

A. Cemkut BADEM\*

Yavuz KILINÇ\*\*

Türkan KAVAS\*\*\*

## Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği

Performance-Based Budgeting Process In Turkey: Kocaeli  
University Case

### Özet

Kamu harcamalarını azaltarak harcamaların verimliliğini arttırmak, kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı sağlamak, dünyadaki uygulama birliğine uyum sağlamak, uzun ve orta vadeli planlar yaparak bunları bütçe ile ilişkilendirmek gibi amaçlar için getirilen, çok yıllık bütçeleme bir çeşidi olan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEB)’nin Türkiye’deki oluşumu oldukça yenidir. Kamu maliyesinde reform yenilikler getiren bu sistem 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mevzuata girmiş ve ikincil mevzuatla desteklenmiştir. Çalışmada, öncelikli olarak yasal çerçeve dahilinde PEB sistemi açıklanıp, konuyla ilgili olarak seçilen uygulama örneği kapsamında değerlendirmeler yapılmıştır. Ayrıca yine çalışmada sistemin bütünü ortaya konmaya çalışılmış, olması gereken bütçe yapısı tespit edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Performans Esaslı Bütçe, Performans Programı, Faaliyet Raporu, Stratejik Plan.

### Giriş

Küreselleşme ile birlikte rekabet ve bilişimin hız kazandığı bugünlerde bireylerin artan talepleri doğrultusunda, devletin klasik görevleri de değişmiştir. Devletlerin görevleri daha ayrıntılı ve etkileri uzun vadede görülecek hizmetleri gerçekleştirmek ve bunu sağlayacak politikalar üretmek olmuştur. Kamu maliyesinde hizmet çeşitliliği ve hizmet kalitesinde artış gereksinimleri bütçe açıklarına neden olmuş, sürdürülemeyen bütçe açıkları enflasyon, yüksek faiz, işsizlik gibi olumsuz makroekonomik sonuçlara yol açarak ekonomik krizlerin tetikleyicisi olmuştur.

Devletlerin gider artışlarının sınırı, harcamaya yetkili oldukları bütçeleriyle belirlenmektedir. Bütçeyi gelecekte yapılacak harcamaların ve elde edilecek gelirlerin nasıl kullanılacağını gösteren belge olarak düşünmek mümkündür. Bu bağlamda Devlet Bütçesi, bütçe hakkı ile yasama organı tarafından yürütme organına belirli bir dönem için verilen gelirlerin kazanılması ve giderlerin gerçekleştirilmesini sağlayan bir yetkidir.

Devletlerin ilk oluştuğu yıllardan günümüze kadar pek çok bütçe türü ortaya çıkmıştır. Bunların arasında klasik ve çağdaş bütçeleme yöntemleri olmak üzere temelde ikili bir ayrım

\* Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Muhasebe ve Finansman ABD, Öğretim Üyesi

\*\* Kocaeli Üniversitesi, SBE, Muhasebe ve Finansman ABD, Öğretim Elemanı

\*\*\* Kocaeli Üniversitesi, SBE, Muhasebe ve Finansman ABD, YLS Öğrencisi

yapılmaktadır. Günümüzde tüm dünyada en çok kullanılan ve sürekli değişimi beraberinde getiren sistem Performans Esaslı Bütçeleme Sistemidir.

Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte tam anlamıyla 2005 yılında geçilmiştir. Türkiye’de kullanılan performans bütçe temelde 3’lü ve her biri farklı amaçları içeren sistemlerin birleşiminden oluşmaktadır. Stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu sistemlerini, her kurum ve kuruluş ayrı ayrı düzenlemekte, performans denetimi ile birlikte bunların tamamının konsolide edilmesiyle devletin bütçe sistemi oluşturulmaktadır.

Çalışmada, bahsi geçen sistemlerden performans programı, genel yönetim kapsamında merkezi yönetim bütçesi dahilinde bulunan özel bütçeli kuruluş olan Kocaeli Üniversitesi’nin performans programı üzerinden örneklerle birlikte değerlendirilecektir.

## **1. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE KAVRAMI, YASAL DAYANAKLARI VE GETİRDİĞİ YENİLİKLER**

### **1.1. Performans Esaslı Bütçe (PEB) Kavramı**

Performans esaslı bütçe, kaynak tahsislerinin programlarda, stratejik planlarda, kurumsal ya da üst politika dokümanlarında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yapıldığı; performans hesap verebilirliğinin etkililik, etkinlik ve ekonomiklik ölçümleriyle sağlandığı bir bütçe sistemidir (Karacan, 2010: 14). PEB, performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların optimum tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, organizasyonun amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme süreci yaklaşımıdır (Egeli vd, 2007: 28).

Bir başka tanıma göre performans esaslı bütçeleme; kaynak tahsisinde etkinliğin sağlandığı ve stratejik planlamanın ön plana çıktığı, kamu kesiminde girdi ve çıktılar arasında ilişki kurmayı amaçlayan, gelecek dönemlerde öngörülen hedeflere ulaşmada etkinliği ve bütçe-plan ilişkisinin kurulmasını sağlayan bir bütçe sistemi olarak ortaya çıkmıştır (Demircan, 2006: 52). Amaç ve hedefler açısından bakıldığında, performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 2).

### **1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Modelleri**

Temel odak noktası çıktılar yada sonuçlar olan yeni bütçe sisteminde kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek için sonuç yada çıktıların çeşitli performans kriterleri ile ölçmek ve kaynak tahsisini de elde edilen neticeler doğrultusunda yapmak gerekmektedir. 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(Aksaraylı vd, 2007: 314);

- Performans Sözleşmesine Dayalı Modeller,
- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Modeller,
- Stratejik Planlamaya Dayalı Modeller.

### **1.2.1. Performans Sözleşmesine Dayalı Modeller**

Performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde bakan ile üst yönetici arasında “kamu hizmet sözleşmesi”, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise “hizmet sunum sözleşmeleri” yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Yeni Zelanda ve İngiltere gelmektedir(Özşen, 2006: 89).

### **1.2.2. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Modeller**

Bu modelde, bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta olup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmiştir. Dolayısıyla da kesin hesap belgesi de aynı şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya uygulaması gösterilmektedir(Erüz, 2005: 63).

### **1.2.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Modeller**

Modelde her kamu kurumu orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyacak stratejik plan ve bu planın yıllık uygulamasını göstermek üzere de performans planı hazırlamaktadır. Performans planı bütçeye performans bilgisini eklemekte; bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır(Taner, 2011: 11).

Modelde orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçelemenin başladığı, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planlarının hazırlandığı ve bu planların bütçenin dayanağını oluşturduğu görülmektedir. Bu modelde stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere performans planı hazırlanmaktadır. Genellikle bütçe ödenekleri program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak bütçe belgesi olarak performans planı ile birlikte bütçe sürecinde yer almaktadır. Bu şekilde performans planı bütçeye performans bilgisini eklemektedir. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performansa dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak eyalet ve federal düzeydeki ABD ve Norveç uygulamaları gösterilmektedir(Erüz, 2005: 63).

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(Aksaraylı vd, 2007: 314).

### 1.3. Türkiye’de PEB’in Yasal Dayanakları

Dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan değişikliklere ve uluslararası standartlara uygunluğu sağlayan, etkin, hesap verebilirliğe ve mali saydamlığa dayalı olarak oluşturulan, kamu mali sisteminde reform niteliği taşıyan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun bütçe, muhasebe, sorumlu birimler ve sorumlular ile benzeri çok fazla alanda değişiklik öngörmesi, mevcut yapıda önemli farklılıklar içermesi nedeniyle tam olarak uygulanması ve yasal çerçevenin oluşturulması 2006 yılını bulmuştur.

5018 sayılı Kanununun 9. ve 41. maddeleri performans esaslı bütçelemeye ayrılmıştır. Kanununun 9. maddesinde stratejik plan, performans programına değinilmiş ve çok açık olmasa da performans esaslı bütçenin tanımı yapılmıştır. Buna göre, “Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.” denilmektedir. Kanununun 41. maddesi ise PEB’in üçüncü ayağını oluşturan faaliyet raporlarıyla ilgilidir.

İkincil mevzuatta Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO) tarafından yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre PEB, “Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.”

5018 sayılı Kanunun yanı sıra 5393 sayılı Belediye ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları ile nüfusu 50.000’in üzerindeki tüm belediyeler stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Ayrıca 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine de stratejik planlama yükümlülüğü getirilmiştir(DPT, 2006: 2). Böylelikle performans bütçe genel yönetim kapsamındaki tüm kurum ve kuruluşlarda uygulanacaktır.

5018 sayılı Kanunla birlikte hem bütçe hem de bütçenin tamamlayıcısı olan muhasebe sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemine geçilmiş ve bütçe hesapları aracılığıyla bütçe sistemi ve muhasebe arasında köprü oluşturulmuştur. Bu kapsamdaki gelişmelerin en sonuncuları, 2005 yılında Resmi Gazetede yayımlanan “Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” ile 2006 yılında yayımlanan “Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği” olmuştur.

