

## Performansın Mali Boyutu: Performans Esaslı Bütçe

Demokaan DEMİREL (\*)

**Özet:** Performans esaslı bütçeleme, 1980 sonrası kamu yönetimi reformlarında önemli bir yere sahiptir. Etkinlik, verimlilik, tutumluluk ilkeleri aracılığıyla kamu yönetimine ekonomik bir anlam katmaktadır. Bu bütçe türünün en önemli yararı, girdi ve süreçlerden çok çıktı ve sonuçlara odaklanmasıdır. Bu durum kamu harcamalarında rasyonel tercihler yapılmasını, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin artmasını sağlamaktadır. Performans esaslı bütçeleme, stratejik planlamayla kamu kurumlarına geniş bir bakış açısı kazandırmaktadır. Sayısal verilere dayalı performans programı ve göstergeleriyle kamu sektörünün kaynak kullanımını kontrol altına almaktadır. Çok yıllık bütçeleme, analitik bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe ise maliyet/fayda analizlerine imkân tanımaktadır. Faaliyet raporları aracılığıyla da kamu mali yönetiminin şeffaflığı sağlanmaktadır. Çalışma kapsamında, performans esaslı bütçeyi başarılı kılan faktörler değerlendirilmiştir. Bunun için ülke örnekleri incelenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Performans Esaslı Bütçe, Stratejik Plan, Hesap Verebilirlik, Sonuç Odaklılık.

## The Financial Aspect of Performance: Performance Based Budget

**Abstract:** Performance-based budget has an important place in the post-1980 reform of the public administration. It adds an economic meaning to the public administration through effectiveness, efficiency and economy principles. The most important benefit of this budget type focuses output and outcomes more than input and processes. This situation provides the rational choices made in public spending and to enhance fiscal transparency and accountability. Performance based budget brings a broad range of public institutions through strategic planning. It keeps under control the use of resources of the public sector through based on numerical data performance program and indicators. Also, multi-year budgeting, analytical budgeting, accrual based accounting allows cost/benefit analysis through activity reports provide transparency in public financial management. In the study, the factors that make a successful performance-based budget are evaluated. For this purpose, the country samples were examined.

**Keywords:** Performance Based Budget, Strategic Plan, Accountability, Results-Oriented.

\*) Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı (e-posta: demokaand@yahoo.com)

## Giriş

Performans, son 30 yıldır gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında sık sık göz önünde tutulan bir kavram olmuştur. Kamu yönetiminin performansını arttırmak amacıyla gerçekleştirilen uygulamalar kamu hizmetlerinin niteliğini geliştirmenin yanı sıra vatandaşların devlete olan güvenini yeniden tazeleme gayreti içindedir.

İktisadi bir bakış açısını ekonomik bir rasyonalite anlayışıyla kamu sektöründe hâkim kılma yönündeki bu eğilim, gerçekleştirilen siyasalar doğrultusunda varılacak sonuçların hesap verebilirlik temelinde yorumlanmasını sağlamaktadır. Hesap verebilirlik, artan kamu harcamalarını azaltmak, mali saydamlığı tesis etmek suretiyle devlet bütçelerinde performans odaklı yaklaşımların benimsenmesini zorunlu kılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme (PEB diye anılacaktır) öncelikli olarak Anglosakson ülkelerinde uygulama alanı bulan başarılı bir bütçe tekniğidir. Stratejik planlamaya, performans göstergeleri ve bilgisine, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk gibi ekonomik ölçütlere dayandırılması bu bütçe türünün kamu sektörüne vizyona ve misyona dayalı geniş bir bakış açısı kazandırmasını mümkün kılmaktadır. PEB ile kamu yönetimini süreçlerden çok sonuçlara ve çıktılara yöneltmek amaçlanmaktadır. Bu bakımdan yönetsel hesap verebilirliğin hem halka hem de siyasilere karşı sağlanması süreci mevcut sayısal veriler aracılığıyla tamamlanmış olmaktadır.

PEB tekniğini kullanan ülkelerin deneyimleri uzun solukludur. Bu alanda çıkarılan yasalar, hesap verebilirlik, mali saydamlık, performans esaslı ücretlendirme ile yakından ilişkilendirilmiştir. Sürecin uygulanmasında bütçeleme tekniğinin pilot bölgelerde öncelikli olarak uygulanmasından hareket edilmiştir.

Bu çalışma, PEB'in uygulanma sürecini ABD ve İngiltere ile Türkiye'yi mukayese ederek inceleme amacını taşımaktadır. Çalışmanın temel sorunsalı, PEB uygulamasını başarılı kılan olguların neler olduğu üzerinde durmaktır.

Çalışmada ilk önce PEB'in tanımı ve nitelikleri üzerinde durulmaktadır. Ardından PEB ile ilgili olan stratejik planlama, performans programı ve göstergeleri, faaliyet raporları, çok yıllık bütçeleme, analitik bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe kavramları üzerinde durulmaktadır. Sonraki aşamada PEB sistemine öncülük eden ABD ve İngiltere'deki uygulamalar incelenmektedir. Türkiye örneğinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında PEB uygulaması değerlendirilmektedir.

## 1. PEB'in Tanımı ve Nitelikleri

PEB, kamu kurumlarının ana fonksiyonlarını, amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaçlar ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen ana hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme tekniğidir (Edizdoğan, 2007: 265).

PEB, ilk olarak 1912 yılında ABD’de Başkan Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu’nun mevcut bütçe sisteminin sakıncalarını düzeltmek amacıyla kamu harcamalarının verimliliğinin, maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin fonksiyonel biçimde sınıflandırılması ile ilgili çalışmalarda ortaya çıkmıştır (Hager ve diğerleri, 2001: 10).

Dünyada çıktılar göz önüne alan bütçeleme, sonuçlara dayalı bütçeleme, performans esaslı program bütçe, çıktı odaklı yönetim, sonuç esaslı yönetim, performans yönetimi gibi adlarla adlandırılan PEB çıktı/sonuç odaklılığa dayanmakta ve kamu mali yönetimi reformlarında “3E” olarak bilinen etkinlik, verimlilik, tutumluluk kavramlarıyla yakından ilişkilendirilmektedir. Bu kavramlardan etkinlik, planlanan amaç ile elde edilen çıktının karşılaştırılmasına dayalı olup doğru işlerin yapılması şeklinde tanımlanmaktadır. Tutumluluk, daha yüksek performans standartlarına ulaşılması için kamu kurumlarının amaçlara ulaşma derecesini göstermektedir. Verimlilik ise işleri doğru yapmak olarak ifade edilmektedir ve girdi/çıktı oranına göre belirlenmektedir (Köseoğlu, 2007: 325).

PEB kapsamında çıktı ve sonuçlara odaklanma arasında bir anlam farklılığı mevcuttur. Çıktılar, sonuçlara göre daha niceliksel ve verimlilik kavramıyla daha bağlantılıdır. Sonuçlar çıktılardan farklı olarak hizmetlerin kalite bakımından niteliksel analizlerini de ihtiva etmektedir. Bu bakımdan PEB, kaynak miktarındaki artışları çıktılardaki ve sonuçlardaki artışlara bağlayan, kamu kurumlarına tahsis edilen kaynaklarla kurumların yaptıkları ve yapacakları hakkında somut bilgiler veren bir bütçeleme tekniğidir (Shick, 2003: 101).

