

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİ ÇERÇEVESİNDE ALTERNATİF MODELLERİN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Tolga BAL*

ÖZET

Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile 2006 yılından itibaren çıktı-sonuç odaklı bir bütçe anlayışını ifade eden PEB sistemine geçilmiş, alt model olarak ise stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi modeli benimsenmiştir. Uygulamasının 10. yılına gelindiğinde, kaynakların şeffaflık, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkili, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla oluşturulan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin kendi etkinliği, etkililiği, verimliliği ve hatta stratejik planlamaya dayalı model yerine alternatif modellerin uygulanabilirliği tartışılır hale gelmiştir.

Bu makalenin amacı PEB sistemi çerçevesinde; son dönemde tartışmaların odağında olan stratejik planlamaya dayalı model yerine alternatif alt modeller olan performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş modellerin sırasıyla İngiltere ve Hollanda örnekleri ışığında uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir.

Anahtar Kelimeler: Bütçeleme Sistemi, Performans Esaslı Bütçeleme (PEB), Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Sistemi, Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sistemi, Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Sistemi.

APPLICABILITY OF ALTERNATIVE MODELS IN TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF PERFORMANCE BASED BUDGETING (PBB)SYSTEM

ABSTRACT

Performance based budgeting (PBB) system, which means an output-result based budget system, has been adopted in Turkey since 2006 with the Public Financial Management and Control the Law no. 5018; and PBB system model based on strategic planning has been adopted as the sub-model. In the 10th year of its implementation, the effectiveness and efficiency of the PBB system based on strategic planning, which was formed to ensure that the resources were used effectively and efficiently in the framework of transparency and accountability, and even the applicability of the alternative models instead of the model based on strategic planning have become debatable.

The purpose of this article is to evaluate applicability of the alternative sub-models, i.e. the system based on performance contract and the system converted into budget format, instead of the system based on strategic planning model, which is recently at the centre of discussions, in the light of the examples of the UK and the Netherlands and in the framework of the PBB system.

Keywords: Budgeting System, Performance Based Budgeting (PBB), PBB System Based on Strategic Planning, PBB System Based on Performance Contract, PBB System Converted into Budget Format

* Sosyal Güvenlik Uzmanı, Ankara Üniversitesi, SBF, Sosyal Bilimler Enstitüsü, ÇEEİ Anabilim Dalı, Doktora Öğrencisi (Tez Aşamasında) tbal@sgk.gov.tr.

GİRİŞ

1970’li yılların sonunda tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler; ülkelerin sürekli olarak artan kamu harcamalarını disipline etmesi amacıyla bu kapsamda çeşitli performans ölçütleri ve göstergeleri kullanmalarını gerekli kılmıştır. Kamuda etkililik, etkinlik ve verimlilik problemlerini çözebilmek amacıyla yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde öncelikle gelişmiş OECD ülkelerinde gerçekleştirilen bütçe reformları; performans odaklı olarak girdilerden ziyade çıktı ve sonuçlara yönelik olarak gerçekleştirilmiştir.

Bu kapsamda son 20 yılda birçok OECD ülkesinde; kaynakların hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkili, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere performans bilgisinin bütçe sürecine dâhil edildiği bütçe sistemi olan “Sonuç-Çıktı Odaklı Bütçeleme Sistemi” olarak da bilinen Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemine geçilmiştir.

PEB sistemini benimseyen gelişmiş ve gelişmekte olan OECD ülkelerine bakıldığında standart bir yapının olmadığı ve sisteme geçiş yapan her ülkenin kendi yapısal koşullarına göre farklı bir yöntem ve model uyguladığı görülmektedir. Diğer taraftan ülke uygulamaları incelediğinde PEB sisteminin; “performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi, bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi ve stratejik plana dayalı PEB sistemi” olmak üzere üç farklı model ve “sunuma yönelik bütçeleme yöntemi, performans bilgisine dayalı bütçeleme veya dolaylı bağlantı yöntemi ve doğrudan bağlantı yöntemi” olmak üzere üç farklı yöntem çerçevesinde uygulandığı görülmektedir. Sisteme geçiş yönünde düzenleme yapmış olan tüm ülkelerde ortak ve nihai amaç ise performans değerlendirmelerinin kaynak tahsisine temel oluşturması ve bu sonuçlara göre kaynak tahsisinin sağlanmasıdır.

Bu süreçte Türkiye’de de benzer bir reform süreci yaşanmış, birçok ülkede olduğu gibi yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde; mali disiplin, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi PEB sisteminin temel kavramları ön plana çıkmıştır. 2003 yılı sonunda kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile 2006 yılından itibaren sonuç-çıktı odaklı bir bütçe anlayışını ifade eden PEB sistemine geçilmiş, alt model olarak ise stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi modeli benimsenmiştir.

Uygulamada 10. yıla gelindiğinde ise, kaynakların şeffaflık, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkili, etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak amacıyla oluşturulan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin kendi etkinliği, etkililiği, verimliliği ve hatta stratejik planlamaya dayalı model yerine alternatif modellerin uygulanabilirliği tartışılır hale gelmiştir.

Bu makalenin amacı, son dönemde tartışmaların odağında olan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin yerine yine PEB sisteminin temelinde alternatif alt

modeller olan performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş modellerin uygulanabilirliğinin değerlendirilmesidir.

Bu çerçevede, birinci bölümde PEB sistemine geçiş nedenleri, ikinci bölümde Türkiye’de uygulanan stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi, son bölümde ise PEB sistemi çerçevesinde performans sözleşmesine dayalı model kapsamında İngiltere ve bütçe formatına dönüştürülmüş model kapsamında Hollanda örnekleri incelenerek, bu modellerin Türkiye’de uygulanabilirliği değerlendirilmiştir.

1. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

PEB sistemi; toplumun istekleri doğrultusunda şeffaflık, mali disiplin ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri temelinde kaynakların etkili ve etkin kullanımını sağlama amacı taşıyan bir bütçeleme sistemidir. Bu çerçevede PEB sisteminde; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisi ve kullanılması sağlanmakta, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılarak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı tespit edilmektedir. Yapılan tespitler sonucu ortaya çıkan performans değerlendirmeleri raporlanarak yayınlanmakta böylece hesap verilebilirlik ve şeffaflık sağlanmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi gerektiren nedenler arasında kamu mali krizleri, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, kamu harcamalarının miktarının ve kalitesinin artması, teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim ve yeni kamu yönetimi anlayışı yer almaktadır.

Tüm dünyada demokratik sistemlerin gelişimi ile toplumun ihtiyaçları doğrultusunda kamu hizmetleri yerine getirilmektedir. Bu doğrultuda kamu yöneticilerinden kamusal hizmet sunumuna yönelik taleplerde çeşitlilik ve artış ortaya çıkmıştır. Kamusal hizmetlere yönelik toplumsal beklentilerin artması kamu harcamalarının ve vergi yükünün artmasını beraberinde getirerek kaynakların kullanımında etkinliği sağlanmasını zorunlu kılmıştır (Curristine, 2005: 128).

OECD ülkelerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş için gerçekleştirilen reformların genel olarak ortak amaçları aşağıda yer almaktadır (OECD, 2007: 25; Kristensen vd., 2001: 11-17) :

- Harcamaların kontrolünde, kaynakların tahsisinde etkililiğin ve etkinliğin sağlanması,
- Sonuç-çıktı odaklı yönetim anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminde hizmet sunumunda, etkililiğin ve performansın geliştirilmesi,
- Devlet yönetimine ilişkin toplumdaki farkındalığın şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri temelinde artırılarak vatandaş odaklı yönetim anlayışıyla, vatandaşlara daha iyi hizmet sunumunun ve yaşam koşullarının sağlanması,

- Devlet hizmetleri çerçevesinde yürütülen faaliyetlere ilişkin performans verilerinin toplanması ve değerlendirmeye tabi tutulması sağlanarak hangi faaliyetlerin daha etkin, etkili ve verimli olduğunun tespitinin yapılabilmesi.

PEB tek bir yöntem çerçevesinde uygulanmamakta ve her ülke PEB sistemini kendi iç dinamikleri doğrultusunda bir yöntem kullanarak uygulamaktadır. Tüm ülkelerin kendi koşulları doğrultusunda farklı model uygulamalarına karşın OECD, PEB sistemini aşağıda yer alan üç temel unsur çerçevesinde belirlemiştir (Blöndal vd., 2001: 31);

- Her bir program veya kurum için çıktı-sonuç hedeflerinin belirlenmesi ve ölçülmesi,
- Girdi kontrollerinin yumuşatılması ve yöneticilere stratejik amaç ve hedeflere ulaşmaları için hesap verilebilirlik çerçevesinde esnekliklerin tanınması,
- Kaynakların tahsisinin çıktılarla-sonuçlarla doğrudan veya dolaylı şekilde bağlantı kurularak yapılmasıdır.

Görüldüğü üzere kaynakların hesap verilebilirlik, mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri temelinde vatandaş (müşteri) odaklı anlayış çerçevesinde etkili, etkin ve verimli kullanımının amaçlandığı PEB sistemi, teorisi basit uygulaması zor olan bir bütçeleme sistemidir.

Bu çerçevede ve söz konusu amaçlar doğrultusunda 1990’lı yılların başlarından 2000’li yılların sonlarına kadar neredeyse tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler kendi koşullarına göre seçtikleri modeller çerçevesinde PEB sistemine geçiş yönünde çalışmalarını tamamlamışlardır.

2. TÜRKİYE’DE UYGULANAN STRATEJİK PLANLAMAYA DAYALI PEB SİSTEMİ

2.1. Türkiye’de PEB Sisteminin Gelişimi

Türkiye’de kamu mali yönetim sistemine ilişkin ilk düzenleme 1924 Anayasası doğrultusunda 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir (Mutluer vd., 2011: 101). Bu Kanun küçük değişikliklerle çağın gerekleri doğrultusunda revize edilerek 2003 yılına kadar 76 yıl (fiilen 79 yıl) boyunca uygulanmıştır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çerçevesinde Türkiye’de Klasik Bütçe Sistemi ve Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) olmak üzere iki bütçe sistemi uygulanmıştır. Devletin piyasaya müdahalesinin sınırlı olması gerektiğini ifade eden klasik liberal düşüncenin bir ürünü olan ve bütçenin denk ve küçük olmasını öngören Klasik Bütçe Sistemi (KBS), devletin ekonomiye müdahalesini gerektirecek bir nedenin yaşanmadığı yıllarda tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de

de uygulanmıştır. Fakat 1929 yılında ABD’de ortaya çıkan ve tüm dünyayı etkisi altına alan Büyük Buhran ile beraber devletin piyasaya müdahale etme gerekliliği doğmuş ve liberal politikalar yerini Keynesyen politikalara bırakmıştır.

