

TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNDE YAŞANAN VEYA YAŞANABİLECEK SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Dr. Kuddusi YAZICI¹

Özet

Son yıllarda, kıt kaynakların saydam bir şekilde, verimli ve etkin kullanılması gerektiği kamuda gündeme gelmiş, bu kapsamda da performans (çıktı) esaslı bütçe (PEB) ön plana çıkmıştır. Çıktılar ve sonuçlar çerçevesinde performansa odaklanan PEB sistemi, günümüzde çoğu ülke tarafından kabul edilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Bu bütçeleme sisteminin esas amacı, kamu sektörünün etkinliği ve verimliliğin artırılmasıdır. Ancak, 10-15 yıldır devam eden bu reformun sonuçlandığını söylemek mümkün olmayıp, sürekli yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları ortaya çıkmaktadır. Performans bütçeleme için de tek bir model olmayıp, her ülke kendi politik ve yapısal boyutuyla bunun kendisine göre uyumunu sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle reformun kurumsallaştırılması çok büyük önem taşımakta ve sürekli revize edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, bu çalışmada Türkiye’deki PEB sisteminde yaşanmakta olan veya yaşanabilecek sorunlara nasıl çözüm önerileri geliştirilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler:Bütçeleme, Performans Esaslı Bütçe Sistemi, Stratejik Planlama

JEL Kodları:H11, H61, H83

¹ Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Başkanlık Müşaviri, kuddusi.yazici@btk.gov.tr

**SOLUTION RECOMMENDATIONS TO THE PROBLEMS
THAT MAY ARISE OR HAVE ARISEN WITHIN THE
PERFORMANCE-BASED BUDGETING SYSTEM IN TURKEY
ABSTRACT**

In recent years, it has been raised that scarce resources should be used within the public sector in a transparent, efficient and effective manner, according to which, performance (output) based budgeting (PBB) has come to the fore. PBB system, focusing on outcomes and performance within the framework of the outputs and results, has recently been adopted and is currently endeavoured to be applied by many countries. Main purpose of this budgeting system is to increase the effectiveness and efficiency of the public sector. However, it is not possible to say that this reform, which has been continued to be kept on for 10-15 years, effectuated, and as a matter of fact, new challenges and new solutions emerge throughout the process. There is not a single model for PBB so that each country is required to ensure compliance with this system according to its own political and structural dimensions. Therefore institutionalization of the reform is of very big importance, in need to be constantly revised. In this context, this study attempts to analyse what kind of solutions should be devised to cope with the problems which may arise or have arisen within the PBB system in Turkey.

Keywords:Budgeting, Performance Based Budgeting System, Strategic Planning

JEL Codes:H11, H61, H83

1. GİRİŞ

Dünyada yaşanan büyük krizler genel olarak kamu harcamalarının artmasına neden olmuş ve bu artışlar da vergilerdeki artışlarla karşılanmaya çalışılmıştır. Vergilerdeki artışların bir yere kadar olabileceği ve vergilerdeki artışa karşı genel olarak bir tepkinin olması harcamaların kontrol altına alınması ve etkin bir şekilde kamu harcaması yapılması gerektiğini gündeme getirmiştir. Kamu harcamalarındaki artışlar ise mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin gerekli olduğunu gündeme getirmiştir. Bunun sonundaharcamalarda önemli bir etkiye sahip olan bütçe sistemi sürekli revize edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda bütçeleme sisteminde girdi odaklı bir yaklaşımdan sonuçlara/performansa odaklanan bir bütçeleme anlayışına geçilmiştir.

20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren devletlersosyo-ekonomik alanda aktif görevler üstlenmeye yönelmiş, refah devleti uygulamalarının ağırlık kazandığı bir yapıya dönüşüm yaşanmış ve kamu harcamalarında artış zamanla hantallığı beraberinde getirmiş ve en az devlet anlayışına geçiş yeniden gündeme girmiştir (Taner, 2011: 6). Diğer taraftan, Neo-Liberal İktisat politikaları ışığında devletin faaliyetlerini

devredemeyeceği hizmetler haricinde tüm faaliyetlerinin özelleştirmesi hız kazanmıştır. Bu kapsamda devletler, nasıl daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunabiliriz sorusunu sormaya ve bu yönde ciddi adımlar atılmaya başlanmıştır (Çoban ve Deyneli, 2005: 3).

Ayrıca, dünyada krizlerin son yıllarda ard arda gelmesiyle hesap verilebilirlik, saydamlık ve kamuda harcamaların sorgulanması gündeme gelmiştir. Dünyada özellikle teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sürekli değişimi gündeme getirmektedir. 1980'lerden sonra çeşitli sebeplerle kamu yönetiminde sorunları gidermek için bir süreç başlamış ve “yeni kamu yönetimi” gündeme gelmiştir. Saydamlığın ve rekabetin giderek arttığı günümüz koşullarında, özel sektörde olduğu gibi kamu sektöründe de performansın ölçülmesi ve daha iyi hizmet sunulması gerekmektedir.

Sonuç olarak, son yıllarda özel sektörde olduğu gibi süreçlerle ilgilenen yönetimden sonuçlarla ilgilenen yönetime kayma söz konusu olmaktadır. Kamuda merkezden yönetimi esas alan bütçeleme anlayışından, yerinden yönetimi esas alan ve çıktı-sonuç odaklı bütçeleme anlayışına geçilmektedir. Bu kapsamda çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de performans esaslı bütçe (PEB) sistemi uygulanmaya başlanmış, çeşitli sorunlar yaşanmış ve bunun daha iyi uygulanabilmesi için neler yapılması gerektiği tartışılan konular arasında yerini almıştır. PEB sisteminde yaşanan sorunlar ise özetle şöyledir (Yazıcı, 2015a);

- Her şeyin rakamlarla ölçülmemesi ve kamuya özgü yapının olması,
- Yeni sistemin tam kabul edilmemesi ve alışkanlıkları değiştirmenin kolay olmaması,
- Yetmişmiş personel eksikliği,
- Ödül ve ceza sisteminin kamuda tam uygulanamaması,
- Veri yönetiminin tam işlememesi,
- Performans değerlendirmesinin iyi işlememesi,
- Mecliste bütçenin görüşülmesinin ve denetimlerin etkin yapıl(a)maması,
- Stratejik planlama ile PEB sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması ve plan-bütçe ilişkisinde eksikliklerin olması,
- Stratejik planlamanın tam işletilememesi,
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun (5018 sayılı Kanunun) tüm kamuyu kapsamaması.

Bu sorunların değerlendirilip kamunun yapısı da dikkate alınarak çözüm önerileri geliştirilmesinin gerekli olduğu düşünülmekte olup, bu çalışmada, son yıllarda Türkiye’de de uygulamaya başlanan PEB sisteminde yaşanan veya yaşanabilecek sorunlara yönelik çözüm önerilerinin neler olabileceğinin ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2. PEB SİSTEMİNDE YAŞANAN VEYA YAŞANABİLECEK SORUNLARA ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Devletlerin ekonomik ve mali güçlüklerle karşılaşması bütçe ve bütçeleme sistemlerinin önemini artırmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 150). Artan nüfus ve azalan kaynaklar da, özellikle kamu yönetiminde performansa dayalı yönetim anlayışının uygulanmasının gerekli olduğunu ortaya koymaktadır (Usta, 2010: 38).1980’lerden itibaren de dünyada yaşanan kamu sektörü reform dalgasını tanımlamak için hükümetler tarafından “Yeni Kamu Yönetimi” olarak adlandırılan yeni bir yönetim felsefesi kullanılmaya başlanmıştır. Yeni Kamu Yönetimi, kamu sektörünün etkililiğinin geliştirilmesi amacıyla yönetim sorumluluğunun dağıtılması, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet ve piyasanın kullanımının artırılması, performans, çıktılar ile müşteri odaklılık üzerindeki önemin artması gibi çeşitli görüşler üzerine kurulmuştur. Birçok hükümet kamu sektörünü küçültme veya yapısını değiştirme kararı almış ve reformların çoğu kamu harcamalarının azaltılması baskısıyla başlamıştır. Yeni Kamu Yönetiminde başarının anahtarları, doğru veri tabanlarının ve ölçüm yöntemlerinin geliştirilmesi ile stratejik planlama, bütçeleme, insan kaynakları yönetimi, yatırımlar, altyapı gelişimi, sağlık, eğitim, sosyal hizmetler, çevrenin korunması gibi sektörel planlamalarda ve kaynak dağılımında karar almaya yönelik performans ölçümü, PEB, performans değerlendirmesi ve denetimi yer almaktadır (Yılmaz, 2007: 4).Yaşanmakta olan bütçe reformlarının da üç boyutu söz konusudur; harcamaların kontrol edilmesi, ekonomide istikrarın sağlanması ve hizmetlerin sunumunda verimliliğinin artırılmasıdır(Diamond, 2003: 7).

Kamu harcama yönetiminde en önemli konulardan biri olan bütçe, mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi, hizmetlerin etkili ve etkin bir biçimde sunulması açısından çok önemli bir araçtır. Bütçe bizzat bir yönetim aracı olup, mali kaynakların nasıl yönetildiğini göstermekte, belirlenen strateji ve hedeflerin hayata geçirilmesine aracılık etmektedir. Diğer taraftan,

bütçeler, siyasi tercihlerin yansımaları olup, idare düzeyinde uygulanacak politikaların şekillenmesinde ilgili bakanın, ülke düzeyinde uygulanacak politikaların şekillenmesinde de hükümetin tercihleri bütçenin büyüklüğünü ve bütçenin kendi içindeki tahsisini etkilemektedir (Karacan, 2010:6).

Öncelikle, bir reform yapmak isteniyorsa geleneksel düşünme sistemini değiştirmek ve insan kaynaklarını eğitmek gereklidir. Bu oluncaya kadar sorun mantalite sorunu olarak ortaya çıkacak, sistem çalışmadığında genellikle insanlar suçlanacaktır (Apan, 2005: 4). Diğer taraftan kültürü değiştirmek bir gecede olabilecek bir şey olmadığı için bunun yapılması için çok uzun süre gerekebilmektedir. Ayrıca, performans esaslı süreç zorunluluktan ziyade gönüllü kabul edilmesi durumunda başarılı olabilecektir (OECD, 2002: 3-14).

Bu kapsamda sonuç odaklı yönetim çeşitli şekillerde birçok gelişmiş ülkede uygulama alanı bulmuştur. 1980'li yılların sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere, ABD ve 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, Almanya ve İsviçre performans esaslı yönetim, bütçeleme ve raporlamaya yönelik çeşitli uygulamalara başlamışlardır (OECD, 2004: 4).

Kamu yönetiminde reform arayışlarına neden olan düşüncelerin derecesi ise her ülkede farklı olmakla birlikte, temel üç açıkdiye adlandırılan üç olgu söz konusudur. Birinci açık bütçe açığı, ikinci açık güven açığı ve son açık da performans açığıdır (Kettl, 1998: vii; Kamensky, 1996: 249). Bu açıklardan en sonuncusu, performans açığı, diğer açıkların da sebebi olarak düşünülebilir. Performansa dayalı etkili ve etken bir yönetim anlayışının yerleşmemiş olması bütçe açığı ve güven açığına da önemli derecede etkide bulunmaktadır.