PEB, kamu kurumlarına ödenek ihtiyacına göre kaynak dağılımı yapan ve sonuçları ölçmeyen geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak, kamu hizmetlerine ödenek tahsis etmeden önce kamu kurumlarının faaliyet ve projelerini maliyetlendirerek, bu faaliyet ve projeler için ayrı ayrı performans hedefleri oluşturulmasını öngörmektedir (Aktan ve Tüğen, 2006: 206; Egeli ve diğerleri 2007: 29).

PEB’de giderler; fonksiyon, program, faaliyet, proje şeklinde kategorilere ayrılarak devletin yaptığı işler üzerinde durulmaktadır. Faaliyet ve projelerin maliyetleri hesaplanarak fayda-maliyet analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi çağdaş karar verme tekniklerinden faydalanılmaktadır (Aktan ve Tüğen, 2006: 207).

PEB esas itibarıyla mali saydamlığı<sup>1</sup> hesap verebilirlik<sup>2</sup> çerçevesinde sağlamayı, hedeflere ulaşma ve stratejik planları gerçekleştirme bakımından başarıyı ödüllendirip

- 1) Mali saydamlık genel olarak kamu kesiminin faaliyet alanlarında rol ve sorumlulukların açık olmasını, mali verilerin belli zamanlarda yayınlanmasını, mali bilgilerin bağımsız bir denetim organınca denetlenmesini içermektedir (Hürcan ve diğerleri, 2000).
- 2) Hesap verebilirlik, PEB kapsamında hedeflenen sonuçlara ulaşmada nelerin yapılmasının planlandığını, nelerin yapılmış ya da yapılmamış olduğunu, yapılması gerekli olan hususların zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğini sorgulamaktadır (Polat, 2003: 71). Mali politika, program ve faaliyetlerin performans standartlarına uygunluğu hesap verebilirlikle sağlanmaktadır.

başarısızlıkları cezalandırmayı, siyasi ve idari sistemin rol ve sorumluluklarını açık bir biçimde belirlemeyi hedeflemektedir (Ateş ve Çetin, 2004: 265). Bu yönüyle stratejik amaçları, hedefleri ve sonuçları sayısal veriler kullanarak anlamlandırmakta, kamu kaynaklarının kullanımındaki başarı düzeyini matematiksel olarak ifade etmektedir. PEB'in en önemli yönü, stratejik planlardaki performans göstergelerine ulaşma düzeyini göstermesidir. Çünkü performans göstergelerine ulaşmak kamu harcamalarında mali disiplini sağlamakla eşdeğer olarak görülmektedir. PEB'in performans yönetiminin kamu sektöründe genelleştirilmesini sağlamak suretiyle performans denetimini ve bütçe üzerindeki kamuoyu denetimini geliştirmesi gibi faydalarının olacağı düşünülmektedir (Erüz, 2005: 66-68).

PEB dünyada üç farklı tipte uygulanmaktadır (DPT, 2006: 17):

**1- Stratejik Plana Dayalı PEB:** Bu modelde, orta ve uzun vadeli stratejik planlama süreciyle başlayan bütçeleme sürecinde stratejik planlara uygun olarak hazırlanan performans programlarına performans bilgisi eklenmektedir. Bütçe dönemi sonunda kurumlara faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Sistem ABD ve Türkiye'de uygulanmaktadır.

**2- Performans Sözleşmesine Dayalı PEB:** Bu modelde, performans bilgileri ile birlikte değişik süreçler sonucunda hazırlanan performans sözleşmeleri vardır. Bakan ile üst yöneticiler arasında kamu hizmet sözleşmeleri, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Modeli en iyi biçimde İngiltere ve Yeni Zelanda icra etmektedir.

**3- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB:** Bu modelde performans bilgileri ile ödenek bilgileri bütçe içinde bütünleştirilmiştir. Stratejik plan, performans programı, performans belgeleri bütçeden ayrı olarak yer almaz. Modeli en iyi Hollanda uygulamaktadır.

## 2. PEB ile İlişkili Kavramlar

PEB, stratejik planlama, performans programı ve göstergeleri, faaliyet raporları, çok yıllık bütçeleme (orta vadeli harcama sistemi), analitik bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe gibi kavramlarla bütünleşik bir görünüm arz etmektedir. Bu kısımda bahsedilen kavramlar kısaca incelenmektedir.

### 1.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, kamu kurumlarının mevcut durum, misyon ve ilkelerini göz önünde tutarak geleceğine dair bir vizyon oluşturmaları, belirlenen vizyona uygun amaçlar, hedefler, stratejilerle birlikte ölçülebilir kriterler aracılığıyla performanslarını izlemelerini ve değerlendirmelerini ifade etmektedir (Şahin, 2007: 92). Bu kapsamda vizyon, geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedeflere vurgu yaparken, misyon kurumun varlık nedenine, görev tanımlamalarına göndermede bulunmaktadır.

Stratejik planlama, geleceğe yönelik olarak kamu kurumlarının faaliyetlerini nasıl gerçekleştireceğini betimleyen bir süreçtir. Amaçların belirlenmesi ve performans ölçüm-

lerinin yapılması, kurumsal planların bireyler tarafından sahiplenilmesinin desteklenmesi, kurum yöneticileri ile çalışanlar arasında birebir iletişim kurulması açılarından fayda sağlamaktadır (Ünal, 2007: 50-51).

Stratejik planlama kamu kurumlarının kendilerini “neredeyiz”, “nereye ulaşmak istiyoruz”, “nasıl ulaşabiliriz”, “başarımızı nasıl değerlendirebiliriz” gibi sorularla sınamalarına imkân tanımaktadır (Özen, 2008: 57-58). Kamusal değerlere katkı yapmaya yönelik kurumsal etkinliği ve istidadı temin etmek için eylem alanlarını ve gelecekteki yörüngesi saptamaya yarayan objektif analizle subjektif değerlemelerin bir ürünü olan stratejik planlama uzun vadede sürekli bir temelde düşünmeyi, hareket etmeyi ve öğrenmeyi teşvik etmektedir (Poister, 2010: 247). Kurumların zayıf ve güçlü yanlarını, kurumlara yönelik fırsat ve tehditleri analiz ederek olası sorunların çözümüne katkı sunmaktadır. PEB kapsamında bütçe gerçekleştirmelerini performans denetimi aracılığıyla sistematik olarak kurum amaçları doğrultusunda göz önüne sermektedir.

