



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE
HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ**

Mesut ÜNAL

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2007

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DE HUDUT VE
SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ ÖRNEĞİ

Mesut ÜNAL

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2007

KABUL VE ONAY

Mesut ÜNAL tarafından hazırlanan “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği” başlıklı bu çalışma, 10.01.2007 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç. Dr. A. Burçin YERELİ (Başkan)

Doç. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU

Doç. Dr. M. Cahit GÜRAN

Yrd. Doç. Dr. Yaşar METHİBAY

Yrd. Doç. Dr. M. Umur TOSUN (Danışman)

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan Çakın
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- Tezimin yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

10.01.2007

Mesut ÜNAL

TEŐEKKÖRLER

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında;

Benimle aynı heyecanı yaőayan ve desteęiyle bana her zaman gű veren, danıőman hocam Yrd. Doç. Dr. M. Umut TOSUN'a,

Engin bilgi birikimleriyle çalıőmamın her aşamasında benden yardımlarını esirgemeyen can dostlarım Arő. Gör. Fecir DURAN ve Serdar DERİCİ'ye,

Değerli meslektaőım ve sevgili dostum Musa KAYRAK'a

ve desteklerinden dolayı aileme,

TEŐEKKÖR EDERİM.

ÖZET

ÜNAL, Mesut. *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2007.

Toplumsal, ekonomik ve siyasi yaşamda meydana gelen değişimler, devlet faaliyetlerinde hesap verilebilirliği ve saydamlığı, kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanımını gündeme getirmiştir. Bu bağlamda çoğu ülkede, mali yönetim reformları içerisinde performans esaslı bütçelemeye yer verilmiştir.

Temel unsurları stratejik planlama, performans ölçümü, performans raporu ve çok yıllık bütçeleme olan performans esaslı bütçeleme sistemi, 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de yasal dayanağına kavuşmuştur. Bu çerçevede, kamu kurum ve kuruluşları tarafından sistemin daha iyi anlaşılabilmesi için sekiz kurumda pilot çalışmalara başlanmıştır. Söz konusu çalışmalara 2006 yılı sonu itibariyle devam edilmektedir ve performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamasının görülmesi ve değerlendirilmesi için çalışmamızda Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot çalışması ile ABD İç Güvenlik Bakanlığı örneklerine yer verilmiştir.

Bu tez çalışmamızda temel amaç, performans esaslı bütçeleme sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koymak, işleyiş sürecini açıklamak ve Türkiye ile ABD uygulama örnekleri üzerinden sistemin işleyişine ilişkin sonuçlar çıkarabilmektir.

Yapılan bu çalışma ile Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemi konusunda zamana ihtiyaç olduğu ve sistemin sağlıklı işleyebilmesi için mevcut mevzuatlardaki gerekli düzeltmelerin ve bunlara ilişkin ikincil mevzuat düzenlemelerinin yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Planlama, Performans Ölçümü, Performans Raporu, Çok Yıllı Bütçeleme, Hesap Verilebilirlik, Saydamlık

ABSTRACT

ÜNAL, Mesut. *Performance Based Budgeting System and Example of the General Health Directorate of Shores and Boundaries in Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2007

Changes in social, cultural and political life put accountability and transparency in government activities, efficient, effective and economic use of public resources into agenda. In this context, performance based budgeting is given place in financial management reforms in many countries.

Performance based budgeting system involving basic components of strategic planning, performance measurement, performance report and multi-year budgeting acquires its legal base in Turkey with the enforcement of Public Financial Management and Control Law No. 5018 in 2003. In this framework, pilot works in eight institutions are commenced in order to be understood the system better by public institutions and organizations. The works concerned are still in process at the end of 2006 and examples of the pilot work of the General Health Directorate of Shores and Boundaries and U.S. Department of Homeland Security is given place in our study in order to realize and evaluate the carrying out of performance based budgeting system.

The main purpose in our thesis study is to put forward positive and negative aspects of performance based budgeting system, to explain working process and to draw conclusions regarding working of the system over examples of Turkish and U.S. practices.

With this study it is determined that there is a need for time about performance based budgeting system in Turkey and a requirement to make necessary adjustments in existing legislation and regarding regulations in secondary legislation in order for sound functioning of the system.

Key Words:

Performance Based Budgeting, Strategic Planning, Performance Measurement, Performance Report, Multi-Year Budgeting, Accountability, Transparency

İÇİNDEKİLER

ŞEKİLLER LİSTESİ	viii
TABLolar LİSTESİ	ix
KISALTMALAR LİSTESİ	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE VE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

1. BÜTÇE KAVRAMI	3
1.1. Bütçenin Nitelikleri.....	5
1.1.1. İktisadi Niteliği.....	5
1.1.2. Siyasi Niteliği.....	6
1.1.3. Hukuki Niteliği.....	6
1.1.4. Denetim Niteliği.....	7
2. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ	7
2.1. Klasik (Geleneksel) Bütçeleme Sistemi.....	8
2.2. Program Bütçe Sistemi.....	10
2.3. Planlama – Programlama - Bütçeleme Sistemi.....	11
2.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi.....	13
2.5. Torba Bütçe Sistemi.....	14
2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	15
2.6.1. Performans Esaslı Bütçeleme Gereksinimi.....	16
2.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Faydaları ve Olumsuz Yönleri	18
2.6.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Modelleri.....	20
2.6.3.1. Stratejik Plana Dayalı PEB Modeli Ve ABD Uygulaması.....	21
2.6.3.2. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modeli Ve İngiltere Uygulaması.....	25
2.6.3.3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Modeli Ve Hollanda Uygulaması.....	27

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

1. PEB SİSTEMİNE SAĞLANAN ALT YAPI AÇISINDAN TAHAKKUK ESASLI DEVLET MUHASEBESİ VE ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI	36
1.1. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi	36
1.1.1. Devlet Muhasebesi Sistemleri.....	37
1.1.1.1. Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi	37
1.1.1.2. Uyarlanmış Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi.....	38
1.1.1.3. Uyarlanmış Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi.....	38
1.1.1.4. Tam Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi	39
1.1.2. Muhasebe Sisteminde Değişim İhtiyacı.....	39
1.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	40
1.2.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı	41
1.2.1.1. Kurumsal Sınıflandırma	42
1.2.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	43
1.2.1.3. Finansman Tipi Sınıflandırma	44
1.2.1.4. Ekonomik Sınıflandırma	45
1.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi.....	48
2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İŞLEYİŞ SÜRECİ	49
2.1. Uzun Vadeli Ulusal Politikalar	50
2.2. Stratejik Planlama	50
2.2.1. Stratejik Planlama Süreci	51
2.2.1.1. Durum Analizi.....	53
2.2.1.2. Geleceğe Bakış.....	56
2.2.1.2.1. Misyon, İlkeler Ve Vizyon.....	56
2.2.1.2.2 Stratejik Amaç Ve Hedefler	58
2.3. Performans Programı	59
2.3.1. Stratejik Öncelikler	60

2.3.2. Performans Hedefleri	60
2.3.3. Faaliyetler, Projeler Ve Bunların Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi	60
2.3.4. Performans Göstergeleri	62
2.3.4.1. Performans Gösterge Çeşitleri	63
2.3.4.2. Performans Göstergelerinin Temel Özellikleri	66
2.4. Bütçeleştirme Süreci	67
2.5. Performans İzleme Sistemi	67
2.5.1. Performans İzleme Süreci	69
2.6. Performans Ölçüm Sistemi	69
2.6.1. Performans Ölçümünün Faydaları	70
2.6.2. Performans Ölçüm Sisteminin Alt Yapısı.....	71
2.6.3. Performans Ölçüm Sisteminin İşleyiş Süreci	72
2.7. Performans Değerlendirmesi Ve Performans Denetimi.....	75
2.8. Performans Raporu.....	77
2.9. Çok Yıllı Bütçeleme.....	78
2.9.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı Ve Amaçları	78
2.9.2. Çok Yıllı Bütçelemenin İşleyiş Süreci.....	83
2.9.3. Çok Yıllı Bütçelenin Performans Esaslı Bütçeleme Sistemindeki Yeri ...	85
2.9.4. Çok Yıllı Bütçelemenin Başarısı İçin Gerekli Koşullar.....	86
2.9.5. Çok Yıllı Bütçelemede Karşılaşılabilecek Olumsuzluklar	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ VE PİLOT UYGULAMANIN ABD'DEKİ UYGULAMA İLE KARŞILAŞTIRILMASI

1. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	90
1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar	91
1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Kabul Edilmesi Ve Ortaya Çıkan Gelişmeler.....	94
1.2.1. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Bütçeleme Süreci.....	97
1.2.2. 5018 Sayılı Kanun İle İlgili Mevzuat Düzenlemeleri	100
2. ABD İÇ GÜVENLİK BAKANLIĞI ÖRNEĞİ	106
2.1. ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Planı	106
2.2. ABD İç Güvenlik Bakanlığı 2006 Yılı Performans Programı	111
2.3. ABD İç Güvenlik Bakanlığı 2006 Yılı Performans Raporu	117
3. HUDUT ve SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ PİLOT UYGULAMA ÖRNEĞİ	122
3.1. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 Stratejik Planı.....	122
3.2. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün 2005 Yılı Performans Programı.....	124
Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedefler:.....	124
Performans Hedefleri ve Göstergeleri:.....	128
Yürütülecek Faaliyet ve Projeler:.....	132
3.3. 2005 Yılı Performans Raporu	133
3.4. Pilot Çalışmanın Değerlendirilmesi	140
SONUÇ	144
KAYNAKÇA	148

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Klasik Bütçeleme Sistemi Ve Girdi-Maliyet İlişkisi	8
Şekil 2: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İle Girdi-Çıktı-Sonuç İlişkisi	16
Şekil 3: Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapısı.....	26
Şekil 4: İş Planlaması Modeli	27
Şekil 5: Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	49
Şekil 6: Stratejik Planlama Süreci.....	52
Şekil 7: Faaliyet/Projenin Maliyetinin Belirlenmesi.....	61
Şekil 8: Performans Ölçüm Sisteminin İşleyişi	73
Şekil 9: Performans Denetiminin Aşamaları.....	76
Şekil 10: Politika-Plan-Bütçe İlişkisi	79
Şekil 11: Çok Yıllı Bütçeleme Süreci	81
Şekil 12: Çok Yıllı Bütçelemenin İşleyişi.....	83
Şekil 13: Kullanılan Gösterge Oranları.....	140

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde PEB Sistemine İlişkin Uygulamalar	30
Tablo 2: Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Genel Görünümü	42
Tablo 3: Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı	43
Tablo 4: Fonksiyonel Sınıflandırma Birinci, İkinci ve Üçüncü Düzey Kodlama.....	44
Tablo 5: Harcamanın Ekonomik Sınıflandırması	46
Tablo 6: Gelir Vergisinin Ekonomik Sınıflandırması.....	46
Tablo 7: İç Borçlanma Finansman Tipi Ekonomik Sınıflandırma.....	47
Tablo 8: SWOT Analizinin Gösterimi	54
Tablo 9: Kurum İçi Analizde Araştırılması Gereken Hususlar.....	55
Tablo 10: Kurum Dışı Çevre Analizi	56
Tablo 11: Performans Göstergeleri İle İlgili Örnekler.....	65
Tablo 12: Çok Yıllı Bütçenin Uygulamada Gösterimi	82
Tablo 13: Çok Yıllı Bütçelemenin Sistemdeki Yeri	86
Tablo 15: 5018 Sayılı Kanun Uyarınca Yürürlüğe Konulan İkincil Mevzuat Düzenlemeleri	105
Tablo 16: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 1.....	107
Tablo 17: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 2.....	107
Tablo 18: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 3.....	108
Tablo 19: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 4.....	108
Tablo 20: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 5.....	108
Tablo 21: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 6.....	109
Tablo 22: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 7.....	109
Tablo 23: Stratejik Amaç 1'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	111

Tablo 24: Stratejik Amaç 2'ye Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	112
Tablo 25: Stratejik Amaç 3'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	113
Tablo 26: Stratejik Amaç 4'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	114
Tablo 27: Stratejik Amaç 8'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	114
Tablo 28: Stratejik Amaç 6'ya Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	115
Tablo 29: Stratejik Amaç 7'ye Göre Performans Hedef ve Göstergesi.....	116
Tablo 30: Performans Hedefi Ve Göstergesi İçin Düzenlenen Performans Raporu.....	119
Tablo 31: Yeterli Derecelendirmesi Örneği.....	120
Tablo 32: Verimli Derecelendirmesi Örneği.....	121
Tablo 33: Kısmen Verimli Derecelendirmesi Örneği.....	121
Tablo 34: Sonuçlar İspat Edilmemiş Derecelendirmesi Örneği.....	121
Tablo 35: Güçlü ve Zayıf Yönler.....	123
Tablo 36: Fırsat ve Tehditler.....	124
Tablo 37: Stratejik Amaç ve Hedefler.....	125
Tablo 38: Stratejik Amaç ve Hedeflerin Önceliklendirilmesi.....	126
Tablo 39: Performans Hedeflerine İlişkin Göstergeler.....	128
Tablo 40: 2005 Yılı Faaliyet ve Projeleri.....	132
Tablo 41: 2005 Yılı Performans Sonuçları.....	134

KISALTMALAR LİSTESİ

- ABD** : Amerika Birleşik Devletleri
- ASOSAI** : Asian Organization of Supreme Audit Institutions (Asya Sayıştaylar Birliği)
- BUMKO** : T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
- DPT** : Devlet Planlama Teşkilatı
- GAO** : United States General Accounting Office (Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı)
- GFS** : Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)
- IMF** : International Monetary Fund (Uluslar arası Para Fonu)
- INTOSAI** : International Organization of Supreme Audit Institutions (Uluslar arası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü)
- NAO** : UK National Audit Office (İngiltere Sayıştayı)
- OAG** : Office of Auditor General of Canada (Kanada Sayıştayı)
- OECD** : Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği Ve Kalkınma Teşkilatı)
- OMB** : Office Of Management And Budget
- OPPAGA** : The Office Of Program Policy Analysis And Government Accountability (Florida Program Kontrol ve Hükümet Hesapları Ofisi)
- PEB** : Performans Esaslı Bütçeleme
- SIGMA** : Support for Improvement in Governance and Management (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişimin ve İdarenin Desteklenmesi Programı)
- TBMM** : Türkiye Büyük Millet Meclisi
- TESEV** : Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
- TÜSSİDE** : Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

GİRİŞ

Toplumsal, ekonomik ve siyasi alanda meydana gelen değişimler, kamu mali yönetimine bakış açısını değiştirmektedir. Dünya uygulamaları incelendiğinde;

- Ekonomilerin küreselleşmesi,
- Bütçe açıklarının büyümesi,
- Uluslar arası ilişkilerden kaynaklanan değişim baskıları,
- Ekonomi yönetimlerinin basiretsizliği,
- Kamusal politikalarda ve mali yönetimde şeffaflık taleplerinin artması,

gibi sebeplerle birçok ülkenin mali yönetimlerini reform sürecine tabi tuttuğu yada reform ihtiyacı nedeniyle böyle bir süreç içerisine girmekte olduğu görülmektedir.

Yapılması düşünölen reformların temelinde ise genel olarak;

- Kaynak kullanımında etkinliğin artırılması,
- Bütçe açıklarının azaltılması,
- Kamu borçlanma gereğinin azaltılması,
- Hizmet kalitesinin yükseltilmesi,
- Yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimin ve hesap verme sorumluluğunun artırılması gibi düşönceler vardır.

Mali yönetim alanında yapılan reformlardan beklenen çıktıların elde edilebilmesi için, mali sistemin bir bütün olarak düşünölmeli gerekmektedir. Bu çerçevede mali sistemin önemli araçlarından biri olan bütçeleme sisteminin mali sisteme uygunluğunun sağlanması, reformların başarısında önemli bir yere sahiptir. Bu düşönceye paralel olarak son yıllarda bütçeleme sistemlerinde değişim yaşanmış, performans esaslı bütçelemeye doğru bir yönelim söz konusu olmuştur.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin dünya genelinde yaygın bir uygulama alanı bulunmasıyla birlikte, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de de bütçeleme sisteminde değişikliğe gidilmiş, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu çerçevede başlangıçta pilot çalışmalar yapılmış olup, sistemin tüm kamu kurum ve kuruluşlarına yaygınlaştırılması amaçlanmıştır.

Bu çalışmada amaç, performans esaslı bütçeleme sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koymak, işleyiş sürecini açıklamak ve Türkiye ile ABD uygulama örnekleri üzerinden sistemin işleyişine ilişkin sonuçlar çıkarabilmektir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle bütçe kavramı üzerinde durulmaktadır. Daha sonra bütçeleme sistemleri incelenmekte ve performans esaslı bütçeleme sistemine ihtiyaç duyulma sebepleri, sistemin olumlu ve olumsuz yönleri ile uluslar arası alanda kullanılan PEB modelleri ülke uygulamaları ile açıklanmaktadır.

İkinci bölümde, Türkiye şartlarına göre oluşturulan performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi tüm unsurlarıyla incelenmektedir.

Üçüncü bölümde, başlangıçta Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişim süreci ele alınmaktadır. Daha sonra ise PEB sisteminin işleyişi konusunda, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Pilot çalışması ile Amerika Birleşik Devletleri İç Güvenlik Kurumu örneklerine yer verilmekte ve ülkemizdeki pilot çalışma değerlendirilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE ve BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

İhtiyaçların sınırsız ve kaynakların sınırlı olması dolayısıyla ekonomide bölüşüm sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede kamusal ihtiyaçların karşılanması amacıyla kıt kaynaklardan bir kısmının devlete verilmesi çoğu zaman zorunlu olmakta, böylece kamu kesiminde üretilecek malların neler olacağını ve miktarını siyaset süreci belirlemektedir. Kaynakların siyaset süreci içerisinde kullanımını ise bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bu bölümde öncelikle bütçe kavramı üzerinde durulacaktır ve daha sonra da literatürde kullanılan bütçeleme sistemleri ele alınacaktır.

1. BÜTÇE KAVRAMI

Bütçe kelimesinin kökeni Latince'ye dayanır. Latince'de "Bulga" kelimesi, devletin gelir ve giderlerinin içinde yer aldığı, para çantası (Money bag), kamu kesesi (Public Purse), küçük deri çanta, torba ve çekmece gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Fransızca'da "Bouge" ya da "Bougette" olarak ifade edilen bütçe kelimesi, Ortaçağ boyunca Fransızca anlamları ile kullanılmıştır. Günümüzde ise, İngilizcede kullanılan "Budget" kavramı, bütçeyi anlatır hale gelmiştir (Edizdoğan 2005:1).

Kamusal ihtiyaçları gidermeye yönelik olarak, devletin yaptığı giderlerin ve topladığı gelirlerin bir sistem dahilinde ortaya konulması ve bunların denetiminin yapılması bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu anlamda bütçe, gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yetki ve izin veren belge olarak tanımlanabilir.

Literatürde yapılan tanımlamalarda ise; daha çok bütçenin nitelikleri ve ilkeleri üzerinde durulduğu görülmektedir. Örneğin, bütçenin belli bir döneme ait gelir ve gider tahminlerinden oluşması, yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş bir yetki

olması, varolan kaynaklarla maksimum çıktının elde edilmesi yönünde bir program olması gibi (Edizdoğan 2005:1; Bulutoğlu 1971:77; Sayar 1974:7; T.C. Maliye Bakanlığı 2005).

Yukarda ifade edilen tanımlamalara paralel düzenlemeler kanunlarımızda da yerini bulmuştur. Örneğin, Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun¹ 3. maddesinde bütçe, "Devletin bir yıllık süre içindeki gelir tahminleri ile giderlerini gösteren ve bunların uygulamasına ve yürütülmesine izin veren kanun" olarak tanımlanmıştır.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nda yapılan bu tanım, uzun yıllar boyunca geçerliliğini korumuştur. Ancak Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun yerini alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte bütçe yeniden tanımlanmış ve getirilmeye çalışılan yeni sisteme uygun olarak bütçeleme ilkeleri de maddeler halinde sayılmıştır. Buna göre 5018 sayılı kanunun 3. maddesinin (f) bendinde bütçe, "Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge" şeklinde tanımlanmış iken, bütçeleme ilkelerine de 13. maddede şu şekilde yer verilmiştir:

- a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.
- b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.
- c) Bütçeler, kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.
- d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.
- e) Bütçe, kamu malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.
- f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.
- g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

¹ 24.12.2003 Tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete ile yayınlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır.

- h) Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır.
- i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz.
- j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.
- k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.
- m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.
- n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.
- o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

Bütçe, devletin en önemli maliye politikası araçlarından biridir. Bu özelliğı dolayısıyla bütçe; iktisadi, mali ve siyasi açıdan bir takım nitelikleri bünyesinde barındırmaktadır.

1.1. Bütçenin Nitelikleri

Bütçenin nitelikleri dört başlık altında ele alınabilir. Bunlar; bütçenin iktisadi, siyasi, hukuki ve denetim nitelikleridir.

1.1.1. İktisadi Niteliğı

Bütçenin en eski niteliklerinden biri iktisadi niteliğıdir. Buna göre, bütçenin mali dengeyi sağlayacak şekilde gelirler ve giderler arasında denge oluşturması gerekmektedir (Büyükerşen ve diğeri 1984:63). Ancak kaynakların kıt ve ihtiyaçların sınırsız olması dolayısıyla ortaya çıkabilecek ihtiyaç–kaynak ve denkleştirme sorunları, hizmetlerin bir mali plan dahilinde, öncelik durumlarına göre sıraya konmaları ve var olan kaynaklarla maksimum çıktının elde edilmeye çalışılması ile ortadan kaldırılabilir. Ancak burada unutulmaması gereken husus, milli gelirin istikrarlı bir şekilde artması ve bunun dengeli bir şekilde dağıtılmasıdır. Bu bakımdan, bütçeler hazırlanırken çok

dikkat edilmeli, sadece bütçede gelir artışını sağlayacak mali konular yerine makro ekonominin büyüklükleri (Enflasyon, İşsizlik, Gelir Dağılımı v.s.) de önceden düşünülmelidir. Böylece hazırlanan bütçe, tam istihdamı sağlamada araç olarak kullanılabilir (Coşkun 2000:29; Edizdoğan 2005:10-11; Batirel 1984:1).

1.1.2. Siyasi Niteliği

Günümüzde ülkeler demokratik sistemlerle yönetilmektedirler. Demokratik sistemin gereği olarak bütçe siyasi niteliğe sahiptir. Çünkü, demokratik sistemleri benimseyen ülkelerde, yönetimler seçimlerle iş başına gelmektedirler. Yönetimlerin kendilerinden beklenen faaliyetleri gerçekleştirmeleri bütçeler aracılığıyla olmaktadır. Yani bütçe, kamu yönetimini etkileyecek bir araç olarak parlamentoya, hükümete yol göstermektedir. Diğer bir deyişle bütçenin siyasi niteliği, tüm kamu yönetiminin gidişatına etkide bulunabilecek araç olmasından kaynaklanır.

Bütçeler, hükümet tarafından hazırlanarak meclise sunulur. Hazırlanan taslak, hükümetin bir yıl içerisinde yapmayı düşündüğü faaliyetlere ilişkin ödenek talebidir. Yasama organı, hazırlanan bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapabilmektedir. Yasama organının, kamu hizmetlerinin çeşit ve tutarlarını belirlemesi siyasi bir tercih olup, bütçenin siyasi niteliği de böylece ortaya çıkmaktadır. Sunulan taslağın ardından yapılan görüşmelerden sonra, kanunlaşan devlet bütçesi, hükümet programının onaylandığını göstermektedir (Edizdoğan 2005:14; Mutluer ve diğerleri 2005: 73-74).

1.1.3. Hukuki Niteliği

Kamu bütçesi; kanunlarla onaylanmakta, uygulanmakta ve denetlenmektedir. Ancak yine de teoride hukuki bakımdan bütçenin niteliği tartışma konusu olmuştur. Bir kısım görüşe göre, bütçe bir kanun, bazılarının göre bütçe bir şart tasarruf ve bazılarının göre de, bütçe bu iki görüşün karmasıdır.

Bütçenin kanun olduğunu savunanlar, bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi safhalarının diğer kanunların tabi olduğu usul ve yöntemlere tabi olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Bütçenin idari tasarruf olduğunu savunanlar, meclisten geçen bir tasarrufun kanun olabilmesi için; genel, soyut, yerine getirilmesi ve uyulması zorunlu bir kuralı içermesi gerektiği ifade etmişlerdir. Bu görüşü savunanlara göre bütçe; genel soyut ve sürekli kurallar içermediğinden kanun sayılmaması gerekir. Bütçe, idarelere verilmiş plan, emir ve vekalet olduğundan; şeklen kanun olarak değerlendirilebilirse de maddi yönden kanun niteliği taşımamaktadır.

Bütçenin kısmen kanun, kısmen de idari tasarruf olduğunu savunanlara göre, vergilerin toplanması, ya her yıl bütçe kanunlarına konulan hükümlerle olmakta ya da vergi kanunlarındaki hükümler çerçevesinde başka bir düzenleme yapılmaksızın gerçekleştirilmektedir. Karma görüşü savunanlara göre; vergilerin toplanması, bütçe kanunlarına konulan hükümlerle gerçekleştiriliyorsa, bütçe kanun niteliğinde, vergi kanunlarındaki hükümler ile gelirini toplayan ülkelerde ise bütçe, idari tasarruf niteliğinde olmaktadır (Mutluer ve diğerleri 2005: 75-77).

1.1.4. Denetim Niteliği

Yasama organı tarafından yürütme organına verilen ödenekler, bir yıllık dönem zarfında harcanmakta, diğer taraftan giderleri karşılamaya yönelik gelirler toplanmaktadır. Bütçelerle gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin mali işlemlerin belirlenen esas ve hedeflere uyumlu şekilde yürütülüp yürütülmediği hususu bütçenin denetim niteliğini ortaya koymaktadır. Bu bakımdan bütçenin denetim yönü; bütçenin iktisadi, mali ve siyasi niteliklerini tamamlamaktadır (Coşkun 2000:29; Edizdoğan 2005:15).

2. BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

Çeşitli dönemlerde ortaya çıkan ekonomik ve mali güçlükler, optimum kaynak kullanımını gündeme getirmiştir. Bu çerçevede kamusal faaliyetlerde bütçe ve

bütçeleme sistemleri önem kazanmış, zaman zaman bütçeleme sistemlerinde değişikliğe gidilmiştir. Klasik bütçeleme sistemi ile başlayan süreç, çeşitli zamanlarda değişik bütçeleme sistemlerinin uygulanması ile devam etmiştir. Çalışmanın bu kısmında söz konusu bütçeleme sistemleri ele alınacaktır.

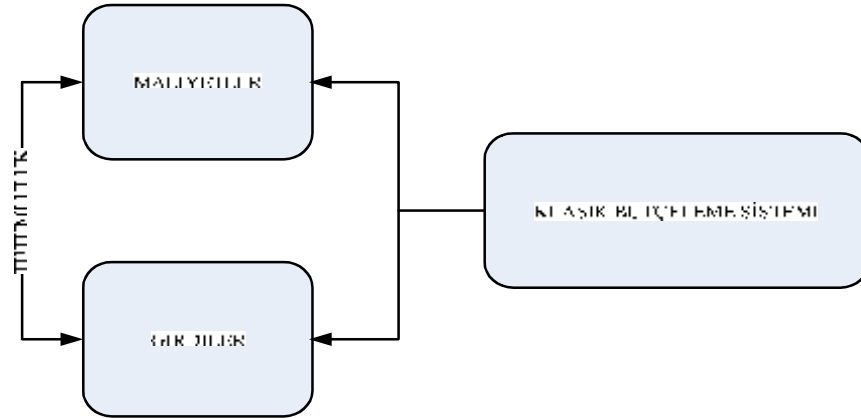
2.1. Klasik (Geleneksel) Bütçeleme Sistemi

Klasik veya geleneksel bütçeleme sistemi olarak adlandırılan bu sistem, temel olarak kamu kuruluşlarını esas almakta ve ödenekler kuruluş düzeyinde verildiği için örgüt bütçesi olarak da adlandırılmaktadır.

Klasik bütçeleme sisteminde bütçe ödenekleri, kamu hizmetlerinin niteliklerine göre değil, hizmetleri yerine getirecek olan kuruluşların ihtiyaçlarına göre verilmektedir. Söz konusu sistemde, her bir harcamacı kuruluşun bütçesi bölümlere ayrılmaktadır. Her bölüm içindeki maddeler de harcama kalemlerinin tahmini tutarlarını belirtmekte olup; maddelerin toplamı bölümleri; bölümlerin toplamı ise kuruluşun bir yıllık gider tahminlerini meydana getirmektedir.

Klasik bütçeleme sisteminde, harcamalar yapılan işlere göre değil, girdilere göre ayrılmaktadır. Dolayısıyla her bir programın kaç mal olduğu bilinmemekte, ancak girdilere ne kadar harcama yapıldığı öğrenilebilmektedir (Altuğ 1999:36).

Şekil 1: Klasik Bütçeleme Sistemi Ve Girdi-Maliyet İlişkisi



Kaynak: Diamond 2005:5

Sistemin olumlu yanları olarak kısaca şunlar söylenebilir: Sistem basit olduğu için yöneticiler ve parlamenterler tarafından daha çabuk benimsenmekte ve sistem içerisinde bilgilerin analizine çok fazla ihtiyaç duyulmadığı için, bütçenin hazırlanması kolay olmaktadır. Diğer taraftan bütçe uygulamalarından sonra yapılacak denetim, diğer bütçe sistemlerine göre daha kolaydır.

Bütün bunların yanında, her sistemde olduğu gibi bu sistemin de sakıncalı veya aksayan yönleri bulunmaktadır (Mutluer ve diğerleri 2005:103). Bunlar Mutluer ve diğerlerine göre (2005:102);

“Ödenekler, kuruluş bazında verilmektedir. Oysa ki, bazı kuruluşlar birkaç tür iş yapabildiği gibi, bir işi birkaç kuruluş da üstlenmiş olabilir. Bu durumda yapılan işin gerçek maliyetlerini tespit etmek çok zor ve hatta imkansızdır.

Önceden kapsamlı bir yatırım planlaması yapılmadan başlanılan ve birden fazla yıl süren yatırımlar için, ödeneklerin yıllık olarak verilmesi nedeniyle, yatırım planlanması yapmak mümkün olamamaktadır.

Çağdaş bütçe sistemlerinde esas amaç, sistemin çıktılar üzerine oturtulması ve çıktıların da etkin bir denetime tabi tutulmasıdır. Çıktıların olması gerektiği şekilde denetlenmesiyle mali sistemin verimli bir şekilde çalışması sağlanabilir. Oysa ki klasik bütçeleme sistemi, girdiler üzerine dizayn edilmiştir. Bu bakımdan söz konusu bütçeleme sistemi, hukuka uygunluk denetimine uygun olmasına rağmen, performans denetimine imkan tanımaz.

Sadece harcamaların dikkate alındığı bir sistemde, hizmetlerin önceliği ve yararları bakımından ortaya değişik alternatifler koyabilme imkanı mevcut değildir.

Sistemin en önemli sakıncası ise, hizmetlerde fayda-maliyet hesabının yapılmamasıdır. Bu durumda, kullanılan kaynakların ülke için sosyal faydası daha çok olan alanlara kaydırılması da söz konusu olmayacaktır.”

Klasik bütçeleme sistemi hakkında söylenen olumlu ve olumsuz yönlerin yanında; kamu mali yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler, geleneksel bütçeleme sisteminin tarihsel gelişim sürecine sıkı sıkıya bağlı kalması ve temel ilkelerinden taviz vermemesi gibi nedenlerle uygulamada bozulma ve sapmalara uğramıştır. Diğer taraftan sistemin; toplumun hukuki ve idari kurumlarında meydana gelen aksaklıklardan etkilenmesi, modern idari ve teknik yöntemlerin bu sisteme aktarılmasındaki yetersizlik ve isteksizlikler geleneksel bütçe sisteminin zayıf ve eksik yönlerini daha belirgin bir duruma getirmiştir. Bütün bu gelişmeler sonucunda klasik bütçeleme sisteminin yerine, alternatif sistemler araştırılmaya başlanmıştır (Büyükerşen ve diğerleri 1999:72).

2.2. Program Bütçe Sistemi

Klasik bütçeleme sisteminde meydana gelen aksaklıkların zamanla artması dolayısıyla, ilk önce performans esaslı bütçeleme gündeme gelmiştir. Ancak performans esaslı bütçelemenin, o tarihlerde sınırlı olarak uygulanabilmesi yüzünden sistem daha da geliştirilmiş, program bütçe üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu anlamda program bütçe sistemi, bir taraftan performans esaslı bütçenin devamı niteliğinde olmuş, diğer taraftan da planlama–programlama–bütçeleme sisteminin hazırlanması ve uygulanmasında araç olarak kullanılmıştır (Falay 1987:55-56; Batırel 1984:48-49; Feyzioğlu 1984:125; Aksoy 1993:78).

Program bütçe sistemi, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması yönünde fayda sağlayan önceki sistemlere ek olarak, bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanımını sağlamaktadır. Şöyle ki, sistemde ilk önce devletin yerine getirmesi gereken fonksiyonlar tanımlanmakta ardından da fonksiyonların hangi şekilde ifa edileceği plana bağlanmaktadır. Yapılan planın yerine getirilmesi, bütçelere konulan programlar ile sağlanmaktadır. Daha sonra, programlar alt programlara ve alt programlar da faaliyet veya yatırım projeleri şeklinde ayrılmaktadır (Aksoy 1993:78). Programlarda ayrıma gidildikten sonra, hizmetlerin yapılma gerekçeleri açık seçik şekilde ortaya konmakta, diğer bir deyişle; hizmetin yürütülmesi sonucunda ne gibi faydalar sağlanacağı ve hizmetin yürütülmemesi halinde bundan ne gibi sakıncalar ortaya çıkabileceği göz

önüne serilmektedir. Ayrıca kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması düşüncesinden hareketle, programlar arasında sistem analizi yapılarak, öncelikli hizmetler belirlenmektedir. Bütün bu aşamalardan sonra ise ödenekler dağıtılmaktadır (Tosun 2004:5-6).

Program bütçe sisteminde ödenek verilen kurum değil, gerçekleştirilecek hizmet ön planda yer almaktadır. Bu açıdan yapılacak hizmetten maksimum faydanın sağlanması için, hizmetlere yönelik teknolojik yenilikler araştırılmakta, alternatifler değerlendirilmektedir. Ayrıca sürekli bilgi alışverişi yapılmak suretiyle, söz konusu iş en düşük maliyetle gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bütün bu olumlu niteliklerine rağmen, zamanla program bütçe sisteminde de, birtakım olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Örneğin; özellikle bütçenin planlanması aşamasında yeterli uzman eleman bulunmaması, yöneticilerin uzmanların hazırladığı raporları kendi görüşleri doğrultusunda değiştirmek istemeleri, yetkili kişiler tarafından yapılan hizmetlerde öncelik sıralamasına yürütme ve yasamanın uymaması, yeterli bilgi toplanamaması halinde analizlerin nasıl yapılacağı gibi. Yukarıda sayılan güçlükler nedeniyle, program bütçe sistemi zamanla terk edilmiş, yeni yöntemler uygulanmıştır (Bulutoglu, Kurtuluş 1988:113-116).

2.3. Planlama – Programlama - Bütçeleme Sistemi

Performans ve program bütçe ile başlayan reform hareketleri, ABD’ de zamanla değişim göstererek, 1960’lı yıllarda Planlama – Programlama - Bütçeleme Sistemi şekline dönüşmüştür. Söz konusu sistem, program bütçenin daha da geliştirilmiş hali olmakla beraber, 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığında uygulanmış ve başarılı sonuçların alınmasıyla beraber 1965 yılında bütün bakanlıklara yaygınlaştırılmıştır (Tosun 2004:3-4).

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sisteminin üç önemli aşaması vardır. Bunlar; planlama, programlama ve bütçelemedir. Planlama aşamasında, belirlenen amaçlara ulaşma yollarının değerlendirilebilmesi için kısa ve uzun vadeli hedefler belirlenir. Şu halde planlama, geleceğe yönelik araştır ve var olan kaynaklarla, ortaya konulan

hedeflerin maksimum yerine getirilmesi sürecinde önemli rol oynamaktadır. Programlama aşaması ile planlama aşaması birbirini tamamlayan iki unsurdur. Şöyle ki; planlama aşamasında alınan bütün kararlar, kamu yönetiminin her alanındaki karar alma süreçlerindeki öncelikler hiyerarşisine göre düzenlenmiş olan programlara entegre edilir. Yani programlar, önceden belirlenen amaçlar etrafında şekillendirilmektedir. Üçüncü aşamada ise, belirlenen amaçlar ve oluşturulan programlar çerçevesinde gerekli kaynak ve ödeneklerin ayrılması yoluyla bütçeler oluşturulmaktadır (Coşkun 2000:127-132).

Teorik olarak Planlama – Programlama - Bütçeleme Sisteminin uygulanmasının kolay ve başarılı olacağı düşünülebilirse de, sistem içerisinde birtakım aksaklıklar vardır. Mutluer ve diğerlerine göre (2005:107-108); Sistemde hangi kamusal faaliyetlerin yapılacağı tespit edilmektedir. Oysa ki, hizmetlerin nasıl yapılacağı yada yapılıp yapılamayacağı üzerinde fazla durulmamaktadır. Öte yandan, hizmetlerin belirlenmesinde bilimsel hesaplamalar dikkate alınmakta ve ülkede yaşayanların istekleri dikkate alınmamaktadır. Bu bakımdan sistem çoğu zaman ülke gerçekleriyle bağdaşmamakta ve teorik olarak kalmaktadır.

Hazırlanan programlar tek alternatif şeklinde yasama organına sunulmakta ve yasama organının çeşitli alternatifler üzerinde tartışıp karar verebilmeleri engellenmektedir.

Kararların merkezden alınması dolayısıyla sistem, merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Kararları uygulayanlar gerekli esnekliklere sahip değildir. Bu da, değişen koşullara göre karar alınmasını güçleştirmektedir.

Bütçelerin esas başarısı, harcamaların gereği şekilde denetlenebilmesine bağlıdır. Bu sistemde, özellikle yapılması gereken denetimleri yeterince yapabilmek ve bunların sonuçlarının parlamentolarda denetimini sağlayabilmek mümkün olamamaktadır. Yukarıda sayılanlar ve bunlara benzer nedenlerle sistem uygulamada istenileni verememiştir.

2.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Klasik bütçeleme sisteminde her mali yılın bütçe rakamları, bir önceki yıl bütçesinin ödeneklerine göre belirlendiği için, bütçeler birbirine bağımlı olarak hazırlanmaktadır. Bu durumda, önceden gereğinden fazla ödenek alabilmiş olan kurumların ödeneklerindeki artış, diğer kurumların ödeneklerine göre daha çok olabilmektedir. Ayrıca öncelik durumlarına göre ödenek tahsislerinde yapılan yanlışlık, gelecek yıllarda da devam edebilecektir (Mutluer ve diğerleri 2005:104-105). Bütçeler arasındaki bağımlılık dolayısıyla meydana gelen aksaklıkları gidermeye yönelik olarak 1970'li yıllarda ABD'de sıfır tabanlı bütçeleme sistemi geliştirilmiştir (Edizdoğan 2005:212).