### 1.4. PEB’in Getirdiği Yenilikler

Performans bütçe ve 5018 sayılı Kanun ile kamu maliyesi literatürüne dahil olan kavramlardan bazıları; mali saydamlık, hesap verebilirlik, mali disiplin, analitik bütçe sistemi,

performansa dayalı yönetim ve denetimdir. Anılan Kanunun 7. maddesine göre mali saydamlık, “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilmesi” olarak tanımlanmıştır. Performans esaslı bütçe sürecinde hazırlanan belgelerin tamamının kamuoyunun gözetiminde olması, PEB ile getirilen en önemli düzenlemelerden biridir. Mali saydamlığın sağlanması için geliştirilen ve Kanunun 17. maddesinde “Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.” düzenlemesi ile analitik bütçe sınıflandırma sistemine atıfta bulunulmuştur. Analitik bütçe sistemi ile ekonomik ve mali politikaların planlanması ve uygulanmasının kurumlar bazında ve çeşitli kriterlere göre sınıflandırılması sağlanarak, ekonomik verilerin ayrıntılı ve analize elverişli olarak tespit edilmesi mümkün olmaktadır.

Hesap verme sorumluluğu, Kanunun 8. maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” şeklinde düzenlenmiştir. Performans sorumluluğu, Kanunun 10. maddesinde Bakanlara, 11. maddesinde üst yöneticilere ve 32. maddesinde harcama yetkililerine verilerek, yetki alanları ve sorumlulukları ayrıntılarıyla belirtilmiştir.

Kanunun özel önem verdiği hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi, buna yönelik mekanizmaların varlığına bağlıdır. Bu manada performans esaslı bütçeleme kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi, performans ölçümü ile sağlam temellere oturarak hesap verebilirlik için nesnel bir zemin oluşturmaktadır. Yani kamu yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremedikleri kamuoyuna açık belgelerle izlenebilecek ve değerlendirilebilecektir. Aynı şekilde bütçe sürecine dahil edilen performans programları ile faaliyet raporları, TBMM’nde kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak teşkil edecektir(Erüz, 2005: 66).

Performans yönetimi, amaç ve hedeflerin belirlenmesini, performansın ölçülmesini, değerlendirilmesini ve raporlanmasını içeren geniş bir kavramdır(Yenice, 2007: 95). Performansa dayalı yönetim, program ve hizmetlerin performansını arttırmak için israfı önleyerek mali disiplinin (genel yönetim kapsamındaki tüm kurumlar bazında kamu gelir ve giderlerinin eşitliğinin sağlanması) sağlanmasına yardımcı olur. Programlara göre performans hedeflerinin oluşturulması, program yöneticilerine kanun ve diğer mevzuat çerçevesinde belirli serbestlik alanları sağlanarak işlem ve projelerin yürütülmesi, performans seviyesinin ölçülerek üst yöneticilere bildirilmesi ve gelecek dönemler için kararlar alınması süreçleri performans yönetimini oluşturur.

Performans denetimi, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağlamaya yönelik olarak, mali ve mali olmayan olayların ve faaliyetlerin bağımsız, sistemli ve objektif olarak incelenmesidir(Uludüz, 2008: 27).

Performans yönetimi sonucunda elde edilen raporların ve verilerin yetkili merciler, ki ülkemizde kamu maliyesinde dış denetim kapsamında görevli olan kuruluş Sayıştay'dır, tarafından incelenmesi, gerekli ise bazı tedbirler alınarak sonraki dönem performansının artırılması ile etkinlik, verimlilik, tutumluluk açısından performans yönetim sürecinin incelenmesi sonucunda doğru program ve projelere yatırım yapılması süreci performans yönetim ve denetimidir.

## 2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNİN TEMEL UNSURLARI

### 2.1. Genel Açıklama

5018 sayılı Kanunun çeşitli maddelerinde yer alan düzenlemelerin temelinde, performans bütçenin uygulanması sırasında kullanılması gereken üçlü yapıdan bahsedilir. Aynı zamanda PEB'in unsurlarını da oluşturan belgeler sırasıyla orta ve uzun vadeli planları içeren stratejik plan, planların yıllık uygulamalarını göstermek için düzenlenen performans programı ve performans programı doğrultusunda yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını raporlayan faaliyet raporudur. Bunların dışında sistemin doğru olarak çalışmasının sağlanması için performans denetimi gerekli ve önemlidir.

### 2.2. Stratejik Plan

5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde stratejik plan, kamu idarelerince; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlanan plan şeklinde tanımlanmaktadır. Aynı maddenin devamında, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitinde, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır<sup>1</sup>.

Kamu kurumları stratejik planlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından ilki 2003 yılında ikinci ve aynı zamanda sonuncusu 2006 yılında yayımlanan "Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" kapsamında belirtilen usul ve esaslara uygun olarak hazırlamaktadırlar. Kılavuz kapsamında yapılan tanıma göre stratejik planlama; sonuçları planlayan, geleceği yönlendiren, dinamik ve değişken, gerçekçi, sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirildiğinin izlenip değerlendirilmesine imkan sağlayan ve kurumların organizasyon şemasındaki üst yöneticiden en alt kademedeki yer alan görevli personele kadar her düzeydeki personelin katılımına dayanan bir süreçtir(DPT, 2006).

---

<sup>1</sup> Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 08.06.2011 tarih ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan "3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname " ile Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden düzenlenerek bakanlık haline getirilmiştir. Fakat değişiklikler re'sen yürürlüğe girdiğinden 5018 sayılı Kanuna işlenmemiştir ve mevzuatta halen yetkili kuruluş DPT Müsteşarlığı olarak görünmektedir. Bu nedenle çalışmada DPT Müsteşarlığı ifadesi kullanılmıştır.

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(Aksaraylı vd, 2007: 315).

2006 yılında yayımlanan Kılavuza göre **Misyon**; bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimini stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına da temel oluşturur. Misyon bildirimini, kuruluşun sunduğu tüm hizmet ve faaliyetleri kapsayan bir şemsiye kavramdır(DPT, 2006: 27).

Diğer önemli kavram olan **Vizyon** ise, kuruluşun ideal geleceğini sembolize eden, kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımı olarak tanımlanmıştır. Vizyon bildirimini kuruluşun ulaşmayı arzu ettiği geleceğin iddialı ve gerçekçi bir ifadesidir. Bu ifade, bir yandan çalışanları ve karar alıcıları ilerlemeye teşvik etmeli, diğer yandan da ulaşılabilir olmalıdır. Vizyon bildirimini, misyon bildirimini ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur(DPT, 2006: 29).

**Stratejik amaç**, kuruluşun ulaşmayı hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir. Kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder. Amaçlar; kuruluşun misyonunu gerçekleştirmeye katkıda bulunmalı, misyon, vizyon ve temel değerlerle uyumlu olmalı, gerçekçi ve ulaşılabilir olmalı, hedefler için bir çerçeve çizmeli ve orta vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır(DPT, 2006: 32).

**Stratejik hedefler**, amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Hedefler, ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Hedefler; yeterince açık ve anlaşılabilir, ölçülebilir, iddialı ve sonuca odaklanmış olmalıdır(DPT, 2006: 34).

### 2.3. Performans Programı

5018 sayılı KMYKK’na dayanılarak 2008 yılında çıkarılan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik” ile Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından 2009 yılında düzenlenen “Performans Programı Hazırlama Rehberi(PPHR)”, kurumların hazırlayacağı performans programlarının yasal dayanakları ve aynı zamanda yol göstericileri olmaktadır.

Performans programı hazırlama rehberine göre bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program, performans programıdır. Diğer bir ifadeyle, stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda yapılacak faaliyetlere yönelik hedefler belirlenerek bunların sayısal olarak ifade edilmesi yani

maliyetlendirilmesi ile faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kaynak ihtiyacını içeren programdır.

Performans programı stratejik planların yıllık uygulama dilimidir. Kamu idarelerince stratejik planlarda belirlenen amaç ve hedefler çerçevesinde bütçe dönemi içerisinde başarılmaması planlanan performans hedefleri, bu performans hedeflerinin hangi faaliyet ve projelerle gerçekleştirileceği, bunlara yönelik performans göstergelerinin belirlenmesi ve maliyetlendirmenin de bu doğrultuda yapılması sonucu performans programları hazırlanmaktadır(Karacan, 2010: 127).

Performans programının hazırlanmasında sırasında izlenmesi gereken yol ve yöntemler düzenlenen hazırlama rehberi ile ortaya konmuştur.

### **2.3.1. Performans Programı Hazırlama Süreci**

Performans programları, idare düzeyinde hazırlanır. Performans programlarının hazırlanmasında; önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi süreci üst yöneticiden harcama birimlerine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olacaktır(BUMKO, 2009: 11).

2008 yılında 26927 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik' in 4. maddesi performans programlarının hazırlanması yönünde düzenlemeleri içerir. Bu maddeye göre performans programı, idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır.

Performans programı hazırlama süreci kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile başlar. Belirlenen hususlar üst yönetici tarafından harcama birimlerine en geç Mayıs ayı sonuna kadar yazılı olarak duyurulur(BUMKO, 2009: 11).

Bu aşamada harcama birimleri, faaliyetlerin maliyetleriyle bu maliyetlerle doğrudan bağlantılı olmayan genel yönetim giderlerini ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklarını mali hizmetler birimine bildirirler. Mali hizmetler birimi ise idare kapsamında faaliyette bulunan tüm harcama birimlerinden gelen maliyet bilgilerini konsolide eder ve performans programını hazırlar. Genel yönetim giderleri, doğrudan faaliyetlerle ilgili olmamasına rağmen idarenin kurumsal ve yönetsel görevlerini yerine getirilebilmesi için katlanılan maliyetleri ifade eder. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilebilir. Diğer idarelere transfer edilecek kaynak ise, idarenin bütçesinde bulunmakla birlikte program kapsamındaki hedeflerle ilişkisi olmayan ve bütçe dönemi içinde diğer idarelere gönderilmeye uygun olan kaynakları ifade eder. Örneğin özel bütçeli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla bütçelerde yer alan hazine yardımı



ödenekleri, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilecektir(BUMKO, 2009: 18).