Stratejik planlama, stratejik amaç, hedef ve faaliyet/proje adımlarından oluşmaktadır. PEB ise performans hedefi olarak amaçları açık seçik bir biçimde ortaya koyarak bunları faaliyet/proje adımlarıyla gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Tosun, 2006: 252). Stratejik planların çevresel değişimlere rahatlıkla uyulanabilmesi, uzun vadeli olması, katılımı esas alan bir süreç kapsamında işlemesi PEB açısından önemli bir altyapı oluşturmaktadır. PEB sürecinde stratejik planlardaki hedefler yıllık hedeflere ve faaliyetlere rahatlıkla dönüştürülebilmektedir (Özen, 2008: 51-54).

## 1.2. Performans Programı ve Göstergeleri

Performans programı “bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program (Bümko, 2004: 16)” olarak tanımlanmaktadır. Performans programları sayesinde kurumların kullanmış oldukları kaynaklarıyla ne ölçüde ve hangi kalitede çıktı elde ettikleri rahatlıkla görülebilmektedir. Ayrıca kamu idareleri amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ayrıntılı bir biçimde değerlendirebilmektedir. Geçmiş ve gelecek yıllardaki giderler rahatlıkla gözlemlenerek, ne kadar-hangi nitelikte çıktı üretilceği konusunda daha sağlıklı bir enformasyonun elde edilmesi suretiyle PEB hazırlanmaktadır (Oral, 2005: 126-127).

Performans göstergeleri yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçları ifade etmektedir. Göstergeler bütçe gerçekleştirmeleri sonucunda kurumların verimli çalışıp çalışmadığının değerlendirilmesine imkân tanıyarak bir sonraki yıl bütçesi için gerekli standartları, somut hedefleri ortaya koymaktadır (Ünal, 2007: 63).

Performans göstergeleri altı kısma ayrılmaktadır. Bunlardan girdi göstergeleri kaynak kullanım bilgisi içerirken, çıktı göstergeleri üretilen mal ve hizmet miktarına işaret

etmektedir. Sonuç göstergeleri, çıktıların birey ve toplum üzerindeki genel etkilerini ele almaktadır. Verimlilik göstergeleri girdi/çıkıtı oranıyla ölçülmektedir. Etkililik (tutumluluk) göstergeleri çıktılarının beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını sorgulamaktadır. Kalite göstergeleri ise çıktılarının standartlara ve kullanıcı isteklerine uygunluğunu vatandaş tatmini açısından değerlendirmektedir (Yenice, 2006: 60).

### 1.3. Faaliyet Raporları

PEB'in nihai aşamalarından olan faaliyet raporları, stratejik plana sahip kamu kurumları tarafından her yıl uygulamalarının genel bir değerlendirmesini yapmak amacıyla hazırlanmaktadır. Bu raporların hazırlanması sorumluluğu, kurum üst yöneticisine ve bütçe ile ödenek tahsisi yapılan harcama yetkililerine aittir. Faaliyet raporları aracılığıyla geçmiş yılın uygulama sonuçları göz önüne serilirken, gelecek dönemdeki performans hedeflerinin gerçekleştirilme düzeyi de stratejik planın yeniden revize edilmesi suretiyle sağlanmaktadır (Özen, 2008: 78-79). Bu durum sonuçların dikkate alınması suretiyle PEB için elzem olan hesap verebilirliğin sağlanmasını mümkün kılmaktadır.

Faaliyet raporları, genel olarak kurumun vizyonu, misyonu, yetki, görev ve sorumlulukları, amaç ve hedefleri, performans bilgileriyle kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesine yönelik çeşitli öneri ve tedbirlerden oluşmaktadır (Erüz, 2006: 115). Bu raporlar, PEB'e kamu idarelerinin bir yıl boyunca performans programları çerçevesinde yürüttükleri faaliyetlerle yıllık performans hedeflerine ulaşip ulaşmadıklarını ölçen performans göstergelerinin değerlendirilmesi bakımından katkı yapmaktadır (Oral, 2005: 133). Kamu kurumlarının belirlenen performans hedeflerini ne oranda gerçekleştirdiğini istatistiki verilerle ortaya koymaktadır.

### 1.4. Çok Yıllı Bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Sistemi)

Çok Yıllı Bütçeleme (ÇYB), çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden, buna göre kamu kurumlarının ödenek tavanlarını belirleyen bir bütçeleme tekniğidir (Kızıldaş, 2003: 13). ÇYB temelde üç unsur üzerine kurulmuştur. Bunlardan ilki, kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın doğru tahmin edilmesidir. İkincisi, var olan ve yeni uygulanacak politikaların toplam maliyetlerinin doğru tahminidir. Üçüncüsü, toplam kaynaklarla toplam maliyetleri karşılaştıran sağlıklı bir işleyiş sürecinin tesisidir (Yılmaz, 1999: 48).

ÇYB tekniğinin PEB'e sunduğu en önemli katkı, sunulacak kamu hizmetlerinin sınırının eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin belirlenmesi, kaynak tahsisinde önceliklerin değerlendirilmesinin tahmini bütçe gerçekleştirmelerine göre öneminin vurgulanmasıdır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 168).

Çok yıllık bütçeleme süreci gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için sunulacak bütçe yılı ile takip eden iki yılı kapsamaktadır. Bu durum mali disiplinin sağlanmasının yanı sıra bütçe sürecine bir süreklilik getirmektedir. Hükümet birimleri arasında

işbirliğini arttırarak kamu harcamalarında verimlilik unsurunun dikkate alınmasını teşvik etmektedir (Boex ve diğerleri, 2001: 125).

### **1.5. Analitik Bütçeleme**

Analitik bütçe sınıflandırması, devletin mali istatistiklerini düzenli, tutarlı, analize uygun ve ölçülebilir bir biçimde tutmak amacıyla oluşturulan bir bütçe kod yapısıdır (Tosun, 2006: 241). Analitik bütçe sınıflandırmasında kurum faaliyetleri harcamalar bakımından kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik ölçütlere göre sınıflandırılmaktadır.

Kurumsal açıdan yapılan sınıflandırma siyasi ve idari sorumluluğun, program sorumlularının belirlenmesini amaçlayarak PEB anlayışında hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağını ortaya konulmasını sağlamaktadır (Eker ve diğerleri, 2006: 124). Fonksiyonel sınıflandırma kaynak tahsisi yapılacak birimlerin bu kaynaklarla ne tür hizmetler üreteceklerini ortaya koymaktadır. Kurumun vizyon ve misyonuyla organik bir bağlantı kurarak PEB'in verimlilik, etkinlik, tutumluluk esaslarına işlerlik kazandırmaktadır. Ekonomik sınıflandırma ise, kamu hizmetlerinin seçici bir biçimde uygulanmasını sağlayarak stratejik tercihlerin bütçeye dâhil edilmesinde yol gösterici bir işleve sahiptir (Mutluer ve diğerleri, 2005: 165).

Analitik bütçeleme tekniği, PEB'in sektörel tavanların belirlenmesi ve kamu kurumlarına bu tavanlara göre kaynakların dağıtılması sürecine orta vadeli bütçeleme için belirlenecek sektörel tavanlarla kurum bütçeleri arasında doğrudan bağlantı kurarak katkıda bulunmaktadır (Mutluer ve diğerleri, 2005: 164-165).