Performans yönetiminin yararlarına ve hukuki düzenlemelerle zorunlu kılınmasına rağmen, kamu kesiminde henüz yeterli bir deneyim oluşmadığı, uygulamadaki yapı ve işleyişin de performans yönetiminin gerekleri ile tam olarak uyumlu olmadığı görülmektedir. Performans yönetimi, kamu yönetimi kültürüne henüz tam olarak girmiş ya da yeterince anlaşılabilmiş değildir. Performans yönetimine ilişkin ilkeler, ölçütler ve uygulama aşamalarına ilişkin olarak yeterli mevzuat düzenlemesi de yapılmamıştır. Bu nedenlerden dolayı kamuda performans yönetimine uygun bir yapı kurulamamıştır. Bunda, kamu

kurum ve kuruluşlarının alıştıkları geleneksel yapıdan uzaklaşmak istememeleri de önemli bir etkidir. Çünkü, mevcut denetim ve değerlendirme sistemindeki işlevsel sorunlara rağmen, uygulanmaya devam edilmekte olduğu görülmektedir. Ancak, bu sistemden ne yönetim ve denetim birimleri, ne de denetlenen birimler ve değerlendirilenler memnun değildir. PEB'nin yönetim anlayışı olarak benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi için yasal değişiklikler kadar, kurumlarda zihinsel bir dönüşümün de gerçekleştirilmesi zorunlu görünmektedir (Bilgin, 2007: 84; Özer, 2009: 24).

Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesi ve bu kapsamda performansı öne çıkaran çıktı/sonuçlara odaklanan bir bütçeleme sistemine geçilmeye çalışılması, stratejik özelliği ağır basan ve uzun vadede iş süreçlerinin ve sonuçların iyileştirilmeye çalışıldığı bir reformdur. Ancak, özellikle kamuda gündelik işlerin genellikle stratejik işlerin önüne geçmesi dolayısıyla günü kurtaran konulardan ziyade geleceği inşa eden stratejik konulara gerek politik ve bürokratik yönetim düzeyinde gerekse de çalışanlar düzeyinde yeterince önem verilmemekte olduğu görülmektedir. Bu husus da göz önünde bulundurularak reformun başarısını artıracak tedbirler/öneriler, bütüncül bir reform yönetimiyle dikkate alınmalı (Karacan: 2010: 192) ve uygulanmalıdır.

Ancak, performans bazlı sistemin geliştirilebilmesi için çaba gösterilmediği, bu bütçe sistemi adı altında klasik bütçe esaslarının devam ettirildiği de görülmektedir. Performans bazlı sistemin bütçe sınıflamasında değişiklik bazında sadece bir şekil değişikliği olarak kaldığına ve kamu yönetiminde etkenliği artırıcı ekonomik ve mali araç olma özelliğinin kullanılmadığı görülmektedir (Uludüz, 2008: 122). Yapısal sorunların giderilmemesi durumunda da kamu finansmanındaki sorunlar her zaman gündemdeki yerini koruyabilecektir (Pınar, 2014: 341).

Ayrıca, yeni sistemin kamuda uygulanabilir olup olmadığı üzerinde çok fazla durulmadan uygulamaya geçildiği görülmektedir. Özel sektörde uygulanabilecek sistemin kamuda uygulanabilir mi veya nasıl uygulanması gerekir hususlarının tam olarak analiz edilmediği düşünülmektedir. Nitekim, uygulamada da pek fazla bir şeyin değişmediği, şekilsel değişikliklerin olduğu görülmektedir. Kamuda optimum çözüm bulunmaya çalışılsa, girdi ve çıktı esasına göre iki

boyutun da dikkate alındığı bir yönetim sistemine geçilse daha faydalı olacaktır.

Bu kapsamda, özel sektörde başlayıp, kamuda uygulanmaya başlayan PEB sisteminde yaşanan veya yaşanabilecek sorunlara kamu boyutu da dikkate alınarak çözüm önerileri geliştirilip sistemin daha iyi nasıl uygulanabileceğinininşağıdaki hususlar dikkate alınarak değerlendirilmesi gerekmektedir.

a) Kamuda her şeyin rakamlarla ölçülemeyeceğinin, alışkanlıkları değiştirmenin kolay bir husus olmadığınıve yeni sistemin de tam benimsenmediğinin kabul edilmesi gerekmektedir.

Öncelikle sektörel/kurumsal harcama tavanlarının belirlenmesi ve karar vericilerin tavanlar içinde kalmak şartıyla sektör içi kararları almaları ve uygulamaları konusunda belli bir esnekliğe sahip olması, performans artışı için de karar vericilerin kaynakları istedikleri gibi kullanabilmesi gerekmektedir. Merkezi bütçe birimlerinin idarelere yeterli bir alan bırakması performans sorumluluğunun ortaya çıkması açısından gereklidir (Kesik, 2005: 137; Uludüz, 2008: 128).PEB'in temel ilkelerinden biri de iyi performansa karşılık olarak kaynakları ve serbestliği artırmak gerekmektedir. Yüksek performans da kaynakların serbest hareketi ile yakından ilişkilidir. Yöneticiye bütçenin toplu bir rakam olarak tahsis edilmesi, yöneticinin de bu bütçeyi kurumsal önceliklere göre, amaçları ve hedefleri belirlenmiş programlara, projelere ve faaliyetlere bölüştürmesini sağlamalıdır. Uygulama sırasında programlar arasında ihtiyaca göre aktarmalar yapabilmeli, yılın sonunda ise bütün bu bütçe süreci göz önünde tutularak yürüttüğü iş ve hizmetlerin hesabını vermelidir (Efe, 2012: 134). Yani, yöneticilere genel bir bütçe tahsis edip, onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakmak ve sonuçtan sorumlu tutmak gerekir (Murat ve Bağdigen, 2008: 182).

Bakanlıklara/kurumlara kaynakları uygun gördüğü şekilde kullanabilme esnekliğine ve serbestliğine sahip olması sağlanmalıdır. Bunun sonucu olarak da, harcama öncesi değil harcama yapıldıktan sonra kontrolün yapılması gerekmektedir. Geleneksel planlama ve bütçeleme sisteminde kontrol rakamlara dayanmakta iken, yeni stratejik planlama modellerinde ise değişime ayak uydurma, esneklik ve stratejik düşünmenin önemi ve örgütsel öğrenmeye odaklanılmıştır. Her kuruma

kendi çizgisini kendisinin belirleme imkanı verecek serbestliğin tanınması ve denetiminin belirlenecek ölçütler doğrultusunda yapılması gerekmektedir (Apan, 2005: 3-4, 11).

Nitekim, dünyadaki başarılı uygulamalarda kamu kurumlarının ödeneklerini serbestçe kullanabilme imkânı sağlanmakta ve kurum içi kaynak kullanımı kurum yöneticilerine bırakılabilmektedir (Özen, 2008: 318). Bunun gibi, yapılması gereken hususlardan birisi bakanlıkların/kurumların bütçelerinin makro olarak belirlenip, içerisindeki dağıtımın ve gerekmesi durumunda değiştirilmesinin bakanlıklara/kurumlara bırakılması daha faydalı olabilecektir. Yani kamuya da belli bir seviyeye kadar, özel sektördeki gibi esneklik sağlanmalıdır.

Bu kapsamda, bütçeleme bir oyun gibi düşünülürse, bütçenin yazılı yönleri oyunun yazılı kurallarını, kağıt üstünde olmayan yönleri ise yazılı olmayan kurallarını gösterir ve oyunun sonuçları yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallara da bağlıdır (Karacan, 2010:7). Diğer taraftan, kamu kesiminde değişimi gerçekleştirmek çok zor olup, PEB'in önündeki temel engel, geleneksel sistemden kalma temel alışkanlıkların sürmesidir (Bilge ve Demirtaş, 2012: 64). Kamu sektörünün özel sektörden daha komplike bir yapısı da söz konusudur. Özel sektörün hedefi kar maksimasyonu yapmak (OECD, 2002: 44) iken kamuda pek çok hususun dikkate alınması gerekmektedir. Kamu yönetiminde yöneticiler performans ölçümlerini seçmekte çok serbest olmayıp, seçim yaparken diğer tarafları da dikkate almak durumundadırlar (Behn, 2003: 599). Ancak, kamu kesiminde sonuçların ölçülmesi kolay olmayıp, somut çıktı belirlenmesi zor bir durumdur (CrainandO'Roark, 2004: 168). Aynı zamanda sonuç odaklı hedeflerin kasıtlı olarak açıkça belirtilmemesi de söz konusu olabilmektedir (Yılmaz, 2009: 46). Diğer bir ifade ile kamuda bazı durumlarda bütçeye konulmuş bir yatırımın yapılması değil tam tersi yapılmaması bile konjonktüre göre gerekebilmektedir. Gerçekten bu durum özellikle bazı kamu kurumlarında çok önemli bir konu olup, bunun açıklanması ise her zaman doğru olmayabilecektir. Bu nedenle, kamunun özel sektörden farklı olduğu kabul edilmeli ve buna göre çözümler üretilmeli ve optimum bir noktaya ulaşılmalıdır.

Sonuç olarak, öncelikle kamu kurumlarında kültürel şeyleri değiştirebilmek gerçekten çok zaman ve gayret gerektirmektedir. İkinci olarak, yaşanmakta olan sorunları aşmanın yolu ise, yöneticilere yönetme

imkanı vermek ve genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakıp, sonuçtan isesorumlu tutmaktır.

b) Kamudaki yetişmiş personel eksikliğini giderilmesi gerekmektedir.

Kamudaki personelin kalitesindeki artış, PEB sistemine geçiş açısından çok önemli olup, sisteme geçişte ilk aşama olan stratejik planın hazırlanması, eğitilmiş ve sistem hakkında bilgili personelin varlığını gerekli kılmaktadır. Nitekim, stratejik planın ne anlam ifade ettiğini ve nasıl hazırlanacağını bilen personele sahip olmayan hiçbir kamu kurumunda uygun bir stratejik planın hazırlanması mümkün olamayacaktır. Stratejik planda olabilecek aksaklıklar da hem performans programlarının hem de faaliyet raporlarının hazırlanmasında ciddi sorunlar ortaya çıkarabilecektir. Bundan dolayı, kaliteli kamu idarecilerinin ve personelinin varlığı, PEB için çok önemli koşullardan olduğu için performansa dayalı ücret politikasının, personel kalitesini destekleyici yönde kullanılması da gerekmektedir (Aksaraylı vd., 2007: 318).

Mevzuatı değiştirmek bir adımdır ancak mevzuattan daha önemli olan ise mevzuatı iyi bir şekilde uygulayacak personelin yetenekli ve yetişmiş olmasıdır. PEB sisteminin etkili bir şekilde hayata geçirilmesi ile performans yönetim anlayışının yerleşmesi açısından özellikle mali birimlerde çalışan personele bu sistemin gerektirdiği bilgi donanımının kazandırılması başarı için çok önemli hususlardandır. 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde kurumların mali işlemlerinin önemli bir kısmı Maliye Bakanlığı birimleri tarafından gerçekleştirildiğinden, yeni mali yapının yürütülmesinde idarelerin mali birimleri personel sayı ve niteliği itibarıyla yeterli olmayabilecektir. Bu birimlerin, Maliye Bakanlığında personel aktarılması veya yeni personel alımıyla desteklenmesi ve yeni sisteme uygun olarak hizmet içi eğitime tabi tutulması gereklidir. Nitekim, mali birimlerin personel ve eğitim olarak yeterince desteklenmemesi halinde PEB sistemine geçişte sorunların yaşanması söz konusu olacaktır (Uludüz, 2008: 127). Kısa ve orta vadede strateji geliştirme birimleri açısından geliştirilmesi gereken en önemli husus ise, bu birimlerin uzmanlık kapasitesinin güçlendirilerek nitelik ve nicelik açısından güçlü bir personel yapısına kavuşturulmasıdır (Karacan, 2010: 184). Çünkü bu sistemin uygulanması nitelikli eleman gerektirmektedir (Demircan, 2006: 58).

