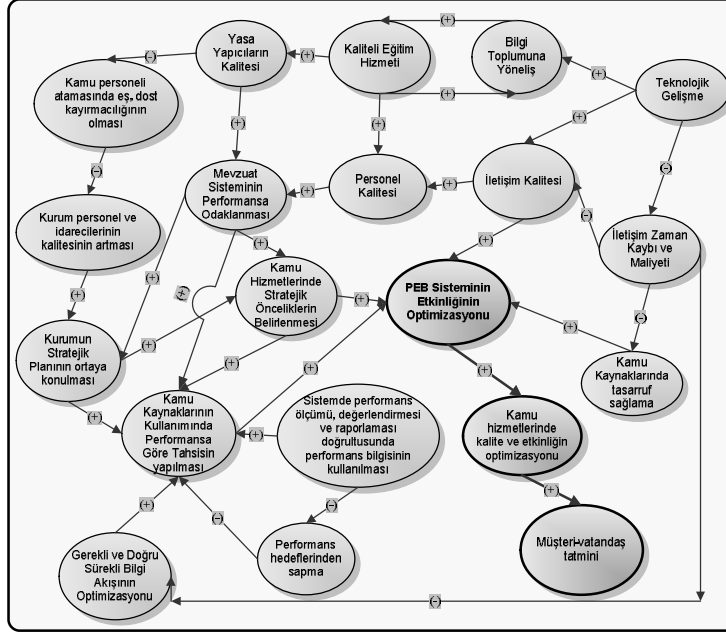
**Performans programları**; stratejik plan çerçevesinde ortaya konulan orta-uzun vadeli amaç ve hedeflerin yıllık bazda performans hedeflerine dönüştürüldüğü belgelerdir. Çıktı olarak nitelendirilebilen bu hedeflerin ölçülebilir olması ve performans ölçümünde çeşitli kriterlerin kullanılması esastır. Programda ortaya konulan bir performans hedefinin ölçümünde birden fazla kriter kullanılabilir. Mali yılda performans programının uygulanması doğrultusunda performans hedefleri maliyetlendirilmekte ve ilgili program bütçe dokümanı kapsamında değerlendirilmektedir.

Bütçeleme sürecinde yıllık uygulama sonuçlarının değerlendirilebilmesi amacıyla yıllık **faaliyet raporu** hazırlanmakta ve raporda performans hedeflerinin gerçekleşme düzeyleri kurum tarafından ortaya konulmaktadır. Böylece ilgili raporda performans programında öngörülen yıllık hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı gösterilmektedir. Performansı ölçmek amacıyla performans programında ortaya konulan performans kriterleri kullanılmaktadır. Dolayısıyla yıllık raporda performans kriterleri temel alınarak dönem uygulamalarının başarısı belirtilmekte ve gelecek yılın performans programına yön veren tavsiyelere yer verilmektedir. Bu bağlamda faaliyet raporu çerçevesinde gelecek yılın performans programındaki hedefler belirlenmekte ve düşük performans önleyici yeni tedbirlere yer verilmektedir. Ayrıca faaliyet raporunda gösterilen sonuçlar başta Sayıştay olmak üzere, ilgili bakanlık birim ve yöneticilerine rapor halinde sunulmaktadır. Böylece etkin bir performans denetimi yapılabilmesi için gerekli altyapı sağlanmış olmaktadır. Yukarıda kısaca açıklanan üç unsur, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin etkin bir şekilde kullanılabilmesi açısından gerekli görülmektedir.

### **1. STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ ETKİNLİK DİYAGRAMI**

Çalışma kapsamında bir diyagram geliştirilerek stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğini olumlu ya da olumsuz şekilde etkileyebilecek faktörler tespit edilmiş ve Türkiye’ye

yönelik bir analize yer verilmiştir. Şekil 1’de gösterilen ilgili diyagramda, sistemin etkin şekilde uygulanabilirliğini belirlemek açısından ortaya çıkabilecek olumlu ya da olumsuz faktörler ve bu faktörler arasındaki ilişkiler dikkate alınmakta ve böylece sistemin etkinliği ortaya konulmaya çalışılmaktadır.



“-”:Okun başlangıç dairesindeki olayın, bittiği yerdeki olayı ters yönlü etkilediğini ifade etmektedir.

“+”:Okun başlangıç dairesindeki olayın, bittiği yerdeki olayı doğru yönlü etkilediğini ifade etmektedir.

