

Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Sorunlar

Kuddusi Yazıcı¹

Öz

Son yıllarda kıt kaynakların verimli ve etkin kullanılması, harcamalarda saydam ve hesap verilebilir bir sistemin olması gerektiği kamuda gündeme gelmiştir. Bu kapsamda çıktılar ve sonuçlara dayanan performans esaslı bütçeleme sistemi, günümüzde çoğu ülke tarafından kabul edilmekte ve uygulanmaya çalışılmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminde özellikle çıktılarına odaklanılmaktadır. Özel sektörde uygulamaya başlanan bu sistemin kamuda da uygulanmasına 1990'lardan sonra başlanmıştır. Pek çok ülke bu sistemi kamuda uygulamasına rağmen çeşitli sorunlar yaşanmakta ve bu sistemin kamuda tam uygulanıp uygulanamayacağı tartışılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda, özellikle de Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemi mevzuatı ve uygulama alanında yaşanan sorunlar ortaya konulacak ve değerlendirmeler yapılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Performansa Dayalı Yönetim, Performans Esaslı Bütçeleme, Performans Esaslı Bütçelemede Sorunlar
JEL Kodu: H11, H61, H83, M48

The Problems in Performance Based Budgeting System

Abstract

In recent years, efficient and effective use of scarce resources, the necessity of transparent and accountable system in spending has been raised in the public sector. Nowadays, performance based budgeting system focusing on the performance in the frame of outputs and results is accepted by many countries and tried to be implemented. Performance based budgeting system is particularly focused on the output. This system was implemented in the private sector and the public sector has started implementing this system after the 1990s. In many countries, despite the application of this system in the public sector, there is a variety of problems and has been discussion about implementation in the public sector. In this context, especially in performance-based budgeting system in Turkey legislation and practice in the field problems will be revealed and assessments will be done.

Keywords: Performance-based Management, Performance Based Budgeting, Performance Based Budgeting Problems
JEL Classification: H11, H61, H83, M48

¹ Dr., Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kurum Başkan Yardımcısı, e-mail: kyazici@btk.gov.tr

1. GİRİŞ

Dünyada özellikle teknolojik gelişmeler ve küreselleşme sürekli değişimi gündeme getirmektedir. Son yıllarda dünyadaki hızlı değişimin de etkisiyle kamu hizmetleri, halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamaya yetmemiştir. Nitekim, genel olarak kamu kurumlarının hantal yapıları ve bürokrasinin iyi çalışmaması gibi nedenlerle, kamu kesiminin gelişmelerin önünü tıkadığı şeklinde yorumlar yapılmaktadır. Kamudaki yönetimde asıl önem taşıyan nokta da, genelde kamuoyunda kamu yönetiminin performansından hoşnut olunmadığı ve bunun nasıl düzeltilebileceğidir. Bunların da etkisiyle; kamu kuruluşlarındaki mevcut aksaklıkları ve sorunları gidermek için, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli düzenlemeler bütün dünyada kamu yönetiminin öncelikli gündem konularındandır.

Son yıllarda ise, yaşanan büyük krizler, kamu sektörü harcamalarının ve dolayısıyla vergilerin artması, birçok ülkede kamu mali yönetim anlayışının sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Geleneksel bütçe ve plan-program-bütçe sistemi ile yeni dönemdeki ihtiyaçlar karşılanamamıştır. Bu kapsamda, kamu yönetiminde de performans yönetimi, stratejik yönetim gibi reformlar gündeme girmiştir. Kamu mali yönetiminde yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi de, girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme (PEB) anlayışına geçilmesidir. Bu nedenle; uzun dönemli, kapsayıcı nitelikli, esneklik sağlayan, sonuçlara odaklanan ve performans hesap verebilirliğini gözetten PEB, son yıllarda çoğu ülke tarafından kabul görmektedir (Karacan, 2010: 176).

Bu doğrultuda birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim ve bütçeleme sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. Türkiye’de de idari reform çalışmaları her dönemde gündemde olagelmış, çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış ve gündemdeki yerini hep korumuştur. 2003 yılı sonunda da PEB uygulamaları konusunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018 sayılı Kanun) çıkarılarak iki yıl sonra 2006’da fiili olarak hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye’de de kamunun etkin bir şekilde çalışması için PEB sistemi uygulanmaya başlanmış ve bunun daha iyi uygulanabilmesi için neler yapılması gerektiği tartışılan konular arasında yerini almıştır. Ancak, özel sektörde uygulamaya başlanan PEB sisteminin kamuda uygulanmasında çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Nitekim reformları gerçekleştiren ülkelerin tam anlamıyla başarılı

oldukları veya herhangi bir sorunla karşılaşmadıkları söylenemeyecektir (Yılmaz, 2009: 219). Bu nedenle de kamuda yaşanan bu sorunların varlığının kabul edilip net bir şekilde ortaya konulması çözüm için atılabilecek en önemli adımlardan birisidir. İkinci adım ise bu sorunların çözümüne yönelik olabilecektir.

2. PEB Sistemine Geçiş Süreci

Performans, gerçekleştirilmesi planlanan işlerin niteliksel ve niceliksel olarak ne kadarının gerçekleştiği yönündedir (Schick, 2003: 12). Performans bütçe sisteminde harcama öncesi süreç değil harcama sonrası süreç önemli olup, çıktı ve sonuç temel hususlardandır (Mutluer vd., 2011: 90).

Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler de özel sektörün bu alanda önemli gelişmeler sağlaması kamu yönetiminin de bu tür taleplere cevap vermesi ihtiyacını doğurmuştur. 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. Özel sektörde yaşanan hızlı değişim Yeni Kamu Yönetimi anlayışının 1980'lerden sonra kamuda etkinlik ve verimlilik anlayışının gündeme gelmesinde etkili olmuştur. Özel sektördeki görülen verimlilik artışı, kamunun da özel sektör gibi çalıştırılmasını gündeme getirmiştir (Kömürcüler, 2011: 132).

Performansa dayalı yönetim anlayışı 1980'lerden itibaren gelişmeye başlayan Yeni Kamu Yönetimi anlayışına bağlı olarak gelişme göstermiştir. Kamu yönetiminin özel sektör gibi çalışmasını öngören bu yaklaşım ile kamu yönetimi köklü değişime uğramıştır. Bu yönetim anlayışına göre kamu yönetimi özel sektör gibi değerlendirilmekte ve işletilmektedir. Performansa dayalı yönetim yaklaşımının özü, "yöneticilerin yönetmesine müsaade edelim" anlayışıdır. Bunun altında ise yöneticilerin dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural ve baskılardan mümkün olduğunca arındırılması ve kaynakların kullanılış ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır (Yılmaz, 2001: 29).

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

bulunmaktadır. Aynı zamanda, kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet göstermesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

Çağdaş yönetim anlayışı, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı bir yönetim anlayışını sergilemektedir. Son yıllarda kaynakların daha verimli ve etkin kullanımını sağlamak için PEB ön plana çıkmış bir bütçeleme anlayışıdır (Bülbül, 2014: 73). Performansa dayalı yönetimin uygulama aracı da PEB sistemi olup, bu sistemin temel amacı kamusal kaynaklarla daha fazla çıktı alınması ve bu çıktılarla da sosyal hedeflere ulaşılmasıdır (Altay ve Kaplan, 2006: 3-6).

“PEB, kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir” (Maliye Bakanlığı, 2009: 5). En geniş tanımıyla PEB, kamu idarelerinin kendilerine sağlanan kaynaklarla “neyi, nasıl” yaptıklarına ya da yapmayı planladıklarına ilişkin bilgiyi gösteren bir bütçeleme sistemidir. Bu kapsamda PEB, “çıktı- sonuç odaklı” bir bütçeleme şeklidir (Yılmaz, 2007: 8).

PEB sisteminde, bütçelemenin rakamsal boyutu performans kriterleri ile birlikte ele alınmaktadır. Bütçeye konulan ödeneklerin denetimi performans üzerine yapılmakta ve klasik bütçe denetiminin ötesinde, ödeneklerin belirlenen amaçlara ulaşılmasında ne kadar etken ve etkili kullanıldığı araştırılmaktadır.

PEB sisteminin diğerlerinden temel farkı da, mali disiplini sağlamayı hedeflemesidir. Mali disiplini sağlamada da üç ila beş yıllık stratejik planlar en önemli araç olup, stratejik planlar, klasik bütçe sisteminden farklı olarak orta vadeli harcama planlarını içermektedir (Hastürk, 2015: 12). Stratejik planlama büyük pencereden bilgileri toplayıp, uzun dönemli uygulanması; hedefler ve amaçlar yönünde ilerlemeye yöneliktir (Poister ve Streib, 2005: 46). Stratejik planlama, uzun dönemli düşünerek ve ne olunması gerektiği, hedefin ne olacağı, oraya nasıl gidileceğiyle ilgilenmektedir (Coffey, 2013: 64; Bryson ve Alston, 2005: 5).

Bu çerçevede, politika oluşturma kapasitesinin artırılarak plan ve bütçe bağlantısının güçlendirilmeye çalışılması ise bütçe sürecinin etkinleştirilmesinin bir başka boyutudur. 5018 sayılı Kanun ile de stratejik yönetim sisteminin temel bileşenleri

olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun kamu idarelerince hazırlanması zorunludur. Aynı zamanda sistem, Türkiye’de sadece bir bütçeleme sistemi olarak değil, stratejik yönetimin uygulama aracı olarak düşünülmüştür (Karacan, 2010: 124).

Dünyada yaygın bir uygulama alanı bulan PEB sistemi, hizmet kalitesini artırmak ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak yönünden son derece önem taşımaktadır. Yapılan bir çalışmada bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının PEB sisteminin işleyişi açısından önemli göstergeler olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (Tüğen vd., 2007: 46).