Bu süreçte Klasik Bütçe Sisteminin; bütçenin denkliliğini esas alması nedeniyle maliye politikası aracı olarak kullanamaması, hizmet – maliyet ilişkisine önem vermemesi, kısa vadeli bakış açısına sahip olması nedeniyle planlamaya izin vermemesi, girdi odaklı olmasına rağmen harcamaların artış göstermesi, kaynak tahsisinin yalnızca devlet faaliyetlerinin devamlılığını amaçlaması gibi eksiklikleri (Falay, 1995: 103) tüm dünyada görülerek yeni bütçe sistemlerinin geliştirilmesi için çalışmalara başlanmıştır.

Türkiye de bu süreçte dünya konjonktürüne uygun olarak 1960’lı yıllarda planlamaya dayalı kalkınma modelini benimsemiştir. Böylece “Klasik Bütçe Sistemi” dönemin iktisadi ve mali anlayışıyla ters düşmeye başlamış, sistemin söz konusu yetersizliklerinin bariz şekilde hissedilmesiyle bütçe sisteminin değiştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu süreçte plan ve bütçe ilişkisinin kuvvetlendirilmesi amacıyla 1973 yılında “Planlama Programlama Bütçeleme Sistemine” (PPBS) geçilmiştir. PPBS ile beraber; planlar ve programlar vasıtasıyla hizmet önceliklerine göre kaynakların tahsis edilmesi, bütçeye kaynak tahsisi çerçevesinde plan ve programların işlerliğinin sağlanması amacıyla esneklik kazandırılması, bütçenin ekonomik ve mali bir araç olarak kullanılabilmesi, hizmet-maliyet, maliyet-fayda analizlerinin yapılması amaçlanmıştır.

Ancak uygulamada PPBS kapsamında gerçekleştirilen reformlar kağıt üzerinde kalarak sistem değişikliği bütçe sisteminin adının değiştirilmesinden ibaret olmuştur. Gerçekleştirilen reformlar fiili uygulamada benimsenmeyerek başarıya ulaşamamıştır. PPBS’nin başarısız olmasının nedenleri (Mutluer vd., 2011: 106, Özen, 2008: 178-185); o dönemlerde reformların uygulanması hususunda kararlı bir tutum sergileyebilecek güçlü bir siyasi iktidarın olmaması, plan ve programlar arasında sürekli bir ilişkiyi sağlayacak yapının kurulamaması, devletin temel hizmet alanlarını ifade eden fonksiyonel sınıflandırmanın yapılamaması, performans verilerinin toplanmasının ve raporlanmasının sağlanamaması ve buna temel oluşturacak olan muhasebe sisteminin kurulamaması, hizmet odaklı bir anlayışın yoksunluğu, teknik altyapı yetersizlikleri, kurumlar arasındaki koordinasyon zayıflığı ve analiz tekniklerinin yeterince kullanılamaması olarak sıralanabilir.

PPBS’den hedeflenen sonuçların elde edilememesi ve geleneksel bütçe anlayışının sürdürülmesi kamuda etkinsizliği ve verimsizliği artırarak kamusal hizmet sunumunda etkililiğin, etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasına yönelik reform çalışmalarının başlatılmasına zemin hazırlamıştır. Özellikle bilişim alanında yaşanan teknolojik gelişim de bu sürece katkı sağlamıştır.

Kamu hesaplarının şeffaflıktan ve hesap verilebilirlikten uzak olması, PPBS uygulamasında stratejik önceliklere odaklanılamaması, PEB sisteminin tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanması, bütçe denetiminde çoğunlukla hukuki denetime ağırlık verilmesi nedenleriyle PPBS uygulamasının terk edilmesi ve yeni bir bütçe sisteminin oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Sonuç-çıkıtkı odaklı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin 1995 yılında Kamu Mali Yönetim Projesi ile başladığı söylenebilir. Bu projeyle beraber PEB sisteminin alt yapı unsurlarından olan tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve bütçe sınıflandırma modeli üzerine çalışmalar başlatılmıştır. Bu proje çerçevesinde detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmaya, uluslararası karşılaştırmalara, analiz yapılmasına, tüm kamu kurumlarına uygulanmasına imkân vererek hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın oluşturulmasını sağlayan “Analitik Bütçe Sınıflandırması” oluşturulmuştur. Analitik bütçe sınıflandırmasının, ilk kez 2004 yılından itibaren konsolide bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde ve 2006 yılından itibaren tüm kamu kurumlarında uygulanması sağlanmıştır. Böylece bütçe kod yapısı, uluslararası standartları ifade eden GFS (Devlet Mali İstatistikleri) ve AB’de uygulanan ESA (Avrupa Muhasebe Sistemi) kod yapısı ile uyumlu hale getirilmiştir. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi uygulaması ise 2004 yılından itibaren genel ve özel bütçeli tüm kamu idarelerinde başlatılmıştır.

Performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmaların hız kazanması ise 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 24 Aralık 2003’de Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK ile olmuştur. Bu Kanun ile Türkiye’de stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi resmen benimsenmiş ve pilot uygulamalar doğrultusunda 2006 yılından itibaren tüm kamu idarelerinde uygulanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile beraber bütçenin planlama, hazırlama, uygulama, raporlama ve denetim süreçlerini kapsayan tüm kamu kurumları için bütüncül bir performans bütçe modeli oluşturulmuştur. PEB aşamalarına ve araçlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemeler ise ikincil mevzuata bırakılmıştır.

PEB sisteminin tüm kamuda yaygınlaştırılması ve yerleştirilmesi için kamu kurumlarında Strateji Geliştirme Başkanlıkları kurulmuştur. Bu kapsamda genel itibariyle Strateji Geliştirme Başkanlıkları aracılığıyla; stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin uygulanması, bütçe kapsamının genişletilmesi, yeni bir iç kontrol

sisteminin oluşturulması, dış denetim kapsamının tüm kamu kurumlarını içine alacak şekilde genişletilmesi ve kamu mali yönetimi ve kontrolüyle ilgili temel yetki ve sorumluluklarının kamu kurumlarına devredilmesi çalışmaları yürütülmektedir.

Görüldüğü üzere Türkiye’de PEB sistemine geçişte 5018 sayılı Kanun kilit rol oynamış ve sisteme geçişi hızlandırmıştır. Sistemin alt yapı unsurları olan tahakkuk esaslı bütçe sistemine ve analitik sınıflandırmaya yönelik 1990’lı yılların sonunda başlayan çalışmalar söz konusu Kanun’dan sonra hızlı bir şekilde tamamlanarak sonuçlandırılmıştır.

2.2. Türkiye’de PEB Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

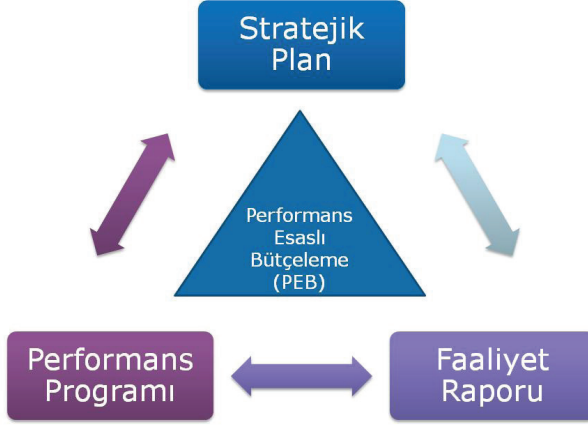
Türkiye’de orta vadeli mali planın, bütçe çağrısının, bütçe hazırlama rehberinin ve merkezi yönetim bütçe tasarısının hazırlanmasından sorumlu olan Maliye Bakanlığı, PEB sisteminin işleyişinde merkezde yer almaktadır. Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçesi kapsamında kaynak tahsisini yöneten kurum olması bakımından önem arz etmektedir ve yine sisteme yönelik kuralların belirlenmesinden, sistemin işleyişinden, geliştirilmesinden, bütçeleme sürecinde koordinasyonun sağlanmasından da sorumludur (Maliye Bakanlığı, 2004: 1-13)

PEB sürecinde aktif rol oynayan diğer Kurumlar ise Kalkınma Bakanlığı (eski adıyla DPT) ve Sayıştaydır. Kalkınma Bakanlığı stratejik planlama sürecinden, bütçe tekliflerine yön veren orta vadeli programın yayınlanmasından ve yatırım tekliflerinin kesinleştirilmesinden sorumludur. Bütçeleme sürecinin planlama kısmını yöneten Kalkınma Bakanlığı, stratejik planların oluşturulmasında da önemli rol oynamaktadır. Sayıştay ise kesin hesap denetimini ve performans denetimini gerçekleştirmektedir.

Bu kapsamda Sayıştay; merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştay, TBMM’ye sunduğu faaliyet raporları ve Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporuyla performans denetimini dış denetim birimi olarak yerine getirmektedir (Maliye Bakanlığı, 2006; 10-17. maddeler, Özen, 2008: 214).

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne raporlanmasıdır (5018 sayılı KMYKK, 2003: 68. madde). Yine mevcut sonuçlar kamuoyuna yansıtılarak şeffaflık sağlanmaktadır.

Şekil 2: Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Sisteminin Temel Araçları: Stratejik Plan, Performans Programı, Faaliyet Raporu



*Şekil yazar tarafından üretilmiştir.

Şekil 2’de görüldüğü üzere Stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin uygulamada “Stratejik Plan, Performans Programı ve Faaliyet Raporu” olmak üzere üç temel aracı vardır. Performans esaslı bütçelemede; temel belge olan stratejik plan çerçevesinde belirlenen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda oluşturulan faaliyetlere göre kaynak tahsisi yapılması amaçlanmaktadır.

PEB sisteminin etkili ve etkin çalışabilmesi için öncelikle stratejik planlamanın yapılması ve performans programının oluşturulması gereklidir. Stratejik planlama aşamasının ürünü olan stratejik plan ile orta vadeli planlama yapılırken, planın bütçe dönemi uygulayıcısı performans programlarıdır. Stratejik planlamanın sonucu ve performans planlama aşamasının ürünü olan performans programları, performans bütçenin hazırlanmasında temel belge niteliğindedir.

