

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**KAMU KURULUŞLARINDA PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME: GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gürsel KARAKUŞ

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hikmet Gülçin BEKEN

İkinci Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Egemen İPEK

MAYIS-2019

GÜMÜŞHANE



GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İKTİSAT ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

**KAMU KURULUŞLARINDA PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME: GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Gürsel KARAKUŞ

Tez Danışmanı: Dr. Öğr. Üyesi Hikmet Gülçin BEKEN

İkinci Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Egemen İPEK

MAYIS-2019

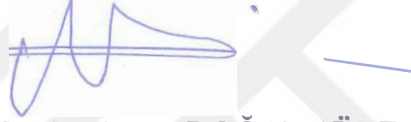
GÜMÜŞHANE

KABUL VE ONAY

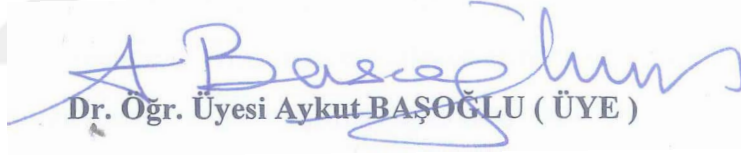
Dr. Öğr. Üyesi Hikmet Gülçin BEKEN ve Dr. Öğr. Üyesi Egemen İPEK danışmanlığında, Gürsel KARAKUŞ tarafından hazırlanan “KAMU KURULUŞLARINDA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME: GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ ÖRNEĞİ” isimli bu çalışma, 27/05/ 2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.



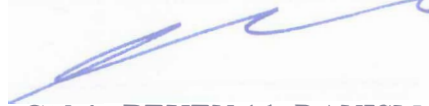
Doç. Dr. Pınar HAYALOĞLU (BAŞKAN)



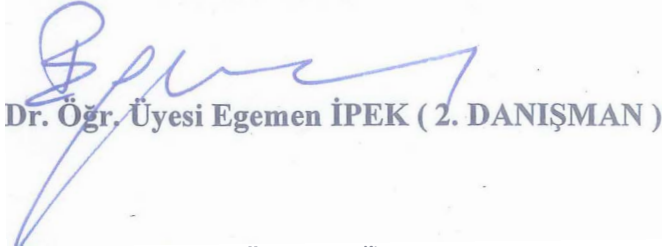
Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN (ÜYE)



Dr. Öğr. Üyesi Aykut BAŞOĞLU (ÜYE)



Dr. Öğr. Üyesi Hikmet Gülçin BEKEN (1. DANIŞMAN)



Dr. Öğr. Üyesi Egemen İPEK (2. DANIŞMAN)

Yukarıdaki İmzaların Adı Geçen Öğretim Üyelerine Ait Olduğunu Onaylarım.

.../.../.....

Prof. Dr. Ekrem CENGİZ

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Yüksek lisans tezi olarak hazırlamış olduğum “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme: Gümüşhane Üniversitesi Örneği.” isimli bu çalışmanın, tamamen kendi çalışmam olduğunu, her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve alıntı yaptığım tüm çalışmaların kaynakçada yer aldığını taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü eğitim-öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim. Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir. Tezim sadece Gümüşhane Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir. tezimin Yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

<input type="checkbox"/>	Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
<input type="checkbox"/>	Tezim sadece Gümüşhane Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
<input type="checkbox"/>	Tezimin yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

27 / 05 / 2019

[İMZA]

Gürsel KARAKUŞ

ÖNSÖZ

Küreselleşen dünyada gerek kamu sektöründe gerekse özel sektörde yaşanan hızlı değişimler, siyasetle birlikte yönetsel alanlarda da değişimleri beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda ülkemizde, kamu kurumlarında hesap verilebilirliğin sağlanması ve şeffaf bir yönetim anlayışının benimsenmesi amacıyla, 5018 Sayılı Kanunla birlikte Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi kabul görmüştür. Türkiye’de tüm kamu kurumlarında klasik bütçeleme süreci yerini Performans Esaslı Bütçelemeye bırakarak, vatandaş odaklı bir bütçeleme anlayışı önem kazanmıştır. Bu amaçla Gümüşhane Üniversitesi’nde stratejik planlama ve performans programına yönelik olarak hazırlanan performans bütçe sistemi tez konusu olmuştur. Yapılan bu çalışmanın klasik bütçe anlayışından performans bütçe sistemine geçiş sürecindeki yol haritasını ve iki bütçeleme sistemi arasındaki farklılıkları ortaya koyacağı düşünülmektedir.

Çalışmam boyunca benden hiçbir desteğini esirgemeyen değerli tez danışmanım, Dr. Öğr. Üyesi Hikmet Gülçin BEKEN’e ve bu süreçte bilgi ve tecrübelerini benim ile paylaşan değerli Doç. Dr. Kadir Caner DOĞAN ve Dr. Öğr. Üyesi Egemen İPEK’e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

GÜMÜŞHANE - 2019

Gürsel KARAKUŞ

ÖZET

[KARAKUŞ Gürsel], Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme: Gümüşhane Üniversitesi Örneği, Yüksek Lisans Tezi (116 Sayfa)

Çalışmanın konusu, kamu kuruluşlarında performans esaslı bütçelemenin uygulanabilirliğini esas almaktadır. Bu bakımdan kamu yönetiminde özellikle 1980'li yıllardan sonra etkili olmaya başlayan yeni kamu yönetiminin bir yansıması olan performans esaslı bütçeleme sistemi önem kazanmıştır. Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra daha fazla önem kazanan bu anlayış, kamu yönetimi reform dalgasının önemli bir ayağını oluşturmuştur. Bu tez çalışmasında da Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği ve elde edilen sonuçlar, bir kamu kuruluşu olan Gümüşhane Üniversitesi örneğiyle analiz edilmiştir. Bu bağlamda çalışmada öncelikle performans esaslı bütçelemeye ilişkin genel düzeyde kavramsal bilgiler verilmiş, daha sonrasında performans esaslı bütçeleme ile ilgili olduğu savunulan kamu yönetimi reformları Türkiye özelinde ele alınmıştır. Çalışmada Türk kamu yönetiminin örnekleme amacıyla Gümüşhane Üniversitesinde görüşmeye dayalı bir alan araştırması yapılmıştır. Bu alan araştırmasından elde edilen veriler analiz edilerek, performans esaslı bütçeleme sisteminin, Türk kamu yönetimindeki uygulanabilirliği, faydalı ve aksayan yönleri ve sistemin geleceğine ilişkin öneriler yapılmıştır. Ayrıca çalışma, Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemi ve kamu yönetim reformları arasında bir ilişki kurması dolayısıyla da önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Performans Esaslı Bütçeleme, Stratejik Plan, Faaliyet Raporu, Gümüşhane Üniversitesi.

ABSTRACT

[KARAKUŞ, Gürsel]. Performance Based Budgeting System on Public Enterprises:
The Case of Gumushane University, Master Thesis (116 pages)

The subject of this thesis is to evaluate the feasibility of performance based budgeting system on public enterprises. In this regard, the performance budgeting system as a reflection of new public management after 1980s has been gaining importance. This approach which gets importance after 2000's in Turkey constitutes a substantial pillar of reform trends in the field of public management. In this thesis, the applicability of the performance budgeting system and its results are analyzed by the example of Gumushane University as a public entity. In this regard, the conceptual analysis of performance based budgeting system is firstly given and then the public management reforms which are related with the performance based budgeting system are evaluated throughout Turkey. In order to illustrate Turkish public management system a field study by interview is done in Gumushane University. The results of this field study are analyzed and then the applicability, the advantages and the negative sides of the system are evaluated with the future recommendations. This thesis is also tried to interrelate the dynamics of performance based budgeting system and public management reforms.

Key words: Performance based budgeting system, strategic plan, activity report, Gumushane University.

İÇİNDEKİLER

DIŞ KAPAK

İÇ KAPAK

KABUL VE ONAY.....	II
BİLDİRİM	III
ÖNSÖZ.....	IV
ÖZET	V
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
TABLolar LİSTESİ.....	X
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ	XII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.BÜTÇE	3
1.1. Bütçe Kavramı ve Bütçenin Gelişimi	3
1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	4
1.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Özellikleri.....	7
1.3.1. Stratejik Plana Dayalı Model.....	8
1.3.3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Model	10
1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci	11
1.4.1. Stratejik Yönetim	11
1.4.2. Stratejik Plan.....	12
1.4.3. Stratejik Yönetim Süreci	13
1.4.3.1. Durum Değerlendirmesi	15
1.4.3.2. Misyön ve Vizyön	17
1.4.3.3. Amaçlar ve Hedefler.....	18
1.4.3.5. İzleme	19
1.4.3.6. Performans Ölçme ve Değerlendirme	19

İKİNCİ BÖLÜM

2. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	21
2.1. ABD ‘de Performans Esaslı Bütçeleme	22
2.2. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçeleme	25
2.3. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçeleme	28
2.4. İsveç’te Performans Esaslı Bütçeleme	31

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	34
3.1. Yasal Mevzuat	34
3.2. Performans Esaslı Bütçenin Uygulanabilirliği	37
3.2.1. 5018 Sayılı Kanun Öncesi Çalışmalar	40
3.2.2. 5018 Sayılı Kanun sonrası Çalışmalar	43
3.2.3. Bütçeye Yönelik Politikaların Belirlenmesi	44
3.2.4. Bütçenin Hazırlanması	45
3.2.5. Bütçenin Uygulanması	47
3.2.6. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim	49
3.3. Performans Esaslı Bütçeden Beklenen Faydalar	51
3.3.1. Bütçe-Plan İlişkisinin Kurulması	51
3.3.2. Mali Saydamlığın Sağlanması	52
3.3.3. Hesap Verilebilirlik	54
3.3.4. Mali Disiplin	55
3.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Aksayan Yönleri	57
3.5. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeye Yönelik Nihai Değerlendirme	61

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ'NİN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: STRATEJİK PLAN, PERFORMANS PROGRAMI, BÜTÇE VE FAALİYET RAPORU	70
4.1. Gümüşhane Üniversitesi Hakkında Genel Bilgiler	71
4.1.1. Gümüşhane Üniversitesi'nin Misyonu	71
4.1.2. Gümüşhane Üniversitesi'nin Vizyonu	72
4.1.3. Gümüşhane Üniversitesi'nin Kabiliyet ve Kapasitesinin Değerlendirilmesi	72
4.1.3.1. Üstünlükler	72
4.1.3.2. Zayıflıklar	73
4.1.4. Gümüşhane Üniversitesi'nin Yetki, Görev ve Sorumlulukları.....	74
4.1.5. Fiziksel Yapı	76
4.1.6. Organizasyon Yapısı	78
4.1.6.1. İdari Yapı-Şekil 4.1.	78
4.1.6.2. Akademik Yapı- Şekil 4.2.	79
4.2. Gümüşhane Üniversitesi'nde Stratejik Planlama	79
4.3.1. Temel Politika ve Öncelikler	84
4.3.2. Performans Hedef ve Göstergeleri	84
4.4. Gümüşhane Üniversitesi'nde Bütçe Süreci.....	90
4.5. Gümüşhane Üniversitesi'nde Faaliyet Raporu.....	91
4.6. Gümüşhane Üniversitesi Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi	94
4.6.1. Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planının Değerlendirilmesi	94
4.6.1.1. Planın Sahiplenilmesi	95
4.6.1.2. Planlama Sürecinin Organizasyonu.....	95
4.6.1.3. Hazırlık Programının Oluşturulması	97
4.6.2. Gümüşhane Üniversitesi Performans Programının Değerlendirilmesi	98
4.6.3. Gümüşhane Üniversitesi Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi.....	99
SONUÇ.....	103
KAYNAKÇA.....	108
ÖZGEÇMİŞ.....	116

TABLULAR LİSTESİ

Tablo 4.1. Yıllara Göre Hizmet Alanı Değişimi.....	76
Tablo 4.2. Performans Hedef Tablosu-1 Program-Öğrenci Sayısı	85
Tablo 4.3. Performans Hedef Tablosu-2 Yabancı Uyruklu Öğretim Elamanı Sayısı.....	86
Tablo 4.4. Performans Hedef Tablosu-3 Bilimsel Araştırma Proje Sayısı.....	87
Tablo 4.5. Performans Hedef Tablosu-4 İnsan Kaynakları Etkinliği	88
Tablo 4.6. Performans Hedef Tablosu-5 Sosyal Hizmet Destek Sayısı	89



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1. Stratejik Yönetim Döngüsü.....	14
Şekil 1.2. Stratejik Yönetim Süreci.....	16
Şekil 3.3. Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci.....	47
Şekil 3.4. Kaynak Tahsis Süreci.....	62
Şekil 4.5. İdari Yapı.....	78
Şekil 4.6. Akademik Yapı.....	79
Şekil 4.7. Gümüşhane Üniversitesi Performans Programı Hazırlama Süreci.....	99



KISALTMALAR LİSTESİ

- PEB** : Performans Esaslı Bütçeleme
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
IMF : Uluslararası Para Fonu
OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
KMYKK : Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu
GPRA : Performans Yönetimi ve Performans Süreci



GİRİŞ

Stratejik planlama ve performans programı esasına dayalı performans esaslı bütçeleme, değişen kamu yönetimi anlayışına bağlı olarak birçok gelişmiş ülkede uygulanmaktadır. Özellikle 1980'li yıllarda önem kazanan performans esaslı bütçeleme sistemi Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa gibi birçok dünya ülkesinde uygulanmaya başlanmıştır. Kamu mali yönetiminde dünyada yaşanan gelişmeler paralelinde performans esaslı bütçeleme, ülkemizde 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında ülkemizde de uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber, Türk kamu yönetimi anlayışında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeyle, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. Süreç farklı bir bakış açısıyla değerlendirilecek olursa, özel sektörde uygulanan politikaların ve hedeflerin kamu yönetimi anlayışına da yansıtılmasının amaçlandığı, bir geçiş süreci olarak ele alınabilir.