Şekil 1: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Etkinlik Diyagramı

Diyagram incelendiğinde; yeni bütçe sisteminin etkinliğini olumlu yönde etkileyecek faktörlerin başında teknolojik gelişmenin olduğu görülmektedir. Dünyada yaygınlaşan internet kullanımı ve bilgisayarlaşma, bilginin elde edilmesinde ve çeşitlenmesinde en önemli unsurlardan biri durumundadır. Bu bağlamda teknolojik gelişme ve bilgi toplumu arasında doğrudan bir ilişkinin olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü teknolojik gelişme, bilgi toplumuna geçişin yanı sıra iletişim kalitesini de artırmakta ve bu süreçte ortaya çıkan zaman kaybını ve katlanılan maliyeti en aza indirgeyerek kamu kaynaklarının etkin kullanılmasına yol açmaktadır. Bu aynı zamanda iletişimde ortaya çıkan zaman kaybının ve maliyetin azalmasına paralel olarak sürekli bilgi akışına olanak sağlayacaktır. Sürekli bilgi akışı ise, kamu kaynaklarının performansa göre tahsisatının temelini oluşturmaktadır. Çünkü sürekli bilgi akışı sağlanmadan kamu kurumlarının kaynak kullanımı ve performans sonuçları hakkında istenilen verileri elde etmeleri ve depolamaları imkânı ortadan kalkabilmektedir. Bu durum ise performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğini engellemektedir.

Öte yandan bilginin çeşitlenmesi ve yaygınlaşması; kaliteli eğitim sunumunun altyapısını oluşturmaktadır. Artan eğitim kalitesi ise, kalifiye kamu personeli ihtiyacını karşılamak açısından oldukça önem taşımaktadır. Nitekim bilginin yaygınlaşması ve çeşitlenmesi ile birlikte kamu personelinin seçiminde çeşitli sınav ve eğitim programları uygulamaya konulabilmektedir. Yükselen eğitim kalitesi ise bilgi toplumunun ihtiyacı olan yeni bilgilerin sağlanmasına yönelik verilerin hızlanmasına yol açacaktır. Sistemde personel kalitesinin artması, performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğinin optimizasyonu için gerekli bir koşuldur.

Eğitim kalitesinin yükselmesi aynı zamanda yasa yapıcıların kalitesini de artırmaktadır. Topluma yönelik eğitim hizmetlerinin kalitesi arttıkça, seçimle işbaşına gelen yasa yapıcıların da toplumsal beklentilerin karşılanması doğrultusunda, daha eğitilmiş ve kaliteli bir düzeye ulaşması beklenebilir. Çünkü seçim sisteminde yasa yapıcıların tamamen halk tarafından seçildiği varsayımı altında toplum, kendisi gibi düşünen kişileri parlamenter olarak belirleyebilir. Dolayısıyla toplumda eğitim kalitesinin artması yasama yönünden de eğitilmiş parlamenterlerin artma olasılığını güçlendirmektedir.

Sistemde yasa yapıcılarının kalitesinin artması, kamu personelinin atanmasında eş-dost kayırmacılığının önlenmesine olanak sağlamaktadır. Öyle ki eğitilmiş ve ileri görüşlü olan bir yasa yapıcı, yetkisi dahilindeki kamu personelinin seçiminde o derece optimal davranacaktır. Çünkü yasa yapıcı toplum tarafından sürekli denetim ve gözetim altında olduğunu tahmin ederek, nepotizm gibi yanlış uygulamalara yönelmesi halinde bir daha seçilemeyeceğini düşünecektir. Böylece kamu kurumlarında istihdam edilen personelin kalitesinin artması mümkün olabilecektir.

Diğer yandan yasa yapıcılarının kalitesi beraberinde performans esaslı bütçeleme sisteminin etkin işleyişine yönelik mevzuatın hazırlanması olanağını sağlamaktadır. Sistemin ne olduğu konusunda yeterli bilgiye sahip olmayan ve bu konuda eğitim seviyesi itibariyle kavrayabilme olasılığı düşük olan parlamenterlerin varlığı, çıkarılması muhtemel mevzuatın seviyesini de düşürecektir. Çünkü sisteme yönelik ne tür gereksinimlerin olduğunu bilmeden, bunları karşılayabilecek mevzuatı yasalaştırmak her zaman mümkün olmayabilir. Burada yasa yapıcılara destek sağlayan ve sistemin ne olduğunu iyi bilen teknokratların bulunması muhtemelen bazı sıkıntıları ortadan kaldıracaktır. Ancak mevzuatın yasalaşmasında etkin rolü üstlenen yasa yapıcıların kalitesi yükseldikçe, sistemin etkin işleyişini sağlayacak mevzuat zamanında çıkarılabilir.