Performans hedefleri ve göstergeleri doğrultusunda faaliyetlerin izlenmesi ve değerlendirilmesi ise sistemde bütçe uygulama aşamasının sonucu ve performans ölçme ve değerlendirme aşamasının ürünü olan faaliyet raporları vasıtasıyla yapılmaktadır. Stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanan faaliyetler, bütçenin uygulama aşamasında ve sonrasında çeşitli teknikler kullanılarak ölçülmekte, analiz edilmektedir. Performans ölçme ve değerlendirme aşamasında yapılan izleme ve değerlendirme sonucu elde edilen bilgiler çerçevesinde faaliyet raporları vasıtasıyla durum tespiti yapılmakta ve söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler kamuoyuna açıklanmaktadır. Böylece şeffaflık ve hesap verilebilirlik temelinde mali disiplin sağlanabilmektedir.

Gerekli tespitler yapıldıktan sonra performans geliştirme işlemleri yapılmakta ve bu işlemlerin sonucunda geri bildirim verilmektedir. Stratejik planlama ile başlayan süreç performans geliştirme çalışmaları ve geri bildirim süreçleriyle tekrar başa dönerek mevcut stratejik plan çerçevesinde yeni bütçe dönemi için oluşturulacak performans programıyla, gerekiyorsa stratejik plan revizesiyle, zamanı geldiyse yeni stratejik plan dönemi hazırlık çalışmalarıyla devam etmektedir. PEB sistemi, böylece içerisindeki girdileri, ölçülebilen değerler aracılığıyla çıktı ve sonuçlara dönüştürürken sürekli gelişimi ve dinamizmi esas almaktadır.

2.3. Türkiye’de Uygulanan PEB Sisteminin Uygulanabilirliğini Etkileyen Unsurlar ve Çözüm Önerileri

Uygulamada stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisi yapılarak etkililik, bu amaç ve hedeflere en az maliyetle ulaşılması sağlanarak etkinlik ve verimlilik sağlanması hedeflenmektedir.

Türkiye’de stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin uygulanmasıyla beraber kurumlarda zaman içerisinde performans verileri ve stratejik planlama önem kazanırken hedef belirleme kültürü oluşmuş, mali disiplinin yanında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin değeri artmıştır. Bu ise gelecekte performans yönetiminin ve mali yönetimin birbirine entegre olma sürecini kolaylaştıracak bir husustur.

Diğer taraftan sistemin uygulanabilirliğinin tam olarak sağlanması için öncelikle:

✓ Halen uygulamada geleneksel olarak gerçekleştirilen kaynak tahsisinin en azından yarı kamusal mal ve hizmetlerde, işgücü politikalarında performans değerlendirmeleri doğrultusunda yapılması,

✓ Kamuda statüye değil performansa dayalı bir ücret sisteminin oluşturulması, en azından performansı yüksek olan çalışanlara ve sektörler ek avantajlar sağlanması,

✓ İdarelerde performans esaslı bütçeleme ile ilgili farkındalık oluşturulması, personelin ve yöneticilerin PEB sistemine inanması, performans gösterge/ölçüt ve hedeflerinin ölçülebilir, sağlıklı olarak idarelerin amaçlarını ve hedeflerini yansıtır şekilde seçilmesi, yöneticilere hesap verilebilirlik çerçevesinde amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak üzere kaynak tahsisinde esneklik tanınması,

✓ Yöneticilerde ödeneklerinin azaltılmasına, icraatlarının manipüle edilmesine ya da kamuoyunda başarısızlık algısının oluşacağına yönelik kaygıların giderilmesi için kendilerine güvence verilmesi, kamuoyunun sonuçlar çerçevesinde tam olarak bilgilendirilmesi, performans hedeflerinin belirli, ölçülebilir, başarılabılır, ilgili ve süreli (SMART; Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound) olarak belirlenmesi,

- ✓ Seçilmiş yöneticiler için bütçeleme akılcı olmaktan ziyade politik olabilmektedir. Bu riskin azaltılması için gerekli önlemlerin alınması,
 - ✓ Pratikte PEB sisteminin hesap verilebilirlik çerçevesinde amaç ve hedeflere ulaşma doğrultusunda, kaynak tahsisinde yöneticilere verdiği esnekliğin uygulamada kötüye kullanılmamasının gözetilmesi,
 - ✓ Performansı gözetilirken dış etkilerin de göz önünde tutulması, kurumların kendi içerisinde kaynaklanmayan performans düşüklüğünün de gözetilmesi,
 - ✓ Performans bilgi sistemi kapsamında ortaya çıkan güçlüklerin; merkezi, ayrıntılı verileri içeren, birim başına maliyeti düşürebilecek, pratik işleyen ve yüksek kalitede bir bilişim mekanizması vasıtasıyla aşılması,
 - ✓ Yöneticiler ve kanun koyucular arasındaki iletişimin artırılması ve liderlerin sistemi sahiplenmesi,
 - ✓ Kalitenin ön planla tutulduğu alanlarda ölçütlerin kaliteyi de yansıtacak şekilde belirlenmesi,
 - ✓ Performans kültürünün yerleşik kılınması ve sadece yöneticilerin değil tüm paydaşların performans sonuçlarına güvenmesi,
 - ✓ Hedeflerin geniş tabanlı bir uzlaşa sonucu açık, gerçekçi olarak oluşturulması,
 - ✓ Performans ölçümünün karmaşık, maliyetli ve zor bir uygulama olmaktan çıkarılması,
- gerekmektedir.

3. ALTERNATİF MODELLER: PERFORMANS SÖZLEŞMESİNE DAYALI PEB SİSTEMİ VE BÜTÇE FORMATINA DÖNÜŞTÜRÜLMÜŞ PEB SİSTEMİ

Dünyada uygulanan PEB sistemleri göz önüne alındığında standart bir yapının olmadığı ve sisteme geçiş yapan her ülkenin kendi yapısal koşullarına göre farklı bir yöntem ve model uyguladığı görülmektedir. Fakat bu farklı uygulamalar incelediğinde genel kabul gören üç farklı yöntem ve yine üç farklı model uygulaması ortaya çıkmaktadır.

Buna göre; performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi, bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi ve stratejik plana dayalı PEB sistemi olmak üzere üç farklı model; sunuma yönelik bütçeleme yöntemi, performans bilgisine dayalı bütçeleme veya dolaylı bağlantı yöntemi ve doğrudan bağlantı yöntemi olmak üzere üç farklı yöntemle uygulanmaktadır. Sisteme geçiş yönünde düzenleme yapmış olan tüm ülkelerde ortak payda ise performans değerlendirmelerinin kaynak tahsisine temel oluşturmasıdır.

Bu bölümde İngiltere uygulaması çerçevesinde performans sözleşmesine dayalı PEB sistemi ve Hollanda uygulaması çerçevesinde bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi yer almaktadır.

3.1. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sistemi: İngiltere Uygulaması

İngiltere’de performans esaslı bütçe sisteminin temelleri 1980’li yılların başlangıcında atılmış ve bu çerçevede bazı düzenlemeler gerçekleştirilmişse de kapsamlı uygulamalar 1998 yılında başlatılmıştır (Hughes, 2008: 2).

İngiltere’de performans sözleşmelerine dayalı PEB sistemi tümden gelim (top-down) yöntemiyle (Noman, 2008: 3, Hughes, 2008: 3) uygulanmakta, yönetim ve bütçeleme kararları sonuç-çıktı odaklı olarak alınmaktadır. Performans sözleşmeleri Kamu Hizmet Sözleşmelerini (Public Service Agreement-PSA) ve Hizmet Sunum Sözleşmelerini (Service Delivery Agreement – SDA) kapsamaktadır.

3.1.1. İngiltere’de PEB Sisteminin Gelişimi

İngiltere’de performans esaslı bütçeleme süreci 1998 yılında yürürlüğe giren Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR) ve Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) ile resmen başlatılmıştır. İngiltere’de performans çerçevesine ilişkin herhangi bir çerçeve kanun ve yasal düzenleme bulunmamakla (Noman, 2008: 6) birlikte sonuç-çıktı odaklı bütçeleme sistemine geçiş sürecinin genel görünümü aşağıda yer almaktadır:

- 1982 - Mali Yönetim İnisyatifi Programı (Fiscal Management Initiative-FMI),
- 1988 - Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Raporu,
- 1996 - Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu (Civil Service Management Code),
- 1998 - Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR)
- 1998 - Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA)
- 1998 - Finansman Kanunu (Code for Fiscal Stability, CFS)
- 1999 - Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna Yönelik ‘Beyaz Kitap
- 2000 - Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreement – SDA)
- 2000 – Devlet Kaynakları ve Hesapları Yasası (Government Resources and Accounts Act, GRA Act 2000).

İngiltere’de 1982 yılında yürürlüğe giren Mali Yönetim İnisyatifi Programı (Fiscal Management Initiative-FMI) vasıtasıyla kamu kurumlarında hesap verilebilirlik çerçevesinde yöneticilerin amaçlarını, hedeflerini daha rahat gerçekleştirmelerini

sağlama amacıyla yöneticilere kaynak tahsisinde esneklik tanınmış ve 1996 yılında yürürlüğe giren Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu (Civil Service Management Code) ile çalışanların performanslarının en iyi çalıştıkları birimce değerlendirileceği düşünülerek ücret ve değerlendirme yetkileri alt birimlere devredilmiştir (Özen, 2008: 107-108). Bu Kanun’la beraber kamu kurumlarına kendi personel ve ücret politikalarını belirleme hususunda yetki ve sorumluluk verilmiştir.

PEB sisteminin uygulanmasının temel unsurlarından biri olan Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review-CSR) bir önceki yıl gerçekleştirilen ve mali disiplinin, istikrarın, sürdürülebilirliğin, saydamlığın, hesap verilebilirliğin amaçlandığı mali reformların (Code for Fiscal Stability) sonucu olarak 1998 yılında uygulanmaya başlamıştır (Henderson vd., 2004: 408-409). CSR, reform kapsamında orta vadeli harcama planlarının gerçekleştirilme aracı olarak belirlenirken, sonuççıkı odaklı bütçeleme sisteminin aracı ise Kamu Hizmet Sözleşmesi (PSA) olmuştur. Üç yıl için hazırlanan CSR ilerleyen yıllarda orta vadeli harcama planına uygun olarak yayınlanmaya devam etmiştir (Hughes, 2008: 4).