Performans esaslı bütçelemeyle yeni kamu yönetimindeki temel amaç, daha kaliteli hizmet sunabilmektir. Bu bağlamda hizmet verilen alanda daha az girdi ile daha fazla çıktı elde etmek ve vatandaşlara yönelik hizmet kalitesini arttırmak, değişen kamu yönetimi anlayışının temel amacı olmalıdır. Ayrıca kamu kurumları gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak, kamu hizmetlerinde verimliliği arttırmaya odaklanmalıdırlar.

Performans esaslı bütçelemenin uygulandığı kamu kurumlarında, verimlilik anlayışı özel sektöre göre farklı bir açıdan değerlendirilmelidir. Özel sektörün aksine kamusal alanda kâr anlayışı daha çok eğitim, sağlık ve adalet gibi alanlarda verilen hizmetin nitelikleri doğrultusunda değerlendirilmelidir.

Kamu kurumları kendilerine ayrılan bütçeyi hangi doğrultuda kullanacakları, hangi amaçları gerçekleştirecekleri ve hangi sonuçları alacaklarını, yapacakları performans programı ve performans bilgisiyle ortaya koyacaklardır. Bu çalışmaların en önemli nedeni ise hazırlanan kurum bütçelerinin günümüzde devlet politikalarının önceden belirlenmesi, hükümet faaliyetlerinin oluşturulması, bu faaliyetlerin yapılması ve denetlenmesi, şeffaflık, hesap verilebilirlik gibi yeni kamu yönetiminin temel ilkelerini karşılama beklentisidir. Çağdaş dünya ülkelerinin örnek alındığı bu yönetim anlayışında,

kurumların belirledikleri stratejik planlar ve performans programları aracılığıyla performans bilgisi ve çıktılar arasında ilişki sağlanmaktadır. Bu ilişki neticesinde kamu kaynaklarının kullanımına yönelik sonuçlar ortaya konulabilecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte, kamu kaynaklarının ne olduğuna yönelik bilgilerin yanında bu kaynakların nasıl ve ne şekilde kullanılacağı da önem arz etmektedir.

Bu çerçevede çalışmanın birinci bölümünde, bütçe ve bütçeleme kavramlarından, ülkemizdeki bütçe uygulamasından ve bütçenin tarihsel gelişiminden bahsedilerek, performans esaslı bütçeleme ne olduğu, nasıl uygulandığı, süreci ve özelliklerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde performans esaslı bütçenin uygulandığı dünya ülkelerinden birkaçı ele alınmıştır. Bu ülkelerde performans esaslı bütçeleme tarihsel gelişimi, uygulanması ve hükümetlerin bütçeleme konusunda almış olduğu tedbirlerden bahsedilmiştir.

Üçüncü bölümde ülkemizde yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, performans esaslı bütçeye geçiş süreci ve uygulanma biçimi ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda performans esaslı bütçelemeye yönelik tüm süreçler ele alınmış, sürecin aksayan ve olumlu yönleri ortaya konmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde ise, Gümüşhane Üniversitesinde performans esaslı bütçeleme sürecinin nasıl işlediği üzerinde durularak, Gümüşhane Üniversitesinde yapılan analizler ve karşılaştırmalar sonrasında Türk kamu yönetiminde performans esaslı bütçeleme uygulanabilirliği ve etkinliği belirlenmek istenmektedir. Bu amaçla çalışma, kamu yönetimini örneklemesi amacıyla bir kamu üniversitesini seçmiş ve bu üniversite düzeyinde gerçekleştirilen analizlerle çalışma sınırlı tutulmuştur.

Çalışmanın temel amacı ise Gümüşhane Üniversitesinde performans esaslı bütçeleme sisteminin nasıl işlediği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda Gümüşhane Üniversitesinde, yapılan faaliyetler ve bu faaliyetler doğrultusunda kullanılan kaynakların ve ortaya çıkan sonuçların denetlenme süreci ele alınacaktır. Gümüşhane Üniversitesi'nde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği ise stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları ele alınarak değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.BÜTÇE

1.1. Bütçe Kavramı ve Bütçenin Gelişimi

Bütçe kelimesinin ortaya çıktığı dönemlerde bu kavram “para çantası” veya ”kamu cüzdanı” karşılığı olarak kullanılmıştır. İlk dönemlerinde bütçe, devletin elindeki gelir- gider belgeleri, hükümetin mali kaynaklarla bu kaynakların kullanımını içine alacak şekilde kullanılmaktaydı. Kamusal gelir ve giderlerin belirlenen ihtiyaçlara göre planlanması ve uygulanırken sistematik bir şekilde davranılması bütçe sistemi kavramını ortaya çıkarmaktadır (Coşkun, 2000: 11).

İlk zamanlar İngiltere’de Maliye Bakanı, kamusal gelir gider belgelerini bir çanta “Leather bag” içinde meclise getirmekte ve bütçe görüşmeleri bu çantanın açılması “opening the Budget” ile başlamaktaydı. Günümüzde ise yine İngiltere’de Maliye Bakanının bütçe açılış konuşmalarında “Opening the Budget” kelimesini kullandığı görülmektedir. Buradan yola çıkılacak olursa kelimenin 18. yüzyılda ilk kez İngiltere’de kullanıldığı görülmektedir (Sayar,1970: 2).

Ülkemizde ise bütçe kelimesinin kullanımının Tanzimat’tan sonra olduğu görülmektedir. 1855 yılında “Bütçe Nizamnamesi” düzenlenmiş ve bu nizamnamede ilk kez bütçe ifadesi kullanılmıştır. 1873 tarihli “Devleti Aliye’nin Bütçe Nizamnamesi” belgesinde bütçe kelimesi sadece başlık olarak kullanılmış asıl metne girmemiştir. 1876 Anayasasında bütçe kelimesine yer verilmiştir (Edizdoğan, 2008: 2). Bu Anayasa ile, Devletin bütçesi tanınmakta ve vergilerin yıllık olarak alınması, kamusal harcamaları ve gelirlerin bölümsel olarak onaylanması, yıllık olarak bütçenin hazırlanması ilkelerine yer verilmiştir. Ancak bütçe hükümleri 1876 Anayasasında belirlenmiş olmasına rağmen 1908 yılına kadar uygulanmamıştır. Fakat Abdülhamit döneminde “Sal Muhasebeleri” düzenlenmiş;1908 yılında II. Meşrutiyet yönetimiyle Anayasa tekrar uygulamaya konulmuş ve bütçe de meclise sunulmuştur. Bu bağlamda ülkemizde modern anlamda ilk bütçe örneğinin II. Meşrutiyet ile ortaya çıktığı görülmektedir (Coşkun, 2000: 17).

Türkiye’de bütçenin gelişmesi Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. 1924 Anayasasında , “*Vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir.*” şeklinde belirtilerek vergi açık bir şekilde tanımlanmış, “*vergi kanunla alınır ve salınır*” denilerek verginin hukuksuz olarak alınması yasaklanmıştır (Edizdoğan, 2008: 33).

1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanunu ve ilgili mevzuat ile devletin tüm malları ile harcamalarının yönetim ve muhasebesi düzenlenmiştir. Fakat zamanla, kamu kuruluşlarının sayısı arttıkça, fonksiyonları ve teşkilat yapısı değiştikçe Muhasebeyi Umumiye Kanunu mali yönetim sisteminin anayasası olma özelliğini yitirmiştir. Dünyada mali yönetim alanındaki gelişmeler de göz önüne alınarak mevcut mevzuatta düzenlemeler yapılmışsa da yeterli olmamış, plan-bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmek, kamu denetimini, etkinliği ve verimliliği arttırmak amacıyla “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kabul edilmiştir (Altuğ, 2004: 20).

1.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçe, özel fonksiyonların gerektirdiği üretim araçlarını etkili şekilde kullanan, çalışma programlarına ve hizmetlere ağırlık veren, işletmenin belirlediği hedeflere ulaşmada örgütsel sorumlulukları belirleyen bir bütçeleme sistemidir (Edizdoğan, 2008: 196). Devletin üstlendiği görevleri yerine getirmesi bakımından gerçekleşen hizmetlerin ve bu hizmetlerin birim maliyetlerinin üzerinde durulduğu bir bütçelemedir. Dolayısıyla performans esaslı bütçelemede önemli olan, hizmet sunumu yürüten ve mal üretimi yapan kamu kurumlarının ve kamu kurumu niteliğindeki örgütlerin faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesidir (Akdoğan, 2009: 398). Diğer bir ifadeyle performans esaslı bütçe, kurumların bakanlık tarafından kendilerine tahsis edilen ödeneklerle amaç ve planlarını gerçekleştirmede, başarılı olup olmadıklarını gösteren bir sınıflandırmanın yapılmasıdır. Sunulan kamusal hizmetin belirlenen standartlara uygun olarak yapılıp yapılmadığının saptanmasıdır. Kamu idarelerinin belirledikleri program bütçelerinin maliyetlerini belirlemede performans esaslı bütçelemeye bakılır. Program bütçe maliyetleri hesaplarken fiziki ölçü esas alınır. Bu ölçü ise iş yükü, son üretim maddesi ve işin etkinliğinin saptanması olarak sınıflandırılabilir (Coşkun, 2000: 124).

Performansa dayalı bütçelemede hedef; kamusal kaynakların kullanılmasıyla birlikte ortaya çıkan hedeflerde ne derece başarılı olduğunun belirlenmesi, yapılan

belirlemeler neticesinde sonuçların raporlanması ve başarısızlıkların sebeplerinin araştırılmasıdır. Buradaki temel amaç hesap verilebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasıdır. Bütçenin uygulanma aşamasında çalışanları motive amaçlı ödül ve ceza uygulamalarına yer verilebilir. Yine bütçenin uygulama aşamasında sürecin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için yönetici veya hesap verme sorumluluğunda olanların belli bir esnekliğe sahip olması gerekmektedir (Kurnaz, 2010: 39).

Kâr amacı gütmeyen kamu kuruluşları açısından performans; kurumun önceliklerini belirleyerek kıt kaynakları en iyi şekilde yönetmek ve etkin kaynak tahsisini sağlayarak topluma karşı yapılması gereken çalışmaları eksiksiz şekilde tamamlamaktır. Bu anlamda örgütsel olarak performans; yapılan maliyet ve gerçekleştirilen hizmet etkinliği ve kamuya ait kaynakları kullanırken tasarruf sağlamak şeklinde ifade edilebilir (Yüksel, 2014: 11).

Bu bakımdan performans esaslı bütçeleme; kamu kurumlarında yapılan harcamalar ve elde edilen sonuçlar arasındaki ilişkiyi göz önüne alarak, amaç ve hedefler açısından kamu kesiminin fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların gerçekleşmesi sonucunda ortaya çıkacak hedefleri belirlemektedir. Bu kapsamda, yapılan harcamaların belirlenen hedeflere göre kullanılıp kullanılmadığına bakarak performans değerlendirmesi yapan sistem olarak ifade edilir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 2).