Mevzuatın performansa odaklanmasını sağlayan faktörlerden biri kaliteli yasa yapıcılar iken, diğeri ise kaliteli personeldir. Yasa yapıcıların kalitesi ne kadar yüksek ve sistem hakkında bilgileri ne kadar fazla olursa olsun, mevzuatı uygulayacak olan personeldir. Personel, kendisine gönderilen yasal belgelerin ne anlam ifade ettiğini bilemiyor ve sistemin işleyişini açısından gerekliliğini kavrayamıyorsa, hangi tür yasal düzenleme yapılırsa yapılsın doğru şekilde uygulayabilme olasılığı düşüktür. Dolayısıyla mevzuatın performansa odaklanmasında kamu personelinin de önemli etkileri bulunmaktadır. Performans odaklı mevzuat sistemi gerek kurumların stratejik

planlarının hazırlanmasında gerekse stratejik önceliklerin belirlenmesinde yasal altyapının sağlanması açısından son derece önemlidir. Böyle bir yasal düzenleme kamu kaynaklarının kullanımında performansa göre tahsisin yapılabilmesi olanağını artıracaktır. Bu şekilde performans esaslı bütçelemeye uygun mevzuat çıkarılmadan, sistemin etkin şekilde uygulanabileceğini belirtmek pek mümkün değildir.

Kamu kurumlarındaki personelin kalitesindeki artış, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş açısından çok önemlidir. Sisteme geçişte ilk aşama olan stratejik planın hazırlanması, eğitilmiş ve sistem hakkında bilgili personelin varlığını gerekli kılmaktadır. Stratejik planın kurum için ne anlam ifade ettiğini ve nasıl hazırlanacağını bilen personele sahip olmayan hiçbir kamu kurumunda uygun bir stratejik planın hazırlanması mümkün olmayacaktır. Stratejik planda olabilecek aksaklıklar gerek performans programlarının gerekse faaliyet raporlarının hazırlanmasında ciddi sorunlar ortaya çıkaracaktır. Diğer yandan stratejik planda ortaya konulması gereken amaç ve hedeflerin kurumun misyon ve vizyonuna uygun şekilde hazırlanması olasılığı da azalacaktır. Bu sonuç etkin kamu kaynak kullanımında sorunlar ortaya çıkaracak ve kamu kaynaklarında israflara sebebiyet verecektir. Bundan dolayı, kaliteli kamu idarecilerinin ve personelinin varlığı, performans esaslı bütçeleme için olmazsa olmaz koşuldur. Ayrıca performansa dayalı ücret politikasının, personel kalitesini destekleyici yönde kullanılması da gerekmektedir.

Stratejik planların doğru olarak düzenlenmesi; kamu kaynaklarının kullanımında performansa göre tahsisin yapılmasını ve kamu hizmetlerinin stratejik önceliklere göre belirlenmesini sağlayacaktır. Amacına uygun hazırlanmış stratejik plan; kurumsal stratejik öncelikleri doğru şekilde ortaya koyacak ve kamusal kaynakların performansa göre dağıtılmasını sağlayacaktır.

Kamu kaynaklarının kullanımında performansa göre tahsisatın yapılabilmesi daha önce değinildiği üzere bazı faktörlere bağlıdır. Bunlar arasında stratejik planın varlığı, mevzuat sisteminin performansa odaklanması, kamu hizmetlerinde stratejik önceliklerin belirlenmesi, bilgi akışının istenilen düzeyde olması gibi faktörler yer almaktadır. Bununla birlikte performansa göre tahsisat için, performans bilgisinin kullanımı da gereklidir. Performans bilgisinin oluşturulmasında performans ölçümü, değerlendirmesi ve raporlaması aşamaları gerçekleştirilmektedir. Bu aşamalar neticesinde elde edilecek performans bilgisinden yoksun bir kaynak tahsisatında performansın sağlanma olasılığı düşüktür. Çünkü performans bilgisi bütçe sisteminde kullanıldıkça, performans hedeflerinden sapma olasılığı azalacak ve beraberinde performansa göre tahsisat olasılığı artacaktır.