PEB ilk defa tam olarak ABD’de Hoover Komisyonu tarafından ortaya konulmuş ve savunulmuştur. 1949 yılında Hoover Komisyonu Raporu ile uygulama alanında hesap verebilirlik ve gerçek bir idari reformun takibine odaklanılmıştır. Hoover Komisyonu Raporu’nda, kaynak tahsisi kararlarının nasıl alındığına odaklanılmakta ve girdi ile sonuçlar arasında bağlantı kurmaya yönelik bir sistemin nasıl işleyebileceğine yöneliktir. Komisyon tarafından, özel sektörde olduğu gibi kaynakların iş hacmine göre faaliyet ve projelere tahsis edildiği bir PEB sistemi tavsiye edilmiştir (Yılmaz, 2007: 5).

Başta OECD olmak üzere Dünya Bankası ve IMF tarafından da desteklenen “Performansa dayalı yönetim” anlayışının başlıca uygulama aracı olan PEB 1990’lı yılların ikinci yarısından itibaren önem kazanmış ve birçok ülkenin bütçeleme sürecinde uygulanmaya çalışılmaktadır (Altay ve Kaplan, 2006: 2). Nitekim, OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunda PEB sistemi uygulanmakta ve OECD üyesi olmayan birçok ülkede de PEB’in uygulandığı veya uygulanması yönünde adımlar atıldığı görülmektedir (Yardımcıoğlu, 2006).

Sonuç olarak, dünyada ve Türkiye’de geleneksel bütçeleme anlayışından, kaynakların yerinden yönetimini öngören ve yetki ve sorumluluğun alt birimlere dağıtılmasını öngören çıktı-sonuç odaklı PEB anlayışına geçilmiş (Taner, 2011: 4) ve son yıllarda da özel sektörde olduğu gibi, süreçlerle ilgilenen yönetimden, sonuçlarla ilgilenen yönetime kayma söz konusu olmuştur.

3. PEB Sistemi ile İlgili Sorunlar

PEB sistemi 1990’lardan sonra kamuda gündeme girmiş olup, konunun faydasıyla ilgili pek çok çalışma yapılmış ve PEB sisteminin faydaları konusunda genel

kabul söz konusu olmuştur (Yılmaz, 2007; Erüz, 2005; Özkan, 2010; Hastürk, 2015). Bununla birlikte, birçok avantajına rağmen PEB'in teoride ve pratikte bir takım zorluk ve sorunları da olduğu görülmektedir. PEB'e bakıldığında teorik bir altyapıya tam olarak sahip olmadığı, temennilerden ve tavsiyelerden oluştuğu ve formüle edilmeye çalışıldığı dikkati çekmektedir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 1-9). PEB sisteminin uygulanmasında da çeşitli sorunlar yaşanmakta ve uygulama güçlükleri nedeniyle ilk uygulamaya başlayan ülkelerde bile tam uygulandığı söylenemeyecektir (Mutluer vd., 2011: 128).

Kamu performans yönetiminin performans konusu, teorik olarak tartışılıyor olsa da, mevcut durum itibariyle tam ve yeterli deneyim sağlanamadığından, uygulamadaki yapı ve işleyişe uyumlu olup olmadığını anlamak pek mümkün değildir (Bilgin, 2007: 84). "Değişime ayak uyduramayan özel kuruluşlar ve firmalar yok olurken kamusal kurum ve kuruluşlar ise kolaylıkla tasfiye edilemediğinden hantallaşarak içinde buldukları topluma bir yük" (Taş, 2005: 102) olmaktadır. Nitekim, kamu idarelerinde stratejik plan ve performans programları yapılmış gibi bir görüntü ortaya çıktığı, uygun olmayan performans hedefleri belirlendiği, faaliyet raporlarının amaçlarından saparak reklam kitapçıkları gibi olduğu şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. Nitekim, kurumsal dirençler nedeniyle kolay uygulanamayan bu sisteme yaklaşık 50 yıl önce başlanmasına rağmen uygulanmasında çok az mesafe alınmıştır (Efe, 2012: 134; Mutluer vd., 2011: 117).

Aynı zamanda, yapılan bir çalışmada PEB sistemi uygulanmasına rağmen (Aksaraylı vd., 2007: 325);

- Kurumların birçoğunda yürütülen faaliyetlerin PEB'e uygun olmadığı ve klasik bütçeden kalma alışkanlıkların devam ettiği ortaya çıkmaktadır.
- Birçok kamu kurumunda gerekli teknolojik donanımına sahip olunmadığı görülmektedir.
- Kurumların %72'sinde en az bir personel, ödeneklerin stratejik önceliklere göre dağıtılmadığını belirtmiştir.

Sonuç olarak dünyada ve Türkiye'de PEB sisteminin kamuda henüz tam olarak uygulanmadığı genel olarak kabul edilmekte (Bilge ve Demirtaş, 2012; Çatak ve Çilingir, 2010) ve PEB sisteminin uygulanmasında da çeşitli sorunlar söz konusu olabilmektedir. Bu sorunlar ise;

- a) Her şeyin rakamlarla ölçülememesi ve kamuya özgü yapının olması,
- b) Yeni sistemin tam kabul edilmemesi ve alışkanlıkları değiştirmenin kolay olmaması,
- c) Yetişmiş personel eksikliği,
- d) Ödül ve ceza sisteminin kamuda tam uygulanamaması,
- e) Veri yönetiminin tam işlememesi,
- f) Performans değerlendirmesinin iyi işlememesi,
- g) Mecliste bütçenin görüşülmesinin ve denetimlerin etkin yapıl(a)maması,
- h) Stratejik planlama ile PEB sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması ve plan-bütçe ilişkisinde eksikliklerin olması,
- i) 5018 sayılı Kanununun tüm kamuyu kapsamaması.

a) Her şeyin rakamlarla ölçülememesi ve kamuya özgü yapının olması: Öncelikli olarak bütçedeki rakamlar dikkate alınarak tüm performansın bu rakamlara göre ayarlanması ve bu nedenle faaliyet raporlarında performans hedefleri gerçekleşmiş gibi bir izlenim bırakılması gibi uygulamada karşılaşılan sorun ve eksiklikler nedeniyle, PEB sisteminin tam olarak uygulandığından bahsetmek mümkün olmamaktadır (Badem vd., 2013: 95). Örneğin, hastanede yapılan operasyon sayısının bir ölçüt olarak kullanılması halinde bu hem hastanın can sağlığının tehlikeye atılması, hem de kaynakların israf edilmesi anlamına gelebilecektir.

Performans esaslı yönetim, performansın parasal olarak ölçülmesi durumunda uygulanabilecek bir yöntem olmasına rağmen, performans göstergelerinin tüm yönlerinin doğru olarak ölçülebilmesi her zaman mümkün olmamaktadır (Kurnaz, 2010: 113; Hastürk, 2015: 13). Kamusal malların ve hizmetlerin niteliği nedeniyle problemlerle karşılaşılmaktadır (Özkan, 2010: 11-16). Yani performans ölçümü özellikle kamuda hem çok kolay değil hem de bir şeyin sonucunun ortaya çıkması hemen söz konusu ol(a)mamaktadır. Örneğin, eğitimde sonucun ortaya çıkması aylık/yıllık olmamakta (Behn, 2003: 595) uzun yıllar sürebilmektedir.

Kurumlar stratejik plan ve hedeflerini belirlerken gerçekçilikten uzak davranabilmekte ve bunun sonucunda performans programında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi yapılamamaktadır. Maliyetlendirilmesi mümkün olmayan hizmetlerde, sağlık ve eğitim kurumlarındaki bazı faaliyetler gibi, bu kurumların düzenledikleri bütün veri ve tabloların gerçeği yansıtmamasına neden olabilmektedir (Badem vd., 2013: 101-102).

Nitekim, verimliliğin ölçülebilmesi için girdi-çıkıtı ilişkisinde çıktının ölçülebilmesi gerekmektedir. Ancak, kamuda çıktılar çoğunlukla karmaşık, çok sayıda ve somut olarak belirlenememektedir. Politik tavsiyelerde bulunan ve hizmetleri soyut nitelikte olan idareler için ölçüm daha zor gerçekleşmekte ve bu idarelerin bu sistemi benimsemelerinde direnç oluşabilmektedir (Karacan, 2010: 39). Çıktının belirsiz olduğu durumlarda da verimliliğin ölçülmesi mümkün olamayacaktır. Bazı durumlarda da rakamlarla oynanıp sonuçlardan çok, sadece sayıların artırılması ve kağıt üzerinde yüksek performans söz konusu olabilecektir (Efe, 2012: 127; Yenice, 2007: 96).

Analiz yapılırken dikkat edilmesi gereken bir durum da kamuda sadece fiyatın hesaba katılması sonucunda, kalite ikinci plana itilebilmektedir. Sadece hizmetin-malın alınması dikkate alınıp, kalite faktörü dikkate alınmadığında da iyi sonuç elde edilemeyecektir. Diğer taraftan, bir kurumun başarısızlığa uğraması durumunda, kamu yararı göz ardı edilerek tasfiyesi mümkün değildir (Özkan, 2010: 11-16). Geçmişte hiçbir kamu kurumunun başarısız oldu diye kapatılması söz konusu olmamış, olacak gibi de değildir. Bu nedenle özel sektördeki gibi bir sistemin kamuda tam olarak işleme kolay bir husus değildir ve özellikle kamuda, göstergeler haricinde sosyal-kültürel hususlara da bakılması gerekebilmektedir. Ayrıca, kamuda insan kalitesinden söz edebilmek için liyakatli insanların işe yerleştirilmesi gerekmekte olmasına rağmen, özel sektörden farklı olarak, uygulamada bu tam görülmemektedir (Aktan, 2006b: 326-327).