1998 yılında uygulamaya sokulan CSR vasıtasıyla kaynakların öncelikli amaçlara tahsisi, gereksiz harcamaların önlenmesi, birimler arasındaki işbirliğinin teşviki ve kamu hizmet sunumunun geliştirilmesi amaçlanmıştır (Noman, 2008: 3). Böylece orta vadeli harcama planlarının, kamu harcamaları ve performans yönetimi kapsamında, gerçekçi ve etkili olması sağlanacaktır.

1998 yılından itibaren her bir merkezi kamu idaresinde uygulanmak üzere söz konusu amaçları gerçekleştirmek için, amaçları ve ölçülebilir hedefleri içeren Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) yayınlanmıştır (Hughes, 2008: 4-5). Bu sözleşmelerde, ilgili idarenin bütçe dönemine ilişkin orta ve uzun vadeli amaçları ve ölçülebilir hedefleri ortaya konulmaktadır.

Sistemin izlenmesinin denetiminin sağlanması amacıyla 1998 yılında, Finansman Kanunu (Finance Act) çıkarılmıştır. Bu Kanun ile Hazine (HM Treasury) Parlamenteoya her mali yıl için Kesin Hesap Kanunu (Pre-budget Report - PBR) ve Borç Yönetimi Raporu sunma, ayrıca Yıllık Mali Durum ve Bütçe Raporu (Financial Statement and Budget Report - FSBR) ile Yıllık Ekonomi ve Mali Strateji Raporu (Annual Economic and Financial Strategy Report - EFSR) yayınlama yükümlülüğü altına girmiştir (Özen, 2008: 109). Daha çok denetime yönelik olarak çıkarılan Kanun kapsamında yayınlanan raporlarla şeffaflığa ve hesap verilebilirliğe katkı sağlanmaktadır.

1999 yılında yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde uzun vadeli değişim programının ana çizgilerini içeren Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna yönelik Beyaz Kitap (Modernizing Government White Paper) yayınlanmıştır. Rapor, performansa dayalı ücret uygulamasının yaygınlaştırılmasına, uzun vadeli amaç ve hedeflerin somutlaştırılmasına, kamu hizmet sunumunun geliştirilmesine yönelik hususları kapsamaktadır (Özen, 2008: 109).

2000 yılına gelindiğinde ikincisi yapılan CSR sonucu kamu yönetim sisteminde bir değişiklik yapılarak kamu hizmet sözleşmelerinin (PSA) tamamlayıcı bir aracı olarak Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements- SDA) uygulamaya konulmuştur (Ellis ve Mitchell, 2002: 116). PSA sonuç-çıktı odaklı olarak amaç ve hedefleri gösterirken, SDA’lar hedeflerin nasıl gerçekleştirileceğini gösteren detaylı bilgiler içermekte ve PSA hazırlama yükümlülüğü bulunmayan küçük birimlerce PSA yerine kullanılmaktadır (Kristensen vd., 2001: 25-26). Aynı zamanda 2000 yılında getirilen GRA yasası ile PEB sisteminin alt yapı unsurlarından olan tahakkuk esaslı bütçeleme temel prensipleri belirlenmiştir (Henderson vd., 2004: 408).

3.1.2. İngiltere PEB Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

İngiltere’de performans bütçe sürecini tanımlayan bir kanun ve kanuni bir düzenleme bulunmamasına rağmen bütçenin hazırlanmasına yönelik kuralların belirlenmesinden, sistemin geliştirilmesinden ve bütçeleme sürecinde koordinasyonun sağlanmasından Hazine (Treasury) sorumludur (Noman, 2008: 2, 6). Tüm performans sözleşmeleri ve bakanlık hedefleri Hazine ile uzlaşarak belirlenmektedir. PEB sürecinde performans bilgisinin oluşturulmasında ve ölçümünde Hazineye; Kabine Ofisi, Ulusal Denetim Ofisi, Denetim Komisyonu ve Ulusal İstatistik Ofisi yardımcı olmaktadır (Noman, 2008: 3).

Sözleşmeye dayalı PEB sisteminin tümünden gelim (top-down) yoluyla uygulandığı İngiltere’de 1998 yılında yürürlüğe giren Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR) ve Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) PEB sisteminin temellerini oluşturmaktadır. Orta vadeli harcama sistemine geçişi ifade eden CSR vasıtasıyla orta ve uzun vadeli planlama yapılırken, PSA’lar aracılığıyla sözleşmelere konu olan hizmetlerin ve bakanlıkların performansı ölçülmektedir. 2000 yılında PSA sözleşmelerinin tamamlayıcı bir unsur olarak Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements- SDA) ve Yerel Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Local Service Delivery Agreements- LSDA) uygulamaya konulmuştur.

Sistemin temelini oluşturan Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR) Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement - PSA) ve Hizmet Sunum Sözleşmesi (Service Delivery Agreements - SDA) aşağıda detaylı olarak incelenmektedir.

Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR)

1998 yılında PSA ile beraber uygulamaya konulan kapsamlı harcama incelemesi (CSR), Hazine koordinesinde hükümetin öncelikli amaç ve hedefleri doğrultusunda kamu kaynaklarının tahsis sürecinin çerçevesini ifade etmektedir.

CSR kapsamında kamu kurumları üç yıllık bir harcama planı ve kamu hizmet sözleşmesi (PSA) hazırlamaktadır (Hughes, 2008: 4). Kamu kurumlarının bütçelerini orta vadeli olarak oluşturması ve sorumlu oldukları kaynak tahsisini etkili, etkin ve verimli olarak yapmaları gerekmektedir.

1998 yılında uygulamaya sokulan CSR ile; kaynakların öncelikli amaçlara tahsisi, gereksiz harcamaların önlenmesi, birimler arasındaki işbirliğinin teşviki ve kamu hizmet sunumunun geliştirilmesi amaçlanmıştır. 1998 yılından itibaren periyodik olarak yayınlanan CSR’ler vasıtasıyla İngiltere’de performans esaslı bütçeleme süreci gelişmiştir.

2007 yılına gelindiğinde yayınlanan CSR vasıtasıyla performans esaslı bütçe sistemine yönelik olarak geleceğe dönük, ilerici düzenlemeleri kapsayan yenilikler yapılmıştır (Noman, 2008: 15).

Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) ve Hizmet Sunum Sözleşmesi (Service Delivery Agreements – SDA)

1998 yılında uygulamaya konulan kapsamlı harcama incelemesinin (CSR) uygulayıcısı olan kamu hizmet sözleşmeleri (Public Service Agreement-PSA) yürütme organı temsilcisi (bakan) ve hizmeti sunacak kurum yöneticisi arasında yapılmaktadır.

CSR gibi üç yıllık yapılan PSA’lar vasıtasıyla önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaştıracak hizmetlerin sunumuna yönelik orta vadeli bir anlaşma yapılmaktadır (Hughes, 2008: 1). Hesap verilebilirliğin sağlanması için önemli bir araç olan PSA’lar sonuç-çıkı odaklı olarak düzenlenmektedir.

PSA’ların çerçevesi 2002 yılında; bakanlığın var oluş gerekçesinin ifade edildiği bir amaç bildirim, bakanlık tarafından başarılması amaçlanan sonuç-çıkı odaklı stratejik hedef bildirim, hedeflerin altında yer alan spesifik, ölçülebilir, başarılabılır, ilgili ve tam zamanlı sonuç-çıkı odaklı performans hedeflerinin bildirim ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesinden sorumlu olanların belirlenmesini kapsayan dört temel prensip etrafında belirlenmiştir (Noman, 2008: 4). İleriki yıllarda bu prensiplere çağın gerekleri doğrultusunda yenileri eklenmiştir. Bu kapsamda 2004 yılında performans ölçümünün daha sağlıklı yapılması ve vatandaş beklentilerinin karşılanması yönünde düzenlemeler PSA kapsamına alınmıştır.

2007 yılına gelindiğinde yayınlanan CSR vasıtasıyla performans esaslı bütçe sistemine yönelik olarak geleceğe dönük, ilerici düzenlemeleri kapsayan yenilikler yapılmıştır. Bu yenilikler (Noman, 2008: 15-16);

- Vizyoner bakış açısıyla, bakanlık bazında değil konu bazında hazırlanan 30 yeni ve modern PSA’nın düzenlenmesini,
- Her kamu hizmet sözleşmesi (PSA) için bir hizmet sunum sözleşmesi (SDA) düzenlenmesini,
- Hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla izleme ve değerlendirmenin etkin hale getirilmesine yönelik düzenlemeleri,

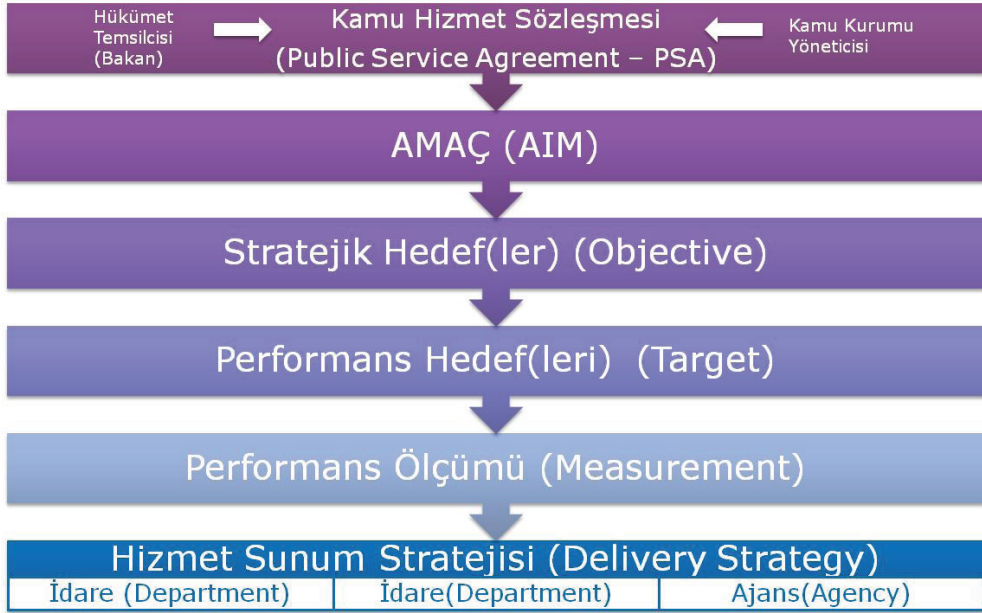
- Performans verilerinin temel nitelikte, yüksek kaliteli, amaca uygun, tam zamanlı olması ve gereksiz iş yükünün kaldırılması amacıyla performans sonuçlarına veri teşkil eden bilgilerin %30 oranında azaltılarak sadeleştirilmesini,
- Her bir kamu kurumunun kurumsal stratejik hedef (Departmental Strategic Objective –DSO) belirlemesini,
- Doğrudan hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla vatandaş odaklı bir anlayış çerçevesinde çağın gereklerine uygun olarak; yerel makamlarla iletişim halinde, vatandaşların deneyimleri dikkate alınarak hizmet sunulmasını, içermektedir.