Açıklanan tüm faktörlerin temel etki alanı, performans esaslı bütçeleme sisteminde etkinliğin optimizasyonunun sağlanmasıdır. Ancak sistemin etkinliğinin optimize edilmesinin toplum açısından ne tür bir anlam ifade edeceği cevaplanması gereken önemli bir sorudur. Sistemde etkinliğin optimizasyonu sağlanarak, kamusal hizmet sunumunda kalite ve etkinlik sağlanacaktır. Bu netice kamusal hizmet sunumlarında asıl amaç olan

toplumsal beklentilerin karşılanmasını sağlayacaktır. Esasen modern bütçeleme sistemlerinde olduğu gibi performans esaslı bütçeleme sisteminde de temel amaç, toplumsal beklentilerin karşılanması yani vatandaş tatminidir. Aksi takdirde toplumsal beklentileri karşılamayan bir bütçeleme sisteminin etkinliğinin de anlamı olmayacaktır.

Kamu personelinde artan kalite, iletişimde ortaya çıkan gelişim, kamu hizmetlerinde stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kamu kaynaklarının performansa göre tahsisi bir bütün olarak PEB'in etkinliğini olumlu yönde destekleyecek; etkin bir bütçe sistemi ise, kamu hizmetlerinin sunumunda optimizasyonu sağlayacaktır. Sonuç olarak nihai amaç olan vatandaşların kamu hizmetlerinden en yüksek tatmini elde etmesi mümkün olabilecektir.

## 2. STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BELİRLEYİCİLERİ

Kurumların SPDPEB sistemini etkin bir şekilde uygulayabilmesi için Şekil 1'de verilen etkinlik diyagramından aşağıdaki belirleyiciler elde edilmiştir.

1. Alışkanlıklar
2. Kurumların Sisteme Hazır Olup Olmadığı
3. İletişim İçin Yeterli Teknolojik Donanım
4. Teknolojik Gelişmeye Uygun Personel
5. Performans Kültürüne Sahip Personel
6. Stratejik Önceliklere Göre Ödenek Tahsisi
7. Kurum Bilgi Sistemi
8. Kurum Faaliyetlerinin Bütçe Sistemine Uygunluğu

Kamu kurumlarındaki personelin klasik bütçe hazırlama sürecindeki kural ve prosedürlere bağlılığı olarak ele alınan **alışkanlıklar**; kurumların tüm birimleri ile sistemin uygulanabilmesi için gerekli altyapı ve teknik imkânlar yönünden **hazır olup olmadığı**; kurumsal bilgi ağının kurulması ve kullanılmasına yönelik **iletişim için yeterli teknolojik donanım**; yeni teknolojileri kullanacak bilgi ve beceriye sahip **teknolojik gelişmeye uygun personel**; performans esaslı bütçeleme sisteminin kamuda hizmet kalitesini artıracığına inanan **performans kültürüne sahip personel**; kamu kaynaklarının etkin kullanımında kurumlarda **stratejik önceliklere göre ödenek tahsisi** yapılıp yapılmadığı; performansı esas alan bir bütçe sisteminde **kurum bilgi sisteminin** mevcudiyeti, bütçe tahsisi amaçlı kullanılması ve **kurum faaliyetlerinin bütçe sistemine uygunluğu** açısından sistemin öngördüğü tüm süreçleri yerine getirip getirmediği yeni bütçe sistemine adaptasyonun önemli belirleyicileridir.

## 3. TÜRKİYE'DEKİ KAMU KURUMLARININ BELİRLEYİCİLERE GÖRE ANALİZİ

Şekil 1'de oluşturulan diyagramdan elde edilen veriler ışığında, 25 kamu kurumundaki 92 personelle görüşülmüş ve kurumun söz konusu belirleyicilere sahip olup olmadığı yönünde sorular yöneltilmiştir.

### 3.1.Araştırmanın Amacı

Araştırma, kamu kurumlarının mevcut yapılarının performans esaslı bütçeleme sistemine ne düzeyde uyum gösterdiğinin tespitini amaçlamaktadır. Buna göre yeni bütçeleme sistemine geçişi sağlamaya imkan veren belirleyicilerin kurumlardaki mevcudiyetine yönelik sorgulamalar yapılmıştır.