İdarenin ne satın aldığı veya neyi kiraladığından daha çok, ne yaptığının ön plana çıktığı performans esaslı bütçelemede öncelikle fonksiyonel dağılım yapılır. Eğitim, sağlık vb. yapılan bu fonksiyonel dağılımdan sonra ikinci olarak yapılan hizmet miktarı ile maliyetler arasında bir ilişki kurulur. Böylece her hizmet biriminin tek tek maliyeti hesaplanır; en az maliyetle en fazla hizmet sağlanmaya çalışılır; böylece yöneticinin ve kurumun başarısı ölçülür (Altuğ, 2004: 42). Başka bir ifadeyle kurumunun yaptığı bütün faaliyetler sonucu, ne kadar harcama yapıldığı, yapılan bu harcamalarda ne kadar fayda sağlandığı belirlenmeye çalışılır, Bundan dolayı yapılan faaliyetler sonucu ne yapıldığından daha çok yapılan faaliyetlerin sonuçlarına bakılmaktadır. Bütçenin hazırlanma sürecinde, bütçe planlamasını yapan ve hazırlayan kişiler bütçeyi kabullenseler bile bütçe metinlerini görüşerek karara bağlayan meclisin, bütçeyi kabul etmesi, değerlendirip benimsemesi her zaman mümkün olmayacak veya zaman alacaktır. Bu bakımdan performansa dayalı bütçe sisteminde, bütçenin oluşum aşaması,

hazırlanması ve özellikle ortaya çıkan sonuçların yorumlanması uzmanlığa dayanan titiz bir çalışma gerekecektir (Hastürk, 2006: 13).

Performansa dayalı bütçe sisteminde, hedeflenen amaçlar için gerekli giderler, harcama programları belirlenerek bu programların içerisinde toplanır. Bu harcama programları performans ölçümleri yapılacak çalışmalara ayrılmış olarak tanımlanır (yapılacak bina sayısı, mezun edilecek öğrenci sayısı, vb.). Programların mali sonuçlarını karşılaştırmak amacıyla yapılan harcamaların ve ortaya çıkan sonuçların getirisi ele alınarak maliyetlerle ortaya çıkan sonuçların mali faydaları hesaplanır (Altuğ, 2004: 43).

Yapılması amaçlanan herhangi bir faaliyetin etkin bir şekilde sunulması için, hizmetlerin en az maliyetle yapılması ya da aynı bütçeyle maksimum verimin alınması gerekir. Maliyet hizmet ölçümü de etkinlik verimlilik analizleri ile yapılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında performans esaslı bütçede esas olarak etkinlik, ortaya çıkan hizmet kalitesi yani verimlilik ve tutumluluk esas alınmaktadır. Böylece girdiler ve çıktılar arasında ilişki kurulur. Bu durumda kamu kurumlarında yapılan faaliyetlerin ölçümü aynı yöntemler kullanılarak yapılmaktadır. Bunun temel sebebi ise dünya ülkelerinde artık geleneksel yöntemlerin yerine daha çok performansa dayalı denetim yollarının kullanılmasıdır. Böylece bir kurumun yöneticisinin, planlanan bir projenin ya da hizmetin performansı geleneksel yöntem yerine performans yöntemiyle ölçülmektedir (Köse, 2007: 23).

Genel olarak “performans” sözcüğünün kamusal alanda kullanılmasının temel sebepleri; yapılan hizmet ve sunumların daha başarılı ve etkili olabilmesi, tüm faaliyetlerin ölçümünün yapılabilmesi, objektiflik ve hesap verilebilirliğin sağlanması şeklinde sıralanabilir.

Kamu sektöründe kaynakların doğru bir şekilde kullanılmasını ve belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı “etkililik” kavramıyla açıklanabilir. Dolayısıyla bu kavramın ortaya çıkmasının temelinde kullanılan kaynaklarla ortaya çıkan sonuçlar yani çıktılar arasındaki ilişki yatmaktadır. En az maliyetle en fazla çıktıya ulaşmak etkililiği artıracaktır. Bir kurumda yönetici konumundaki sorumlu kişilerin, topluma karşı bir hizmetin sunumuyla ilgili taahhütlerini yerine getirirken ve hizmeti alan toplumun ihtiyaçları karşılanırken performans esaslı bütçelemenin önemi artmaktadır. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin yaptığı hizmetlerle ulaşmak istedikleri

sonuçların toplum üzerinde yarattığı etkiye göre geri bildirim sağlayan girdi / çıktı esaslı bir bütçeleme sistemidir. Performans esaslı bütçelemenin temelinde (Yılmaz, 2007: 8):

- İdarenin amaçlarının ve hedeflerinin belirlenmesi,
- Yürütülecek faaliyetlerin belirlenen amaçlara göre yapılması,
- Faaliyetler sonucunda istenilen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği ya da ne derecede başarılı olunduğunun belli yöntemlerle ölçülmesi,
- Birim içerisinde yapılan hizmetlerin performansını izleyemeye yarayacak bir bilgi sistemi kurularak gerekli bilgilerin tarafsız, doğru ve kesintisiz aktarılması,
- Kamu kurumunun gerçekleştirmeyi amaçladığı hedefler doğrultusunda gerekli kaynakların tahsis edilmesi,
- Yapılan hizmetlerin performans denetiminin, bu süreçte kullanılan tüm belgeler aracılığıyla yapılması,
- Performansa dayalı bütçelemede temel esas saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi temel unsurlar yer almaktadır.

Özetle performans esaslı bütçeleme; kurumların misyonunu, hedeflerini dikkate alarak yönetim sürecinde geleceğe ait planlamayı gerektiren, süreç sonunda somut çıktılar yardımıyla yapılan faaliyetler ile ilgili bilgi veren bir bütçeleme sistemi olarak kabul edilebilir.

1.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Özellikleri

Kamu kurumlarında karar alıcılar tarafından hazırlanan programların, amacına ulaşıp ulaşmadığı performans bilgisi aracılığıyla öğrenilmektedir. Bu açıdan performansa dayalı bütçeleme, kamu idarelerinin toplumdan gelen bütçe taleplerini karşılamak için, hükümetlerin hizmet kapasitelerini genişletmeye yardım etmektedir. Bunun en önemli sebebi, kamu idarelerinde karar alıcıların performans sonuçları üzerinde fikir yürütmeleridir. Kamu idarelerinde maliyet muhasebesi, belirli kamu hizmetleri gerçekleştirilirken kullanılan tüm maliyet unsurlarının hesaplanması ile oluşturulan muhasebe sistemidir. Geleceğe yönelik bütçelerin yapılmasına yardım etmek ve üretilen mal ve hizmetlerin toplam ve birim maliyetin hesaplanması yoluyla yapıldığı söylenebilir. Maliyet muhasebesine dayalı birim maliyet muhasebesi ise kamu hizmetlerinin en düşük maliyetle yapılması, belirli bir kamu hizmetinin bölünebildiği birimin üretiminde kullanılan kaynakların hesaplanmasıdır (Erbaşı, 209: 253).

Performans esaslı bütçelemenin en önemli özelliklerinden birisi, bir yönetim aracı olarak kullanılmasıdır. Yöneticilerin başarılı olmalarında ve verimliliklerini arttırmada kullanabilecekleri bir sistemdir. Performansa dayalı bütçeleme sistemini kullanan veya geçme aşamasında olan ülkelerin beklentileri (Erbaş, 2009: 254):

- Kaynak dağılımında ve kullanımında etkinliği sağlamak,
- Bütçe sisteminde belli bir politika geliştirmek ve uygulamak,
- Mali saydamlığın sağlanarak hizmet kalitesinin artırılması şeklinde sıralanabilir.

Fakat performans bütçelemede, performans ölçümünde ulaşılan bilgilerle beklenen faydaların gerçekleşmesi için, toplumun farklı kesimlerinin ihtiyaçlarını karşılayacak niteliğin olması gerekmektedir. Bundan dolayı performans bilgisinin elde edilmesi veya performans ölçümünün tamamlanması, yapılan faaliyetler sonucu neyin ölçüleceğinin belirlenmesi, iç ve dış verilerin toplanarak analizlerinin yapılması, bu verileri kullanılacak bilgiye dönüşmesine bağlıdır (Şahin-İpek, 2013: 63).

Performansa dayalı bütçelemede üç tür model söz konusudur. Bunlar (Erüz, 2005: 63):

- Stratejik plana dayalı model,
- Performans sözleşmesine dayalı model,
- Bütçe formatına dönüştürülmüş model.

Performans esaslı bütçelemeye yönelik bu üç model, performans bütçelemenin temel unsurlarını içermektedir. Oluşturulan bu modellerde sistemin işleyişine yönelik bilgiler yer almaktadır.

1.3.1. Stratejik Plana Dayalı Model

Stratejik plana dayalı modelde, yapılan stratejik planların yıllık olarak uygulanmasını göstermek için hazırlanan performans planları yer almaktadır. Modelde genel olarak bütçeleme, stratejik planlama süreciyle başlamaktadır. Performans planları yıllık olarak hazırlanan stratejik plana göre yapılmaktadır ve yapılan bu planlar bütçenin temel dayanağını oluşturmaktadır. Performans planı ile birlikte bütçe sürecinde yer alan bütçe ödenekleri, program bütçe sınıfında yer almaktadır. Böylece yapılan performans programı performans bilgisini bütçeye eklemektedir. Yıllık olarak hazırlanan performans raporları, performansa dayalı bütçeleme sisteminde saydamlık ve hesap verme mekanizmasını etkin kılmaktadır (Erüz, 2005: 63).

Performansa dayalı bütçelemeye geçiş aşamasında en önemli unsurlardan biri de kurumda çalışan personelin niteliğidir. Çalışan personelin niteliği ve kalitesi ne kadar artarsa sistemin uygulanması daha kolay ve verimli olacaktır. Çünkü kurumda planların hazırlanması, eğitilmiş, nitelikli ve bilgili personelin varlığını gerekli kılmaktadır.

Bundan dolayı herhangi bir kurumda çalışan personelin, kurum içinde hazırlanan stratejik planın önemini kavraması ve bu sorumlulukla hareket etmesi önemlidir. Aksi bir durumla karşılaşıldığında ise kurumun stratejik planında, faaliyet raporlarında ve performans programlarında aksaklıklar meydana gelecektir. Böyle bir durumun ortaya çıkması ise kurumun misyon ve vizyonuna uygun bir stratejik planın hazırlanmasının önüne geçecektir. Bir kamu kurumunda hazırlanan stratejik plan amaca ulaşamadıysa başka bir ifade ile stratejik planda eksiklikler meydana gelirse bu durum kaynak kullanımını da olumsuz etkileyecektir.. Tüm bu sonuçlardan yola çıkılacak olursa performans esaslı bütçelemede, kurum içinde nitelikli personelin varlığı büyük önem kazanmaktadır. (Aksaraylı vd., 2007: 318).

Bir stratejik planın doğru olarak hazırlanması demek, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması ve kamu hizmetlerinin öncelikle belirlenen amaçlara göre sunulması anlamına gelmektedir.

Günümüzde stratejik yönetim, özellikle üst kademedeki yöneticilerin sorumluluklarını ve iş yüklerini azaltmaktadır. Bir kurumdaki idareci konumundaki kişiler, kurum içinde ortaya çıkacak sorunları çözmek ve gerekli tedbirleri alarak stratejik planların aksatılmadan gerçekleşmesini sağlamakla yükümlüdür. Hazırlanan stratejik planlarda kurum için hangi mal ve hizmetin sunulacağı da yer almalıdır. Bu stratejik planlar da kurum içerisinde hazırlanan stratejik yönetim süreciyle hazırlanmaktadır. Yöneticilerin kurum içinde stratejik plana yönelik katkıda bulunarak (Yılmaz, 2003: 70):

- Kuruluşların belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olmayan, kısa vadede hazırlanan planlarının yerine orta vadeli ve gerçekleştirilecek hedeflere ulaşmaya yönelik planlar yapmasını sağlar.
- Plan-bütçe ilişkisinin gelişmesine yardımcı olur.
- Kurumun vizyonuna göre hareket ederek, kurumun kendini yenilemesi için yeni gelişmelere ve değişimlere açık yapı oluşumunu sağlar.
- Kurumun amaç ve hedefleri belirlenirken, olumsuzlukların yaşanmaması için karar verici konumundaki kişilerin organizasyonunu sağlar.

- Kurumun başında yönetici pozisyonunda olan kişilerin, kurumun geleceğine yönelik kararlar verirken kurumun lehine ve aleyhine olan durumları görebilmesini sağlar.

1.3.2. Performans Sözleşmesine Dayalı Model

Performansa dayalı bütçeleme sisteminin bir diğer modeli olan performans sözleşmesine dayalı modelde, kurum içi herhangi bir stratejik planlama yapılmamaktadır. Bu modelde kurum çalışanları ile kurumun üst düzey idarecileri arasında performans sözleşmesi yapılmaktadır. Böylece hem kurumun başarısı artmakta ve amaçları gerçekleştirmekte hem de çalışanların performansları üst seviyeye çıkmaktadır (Egeli vd., 2007: 29).