Kamu yatırım projelerinin içsel faydaları yanında dışsal faydaları da söz konusudur. Mal ve hizmetlerin maddi faydası olabildiği gibi gayri maddi faydası da söz konusu olabilmektedir. Güvenlik, eğitim ve sağlık gibi hizmetlerin tüm faydalarını para birimi olarak görmek mümkün değildir. Örneğin eğitime yapılan yatırımlarda bireyler içsel faydalar elde edebilirken, eğitilmiş insanların sayısının artması dışsal fayda sağlayarak toplumda huzursuzluğu azaltabilecek ve refahın artmasını sağlayabilecektir. Nitekim, kamuda üretilen bazı mal ve hizmetlerin parasal değerlerle ifade edilmesi kolay olmayıp, çıktı ölçümünde de zorluklar mevcut olabilmekte, yani her şeyi ölçmek mümkün olmamaktadır. Toplumsal mal ve hizmetlerin oluşturdukları faydayı bölmek, yani kimin ne kadar faydalandığını tespit etmek de mümkün değildir (Mutluer vd., 2011: 96). Bu nedenle gayri maddi faydaları dikkate almamak doğru sonuçlar vermeyecektir. Ayrıca, teknik olarak etkin olan bir harcama, kamu yararı veya

sosyal refah açısından etkin olmayabilmektedir. Sonuç olarak, piyasanın tam rekabet koşullarından uzak olması, veri yetersizliği, gölge fiyatlar ve sosyal faydalar gibi nedenlerden dolayı kamuda fayda ve maliyetler tam olarak hesaplanamamaktadır (Aktan ve Sakal, 2006: 314-316; Çelebi ve Kovancılar, 2012: 10-11; Akçakaya, 2012: 197). Ayrıca, bazı araştırmaların sonuçları direk alınmasa bile, bu araştırmalar başka araştırmalara altyapı oluşturabilmekte ve dolaylı olarak ülke ekonomisine-bütçesine faydası olabilmektedir.

Diğer bir ifade ile pek çok kamu hizmetini sayısallaştırmak ve devletin ödevlerinin somut mamullere dönüştürülmesi, yani girdi-çıkıtı analiziyle değerlendirmek zordur. Kamu sektörünün ürettiği mallar, büyük ölçüde hizmet niteliğinde olduğundan, bunların değerlemesi ve ölçümü kolay olmayıp, bu hizmetler fayda-maliyet analizi gibi tekniklerin uygulanmasına elverişli değildir (Akçakaya, 2012: 192-193; Söyler, 2007: 111-113). Nitekim, PEB sistemine yapılan eleştiriler de performansın her zaman sonuç odaklı olamaması ve kurumların kaynaklarını kullanmada serbest olamamaları yönündedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 2016-218).

Ayrıca, sosyal maliyetleri ölçmek ekonomik maliyetleri ölçmekten zor olabilmektedir. Birimler kendi verimliliklerini düşünürken, bir bütün olarak kurumun verimliliği ikinci plana düşebilmektedir. Nitekim, yeni kamu yönetimi gelişmelerinin sosyal boyutu ihmal ettiği düşüncesi söz konusu olmaya başlamış ve en önemli eleştiri konusu da vatandaşın müşteri konumuna dönüştürülmesidir (Çevik, 2012: 22, 214).

Klasik bütçe sistemine oranla PEB sistemi uygulayıcılara daha fazla yük getirmekte olduğundan, kamu görevlileri bu sisteme pek fazla sıcak bakmayabilecek ve sistemi uygulamaktan kaçınacaklardır (Hastürk, 2015: 13). Nitekim, kamuda sorumluluktan kaçma ve sorumluluğu yayma söz konusu olmakta ve özel sektördeki gibi kamuda tasfiyenin mümkün ol(a)maması da işlerin etkin bir şekilde işlememesine neden olmaktadır.

Sonuç olarak;

- Kamu sektöründe kamu yararı ön planda olup, kârlılık daha sonra gelmekte, bazen kârlılık hiç düşünülmemekte, zarar bile söz konusu olabilmektedir. Diğer bir ifade ile özel sektörün nihai amacı kâr elde etmek iken kamuda bu söz konusu olmayıp, kamunun mantığında kâr yoktur. Kamu kurumları kâr amacıyla çalışmadıkları için verimliliklerini artırma gibi bir düşünceleri de söz

- Kamu yönetiminde müşteri memnuniyetinin sağlanması ve ölçülmesi kolay değildir. Çünkü kamunun sunduğu hizmetlerin özel sektör mal ve hizmet kategorisine girmesi zordur (Övgün, 2010: 302).
- Özel sektörde sunulan hizmetlerin maliyetlerini müşteriler karşılarken, kamusal hizmetlerde hizmetten faydalananlar her zaman maliyetine katlanmamaktadır (Çevik, 2012: 153).
- Kamu sektöründe kurumlar genel olarak tekel konumunda oldukları için memnun olmayan birisinin bunu başka yerden alması mümkün değildir. Rekabetin olmadığı bir ortamda da sunulan hizmetin etkili olması için bir neden söz konusu değildir (Akçakaya, 2012: 193).
- Kamu hizmetlerinin rakamlarla ölçülemeyecek sosyal boyutları söz konusudur.

b) Yeni sistemin tam kabul edilmemesi ve alışkanlıkları değiştirmenin kolay olmaması: Uygulamada önce bütçe rakamları tespit edilmekte ve tüm sistem bu rakamlara uygun olarak hazırlanmakta, yani geçmişteki uygulama alışkanlıkları hala terk edilememiştir. Ayrıca, bütçeye ilişkin kararlar alınırken, bir önceki yıl uygulaması esas alınmakta ve ödenek talep eden kurum, “nasılsa kısılır” endişesiyle taleplerini yüksek tutarken, incelemeyi yapan Maliye Bakanlığı yetkilileri de “nasılsa yüksek tutulmuştur” düşüncesiyle talepleri kısımtadrlar. Bu nedenle bir nevi pazarlık esasıyla kurum bütçeleri oluşturulunca, ödeneklerin ne kadar gerçekçi hazırlandığı kuşkulu olmaktadır (Yavuz, 2011: 30).

Nitekim, Bilge ve Demirtaş’ın (2012) yaptığı çalışmanın sonucuna göre de kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıklar devam etmektedir. Hem kurumların hem de kurumlarda çalışan uygulayıcıların klasik bütçeden vazgeçememeleri, uygulama ve mevzuatın birlikteliğini geciktirmekte, sonuç olarak da PEB’den beklenen performansın elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Yapılan bir çalışmada kamu kurumlarına yönelik yıllık ödenek tahsislerinin, kurum performansları dikkate alınarak yapılmamakta olduğu, kamu kurumlarının genelinde gelecek yıl ödeneklerinin geçmiş yıl ödenekleri ile bağlantı kurularak tespit edilmekte

olduğu, ayrıca mevcut duruma göre alternatif bir bütçe hazırlanması söz konusu olmamaktadır (Egeli vd., 2007: 43).

Diğer taraftan, formel kurallar ne kadar iyi düzenlenirse düzenlensin informal kurallar ve kurumların da başarı için önemli olduğu unutulmamalıdır (Aktan, 2006b: 326-327). Yapılan araştırmalarda da, ülkelerin bütçeleme süreçlerinin birbirlerinden farklı olduğu ve genel kabul gören yazılı kuralların dışında bütçe fonksiyonlarını etkileyebilen “yazılı olmayan kuralların” da bulunduğu görülmektedir (Demirtaş, 2010: 4). Ayrıca, kurumların üst yöneticileri, hem stratejik planın hem de performans programının önemini algılamamaları nedeniyle gereken ilgi ve özeni göstermemeleri ve destek olmamaları söz konusudur (Badem vd., 2013: 101-102).

PEB sisteminin uygulamasına geçilmesi ile performans esaslı bilgilerden sadece bütçenin hazırlanmasında değil, aynı zamanda görüşülmesi, onaylanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarında faydalanılması gerekmektedir (İpek Şahin, 2013: 310). Ancak, kamu kurumlarında stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlarının birlikte uygulandığı bir performans kültürü oluşturmak kolay değildir. Kamu kesiminde koyu bir bürokrasi söz konusudur ve rekabet ortamı olmamaktadır. Kendi sosyal ve ekonomik çıkarlarını korumayı amaçlayan bürokratik kültürün varlığı da en önemli engellerden birisi (Söyler, 2007: 112) olarak her zaman söz konusu olmaktadır.

Bürokratların ve siyasilere sosyo-kültürel yapıları da PEB sisteminin kamuda uygulanmasını zorlaştıran hususlardandır. Bürokratlar daha büyük bütçe ve daha fazla kamu harcamaları politikasına ağırlık verebilmektedirler. Bürokratları motive eden etken ise prestij ve otoritedir. Kamuda otorite ve prestij de bütçelerin büyüklüğüne ve personel sayısına bağlı olabilmektedir. Kamu kurumları büyürse bürokratların gücü de artmaktadır (Akçakaya, 2012: 195). Aynı zamanda, Türkiye’de bürokrasinin tarihsel bağlamda oluşan süreç içerisinde kendilerini topluma değil, devlete karşı sorumlu hissettikleri değerlendirmeleri yapılmaktadır (Çevik, 2012: 153-174).

Ayrıca, bürokratlar reformlarda “bekle ve gör” stratejisini izleyebilmektedirler (Diamond, 2003: 21). Nitekim, uzun yıllar uygulanmış olması nedeniyle gidere dayalı bütçe anlayışı ve alışkanlıkları hala devam etmektedir (Badem vd., 2013: 101-102). İnsanlardaki belirsizlik korkusu, çalıştığı idarenin kurum kültürünü, iş yapma biçimini aşırı derece benimsemeleri ve çalışanlardaki reform yorgunluğu değişime karşı ciddi bir direncin oluşmasına neden olmaktadır (Karacan, 2010: 41).