### 3.2.Araştırmanın Kapsamı

Araştırma kapsamında 25 kamu kurumunun alanında uzman toplam 92 çalışanı ile görüşülmüştür. Çalışanların dağılımı tablo 1’de verildiği gibidir.

Türkiye bütçe uygulamaları yönünden homojen bir yapıya sahiptir. Bu nedenle benzer kamu kurumları bütçe işlemleri bakımından ortak özelliklere sahiptir. Dolayısıyla söz konusu analiz Türkiye’deki birçok kamu kurumunun bütçeleme sistemi yönünden faaliyet düzeylerini yansıtmaktadır.

Tablo 1: Kurumların ve Katılımcıların Dağılımı

Katılımcılar			Kurumlar		
	Frekans	%		Frekans	%
Yönetici	63	68,5	Sağlık	4	16
Uzman	24	26,1	Eğitim	8	32
Memur	5	5,4	Denetim	7	28
<b>Toplam</b>	92	100	Yerel Yönetim	2	8
			Diğer	4	16
			<b>Toplam</b>	25	100

### 3.3.Araştırmanın Sınırlılıkları

Çalışma, kamu kurumlarının bütçe dairelerinde 1 Ocak – 30 Mart 2007 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Kurumların bütçe dairelerinde çalışan üst düzey yönetici, uzman personel ve kıdemli çalışanlar analize dahil edilmiştir.

### 3.4.Verilerin Toplanması ve Analiz Yöntemi

Araştırma öncesi öncelikle ilgili kurumların yönetimlerinden gerekli izinler alınmıştır. Kamu kurumlarının mevcut uygulamaları incelenirken özellikle kurumların bütçe birimlerinde çalışan konusunda uzman personel ile yüz yüze görüşme yapılmıştır. Görüşmelerde uzman personele ilgili belirleyicilere yönelik sorular bir soru formu aracılığıyla yöneltilmiştir. Araştırmada verilerin girilmesi ve değerlendirilmesinde SPSS 13.0 (Statistical Program for Social Science) paket programı ile Excel 2003 programı kullanılmıştır. Veriler SPSS paket programında analiz edilmiş ve ilgili belirleyiciler çerçevesinde kurumların uygulamalarına yönelik değerlendirmeler için Ms-excel programı üzerinde yeni bir analiz geliştirilerek yorumlar yapılmıştır.

### 3.5. Sistemin Etkinliğini Sağlayan Belirleyicilere Yönelik Kurumların Analizi

Sistemin etkinliğini sağlayan belirleyicilere yönelik kurum uygulamalarının analizleri için bir yöntem geliştirilmiştir. Geliştirilen



yöntemde kurumların sağladıkları belirleyiciler ile birlikte ilgili istatistikler aynı grafik üzerinde gösterilmiştir. Grafiklerde dikey eksen kurumları, yatay eksen ise ilgili belirleyicileri göstermektedir. Şekil 2 ve 3'te taralı alanlar ilgili belirleyicilerin kurumlarda sağlanmadığını; şekil 4'te ise sağlandığını ifade etmektedir. Bu bağlamda şekillerde kurumların performans esaslı bütçeleme sistemine hangi düzeyde yaklaştığı tespit edilmektedir. Şekil 2'de 25 kamu kurumunda görüşüne başvurulmuş en kıdemli üst düzey yöneticilerin kurumları hakkında yaptıkları değerlendirmeler, PEB'e yönelik etkinlik diyagramı esas alınarak belirlenmiştir.

Şekil 2 ve tablo 1 kamu kurumundaki en kıdemli personelin ilgili belirleyicilerin kurumlarında sağlanmadığına ilişkin verdikleri cevaplara göre oluşturulmuştur. Şekil incelendiğinde 1. belirleyici olan "klasik bütçeden kalma alışkanlıkların" kurumların %60'ında devam ettiği, 8. belirleyici olan "kurum faaliyetlerinin bütçe sistemine uygunluğunun" ise kurumların %72'sinde sağlanmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte 3 ve 5. belirleyiciler olan "iletişim için teknolojik donanım" ile "performans kültürüne sahip personelin" kurumların neredeyse tamamında sağlandığı görülmektedir. Tablo 1'den herhangi bir belirleyicinin 6,05 standart sapmalı ortalama 8 kurum tarafından sağlanmadığı istatistiği elde edilmiştir. Diğer taraftan kurumların ilgili belirleyicilerden hangilerini sağlayıp sağlamadıkları şekil 2'de görülmektedir. Örneğin 1. kurum 1, 2 ve 8. belirleyicileri sağlamadığı; 8, 9, 10, 14 ve 16. kurumların tüm belirleyicileri sağladıkları ortaya çıkmaktadır. Tablo 1'de herhangi bir kurumun 1,73 standart sapmalı ortalama 2,56 belirleyiciye sahip olmadığı hesaplanmıştır.