Aynı zamanda, kamuda araştırma geliştirme ile ilgili birimlerin işlerlikleri yeniden hayata geçirilmelidir. Mevcut durumda, kamu idarelerindeki araştırma geliştirme yapan birimleri genellikle en pasif birimler olarak görülmektedir. Ancak geçiş döneminde en çok ihtiyaç olacak unsur araştırma geliştirme çalışmalarıdır. Bu çalışmalar, dünyadaki uygulamaları araştırmak, edinilen tecrübelerden faydanmak, güncel bilgilere en kısa sürede ulaşmak, bu konuda yanlış adımların atılmaması ve gerekli olan mekanizmaların oluşturulmasından büyük fayda sağlayabilecektir (Oral, 2005: 152).

Ancak, strateji geliştirme birimleri, yenilikçi ve katma değer yaratıcı işlevlerden olan stratejik planlama, performans ve yönetim bilgi sistemlerinden ziyade, ön mali kontrol/mali hizmetler ve diğer geleneksel ve rutin işlere daha fazla zaman harcamaktadır. Bu nedenle, stratejik, yenilikçi ve katma değer yaratan işlevlere yeterince odaklanamadıkları ve bazı sorunlar yaşadıkları görülmektedir. Bundan dolayı bu birimlerde çalışan personelin gerekli değişim ve dönüşümü sağlayacak nitelik ve nicelikte olmasına yönelik önlemler alınmalıdır. Ayrıca, bu birimlerin yenilikçi ve katma değer yaratan işlevlere daha fazla yönelmesi sağlanmalıdır (Akdeniz, 2010: 472-473). Kamuda, profesyonelliği öne çıkarmak için de öncelikle insan kaynağına yatırım yapılmalı ve nitelikli iş gücü için de doğru atama ve yetiştirme tedbirleri geliştirilmelidir (Polat, 2010: 58).

Diğer taraftan, üst yönetimin liderlik yapmadığı bir bütçeleme sisteminin başarılı olamayacağı (Erbaşı, 2009: 256) dikkate alınarak üst yönetim iyi bir şekilde eğitilmeli ve yönlendirilmelidir. Yöneticiler de hedeflerinde daha kararlı olduğunda ve rollerini açık bir şekilde anladıklarında daha iyi performans göstereceklerdir (Jermis ve Yiğit, 2013: 31). Yapılan bir çalışmaya göre de PEB'in başarılı bir şekilde olması için üst yönetici desteği, personel kalitesi, sürekli mesleki eğitimler, teknolojik alt yapı, PEB'e uygun bilişim sistemleri ve performans bilgi sistemine gerek duyulmaktadır. 93 kamu çalışanıyla yapılan anket çalışmasında da katılanların (Bilge ve Demirtaş, 2012: 60);

- %81,7'si PEB'in başarılı olması için üst yöneticinin desteğinin olması gerektiğini,
- %86'sı personel kalitesinin önemli olduğunu,
- %62,4'ü kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam etmekte olduğunu,

kamu hizmetlerinin kalite düzeyini artırabilecektir (Tüğen vd., 2007: 44). Özel sektördeki kaliteli kişilerin kamuda çalıştırılmasının önü açıldığında bu, çalışanların performansını artırabilecek ve kamunun özel sektör gibi çalışmasına yönelmesini sağlayabilecektir. Bu nedenle, özel sektördeki kaliteli kişilerin, bazı birimlerde (“Stratejik Planlama ve Araştırma” ve “Performans Değerlendirme ve Kalite Geliştirme” birimlerinde)² çalışanların belli bir oranını örneğin %10’nunu geçmeyecek şekilde çalıştırılabilirdir.

*c) **Ödül sisteminin kamuda tam olarak uygulanması sağlanmalıdır.***

Ödüllendirme ve cezalandırma sisteminin yerleşmesi ve PEB sonucunda iyi performans gösteren idarelere ödül olarak ilave ödenek tahsis edilmesine ilişkin uygulamaların hayata geçirilmesi, düzenlemenin teşvik edilmesi açısından önemlidir (Hastürk, 2015: 25). Kutlamalar da personelin gelecek döneme daha iyi motive olmasını sağlayabileceği ve çalışanların dikkatlerinin kurumları üzerinde yoğunlaşmasına neden olabileceği için performans artışına ve organizasyonun yeteneklerinin artmasına neden olabilecektir (Öztürk, 2005: 85).Öte taraftan, gelişmiş bazı ülkelerde, bakanlar ile üst yöneticiler arasında performans sözleşmeleri yapılmakta ve başarısızlık durumunda görevden almak dahil birtakım müeyyideler uygulanmaktadır. Başarı durumunda damükafatlar söz konusu olmaktadır (Kesik, 2010: 29).

Ancak, OECD ülkelerinde yer alan birçok Maliye Bakanlığı, performans sonuçlarını mali olarak birimleri ödüllendirme veya cezalandırma amacıyla kullanmamaktadır. Performans ölçümleri kötü performansın altında yatan gerçekleri açıklamamakta olduğundan kötü performansın nedenini tam olarak açıklığa kavuşturmadan harcamalarda bir kesintiye gidilmesi,sorunu daha da kötüye götürebilecektir (Kurnaz, 2010: 114).Nitekim, başarısız olunca bazı şeyler gizlenebilmektedir ki bu bilgiler ise öğrenmeyi gerektiren şeyler olabilmektedir (Behn, 2003: 597). Bu nedenle kamuda cezalandırma değil ödüllendirme sistemi çalışmalıdır. Bu yapılarak sonuçlar gizlenmeyecek ve bir şekilde öğrenilip niye başarısız olunduğu sorgulanıp daha iyi bir çözümler bulunabilecektir.

Diğer taraftan, kamuda genel temayülün yıl sonunda ayrılan bütçe rakamlarının bir şekilde sonuna kadar harcanması yönünde olduğu

² Bu birimler ilerde anlatılmaktadır.

unutulmamalıdır. Bunun önüne geçecek şekilde sistem gözden geçirilmeli ve makul gerekçesini ortaya koyup harcamalarını azaltan kurumlara ödül verilmesi düşünülmelidir. İyi performans gösteren idarelere ödül niteliğinde ilave ödenek tahsis edilmesine ilişkin bir düzenlemenin de yapılması faydalı olabilecektir. Ancak böyle bir sistemin uygulanabilmesi açısından tarafsız bir performans değerlendirmesi mekanizmasının oluşturulması özellikle kamuda çok gereklidir (Ertüz, 2005: 14).

Kamunun özel sektör gibi tam çalışamayacağı kabul edilmeli ve ödüllendirme sistemi de bu yapıya geçilirken mevcut ücret seviyesi düşürülmeyerek korunmalıdır. Örneğin, performans kriterleri konusunda çeşitli değerlendirmeler olmuş olup, bunlardan birisinde nesnel kriterin yüzde 75-85, öznel kriterin ise yüzde 15-25 arasında olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır (Tozlu, 2014: 156). Bu kapsamda kamuda nesnel kriterlerin çok yüksek örneğin %85, öznel kriterlerin ise % 15 olması sağlanmalıdır. Bu şekilde kamuda çalışanların ücretlerinin %85'i mevcut duruma göre, %15'i de performansa dayalı olarak ek ücret verilerek motive edilmelidir. Sonuç olarak, kamuda çalışanlar bir şekilde performansa göre ücret aldığını ve yöneticiler de performansa göre ücret belirlemek durumunda olacaklarını görececek olmalarından dolayı, bu sistemin daha etkin bir şekilde uygulanması söz konusu olabilecektir. Ancak, bunların kamuda uygulanması için personel kalitesinin ve yönetim anlayışının biraz daha gelişmesi gerekmektedir.

d) *Veri yönetiminin tam işlemesi için iyi bir veri yönetim sistemi kurulmalı ve performans değerlendirmesinde de saydamlık ve otomatik kontrol tam olarak işletilmelidir.*

Performans göstergeleri, kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergelerinin tespitinde yapılacak yanlışlık ve eksiklikler faaliyet raporlarının yanlış düzenlenmesine ve performans denetimlerinin bu göstergeler kapsamında yapılması neticesinde yetersiz denetimlere neden olması söz konusudur (Hastürk, 2015: 26). Performans ölçüm sonuçlarının güvenilir ve doğru olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilecektir (Yenice, 2006b: 67). PEB sisteminin uygulanabilmesi için de teknik ve fiziki altyapının yeterli olması önemli bir husustur (Tüngen vd., 2007: 36). Performans bilgisi bütçe sisteminde kullanıldıkça,

performans hedeflerinden sapma olasılığı azalacak ve beraberinde performansa göre tahsisat olasılığı artacaktır (Aksaraylı vd., 2007: 318). Ancak, böyle bir sistemin etkili bir biçimde sonuçlar üretebilmesi için üst yönetim desteğinin sağlanması, misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi ve raporlanması, karar alma süreçlerinin performans ölçümüne dayandırılması ve performans verilerinin denetlenmesi gerekli olan hususlardandır (Karacan, 2010: 16).

Performans ölçümünden beklenen yararların elde edilebilmesi için performans ölçüm sisteminin kurum stratejisi ile uyum içerisinde olması, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilginin güvenilir olması, seçilen performans göstergelerinin performansı tüm yönleri ile yansıtması ve elde edilen performans bilgisinin karar sürecinde kullanılması gerekmektedir (Oyman, 2009: 1). Performans göstergeleri de belirli, ölçülebilir, ulaşılabilir, ilgili, zamanı belli, hesap verilebilir, dengeli, fayda-maliyet analizi yapılmış, güvenilir ve karşılaştırılabilir olmalıdır (Yılmaz, 2007: 24-25). Performans ölçümünün de stratejik yönetim sürecinin önemli bir bileşeni olarak değerlendirilmesi gerekmekte olup, performans ölçüm sonuçlarının hem kurum içerisinde hem de kurum dışında paylaşılması sonucunda karar alıcıların dikkatlerini sonuçlara yöneltmekte ve alınan kararların kalitesini yükseltebilmektedir (Oyman, 2009: 24).

Bu nedenlerden dolayı, performans değerlendirmesi konusunda kanuni düzenlemelerin yapılarak PEB sistemine geçilmesi ve beklenen katkıların sağlanabilmesi için iyi bir değerlendirme ve performansın ölçülmesinde gerekli olan “performans ölçüm sistemlerinin” oluşturulması gerekmektedir. Çünkü, performansın ölçümü için gerekli olan bilgilerin doğru ve güvenilir bir biçimde elde edilmesi ve analiz edilmesi için bilgi toplama ve raporlama sistemlerinin geliştirilmesi sisteme katkı sağlayacaktır. Performanslarının ölçüldüğünü gören kurumlar, ödeneklerinin kısılması ihtimalini de göz önüne alarak, performanslarını daha üst seviyelere çıkarmak için çaba sarf etmeleri söz konusu olacaktır. Bu nedenle online tabanlı Performans Bilgi Sistemlerinin oluşturulmasıyla bütçe işlemlerinde personel ve zaman tasarrufu sağlanacak, hizmetler verimli hale getirilebilecektir (Yardımcıoğlu, 2006: 225).