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemine göre, her yılın bütçe işlemleri kendi bünyesi içinde yargılanmakta, geçmiş yılların politikalarına ya hiç önem verilmemekte veya çok az bağlantı kurulmaktadır. Yani bu sistemde bütçe, geçmiş yılların bütçe tahminlerinden veya sonuçlarından etkilenmeden yeni değerlendirmeler ışığında yapılmakta, önceki yılların bütçelerinde hiç ödenek ayrılmamış (veya sıfırmış) gibi hareket edilmektedir. Diğer bir deyişle, kamu kuruluşları daha önceden hiç hizmet yapmamış gibi kabul edilerek, her yılın bütçe rakamları kendi içerisinde yeniden ele alınmaktadır. Böylece hangi hizmetlerin daha önce yerine getirilmesi hususundaki öncelik sırasına göre ödenek tahsisi yapılmaktadır² (Orhan 1994:37; Mutluer ve diğerleri 2005:105).

Söz konusu sistem, yapılan harcamalar konusunda yöneticilere ispat külfeti yüklemekte ve ödeneklerin talep edildiği şekilde harcanıp harcanmadığının ayrıntılı bir şekilde ortaya konmasını gerektirmektedir.

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde bütün faaliyet ve projeler için yöneticiler, maliyet analizini, amaçları, faaliyetlerin alternatif yönlerini, performans ölçümlerini ve yapılamayan faaliyetlerin sonuçlarını içeren karar paketleri hazırlamaktadırlar. Karar paketleri ile öncelik sıralaması yapılmaktadır. Bu açıdan söz konusu yaklaşım, alternatif faaliyetlerin analizini gerektirdiği için, geleneksel bütçeden farklıdır (Nelson 2005:8-11). Ancak bütün bu farklılıklara rağmen, diğer sistemler gibi sıfır tabanlı bütçeleme

² www.cipfa.org.uk/pt/download/zero_based_budgeting_briefing.pdf (20 Kasım 2005)

sisteminde de zamanla eksiklikler ortaya çıkmıştır. Örneğin; sistemin kırtasiyeciliğe yol açması, çok sayıda karar paketi dolayısıyla personel ihtiyacının fazla olması, gelir yönünün eksik olması ve yöneticilerin basiretsiz davranışları gibi. Sayılan sebepler dolayısıyla sistem, çok fazla uygulama alanı bulamamış ve terkedilmiştir (Aksoy 1993:108-109).

2.5. Torba Bütçe Sistemi

Bütçeleme sistemlerinde genelde, ödenekler her bir harcama kalemine göre ayrı ayrı verilmektedir. Dolayısıyla hangi ödeneğin nereye kullanılacağı önceden bellidir. Torba bütçe sistemini, diğer bütçe sistemlerinden ayıran en büyük özellik, yapılacak tüm harcamalar için ödeneklerin toplulaştırılmasıdır. Bu açıdan torba bütçelerde, harcamacı kuruluşlara verilen ödeneklerde harcama yerleri bakımından herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

Modern yönetim anlayışında, kamu yöneticilerine harcama öncesi hareket alanı sağlamak genelde kabul gören bir düşüncedir. Bu anlamda yetkileri çerçevesinde kamu yöneticileri, hazırlanan torba bütçeler sayesinde serbest hareket edebilme imkanına sahip olabilmekte ve yöneticilerin faaliyetleri sınırlandırılmamış olmaktadır. Bunun için torba bütçeler her şeyden önce pratik olma özelliğine sahiptir.

Torba bütçelerin yukarıda bahsedilen yararları olmasına rağmen bazı sakıncalı tarafları vardır. Örneğin; ödeneklerin serbestçe kullanımı sonrasında yapılan denetimlerin gereken ağırlık ve etkinlikte yapılması gerekir. Aksi takdirde, toplu şekilde verilmiş olan ödenekler yöneticilerin keyfine göre harcandığında, kamu kaynağı öncelikli olarak harcanması gereken yerler yerine başka alanlara harcanabilir. Diğer taraftan bu sistemde, bütçenin hazırlanması sırasında, planlama ve analizler ayrıntılı şekilde yapılmazsa kaynak israfı ortaya çıkabilecektir (Mutluer ve diğerleri 2005:103-104).

2.6. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Daha verimli ve yüksek kalitede hizmet sunumunu sağlamayı amaçlayan performans esaslı bütçelemenin ilk uygulamaları, II. Dünya Savaşından sonra ABD’de ortaya çıkmıştır. 1949 yılında ABD yürütme organının bir parçası olan Hoover Komisyonu, bütçe sürecinde girdilere verilen önem yerine hükümetin aktivitelerine, fonksiyonlarına, maliyetlere ve ulaşılan hedeflere ağırlık veren bir yaklaşımı kabul etmiştir (Diamond 2003a:4; OPPAGA 1997a:4).

Söz konusu bütçeleme sistemi, başlangıçta ABD’de çok önemli bir değişiklik olarak algılanmamıştır. Ayrıca muhasebe sisteminin yetersiz olması, performans bilgisi üretilmemesi, performans göstergeleri oluşturulamaması gibi sebeplerle sistem başarılı olamamıştır. Daha sonra program bütçe sistemine geri dönüş yaşanmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde, birçok ülkeye yayılan kamu mali yönetimlerindeki reformlar çerçevesinde sistem yeniden gündeme gelmiş ve daha geniş tanımlanmıştır (Diamond 2003a:6).

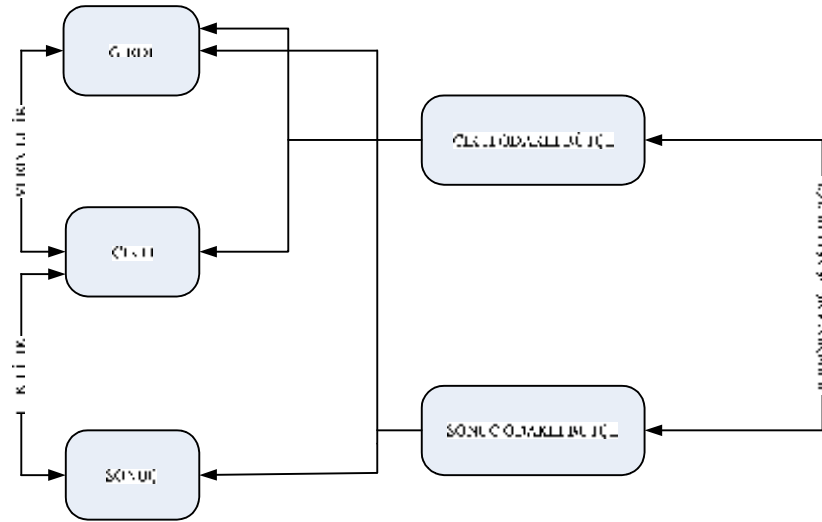
Performans esaslı bütçeleme. sistemi konusunda literatürde yapılan çeşitli tanımlamalar incelendiğinde;

Melkers, Willoughby (2001:54)’a göre; performans esaslı bütçeleme, mevcut kamu yönetim anlayışlarının çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir gereksinimler topluluğudur. Akdoğan (1999:342)’a göre; devletin yüklendiği görevleri yerine getirebilmesi bakımından gerçekleştirdiği hizmetler ile bunların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Rodriguez (2004:59)’e göre; performans esaslı bütçeleme, bütçe gerçekleştirmeleri ile performans planı temel unsurlarının birleşimidir. Yani performans ile maliyetin karşılaştırılması yoluyla ilave değer katma olarak da ifade edilebilir. Mercer (2003:5)’ a göre ise; beklenen sonuçlar ve faaliyetlerin maliyeti arasındaki ilişkiyi anlatan yıllık performans programını ifade etmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, şekil 2’de görüldüğü gibi çıktı odaklı, sonuç odaklı, çıktı odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim gibi değişik şekil ve adlarda

kullanılmasına rağmen sistemin temel özelliği, girdi ve çıktılarından ziyade sonuçlara odaklanması ve bütçelemeyi harcama girdilerinden harcama sonuçlarına doğru yönlendirmesidir (Bordeaux 2006:2; Joyce 1999:3 Erüz 2005:61).

Şekil 2: Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi İle Girdi-Çıktı-Sonuç İlişkisi



Kaynak: Diamond 2005:5

2.6.1. Performans Esaslı Bütçeleme Gereksinimi

Güran (2005:15) tarafından aktarıldığına göre; bir çok ülkede devletin faaliyetlerinde başarısız olduğu, ekonominin etkinliğini yükseltemediği, büyümeyi destekleyemediği hatta temel kamusal hizmetlerin yürütülmesinde dahi başarısız olduğu şeklinde yaygın bir değerlendirme vardır (Musgrave 1996:257; Schiovo Campo 1996:13). Bunun sebepleri:

- Kamu sektörünün faaliyet yürüttüğü alanlardaki bilgi düzeyinin yeterli olmaması kamusal kaynakların etkin kullanılmamasına ve israfa yol açabilmektedir (Stiglitz 2000:553).
- Kamu sektöründe karar alma sürecinde fiyat mekanizması kullanılmadığı için, zorunlu olarak karar alma yöntemi kamusal tercih (Sosyal seçim, Siyasal karar alma) mekanizmasıdır. Ancak tercihlerin açıklanmasında ve toplanmasında yaşanan sıkıntılar, karar alma sürecini aksatmaktadır (Stiglitz 2000:157-162).

- Kamu sektörü iflas etmeme gibi bir özelliğe sahip olduğu için, yeterli sorumluluk mekanizmasının kurulamaması sonucunda kamusal kaynakların verimsiz bir şekilde kullanılmaktadır.
- Toplumsal ihtiyaçların ne olduğu ve ne yönde değiştiği, piyasalarda ortaya çıkan problemlerin anlaşılıp giderilmesi konularının politikacılar tarafından algılanamaması.
- Baskı gruplarının taleplerinin artması sonucunda ortaya çıkan popülist davranışlar.
- Fayda ve maliyetler arasında ayrışma yapılamaması sonucunda, hizmet sunumu etkin düzeyde gerçekleşmemektedir.
- Üretim tek kaynaktan gerçekleştirildiği için, kamu sektöründe elde edilen çıktıların ölçülmesine ihtiyaç duyulmaması.
- Üretim teknolojilerindeki belirsizlikler.
- Kamu sektörünün değişime direnen yapısı (Güran 2005:18-42).

Yukarda sayılan sebepler dolayısıyla kamu sektörü başarısız olmuş ve bunun sonucunda kamu kaynakları israf edilmiş, yolsuzluklar artmış, kayıt dışı ekonomi yaygınlaşmış ve ülkelerin mali sistemleri bozulmuştur. Bu çerçevede bir çok ülkede devletin ekonomideki rolünün azaltılması, özelleştirme çalışmalarına hız verilmesi yada kamu yönetimlerinde reform yapılması gibi hususlar gündeme gelmiştir (DPT 2000a:11).

Kamu yönetim reformları içerisinde, mali alanda gerçekleştirilen yapısal değişikliklerin en başında, kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi amacıyla kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalara hız verilmesi gelmektedir. Bu anlamda çoğu ülkede bütçeleme sistemlerinde değişiklik yapılmakta; merkezden yönetimi esas alan, kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımını ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan, mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmektedir (T.C. Maliye Bakanlığı 2004a:2). Söz konusu değişikliğin temelinde bir takım sebepler vardır:

- Kurumlar hesap verilebilir olmalı ve bunların görevleri, amaçları iyi tanımlanmalıdır. Performans ölçümleri; performansın değerlendirilmesinde, planlamada ve bütçelemelerde kullanılmalıdır.
- Mali saydamlığın sağlanması.
- Kurumlar; koordinasyonun geliştirilmesi, mükerrer faaliyetlerin ortadan kaldırılması ve karar organlarına daha iyi bilgi sunulması için, ölçülmüş ve değerlendirmeye tabi tutulmuş performansla sahip olmalıdırlar.
- Kurumlar, performanslarına ilişkin bilgileri ve faaliyetlerin kamusal yararını vatandaşlara sunmalıdırlar.
- Kaynak kullanımında daha verimli, etkin ve tutumluluk ihtiyacı ile verimsiz faaliyetlerin gözden geçirilmesi veya gereksiz faaliyetleri ortadan kaldırmak için harekete geçme gereksinimi.
- Kurumların kaynak kullanımında daha verimli ve etkin olmaları için serbest hareket ihtiyacı (OPPAGA 1997b:1).
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi.
- Hizmet kalitesinin artırılması (Erüz 2005:62).

Bu doğrultuda, 1980'li yılların sonlarında Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990'lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000'li yılların başlarında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı 2004a:2). Ayrıca gelişmekte olan ülkeler de performans esaslı bütçeleme konusunda gelişmiş ülkelere paralel düzenlemeler yapmışlardır (Robinson, Brumby 2005:3).

2.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Faydaları ve Olumsuz Yönleri

Performans esaslı bütçeleme sisteminin mali sisteme getirebileceği birçok fayda bulunmakla birlikte, sistemin uygulanmasında da bir takım olumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. Bunlara sırasıyla bakıldığında;

Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Faydaları

- Yöneticilere faaliyetlerin yerine getirilmesi hususunda bütün alanları ilgilendiren bilgilerin sunulması yoluyla geri bildirim sağlamaktadır.
- Kurum kaynaklarının daha verimli kullanılması noktasında yol göstericidir.
- Ortaya konulan performans ile kullanılan kaynaklar arasında entegrasyonun geliştirilip geliştirilemediğine yönelik önemli bir kontrol aracıdır.
- Saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesini sağlar.
- Performans yönetim sisteminin kurulmasını sağlar.
- Karşılaştırılabilir bilgi sunar (Mercer 2002:7-8).
- Kamuoyu denetimi daha etkin gerçekleştirilebilecektir.
- Kurum personelinin performansı değerlendirilebilir.
- Performansa dayalı ücretlendirme için zemin oluşturulabilir(Erüz 2005:67-68)

Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Olumsuz Yönleri

- PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, üst yönetim tarafından gerekli desteğin verilmesi temel zorunluluklardan biridir. Ancak performans ölçümleri sonucunda, kurumun başarılı yada başarısız olma durumlarına karşılık ödül yada ceza sistemi uygulanmadığı takdirde, PEB sisteminin getirdiği iş yükü ve performansın ölçülecek olmasının getirdiği baskı yüzünden, sistem yöneticiler tarafından desteklenmeyebilir.
- PEB sistemi içerisinde önemli bir yere sahip olan performans ölçümü bütün alanlara uygulanamayabilir. Örneğin çocuklara verilen trafik eğitiminin beklentileri karşılama düzeyi. Bu durumda sistem performans ölçümleri tüm faaliyetleri kapsamayacaktır.
- Performans göstergelerinin merkezi otorite tarafından belirlenmesi, merkezi müdahaleyi artırıcı ve kurumun kendi performans ölçüm ve yönetim modelini oluşturmasını engelleyici nitelikte olacaktır. Ayrıca belirlenen performans göstergelerinin üst yöneticiler tarafından legal olmayan yollardan değiştirilebilme ihtimali, performans ölçümleri sonucunda ulaşılan bilgilerin gerçekliğini ve güvenilirliğini ortadan kaldırılabilecektir.
- Performans programlarında öngörülen yatırım projelerinin kabul edilmemesi halinde kurumlar ile merkezi bütçe kurumları arasında sorunlar çıkması ve bu

hususun kötü performansa gerekçe olarak gösterilmesi söz konusu olabilecektir. Bu anlamda merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin cari bütçelerinin Maliye Bakanlığınca, yatırım bütçelerinin ise DPT Müsteşarlığınca değerlendirilecek olması, kurumların kendi bütçeleri üzerindeki söz haklarını azaltabilecek, farklı bakış açıları nedeniyle cari harcamalar ile yatırım harcamaları arasında uyumsuzluk ortaya çıkabilecektir.

- Kurum personelinin coğrafi olarak dağılımında idari ve hukuki olarak yaşayabilecekleri problemler, istenilen düzeyde performansın elde edilmesi karşısında bir engel olarak gözükmemektedir.
- Kamuoyu denetimi tam olarak sağlanmadığı takdirde, hesap verilebilirlik mekanizması zamanla işlemeyecektir.
- PEB sistemini düzenleyen temel mevzuatlar çerçevesinde, diğer hukuki düzenlemelerde de paralel uygulamalara gidilmediği takdirde ortaya çıkacak hukuki boşluk sistemin işleyişini aksatacaktır.
- Sistemin uygulanmasında önemli yere sahip olan Strateji Daire Başkanlığı gibi birimlerin görevlerini tam olarak yapmamaları yada bu birimlerde uzman personel bulunmaması halinde sistemin işleyişi problemlili olacaktır.
- Kurumların iç denetim ve kontrol mekanizmaları verimli çalışmadığı takdirde, performans esaslı bütçeleme için çok önemli olan performans bilgi sistemi anlamlı veriler üretmeyecektir
- Yapılan faaliyetler sonunda, objektif olarak gerçekleştirilmesi gereken dış denetim etkin çalışmadığı takdirde, meclise sunulan raporlar mali saydamlık açısından yetersiz kalacaktır (Erüz 2005:71-72; Hastürk 2006:88-89).

Yukarıda ifade edilen olumlu ve olumsuz yönler, birazda sistemin hangi metodoloji üzerinden hareket ettiği ile ilgilidir. Çünkü dünyada standart bir PEB modeli bulunmamaktadır. Bu bakımdan aşağıda PEB modelleri ele alınacaktır.

2.6.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Modelleri

Performans esaslı bütçeleme sisteminde, kamu giderleri için ayrılan ödenekler üzerinde durulmamakta, ödeneklerin kullanımı sonrasında ne gibi çıktılar ve sonuçlar elde

edildiği üzerinde durulmaktadır Diğer taraftan bu sistemde, kurumların gerçek performansı ile saydamlık ilişkisini esas alan bir metodoloji kullanılmaktadır (Mercer 2003:1). Ancak Erüz (2005:63)' e göre; izlenecek metodolojileri farklılaştırabilecek değişik unsurlar üzerinden hareket eden performans esaslı bütçeleme modelleri bulunmaktadır. Bunlar:

- Stratejik plana dayalı modeller
- Performans sözleşmesine dayalı modeller
- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller

2.6.3.1. Stratejik Plana Dayalı PEB Modeli Ve ABD Uygulaması

Stratejik Plana Dayalı PEB Modelinde, orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle bütçeleme başlamakta, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planları hazırlanmakta ve bu planlar bütçenin dayanağını oluşturmaktadır. Bu modelde stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere performans planı hazırlanmaktadır. Daha sonra yapılması düşünülen faaliyetler ve faaliyetleri karşılayacak kaynaklar belirlendikten sonra, bütçe teklifi hazırlanmakta ve bütçenin onaylanmasından sonra faaliyetler gerçekleştirilmektedir. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak performans dayalı bir hesap verme mekanizması oluşturulmaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak, eyalet ve federal düzeydeki ABD ve Norveç uygulamaları örnek gösterilebilir (Kristensen ve Diğerleri 2002:25-27).

Amerika Birleşik Devletleri Uygulaması

ABD' de performans esaslı bütçeleme anlayışı federal düzeyde ele alınmaktadır. ABD federal devlet, başkanın yürütme ofisi, bakanlıklar, bakanlıklara ait kurumlar, bağımsız kurumlar ve az sayıda özel amaçlı birimden oluşmaktadır (Blöndal ve diğerleri 2003:39)

ABD'de PEB sistemi programlar üzerine oturtulmuştur. Ayrıca, kaynak tahsisi ile performans bilgileri arasında bağlantı kurmak için kurumlarca performans planları oluşturulması yolu seçilmiştir.

ABD başkanı Clinton döneminde, Devlet Performans Sonuçları Kanunu(GPRA) ile ABD kamu yönetiminde performans yönetimine geçilmesi, sonuçların ölçülmesi, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi, kamu yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramları ön plana çıkmıştır. Böylece federal hükümetlerin etkinliğinin artırılması yolunda hukuksal çerçeve çizilmiştir (Nangır 2006:300).

GPRA'da ifade edilen şekli ile GPRA'nın amaçları:

- Federal kuruluşların program sonuçlarının karşılanmasına ilişkin olarak sistematik bir şekilde hesap vermesini sağlamak yoluyla, Amerikan halkının Federal devlete olan güveninin artırmak.
- Program hedeflerinin belirlediği bir dizi pilot proje ile program performansını ölçmek ve bu konudaki bilgileri halka açıklamak.
- Sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri memnuniyetine yeni ve farklı bir odaklanma sağlayarak Federal programın etkinliğini ve kamuya karşı hesap verme sorumluluğunu artırmak.
- Federal yöneticilerden program hedeflerini karşılamaya yönelik planlar yapmalarını talep ederek ve onlara program sonuçlarına ve hizmet kalitesine ilişkin bilgiler vererek, bu yöneticilere hizmetlerin geliştirilmesi konusunda yardımcı olmak.
- Kanuni hedeflere erişilmesine ve Federal programlarla harcamaların nispi etkinliğine ve verimliliğine ilişkin daha nesnel bilgiler vermek yoluyla kongrede karar alma sürecini etkinleştirmek ve Federal devletin iç yönetimini geliştirmek.

Sistemin Unsurları

ABD' de uygulanan performans esaslı bütçeleme sisteminin başlıca unsurları stratejik planlar, yıllık performans planları ve performans raporudur.

Stratejik planlar: GPRA'da her kurum yöneticisinin, program faaliyetleri için Yönetim ve Bütçe Ofisi(OMB) ve kongreye bir stratejik plan sunmaları öngörülmüştür. Ancak stratejik planın bir tanımının yapılması yerine, stratejik planın içermesi gereken bilgiler

sıralanmıştır. Buna göre ABD 'de her kurumun hazırlayıp sunacağı stratejik planda şu bilgilere yer verilmesi gerekmektedir:

- Kurumun başlıca fonksiyon ve faaliyetlerini kapsamına alan misyon bildirimini
- Kurumun başlıca fonksiyon ve faaliyetleri için sonuç odaklı amaç ve hedeflerini içeren genel amaç ve hedefler.
- Bu amaç ve hedeflere ulaşmak için gereken uygulama süreçlerine, gerekli vasıflara ,teknolojiye, sermaye ve insan kaynakları da dahil olmak üzere, amaç ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğine ilişkin açıklamalar.
- Bu amaç ve hedeflere ulaşma konusunda etkileri olacak ve kurumun kontrolünün dışında olan dışsal faktörlerin tanımı.
- Gelecekte yapılacak olan program değerlendirmeleriyle ilgili bir zaman çizelgesi ile birlikte genel amaç ve hedeflerin oluşturulmasında veya yenilenmesinde yapılan program değerlendirmelerine ait bilgiler.

GPRA' ya göre stratejik planlar sunulduğu mali yıldan sonraki en az 5 yılı kapsmalıdır ve en az 3 yılda bir güncellenmelidir ve gözden geçirilmelidir. Kurum stratejik planını oluştururken kongreye danışmalıdır. Uygulamada stratejik planlar sunulduğu mali yıl ve mali yıldan sonraki en az 5 yılı kapsamak üzere en az 6 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. Kurumlar 3 senede bir güncellenmiş ve yenilenmiş stratejik planlarını kongreye ve OMB' ye sunacaktır. Kurumlar ayrıca, stratejik planlarını kongreye sunmadan ve kamuya açmadan en az 45 gün önce bu planların bir örneğini OMB' ye göndermek zorundadırlar. Stratejik planlar, kurumların üst yöneticileri tarafından kongreye ve OMB' ye gönderilir. Stratejik planlar tümüyle kamuya açık olan dokümanlardır (OMB 2004:3; Nangır 2006:301-302)

Performans Planları: GPRA'ya göre, OMB her kurumdan bütçesinde yer alan tüm programları kapsayan bir yıllık performans programını hazırlamasını isteyecektir. GPRA' ya göre bu plan;

- Bir program faaliyeti tarafından ulaşılması planlanan performans seviyelerini gösteren ve daha farklı oluşturulması öngörülmediği takdirde, ölçülebilir ve sayılabilir bir yapıda oluşturulan performans hedeflerini,

- Performans hedeflerine ulaşmak için gerekli olan uygulama süreçlerinin vasıflar ve teknoloji, sermaye ve insan kaynaklarının ve diğer gerekli kaynakların açık tanımlarını,
- Her program faaliyeti ile ilgili çıktıları, hizmet seviyelerini ve sonuçları değerlendirirken ve ölçerken kullanılacak performans göstergelerini,
- Ölçülen değerleri doğrulamak ve geçerli kılmak için kullanılacak araçların tanımlarını içermelidir ve mevcut performansı oluşturulan performans hedefleri ile karşılaştırabilmek için bir zemin oluşturmalıdır.

GPRA' nın kurumlardan hazırlamasını istediği performans planlarını OMB bazı noktalarda gözden geçirse de bu planlar kurumların planlarıdır. Yürütme organı bütçe hazırlama sürecinde kurumların kurumların geçmiş performans bilgilerine büyük ölçüde önem vermektedir. Kurum performans planları, bütçeden ayrı bir doküman olarak kongreye gönderilse de bazı kurumlarda bu planlar, temel bütçe dokümanları ile birleştirilerek gönderilmektedir (Blöndal ve diğerleri 2003:33).

Performans Raporları: Performans raporları, ilgili mali yıla ait yıllık performans planlarında yer alan performans hedefleri ile mevcut performans seviyelerini karşılaştırır ve planda yer alan performans göstergelerini açıklar. Performans raporlarında önceki üç yıla ait sonuçlara yer verilmektedir. Kanuna göre performans raporu;

- İlgili mali yıla ait olan performans hedeflerine ulaşılmasında kurumun başarısını gözden geçirir.
- Mevcut mali yıl performans planını, performans raporunun ilgili olduğu yılda performans hedeflerine ulaşılma derecesine göre değerlendirir.
- Ortaya konulan performans hedeflerine ulaşamadıysa, neden ulaşamadığını değerlendirir. Ve neden o performans hedefine ulaşılmadığını, eğer performans hedefi uygun olmayan ve uygulanabilir bir performans hedefi olarak görülmediyse neden böyle bir sonuca varıldığını açıklar ve ne yapılması gerektiği konusunda öneriler sunar (Nangır 2006:303).

2.6.3.2. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modeli Ve İngiltere Uygulaması

Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modelinde performans bilgileri, değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Yeni Zelanda ve İngiltere gelmektedir (Kristensen ve Diğerleri 2002:24-26).

İngiltere Uygulaması

İngiltere’de 1998 yılında hükümet kapsamlı bir harcama gözden geçirmesi başlatmıştır. Burada, kaynak tahsis edilen her harcama alanı incelenmiştir. Ayrıca ilk defa kurumların harcama programlarına tahsis edilen kaynakların karşılığında elde edilen hizmet kalitesindeki gelişmeler konusunda kararlar alınmış ve bu kararlar 1998 yılında bütün kamu kurumları için oluşturulan “Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri”nde yayımlanmıştır. Her kurum için hazırlanan kamu hizmet sözleşmelerinde kurumun amacı, hedefleri ve performans hedefleri belirlenmiştir.

2000 yılında ikinci bir harcama gözden geçirmesi yapılmıştır. Bu gözden geçirim sonucunda kamu yapısında bir değişiklik yapılmış ve kamu hizmet sözleşmelerini tamamlayıcı bir araç olarak “Hizmet Sunum Sözleşmeleri” getirilmiştir (HM Treasury 2005:1).

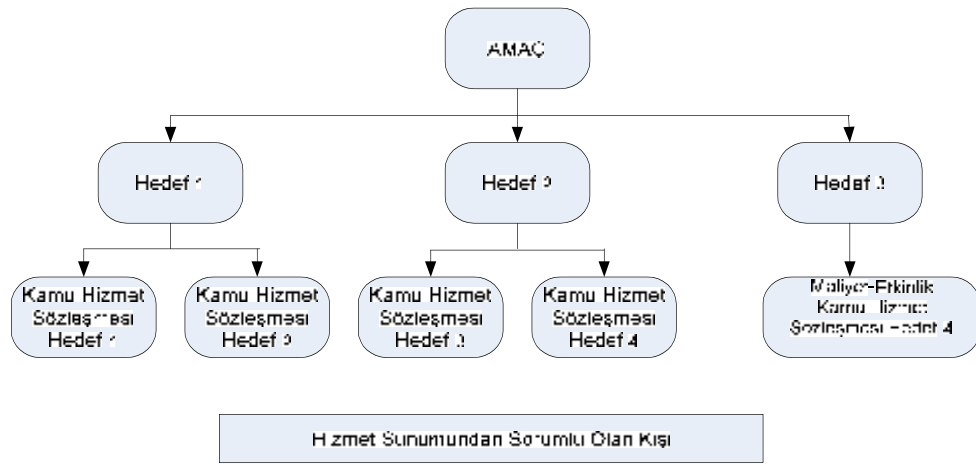
Sistemin Temel Unsurları

İngiltere’de PEB sisteminin en önemli unsurları, “Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri”, “Hizmet Sunum Sözleşmeleri” ve “İş Planları”dır.

Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri: Bu sözleşmeler hazine ile kurumlar arasında yapılan sözleşmelerdir ve kamu kesimi performansının yönetilmesinde önemli bir yere sahip olan sonuç hedeflerini içermektedir. Her kurum için hazırlanan sözleşmelerin en üst

düzeyinde bir “amaç”, amacın altında kurumların üst düzey hedefleri bulunmaktadır. Üst düzey hedeflerin altında ise kurumların üst düzey hedeflerini performansın ve gelişmelerin ölçülebileceği kavramlara çeviren kamu hizmet sözleşmeleri hedefleri yer almaktadır. Ayrıca her kamu hizmet sözleşmesi bir maliyet-etkinlik hedefi içermektedir. Maliyet-etkinlik hedefi, girdiler ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi ölçmeyi sağlar (HM Treasury 2005). Nangır (2005:304) tarafından aktarıldığına göre; kamu hizmet sözleşmelerinin yapısı şekil 3’te gösterildiği gibidir.

Şekil 3: Kamu Hizmet Sözleşmelerinin Yapısı



Kaynak: HM Treasury 2005:3

Kamu hizmet sözleşmelerindeki hedeflere ulaşılamamasında kurumun bağlı olduğu bakan sorumlu tutulmaktadır. Hedeflerin belirlenmesi süreci siyasi hesap verilebilirliği yansıtmaktadır (Nangır 2006:305).

Hizmet Sunum Sözleşmeleri: Hizmet sunum sözleşmeleri 2000 yılında gündeme gelmiştir. Kamu hizmet sözleşmeleri “ne” sorusuna cevap verirken, hizmet sunum sözleşmeleri “nasıl” sorusuna cevap vermektedir. Hizmet sunum sözleşmelerinin ilk bölümünde kurumların kamu hizmet sözleşmelerinde yer alan hedeflerini nasıl gerçekleştireceği ortaya konmaktadır. Diğer bölümlerde ise, her kurumun gelecek 3 yılda etkinliğini ve performansını geliştirmek için ne yapacağı ile hangi yöntemleri ve yönetim araçlarını kullanacağı hakkında bilgiler yer alır.

İş Planları: İş planlaması modeli, kamu hizmetleri verimlilik panelinde oluşturulmuştur. Model, kamu hizmetlerinin kalitesini ve sunumunu geliştirebilmek için ortaya konulmuştur (Ellis, Mitchell 2002:111-123). Nangır (2005:306) tarafından aktarıldığına göre; iş planlaması modeli şekil 4’te gösterildiği gibidir

Şekil 4: İş Planlaması Modeli



Kaynak: HM Treasury 2005:3

2.6.3.3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Modeli Ve Hollanda Uygulaması

Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB modelinde bütçe, performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmiş olup, bütçeden ayrı performans belgeleri söz konusu değildir. Dolayısıyla da kesin hesap belgesi de aynı şekilde uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele Hollanda ve Avustralya uygulamaları örnek gösterilebilir (Kristensen ve Diğerleri 2002:17).

Hollanda Uygulaması

Hollanda da PEB sisteminin temel özelliği, sistem programlar üzerine oturtulmuştur. Performans bilgilerinin sisteme dahi edilmesi ve çıktı, sonuç odaklı bir bütçeleme sistemine geçilmesi, program yapısı korunarak sağlanmıştır. OECD ülkeleri arasında PEB sistemine geçiş ve bütçenin hedeflere bağlanması iki şekilde sağlanmaktadır.

Bunlardan birincisi, bütçeden ayrı dokümanlar oluşturmaktır. Diğer ise, bütçe dokümanları içerisinde performans bilgilerine yer vererek ayrı bir performans belgesi düzenlememektir. Hollanda'daki PEB sistemi ikinci usule göre oluşturulmuştur.

Ülkelerde uzun vadeli politikaların oluşturularak orta ve uzun vadeli öncelik ve hedeflerin belirlenmesi konusunda değişik uygulamalara rastlanmaktadır. Bazı ülkelerde orta vadeli planlar ve stratejik planlara yer verilirken, Hollanda'da politika oluşturulması ve uzun vadeli öncelik ve hedeflerin belirlenmesi süreci, siyasi süreçle birleştirilmiştir. İktidara gelen yeni hükümetlerin görevlerine başlarken yaptıkları koalisyon anlaşmaları ile öncelikler ve uzun vadeli hedefler ortaya konmaktadır. Tüm bu unsurlar, Hollanda'da planlama ve bütçenin hazırlanması süreçlerinin çok basit ve bürokrasiden uzak bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır.

Koalisyon Anlaşmaları: Hollanda'da hiçbir parti tek başına iktidar olamamakta ve bunun sonucunda ülke, birkaç partinin koalisyonunda yönetilmektedir. Yeni hükümet kurulurken, partiler arasında koalisyon anlaşmaları imzalanmaktadır. Bu koalisyon anlaşmalarında, yeni hükümet politika hedeflerini belirleyerek kamuoyuna duyurmaktadır. Koalisyon anlaşmalarının bütçe politikası açısından önemli olan unsurları şunlardır:

Koalisyon anlaşmaları, merkezi planlama örgütüne yapılan ihtiyatlı ekonomik tahminlere dayanır. Bu sayede ekonomik koşullar yüzünden meydana gelebilecek kötü sürprizlerden kaçınılmış olur.

Gelirler ve giderler için alınacak kararlar ilkbaharda tek bir tarihte alınır. Karar alma süreci uzatılmaz. Böyle bir uygulamanın sebebi ise, hükümetin her istediği zaman harcama ve gelirler ile ilgili kararlarını değiştirebilmesini engellemek ve bütçe sürecinin daha belirli bir ortamda geçmesini sağlamaktır.

Harcama çerçeveleri ve harcama tavanları belirlenir. Hükümetin görevde olduğu her yıl için toplam gider düzeyleri üç sektör için ayrı ayrı belirlenir. Değişik sektörler arasında transfer yasaklanmıştır.

Gelirler ile giderler arasında kesin sınırlar bulunmaktadır. Gelirlerin artması yada beklenilenin üstünde gelir elde edilmesi harcamaları artırmaz.

Beklenmeyen bütçe fazlaları ve bütçe açıkları ile baş edebilmek için önceden belirlenmiş kurallar uygulanır (Hollanda Maliye Bakanlığı 2004:12; Blöndal, Kristensen 2002:45).

Temel alınan noktalar ve işleyiş süreci bakımından söz konusu PEB modelleri, ülke uygulamaları ile birlikte ele alındıktan sonra, diğer ülkeler açısından PEB modellerinin uygulamalarına tablo 1’de kısaca yer verilmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin tanımı, faydaları, olumsuz yönleri ve modelleri ele alınırken, dikkat edileceği üzere kamu sektörü açısından bir takım yeni kavramların gündeme geldiği görülmektedir. Söz konusu kavramların neyi ifade ettiğinin bilinmesi, sistemin kavranabilmesi açısından son derece önemlidir. Bu yüzden söz konusu kavramlar tablo 1’den sonra kısaca tanımlanmaktadır.

Tablo 1: Bazı OECD Ülkelerinde PEB Sistemine İlişkin Uygulamalar

Avustralya	Sonuç odaklı bir bütçeleme sistemi benimsenmiştir. 1999-2000 bütçe döneminde tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçeleme ile tam anlamıyla tahakkuk esaslı sonuç ve çıktı çerçevesi oluşturulmuştur. Kurumlarda etkililik ve etkinlik olmak üzere iki tür gösterge kullanılmaktadır. Ayrıca kurumsal bazda sonuç hedefleri oluşturulmaktadır. Oluşturulan hedefler Maliye Bakanı tarafından onaylanmaktadır. Kurumlar ortaya konulan hedeflere ilişkin çıktı üretmek zorundadırlar. Yıl sonunda hedeflere ne ölçüde ulaşıldığına dair raporlar üretilmektedir.
Kanada	1994 yılında Kanada'da programlar gözden geçirilmiş ve sonuç odaklı bütçeleme anlayışına geçilmiştir. Bütün kurumlar önemli sonuç taahhütleri ile orta ve uzun vadeli sonuçlara odaklı planlama ve raporlama yapmaya başlamışlardır. Daha sonra planlar ve faaliyetler sonucunda ortaya konulan durum Parlamento'ya ve kamuoyuna raporlanmaktadır.
Fransa	Fransa'da sistem çıktılar üzerine oluşturulmaktadır. 1997 bu yana bütçe kümeleri oluşturulmuştur. Söz konusu kümeler, mevcut bütçe bölümlerinin sonuçlara göre gruplandırılmasıdır. 2001 yılında sistemde reform yapılmış ve programlar oluşturulmuştur. Parlamento, misyon denilen hükümetin sonuç hedeflerine bölünen programlar üzerinde oylama yapacaktır. Her misyon içerisinde performans göstergeleri yer alacaktır. Merkezi bütçe nakit esaslı olamaya devam edecektir. Fransa'da çalışmalar devam etmektedir.
Japonya	Japonya 2001 yılının başlarında tüm devlet faaliyetleri çapında bir politika değerlendirmesi sistemi getirmiştir. Bu sisteme göre, her bakanlık politika, program ve proje değerlendirmesi yürütmek zorundadır. Bakanlıklar kendi değerlendirme yaklaşımlarını oluşturma serbestisine sahiptir. Performans değerlendirmesi sisteminde, temel amaçlar ile ölçülebilir hedefler birbirinden ayrılmıştır. Ölçülebilir hedefler, temel amaçlara ulaşılmasına katkı sağlarlar. Bakanlıklar mümkün olduğunca sonuç hedefleri belirlemek zorundadırlar. Belirlenen çıktı ve sonuç hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda elde edilen mevcut performansın ölçülerek sonuçların yayımlanması gerekmektedir.
Norveç	1997 yılında performans yönetimi ve bütçeleme için yeni bir çerçeve çizilmiştir. Her bakanlık ve devlet kurumu stratejik plan, yıllık plan, yıllık performans raporu hazırlamak zorundadır.
Yeni Zelanda	Yeni Zelanda, performans ile kaynak tahsisi arasındaki en sıkı bağı kuran ülkelerden biridir. Performans ölçümü bütçe sürecine doğrudan satın alma sözleşmeleri ile çıktı bütçeleme yolu ile bağlanmıştır. Bakanlar, ulaşmaya çalışılan sonuçlardan sorumludurlar. Söz konusu sonuçlara ilişkin çıktılar belirlenmektedir. Ve kaynaklar da bu çıktılara göre tahsis edilmektedir. Bütçe süreci, girdilerden çok performans bilgisine dayanmaktadır.

Kaynak: Nangır(2006:293)

Verimlilik:

Verimlilik, gerçekleştirilen faaliyetler çerçevesinde elde edilen çıktılar ile çıktıların elde edilmesinde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Bir faaliyetin verimlidir şeklinde değerlendirilebilmesi için, belirli bir girdi ile azami çıktının elde edilmesi veya belli bir çıktının asgari girdi ile elde edilmesi gerekir. Ancak verimlilik

artışının kalitenin düşmesine neden olmamasına dikkat etmek gerekmektedir (OAG 1997:3).