	ΣK	15	6	1	4	2	9	9	18		
	%	60%	24%	4%	16%	8%	36%	36%	72%		
		1	2	3	4	5	6	7	8	ΣB	%
1										2	25%
2										3	38%
3										1	13%
4										1	13%
5										4	50%
6										2	25%
7										3	38%
8										0	0%
9										0	0%
10										0	0%
11										4	50%
12										4	50%
13										2	25%
14										0	0%
15										3	38%
16										0	0%
17										2	25%
18										5	63%
19										5	63%
20										4	50%
21										2	25%
22										4	50%
23										4	50%
24										5	63%
25										4	50%

Şekil 2: En Kıdemli Personele Göre Kurumların Sahip Olmadıkları Belirleyiciler

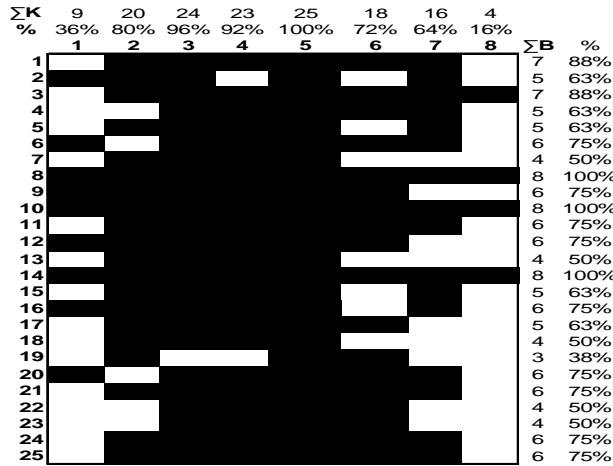


Tablo 2: En Az Bir Çalışana Göre Kurumların Sahip Olmadıkları Belirleyicilerin Tanımlayıcı İstatistikleri

<i>Kurumlar</i>		<i>Belirleyiciler</i>	
Ortalama	11,9	Ortalama	3,8
Ortanca	10,5	Ortanca	4
Standart Sapma	7,02	Standart Sapma	1,80
Aralık	20	Aralık	7
En Büyük	3	En Büyük	0
En Küçük	23	En Küçük	7
Güvenirlilik Düzeyi(95,0%)	5,87	Güvenirlilik Düzeyi(95,0%)	0,74

Şekil 4 ve tablo 3 kurumunda görüşüne başvuru alan personelin, kurumlarının ilgili belirleyicilere sahip oldukları yönündeki görüşlerinin mod'u dikkate alınarak oluşturulmuştur. Şekil 4 incelendiğinde 6, 3 ve 4. belirleyiciler kurumların en çok sahip oldukları belirleyiciler olarak sıralanmaktadır. Sırasıyla 8 ve 1. belirleyicilerin ise kurumlar tarafından en az sahip olunan belirleyiciler olarak görülmektedir. Ayrıca kurumların %72'sinde ödeneklerin stratejik önceliklere göre dağıtıldığı ortaya çıkmaktadır. Tablo 3'den herhangi bir belirleyicinin 7,48 standart sapmalı ortalama 17,38 kurum tarafından sağlanmadığı istatistiği elde edilmiştir.

Diğer taraftan kurumların ilgili belirleyicilerden hangilerine sahip oldukları şekil 2'de görülmektedir. 8,10 14. kurumların tüm belirleyicilere sahip oldukları, fakat 19. kurumun ilgili belirleyicilerden sadece üçüne diğer bir deyişle %38'ine sahip olduğu görülmektedir. Tablo 3'de herhangi bir kurumun 1,35 standart sapmalı ortalama 5,6 belirleyiciye sahip olmadığı hesaplanmıştır.