Kamu kurumları, taahhüt ettikleri kalitede hizmetleri yerine getirmek için, ellerinde bulunan bütçe ile yapacakları kaynak tahsislerini, bir gösterge aracı olarak hazırladıkları stratejik planlarına, performans göstergeleri ile yıllık olarak belirlenen hedeflerine dayandırmakla yükümlüdür. Buradaki amaç, kamu kurumlarının bütçeleri hazırlanırken yıllık planlarda yer alan kurumun vizyonu, misyonu ve hedeflere yönelik performanslarının göz önüne alınmasıdır. Bu bağlamda kurumlarda hazırlanan performans sözleşmeleri, kurumun yürüteceği tüm faaliyet, amaç ve hedeflerine yönelik yürütülen süreci ve yapılan kaynak tahsisi ile sonuç göstergelerini kapsamaktadır (Yüksel, 2014: 23).

Performans sözleşmesi modeli kısaca özetleyecek olursak, herhangi bir kamu kurumunun yıllık olarak hazırlanan stratejik plan ve programlarına dayalı hedeflerini, performanslarını, hedeflere ulaşmak için yürütülen faaliyetleri ve bu süreçte kullanılan kaynaklar ile kaynak ihtiyacına yönelik performansı gösteren programlarıdır.

1.3.3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş Model

Bütçe Formatı Modelinde, hazırlanan bütçe programında ödenek bilgileri ve performans bilgileri yer almaktadır. Ayrıca bunun dışında bir performans raporu düzenlenmemektedir. Yine bu modelde hazırlanan bütçenin dışında kurumun performans göstergelerini belirten bir belgeye yer verilmemektedir (Egeli vd., 2007: 29).

Kamu kesimindeki kaynakları en rasyonel şekilde kullanmak amacıyla performans bütçe sistemi, kamu hizmetlerinin üretimini ve sunumunu araştırmaktadır. Kamu hizmetlerini sunarken çeşitli alternatifler arasından tercih yaparak plan hazırlamak

program bütçe sisteminin konusu içine girmektedir (Altuğ, 2004: 44). Program bütçe, kamu kurumlarında yapılan faaliyetlerde etkili bir verimliliğin sağlanması, hizmetlerin kalitesinin artması ve tasarrufların yapılmasında önemli bir etkinliğe sahiptir. Bu modelde, kurum içinde mevcut imkânlar arasında en etkili ve faydalı olan alternatif seçilerek kurumun yararı göz önünde bulundurulur. Bu bağlamda kıt kaynaklarla ihtiyaçların en iyi şekilde karşılanması amaçlanarak, bu doğrultuda çalışmalar yapılmaktadır (Akdoğan,2009: 400).

1.4. Performans Esaslı Bütçeleme Süreci

Performans esaslı bütçeleme, genel olarak kamu kurumlarının yıl içinde yaptıkları faaliyetleri, kurumun amaç ve hedeflerini kapsayan ve bu hedefler doğrultusunda ortaya çıkan performans ölçümüne göre, planlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını gösteren sistemidir. Başka bir deyişle performans bütçelemede, kurumun mevcut ihtiyaçları analiz edilerek bu ihtiyaçlar doğrultusunda hedefler belirlenir, kaynak tahsisi yapılır ve kurumun yıl içindeki faaliyet sonuçları raporlanır. Performansa dayalı bütçelemede temel üç unsur, yapılan stratejik plan, performans programı ve sonuçları gösteren faaliyet raporları olmaktadır. (T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2014).

1.4.1. Stratejik Yönetim

Stratejik yönetim, kurumların üst yöneticilerinin gerçekleştirdikleri ve işletmenin geleceğine yönelik olarak alınan kararların uygulanması faaliyetidir. Başka bir deyişle, kurumun alt kademedeki çalışanlarına rehberlik etmek ve kaynakların en etkin şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Stratejik yönetim ile birlikte kurumlar, kendi amaçları ile toplumun amaçlarının uyuşup uyuşmadığını kontrol ederek, toplumun ihtiyaçlarına cevap verecek konuma gelebilirler (Şimşek ve Aydoğan, 2000:116). Özellikle kamu kurumlarında stratejik yönetim, yapılan iç ve dış analizler sonucu kurumun gelecekte nasıl bir konumda olacağı hakkında bilgi vermektedir. Kurumun belli bir noktaya (olması gereken konuma) gelmesi için yapılacak işlerin kontrol edilmesi, planlanması ve örgütlenmesi stratejik yönetim olarak tanımlanabilir. Stratejik yönetim, bir kurumun ne yaptığını, hangi konumda olduğunu ve gelecekteki hedeflerini ortaya koymaktadır (Gül ve Kırılmaz, 2013: 25). Stratejik yönetim örgütsel başarıyı gerçekleştirmek için

araştırma-geliştirme, finansman yönetim, pazarlama, üretim ve bilgisayar sistemlerini bütünleştirme konusuna odaklanmaktadır. Stratejik yönetimin temel özellikleri:

- Örgütün gelecekteki performansını, kârlılığını ve verimliliğini arttırmak,
- Stratejik planı hayata geçirecek alt kademedeki yöneticileri koordine edecek üst düzey yöneticilerin belirlenmesi,
- Örgüt içerisinde problemleri belirlemeye ve çözmeye katkıda bulunması şeklindedir (Murat ve Bağdigen, 2008: 67).

Bir kurumda strateji geliştirilirken üst yöneticilerin sezgilerinden, deneme-yanılmaya dayalı yönetim yaklaşımından yola çıkılarak kurumun problemlerine yönelik uygun stratejik yönetim anlayışı geliştirilebilir. Ancak burada mevcut duruma yönelik en uygun stratejinin seçilmesi gerekliliği en önemli unsurdur. Uygulanan stratejik yönetimin başarısı buna bağlıdır. Stratejinin uygulanmasında hangi yöntem kullanılırsa kullanılırsın en uygun yöntemin seçilmesi kurumun yararına olacaktır (Güçlü, 2003: 79).

1.4.2. Stratejik Plan

Strateji ve planlama kavramları bir arada ele alınacak olursa, strateji bir kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmada en doğru yolu; plan ise bu amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılan kaynakların en etkin şekilde nasıl yönetileceği sürecinin belirlenmesidir.

Stratejik planlama, gelecekte ulaşılmak istenen amaç ile bu günkü nokta arasındaki yol ve yöntem olarak ifade edilebilir (Saygılı, 2014: 4). Kurum içinde yapılan stratejik planların iki amacı vardır. Bunlardan birincisi iç ve dış çevre analizleridir. İlk olarak kurum stratejik plan yaparken kurumun kendi iç çevresi ve hizmet sunduğu dış çevreyi iyi analiz etmelidir. İç ve dış çevre analizleri doğrultusunda kurum, kendi durumunu görerek yapılan hizmetlerin eksiklerini ve aksaklıklarının farkına varma fırsatı bulacaktır. Stratejik plandaki ikinci amaç ise, hizmetlerin geleceğe yönelik beşer yıllık olarak planlanmasıdır. Stratejik planda bu iki durumu “durum değerlendirme “ ve “planlama” olarak özetlenebilir.

Bazı ülkelerde stratejik planlama, yapılan kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak ve hedeflere ulaşmada bir araç olarak kullanılırken, çoğu ülkede ise kaynakların daha etkili kullanılmasını amaçlamaktadır (Saygılı, 2014: 5). Stratejik plan uygulayan örgütler en alt kademelerde bile karar verebilme yetkisine sahip olurlar. Böylece örgüt içinde ve dışında karşılaşılan sorunlara ve taleplere akıllıca karşılık verilerek etkili çözüm yolları

geliştirilir. Bundan dolayı bir örgüt içinde yönetimi etkili kılmak için sadece düşünmek yeterli değildir. Örgüt içinde her zaman stratejik düşünmek ve davranmak gereklidir (Yılmaz, 2007: 74).

1.4.3. Stratejik Yönetim Süreci

Stratejik yönetim, genellikle ast- üst ilişkisine bağlı bir süreçtir. Bu bağlamda stratejik yönetim üst kademelerden alt kademelere doğru inen bir süreci ifade etmektedir. Kurum içinde karar almak, stratejik planları belirlemek, hedef ve amaçlar doğrultusunda kurumu yönlendirmek üst yöneticilerin görevine girerken; kurumun iç ve dış çevre analizini yapmak alt bölüm yöneticilerinin sorumluluğuna girmektedir (Gül ve Kırılmaz, 2013: 110).

Stratejik yönetim sürecine, bir stratejik düşünme biçimi olarak bakılırsa bu süreçte örgütün strateji ve planları belirlenir. Oluşturulan stratejilerin uygulama aşamasında ise planların hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Uygulama aşamasında kazanılan bilgi ve deneyimlerle yeni stratejiler ve hedefler belirlenmektedir (Yılmaz, 2007: 74).

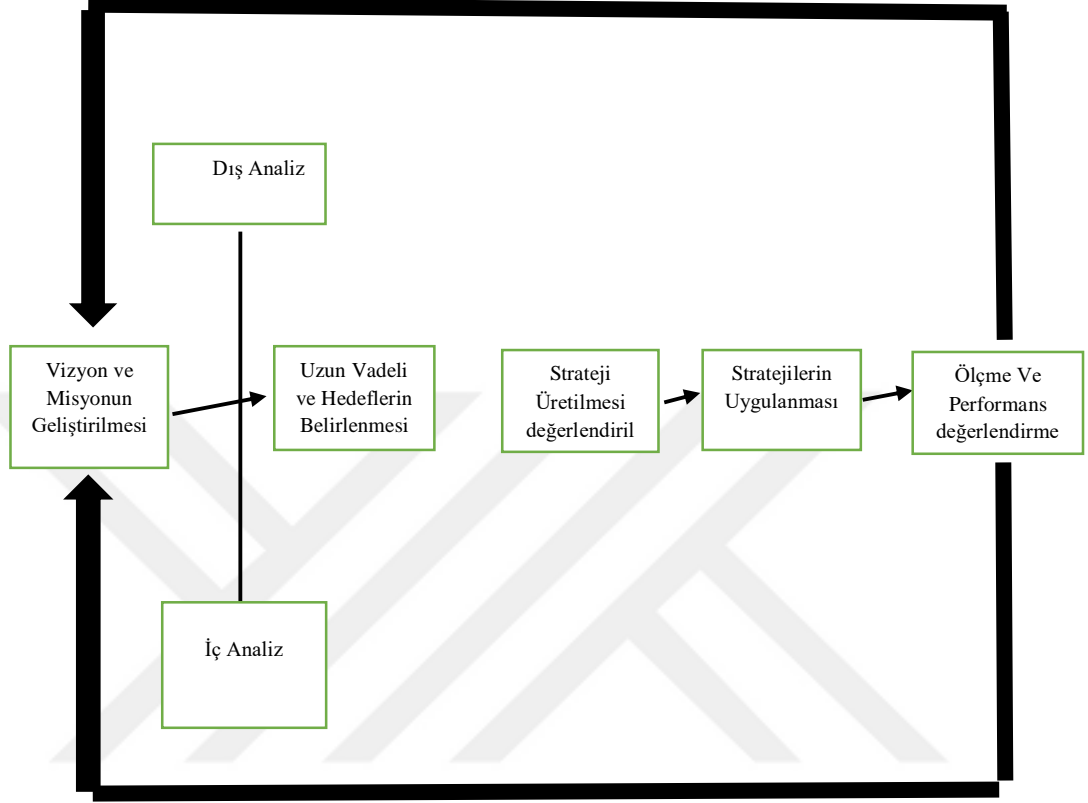
Örgüt yöneticileri stratejik plandan yararlanarak kurumun işleyişini düzenleyerek amaçlarını gerçekleştirmeye çalışırlar. Bu bağlamda stratejik yönetimin dört aşamadan oluştuğu söylenebilir (Çetin, 2005: 95).

- Durum değerlendirmesi aşaması (Bilgi toplama ve analiz)
- Strateji oluşturma aşaması (karar verme, seçim)
- Stratejinin uygulanma aşaması,
- Sürecin kontrolü aşaması.

Şekil-1 de gösterilen döngüde; misyon ve vizyonu geliştirmek amacıyla, strateji geliştirilmesi, hedeflerin belirlenmesi, stratejilerin uygulanması ve performans ölçümleri ele alınarak nihai değerlendirmeler yapılır. Süreçte tamamlanamayan veya bu eksik noktalar tespit edilerek eksikliklerin giderilmesi için döngünün başına dönülerek süreç devam ettirilmektedir (Doğan, 2009: 17).