Bu direncin idarelerin yöneticiler ve çalışanlar seviyesinde görülme ihtimali olup, herkes PEB sisteminden ve bu sistemin üreteceği performans bilgisinden rahatsız olabilmektedir (Poister, 2003: 269). Çünkü, çalışanların böyle bir sistemde daha fazla çalışmaları gerektiğini, düşük performans karşısında idare tarafından yaptırım uygulanabileceğini, üst düzey yöneticilerin ise bu sistemin alttakilere daha çok yetki devrini gerektirdiğini düşünmeleri, bu sisteme ve sistemin unsurlarına karşı direnç oluşturabilmektedir (Karacan, 2010: 39).

Ayrıca, teknik işlere aşırı odaklanma, yapılan işin tek doğru yolunun zaten yapıldığı şeklinin olduğuna olan inanç, stratejik ve uzun vadeli iyileştirmeleri görememe gibi nedenlerle de direnç oluşmaktadır. Bilinçsizce üretilen aşırı ve gereksiz bilgi, hem karar alıcılar hem de uygulayıcılar açısından performans bilgisinin kullanılmasında isteksizliğe neden olarak sistemi başarısızlığa sürükleyebilmektedir (Yılmaz, 2009: 219).

Nitekim, faaliyet raporları ile performans programlarının önemine dair bilinç henüz oluşturulamadığından, hesap verebilirlik tam olarak işlememektedir. Gidere dayalı bütçe anlayışı ve alışkanlıklar henüz yıkılamamış ve üst yöneticileri ve harcama yetkilileri tarafından performans bütçelemenin düzenlenmesini istediği raporlar gereksiz iş yükü olarak görülmektedir (Badem vd., 2013: 101-102). Yani, üst yönetimin stratejik planları sahiplenmemesi, çalışanların stratejik planlamaya inancını ve motivasyonunu düşürmektedir.

Klasik devlet yönetiminde de her kurum fazla ödenek almak için yarışmakta ve bunları da tutumlu ve verimli bir şekilde harcamamaktadır. “Bazı kamu idarelerinde üst yönetim, stratejik planları, faaliyetlerine yön verecek bir politika belgesi olarak değil, kanunun hazırlanmasını öngördüğü birer temenni belgesi olarak algılamaktadır” (Kesik, 2010: 33). Sonuç olarak da kamu harcamalarında israf ve savurganlık çok artmakta ve bütçe açık vermektedir (Arslan 2006: 92).

Ulusal ve kurumsal kültür de, önemli konulardan birisidir. Zamanla bazı gelişmeler sağlanabilecektir, ancak bu gelişmeler uzun vadede ulusal ve kurumsal kültürde, hem vatandaş hem de çalışan düzeyinde performans kavramına bakış açısında, hesap verebilirliğin yanı sıra hesap sorma kültüründe bir değişimi ve gelişimi sağlamaz ise PEB, kendisinden beklenen nihai faydaları tam anlamıyla sağlayamayacaktır (Karacan, 2010: 142).

Herhangi bir ülkede PEB sisteminin uygulanmasıyla sonuçlar üretmesi de, PEB sistemine ilişkin mevzuat düzenlemeleri, sistemin teknik ayrıntıları gibi hususlardan önce ulusal kültürün performans kavramına bakış açısıyla ilgilidir. Nitekim, 2006 yılında DPT tarafından 2241 yöneticiyi içeren “Stratejik Yönetim Araştırması” gerçekleştirilmiş olup, araştırmanın sonuçları incelendiğinde Türkiye’deki ulusal ve kurumsal kültürel ortamın PEB sistemine geçişte direnç noktaları oluşturacağı ve destekleyici reformlar ile kamu personelindeki zihinsel dönüşümün PEB sisteminin başarısında önemli olacağı görülmektedir (DPT, 2006).

Sonuç olarak, kamuda yöneticiler uzun vadeli sonuçların elde edileceği işlerle ilgilenmek ve alışkanlıkları değiştirmek yerine, kısa vadede sonuçları görülebilecek işlere kendilerini vermeleri söz konusu olabilmekte ve alışkanlıkların değiştirilmesi de, özellikle bürokraside kesinlikle kolay olmamaktadır.

c) Yetiştirilmiş personel eksikliği: Bir ülkede herhangi bir reformu başarıya ulaştıracak en önemli husus hem reformu yöneten idarelerin hem de reformu uygulayacak olan idarelerin teknik, idari ve beşeri kapasitelerinin yeterli olmasıdır. Ancak, bütün kurumların aynı kapasitede görülmesi ve kurumlar arasındaki farklılıklara dikkat edilmeden PEB sisteminin uygulanmasının zorunlu kılınması, PEB sisteminin beklenen sonuçları üretmesi ihtimalini azaltan önemli hususlardan birisidir (Karacan, 2010: 42).

Yasaların çıkarılması, yönetsel talimatlar ve zorlamalar eğer yeterli kapasite yoksa ve insan kaynakları kapasitesi yeterli değilse PEB sisteminin uygulanmasını sağlayamamaktadır. Nitekim, değerlendirme ve performans karşılaştırması ile farklı bakanlıklardan elde edilen bilginin analizi ve değerlendirilmesini yapabilecek uzmanlığa ihtiyaç söz konusudur (Karacan, 2010: 42; OECD, 2007: 69). Ancak, mali hizmetler birimlerinde, konusunda uzman olan kişilerin çalıştırılmaması, yeterince desteklenmemeleri ve az sayıda bulunmaları diğer bir sorunu oluşturmaktadır. Uzman kişilerin eksikliği de, verilerin ve raporların eksik veya yanlış düzenlenmesine neden olabilmektedir. Ayrıca, personel azlığı nedeniyle sorumlu kişilere gereken eğitimler verilememektedir (Badem vd., 2013: 101-102).

Öte taraftan, kamuda, Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri ve bütçe daireleri kaldırılarak, strateji geliştirme birimleri kurulmuştur. Strateji geliştirme birimleri için en önemli risklerden birisi, bu birimlere ilişkin APK biriminin devamı ve/veya yerine kurulmaları algısıdır. Nitekim, APK yöneticileri ve personelinin önemli

bir kısmı strateji geliştirme birimlerinde istihdam edilmektedir. Bu da değişimin yaşanmadığı görüşünü ön plana taşımış ve bu algının kırılması da çok kolay olmamaktadır. APK'lere ve bütçe dairelerine yeterince destek verilmemesi ve bunun sonucunda birimler üzerinde "Kızak Birimler" imajının yerleşmesi, bu birimleri pasif hale getirmiştir. APK birimlerinin kaldırılmasıyla birlikte gerekli altyapı oluşturulmadan strateji geliştirme birimlerinin kurulması, strateji geliştirme birimlerinin idare içindeki konumunun ve birim yöneticilerinin üst yönetici ve harcama birimleri yöneticileriyle iletişiminin zayıflığı, bu birimlerin günlük işler icra edilen birimler olarak algılanması ve bu birimce koordine edilen çalışmalara karşı bir direncin oluşması, bu birimlerin yöneticilerinin yaklaşık yarısının önceki görev yerinin APK, idari mali işler dairesi, bütçe dairesi ve yardımcı hizmetler birimi olması ve bu kişilerin stratejik plan, performans programı, performans raporlaması gibi alanlardaki bilgilerinin yeterli olmaması nedeniyle strateji geliştirme birimlerinde bir kapasite sorunu söz konusudur (Akdeniz, 2010: 472; Karacan, 2010: 151).

Yukarıda belirtilen hususlar, idari kapasite açısından PEB sistemine en hazırlıklı olması gereken strateji geliştirme birimlerinin mevcut halleriyle kendilerine verilen görevleri iyi bir şekilde ve etkinlikle yerine getirmelerinde engel teşkil etmektedir (Karacan, 2010: 152). Nitekim yapılan bazı çalışmalarda da kamuda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personelin mevcut olmadığı, verilen eğitimlerin yeterli olmadığı görülmekte olup, bunlar da sürecin kalitesini olumsuz yönde etkileyen önemli hususlardan birisidir (Bilge ve Demirtaş, 2012; Edizdoğan ve Çetinkaya, 2014: 216-218; Kesik, 2010: 34).

d) Ödül ve ceza sisteminin kamuda tam uygulanamaması: Bütün hukuki düzenlemeler yapılırsa ve PEB sistemi oluşturulsa bile, kamu yöneticileri bu sistemi benimsemez ve edinilen performans bilgilerini kullanmazlarsa bu konuda başarı sağlanamayacaktır. Bu nedenle üretilen performans bilgilerinin kullanılmasını sağlayacak yöntemlerden birisi olan performansa dayalı ödül ve ceza sistemine başvurulmalıdır (Oral, 2005: 149). Ancak, kamuda performansa dayalı ödül ve ceza sisteminin bulunmaması PEB sisteminin önemli eksikliklerinden birisidir (Badem vd., 2013: 101).

Bununla birlikte, PEB'in uygulanmasında; performans bilgi sisteminin nasıl ve hangi kriterlerle oluşturulacağı, faaliyet raporları ve performans denetimi ilişkisinin

nasıl kurulacağı, ödüllendirme ve cezalandırmanın nasıl bir usule bağlı olacağı konusunda da belirsizlikler mevcuttur (Özkan, 2010: 11-16).

Genel olarak kamuda personel, hatalarına karşılık yaptırıma maruz kalırken, olumlu performansı iyi bir şekilde değerlendirilmediğinden riskli işlere girişmeyerek hata yapma ihtimalini azaltmaya çalışmakta ve bürokratlarda sorumluluktan kaçınma duygusu ağır bir kırtasiyeciliğe neden olmaktadır (Efe, 2012: 126).

Kamu kesiminde çok çalışana ciddi bir teşvik verilmediği gibi, az çalışana da yaptırım uygulanmadığı görülmektedir. Ayrıca, yeni düşüncelerin bir üst yönetici tarafından reddedilme olasılığı fazladır. Bu da çalışanları üstlerinin istediği şeyleri yaparak yeni düşüncelere çekince koyması söz konusu olabilmektedir. Bir süre sonra da kurulu düzende amirlerinin istediklerini yapması, belki de çalışanların işine gelebilecektir. Bu kapsamda da risk alma, zorluklara karşı koyma ve mükemmelle ulaşma çabaları ortadan kalkabilecektir. Özel sektörde ise tam bir bürokrasi yokken, kamuda stratejik kararların alınmasını engelleyen bürokrasi vardır. Kamu bürokrasisinde de daha çok sonuç almak yerine kurallara ve prosedüre uymak tercih edilmektedir (Çevik, 2012: 173-174). Diğer taraftan, sosyal, kültürel, siyasi, ekonomik değerler ile normlar ve inançların değişen anlayışı kabullenmesi zaman alabilecektir.