#### **a. Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi**

Bütçe süreci Orta Vadeli Programın kabul edilmesiyle başlar. Sürecin en önemli aşaması harcamacı kurumların yapacakları ön hazırlıklardır. Bu hazırlıklar kapsamında kurumlar stratejik planlarıyla ilgili gerekli çalışmaları tamamlayarak ve tüm ihtiyaçlarını tespit ederek bütçe teklif sürecine hazırlanırlar. Orta Vadeli Program, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda üç yıllık bir dönem için makro politikaları, ilkeleri, hedefleri ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayan bir belgedir(Tüleykan, 2009: 66). Orta Vadeli Mali Plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların gerçekleştirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir(Tüleykan, 2009: 67).

Kamu kurumları, stratejik planda belirtilen uzun vadeli amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik verileceği konusunu üst yönetici, harcama yetkilileri ve ilgili diğer tarafların görüşlerini alarak belirler.

Kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedef belirleme sürecinde, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve bütçe dışı kaynakları da dikkatle incelemesi, programla ilgili alınacak kararlarda bu incelemeleri göz önünde bulundurması gerekir. Bütçe içi kaynak, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile genel yönetim kapsamında bulunan kamu kurumlarına tahsis edilen ödenek miktarını ifade etmektedir. Bütçe dışı kaynaksa, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda yer almamakla birlikte belirli bir amacı gerçekleştirmek için sağlanan ve sadece o amaç için kullanılacak kaynakları belirtmek için kullanılmaktadır. Yükseköğretim kurumları için bütçe dışı kaynağa örnek olarak Farabi (Ulusal Değişim Programı) ve ERASMUS (Uluslararası Değişim Programı) programları için ayrılan kaynaklar gösterilebilir.

#### **b. Performans Hedef ve Göstergeleri İle Faaliyetlerin Belirlenmesi**

Performans hedefleri, idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterirken, faaliyetler ise bunları nasıl gerçekleştireceğini ifade eder. Performans göstergeleri ise performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek, değerlendirmek ve izlemek üzere kullanılan araçlardır (BUMKO, 2009: 13).

**Performans hedefleri** belirlenirken idarenin önündeki temel kriter idarenin program dönemi içinde sahip olabileceği kaynaklardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kurumlar açısından kaynakların tespitinde en önemli pay genel bütçeden alınacak payı gösteren ödenek teklif tavanıdır. Bunun dışında idareler bütçe dışından sağlanabilecek diğer kaynakları da göz önünde bulundurmalıdır.

Performans hedefi belirlenirken program döneminde idarenin tüm stratejik hedefleri için performans hedefi belirlenmesi zorunlu değildir. Bunun yanında stratejik hedefler performans hedefi olarak kullanılabilir.

Yukarıda verilen bu bilgiler kapsamında idare performans hedefleri (BUMKO, 2009: 14);

- Belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,
- Performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,
- İdarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,
- Kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,
- Belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,
- Çıktı-sonuç odaklı olmalıdır,
- Az sayıda belirlenmelidir.

**Performans göstergeleri**, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını ölçmek ve değerlendirmek amacıyla belirlenir. Performans göstergeleri, kamu idarelerince performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ya da ne kadar ulaşıldığını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan ve sayısal olarak ifade edilen araçlardır (BUMKO, 2009: 6).

Kamu kurumları belirledikleri amaç ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetleri her açıdan ölçmek ve değerlendirmek için performans göstergelerini kullanmaktadırlar. Bu göstergeler, 5018 sayılı Kanunda sıkça tekrarlanan kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılıp kullanılmadığının tespitinde yardımcı olmaktadır.

Performans göstergeleri, istikrarın sağlanması ve geleceğe yönelik beklentilerde belirsizliklerin ortadan kaldırılması, yasama organına ve kamuoyuna bilgi sunulması, kurum için önem arz eden alanların tanımlanması yoluyla verimli kaynak kullanımının sağlanması, planlama, bütçeleme ve değerlendirme ilişkisinin kuvvetlendirilmesi gibi faydalar sağlamaktadır (Günbegi, 2010: 25).

Performans göstergeleri veya ölçüleri çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. Bazı performans göstergeleri; girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleridir.

**Girdi göstergeleri**, üretimde gerekli olan kaynak miktarı ile ilgili bir kavramdır. Bir işin yapılması için hangi kaynaklara sahip olduğumuz ve hangi kaynaklara ihtiyacımız olduğu sorusuna cevap verir. Bu göstergeler hizmet sağlanmasının toplam maliyetini, kullanılan kaynakların miktarını ve hizmete duyulan talebi ifade etmektedir (Günbegi, 2010: 25). Mevcut öğretim üyesi sayısı, kamu kurumunun sahip olduğu mevcut kapalı alan miktarı(m<sup>2</sup>) örnek olarak gösterilebilir.

**Çıktı göstergeleri**, gerçekleşen bir faaliyetin sonucunda ne kadar işin bitirildiği veya hizmetin yerine getirildiği ile ilgilidir. Fakat bu göstergeler, hedeflenen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı ya da sunulan hizmetin kalite ve verimliliği ile ilgili bilgi vermemektedir. Örnek olarak, TÜBİTAK destekli proje sayısı ile muayene edilen hasta sayısı verilebilir.

**Sonuç göstergeleri**, hangi sonuçlara ulaşıldığı sorusunu yanıtlar. Amacın birkaç yılda gerçekleştirilmesi söz konusu değil ise hem orta dönemli hem de uzun dönemli sonuçlar ölçülebilir. Yöneticiler, politikacılar, müşteriler, paydaşlar genellikle sonuç ölçüleriyle ilgilidir. Çünkü müşteri ihtiyaçlarının ve paydaş beklentilerinin ne ölçüde karşılandığını gösterir. Çıktı ölçüleri ile sonuç ölçüleri sık sık birbirine karıştırılır. Kurumun ya da programın ne kadar

başarılı olduğu ile (sonuç ölçüsü) ne kadar iş yaptığı (çıktı ölçüsü) birbirinden farklıdır (Yörüker vd, 2003: 17). Bulaşıcı hastalıklardan ölenlerin sayısındaki azalma miktarı, TÜBİTAK destekli proje sayısındaki artış oranı verilebilir.

*Verimlilik göstergeleri*, belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek arttırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği arttırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir (Yenice, 2006: 60). Örnek olarak, birim zamanda tamamlanan iş miktarı, taburcu olan hasta başına tedavi süresi verilebilir.

*Kalite göstergeleri*, sunulacak hizmet veya üründen yararlanacak olanların beklentilerinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasındaki etkinliğin ölçülmesinde kullanılan araçlardır. Kalite ölçümünde, ürün ve hizmet ayrı ayrı değerlendirilmesine rağmen, çoğu programda her ikisinin birden ölçülmesi ve gösterilmesi gerekebilir (Şahin, 2007: 110). Üniversite akademik personelinin yayınlarına uluslararası atıf endekslerindeki ortalama atıf sayısı ile taburcu olan hastalardaki tedavi hizmetlerinden memnun olanların oranı verilebilir.

Ülkemizde çoğunlukla çıktı göstergeleri performans programlarında, sonuç göstergeleri ise stratejik plan kapsamında belirlenmektedir.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberine göre performans göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilmelidir,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,
- Hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,
- Verilerinin elde edilme ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalıdır.

**Faaliyet**, belirli bir amaca ve hedefe yönelen, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir (BUMKO, 2009: 6). Faaliyetler belirlenirken aşağıda yer alan hususlar dikkate alınır (BUMKO, 2009: 15);

- İdarenin görev ve yetkileri çerçevesinde yürüteceği ve elindeki kaynakları tahsis edeceği iş ve hizmetleri yansıtmalıdır,
- Performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmelidir,
- Aynı hedef altındaki faaliyetler birbirleriyle çelişmemeli, hedefin gerçekleşmesi açısından tamamlayıcı olmalıdır,
- Bir hedefe yönelik olarak fazla sayıda faaliyet belirlenmemelidir. Benzer nitelik taşıyan faaliyetler ayrı ayrı gösterilmemeli ve tek bir faaliyet olarak belirlenmelidir,
- Ekonomik sınıflandırmanın cari, sermaye, transfer ve borç verme unsurlarından bir veya daha fazlası aynı faaliyet içerisinde yer alabilir,
- Hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı tanımlanabilir olmalıdır,
- Uygulanabilir olmalıdır,
- Maliyetlendirilebilmelidir,
- Girdi niteliğinde faaliyet belirlenmemelidir.

### c. Faaliyet Maliyetlerinin Belirlenmesi

Maliyet tespiti yapılırken doğrudan maliyetler yani faaliyet ile ilişkilendirilen, faaliyetin gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkan gerçekleşmemesi halinde oluşmayan maliyetler dikkate alınmalıdır. Faaliyet maliyetleri Performans Programı Hazırlama Rehberi ekinde yer alan Tablo-2 ile gösterilmektedir. Faaliyet maliyetleri tespitinde aşağıdaki hususlara dikkat edilmelidir (BUMKO, 2009: 16);

- Faaliyet maliyetinin tespitinde bütçe içi kaynakların yanı sıra varsa bütçe dışı kaynaklara da yer verilir,
- Her bir faaliyet için hesaplanacak maliyet tutarlarından bütçe kaynakları ile finanse edilen kısımları analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak belirlenir.
- Maliyetlendirmelerde girdi fiyatları ve diğer ekonomik değerler gerçeği ortaya koymalı, tahmini belirlemeler gerçekçi öngörülere dayanmalıdır,
- Kaynaklarla faaliyetler arasındaki ilişki iyi kurulmalı, kullanılacak olası oransal yöntemler tutarlı ve açıklanabilir olmalıdır.