Sekil 1.1. Stratejik Yönetim Döngüsü

Geri Besleme



Kaynak: Volkan Erkan, “Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler”, DPT Yayınları, 2008, s. 24

Dört aşamadan oluşan stratejik yönetim süreci strateji formülasyonu ile başlamaktadır. Örgütün vizyon ve misyonuna bağlı kalınarak iç ve dış çevre analizleri yapılır ve geleceğe yönelik amaç ve hedefler belirlenir. Bu amaç ve hedefler belirlenirken alternatif stratejiler arasından en uygun olan strateji seçilir. Seçilen strateji doğrultusunda kurum faaliyetleri yürütülür ve son olarak kurumun performans ölçümü yapılır. Bu süreç döngü halinde devam ederek bir geri besleme yapılır ve oluşturulan stratejiler örgüt için ilerleyen yıllarda da kullanılır (Erkan, 2007: 23).

Strateji, kurum içinde belli bir amaca yönelme ve tutarlılık sağlar, kurumun her kademesinde birbirine tutarlı faaliyetler yapmasını olanaklı kılar. Bir işletmenin her zaman kendine özgü bir çevresi olduğu varsayılırsa işletmenin alt sistemlerinin her birinin de kendine has çevresi bulunmaktadır. Bundan dolayı işletmelerin alt birimlerinin özelliklerinin farklılaşmasından kaynaklanan sorunların önüne geçilmesi gerekmektedir.

Bu sorunların önüne geçmek için de etkili bir koordinasyon ve hedef birliğine ihtiyaç vardır. Bu noktada strateji, koordinasyon sağlamada ortak bir hedef oluşturur (Budak, 2000: 15).

Stratejik yönetimin amacı daha çok, işletmenin giderek değişen çevresel koşullara uyumunun sağlanmasıdır. İşletme karar verirken çevresel değişimleri göz önüne alarak, planlarını bu değişimler çerçevesinde yapması gerekmektedir. Stratejik yönetim sürecinde asıl önemli olan, kurumun geçmiş yıllarda gösterdiği başarıları tekrarlamak değil; değişen zamana ve şartlara uygun bir örgüt yapısı oluşturmak ve kurum içinde istenmeyen durumların üstesinden gelebilecek bir konumda olmaktır (Güçlü, 2003: 82).

Stratejik yönetim, kurumun değişen koşullarda doğaçlama yönetilmesini amaçlamaktadır. Başka bir deyişle, sürekli olarak değişen çevresel şartları kontrol etmek ve bu koşullarda kurumun yönetiminde aksaklığa yer vermemektir. Stratejik yönetimin, kurumun gelecekteki faaliyetlerine yön vermeyi ve geleceği yönetmeyi hedefleyen bir amacı bulunmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, iç ve dış çevredeki değişimleri doğaçlama olarak tahmin etmenin yanı sıra kurumun geleceği yönlendirmede aktif rol alması gerekmektedir. Stratejik yönetimde asıl olarak istenilen durum da tam olarak budur. Stratejik yönetim açısından, bir kurumun sadece hedeflere ulaşması yeterli görülmeyip hedeflere ulaştıktan sonra, ulaşılan hedeflerin gerisine düşmemek ve daha ileri hedefler belirleyip bu hedeflere ulaşmak amaçlanmalıdır. Bu da sistemli ve planlı bir şekilde ilerlemeyi, kurumsal olarak yenilenmeyi gerektirmektedir (Karakaya, 2004:228).

1.4.3.1. Durum Değerlendirmesi

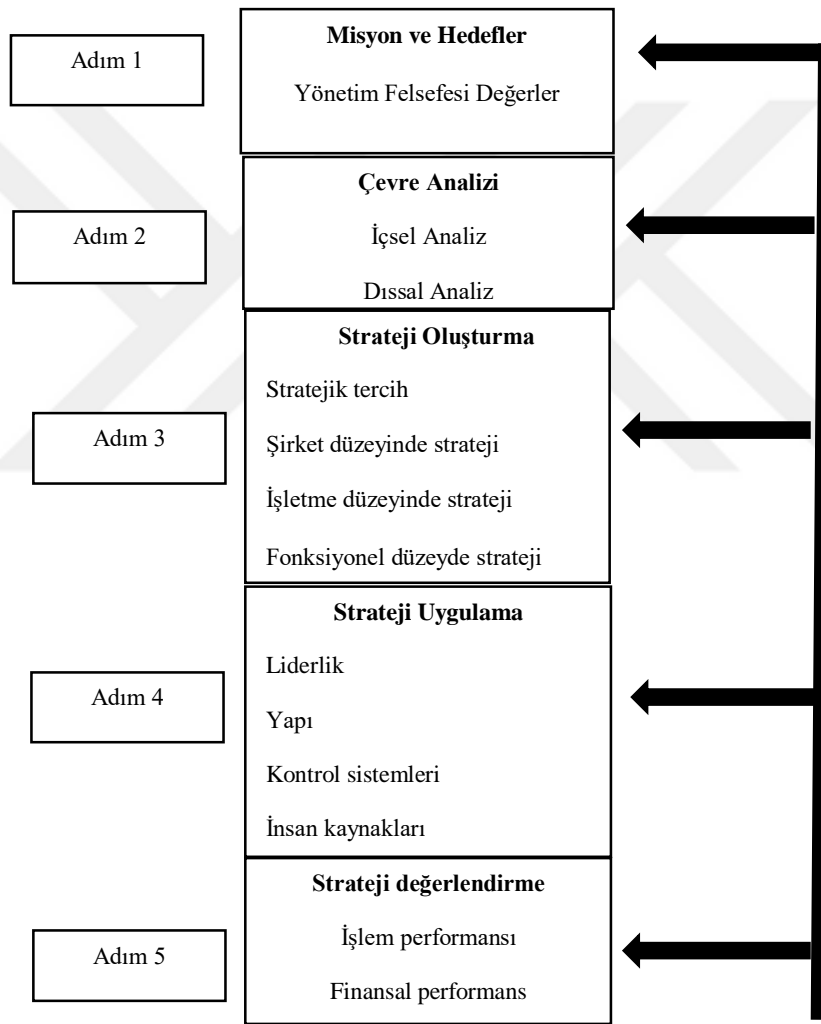
Bu aşamada işletmelerin iç ve dış çevresi analiz edilmektedir. İç çevre analiziyle işletmenin zayıf ve güçlü yönleri araştırılmaktadır. İşletmenin dışında yapılan çevre analizi ile işletmenin başarısına katkıda bulunacak fırsatlar ve işletmenin başarısını olumsuz etkileyecek tehditler tespit edilmektedir. Gerek iç gerekse dış analizlere SWOT Analizi denilmektedir (Murat ve Bağdigen, 2008: 72).¹ Stratejik planlama sürecinin başı sayılan durum değerlendirmesi aşaması “Neredeyiz?” sorusuna cevap arayarak bir işletmenin gelecekteki hedeflerini gerçekleştirebilmesi için içinde bulunduğu mevcut

¹ Swot analizi, önceden belirlenmiş hedefler kapsamında yapılacak planlar ve faaliyetler için, avantajlı veya dezavantajlı, olumlu veya olumsuz tüm durumların ele alınarak analiz edilmesine denir.

durumu tespit etmesini sağlamaktadır. Bunun için yapılan çalışmaların tümü durum analizi ya da durum değerlendirmesi olarak ifade edilebilir (Gül ve Kırılmaz,2013: 110).

Stratejik yönetim sürecinin ilk aşaması olan durum analizi aşamasında, işletmenin geleceğe yönelik plan ve programlarını belirleyebilmesi için kurumun güçlü ve zayıf yönlerini öncelikli olarak belirlemesi gerekmektedir. Bunun içinde çevresel faktörlerin etkin bir şekilde analiz edilmesi gereklidir.

Sekil 1.2. Stratejik Yönetim Süreci



Kaynak: Güven Murat ve Muhlis BAĞDİGEN, “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim”, Gazi Kitabevi, 2008, s.73.

1.4.3.2. Misyon ve Vizyon

Stratejik yönetimde geleceğe yönelik bir vizyon oluşturulması amaçlanır. Bir örgütte belirlenen vizyondan sonra, bu vizyona ulaşmak amacıyla bir misyon belirlenir ve çalışanların belirlenen bu vizyon-misyonu benimseyerek kurumun ortak değerlerini kabul etmeleri beklenir (Aktan,2006: 170).

Bir kurumun varoluş sebebini ortaya koyan misyonun amacı, örgüt içindeki tüm farklılıkları aynı amaç etrafında birleştirmek, bu amaçlara stratejik bir yöntem kazandırmak, kurum için tahsis edilen kaynakların bu amaç için kullanılmasını sağlamaktır. Misyon geçerliliğini uzun yıllar korur ve örgütün değişen şartlara ayak uydurması için ayrıntılı olarak yazılmamaktadır (Erkan, 2007: 25).

Misyon, kuruluşun var olma nedenini ve diğer işletmelerden farklı yanlarını belirtir. Örgüt içinde çalışan personele rehberlik eden misyon, kurum içindeki tüm çalışanları ve faaliyetleri kapsamaktadır. Kurum içinde çalışan personel, belirlenen misyon çerçevesinde örgüt içinde görev ve sorumluluklarını bilerek hareket etmektedir. Kurumun “çok kâr etmek” ya da “fazla sayıda hizmet üretmek” yerine yapılan faaliyetlerin istenilen kalitede ve zamanında yapılmasına yönelik bir misyon belirlemesi, kurumun geleceğe yönelik başarısını önemli derecede arttıracaktır (Çetin, 2005: 97).

Kurumun büyüklüğüne göre bir veya birden fazla misyon belirlenebilir. Misyon belirlenmesinde cevaplanması gereken sorular aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Gül ve Kırılmaz,2013: 110):

- Örgütün var olma amacı nedir?
- Örgüt yürüttüğü faaliyetler sonucu kim ya da kimlere hizmet vermektedir?
- Örgütün çalışma alanları neler?
- Yapılan faaliyetler sonucu kurum tarafından hangi hizmetler karşılanmaktadır?
- Kurum tarafından yerine getirilmesi gereken yasal görevler nelerdir ?

İşletmelerin belirlediği misyon, yukarıdaki sorulara cevap verecek nitelikte olmalıdır. Kurumda çalışan personel belirlenen misyon çerçevesinde motive olmalı ve kurumun işleyişine hayat verecek enerjiye sahip olmalıdır. Ayrıca misyon, bireylerin davranışlarını, çalışma yöntemlerini ve kurumların planlarını uygulamaya koymasını sağlayan kuralları içermektedir. Bu kurallar örgütün kültürel normlarını oluşturduğu için misyon kurum içinde birleştirici bir fonksiyonu da yerine getirmiş olur.

Vizyon, işletmelerin gelecekte ulaşmak istedikleri hedefleri ve durumu anlatan genellikle kısa, yaratıcı, çarpıcı ve iddialı ifadelerdir (Erkan, 2007: 25). Bir kurumda vizyon belirlenmesi kuruma pek çok fayda sağlayacaktır. Vizyon sahibi kurumlar kendilerine yeni bir yol çizebilirler. Böylece kurumlar gelecekte var olmak istedikleri konumu bütüncül bir ifade ile net bir şekilde ortaya koyabilirler. Belirlenen vizyon, kurum ile çalışanların ortak bir amaç için çalışmalarına dair ilk adımı oluşturur. Kurumu daha iyiye ve ileriye taşıyacak coşkuyu ortaya çıkarır. Belirlenen vizyon sayesinde kurum çalışanlarınca ve kurumla ilişkisi olan diğer kurumlarca varmak istenen nokta anlaşılır (Gül ve Kırılmaz,2013: 123).

Özetle misyon/vizyon kurumların ulaşmak istedikleri amaçları net bir şekilde ifade etmelidir. Hazırlanacak olan misyon/vizyon bildirgelerinde kuruma ait inanç ve değerler ortaya konulmalıdır. Bu bildirgelerde her zaman başarıyı hedefleyerek motive edici, ifadeler yer verilmelidir. Bunların yanı sıra misyon/vizyon bildirgelerinde kurum heyecanını, kararlılığını, çalışma azmini ve çalışma ahlakını ortaya koyacak ifadeler yer verilmelidir.

Sonuç olarak bir kurumda stratejik yönetim sürecinde, stratejik planların oluşturulmasından önce vizyon/misyon bildirgelerinin belirlenmiş olması gerekir. Çünkü, kurumun geleceğe yönelik planlarına, ulaşmak istediği nihai hedeflere çalışanları güdüleyerek ulaşmasını sağlayan ve kurumun var oluş amacını belirleyen vizyon/misyon bildirgeleridir.