Etkililik:

Etkililik, gerçekleştirilen faaliyetler çerçevesinde hangi programların, beklenen amaçları veya sonuçları yerine getirdiğini ifade eder. Yani planlanan faaliyetler ile gerçekleşen faaliyetler arasındaki ilişkidir. Etkililik, kamu sektörü performans denetimi için son derece önemlidir. Mal veya hizmetler, verimli veya tutumlu bir şekilde sunulabilirler fakat bunlar istenilen amaca uygun şekilde gerçekleştirilemezlerse kaynaklar israf edilmiş olacaktır (SIGMA)³

Etkinlik:

Güran (2005:114)'a göre; etkinlik kavramı çok kullanılan, ancak çoğunlukla diğer bazı kavramlarla karıştırılan önemli bir kavramdır. Örneğin etkinlik kavramı kurumun ulaşmak istediği sonuçlarla ilgilenirken, etkinlik ise hem sonuçları hem de kaynakları bir arada değerlendirmektedir. Başka bir deyişle burada elde edilen çıktıya ne kadar girdi kullanarak ulaşıldığı sorusunun cevabı üzerinde durulmaktadır.

Tutumluluk:

Uygun kalite göz önüne alınarak, kullanılan kaynakların maliyetinin asgari seviyede tutulmasını ifade eder (OAG 1997:5). Ancak tutumluluk en ucuz anlamına gelmez. Tutumluluk konusu incelenirken, kaynakların doğru zamanda, doğru yerde, doğru miktarda, doğru kalitede ve doğru maliyetle elde edilip edilmediği saptanmaya çalışılır (T.C. Sayıştay Başkanlığı 2002:2).

Girdi:

Çıktıların üretimine katkıda bulunan para, insan, hammadde gibi kaynaklardır.

Çıktı:

Bir program veya faaliyet tarafından üretilen mal veya hizmetlerdir. Çıktılar; belirlenen hedeflerin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesinde ve performans ölçümlerinde çok

³ www.sigmaxweb.org (15 Ocak 2006)

önemlidirler. Ancak bunlar tek başlarına, bir programın nihai hedefe ulaşmasının hangi süreçlerden geçtiğini göstermezler (SIGMA)⁴. Çıktılar genellikle elle tutulur, somut sayılabilen şeylerdir. Örneğin ameliyat edilen hasta sayısı veya verilen pasaport sayısı gibi (T.C. Sayıştay Başkanlığı 2002:26).

Çıktılarda olması gereken özellikler şu şekilde sayılabilir:

- Bireyler veya kurumlar tarafından ortaya konulan somut mal ve hizmetler olmalıdırlar.
- Bunlar açık bir şekilde tanımlanmalı ve anlaşılabilir olmalıdırlar.
- Kurumsal süreçler veya ara çıktılar için değil, nihai kullanım için olmalıdırlar.
- Planlanan sonuçların gerçekleştirilmesine katkıda bulunmalıdırlar.
- Doğrudan veya dolaylı olarak kurumların kontrolünde olmalıdırlar.
- Fiyat, kalite ve miktar gibi performansa ilişkin özellikler konusunda bilgi üretebilmelidirler.
- Performans karşılaştırmalarında temel alınabilecek bilgiler üretebilmelidirler (Diamond 2005:10).

Sonuç:

Gerçekleştirilen politik program veya faaliyetler, ekonomik ve sosyal değişimleri beraberinde getirmiştir. Sonuçlar, bir programın veya faaliyetin etkilerini değerlendiren çıktılardan farklıdır. Örneğin, polisler tarafından yapılan alkol testlerinden elde edilen sonuç, alkollü araç kullanımını azaltmaktır. Oysaki buradan elde edilecek çıktı, yasal alkol limitini aşan sürücülerin sayısı olabilir. Yapılan faaliyetler çerçevesinde genel olarak iki tür sonuçtan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi nihai sonuçlardır. Nihai sonuçlar, program veya faaliyetin başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesini amaçlayan istenilen sonuçları veya nihai hedefleri gösterir. İkincisi ise ara sonuçlardır. Bunlar, istenilen sonuçlara götürmesi beklenen fakat kendisi tek başına sonuç olmayan özelliğe sahiptir (SIGMA)⁵. Sonuç, programın kendisinin yaptığı şeyler değil, programın yaptığı şeyler sonucunda ortaya çıkan sonuç veya etkidir. Bunlar, programların toplum üzerinde

⁴ www.sigmaweb.org (16 Ocak 2006)

⁵ www.sigmaweb.org (18 Ocak 2006)

yarattığı uzun dönemli etkilerdir. Örneğin daha uzun yaşam beklentisi gibi (T.C. Sayıştay Başkanlığı 2002:26).

Sonuçlarda olması gereken özellikler şu şekilde sayılabilir:

- Bunlar, hükümetin amaç ve önceliklerini yeterli düzeyde yansıtabilmelidirler.
- Toplum üzerindeki etkileri ile birlikte ortaya konmalıdır.
- Hedeflenen grupları iyi tanımlamalıdır.
- Belirlenen sürede başarılabilmelidirler.
- Kontrol edilebilmeleri mümkün olmalı ve bunların başarı durumları değerlendirilebilmelidir.
- Kurumların girdi ve çıktıları arasındaki nedensellik bağlantısını tanımlayabilmelidirler.
- Dışsal raporlamalarda kolaylık açısından, tanımlamalarda ve açıklamalarda anlaşılabilir olmalıdırlar (Diamond 2005:11).

Hesap Verilebilirlik:

Hesap verilebilirlik, hükümet politikası veya yönetim kavramı olarak, politikacıların veya kamu çalışanlarının faaliyetleriyle ilgili soruları belli aralıklarla cevaplandırmak zorunda olmalarını ve bunlara verilen yetkilerin uygulanması noktasında sorumlu olmalarını ifade eder. Hesap verilebilirliğin sağlanması için sorumluluk mekanizmasının tam anlamıyla oluşturulması ve bunun tutarlı bir şekilde sürdürülmesi gerekir. Hesap verilebilirlik kavramı şu üç sorunun cevabını aramalıdır: kimin tarafından hesap verilebilirlik, ne için hesap verilebilirlik ve kimin için hesap verilebilirlik.

Hesap verilebilirliğin gerektiği şekilde uygulanabilmesi için, performansla alakalı tahmin edilebilir ve anlamlı sonuçlara ihtiyaç vardır. Kamu sektöründe, bir organizasyon içerisinde veya dışsal denetim gruplarında çalışan görevlilerin hesap verilebilirliği konusunda, bunların ne kadar harcama yaptığına ve hangi sonuçların başarılı olduğuna bakılır (SIGMA)⁶. Performans hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için performans ölçümü yapılması ve sonuçlarının raporlanması

⁶ www.sigmaweb.org (20 Ocak 2006)

gerekmektedir. Bu bakımdan performans hesap verme sorumluluğu ile performans ölçümü arasında yakın bir ilişki vardır (Coşkun, Karabeyli 2006:9).

Mali Saydamlık:

Demokratik sistemlerde devletin temel fonksiyonu, kamu yararına mal ve hizmet üretmek olarak belirtilebilir. Bu fonksiyon, vatandaşlar tarafından devlete verilmiş bir yetkidir. Söz konusu yetkinin, kamu yararı için kullanılmayıp, kişisel çıkarları gözetmek ve korumak amacıyla kullanılması halinde, kamu kaynağı beklenen toplumsal faydayı sağlamayacaktır. Ortaya çıkabilecek bu tür durumları önlemek için dünyanın çeşitli ülkelerinde hesap verme ve denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Bu mekanizmaların başarılı olabilmesi ise, topluma sunulan bilgi seviyesine bağlıdır (Atiyas, Sayın)⁷. Topluma sunulacak bilgi seviyesi ise oluşturulacak saydamlık mekanizmasına bağlıdır.

Devletin hesap verilebilir olmasını sağlayan, kamu kaynağının bölüşümünün yapıldığı bütçelerde ve diğer mali mevzuatlarda iktisadi ve mali istikrarın sağlanması için ön şart olarak kabul edilen saydamlık mekanizması, modern kamu yönetimi anlayışlarında geniş yer bulmaktadır (Toker 2002:2; Hameed 2005:7-8). Bu doğrultuda saydamlık; devletin iktisadi ve mali politikalarına ilişkin amaç ve hedeflerini, mali tahminlerini ve kamu hesapları hakkındaki bilgileri tüm kamuoyu ile paylaşmasını ifade eder (SIGMA)⁸. Diğer bir deyişle saydamlık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır (Coşkun, Karabeyli 2006:7). Bu çerçevede, IMF tarafından yayınlanan “Mali Şeffaflık Uygulama Tüzüğünde”⁹ saydamlığın sağlanması için olması gereken kurallar dört başlık halinde sayılmıştır. Bunlar DPT Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu tarafından aktarıldığına göre (2000b:84);

- *Rollerin ve Sorumlulukların Belirgin Olması:* Kamu sektörünün açıkça tanımlanması, kamu sektörünün ekonominin geri kalan kısmından kesin bir

⁷ www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_maliye_ozet.php (21 Ocak 2006)

⁸ www.sigmaxweb.org (21 Ocak 2006)

⁹ www.imf.org/np/fad/trans/code.htmw.imf.org (21 Ocak 2006)

şekilde ayrılması, kamu sektörü içinde politika ve yönetim rollerinin açıkça tanımlanması ve de mali yönetim için açıkça tanımlanmış yasal ve yönetsel çerçeve olması gerekmektedir.

- *Bilginin Kamuya Açık Olması:* Hükümet kamuoyuna, geçmiş, şimdi ve gelecek için merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetlerini de içerecek şekilde bilgi vermeli, gerçekleşmesi muhtemel büyüklükleri de içeren mali riskleri, vergi harcamalarını ve yarı mali nitelikteki faaliyetleri de raporlamalıdır. Ayrıca, mali bilgilerin yayınlanması konusunda açık bir taahhüt bulunmalıdır.
- *Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması:* Bütçe metni; mali politika hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, bütçenin hangi politikalara dayandırıldığını ve tanımlanabilir başlıca mali riskleri içermeli, bütçe verileri politik analiz yapmayı kolaylaştıracak ve sorumluluğu artıracak şekilde sınıflandırılmalıdır. Ayrıca, ödeneklerin harcanması ve izlenmesi ile ilgili prosedürler açıkça belirlenmiş olmalı ve mali raporlama zamanında, etkin, kapsamlı, güvenilir olmalı ve bütçeden sapmaları tanımlamalıdır.
- *Denetimin ve İstatistikî Veri Yayınlanmasının Bağımsız Olması:* Mali bilgiler hem kamuoyuna açık olmalı hem de bağımsız bir denetim organı tarafından denetlenmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

Performans esaslı bütçeleme sistemi farklı unsurların bir araya gelmesinden oluşmaktadır ve sistematik bir işleyişe sahiptir. Ancak performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilmesi ve sistemden beklenen faydaların elde edilebilmesi için öncelikle mali sistemin alt yapı olarak değişime hazır hale getirilmesi gerekmektedir. Bu yüzden bu bölümde öncelikle, sisteme sağlanacak alt yapı açısından devlet muhasebesi sistemleri ve analitik bütçe kod yapısı ele alınacak ve ardından da performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyiş süreci incelenecektir.

1. PEB SİSTEMİNE SAĞLANAN ALT YAPI AÇISINDAN TAHAKKUK ESASLI DEVLET MUHASEBESİ VE ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASI

Devlet muhasebesi, hükümetlerin mali politikalarına ilişkin işlemlerinin kayıtlarını tutar ve raporlar. Bu nedenle gelişmiş bir muhasebe ve raporlama sistemi hükümetlerin uyguladıkları mali politikaların mevcut ve gelecek dönemlerdeki etkileri hakkında en sağlam referans kaynağıdır. Muhasebe ve raporlamadan elde edilecek mali bilgiler ise, performans esaslı bütçeleme sisteminde, politikaların oluşturulması, bütçenin hazırlanması ve denetimi aşamalarında sistemin başarısı için gereklidir (T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005:1). Buradan yola çıkarak, çalışmanın bundan sonraki kısmında, performans esaslı bütçeleme ile tahakkuk esaslı devlet muhasebesi ve analitik bütçe sınıflandırması arasındaki ilişki incelenecektir.

1.1. Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi

Kamu mali yönetimlerinde yaşanan değişimler çerçevesinde çeşitli dönemlerde farklı muhasebe sistemleri uygulanmıştır. Devletin rolünün az olduğu dönemlerde, iktisadi ve mali alanda bilgi ihtiyacının az olması dolayısıyla bütçenin uygulanması işlemleri üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunun için bütçe yılı içinde tahsil edilen gelirler ile yapılan

giderlerin kaydı ve raporlanması yeterli görülmüştür. Ancak, hükümetlerin zaman içerisinde ekonomik faaliyetlerinin ve etkilerinin artması ve bunun sonucu olarak hükümetlerce alınan ekonomik kararların ulusal ekonomiye yön vermeye başlamasıyla birlikte, alınan mali kararların ve yapılan mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanması önem kazanmıştır. Bunun sonucunda da devlet muhasebesinde ve mali raporlama alanında değişim ve gelişim süreci yaşanmaya başlamıştır (T.C. Maliye Bakanlığı 2002:4; Karaarslan 2002:58-59).

1.1.1. Devlet Muhasebesi Sistemleri

Muhasebe sistemleri, bütçe ile verilen ödenekler çerçevesinde tahsil edilen gelirlerin ve yapılan giderlerin nasıl muhasebeleştirileceğini ifade eder. Modern anlamda gelirlerin tahsil edildiğinde, giderlerin ödendiğinde kaydı anlamına gelen nakit esaslı muhasebe, devlet muhasebesinin başlangıç noktasını ifade etmektedir. Devlet muhasebesinin diğer tarafında ise tam tahakkuk esaslı devlet muhasebesi yer almaktadır. Bu iki sistem arasında ise, uyarlanmış nakit esaslı devlet muhasebesi ile uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesi yer almaktadır (T.C. Maliye Bakanlığı 2002:5).

1.1.1.1. Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi

Karaarslan (2002:61)'a göre; nakit esaslı devlet muhasebesi, mali işlem ve olayların nakit olarak alındığı veya ödendiğinde muhasebeleştirilmesidir. Dolayısıyla nakit esaslı muhasebe, nakit akımlardan kaynaklanan işlemleri kapsar.

Bu muhasebe sisteminde mali raporlar; bütçe gelir ve gider tahminlerini ,nakit girişlerini, nakit çıkışlarını, açılış ve kapanış nakit varlıklarını kapsar. Ancak devletin sahip olduğu; maddi duran varlıkları, tahakkuk etmiş gelir ve giderleri, devlet borçlarını, taahhüt ve garantileri, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin fiyat ve miktar değişimleri kayıtlarda yer almaz ve raporlanmaz. Sonuç olarak nakit esaslı muhasebe sistemi, kapsadığı işlemlerin basit olması nedeniyle anlaşılması ve yönetilmesi kolay bir muhasebe sistemidir. Ayrıca muhasebe sisteminin kapsadığı işlemler nakit akımlarla sınırlı olduğundan, saydamlık ve hesap verilebilirlik amaçlarına hizmet etmez.

1.1.1.2. Uyarlanmış Nakit Esaslı Devlet Muhasebesi

Uyarlanmış nakit esasında, işlemler nakit esaslı devlet muhasebesinde olduğu gibi aynen muhasebeleştirilir. Yani mali olaylar ve işlemler, ilgili oldukları ve sonuçlarının alındığı dönemlere bakılmaksızın nakit olarak tahsil edildikleri veya ödendikleri zaman kaydedilir. Bu sistemde de nakit esasında olduğu gibi özellikle maddi duran varlıklar, yükümlülükler, taahhüt ve garantiler ve borç yönetimine ilişkin işlemler muhasebe dışındadır.

Uyarlanmış nakit esasını, nakit esaslı muhasebe sisteminden ayıran en önemli özellik; muhasebe işlemlerinin mali yılın son günü akşamı itibariyle kapatılmayıp belli bir süre, genellikle bir ay (Mahsup Dönemi), önceki mali yıla ilişkin işlemlerin kaydı için açık tutulmasıdır. Bu ilave dönem içinde bir önceki döneme ilişkin işlemler, özellikle bütçe giderlerine ilişkin faturalar kabul edilir ve muhasebe kayıtları yapılır. Doğal olarak bütçe giderlerine ilişkin işlemlerde, bunlara ilişkin ödeneklerin de tamamlayıcı döneme aktarılmış olması gerekir (DPT 2000b:74).

1.1.1.3. Uyarlanmış Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi

Uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, tam tahakkuk esaslı devlet muhasebesinin özelliklerini taşır.

Uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde ekonomik, mali işlem ve olaylar, nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın bir ekonomik değer yaratıldığında, değişime uğradığında, mübadeleye konu edildiğinde, devredildiğinde veya yok olduğunda kaydedilir.

Uyarlanmış tahakkuk esasını tam tahakkuk esasından ayıran en büyük fark, maddi duran varlıkların muhasebe sisteminde yer almamasıdır. Bu esasta; arsa, arazi, bina, taşıtlar, demirbaşlar, ormanlar, anıtlar gibi maddi duran varlıklara ilişkin işlemler muhasebe kayıtlarında yer almaz ve raporlanmaz.

Uyarlanmış tahakkuk esaslı devlet muhasebesinde maddi duran varlıklara ilişkin işlemler muhasebe dışı kaldığından, tahakkuk esaslı muhasebeye göre anlaşılması, uygulanması ve yönetilmesi daha kolaydır. Nakit esasına göre ise, bu sistemde daha fazla bilgi üretilmektedir. Ayrıca, yapılan işlemler nakit akımlarına bağlı olmaksızın ortaya çıktığında kaydedilmektedir (Çöker 2004a:5).

1.1.1.4. Tam Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi

Tam tahakkuk esaslı devlet muhasebe sisteminde; ekonomik, mali işlem ve olaylar nakit akımlarının ne zaman gerçekleştiklerine bakılmaksızın, ortaya çıktıklarında kaydedilirler. Bu sistemde tahakkuk eden gelirler ve giderler gerçekleştikleri mali yılın hesaplarında yer alır ve ait oldukları mali yılın raporlarına dahil edilir. Dolayısıyla dönemsel mali raporlar, ait oldukları faaliyet dönemine ilişkin mali işlemleri tam olarak yansıtırlar.

Tahakkuk esaslı muhasebenin en önemli farkı, gelirler hesabı ile giderler hesabı üzerinde görülür. Gelirler hesabı, tahsil edilip edilmediklerini dikkate almadan, genel kabul görmüş muhasebe ilkeleri gereğince gelir olarak kaydedilmesi gereken, gelir işlemlerini gösterir. Giderler hesabı ise nakit olarak giderin ödenip ödenmediğine bakılmaksızın, mali yıl boyunca tahakkuk eden giderlerin toplamını gösterir. Anlaşılacağı üzere tahakkuk eden gelir ve giderler ortaya çıktıkları mali yılın hesaplarına dahil edilmekte ve söz konusu yılın raporlarında yer almaktadır.

Tahakkuk esaslı devlet muhasebesi, gelirleri, giderleri (Amortismanlar dahil), cari, fiziksel, mali ve sermaye varlıklarını, yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir (Kerimoğlu 2002:89-90).

1.1.2. Muhasebe Sisteminde Değişim İhtiyacı

Kamu mali yönetimi reformları, birden çok parçadan meydana gelen bütünü temsil eder. Bütünü oluşturan parçalarda aksayan yön olması halinde, reformlar beklenen başarıyı ortaya koyamayabilir. Bu yüzden değişime ihtiyaç bulunan alanlar iyi belirlenmeli ve

diğer alanlardaki değişimlerle paralellik sağlanmalıdır. Bu bağlamda, mali yönetim reformları içerisindeki önemli değişim alanlarından biri, devlet muhasebesi ve muhasebe sistemleridir. Bu doğrultuda, dünyada nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine doğru değişim söz konusudur. Bu değişimin özünde ise hesap verilebilirliğin, saydamlığın artırılması ve performans esaslı bütçelemeye geçiş için altyapı oluşturulması düşüncesi vardır. Diğer sebepler ise şu şekilde sayılabilir:

- Nakit esaslı muhasebe sistemi, ilgililere karar almada veya ileriye dönük tahmin yapmada yeterli bilgi sağlayamamaktadır.
- Söz konusu sistem, tamamen bütçeye odaklanmış olup, sadece bütçenin kavradığı işlemler muhasebeleştirmekte, bütçe dışında kalan kamu faaliyetleri izlenmemektedir.
- Devlet giderinin ödendiğinde bütçeye gider, gelirlerin de nakden veya hesaben tahsil edildiğinde bütçeye gelir yazılması, devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgilerin tam ve zamanında kayıt altına alınamaması sonucunu doğurmuştur.
- Cari yılda kaydı gereken işlemlerin, ertesi yıllarda muhasebeleştirilmesi dolayısıyla mali tablolar karşılaştırma yapmaya imkan vermemektedir.

Yukarda sayılan sebepler dolayısıyla günün ihtiyaçlarını karşılayamayan, devletin faaliyet ve performansını etkileyen işlemler hakkında bilgi üretmeyen muhasebe sistemleri yerine, hesap verilebilirlik ve saydamlığın artırılmasına katkıda bulunabilecek tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ön plana çıkmıştır (Kerimoğlu 2002:97-98; Karaarslan 2002:64) .

1.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yetki ve izin veren bütçeler, ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi hedeflerin gerçekleşmesinde kullanılan en önemli mali araçlardan biridir. Bütçe harcamalarının nitelikleri ve etkileri farklı olduğundan bütçenin etkin bir

mali araç olarak kullanılabilmesi için harcamaların temel kriterlere göre sınıflandırılması gerekmektedir (Demirel 2001:9). Bu bağlamda, harcamaların hangi kuruluş tarafından, ne için yapıldığını ve bunların finansmanının hangi yollardan sağlandığını detaylı olarak gösteren, çözümlenmeye dayanan bütçe kod yapısı oluşturulmuştur. Analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan bu model, temelde Uluslar Arası Para Fonu'na hazırlanan "Devlet Mali İstatistiklerine"(GFS) dayanmaktadır (Çöker 2004b:63; Kocabaş 2004:62). IMF'nin geliştirdiği bir bütçe sınıflandırma standardı olan GFS, pek çok ülkede uygulanmakta ve pek çok ülkede de uygulamak için girişimlerde bulunmaktadır. GFS standartları hali hazırda İngiltere, Çin, Rusya, Fransa ve İspanya'da uygulanmaktadır. GFS standartlarını 1990 yılından beri Avusturalya uygulamaya başlamış ve 1998 yılından itibaren de yıllık devlet malî istatistikleri sonuçlarını yayınlamaya başlamıştır.

Analitik bütçe uygulamasıyla hedeflenen, devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların malî plan ve raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve malî yapıda saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasıdır.¹⁰

1.2.1. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı

Analitik bütçe sınıflandırmasının yapısı dört başlık altında incelenebilir. Bunlar;

- Kurumsal Sınıflandırma
- Fonksiyonel Sınıflandırma
- Finansman Sınıflandırması
- Ekonomik Sınıflandırma

Yukarda sayılan analitik bütçe sınıflandırma çeşitleri, tablo 2'de belirtildiği üzere farklı sayıda düzey ve hanelerden oluşmaktadır (Kocabaş 2004:65).

¹⁰ www.akademiktisat.net/makaleler/analitik_butce_performans_denetimi_kaplan.htm (21 Şubat 2006)

Tablo 2: Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Genel Görünümü

	KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİNANSMAN	EKONOMİK			
Düzeyler	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
Haneler	00	00	00	00	00	0	0	00	0	00	0	0	00

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004b:20

1.2.1.1. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflandırmada temel amaç; kurumsal maliyetlerin izlenmesi, karşılaştırma yapılması, program sorumlularının olabildiğince belirginleştirilmesi ve değişik kurumlardaki aynı görev tanımlı birimler arasında mukayese yapılabilmesidir. Böyle bir sorumluluğun tespiti, beraberinde performans esaslı bütçeleme anlayışında hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağının ortaya konulmasını da mümkün kılacaktır (Mutluer ve diğerleri 2005:155).

Kurumsal sınıflandırmada, bütün ülkelerde standart olarak uygulanabilecek bir idari sınıflandırma modeli yoktur. Devlet Mali İstatistikleri de ülkelere ortak bir kurumsal kod önermemekte, bunun yerine kurumsal kodlamanın temel kriterlerini ve standartlarını önermektedir. Bu yüzden, ülkelerin kendi özellikleri ve idari yapılarına göre kurumsal kodlama yaptıkları görülmektedir. Bu itibarla tablo 3'te görüldüğü üzere Türkiye'de dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama öngörülmüştür (Demirel 2001:11).

Tablo 3: Kurumsal Sınıflandırma Anahtarı

İDARİ YAPI VE HİYERARŞİK KADEME	I	II	III	IV
	Bakan veya bütçe türü	Bakana karşı sorumlu en üst düzey	Politikanın uygulanmasından sorumlu olanlar	Politikadan yararlanan kitle ile temas halinde olan, destek ve lojistik
Bakanlık ile eşdeğer kurumlar				
Özel bütçeli kurumlar				
Düzenleyici ve denetleyici kurumlar				
Sosyal güvenlik kurumları				
İl özel idaresi				
Belediyeler				
Mahalli idare birlikleri				
Yüksek öğretim kurumları				

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004b:22

Tabloda gösterilen birinci düzey kod yapısı, bütçe türleri itibariyle kurumları göstermektedir. İkinci düzey kodlama, birinci düzeyde belirtilen kurumların yöneticilerine karşı doğrudan sorumlu birimleri kapsamaktadır. Üçüncü düzey kodlama, politika oluşturan ve bu politikaların uygulanmasından sorumlu olan ikinci düzeye bağlı ana hizmet birimleri kapsar. Dördüncü düzey ise; destek sağlayan ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan ve uygulanan politikadan yararlanan kitle ile sürekli temas halinde olan birimleri kapsamaktadır (Cura 2003:5¹¹).

1.2.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslar arası karşılaştırma imkanının elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile

¹¹ www.ceterisparibus.net/arsiv.htm

mümkün olabilmektedir. Ayrıca bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır. Fonksiyonel sınıflandırmaya ilişkin kodlama düzeylerini gösteren örnek, tablo 4'te gösterilmektedir.

Tablo 4: Fonksiyonel Sınıflandırma Birinci, İkinci ve Üçüncü Düzey Kodlama

I	II	III	
01			Genel Kamu Hizmetleri
	1		Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dış İşleri Hizmetleri
		1	Yasama ve yürütme organları hizmetleri
		2	Finansal ve mali işler ve hizmetler
		3	Dış işleri hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen yasama yürütme organları, finansal ve mali İşler, dış işleri hizmetleri
	2		Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
		1	Gelişmekte olan ülkelere yapılan ekonomik yardım hizmetleri
		2	Uluslar arası kuruluşlar aracılı ile yapılan ekonomik yardım hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen dış ekonomik yardım hizmetleri

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005:8

Tabloda ifade edilen birinci düzey kodlar ana fonksiyonları ifade etmektedir. Arkasından gelen ikinci düzey kodlar ana fonksiyonlara bağlı alt fonksiyonlardır. Üçüncü düzey kod yapısı ise, nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırma içerisinde, kullanılabilme ihtimaline karşılık dördüncü düzey de açılmıştır. Ancak yukarıdaki tabloda boş bırakılmıştır.

1.2.1.3. Finansman Tipi Sınıflandırma

Finansman tipi sınıflandırma esasında Devlet Mali İstatistiklerinde yer almamasına rağmen, Türk Bütçe Sistemi içerisinde yer alan özel ödenek ve dış proje kredisi gibi devirli ödeneklerin bütçeleştirilmesi ihtiyacından doğmuştur (Demirel 2001:9).

Mutluer ve diğerklerine (2005:159) göre; finansman tipi sınıflandırmada, genel yönetim tanımına giren tüm idarelerin sistem tarafından kavranabilmesi için mali mevzuatın ortaya koyduğu farklı uygulamaların tasnif edilebilmesi amacıyla geliştirilmiş ve tek haneli ve tek düzeyli bir kod yapısına sahiptir.

Finansman tipi sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiği gösterilmektedir. Ancak finansman tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır.

1.2.1.4. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşmaktadır. Bu sınıflandırma ile, devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Diğer taraftan ekonomik sınıflandırma, kamu kesimi içinde cari ve yatırım harcamaları ile transfer ödemelerinin ağırlıkları hakkında fikir verebilmektedir (Mutluer ve diğerkleri 2005:159; Hançer 2003:8). Diğer üç sınıflandırma sadece bütçenin gider yönü ile ilgilenirken, ekonomik sınıflandırma harcama ve borç vermenin, gelirlerin ve finansmanın kodlamasıyla ilgilenmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005:10).

Harcama ve borç vermenin sınıflandırılması, harcama ve borç verme olmak üzere iki ayrı işlemi kapsamaktadır. Harcamanın ekonomik sınıflandırması yapılırken, harcamanın cari veya sermaye harcaması olup olmadığı, karşılıklı veya karşılıksız mal ve hizmetler karşılığında yapılıp yapılmadığı yada bunların yurt içi veya yurt dışı kesimlerden hangilerini ilgilendirip ilgilendirmediği gibi kriterlere bakılmaktadır. Borç verme ise, gerçekleştirilen kamusal faaliyet çerçevesinde, ortaya çıkan mali hakka yada taahhüde dayalı olarak yapılan işlemdir (Kocabaş 2004:69).

Harcamanın ekonomik sınıflandırmasına ilişkin örnek tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5: Harcamanın Ekonomik Sınıflandırması

I	II	III	IV	AÇIKLAMA
01				PERSONEL GİDERLERİ
	1			MEMURLAR
		1		Temel Maaşlar
			01	Temel Maaşlar
		2		Zam Ve Tazminatlar
			01	Zam Ve Tazminatlar
		3		Ödenekler
			01	Ödenekler
		4		Sosyal Haklar
			01	Sosyal Haklar

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004b:36

Ekonomik sınıflandırma içerisinde yer alan diğer bir unsur, gelirlerin ekonomik sınıflandırmasıdır. Gelirlerin ekonomik sınıflandırması, Kocabaş (2004:70)'a göre karşılıklı veya karşılıksız olarak herhangi bir mali hakka dayanmaksızın yapılan sınıflandırmadır. Gelirlerin ekonomik sınıflandırması örneği tablo 6'da gösterilmektedir.

Tablo 6: Gelir Vergisinin Ekonomik Sınıflandırması

I	II	III	IV	AÇIKLAMA
01				Vergi Gelirleri
	1			Gelir, Kar Ve Sermaye Kazançları Üzerinden Alınan Vergiler
		1		Gelir Vergisi
			01	Beyana Dayanan Gelir Vergisi
			02	Basit Usulde Gelir Vergisi
			03	Gelir Vergisi Tevkifatı

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004b:39

Ekonomik sınıflandırmanın diğer bir ilgi alanını finansman tipi ekonomik sınıflandırma oluşturmaktadır. Finansman ekonomik sınıflandırması, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi kaynaktan, hangi şartlarla finanse edildiğini göstermektedir. Aynı şekilde bütçe gelirleri ile giderleri arasında bir fazlalığın söz konusu olması halinde de bu fazlalığın nasıl değerlendirildiği hususu bu sınıflandırma kapsamına girmektedir. Ancak bu sınıflandırmanın finansman tipi sınıflandırma ile karıştırılmaması gerekmektedir. Çünkü finansman tipi sınıflandırma, harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiği ile ilgilenirken, finansman ekonomik sınıflandırması gelir gider arasındaki farkla yani devletin finansman açıkları ile ilgilenmektedir (Kocabaş 2004:70-71). Finansman tipi ekonomik sınıflandırma örneği tablo 7’de görülmektedir.

Tablo 7: İç Borçlanma Finansman Tipi Ekonomik Sınıflandırma

I	II	III	IV	AÇIKLAMA
1				İÇ BORÇLANMA
	10			Türk Lirası Tahviller
		10		Türk Lirası Tahviller
			1	İhraç
			2	Ödeme
	20			Döviz Endeksli Ve Döviz Cinsinden Tahviller
		10		ABD Doları Cinsinden Tahviller
			1	İhraç
			2	Ödeme
			3	Kur Farkı
		20		Euro Cinsinden Tahviller
			1	İhraç
			2	Ödeme
			3	Kur Farkı

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004b:42

1.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması Performans Esaslı Bütçeleme İlişkisi

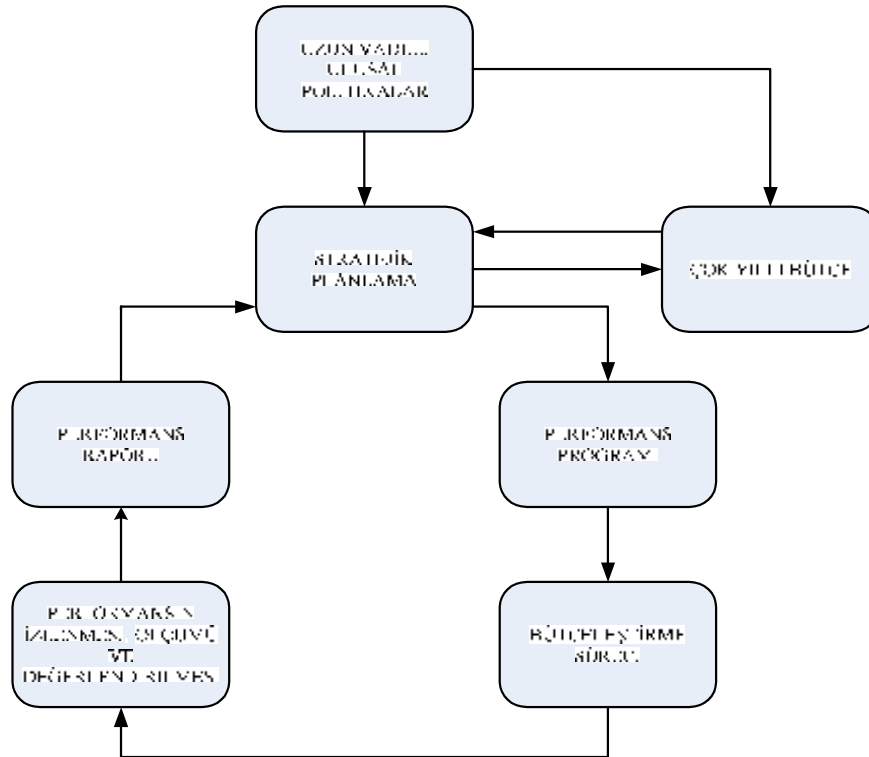
Performans esaslı bütçeleme esası kamu kaynaklarının verimli, etkin kullanımının sağlanması ve kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluklarının geliştirilmesidir. Performans esaslı bütçelemeden beklenen başarının elde edilmesi için ise gerekli alt yapının oluşturulması gerekmektedir. Söz konusu altyapı unsurlarından biri de analitik bütçe sınıflandırmasıdır (Mutluer ve diğerleri 2005:166-167). Analitik bütçe sınıflandırması ile getirilen yenilikler şu şekilde sayılabilir:

- Sınıflandırma sistemi, harcamaların yönünü ve eğilimlerini görünür kılarak, kamu harcamalarında belli hizmetlere ağırlık verilmesi ve belli harcamaların kısılması yönünde karar alma mekanizmalarına doğru ve zamanında bilgi verecektir.
- Programların uygulama sorumluluğuna ilişkin açıklayıcı bir kurumsal sınıflandırma ile hesap verme sorumluluğunun belirlenmesi kolaylaşmaktadır. Diğer yandan kurumsal sınıflandırma, sadeleştirilmiş ve bütçe birliğine yönelmiş olduğundan uygulama kolaylığı sağlamakta ve konsolide bütçe dışı kuruluşlara da kolaylıkla yaygınlaştırılabilmektedir.
- Fonksiyonel sınıflandırma ile hangi kamusal işlevler için hangi boyutta harcama yapıldığının kolay hızlı ve doğru şekilde tespiti mümkün olmaktadır. Ayrıca bu sınıflandırma ile, kamu hizmetlerinin sektörel ayrımı ortaya konmakta ve hangi sektöre ne oranda kaynak tahsis edileceği belirlenmektedir.
- Ekonomik sınıflandırma, yapılması düşünülen kamu hizmetleri arasında tercih yapılırken kurumsal amaç ve hedeflerin belirlenmesine yardımcı olacaktır. Ayrıca, kurumsal hedeflerin tahmini sonuçlarının elde edilmesinde hangi girdilerin kullanıldığı konusunda yardımcı olacaktır.
- Analitik bütçe sınıflandırması uluslar arası standartlara uygun olduğu için uluslar arası karşılaştırmalara imkan vermektedir.
- Analitik bütçe sınıflandırması kamuoyu denetimini kolaylaştırmaktadır (Mutluer ve diğerleri 2005:164-165; T.C. Sayıştay Başkanlığı 2005:16).

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN İŞLEYİŞ SÜRECİ

Performansa dayalı olarak hazırlanan bütçeler, sistematik bir işleyişe sahip olmasına rağmen, farklı metodolojiler üzerinden hareketle performans esaslı bütçeleme süreci ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Ancak hemen hemen bunların hepsinde stratejik plan, performans göstergesi, performans ölçümü, izleme ve raporlama gibi unsurlar kullanılmaktadır (Crain, O’Roark 2002:175; Anders 1997:21; Brom, McGuire 1995:3-17). Bu yüzden şekil 5’te yer alan performans esaslı bütçenin işleyiş süreci Türkiye şartları göz önüne alınarak oluşturulmuştur.

Şekil 5: Performans Esaslı Bütçeleme Süreci



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2004a:13; ABD İç Güvenlik Bakanlığı¹² 2006:3; Işık 2004:24

Performans esaslı bütçeleme süreci şekil yardımıyla gösterildikten sonra, çalışmanın bundan sonraki kısmında sistemin işleyiş sürecine uygun olarak sistem içerisindeki unsurlar incelenecektir.

¹² www.dhs.gov/xabout/budget/editorial_0561.shtm

2.1. Uzun Vadeli Ulusal Politikalar

Ulusal veya uluslar arası alanda hemen hemen bütün ülkeler uzun vadeli çeşitli ulusal politikalar oluşturmaktadırlar. Bunlar geleceğe yönelik olarak ülkelerin ne tür faaliyetler içerisinde bulunacağını ifade eden, ekonomik ve sosyal kalkınma hamlelerini içeren planlardır.

Esasında ulusal veya uluslararası anlamda politikaların belirlenmesi, hükümetler için hem gereklilik hem de zorunluluğu ifade etmektedir. Çünkü belirlenen politikalar sayesinde, hükümetler bir taraftan hangi yolu, nasıl takip edeceklerini bilmekte diğer taraftan da oluşturulan politikalarla özel sektör yönlendirilmekte ve kamu sektörü uyulması zorunlu politikalar çerçevesinde disipline edilmektedir.

Politikalar belirlendikten sonra bunların gerçekleştirilmesi ise politikalara uygun stratejilerin oluşturulmasıyla mümkün olabilmektedir. Politikalar ve stratejiler arasında meydana gelebilecek uyumsuzluklar, başarısız sonuçları beraberinde getirebilecektir (Işık 2004:23).