### d. Performans Hedeflerinin Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Kaynak ihtiyacı, performans hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur. PPHR ekinde yer alan Tablo-1'de performans hedefi, bu hedefe ilişkin göstergeler, faaliyetler ile kaynak ihtiyacı bilgileri yer alır (BUMKO, 2009: 17).

### e. Performans Programının Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar toplamından oluşmaktadır. Performans programının kaynak ihtiyacı performans hedeflerine göre Tablo-3'te, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak da Tablo-4'te gösterilecektir (BUMKO, 2009: 18).

### f. Performans Programının Oluşturulması

Performans programı, üst yöneticinin gözetiminde, mali hizmetler birimi tarafından ve yayımlanmış olan mevzuata uygun olarak hazırlanmalıdır. Program oluşturulurken, genel yönetim giderleri, diğer kurumlara aktarılacak kaynaklar ile faaliyetlerin maliyetleri dikkate alınır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler performans programlarını Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi(e-bütçe) üzerinden hazırlamalı ve bütçe teklifleriyle birlikte Maliye Bakanlığına ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermelidir.

## 2.4. Faaliyet Raporları

Performans esaslı bütçelemenin diğer önemli aşaması faaliyet raporlarıdır. Kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapordur(Oral, 2005: 137). İdarelerin harcama birimleri tarafından yapılan tespitler idarelerin mali hizmetler birimine gönderilmekte ve gelen raporların tamamı bu birim tarafından konsolide edilerek İdare Faaliyet Raporu oluşturulmaktadır. Bu yöntemle tüm kamu

kurumları tarafından düzenlenecek faaliyet raporlarının bütçe farklılıklarına göre yetkili farklı üst kurumlar tarafından konsolide edilmesiyle de Genel Faaliyet Raporları ve Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu düzenlenmektedir.

Yasal mevzuat konusunda iki temel dayanak bulunmaktadır. İlki kamu maliyesinin anayasası olarak görülen 5018 sayılı Kanununun 41. maddesinde yer alan düzenlemedir. Bu maddeye göre “ Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir. Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahalli idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahalli idarelerin mali yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştaya gönderir.”

İkinci düzenleme ise Maliye Bakanlığı tarafından 2006 yılında 26111 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” tir. Bu yönetmeliğin 4., 5., 6., 7., 8. ve 9. Maddelerinde raporlama ilkeleri düzenlenmiştir. Bu maddelere göre toplam altı adet raporlama ilkesi bulunmaktadır.

**Sorumluluk ilkesi;** faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanmasını, **Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi;** faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunluluğunu, **Açıklık ilkesi;** faaliyet raporlarının, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanması gerektiği, raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunların ayrıca tanımlanacağı düzenlenmektedir. **Tam açıklama ilkesi,** faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerektiğini, idarenin faaliyetleriyle ilgisi olmayan hususlara faaliyet raporlarında yer verilmeyeceğini, **Tutarlılık ilkesi;** faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılacağı, yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişikliklerin raporda açıklanacağı, faaliyet raporlarının yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkan verecek biçimde hazırlanması gerektiği, **Yıllık olma ilkesi** ise faaliyet raporlarının bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek biçimde hazırlanması gerektiğini düzenlemektedir. Söz konusu yönetmeliğe göre birim faaliyet raporu genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. İdare faaliyet raporları ise birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır. Mahalli idareler genel

faaliyet raporu, mahalli idarelerin idare faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanır. Genel faaliyet raporu, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır.

Hazırlanan raporlar, Sayıştay tarafından da incelendikten sonra yani dış denetim aşaması da tamamlandıktan sonra genel uygunluk bildirimisiyle birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin onayına sunulur. Görüldüğü üzere, uygulanan bütçe, performans hedefleri ve başarıma dereceleri gerek kurumlar bazında gerek de tüm kamu kesimini kapsayacak biçimde konsolide edilerek hem dış denetim birimi olan Sayıştay'ın incelemesine tabi tutulmakta hem de yasama denetimi yapılmak üzere TBMM'ne sunulmaktadır.

Faaliyet raporlarında, stratejik plan ve performans programında olmayan ancak raporun güvenilirliği için önemli olan bir belge İç Kontrol Güvence Beyanı'dır. Bu beyan, raporların hazırlanış silsilesine paralel olarak önce harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporuna dahil edilir. Hazırlanan raporda yer alan bilgi ve cetvellerin doğruluğunu güvence altına alan bu taahhüt, üst yönetici tarafından imzalanıp idare faaliyet raporuna eklenir. Harcama yetkilisi ve üst yöneticinin dışında strateji geliştirme birim yöneticisinin de bu beyanı doldurması zorunluluğu faaliyet raporu düzenlenmesi hakkındaki Yönetmeliğin 19. maddesinde belirtilmiştir. Hesap verebilirliği sağlama ve yetkili kişileri sorumluluk altına alma amacıyla getirilen taahhüt sistemi, 5018 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatla yürütülen performans bütçe sistemi için önemli bir yeniliktir.

<p><b>İÇ KONTROL GÜVENCE BEYANI</b></p> <p>Üst yönetici olarak yetkim dahilinde;</p> <p>Bu raporda yer alan bilgilerin güvenilir, tam ve doğru olduğunu beyan ederim.</p> <p>Bu raporda açıklanan faaliyetler için bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların, planlanmış amaçlar doğrultusunda ve iyi mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanıldığını ve iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığını bildiririm.</p> <p>Bu güvence, üst yönetici olarak sahip olduğum bilgi ve değerlendirmeler, benden önceki yöneticilerden almış olduğum bilgiler, iç kontroller, iç denetçi raporları ile Sayıştay raporları gibi bilgiler dahilindeki hususlara dayanmaktadır.</p> <p>Burada raporlanmayan, idarenin menfaatlerine zarar veren herhangi bir husus hakkında bilgim olmadığını beyan ederim.</p> <p>.../.../.....</p> <p>.....</p> <p>Rektör</p>
---

## 2.5. Performans Denetimi

Performans esaslı bütçeleme sürecinin doğrudan bir aşaması olmamakla birlikte, sistemin işlerliği açısından önemli unsurlardan biri de performans denetimidir. Aslında performans esaslı bütçelemenin uygulanabilirliği açısından performansa dayalı denetim,

stratejik planlama gibi temel bir araç değildir. Ancak, performansın doğru şekilde ortaya konulabilmesi, saydamlığın sağlanması ve hesap verilebilirliğin tesisi gibi nedenler performans denetimini gerekli kılmaktadır(Özen, 2008: 79).

Performans denetimi, performans programı ile belirlenen hedeflere ulaşılması sırasında faaliyet raporu ve diğer verilerle performansın sürekli olarak denetlenmesidir. Performans denetimi iç ve dış denetçiler tarafından gerçekleştirilir. İç denetim birimleri, kurumların bünyesinde teşkilatlanır ve doğrudan üst yöneticiye bağlı olarak faaliyette bulunur. İç denetçiler, kurumun tüm çalışanları tarafından gerçekleştirilen işlemleri yani iç kontrol sistemini denetler. İç kontrol sisteminin iç denetçiler tarafından denetlenmesi sürecinin, belirli bir zamanı veya denetim tarihi bulunmamaktadır. Çünkü esasen sürekli yapılması gereken bir denetimdir. Belirli aralıklarla üst yöneticiye verilmek üzere denetim raporu hazırlanması ve tespit edilen aksaklıklar hakkında görüş bildirilerek öneriler sunulması, iç denetimin gerçekleştirilmesi beklenen faaliyetleridir.

Daha önce de belirtildiği gibi ülkemizde kamu dış denetimi Sayıştay kurumunun denetçileri tarafından gerçekleştirilmektedir. Üst mahkeme olarak kanunda sayılmamasına rağmen aldığı kararların kesin olması ve temyiz aşamasının yine Sayıştay’da gerçekleşmesi nedeniyle önemli olan kurumun yetki ve görevleri, 2012 yılında sınırlandırılmış olsa da performansı değerlendirme, genel uygunluk bildirimlerini düzenleme ve görüş bildirme ile kurumların performanslarını denetleme görevleri devam etmektedir.

Ayrıca, hesap verilebilirlik anlamında temel denetim, TBMM tarafından yerine getirilen yasama denetimidir. Sayıştay tarafından düzenlenen Genel Uygunluk Bildirimi ve Kesin Hesap Kanunu ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından yapılan harcamaları, etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik açısından değerlendirmek ve bir sonraki bütçe döneminde gerek tasarı gerekse kanun aşamasında ilgili kurumun üst yöneticisini gider ve gelirlerin gerçekleştirilmesi açısından değerlendirip sorgulamak, yine TBMM tarafından yapılan yasama denetiminin bir parçasıdır. Kamuoyuna yapılan bildirimlerle mali saydamlığın sağlanmaya çalışılması yanında hem Meclis hem de yetkili diğer kuruluşlar tarafından yapılan denetim faaliyetleri ile kamuda maliyet azalışları ile hizmet kalite artışı sağlanmaya çalışılmaktadır.