1.4.3.3. Amaçlar ve Hedefler

Stratejik amaç, kurumun stratejik planı çerçevesinde, misyon doğrultusunda belirlediği plan dönemi içindeki hedefleridir. Kurum stratejik amaç doğrultusunda ulaşmayı planladığı hedefleri belirtmektedir. Fakat belirlenen bu hedeflerin ulaşılabilir ve ölçülebilir hedefler olması gerekmektedir. Kurum stratejik planlarını belirlerken oluşturacağı hedefleri zaman, miktar ve kalite olarak ifade edilecek şekilde açıklamalıdır. Stratejik plan oluşturulurken bu plan doğrultusunda kurum birden fazla hedef belirleyebilir (Gül ve Kırılmaz,2013: 129).

Bir kurumda stratejik hedefler, “ nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusuna cevap verebilecek nitelikte olmalıdır. Stratejik hedefler her zaman kurum için ulaşılabilir ve gerçekçi olmalıdır, misyon, vizyon ve ilkelere uyumlu olmalı ve kurum her düzeyde

ulaşmak istediği başarı standartlarını oluşturulmalı ve bu standartları kontrol edecek yöntemler belirlemelidir (Şentürk, 2005: 63) .

1.4.3.4. Faaliyet ve Projeler

Stratejik planlar ve hedefler belirlendikten sonra, kurumun bu hedefleri nasıl gerçekleştireceğine dair tüm çalışmaları, faaliyet ve projeleri kapsamaktadır. Başka bir deyişle faaliyet ve projeler stratejik planı adım adım uygulamak amacıyla yapılan stratejilerin tümüdür. Bu bakımdan hedeflerin gerçekleşmesi için, kurum içinde çalışanların veya sorumlu olan yöneticilerin sorumlulukları, faaliyet ve projeler kapsamında tek tek belirlenir. Böylece, kurumda planlı ve programlı bir şekilde hareket edilerek projelerin tamamlanması amaçlanır (Kılıç ve Erkan, 2008: 82).

1.4.3.5. İzleme

İzleme, kurumda yapılan planlamalar sonucunda ortaya çıkan bulgu ve çıktıların karşılaştırılması sürecidir. Amaç ve hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin raporlanması ve kurum içi ve kurum dışı mercilerin yapmış olduğu değerlendirmelerdir. İzlemede faaliyet raporları ve diğer iletişim kanalları kullanılmaktadır. İzleme yönetime yardımcı olan sistemli bir faaliyettir (Şentürk, 2005: 113).

1.4.3.6. Performans Ölçme ve Değerlendirme

Stratejik yönetim sürecinde performans ölçme ve değerlendirme, bu süreç içinde performans göstergeleri ve performans programları aracılığıyla amaca ne derece ulaşıp ulaşılmadığını göstermektedir. Bu bağlamda süreç sonunda amaca ne derece ulaşıldığı, hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediği, ne miktarda çıktı alındığı belirlenmektedir. Stratejik yönetim sürecinde, performans göstergeleri yapılan stratejik planın ne derece başarılı olduğunu ortaya koymaktadır. Performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi aşamasında yer alan performans göstergeleri şu unsurlardan oluşmaktadır (Doğan, 2009: 27).

Girdi: Bir hizmetin gerçekleşmesi veya bir ürünün ortaya konması için gerekli beşeri, fiziki ve mali kaynaklardan oluşmaktadır. Girdi sonuçları, başlangıçta ortaya konan ölçmeye esas olan durumları göstermektedir. Girdiye örnek verecek olursak:

ağaçlandırma yapılacak olan bir bölgede kullanılacak olan fidan sayısı, bir lisans programının açılabilmesi için gerekli olacak öğretim üyesi sayısı örnek verilebilir

Çıktı: Kurumun faaliyetleri sonucu ortaya çıkan mal ve hizmetlerin tümünü kapsamaktadır. Çıktı mal ve hizmetlerin daha çok niceliği hakkında bilgi vermesine rağmen, sonuca ulaşıp ulaşılmadığı, amaçların istenilen şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği hakkında bilgi vermede tek başına etkili olduğu söylenemez. Çıktıya örnek verecek olursak: dikimi yapılan fidan sayısı, mezun olan öğrenci sayısı ve ulaşımdan yararlanan vatandaş sayısı örnek verilebilir.

Verimlilik: Çıktı başı girdi ve maliyetten oluşmaktadır. Bu bağlamda verimlilik girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Örnek verilecek olursa bir hastanede hasta kişi sayısına göre düşen tedavi süresi, karayolu yapımında birim maliyet fiyatı, dikimi yapılan fidanların tutma oranı verimliliğe örnek olarak verilebilir.

Sonuç: Sonuç göstergeleri amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını belirlemede kullanılan en önemli performans göstergeleridir. Çünkü hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesini bir başka deyişle etkililiği göstermektedir. Karayollarında yapılan bakım çalışmalarından sonra ulaşım hizmetlerinin iyileşmesi, ağaçlandırma sonucunda erozyon oranının düşmesi sonuç göstergesine örnek verilebilir (Doğan, 2009: 28).

Kalite: Yapılan hizmetlerden veya üretilen mallardan yararlananların beklentilerinin karşılanma düzeyi olarak ifade edilebilir. Kamu kurumlarında ise hizmet alan vatandaşların memnuniyet düzeyleri kalite göstergelerini oluşturur.

İKİNCİ BÖLÜM

2. SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Gelişmiş ülkelerde son yıllarda ortaya çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı, bu ülkelerde performansa dayalı bütçeleme sistemin ortaya çıkmasındaki en önemli unsur olarak gösterilebilir. Yeni kamu yönetimi uygulamasına geçilmesinin en önemli nedeni ise, son yıllarda kamu kurumlarının harcamalarının ciddi boyutlarda artması ve bunun sonucunda da hizmet sunum maliyetlerinin yükselmesidir. Özellikle 1970’li yıllarda artan harcamaların önüne geçmek için çoğu ülkeyi performans ölçütleri kullanmaya zorlamıştır. Artan bu harcamaların temel sebebi olarak ise yaşanan stagflasyon krizi gösterilebilir. Bu bağlamda Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Avustralya gibi birçok gelişmiş ülke ortaya çıkan krizlerin üstesinden gelebilmek için, kamusal alanda birçok yenilik yapmışlardır. Bu yenilikler daha çok kamu bürokrasisinde görülmüştür (Özen, 2008a: 85).

İlk zamanlar gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlayan performansa dayalı bütçeleme, daha sonra gelişmekte olan ülkelerde de görülmeye başlanmış ve bu yönde bir takım reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bugün dünya ülkelerinin birçoğu özellikle de OECD ülkelerinde performans bütçe uygulanmakta ve performans verileri bütçe göstergelerine yansımaktadır. Bu bakımdan dünyadaki eğilimlere bakılacak olursa, içinde bulunduğumuz yüzyılın performansa dayalı bir bütçeleme modeli üzerine bütçeleme sistemi kurulacağını söylemek gerçekçi bir tahmin olacaktır (Erüz, 2005: 61). Fakat bu sistemin uygulanabilmesi için gerekli fiziki ve teknik altyapının olması gerekmektedir. Gelişmiş ülkeler söz konusu altyapı bakımından gelişmekte olan ülkelere nazaran daha ileri düzeyde olduklarından, performans esaslı bütçeyi uygulamada daha avantajlıdırlar (Tüğen vd., 2007: 36).

Gelişmekte olan ülkelere baktığımızda, performansa dayalı bütçeleme sisteminin 1980’ler ve 1990’lı yıllarda uygulanmaya başladığını görmekteyiz. Söz konusu ülkelerin performans sistemine geçmek için, gerekli reformları gerçekleştirmelerinde özellikle Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşların büyük destekleri

olduğu söylenebilir. Bu kapsamda Afrika ülkeleri bu kuruluşlardan gerekli teknik ve kredi yardımlarını alabilmek amacıyla, mali yönetimlerinde modern anlayışları benimsemişlerdir. Bu ülkelerde meydana gelen ekonomik krizler de bütçeye yönelik gerekli reformların yapılmasını gerekli kılmıştır. Aynı şekilde Latin Amerika ülkelerinde faiz oranlarının artması ve enflasyonun yüksek olması, gerekli reformların yapılmasına ortam hazırlamıştır (Özen, 2008: 168).

Çalışmanın bu bölümünde ABD, Hollanda, İngiltere gibi bazı ülkeler ele alınacaktır. Çünkü söz konusu bu ülkelerde performans esaslı bütçeleme sistemi, daha eskiye dayandığından uygulama açısından başarılı sonuçlar alınmıştır. Yine Türkiye'nin kamusal reformlarda yüzünü batıya dönmesi, bu ülkelerin performans esaslı bütçeleme sistemlerinin incelenmesini gerekli kılmıştır.

2.1. ABD 'de Performans Esaslı Bütçeleme

Amerika Birleşik Devletlerinde, 1940'lı yıllardan itibaren performansa dayalı bütçeleme sistemi kullanılmaya başlanmıştır. Fakat 1993 yılına kadar kurumlarda performansa dayalı ölçümlerin yeterince kullanılmadığı görülmektedir (Yardımcıoğlu, 2006: 173).

ABD Senatosu'nda, 1993 yılında “ **Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası**” (Government Performance and Results Act- GPRA) kabul edilmiştir. Bu yasayla birlikte ABD'de performansa dayalı bütçeleme sisteminin kurularak, stratejik planlama ve performans ölçümünün yapılması amaçlanmıştır. Hükümet tarafından vatandaşların ihtiyaçları karşılanırken, taleplerin eksiksiz olarak belirlenmesi, yeterince kaynak tahsisi yapılması, israfın önüne geçilmesi ve sonuca odaklılık temel amaç olarak belirlenmiştir. ABD'de performans sisteminin sonucu olarak, kurumlarda hedef ve amaçlar belirlenerek bunlara ulaşılması amacıyla, gerekli bilginin sağlanması, planların hazırlanması ve performans raporlarına yer verilmesi gerekli görülmüştür (Yılmaz, 2007: 43).

ABD'de uygulanan performans esaslı bütçeleme daha çok stratejik planlama üzerine kurulmuştur. Buna göre her kurum kendi stratejik planını hazırlamak ve hedeflerini belirlemek zorundadır. Bundan dolayı kurumların hedefleri, stratejik planda yer alan amaçları ve hedefleri sonuç odaklı olmak zorundadır (Aktan, 2006: 291).

GPRA'ya göre kurumlar tarafından hazırlanan planlar, en az 5 yılı kapsamalıdır. Yani hazırlanan bir stratejik plan sunulduğu yıldan itibaren 5 yıl için geçerli olmalı ve her

3 yılda bir gözden geçirilerek kontrol edilmelidir. Bu güncelleştirilmiş planlar kongreye ve yönetim ve bütçe ofisine gönderilecektir. Ayrıca kurumlar planları kamuya açmadan 45 gün öncesinde, bu planların bir örneğini yönetim ve bütçe ofisine göndermek zorundadırlar. Hazırlanan bu stratejik planların hepsi kamuya açık dokümanlardır (Oral, 2005: 71).

GPRA, kamuda hesap verme sorumluluğunu geliştirmek, hizmet sunumunu daha etkin kılmak ve karar almayı güçlendirmek için hazırlanmıştır. Kanunun ikinci bölümünde uygulama konusundaki nedenler belirtilmiştir. Bu nedenler şöyle sıralanabilir (Avcı, 2011: 68):

- Yapılan ekonomik programların yetersiz kalması ve israfın artması; buna karşın hükümetin yapacağı faaliyetlere yönelik ihtiyaçların tam olarak belirlenememesi
- Programlardaki hedeflerin açık bir şekilde ifade edilmemesi ve program performansları hakkındaki yetersiz bilgi nedeniyle federal yöneticilerin program verimliliğini geliştirmede ve etkinliğini arttırmada yetersiz kalması,
- Uygulanan programların sonuçlarına ve performansına yeterli ilginin olmaması ve bu durumun harcama kararlarını ve program gözetimini ciddi şekilde engellemesi.

Söz konusu kanunun uygulamaya konulmasındaki temel nedenler yukarıda belirtilmiştir. Bu bağlamda kanunun uygulanmasındaki amaç, yukarıdaki olumsuzlukları ortadan kaldırmaktır.

ABD 'de federal kurumların uygulanan program sonuçlarından sorumlu tutulması ve halkın federal hükümete olan güveninin artması, uygulanan programların amaçlarının belirlenmesi ve performans sonuçlarının bu amaçlar doğrultusunda belirlenerek sonuçlarının kamuoyuna bildirilmesi, hizmetlerin kalitesini ve vatandaş memnuniyeti için programların verimliliğini arttırması GPRA'nın temel amaçlarından birisidir.