Performans ölçümü yaparken de (Öztürk, 2005: 88);

- Anahtar başarı faktörlerinin ölçümüne özen gösterilmelidir.
- Farklı bakış açıları dikkate alınmalı ve bu konuda öneriler sunulmalıdır.
 - Vatandaş istek ve beklentilerini yansıtmalıdır.
 - Birlikte düşünülerek karar verilmelidir.
 - Sayısal ve kalite verileri dengeli kullanılmalıdır.
 - Ayırt edici olmalı ve farklı durumlarda ölçümlerde değişiklik yapılabilir.
 - Ölçüm verilerinin toplanması, kurumların işlevlerini yerine getirmesini kesintiye uğratmamalıdır.

Tüm bunlara rağmen, kamu yönetimi için ölçüm nasıl olacak tartışmalı bir konudur (Behn, 2003: 587). Performans ölçümü kurumun mevcut durumunun fotoğrafını çekmek ve hedeflerine ulaşip ulaşmadığı ile ilgili bilgi vermektedir. Yalnızca ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumun başarılı veya başarısız olduğu sonucuna varılmaması gerekmektedir. Performans sonuçlarının hedeflerden sapması kurumun tamamen kontrolü dışındaki beklenmeyen olaylardan kaynaklandığı durumlarda, kurumu başarısız olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır. Ancak, ayrıntılı bir performans değerlendirmesi sonunda kurumun başarılı olup olmadığı ve bu sonucun neden kaynaklandığı hakkında bir fikir edinmek mümkün olacaktır. Ayrıca, performans değerlendirmesinde sorumlulukları tespit etmekten çok problemlerin nasıl üstesinden gelineceğine ilişkin öneriler yapılması ön plandadır (Yenice, 2006a: 124-125).

Performans değerlemesi bütçe kararlarının alınmasında geri bildirim sağlamak ve yeni programların kurulmasına, mevcut programların geliştirilmesi veya kaldırılmasına yardımcı olmaktadır. Performans değerlemesi tam işlediğinde kamu kurumlarında uzun süredir devam eden ancak gerekli veya verimli olmayan bazı faaliyet ve projelerin tespit edilmesi ve gerekiyorsa uygulamasına son verilmesi mümkün olabilecektir. Uzun vadede ise, performans ölçümü, performans değerlendirmesi ve performans denetimini içerisine alan performans yönetimi sisteminin uygulanması ve bu süreçte elde edilen bilgilerinin de bütçe sürecinin temel girdisinin olması sağlanmalıdır (Kurnaz, 2010: 135; Yenice, 2006a: 123).

Bununla birlikte, performansın ölçümünün tahmin edilenden daha zor olduğu örneğin İsveç ve İspanya'da görülmüş olup (OECD,

2002: 23), değişime karşı direncin de yaşanması kaçınılmazdır (Akdeniz, 2010: 469). Ayrıca, kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idareleri çok az olup, çıktılar ile bütçe arasında bire bir bağlantı kuran yaklaşımın tüm sektörlerde uygulanması kolay değildir. Uluslararası örneklerde de görüldüğü gibi bu yöntemin tüm sektörlerde yaygınlaştırılması, PEB’i uzun yıllardır uygulayan ülkelerde dahi şu ana kadar mümkün olmamıştır. Performans yönetiminin kamu kesiminde yerleşmesinin çok faydaları olmasına rağmen, performans sonuçlarının bütçeyi tek başına doğrudan belirlemesinin bazı sakıncaları da olabilmektedir. Yani, performans göstergelerinin performansın tüm yönlerini doğru olarak ölçebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır. Performans sonuçlarının kurum tarafından etkilenmesi veya performans göstergelerinin seçiminde yeterince tarafsız davranılması da mümkün olmayabilmektedir. Diğer taraftan, sayılan tüm faydalarına karşın performans ölçümünün “her kapıyı açan bir anahtar” olarak görülmemesi gerekmektedir (Yenice, 2006b: 66). Aynı zamanda, sonuçların teknik olarak ölçülmesi, pek çok faktörün olması, planlama ve plansız hususların işin içinde olması nedeniyle zor bir husustur. Bazı sonuçlar da hükümetin kontrolü dışında olabilmekte (OECD, 2007: 68) ve kamuda performans yönetiminin uygulanabilirliğine inanmanın da kolay olmadığı görülmektedir (Aktan, 2006: 325).

Nitekim, 93 kamu çalışanıyla yapılan bir anket çalışmasında katılanların (Bilge ve Demirtaş, 2012: 60);

- %62,4’ü kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam etmekte olduğunu,
- %62,4’ü performans ölçüm sisteminin her faaliyeti değil önemli olanı ölçmesi gerektiğini belirtmiştir.

Bu nedenlerden dolayı, planlama ile birlikte ölçüm sistemleri geliştirilerek neyin, nasıl, ne şekilde ölçüleceği belirlenmeli; verileri hazırlama ve bu verileri çözümlene yöntemleri üzerinde çalışılmalı, sonuç olarak da performans yönetiminde, performansı geliştirmek için alınacak önlemler belirlenmelidir (Bilgin, 2007: 57). Ancak, bir teşkilatta iyi bir planlama yapmadan performans hedeflerini ortaya koymak ve değerlendirmek mümkün değildir (Çevik, 2012: 164). Bu kapsamda, performans hedeflerine ulaşılmasının değerlendirilmesi, yalnızca geçmiş uygulamayı gözden geçirmek ve sorgulamakla yetinmemeli, planlama yapılarak bu plana göre kaynakların yönlendirilmesi ve kendilerine yol

gösterildikten sonra performanslarının değerlendirilmesi yapılmalı ve sonuçlar bir sonraki planlama ve uygulama aşamalarını da beslemelidir. Ayrıca, tüm bu aşamalara ilişkin araştırma, geliştirme ve geri bildirim de içeren bir iç iletişimin sağlanması yapılarak elde edilecek bilgilerin de işlenip veri haline getirilip yönetim sisteminin diğer alt sistemlerine olan iş tasarımı, kadrolamaya, ücretlemeye, özendirmeye, yükseltmeye, hizmet içi eğitime, ödüllendirmeye ve disipline etmeye katkısının olması sağlanmalıdır (Polat, 2010: 51; Bilgin, 2007: 58).

Bu kapsamda, Türkiye’de PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanabilmesi amacıyla stratejik planlarda belirlenen amaçların, hedeflerin ve icra edilen diğer fonksiyonların başarılı bir biçimde gerçekleştirilmesi için tüm idarelerde işlerin süreçler bazında tanımlanması, güncelleştirilmesi, iyileştirilmesi ve bunun bir yönetim fonksiyonu olarak sürekli hale getirilmesi faydalı olacaktır. Diğer taraftan, en az süreç yönetimi kadar önemli olan ikinci bir husus veri yönetimidir. Türkiye’deki kamu idarelerinin genelinde kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş veri toplama ve yönetim sistemi olmadığından yeterli veri de bulunmamaktadır. Gizlibilgi açığa çıkarılmayıp kayıt altına alınamamakta ve yönetim kademelerine performansla ilişkin zamanında ve kaliteli bilgi sunulmamaktadır. Bu nedenle, idarelerin bilgi yönetim sistemlerinin stratejik yönetimin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için etkili bir biçimde kullanılması gerekmektedir. Bu çerçevede idareler, gerekli verileri üretme yönünde azami gayreti göstermeli ve bilgi yönetim sistemlerini yeni ihtiyaçlar çerçevesinde uyumlaştırarak yeterli düzeyde izleme-değerlendirme yapılarını kurmaları çok faydalı olacaktır (Karacan, 2010: 185).

Sonuç olarak;

- Bilgi sisteminin gelişmesi her alanda olduğu gibi bütçeleme ve stratejilerin belirlenmesi açısından da çok önemlidir. Bu nedenle, bütçe kararlarının iyi bir şekilde değerlendirilebilmesi için hızlı bir şekilde performans ölçüm-değerlendirme sisteminin kurulması ve işletilmesi gerekmektedir. Ancak, bilginin üretilmesi de tek başına yeterli olmayıp bunların vatandaşlar, sivil toplum örgütleri, politikacılar ve idarelerin üst yöneticileri tarafından kullanılması gerekmektedir. Bunun iyi yerleşmesi için performans bilgilerinin kamuoyuna zamanında ve halkın anlayacağı şekilde sunulması önemli bir husustur. Bu nedenle performans

göstergeleri sade ve belirli olmalı; raporlar hazırlanırken de vatandaşın da anlayacağı şekilde özet bir kısmın olması sağlanmalıdır.

• PEB sistemine geçilirken de kamunun özelden farklı noktaları unutulmayarak optimum noktanın bulunması daha faydalı olabilecektir. Kamuda özel sektördeki gibi performansın yüzde yüz sayısal olarak tespit edilemeyeceği kabul edilmeli ve değerlendirmelerde bu husus dikkate alınmalıdır. Diğer bir ifade ile özel sektör uygulamaları kamuya yansıtılmalı, ancak bu yapılırken kamunun yapısı unutulmamalı ve değerlendirmeler de makro olarak, kamu yönüyle ve halk açısından yapılmalıdır. Yani, bir uçtan diğer uca gidilmeden ve kamunun yapısı da dikkate alınarak optimum çözümü bulmaya çalışmalıdır. Bunun için de klasik yöntem ve PEB yönteminin ortalamasını bulacak bir çözüm oluşturulmalıdır. Bu kapsamda, harcanmayan ödeneklerin gerekçeleri açıklanarak yönetime ve halka anlatılmalı ve bunun sonunda da çalışanların ücretlerinde performansa göre verilecek kısmının (%15'inin) tespitinde bu husus da dikkate alınmalıdır. Bütçeler hazırlanırken de bütçenin belli bir oranının örneğin %50'sinin özel sektörde olduğu gibi gerçek manada performans bazlı olarak, %50'sinin de kamu boyutu dikkate alınarak hazırlanmalıdır. Çünkü, ekonomik faydalar ölçülebilirken, sosyal faydalar ölçülemediği için herşeyi rakamlara göre değerlendirmek doğru olmayacaktır. Bu kapsamda, kamunun yapısı gereği orta bir yol bulunmuş olabilecek ve belli bir seviyeye kadar özel sektör gibi belli bir seviyeye kadar kamu sektörü gibi değerlendirmeler yapılabilecektir.

e) Stratejik planlama ile PEB sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanabilmesi ve plan-bütçe ilişkisindeki eksikliklerin giderilmesi için tek çatı altında işlerin takip edilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

Geleneksel bütçe detay içinde boğulduğundan, bütçe ve programlara gereken önem verilemediğinden geleneksel bütçe ile plan-bütçe ilişkisi kurulamamaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 156). Plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında ise genellikle kabul gören yaklaşım bütçenin çok yıllık hazırlanmasıdır. Stratejik planların hazırlanmasında plan amaç ve politikalarının farklı kurumlar arasında olması, gereken uyumun ve genel düzeyde hazırlanan stratejik planlarla alt düzeyde hazırlanan (ulusal-bölgesel, hükümet-idareler) stratejik planlar arasındaki

uyumun nasıl sağlanacağı ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı net bir şekilde düzenlenmemiştir (İpek Şahin, 2013: 311-316).