Performans esaslı bütçe, performans denetimi sayesinde doğru olarak işlemekte ve hesap verebilirlik ile şeffaflığın sağlanması sayesinde kamuoyu kurumların izledikleri politikalar hakkında bilgi sahibi olmaktadır.

### 3. PEB SÜRECİNE YÖNELİK KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ UYGULAMASI

#### 3.1. Misyon ve Vizyon

İncelemesini yapacağımız Kocaeli Üniversitesinin 2009 – 2013 yılları için hazırlanmış olan Stratejik Planı kapsamında misyonu şu şekilde belirlenmiştir;

*“Uluslararası çağdaş eğitim sürecine uyumlu, ileri düzeyde eğitim, öğretim, araştırma, geliştirme etkinliklerini sürdürerek, sağlık, sosyal, kültür, sanat, spor, ekonomi ve teknoloji alanlarında gerçekleştirdiği bilimsel araştırmalar ile tüm insanlığa yarar sağlayacak bilgiyi üretmek, ürettiği bilgi ve teknolojinin aktarımı ile kullanımını sağlamak ve insan haklarına saygılı, özgür düşünceli, etik değerlere bağlı, yaratıcı, yapıcı ve uygulayıcı bireyler yetiştirmek, Kocaeli bölgesinde paydaşlarımızla birlikte ileri teknoloji ile endüstriyel dönüşüm gerçekleştirecek bilinir markalar oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.”*

Stratejik Plan kapsamında Kocaeli Üniversitesi’nin vizyonu şu şekilde belirlenmiştir;

### **3.2. Stratejik Amaç ve Hedefler**

Kocaeli Üniversitesinin 2009 – 2013 yılları için hazırlanmış olan Stratejik Planı kapsamında belirlenmiş altı stratejik amacı şu şekildedir;

**STRATEJİK AMAÇ 1** Eğitim ve öğretimin kalite ve altyapısının geliştirilmesi.

**STRATEJİK AMAÇ 2** Araştırma kalitesini artırarak, ulusal ve uluslararası sorunların çözümüne bilgi ve teknolojik katkı sağlamak.

**STRATEJİK AMAÇ 3** İnsan kaynaklarını geliştirmek, çalışanların kurum içi memnuniyetini yükselterek motivasyonlarını artırmak.

**STRATEJİK AMAÇ 4** Üniversitemizin yerleşkelerinin altyapı ve fiziksel alanlarının geliştirilmesi ve etkin kullanımının sağlanması.

**STRATEJİK AMAÇ 5** Tüm paydaşlarımızla ilişkileri geliştirmek ve güçlendirmek.

**STRATEJİK AMAÇ 6** İç denetimin etkin bir şekilde yürütülmesi, geliştirilmesi ve başarıyla uygulanması.

Stratejik amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla geliştirilen hedeflere yönelik Kocaeli Üniversitesi örnekleri ise aşağıdaki gibidir;

**STRATEJİK AMAÇ 1 Eğitim ve öğretimin kalite ve altyapısının geliştirilmesi.**

**Stratejik Hedef 1.1 (2009-2013)** Eğitim kapsamındaki derslere ait kitap, belge ve ders notu gibi kaynakların, öğrencilerimizin gereksinimlerine yetecek sayıda sağlanarak kütüphanemizde bulundurulması hedeflenmiştir.

**Stratejik Hedef 1.2 (2009-2013)** Eğitim, öğretim ve sağlık hizmetleri için gerekli laboratuvar, sınıf, amfilerin oluşturulması teknolojik donanımlarının sağlanması hedeflenmiştir.

**Stratejik Hedef 1.3 (2009-2013)** Yürütülen eğitim programlarının içerik ve kapsamının ve tüm öğretim elemanlarının eğitimle ilgili işlevlerinin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

**Stratejik Hedef 1.4 (2009-2013)** Mezunlarımızın iş bulmasını kolaylaştırıcı ve ülkemizin gereksinimlerine karşılık verecek nitelikte yeni önlisans ve lisans programlarının planlanması hedeflenmiştir.

**STRATEJİK AMAÇ 2 Araştırma kalitesini artırarak, ulusal ve uluslararası sorunların çözümüne bilgi ve teknolojik katkı sağlamak.**

**Stratejik Hedef 2.1 (2009-2013)** İleri disiplinler arası endüstriyel araştırma-geliştirme laboratuvarlarının kurulması ve her yıl yeni araştırma projelerinin yürütülmesi hedeflenmiştir.

**Stratejik Hedef 2.2 (2009-2013)** Üniversitemizde var olan ve bilimsel araştırmalara yönelik donanım parkının envanterinin bir araya getirilerek kullanımı ve %20 lik verim artışı sağlanması hedeflenmiştir.



**Stratejik Hedef 2.3 (2009-2013)** Üniversitemizin araştırma birimleri, merkezleri ve laboratuvarları ile teknoparklarda ve diğer sanayi kuruluşları arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmek ve her yıl en az 2 adet şirket ortaklı proje yürütmek hedeflenmiştir.

**Stratejik Hedef 2.4 (2009-2013)** Yurt içi ve yurtdışından alanında uzman kişi ve kişilerin konferans vermek üzere çağırılması hedeflenmiştir.

### 3.3. Performans Programı

Performans programı hazırlamanın tüm aşamaları ayrıntılı olarak incelendiğinden örnek idare seçilen Kocaeli Üniversitesi 2012 Yılı Performans Programı’ndan daha önce verilen stratejik amaç ve hedefe uygun olarak düzenlenmiş Performans Hedefi Tablosu, Faaliyet Maliyetleri Tablosu, program döneminde ilgili performans hedef ve göstergelerinin belirlenme nedenleri, faaliyet açıklamaları ve kaynak ihtiyacının nasıl giderildiği ile İdare Performans Tablosu ve Toplam Kaynak İhtiyacı tablosu aşağıda gösterilmiştir.

#### 3.3.1. Performans Hedeflerinin Belirlenme Nedenleri

Kocaeli Üniversitesi 2012 yılı Performans Programında, program döneminde ilgili performans hedeflerinin belirlenmesinin nedenleri ile belirlenen performans hedefinin temel politika ve öncelikler ile ilişkisi şu şekilde belirtilmiştir;

**“Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinimlerine yetecek sayıda basılı yayın alımı, bilgiye abonelik yapılması ve elektronik yayın alımı yapılması hedeflenmiştir:** Eğitim kapsamındaki derslere ait kitap, belge ve ders notu gibi kaynakların öğrencilerimizin gereksinimlerine yetecek sayıda sağlanarak kütüphanemizde bulundurulması stratejik hedefini gerçekleştirmek için yayın alımı ve abonelikleri içeren bir performans hedefidir. Öğrencilerin ve öğretim elemanların çağdaş gelişmeleri takip edip katkıda bulunabilecekleri bir ortamda eğitim faaliyetlerine devam etmeleri sağlanacaktır. Orta Vadeli Programın beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi kısmında yer alan eğitim sisteminin geliştirilmesi ile ilgili olarak büyüme ve istihdam ile doğrudan ilişkili bir hedeftir.”

#### 3.3.2. Performans Hedefi Tablosu

<b>İdare Adı</b>		38.39 - KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ			
<b>Stratejik Amaç</b>		Eğitim ve öğretimin kalite ve altyapısının iyileştirilmesi			
<b>Stratejik Hedef</b>		Eğitim kapsamındaki derslere ait kitap, belge ve ders notu gibi kaynakların, öğrencilerimizin gereksinimlerine yetecek sayıda sağlanarak kütüphanemizde bulundurulması hedeflenmiştir.			
<b>Sorumlu Harcama Birimleri</b>		Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı			
<b>Performans Hedefi</b>		Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinimlerine yetecek sayıda basılı yayın alımı, bilgiye abonelik yapılması ve elektronik yayın alımı yapılması hedeflenmiştir.			
<b>Performans Göstergeleri</b>		<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
1	Alımı planlanan yayın sayısı (basılı kitap)	Adet	1.439	149	2.000
2	Mevcut yayın sayısı (basılı kitap)	Adet	67.597	70.552	80.000

3	Alımı planlanan basılı dergi sayısı	Adet	0	0	100
4	Mevcut basılı dergi sayısı	Adet	988	1.069	1.200
5	Alımı planlanan elektronik veri tabanı (e-dergi)	Adet	0	0	20.000
6	Mevcut elektronik veri tabanı (e-dergi)	Adet	10.760	10.760	20.000
7	Alımı planlanan elektronik veri tabanı (e-kitap)	Adet	0	0	80.000
8	Mevcut elektronik veri tabanı (e-kitap)	Adet	54.537	54.537	80.000
FAALİYETLER		KAYNAK İHTİYACI			
		BÜTÇE	BÜTÇE DIŞI	TOPLAM	
1	Basılı Kitap, Yayın, Elektronik Veri Tabanı Alım Faaliyeti		531.100	0	531.100
GENEL TOPLAM			531.100	0	531.100

Bu tablo, idare tarafından saptanmış 1. stratejik amaç kapsamında belirlenen 1. stratejik hedefi yerine getirmek için düşünülmüş 1. performans hedefini, bu hedefin gerçekleşme durumunu ifade etmek için seçilen performans göstergelerini ve hedefi başarmak için yapılması gereken faaliyet ile bu faaliyetin yaklaşık maliyetini göstermektedir.