Ülkede PEB sisteminin uygulanmasında önemli bir yere sahip olan PSA, hükümet temsilcisi olan bakanın ilgili kurum yöneticisiyle kamu hizmet sözleşmesi yapmasıyla başlamaktadır. Söz konusu sözleşmeler ile yetkililer belirli kaynaklarla sözleşmede belirlenen çıktılarına-sonuçlarına ulaşmak için taahhüt altına girmektedir.

Bu sözleşmede öncelikle kurumun var oluş nedenini ortaya koyan bir amaç ifade edilmektedir. Belirlenen amaca uygun olarak stratejik hedefler belirlenir. Bu hedefler geleceğe dönük, sonuç-çıktı odaklı olarak kurumun başarmayı arzuladığı hedefleri ifade etmektedir. Hedef bildiriminden sonra spesifik, ölçülebilir, başarılabılır, uygun ve tam zamanlı performans hedeflerinin belirlenmesi yer almaktadır (Noman, 2008: 8).

Performans hedeflerinin bu gösterge ve ölçütler çerçevesinde belirlenmesi izleme ve değerlendirme açısından kritik öneme sahiptir. Söz konusu hedeflere ne derecede ulaşıldığının tespiti sistemin izleme ve değerlendirme aşaması olan performans ölçümü ile yapılmaktadır. İzleme ve değerlendirme genellikle üç ayda bir sistematik olarak Hazine tarafından gerçekleştirilmektedir.

Şekil 3: Kamu Hizmet Sözleşmesi (Public Service Agreement- PSA) ve Hizmet Sunum Sözleşmesi (Service Delivery Agreements – SDA)

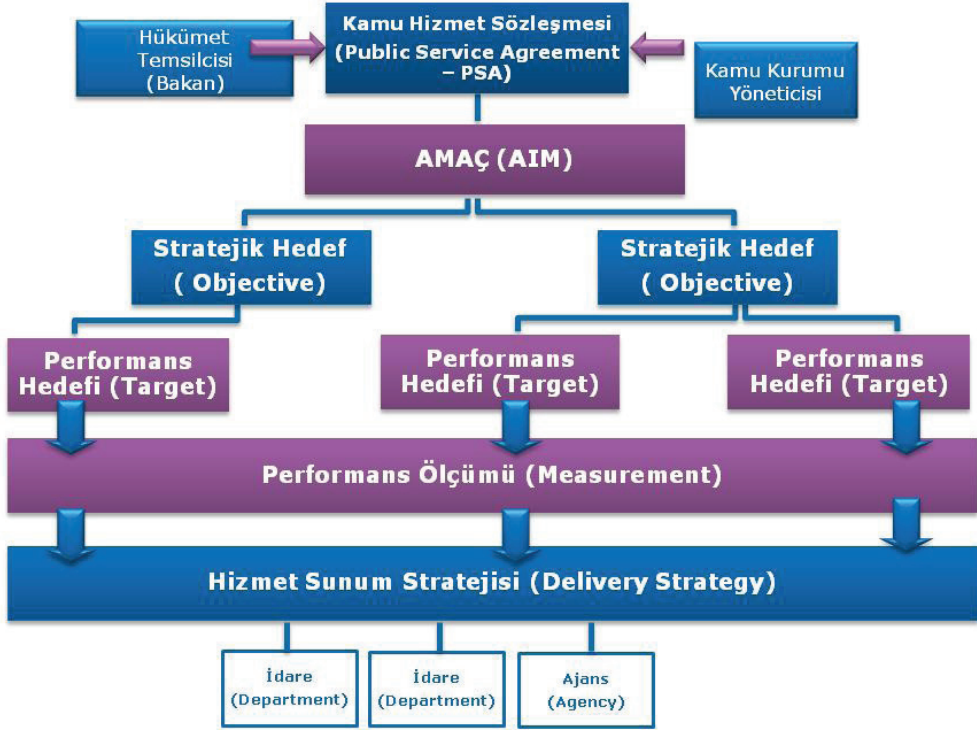


Kaynak: Hughes, 2008: 5’ten türetilmiştir.

Birimlerce performans ölçümü aşamasında hedeflerin nasıl ölçüleceğini içeren teknik bir not hazırlanmakta ve bu not yayınlanmaktadır. Hedeflere nasıl ulaşılacağı ise birimlerin hazırlayacakları hizmet sunum stratejisi ile belirlenmektedir. Bu sürecin şematize edilmiş hali Şekil 3 ve 4 vasıtasıyla gösterilmiştir.

Hizmet sunan idare ve ajanslara ilişkin olarak hazırlanan hizmet sunum stratejileri vasıtasıyla performans hedeflerinin başarılması doğrultusunda hizmetler üretilmektedir. PSA’ların tamamlayıcı bir unsur olan hizmet sunum sözleşmesi (SDA) ilk defa 2000 yılında yayımlanmıştır. 2007 yılından itibaren ise her bir kamu hizmet sözleşmesi için SDA yapılması öngörülmüştür. Kurumların PSA’larında yer alan hedefleri nasıl gerçekleştireceklerinin ifade edildiği SDA’larda hizmet sunumuna ilişkin bilgilere ve hizmet sunumunu etkileyebilecek dışsal faktörlere yer verilmektedir. Ayrıca PSA hazırlama yükümlülüğü olmayan küçük çaplı kamu kurumları da SDA hazırlamaktadır.

Şekil 4: İngiltere’de Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modeli: Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement – PSA)



Kaynak: Hughes, 2008: 5'ten türetilmiştir.

İngiltere’de PSA sözleşmelerine dayalı PEB sistemi ile başta hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın artırılmasının yanında hizmet sunumunda vatandaş odaklı bir anlayış çerçevesinde hareket edilmesi, kurumların ve hizmetlerin performanslarının ölçülmesi, iyi uygulamaların teşvik edilmesi, amaç ve hedeflerle ilgili olan hizmetlerin üretilmesi, yetkilerin ve sorumlulukların merkezden alt birimlere kaydırılması ve yerel katılımın sağlanması hedeflenmektedir.

Sistem periyodik yapılan kapsamlı harcama değerlendirmeleri (CSR) doğrultusunda çağdaş ve dinamik tutulmaya çalışılmaktadır. Kaynak tahsisinde hesap verilebilirlik çerçevesinde kurum yöneticilerine amaç ve hedeflerin yer aldığı sözleşmeler aracılığıyla verilen yetki sonucunda ödüllendirme ve cezalandırma söz konusudur. Bu durum ülkede uygulanan performans dayalı ücret düzenlemesinin bir uzantısıdır. Ülkede performans bilgileri kaynak tahsisinde doğrudan kullanılmamakta fakat kurumların performans sonuçları doğrultusunda kaynaklarda kısıntıya gidilebilmektedir (Noman, 2008: 9).

PEB sisteminin resmen başladığı 1998 yılında PSA sayısı 300’den fazlayken 2007 yılına gelindiğinde bu sayı 30’a indirilmiş ve tüm PSA’ların pratikte sonuç-çıktı odaklı olması sağlanmıştır (Hughes, 2008: 9). Yine bu süreçte performans hedeflerinin kalitesi artırılarak güvenilirlikleri artırılmıştır. 2007 yılı CSR revizesi sonuç-çıktı odaklılığı sağlamak amacıyla özellikle PSA’ları ve performans hedeflerinin temel nitelikte ve az sayıda olmasını sağlamıştır. Karar vericilerin zamanının harcanmaması ve gerçekçi ve ulaşılabilir hedeflere odaklanması amaçlanmıştır.

3.1.3. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi

Performans sözleşmesine dayalı modelin Türkiye’de uygulanabilirliğinin başarılı olması öncelikle doğrudan bağlantı yöntemi aracılığıyla uygulanmasına bağlıdır. Böylece kaynaklar performans sonuçları çerçevesinde dağıtılabilecektir.

Performans sözleşmesine dayalı modelin en iyi uygulama örneklerinden birisi olan İngiltere örneği temelinde incelediğimizde, kaynak tahsisinin Türkiye’de olduğu gibi halen birçok alanda geleneksel yöntemlerle yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR) çerçevesinde hazırlanan Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement- PSA) vasıtasıyla sözleşmelerin temelini oluşturan performans hedeflerinin ve bunların sonuçlarının etkinliği günden güne kaynak tahsisinde ve yönetici seçiminde artmaktadır.

Türkiye’de de öncelikle hükümet programları ve orta vadeli planlar çerçevesinde kamu hizmet sözleşmelerine benzer, ülkenin yasal mevzuatına ve yapısal değişkenlerine göre şekillendirilecek performans sözleşmeleri vasıtasıyla bu model uygulanabilir. Sözleşmeler, hükümet temsilcisi ile Kurum yöneticisini ya da 5018 sayılı Kanun kapsamında sayılan tüm harcama yetkililerini de içerecek şekilde düzenlenip, uygulanabilir.

Sözleşmede yer alacak olan performans hedef ve göstergelerinin belirli, ölçülebilir, az sayıda, sonuç-çıktı odaklı ve zamana dayalı şekilde sözleşmelerde yer alması gerekmektedir. Aksi takdirde sözleşmeye yazılacak çok sayıda hedef ve gösterge pratikte etkinsiz olacaktır. Böylece ilgili kurum ve kuruluşların yöneticilerinin performansları doğrultusunda görevlerini yürütmeleri sağlanabilir.

Bunların yanında performans sonuçları değerlendirilirken sonuçların manipüle edilmemesi, politika kararlarının bu çerçevede alınması ve bu sonuçlar çerçevesinde gerekirse yaptırım uygulanması sistemin etkinliğini arttıracaktır.