Ancak, uzun vadeli planlamayı esas alan bir bütçe sistemi, hem plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına vesile olmakta hem de bütçe politikalarından makro hedefler doğrultusunda sonuç alınabilmesini mümkün kılabilmektedir (Egeli vd., 2007: 34). Bütçede plan-bütçe ilişkisinin kurulması bütçe uygulama sonuçlarının başarısı açısından önemli olup, 5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesi ile bütçenin her bir harcamacı birim tarafından kalkınma planları esas alınarak hazırlanacak olan stratejik plandaki amaçlara dayandırılması plan-bütçe ilişkisinin kurulmasında atılmış önemli bir adımdır. Ayrıca, orta vadeli harcama sistemi de plan-bütçe ilişkisinin kurulması yönünde atılmış önemli adımlardan başka birisi olup, stratejik plan ve performans göstergelerine dayalı PEB sistemine geçiş ile bütçe, mali plan olma niteliğinin yanı sıra, önemli bir ekonomik araç olma işlevini de kazanmıştır (Demircan Siverekli, 2006: 56-59).

Yeni bütçeleme anlayışı kapsamında sistemi uygulayacak kamu kurumları orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini ortaya koyan stratejik plan hazırlamaktadırlar ve bu planların yıllık olarak uygulanabilirliğini sağlamak için performans programları oluşturmaktadırlar. Stratejik amaç ve hedefler de yıllık bazda performans hedeflerine dönüştürülmekte ve bu hedeflere yönelik performans göstergeleri ve maliyetleri ortaya konulmaktadır. Bu kapsamda, yeni bütçeleme sisteminde stratejik plan, kamu kurumu için politika belirleme yönünden rehber niteliği taşımakta ve yeni bütçeleme sistemi anlayışının temel dinamiğini oluşturmaktadır (Egeli vd., 2007: 30).

Bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama ile bütçenin ilişkisinin oluşturulması etkin, verimli ve stratejik kararlar alan bütçe süreci için kaçınılmaz olup, politika oluşturma, planlama ve bütçe arasındaki ilişki de iyi hazırlanmış orta vadeli harcama sistemi ile sağlanabilecektir. Ancak, geçmişte bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında ilişki tam oluşturulamamıştır. Özellikle de strateji belirlemede bu kopukluk daha da belirgin hale gelmiştir (Arslan, 2006: 78-83). Bütçe hazırlanırken ve uygulanırken Maliye Bakanlığı ve DPT arasındaki kopukluğu giderecek ve işbirliği ve koordineli bir şekilde çalışmasını sağlayacak yeterli düzenlemeler Kanunda yer almamaktadır (Polat, 2006: 59-61). Stratejik planlar bir kurum tarafından, performans

programları ise başka bir kurum tarafından yürütülmektedir. Ancak, stratejik planlar ve performans programları birbirine bağlı iki doküman olup, stratejik planlama ve PEB çalışmalarının bu doğrultuda uyumlu bir şekilde yürütülmesi gerekmektedir. PEB sisteminin uygulanmasında başarı sağlanması ve geçiş döneminin başarılı bir şekilde yönetilmesi için mevcut yetki bölünmüşlüğüne gözden geçirilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Nitekim, OECD ülkelerinin çoğunluğunda böyle bir ikili yapı bulunmamaktadır. Aynı konunun ayrı merkezi kurumlarca düzenlenmesi ve geçiş dönemi planlaması ve yönetiminin ayrı merkezi kurumlarca yapılmasının sürece olumsuz etkilerinin olması söz konusudur (Oral, 2005: 148). Türkiye'deki PEB ile ilgili yapılan bir çalışmaya göre de yönetimin %93,3'ü Maliye Bakanlığı ile DPT arasında zayıf bir ilişkinin olduğunu düşünmektedir. İki idarenin performans bütçeleme ile zayıf ilişkisinin olması ve stratejik planlama ile performans program süreci arasında yetersiz ilişkinin olduğu değerlendirilmiştir (Çatak ve Çilingir, 2010: 12-28, 37).

Bu kapsamda konuyla ilgili çeşitli çalışmalar yapılmış olup, yapılan çalışmalarda, özetle temel olarak iki öneri söz konusu olmaktadır; (i) bütçenin sahibin iyi bir şekilde belirlenmesi ve birden fazla bakanlıkta/kurumda işlerin yapılması durumunda iyi bir koordinasyon sağlanmasının gerektiği, ancak; (ii) Maliye Bakanlığı ve DPT arasında tam bir koordinasyonun olmadığı; ikili yapının olumsuzluklarının olduğu, bu nedenle kamuda böyle bir koordinasyonun zor olabileceği ve uygulamada da bu görüldüğünden tek bir bakanlık tarafından işlerin takip edilmesi gerektiği şeklinde değerlendirmeler yapılmıştır (Apan, 2005; Arslan, 2004; Bağdigen ve Avcı, 2013; Hastürk, 2015; Mutluer vd., 2011; Özen, 2008; Polat, 2010; Saraç, 2005; Saygılı, 2014; Tüğen ve Özen, 2011; Uludüz, 2008; Yardımcıoğlu, 2006).

Tüm bu hususlar, değerlendirmeler ve yorumlar dikkate alındığında orta vadeli harcama sisteminin oluşturulması ve stratejik planlama ile bütçeleme arasında ilişki kurulması bir adım olmasına rağmen bunun daha da geliştirilerek stratejik planlama ile bütçenin tüm boyutlarıyla aynı çatı altına alınarak daha aktif, hızlı ve etkili çalışması sağlanmalıdır. Yani stratejik planlama ve bütçe işlerinin tek bir çatı altında toplanması uzun vadede çok daha iyi sonuçlar verebilecektir.

f) Stratejik planlama daha aktif bir şekilde uygulanmalıdır.

Özel sektörde uygulamaya başlayan stratejik planlamanın, kamuda uygulanıp uygulanmaması ile ilgili tartışmalar söz konusu olmaktadır. Kamu kurumlarınca üretilen hizmetlerin özel sektörle kıyaslandığında daha soyut nitelikte olması stratejik planlamanın faydalarının daha uzun bir dönemde ortaya çıkmasına neden olmakta, bu da kamu genelinde stratejik planlamaya karşı bir algı sorunu doğurmaktadır. Bu nedenle kamuda stratejik planlamanın daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için neler yapılması gerektiği konusunda öneriler geliştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bu kapsamda stratejik planlamanın nasıl daha iyi bir şekilde uygulanabileceği başka çalışmalarda da genel olarak değerlendirilmiş olup (Yazıcı, 2014; Yazıcı 2015a), daha geniş kapsamda değerlendirildiğinde yukarıda özetle açıklandığı gibi stratejik planlama ve bütçe sürecinin aynı bakanlıkta olmasının gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır³. Bunlar yapıldığında ve bahsi geçen makalelerdeki öneriler de uygulandığında stratejik planlama sözde değil, aktif bir şekilde uygulanabilecek ve daha iyi sonuçlar alınabilecektir.

Aynı zamanda, böyle bir yapılanmaya gidilirken ulusal planlama alanında olması gerektiği gibi (Yazıcı, 2015b; 86) kurumsal düzeyde de çok fazla değil, önemli konularda ve en fazla 5 konuda stratejik planlama yapılmalı; bunlarda şekilsel olarak değil gerçek manada performans değerlemesi yapılarak takip edilmelidir.

g) Bütçe ile ilgili çalışmaların daha iyi yapılması için optimum zaman ayrılmalı ve bakanlıkların/kurumların teşkilat yapısında da revizeler yapılmalıdır

Reformun uygulanması için öngörülen zaman dilimi açısından iki farklı yaklaşımdan bahsedilebilecektir. Bunlardan ilki büyük-patlama olarak adlandırılan bir anda kapsamlı bir reformun uygulamaya girmesini ifade eden yaklaşımdır. İkinci yaklaşımda ise kademeli bir reform yapılması yani adım adım uygulanmasıdır. Ülkelerin bir kısmı birinci, diğer bir kısmı ise ikinci yaklaşımı benimsemekte olup, her iki yaklaşımın olumlu ve olumsuz yönleri söz konusudur. Hızlı olması

³Bu yapının da nasıl olması gerektiği henüz yayınlanmamış “Türkiye’de Stratejik Planlama ve Bütçe İlişkisinin Güçlendirilmesi için Yapılması Gerekenler” başlıklı makalede ayrıntılı olarak analiz edilmektedir.

durumunda reform için iyi bir baskı ve şevk yaratılmakta ve reforma karşı direnci kırabilmektedir. Bu yaklaşım bölük pörçük şekilde reformların uygulanmasından ziyade, bütünsel bir şekilde performans bütçeleme sistemiyle aynı zamanda uygulanmasıdır (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 16). Ayrıca, düzenlemeler sırasında acele etmeden, planlı ve programlı çalışmak, hukuki düzenlemelerin çok değiştirilmesini engelleyebilecektir (Akdoğan, 2014: 220). Bu nedenle bu konuda da optimum çözüm bulunmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir. Ne çok hızlı ne de çok yavaş bir geçiş dönemi olmalıdır. Çünkü, çok hızlı olduğunda gerekli hazırlıklar yapılmadan faaliyete başlanacağı için uygulamada sorunlar olabilecek, çok yavaş olduğunda da çeşitli çevreler tarafından zamanla dirençler oluşarak mevcut yapı değişmeyebilecek ve gerekli hazırlıkların yapılması engellenebilecektir.

Nitekim, gerekli altyapı sağlanmadan başlanılan PEB uygulaması, istenilen sonuçları veremeyebilecektir. Bu nedenle, sistemin uygulanmasında ikinci önemli başarı unsuru, kamu kurumlarında idari kapasitenin geliştirilmesi ve teşkilat yapısında değişikliklerin yapılmasıdır (Özen, 2008: 38). Bu kapsamda, kamu kurumları ve bakanlıkların teşkilat yapılarında revizeler yapıp, strateji birimleri ile muhasebe birimleri ayrı daireler olarak çalışmalı ancak bunların koordinesini bir üst yönetim sağlamalıdır. Çünkü, muhasebe işleri günlük rutin ve yoğun işler olduğu için bu işlerle uğraşanların strateji geliştirebilmeleri ve bunu koordine edebilmeleri zordur. Bu nedenle, mevcut durumda olduğu gibi stratejik işlerle günlük muhasebe işleri aynı birimde olmamalıdır. Yani bakanlıklarda/kurumlarda yeni bir yapılanmaya gidilerek stratejik planlama ile ilgili işler “Stratejik Planlama ve Araştırma” biriminde, performansla ilgili işler “Performans Değerlendirme ve Kalite Geliştirme” biriminde, muhasebe, bütçe ve mali konularla ilgili işler de “Muhasebe ve Mali Hizmetler” biriminde olmalıdır.

h) TBMM'nin bütçe sürecindeki etkinliği artırılmalıdır.

Mecliste bütçe görüşmeleri kısa bir süre içinde yapılmakta, bütçeye esas teşkil eden stratejik plan ve performans programı belgeleri üzerinden müzakere edil(e)memekte ve idarelerin faaliyet raporlarının incelenmesi yeterince yapılmamaktadır. Diğer taraftan, vatandaş politikacıların ne yaptığı ve hangi amaçlara yönelik olarak harcadığı konularında yeterli bilgiye sahip değilse sağlıklı oy verememekte olduğu

için demokrasinin etkili bir biçimde işleyebilmesi açısından vatandaşların doğru bilgilendirilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde politikacı da politikaların nasıl hayata geçtiğini anlayamadığı zaman bürokrasiyi iyi bir biçimde yönlendiremeyip politikaların iyi bir biçimde uygulanmasını sağlayamamaktadır (Atiyas ve Sayın, 2000: 1).