Tabloda gösterilen 2010 yılı rakamları, faaliyet raporu ile beyan edilen gerçekleşmiş kesin verileri içermektedir. 2012 yılı için performans programı çalışmaları 2011 yılı içinde yapıldığından, 2011 yılına ait rakamlar idarelerin ilgili yıl içinde ilk 6 ayı içeren kesin verilerini içermekte, fakat yılı kapsamadığından değişiklik gösterebilmektedir. 2011 yılı için gerçekleşmiş verileri ilgili kurumun 2013 yılı performans programında görmek mümkündür.

Tabloda belirtilen 2012 yılı verileri ise tamamen tahminden ibaret olup sorumlu harcama birimi tarafından verilen beyanı içermektedir. Rakamlar arasında herhangi bir artış oranı ya da yüzde artışı uygulaması kanunen zorunlu değildir. Bu nedenle, sorumlu birim tarafından yapılan tahminler, mali hizmetler birimi tarafından konsolide edilerek Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirlenen maktu tablolara yerleştirilir.

Faaliyetler bölümünde yer alan bütçe rakamı, 2012 yılında Kocaeli Üniversitesi bütçesinde performans hedefini gerçekleştirmekle sorumlu tutulmuş Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığına ait ilgili bütçe tertibinde verilmiş rakamı göstermektedir. Bu bağlamda 531.100 TL, ilgili Daire Başkanlığının performans hedefini yerine getirmek için 8 adet olarak belirlenmiş performans göstergelerinin bütçe ile belirlenen maliyetini göstermektedir. Bu faaliyet için bütçe dışı kaynak kullanımı öngörülmemiştir.

Performans Hedefi Tablosundan da anlaşılacağı üzere Türkiye’de hala “performansı gerçekleştirmek için gereken” değil “bütçe tarafından verilenle performansı gerçekleştirmek” düşüncesi hakim olduğundan, performans esaslı bütçe sistemi mevzuatta geçerli olmasına rağmen klasik bütçenin pratikte uygulanması durumu söz konusudur.

Yıllık belirlenen performans göstergelerin artış değerlerinin harcama birimlerinin inisiyatifine bırakılması, belirli bir artış oranı öngörülmediği gibi bu rakamların tespiti

konusunda sorgulama yapma yetkisinin mali hizmetler biriminde bulunmaması, öncelikli olarak bütçede ilgili tertip için verilen rakam baz alınarak tüm performansın bu rakama uydurulması ve bu nedenle faaliyet raporlarında sanki performans hedefleri gerçekleşmiş gibi bir izlenim bırakılması gibi uygulamada karşılaşılan sorun ve eksiklikler nedeniyle performans esaslı bütçeleme sistemini tam olarak uyguladığımızdan bahsetmek mümkün olmamaktadır.

### 3.3.3. Performans Göstergeleri ve Bu Göstergelerin Belirlenmesinin Nedenleri

Performans Programı Hazırlama Rehberi kapsamında yapılması gereken açıklamalardan biri de göstergelerle ilgilidir. Kocaeli Üniversitesinin 1. Performans hedefine ilişkin göstergeleri seçme nedenleri aşağıda belirtildiği gibidir.

**1-Alımı Planlanan Yayın Sayısı (basılı kitap):** Mevcut yayın sayısı göz önünde bulundurularak planlanan yayın alımı sayısı ölçülecektir.

**2-Mevcut Yayın Sayısı (basılı kitap):** Üniversitemizin kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinmelerine yetecek sayıda yayın alımı ve bilgiye abonelik yapılacaktır. Hedefe ulaşıp ulaşılmadığını ölçmek için diğer bir gösterge olan planlanan yayın sayısına ve diğer ardıl göstergelere de ihtiyaç duyulmaktadır.

**3-Alımı Planlanan Basılı Dergi Sayısı:** Kütüphanelerimizde öğrencilerimizin ve personelimizin yararlanacağı, planlanan dergi sayısındaki alımın ne kadar olduğunun ölçümü yapılacaktır.

**4-Mevcut Basılı Dergi Sayısı:** Dergi sayısının öğrencilerimizin gereksinmelerine yetecek düzeyde olabilmesini sağlamak amacıyla yıllar itibariyle mevcut dergi sayısındaki değişimin gözlemi yapılacaktır.

**5-Alımı Planlanan Elektronik Veri Tabanı (e-dergi):** Mevcut e- dergi sayısı da göz önünde bulundurularak üniversitemiz öğrencilerine ve personeline gerekli teknolojik olanağın sağlanması amacıyla ne miktarda planlanan e- dergi alımı gerçekleştirildiği ölçülecektir.

**6-Mevcut Elektronik Veri Tabanı (e-dergi):** Hedefe ulaşıp ulaşılmadığına planlanan e- dergi alım sayısındaki miktarda göz önünde bulundurularak gözlenecektir.

**7-Alımı Planlanan Elektronik Veri Tabanı (e-kitap):** Mevcut e- kitap sayısı da göz önünde bulundurularak üniversitemiz öğrencilerine ve personeline gerekli teknolojik olanağın sağlanması amacıyla ne miktarda planlanan e- kitap alımı gerçekleştirildiği ölçülecektir

**8-Mevcut Elektronik Veri Tabanı (e-kitap):** Hedefe ulaşıp ulaşılmadığına planlanan e- kitap alım sayısındaki miktarda göz önünde bulundurularak gözlenecektir.

### 3.3.4. Faaliyetlerin Açıklamaları ve Kaynak İhtiyacının Tespiti

Performans Programı Hazırlama Rehberi kapsamında yapılması gereken açıklamalardan bir diğeri performans hedefini yerine getirmek için yapılacak faaliyetle

ilgilidir. Kocaeli Üniversitesinin 1. Performans hedefine ilişkin yapacağı faaliyet ve açıklaması şu şekildedir;

**“Basılı Kitap, Yayın, Elektronik Veri Tabanı Alım Faaliyeti:** Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin gereksinimlerine yetecek kadar kitap, belge, ders notu ve elektronik yayın bulundurulup ayrıca ihtiyaca göre bilgiye abonelik yapılacaktır. Performans hedefine ulaşmak için yapacağımız gerek ihale doğrudan temin yöntemiyle yıl içerisinde yapacağımız yayın alımları, abonelikler mevcut yayınların baskı ve cilt giderlerini kapsar.”

### 3.3.5. Faaliyet Maliyetleri Tablosu

<b>İdare Adı</b>		38.39-KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
<b>Performans Hedefi</b>		Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinimlerine yetecek sayıda basılı yayın alımı bilgiye abonelik yapılması ve elektronik yayın alımı yapılması hedeflenmiştir.
<b>Faaliyet Adı</b>		Basılı Kitap, Yayın, Elektronik Veri Tabanı Alım Faaliyeti
<b>Sorumlu Harcama Birimi</b>		Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı
Basılı ve elektronik yayın alımı, baskı, cilt ve bilgiye abonelik yapılacaktır.		
<b>Ekonomik Kod</b>		<b>Ödenek</b>
01	Personel Giderleri	
02	SGK Devlet Primi Giderleri	
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	31.100
04	Faiz Giderleri	
05	Cari Transferler	
06	Sermaye Giderleri	500.000
07	Sermaye Transferleri	
08	Borç Verme	
<b>Toplam Bütçe Kaynak İhtiyacı</b>		<b>531.100</b>
<b>Bütçe Dışı Kaynak</b>	Döner Sermaye	
	Diğer Yurtiçi	
	Yurtdışı	

Toplam Bütçe Dışı Kaynak İhtiyacı	
Toplam Kaynak İhtiyacı	531.100

Faaliyet Maliyetleri Tablosu, performans hedefleri kapsamında gerçekleştirilmesi öngörülen faaliyetler için gerekli olan ödeneklerin, analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik sınıflandırması kapsamında 1. Düzey bazında belirlenmiş olan ilgili gider yerleri açısından dağılımını göstermektedir. Bu faaliyet, Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından basılı kitap, yayın ve veri tabanı alımını içerdiği için harcamaların bir kısmı mal ve hizmet kaleminden bir kısmı da sermaye gideri kaleminden yapılacaktır. Çünkü analitik bütçede giderin ekonomik sınıflandırması tablosunda 4 düzeyde gösterilen harcama listesinde, basılı yayın ile elektronik yayın alımlarının yapılması için uygun görülen harcama tertibi sermaye giderlerinde yer almaktadır<sup>2</sup>. Bu bağlamda ilgili harcama biriminin tertip veya gider kalemi seçme şansı bulunmamakta, tüm yetki kanun yapıcı ve kanunda genel düzenleyici birim olarak belirtilen Maliye Bakanlığında bulunmaktadır.

Tabloda belirtilen rakamlar, Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı’nın ilgili bütçe tertibinde yer alan ve bütçe kanunu ile tespit edilen rakamdır. Böylelikle bir kez daha önce harcanacak bedelin tespit edildiği, sonrasında ise faaliyete girildiği anlaşılmaktadır. Olması gereken ise, yapılacak faaliyetin gerçek maliyet tutarı kadar bütçeden pay alınması ve performans hedefinin gerçekleştirilmesidir. Tersine uygulamanın nedeni, klasik bütçe alışkanlığından vazgeçilememesidir.