Normal şartlarda iyi performansla daha büyük bütçeler, kötü performansla ise daha küçük bütçeler tahsis edilmelidir. PEB'in temelinde de bu tür bir rasyonalite yaklaşımı vardır. Ancak, PEB sürecinin işleyişi daima bu rasyonalite doğrultusunda hareket etmemektedir. Çünkü uygulamada iyi performans, bütçe kesintisine ve daha küçük bütçelere, zayıf-kötü bir performans ise bütçe artışına neden olabilmektedir. Bu durum, yöneticilerin, yüksek hedefler koymasına ve uygulama aşamasında düşük düzeyde çaba harcamasına yol açabilmektedir. Yani, "yüksek hedef - zayıf performans" bütçe tahsis kazançlarıyla sonuçlanabilecektir (Herzog, 2006: 80, aktaran Çelebi ve Kovancılar, 2012: 13).

e) Veri yönetiminin tam işlememesi: Stratejik yönetimin ve bütçelemenin etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi için bir veri yönetim süreci ve bunu destekleyen bilgi teknolojileri altyapısının bulunması gerekmektedir. Türkiye'de ise kamunun genelinde kurumsallaşmış ve sistematize edilmiş bir veri toplama ve yönetimi sistemi bulunmayıp, bu da, veri eksikliği problemini doğurmaktadır. Güncel ve sistematik verinin mevcut olmaması da kamu kurumlarında performans hedefi ya da performans göstergesi belirlenmesinde güçlük çekilmesinin esas nedenlerindedir. Kamu

idarelerinde istenildiğinde performans bilgisini üreten veri sistemlerinin olmaması (Shah ve Shen, 2007:174), bilgi teknolojilerinin yeterince kullanılmaması da PEB sisteminin etkili uygulanmasını engelleyen faktörlerdendir. Bilge ve Demirtaş'ın (2012) yaptığı çalışmanın sonucuna göre de; kamu kurumlarında PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve teknolojik alt yapı mevcut değildir.

Nitekim, uygulamada performans bilgisinin iletilmesine ilişkin mesafe kat edilmesine rağmen bilginin kullanılması konusunda zorluklar söz konusudur. Bu zorlukların bir kısmı ilgili tarafların samimiyetsizliğinden kaynaklanırken önemli bir kısmı da bazı teknik sınırlılıklardan kaynaklanmaktadır (Çiçek ve İpek Şahin, 2013: 88-91).

f) Performans değerlendirmesinin iyi işlememesi: Türkiye'de 1970'lerde yaşanan program bütçe deneyimi performans değerlendirmesinin performans yönetimi içerisindeki öneminin ortaya çıkmasına neden olmuştur. 2003 yılında da 5018 sayılı Kanunla PEB sistemi düzenlenmiş, ancak Kanunun en zayıf kalan yönlerinden birisi performans değerlendirmesine yeterince vurgu yapılmamasıdır. 5018 sayılı Kanunda, performans değerlendirmesi sistematik bir süreç olarak yeterince ele alınmamış, hangi kurumların ise değerlendirme yapmaktan sorumlu olduğu, bütçe kararlarının alınmasında değerlendirme sonuçlarının ne ölçüde dikkate alınacağı ve değerlendirme sonucunda yapılan önerilerin kurumlar tarafından yerine getirilip getirilmediğinin nasıl takip edileceğine ilişkin düzenlemeler net bir şekilde ele alınmamıştır (Yenice, 2006: 132).

Ancak, performans kültürünü yerleştirme uzun zaman alabilmekte, performans ölçümüne aşırı yoğunlaşma ve ölçüm sonuçlarına çok bağlı olması sonucu idareler tarafından sadece performans odaklanılmakta, yeni ve riskli alanlarda girişimlerde bulunulmayıp, elde edilen sonuçlar dikkate alınmadan yalnızca performans amaç haline gelebilmektedir (Bruijn, 2002: 581).

Kamu yönetimi birimlerinde de genellikle performansın nasıl ölçüleceğine odaklanılmasına rağmen ölçüm sonucunda elde edilen bilgilerin, programların geliştirilmesinde ne şekilde kullanılması gerektiği konusuna çok az dikkat edilmektedir. Aynı zamanda, performans değerlendirmesi yapanlar her zaman objektif olmayabilmekte ve kişisel önyargılar ve sübjektif değerlendirmeler olabilmektedir (Aktan, 2006a: 283).

Harcama birimleri de özellikle mali yılın son ayında tüm ödeneklerini harcamaktadırlar. Bunun nedeni tasarrufları teşvik mekanizmasının kurulmamış olmasıdır (İpek Şahin vd., 2014: 100). Uygulamada da faaliyet raporlarının tam olarak dikkate alınıp, analiz edilerek kararlar alınmadığı görülmektedir.

Ayrıca, performans değerlendirmesinin kim tarafından, nasıl gerçekleştirileceği, bütçeleme sürecine ne şekilde entegre edileceği halen tartışılmaktadır. Değerlendirmeler, Maliye Bakanlığı gibi merkezi idareler tarafından mı, yoksa harcamacı idareler tarafından mı yapılması gerektiği; iç ve dış denetim birimlerinin rolünün ne olması gerektiği gibi hususlarda yoğunlaşmaktadır (Kurnaz, 2010: 136).

Aynı zamanda, performans değerlendirmesi özellikle kamuda çok zor bir husustur. Kamu kesiminde performans değerlendirmesine yönelik güçlükler temel olarak (Kurnaz, 2010: 102);

- Performans göstergelerinin kamu sektöründe, özel sektöre kıyasla, açık, çok boyutlu ve izlenebilir ol(a)maması,
- Performans göstergelerinin tek bir ölçüte indirgenememesi,
- Performans kriterlerinin belirlenmesi ve ölçülmesi politik nitelikli olduğu için uygulamada hangi politik tercihlerin temel alınarak kriterlerin belirleneceği,
- Farklı grupların farklı değer yargıları ve çıkarlarına göre performans değerlendirmesinin değişmesi ve dolayısıyla bu farklı çıkarların bir şekilde performans değerlendirme sisteminde dengelenmesinin gerekliliği ve güçlüğü,
- Performans değerlendirmesinin önemli ölçüde zaman, emek ve kaynak kullanımına ihtiyaç gösterebilmesi,
- Performans göstergelerinin statik-kısa dönemli hedeflerle, dinamik-uzun dönemli hedefleri bir arada izleme konusunda yetersiz kalmasıdır.

g) Mecliste bütçenin görüşülmesinin ve denetimlerin etkin yapı(a)maması: Hükümetin, Meclise karşı hesap verebilirliği bütçe aracılığıyla gerçekleşmektedir. Hesap verebilirlik için, diğer faktörlerin yanında bütçenin Mecliste görüşülme sürecinin de her yönüyle etkili işlemesi gerekmektedir. Bu açıdan, Türkiye’de bütçeye ilişkin meclis sürecinin geliştirilmesi gereken yönleri bulunmaktadır (Karacan, 2010: 180).

Diğer taraftan, politikacılar, bütçe sürecinde performans bilgisinin geliştirilmesi ve kullanımını desteklemede; performans bütçelemeyi uygulayan diğer aktörlere yönelik baskıya başvurmayı, hedefleri belirlemede aktif rol oynamayı ve bütçe karar

alımında performans bilgisinin kullanımı gibi önemli bir rollere sahiptirler. Ancak, politikacılar bu fırsatın kendilerine yarar getireceğinin tam olarak farkına varamayabilmektedir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 6).

Politikacıların, planlama ve hedefleri belirleme sürecine etkin bir biçimde katılmaması, performans ölçümünün kurumların ve hükümetin şeffaflığını sağlayan bir araç olarak görmemeleri, bütçe sürecinde performans bilgisinin kullanılmaması nedeniyle PEB sisteminin bürokrasi yaratan bir boyuttan öteye geçememe riski bulunmaktadır. Ayrıca, yardımcı birimlerin bütçe analiz kapasitelerinin yeterli olmaması da bir başka problemlidir (Karacan, 2010: 43).

Ayrıca milletvekillerine güvenilir ve öz bilgilerin sunulmaması genellikle söz konusu belgelerin yeterince incelenmemesine neden olabilmektedir. Plan ve Bütçe Komisyonundaki milletvekili dağılımı yürütme lehine olup kararların istenildiği biçimde çıkarılması da yasamanın bütçe üzerindeki rolünün etkisizliğini göstermektedir. Bütçeye ilişkin ayrıntılı analizlerin yapılabilmesi için de Mecliste ve komisyonlarda yeterli zamanın harcanmadığı (Karacan, 2010: 181) veya Mecliste çalışmalar yapılmasına rağmen bütçe görüşmelerinin etkin bir şekilde tam takip edilmediği görülmektedir.