Bu nedenlerden dolayı Mecliste bütçelerin etkin bir şekilde ve yeterli zaman ayrılarak görüşülmesi önemli bir husustur. Nitekim, OECD'nin bir dokümanında, taslak bütçenin yeterince gözden geçirilecek bir süre öncesinde Meclise sunulması ve bu sürenin hiçbir şekilde üç aydan aşağı olmaması gerektiği belirtilmektedir (OECD, 2002: 8). Bu husus, PEB sistemi ve bu sistemin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu gibi asli dokümanlarının incelenmesinin etkili bir biçimde gerçekleştirilebilmesi bakımından önem arz etmektedir. Bu nedenle, değerlendirme ve derecelendirme sonuçları, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonuna sunularak parlamenter gözetimin güvenilir ve öz bilgiler kapsamında gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır (Karacan, 2010: 189). Denetim raporlarının da Meclise ve kamuoyuna sunulması, Mecliste denetim raporları üzerinde Bakan düzeyinde hesap verme sorumluluğunun getirilmesi, Plan ve Bütçe Komisyonunda bütçe görüşmeleri yapılırken de Sayıştay dış denetim genel değerlendirme raporu, faaliyet raporları ve stratejik planların birlikte değerlendirilmesi önemli bir husustur (Saygılı, 2014: 123-126). Bunlar yapılırken de PEB'nin başarılı bir biçimde uygulanabilmesi için Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerinin sistem konusunda eğitilmeleri önemli hususlardandır (Yardımcıoğlu, 2006: 225);

Diğer taraftan, sistemin iyi bir takibinin yapılması ve iyi değerlendirmeler yapılabilmesi için özellikle Plan ve Bütçe Komisyonunda görevli milletvekillerine, konuyla ilgili ve konuya hakim "ekonomi, hukuk ve teknik" konularda ve her alanda da en az bir kişi olacak şekilde toplamda 3 kaliteli danışman görevlendirme olanağı verilmelidir. Böylelikle, görüşülecek konularla ilgili iyi bir şekilde çalışarak milletvekilleri bilgilendirilebilecek ve milletvekilleri tarafından "ekonomik, hukuki ve teknik" boyutuyla daha iyi analizler yapılabilecektir. Ayrıca, Kesin Hesap Kanununun reddi uygulamada görülmemektedir. Bu nedenle, bu yapı kurulduğunda şekilsel bir Kesin Hesap görüşmesi değil, iyi bir zaman ayrılarak gerçek manada

performansların ve sonuçların değerlendirilmesinin yapılabileceği ve gerekmesi durumunda bütçelerin reddedilebileceği düşünülmektedir.

i) Denetimlerin etkin yapıl(a)mamasının önündeki engeller kaldırılmalıdır.

Performans sonuçlarının değerlendirilmesi ile hem faaliyet raporlarına hem de sonraki yıl bütçe görüşmelerine esas olacak girdiler sağlanmaktadır. Performans değerlemesini sadece teknik bir konu olarak ele almak yerine “kamu hizmet sunumunun demokratik yollardan denetiminin güçlendirilmesi” olarak kabul etmek gerekmektedir (Kurnaz, 2010: 100, 116). Bütçe ve planın hazırlanması kadar uygulanması ve denetimi de çok önemli bir konudur. PEB konusunda hukuki altyapı noktasında yeterli düzenlemeler yapılmış olmakla birlikte, bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve denetimler önem arz etmektedir (Polat, 2006: 46). Bütçe uygulamalarındaki işlemlerin karışık olması da, keyfiliği ve kötüye kullanmayı önleyebilecek bir denetim mekanizmasının kurulmasını gerekli kılmaktadır (Uluatam, 2014: 166).

Denetim ve hesap vermenin bu zamana kadar tam işlerlik kazanmaması ise hesap verme döngüsünün tamamlanamamasına neden olan daha ciddi bir sorun olarak durmaktadır. Bu kapsamda uygulama sonuçları nesnel olarak değerlendirilememekte, denetim sonucunda uygulayıcı kuruluşların eksiklik ve yetersizliklerini öğrenerek uygulamalarını iyileştirmeleri mümkün olmamaktadır. Sayıştay tarafından yürütülmesi gereken performans denetimi kamudaki stratejik yönetim sisteminin eksiklik ve yetersizliklerinin tespit edilerek giderilmesi ve geliştirilmesi için kritik öneme sahiptir. Sayıştay’ın performans denetimine yönelik standartları oluşturması, rehberleri hazırlaması ve performans denetimine başlaması sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından çok önemlidir. Ancak, Sayıştay’ın performans denetiminde karşılaştığı en önemli zorluklardan biri de denetlenen kamu kuruluşlarında performans yönetimi yapısının olmayışdır (Efe, 2012: 133; Uludüz, 2008: 129).

Bununla birlikte, 5018 sayılı Kanunda performans denetimlerinden bahsedilmiş ancak denetimin kapsamı hakkında tam bir açıklama söz konusu değildir. Ayrıca 6085 sayılı Sayıştay Kanununa göre de Sayıştay tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmamaktadır. Sorumluluk doğurmayacak bir şeyin de faydasının olması mümkün olmayıp, uygulamada da tam

etkisinin olmadığı görülmektedir. Ancak, PEB'nin son aşaması olan denetim özellikle kamuda önemli bir konudur. Bu nedenle denetimle ilgili biraz daha netliğin sağlanması önem arz etmekte olup, ülke uygulamalarında görüldüğü üzere denetim konusunun tüm kamunun denetlenmesinden ziyade belirlenmiş kurumlar veya bakanlıklar şeklinde olması (Sakal ve Şahin, 2008: 22) daha iyi olabilecektir.

Bu nedenle, Sayıştay'ın performans denetimine yönelik standartları oluşturması ve rehberleri hazırlayarak performans denetimine başlaması sistemin sağlıklı bir şekilde işlemesi açısından çok önemlidir (Uludüz, 2008: 134). Diğer taraftan, bir yaptırımın uygulanabilmesi için yaptırımı uygulayacak mercinin kanunlarla gösterilmiş olması ve kimlerin hangi mercie karşı mali olarak sorumlu olduklarının açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir (Arslan, 2004: 37). Nitekim, bütçe denetimi de pek çok ülkede bütçeyi uygulayanların hukuki sorumluluklarının incelenmesi şeklinde olmaktadır (Uluatam, 2014: 211).

Öte taraftan, PEB'e geçişin iyi olması ve sistemin geliştirilmesi, iç ve dış denetim organlarının tarafsız değerlendirilmeleriyle mümkün olacaktır. PEB sisteminin oturması ve bu kapsamda üretilen performans bilgilerinin doğruluğunun teyit edilmesi ile objektif ve sistematik bir performans değerlendirmesinin yapılabilmesi açısından, kurumlarda iç denetim sisteminin oluşturulması ve iç denetçilerin görevlendirilmesi önemli bir konudur (Uludüz, 2008: 134). Bu nedenle, iç kontrol ve iç denetim sistemi PEB sürecinin etkililiğini artıran bir yapıya kavuşturulmalıdır. Türkiye'de stratejik yönetim bileşenlerinin ve bu süreçte PEB sisteminin etkili bir biçimde uygulanıp sonuçlar doğurması için, iç kontrolün mali kontrole sınırlı tutulmayıp tüm süreçleri kapsamaması, işlerini yaparken bağımsız olarak karar verebilen, fonksiyonel bağımsızlığa sahip, daimi bir merkezi uyumlaştırma biriminin kurulması gerekmektedir (Karacan, 2010: 161).

Ayrıca, iç kontrol bileşenleri kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programlarındaki amaç, hedef ve performans hedeflerinin gerçekleştirilebilirliğini artırmak için kullanılmalıdır (Karacan, 2010: 189). Böylelikle, izleme ve değerlendirme süreci hesap verme sorumluluğunun oluşturulmasına katkıda bulunacak; kurumsal öğrenmeyi ve buna bağlı olarak faaliyetlerin sürekli olarak iyileştirilmesini sağlayacaktır. Ayrıca, değerlendirme için ayrılan kaynağın, mümkün olduğu kadar beklenen etkinin ve ihtiyacın yüksek olduğu programlara

veya harcama alanlarına yönlendirilmesi yararlı olacaktır. Değerlendirmelerden elde edilecek faydaise, katlanılan maliyetlere ve zaman kaybına göre fazla olmalıdır (Kurnaz, 2010: 110).

Sonuç olarak, denetim sisteminin güçlendirilmesi ve denetime daha fazla önem verilmesi gerekmekte olduğu için Türkiye’de bakanlıkların/kurumların her yıl %25’inin denetleneceği ve denetlenecek kurumların yıl sonunda belirleneceği düzenlenirse daha iyi olabilecektir. Her kurum/bakanlık denetlenip denetlenmeyeceğini önceden bilemeyeceği ve her halükarda da 4 yıl içinde ayrıntılı bir şekilde denetleneceği için her yıl denetlenecek gibi faal çalışabilecektir. Ancak, ilk seferde yapılan denetim sonuçları değil, ikinci seferdeki denetim sonuçları açık bir şekilde kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Böylelikle ilk seferde denetimden geçen kurumlar performans açısından hatalarını/eksikliklerini görüp bunları düzeltme yönünde adımlar atması sağlanabilecektir.

j) 5018 sayılı Kanun tüm kamuyu kapsamalı ve bütçe ile ilgili herşeyhalka açık olmalıdır.

Bağımsız iş yapmak ile bağımsız yapılan işlerin bütçelerinin belli bir düzen kapsamında kayıtlarının tutulması ve bütçelerinin hazırlanması birbirine karıştırılmamalıdır. Nitekim, bir idarenin bütçesinin konsolide bütçeye dahil edilmesinin idarenin tüzel kişiliğine veya özerkliğine dokunacak ve onu etkileyecek hiçbir yönü yoktur. Ancak, 5018 sayılı Kanunun uygulamasında bazı kamu kurumları kısmen bazı kamu kurumları da tamamen devre dışında tutulmuştur. Örneğin, düzenleyici ve denetleyici kurumların kanun kapsamına alındıktan sonra Kanunun 3/4’ünden istisna edilmesidoğru bir husus değildir (Bayar, 2015: 51). Düzenleyici ve denetleyici kurumların kapsam dışında bırakılmasının, gerek TBMM’nin denetim yetki ve sorumluluğu gerekse bakanların ilişkili kuruluşlara yönelik siyasi ve yönetsel sorumlulukları açısından bir boşluk oluşturduğu değerlendirilmektedir (Polat, 2010: 127). Bu nedenle de Saraç’ın belirttiği gibi “düzenleyici ve denetleyici kurumların kanun kapsamındaki yeri diğer kurumlar paralelinde tutulmalıdır” (Saraç, 2005: 161).