Diğer taraftan yukarıda sayılan hususlar stratejik planlamaya dayalı model içerisinde de uygulanabilirse Türkiye’deki PEB sisteminin etkinliği artacak ve farklı bir model uygulanması ancak sistemin etkinliğinin daha çok artırılması anlamında tartışmaya açılacaktır.

Bu bağlamda ülkenin yapısal koşulları göz önüne alındığında; performans hedeflerinin ve göstergelerinin az sayıda ve sonuç odaklı belirlenmesi, performans sonuçlarının değerlendirilmesi ve performans sonuçlarının daha görünür kılınarak sonuçlar doğrultusunda politika üretilmesi, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltması yönlerinden performans sözleşmesine dayalı PEB modelinin stratejik planlamaya dayalı modele daha uygulanabilir, etkin ve etkili olacağı düşünülmektedir. Yine performans sözleşmeleri, kaynak tahsisinde yöneticilere esneklik tanınması ve kaynak tahsisinde yöneticilere verilen esnekliğin uygulamada kötüye kullanılmamasının gözetilmesi hususlarında dolaylı olarak PEB sisteminin uygulanabilirliğini ve etkinliğini arttıracaktır.

3.2. Hollanda’da Uygulanan PEB Sistemi

Program bütçenin politika odaklı (policy-oriented) şekilde bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemi olarak uygulandığı Hollanda’da gerçekleştirilen reformlarla girdi odaklı bütçe anlayışından, sonuç-çıkı odaklı bir bütçe anlayışına geçilmesi amaçlanmıştır (Debets, 2007: 4).

2001 yılında ilk sonuç-çıkı odaklı bütçenin Parlamento’ya sunulduğu (Kristensen vd., 2001: 23) Hollanda’da uygulanan PEB sisteminin gelişimi ve sistemin işleyişi aşağıda detaylı olarak anlatılmaktadır.

3.2.1. Hollanda’da PEB Sisteminin Gelişimi

1970’li yıllardan itibaren yıllık performans bilgilerinin bütçe belgesinde kullanıldığı (Kristensen vd., 2001: 22) ülkede hesap verilebilirliğin, etkinliğin ve şeffaflığın artırılması amacıyla özellikle bütçe açıklarının yüksek seviyelere ulaştığı 1980’lerden itibaren çeşitli reformlar yapılmıştır (Debets, 2007: 2). İlk sonuç-çıkı odaklı bütçe ise 2001 yılında Parlamento’ya sunulmuştur.

Performans bilgisinin bütçeleme sürecinde kullanılması Hollanda için yeni değildir. 1970’li yılların ortalarında Finansman Kanunu’nda (Financial Law-Comptabiliteitswet) yapılan düzenlemeyle Bakanlıkların uygun ve yararlı olabilecek performans bilgisini edinmeleri ve kullanmaları zorunluluğu getirilmiştir (Van Nispen ve Posseth, 2006: 41). Ancak kamu görevlilerinin yeterli bilince sahip olmaması ve sonuçları yanlış yönlendirmesi neticesinde yapılan düzenleme sonuç vermemiştir. Performans bilgisinin bütçeleme sürecinde kullanılmasına yönelik bu çabalar, bütçe yapısında değişikliğe neden olmamış ve bütçe sistemi eskiden olduğu gibi girdi bütçesi şeklinde uygulanmaya devam etmiştir (Van Nispen ve Posseth, 2006: 41-42).

1980-2000 yılları arasında mali alanda gerçekleştirilen iki temel reformla şeffaflığın ve etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. 1985-1993 yılları arasında gerçekleştirilen Muhasebe Sistemi Operasyonu (Accounting System Operation-Operatie Comptabel Bestel) ile artan bütçe açıklarının, kamu harcamalarının önüne geçilmesi, merkezi yapının yetki ve sorumluluklarının alt birimlere dağıtılmasıyla ademi merkeziyetçi hale getirilmesi hedeflenmiştir (Debets, 2007: 3).

Bu çerçevede tüm devlet yapısını kapsayan bilgisayar destekli bir bütçe konsültasyon sistemi oluşturulmuştur. Böylece birimler arasındaki koordine daha kolay ve sağlıklı bir şekilde sağlanırken yetki ve sorumlulukların devri hususunda aşama kaydedilmiştir. Ayrıca politika yöneticileri bu düzenlemeden önce sadece politika yönetiminden sorumlu tutulurken, bu düzenlemeyle hem politikaların hem de kaynakların yönetiminden sorumlu tutulmuşlardır (Debets, 2007: 3).

1999 yılında gerçekleştirilen Politika Odaklı Bütçeleme ve Hesap Verilebilirlik (The Policy Budgets and Policy Accountability operation, VBTB, Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) reformu PEB kapsamında yapılan en önemli reform hareketidir. Reform meyvesini 2001 yılında ilk kez tam anlamıyla sonuç odaklı bütçenin çıkarılmasıyla vermiştir.

Söz konusu reformla beraber bütçe belgesinin daha şeffaf ve politika odaklı olması sağlanmıştır. Parlamento politikaları, hedefleri ve mali kaynaklar arasında daha güçlü bir bağ kurulması ve hesap verilebilirlik sağlanmıştır. Diğer bir ifadeyle mecliste odaklanılan politikalar doğrultusunda kaynak tahsisi yapılırken, araçlardan daha çok politika sonuçlarına odaklanılmıştır.

VBTB ile beraber yöneticilerin, meclis tarafından belirlenen politikalara ve onların stratejik hedeflerine ulaşmalarında esneklik ve meşruiyet sağlanmıştır. Bu amaçlara ulaşmak için politika yöneticilerine kaynak tahsisi hususunda esneklik tanınarak sonuçların önemi ortaya konmuştur.

VBTB reformuyla Parlamentoda oluşturulan kararların hayata geçirilmesini sağlayan programlara yapılacak kaynak tahsisinin alınan politik kararlar ve performans sonuçları doğrultusunda yapılması ve politika sonuçlarına, çıktılarına odaklanması sağlanmıştır. Buna göre sistemde ilk olarak; neyin, nasıl ve ne kadar maliyetle başarılmak istendiği analiz edilmiştir (Van Nispen ve Posseth, 2006: 44). Ayrıca amaç ve hedeflerin izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla hazırlanan yıllık raporlar vasıtasıyla başarılmak istenen amaçların planlanan faaliyetler ve maliyetlerle ne düzeyde gerçekleştirildiği tespit edilmiştir. Bu kapsamda tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin kullanılmasının gerekliliği ortaya çıkmış ve 2006 reformuyla muhasebe sistemi tahakkuk esaslı hale getirilmiştir.

Bu reform sürecinde PEB sisteminin alt yapı unsurları oluşturularak sistemin etkin çalışması sağlanmıştır. Reform süreci ülkenin performans bilgisini bütçelemede kullanmasına alışkın olmasına rağmen kolay olmamış, reformla getirilen yeni bütçeleme sisteminin yerleşmesi uzun çalışmalar ve zaman sonucu olmuştur.

Ülkede uygulanan yeni bütçeleme sistemiyle ilgili olarak IMF; yapılan reformlarla hesap verilebilirliğin, saydamlığın ve etkinliğin geliştirilerek kaynak tahsisinin politika amaç ve hedefleri doğrultusunda etkili olarak yapıldığını belirtmiştir (Debets, 2007: 7).

3.2.2. Hollanda PEB Sisteminin Yapısı ve İşleyişi

Ülkede bütçenin hazırlanmasına yönelik kuralların belirlenmesinden, sistemin geliştirilmesinden ve bütçeleme sürecinde koordinasyonun sağlanmasından Maliye Bakanlığı (Ministry of Finance) sorumludur (Debets, 2007: 3-4). PEB sürecinde rol oynayan diğer kurumlar Merkezi Planlama Bürosu, Parlamento ve Denetim Mahkemesidir (Sayıştay).

Tamamen bağımsız bir yapıda tüm politik partilerin görüşlerini gözeterek faaliyetlerini yürüten Merkezi Planlama Bürosu (CPB), Koalisyon Antlaşmalarında yer alan bütçe politikasının gelişiminde önemli rol oynarken, Denetim Mahkemesi (Court of Audit) diğer bir ifadeyle Sayıştay kesin hesap denetimini ve performans denetimini gerçekleştirmektedir. Bu denetimin üçte biri bütçenin kesin hesap denetimini içerirken kalan üçte ikisi mali kaynakların performansının denetimini içermektedir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 47, 57). Sistem içerisinde Parlatentonun görevi ise bütçeye veri teşkil eden politikaların oluşturulmasını ve bütçenin kabulünü içermektedir.

Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sistemini uygulayan ülkede, bütçe ile hedefler arasındaki bağlantı performans programı gibi ayrı bir doküman olmadan sağlanmaktadır. Ülkede politikalara ilişkin bilgiler bütçe dokümanlarının kendisine entegre edilerek, hedefler ile kaynaklar arasında ilişki kurmak için performans programlarına ihtiyaç duyulmamakta, bütçe dokümanın kendisi bu işlevi yerine getirmektedir. Ayrıca ülkede yöneticiler arasında isteğe bağlı performans sözleşmeleri de yapılmaktadır. Bu sözleşmelerin henüz herhangi bir yükümlülüğü bulunmamaktadır.

PEB sisteminin program bütçeleme sisteminin üzerine inşa edildiği ülkede 1999 yılında gerçekleştirilen VBTB reformuyla, performans bilgisinin sistemdeki öneminin artırılması ve politika odaklı bir anlayışın sisteme dâhil edilmesiyle, sonuç-çıkı odaklı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Yine bu reformla beraber yetki ve sorumlulukların alt birimlere devri ve amaçlara ulaşılması için hesap verilebilirlik çerçevesinde yöneticilere esneklik getirilirken şeffaflık ve etkinlik geliştirilmiştir.

PEB sisteminin programların üzerinden yürütüldüğü ve program bütçenin politika odaklı formunu ifade eden Hollanda PEB modelinde, politika oluşturulması ve uzun vadeli öncelik ve hedeflerin belirlenmesi sistemin yapısı gereği bütçe sürecini siyasi süreç ile bütünleştirmiştir.