### **1.6. Tahakkuk Esaslı Muhasebe**

PEB'in vazgeçilmez unsurlarından biri olan tahakkuk esaslı muhasebe tahsil edilip edilmemesine bakmaksızın gelirleri elde edildiğinde, ödenip ödenmedikleri dikkate alınmaksızın giderleri gerçekleştiği zamanda kayıt altına almaktadır. Devletin tüm varlık ve yükümlülüklerinin hazırlanacak devlet bilançosu genelinde görülmesini sağlamaktadır. Bu yaklaşım, ekonomik olayları içinde bulunulan mali yılda kaydedip raporladığından mali raporların söz konusu faaliyet dönemindeki stoklardaki akımlara dayalı tüm mali işlemleri tam olarak yansıtmasında önemli rol oynamaktadır (Gürdal ve diğerleri, 2006: 118).

Tahakkuk esaslı muhasebe devletin sahip olduğu mal varlıklarının değerini kayıt altına alarak PEB'in ve analitik bütçenin ihtiyaç duyduğu maliyet bilgilerini temin etmektedir. Kamu kurumlarının gerçekleştirdiği faaliyet ve hizmetlerin sonuçlarını ortaya koymaktadır. Ayrıca yönetim birimlerinin varlık ve yükümlükleri, gelir ve giderleri veyahut ilerde gerçekleşmesi muhtemel nakit akımları tahakkuk esaslı muhasebe sayesinde rahatlıkla izlenebilmektedir. Bu durum mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından son derece olumludur. Ekonomik karar alma ve performans değerlendirmesi bakımından devletin borç ve varlıklarının düzenli olarak kontrol edilmesi kamu kesiminin PEB'e yönelik ola-

rak sağlıklı iktisadi öngörülerde bulunabilmesini kolaylaştırmaktadır (Uludüz, 2008: 63). Böylece bütçe gelir ve giderleri arasındaki makro denge bütçe kalemlerinin sağlıklı bir biçimde yorumlanması suretiyle daha rahat bir biçimde sağlanabilmektedir.

## 2. Ülkelerin PEB Deneyimleri

Anglosakson ülkelerinde ortaya çıkan PEB yaklaşımı günümüzde pek çok ülkenin mali reform paketinde ilk sıradadır. OECD ülkelerinin çoğunda PEB sistemi yaygın olarak benimsenmiştir. Bu yöndeki eğilim 1980'li yılların sonlarında Avustralya ve Yeni Zelanda'da performans yönetimi uygulamalarının ve/veya bütçeleme kullanılmasıyla başlamış, 1990'lı yılların ortalarında bu ülkeleri Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, İngiltere, İsveç ve ABD uygulamaları takip etmiştir. İngiltere ve ABD'de performans esaslı bütçeye ilişkin bütçeye ilişkin adımlar hâlihazırda 1980'lerde atılmış, 1990'lar PEB'in geliştiği ve kamu sektöründe yaygın bir biçimde kullanılmaya başlandığı yıllar olmuştur. 1990'ların sonları 2000'li yılların başlarında Avusturya, İsviçre ve Almanya ve Türkiye'de PEB sistemine geçmiştir (OECD, 2004: 4). Çalışmanın bu kısmında ABD ve İngiltere ile Türkiye örneğindeki PEB reformları incelenmektedir.

### 3.1. ABD

ABD'de performans bütçe ilk olarak 1912 yılında kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu'nun çalışmalarıyla ortaya çıkmıştır. Ancak performans bütçe yaklaşımının gelişimi 1949 yılında kurulan Hoover Komisyonu'nun dikkatleri devletin işlevlerine, maliyetine ve başarılarına kaydırmasıyla sağlanmıştır (GAO, 1997: 5). 1950'lerde devlet işlemleri program ve faaliyet olarak sınıflandırılmış (GAO, 1997: 5), sistem, 1960'lı yıllarda planlama-programlama-bütçeleme sistemi şeklinde değiştirilmiştir. Planlama-programlama-bütçeleme sisteminin ardından 1973'te hedeflere göre yönetim modeli gündeme gelmiş, model 21 federal kamu kurumunda yöneticilere esneklik, serbestlik, seçim şansı tanır bir tarzda pilot olarak uygulanmıştır (GAO, 1997: 44).

ABD'de PEB sistemine geçiş süreci önceden çıkarılan bazı yasalarla da desteklenmiştir. 1978 yılında çıkarılan Kamu Personel Rejimi Reformu Kanunu memurların maaş çizelgelerini performanslarına göre düzenleyerek performans dayalı ücret politikasına geçmiştir. 1990 yılında Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu kabul edilerek 24 temel kurumda üst düzey mali yöneticilerin performansın sistematik ölçümünü yapması, mali alandaki işlemler için beş yıllık planlar hazırlaması şart koşulmuştur (Özen, 2008: 92). 1990'lı yıllarda PEB, "yeni performans bütçe" adıyla yeniden ülkenin reform gündemine oturmuştur. Bu amaçla 1993 yılında İdari Performans ve Sonuçlar Yasası yürürlüğe girmiştir. Kanun, federal yöneticilerin program performanslarını geliştirmelerine yardımcı olduğu gibi, kongrede politika oluşturma, harcama kararları ve program gözetimi konularında da performans bilgisi elde edilmesine olanak sunmuştur. Harcama kararları hususunda kaynaklarla sonuçlar arasında net bağlantılar kurarak her organın en az 3 yılda bir güncellemeleri zorunlu olan en az 5 yıllık bir dönem için stratejik planlar hazırlamalarını



zorunlu kılmıştır (Manning ve Parison, 2004: 18). Stratejik planlara uygun olarak kuruluşların ölçülebilir amaçlara sahip yıllık performans planları ile bu planlardaki hedeflerle gözlenen performansı kıyaslayan ve pratik olmayan hedeflerle ilgili tavsiyeleri içeren bir performans raporu üretmelerini gerekli kılmıştır (Gedikli, 2001: 138).

Bu alandaki çalışmalar 2001 yılında Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından ilan edilen Başkanın Yönetim Gündemi kapsamında “Program Değerlendirme Oranı Aracı” ile devam etmiştir. Bu araçla 2004 mali yılı bütçesinde Yönetim ve Bütçe Ofisi 234 federal programın yıllık hedeflerine ulaşıp ulaşmadıklarını değerlendirmek için performans ve yönetim değerlendirmelerini yapmıştır. Ayrıca, 2004 yılından itibaren Yönetim ve Bütçe Ofisi sistematik bir değerlendirme süreci başlatarak federal programların hizmet etkinliğini değerlendirmeye başlamıştır. Uygulama 2005 yılında ABD Yenilikler Ödülünü kazanmıştır (Özen, 2008: 97-99).