Bununla birlikte, bütçelerde birlik ilkesine ters düşen pek çok uygulama olup, bu durum süratle gelişen sosyal, ekonomik ve ticari yaşamında bir kısım faaliyetlerin büyük sürat ve dinamizm gerektirmesinden kaynaklanmaktadır (Akdoğan, 2014: 344). Bu sürat ve

dinamizm ise daha önce de belirtildiği gibi bakanlıklara/kurumlara toplu bütçe tahsis edilip, serbest hareket imkanı verilmesiyle aşılmalıdır. Nitekim, bütçelerde birlik ilkesine uyulmaması kaynakların rasyonel dağılmasında engel teşkil edebilecektir. Aynı zamanda, bütçeler bölünürse ve bir kısmı Meclis denetiminin dışına çıkarılmak suretiyle uygulanırsa Meclisin bilgi sahibi olması ve müdahalesi sınırlandırılmış olabilecektir. Bu nedenle bütçede birlik ilkesi mali denge açısından çok önemli olup, tek bir belge üzerinden devletin tüm gelir ve giderlerini görmek bütçelerde açıklık ve sadelik sağlayabilecektir (Özbilen, 2013: 54-55). Ayrıca, kamu tüzel kişiliği altında faaliyette bulunan tüm birimlerin kamu kesimi kapsamında değerlendirilip, geniş anlamda kamu içerisinde olması daha gerçekçi olacaktır (Murat ve Bağdigen, 2008: 14). Bu nedenle, mali uyum programlarına dayanak oluşturan verilerin bütün kamu sektörünü kapsayacak şekilde olması (Pınar, 2014: 245) için bütçede tüm kamunun görünmesifaydalı olabilecektir.

Diğer taraftan, kamu yönetimi özel sektörün işlerini takip ederken hangi modern yönetimleri bünyesine alıp kullanabileceğini iyi analiz etmelidir. Bir uçtan diğer uca gidilmemeli, ortası yani optimum nokta bulunmalıdır. Bağımsız iş yapmak ile bağımsız bütçe hazırlamak karıştırılmamalıdır. Bakanlıklara/kurumlara toplu bütçeler ayrılıp, idarelerin bağımsız bir şekilde ayrıntılı harcamaları kendilerinin belirleyip, sonuçta da harcamaların gerçek manada performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılarak hesap vermeleri sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, 5018 sayılı Kanunun kapsamı genişletilip düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri, veya en azından kamu hizmeti boyutu olan Kamu İktisadi Kuruluşlarını da kapsayacak şekilde tüm kamu kurumları, istisnalar da olmadan, düzenlemeye tabi tutulmalıdır. Diğer taraftan, tüm çalışmalar iki boyutuyla hazırlanmalı; birincisi çok özet bir şekilde ve halkın anlayacağı şekilde, ikincisi de yetkili bakanlıklar/kurumlar ile üniversitelerin değerlendirmelerine yönelik olacak şekilde geniş hazırlanmalıdır. Ayrıca, tüm kamunun stratejik planları, performans raporları ve faaliyet raporları halka açık olmalı ve Maliye Bakanlığı web sitesinde de yayınlanmalıdır.

k) Düşünce Kuruluşlarından (Think-tank) faydalanılmalıdır.

PEB’de “Süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmekte olup (Polat, 2010: 47),

sonuç odaklı süreç de düşünme sürecini gerektirmektedir (OECD, 2002: 14). Bu nedenle, yürütülen programların performans-kaynak ihtiyacı ilişkisinin sadece belirli belgelerin ilgili harcamacı kuruluşun internet sayfasında yayınlanması ile değil Düşünce Kuruluşları (Think tank) aracılığı ile seçmenlerle paylaşılması ve bütçeleme sürecine düşünce kuruluşlarının bir şekilde dahil edilmesi de düşünülmelidir (Çiçek ve İpekŞahin, 2013: 92-94).

Bu kapsamda, düşünce kuruluşlarının aktif çalıştığı ülkelerde daha sağlıklı sonuçlar alındığı ve gelişmiş ülkelerde bu kuruluşların daha fazla olduğu da dikkate alındığında bu kuruluşlardan iyi faydalanılması önemli bir husustur. Bu nedenle, bütçeler hazırlanırken ve performans göstergeleri sonuçlandırıldığında kamuoyuna açık bir yöntem işletilirse, ister istemez düşünce kuruluşlarından aktif bir şekilde faydalanılması gündeme gelecektir. Düşünce kuruluşlarıyla koordineli çalışılması da uzun vadede çok faydalı olacaktır.

3. SONUÇ

Dünyada ve Türkiye’de PEB sisteminde yaşanan sorunlar tartışılmakta ve PEB sisteminin değerlendirmeleri yapılmaktadır. Öncelikle sorunun varlığı ve tanımı konusunda kamuoyunda genel bir konsensus olması, sorunun çözümü konusunda siyasal sahiplenme, kararlılık ve ABD ve İngiltere’de olduğu gibi kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin liderliği ve sahiplenmesi önemli başarı nedenleri arasındadır. Kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşınarak süreklilik kazandırılması da önemli bir avantajdır. Yani, kamu kurumlarında köklü değişimlerin yaşanması için uzun süre boyunca siyasal hem de bürokratik sahiplenme ve desteğin sağlanması çok önemlidir. Diğer taraftan, bazı şeylerin yaşanarak görülmesi kazanç sayılabilirse de bunun pahalı bir öğrenme modeli olacağı dikkate alınmalı ve hatada ısrar edilmeden doğru düzenlemeler hızlı bir şekilde yapılmalıdır (Bayar, 2015: 62).

“Ülkeler uygulama aşamasında, genel esasları korumak kaydıyla, kamu yönetimi yapılarına, kültürlerine, ilke ve önceliklerine göre bir yaklaşım geliştirmelidir” (Kesik, 2010: 31). Ancak, performans bütçeleme için tek bir model olmayıp, her ülke kendi politik ve yapısal boyutuyla bunu kendisine göre uyumunu sağlamalıdır (OECD, 2007: 12). Aynı zamanda, kamuda faydayı tespit etmek çok kolay bir durum olmadığı için bir hizmet veya mal alınırken sadece rakamsal boyutuyla

hesaplanma yapılması her zaman doğru bir yöntem olmadığından, konunun sosyo-kültürel-psikolojik-tarihi yönleri ile de ele alınması ve fayda-maliyet analizinin dolaylı olarak hesaplanması söz konusu olabilecektir. Bu nedenle hem rakamsal hesaplamalar yapılmalı hem de diğer (sosyo-kültürel-psikolojik-tarihi vb.) hususlar dikkate alınmak suretiyle iki boyutlu değerlendirmeler yapılmalıdır. Böylelikle, özel sektörün yapısı ve kamunun yapısı dikkate alınarak gerçek manada uygulanabilecek optimum çözümler bulunabilecektir. Nitekim, özel sektörde karlılığı sağlayamamış bir işletmenin “yok olma” gibi net bir sonuçla karşı karşıya gelmesi söz konusuysen, hizmette verimliliği ve etkililiği gözetmeyen bir kamu kurumu bu tarz bir durumla karşılaşmamaktadır.

Öte taraftan, önerilen teklifler, zincirin halkaları gibi düşünülmeli ve birbirinden bağımsız değerlendirilmemelidir. Bunlar yapılırken de olması gereken ile gerçeklerin birlikte değerlendirilmesi ve optimum çözümün bulunması gerekmektedir. Uygulanmakta olan sistemlerin olumlu tarafları alınıp olumsuz tarafları sistem dışına itildiğinde iyi bir sonuca ulaşılabileceği düşünülmektedir. Diğer bir ifade ile eski sistemi eski olduğu için değil faydalı olmadığı için, yeni sistemi de yeni olduğu için değil faydalı olduğu için kabul edip uygulamalıdır.

Sonuç olarak; yapısal sorunların üzerine gidilebildiği takdirde orta ve uzun vadede tam olarak sorunlar çözülecek ve başarıya ulaşılabilecektir. Türkiye’de de klasik yöntem ve PEB yönteminin faydalı yönlerini dikkate alacak optimum bir çözüm bulunması için;

- Öncelikle kamunun özel sektörden farklı olduğu kabul edilmeli ve buna göre çözümler üretilmeli ve optimum bir noktaya ulaşılabilmelidir.
- PEB sistemi, hem bireysel hem de kurumsal anlamda kültürel bir değişimi zorunlu kılmakta olup, kültürü değiştirmenin de özellikle kamuda, çok zor bir husus olduğu ve değiştirilmesi için ciddi bir şekilde gayret sarfedilmesi gerektiği hususu unutulmamalıdır.
- Performans bütçeleme için tek bir model olmayıp, her ülkenin kendi politik ve yapısal boyutunu dikkate alarak sistemin kendisine göre uyumunu sağlamalıdır.
- Özellikle kamuda gündelik işlerin stratejik işlerin önüne geçmesini önlemek için günü kurtaran konulardan ziyade geleceği inşa eden stratejik konulara zaman harcanmalıdır.

- PEB ile ilgili yapılmış olan düzenlemeler sürekli revize edilmelidir.
- Kamuda bir uçtan diğer uca gidilmeyip, olması gereken ile gerçeklerin birlikte değerlendirilmesi yapılarak optimum çözüm bulunmalıdır.
- Sadece kurum ve kuralların oluşturulması yeterli olmayıp, kaliteli kamu idarecilerinin ve personelinin varlığı da PEB için çok önemli koşullardan olduğu için, düzenli bir şekilde eğitimler alınmalıdır.
- Kamuda performans değerlendirmesinde sorumlulukları tespit etmekten ziyade problemlerin nasıl üstesinden gelineceğine ilişkin öneriler yapılmalı ve cezalandırma değil ödüllendirme sistemi çalışmalıdır.
- Kamuda hızlı bir şekilde kamu boyutu da dikkate alınarak performans ölçüm-değerlendirme sistemi kurulmalı ve iyi bir şekilde işletilmelidir.
- Kamu idarelerinin gösterdikleri performans, bütçe sürecinde göz önünde bulundurulmalıdır.
- Kamuda iç kontrol sistemi güçlendirilmelidir.
- Çalışanlar tarafından dünya uygulamaları devamlı takip edilmelidir.
- Kamunun yapısı tekrar gözden geçirilmeli ve gerekli reformlar yapılmalıdır.

Özel olarak da, bu çalışmada geliştirilen aşağıdaki önerilerin hayata geçirilmesinin önemli olduğu düşünülmektedir;

- Öncelikle bakanlıkların/kurumların hesap verilebilir olması için buralara mali konularda özerklik tanınması gerekmektedir.
- Bütçelerinin makro olarak belirlenip, bakanlıkların/kurumların kendi içerisindeki dağıtımın ve gerekmesi durumunda değiştirilmesinin bakanlıklara/kurumlara bırakılması daha faydalı olabilecektir.
- Esneklik sağlanıp yöneticilere yetkiler devredilirken de, hesap verme sorumluluğu mümkün olduğunca güçlendirilmelidir.
- Ekonomik faydalar ölçülebilirken, sosyal faydalar ölçülemediği için kamuda da sosyal faydalar söz konusu olduğundan her şeyi rakamlara göre değerlendirmek doğru olmayacaktır. Bu nedenle, bütçelerin belli bir oranı, örneğin %50'si özel sektörde olduğu

gibi, özellikle de stratejik planlama konularının gerçek manada performans bazlı olarak, %50'si de kamu boyutu dikkate alınarak hazırlanmalıdır.

- Kamu çalışanlarının elindeki kaynakları kendi malları gibi kullanabilmesi yani çok etkin ve etkili bir şekilde kullanılması için, personel kalitesi ve yönetim anlayışı geliştirilmelidir.