Nitekim, bütçe ile ilgili kararların performans baz alınarak değil siyasi hususlar baz alınarak alındığı yönünde görüşler de vardır. Makro seviyede bütçe tahsislerinin nasıl ve nerelere yapılacağına karar vermek siyasetçilerin yapacağı siyasi bir iştir. Bu bakımdan, siyasi tercihler makro politika bakımından bütçe tahsislerinin belirlenmesinde ve bütçe seçeneklerinin oluşturulmasında belirleyici özelliğe sahiptir (Öztürk, 2005: 83). Diğer bir ifade ile performans bütçeleme politik sistem ve politik kültür ile de ilişkilidir. Siyasiler, problemlerin stratejik çözümünü değil, popülist çözümünü isteyebilmekte fazla bilgi elde etmekten de şikâyet edebilmekteler ve medyanın dikkatini çekmeyi ve tekrar seçilmeyi performans verilerinden daha fazla dikkate alabilmektedirler (Robinson ve Brumby, 2005: 4; Çevik, 2012: 156; Çiçek ve İpek Şahin, 2013: 90-91). Nitekim, politikacılar tarafından OECD ülkelerinin yalnızca %19'unda performans ölçümleri karar alma süreçlerinde kullanılmaktadır. Meclis bütçe komisyonunda bu performans bilgisini kullanan politikacıların oranı ise %8 düzeyinde olmaktadır (OECD, 2005: 72).

Sonuç olarak;

- İktidardaki partiler çeşitli baskı gruplarının tepkilerini de dikkate alması gerekebilecektir. Nitekim, kamu kesimi siyasal baskılara maruz kalabilmekte, yöneticiler verecekleri kararlarda siyasetçilerden etkilenmekte, özel sektör ise tam tersi etkilenen değil etkileyen konumda olabilmektedir. Politikacılar kendi bölgelerine daha fazla hizmet götürmek isteyebilecekleri için yatırımların maliyeti fazla ilgi çekmeyebilmektedir (Aktan ve Sakal, 2006: 321; Söyler, 2007: 112; Çevik, 2012: 153).
- Kamuda sübjektif değerlendirmeler olabileceğinden ve politize olabileceğinden performans bütçelemenin uygulanması risklidir. Nitekim, bazı etkin olmayan programlar da politik öneminden dolayı ortadan kaldırılamamaktadır (Gajda-Lüpke, 2009: 85). Yapılan bir çalışmada da PEB'nin tanıtılmasının ve uygulanmasının kolay olmayacağı, politik faktörlerin etkin olabileceği yönünde sonuçlar alınmıştır (Gilmour ve Lewis, 2006: 743).
- Hükümet ile kamu kurumu yöneticileri arasında “performans sözleşmeleri” olmadığından, vatandaşların memnuniyeti yerine siyasilerin memnuniyeti ön planda olabilmektedir (Polat, 2006: 48).
- Özel sektör kuruluşları ihtiyaç duydukları yatırımları bütçelerine kolaylıkla dahil edebilirlerken kamu kuruluşlarının bütçeleri yıllık olarak Meclis onayından geçmekte, bir çok prosedür gerekmekte ve değiştirilmesi oldukça zor olmaktadır (Efe, 2012: 126).

Diğer taraftan, stratejik planlama öncelikle Meclise hesap vermek için gerekli olduğu için stratejik hedeflerin ve performans göstergelerinin belirlenmesi aşamasında kamu kuruluşlarının Meclisle bağlantısı öngörülmesi gerekirken bu söz konusu değildir. Bu nedenle, sistemin etkin bir şekilde işlemesi için tüm kuruluşların hükümete, hükümetin de Meclise hesap veriyor hale gelmesi iyi olacaktır. Çünkü, bu süreçler sadece formalite gereği kağıt üzerinde uygulandığı ve ciddiye alınmadığı takdirde performans hesap verebilirliği sağlanamayacaktır. Diğer taraftan, performans denetiminin yapılmaması, Meclise performans hesabı verme sürecinin işlememesi ve bütçe sisteminin elverişli olmaması gibi nedenlerden dolayı, 5018 sayılı Kanun ile düzenlenen performans yönetimi uygulaması henüz başarılı olamamış ve beklentileri karşılayamamıştır (Efe, 2012: 137-139).

Ayrıca, Meclis adına denetim yapan Sayıştay tarafından kurum bazlı performans denetimleri yerine konu bazlı performans denetimleri

gerçekleştirilmektedir. Denetimler mevzuata uygunluk yönünden yapılmış, kaynakların etkin ve verimli kullanılması çok dikkate alınmamış, yani sadece mevzuata uygunluk yönünden denetimler yapılmıştır. Bu nedenle, faaliyet raporları aracılığıyla hesap verme sorumluluğunun yerine getirilip getirilmediği ve bu raporlarda sunulan performans bilgisine dair ayrıntılı değerlendirmelerin yeterince yapılmadığı görülmektedir (Mutluer vd., 2011: 107; Karacan, 2010: 158). Aynı zamanda, 2010 yılı sonunda 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2012 yılı sonunda da Sayıştay Denetim Yönetmeliği yürürlüğe girene kadar performans denetimi biraz boşta kalmış, PEB mevzuatının uygulamasında çok önemli olan denetim konusu tam işlememiştir. Yani, Kanun çıktıktan sonra konuyla ilgili düzenlemeler yapıldığı ve yeni uygulamaya başlandığı için bunun fiili uygulaması ve sonuçları henüz tam görülememiştir. Bürokraside ve siyasette alışkanlıklar yerleşmiş olup, yeni düzenlemelerden sonra bunun sonuçlarını, tüm dünyada olduğu gibi, kısa sürede görmek mümkün olmayacağından bunun nasıl hızlandırılabilceği düşünülmelidir. Ancak, PEB sistemi oluşturulmadan, yani tam uygulanmadan performans denetiminin yapılması da çok anlamlı sonuçlar vermeyecektir (Mutluer vd., 2011: 119).

h) Stratejik planlama ile PEB sistemi arasında koordinasyonun tam sağlanamaması ve plan-bütçe ilişkisinde eksikliklerin olması: 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun (1050 sayılı Kanunun) yürürlükte kaldığı süre içerisinde Türkiye’de klasik bütçe ve program bütçe olmak üzere iki bütçe sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. 1050 sayılı Kanun, klasik bütçe sistemine uygun bir biçimde tasarlanmasına rağmen amaçların belirsizliği, analiz ve karşılaştırmaların yeterince yapılamaması ve plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması gibi temel eksiklikler nedeniyle kamu yönetimi sisteminin temel ihtiyaçlarını karşılayamamıştır.

Türkiye’de de özellikle 1050 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönemde kamu bütçe sistemine yöneltilen temel eleştiri, kalkınma planları ile kamu bütçeleri arasındaki bağın kurulmaması nedeniyle, kamu idarelerinin, yürütmeye ve meclise karşı hesap verme sorumluluklarını yeterince yerine getirmediği yönündedir. Bütçe sistemindeki bu aksaklık, 5018 sayılı Kanunla giderilerek, kamu bütçelerinin makro hedeflere uygun şekilde hazırlanması ve uygulanması sağlanmaya çalışılmıştır (Taner, 2011: 17).

Ancak, PEB'in, kurum odaklı olması ve kurum faaliyetlerinin sonuçlarını değerlendirmesi nedeniyle ulusal düzeyde sorunlar çıkabilecektir. Her kurumun kendine özgü performans ölçütleri olduğu için kurumlar arasında karşılaştırma yapmak imkânsız olabilmektedir (Özkan, 2010: 11-16). Aynı zamanda, kamuda çalışanlar kısmen doğal kabul edilecek şekilde makro olarak ülke yararına yapılması gerekenleri değil, mikro bazda kendi kurumu veya bakanlığı için faydalı olacakları tercih etmesi ve buna göre değerlendirme yapması söz konusu olabilmektedir. Kamu kurum ve kuruluşlarının birbirinden bağımsız bir şekilde hazırladıkları stratejiler birbiriyle çelişiyorsa bu projelerin hayatta kalması da kolay değildir (Çevik, 2012: 156). Ayrıca, ölçütler ve maliyetler her zaman gerçeği yansıtmamaktadır (Mutluer vd., 2001).

Bununla birlikte, performans yönetim sistemi koordineli olması gereken beş süreçten oluşmakta olup bunlar; stratejik planlama, PEB, faaliyet izleme ve raporlama, performans denetimi ve hesap verme ve üç gözetici-yönlendirici kuruluşu yani Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ı içermektedir (Efe, 2012: 130).

5018 sayılı Kanun, stratejik planın hazırlanmasına ilişkin yetkiyi Kalkınma Bakanlığına vermiştir. Kalkınma Bakanlığı tarafından kamu idarelerinin taslak stratejik planları "Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu" ile üst politika belgelerine uyum ve performans programına temel teşkil etmesi çerçevesinde incelenmekte ve idarelere geri bildirimde bulunularak destek olunmaktadır. Bu süreçte planın nihai hali ilgili idarece oluşturulmakta, Kalkınma Bakanlığı tarafından plana bir onay verilmemekte ve nihai stratejik planların tekrar bir değerlendirmesi yapılmamaktadır (Karacan, 2010: 158).

Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile PEB'e ilişkin diğer hususları belirlemeye ise Maliye Bakanlığı yetkilidir. Performans programları Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı'na iletilmekte ve bütçe sürecinde destek doküman olarak işlev görmektedir. Performans programları ile kaynak tahsisi arasında net bir ilişki olmadığından idarelerin performans ölçümlerini, veri kalitesini geliştirmeleri ve yeni veri üretmeleri hususunda motive edici ve gelişmeleri görmeye imkân veren sistematik değerlendirmeler yapılmamakta; faaliyet raporları için de aynı husus söz konusu olmaktadır (Karacan, 2010: 158). Kanun ile yetki verilen bu iki bakanlığın yapacağı düzenlemelerin uyumlu olması PEB sisteminin yapısının doğru oluşturulması ve başarılı olabilmesi için gerekli olan hususlardandır. Aksi takdirde stratejik planlar ile

performans programları ve dolayısıyla bütçeler arasındaki ilişkinin kopması söz konusu olabilecektir (Erüz, 2005: 13).