Görüldüğü üzere, ABD’de stratejik planlamaya dayalı PEB modeli benimsenmiştir. Bu sistem gelecek 5 yıllık harcama tahminlerini kapsayan çok yıllık bütçeleme süreci ile desteklenmiştir. Modelin uygulanmasında kurumların uzun dönemli amaçları ile günlük program faaliyetleri arasında bağlantı kurarak faaliyetlerin birim ve toplam maliyetlerini tanımlayan aşamalı performans bütçe yaklaşımı oldukça etkin gözükmektedir (Özen, 2008: 103). Performans esaslı bütçeleme çalışmaları elde edilen sonuçlar ve performans yönetimiyle birlikte ele alınarak kamu hizmetlerinin en iyi nasıl sunulabileceği konusunda kamu yöneticilerine yönelik girdi kontrolleri esnetilmiştir (Yılmaz, 2007: 36).

Federal düzeyin yanı sıra eyaletler düzeyinde de PEB uygulamaları yaygındır. 50 eyaletin 31’i PEB’i zorunlu kılan kanunlara sahiptir. 16 eyalette ise bütçe rehber talimatlarıyla oluşturulmuş idari bir yapı mevcuttur (Gedikli, 2001: 139-140).

Tüm bu kararlı ve istikrarlı çalışmalara rağmen, ABD’de PEB sisteminden istenilen başarı henüz tam anlamıyla elde edilememiştir. Kurumlara yönetsel açıdan gerekli olan esnekliklerin tanınmamış olması, kongrenin bütçe sürecinin aşamalarında güçlü bir kontrol mekanizmasına sahip olması, performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin etkinliğinin yeterince sağlanamaması PEB sisteminde göz önünde bulundurulması gereken başlıca eksiklikler olarak karşımıza çıkmaktadır (Oral, 2005: 80).

### 3.2. İngiltere

İngiltere, PEB’e geçiş maksadıyla 1980’lerden itibaren yasal çalışmalar yürüten öncü ülkelerden biridir. Bu amaçla, 1982 yılında Mali Yönetim İnisiyatifi Programı’nı yürürlüğe koymuştur. Bu girişim öncelikli olarak iktisadi değerlere bağlı, performansı geliştirmekten, kurumunun bütçesi için hesap vermektten, amaçları açıklamaktan sorumlu tüm seviyelerdeki yöneticilere yönetme esnekliği tanımaya yönelik yetki devrinin yapıldığı yönetim sistemlerini gündeme getirmiştir (Horton ve Farnham, 1999: 146-147). Girişimin ardından başlatılan 1988 Sonraki Adımlar Reformu, siyasa sorumlulukları ile yönetsel sorumlulukları yeniden tanımlayarak yeni kurulan yarı özerk kurumların genel

müdürlerinin bakanlıklarca belirtilen yönetim planı çerçevesinde belirtilen hedeflere göre yıllık performans sözleşmeleri yapmalarını zorunlu kılmıştır (Zifcak, 1994: 75).

1996 yılında yürürlüğe giren Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu ödeme sisteminde esnekliği ve performans esaslı bütçe sistemini gündeme taşırken, 1998 yılında Başbakanlık kapsamında kamu yönetimine performans odaklı bir bakış açısı kazandırmayı amaçlayan Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi kurulmuştur. Ayrıca 1998 yılında çıkarılan Finansman Kanunu Hazine'nin Parlamento'ya her mali yıl için kesin hesap kanunu ve borç yönetimi raporu sunmasını kamu mali yönetiminde şeffaflığı temin etmek amacıyla zorunlu kılmıştır. Aynı yıl PEB uygulamasına geçilerek kamu kurumları için 500'ün üzerinde hedef tanımlanmıştır (Özen, 2008: 121-122). Buna göre, harcama yapan her bir bakanlık kaynaklara mukabil olarak bir kamu hizmeti sözleşmesi imzalamak zorunda tutulmuştur.

Kamu hizmeti sözleşmeleri bakanların gözetimi altındaki kurumlarla hazine arasında yapılmaktadır. Her sözleşme üç yıllık kaynak bölüşümü temel alınarak yapılmakta, bakanlığın gerçekleştirmek istediği sonuç ve hedeflerle, hakkında rapor hazırlayacağı konulardaki önlemleri içeren politikayı içermektedir. Tüm kamu hizmeti sözleşmeleri yayımlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır ve bunlar ilgili bakanlığın işlerini nasıl yürüteceği hususunda ayrıntılı bilgi veren hizmet sunum sözleşmeleriyle desteklenmektedir (Manning ve Parison, 2004: 27).

Hizmet sunum sözleşmeleri çıktı ve işlem odaklı hedeflere sahiptir ve kamu hizmeti sözleşmelerinde yer alan hedeflerin nasıl gerçekleştirileceğini ortaya koymaktadır. Kamu hizmeti sözleşmelerinin haricinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yerel kamu hizmeti sözleşmeleri imzalanmaktadır. Bu sözleşmelerle yerel yönetimlere belli performans hedeflerine ulaşma konusunda yükümlülükler getirilmekte, amaçlanan sonuçlara odaklanılarak kamu hizmetlerinin nitelik bakımından geliştirilmesini sağlamak zorunluluğuna işaret edilmektedir (Al, 2008: 131). Sözleşmelerde belirtilen performans göstergeleri bütçenin oluşumu ve gözden geçirilmesi ile hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının genel bir değerlendirmesini sağlamaktadır.

Ülkede genel olarak kaynak tahsisi de yıllık olarak belirlenen performans hedeflerine göre gerçekleşmektedir. Bu bağlamda kapsamlı olarak harcamalar gözden geçirilmektedir. Kamu harcamalarının hesap verebilirliği muhasebe görevlisi tarafından sağlanmakta ve bu kişinin sorumluluğu hazine tarafından belirlenmektedir (Nangır, 2006: 293-306; Özen, 2008: 126). Ayrıca kamu kurumlarının hazırlanan üç yılı kapsayan stratejik planlar temelinde alt birimlerdeki yöneticilere gereken kaynaklar tahsis edilmekte, bu tahsisler hakkında kamuoyu düzenli bir biçimde bilgilendirilmektedir. Ülkede hazine bakanı başkanlığında oluşturulan bir komite, PEB çalışmalarının izlenmesi, denetlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamaktadır (Ateş ve Çetin, 2004: 276).

### 3.3. Türkiye

Türkiye, PEB ile 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu aracılığıyla tanışmıştır. Türkiye’de uygulanmakta olan bütçeleme tekniği ABD ile genel hatlarıyla aynı özellikleri taşımaktadır. Politika belirleme aşamasında; orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme ile kamu idaresi düzeyinde stratejik plan kullanılmaktadır. Kamu idarelerince yıllık performans programları oluşturularak ve performans sonuçları raporlanarak bütçe hazırlanmaktadır. Bütçenin denetimi, faaliyet raporları, iç ve dış denetim aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Orta vadeli program ile orta vadeli mali plan üç yıllık dönemi kapsayacak biçimde her yıl Maliye Bakanlığı’nca hazırlanmaktadır (Bümko, 2004: 35-55). Ancak orta vadeli planın Bakanlar Kurulu yerine Yüksek Planlama Kurulu’nca kabul edilmesi yürütme organı üyelerinin görüşlerine başvurulmadığı bir politika beyanıyla kamu kaynak tahsis sürecinin gerçekleşmesine neden olduğu için eleştirilmektedir (Kesik, 2005: 57).