- Çalışanların ücretlerinin belli bir oranı örneğin %15'i performansla göre belirlenmeli ve bu ücret de mevcut ücretlere ek olarak verilmelidir.

- Özel sektördeki kaliteli kişilerin, "Stratejik Planlama ve Araştırma" ve "Performans Değerlendirme ve Kalite Geliştirme" birimlerinde çalışanların belli bir oranına kadar, örneğin %10'nuna kadar çalıştırılmasının önü açılmalıdır.

- Halkın, kamu idarelerinin bütçelerini, işleyiş ve performanslarını izlemeleri ve denetlemeleri için, bilgiler kamuoyuna zamanında ve halkın anlayacağı şekilde de özet olarak sunulmalıdır.

- Her yıl bakanlıkların/kurumların %25'i denetlenmeli ve denetlenecek idareler de yıl sonunda belirlenip açıklanmalıdır.

- Düşünce kuruluşları (Think-tank'lar) ile koordineli bir şekilde çalışılmasının önü açılmalıdır.

- Bütçelerin Mecliste görüşülmesi ve daha fazla zaman ayrılması için mevzuat revize edilerek mevcut durumdan 2-3 ay öncesi hazırlanmaya başlanmalı, Meclise sunulmalı ve Plan-Bütçe Komisyonunda görevli milletvekillerine bütçeyi inceleyebilmeleri için, konuyla ilgili ve konuya hakimekonomi, hukuk ve teknik alanda uzman toplam 3 danışman çalıştırma hakkı verilmelidir.

- PEB sisteminin iyi bir şekilde işletilebilmesi için yapılması gereken önemli konulardan birisi de stratejik planlama ile bütçeleme faaliyetlerinin aynı çatı altında birleştirilmesidir.

Sonuç olarak, kamu sektörü, çıktıların ve sonuçların uzun vadede görülebileceği bir sektör olup, öncelikle sadece mevzuatı değiştirmekle sorunların çözül(meyeceği, mevzuatı revize etmenin gerek şart ancak yeterli şart olmadığı unutulmamalıdır. Yukarıdaki hususlar da dikkate alınarak yeni bir revizyona gidilip, kamuda saydamlık ve hesap verilebilirlik yerleşerek kamu kaynaklarının etkin kullanımı sağlanmalı, gereksiz harcamaların önüne geçilmeli ve borçlanma daha da azaltılmalıdır. Diğer taraftan, kamuda kademeli yapılması gereken bazı işler çok hızlı, çok hızlı yapılması gereken işler çok yavaş yapılmamalı,

optimum çözüm bulunarak ne çok hızlı ne de çok yavaş hareket edilmemelidir.

KAYNAKÇA

AKDENİZ, İbrahim (2010). “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 159, Temmuz-Aralık.

AKDOĞAN, Abdurrahman (2014).**Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, 16. Baskı.

AKSARAYLI, Mehmet, EGELİ Haluk, TÜĞEN Kamil, AKDENİZ Ahmet ve ÖZEN Ahmet (2007). “Stratejik Planlama Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi**, C: 12, C: 3.

AKTAN, Coşkun Can (2006).**Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme (SPPB) Sisteminin Uygulanabilirliği-Eleştirel Bir Perspektif-**, Editör: Coşkun Can Aktan, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.

ALTAY, Asuman ve KAPLAN Ersin (2006). “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 151, Temmuz-Aralık.

APAN, Ahmet (2005). “Stratejik Plan(lama) Ve Performans Bütçeleme (Fransa İçişleri Bakanlığı Örneği)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, Eylül.

ARSLAN, Ahmet (2004). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 145, Ocak-Nisan.

ARSLAN, Murat (2006).**Orta Vadeli Harcama Sistemi (çok yıllık Bütçeleme) ve Türkiye’de uygulanabilirliği**, Editör: Coşkun Can Aktan, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.

ATİYAS, İzak ve SAYIN Şerif (2000).**Devletin Mali ve Performans Saydamlığı**, TESEV.

AYDIN, Mehmet Devrim ve AKSOY Sultan (2007). “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama Ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği”, **H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 1.

BAĞDİGEN, Muhlis ve AVCI Mehmet (2013). “Kamu İdarelerinde Stratejik Plan Uygulamasına Yönelik Ampirik Bir Analiz”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 9, Yıl: 9, Sayı: 2.

BAYAR, Doğan (2015).“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Ne Getir(m)iyor?”, http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/md144/kamumali.pdf, (09.02.2015).

BEHN, Robert D. (2003). “WhyMeasurePerformance? DifferentPurposesRequireDifferentMeasures”, **Public Administration Review**, September-October, Vol: 63, No: 5.

BİLGE, Semih ve DEMİRTAŞ Selma (2012). “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 162, Ocak-Haziran.

BİLGİN, Kamil Ufuk (2007), “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi””, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran.

CRAIN, W. Mark and O’ROARK J. Brian (2004). “The impact of performance-basedbudgeting on statefiscalperformance”, **Economics of Governance**, 5.

ÇATAK, Sevil ve ÇİLİNGİR Canan (2010). **PerformanceBudgeting in Turkey**, OECD, Volume 2010/3.

ÇELEBİ, Kemal ve KOVANCILAR Birol (2012). “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 19, Sayı: 1.

ÇEVİK, Hasan Hüseyin (2012).**Kamu Yönetimi**, Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar, 2. Baskı.

ÇİÇEK, Hüseyin Güçlü ve İPEK ŞAHİNELif Ayşe (2013). “Performans Yönetiminin Amaç-Araç Uyumu Tartışması ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 165, Temmuz-Aralık.

ÇOBAN Hilmi ve DEYNELİ Fatih (2005). "**Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme: Denizli İl Özel İdaresi Örneği**", 20. Maliye Sempozyumu (23-27 Mayıs 2005, Pamukkale Üniversitesi Denizli)

DEMİRCAN SİVEREKLİ, Esra (2006). “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi**, Cilt: 13, Sayı: 2.

DIAMOND, Jack (2003).**Performance Budgeting: Managing the Reform Process**, IMF Working Paper, WP/03/33, February.

EDİZDOĞAN, Nihat ve ÇETİNKAYA Özhan (2014).**Kamu Bütçesi**, Yenilenmiş 5. Baskı.

EFE, Şeref (2012). “Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması Ve Sorunlar”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 87, Ekim-Aralık.

EGELİ, Haluk, AKDENİZ H. Ahmet, AKSARAYLI Mehmet, TÜĞEN Kamil ve ÖZEN Ahmet (2007). “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 22, Sayı: 1.

ERBAŞI, Ali (2009). “Kamuda Performans Esaslı Bütçelemenin Tasarımına İlişkin Modelsel Bir Yaklaşım”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 156, Ocak-Haziran.

ERÜZ, Ertan (2005). “**Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**”, 20. Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi, İİİBF Maliye Bölümü.

HASTÜRK, Mesut (2015).“Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esasli-B1-B-C3%BCt%C3%A7eleme.pdf>, (17.02.2015).

İPEK ŞAHİN, Elif Ayşe (2013).**Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ocak, Ankara.

JERMIS, Johnny and YİĞİT Fatih (2013). “Budgetary Participation in Turkey: The Effects of Information Asymmetry, Goal Commitment, and Role Ambiguity on Job Satisfaction and Performance”, **Journal of International Accounting Research**, Vol: 12, No: 1, December.

KAMENSKY, John M. (1996). “Role of the reinventing government movement in federal management reform”, **Public Administration Review**, May/June, Vol. 56, No. 3.

KARACAN, Erhan (2010).**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

KESİK, Ahmet (2010). “Türkiye’de Yeni Bütçeleme Süreci”, **Dış Denetim**, Temmuz-Ağustos-Eylül.

KETTL, Donald F. (1998).**Reinventing Government: A fifth Year Report Card**, A Report of the Brookings Institutions’s Center for Public Management, The Brookings Institution, CPM 98-1, USA.

KURNAZ, Ahmet Cemil (2010).**Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.

MURAT, Güven ve BAĞDİĞEN Muhlis (2008).**Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim**, Gazi Kitapevi.

MUTLUER, M. Kamil, ÖNER Erdoğan ve KESİK Ahmet (2011).**Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncellenmiş 3. Baskı, İstanbul.

OECD (2002).**Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting** by Burt Perrin.

OECD (2004).**Public Sector Modernisation: Governing for Performance**, OECD Policy Brief, OECD Observer, October.

OECD (2007).**Performance Budgeting in OECD Countries**.

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

OYMAN, Sumru (2009).**Stratejik Yönetim Sürecinde Performans Ölçümü ve Dengeli Sonuç Kartı Uygulaması: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İçin Değerlendirme**, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Haziran.

ÖZBİLEN, Şevki (2013).**Devlet Bütçesi**, Gazi Kitapevi.

ÖZEN, Ahmet (2008).**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

ÖZER, Akif (2009). “Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü Ve Değerlendirilmesi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 73, Nisan-Haziran.

ÖZTÜRK, Namık Kemal (2005). “Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları Ve Yöneticilerin Konumu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 449, Aralık.

PINAR, Abuzer (2014).**Maliye Politikası Teori ve Uygulaması**, 7. Baskı, turhankitapevi.

POLAT, Musa (2010).**Hesap Verilebilirlik Aracı Olarak İdare Faaliyet Raporlarının Değerlendirilmesi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

POLAT, Necip (2006).**Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim**, Editör: Coşkun Can Aktan, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.

SAKAL, Mustafa ve ŞAHİN Elif Ayşe (2008). “Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye’deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 68, Ocak-Mart.

SARAÇ, Osman (2005). “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, Ocak-Nisan.

SAYĞILI, Duygu Demir (2014).**Stratejik Planlama: Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması**, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.

TANER, Ahmet (2011). “Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 83.

TOZLU, Ahmet (2014).**Kamu Kesiminde Performans Değerlendirme Sistemi: İş ve Meslek Danışmanlarına Yönelik Bir Uygulama Önerisi**, Kalkınma Bakanlığı Uzmanlık Tezi.

TÜĞEN, Kamil ve ÖZEN Ahmet (2011).**Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi**, Kamu Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı, Ege Üniversitesi.

TÜĞEN, Kamil, EGELİ Haluk ve ÖZEN Ahmet (2007). “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, Cilt: 44, Sayı: 509.

ULUATAM, Özhan (2014).**Kamu Maliyesi**, 13. Baskı, İmaj Yayınevi.

ULUDÜZ, Batuhan (2008).**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye Uygulaması**, T.C. Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uygulamalı İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

USTA, Aydın (2010). “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 78, Temmuz-Eylül.

YARDIMCIOĞLU, Fatih (2006).**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Yüksek Lisans Tezi, SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

YAZICI, Kuddusi (2014). “Kamuda Stratejik Planlamanın Başarısız Olma Nedenleri ve Çözüm Önerileri”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 14, Sayı: 28, Ekim.

YAZICI, Kuddusi (2015a) “Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar”, **Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1.

YAZICI, Kuddusi (2015b).Türkiye’de Kamu Yönetiminde Planlama Uygulamalarının Değerlendirilmesi Ve Ulusal Planlama İle İlgili Öneriler, **Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Ocak-Haziran.

YENİCE, Ebru (2006a). “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 150, Ocak-Haziran.

YENİCE, Ebru (2006b). “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 61, Nisan-Haziran.

YILMAZ, Sibel (2007).**Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar**, T.C. Maliye Bakanlığı, Nisan.

YILMAZ, Siber (2009).**Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri Ve Harcama Gözden Geçirmeleri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe e Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Şubat.