2.2. Stratejik Planlama

Stratejik planlama, geleceğe dönük olarak kurumun hangi faaliyetleri nasıl yapacağına dair bir süreçtir. Bu süreç içerisinde faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik hangi kararların alınacağı, kurumun organizasyon yapısı, faaliyetlerin hangi amaçlara yöneldiği ve elde edilebilecek sonuçlar araştırılır (Lyddon 1999:1). Stratejik planlar; amaçların belirlenmesi ve performans ölçümlerinin yapılmasına noktasında temel unsurdur (GAO 1997:11). Uzun vadeli ulusal politikalara uygun olarak hazırlanması gereken stratejik planlar, genellikle beş yıllık süreç için hazırlanmaktadır. Stratejik planlama, kurumun uzun dönemli amaç ve hedeflerini ve bunlara ulaşmak için gerekli olan stratejileri, stratejilerin değerlendirilmesini ve izlenmesini içermekte ve ortaya konulan amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik etmektedir (DPT 2006:7).

Stratejik planlamanın diğer faydaları şu şekilde sayılabilir:

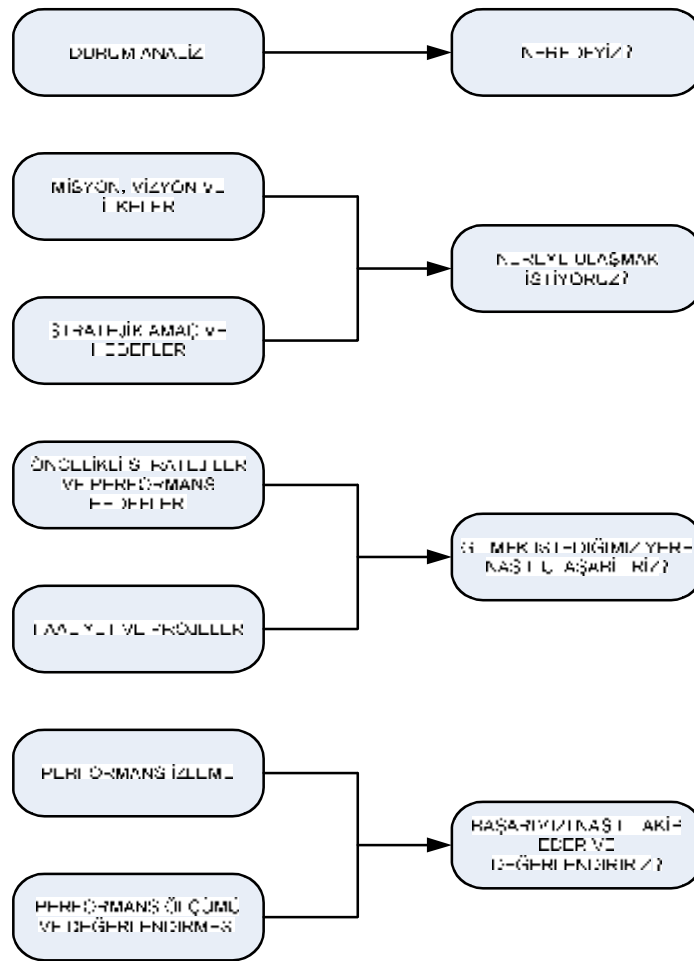
- Kurumun amaçlarının açık bir şekilde tanımlanması, misyonu da içeren amaç ve hedeflerin gerçekçi bir şekilde oluşturulması.
- Belirlenen amaç ve hedeflerle kurumsal öğelerin bütünleştirilmesi.
- Kurumsal planı sahiplenme düşüncesinin geliştirilmesi.
- Kaynak kullanımında önceliklendirme yapılması suretiyle verimliliğin sağlanması.
- Ölçümlere ilişkin temel oluşturması ve gerektiğinde işleyişi değiştirebilecek bir mekanizmanın kurulabilmesi.
- Kurumun hangi yöne gitmesi konusunda taraflar arasında uzlaşmanın daha kolay sağlanabilmesi.
- Kurumsal konsantrasyonun sağlanması, verimli ve etkin çalışılması.
- Yöneticilerle çalışanlar arasında bağlantı kurulabilmesi ve takım çalışmasının oluşturulması.
- Problemlerin üstesinden daha kolay gelinebilmesi (Mc Namara 1999:1).

2.2.1. Stratejik Planlama Süreci

Sistematik bir işleyişe sahip olan stratejik planlama birçok farklı modellerde uygulanmasına rağmen, performans esaslı bütçeleme sistemine uygun olarak oluşturulan model şekil 6'da gösterilmiştir (Devlet Planlama Ofisi 2002:9). Bu model stratejik planlama literatüründe genel kabul görmüş bir yaklaşımdır. Ve diğer ülkelerde de yaygın olarak kullanılmaktadır.¹³

¹³ www.sp.gov.tr/documents/HSSGM_SP.pdf, sf.10 (21 Mart 2006)

Şekil 6: Stratejik Planlama Süreci



Kaynak: Devlet Planlama Ofisi 2002:9; DPT 2006:5; www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/dev/justification.htm (21 Mart 2006); Mercer 2003:22

Şekil 6’da belirtilen sorulara verilen cevaplar stratejik planlama sürecini oluşturmaktadır.

“Neredeyiz?” sorusu, kuruluşun faaliyette bulunduğu iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirilmesini içeren durum analizi yapılmak suretiyle cevaplandırılır.

“Nereye gitmek istiyoruz?” sorusu; kuruluşun var oluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon; ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi

ve öz bir ifadesi olan vizyon; kuruluşun faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedefler ortaya konularak cevaplandırılır.

“Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusu, stratejik amaçlar ve hedeflere ulaşmak için kullanılacak yöntemler olan stratejiler, faaliyetler ve projeler çerçevesinde cevaplandırılır.

“Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusu, yönetimin tüm faaliyetlerine ilişkin bilgilerin toplanıp değerlendirilmesi, ölçülmesi ve raporlanması ile ilgilidir (DPT 2006:8).

2.2.1.1. Durum Analizi

Stratejik planlamanın ilk aşamasını durum analizi oluşturmaktadır. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Dolayısıyla bu analiz, kuruluşun kendisini ve çevresini daha iyi tanımasına yardımcı olarak stratejik planın sonraki aşamalarından daha sağlıklı sonuçlar elde edilmesini sağlayacaktır.

Kurum içi ve kurum dışı analizin temel amacı, kurumsal faaliyetleri ve bu faaliyetler neticesinde elde edilecek sonuçları etkileyebilecek olan bugünkü ve geleceğe yönelik durumların tanımlanmasıdır (Devlet Planlama Ofisi 2002:20). Kurumun iç ve dış analizi yani kurumun güçlü ve zayıf yönlerinin belirlenmesi, dış çevreden gelen fırsat ve tehditlerin belirlenebilmesi için SWOT analizi kullanılmaktadır.¹⁴

¹⁴ <http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/etkinlikler/bilgilendirme/Gurlek.ppt> (25 Mart 2006)

Tablo 8: SWOT Analizinin Gösterimi

	POZİTİF	NEGATİF
İÇSEL	Güçlü Yön	Zayıf Yön
DIŞSAL	Fırsatlar	Tehditler

Kaynak: <http://erc.msh.org/quality/ittools/itswot.cfm> (25 Mart 2006)

SWOT aşağıdaki kelimelerin baş harflerinden meydana gelmektedir.

S : Strength (Kurumun güçlü yönlerinin tespit edilmesi)

W: Weakness(Kurumun güçsüz ve zayıf yönlerinin tespit edilmesi)

O: Opportunity (Kurumun sahip olduğu fırsatların ortaya kanması)

T: Threat (Kurumun karşı karşıya olduğu tehdit ve tehlikeleri ifade etmektedir).^{15,16}

DPT Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Klavuzuna (2006:23-24)'na göre; kurum içi analiz yapılırken, geçmiş yıllarda ortaya konulan performansın değerlendirilmesinin yanı sıra, kurumun hangi alanlarda güçlü veya zayıf olduğu ortaya konulur. Burada temel amaç, kuruluşun var olan kaynaklar çerçevesinde ortaya koyduğu performansı ve sorunları göz önüne alarak kurumsal potansiyeli belirlemektir. Değerlendirme sonrasında belirlenecek güçlü ve zayıf yönler, geleceğe yönelik önemli bilgi kaynakları olacaktır. Kurum içi analizde dikkat edilmesi gereken alanlar tablo 9'da gösterilmektedir.

¹⁵ <http://www.work911.com/cgi-bin/planning/jump.cgi?ID=6754> (26 Mart 2006)

¹⁶ www.marketnewzealand.com/common/files/swotanalysis-cl.pdf (26 Mart 2006)

Tablo 9: Kurum İçi Analizde Araştırılması Gereken Hususlar

<p>1 - Kuruluşun Yapısı</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun örgüt yapısı • Aynı ya da benzer görevi yapan birimler ve yetki çakışmaları • Son dönemde kuruluş yapısında ve görev alanında yapılan önemli değişiklikler • Kuruluşun yapısında ve görev alanında yapılması gündemde olan önemli değişiklikler • İzleme ve değerlendirme sistemi <p>2 - Beşeri Kaynaklar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuruluş personelinin sayısı ve dağılımı • Personelin eğitim düzeyi, yetkinliği ve deneyimi <p>3 - Kurum Kültürü</p> <ul style="list-style-type: none"> • İletişim süreçleri • Karar alma süreçleri • Gelenekler ve değerler <p>4 - Teknoloji</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kuruluşun teknolojik alt yapısı • Teknolojiyi kullanma düzeyi <p>5 - Mali Durum</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mali kaynaklar • Bütçe büyüklüğü • Kuruluşun araç, bina envanteri ve diğer varlıkları
--

Kaynak: DPT 2006:24

Kurum dışı analiz ise, organizasyonun dışında meydana gelen olayların, gelişmelerin kısaca kurum dışında kalan her şeyin değerlendirilmesini ifade eder. Dış çevrenin gözlemlenip değerlendirilmesindeki temel amaç, organizasyonun bulunduğu politik, ekonomik, sosyal ve teknolojik (PEST)¹⁷ değişiklikleri tahmin edebilmek ve bu gelişmelerin yönü ve hızını dikkate alarak, organizasyon için en uygun stratejilerin

¹⁷ www.quickmba.com/strategy/pest/ (2 Nisan 2006)

belirlenmesidir. Böylece kurum; olumsuz dış değişkenlerden asgari etkilenirken, olumlu dış değişkenlerden ise azami faydalanabilecektir.

Kurum dışı analizde temel noktalar tablo 10'da gösterilmektedir.

Tablo 10: Kurum Dışı Çevre Analizi

- Kuruluşun faaliyet alanında dünyadaki durum ve gelişmeler
- Kuruluşun faaliyet alanında ülkemizdeki durum ve gelişmeler
- Dünyada ve ülkemizdeki temel eğilimler ve sorunlar arasında kuruluşu yakından ilgilendiren kritik konular ve bu konuların kuruluşu nasıl ve ne yönde etkileyeceği
- Kuruluşun faaliyetleri ve alanıyla ilgili kalkınma planı sektörel ve bölgesel plan ve programlarda yer alan amaç, ilke ve politikalar ve bunlar arasındaki uyum
- Kuruluşun karşılaşılabileceği riskler ve belirsizlikler

Kaynak: DPT 2006:25

2.2.1.2. Geleceğe Bakış

Kurumun bulunduğu nokta durum analizi ile tespit edildikten sonra stratejik planlamanın bundan sonraki süreci, geleceğe yönelik olarak neler yapılabileceğini araştırmaktır. Bu çerçevede, kurumsal misyon, ilkeler, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi gerekir.

2.2.1.2.1. Misyon, İlkeler Ve Vizyon

Misyon bir kuruluşun varlık sebebidir¹⁸; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Ayrıca kurumun hangi alanlarda faaliyette olduğunu sınırını belirtir. Misyon bildirim, stratejik plan içerisinde yer alan diğer kısımlarına da temel oluşturur (Logan 2005)¹⁹. Genel olarak misyon bildirim, kuruluşun üst yönetimi ile planlama ekibinin birlikte hareket etmesiyle geliştirilmektedir. Kurum çalışanları ise,

¹⁸ www.netmba.com/strategy/process (4 Nisan 2006)

¹⁹ www.charityvillage.com/cv/research/rstrat34.html (4 Nisan 2006)

belirlenmiş misyon çerçevesinde kendilerine verilmiş görevleri tanımlayabilmelidirler (Devlet Planlama Ofisi 2002:17).

DPT Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Klavuzu'na (2006:27-30)göre, kuruma ait misyon belirlenirken dikkat edilmesi gereken noktalar şu şekilde sayılabilir:

- Özlü, açık ve çarpıcı şekilde ifade edilmelidir.
- Hizmetin yerine getirilme sürecini değil, amacını tanımlamalıdır.
- Yasal düzenlemelerle kuruluşa verilmiş olan görev ve yetkiler çerçevesinde belirlenmelidir.
- Kuruluşun hizmet sunduğu kişi ve kuruluşlar belirtilmelidir.
- Kuruluşun sunduğu hizmet ve/veya ürünler tanımlanmalıdır.

İlkeler, kuruluşun temel değerlerinin bir ifadesidir. Kurumsal değerleri, yönetim biçimini ve kurumsal davranış kurallarını ifade eder. Temel değerler şu nitelikleri taşımalıdır:

- Çalışanların işlerini en iyi şekilde yapacakları şartlara ilişkin temel düşüncüyü belirtmelidir.
- Kuruluşun vizyonunu gerçekleştirmesini sağlayacak sistem ve süreçleri desteklemelidir.
- Temel değer ve inançları açık ve kesin bir dille ortaya koymalıdır.

Vizyon geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedefleri ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle vizyon, organizasyonun ulaşmak istediği geleceğin bir resmidir²⁰. Kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin anlatımını yansıtan vizyon, bir kuruluşun farklı birimleri arasında birleştirici bir unsur olup, kurumun stratejik yükümlülüklerini tanımlar (Işık 2003:50).

²⁰ www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf (6 Nisan 2006)

Vizyon belirlenirken Şu noktalara dikkat etmek gerekir:

- Özgün olmalı, kuruluşun vizyonunu diğerlerinden ayırt edilebilmelidir.
- Kurum personeli kadar diğer insanların da dikkatini çekebilmelidir.
- Kısa ve akılda kalıcı olmalıdır.
- Gerçekteki başarı durumunu ortaya koymalı ve ideal olanı tanımlayabilmelidir (DPT 2006:29).

2.2.1.2.2 Stratejik Amaç Ve Hedefler

Stratejik amaçlar, bir kuruluşun gelecekte bulunmak istediği durumu ifade eder. Diğer bir deyişle, belirli bir zaman diliminde kuruluşun ulaşmayı hedeflediği kavramsal sonuçlardır (DPT 2006:32; Eren 1997:8; Becerikli 2000:102).

Stratejik amaçların özellikleri Şu şekilde sayılabilir:

- Misyon, vizyon ve ilkelerle uyumlu olmalıdır.
- Kuruluşun misyonunu yerine getirmesine katkıda bulunmalıdır.
- Gerçekçi ve ulaşılabilir olmalıdır.
- Kuruluşun Őimdiki durumundan gelecekteki arzu edilen durumuna dönüşümünü sağlayabilecek nitelikte olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen noktayı açık bir şekilde ifade etmeli, ancak buna nasıl ulaşılacağını ayrıntılı olarak açıklamamalıdır.
- Stratejik planlama sürecinin daha sonraki aşamaları için bir çerçeve sunmalıdır. Hedeflerin gerçekleştirilmesinde yol gösterici olmalıdır.
- Kuruluşun öncelikleri ve durum analizi sonuçlarına göre şekillenmelidir.
- Orta vadeli bir zaman dilimini kapsmalıdır.
- Önemli dışsal değişiklikler olmadığı sürece deđiŐtirilmemelidir (Devlet Planlama Ofisi 2002:23-24).

Stratejik hedefler, stratejik amaçların gerçekleştirilebilmesi için ortaya konulan spesifik ve ölçülebilir alt amaçlardır. Stratejik amaçların aksine, hedefler sayısal olarak ifade edilirler ve daha kısa vadeyi kapsarlar. Bir stratejik amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak birden fazla hedef belirlenebilir.

Hedefler, stratejik amaçların tanımlanmış bir zaman dilimi içinde nitelik ve nicelik olarak ifadesidir. Bu nedenle, hedefler ulaşılması öngörülen çıktılara dönük, ölçülebilir alt amaçlardır (DPT 2003:27).

Stratejik hedefler, kısaca SMART ²¹ olarak ifade edilen özellikleri taşımalıdır.

Specific (Yeterince açık ve anlaşılabilir ayrıntıda olmalıdır).

Measurable (Ölçülebilir olmalıdır).

Attainable (İddialı olmalı, fakat imkansız olmamalıdır).

Results- Focused (Sonuca odaklanmış olmalıdır).

Timed (Zaman çerçevesi belli olmalıdır).

Stratejik planlamanın bundan sonraki aşamalarında yer alan; stratejiler, faaliyet ve projeler, kaynak ihtiyacının belirlenmesi, performans ölçme ve değerlendirme, performans izlemesi gibi konular aynı zamanda performans esaslı bütçeleme süreci içerisinde yer almaktadır. Bu yüzden bu kavramlar, performans esaslı bütçeleme sürecinde incelenecektir.

2.3. Performans Programı

Performans programı, kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan stratejik planlar doğrultusunda bir mali yılda gerçekleştirilmesi düşünülen öncelikli stratejik amaç ve hedefleri, bunlara uygun performans hedeflerini, faaliyetlerin neler olduğu ve bunların hangi kaynaklardan finanse edileceğini ve performans kriterlerini bünyesinde bulunduran programı ifade eder.²²

²¹www.ala.org/ala/acrlbucket/is/organizationacrl/planningacrl/smartobjectives/whatsmartobjective.htm (8 Nisan 2006)

²²www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/13%20Hayrettin%20Gungor.ppt (15 Nisan 2006)

2.3.1. Stratejik Öncelikler

Kurum tarafından belirlenen misyon ve vizyon çerçevesinde ortaya konulan stratejik amaçlar ve bu amaçlarla ilgili hedeflerin hangilerinin öncelik hakkına sahip olduğunun değerlendirilmesi kaynakların verimli kullanılması açısından çok önemlidir. Bu yüzden kurum tarafından, hangi faaliyetlerin daha hızlı yapılması gerektiği, hangi faaliyetlerin daha sonraya bırakılabileceği konularında eylem planları ortaya konulabilir. Söz konusu planlar hazırlanırken kuruluşun yetki alanı dahilinde; kalkınma planlarının, yıllık programların, bölgesel programların, hükümet programlarının, ekonomik programların ve varsa özel düzenlemelerin dikkate alınması gerekmektedir.

Yapılan öncelik sıralamasında, kurum veya kuruluş, her bir stratejik amaca ait hedefleri bu başlık altında ayrıntılı olarak açıklayacak ve bu hedeflere ulaşmak için gerekli olan faaliyet ve projeleri detaylı bir şekilde anlatacaktır (Işık 2003:57; DPT 2003:29-31).

2.3.2. Performans Hedefleri

Performans hedefleri, stratejik hedeflerle ilgili olarak bir mali yılda gerçekleştirilmesi düşünülen performans seviyelerini ifade eder. Performans hedeflerinin çıktı-sonuç odaklı olması gerekir. Aynı zamanda performansın kolaylıkla izlenebilmesi, değerlendirilebilmesi ve hedefleri karşılayacak kaynak ihtiyacının bütçelerle temin edilebilmesi için performans hedeflerinin yıllık olarak belirlenmesi gerekir. Belirlenen performans hedefleri, öncelikli stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu olmalıdırlar (Işık 2004:23-24; T.C.Maliye Bakanlığı 2004a:18).

2.3.3. Faaliyetler, Projeler Ve Bunların Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Kamu kurum ve kuruluşları, toplum yararına mal ve hizmet sunumunda bulunabilmek için birtakım faaliyet ve projeler yürütürler. Yürütülen faaliyet ve projelerin maliyetleri çeşitli kamu kaynakları kullanılarak karşılanmaktadır. İdarelerin kaynak ihtiyacının belirlenmesi faaliyet ve proje maliyetlerinin tespiti ile başlar. Bir performans hedefine ilişkin faaliyet ve proje maliyetlerinin toplamı performans hedefinin maliyetini, bir

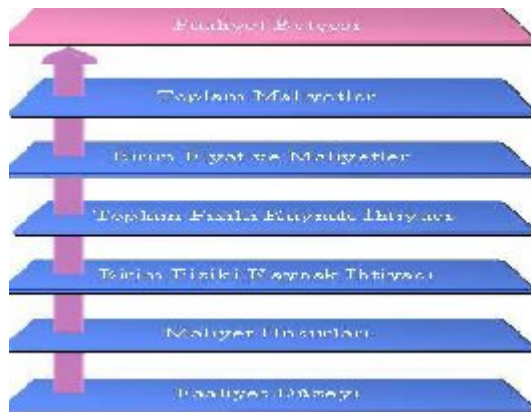
stratejik amaç ve hedefe ilişkin performans hedeflerinin maliyetlerinin toplamı ise ilgili amaç ve hedefe ulaşmanın maliyetini göstermektedir. Her bir performans hedefi için belirlenen, kaynak ihtiyaç planının konsolide edilmesiyle toplam bütçe teklifi elde edilmektedir (Mutluer ve diğerleri 2005:149).

T.C. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberine göre, faaliyet veya proje maliyetlerinin tespiti şu açılardan önem arz eder:

- Bütçenin hazırlanmasına yardımcı olmak.
- Politika seçeneklerinin maliyetini hesaplamak ve değerlendirmek.
- Hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik maliyet bilgilerini üretmek.
- Kamu ürün ve hizmetlerinin birim maliyetlerini ortaya koymak.

Faaliyetlerin maliyet yapısının analizi, planların oluşturulmasına, süreçlerin kontrolüne ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olur. Bu analizin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi için, faaliyetlerin hangi tür maliyetleri ortaya çıkardığı, bu maliyetlerin özellikleri, faaliyet düzeyiyle ilişkileri, iş süreçleriyle etkileşimi, girdi fiyatlarının yapısı, alternatif girdilerin varlığı gibi hususların değerlendirilmesi gerekir. İdareler faaliyetlerini analiz ederken alternatif maliyetlerini de göz önünde bulundurmalıdır. Ayrıca, maliyet yapısının analizinde, iş süreç analizleri yapılarak faaliyetlerin en hızlı şekilde ve en düşük maliyetle yapılması sağlanmalıdır. Belirlenen bir faaliyet/projenin maliyeti şekil 7’de görüldüğü gibidir.

Şekil 7: Faaliyet/Projenin Maliyetinin Belirlenmesi



Kaynak:T.C. Maliye Bakanlığı 2004a:17

Faaliyet düzeyinden kastedilen, ne kadar çıktı üreteceğinin belirlenmesi ve kaynak ihtiyacının buna göre tespit edilmesidir. Kamu kurum ve kuruluşları, faaliyet düzeylerinin belirlenmesinden sonra, belirlenen faaliyet düzeyindeki ürün ve hizmetleri üretebilmek için hangi tür girdileri kullanacaklarını belirler. Daha sonra çıktı düzeyine duyarlı bir maliyet hesaplama sisteminin oluşturulması için, kamu idareleri, bir faaliyet alanında bir birim ürün/hizmet (çıktı) üretmek için her maliyet unsurundan hangi miktarda kullanılması gerektiğini hesaplamaktadırlar. Birim fiziki kaynak ihtiyaç miktarlarının hedeflenen çıktı miktarları ile çarpılması sonucunda ise toplam fiziki kaynak ihtiyacı belirlenmiş olacaktır.

Toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesinden sonra, kamu idareleri maliyet unsurlarının birim fiyatlarını, ilgili mali yıla ilişkin bütçe hazırlama rehberinde yer alan ilkelere uygun olarak tespit ederler. Buradan elde edilen birim fiyatların toplam kaynak ihtiyaç miktarları ile çarpımı sonucunda toplam maliyete ulaşılmaktadır. Toplam maliyet tablosunda belirlenen maliyetler, bütçenin hazırlanmasına dayanak oluşturmak üzere analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kod yapısı içerisinde yer alacaktır (T.C. Maliye Bakanlığı 2004a:20-24).

2.3.4. Performans Göstergeleri

Bir kurumun performansı, performans göstergeleri vasıtasıyla izlenebilir yada değerlendirilebilir (SIGMA)²³. Performans göstergeleri, belirli bir dönem içindeki faaliyetlerin rakamsal ifadeleridir (NAO 2001:2). Diğer bir deyişle, hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren, performansın bazı boyutlarının doğrudan, net ve eksiksiz biçiminde sayısal ifadelerdir. Örneğin; ameliyat edilen hasta sayısı, okuma-yazma kursunu bitirenlerin sayısı, trafik kazalarındaki azalış oranı gibi (Yörüker ve diğerleri 2003:13). Literatürde performans göstergesi yerine performans ölçüsü kavramı da kullanılmaktadır.

²³ www.sigmaweb.org (21 Nisan 2006)

Performans göstergeleri sadece bütçe gerçekleşmeleri sonucunda kurumların verimli çalışılıp çalışılmadığının değerlendirilmesinde kullanılmazlar, bunun yanında bir sonraki yılın bütçesi için de temel oluşturmaktadırlar (Anders 1997:19).

Performans göstergeleri esasen yapılmak istenilenlere ilişkin standartları, somut hedefleri ya da kıyasları kapsamaktadır:

- Standartlar, önceden belirlenmiş mükemmellik düzeyleri olup performansın veya mükemmelliğin asgari düzeyini ifade eder.
- Somut hedefler ise kurum içinde oluşturulmuş standartlar olup önceki yıllara ilişkin sonuçlara dayanır.
- Kıyaslar ise sektörde en iyi performansı gösteren verilerden sağlanabilir (Yörüker ve diğerleri 2003:13).

Performans göstergelerinin bir kuruma sağlayabileceği potansiyel faydalar vardır. Bunlar şu şekilde sayılabilirler:

- İstikrarın sağlanması ve geleceğe yönelik beklentilerde belirsizliklerin ortadan kaldırılması.
- Yasama organına ve kamuoyuna bilgi sunulması.
- Kurum için önem arz eden alanların tanımlanması yoluyla verimli kaynak kullanımının sağlanması.
- Planlama, bütçeleme ve değerlendirme ilişkisinin kuvvetlendirilmesi (Anders 1997:19-20).

2.3.4.1. Performans Gösterge Çeşitleri

Performans göstergeleri farklı kategorilerde sınıflandırılmaktadırlar. Genel olarak beş tür performans göstergesi bulunmaktadır. Bunlar; girdi, çıktı, sonuç, verimlilik ve kalite göstergeleridir. Kamu kurumlarındaki çıktıların ve sonuçların farklı özellikler taşıması ve farklı grupların ilgilerinin de değişik alanlara yönelmesi nedeniyle tutumluluk, etkinlik ve finansal göstergeler de zaman zaman yukarıda belirtilen beşli ölçü grubunun içine girebilmektedir (NAO 2001:13-15; Willoughby, Melkers 1998:347).

Girdi Göstergeleri:

Girdi göstergeleri, üretimde gerekli olan kaynak miktarı ile ilgilidir.²⁴ Bir işin yapılması için hangi kaynaklara sahip olduğumuz ve hangi kaynaklara ihtiyacımız olduğu sorusuna cevap verir (Oktay 2006:14).

Çıktı Göstergeleri:

Çıktı göstergeleri, yapılan bir faaliyet sonucunda nelerin elde edildiği ile ilgilidir.²⁵ Yani ne kadar iş yerine getirildi veya kaç birim hizmet tedarik edildi soruları ile ilgilidir. Ancak bu göstergeler, faaliyetin amaçlarına ulaşmış olup olmadığını, sunulan hizmetlerin verimli ve kaliteli olup olmadığını göstermez (Willoughby, Melkers 1998:348; Alberta Hükümeti 2001:4).

Sonuç Göstergeleri:

Sonuç göstergeleri, bir faaliyetin gerçekleştirilmesi sonucunda elde edilen fiili sonuçları yada faaliyetten sağlanan yararı ölçmek için kullanılırlar. Sonuç göstergeleri, çoğunlukla çıktı ölçüleri ile karıştırılmaktadırlar. Oysa ki sonuç göstergeleri, faaliyetin etkin olup olmadığını belirlerken, çıktı ölçüleri faaliyetin başarısı konusunda kesin bir fikir vermezler (Kong 2005:97)²⁶.

Verimlilik Göstergeleri:

Verimlilik, genellikle bir faaliyet için kullanılan girdiler ile üretilen çıktılar arasındaki ilişkiyi tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu anlamda verimlilik göstergesi de çıktılar ile girdiler arasındaki ilişkiyi ifade etmektedir. Verimlilik göstergesi maliyet cinsinden veya her birimin süresi cinsinden ifade edilir. Birim maliyetler verimlilik göstergelerinin yaygın örnekleridirler (Yörüker ve diğerleri 2003:19).

Kalite Göstergeleri:

Kalite göstergeleri, sunulacak hizmet veya üründen yararlanacak olanların beklentilerinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasındaki etkinliğin ölçülmesinde kullanılan araçlardır. Kalite ölçümünde, ürün ve hizmet ayrı ayrı değerlendirilmesine rağmen,

²⁴ <http://www.ucisa.ac.uk/resources/docs/library/perfind> (20 Haziran 2006)

²⁵ <http://www.ucisa.ac.uk/resources/docs/library/perfind> (20 Haziran 2006)

²⁶ www.guadek.gazi.edu.tr/sunumlar/Sunusp.ppt (20 Haziran 2006)

çoğu programda her ikisinin birden ölçülmesi ve gösterilmesi gerekebilir (NAO 2001:15). Yukarıda sayılan performans göstergelerine ilişkin örnekler Tablo 11’ de gösterilmektedir.

Tablo 11: Performans Göstergeleri İle İlgili Örnekler

Girdi	Çıktı	Sonuç	Verimlilik	Kalite
<ul style="list-style-type: none"> Ruhsat için başvuranların sayısı 	<ul style="list-style-type: none"> Verilen ruhsatların sayısı 	<ul style="list-style-type: none"> Ruhsat için uygun şartları taşıyan kuruluşların sayısı 	<ul style="list-style-type: none"> Ruhsat işlemleri için gereken zaman Verilen ruhsatların birim maliyeti 	<ul style="list-style-type: none"> Ruhsat işlemlerindeki hataların azalma yüzdesi
<ul style="list-style-type: none"> İşsizlerin iş bulmalarına yardımcı olan danışman sayısı 	<ul style="list-style-type: none"> Hizmet verilen insan sayısı 	<ul style="list-style-type: none"> Asgari ücretin üzerinde ücretle işe yerleştirilenlerin sayısı İşsizlik oranında meydana gelen azalma 	<ul style="list-style-type: none"> Danışman başına düşen hizmet verilen insan sayısı Kişi başına düşen danışmanlık hizmeti süresi 	<ul style="list-style-type: none"> Danışmaların ihtiyaçlara uygun şekilde görev yaptığını belirtenlerin yüzdesi

Kaynak: Yörüker ve diğerleri 2003:18

Tutumluluk Göstergeleri:

Tutumluluk, uygun düzeydeki kalitenin muhafaza edilip kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesidir (T.C. Sayıştay 2002:2) Buna göre bir kurum, mal ve hizmetlerini mümkün olan en ucuz fiyattan satın alıyorsa tutumlu davranmaktadır.

Yaygın olarak kullanılan tutumluluk göstergeleri:

- Kaliteden fedakarlık etmeden rekabetçi fiyat oluşumunun sonucu olarak masrafların kısılması.
- Doğalgaz, elektrik, telefon gibi kamu hizmetlerinin satın alımındaki tenzilatlardan kaynaklanan mali tasarruflar (Yörüker ve diğerleri 2003:19).

Etkinlik Göstergeleri:

Etkinlik, bir kurumun hedeflerine ulaşma derecesini, istenilen etki ile gerçekleşen etki arasındaki ilişkiyi ifade eder. Etkinlik göstergeleri de programın çıktılarının istenilen sonuçlara yol açıp açmadığını ölçmekte kullanılmaktadırlar (T.C Sayıştay 2002:3).

Yaygın olarak kullanılan etkinlik göstergeleri:

- Sigara karşıtı kampanyalar dolayısıyla sigarayı bırakan tahmini kişi sayısı.
- Vergi borçlarının %80'ini toplayan bir vergi idaresi %80 etkindir.
- Kayıtlara geçen suçların %95'i çözüldüyse suç aydınlanma oranı %95 etkinliği gösterir.
- Tüm hastalık vakalarını teşhis eden bir kanserden korunma programı %100 etkindir (Yörüker ve diğerleri 2003:20).

Finansal Göstergeler:

Kamu işletmelerinin finansal performans göstergeleri bulunabilir. Bu kuruluşlar, kendi ticari faaliyetleri ve birim maliyet hedefleri için ölçülere ve rasyolara sahiptirler (NAO 2001:16).

Yaygın olarak kullanılan göstergeler;

- Genel giderlerinin işletme maliyetlerine dahil edilmesi.
- Birim maliyet hedefleri.
- Ticari faaliyetlerden elde edilen kâr

2.3.4.2. Performans Göstergelerinin Temel Özellikleri

Performans göstergelerinin sahip olmaları gereken özellikler aşağıda maddeler halinde belirtilmektedir:

- *Anlamlı ve bağlantılı:* Misyon, amaç ve hedeflerle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler vermesi,
- *Kurumsal olarak kabul görmüş:* Kurum içinde politika ve bütçe kararlarının alınmasında yararlanılması,
- *Dengeli:* Performans hakkında net bir tablo ortaya koyması bakımından farklı gösterge türlerini içermesi,
- *Açık, iyi tanımlanmış ve basit:* Kolayca anlaşılması, kolay hesaplanması, kolay yorumlanması, yanlış anlamalara meydan vermemesi,

- *Güvenilir, tutarlı, güncel ve zamanlı:* Dayandığı verilerin doğru ve inanılır olması; verilerin doğru olması ile zamanında veri üretilmesi adasında denge kurulması,
- *Karşılaştırılabilir:* Kurum içi ve dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayeselere elverişli olması,
- *Doğrulanabilir:* Veri toplanmasına/üretimine ilişkin süreçler kuşku uyandırmaması ve açık biçimde belgelendirilmesi,
- *Ters etki yaratmaması:* Olumsuz, istenmeyen veya yararsız eğilimleri teşvik etmemesi (Yörüker ve diğerleri 2003:14; Bird Ve Diğerleri 2001:9-10)^{27, 28}.

2.4. Bütçeleştirme Süreci

İdareler, stratejik planlarına uygun olarak performans programlarını hazırladıktan sonra sistemin işleyişi mali yıla ilişkin bütçenin teklif edilmesi ile devam edecektir. Bundan sonraki süreçte, yetkili kurumlara sunulan bütçe teklifi görüşülmekte ve daha sonra onaylanmaktadır.

Bütçenin onaylanması, kurumlara harcama yapma yetkisi verildiği anlamına gelmektedir. Verilen ödenekler doğrultusunda kurumlar, performans programlarında belirtilen faaliyetleri gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar.

2.5. Performans İzleme Sistemi

Kurum veya kuruluşlar tarafından ortaya konulan performans programları, bir yıllık zaman dilimi içerisinde hangi faaliyetlerin gerçekleştirilebileceği konusunda vatandaşlara, tüm kamuoyuna açıklayıcı bilgi sunar. Performans programında yer alan stratejik amaç ve hedefler, performans hedefleri her ne kadar gerçekçi belirlenmeye çalışılsa da bunlar varsayıma dayanmaktadırlar. Dolayısıyla varsayımların gerçekleşmemesi durumunda, sonuçlar istenildiği gibi çıkmayacaktır. Yada kurum veya kuruluşlar amaç ve hedeflerini tespit ederler iken, kapasitelerinin altında veya üstünde

²⁷ pdf.dec.org/pdf_docs/PNABY233.pdf (12 Temmuz 2006)

²⁸ www.oecd.org/dataoecd/23/21/2670515.pdf (12 Temmuz 2006)

tahminde bulunmuş olabilirler. Bu durumda elde edilen sonuçlara bakarak, kurumun başarılı yada başarısız olduğunu söylemek hatalı olabilir. Karşılaşılabilecek bu gibi sebepler dolayısıyla önceden ve zamanında müdahale, performans esaslı bütçeleme sisteminin başarısı için çok önemlidir. Bu yüzden kurum ve kuruluşlar için performans izleme sistemi uygulanmaktadır (Işık 2003:124).

Performansın izlenmesi; girdiler, çıktılar, sonuçlar, performans göstergesi ve ölçüleri, performans amaç ve hedefleri ile ilgili bilgilerin sistematik bir şekilde toplanmasını ifade eder (Kusek, Rist 2004:12). Oluşturulan izleme sistemi ile, amaç ve hedeflerdeki sapmalara zamanında müdahale edilebilecek, istenilen sonuçların elde edilebilmesi kolaylaşacaktır (Işık 2003:125). Ayrıca izleme faaliyeti,

- Parlamentoya karşı kurum ve kuruluşların daha hesap verilebilir olmasını,
- Faaliyetlerin amaçlarının açıklanmasını,
- Faaliyetler ve bunların kaynakları ile amaçlar arasında bağlantı kurulmasını,
- Performans göstergeleri ile ilgili sürekli bir şekilde bilgi toplanmasını ve bunların sonuçlarla karşılaştırılmasını,
- Yöneticilere işleyiş süreci ve karşılaşılan problemlerle ilgili rapor sunulmasını sağlamaktadır (Bird Ve Diğerleri 2001:15).

Kurumsal performansta yaşanabilecek değişim ve gelişim dikkate alınarak, amaç ve hedeflerin gözden geçirilip geçirilmediğini anlamak için şu sorular sorulabilir:

- Performans amaç ve hedeflerindeki sapmaları tespit etmeye yönelik bir yapı var mı?
- Sapmalar belirlenip düzeltici önlemler alınıyor mu?
- Düzeltici önlemler doğru kişiler tarafından doğru zamanda mı alınıyor?
- Faaliyetler, süreçler ve kaynaklar kurumun ana amaçlarını ve hedeflerini desteklemek üzere düzenleniyor mu?
- Yönetim, performansını iyileştirmek üzere aktif şekilde çalışıyor mu?(NAO 2001:34)

2.5.1. Performans İzleme Süreci

Performansın izlenmesi konusunda, uzmanlar çeşitli basamaklardan oluşan süreçler ortaya koymalarına rağmen, izlemenin bir sistem dahilinde yürütülmesi gerektiği konusunda hepsi hemfikirdirler. Bu konuda her ne kadar sayı olarak farklı adımlardan bahsedilse de temel olarak performans izleme sisteminin işleyiş süreci şunlardan oluşmaktadır:

- Amaçların açıkça belirtilmesi,
- İzleme yapmak için sonuç göstergelerinin seçilmesi,
- Cari durum hakkında temel bilgilerin toplanması,
- Belirli amaçların konulması ve bunlara hangi tarihte ulaşılabileceğinin belirlenmesi,
- Amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirmek için düzenli olarak bilgi toplanması,
- Analiz ve sonuçların raporlanması (Kusek, Rist 2004:23).

2.6. Performans Ölçüm Sistemi

Kamu yönetimlerinde yaşanan değişim ve gelişim sürecinde, performans ölçümü başlangıçta kamu hizmetlerinin kalitesini artırmaya yönelik temel araçlardan biri olarak kabul edilmemesine rağmen, daha sonraları değişim süreçlerinde daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır (Diamond 2005:13).