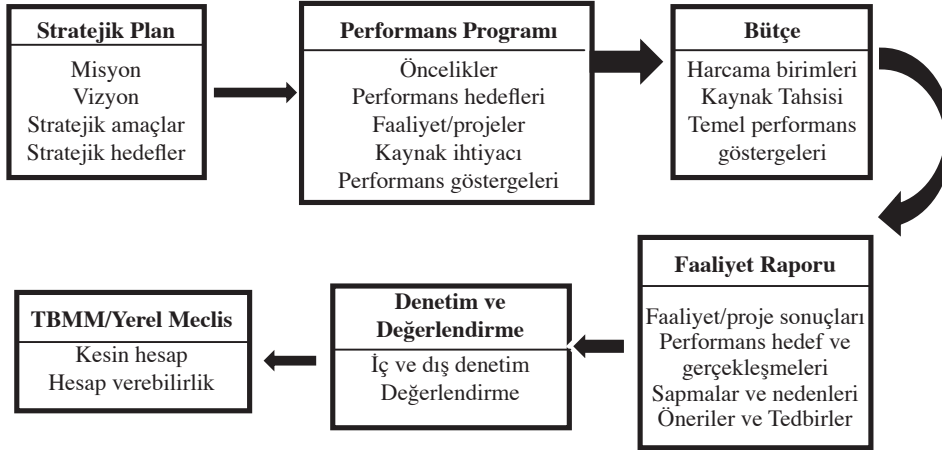
Türkiye’de PEB’e geçiş için yapılan hazırlık çalışmaları kapsamında stratejik planlama anlayışının mali sistemle bütünleştirilmesi için 2003 yılında DPT tarafından “Stratejik Planlama Kılavuzu” yayınlanmıştır. Bu amaçla, 2004 yılında 8 pilot kuruluştaki (Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi) stratejik planlama hazırlık çalışmalarına girilmiştir. Buna göre, stratejik planlama ile ilgili usul ve esasları DPT’nin, PEB ile ilgili usul ve esasları Maliye Bakanlığı’nın belirlemesi kararlaştırılmıştır. Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetler yıllık performans programlarıyla kurumlar nezdinde saptanırken, yılsonu faaliyet raporları ise, üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsisi yapılan harcama yetkililerince her yıl hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanmaktadır (Bümko, 2004: 35). Bu raporlar yönetimde açıklığın bir gereği olarak kamuoyuna açıklanmaktadır. Nihai aşamada PEB’in denetimi kamu idareleri bünyesinde oluşturulacak iç denetim birimleri ile dış denetim organı olarak belirlenen Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum kamu mali yönetiminde etkinliği sağlarken diğer yandan da kamu yönetiminin etik bir hareket tarzı içinde işlemesini sağlamaktadır.

Kamu mali yönetimindeki yeniden yapılandırma düzenlemeleri kapsamında getirilen bir diğer düzenleme nakit esasından tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesidir. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin pilot uygulama çalışmaları 2002 yılında Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Ege Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı’ndan oluşan altı pilot kurumun işlemlerini yürüten 47 saymanlıkta başlatılmıştır (Kalmış, 2006: 241-243). Ayrıca bu kurumlarda analitik bütçe kod sınıflandırmasına geçilmiştir. Analitik bütçe, 1.1.2006’dan itibaren, döner sermaye ve KİT’ler hariç, tüm kuruluşların bütçelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi ve analitik bütçe ile kamu

kurumlarının faaliyetlerini ve hesaplarını özel sektör mantığı çerçevesinde maliyet/fayda analizlerine göre değerlendirmesi mümkün kılınmaktadır.

Aşağıdaki şekil Türkiye’de PEB sisteminin işleyişini kısaca özetlemektedir:

**Şekil 1.** Türkiye’deki PEB Modeli



**Kaynak:** Erüz (2006: 222).

Ülke uygulamaları genel olarak değerlendirildiğinde, PEB sisteminin incelenen ülkelerden ABD ve İngiltere’de daha uzun soluklu olduğu görülmektedir. Ayrıca bu sistem performansa dayalı ücret uygulamalarıyla, kamu kurumları ve yerel yönetimlerle icra edilen performans sözleşmeleriyle desteklenmiştir. ABD ve İngiltere, Türkiye’ye kıyasla, PEB sürecinde aşamalı değişim yaklaşımını benimseyerek, mali alandaki reformlarını geniş bir zaman diliminde uygulamaya aktarmışlardır. ABD’de Yönetim ve Bütçe Ofisi, İngiltere’de Hazine Bakanlığı bünyesindeki komite PEB çalışmalarını istikrarlılıkla sürdürürken, Türkiye’de PEB faaliyetleri DPT ve Maliye Bakanlığı’na yürütülmektedir. Bu iki başlılık, oluşturulan mali politikaların koordinasyonu bakımından önemli bir sorun yaratmaktadır. Ayrıca PEB’in ana unsuru çıktı/sonuç odaklılığa dönük olarak İngiltere’de yaygınlıkla kullanılan performans sözleşmeleri Türkiye’de uygulanmamaktadır ve kamu sektöründe performansa dayalı ücret sistemi yoluyla PEB uygulamaları desteklenmemektedir. Bunlara ilaveten Türkiye’de kamu idarelerinin PEB’e geçişte istedikleri nitelikte uzman personel temininde yaşayacakları güçlüklerin performanslarını olumsuz yönde etkilemesi düşünülmektedir.

Türkiye’de genel bütçe kapsamında kamu kurumlarına performansları dikkate alınmaksızın ödenek tahsisi yapılması, ABD ve İngiltere örneğinde kurum yöneticilerine ta-

nınan esneklikleri, yöneticilerin yönetme özgürlüklerini merkeziyetçi bir tavırla baştan kısıtlamaktadır. Bir diğer sorun stratejik planlama anlayışının benimsenmesine rağmen, DPT’ce kalkınma planlarının hazırlanmasına devam edilmesidir. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanması zaten ciddi anlamda bürokrasiyi ve kırtasiyeciliği arttırmaktadır. Performans göstergelerine ulaşamayan kamu idarelerinin durumunun ne olacağı hususunda herhangi bir ödül/ceza sisteminin öngörülmemesi PEB uygulamasını olumsuz yönde etkileyen bir diğer eksikliklerdir (Aktan, 2006: 323-326).

Türkiye’de PEB sisteminin başarılı olması için konuyla ilgili birimlerdeki personele yönelik hizmet içi eğitim programları düzenlenmesi, performans göstergelerinin idareler tarafından belirlenmesi (Maliye Bakanlığı ve DPT’nin sürece müdahalesinin engellenmesi), kamu yöneticilerinin PEB uygulamalarını sahiplenmeleri, Sayıştay’ın performans denetimi hususunda standart somut ölçütler belirlemesi gerekli görülmektedir (Aktan, 2006: 323-326).