Ülkede iktidara gelen yeni hükümetler, görevlerine başlarken yasal statüsü olmayan ancak siyasi olarak bağlayıcı özellik taşıyan “Koalisyon Antlaşması” ile dört yıl için; önceliklerin, bütçe gelir-gider limitlerinin, esnekliklerin, harcama limitlerinin, transferlerin, uzun vadeli amaçların ve hedeflerin açık ve somut bir biçimini ifade eden temel bütçe politikalarını ortaya koymaktadır (Blöndal ve Kristensen, 2002: 44-45). Bu durum, Hollanda’da performans esaslı bütçeleme süreçlerinin bürokrasiden uzak bir şekilde, şeffaf, hesap verilebilirlik temelinde etkin ve verimli olarak yürütülmesini sağlamaktadır.

Maliye Bakanlığının çok yıllık harcama tahminlerini en son veriler doğrultusunda güncellemesi ve bu verilere göre tahmin yapması ile Ocak ayında başlayan bütçe süreci Maliye Bakanı’nın Parlamentoya bütçeyi sunduğu Eylül ayının üçüncü Salı gününde idari kurumlar için bitmektedir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 49). Bu tarihten itibaren Parlamentonun bütçeyi 1 Ocak tarihine kadar kabul etmesini içeren Parlamento Kabul Süreci başlamaktadır (Blöndal ve Kristensen, 2002: 53).

Hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi amacıyla denetim çerçevesinde kurumsal yıllık raporlar hazırlanmaktadır. Bakanlıklar yıllık raporlarını her yıl 15 Mart tarihine kadar Maliye Bakanı’na göndermekte ve Bakan, Mart ayının sonunda, performans bilgileri de dâhil olmak üzere yıllık raporları Hollanda Denetim Mahkemesine sunmaktadır. Hükümet ve bakanlıklar yıllık raporlarını Parlamentoya da göndermektedir.

Bu süreç içinde barındırdığı, OECD ülkeleri içinde kendini eşsiz kılan Koalisyon Antlaşması ve Merkez Planlama Bürosu yapılanmalarıyla vatandaş odaklı hizmet sunumu anlayışıyla, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı güçlendirerek tüm OECD ülkeleri içinde başarılı bir PEB modelini ifade etmektedir.

Bütçeleme sürecinde öncelikle genel amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilebilmesini sağlayacak stratejik hedefler açık bir şekilde belirlenmektedir. Bu amaç ve hedefler SMART çerçevesinde somutlaştırıldıktan sonra; belirlilik, ölçülebilirlik, makul olma, gerçekçilik, tam zamanlılık ve ulaşılabilirlik özelliklerini haiz performans ölçütlerine dönüştürülmektedir (Van Nispen ve Posseth, 2006: 46-50). Böylece stratejik hedefler, amaçları yansıtırken performans göstergesi ve ölçütleri hedeflere veri teşkil etmektedir. Bu durum, izleme ve değerlendirme çerçevesinde politikaların başarısının sağlıklı şekilde ölçülebilmesini sağlamaktadır.

Tablo 1: Hollanda PEB Sisteminde Yanıtlanması Gereken Temel Sorular

BÜTÇE SORULARI	HESAP VERİLEBİLİRLİK SORULARI
Neyi başarmak istiyoruz?	Amaçlarımızı başardık mı?
Amacımıza ulaşmak için neler yapmalıyız?	Amaçları başarmak için yapılması gerekeni yaptık mı?
Amacımızı başarmanın maliyeti nedir?	Amaçlara ulaşılması için belirlediğimiz maliyet doğru çıkmış mıdır?

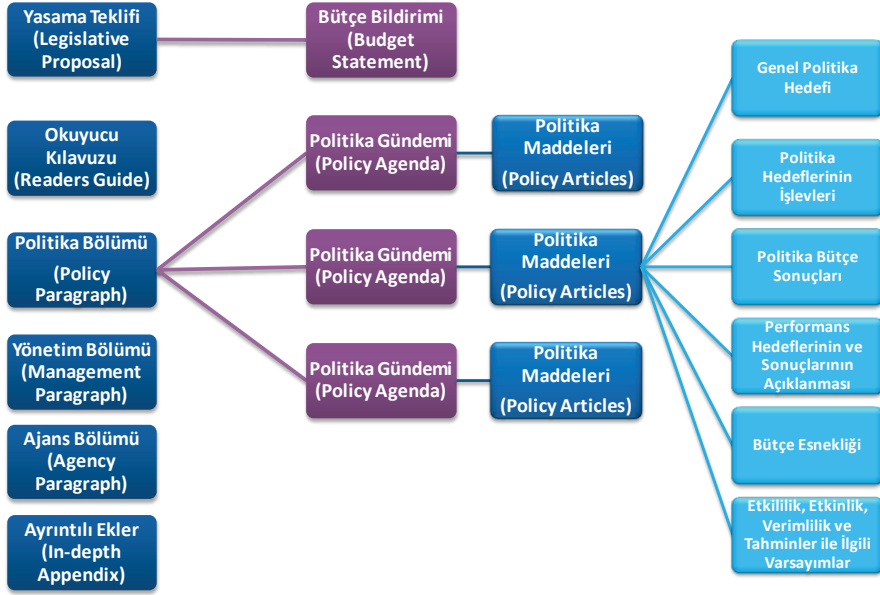
Kaynak: Van Nispenve Posseth, 2006: 44; Blöndal ve Kristensen, 2002: 72.

Hollanda PEB sisteminde; bütçe, politika kararları ve hesaplar arasında yakın ilişki kurulması ve amaç, hedef, kaynak, performans arasındaki ilişkinin güçlendirilmesinin sağlanması kilit unsurlardır (Van Nispen ve Posseth, 2006: 44). Bu unsurlar temelinde bütçe, politika odaklı bir hükümet belgesi haline getirilmektedir. Bunun sağlanması için bütçe sürecinde Tablo 1’de yer alan üç soruya yanıt verilmesi gerekirken, hesap verilebilirliğin sağlanması için de karşısındaki üç sorunun yanıtlanması gerekmektedir.

1990’ların sonunda PEB sistemine geçişte Hollanda’da, bütçenin yönetilebilirliğinin, anlaşılabilirliğinin ve ulaşılabilirliğinin artırılması amacıyla merkezi yönetim bütçesi, fonksiyonel kıyaslamaya izin veren analitik bir yapı çerçevesinde on üç bakanlıktan oluşturulmuştur (Van Nispen ve Posseth, 2006: 41).

Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sisteminin uygulandığı Hollanda’da bütçe belgesinin yapısı Şekil 5’te de görüldüğü üzere altı kısımdan oluşmaktadır. Yasama teklifi bölümü Parlamento’da onaylanacak olan tüm birimlere ait bütçe gelirlerini ve giderlerini içermektedir. Bütçe belgesinin yapısının anlaşılabilirliğinin sağlanması için belgeye ilişkin okuyucu rehberi düzenlenmektedir.

Şekil 5: Hollanda’da Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Modeli: Bütçe Belgesinin Yapısı



Kaynak: Van Nispenve Posseth, 2006: 42; Blöndal ve Kristensen, 2002:73'ten türetilmiştir.

PEB sisteminin işlerliğini sağlayan bölüm olan politika bölümü, politika gündemi ve gündemin içeriği doğrultusunda oluşturulan politika maddeleri olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Her Bakanlığın bir tane hazırlaması zorunlu olan ve on sayfadan uzun olmayacak şekilde hazırlanan politika gündemi, hükümet politikalarını ve bu politikaların başarılması için gerekli olan kaynakların tahsisini içermektedir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 74).

Her politika gündemi onun nasıl uygulanacağını ve işlevsel hale getirileceğini içeren politika maddelerini kapsamaktadır. Bu maddeler vasıtasıyla ilk olarak ilgili Bakanlığın ulaşmak istediği amacı somutlaştıran politika hedefi ortaya konulmaktadır. Sonrasında bu hedefin ölçülebilir bir şekilde nasıl işlevsel hale getirileceği açıklanmaktadır.

Sonraki bölüm olan politikanın bütçe sonuçları kısmında ise son iki yılın sonuçları ve bütçe dönemi dâhil olmak üzere gelecek dört yılın tahminleri ortaya konulmaktadır (Blöndal ve Kristensen, 2002: 74). Bu kısımda yer alan bilgiler, performans hedeflerinin ve sonuçlarının açıklandığı bir sonraki bölümdeki performans verileri ile desteklenmektedir.

Bütçe esnekliği kısmında harcamaların yasal zemini (kanunlar, uluslararası antlaşmalar, sözleşmeler vb.) ortaya konurken Parlamente’ye, yeniden tahsis edilebilir ödeneklerin belirli bir yüzdesinin tahsisine ilişkin yetki verilmektedir. Bu özellikle sonuç-çıktı odaklı bütçeleme’nin sonucu olarak belirlenen hedeflere ulaşılması için getirilen bir esnekliktir. Son kısımda ise makroekonomik performans, demografik değişimler, tüketim yapısı vb. örnek alınarak bütçe varsayımları özetlenmektedir (Blöndal ve Kristensen, 2002: 75).

Bütçe belgesinde politika bölümünden sonra yer alan yönetim bölümü; Bakanlığa bağlı bir ajansın, kuruluşun kurulması gibi beklenen başlıca yapısal, organizasyonel değişiklikler hakkında genel bilgiler içermektedir.

Ajans bölümü Bakanlığa bağlı ajanslar (kuruluşlar) hakkındaki temel finansal bilgileri içermektedir. Son bölüm olan ekler bölümü ise gerekli teknik bilgileri ortaya koymaktadır.

OECD ülkeleri arasında en başarılı PEB sistemi uygulayıcılarından biri olan Hollanda, bütçe ödeneklerini sonuçlara-çıktılara bağlamayı başarabilen diğer bir ifadeyle gerçek anlamda PEB sistemini uygulayan nadir ülkelerden biri olarak gösterilmektedir. Bu başarının ardında yatan en önemli nedenler; Koalisyon Antlaşmaları ve Merkez Planlama Bürosu’nun katılımcı yapısı ve sistemin bürokrasiyi olabildiğince dışarıda tutmasıdır.

1970’lerde kamu görevlilerinin performans bilgilerinin bütçe sürecinde kullanılması hususunda yaşanan olumsuzluklardan ders alan Hollanda, 1999 yılında gerçekleştirdiği reformda bu sorunu bürokrasiye süreçte daha az yetki ve sorumluluk vererek çözmüştür. Böylece PEB sisteminin uygulanabilirliğinin önündeki en önemli engellerden biri olan kamu yöneticilerinin sistemi benimsememesi, sonuçları manipüle etmesi sorunları aşılmış, doğrudan toplumun tamamını kapsamına alan bir yapı çerçevesinde bütçeleme süreci gerçekleştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle dolaylı olarak halkın tamamı bütçeleme sürecinde söz sahibi olabilmekte, bu durum da hizmetlerin şeffaflık ve hesap verilebilirlik temelinde daha kaliteli verilmesini zorunlu kılmaktadır. Söz konusu katılımcı yapı vatandaş odaklı anlayışı bütçeleme sürecine yerleştirmiştir.