T.C. Sayıştay Başkanlığı'nın Performans Ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu (Yörüker ve diğerleri 2003:9)'na göre; performans ölçümü, bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Diğer bir tanıma göre; girdilerin, çıktılarının, sonuçlarının ve sürecin ölçülmesi yoluyla, bir kuruluşa ait faaliyet yada programın verimlilik veya etkinliğinin değerlendirilmesidir (SIGMA)²⁹. Performans ölçümü genel olarak, önceden belirlenen hedefler doğrultusunda kurum

²⁹ www.sigmaweb.org (17 Temmuz 2006)

veya kuruluşlar tarafından yürütülen faaliyetlerin, istenilen sonuçlara ulaşım ulaşmadığının değerlendirilmesinde önemli bir yönetim aracı olarak işlev görmektedir. Performans ölçüm sisteminden beklenen temel faydalar aşağıdaki başlıkta sayılmıştır.

2.6.1. Performans Ölçümünün Faydaları

Performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgiler, kurum hakkında geleceğe yönelik önemli ipuçları olup, söz konusu bilgiler kurum içi ve kurum dışı amaçlar bakımından da son derece önemlidirler. Başka bir deyişle, performans ölçümü sonucunda elde edilen bilgi, kurumun daha etkin biçimde yönetilmesine ve kurum dışına hesap verme sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilen raporlamaya yardımcı olur. Performans ölçümünün sağlayabileceği diğer faydalar ise şu şekilde sıralanabilir:

- Yöneticilere kurumlarını daha iyi yönetmeleri için elverişli bilgiler sağlar.
- Yönetim uygulamalarının gelişmesini, başka bir deyişle yöneticilerin önceden belirlenmiş sonuçlara ulaşmak üzere programlarını daha etkili biçimde yürütmelerini sağlar.
- Planlar, programlar ve süreçlerde ortaya çıkan problemlere işaret etmek suretiyle çözümler geliştirilmesine yani süreklilik temelinde bir gelişme sağlanmasına yardımcı olur.
- Kurum çalışanları ile kurum performansı arasında bağlantı kurar ve onların hesap verme yükümlülüklerini yerine getirmede güven duymalarını sağlayarak onları motive eder.
- Bütçe hazırlama sürecine açıklık getirmek suretiyle, desteklenecek faaliyetlere ihtiyaç duyulan kaynakların aktarılmasına ve ayrılacak fonların belirlenmesine yardım eder.
- Dışa dönük raporlama yoluyla kamuoyunun ilgisinin kurum hizmetlerine çevrilmesini, böylece kurum hizmet kalitesinin artmasına katkıda bulunur.
- Programların daha anlaşılır olmasına ve böylece vatandaşlara karşı hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine zemin hazırlar.

- Politikaların, planların ve programların değerlendirilmesi bakımından politika belirleyenlere ve karar verenlere yardımcı olur (Yörüker ve diğerleri 2003:10-11).
- Hangi alanların gelişime ihtiyaç duyduğu, nelerin daha iyi yapılabileceği ve bunların nasıl geliştirilebileceği konularında yol göstericidir.
- Kararların hayali değil, gerçeğe dayanması hususunda yardımcı olur.³⁰

2.6.2. Performans Ölçüm Sisteminin Alt Yapısı

Performans ölçümü konusunda deneyimli olan ülkeler, ölçüm sistemi oluşturmadan önce aşağıda sayılan hususlara dikkat çekmektedirler:

Amaçların açıklanması:

İlk aşamada performans bilgilerinin kimler tarafından, nasıl ve neden kullanılacağı bilinmesi gerekmektedir. Faaliyet yöneticilerinden, bakanlık denetçilerine veya meclis yolsuzluk komisyonlarına kadar bir çok kimse bu bilgileri kullanmak isteyen potansiyel kişilerdir. Ve bunların hepsinin farklı amaçları vardır. Örneğin, kaynak tahsislerini daha iyi yapmak, hizmet kalitesini artırmak, hesap verilebilirliği geliştirmek gibi. Performans ölçüleri, kullanıcılar tanımladıktan sonra ve bunların amaçları belirlendikten sonra seçilmelidirler. Burada nihai amaç, kullanıcıların anlamlı sonuçlara ulaşmalarını sağlamak ve sunulan hizmetlerin performansı hakkında daha iyi karar almalarını sağlamak olmalıdır.

Temel Bilgiye Odaklanması:

Amaçlar açıklandıktan sonra, gereksiz bilgilerden kaçınmak amacıyla farklı performans ölçüleri arasında önceliklendirme yapılmalıdır. Genellikle bu aşamada, var oluş amacına uygun önceliklere odaklanması önerilmektedir. Örneğin temel amaçlar, hizmet alanları gibi. Ancak öncelikler ve amaçlar hususunda başarı kriterleri oluşturmak zaman alacak bir çalışma gerektirir.

³⁰ www.orau.govpbmhandbook1-1.pdf (18 Temmuz 2006)

Kurumların İhtiyaçlarının Sıralanması:

Kurumlar için mümkün olduğu ölçüde anlamlı ve güncel performans bilgileri oluşturulması gerekmektedir. Bunu yapmak için; amaçların sıralanması, performans izleme yöntem ve sürecinin oluşturulması yoluyla performans ölçümüne ihtiyaç vardır. Bu aşamada kurumla ilgili bilgilerin toplaması düşünülebilir.

Performans Konusundaki Bakış Açılarının Kıyaslanması:

Performans ölçümü konusunda, farklı faaliyetlerin farklı ihtiyaçları meydana getireceğinin bilinmesi gerekmektedir. Kapsamı dar olan faaliyetler için, birkaç performans ölçüsü yeterli olabilecek iken, daha kapsamlı faaliyetler için çok sayıda performans ölçüsüne ihtiyaç duyulabilir. Bu konuda genellikle kurum içinde oluşturulan performans ölçüleri ile kurum dışı oluşturulan ölçülerinin uygun karışımı yoluyla problem çözülmektedir.

Performans Ölçülerinin Gözden Geçirilmesi:

Performans ölçülerinin güncellenmesi konusunda etkin bir çalışmaya ihtiyaç vardır. Bunun anlamı, öncelikli olarak seçilmiş bir ölçü, zamanla değiştirilmeye ihtiyaç duyabilir. Çünkü kurumun amaçlarında, amaçlar arasındaki önceliklerde, performans bilgilerine karşı bakış açılarında değişim meydana gelebilir. Bu yüzden performans ölçülerinin, önceliklerdeki ve kamu politikalarındaki değişimi yansıtacak şekilde gözden geçirilmeleri ve güncellenmeleri gerekir.

Temel Bilgilerin Güvenilirliğinin Denenmesi:

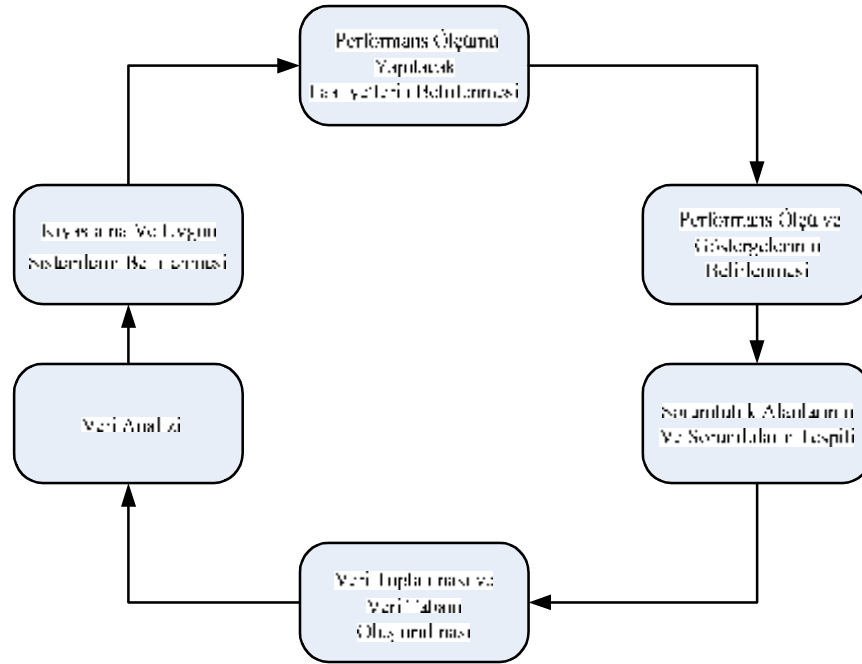
Son ve muhtemelen en önemlisi, performans ölçülerinin güvenilirliği olmalı ve ölçüler uygun bilgilere dayanmalıdır. Temel bilgiler sağlam, kanıtlanabilir, önyargılardan uzak ve tercihen karşılaştırılabilir olmalıdırlar.

2.6.3. Performans Ölçüm Sisteminin İşleyiş Süreci

Kamu kurum ve kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin verimliliğinin ortaya konulmasında, performans ölçümü önemli bir araçtır. Söz konusu araç, sistemli bir

şekilde çalışmayı gerektirmekte olup, farklı aşamalardan oluşmaktadır.³¹ Bunlar şekil 8’de gösterildiği gibidir.

Şekil 8: Performans Ölçüm Sisteminin İşleyişi



Kaynak: www.orau.gov/pbm/handbook, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers>, Alberta Hükümeti 2001:9-14

Şekil 8’de görüldüğü gibi süreç, hangi faaliyetlere ilişkin performans ölçümünün yapılacağını belirlemekle başlar. Performans ölçüm sisteminin ilk ve çok önemli aşamasını oluşturmaktadır. Söz konusu faaliyetler belirlenirken kurumsal başarı için gerekli olan faaliyetlerin seçilmesine özen gösterilmelidir. Çünkü bu tür faaliyetler; kurumsal öncelikleri, amaçları, verimliliği, etkinliği ve kaliteyi doğrudan etkilemektedirler.

Performans ölçümü yapılacak faaliyetlerin belirlenmesinden sonra, sürecin işleyişi bu faaliyetlere ilişkin performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesi ile devam etmektedir. Söz konusu ölçü veya göstergeler, stratejik amaç ve hedeflerle bağlantılı olmalı, performans ölçümü sonrasında anlamlı sonuçlar üretebilmelidirler.

³¹ <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers> (21 Temmuz 2006)

Performans ölçü ve göstergeleri belirlendikten sonra, hangi faaliyetlerin kimler tarafından yapıldığı tespit edilmelidir. Örneğin; verilerin toplanmasından kimlerin sorumlu olduğu yada bunları kimlerin analiz edeceği gibi. Ancak burada, kişilere verilen sorumluluk ile bunların yetkileri arasında uygun bir paylaşım olmasına dikkat edilmelidir.

Sürecin dördüncü kısmı, performans bilgisini artırmaya yönelik verilerin toplanmasıdır. Bundan önceki aşamalarda neyin ölçüleceği belirlenmiş iken bu aşamada, nasıl ölçüm yapılacağı belirlenmektedir. Bunun için de kurumla ilgili veriler bir araya getirilmektedir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus, performans ölçülerini karşılayacak olan verilerin geçerli ve anlamlı olmalarıdır.

Verilerin toplanmasından sonra sıra artık bunların analizine gelmektedir. Ancak verilerin analizine geçmeden önce, bunların değerlendirilmesi ve gözden geçirilmesi gerekebilir. Bunun için şu sorular sorulabilir:

- Toplanan veriler sorularımıza cevap verebilir nitelikte midir?
- Toplanan veriler objektif midir?
- Nicelik yönünden verilerde tahmin edilen sayıya ulaşılmış mıdır?
- Anlamlı sonuçlar elde etmek için yeterli veri var mıdır?

Verilere ilişkin değerlendirmenin ardından, kurum tarafından belirlenen performans ölçüleri ile toplanan bilgiler karşılaştırılmaktadır. Böylece tahmin edilen durum ile gerçek durum kıyaslanmaktadır. Yapılan kıyaslama sonucunda ortaya çıkan çelişkilerin sebepleri ve bunlara yönelik yapılması gerekenler tespit edilmektedir (Alberta Hükümeti 2001:12-13)³².

³² www.orau.gov/pbm/handbook(25 Temmuz 2006),
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers>(25 Temmuz 2006)

2.7. Performans Değerlendirmesi Ve Performans Denetimi

Kamu kurumları tarafından gerçekleştirilen faaliyetlerin ne derecede başarılı olduğu, hangi alanlarda eksikliklerin olduğu ve başarısız alanların analizinin yapılması kurumsal başarı için gereklidir (Güran 2005:111). Böyle bir durumda kullanılacak araç performans değerlendirmesidir.

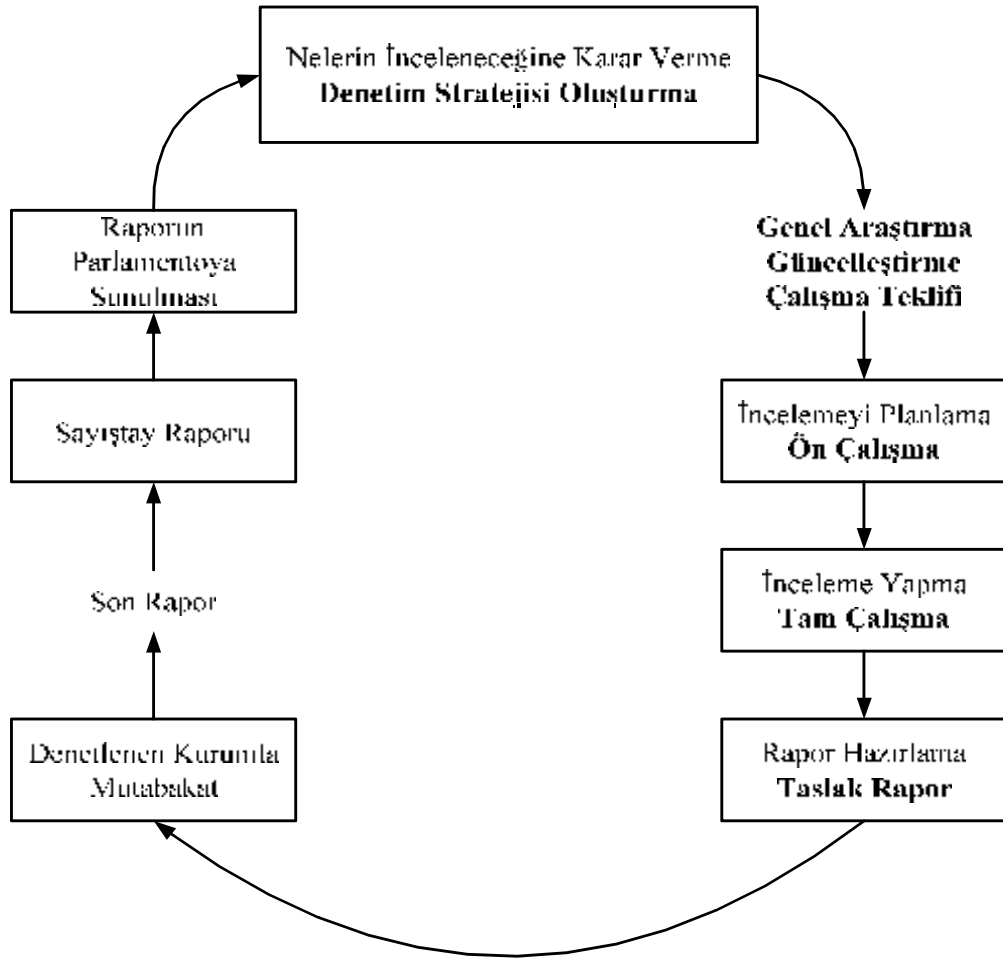
“Performans esaslı bütçeleme rehberine”³³ göre; performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir. Performans değerlendirmesi performans sonuçlarından hareketle yöneticilerin geleceğe ilişkin olarak doğru kararlar vermesini sağlar. Performans değerlendirmesinin amacı karar alma süreçlerini güçlendirmek, kurumsal öğrenmeyi sağlamak, etkin kaynak dağılımını sağlamak, hesap verebilirlik için zemin oluşturmak ve bilgiyi arttırarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri azaltmaktır.

Performans denetimi ise, INTOSAI’ye göre denetlenen kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kullandığı kaynakların etkinliğinin, verimliliğinin ve tutumluluğunun denetimidir (T.C. Sayıştay Başkanlığı 1997:9-10). Diğer taraftan performans denetimi, yargısal bir faaliyetle sonuçlanmayan, hedef tayini ve planlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren bir çalışma biçimidir. Performans denetiminde idarenin siyasi kararları eleştiri konusu yapılmamakta, alınan siyasi kararların verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu araştırılmaktadır (Yörüker, Gülen 1992:65).

Performans denetimi sistemli bir işleyişe sahiptir ve şekil 9’da görüldüğü gibi çeşitli aşamalardan geçerek yapılmaktadır.

³³ www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/Performans.html(25 Temmuz 2006)

Şekil 9: Performans Denetiminin Aşamaları



Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı 2002:23; NAO 1997:27

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi performans denetimi çalışması neyin inceleneceğinin belirlenmesi ile başlamaktadır. Denetlenebilir alanların tanımlanmasından sonra, uluslararası denetim standartlarına göre ve “denetimin tahmini faydaları, önemlilik, performans riskinin değerlendirilmesi, anlamlılık ve denetim konusunun dışsal etkilerinin duyarlılığı” gibi kriterler temel alınarak konu denetlenmeye değer bulunur (Coşkun, Karabeyli 2006:22; Ünal, Yalçın 2006:77).

Uluslar arası denetim standartlarına göre performans denetimleri, performans denetim bulgularını detaylandıran bir rapor hazırlanmasıyla sonuçlanmaktadır (ASOSAI 2002:49). Ancak performans denetimi periyodik olarak tekrarlanmayan bir temelde

gerçekleştirildiği için, söz konusu raporlar yıllık takvime bağlı olmayıp, yıllık olarak düzenlenen mali denetim raporları ile de birleştirilemezler (Ünal, Yalçın 2006:78; Coşkun, Karabeyli 2006:21).

2.8. Performans Raporu

Performans raporu, kurum veya kuruluşlar tarafından ortaya konulan performans programları doğrultusunda, bir mali yıl içerisinde gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin sonuçların, mali yıl başında belirlenmiş olan yıllık amaç ve hedeflere göre hangi durumda bulunduğunu ortaya koyan rapordur (Oral 2005:37). Günümüzde bir çok ülke performans raporlama sistemini uygulamaktadır. Bunun temelinde yatan düşünce; hükümet politika ve programları, sunulan hizmetler hakkında toplumun zamanında, doğru ve tam bilgiye ulaşmasının sağlanmasıdır (Cunningham, Harris 2005:15). Performansın raporlanması, kurum içerisinde yönetime izleme ve karar alma faaliyetleri açısından dayanak oluşturmaktadır. Kurum dışında da hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde, saydamlığın geliştirilmesinde ve kullanılan kaynakların verimliliğinin, etkinliğinin analizinde çok önemli bir araçtır (Işık 2003:122)³⁴. Ancak performans raporlarının söz konusu işlevleri yerine getirebilmesi ve raporlamaya ilişkin sorumlulukları ifade edebilmesi için sahip olması gereken bir takım özellikler vardır. Bunlar:

- Bir performans raporu her şeyden önce güvenilir olmalıdır. Aksi takdirde kamu oyu, medya ve parlamento söz konusu raporu dikkate almayacaktır.
- Diğer taraftan raporun açık, öz ve karşılaştırılabilir olması rapora olan ilgiyi artıracaktır.
- Performans raporu içerik bakımından da dolu olmalıdır. Bununla kastedilen husus, raporda planlara, önceliklere ve beklenen sonuçlara göre hangi hedeflerin başarıldığının, hangilerinin başarılamadığının belirtilmesi gerekir.
- Rapor yol gösterici olmalıdır. Yani sonuçları değerlendirmeli ve iyi uygulamalara ilişkin önerilerde bulunabilmelidir.³⁵

³⁴ www.john-mercator.com/library/pbmbms_sunnyvale.pdf (21 Ağustos 2006)

³⁵ http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr2/05-06/guidelines/guide_e.asp(21 Ağustos 2006)

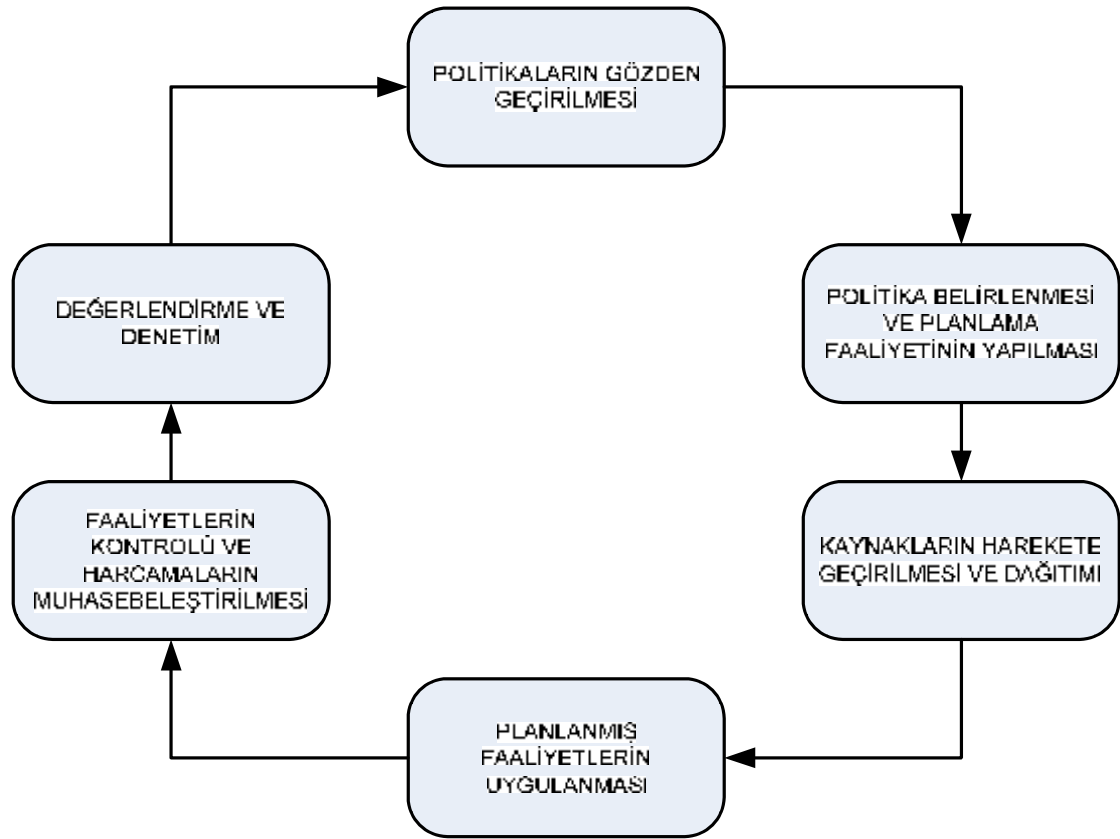
2.9. Çok Yıllı Bütçeleme

Tarihsel açıdan bakıldığında, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin bütçeleme süreçlerinde önemli değişiklikler olduğu görülmektedir. Örneğin 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğu bütçe sistemlerinde ciddi reformlara gitmişler ve mali sistemlerini yeniden yapılandırmışlardır. 1990’lı yılların başından itibaren de Dünya Bankası’nın ülkelerin kamu mali yönetimleri ile ilgili olarak önermiş olduğu politikalarda bir değişim süreci yaşamasına paralel olarak, gelişmekte olan ve geçiş aşamasındaki ülkeler de bütçeleme süreçlerinde önemli reformlar yapmışlardır (Arslan 2004:3). Yapılan bu reformlarda üç genel trend göze çarpmaktadır. Bunlardan birincisi, bütçe sorumluluklarının merkezi bütçe otoritesinden bireysel harcama birimlerine doğru kaydırılması, ikincisi bütçelerin performans esasına göre hazırlanması ve sonuncusu ise yıllık olarak hazırlanan bütçelerin, stratejik planlara uygun ve orta vadeli harcama projeksiyonlarına dayalı olarak çok yıllık hazırlanmalarınıdır (Boex ve diğerleri 2000:2).

2.9.1. Çok Yıllı Bütçelemenin Tanımı Ve Amaçları

Çok yıllık bütçelemenin ne anlama geldiği, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanabilir. Kızıлтаş (2003:13)’ a göre; çok yıllık bütçeleme dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanırken geniş anlamda, çok yıllık bütçe sürecinin özellikle gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika – plan – bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bütçeleme yaklaşımıdır. Çok yıllık bütçelemede politika – plan – bütçe bağlantısı ise şekil 10’da görüldüğü gibidir.

Şekil 10: Politika-Plan-Bütçe İlişkisi



Kaynak: Dünya Bankası 1998:32

Kamusal harcamaları finanse edecek kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı, kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturmayı ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir (Dünya Bankası 1998:31). Bu çerçevede, çok yıllık bütçe sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir (Dean 1997:1). Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

- Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir kaynakların yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesi,
- Hem mevcut, hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,

- Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren bir işleyiş (Yılmaz 1999:17-18)

Ülkelerin politika hedeflerinde, bütçe kurumlarında, geleneklerinde, idari kapasitelerinde veya idari kaynakların mevcudiyetinde olabilecek farklılıklar dolayısıyla bütçeleme sistemleri ve yaklaşımları farklı olabilmektedir (Boyras 2005:22). Ancak bu durum yine de çok yıllık bütçelemenin yararlı bir maliye politikası aracı olmasını engellemez. Çok yıllık bütçenin faydalı bir araç olmasının yanında, sistemden beklenen amaçlar ise şu şekilde sayılabilir:

- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi,
- Devlet bütçesinin bütünü açısından mali disiplini sağlamak üzere, kamu kaynaklarının tahsis edileceği öncelikli alanların belirlenmesi ve bunun ilgili kurumlara, kamuoyuna ve piyasalara deklare edilmesi,
- Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da kurumların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması.
- Kaynakların, kurumlar arasında stratejik önceliklere göre dağılımının gerçekleştirilmesi ve böylece, hükümet öncelikleri ve hedefleri ile kurumsal öncelikler ve hedefler arasındaki uyumun bütçeler aracılığıyla sağlanması,
- Kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanmasına katkıda bulunmak ve mali disipline uymak konusunda kamu idarilerini yönlendirilmesi,
- Kurumlara ve uygulayıcılara bu çerçevede uzun süreli plan ve program yapma imkanının sağlanması ve bu yönde kurumsal alışkanlık kazandırılması,
- Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması (Dünya Bankası 1998:46).

Çok yıllık bütçeleme sistemi, orta vadeli harcama sistemini gerekli kılmaktadır. Orta vadeli harcama sistemi esas olarak, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini

öngörmelerine yardımcı olur ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan verir. Bu anlamda orta vadeli harcama sistemi, kamu harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. Söz konusu süreç orta vadeli bir süreye yayılmaktadır. Ancak bu sürenin kaç yıllla sınırlandırılacağı önemli bir husustur. Çünkü geleceğe ilişkin yıl sayısının artması, geniş bir tahmin içeriğini beraberinde getirmekle birlikte ,belirsizlik süreci sıkıntıya sokabilecektir. Buna karşılık sürenin kısa tutulması durumunda ise daha doğru tahminler yapılabilecektir ancak geleceğe ilişkin geniş bir projeksiyon içermeyecektir. Uygulama örneklerine bakıldığında, Almanya’ da üç yıllık, Yeni Zelanda’da iki yıllık ve ABD’ de dört yıllık, bu sürenin genel olarak üç ile beş yıl arasında değiştiği görülmektedir (Kızıldaş 2003:15-16). Örneğin şekil 11’de görüldüğü gibi üç yıllık bir dönem seçildiğinde, birinci yıl öngörülen bütçe yılını ve onu takip eden ikinci ve üçüncü yıllar ise orta vadedeki öngörülerini ifade etmektedir.

Şekil 11: Çok Yıllı Bütçeleme Süreci

	1.Yıl	2.Yıl	3.Yıl	4.Yıl	5.Yıl
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
	Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl	
		Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl(Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl

Kaynak: Yılmaz 1999:20

Yukarıdaki sürecin, uygulamaya dönüştürülmüş gösterimi ise tablo 12’de gösterildiği gibidir.

Tablo 12: Çok Yıllı Bütçenin Uygulamada Gösterimi

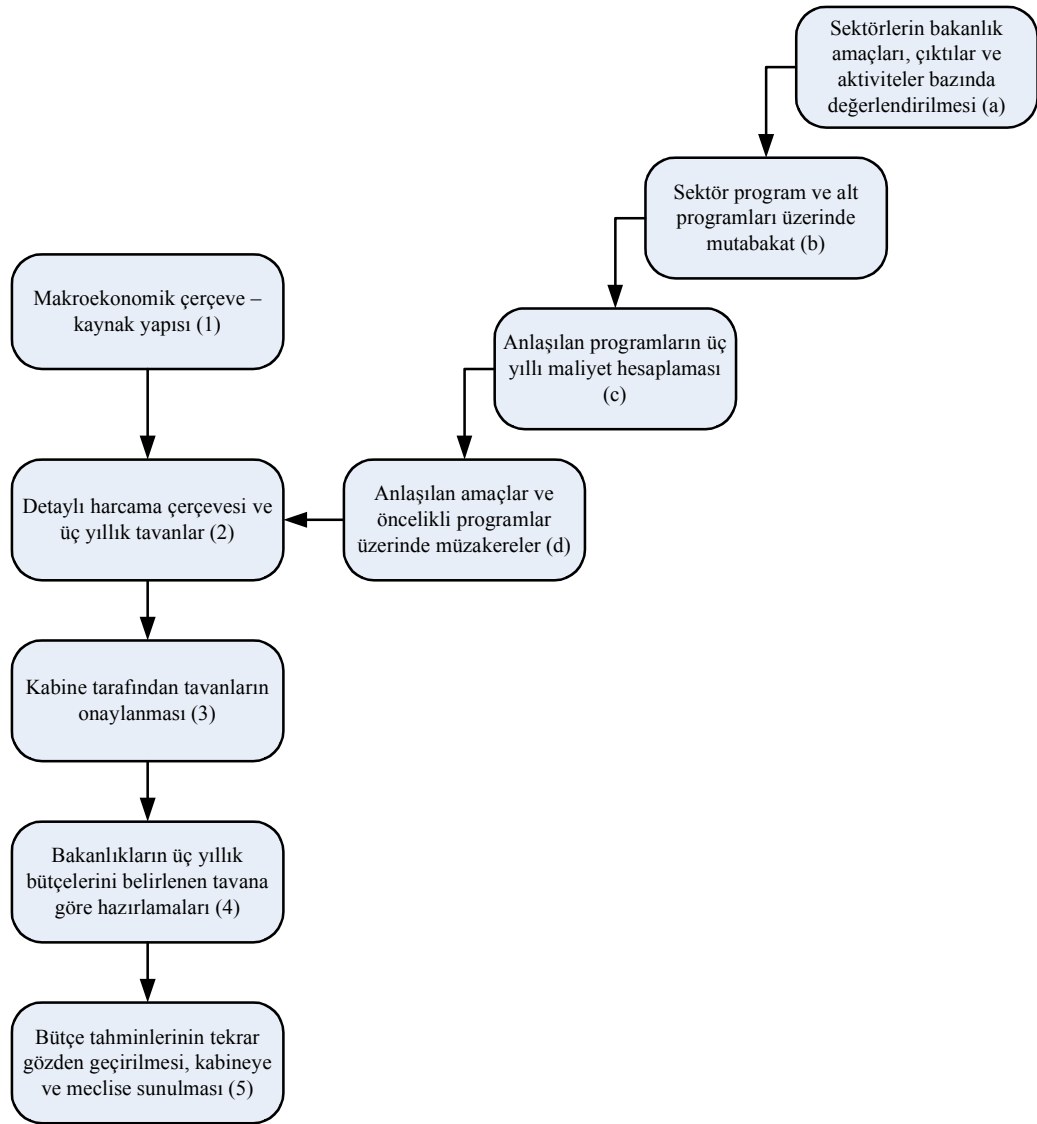
KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN	EKONOMİK				AÇIKLAMA	2004 ÖDENEĞİ	2005 ÖDENEĞİ	2006 ÖDENEĞİ	2007 ÖDENEĞİ	2008 ÖDENEĞİ
I	II	III	IV	I	II	III	IV		I	II	III	IV						
		31	00										BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	20.986.195.154	21.070.477.062	21.196.899.924	21.302.884.424	21.388.095.962
				01									GENEL KAMU HİZMETLERİ	13.217.395.154	13.270.477.062	13.350.099.924	13.416.850.424	13.470.517.826
					1								Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler	13.217.395.154	13.270.477.062	13.350.099.924	13.416.850.424	13.470.517.826
						2							Finansal ve Mali İşler ve Hizmetler	13.217.395.154	13.270.477.062	13.350.099.924	13.416.850.424	13.470.517.826
							00						Finansal ve Mali İşler ve Hizmetler	1.651.440.658	1.658.072.950	1.668.021.388	1.676.361.495	1.683.066.941
								1					Genel Bütçe	1.651.440.658	1.658.072.950	1.668.021.388	1.676.361.495	1.683.066.941
									01				Personel Giderleri	20.721.680	20.804.900	20.929.729	21.034.378	21.118.516
										1			Memurlar	20.658.932	20.741.900	20.866.361	20.970.683	21.054.566
											1		Temel Maaşlar	8.403.451	8.437.200	8.487.823	8.530.262	8.564.383
												01	Temel Maaşlar	8.403.451	8.437.200	8.487.823	8.530.262	8.564.383
												2	Zam ve Tazminatlar	9.524.748	9.563.000	9.620.378	9.668.480	9.707.154
												01	Zam ve Tazminatlar	9.524.748	9.563.000	9.620.378	9.668.480	9.707.154
												4	Sosyal Haklar	539.533	541.700	544.950	547.675	549.666
												01	Sosyal Haklar	539.533	541.700	544.950	547.675	549.666

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı 2005:33

2.9.2. Çok Yıllı Bütçelemenin İşleyiş Süreci

Ekonomide kamunun kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren çok yıllık bütçeleme sisteminin hazırlanması ve uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş, yukardan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru beş temel aşamadan oluşmaktadır (Dünya Bankası 1998:49). Bunlar şekil 12’de gösterilmektedir.

Şekil 12: Çok Yıllı Bütçelemenin İşleyişi



Kaynak: Dünya Bankası 1998:48

Çok yıllık bütçeleme sisteminin ilk aşaması makro ekonomik çerçevenin ve buna uygun kaynak yapısının belirlenmesi ile başlamaktadır. Yeterli düzeyde makroekonomik veri ve varsayıma dayanmaksızın hazırlanan planların ve buna bağlı olarak uygulanacak bütçelerin başarılı olma şansı çok düşük olacaktır. Ekonomik çevre analizleri, oluşturulacak varsayımlar ışığında yapılan tahminler, zamanla gerçekçi ve tutarlı tahminlerin ortaya çıkmasını sağlayarak kamusal politika, planlama ve bütçeleme ilişkilerinin güçlendirilmesi açısından önemli katkı sağlayacaktır. Bu nedenle makroekonomik tahlillerin katkılarında politika, plan ve bütçe ilişkisinin yeniden gözde geçirilmesi gerekmektedir (Dünya Bankası 1998:47; Işık 2003:77).

İkinci aşamada ilk olarak sektörler gözden geçirilecek, daha sonra Maliye Bakanlığı ile sektörleri temsil eden bakanlar bir araya gelecektir. Burada Maliye Bakanlığı'na sunulan programlar çerçevesinde maliyetlendirme çalışması yapılacak, taraflar arasında sağlanan mutabakattan sonra üç yıllık sektör/bakanlık tavanları belirlenecektir.

Üçüncü aşamada belirlenen tavanlar kabine tarafından onaylanmaktadır. Burada onaylanan tavanlar çerçevesinde kabine bir anlamda kaynak dağılımını gerçekleştirmektedir. Sektör politikaları ve kaynakları arasındaki denge ne kadar iyi ise, bütçe yılı ötesindeki yılların kaynak yapısını gösteren tahminler o kadar anlamlı olacaktır. Bütçe tavanları konulmak suretiyle bu sektör kaynak yapısının dönem içerisinde sık değişmesi, uygulamada bütçe tavanlarının belirlenmesi faaliyetini anlamsız kılacaktır.

Bakanlıkların/sektörlerin, kabinenin kararlaştırmış olduğu sektör limitleri dahilinde bütçe tahminlerinde gerekli değişiklikleri ve düzenlemeleri yaparak bakanlığın taslak bütçesini ortaya koymaları aşaması, bütçe tahminlerinin tekrar gözden geçirilerek kabineye ve parlamentoya sunulması aşamasından önceki aşamayı oluşturmaktadır.

Son aşama olarak da, gerekli değişiklikler ve düzeltmeleri yapılan bütçe tahminleri tekrar Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilmekte, ardından nihai onay için kabineye ve parlamentoya sunulmaktadır (Arslan 2004:11-13, Işık 2003:79-80).

2.9.3. Çok Yıllı Bütçenin Performans Esaslı Bütçeleme Sistemindeki Yeri

Kamu kaynaklarının kullanımını yıllık bazda belirleyen bütçeler, kısa vadeli amaç ve hedeflere yönelik planlama yapılmasını sağlamaktadırlar. Ancak yıllık bütçeler, bütçeleme sürecine süreklilik kazandıramadığı için, kamu kurumlarının cari maliyetlere yoğunlaşması gibi önemli bir tehlikeyi beraberinde getirmektedir. Bu yüzden, uzun vadeli amaç ve hedeflerin, yıllara sari kamusal yükümlülüklerin bütçeleme süreci tarafından kavranabilmesi için birkaç yıllık bütçelere ihtiyaç duyulmaktadır. Birkaç yıllık bütçelemeye ihtiyaç duyulmasının diğer sebeplerine bakıldığında;

- Planlar ile planların hayat geçirilmesini sağlayan kaynaklar arasında ilişki kurabilmek yıllık bütçelerle mümkün olmamaktadır. Bu şekilde bütçe, stratejik karar alma mekanizması olma işlevini yerine getirememektedir.
- Kısa vadeli harcama planları ile ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek için makroekonomik fonksiyonlar yerine getirilememektedir.
- Harcamacı birimler, bütçenin hazırlanması esnasında politikalarını ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapamamaktadırlar.
- Kuruluşların bütçe tavanlarının ne olacağı önceden bilinmemekte ve bu nedenle kuruluşlar da geleceğe yönelik cari ve yatırım harcaması planları yapamamaktadırlar.
- Geçmiş bir-iki yıla ilişkin verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülmesini sağlayacak raporlamanın yanı sıra, gelecek yıl bütçesi ile istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösterir raporlar sunulamamaktadır.

Yukarda sayılan sebepler dolayısıyla, uzun vadeli amaç ve politikaları, stratejik amaç ve hedefleri temel alan performans esaslı bütçeleme sistemi için, tablo13'de belirtildiği gibi uzun vadeli projeksiyonlarla uyumlu birkaç yıllık bütçeler sistemin kavranması açısından çok önemlidir (Işık 2004:22; DPT 2000b:56-57).