Nitekim, bütçe sürecinin performans esaslı olabilmesi, gerek Maliye Bakanlığı gerek Kalkınma Bakanlığı tarafından stratejik plan ve performans programı gibi PEB sisteminin en temel enstrümanlarının etkili bir biçimde kullanılmasına bağlıdır. Ancak uygulamada bunun söz konusu olmadığı görülmektedir. Aynı zamanda, yatırım görüşmelerinde stratejik plan ve performans programı yeterince belirleyici olmadığından stratejik plan ile performans programının, yatırım bütçesi ile bağlantısının zayıf düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Uygulamada da hem stratejik plan hem de performans programı yeterince karar destek unsuru olarak kullanılmamakta ve bütçe tavanının aşılmaması, halen en önemli amaç olarak düşünülmektedir (Karacan, 2010: 156-157).

Planlama ile programlar arasında uyumun sağlanamaması uygulamada görülen önemli hususlardan birisidir (Cura, 2006: 258). Nitekim, stratejik planlamanın bir bakanlıkta, bütçeleme başka bir bakanlıkta olması uygulamada sorunlar oluşturmaktadır. Performans programı-bütçe ilişkisinin yeterince güçlü olmadığı durumlarda da, bütçeleme sisteminin başarılı olması söz konusu olmamaktadır. Diğer taraftan, PEB'in ve stratejik planlamanın takibatının yapılması ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi için herhangi bir kanuni çerçeve çizilmediği görülmektedir (Kurnaz, 2010: 115).

Aynı zamanda, stratejik planların hazırlanmasında plan ve politikalar farklı bakanlıklarda olup, stratejik plan-bütçe ilişkisinin de nasıl kurulacağı net bir şekilde düzenlenmemiştir. Ayrıca, stratejik plan ve ulusal planlar arasındaki ilişkinin kurulmasındaki problem bölgesel ölçekli planlar ile büyükşehir planları arasında daha da yoğun hissedilmektedir (İpek Şahin, 2013: 311-316).

Nitekim, Türkiye'deki PEB ile ilgili yapılan bir çalışmaya göre kamudaki bazı yöneticilere sorular sorulmuş ve katılanların %90'ı performans programları ve bütçenin tek bir doküman olarak hazırlanması gerektiğini söylemektedir. Katılanların %52,8'i de stratejik planlama ve performans programı arasındaki ilişkinin açıkça belirtilmediğini düşünmektedir. Yine yönetimin %93,3'ü Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı (mülga DPT) arasında zayıf bir ilişkinin olduğunu düşünmektedir. Bu çalışma sonunda yine Maliye Bakanlığı tarafından performans programının

geliştirilmesi yönünde yeterli desteğin alınmadığı yönünde olmuştur. İki idarenin performans bütçeleme ile zayıf ilişkisinin olması ve stratejik planlama ile performans programı süreci arasında yetersiz ilişkinin olduğu değerlendirilmiştir (Çatak ve Çilingir, 2010: 12-37).

Sonuç olarak, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporunun farklı bakanlıklar tarafından yürütülmesi, bunlara ilişkin sistematik bir değerlendirme sisteminin olmaması ve sonuçların kamuoyuna açıklanmaması, idareleri plan-bütçe-raporlama aşamalarını geliştirmeleri hususunda bir motivasyonsuzluğa itebilmektedir (Karacan, 2010: 158). Stratejik plan ve PEB arasında geçişin sağlanması, kapsam ve çerçevenin belirlenmesi, koordinasyon eksikliklerinin giderilmesi ve uygulanabilirliğin sağlanması önemli hususlardır. Nitekim, planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması etkin bir bütçe süreci için önemli olmakta (Mutluer vd., 2011: 145) ancak, tek çatı altında olması gereken işler birden fazla bakanlık tarafından yürütülmekte ve uygulamada da tam bir koordinasyon sağlanamamaktadır.

i) 5018 sayılı Kanunun tüm kamuyu kapsamaması: 5018 sayılı Kanuna yapılan bir eleştiri de, düzenleyici ve denetleyici kurumların, Kanun kapsamına alındığı belirtildikten sonra, Kanunun bütçeleme, ödenek, harcama, gelir, taşınır/taşınmaz mal işlemleri, iç kontrol sistemi, yaptırımlar gibi hükümlerinin uygulama dışı bırakılmasının büyük bir eksiklik olduğudur (Saraç, 2005: 129). Düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçesi de doğrudan TBMM'ye gittiği için müzakere olmadan genel kurulda onaylanmaktadır (Bülbul, 2014: 84).

Ayrıca, özel sektörde şirketler için gündeme gelmiş olan PEB sistemi, kamuda ilk olarak özel şirketler benzeri olan Kamu İktisadi Teşebbüslerinde (KİT) uygulanması gerekirken, 5018 sayılı Kanunda KİT'ler kapsama hiç dâhil edilmemiştir. Bu nedenle, tüm kamu kurumlarının tamamının (yani merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idarelerin ve KİT'lerin) istisnasız bir şekilde 5018 sayılı Kanun kapsamına niçin alınmadığı ve tüm kamunun Kanun kapsamına nasıl alınması gerektiği tartışılarak çözüm önerilerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

4. Sonuç

Kamu harcama yönetiminde bütçeleme sistemi kritik bir araçtır. Bütçenin modern kamu yönetiminin ihtiyaçlarının karşılanması için performansın ölçülmesi

bütçeleri daha da önemli kılmaktadır. Son yıllarda, kamuda da özel sektörde olduğu gibi, süreçlerle ilgilenen yönetimden, sonuçlarla ilgilenen yönetime kayma söz konusu olmaktadır.

Nitekim, genel olarak performansa dayalı yönetim yaklaşımını savunanlar geleneksel yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul olduklarını, sorumluluk alanlarının ve sorumluların tam tespit edilemediği ve bunun da kamu yönetimini verimsiz işleyen bir yapıya soktuğu düşünülmektedir. Bu nedenle, klasik bütçe sisteminin olumsuzluklarını gidermek için dünyada ve Türkiye’de kademeli bir şekilde PEB sistemine geçilmiştir. Türkiye’de de 5018 sayılı Kanun ve daha sonra gerçekleşen ikincil düzenlemelerle kamu mali yönetiminde stratejik planlamaya dayalı PEB modeli benimsenmiş ve PEB’e ilişkin detaylar oluşturulmuştur. PEB’in yasal zeminini oluşturan 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin köklü değişiklikler getirilmiştir. Bu değişikliklerle bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü/denetimi süreçlerinin sağlıklı bir şekilde çalışması amaçlanmaktadır.

Sistem güçlendirilmeye çalışılırken ise, sosyal-kültürel hususlar Türkiye’de çok önemli olduğu için, bu durumun dikkate alınarak optimum çözümlerin bulunması gerekmektedir. Yani nitel ve nicel hususlar birlikte değerlendirilmelidir. Ancak, özel sektörde geliştirilmiş olan PEB sisteminin, kamunun yapısının farklı olması nedeniyle tam olarak uygulanıp uygulanamayacağı tartışmalı bir konu olup, sistemin uygulanmasında çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Bu nedenle, PEB sisteminin özel sektörde olduğu gibi kamuda da tam olarak uygulanıp uygulanmadığı veya niye uygulanamayacağı analiz edilmeli ve çözümler sunulmalıdır. Yani, tüm olumlu ve olumsuz taraflarına rağmen PEB sisteminin kamuda tam olarak nasıl uygulanabileceği düşünülmeli, tartışılmalı ve bazı revizeler yapılmalıdır. Bununla birlikte, kamunun yapısı gereği bazı durumlarda hiçbir şey yapılmamasının yapılmasından çeşitli sebeplerle daha önemli ve faydalı olabileceği unutulmamalıdır. Ancak, bu durumun tespitinin yapılması ve hesaplanması kolay değildir.

Diğer taraftan, kamunun özel sektörden farklı yönlerinin olduğu ve diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de çeşitli sorunların yaşandığı, bu sorunların büyük kısmının da kamuya özgü sorunlar olduğu kabul edilmelidir. Yaşanan en önemli

sorunlardan birisi, kamu kuruluşlarının halka ucuz ve kaliteli hizmet götürmenin, kâr elde edilmesinden daha önemli olmasıdır. Kârın kamu kuruluşlarında bir başarı göstergesi olarak kullanılabilmesi çoğu zaman imkansızdır. Bu nedenle, özel sektör için oluşturulmuş olan PEB sisteminin kamuda çok çeşitli nedenlerle tam olarak uygulanamayacağı kabul edilmeli ve kamuya özgü alternatif çözüm önerileri üzerinde tartışılmalıdır.

PEB sisteminin uygulanmasında önemli sorunlardan birisi de bütçe-plan ilişkisinin tam oluşturulamamasıdır. Nitekim, bütçe hazırlanırken, bütçe-plan ilişkisinin kurulması bütçe uygulama sonuçlarının başarısı açısından önemli olup, 5018 sayılı Kanun ile bütçenin her bir harcamacı birim tarafından kalkınma planları esas alınarak hazırlanacak olan stratejik plandaki amaçlara dayandırılması bütçe-plan ilişkisinin kurulmasında önemli bir adımdır. Ancak, uygulamada bütçe ile stratejik planlama ve yatırımlar farklı bakanlıklarda takip edilmekte ve çeşitli sorunlar yaşanmaktadır. Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları üçgenin üçayağı gibidir. Bu nedenle sorunun kökten çözülmesi için birbiriyle ilişkili olan bu konuların farklı bakanlıklarda olmasının önüne geçilmelidir. En azından bunların birbiriyle iyi bir ilişki içinde olması sağlanmalıdır. Bu nedenle bunun nasıl olması gerektiği konusunda düşünülmesi, öneriler sunulması ve sunulan bu önerilerin hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Diğer önemli bir husus da kamu kurumlarının ilgili mevzuata tam olarak uymamasıdır. Yani ilgili mevzuatta istisnalar ve muafiyetler söz konusudur. Örneğin düzenleyici ve denetleyici kurumların neden tam olarak ilgili mevzuata tabi olmadığı, KİT'lerin ise hiç kapsamda olmaması üzerinde tartışılması gereken konulardandır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun siyaset üstü bir alana taşarak süreklilik kazanması da önemli bir avantaj olacaktır.