Ülkeler açısından PEB’e geçiş esasen kamu yönetiminin doğası itibarıyla bazı zorlukları bünyesinde barındırmaktadır. Her şeyden önce PEB, kamu kurum ve kuruluşları açısından idari maliyetleri (nitelikli personel istihdamı, personel harcamalarının artması, stratejik plan, yıllık performans programları, faaliyet raporları sonucu oluşan kırtasiyecilik) arttırmaktadır. Kamu hizmetlerinde kamu yararının gözetilmesi zorunluluğu performans göstergelerinin ortaya konması, ölçümü ve değerlendirilmesinde sıkıntı oluşturmaktadır. Kamu harcamalarıyla ilgili etkinlik ve performans ölçütlerini “sosyal refah” açısından belirlemek zordur. Kamu idareleri arasında sunulan hizmetlerin kalitesini arttırmak hususunda özel sektördeki benzer bir rekabet ortamının bulunmaması stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bunlara ulaşılması kararlılığını belirsizleştirmektedir. Yönetim kültürü ve felsefesindeki değişime karşıt tavırlar, yöneticilerin profesyonelliğine vurguda bulunulmasına rağmen kamu yöneticilerine karşı beslenen güvensizlik PEB’in olgunlaşma sürecini yavaşlatmaktadır (Aktan, 2006: 323-326; Çelebi ve Kovancılar, 2012: 4-13).

PEB’in kendinden kaynaklanan birtakım sorunlar da mevcuttur. PEB, soyut ilke ve kavramlardan yola çıkarak kurum çalışanlarına yönelik davranışsal varsayımları ihmal etmektedir. PEB’in hazırlık sürecinin politik olması kaynak tahsisatına ilişkin rasyonel harcama önceliklerinin çoğu kez ihmal edilmesine yol açmaktadır. Ayrıca performansı iyi olan kamu kurumlarına yönelik bütçe tahsisatındaki merkezi kesintiler sonradan zayıf bir performansa sebebiyet verebilmektedir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 4-13). Bu nedenlerle PEB’e geçişte amaçların açık bir biçimde ortaya konması, uygulayıcıların amaçlara kararlı bir biçimde yönelmelerinin sağlanması, iyi performansın ödüllendirilmesi, zayıf performansın cezalandırılması, en alt kademeden en üst kademeye kadar katılımcı yöntemlerle reform sürecinin koordinasyon içinde yürütülmesi son derece önem taşımaktadır (Diamond, 2003: 13).

Aşağıda tablo çalışma kapsamında incelenen ülkelerin PEB uygulamalarını özetlemektedir:

**Tablo 1.** Ülkelerin PEB Deneyimleri

	<b>ABD</b>	<b>İngiltere</b>	<b>Türkiye</b>
<b>PEB'e Geçişte Çıkarılan Yasalar</b>	Kamu Personel Rejimi Kanunu (1978) Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu (1990) İdari Performans ve Sonuçlar Kanunu (1993)	Mali Yönetim İnisyatifi (1982) Sonraki Adımlar (1988) Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu (1996) Finansman Kanunu (1998)	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003)
<b>PEB'in Koordinasyonu</b>	Yönetim ve Bütçe Ofisi	Hazine Bakanlığı	DPT Maliye Bakanlığı
<b>PEB'in Uygulama Araçları</b>	Stratejik Planlar Yıllık Performans Planları Program Değerlendirme Oranı Aracı Çok Yıllı Bütçeleme	Stratejik Planlar Hizmet Sunum Sözleşmeleri Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri Kamu Hizmeti Sözleşmeleri	Stratejik Planlar Yıllık Performans Programları Faaliyet Raporları Çok Yıllı Bütçeleme

### Sonuç

PEB kamu yönetimine performans odaklı bir bakış açısı kazandırmak amacıyla mali alanda gerçekleştirilen reformlarda önemli bir yer tutmaktadır. Kamu kurumlarının belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda kaynaklarını rasyonel tercihlerde bulunarak kullanmalarını sağlamaktadır. Ülkelerin devlet yönetiminde kamu harcamalarını kısmak ve tasarruf eğilimini güçlendirmek amacıyla izledikleri etkinlik, verimlilik, tutumluluk politikalarını uygulama sürecine işlerlik kazandırmaktadır.

PEB ile mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak amaçlanmaktadır. Kamu yönetiminde performansa dayalı uygulamaları yaygınlaştırmada vazgeçilmez olan PEB aynı zamanda pek çok kavramla yakından ilişkilidir. Bunlardan stratejik planlama geleceğe yönelik vizyonlarla kurumun üstlendiği görev ve fonksiyonlarını açıkça ortaya koyan misyonlardan hareket ederek PEB'in hazırlık sürecine katkı yapmaktadır. Performans programları ve göstergeleri belirlenen stratejilere ilgili kurumun uyum gösterme kapasitesini açığa çıkarmaktadır. Faaliyet raporlarının açıklanması ise geçmiş ve gelecek yıllara dair sonuçların sağlıklı bir biçimde karşılaştırılmasına ortam hazırlamaktadır. Çok yıllık bütçeleme PEB'e kamu kurumlarının cari ödenek kullanımlarının izleyen yıllarda nasıl gerçekleşeceğini tahmini bir biçimde göstererek katkıda bulunmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırması uygulamada sektörel tavanlar ve kamu bütçeleri arasında sağlıklı bir bağ kurulmasını sağlamaktadır. Tahakkuk esaslı muhasebe aracılığıyla PEB'in ihtiyaç

duyduğu maliyet bilgileri kolaylıkla temin edilebilmektedir.

PEB sisteminin uygulanmasında Anglosakson ülkeleri öncü bir rol üstlenmiştir. Çalışma kapsamında incelenen ülkelerden ABD, PEB'in gelişim süreci bakımından uzun bir geçmişe sahiptir. Ülkede, PEB'in köklü bir biçimde uygulamaya aktarımı 1993 İdari Performans ve Sonuçlar Yasası ile gerçekleşmiştir. Ancak ülkedeki performans denetiminin aşırı merkezçiliği, kurumlara yönetsel esnekliklerin yeterince tanınmaması, performans ölçüm kıstaslarının somut bir biçimde belirlenmesindeki sorunlar PEB'in başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.

İngiltere'de PEB, kamu yöneticilerine tanınan esneklikler aracılığıyla ve icra edilen performans sözleşmeleri sayesinde sağlanan mali denetim sistemi ve hesap verebilirlikle uygulamaya aktarılmıştır. PEB'i destekleyen yasalar çıkarılması, hazine bakanlığının süreci yakından izlemesi ve denetlemesi, siyasi liderlik mekanizmasının üstlenmiş olduğu istikrarlı rol PEB'in sağlıklı bir biçimde gelişmesine olanak tanımıştır.