3.2.3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Sisteminin Türkiye’de Uygulanabilirliğinin Değerlendirilmesi

Daha önce diğer modelde de ifade edildiği üzere bütçe formatına dönüştürülmüş modelin de Türkiye’de uygulanabilirliğinin başarılı olması öncelikle doğrudan bağlantı yöntemi aracılığıyla uygulanmasına bağlıdır. Böylece kaynaklar performans sonuçları çerçevesinde dağıtılabilecektir.

Bütçe formatına dönüştürülmüş modeli, en iyi uygulama örneklerinden birisi olan Hollanda örneği temelinde incelediğimizde; bütçe ile hedefler arasındaki

bağlantının, performans programı gibi ayrı bir doküman olmadan bütçe belgesi içerisinde yer alan “politika bölümü” aracılığıyla sağlandığını görüyoruz.

Türkiye’de de bütçe belgesi içerisinde yer alacak bir bölüm ile bütçe formatına dönüştürülmüş model, TBMM dâhilinde meclisteki tüm politik partilerin görüşlerini gözeterek faaliyetlerini yürüten ve kanunların etki analizinin yapılabileceği teknik bir birim aracılığıyla uygulanabilir. Bu kapsamda performans hedeflerinin ve amaçlarının geniş tabanlı bir uzlaşısı sonucu oluşturularak katılımcılığın artırılması, tüm performans sürecinin TBMM’de gerçekleştirilmesi, kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönlerinden stratejik planlamaya dayalı modele göre PEB sisteminin etkinliğini artıracaktır.

Diğer taraftan bu modelin Türkiye’de TBMM dâhilinde bütçe sürecinde uygulanması; iç dinamikler, yapısal nedenler, yoğunluk ve kapasite açısından uygun görünmemekte ve böyle bir modelin stratejik planlamaya dayalı model yerine uygulanmasının daha verimsiz sonuçlara neden olacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

OECD ülkelerinde uygulanan PEB sistemleri incelediğinde genel kabul gören üç farklı bütçeleme yöntemi (sunuma yönelik, performans bilgisine dayalı ve doğrudan bağlantı) ve yine üç farklı model uygulaması (performans sözleşmesine dayalı, bütçe formatına dönüştürülmüş ve stratejik plana dayalı) olduğu görülmektedir.

Bu makalede, Türkiye’de uygulanan stratejik planlamaya PEB sistemi modelinin yerine yukarıda ifade edilen alternatif bir model uygulanmasının, sistemin uygulanabilirliğini artırıp artırmayacağına ilişkin yanıt aranmış ve bu çerçevede stratejik planlamaya dayalı modelden farklı olarak performans sözleşmesine dayalı model kapsamında İngiltere ve bütçe formatına dönüştürülmüş model kapsamında ise Hollanda örnekleri incelenmiştir.

Bu çerçevede çoğu ülke uygulamasında olduğu gibi doğrudan bağlantı yöntemi ulaşılmaması gereken nihai bir sabit hedef kabul edilerek alt model alternatifleri olan performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş modeller öncü ülke uygulamaları ile ortaya konmuştur. Diğer taraftan PEB altyapısı temelinde doğrudan bağlantı yöntemi yerine, PEB’i kavrayamayan kurumlarda geçiş aşaması olarak ya da etkili olamayacağı görülen tam kamusal alanlarda (istihdam unsuru hariç), sunuma yönelik bütçeleme yöntemi veya dolaylı bağlantı yöntemi tercih edilebilir.

Planlama yönü ağır basan stratejik planlamaya dayalı modelin Türkiye’deki 10 yıllık uygulama pratiği göz önüne alındığında, kaynak tahsisinin halen geleneksel anlayışla yapıldığı buna rağmen stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin araçları olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu için ciddi miktarda fiziksel

ve beşeri sermaye harcanıldığı, bu araçların ve değerlendirmelerinin ise formalite olarak kaldığı görülmektedir. Bu çerçevede bu makalede bu sorunların giderilmesine yönelik olarak alternatif modeller tartışılmıştır.

Performans sözleşmesine dayalı olan model Türkiye’de de hükümet programları çerçevesinde hükümet temsilcileriyle Kurum yöneticileri ve/veya 5018 sayılı Kanun kapsamında harcama yetkilisi olan yöneticiler arasında imzalanarak uygulanabilir. Performans sözleşmesine dayalı PEB modelinin stratejik planlamaya dayalı modele göre; performans hedeflerinin ve göstergelerinin az sayıda ve sonuç odaklı belirlenmesi, performans sonuçlarının değerlendirilmesi ve sonuçların daha görünür kılınarak sonuçlar doğrultusunda politika üretilmesi, kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması yönlerinden PEB sistemini daha uygulanabilir hale getireceği düşünülmektedir.

Katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin en güzel örneğini teşkil eden bütçe formatına dönüştürülmüş modelin ise Türkiye’de TBMM dâhilinde bütçe sürecinde uygulanması; iç dinamikler, yoğunluk ve kapasite açısından uygun görünmemekte ve böyle bir modelin stratejik planlamaya dayalı model yerine uygulanmasının pratikte etkisiz ve verimsiz olacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan bu model benimsenirse dahi farklı bir model altyapısında bu fikir doğrultusunda TBMM’de meclisteki tüm politik partilerin görüşlerini gözeterek faaliyetlerini yürüten ve kanunların etki analizinin yapılabileceği teknik bir birim oluşturulursa, buradan çıkan sonuçlar hem kanunları daha rasyonel kılacak hem de PEB sistemine doğrudan katkı sağlayacaktır.

Hangi alt model seçilirse seçilsin; PEB sisteminin etkin, etkili ve verimli olmasını diğer bir ifadeyle tam olarak uygulanabilirliğini sağlayan en önemli husus performans değerlendirmelerinin kaynak tahsisine temel oluşturmasıdır. Bu sorun çözülmeden ya da bu ilke benimsenmeden hangi model olursa olsun PEB sisteminin uygulanmasının bir anlamı olmayacak, geleneksel bütçeleme anlayışı devam edecektir. Dolayısıyla kaynak tahsisinin performans sonuçlarına göre yapılmadığı herhangi bir sistemin etkili, etkin ve verimli olması beklenemez.

Fakat PEB sistemine geçiş nedenleri ve sistemin yararlarından en yüksek faydanın sağlanması bakımından en iyi modelin seçilmesi gerektiği de ortadır. Bu kapsamda performans sözleşmesine dayalı olan modelin mevcut Türkiye koşullarında PEB sisteminin uygulanabilirliğinin sağlanmasında daha etkili olacağı ve yine stratejik planlamaya dayalı modele göre kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltacağı düşünülmektedir.

Son olarak PEB sisteminin yüzde yüz işlerliğinin sağlanmasının da bir anda değil uzun vadede sağlanacak bir süreci ifade ettiği unutulmamalı, kısa ve orta vadede sisteminin altyapısının oluşturulması, PEB sisteminin benimsediği temel ilkelerin tüm paydaşlarca içselleştirilmesi beklenmeli ve kaynak tahsisinin tam kamusal mallar haricinde performans değerlendirmelerine göre yapılması sağlanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Blöndal, R. Jon ve Kristensen, Jens Kromann (2001), “Budgeting in Netherlands,” OECD Journal of Budgeting, Cilt 1, Sayı 3, s. 43-80.
- Blöndal, R. Jon, Kraan, Dirk-Jan ve Ruffner, Michael (2003), “Budgeting in the United States”, OECD Journal on Budgeting, Cilt: 3, Sayı 2, s. 7-53.
- Curristine, Teresa (2005), “Government Performance: Lessons and Challanges,” OECD Journal on Budgeting, Cilt 5, Sayı 1, s. 127-151.
- Debets, Raphael (2007), “Performance Budgeting in the Netherlands,” OECD Journal of Budgeting, Cilt 7, Sayı 4, s. 1-20.
- DPT (2006), Kamu İdareleri İçin Stratejik Plan Hazırlama Kılavuzu, İkinci Sürüm, Haziran, Ankara.
- Ellis, Kevin ve Mitchell Stephan (2002), “Outcome Focused Management in the United Kingdom,” OECD Journal on Budgeting, Cilt 1, Sayı 4, s. 111-128.
- Falay, Nihat (1995), Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Henderson Simon, Turner, David ve Blöndal Jon, R. (Editör) (2004), Case Studies of Selected OECD Countries, OECD Journal on Budgeting, Özel Sayı, Cilt 4, Sayı 3, s. 405-445.
- Hughes, Richard (2008), “Performance Budgeting in The UK 10 Lessons From a Decade of Experience”, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, (<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/14RichardHughesFinal.pdf>) (Erişim Tarihi: 15.01.2013).
- Kristensen, Jens Kromann, Groszyk Walter S. ve Bühler Bernd (2001), “Outcome-focused Management and Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Cilt 1, Sayı 4, s.7-34.
- Maliye Bakanlığı (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2006), Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 17 Mart 2006 tarihli ve 26111 sayılı Resmi Gazete, Ankara.
- Mutluer, M. Kamil, Erdoğan Öner ve Kesik Ahmet, (2011), Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Noman, Zafer (2008), “Performance Budgeting in the United Kingdom,” OECD Journal on Budgeting, Cilt 8, Sayı 1, s. 1-16.
- OECD (2004a), The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD Journal on Budgeting, Özel Sayı, Cilt 4, Sayı 3, Fransa, s. 1-479.
- OECD (2004b), Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Policy Brief, OECD Observer, Ekim.

OECD (2007), Performance Budgeting in OECD Countries, ABD.

OECD (2008), Performance Budgeting: A Users’ Guide, OECD Policy Brief, OECD Observer, Mart.

Özen, Ahmet (2008), Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Van Nispen, Frans K. M. ve Posseth Johan J. A. (2006), “Performance Budgeting in Netherlands: Beyond Arithmetic,” OECD Journal of Budgeting, Cilt 6, Sayı 4, s. 37-62.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 25326 sayılı ve 24/12/2003 tarihli T.C. Resmi Gazete, Ankara.