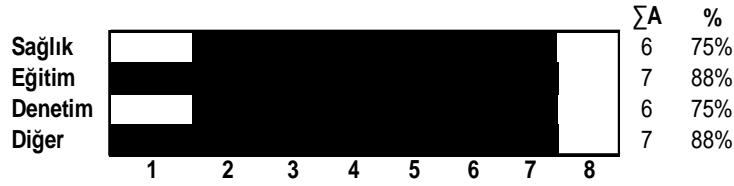
Şekil 4: Mod'a Göre Kurumların Sahip Oldukları Belirleyiciler

Tablo 3: Mod'a Göre Kurumların Sahip Oldukları Belirleyicilerin Tanımlayıcı İstatistikleri

<i>Kurumlar</i>		<i>Belirleyiciler</i>	
Ortalama	17,38	Ortalama	5,6
Ortanca	19	Ortanca	6
Standart Sapma	7,48	Standart Sapma	1,35
Aralık	21	Aralık	5
En Büyük	4	En Büyük	3
En Küçük	25	En Küçük	8
Güvenirlilik Düzeyi(95,0%)	6,26	Güvenirlilik Düzeyi(95,0%)	0,56

Şekil 5'te kamu kurumları hizmet türlerine göre sınıflandırılarak ilgili belirleyiciler açısından karşılaştırılmıştır. Şekil elde edilirken en kıdemli personelin kurumları hakkındaki değerlendirmeler ele alınmıştır. Değerlendirme yapılırken aynı hizmet türündeki kurumların %50 ve daha fazlası ilgili belirleyiciye sahip ise ilgili belirleyicinin o tür kurumlarda sağlandığı yaklaşımı temel alınmıştır.

Şekil 5'e göre 2,3,4,5,6 ve 7. belirleyiciler sağlık, eğitim, denetim ve diğer hizmet türlerindeki kurumlarda sağlanmamaktadır. Ayrıca 8. belirleyicinin kurumlarda sağlandığı görülmektedir. 1. belirleyici ise eğitim kurumlarında sağlanmadığı, sağlık ve denetim kurumlarında sağlandığı görülmektedir.



Şekil 5: Hizmet Türüne Göre Kurumların Sahip Olmadıkları Belirleyiciler

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğini sağlayan sistematik yapının gösterildiği şekil 1'deki diyagramdan elde edilen bulgular şu şekildedir:

- Teknolojinin gelişimine bağlı olarak düzenli bilgi akışının sağlanması, kamu sektöründe gerek duyulan kalifiye personelin yetişmesine doğrudan destek verecektir.
- Sistemin etkinliğini belirleyen en önemli faktörlerden biri, teknolojik gelişmeye bağlı bilgi akışıdır.
- İstihdam edilen kalifiye personel ve rasyonel karar alıcılar tarafından düzenlenen mevzuat, performans esaslı bütçeleme etkinliğini olumlu yönde destekleyecektir.
- Eğitim kalitesinin yükselmesine bağlı olarak yasa yapıcıların kalitesi de artacak, bu sonuç istihdam edilecek personel yönünden nepotizmi engelleyecektir.

- Optimize edilmiş stratejik planlar çerçevesinde; kamu hizmetlerinin stratejik öncelikler doğrultusunda belirlenmesi olanağı sağlanacaktır.

Diyagram çerçevesinde tespit edilen belirleyiciler kapsamında Türkiye'deki çeşitli kamu kurumları analizinden elde edilen bulgular şu şekildedir:

- Kurumların birçoğunda klasik bütçeden kalma alışkanlıkların devam ettiği ve yürütülen faaliyetlerin PEB'e uygun olmadığı ortaya çıkmaktadır.
- Birçok kamu kurumunun PEB için gerekli teknolojik donanımına sahip olmadıkları görülmektedir.
- Kurum personelinin performans kültürüne genel olarak uygun davrandıkları sonucuna ulaşılmıştır.
- Kurumların %72'sinde en az bir personel, ödeneklerin stratejik önceliklere göre dağıtılmadığını ifade etmiştir.
- Kamu kurumlarında personel kalitesinin kurumsal performans kültürünün yerleştirilmesi açısından önemli bir unsur olarak görüldüğü ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir bütçe sisteminin başarısı için temel unsurlardan biri, personelin sisteme olan inancıdır. Böyle bir inanç eğer kamu personeline sağlanamazsa sistem şeklen uygulanmaya çalışılmaktan öteye gidemeyecektir.