### 3.3.6. İdare Performans Tablosu

İdare Adı	38.39- KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ								
	Performans Hedefi	Faaliyet	Açıklama	2012					
				Bütçe İçi		Bütçe Dışı		Toplam	
				(TL)	PAY %	(TL)	PAY %	(TL)	PAY %
1		Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinimlerine yetecek sayıda basılı yayın alımı, bilgiye abonelik yapılması ve elektronik yayın alımı yapılması	531.100	0,28	0	0,00	531.100	0,28	

<sup>2</sup> Daha ayrıntılı bilgi edinmek için “2012-2014 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi” incelenmelidir. (www.bumko.gov.tr)

		hedeflenmiştir.						
İç	1	Basılı Kitap, Yayın, Elektronik Veri Tabanı Alım Faaliyeti	531.100	0,28	0	0,00	531.100	0,28
<b>Performans Hedefleri Maliyetleri Tablosu</b>			<b>132.317.800</b>	<b>69,11</b>	<b>1.525.254</b>	<b>100</b>	<b>133.843.054</b>	<b>69,91</b>
<b>Genel Yönetim Giderleri</b>			<b>59.132.200</b>	<b>30,89</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>59.132.200</b>	<b>30,09</b>
<b>Diğer İdarelere Transfer Edilecek Kaynaklar Toplamı</b>			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>GENEL TOPLAM</b>			<b>191.450.000</b>	<b>100</b>	<b>1.525.254</b>	<b>100</b>	<b>192.975.254</b>	<b>100</b>

kapsayan konsolide bir tablo

toplam içindeki payı % 0,28'dir. İlgili hedef için bütçe dışı kaynak öngörülmemiştir. Diğer hedef ve faaliyetlerin bütçe dışı kaynaklardan yararlandığı tablodan anlaşılmaktadır. Ayrıca tabloda, faaliyet maliyetleriyle doğrudan ilişkili olmayan genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar da gösterilmiştir. Buna göre performans hedefleri için kullanılması gereken kaynaklar genel maliyetin % 69,11'ini, genel yönetim giderleri ise genel maliyetin %30,89'unu oluşturmaktadır.

### 3.3.7. Toplam Kaynak İhtiyacı

İDARE ADI		38.39- KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ				
BÜTÇE KAYNAK İHTİYACI	EKONOMİK KODLAR (I. DÜZEY)	FAALİYET TOPLAMI	GENEL YÖNETİM GİDERLERİ TOPLAMI	DİĞER İDARELERE TRANSFER EDİLECEK KAYNAKLAR TOPLAMI	GENEL TOPLAM	
	01	Personel Giderleri	89.484.200	25.670.800	0	115.155.000
	02	SGK Devlet Primi Giderleri	16.709.000	3.006.000	0	19.715.000
	03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.576.600	24.037.400	0	32.614.000
	04	Faiz Giderleri	0	0	0	0
	05	Cari Transferler	0	2.786.000	0	2.786.000
	06	Sermaye Giderleri	17.548.000	3.632.000	0	21.180.000
	07	Sermaye Transferleri	0	0	0	0
	08	Borç Verme	0	0	0	0

	09	Yedek Ödenek	0	0	0	0
		<b>Bütçe Ödeneği Toplamı</b>	<b>132.317.800</b>	<b>59.132.200</b>	<b>0</b>	<b>191.450.000</b>
BÜTÇE DIŞI KAYNAK		Döner Sermaye	300.000	0	0	300.000
		Diğer Yurt İçi Kaynaklar	1.125.160	0	0	1.125.160
		Yurt Dışı Kaynaklar	100.094	0	0	100.094
		<b>Toplam Bütçe Dışı Kaynak İhtiyacı</b>	<b>1.525.254</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.525.254</b>
		<b>Toplam Kaynak İhtiyacı</b>	<b>133.843.054</b>	<b>59.132.200</b>	<b>0</b>	<b>192.975.254</b>

Toplam Kaynak İhtiyacı tablosu, idare performans tablosunda belirtilen kaynak ihtiyacının analitik bütçe kapsamında gider kalemlerine dağılımını göstermektedir. Tabloda ayrıca bütçe dışı kaynakların ayrıntıları ile genel yönetim giderlerinin bütçe tertipleri bazında ayrıntılı dağılımları yer almaktadır. 2012 yılında Kocaeli Üniversitesi Performans Programını gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan toplam kaynak miktarını gösteren tablodur.

### 3.4. Faaliyet Raporu

Kocaeli Üniversitesi 2012 yılı Faaliyet Raporu, hedeflenen amaçlara ne kadar ulaşıldığını göstermesi açısından önem taşımaktadır. Faaliyet Raporunda yer alması gereken önemli veriler, örnek olarak seçilen üniversite açısından aşağıda gösterildiği gibi düzenlenmiştir.

#### 3.4.1. Performans Hedefi Tablosu

<b>İdare Adı</b>		38.39 - KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ		
<b>Stratejik Amaç</b>		Eğitim ve öğretimin kalite ve altyapısının iyileştirilmesi		
<b>Stratejik Hedef</b>		Eğitim kapsamındaki derslere ait kitap, belge ve ders notu gibi kaynakların, öğrencilerimizin gereksinimlerine yetecek sayıda sağlanarak kütüphanemizde bulundurulması hedeflenmiştir.		
<b>Sorumlu Harcama Birimleri</b>		Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı		
<b>Performans Hedefi</b>		Üniversitemiz kütüphanelerinde öğrencilerimizin ve personelimizin gereksinimlerine yetecek sayıda basılı yayın alımı, bilgiye abonelik yapılması ve elektronik yayın alımı yapılması hedeflenmiştir.		
<b>Performans Göstergeleri</b>		<b>Ölçü Birimi</b>	<b>2012 Hedeflenen</b>	<b>2012 Gerçekleşen</b>
1	Alımı planlanan yayın sayısı (basılı kitap)	Adet	2.000	1.124
2	Mevcut yayın sayısı (basılı kitap)	Adet	80.000	82.042
3	Alımı planlanan basılı dergi sayısı	Adet	100	0
4	Mevcut basılı dergi sayısı	Adet	1.200	1.169
5	Alımı planlanan elektronik veri tabanı (e-dergi)	Adet	20.000	0
6	Mevcut elektronik veri tabanı (e-dergi)	Adet	20.000	7.331

7	Alımı planlanan elektronik veri tabanı (e-kitap)	Adet	80.000	0	
8	Mevcut elektronik veri tabanı (e-kitap)	Adet	80.000	115.103	
<b>FAALİYETLER</b>		<b>KAYNAK İHTİYACI</b>			
		<b>BÜTÇE</b>	<b>BÜTÇE DIŞI</b>	<b>TOPLAM</b>	
1	Basılı Kitap, Yayın, Elektronik Veri Tabanı Alım Faaliyeti		531.100	0	531.100
<b>GENEL TOPLAM</b>			531.100	0	531.100

Bu tabloda ilgili performans hedefi kapsamında, 2012 yılı içinde gerçekleştirilmesi amaçlanan performans göstergelerinin gerçekleşme seviyeleri belirtilmektedir. Göstergelerde hedeflenen miktarların altında kalınması, hedefin üzerine çıkılması veya hedefin gerçekleşmemesi ilgili sorumlu birimin yıl içindeki bütçe imkanları ve öncelikleriyle ilişkilidir. Yani, yukarıdaki tabloda 2. sırada yer alan göstergenin hedefini aşması, 6. sırada yer alan göstergenin hedefin altında kalması veya 7. sırada yer alan göstergenin hiç gerçekleşmemiş olması bir bütün olarak düşünülmelidir. Toplam bütçe kaynağı, hedefi aşan yada hedefi sağlayan göstergelerin lehine bir kullanım olduğunu ifade eder.

Performans programı bölümünde de belirtildiği üzere, ilgili faaliyet ve gerçekleştirecek harcama birimi için 2012 yılı Bütçe Kanununda belirtilen rakam, Performans Programına alındığı için, ilgili hedefin Faaliyet Raporunda da aynı rakam görülmektedir. Yani, söz konusu harcama birimine 531.100 TL verilmiş ve birim de bu kaynak kapsamında tespit edilen faaliyeti gerçekleştirmiştir. Kaynağa göre harcama yapma geleneği bozulmamış, faaliyete göre harcama mantığı henüz yerleşmemiştir.

Ayrıca, hem performans programında hem de faaliyet raporunda yer alan tabloların aynı isimleri taşıması, bu belgelerden bilgi edinmek isteyen ilgilileri karmaşaya sürükleyebilmektedir. Faaliyet raporunda yer alan tablonun "Performans Hedefi Sonuç Tablosu" şeklinde sonucu ve hedefin başarıma düzeyini ifade ettiğinin açıkça belirtildiği bir adla ilanı daha fayda olabilir.

Bununla birlikte yukarıda düzenlenen tabloda, hedeflenen ve gerçekleşen arasında bulunan olumlu yada olumsuz farkların açıklandığı bir sütun yada ilave açıklama bölümünün olması, kamuoyunu bilgilendirmek, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği sağlamak açısından daha doğru bir uygulama olabilecektir. Harcama birimlerinin neden bir göstergelyi daha az yerine getirirken diğerine daha az öncelik verdiğini açıklamaları, kurumların itibarını yükseltebilir.

#### 4.SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Küreselleşme ile birlikte devletler arasında oluşturulan birlik ve anlaşmalar nedeniyle, ekonomi dünyasında ortak dil oluşturulması zorunlu hale gelmiştir. Kamu muhasebesinde de benzer durumun yaşandığı göz önünde bulundurulursa, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması çerçevesinde devletlerin mevzuat ve işleyişlerinde önemli değişiklikler yaptıkları görülmektedir. Gelişmekte olan ülkemizde de, etkin, ekonomik ve verimli bir mali yapılanmanın sağlanması ve geliştirilmesi temel sebebiyle yapılan en önemli değişiklik, muhasebe, bütçe, kamu kurumlarında oluşturulacak yeni birimler ve yeni kadrolar



ile genel yönetim kapsamını değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur.