Tablo 13: Çok Yıllı Bütçelemenin Sistemdeki Yeri

	1. Yıl	2. Yıl	3. Yıl	4. Yıl	5. Yıl	10. Yıl	25. Yıl
Uzun Vadeli Ulusal Politikalar							
Stratejik Amaçlar							
Stratejik Hedefler							
Orta Vadeli Harcama Projeksiyonları							
Yıllık Bütçe							

Kaynak: Işık 2004:23

2.9.4. Çok Yıllı Bütçelemenin Başarısı İçin Gerekli Koşullar

Çok yıllık bütçeleme, farklı ülkelerde farklı düzeylerde uygulanabilmektedir. Ancak hangi düzeyde uygulanmaya çalışılırsa çalışılınsın temel olarak sistemin başarısı için bir takım koşullar vardır (Yılmaz 1999:43):

Politik destek ve kararlılık:

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir (Dünya Bankası 1998:51). Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların alınabilmesi açısından kaçınılmazdır.

Bütçe, bütçesel faaliyetlerin tümünü kapsamalı:

Bütçe, mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır (Dünya Bankası 1998:1). Bu anlamda orta vadeli harcama sistemi, kamu sektörünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler (Dernek ve vakıf işletmeleri, döner sermaye işletmeleri gibi) mümkün

olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetler orta vadeli harcama sistemi süreci içinde bütçede yer almalıdır.

Makro ekonomik politikaların iyi hazırlanması:

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makro ekonomik analiz ve tahminlere orta vadeli harcama sistemine temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz ve tahminler yapılırken kullanılan verilerin ve elde edilen sonuçların sağlamlığı ve tutarlılığı harcama planlamasının etkinliği açısından çok önemlidir. Ülke çok iyi bir makro ekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır. Çünkü OECD'ye üye ülke deneyimleri, politik ve ekonomik bir istikrarın olmadığı bir ekonomik yapıda orta vadeli harcama sisteminin etkin bir şekilde uygulanabilmesinin ve kendinden beklenen sonuçları sağlamasının daha güç olduğunu göstermektedir (Dean 1997:7).

Tüm düzeylerde kararlılık:

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir taahhüt (kararlılık) olmalı ve böylece bütçenin uygulaması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır (Dünya Bankası 1998:51). Burada yeni harcama kararları ile bütçe hazırlanıp kabul edildikten sonra bütçeye yönelik olarak alınan yeni kararlar kastedilmektedir. Bu doğrultuda bütçeler en başta sağlıklı bir şekilde hazırlanmalı ve daha sonra ödenek üstü harcama ve ek bütçe çıkarılması gibi uygulamalara gidilmemelidir. Bu yeni kararlar kaçınılmaz bir şekilde programlanan kaynak dağılımını ve kullanımını değiştireceği için bütçe hedefleri üzerinde planlananın ötesinde etkiler ortaya çıkaracağı muhakkaktır.

Harcama kontrolünün etkinliği:

Kamu harcamalarının kontrolünde yapılan iyileştirmeler alınan kararların bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçecektir (Dünya Bankası 1998:52). Bütçe uygulamasında karşılaşılan temel problemlerden bir tanesi de yapılan harcamaların yeterli bir şekilde kontrol edilmemesi nedeniyle harcamacı kuruluşların ödeneklerin kullanımında yapılan programlardan kolayca sapmaları alışkanlıklarını edinmeleridir. Ama harcamaların

kontrolünde geliştirilen mekanizmalar kurumların ödenek aşımalarını ve ödenek dağılımlarının sonradan kolayca değiştirilmesini engelleyici bir rol oynayacaktır.

Sonuçların raporlanması ve saydamlık:

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir (Dünya Bankası 1998:52). Hükümetlerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yasal düzenlemelere uyup uymadıkları, ekonomik rasyonalitenin gerektirdiği kararları zamanında ve yerinde alıp almadıkları ve öngörülen hedeflere ulaşma noktasında gösterdikleri performansın kamuoyu tarafından denetimi bu raporlar yoluyla olmaktadır. Kaynak kullanım sürecindeki faaliyetlerin sonuçlarının doğru ve anlaşılır bir şekilde kamuya aktarılması özellikle orta vadede toplumsal bilincin oluşturulması açısından önem taşımaktadır. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına, gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasını sağlayacaktır.

Muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve bilgisayar kullanımı:

Orta vadeli harcama sistemi uygulamasının başarılı olmasının şartlarından biri de sistemin bilgi üretecek bir muhasebe yapısına sahip olmasıdır. Burada uluslar arası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Kamusal faaliyetlerin mali sonuçları muhasebe kayıtlarında tam olarak gösterilmeli (tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiş gibi) ve tutulan kayıtlardan gerekli mali analizleri yapmaya baz olacak tablolar üretilmelidir. Muhasebe sisteminin geliştirilmesi yanında sistemin bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanımına sahip olması gerekmektedir. Bu anlamda bilgisayarların ve ihtiyaca uygun yazılım programlarının kullanılması önem taşımaktadır.

2.9.5. Çok Yıllı Bütçelemeye Karşılaşılabilecek Olumsuzluklar

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, gerçekçi makroekonomik analizler yoluyla, sınırlı kamusal kaynakların etkin ve verimli olabilecekleri alanlara tahsisini sağlamakla birlikte bazı olumsuzlukları da bünyesinde bulundurmaktadır. Kesik (2005:53-54)

tarafından aktarıldığına göre, sözü edilen olumsuzlukları şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Makroekonomik kaynak yapısı ile bütçe tavanları bağının kurulamaması durumunda, çok yıllık olarak hazırlanan bütçeler zamanla destek bulamaz hale gelecektir.
- Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler nezdinde kazanılmış birer hak gibi görülebilir, bu da daha önce yapılan tahminlerin düzeltilmesi gerekliliği ortaya çıktığında harcamaların aşağıya doğru revize edilmesini engelleyebilir.
- Çok yıllık bütçe tavanlarının belirlenmesi sırasında, sektörlerin tam anlamıyla analiz edilmemesi sonucunda ödeneklere ilişkin ortaya çıkabilecek popülist davranışlar.
- Aşırı iyimser çok yıllık tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir ve bütçe harcamaları üzerinde yukarıya doğru baskı oluşturabilir.
- Çok yıllık bütçe tahminlerinin reel artışları içerecek şekilde yapılması halinde enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artış gösterebilir, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir (Blöndal, 2003: 12). Ancak, bu durumun hedeflenen seviyede kamu hizmeti sunumunu engelleyebileceği, hatta kamu ve özel sektörlerin ekonomi içindeki yerinin kamu aleyhine bozulabileceğini ileri süren görüşler de vardır (Wildavsky, 2003: 40).
- Çok yıllık bütçenin uygulanmasından sonra, mali saydamlığı sağlamaya yönelik olarak hazırlanan raporlar kamuoyuna sunulmadığı takdirde, gelecekte oluşabilecek olumsuz durumlara ilişkin zamanında tedbirler alınamayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ ve PİLOT UYGULAMANIN ABD’DEKİ UYGULAMA ile KARŞILAŞTIRILMASI

Dünya genelinde 1980’ li yıllar, hem ekonomik hem de siyasi anlamda önemli değişimlerin yaşandığı yıllar olmuştur. Bu yıllarda kamu sektörüne bakış açısı değişmiş olup, mali disiplini, stratejik kaynak dağıtımını ve hizmetlerin sağlanmasında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu temel alan görüşler hakim olmaya başlamıştır. Ülkemizde söz konusu değişimler çok hızlı yaşanmamış olup, uzun yıllar boyunca reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmış, ancak reform çabaları çoğunlukla sözde kalmıştır. Ancak 2003 yılına gelindiğinde durum değişmiş, mali yönetim alanında önemli değişiklikler içeren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Söz konusu kanun ile Türk Bütçe Sistemi açısından yeni bir dönem başlamakta ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde başlangıçta performans esaslı bütçeleme konusunda Türkiye’ de yaşanan gelişmeler ele alınacaktır. Daha sonra ise performans esaslı bütçeleme konusunda, ABD İç Güvenlik Bakanlığı ile Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü örneklerine yer verilecektir.

1.TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Dünya genelinde yaşanan globalleşmenin etkisiyle hemen hemen her alanda ülkeler birbirlerinden etkilenmektedirler. Gerek sosyal, gerek kültürel ve gerekse ekonomik alanlardaki entegrasyon, hükümetlerin bakış açılarında, görevlerinde, rollerinde ve sorumluluklarında değişim meydana getirmiştir. Bu değişimden bütçeleme sistemleri de etkilenmiş olup, mali disiplini, şeffaflığı, hesap verilebilirliği ön planda tutan

performans esaslı bütçeleme sistemi ağırlık kazanmıştır³⁶. Özellikle son yirmi yıldır dünya genelinde uygulanmaya çalışılan sistem, modern çağın ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir ve Diamond (2003b:7)'a göre; gelişim sürecini ifade etmektedir.

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak ülkemizde de uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişim süreci, çalışmanın bundan sonraki kısmında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu öncesi ve sonrası olarak ele alınacaktır.

1.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Öncesinde Yapılan Çalışmalar

Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girdiği döneme kadar Türkiye'de çeşitli bütçeleme sistemleri uygulanmıştır. Bunlardan birincisi klasik bütçeleme sistemidir. Sistem uzun yıllar boyunca uygulanmış ancak 1973 yılında planlama- programlama ve bütçeleme sistemi ile ortadan kaldırılmıştır. Planlama- Programlama-Bütçeleme Sistemi ise 2006 yılına kadar devam etmiştir ancak (Mutluer ve diğerleri 2005:125) 2000'li yılların başında performans esaslı bütçeleme ile ilgili çalışmalar başlamıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile Dünya Bankası temsilcilerinin bir araya gelmesiyle, kamu harcamalarının kurumsal düzeyde geliştirilmesine yönelik bir proje yürütülmüştür. Söz konusu proje 2001 yılının Mayıs ayında tamamlanmış ve projenin sonuçları hazırlanan bir rapor ile 2001 yılı Aralık ayında bakanlar ile yerli ve yabancı uzmanların katılımıyla açıklanmıştır.

Ayrıca Temmuz 2001 de Dünya Bankası ile mali sektör ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi amacıyla, "Birinci Program Amaçlı Mali Sektör Ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" ve Nisan 2002 de de "İkinci Program Amaçlı Mali Sektör Ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" anlaşmaları imzalanmıştır. Bu anlaşmalar içerisinde bazı kurum veya birim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde performans yönetimi ve denetimi sistemlerinin kullanılması öngörülmüştür. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Türkiye

³⁶ www.turkishweekly.net/articles.php?id=134 (2 Ekim 2006)

Sanayi Sevk Ve İdare Enstitüsü (TÜSSİDE) ile birlikte “Sürekli Kalite Geliştirme Ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” projesini başlatmıştır. Bu projenin amacı,

- Kamu kuruluşlarında vatandaş odaklı hizmet sunulması
- Performansa dayalı bütçelemenin alt yapısının oluşturulmasıdır.

Proje kapsamında altı pilot kurum ve bunların pilot faaliyet ve projeleri seçilmiştir. Bu kurumlar ve seçilen faaliyet ve projeler aşağıda sayılmışlardır:

- Milli Eğitim Bakanlığı- Yüksek Öğretim Genel Müdürlüğü- Yurt Dışı Bursları
- Tarım Ve Köyişleri Bakanlığı- Koruma Ve Kontrol Genel Müdürlüğü- Süne Ve Kıymıl Projesi
- Karayolları Genel Müdürlüğü- Kaza Kara Noktaları İyileştirmesi Ve İzlenmesi Projesi
- Sosyal Hizmetler Ve Çocuk Esirgeme Kurumu- Seyranbağları Huzurevi, Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri
- Orta Doğu Teknik Üniversitesi- Kütüphane Hizmetleri
- Türkiye Sanayi Sevk Ve İdare Enstitüsü- Tüm faaliyetleri

Seçilen faaliyet ve projelerde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmıştır. Bu çerçevede pilot kurum faaliyet ve projelerinde çalışan personele gerekli eğitim verilmiştir. Ve Haziran 2002 itibariyle, 2003 mali yılı bütçesine kaynak olmak üzere performans planları hazırlanmıştır (Oral 2005:108-109; TÜSSİDE, T.C. Maliye Bakanlığı 2002:1).

Diğer taraftan “Türkiye’de Saydamlığın artırılması Ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi İlişkin 12.01.2002 Tarihli Ve 2002/3 Sayılı Bakanlar Kurulu Prensip Kararında” kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması gerektiği, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sistemin kurulması, yetki devri ve esneklikle

beraber hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın güçlendirilmesi üzerinde durulmaktadır.

Yapılan çalışmalara paralel olarak, 2003 yılında DPT tarafından Stratejik Planlama Klavuzu hazırlanmıştır. Ayrıca 2004 yılı Programı Ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararının 25. maddesinde, stratejik planlama klavuzunun ilgili tüm kuruluşların bilgisine ve kullanımına sunulacağı ifade edilmiştir. Aynı maddede DPT'nin orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırmak üzere, 2003 yılında aşağıda belirtilen sekiz kurumda pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlanması hedeflenmiştir.

- Tarım Ve Köy İşleri Bakanlığı
- Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
- Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Hacettepe Üniversitesi
- Denizli İl Özel İdaresi
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi

Pilot kuruluşlar stratejik planlama çalışmalarını 2005 yılı programına ve bütçe teklifine baz oluşturacak şekilde en geç Haziran 2004 yılında tamamlayacaklardır. Maliye Bakanlığı da DPT tarafından yürütülen stratejik planlama çalışmalarına uyumlu bir şekilde performans esaslı bütçeleme çalışmalarına devam edecektir. 2005 yılı Programı Ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında da pilot çalışmaların devam edeceği belirtilmektedir.

Bugün itibariyle yukarıda sayılan pilot çalışmalar çeşitli aşamalarda devam etmektedir. Ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları da stratejik planlarını hazırlamakta, bütçe teklifleri çok yıllık olarak hazırlanmaktadır.

1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Kabul Edilmesi Ve Ortaya Çıkan Gelişmeler

5018 sayılı kanunun kabul edilmesiyle birlikte daha önce pilot olarak uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemi yasal dayanağa kavuşmuştur.

5018 sayılı kanun ile getirilen yenilikler şu şekilde sayılabilir:

İlk olarak kanunun“ Mali Saydamlık” başlıklı 7. maddesinde,

“Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
 - b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
 - c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
 - d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması,
- Zorunludur.

Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.” şeklinde belirtilerek, getirilmeye çalışılan sistemin temel amaçlarından biri kanunda yer almıştır.

Diğer taraftan kanunun Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme başlıklı 9. maddesinde,

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan

göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” ifadesine yer verilerek, stratejik planlama ve performans göstergelerinin, yeni sistemin temel hareket noktalarını oluşturduğu görülmektedir.

Kanunun “Bütçe Türleri ve Kapsamı” başlıklı 12. maddesinde,
 “Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir.

Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlere harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.”

denilmek suretiyle, bütçe türleri uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir. Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Bu bağlamda kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir.

Ayrıca kanunun 15. maddesinde, “ Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri.....” ifadesine yer verilmek suretiyle sistemin önemli araçlarından biri olan çok yıllık bütçelemeye geçildiği görülmektedir.

Getirilen yeni sistemle birlikte kamu idarelerine ait tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir.

Kamuda aynı muhasebe sistemi uygulanması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanacaktır.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılmaktadır (Kesik 2005:49-50; Tosun 2003:19-20).

Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra sekiz pilot uygulamaya da hız verilmiştir. Bunlar içerisinde en fazla ilerleme kaydedilen Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü olmuştur. Şöyle ki; Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün beş yıllık (2005-2009) stratejik planı, 2005 yılı performans programı ve faaliyet raporu, 2006 yılı performans programı hazırlanmıştır. Diğer yedi kurumda ise stratejik planlar hazırlanmıştır ve çalışmalar devam etmektedir.

1.2.1. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Bütçeleme Süreci

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile bütçeleme süreci aşağıda gösterildiği gibidir.

A) Orta Vadeli Program:

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Nitekim Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Tarafından hazırlanan orta vadeli program 31.05.2005 tarihli ve

25831 Mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayınlanmış olup 2006 mali yılı merkezi yönetim bütçe süreci başlatılmıştır.

B) Orta Vadeli Mali Plan:

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır.

2006 – 2008 dönemini kapsayacak orta vadeli mali planda;

- Gelir, gider ve borçlanma politikalarının amaçları ve öncelikleri,
- Kurumsal bazda ve ekonomik sınıflandırma esasına göre ödenek tavanları,
- Bütçe hazırlıkları sırasında esas alınacak makroekonomik göstergeler,
- Bütçe gelirlerini etkileyebilecek temel politikalar,
- Merkezi yönetim bütçe gelirleri tahmini,
- Merkezi yönetim bütçe dengesi,
- Merkezi yönetim bütçe açığının finansmanı,
- Merkezi yönetim bütçe hazırlık süreci, gibi unsurlara yer verilmektedir.

Bütçe tavanları kurumlar için toplam bütçe büyüklüğü ile bu büyüklüğün kompozisyonu konusunda temel kriter olacaktır. Bu dağılım aynı zamanda orta vadeli program ve orta vadeli mali planda yer verilen öncelik ve hedeflere uygun olmalıdır.

C) Orta vadeli mali planın yayınlanmasından sonra:

Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır. Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri,

nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir.

D) Bütçenin Hazırlanması:

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır. Gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve malî analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına verilir.

E) Bütçenin TBMM'ye sunulması:

Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere;

- Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,

- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi, eklenir.

F) Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi:

Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce Resmi Gazetede yayımlanır.

Kamu yatırım programı, merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu Kararıyla Resmi Gazetede yayımlanır.

Zorunlu nedenlerle merkezi yönetim bütçe kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilir.

1.2.2. 5018 Sayılı Kanun İle İlgili Mevzuat Düzenlemeleri

Türk Bütçe Sistemine yeni bir anlayış getiren Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, diğer kanunlarda düzenleme yapılmasını gerektiren temel bir kanun olarak

ifade edilebilir. Ayrıca kanunun işlevsel olmasını sağlayacak olan uygulama yönetmeliklerinin hazırlanması da, sistemin daha çabuk kavranması ve uygulanabilmesi açısından çok önemlidir. Bu çerçevede 15.01.2007 tarihine kadar yapılan hukuki düzenlemeler şu şekilde özetlenebilir:

10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'nun, Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları başlıklı 7. maddesinde "İlçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak...."

Kanunun Büyükşehir Belediye Başkanının Görev Ve Yetkileri başlıklı 18. maddesinde

"...Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak....." denilmek suretiyle 5018 sayılı kanun ile uyum sağlanmıştır.

22.02.2005 tarihinde kabul edilen İl Özel İdaresi Kanunu'nun,

İl Genel Meclisinin Görev Ve Yetkileri Başlıklı 10. maddesinde "...Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak...."

Encümenin Görev ve Yetkileri Başlıklı 26. maddesinde "Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek...."

Valinin Görev Ve Yetkileri başlıklı 29. maddesinde "İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin

performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.....”

Stratejik Plan ve Performans Planı başlıklı 31. maddesinde “Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

Denetimin amacı başlıklı 37. maddesinde “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Faaliyet raporları başlıklı 39. maddesinde “stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporu mart ayı toplantısında vali veya genel sekreter tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.”

İl Özel İdaresinin bütçesi başlıklı 44. maddesinde “İlin stratejik plânına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir....” şeklinde belirtilmektedir.

03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun,

Meclisi görev ve yetkileri başlıklı 18. maddesinde “Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek....”

Encümenin görev ve yetkileri başlıklı 34. maddesinde “Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek...”

Belediye başkanının görev ve yetkileri başlıklı 38. maddesinde “Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak....”

Stratejik plan ve performans programı başlıklı 41. maddesinde “Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar.

Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir.

Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.”

Denetimin amacı başlıklı 54. maddede “Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak

analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.”

Faaliyet raporları başlıklı 56. maddede “stratejik plân ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği İçişleri Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.” şeklinde belirtilmektedir.

Ayrıca 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu çerçevesinde değiştirilmesi gereken 832 sayılı Sayıştay Kanunu da yeniden düzenlenmiş ve TBMM Plan Ve Bütçe Komisyonunda görüşülmek üzere beklemektedir.

Yukarıda ifade edilen kanun düzenlemelerinin yanı sıra, Maliye Bakanlığı tarafından 2004 yılında “Kamu Kurumları İçin Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi” yayınlanmıştır. Ayrıca 2003 yılında DPT tarafından hazırlanan “Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Klavuzu”, ihtiyaçlar doğrultusunda 2006 yılında güncellenmiştir.

Diğer taraftan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu çerçevesinde yapılan ikincil mevzuat düzenlemeleri ise tablo 15’te gösterildiği gibidir.

Tablo 15: 5018 Sayılı Kanun Uyarınca Yürürlüğe Konulan İkincil Mevzuat Düzenlemeleri³⁷

	İkincil Mevzuat Adı	Resmi Gazete (RG) Tarih ve Sayısı
1	Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliğ (Seri No: 1)	31/12/2005 tarihli ve 26040 4. Mükerrer sayılı RG.
2	Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik	26/05/2006 tarihli ve 26179 sayılı R.G.
3	Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği	08/06/2005 tarihli ve 25830 sayılı RG
4	Genel Bütçe Muhasebe Yönetmeliği	
5	Merkezî Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği	
6	Muhasebe Yetkilisi Mutemetlerinin Görevlendirilmeleri, Yetkileri, Denetimi ve Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	31/12/2005 tarihli ve 26040 3. Mükerrer sayılı RG.
7	İç Kontrol ve Ön Malî Kontrole İlişkin Usul ve Esaslar	
8	İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	08/10/ 2005 tarihli ve 25960 sayılı RG.
9	İç Denetçi Adayları Belirleme, Eğitim ve Sertifika Yönetmeliği	
10	Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (6/1/2006 tarih ve 2006/9972 sayılı BKK)	8/02/2006 tarihli ve 26084 sayılı RG.
11	Muhasebe Yetkililerinin Eğitimi, Sertifika Verilmesi ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (30/12/2005 tarih ve 2005/9912 sayılı BKK)	21/01/2006 tarihli ve 26056 sayılı RG.
12	Ön Ödeme Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik (30/12/2005 tarih ve 2005/9913 sayılı BKK)	
13	Devlet Muhasebesi Standartları Kurulunun Yapısı ile Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	13/05/2005 tarihli ve 25814 sayılı RG.
14	Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	10/03/2006 tarihli ve 26104 sayılı RG.
15	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik	17/03/2006 tarihli ve 26111 sayılı RG.

Kaynak: Özel İhtisas Komisyon Raporu 2006:57

³⁷ 10.01.2007 tarihi itibarıyla

2. ABD İÇ GÜVENLİK BAKANLIĞI ÖRNEĞİ³⁸

PEB sisteminin işleyişi konusunda dünyada standart bir model bulunmamakta ve üç tür modelden bahsedilmektedir.³⁹ Stratejik planlamaya dayalı PEB modelinin önde gelen uygulayıcılarından biri ABD'dir ve model stratejik plan, performans programı ve performans raporu gibi üç temel unsur üzerinden hareket etmektedir. Ülkemizde de PEB sisteminin işleyişi söz konusu üç unsura dayanmaktadır. Bu açıdan Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot uygulamasının daha iyi değerlendirilebilmesi için, ABD İç Güvenlik Bakanlığı örneği tez çalışmamız içerisinde yer almaktadır. Söz konusu kuruma ilişkin bilgilere özet olarak yer verilmektedir.

2.1. ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Planı

Vizyon:

Özgürlükleri ve Amerika'yı korumak, ülkede emniyetli bir ortam yaratmak.

Misyon:

Amerika'nın güvenliğini sağlamak için, birleşmiş milletler oluşumuna liderlik yapmak. Ulusumuzu terörist saldırılardan, tehditlerden ve tehlikelerden korumak ve bunları önlemeye çalışmak. Ayrıca güvenliğin sağlanması, sınırların korunması, yasalar çerçevesinde göçmen ve ziyaretçilerin ülkeye girişinin sağlanması.

Temel Değerler:

- Dürüstlük: Kişisel çıkarlar yerine, hizmet anlayışı
- İhtiyat: Amerika'nın korunması.
- Saygı: Vatandaşlarımıza, müşterilere ve diğer ilgililere değer vermek.

İlkeler:

- İnsan haklarının ve özgürlüklerin korunması.
- Faaliyetlerin bir bütün olarak ele alınması.

³⁸ Orijinal adı: U.S. Department of Homeland Security

³⁹ Bkz sf. 20-30

- İşbirliğinin esas alınması.
- İnsan kaynaklarının geliştirilmesi.
- Yeniliklere açık olmak.
- Hesap verilebilir olmak.

Tablo 16: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 1

STRATEJİK AMAÇ 1 Bilgi Sahibi Olma	Tehditlerin belirlenmesi ve kavranması, gelebilecek saldırıların değerlendirilmesi ve bu konularda vatandaşların zamanında bilgilendirilmesi.
Stratejik Hedef 1.1	Terörizmle ilgili bütün bilgilerin toplanması, incelenmesi ve olası terör veya diğer saldırılarla ilgili bilgilerle eşgüdümün sağlanması.
Stratejik Hedef 1.2	Kritik alt yapı sistemlerinin ve önemli araç-gereçlerin zayıf yönlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi
Stratejik Hedef 1.3	İstihbarat analizlerine ve zayıf yönlerin değerlendirilmesine dayalı zamanında, gerçekleştirilebilir bilgilerin üretilmesi.
Stratejik Hedef 1.4	İstihbarata ilişkin önemli bilgilerin, ülke güvenliğinde söz sahibi olan kurumlara ve topluma hızlı bir şekilde verilmesinin sağlanması

Tablo 17: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 2

STRATEJİK AMAÇ 2 Önleme	Ülkemize yapılabilecek saldırıların tespit edilmesi ve ortadan kaldırılması.
Stratejik Hedef 2.1	Sınırlarımızın teröristlere, terörizme ve yasa dışı faaliyetlere karşı korunması.
Stratejik Hedef 2.2	Göçmenlik ve ticaret kanunlarının uygulanması
Stratejik Hedef 2.3	Terörist saldırıların ve yasa dışı faaliyetlerin tespit edilmesi ve bunların önlenmesi için teknolojiyen ve diğer olanaklardan yararlanılması
Stratejik Hedef 2.4	Terörizmi önlemek için ulusal ve uluslar arası politikaların oluşturulması, kanuni düzenlemelerin yapılması
Stratejik Hedef 2.5	Ulusal ulaşım sisteminin güvenliğinin geliştirilmesi
Stratejik Hedef 2.6	Göçmenlik sistemine ilişkin güvenlik önlemlerinin oluşturulması

Tablo 18: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 3

STRATEJİK AMAÇ 3 Koruma	İnsanları ve özgürlüklerini, önemli altyapı ve mal varlığını, ekonomiyi terörizmden, doğal felaketlerden ve acil durumlardan korunmak
Stratejik Hedef 3.1	Vatandaşları terörizmden ve diğer yasa dışı faaliyetlerden korumak
Stratejik Hedef 3.2	Terörist saldırılara karşı altyapı eksiklerinin giderilmesi
Stratejik Hedef 3.3	Mali ve elektronik suçlara, sahte para basımına ve kara paraya karşı önlem almak
Stratejik Hedef 3.4	Başkanımızın ve ülkemizi ziyarete gelen liderlerin güvenliğinin sağlanması
Stratejik Hedef 3.5	Kriz ve felaket durumlarına karşı hükümet faaliyetlerinin ve gerekli fonksiyonların sürekliliğinin sağlanması
Stratejik Hedef 3.6	Deniz çevresinin ve denizcilik kaynaklarının korunması
Stratejik Hedef 3.7	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlara karşı, ülke çapındaki hazırlıkların güçlendirilmesi

Tablo 19: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 4

STRATEJİK AMAÇ 4 Tepki	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlara karşı ortaya konulacak ulusal tepkinin yönetilmesi
Stratejik Hedef 4.1	Ortaya konulacak tepkiye ilişkin hazırlıkların ülke çapında artırılması ile insan ölümlerinin ve mal varlığı kaybının azaltılması
Stratejik Hedef 4.2	Bütün tehlikeli durumlara karşı sağlam bir tepki mekanizmasının kurulması.
Stratejik Hedef 4.3	Tehlike içerisinde bulunan insanlara ve mal-mülke karşı araştırma ve kurtarma hizmetlerinin sağlanması.

Tablo 20: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 5

STRATEJİK AMAÇ 5 Kurtarma	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlar sonrasında, hizmetlerin eski haline dönmesi ve toplumun tekrar normal yaşama döndürülmesi için devlete, yerel yönetimlere ve özel sektöre yol gösterilmesi.
Stratejik Hedef 5.1	Ulusal kurtarma planının geliştirilmesi.
Stratejik Hedef 5.2	Tehlikeli durumlarda kurtarma destek faaliyetlerinin güçlendirilmesi.

Tablo 21: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 6

STRATEJİK AMAÇ 6 Hizmet	Yasal sınırlar içerisinde yapılacak ticaret, seyahat ve göçmenlik faaliyeti yardımıyla topluma daha kaliteli hizmet sunumu.
Stratejik Hedef 6.1	Yurtdaşığa kabul edilenlere, millet anlayışının, ayrıcalıkların ve sorumlulukların benimsetilmesi.
Stratejik Hedef 6.2	İnsanların temel değerlerine saygılı göçmenlik hizmetlerinin sunumu.
Stratejik Hedef 6.3	Esaslı göçmenlik ve mülteci programları ile Birleşik Devletlere olan bağlılığın desteklenmesi.
Stratejik Hedef 6.4	Kanuni sınırlar içerisinde yük ve insan taşımacılığı faaliyetlerindeki etkinliğin artırılması

Tablo 22: ABD İç Güvenlik Bakanlığı Stratejik Amaç ve Hedef 7

STRATEJİK AMAÇ 7 Organizasyonel Mükemmeliyet	Önemli kaynaklarımıza ve insanlarımıza değer vermek. Daha verimli, etkin ve operasyonel sinerjinin gerçekleştirilebilmesi için, ortak kimlik, yenilik, karşılıklı saygı ve hesap verilebilirliği esas alan bir kültür yapısı oluşturmak.
Stratejik Hedef 7.1	Gizliliği ve güvenliği sağlamak için, veri bütünlüğünün korunması
Stratejik Hedef 7.2	Kurumun verimliliğinin ve etkinliğinin geliştirilmesi çerçevesinde, eskiden devam eden faaliyetlerin bütünleştirilmesi.
Stratejik Hedef 7.3	Makul maliyetler çerçevesinde optimal hizmet sunumunun sağlanması için gelişim, rekabet ve başarılı yönetişimin sağlanması.
Stratejik Hedef 7.4	Vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerle kurumun verimli ve etkin çalışmasının sağlanması
Stratejik Hedef 7.5	E-devletin modernleştirilmesi ve diğer faaliyetlerle bütünleştirilmesi öncülük yapılması.
Stratejik Hedef 7.6	Performansı artırmak için, stratejik planlama, bütçeleme ve değerlendirme sürecinin bütünleştirilmesi.
Stratejik Hedef 7.7	Kurumun misyonunu desteklemeye yönelik müşteri hizmetlerinin geliştirilmesi.

Stratejik Amaçların Başarısını Olumlu Etkileyebilecek Temel Faktörler:

- Terörist faaliyetlerin tespit edilmesi ve önlenmesi.
- Teröristler tarafından gerçekleştirilen saldırıların azaltılması.
- Planlanmış ulusal çabalar.
- Etkili kanuni düzenlemeler.
- Bilimdeki ve teknolojideki gelişmeler.
- Uluslar arası işbirliği.

Stratejik Planın Uygulanmasında Öncelikler:

Stratejik planın uygulanmasında üzerinde durulacak temel noktalar:

- Misyonun bütün parçalarla örtüşmesi
- Risk yönetimi
- Sonuç odaklı kurumsal kültürün oluşturulması
- Sonuç odaklı performans amalarının oluşturulması ve faydalı performans bilgilerinin toplanması
- Kaynak tahsisinde performans bilgisinin kullanılması

Değerlendirme:

Performans ölçümü sonucunda yapılacak performans değerlendirmesi, aşağıdaki hususlara göre yapılacaktır:

- Strateji ve uygulamanın birlikte değerlendirilmesi,
- Performansın değerlendirilmesi, sonuçların ve raporlama sürecinin değerlendirilmesi,
- İşbirliği yapılması,
- Güncelleme yapılması,

Bilgi Sunumu:

Stratejik plan oluşturulurken vatandaşların, hükümet temsilcilerinin, hukukçuların ve kongre üyelerinin görüşleri alınmıştır. Yapılacak faaliyetler, karşılıklı saygıya ve işbirliğine dayanmaktadır. Planın yürütülmesi sırasında vatandaşlar belli aralıklarla

bilgilendirilecektir. Ve yapılan faaliyetler, raporlama yoluyla tüm kamuoyuna sunulacaktır.

2.2. ABD İç Güvenlik Bakanlığı 2006 Yılı Performans Programı

ABD İç Güvenlik Bakanlığı tarafından yedi adet stratejik amaç belirlenmiştir. Stratejik amaçlara göre belirlenmiş stratejik hedefler ve performans hedefleri tablo 23-29'da yer almaktadır.⁴⁰

Tablo 23: Stratejik Amaç 1'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 1 Bilgi Sahibi Olma	Tehditlerin belirlenmesi ve kavranması, gelebilecek saldırıların değerlendirilmesi ve bu konularda vatandaşların zamanında bilgilendirilmesi.			
Stratejik Hedef 1.1	Terörizmle ilgili bütün bilgilerin toplanması, incelenmesi ve olası terör veya diğer saldırılarla ilgili bilgilerle eşgüdümün sağlanması.			
Stratejik Hedef 1.2	Kritik alt yapı sistemlerinin ve önemli araç-gereçlerin zayıf yönlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi			
Stratejik Hedef 1.3	İstihbarat analizlerine ve zayıf yönlerin değerlendirilmesine dayalı zamanında, gerçekleştirilebilir bilgilerin üretilmesi.			
Stratejik Hedef 1.4	İstihbarata ilişkin gerekli bilgilerin Ülke güvenliğinde söz sahibi olan kurumlara ve topluma, hızlı bir şekilde verilmesinin sağlanması			
Performans Hedefi	Hükümet, yerel yönetimler ve özel sektör yöneticilerinin zamanında ve anlamlı önleyici tedbirler almalarını sağlayacak saldırılar hakkındaki bilgilerin tedarik edilmesinin geliştirilmesi			
Performans Ölçüsü	Kurumun ihtiyaçları çerçevesinde yapılan bilgi analizi sonuçlarının sayısı	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
		53,381	76,883	99,269
Program	Altyapı eksikliği risk değerlendirmesi			

⁴⁰ Her bir stratejik hedefe göre çok sayıda performans hedefi belirlenmiştir ancak örnek uygulamanın görülebilmesi açısından tablolarda sadece birer adet performans hedefine yer verilmiştir.

Tablo 24: Stratejik Amaç 2'ye Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 2 Önleme	Ülkemize yapılabilecek saldırıların tespit edilmesi ve ortadan kaldırılması.			
Stratejik Hedef 2.1	Sınırlarımızın teröristlere, terörizme ve yasa dışı faaliyetlere karşı korunması.			
Stratejik Hedef 2.2	Göçmenlik ve ticaret kanunlarının uygulanması			
Stratejik Hedef 2.3	Terörist saldırıların ve yasa dışı faaliyetlerin tespit edilmesi ve bunların önlenmesi için teknolojiden ve olanaklardan yararlanılması			
Stratejik Hedef 2.4	Terörizmi önlemek için ulusal ve uluslar arası politikaların oluşturulması, kanuni düzenlemelerin yapılması			
Stratejik Hedef 2.5	Ulusal ulaşım sisteminin güvenliğinin geliştirilmesi			
Stratejik Hedef 2.6	Göçmenlik sistemine ilişkin güvenlik önlemlerinin oluşturulması			
Performans Hedefi	Akredite edilmiş resmi uygulama eğitim programları ve sertifikalandırılmış kanun uygulama eğitmenleri yardımıyla, uygulama standartlarına dayalı yöntemlerin oluşturulması			
Performans Ölçüsü 1	Sertifikalı eğitilmiş yöneticilerin sayısı	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
Performans Ölçüsü 2	Federal Kanun Uygulama Eğitim Düzenlemesi doğrultusunda, onaylanmış ve onaylanmamış programların toplam sayısı	Yok	1.531	1,365
Program	Onaylama			

Tablo 25: Stratejik Amaç 3'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 3 Koruma	İnsanları ve özgürlüklerini, önemli altyapı ve mal varlığını, ekonomiyi; terörizmden, doğal felaketlerden ve acil durumlardan korunmak			
Stratejik Hedef 3.1	Vatandaşları terörizmden ve diğer yasa dışı faaliyetlerden korumak			
Stratejik Hedef 3.2	Terörist saldırılara karşı altyapı eksiklerinin giderilmesi			
Stratejik Hedef 3.3	Mali ve elektronik suçlara, sahte para basımına, kara paraya karşı önlem almak			
Stratejik Hedef 3.4	Başkanımızın ve ülkemizi ziyarete gelen liderlerin güvenliğinin sağlanması			
Stratejik Hedef 3.5	Kriz ve felaket durumlarına karşı hükümet faaliyetlerinin ve gerekli fonksiyonların sürekliliğinin sağlanması			
Stratejik Hedef 3.6	Deniz çevresinin ve denizcilik kaynaklarının korunması			
Stratejik Hedef 3.7	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlara karşı, ülke çapındaki hazırlıkların güçlendirilmesi			
Performans Hedefi	Karar verme süreçlerine ilişkin koruyucu faaliyet planlamasını ve uygulamasını desteklemek amacıyla; modelleme, benzetim ve analitik yeteneklerle bağlantılı ayrıntılı bir altyapının sağlanması			
Performans Ölçüsü	Risk uyarıları konusunda sektörlere yada coğrafi alanlara özgü sayılarla karşılaştırıldığında, genel uyarılara ilişkin sayıdaki azalmanın yüzdesi	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
		25,952	21,224	17,593
Program	Ulusal altyapı simülasyon ve analiz merkezi			

Tablo 26: Stratejik Amaç 4'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 4 Tepki	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlara karşı ortaya konulacak ulusal çaptaki tepkinin yönetilmesi			
Stratejik Hedef 4.1	Ortaya konulacak tepkiye ilişkin hazırlıkların ülke çapında artırılması ile insan ölümlerinin ve mal varlığı kaybının azaltılması			
Stratejik Hedef 4.2	Bütün tehlikeli durumlara karşı sağlam bir tepki mekanizmasının kurulması.			
Stratejik Hedef 4.3	Tehlike içerisinde bulunan insanlara ve mal-mülke karşı araştırma ve kurtarma hizmetlerinin sağlanması.			
Performans Hedefi	Yakın tehlike içerisinde bulunan denizcilerin yüzde 88 inin kurtarılması			
Performans Ölçüsü	Yakın tehlike içerisinde bulunan kurtarılmış denizcilerin yüzdesi	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
		984,645	997,309	1.045,208
Program	Araştırma ve kurtarma			

Tablo 27: Stratejik Amaç 8'e Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 5 Kurtarma	Terörizm, ulusal felaketler ve diğer acil durumlar sonrasında, hizmetlerin eski haline dönmesi ve toplumun tekrar normal yaşama döndürülmesi için devlete, yerel yönetimlere ve özel sektöre yol gösterilmesi.			
Stratejik Hedef 5.1	Ulusal kurtarma planının geliştirilmesi.			
Stratejik Hedef 5.2	Tehlikeli durumlarda kurtarma destek faaliyetlerinin güçlendirilmesi.			
Performans Hedefi	Bireysel ve kamusal kurtarma faaliyetlerinden yararlananlar arasındaki yıllık müşteri memnuniyeti seviyesinin artırılması; kurtarma faaliyetlerinin maliyetinin ve zaman sürecinin azaltılması			
Performans Ölçüsü	Bireysel ve kamusal kurtarma faaliyetlerinden yararlananların memnuniyet yüzdesi; Kurtarma faaliyetlerinin maliyetinin ve zaman sürecinin azaltılması yüzdesi	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
		3,266,582	6,666,085	1,815,287
Program	Kurtarma			

Tablo 28: Stratejik Amaç 6'ya Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 6 Hizmet	Yasal sınırlar içerisinde yapılacak ticaret, seyahat ve göçmenlik faaliyeti yardımıyla topluma daha kaliteli hizmet sunumu.			
Stratejik Hedef 6.1	Yurtdaşığa kabul edilenlere, millet anlayışının, ayrıcalıkların ve sorumlulukların benimsetilmesi.			
Stratejik Hedef 6.2	İnsanların temel değerlerine saygılı göçmenlik hizmetlerinin sunumu.			
Stratejik Hedef 6.3	Esaslı göçmenlik ve mülteci programları ile Birleşik Devletlere olan bağlılığın desteklenmesi.			
Stratejik Hedef 6.4	Kanuni sınırlar içerisinde yük ve insan taşımacılığı faaliyetlerindeki etkinliğin artırılması			
Performans Hedefi	Sığınma ve mülteci başvurularına zamanında, hatasız, tutarlı ve profesyonellik çerçevesinde karar vermek ve uygun olmayanların ülkeye girişinin engellenmesi			
Performans Ölçüsü 1	Bir mali yıl içerisinde ABD tarafından; zamanında, hatasız, tutarlı ve profesyonellik çerçevesinde karar verilen mülteci başvuruları	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
Performans Ölçüsü 2	Alındının 60 gün içerisinde tamamlanma durumları ile sığınma düzenlemelerinin yüzde 75 inin tamamlanması	133,000	139,000	142,000
Program	Sığınma ve mülteci hizmetleri			

Tablo 29: Stratejik Amaç 7'ye Göre Performans Hedef ve Göstergesi

STRATEJİK AMAÇ 7 Organizasyonel Mükemmeliyet	Önemli kaynaklarımıza ve insanlarımıza değer vermek. Daha verimli, etkin ve operasyonel sinerjinin gerçekleştirilebilmesi için, ortak kimlik, yenilik, karşılıklı saygı ve hesap verilebilirliği esas alan bir kültür yapısı oluşturmak.			
Stratejik Hedef 7.1	Gizliliği ve güvenliği sağlamak için, veri bütünlüğünün korunması			
Stratejik Hedef 7.2	Kurumun verimliliğinin ve etkinliğinin geliştirilmesi çerçevesinde eskiden devam eden faaliyetlerin bütünleştirilmesi.			
Stratejik Hedef 7.3	Makul maliyetler çerçevesinde optimal hizmet sunumunun sağlanması için gelişim, rekabet, başarılı yönetişimin sağlanması.			
Stratejik Hedef 7.4	Vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerle kurumun verimli ve etkin çalışmasının sağlanması			
Stratejik Hedef 7.5	E- devletin modernleştirilmesi ve diğer faaliyetlerle bütünleştirilmesi öncülük yapılması.			
Stratejik Hedef 7.6	Performansı artırmak için, stratejik planlama, bütçeleme ve değerlendirme sürecinin bütünleştirilmesi.			
Stratejik Hedef 7.7	Kurumun misyonunu desteklemeye yönelik müşteri hizmetlerinin geliştirilmesi.			
Performans Hedefi	Sosyal bilimler, yabancı diller ve mühendisliği içeren ülke güvenliği ile ilgili akademik alanda çalışan Amerikalı öğrencilerin sayısının artırılması.			
Performans Ölçüsü	Üniversite merkezlerinde desteklenen öğrenci ve kişi sayısı	2004 Kaynak İhtiyacı(\$)	2005 Kaynak İhtiyacı(\$)	2006 Tahmin(\$)
		23,015	72,786	65,975
Program	Üniversite ve burs programları			

2.3. ABD İç Güvenlik Bakanlığı 2006 Yılı Performans Raporu

ABD İç Güvenlik Bakanlığı tarafından 2006 yılında 118 performans göstergesi belirlenmiştir. 2006 mali yılı boyunca performans ölçüleri % 81 oranında amaçlarına ulaşmıştır.