GPRA'nın etkinliğini sağlamak üzere geliştirilen PART sistemi ise federal düzeyde performans esaslı bütçeleme (PEB) sisteminin uygulanmasına yönelik atılmış diğer önemli bir adımdır. Bu sistem, 2001 yılında Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından ilan edilerek başkan Bush tarafından uygulamaya konulmuştur. Performans esaslı bütçelemenin uygulanması amacıyla oluşturulan bu sistem, esasında halkın yönetime olan güvenini kazanmak amacıyla oluşturulmuştur. Başkan Bush döneminde performans esaslı bütçelemenin uygulanmasına yönelik kamu kurumlarında katı uygulamalar

görülmemiştir. Kurumlar tarafından oluşturulan programlar iki yıllık süre ile sınırlı tutulup değerlendirilmemiş, bu değerlendirme “ Program Değerlendirme Oranı Aracı”nın geliştirilmesi ile yapılmıştır. “Kaynakların tahsis sürecinde performans ölçümünün kullanılması amacıyla, Yönetim ve Bütçe Ofisi 2004 yılı bütçesinde 234 federal programın performans ve yönetim sürecini düzenlemiştir.” (Özen, 2008a: 97).

PART, 25 sorudan ve dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde sorulan sorularla programın yapısı, amacının ulaşılabilir olup olmadığı araştırılmaktadır. İkinci bölümde ise hazırlanan stratejik plan analiz edilerek, sorulan sorular ile kurumun uzun vadeli hedefleri ile stratejik planın uyuşup uyuşmadığı araştırılır. Üçüncü bölümde de program yönetimi ve sorulan sorularla finansal hatalar araştırılıp, program geliştirme çalışmaları yapılmaktadır. Son bölümde ise, program değerlendirilip, sonuçlarının doğruluğu ve tutarlılığı araştırılmaktadır (Avcı, 2011: 70).

Performans Esaslı Bütçelemenin, ABD ‘de 50 eyalet üzerinde uygulanan sonuçları şu şekilde gösterilmektedir: 31 eyalet PEB’i zorunlu kılan kanunlara sahiptir, 16 eyalette ise bütçe rehber ve talimatlarıyla oluşturulmuş idari bir yapı mevcuttur. Eyaletlerin çoğu PEB ihtiyaçlarını ayrı yasal düzenlemeler ile sağlarken, bazı eyaletler ise PEB ihtiyaçlarına bütçe kanununda yer vermektedir. Eyaletlerde performans ölçümü, etkinlik, etkenlik, süreç, sonuç gibi kavramlar performans ölçümünde kullanılmaktadır. Eyaletlerin amaç, hedef ve misyon bildirimlerinin alınacak önlemlerle ilişkisi farklılaşmaktadır. “Mesela, Nevada’daki düzenlemede bütçe metinlerinde misyon bildirimlerine ve programlara ait göstergelerin bulunması, Teksas’ta ise bütçe talepleriyle birlikte programlar için altı yıllık stratejik planlama yapılması zorunludur”. Eyaletlerde hazırlanan bu planlar, kurumun hedeflerini, bu hedefler doğrultusunda uygulanan stratejileri ve ortaya çıkan performans ölçümlerini içermektedir. Bu bağlamda performans ölçüm sisteminin ve performans bilgisinin, bütçenin karar verme sürecinde birlikte kullanılmasının yavaş yavaş gelişen bir süreç olduğu kabul edilmektedir. Genel olarak bakıldığında ABD’de performansa dayalı bütçelemede, performans ile bütçe arasında tam anlamıyla bir bağlantı kurulamadığı görülmektedir. Daha çok kurumlarda, faaliyetler sonucu ortaya çıkan sonuçları raporlayan dokümanların hazırlanmasından ziyade önemli bir değişiklik yapılmadığı vurgulanmaktadır (Oral, 2005: 81).

ABD bütçesinde aralarında herhangi bir seviye farkı bulunmamakla beraber, programlar, planlar ve hedefler yer almaktadır. Faaliyet ve projeler programların altında

değildir. Kaynak tahsisi ile hedefler arasındaki bağlantı, yapılan programlar ile ortaya çıkan sonuçlara bakılarak kurulmaktadır. (Çildir, 2010: 101).

ABD’de performansa dayalı bütçelemeyi, tek başına düzenlenmiş bir çalışma olarak değil, bir reform paketi içinde hazırlanmış bir sistem olarak değerlendirmek daha uygun olacaktır.

ABD’de, bütçeye yönelik yapılan reformların temeline bakıldığı zaman, bu reformların diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi kamu harcamalarını kısıtlamak için yapıldığı söylenemez. ABD’de bütçeye yönelik reformların genel olarak kamu harcamalarının tepki toplamasından dolayı yapıldığı görülmektedir. Bu bağlamda ABD’de kamu harcamaları diğer ülkelere göre daha düşük olmasına rağmen, tepki toplamasının sebebi yapılan kamu harcamalarının düşük bir bölümünün sosyal harcamalara ayrılmasıdır. Özellikle 1970’ler ve 1980’lerde Amerikan halkı, bu durum karşısında şikâyetlerini dile getirmiş ve gereksiz bürokrasiden dolayı kamu harcaması yapıldığını dile getirmiştir. Bu durum da devlete olan güveni azaltmıştır. 1980’lerde halkın özellikle bütçe açıkları üzerine yoğunlaşması, bu alanda reformların yapılmasını gerekli kılmıştır. Halkın tepkisini çeken diğer bir husus ise, devletin savunma harcamalarını arttırarak eğitim, sağlık vb. alanlarda bütçe kısıtlamasına gitmesi olmuştur (Oral, 2005: 60).

ABD’de performansa dayalı bütçeleme sistemine geçiş süreci incelenecek olursa, şu sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir (Uludüz, 2008: 85).

- Performansa dayalı bütçelemede, amaçlanan başarı elde edilememiş ancak bu sistemin yerleşmesi için çalışmaların sürdürülmesi planlanmıştır.
- Kurumlarda yönetsel olarak esneklik tanınmaması, bütçe hazırlama sürecinde gerekli kontrol mekanizmasının olmaması, sistemdeki en önemli eksiklikler olarak belirlenmektedir.
- Stratejik planlar kapsamında, yapılan faaliyetlerin performans ölçümü ve değerlendirmesinin yeterince gelişmemiş olması, bunun sonucunda da ortaya çıkan performans bilgilerine yöneticilerin yeterince güvenememesi, performans kültürünün gelişmemesi.

2.2. Hollanda’da Performans Esaslı Bütçeleme

Hollanda’da performans esaslı bütçelemeye örnek olacak ilk çalışmalar, 1970’lerde “finansman kanunda” yapılan düzenlemeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu

çalışmalar doğrultusunda ülkede bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçe sistemi kullanılmaya başlanmıştır (Özen, 2008a: 149). Hollanda’da “Devlet Bütçeleme ve Muhasebe Kanunu 1976” ile performansın sistematik olarak ölçülmesiyle ilgili ilk adımlar atılmıştır. “Bu kanunda uygun olduğu alanlarda performans göstergeleri oluşturulmasına yer verilmiştir”. Ancak yapılan tüm bu çalışmalara rağmen uzun süre, performans esaslı bütçeleme bugünkü anlamıyla uygulanamamıştır (Oral, 2005: 87).

1980 sonrası Hollanda’da iki bütçe reformu yapılmıştır. Bu reformlardan ilki olan “Hesap Verebilirlik Sistemi Reformu” 1985 yılından 1993 yılına kadar uygulanmıştır. İkinci reform olan “Politika Bütçeleri ve Politika Hesap verilebilirlik” reformu da 1999 yılında uygulanmaya başlanmıştır. 1985 yılında uygulamaya konulan hesap verilebilirlik reformunun sebebi, yüksek bütçe açıkları, ağır vergi yükü ve aşırı harcamalar vardır. Bu reform geniş bir ölçüm paketiyle bu durumu tersine çevirme arayışındadır. Odak noktası, hükümet harcamaları ve bütçe aşırılarıdır (Çildir,2010: 59).

Hollanda da 1999 yılında bütçede önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin yapılmasındaki temel amaç, performans sistemine geçmektir. Bu bağlamda daha çok sonuca odaklı bir bütçeleme sistemine geçmek amaçlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda “Hollanda hükümeti 1999 yılında bütçe dokümanlarının parlamentoya sunulmasında, dokümanların yapısında ve içeriğinde önemli değişiklikleri öngören bir teklif ileri sürmüştür”. Bu süreç içinde, Hollanda bütçesinde yapılan değişikliklerle, ulaşılması amaçlanan hedeflerin belirlenmesi, bu hedeflere nasıl ulaşılabileceğinin, bu süreç içinde ortaya çıkacak maliyet miktarının planlanması amaçlanmıştır. Hükümet tarafından getirilen bu teklifin yasallaşması sonucunda, Hollanda da performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir ve günümüze kadar yeni düzenlemeler yapılarak performans sistemi geliştirilmeye çalışılmaktadır (Uludüz, 2008: 87).

Hollanda’da performansa yönelik sonuç odaklı bütçeleme sisteminin, parlamentoya sunulmasından sonra bu süreci “mevcut nakit-tahakkuk esaslı karışık muhasebe sisteminin yerini alacak şekilde tahakkukların bir muhasebe esası olarak tanıtılması” takip etmiştir. Hollanda da performans esaslı bütçeleme, genel olarak; başarılması planlanan hedefler neler? Bu hedefleri başarabilmek için ne tür çalışmalar yapılmaktadır? Yürütülecek bu faaliyetlerin maliyeti ne kadar olacaktır? gibi hesap vermeye yönelik sorularla yürütülmektedir (Uludüz, 2008: 87).

Hollanda'daki mevcut bütçeleme sistemi genel olarak, sonuç esaslı olarak ifade edilmektedir. Geliştirilen bütçeleme sistemi ile devlet bütçeleme sistemine, özel sektöre benzeyen bir anlayış getirilmeye çalışılmıştır. Ülkede saydamlığın ve hesap verilebilirliğin geliştirilebilmesi amaçlandığından, “Yeni Zelanda Modeli” örnek alınmış ve performans bütçeyi uygulayan birim ile uygulanan birim bir birbirinden ayrı tutulmuştur. Hollanda da genel olarak hedefler, performans sistemine bağlı olarak daha uzun vadeli olarak belirlenmiştir (Özen, 2008a: 152).

Performans esaslı bütçelemede, hesap verilebilirliği arttırmak için performans sözleşmeleri bulunmaktadır. Bu sözleşmelerin yanı sıra, bakanlık ile bakanlık bünyesinde bulunan ajanslar arasında yapılan faaliyetlerin sonucunu gösteren performans sözleşmeleri de vardır. Fakat bu sözleşmelerin ajanslar için bağlayıcılığı yoktur. Yani ajanslar bu sözleşmelere uymak zorunda değildir. Bu durumda performans sözleşmelerine uyulmadığı zaman ajanslara uygulanacak genel bir yaptırım bulunmamaktadır. Fakat kamuya açık olan ajansların, faaliyetleri sonucu ortaya çıkan raporlara kamuoyunun tepkisi bir yaptırım aracı olarak değerlendirilebilir (Oral, 2005:106).

Pek çok ülkede olduğu gibi, Hollanda da ödenen vergilerin daha etkin bir şekilde kullanmak amacıyla birtakım önlemler almaya yönelmiştir. 1970'li yıllarda program bütçeleme sistemine yönelik yeniden yapılanma çalışmalarına gidilmiş, 1995 yılından bu yana ise politik ilişkilerin geliştirilmesi için birçok girişim yapılmıştır. Hollanda'da 1981 yılından itibaren yeniden inceleme prosedürü uygulanmaya başlanmıştır. Bu prosedürün amacı analiz sonuçlarını hükümetin politik görüşlerinden ayırmaktır. Yeniden inceleme prosedürünün özelliklerini şöyle belirtebiliriz (Çildir, 2010: 63):

- Her bir inceleme 4 yıl sonrasında harcamalarda % 20 oranında tasarrufu sağlayacak alternatifler üretmek zorundadır. Veto hakkı yoktur.
- Yeniden inceleme prosedürü 1975 yılında da uygulanmıştır. Fakat sonuçlar hayal kırıklığı yaratmıştır. İncelemede pek çok politik alan atlanmıştır.
- 1981 yılında uygulamaya konulan yeniden inceleme prosedürü, yürürlükteki program incelemelerinin temelini teşkil eder. Bu sistem altında yapılan politik incelemeler genellikle, tasarrufu sağlayacak alternatifleri geliştirmek amacıyla yapılır.