Türkiye diğer ülkelerle kıyaslandığında, PEB sürecine sonradan katılan ve bu süreci önceden kabul edilen herhangi bir yasal reform paketiyle desteklemeyen bir ülke olarak göze çarpmaktadır. Türkiye'de PEB'in usul ve esaslarını Maliye Bakanlığı'nın belirlemesi, stratejik planların ise DPT'ce koordinasyonu mali politikalarla ilgili karar verme sürecinde çift başlılığa sebebiyet vermektedir. Ayrıca Türkiye'de PEB'in ana unsurlarından biri olan performansla göre ücret ödenmesi zorunluluğu kamu bürokrasisindeki mevcut düzeni korumaya yönelik tavırlar nedeniyle uygulamaya konulamamıştır. PEB sistemini uygulamaya aktarmadaki en önemli eksikliklerden biri de oluşturulacak performans göstergelerine ve bütçe gerçekleştirmelerine göre yapılacak performans denetimine ilişkin nesnel ve somut bir biçimde belirlenen standartların yokluğudur. Mevcut denetim sistemi kamu kurumlarının başarı ve/veya başarısızlıklarını ödüllendiren yahut cezalandıran bir niteliğe haiz değildir.

Nitelikli uzman personel istihdamı ve mevcut personelin hizmet içi eğitimi, siyasi liderlik mekanizmasının hesap verebilirlik ve performansla dayalı ücret hususlarında ayrı yasal düzenlemelere giderek süreci sahiplenmesi, performans sonuçlarının sağlıklı bir veri tabanı oluşturularak nesnel bir biçimde değerlendirilmesi PEB'den daha fazla verim alınmasını sağlayacak temel araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunlara ilaveten PEB'in geliştirilmesi için dünya uygulamaları yakından takip edilmelidir. Dünya uygulamalarında karşılaşılan sorunların iyi analiz edilmesi ve buna uygun stratejilerin geliştirilerek çözüm yollarının araştırılması uygulanabilirlik açısından önemlidir.

### **Kaynakça**

- Aktan, C. C. (2006). "Türkiye'de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği-Eleştirel Bir Perspektif". (Edt. Coşkun Can Aktan). *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayınları, ss.323-327.

- Aktan, C. C. ve Tüğen, K. (2006). "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi". (Ed. Coşkun Can Aktan). *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayınları, ss.205-217.
- AL, H. (2008). Yeni Kamu Yönetimi: Ülke Deneyimleri, Değişim Yayınları, İstanbul.
- Ateş, Hamza ve Dilek Çetin (2004), "Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe". (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür). *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Ankara: Nobel Yayınevi, ss.255-289.
- Boex, J.; Jorge, Martinez-Vazquez ve McNab, R. (2001). "Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkelerle Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Dersler". (Çev. Ayşe Günay ve Ersan Öz). *Maliye Dergisi*, Sayı: 138, Eylül-Aralık, ss.91-112.
- BÜMKO (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi-Pilot Kurumlar İçin Taslak*. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Çelebi, K. ve Kovancılar, B. (2012). "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları". *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 1, ss.1-18.
- DPT (2006). "Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi". *Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, ÖİK No:7, Ankara.
- Diamond, J. (2003). "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies". *IMF Working Paper*, WP/03/169, Fiscal Affairs Department.
- Edizdoğan, N. (2007). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Kitabevi,.
- Egeli, H. ve diğerleri (2007). "Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye'deki Kamu Kurumları Uygulaması". *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 22/1, ss.27-47.
- Eker, A.; Gürdal, T. ve Şanver, C. (2006). *Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması*. Ankara: Deniz Yıldızı Matbaacılık.
- Erüz, E. (2005). "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme". XX. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale, 23-27 Mayıs, ss.61-74.
- Erüz, E. (2006). "5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme". (Edt. Coşkun Can Aktan). *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.217-237.
- Gedikli, B. (2001). *Kamu Harcama Yönetiminde Kalite: Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi*. Ankara: ÇÇ Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları.
- GAO. (1997). *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. United States General Accounting and Information Management Division, GAO/AIMD-97-46, Washington D.C.



- Gürdal, T. ve diğ. (2006). *Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Denetim ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Uygulamaları*. Ankara: Deniz Yıldızı Matbaacılık.
- Hager, G.; Habson, A. ve Wilson, G. (2001). Performance-Based Budgeting: Concepts and Examples. Legislative Research Commission, Committee for Program Review and Investigation Report, Report No:302, Kentucky.
- Horton, S. and Farnham, D. (1999). "The Politics of Public Sector Change". (Edt by Sylvia Horton and David Farnham). *Public Management in Britain*, London: Macmillan Press, pp.3-25.
- Hürcan, Y. ve diğ. (2000). "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde?". (Koordinatör: İzak Atıyas vd.). *Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık*, İstanbul: TESEV Yayınları, ss.99-136.
- Kalmış, H. (2006). "Kamuda Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi ve Türkiye'de Kamu Muhasebe Sisteminde Nakit Esasından Tahakkuk Esasına Dönüş Çalışmaları". (Ed. Nihat Falay, Mehmet Şahin, Ahmet Kesik). *Kamu Maliyesine Yeni Bakış (Teori ve Uygulama)*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.233-247.
- Kesik, A. (2005). "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği". *XX. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Pamukkale, 23-27 Mayıs, ss.43-60.
- Kızıldaş, E. (2003). "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi". *Bütçe Dünyası*, Sayı:16, Sonbahar, ss.13-18.
- Köseoğlu, Ö. (2007). "Türk Kamu Yönetiminde Değişen Denetim Anlayışı ve Performans Denetimi". (Edt. Bilâl Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen). *Kamu Yönetimi Yazıları*, Ankara: Nobel Yayınevi, ss.309-339.
- Manning, N. ve Parison, N. (2004). *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*. Washington D.C.: The World Bank.
- Mutluer, K. ve diğ. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nangır, E. (2006). "OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları". (Edt. Coşkun Can Aktan). *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.291-313.
- Oral, E. (2005). "Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme". *Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu*, Ankara.
- OECD(2004). "Public Sector Modernisation: Governing for Performance", OECD Observer Policy Brief, October, <http://www.oecd.org/dataoecd/52/44/33873341.pdf>, (5.3.2011).

- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Gelişme Başkanlığı, Yayın No: 2008/382.
- Polat, N. (2003). “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 49, ss.65-80.
- Poister, T. (2010). “The Future of Strategic Planning In The Public Sector: Linking Strategic Management and Performance”. *Public Administration Review*, 70 (1), 246-254.
- Schick, A. (2003). “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-104.
- Şahin, Ö. (2007). *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirmesi ve Uygulama Örneği*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Gazi Üniversitesi SBE.
- Tosun, E. (2006). “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme”. (Ed. Coşkun Can Aktan), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, ss.237-255.
- Uludüz, B. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Atılım Üniversitesi SBE.
- Ünal, M. (2007). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara: Hacettepe Üniversitesi SBE.
- Yenice, E. (2006). “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”. *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, ss.57-69.
- Yılmaz, H. (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*. Ankara: DPT Yayınları.
- Yılmaz, S. (2007). “Performans Esaslı Bütçelemenin Gelişimi ve Uygulanması”. *Bütçe Dünyası*, 3(27), ss.35-43.
- Zifcak, S. (1994), *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.