Federal Muhasebe Standartlarına göre hazırlanan kurum bilançosu, performans raporu içerisinde yer almaktadır. Bilanço analizi, bağımsız denetim şirketi KPMG LLP tarafından gerçekleştirilmiştir. Yapılan denetim faaliyeti, finansal yönetimin geliştirilmesine, tahsis edilen kaynakların değerlendirilmesi için faydalı olan güvenilir ve doğru bilgiler üretilmesine katkıda bulunur. Bağımsız denetçiler tarafından yapılan incelemeler;

- Mali yönetim eksikliklerini,
- Mali raporları,
- Mali sistemlerin güvenliğini,
- Mali dengeyi,
- Mal varlığı, araç ve gereçleri,
- Bütçe hesaplarını, kapsamaktadır.

Bağımsız denetim ile kurumun aktif, pasif (Borç+Öz Sermaye), gelirler, emanetler ve bütçe kaynakları önceki yıllara incelenmiş ve değişimler ortaya konmuştur.

Diğer taraftan bağımsız denetçiler tarafından iç kontrollerin, sistemlerin ve mevzuata uygunluğun incelemesi de yapılmış, sonuçlar ortaya konmuştur.

Yapılan incelemeler sonucunda kurum yöneticisi, tespit edilen zayıflıklar doğrultusunda faaliyetlerin verimli ve etkinliği, mali raporların güvenilirliği, kanunlara ve düzenlemelere uyma konusunda güvence vermektedir.

Performans Bilgisi:

Performans bilgisi, 2006 mali yılı boyunca yedi adet stratejik amacın performansı hakkında bilgi sunmaktadır. 2006 yılı için 118 adet performans göstergesi belirlenmiştir. Burada, tespit edilen sonuçlara neden ulaşılamadığı da raporlanmaktadır. Ayrıca her bir performans ölçüsü için,

- Hangi kurumu ve faaliyeti ilgilendirdiği,
- Kapsamı,
- Bilgi kaynağı,
- Bilgi toplama metodu,
- Güvenilirliği,
- Bilgilerin doğrulanması, gibi unsurları içeren tablolar düzenlenmektedir.

Yapılan performans ölçümleri sonucunda, her performans hedefi ve göstergesi bazında performans raporu ortaya konmaktadır. Bu raporda,

- Performans hedefi ve göstergesi,
- Amaçlar ve gerçekleşme durumları,
- Performans göstergesinin tanımlanması,
- Öngörülen sonuca ulaşılamama sebebi,
- Öneriler, gibi unsurlara yer verilmektedir.

Performans hedefi ve göstergesi için düzenlenen performans raporu örnekleri tablo 30'de gösterilmektedir.

Tablo 30: Performans Hedefi Ve Göstergesi İçin Düzenlenen Performans Raporu

Performans Hedefi	Akredite edilmiş resmi uygulama eğitim programları ve sertifikalandırılmış kanun uygulama eğitmenleri yardımıyla, uygulama standartlarına dayalı yöntemlerin oluşturulması		
Performans Ölçüsü	Sertifikalı eğitilmiş yöneticilerin sayısı		
Mali yıl	2005 Gerçekleşme	2006 Tahmin	2006 Sonuç
Hedefler	% 98,6	% 99,2	% 78,9
Tanımlama	Ülke güvenliğini sağlamaya yönelik kanuni düzenlemelerin uzmanlar tarafından hazırlanması		
Elde edilen sonuçların açıklanması	Hedefe ulaşılammıştır.(Neden ulaşamadığına yönelik açıklamalar yer verilmektedir.)		
Öneri	Bundan sonraki yıllarda söz konusu hedefe yönelik olarak öneriler belirlenmektedir.		
Performans Hedefi	Bireysel ve kamusal kurtarma faaliyetlerinden yararlananlar arasındaki yıllık müşteri memnuniyeti seviyesinin artırılması; kurtarma faaliyetlerinin maliyetinin ve zaman sürecinin azaltılması		
Performans Ölçüsü	Bireysel ve kamusal kurtarma faaliyetlerinden yararlananların memnuniyet yüzdesi; Kurtarma faaliyetlerinin maliyetinin ve zaman sürecinin azaltılması yüzdesi		
Mali yıl	2005 Gerçekleşme	2006 Tahmin	2006 Sonuç
Hedefler	% 93	% 90	% 91
Tanımlama	Felaketler ve buna benzer diğer durumlardan etkilenen insanların, kurtarma faaliyetlerine ilişkin memnuniyet durumunu ortaya koymaktadır.		
Elde edilen sonuçların açıklanması	Hedefe ulaşılmıştır.		

Performans Değerlendirmesi:

Performans değerlendirmesinde, kurumun güçlü ve zayıf noktaları ile daha verimli çalışması için yapılması gerekenler ele alınmaktadır. Burada dört unsur üzerinden hareket edilmektedir:

- Amaç
- Planlama
- Yönetim

- Hesap Verilebilirlik

Yapılan değerlendirmenin ardından faaliyetler;

- Verimli,
- Kısmen verimli,
- Yeterli ,
- Yetersiz,
- Sonuçlar ispat edilmemiş, şeklinde ifade edilmektedir.

Faaliyetlere ilişkin değerlendirme örnekleri tablo 31-34'te gösterilmektedir.

Tablo 31: Yeterli Derecelendirmesi rneği

Faaliyet Adı	Değerlendirmeyi Yapan	Yıl	Derecelendirme
lke Güvenliği Faaliyet Merkezi	Bütçe Yönetim Ofisi (OMB)	2006	Yeterli
zet Bulgular	Söz konusu derece, bir faaliyet için gerekli olan amaçlar, daha iyi sonuçlar için amaçlar, hesap verilebilirliğin geliştirilmesi veya yönetim faaliyetlerinin geliştirilmesini açıklar. lke güvenliği faaliyet merkezi, anlamlı yıllık veya uzun dönemli performans amaçları oluşturmuştur. Faaliyetler yeterli olmakla birlikte, verimliliğin artırılması gerekmektedir.		
neriler	lke güvenliği Faaliyet Merkezi, faaliyetlerin geliştirilmesi yönünde oluşturulan performans amaç ve hedeflerini daha katılımcı hazırlamalı ve i kontrolde etkin olmalıdır.		

Tablo 32: Verimli Derecelendirmesi Örneği

Faaliyet Adı	Değerlendirmeyi Yapan	Yıl	Derecelendirme
Sınır Güvenliği Denetimleri	Bütçe Yönetim Ofisi (OMB)	2006	Verimli
Özet Bulgular	Söz konusu derece, bir faaliyet için ulaşılmaması gereken en üst derecedir. Sınır güvenliği denetimleri verimli bir şekilde gerçekleştirilmiştir.		
Öneriler	Söz konusu faaliyetin gelecek yıllarda da verimli bir şekilde yürütülmesi için benzer süreçler izlenmelidir.		

Tablo 33: Kısmen Verimli Derecelendirmesi Örneği

Faaliyet Adı	Değerlendirmeyi Yapan	Yıl	Derecelendirme
İlk Yardım Hazırlıkları	Bütçe Yönetim Ofisi (OMB)	2006	Kısmen Verimli
Özet Bulgular	Faaliyetin verimliliğinin geliştirilmeye ihtiyacı bulunmaktadır.		
Öneriler	Faaliyete ilişkin performans ölçüleri gözden geçirilmelidir.		

Tablo 34: Sonuçlar İspat Edilmemiş Derecelendirmesi Örneği

Faaliyet Adı	Değerlendirmeyi Yapan	Yıl	Derecelendirme
Otomasyon Modernizasyon Programı	Bütçe Yönetim Ofisi (OMB)	2006	Sonuçlar ispat edilmemiş
Özet Bulgular	Faaliyet sonuçlarını göstermek için programlar yeterli performans ölçümüne ve bilgisine sahip değildir.		
Öneriler	Performans ölçümlerinin neden etkili sonuç vermediği araştırılmalı, performans bilgi sistemi gözden geçirilmelidir.		

3. HUDUT ve SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ PİLOT UYGULAMA ÖRNEĞİ⁴¹

Performans esaslı bütçeleme konusunda sekiz kurumda yürütülen pilot çalışmaların temel amacı, sistemin öğrenilmesi, edinilen tecrübelerle yol gösterici olması ve çalışmaların tüm kurumlara yaygınlaştırılmasıdır.

Sekiz kurumda yürütülen pilot uygulamalar gözden geçirildiğinde, en fazla gelişme kaydedilmiş olanı Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'dür. Bu yüzden performans esaslı bütçelemenin Türkiye uygulamasını görmek açısından çalışmamızda, Hudut Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot uygulaması seçilmiştir. Pilot çalışma anlatılırken kuruma ilişkin bilgiler özet olarak verilecektir.

3.1. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 Stratejik Planı

Misyon:

Ülkemiz ve dünya sağlığının korunmasına katkıda bulunmak amacıyla, uluslar arası anlaşmalardan kaynaklanan yetki ve gelirleri kullanarak, Türk boğazları ile hudut ve sahillerde sağlık denetimleri yapmak, uluslar arası geçerliliği olan sertifikaları düzenlemek ve küresel yayılım gösteren bulaşıcı ve salgın hastalıkların ülkemize girmesini ve çıkmasını önlemektir.

Vizyon:

Uluslar arası temasın olduğu yerlerde, esnek yapılanma ve kalite anlayışına sahip, uluslar arası normlarda etkin sağlık denetimi yapan, sağlık hizmeti veren ve norm belirleyen şeffaf, saygın bir otorite olmak.

İlkeler:

- Uluslar arası normlarda eksiksiz sağlık denetimi
- Yönetimde katılımcılık ve şeffaflık
- Hizmet ve faaliyetlerimizde yüksek kalite

⁴¹ www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/Performans.html

- Değişime ve gelişime açıklık
- Müşteri odaklılık
- Güvenilirlik

Kurum İçi ve Kurum Dışı Analiz (SWOT Analizi):

Kurumun güçlü ve zayıf yönleri, sahip olduğu fırsatlar ve tehditleri belirlemeye yönelik olarak kurumun iç ve dış analizi tablo 35 ve 36 'te gösterildiği gibidir.

Tablo 35: Güçlü ve Zayıf Yönler

GÜÇLÜ YÖNLER	ZAYIF YÖNLER
<ul style="list-style-type: none"> • Ulusal ve uluslararası geçerliliği olan belge veriyor olması • Uluslararası hizmet veriyor olması • Uluslararası mevzuata dayalı bir kurum olması • Sağlık denetimleri yapıyor olması • Katma bütçeli ve gelirleri giderlerini karşılayan bir kurum olması • Bilgisayar sisteminin yaygınlaştırılmış olması • İstatistiki verilere sahip olması • Nitelikli personelinin olması • Sınırlı ve belirgin hizmet alanı olması • Toplam personel sayısının az olması 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurum personelinin yabancı dil ve hizmet içi eğitim eksikliği • Kurum personelinin ücret, sosyal hak ve çalışma koşullarının yetersizliği • Yetki devrinin tam olarak yapılmaması • Birimler arası ve birimler dışı iletişim ile tanıtım ve koordinasyon yetersizliği • Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin fazlalığı • Amatör ve özel yatlar ile diğer gemilere yapılan işlemlerde farklılıklar olması • Gemi adamları işlemlerinin uzun sürmesi • Mevzuat ve teşkilat kanunu eksiklikleri

Tablo 36: Fırsat ve Tehditler

FIRSATLAR	TEHDİTLER
<ul style="list-style-type: none"> • Kamu Reformu Yasası • Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu • Personel Reformu • Sağlık alanında yeni tedavi ve koruyucu önlemler • Denizcilik sektörünün parlamentoda temsil edilmesi • Değişen uluslararası normlar • Sağlık bilincinin gelişmesi • Türk Boğazları • Global olarak gelişen ulaştırma ve turizm sektörü • Bilgi akış sisteminin gelişmesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Denizcilik sektöründeki rekabet • Salgın hastalıklar • Bir bulaşıcı hastalığın ülkemize girme ihtimali • Denizcilik sektörünün gücü • Gelirlerde azalma ihtimali

Stratejik Amaç ve Hedefler:

Uzun vadede gerçekleştirilmesi düşünülen stratejik amaç ve hedefler tablo 37’de gösterildiği gibidir.

3.2. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nün 2005 Yılı Performans Programı

Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedefler:

Uzun vadeli olarak belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin yıllık bazda öncelik sıralaması tablo 38’de gösterildiği gibidir.

Tablo 37: Stratejik Amaç ve Hedefler

<u>Stratejik Amaç I</u>	<u>Stratejik Amaç II</u>	<u>Stratejik Amaç III</u>	<u>Stratejik Amaç IV</u>	<u>Stratejik Amaç V</u>
Uluslar arası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerinin standartlara uygun, etkin ve eksiksiz olarak yerine getirmek	Yurtdışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan korunmasını sağlamak	Genel müdürlüğümüzce verilen uluslar arası geçerliliği olan belgelerin standartlara uygun olarak düzenlenmesini sağlamak	Ödeme sisteminin kolaylaştırılmasını da dikkate alarak gelirleri tam olarak tahsil etmek	Örgütsel etkinliği artırmak
<u>Stratejik hedefler</u>	<u>Stratejik hedefler</u>	<u>Stratejik hedefler</u>	<u>Stratejik hedefler</u>	<u>Stratejik hedefler</u>
<p>I.1. Bütün limanlarımıza gelen gemilerde yapılan pratika⁴² işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99 oranına çıkartılacaktır.</p> <p>I.2. Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan sağlık denetimi ve patenta⁴³ işlemlerinin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.</p> <p>I.3. Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılmam oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5 e indirilecektir.</p> <p>I.4. 2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında risk analizleri sonucunda riskli ülkelere gelen her araç ve</p>	<p>II.1. 2009 yılı sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.</p> <p>II.2. 2006 yılından itibaren seyahat sağlığı merkezlerinden hizmet alanların hali hazırda ülkemizde aşı ve ilacın temin edilmeyen uluslar arası yayılım gösteren bulaşıcı hastalıklardan korunması sağlanacaktır.</p>	<p>III.1. 2009 yılı sonuna kadar uluslar arası nitelikli belgelerin standart prosedürlere uygun olarak verilmesi sağlanacaktır.</p>	<p>IV.1. 2009 yılı sonuna kadar tahsilatların tamamı bankalar aracılığıyla yapılacaktır.</p> <p>IV.2. 2006 yılı sonuna kadar takip ve yerinde denetim sistemi kurularak gelir kayıplarının önlenmesi sağlanacaktır.</p>	<p>V.1. Uluslar arası kalite ödülüne başvuru yapacak hale gelmek üzere 2009 yılı sonuna kadar toplam kalite uygulamalarına yönelik olarak hazırlık çalışmaları bitirilecektir.</p> <p>V.2. Örgütsel etkinliği arttırmak için gerekli yönetsel ve hukuki düzenlemeler 2006 yılı sonuna kadar yapılacaktır.</p>

⁴² Pratika: Yabancı bir ülke limanından gelen gemilerin Türk karasularına, limanlarına girmelerinde ve kara ile temas etmelerinde herhangi bir sakınca olmadığını belirleme ve gerekli izin verilmesi işlemidir.

⁴³ Patenta: Geminin mevcut mürettebatının, taşıdığı yolcuların ve hareket limanının sağlık durumlarını gösteren, gemide bulaşıcı ve salgın hastalık olmadığını bildiren, geminin uğradığı limanlarda uygulanan sağlık tedbirleriyle ilgili bilgileri kapsayan ve limandan ayrılmasında sağlık yönünden sakınca olmadığını gösteren belgedir.

kişilerin denetimi % 99 oranında yapılacaktır.				
--	--	--	--	--

Tablo 38: Stratejik Amaç ve Hedeflerin Önceliklendirilmesi

<u>Stratejik Amaç I</u> Uluslar arası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerinin standartlara uygun, etkin ve eksiksiz olarak yerine getirmek	<u>Stratejik Amaç II</u> Yurtdışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan korunmasını sağlamak	<u>Stratejik Amaç III</u> Genel müdürlüğümüzce verilen uluslar arası geçerliliği olan belgelerin standartlara uygun olarak düzenlenmesini sağlamak	<u>Stratejik Amaç IV</u> Ödeme sisteminin kolaylaştırılmasını da dikkate alarak gelirleri tam olarak tahsil etmek	<u>Stratejik Amaç V</u> Örgütsel etkinliği artırmak
<p><u>Stratejik hedefler</u></p> <p>I.1. Bütün limanlarımıza gelen gemilerde yapılan pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99 oranına çıkartılacaktır.</p> <p>I.2. Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılmam oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5 e indirilecektir.</p> <p>I.3. 2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında risk analizleri sonucunda riskli ülkelere gelen her araç ve kişilerin denetimi % 99 oranında yapılacaktır.</p>	<p><u>Stratejik hedefler</u></p> <p>II.1. 2009 yılı sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.</p> <p>II.2. 2006 yılından itibaren seyahat sağlığı merkezlerinden hizmet alanların hali hazırda ülkemizde aşı ve ilacın temin edilmeyen uluslar arası yayılım gösteren bulaşıcı hastalıklardan korunması sağlanacaktır.</p>	<p><u>Stratejik hedefler</u></p> <p>III.1. 2009 yılı sonuna kadar uluslar arası nitelikli belgelerin standart prosedürlere uygun olarak verilmesi sağlanacaktır.</p>	<p><u>Stratejik hedefler</u></p> <p>IV.1. 2009 yılı sonuna kadar tahsilatların tamamı bankalar aracılığıyla yapılacaktır.</p> <p>IV.2. 2006 yılı sonuna kadar takip ve yerinde denetim sistemi kurularak gelir kayıplarının önlenmesi sağlanacaktır.</p>	<p><u>Stratejik hedefler</u></p> <p>V.1. Uluslar arası kalite ödülüne başvuru yapacak hale gelmek üzere 2009 yılı sonuna kadar toplam kalite uygulamalarına yönelik olarak hazırlık çalışmaları bitirilecektir.</p> <p>V.2. Örgütsel etkinliği arttırmak için gerekli yönetsel ve hukuki düzenlemeler 2006 yılı sonuna kadar yapılacaktır.</p>

--	--	--	--	--

Performans Hedefleri ve Göstergeleri:

Yukarıda belirtilen öncelikli stratejik amaç ve hedeflerle ilgili olarak yıllık bazda belirlenen performans hedefleri ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik ihtiyaç duyulan kaynak miktarları ve performans göstergeleri tablo 39’da gösterilmektedir.

Tablo 39: Performans Hedeflerine İlişkin Göstergeler

PERFORMANS HEDEFLERİ		2005 Teklif Edilen Kaynak İhtiyacı	2006 Tahmin (YTL)	2007 Tahmin (YTL)
Stratejik Hedef I.1	Bütün limanlarımıza gelen gemilerde yapılan pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99 oranına çıkartılacaktır.			
Performans Hedefi I.1.1	Pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2005 yılında % 61 e çıkarılacaktır.	9.850.378 % 18,9	8.310.880 % 11,3	8.490.181 % 33,7
Performans Göstergeleri	Toplam serbest pratika sayısı	50.000	51.500	53.000
	Standartlara uygun serbest pratika sayısı	30.500	41.200	47.700
	Standartlara uygun yapılan serbest pratikaların oranı	%61	%80	%90
	Serbest pratika başına maliyet(YTL)	76,05	95,06	84,50
	Deniz yolu ile giren bulaşıcı hastalık	Veri Yok		
	Serbest gemiye ulaşma süresi	Veri Yok		
	Serbest pratika faaliyetinden memnuniyet oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef I.2	Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılmama oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5 e indirilecektir.			
Performans Hedefi I.2.1	Pratika yapılamama oranı 2005 yılında % 27 düşürülecektir.	29.538.030 % 56,6	53.615.832 % 73,1	4.194.629 % 16,7

Performans Göstergeleri	Türk boğazlarından geçiş yapan gemi sayısı	55.000	55.000	55.000
	Türk boğazlarından transit geçip Türk limanlarına uğramayan gemi sayısı	28.500	30.000	30.000
	Transit pratika sayısı	15.000	27.000	28.500
	Boğazlardan transit geçiş yapan gemilerden pratika yapılanların oranı	%53	%90	%95
	Transit pratika başına maliyet (YTL)	121,96	121,96	121,96
	Transit pratika yapılıp da tespit edilen bulaşıcı hastalıklı gemi sayısı	Veri Yok		
	Transit gemi kaynaklı bulaşıcı hastalık vaka sayısı	Veri Yok		
	Transit gemiye ulaşma zamanı	Veri Yok		
	Acente memnuniyet anketi	Veri Yok		
Stratejik Hedef I.3	2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında risk analizleri sonucunda riskli ülkelerden gelen her araç ve kişilerin denetimi % 99 oranında yapılacaktır.			
Performans Hedefi I.3.1	2005 yılında 194.180 uçak kontrol, kara sağlığı ve poliklinik hizmetleri verilecektir.	5.283.427 % 10,1	4.478.563 % 6,1	4.569.470 % 18,1
Performans Göstergeleri	Deklarasyon sayısı	Veri Yok		
	Poliklinik hizmeti verilen kişi sayısı	Veri Yok		
	Uçak kontrol, kara sağlığı ve poliklinik hizmetleri sayısı	194.180	210.000	220.000
	İşlem başına birim maliyet	10,82	10,89	10,81
	Uçak yada kara yolu ile girişi tespit edilen bulaşıcı hastalık vaka sayısı	Veri Yok		
	Riskli ülkelerden gelen yolcular ve araçlardan kontrol edilenlerin toplam gelenlere oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef II.1	2009 yılı sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.			
Performans Hedefi II.1.1	2005 yılında 10.000 seyahat sağlığı hizmeti verilecektir.	671.588 % 1,3	943.515 % 1,3	1.677.171 % 6,7

Performans Göstergeleri	Yurt dışına seyahat eden kişi sayısı	Veri Yok		
	Verilen seyahat sağlığı hizmeti sayısı	10.000	14.000	20.000
	Yurt dışına seyahat eden kişilerden seyahat sağlığı hizmeti alanların oranı	Veri Yok		
	Verilen seyahat sağlığı başına birim maliyet (YTL)	36,68	36,68	36,68
	Yurt dışına seyahat edenlerden bulaşıcı hastalıklara yakalanan kişi sayısı	Veri Yok		
	Seyahat sağlığı hizmeti alanların memnuniyet oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef II.2	2006 yılından itibaren seyahat sağlığı merkezlerinden hizmet alanların hali hazırda ülkemizde aşı ve ilacın temin edilmeyen uluslar arası yayılım gösteren bulaşıcı hastalıklardan korunması sağlanacaktır.			
Performans Hedefi II.2.1	2005 yılında 14.500 adet ilaç alınacaktır.	677.410 % 1,3	673.059 % 0,9	767.571 % 3,0
Performans Göstergeleri	Yurt dışına seyahat eden kişi sayısı	Veri Yok		
	Verilen ilaç ve aşı sayısı	14.500	20.400	28.980
	Yurt dışına seyahat eden kişilerden ilaç alanların oranı	Veri Yok		
	İlaç ve aşının birim maliyet (YTL)	25,70	22,71	19,24
	Yurt dışına seyahat edenlerden bulaşıcı hastalıklara yakalanan kişi sayısı	Veri Yok		
	İlaç sağlanmasının birim maliyeti (YTL)	Veri Yok		
	Seyahat sağlığı hizmeti alanların memnuniyet oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef III.1	2009 yılı sonuna kadar uluslar arası nitelikli belgelerin standart prosedürlere uygun olarak verilmesi sağlanacaktır.			
Performans Hedefi III.1.1	2005 yılında uluslar arası nitelikli belgelerin % 50 si standart prosedürlere uygun olarak verilecektir.	4.064.220 % 7,8	3.314.782 % 4,5	3.150.701 % 12,5
Performans Göstergeleri	Verilen belge sayısı	117.000	110.000	100.000
	Standartlara uygun verilen belge sayısı	58.500	66.000	70.000
	Standartlara uygun verilen belgelerin oranı	% 50	% 60	% 70

	Verilen belge başına birim maliyet (YTL)	17,43	17,05	17,11
	Verilen belge yüzünden T.C. bayraklı gemilerin yurt dışında tutulma sayısı	Veri Yok		
	Belge alanların hizmetten memnuniyet oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef IV.1	2009 yılı sonuna kadar tahsilatların tamamı bankalar aracılığıyla yapılacaktır.			
Performans Hedefi IV.1.1	2005 yılında tahsilatın % 70 i banka aracılığıyla yapılacaktır.	1.688.316 % 3,2	1.380.511 % 1,9	1.393.055 % 5,5
Performans Göstergeleri	Tahsilat işlem sayısı	100.000	100.000	100.000
	Banka aracılığıyla yapılan tahsilat sayısı	70.000	80.000	90.000
	Gelir Tahsilatı (YTL)	65.000.000		
	Banka aracılığıyla yapılan tahsilat oranı	% 70	% 80	% 90
	Tahsilat işlemi başına birim maliyet (YTL)	4,97	4,97	4,97
	Tahakkuk etmiş gelirin tahsilat oranı	%99		
	Tahsilat işlemlerinden memnuniyet oranı	Veri Yok		
Stratejik Hedef IV.2	2006 yılı sonuna kadar takip ve yerinde denetim sistemi kurularak gelir kayıplarının önlenmesi sağlanacaktır.			
Performans Hedefi IV.2.1	2005 yılında 78.500 gelir kontrol işlemi yapılacaktır.	294.851 % 0,6	247.229 % 0,3	251.159 % 1,0
Performans Göstergeleri	Gelir tahsilatı	65.000.000		
	Gelir kontrol işlem sayısı	78.500	81.500	83.000
	Gelir kontrol işlemi başına birim maliyet	1,23	1,23	1,23
	Tahakkuk ettirilen gelir miktarı	Veri Yok		
	Tespit edilen kaçak gemi sayısı	Veri Yok		
Stratejik Hedef V.1	Uluslar arası kalite ödülüne başvuru yapacak hale gelmek üzere 2009 yılı sonuna kadar toplam kalite uygulamalarına yönelik olarak hazırlık çalışmaları bitirilecektir.			
Performans Hedefi V.1.1	2005 yılında 210 gün toplam kalite yönetimi eğiticilerin eğitimi verilecektir.	83.780 % 0,2	378.647 % 0,5	688.172 % 2,7
Performans Göstergeleri	Personel sayısı	497	497	497
	Verilecek eğitim-gün sayısı	210	560	1.600

	Personel eğitim-gün sayısı	0,4	1,1	3,2
	Eğitim-gün başına birim maliyet (YTL)	298	298	298
	Kurulan kalite çemberi sayısı	4		
	Verilen eğitimlerde memnuniyet düzeyi	% 60		

Yürütülecek Faaliyet ve Projeler:

2005 yılı içerisinde Hudutlar ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmesi düşünülen faaliyet ve projeler tablo 40'da gösterilmektedir.

Tablo 40: 2005 Yılı Faaliyet ve Projeleri

FAALİYET/ PROJELER		2005 Teklif Edilen Kaynak İhtiyacı	2006 Tahmin (YTL)	2007 Tahmin (YTL)
FAALİYETLER		24.029.500	22.308.066	23.361.918
Faaliyet 1	Serbest pratika faaliyeti	3.802.484 % 7,3	3.916.559 % 5,3	4.030.633 % 19,0
Faaliyet 2	Transit pratika faaliyeti	1.829.434 % 3,5	3.292.981 % 4,5	3.475.924 % 13,8
Faaliyet 3	Uçak kontrol ve poliklinik hizmetleri	1.098.566 % 2,1	1.188.067 % 1,6	1.244.641 % 4,9
Faaliyet 4	Kara sağlık ve poliklinik hizmetleri	1.001.815 % 1,9	1.098.632 % 1,5	1.132.965 % 4,5
Faaliyet 5	Seyahat sağlığı hizmetleri	739.479 % 1,4	1.196.856 % 1,6	2.025.024 % 8,0
Faaliyet 6	Belgelendirme işlemleri	1.974.110 % 3,8	1.875.520 %2,6	1.711.439 % 6,8
Faaliyet 7	Tahsilat işlemleri	496.841 %1,0	496.841 %0,7	496.841 % 2,0
Faaliyet 8	Gelir kontrol işlemleri	96.272 % 0,2	99.951 % 0,1	101.791 % 0,4
Faaliyet 9	Genel yönetim hizmetleri	285.000 % 0,5	285.000 % 0,4	285.000 % 1,1

Faaliyet 10	Sivil savunma hizmetleri	38.000 % 0,1	38.000 % 0,1	38.000 % 0,2
Faaliyet 11	İdari ve mali hizmetler	11.189.500 % 21,5	7.341.660 % 10,0	7.341.660 % 29,2
Faaliyet 12	Personel ne eğitim hizmetleri	475.500 % 0,9	475.500 % 0,6	475.500 % 1,9
Faaliyet 13	Takibat ve hukuk işleri	618.500 % 1,2	618.500 % 0,8	618.500 2,5
Faaliyet 14	Karantina yönetim hizmetleri	384.000 % 0,7	384.000 % 0,5	384.000 %1,5
PROJELER		28.122.500	51.034.953	1.820.193
Proje 1	Tele sağlık projesi	170.000 % 0,3		
Proje 2	Otomasyon projesi	1.200.000 % 2,3	1.258.286 % 1,7	1.344.000 % 5,3
Proje 3	Sağlık denetleme hizmet motorbotu alımı, deniz ambulansı ve deniz acil yardım botu alımı projesi	15.100.000 % 29,0	40.900.000 % 55,8	
Proje 4	Motorbot büyük onarımı projesi	9.560.000 % 18,3	5.440.000 % 7,4	
Proje 5	Sağlık pratikası ve deniz ambulansı hizmet satın alınması projesi	2.030.000 % 3,9	3.270.000 % 4,5	
Proje 6	Toplam kalite yönetimi projesi	62.500 % 0,1	166.668 % 0,2	476.193 % 1,9
TOPLAM		52.152.000	73.343.020	25.182.111

3.3. 2005 Yılı Performans Raporu

Bütçe Uygulama Sonuçları:

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü özel bütçeli bir kuruluş olup kendi gelirleriyle kendi harcamalarını karşılamaktadır. Genel Müdürlük Türk limanları arasında seyreden, yabancı ülke limanlarından Türk limanlarına gelen, Türk limanlarından yabancı ülke limanlarına giden veya boğazlardan transit geçen gemilerden, her net tonu üzerinden sağlık resmi adı altında gelir toplamaktadır.

Hudutlar Sahiller Genel Müdürlüğü, 2003 yılında 56.475.000 YTL, 2004 yılında bir önceki yıla göre %6,6 lık bir artışla 60.185.042 YTL ve 2005 yılında da %12,6'lık bir artışla 67.764.861 YTL gelir toplamıştır.

Bütçe konusundaki gelişmeler ise özetle şu şekildedir: 2004 yılında 6.773.540 YTL bütçe tahsis edilmesine karşın %84,6'lık bir sapmayla yıl sonunda 12.504.977 YTL harcama gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında performans esaslı bütçeye geçişle birlikte daha isabetli olacağı düşünülen bir tahminle 52.152.000 YTL bütçe tahsis edilmiş fakat yıl sonunda gerçekleşmenin bunun altında olduğu görülmüştür. 2005 yılında %38'lik bir sapmayla 32.317.080 YTL düzeyinde bir harcama gerçekleşmiştir.

Harcama birimleri itibariyle bütçe ödeneğinin dağılımına bakıldığında, bütçeden en büyük payı %75,3'lük payla İdari ve Mali İşler Dairesi alırken diğer birimlere %24,7'lik bir pay tahsis edilmiştir. Bu payın %21,9'u Karantina Dairesi Başkanlığına, %1,2'si Hukuk Müşavirliğine, %1'i Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığına, %0,6'sı Özel Kaleme ve %0,1'i Savunma Uzmanlığına aittir.

Performans Bilgileri:

2005 yılı içerisinde 14 adet faaliyet ve 6 adet proje yürütülmüştür. Bu çerçevede elde edilen performans sonuçları tablo 41'de gösterilmiştir.