Bütçeleme sisteminde devrim yaratan bu Kanunla birlikte, klasik bütçeleme yani çıktıya dayalı bütçeleme anlayışından vazgeçilerek performans, plan ve bütçe ilişkisine dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir. 3’lü bir yapı ile orta ve uzun vadeli planlara dayanan PEB’ in Türkiye’de tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değildir.

Bu durumun önemli nedenlerinden biri, henüz uygulama alışkanlıklarının terk edilememesidir. Uygulamada önce bütçe rakamları tespit edilmekte ve tüm sistem bu rakamlara uygun olarak hazırlanmaktadır. PEB sisteminde olması gereken ise, önce faaliyet ve buna uygun maliyetlerin tespit edilmesi ve bu doğrultuda bütçeden talepte bulunulmasıdır. Hem kurumların hem de kurumlarda çalışan uygulayıcıların klasik bütçeden vazgeçememeleri, uygulama ve mevzuatın birlikteliğini geciktirmekte, PEB’ den beklenen performansın elde edilmesini güçleştirmektedir.

Karşılaşılan önemli sorunlardan biri kurumların üst yöneticilerinin, gerek stratejik planın gerekse performans programının önemini algılamaması nedeniyle gereken ilgi ve özeni göstermemeleri, destek olmamalarıdır. Kurumlarda oluşturulan mali hizmetler birimlerinde, Kanunda çalıştırılması öngörülmüş olan mali hizmetler uzman ve yardımcılarını, yani konusunda uzman olan kişilerin çalıştırılmaması veya yeterince desteklenmemeleri nedeniyle kadrosal olarak az sayıda bulunmaları, diğer bir sorunu oluşturmaktadır. Uzman kişilerin eksikliği, harcama birimlerinde toplanıp düzenlenmesi gereken verilerin ve raporların eksik veya yanlış düzenlenmesine neden olmaktadır. Personel azlığı nedeniyle sorumlu kişilere gereken eğitimler verilememektedir.

Bunların dışında, uzun yıllar uygulanmış olması nedeniyle gidere dayalı bütçe anlayışı ve alışkanlıklar henüz yıkılamamıştır. Performans bütçeleme düzenlenmesini istediği raporlar kurum üst yöneticileri ve harcama yetkilileri tarafından gereksiz iş yükü olarak görülmektedir. Ayrıca kamuoyunda kurumlar tarafından ilan edilen faaliyet raporları ile performans programlarının önemine dair bilinç henüz oluşturulamadığından, hesap verebilirliğin tam olarak işlediği söylenememektedir.

Sistemin kendisinden kaynaklanan uygulama sıkıntıları ise şu şekilde sıralanabilir; kurumlar stratejik plan ve hedeflerini seçerken gerçekçilikten uzak davranabilmekte ve bunun sonucunda performans programında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi yapılamamaktadır. Bu durum sadece ütopyik hedefler için geçerli değildir. Maliyetlendirilmesi mümkün olmayan hizmetler gerçekleştiren, sağlık kurumlarındaki bazı faaliyetler gibi, veya hizmetin sonucundaki performansı sayısal olarak ölçmeye çalışan bir takım yanlış gösterge ve faaliyetlerin oluşturulması, bu kurumların düzenledikleri bütün veri ve tabloların gerçeği yansıtmamasına neden olacaktır.

Ayrıca, her ne kadar stratejik amaç ve hedeflerin öneminden bahsedilse de yetkili bakanlıklar tarafından hala gider bütçesi ve özellikle personel maaş kalemi dikkate alınmakta, kurumsal bazda öngörülen bütçe teklifleri ve performans programlarında belirtilen hedefler için kaynak tahsis edilmemektedir. Ayrıca, performans dayalı ödül ve ceza sistemi bulunmaması yani, kurum performans hedeflerinin istenilen seviyeye ulaşması veya ulaşmaması sebebiyle sorumlu kişilere gerekli ödül ve ceza işlemi uygulanmaması durumu da sistemin önemli eksikliklerinden biridir.

Bunlarla birlikte, mevzuatsal olarak düzenlenmesi öngörülen plan, program ve raporlarda yer alan tabloların, üst yönetici ile harcama yetkililerinin sorumluluğunda olmasına rağmen, muhasebe birimlerince harcama yetkililerinin sorgulanamaz oluşu, hesap verilebilirliğe kısmen de olsa zarar getirmektedir.

Sonuç olarak, performans esaslı bütçeleme sistemi tam olarak uygulandığı takdirde kamuda şeffaflık ve hesap sorma bilinci oluşacak, politika ve stratejik amaçlar herkes tarafından değerlendirilerek hem hükümetlerin hem de kamu kurumlarındaki üst yöneticilerin performans ve politikaları sorgulanabilir hale gelecektir. Ayrıca, yine PEB sayesinde kurumların giderleri performans denetimi aracılığıyla sorgulanarak, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı tespit edilebilecektir. Türkiye açısından PEB'in tam olarak uygulanması için gerekenler; zaman, ilgi, özen, kamuda sorgulama bilincini oluşturmak ve bunun yasal yaptırımlarını geliştirmektir.

### Kaynakça

- AKSARAYLI, Mehmet, Haluk EGELİ, Kamil TÜĞEN, Ahmet AKDENİZ, Ahmet ÖZEN (2007), "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi", Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 12 (3), 313-326.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BUMKO) (2009), Performans Programı Hazırlama Rehberi, www.bumko.gov.tr/PEB (01.10.2013).
- ÇELEBİ, A. Kemal ve Birol KOVANCILAR (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 19 (1),1-18.
- DEMİRCAN, Esra S. (2006), "Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 13 (2), 47-61.
- Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı(DPT) (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, İkinci Sürüm, www.sp.gov.tr (05.10.2013).
- EGELİ, Haluk, H.Ahmet AKDENİZ, Mehmet AKSARAYLI, Kamil TÜĞEN, Ahmet ÖZEN (2007), "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye'deki Kamu Kurumları Uygulaması", Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 22 (1), 27-47.
- ERÜZ, Ertan (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", Selami Sezgin(Ed.), 20. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, Pamukkale: Pamukkale Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü (Yayın No:1), 61-73.
- GÜNBEĞİ, Fehime (2010), Performans Bütçe; AB Ülke Örnekleri ve Türkiye, Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa.
- Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik (2008), T. C. Resmi Gazete, 26927, 25 Temmuz 2008.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik (2006), T. C. Resmi Gazete, 26111, 17 Mart 2006.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

KARACAN, Erhan (2010), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Ankara: Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Yayını, 2816.

Kocaeli Üniversitesi Stratejik Planı (2009-2013). [www.kocaeli.edu.tr](http://www.kocaeli.edu.tr)

Kocaeli Üniversitesi 2012 Performans Programı. [www.kocaeli.edu.tr](http://www.kocaeli.edu.tr)

Kocaeli Üniversitesi 2012 Yılı İdare Faaliyet Raporu, 2013. [www.kocaeli.edu.tr](http://www.kocaeli.edu.tr)

ORAL, Esin (2005), Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T. C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

ÖZEN, Ahmet (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382.

ÖZŞEN, Umut (2006), Cumhuriyet Dönemi Bütçe Yönetimi Üzerine Bir İnceleme, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ŞAHİN, Özcan (2007), Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TANER, Ahmet (2011), Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme, Sayıştay Dergisi, 83, Ekim-Aralık 2011, 1-28.

TÜLEYKAN, Hayrettin (2009), Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ULUDÜZ, Batuhan (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

YENİCE, Ebru (2007), “Performans Ölçümünde Karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne( Balanced Scorecard) Yaklaşımı”, Bütçe Dünyası Dergisi, 2 (25), 95-100.

YENİCE, Ebru (2006), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, Sayıştay Dergisi, 61, Nisan-Haziran 2006, 57-68.

YÖRÜKER, Sacit, Levent KARABEYLİ, Safiye KAYA, Baran ÖZEREN (2003), Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu, Ankara: Sayıştay, Dizi: 28.

**PERFORMANCE-BASED BUDGETING PROCESS IN TURKEY:  
KOCAELİ UNIVERSITY CASE**

A. Cemkut BADEM •

Yavuz KILINÇ ••

Türkan KAVAS•••

**Abstract**

Performance-based budgeting system as a type of multi-year budgeting is quite novel in Turkey and aims to increase the efficiency of public expenditures and the quality of public services, to maintain accountability and financial transparency, to harmonize Turkish practice with the world, to make long and short term plans and to associate these plans with the budget. This reformative system came into practice with 5018 Number act entitled Public Financial Management and Control Law and supported by a secondary legislation. In this study, PEB system is explained in its legal framework and applied to a case study. The whole structure of the system is also analyzed and appropriate budget structure is identified.

**Key words:** Performance-based Budget, Performance Program, Annual Report, Strategic Plan

---

• Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Muhasebe ve Finansman ABD, Öğretim Üyesi

•• Kocaeli Üniversitesi, SBE, Muhasebe ve Finansman ABD, Öğretim Elemanı

••• Kocaeli Üniversitesi, SBE, Muhasebe ve Finansman ABD, YLS Öğrencisi