Ancak, PEB sisteminin uygulanmasında çeşitli sorunlar yaşanmakta olup, tartışılması ve çözüm önerileri sunulması gereken temel konular da özetle;

- Özel sektörden farklı olarak kamu sektöründe kârlılığın çok az veya hiç düşünülmemesi,
- Özel sektörden farklı olarak kamuda personelin tam olarak çalıştırılabilmesinin çok kolay bir konu olmaması,
- Kamu sektöründe siyasi, bürokratik ve sosyo-kültürel-psikolojik hususların söz konusu olması,

- Bazı kamu kurumlarının PEB kapsamı dışında kalmasının gerekip gerekmediği,
- Plan ve bütçeleme sürecinin farklı bakanlıklarda mı yoksa aynı bakanlıkta mı olması gerektiği,
- Düzenlemeler sonrası etkin bir şekilde denetimlerin nasıl yapılması gerektiğidir.

Sonuç olarak, Türkiye’de PEB sistemi ile ilgili mevzuat hazırlanmış ve önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Ancak tüm dünyada olduğu gibi uygulamada daha etkin bir şekilde işlerin nasıl yapılabileceği değerlendirilmeli ve gerekmesi durumunda sürekli revizeler yapılmalıdır. Bunun için öncelikle sorunların ortaya konulması ve sahiplenilmesi atılacak ilk adımdır. Bu çalışmada da mevzuat ve uygulama alanında sorunlar ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bundan sonra ise bu sorunların nasıl giderileceği konusunda başka bir çalışma yapılarak öneriler sunulması faydalı olacaktır. Bunlar yapılırken mevzuatı çıkarmanın bir adım, uygulamasının da bir adım olduğu ve sorunları kabul ederek çözümler üretilmesi için de kesinlikle bu iki adımın koordineli bir şekilde atılması gerektiği unutulmamalıdır.

KAYNAKLAR

- Akçakaya, M. (2012), “Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar”, Karadeniz Araştırmaları, Sayı: 32, Kış.
- Akdeniz, İ. (2010), “Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri”, Maliye Dergisi, Sayı: 159, Temmuz-Aralık.
- Aksaraylı, M.; Egeli, H.; Tüğen, K.; Akdeniz, A.; Özen, A. (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, C.C. (2006a), “Performans Yönetimi: Organizasyonlarda Performans Değerlendirme ve Ölçme”, Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.
- Aktan, C.C. (2006b), “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme (SPPB) Sisteminin Uygulanabilirliği-Eleştirel Bir Perspektif-“ , Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.

- Aktan, C.C.; Sakal, M. (2006), "Kamu Yatırım Projelerinde Karar Alma ve Fayda-Maliyet Analizi", Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.
- Altay, A.; Kaplan, E. (2006), "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF'nin Rolü", Maliye Dergisi, Sayı: 151, Temmuz-Aralık.
- Arslan, M. (2006), "Orta Vadeli Harcama Sistemi (çok yıllık Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.
- Badem, A. Cemkut, K. Y.; Kavas, T. (2013), "Türkiye'de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26.
- Behn, R. D. (2003), "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", Public Administration Review, September-October, Vol: 63, No: 5.
- Bilge, S.; Demirtaş, S. (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği", Maliye Dergisi, Sayı: 162, Ocak-Haziran.
- Bilgin, K. U. (2007), "Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık "Performans Yönetimi"", Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran.
- Bruijn, H. (2002), "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope With the Risks of Performance Measurement", The International Journal of Public Sector Management, Vol. 15 No. 6/7.
- Bryson, J. M.; Alston, F. K. (2005), "Creating and Implementing Your Strategic Plan, a Workbook for Public and Nonprofit Organizations", Second Edition.
- Bülbül, D. (2014), Bütçe, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Coffey, B. (2013), "Strategic Policy, Planning and Assessment for Sustainability: Insights from Victoria, Australia", Sustainability Accounting, Management and Policy Journal, Vol: 4, No: 1.
- Cura, S. (2006), "Türkiye'de Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması", Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.
- Çatak, S.; Çilingir, C. (2010), "Performance Budgeting in Turkey", OECD, Volume 2010/3.

- Çelebi, K.; Kovancılar, B. (2012), "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Yönetim ve Ekonomi, Cilt: 19, Sayı: 1.
- Çevik, H. H. (2012), Kamu Yönetimi, Kavramlar-Sorunlar-Tartışmalar, 2. Baskı.
- Çiçek, H. G.; İpek Şahin, E. A. (2013), "Performans Yönetiminin Amaç-Araç Uyumu Tartışması ve Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi", Maliye Dergisi, Sayı: 165, Temmuz-Aralık.
- Demirtaş, T. (2010), "Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi", Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı: 33,
- Diamond, J. (2003), "Performance Budgeting: Managing the Reform Process", IMF Working Paper, WP/03/33, February.
- DPT. (2006), Stratejik Yönetim Araştırması Özet Sonuç Raporu, Ankara.
- Edizdoğan, N.; Çetinkaya, Ö. (2014), Kamu Bütçesi, Yenilenmiş 5. Baskı.
- Efe, Ş. (2012), "Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması Ve Sorunlar", Sayıştay Dergisi, Sayı: 87, Ekim-Aralık.
- Egeli, H.; Akdeniz, H. A.; Aksaraylı, M.; Tüğen, K.; Özen, A. (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.
- Erüz, E. (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", 20. Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi, İİİBF Maliye Bölümü.
- Gajda-Lüpke, O. (2009), "Performance Measurement Methods in the Public Sector", Poznan University of Economics Review, Vol: 9, Number: 1.
- Gilmour, J.B.; Lewis, D.E. (2006), "Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores", Public Administration Review, 66: 5, September-October.
- Hastürk, M. (2015), "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performas-Esasl%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7eleme.pdf>, (17.02.2015).

- İpek Şahin, E. A. (2013), Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği, Türkiye Belediyeler Birliği, Ocak, Ankara.
- İpek Şahin, E. A.; Sakal, M.; Çiçek, H. G. (2014), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme", Sosyoekonomi, July-December.
- Kamensky, J. M. (1996), "Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management reform", Public Administration Review, May/June, Vol. 56, No. 3.
- Karacan, E. (2010), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.
- Kesik, A. (2010), "Türkiye'de Yeni Bütçeleme Süreci, Dış Denetim", Temmuz-Ağustos-Eylül.
- Kettl, D. F. (1998), Reinventing Government: A fifth Year Report Card, Center for Public Management, The Brookings Institution, USA.
- Kömürcüler, E. (2011), "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda Küreselleşmenin İzleri", H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Der., Cilt: 29, Sayı: 1.
- Kurnaz, A. C., (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.
- Maliye Bakanlığı (2009), "Performans Programı Hazırlama Rehberi", Mayıs www.bumko.gov.tr/PEB, (14.01.2015).
- Mutluer, M. K.; Öner E.; Kesik, A. (2011), Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Baskı.
- OECD (2005), "Enhancing Public Sector Performance", Modernising Government: The Way Forward.
- OECD (2007), Performance Budgeting in OECD Countries.
- Oral, E. (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.
- Övgün, B. (2010), Devlet ve Planlama, Aralık, Ankara.

- Özkan, F. (2010), "Kamu Yönetiminde Performansa Dayalı Bütçe Uygulamaları: Sonuçlar ve Sorunlar", www.ipuder.org, (08.08.20014).
- Öztürk, N. K. (2005), "Kamu Sektöründe Performans Ölçümünün Amaçları Ve Yöneticilerin Konumu", Türk İdare Dergisi, Sayı: 449, Aralık.
- Pınar, A. (2009), "Yeni Bütçe Sistemi ve Maliye Politikaları", Barış Övgün (ed.), Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, A.Ü. SBF Yayın no: 598, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5, Ankara.
- Poister, T. H. (2003), "Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations", Jossey-Bass.
- Poister, T. H.; Streib G. (2005), "Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades", Public Administration Review, Jan/Feb, Vol: 65, No: 1.
- Polat, N. (2006), "Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim", Coşkun Can Aktan (ed), Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, Ankara.
- Robinson, M.; Brumby, J. (2005), "Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature", IMF Working Paper, WP/05/210.
- Saraç, O. (2005), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 148, Ocak-Nisan.
- Schick, A. (2003), "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time has Come but Whose Implementation has not", OECD Journal on budgeting, Volume: 3, No: 2.
- Shah, A.; Shen, C. (2007), "A Premier on Performance Budgeting", Budgeting and Budgetary Institutions, Edited by Anwar Shah, The World Bank.
- Söyler, İ. (2007), "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)", Maliye Dergisi, Sayı: 152, Ocak-Haziran.
- Taner, A. (2011), "Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme", Sayıştay Dergisi, Sayı: 83.
- Taş, H. C. (2005) "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama", Türk İdare Dergisi, Sayı: 449, Aralık.

- Tüğen, K.; Egeli, H.; Özen, A. (2007), "Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları", Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, Cilt: 44, Sayı: 509.
- Yardımcıoğlu, F. (2006), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Yüksek Lisans Tezi, SAÜ, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yavuz, E. (2011), "Yeni Kamu Mali Yönetimi Anlayışına Göre Stratejik Plan-Bütçe İlişkisi", Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Yenice, E. (2006), "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", Sayıştay Dergisi, Sayı: 61, Nisan-Haziran.
- Yenice, E. (2007), "Performans Ölçümünde karşılaşılan Sorunlar ve Kurumsal Karne (Balanced Scorecard)", Yaklaşımı, Bütçe Dünyası, Cilt: 2, Sayı: 25.
- Yılmaz, O. (2001), Kamu Yönetim Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT Yayını.
- Yılmaz, S. (2009), "Uluslararası Uygulamalar Kapsamında Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmeleri Ve Harcama Gözden Geçirmeleri", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Şubat.
- Yılmaz, S. (2007), Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye'deki Pilot Uygulamalar, T.C. Maliye Bakanlığı, Nisan.