Tablo 41: 2005 Yılı Performans Sonuçları

	Amaçlar, Hedefler Ve Tanımlar	2004 Gerçekleşme	2005 Hedef	2005 Gerçekleşme	Hedfeften sapma(%)
STRATEJİK AMAÇ I	Uluslar arası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerinin standartlara uygun, etkin ve eksiksiz olarak yerine getirmek	Veri Yok	44.671.835	22.627.070	49,35
STRATEJİK HEDEF I.1	Bütün limanlarımıza gelen gemilerde yapılan pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99 oranına çıkartılacaktır.	Veri Yok	9.850.378	12.051.668	-22,35

Performans Hedef I.1.1	Pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2005 yılında % 61 e çıkarılacaktır.	Veri Yok	9.850.378	12.051.668	-22,35
Performans Göstergeleri	Toplam serbest pratika sayısı	36.765	50.000	42.424	15,15
	Standartlara uygun serbest pratika sayısı	16.000	30.500	20.000	34,43
	Standartlara uygun yapılan serbest pratikaların oranı	% 44	% 61	% 47	% 22,72
	Serbest pratika başına maliyet(YTL)	Veri Yok	76,05	173	-127,48
	Deniz yolu ile giren bulaşıcı hastalık vaka sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Serbest gemiye ulaşma süresi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Serbest pratika faaliyetinden memnuniyet oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
STRATEJİK HEDEF I.2	Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılmama oranı 2009 yılı sonuna kadar % 5 e indirilecektir.	Veri Yok	29.538.030	3.142.538	89,36
Performans Hedefi I.2.1	Pratika yapılamama oranı 2005 yılında % 27 düşürülecektir.	Veri Yok	29.538.030	3.142.538	89,36
Performans Göstergeleri	Türk boğazlarından geçiş yapan gemi sayısı	50.141	55.000	50.244	8,65
	Türk boğazlarından transit geçip Türk limanlarına uğramayan gemi sayısı	24.600	28.500	28.297	0,71
	Transit pratika sayısı	11.174	15.000	17.180	-14,53
	Boğazlardan transit geçiş yapan gemilerden pratika yapılanların oranı	% 22	% 27	% 34	-25,37
	Transit pratika başına maliyet (YTL)	Veri Yok	121,96	122	-0,03
	Transit pratika yapıp da tespit edilen bulaşıcı hastalıklı gemi sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Transit gemi kaynaklı bulaşıcı hastalık vaka sayısı	0	0	0	
	Transit gemiye ulaşma zamanı	30	Veri Yok	27	
	Acente memnuniyet anketi	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
STRATEJİK HEDEF I.3	2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında risk analizleri sonucunda riskli ülkelerden gelen her araç ve kişilerin denetimi % 99 oranında yapılacaktır.	Veri Yok	5.283.427	7.432.864	-40,68

Performans Hedefi I.3.1	2005 yılında 194.180 uçak kontrol, kara sağlığı ve poliklinik hizmetleri verilecektir.	Veri Yok	5.283.427	7.432.864	-40,68
Performans Göstergeleri	Deklarasyon sayısı	155.586	Veri Yok	128.528	
	Poliklinik hizmeti verilen kişi sayısı	42.500	Veri Yok	50.005	
	Uçak kontrol, kara sağlığı ve poliklinik hizmetleri sayısı	Veri Yok	194.180	202.978	-4,53
	İşlem başına birim maliyet	Veri Yok	10,82	12	-10,91
	Uçak yada kara yolu ile girişi tespit edilen bulaşıcı hastalık vaka sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Riskli ülkelerden gelen yolcular ve araçlardan kontrol edilenlerin toplam gelenlere oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Hava alanlarından giriş yapan yolcu sayısı	Veri Yok		18.145.591	
	Hava alanlarından çıkış yapan yolcu sayısı	Veri Yok		18.333.728	
	Kara hudut kapılarından giriş yapan yolsu sayısı	Veri Yok		2.848.980	
	Kara hudut kapılarından çıkış yapan yolsu sayısı	Veri Yok		1.667.980	
STRATEJİK AMAÇ II	Yurtdışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan korunmasını sağlamak	Veri Yok	1.348.998	1.686.373	-25,01
STRATEJİK HEDEF II.1	2009 yılı sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.	Veri Yok	671.588	840.916	-25,21
Performans Hedefi II.1.1	2005 yılında 10.000 seyahat sağlığı hizmeti verilecektir.	Veri Yok	671.588	840.916	-25,21
Performans Göstergeleri	Yurt dışına seyahat eden kişi sayısı	536.802	Veri Yok	675.154	
	Verilen seyahat sağlığı hizmeti sayısı	5.426	10.000	6.906	30,94
	Yurt dışına seyahat eden kişilerden seyahat sağlığı hizmeti alanların oranı	0,0101	Veri Yok	0	
	Verilen seyahat sağlığı başına birim	Veri Yok	36,68	52	-41,77

	maliyet (YTL)				
	Yurt dışına seyahat edenlerden bulaşıcı hastalıklara yakalanan kişi sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Seyahat sağlığı hizmeti alanların memnuniyet oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
STRATEJİK HEDEF II.2	2006 yılından itibaren seyahat sağlığı merkezlerinden hizmet alanların hali hazırda ülkemizde aşı ve ilacın temin edilmeyen uluslar arası yayılım gösteren bulaşıcı hastalıklardan korunması sağlanacaktır.	Veri Yok	677.410	845.457	-24,81
Performans Hedefi II.2.1	2005 yılında 14.500 adet ilaç alınacaktır.	Veri Yok	677.410	845.457	-24,81
Performans Göstergeleri	Yurt dışına seyahat eden kişi sayısı	536.802	Veri Yok	675.145	
	Verilen ilaç ve aşı sayısı	Veri Yok	14.500	10.591	26,96
	Yurt dışına seyahat eden kişilerden ilaç alanların oranı	Veri Yok	Veri Yok	0	
	İlaç ve aşının birim maliyet (YTL)	Veri Yok	25,7	19	49,42
	Yurt dışına seyahat edenlerden bulaşıcı hastalıklara yakalanan kişi sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	İlaç sağlanmasının birim maliyeti (YTL)	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Seyahat sağlığı hizmeti alanların memnuniyet oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
STRATEJİK AMAÇ III	Genel müdürlüğümüzce verilen uluslar arası geçerliliği olan belgelerin standartlara uygun olarak düzenlenmesini sağlamak	Veri Yok	4.064220	5.344.709	-31,51
STRATEJİK HEDEF III.1	2009 yılı sonuna kadar uluslar arası nitelikli belgelerin standart prosedürlere uygun olarak verilmesi sağlanacaktır.	Veri Yok	4.064220	5.344.709	-31,51
Performans Hedefi III.1.1	2005 yılında uluslar arası nitelikli belgelerin % 50 si standart prosedürlere uygun olarak verilecektir.	Veri Yok	4.064220	5.344.709	-31,51

Performans Göstergeleri	Verilen belge sayısı	100.418	117.000	148.158	-26,63
	Standartlara uygun verilen belge sayısı	Veri Yok	58.500	Veri Yok	
	Standartlara uygun verilen belgelerin oranı	Veri Yok	%50	Veri Yok	
	Verilen belge başına birim maliyet (YTL)	Veri Yok	17,43	20	14,74
	Verilen belge yüzünden T.C. bayraklı gemilerin yurt dışında tutulma sayısı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
	Belge alanların hizmetten memnuniyet oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	
STRATEJİK AMAÇ IV	Ödeme sisteminin kolaylaştırılmasını da dikkate alarak gelirleri tam olarak tahsil etmek	Veri Yok	1.983.167	2.620.189	-32,12
STRATEJİK HEDEF IV.1	2009 yılı sonuna kadar tahsilatların tamamı bankalar aracılığıyla yapılacaktır.	Veri Yok	1.688.316	2.235.874	-32,49
Performans Hedefi IV.1.1	2005 yılında tahsilatın % 70 i banka aracılığıyla yapılacaktır.	Veri Yok	1.688.316	2.235.874	-32,49
Performans Göstergeleri	Tahsilat işlem sayısı	96.786	100.000	102.321	-2,32
	Banka aracılığıyla yapılan tahsilat sayısı	36.966	70.000	49.106	29,85
	Gelir Tahsilatı (YTL)		65.000.000	67.164.881	-4,25
	Banka aracılığıyla yapılan tahsilat oranı		%70	%48	31,44
	Tahsilat işlemi başına birim maliyet (YTL)	Veri Yok	4,97	6	-20,72
	Tahakkuk etmiş gelirin tahsilat oranı	Veri Yok	%99	1	-1,01
	Tahsilat işlemlerinden memnuniyet oranı	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok	Veri Yok
STRATEJİK HEDEF IV.2	2006 yılı sonuna kadar takip ve yerinde denetim sistemi kurularak gelir kayıplarının önlenmesi sağlanacaktır.	Veri Yok	294.851	383.315	-30,00
Performans Hedefi IV.2.1	2005 yılında 78.500 gelir kontrol işlemi yapılacaktır.	Veri Yok	294.851	383.315	-30,00
Performans Göstergeleri	Gelir tahsilatı		65.000.000	67.764.861	-4,25
	Gelir kontrol işlem sayısı	86.511	78.500	91.627	-16,72
	Gelir kontrol işlemi başına birim maliyet	Veri Yok	1,23	1	18,70

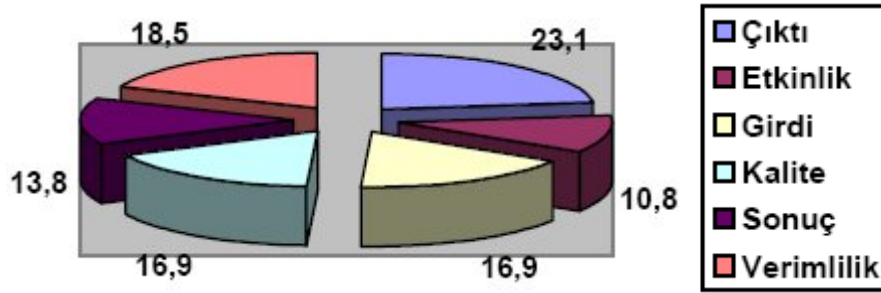
	Tahakkuk ettirilen gelir miktarı	995.000		550.000	
	Tespit edilen kaçak gemi sayısı	1.234	Veri Yok	976	
STRATEJİK AMAÇ V	Örgütsel etkinliği artırmak	Veri Yok	83.780	38.738	53,76
STRATEJİK HEDEF V.1	Uluslar arası kalite ödülüne başvuru yapacak hale gelmek üzere 2009 yılı sonuna kadar toplam kalite uygulamalarına yönelik olarak hazırlık çalışmaları bitirilecektir.	Veri Yok	83.780	38.738	53,76
Performans Hedefi V.1.1	2005 yılında 210 gün toplam kalite yönetimi eğitimcilerin eğitimi verilecektir.	Veri Yok	83.780	38.738	53,76
Performans Göstergeleri	Personel sayısı	Veri Yok	497	497	0,00
	Verilecek eğitim-gün sayısı	Veri Yok	210	0	100,00
	Personel eğitim-gün sayısı	Veri Yok	0,4	0	100,00
	Eğitim-gün başına birim maliyet (YTL)	Veri Yok	298	0	100,00
	Kurulan kalite çemberi sayısı	Veri Yok	4	0	100,00
	Verilen eğitimlerde memnuniyet düzeyi	Veri Yok	%60	Veri Yok	

Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi:

Genel Müdürlüğün performans sonuçlarını değerlendirebilmek için 2005 yılında 7 girdi, 14 çıktı, 8 sonuç, 11 verimlilik, 7 etkinlik ve 11 kalite olmak üzere 58 performans göstergesi tespit edilmiştir. 2006 yılı performans programı hazırlıklarında bu göstergelere 4 girdi, 1 çıktı, 1 sonuç ve 1 verimlilik göstergesi eklenmiştir.

Şekil 13'te görüleceği üzere performans göstergelerinin % 23,1'i çıktı, %18,5'i verimlilik, %16,9'u kalite, %16,9'u girdi, %13,8'i Sonuç ve %10,8'i etkinlikle ilgili göstergelerdir. Bu göstergelerin 2002 yılı verilerine ulaşamamış ve 2003 yılında yalnızca bir verinin sonucu elde edilmiş olmasına karşın 2004 yılında bu sayı önce 24'e 2005 yılında da 47'ye yükseltilebilmiştir. Ağırlıkla bu göstergeler girdi, çıktı ve verimlilik olmasına karşın sonuç göstergelerinin verilerinin toplanmasında bir gelişme görülmektedir.

Şekil 13: Kullanılan Gösterge Oranları



Kalite göstergeleri ile ilgili olarak anket hazırlama çalışmaları 2006 yılında da devam edecek olup, 2007 yılından itibaren öncelikle çalışan memnuniyeti ile başlayarak müşteri ve hizmet memnuniyeti anketleri uygulamalarının yapılması hedeflenmektedir.

Genel Müdürlükte performans sonuçlarını değerlendirmeye yönelik olarak bir performans bilgi sistemi bulunmamaktadır. Ancak 2006 yılında mevcut bilgi sistemi değerlendirilerek performans bilgi sistemi için bir alt yapı oluşturulacaktır.

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot çalışmasının stratejik planı, performans programı ve performans raporu ele alındıktan sonra, pilot çalışmanın PEB sistemi açısından olumlu ve olumsuz yönlerine aşağıdaki başlıkta yer verilmektedir.

3.4. Pilot Çalışmanın Değerlendirilmesi

PEB sisteminin işleyişi açısından Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot çalışması değerlendirildiğinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmaktadır:

- PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için üst yönetim tarafından gerekli desteğin verilip verilmediği hususu, ancak pilot çalışmaların tamamlanması ardından değerlendirilebilecektir. Çünkü kurum PEB sistemi konusunda pilot çalışmadır ve sistemin anlaşılabilmesine rehberlik etmektedir. Dolayısıyla PEB sisteminin işleyişi konusunda kurum yöneticileri ister istemez destek vermek zorunda kalmaktadır.

- Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, birim ve faaliyetleri itibariyle kapsamı çok geniş olmayan bir kurumdur. Bu durum avantaj olarak değerlendirilebilir çünkü kısa zamanda stratejik plan-performans esaslı bütçeleme bağlantısı kurulabilmiştir. Diğer pilot çalışmaların ise çoğu geniş kapsamlı olduğu için, sistemin daha hızlı kavranmasında ve yaygınlaştırılmasında sıkıntı yaşanabilecektir.
- Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü 2005-2009 stratejik planı, DPT tarafından hazırlanan Stratejik Planlama Klavuzuna göre hazırlanmıştır. Ancak planda

Stratejik amaç ve hedeflerin başarısını etkileyebilecek faktörlere, Performans ölçümü ve değerlendirmesinin nasıl yapılacağına ilişkin hususlara yer verilmemiştir.

- Uygulama içerisinde kamuoyuna bilgi sunumu ve kamu denetimi gibi hususlar yer almamaktadır.
- Performans programında stratejik amaç ve hedeflere uyumlu olarak, performans hedef ve göstergeleri ile bunların kaynak ihtiyacına yer verilmiştir. Performans programında, PEB sisteminin işleyişine ilişkin eksik bir husus bulunmamaktadır.
- Belirlenen stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedeflerinin güncellenmesini sağlayacak performans izleme sistemi kurulmamıştır.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesinde Mali Denetim raporları ile Performans Raporlarının kurum faaliyet raporu içerisinde yer alacağı belirtilmekle birlikte, 2005 yılı faaliyet raporu içerisinde mali denetim raporuna yer verilmemiştir. Bu durumda kurum yöneticilerinin kendilerine sağlanan kaynakları, bütçelerine ve mevzuata uygun bir şekilde kullanıp kullanmadıkları değerlendirilememektedir.

- Raporunda 2005 yılı faaliyet ve proje hedef-gerçekleşme durumlarına yer verilmektedir. Faaliyet ve projelerin çoğunluğunda hedefler tutturulamamış olmakla birlikte, bunların gerekçeleri rapor içerisinde açıklanmamaktadır. Bu durumda sistemin temel unsurlarından biri olan hesap verilebilirlik sağlanmamıştır. Bu yüzden yıl içerisinde gerçekleştirilen faaliyet ve projelere ilişkin verimli, kısmen verimli, yeterli, ve yetersiz gibi reytingler uygulanmalı ve tutturulamayan hedeflerle ilgili gerekçelere yer verilmelidir.
- Performans sonuçları raporunda, performans hedefi ve göstergelerinin hedeflenenlere göre gerçekleşme durumları yer almaktadır ancak bunlardan hedefleri tutmayanlara ilişkin gerekçeler rapor içerisinde bulunmamaktadır. Bu durumda başarısız alanlara ilişkin sorumluluk mekanizması oluşturulmamaktadır.
- Performans bilgi sistemi kurulamadığı için, çok sayıda performans göstergesine ilişkin veri bulunmamaktadır.
- Raporun performans değerlendirmesi kısmında sadece 2005 yılında kullanılan performans ölçü çeşitlerine ve oranlarına yer verilmektedir. Oysaki kurumların geleceğine yön vermek üzere yapılan performans değerlendirmesi içerisinde, belirlenen amaç ve hedeflere, planlara ve hesap verilebilirliğe ilişkin değerlendirmelere de yer verilmesi gerekmektedir.
- Bütçe uygulama sonuçlarının ayrıntılı bir şekilde faaliyet raporunun içerisinde yer alması, hesap verilebilirliğin oluşturulmasında önemli bir adımdır.
- Bütçe, analitik kod yapısına göre hazırlanmıştır böylece PEB sistemi için önemli bir alt yapı sağlanmıştır.
- Faaliyet raporu içerisinde kurumun bilançosuna yer verilmiş ancak bilanço üzerinden incelemeler yapılmamış, mali durum ve mali durumdaki değişikliklere

ilişkin açıklayıcı bilgiler sunulmamıştır. Bu durumda kamu oyu denetimi yapılamayacaktır.

SONUÇ

Son zamanlarda kamu yönetimlerinin ve kamusal faaliyetlerin performansının geliştirilmesine yönelik olarak hemen hemen bütün ülkelerde büyük bir çaba gösterilmektedir. Bunun temel sebebi, yaşanabilecek sıkıntılara karşı sağlam bir alt yapı oluşturmaktır. Bu yüzden çoğu ülkede kamu yönetimi alanında reformlar yapılmakta yada varolan sistemler gözden geçirilerek revizyona tabi tutulmaktadır. Bu tür gelişmelere Türkiye açısından baktığımızda, ülkemizde de reform arayışları hep gündemde olmuştur. Özellikle IMF ve Dünya Bankası tarafından önerilen hususlar, Avrupa Birliği uyum süreci çalışmaları dolayısıyla, son yıllarda kamu mali yönetimi alanında önemli düzenlemeler yapılmıştır ve yapılmaya devam etmektedir. Yapılan düzenlemelerin en başında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun kabul edilmesi gelmektedir. Bu kanun ile kamu mali yönetimi yeniden yapılandırılmakta, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, kaynakların verimli kullanılması gibi kavramlar ön plana çıkmaktadır. Ve getirilmeye çalışılan sistem ile uyumlu olarak, bütçeleme sisteminde değişikliğe gidilerek performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sisteminin kamu kurum ve kuruluşları tarafından anlaşılabilmesi ve sistemin yaygınlaştırılması için çeşitli kurumlarda pilot çalışmalar yapılmıştır. Söz konusu pilot çalışmalar 15.01.2007 tarihi itibariyle devam etmekte olup, bunlar içerisinde şu ana kadar en fazla ilerleme kaydedilmiş olanı ise Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'dür. Şöyle ki; söz konusu kurumun 2005-2009 dönemi için stratejik planı, 2005 yılı performans programı, 2005 yılı faaliyet raporu ve 2006 yılı performans programı hazırlanmıştır. Bu yüzden performans esaslı bütçeleme sisteminin Türkiye'deki uygulamasının görülmesi için çalışma içerisinde Hudutlar Ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü pilot çalışması incelenmiş ve birtakım sonuçlara varılmıştır. Ancak sadece pilot çalışma yada çalışmalar üzerinden, sistemin Türkiye'de uygulanıp uygulanamayacağını söylemesi hatalı olacaktır. Çünkü reform sürecinin anlaşılabilmesi ve sistemin başarılı yada başarısız bir şekilde değerlendirilebilmesi için uzun bir zamana ihtiyaç vardır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi konusunda kurumlar eğitime ihtiyaç duymaktadır. Bu yüzden hizmet içi eğitim programlarının bir an önce hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Performans esaslı bütçeleme konusunda bütün yasal düzenlemeler yapılsa bile, sistemin başarı ile uygulanabilmesi için üst yönetimin ve kurum çalışanlarının desteği gerekmektedir.

Pilot çalışma hakkında yapılan değerlendirmelerde sistemin en önemli unsurlarından biri olan hesap verilebilirliğin göz ardı edildiği görülmüştür. Oysa ki sistemin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için sorumluluk ve hesap verilebilirlik mekanizmalarının sürekli göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Performans ölçümü ve değerlendirmesi sonucunda hazırlanan performans raporlarında, kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığına, önceki duruma göre ne gibi olumlu gelişmeler elde edildiğine yönelik açıklayıcı bilgilere yer verilmelidir.

Diğer taraftan sistemin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, yasal çerçevenin ve buna uygun olarak diğer mevzuat düzenlemelerinin işleyişe uygun olarak hazırlanması gerekmektedir. Ancak sistemin çerçevesini belirleyen 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nda bir takım hatalı yada eksik yönler bulunmaktadır. Söz konusu çerçeve kanundaki hatalı ve eksik yönler düzeltilmediği takdirde, çerçeve kanuna göre hazırlanan diğer mevzuat düzenlemeleri de eksik yada hatalı olacaktır. Bu açıdan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu'nun performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili hatalı yada eksik yönlerinin belirtilmesinde fayda vardır:

- Öncelikle kanunun 9. maddesinde performans ölçümü ile performans denetimi kavramları birbirlerine karıştırılmaktadır. Maddenin birinci paragrafında “performans göstergeleri üzerinden performans ölçümü” yapılacağı belirtilmekte iken, son paragrafta “performans göstergeleri üzerinden performans denetimlerinin yapılacağı” belirtilmektedir. Birinci paragrafta ifade edilen

performans ölçümünün performans göstergeleri üzerinden yapılması doğru bir uygulamadır. (Pilot çalışmalarda da performans göstergeleri üzerinden performans ölçümleri yapılmıştır.) Ancak son paragraftaki performans denetimlerinin performans göstergeleri üzerinden gerçekleştirileceği cümlesi, uluslar arası performans denetimi standartlarına uygun düşmemektedir. Çünkü performans denetiminin uluslar arası alanda kabul görmüş ayrı bir metodolojisi vardır ve konunun önemliliğine göre söz konusu denetim gerçekleştirilmektedir. Performans göstergeleri üzerinden yapılacak performans ölçümü, performans denetimlerinde yararlanılabilecek bir kaynak olabileceği gibi, performans göstergeleri yada performans ölçüm sistemi pek çok konu gibi denetlenmeye değer bulunarak ayrıca bir performans denetimine konu edilebilir. Bu yüzden “performans denetimlerinin performans göstergeleri üzerinden gerçekleştirileceği” cümlesinin yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

- Diğer taraftan aynı maddenin son paragrafında, performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edileceği belirtilmektedir. Böyle bir düzenleme yerine, performans göstergeleri için ayrı bir rehber hazırlanması veya kurumlara bu konuda esneklik sağlanması yada Maliye Bakanlığı bünyesinde performans göstergelerini değerlendirecek ayrı bir birim kurulması yoluna gidilebilir. Aksi takdirde tüm kurum ve kuruluşlar için Maliye Bakanlığı ve DPT'nin performans göstergesi belirlemesi, zaman ve personel sıkıntısını meydana getirebilecektir. Ayrıca maddede performans göstergelerinin kuruluşların bütçelerinde yer alacağı belirtilmekte fakat göstergelerin bütçenin tam olarak neresinde yer alacağı ve kuruluşlar tarafından hazırlanacak performans programlarının TBMM'de nasıl görüşüleceği hususunda açıklık bulunmamaktadır. Diğer taraftan performans ölçümleri sonucunda ortaya çıkan performans sonuçlarının olumlu yada olumsuz olmasının yaptırımı veya ödülü bulunmamaktadır. Bu yüzden kurumlar tarafından bu konuda gerekli özen gösterilememe ihtimaline karşılık, TBMM'de performans sonuçlarının izlenmesine yönelik ayrı bir komisyon kurulması yönünde düzenleme yapılabilir.
- Kanununun 13, 15 ve 17. maddelerinde düzenlenen çok yıllık bütçeleme anlayışı performans esaslı bütçeleme sistemi için son derece önemlidir. Ancak kanunda

çok yıllık bütçelemeye sadece “yıllı ve izleyen iki yıl” şeklinde yer verilmiş, çok yıllık bütçeleme süreci açık ve net bir şekilde ortaya konmamıştır. Bunun sonucunda kurum ve kuruluşlar; politika, öncelikler ve planlamaya önem vermeden, izleyen iki yılın bütçe tahminlerinin bir önceki yıla göre artırılması yada azaltılması yoluna başvurabilecek yani çok yıllık bütçeleme sistemi gerektiği gibi çalışamayabilecektir. Bu yüzden, çok yıllık bütçelemenin usul ve esaslarını belirlenmeye yönelik uygulama yönetmeliği hazırlanması ve böylece kurumlara bu konuda rehber olunması yerinde olacaktır.

- Performans esaslı bütçelemenin önemli basamaklarından bir diğeri de mali yıl sonunda performans raporu hazırlanmasıdır. 5018 sayılı kanunun 41. maddesinde kurumlar tarafından her yıl idare faaliyet raporu (Performans Raporu) hazırlanacağı ve bunların Maliye Bakanlığı’na sunulacağı belirtilmektedir. Burada bir sıkıntı görünmemektedir ancak kanunun 68. maddesi için aynı durum söz konusu değildir. Çünkü 68.maddenin (a) bendinde mali denetim, (b) bendinde de performans denetimi tanımlandıktan sonra, mali denetim raporları ile performans denetimi raporlarının idareler itibariyle konsolide edileceğine yer verilmekte yani bu raporlar birleştirilmektedir. Oysa ki mali denetim raporları takvim yılı ile sınırlı olabilir iken, performans denetimi uluslar arası standartlarda bütçe süreci ile bağlı olmadığından takvim yılı ile de sınırlı değildir. Bu yüzden madde metninde, mali denetim raporları ile performans denetimi raporlarının ayrı ayrı değerlendirileceğine yönelik düzenlemenin yapılması uygun olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara, 7. Baskı, 1999
- AKSOY, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitap Evi, 1993
- ALBERTA HÜHÜMETİ (Government Of Alberta), Results - Oriented Government: A Guide To Strategic Planning And Performance Measurement In The Public Sector, "**Sonuç Yönelimli Yönetim Kamu Söktoründe Stratejik Planlama ve Performans Ölçüm Rehberi**", Çeviren: M. Hakan ÖZBARAN, T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2001
- ALTUĞ, Figen, **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1999
- ANDERS, Kathleen K., "**Performance Budgeting In The States: Practitioners' Views On Accountability, Discretion And Reform, A Dissertation Presented In Partial Fulfillment Of The Requirements For The Degree Doctor Of Public Administration**", Arizona State University, 1997
- ARSLAN, Murat, "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, 2004
- ASOSAI, Asosai Auditing Guidelines, "**Asosai Denetim Rehberi**", Çeviren: Sacit YÖRÜKER ve Baran ÖZEREN, T.C Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu, 2002
- BATIREL, Ö. Faruk, "**Kamu Bütçesi**", İstanbul, Met/Er Matbaası, 1984
- BECERİKLİ, Sema Yıldırım, "Stratejik Yönetim Planlaması: 2000' li Yıllarda İşletmeler İçin Yeni Bir Açılım", **Amme İdare Dergisi**, Cilt 33, Sayı 3, 2000
- BIRD, Sheila M., David COX, Vern t. FAREWELL, Harvey GOLDSTEIN, Tim HOLT ve Peter C. SMITH, "**Performans İndicators: Good, Bad And Ugly**", Royal Statistical Society Working Party On Performance Monitoring In The Public Services, 2001

- BLÖNDAL, Jon R., Jens Koraman KRİSTENSEN, “ Budgeting In Netherlands:OECD Journal On Budgeting, Volume 1, No:3, 2002
- BLÖNDAL, Jon R., “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 4, s. 7-25, 2003
- BLÖNDAL, Jon R., Dirk-Jan KRAAN, Michael RUFFNER, “Budgeting In The United States” , **OECD Journal on Budgeting**, Vol:3, No:2, 2003
- BOEX, Jameson, Jorge MARTINEZ ve Robert M. MCNAB, Multi- Year Budgeting: A Review Of International Practices And Lessons For Developing And Transitional Economies, "Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi Ve Gelişmekte Olan Ülkeler İle Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler", **Public Budgeting And Finance**, Çeviren: Ayşe GÜNAY, Ersan ÖZ, 2000
- BORDEAUX, Carolyn," **Legislative Influences On Performance- Based Budgeting Reform**", Fiscal Research Center, Georgia State University, Atlanta, 2006
- BOYRAZ, Ebru, "Gelişmekte Olan Ekonomilerde Ve Geçiş Ekonomilerinde Çok Yıllı Bütçe Uygulamalarında Kullanılabilecek Çıkarımlar", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 22, 2005
- BROOM C., L. A. MCGUIRE, "Performance Based Government Models: Building A Track Record", **Public Budgeting And Finance**, 1995
- BULUTOĞLU, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1971
- BULUTOĞLU, Kenan ve E. KURTULUŞ, **Bütçe Ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988
- BÜYÜKERŞEN, Yılmaz, Fazıl TEKİN, Fethi HEPER, Osman ZILLIOĞLU, Engin ATAÇ, Beyhan ATAÇ, Burhan ERDEM, **Kamu Maliyesi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları No:41, Ankara, 1984

- COŞKUN, Gülay, **Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2000
- COŞKUN, Arife ve Levent KARABEYLİ, "**Kamu Yönetimi Reformu Bağlamında Sayıştay Denetimi**", 2006
- CRAIN, W. Mark ve J. Brian O'ROARK, "**The Impact Of Performance Based Budgeting On The State Fiscal Performance**", Economics Of Governance, 2002
- CUNNINGHAM, Gary M. ve Jean E HARRIS., "Toward A Teory Of Performance Reporting To Achieve Public Sector Accountability: A Field Study", **Public Budgeting & Finance**, 2005
- CURA, Serkan, "Türkiye'de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Marmara Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 1, 2003
- ÇÖKER, Fikret, "**Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi Kurs Notu**", T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara, 2004a
- ÇÖKER, Fikret, "Analitik Bütçe", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 114, 2004b
- DEAN, Peter, "**The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries**", Word Bank, 1997
- DEMİREL, Güner, "Yeni Bütçe Kod Yapısı", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 8, 2001
- DEVLET PLANLAMA OFİSİ (State Planning Office), "**Maine's Guide To Strategic Planning**", 2002
- DIAMOND, Jack, " From Program To Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Market Economies", **IMF Working Paper**, 2003a
- DIAMOND, Jack, "Performance Budgeting: Managing The Reform Process", **IMF Working Paper**, WP/03/33, 2003b

- DİAMOND, Jack, "Establishing A Performance Management Framework For Government", **IMF Working Paper**, 2005
- DPT, "**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**", Ankara, 2000a
- DPT, "**Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu**", Ankara, 2000b
- DPT, "**Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Klavuzu**", 2003
- DPT, "**Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu 2. Sürüm**", 2006
- Dünya Bankası (The World Bank), "**Public Expenditure Management Handbook**", The World Bank Washington D.C., 1998
- EDİZDOĞAN, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Bursa, Ekin Kitap Evi, 2005
- ELLİS, Kevin, Stephen MITCHELL, "Outcome Focused Management In The United Kingdom", 2002
- EREN, Erol, "**İşletmelerde Stratejik Yönetim Ve İşletme Politikası**", Der Yayınları, İstanbul, 1997
- ERÜZ, Ertan, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", T.C. Pamukkale Üniversitesi, "**20. Türkiye Maliye Sempozyumu**", 2005
- FALAY, Nihat, "**Program Bütçe Ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**", İstanbul, 1987
- FEYZİOĞLU, Bedii, **Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe**, İstanbul, 1984
- GAO, "**Performance Budgeting Past Initiatives Offer Insights For Government Performance And Results Act Implementation**", Report To Congressional Committees, 1997

- GÜRAN, Mehmet Cahit, **Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması**, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 2005
- HAMEED, Farhan, "Fiscal Transparency And Economic Outcomes", **IMF Working Paper**, WP/05/225, 2005
- HANÇER, Selcen N., "Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 16, 2003
- HASTÜRK, Mesut, Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, **5018 Sayılı Kamu Mal Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Editör: Erkan KARAARSLAN, 2006
- HM Treasury, "Outcome Focused Management In The United Kingdom", 2005
- HOLLANDA MALİYE BAKANLIĞI (Dutch Ministry Of Finance), Budget Affairs Directorate, "A Gap Analysis Of Turkish As Compared To Dutch Budgetary Legislation Annex a-h", 2004
- IŞIK, Hüseyin, **Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye'de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanları Tezleri, 2003
- IŞIK, Hüseyin, "Amacı, Sistematiği, İşleyişi Ve Sınırlılıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 17, 2004
- JOYCE, Philip, **Performance-Based Budgeting, In Handbook Of Government Budgeting**", Edited By R. Meyers, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1999
- KARAARSLAN, Erkan, "Kamu Mali Yönetimi Ve Tahakkuk Esaslı Devlet Muhasebesi", **Maliye Dergisi**, Sayı 140, 2002
- KERİMOĞLU, Baki, "Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları", **Mali Klavuz Dergisi**, Sayı 17, 2002

- KESİK, Ahmet, " Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçenin Uygulanabilirliği", **20. Maliye Sempozyumu**, Pamukkale Üniversitesi, 2005
- KIZILTAŞ, Emine, "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 16, 2003
- KOCABAŞ, Bilal, "Analitik Bütçe Sınıflandırması", **Mali Klavuz Dergisi**, Sayı 26, 2004
- KONG, Dongsung, "Performance Based Budgeting: The U.S. Experience", **Public Organization Review: A Global Journal** 5, 2005
- KRISTENSEN, Jens Koraman, Walter s. GROSZKY, Bernd, BÜHLER, "Outcome Focused Management And Budgeting" **OECD Journal Of Budgeting**, Vol. 1, No:4, 2002
- KUSEK, Jody Zall ve Ray C. RİST, "**Ten Steps To A Results - Based Monitoring And Evaluation System**", The Word Bank, 2004
- LOGAN, Jane, "**Mission, Vision, Values**", 2005
- LYDDON, Jan W., "**Strategic Planning In Smaller Nonprofit Organizations**", A Practical Guide For The Process, 1999
- MC NAMARA, Carter, "**Strategic Planning In Non Profit Or For- Profit Organizations**", 1999
- MELKERS, Julia E ve Katherine G. WILLOUGHBY, "**Budgeters Views of State Performance Budgeting Systems**", 2001
- MERCER, John, "**Performance Budgeting For Federal Agencies**", 2002
- MERCER, John, "**A Guide To An Effective System For Integrating Budget And Performance Information And For Linking Long-Term Goals To Day To Days Activities**", Cascade Performance Budgeting, 2003

- MUSGRAVE R., "The Role of the State in Historical Perspective", **International Tax and Public Finance**, C.3, 1996
- MUTLUER, M.Kamil, Erdoğan ÖNER ve Ahmet KESİK, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2005
- NANGIR, Esin, OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Editör: Coşkun Can AKTAN, Ankara, 2006
- NAO, Value For Money Handbook, "**Performans Denetimi Özet El Kitabı**", Çeviren: Arife COŞKUN, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi, Ankara, 1997
- NAO, Performance Measurement: What to look for in Value for Money, "**Performans Ölçümü: Performans Denetimlerinde Araştırılması Gerekenler**", Çeviren; C. Suat ARAL, T.C. Sayıştay Başkanlığı Çeviri Dizisi, 2001
- NELSON, Kevin, "**Zero Based Budgeting**", 2005
- OAG, Auditing Of Efficiency Part 1, "**Verimlilik Denetimi Kanada Sayıştay'ı Uygulaması**", Çeviren: Arife COŞKUN, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi, Ankara, 1997
- OMB (Executive Office Of The President Office Of Management And Budget) Circular A-11, 2004
- OKTAY, Necmettin, "**Performans Ölçülerinin Belirlenmesi**", MEB- TÜBİTAK Türkiye Sanayi Sevk Ve İdare Enstitüsü, 2006
- OPPAGA, "**Performance-Based Program Budgeting In Context, History And Comparison**", 1997a
- OPPAGA, "**Performance-Based Program Budgeting In Florida, Current Status And Next Steps**", 1997b

- ORAL Esin, "**Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçe Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**", Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 2005
- ORHAN, Osman Z., **Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No, 1994-1
- ÖZEL İHTİSAS KOMİSYON RAPORU, Kamu Harcama Ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri, Ankara, 2006
- ROBINSON, Marc ve Jim BRUMBY, "Does Performance Budgeting Work?," WP/05/210, **IMF Working Paper**, 2005
- RODRİGUEZ, Justine, "**The Arrival Of Performans Budgeting**", The Bussiness Of Government, 2004
- SAYAR, Nihad, **Kamu Maliyesi**, İstanbul, 1974
- SCHIOVO Campo S., "Reforming the Civil Service", Finance and Development, C.33, 1996
- STIGLITZ J.S., **Economics of the Public Sector**, New York: W.W. Northon Company, 2000
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, "**Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**", Ankara, 2002
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, "**Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**", Pilot Kurumlar İçin Taslak, Ankara, 2004a
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ, "**Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı**", 3. Baskı, Ankara, 2004b

- T.C. MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ,
"Mali Reformlar Kapsamında Bütçeleme Anlayışı", Ankara, 2005
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **"INTOSAI Denetim Standartları"** 135. Kuruluş
 Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **"Performans Denetimi Kavramlar, İlkeler,
 Metodoloji Ve Uygulamalar"**, Ankara, 2002
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI, **"Tahakkuk Muhasebesi Ve Analitik Bütçe
 Kursu"**, Ankara, 2005
- TOKER, Murat, **"Mali Saydamlık Ve Türkiye"**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Bilgi Notu,
 Ankara, 2002
- TOSUN, Ertan, " Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin
 Değerlendirme", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Ankara, Sayı16, 2003
- TOSUN, Ertan, " Program Bütçe Ve Program Bütçe Işığında Yeni Bütçeleme Anlayışı",
Bütçe Dünyası Dergisi, Ankara, Sayı19, 2004
- TÜSSİDE, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,
**"Kamuda Stratejik Yönetim Ve Performansa Dayalı Bütçeleme Konferansı
 Sonuç Raporu"**, Gebze, Kocaeli, 2002
- ÜNAL, Mesut ve Gülşah YALÇIN, "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Ve
 Performans Denetimi", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı 121, 2006
- WILDAVSKY, Aaron, "Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure
 Limitation", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 4, s. 27-47, 2003
- WILLOUGHBY, Katherina G. ve Julia E. MELKERS, **"Performance Budgeting In
 The States"**, 1998
- YILMAZ, Hakan, **"Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırması: Dünya
 Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi"**, DPT, 1999

YÖRÜKER, Sacit ve Fikret GÜLEN, "Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler", **Mülkiye Dergisi**, 1992

YÖRÜKER, Sacit, Levent KARABEYLİ, Safiye KAYA ve Baran ÖZEREN, **"Sayıştay'ın Performans Ölçümüne ilişkin Ön Araştırma Raporu"**, T.C. Sayıştay Başkanlığı Araştırma, İnceleme Ve Çeviri Dizisi, 2003

İnternet Adresleri

www.sigmaweb.org

www.akademiktisat.net/makaleler/analitik_butce_performans_denetimi_kaplan.htm(21 Şubat 2006)

www.dhs.gov/xabout/budget/editorial_0561.shtm

<http://erc.msh.org/quality/ittools/itswot.cfm>(25 Mart 2006)

<http://www.work911.com/cgi-bin/planning/jump.cgi?ID=6754>(26 Mart 2006)

<http://www.quickmba.com/strategy/pest>(2 Nisan 2006)

<http://www.netmba.com/strategy/process>(4 Nisan 2006)

<http://www.charityvillage.com/cv/research/rstrat34.html>4 (Nisan 2006)

www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/toplam-kalite/aktan-stratejik-yonetim.pdf(6 Nisan2006)

<http://www.ala.org/ala/acrlbucket/is/organizationacrl/planningacrl/smartobjectives/what-smartobjective.htm>(8 Nisan 2006)

<http://www.ucisa.ac.uk/resources/docs/library/perfind>(20 Haziran 2006)

www.guadek.gazi.edu.tr/sunumlar/Sunusp.ppt(20 Haziran2006)

pdf.dec.org/pdf_docs/PNABY233.pdf (12Temmuz 2006)

www.orau.govpbmhandbook1-1.pdf

<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers>

http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr2/05-06/guidelines/guide_e.asp(21 Ağustos 2006)

www.turkishweekly.net/articles.php?id=134 (2 Ekim 2006)

www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/Performans.html(25 Temmuz 2006)

www.sp.gov.tr/documents/HSSGM_SP.pdf (21 Mart 2006)

www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/index.htm(21 Mart 2006)

www.cipfa.org.uk/pt/download/zero_based_budgeting_briefing.pdf(20 Kasım 2005)

www.imf.org/np/fad/trans/code.htm.imf.org (21 Ocak 2006)

www.oecd.org/dataoecd/23/21/2670515.pdf(12 Temmuz 2006)

www.strategy.gov.uk/downloads/survivalguide/dev/justification.htm(21 Mart 2006)

www.marketnewzealand.com/common/files/swotanalysis-cl.pdf (26 Mart 2006)

<http://vizyon2023.tubitak.gov.tr/etkinlikler/bilgilendirme/Gurlek.ppt>(25 Mart2006)

www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/13%20Hayrettin%20Gungor.ppt (15 Nisan 2006)

www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_maliye_ozet.php (21 Ocak 2006)

www.john-mercier.com/library/pbmbms_sunnyvale.pdf (21 Ağustos 2006)

<http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/05.htm>

<http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm>(23 Şubat 2006)

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Mesut ÜNAL
Doğum Yeri ve Tarihi : TARSUS, 01.03.1979

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 2001
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurum : T.C. Sayıştay Başkanlığı
Mesleği : Denetçi

İletişim

E-posta Adresi : mesutunal@sayistay.gov.tr
Tarih : 10.01.2007