Özetle kurumların genelinde PEB belirleyicilerinin sağlanmadığı ortaya çıkmaktadır. Elde edilen bulgular ışığında tüm belirleyicileri sağlayan kurumların PEB sistemini etkin bir şekilde uygulayabilecekleri ifade edilebilir. Esasen sistemin uygulanabilmesine yönelik tüm unsurların ilgili kurumda mevcut olması temel koşuldur. Sonuç olarak bu belirleyicilerin mevcudiyeti, PEB'in etkin kullanımını destekleyici bir rol oynamakta ve sistemden beklenen hedeflerin gerçekleşmesinin sağlanmasını kolaylaştırmaktadır.

#### KAYNAKÇA

1. **Andrews, Matthew;** "Authority, Acceptance, Ability and Performance-Based Budgeting Reforms", **The International Journal of Public Sector Management**, Vol: 17, No: 4, 2004.
2. **Andrews, Matthew;** "Beyond Best Practice And Basics First In Adopting Performance Budgeting Reform", **Public Administration And Development**, No: 2, 2006.
3. **Andrews, Matthew - Herb Hill;** "The Impact Of Traditional Budgeting Systems On The Effectiveness of Performance-Based Budgeting: A Different Viewpoint On Recent Findings", **International Journal of Public Administration**, Vol:26, No:2 2003.
4. **Behn, Robert D;** "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", **Public Administration Review**, Vol: 63, No: 5, September – October 2003.

5. **Blondal, Jon R;** “Budget Reform In OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal On Budgeting**, Vol: 2, No: 4, 2003.
6. **Chevauchez, Benoit;** “Government Budgeting And Accounting Reforms In France”, Models of Public Budgeting And Accounting Reform, **OECD Journal On Budgeting**, Vol:2, Supplement 1, 2002.
7. **Cothran, Dan A;** “Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform?”, **Performance-Based Budgeting**, (Edited By: Gerald J Miller, W Bartley Hildreh, Jack Rabin), Wsetview Press, USA; 2001.
8. **Curristine, Teresa;** “Government Performance: Lessons and Challenges”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol:5, No:1, 2005.
9. **Diamond, Jack;** “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, **IMF Working Paper Wp/03/33**, February 2003.
10. **Gilmour, John B - David E Lewis;** “Does Performance Budgeting Work? An Explanation of OMB’s Part Scores”, **Public Administration Review**, V.1.5, 9/28/2006.
11. **Hager, Greg - Alice Hobson-Ginny Wilson;** Performance-Based Budgeting: Concepts And Examples, Program Review And Investigations Committee, Research Report No: 302, USA, 2002. ([Http://Www.Lrc.Ky.Gov/Lrcpubs/Rr302.Pdf](http://www.lrc.ky.gov/lrcpubs/Rr302.pdf)) (02.02.2006).
12. **Hill, Herb - Matthew Andrews;** “Reforming Budget Ritual and Budget Practice: The Case of Performance Management Implementation in Virginia”, **International Journal of Public Administration**, No: 28, 2005.
13. **Kristensen, Jens Kroman – Walter S Groszyk - Bernd Buhler;** “Outcome-Focused Management And Budgeting”, **OECD Journal On Budgeting**, Vol:1, No:4, 2002.
14. **Melkers, Julia E - Katherine G Willoughby;** “The State of The States: Performance-Based Budgeting Requirements In 47 Out Of 50”, **Public Administration Review**, Vol: 58, No:1, January-February 1998.
15. **Melkers, Julia E - Katherine G Willoughby;** “Budgeters’ Views of State Performance- Budgeting Systems: Distinctions Across Branches”, **Public Administration Review**, Vol: 61, No: 1, January-February 2001.
16. **OECD;** “Public Sector Modernisation: Governing For Performance”, **Policy Brief**, October 2004.
17. **Schick, Allen;** “Budgeting For Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries”, **Public Administration Review**, Vol: 50, No: 1, January-February 1990.
18. **Schick, Allen;** “Does Budgeting Have A Future?”, **OECD 22.Nd Annual Meeting of Senior Budget Officials**, Paris, 21-22 May 2001.
19. **Schick, Allen;** “Micro-Budgetary Adaptations To Fiscal Stress In Industrialized Democracies”, **Budgetary And The Management Of Public Spending**, (Edited By: Donald J Savioe), An Elgar Reference Collection, USA, 1996.