- Yapılan her bir inceleme geçmiş olan yıllarla kıyaslandığında, 4 yıl sonrasında en az % 20 gider azalmasını sağlayacak alternatifler üretmelidir. 1990’lardaki yeniden inceleme prosedürü değişen ekonomik koşullara büyük ölçüde uyum sağlamıştır. Zorunlu % 20 alternatifi, bakanlıktan kaynaklanan baskı nedeniyle kaldırılmıştır. Hollanda bütçe sisteminin birçok olumlu yanı vardır. Özellikle bütçe sisteminin şeffaflığı IMF tarafından dünyada “En iyi çalışma” olarak seçilmiştir. Bütçe sisteminin üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar (Çildir, 2010: 72):

- İyi bir yapılanma ve şeffaflık,
- Sayıştay’ın politik bağımsızlığı ve dürüstlüğü.
- Harcama tavanı ve ekonomik kısıtlamalar üzerinde politik uzlaşma sağlayan bir mali çerçevenin bulunmasıdır.

Sonuç olarak, Hollanda “OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda PEB’i uygulayan ve bütçe ödeneklerini çıktı ve sonuçlara bağlayabilen az sayıda ülkeden biri olarak gösterilebilir”. Kısa zamanda sağlanan bu başarının nedeni, PEB sistemine geçişte yapılan reformlar ile performans yönetimine geçişte yapılan reformlar, hesap verilebilirlik ve saydamlığın artırılmasına yönelik reformların birlikte yapılması ve başarı sağlanmasıdır. Hollanda’da bakanlıkların üst düzey yöneticileri, bütçe değerlendirmelerinden nihai olarak sorumludur. Sayıştay da yapılan bu değerlendirme yöntemini gözden geçirmekte ve bunların sonuçlarını raporlamaktadır. Raporlama sistemi sistematik bir yapıya sahip olup oldukça gelişmiştir. Bütçe uygulaması ile ilgili olarak parlamentoya her üç ayda bir bilgiler sunulmaktadır. Sunulan bu bilgilere paralel olarak alınması gereken kararlar sistematik bir şekilde uygulanmaktadır (Oral, 2005; 104-105).

2.3. İngiltere’de Performans Esaslı Bütçeleme

İngiltere’de siyasi alanlardaki değişim bütçe reformunu başlatan temel unsur olmuştur. 1997 ‘de yapılan seçimlerden sonra iktidara gelen işçi partisi, siyasi alanda yeni değişimler yaratmıştır. Bu değişimlerle beraber bütçeleme sürecini de kapsayan yeni kamusal düzenlemelere gidilmiştir. Kamusal olarak yapılan harcamaları ölçmek için hedefler belirlenmiş ve doğrultuda, bakanlık ile hazine arasında “Kamu Hizmet Sözleşmeleri” yapılmıştır. Bu sözleşmelerle birlikte performansın önemi vurgulanmıştır (Yılmaz, 2007: 27).

İngiltere’de ‘Harcama Gözden Geçirmeleri’ sistemi oluşturularak bir harcama çerçevesi belirlenmiştir. İlk olarak 1998 yılından uygulanan ‘Harcama Gözden Geçirmeleri’ daha sonraki süreçlerde periyodik olarak uygulanmıştır. Bu uygulamadaki temel amaç, kamu hizmetlerinin etkinliğini arttırmak ve kaynak tahsisini sağlamaktır. Bu bağlamda kurumlar, yaptıkları harcamaları gözden geçirdikten sonra üçer yıllık olacak şekilde ‘Harcama Planı ve Kamu Hizmet Sözleşmesi’ hazırlamaktadırlar. Yapılan sözleşmelerde, hükümetin öncelikleri dikkate alınarak üç yıllık hedefler belirlenir ve belirlenen bu hedefler Kamu Hizmet Sözleşmelerinde yer alır (Demirtaş, 2011: 62).

Kamu hizmet sözleşmelerine bakılacak olursa, bu sözleşmeler bakanlık ile kurumlar arasında yapılan, kamu kurumlarında performansın ölçülmesinde etkili olan ve kurumlara ait sonuç ve hedefleri içermektedir. Yapılan her sözleşme mutlaka faaliyet ve yapılan faaliyetlere bağlı olarak bir maliyet göstermektedir. Böylece kurumlarda girdiler ve sonuçlar arasındaki ilişki ölçülmektedir. İngiltere’de daha sonra bu sözleşmelerde değişiklikler yapılarak sisteme ‘Hizmet Teslim Sözleşmeleri’ eklenmiştir. Sisteme eklenen bu Hizmet Teslim Sözleşmelerinin farkı, yapılan faaliyetlerde ve kamusal hizmetlerde ‘ne’ sorusundan ziyade ‘nasıl’ sorusuna cevap vermesidir. Yani yapılacak hizmetlerin amacından çok yapılış şekli ve hizmetlerin yürütülüş aşaması dikkate alınmaktadır. İngiltere’de performans göstergelerinin yapılış amacına bakıldığında, bu göstergelerin daha çok bütçeleme sürecinde yapılan faaliyetleri gözden geçirmek, amaçlanan hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını belirlemek ve ulaşılan sonuçları sistematik bir şekilde uygulamak amacıyla yapıldığı görülmektedir. Böylelikle hükümet kaynak tahsis sürecini performans değerlendirme süreci ile birleştirmiştir (Oral, 2005; 48-54).

Kamu hizmet sözleşmelerinin içeriği, hükümet tarafından sunulacak olan hizmetlerin sunumuna yönelik sonuçları ortaya koyan orta vadeli sözleşmelerdir. Bu bağlamda söz konusu sözleşmeler hesap verilebilirliği sağlama yolunda önemli bir unsurdur. Bu bağlamda kamu kurumları ile maliye bakanlığı arasında yapılan görüşmeler gelecek üç yıla ait performans hedeflerini kapsamakta ve bu hedefler kamu hizmet sözleşmelerinde belirtilmektedir. Belirlenen bu üç yıllık hedefler gerçekleştirilebilir ve ölçülebilir hedeflerdir. Yapılan kamu hizmet sözleşmelerinin formatı şu unsurlardan oluşmaktadır. (Avcı, 2011: 78):

- Bir amaç bildirgesi içererek bakanlığın kuruluş amacının belirlenmesi,

- Yapılan hedeflerin gerçekleştirmeye yönelik ve sonuç odaklı hedefler olması,
- Belirlenen hedeflerin gerçekleştirme sürecinde sorumlu kişilerin belirlenmesi.

İngiltere’de hükümetin “çağdaş kamu yönetimi” anlayışının daha anlaşılır, etkili ve toplum ihtiyaçlarına duyarlı bir yapıda olması amaçlanmıştır. Bu bağlamda ortaya konulan ilkeler şu şekilde belirlenmiştir (Özen, 2008a: 124).

- Oluşturulan politikalar uzun dönemi kapsayacak şekilde olmalı, girdilerden ziyade ortaya çıkacak sonuçlar üzerinde durulmalıdır.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten yararlanan vatandaşların, memnuniyeti ve vatandaşların öncelikleri dikkate alınmalıdır.
- Kamu hizmetleri her zaman etkin ve yüksek kalitede olacaktır. Yapılan hizmetler her zaman kalite bakımından dünyadaki diğer ülkelerin standartlarıyla aynı olmalıdır.

Hükümetin Kamu Hizmet Sözleşmelerinde ortaya konan hedefler karşısındaki hedeflerinin izlenmesi, raporlanması ve denetlenmesine ilişkin yapı zamanla değişime uğramıştır. Bu değişim genel olarak şöyledir (Beynam, 2013: 52):

- Hazine ile kurumlar arasındaki ilişki yoluyla, harcama yapılmadan önce ayrıntılı planlama yapılması.
- Hizmet sunumunda, en etkili yolun seçilmesi için gerek vatandaşların talebini gerekse çalışanların tecrübesini yansıtacak alt hedeflerin belirlenmesi
- Kamu Hizmet Sözleşmelerinde belirlenen alt hedefler konusunda gösterilen performansın kamuoyuna düzenli olarak raporlanması.
- Alt hedeflerin belirlenmesi konusunda, hedefleri gerçekleştirecek kurumların planlı davranması ve hedeflerin uygulanma zamanının belirlenmesi

İngiltere’de performansa dayalı bütçelemeye yönelik yapılan düzenlemelerden biri de “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Raporu”dur. Raporla yapılan hizmetlerin daha etkin olması için, ortaya çıkan sonuçlardan ilgili kişilerin şahsi olarak sorumlu tutulması amaçlanmıştır. İngiltere’de bulunan “Uygulamacı Ajanslar” hizmetlerin uygulanmasında ve sunumunda temel birim olarak görev yapmaktadır. Bu bağlamda merkezi yönetim bünyesinde çalışanların büyük bir kısmı, bu ajanslarda istihdam edilmektedir. Performans göstergeleri “Uygulamacı Ajanslar” içinde belirlenerek uygulamada esneklikler sağlanmaktadır. Buna karşın ajanların denetimi ise bakanlıklara bağlı denetim

birimlerince yapılmaktadır. Bakanlıklar hedeflerin gerçekleşmesinde ve planların yapılmasında sorumludurlar (Günbeği, 2010: 43).

Genel olarak bakıldığında İngiltere’de performans esaslı bütçeleme, bakanlık ile kurumlar arasında yapılan “Kamu Hizmet Sözleşmelerine” dayanmaktadır. Bu bağlamda performans ölçümü kurumların üçer yıllık olarak belirledikleri ve “Kamu Hizmet Sözleşmelerinde” yer verdikleri hedeflere dayanmaktadır. İngiltere’de sözleşmeye dayalı bir sistemin uygulanmasındaki temel amaç, kurumların belirlenen hedefler doğrultusunda faaliyetlerini yürütmesi ve bu faaliyetlerin boyutuna göre kaynak tahsisi yapılmasıdır. Bu süreç içinde hesap verilebilirliğin sağlanmasının da amaçlandığı söylenebilir. Bu doğrultuda kurumun yetkilisi, hizmet sözleşmelerine bağlı kalarak faaliyetlerin yürütülmesinden ve ortaya çıkan performansa göre hesap vermekle yükümlüdür.

2.4. İsveç’te Performans Esaslı Bütçeleme

İsveç’te bütçe planlaması gelecek 3 yılı kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Bu süreçte Maliye Bakanlığı gelecek yıl için ekonomik yapıyı tekrar incelemekte ve bütçenin hazırlanması için, uygulanacak ekonomik yapının geçerli olup olmadığını tespit etmektedir. Bakanlık tarafından yapılan bu tespitler gelecek 3 yıl için ekonomik yapıyı belirlemektedir. Yapılan çok yıllık bütçeleme kapsamında, her bakanlık bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığına sunmaktadır. Gelen teklifleri Maliye Bakanlığı Bakanlar Kurulunun onayına sunmaktadır. Bakanlar Kurulu da gelecek 3 yıl için “ 27 özel harcama alanı için toplam harcama seviyesi üzerinde anlaşma sağlamış olacaktır” (Tüğen ve Özen, 2004:126).

Bütçe çerçevesinde kurumlara ayrılan ödeneklerin miktarından çok ayrılan bu ödeneklerin, kurumun hedeflerini ne ölçüde gerçekleştirdiği üzerinde durulur. Bu bağlamda İsveç’te özel kesim için bağlayıcılığı olan kurallar kamu kesimi için de bağlayıcı hale gelmiştir. Kamusal hizmetlerde verimlilik esas alınarak kurumların serbestlik konusunda etkinliği artırılmıştır. Kamu kurumlarının faaliyet sonuçları izlenmeye tabi tutularak kamuoyu bu konuda bilgilendirilmiştir (Günbeği, 2010: 47). İsveç’te 1993 yılında yapılan reform çalışmaları kapsamında, performansa dayalı bütçelemeye geçilmiştir. Bu doğrultuda “Maliye Bakanlığı tarafından rapor hazırlanmış ve yapılan reformun amaç ve ilkeleri bu rapor kapsamında belirlenmiştir”. Yapılan reformla birlikte kamu kurumlarının, tüm faaliyetlerinin incelenmesi ve hedeflere yönelik

kaynakların bütçelendirilmesi amaçlanmıştır. Böylelikle kurumların, yapacakları hizmetlere yönelik kendilerine ayrılacak olan kaynakları istedikleri şekilde kullanmaları sağlanmıştır. İsveç'te ücretlendirme konusunda da 1994 yılında düzenlemeye gidilmiş ve kurumlara ücretler hakkında karar verme yetkisi getirilerek, kamu kurumlarının ücret politikalarının özel sektördeki benzer şekilde düzenlenmesine karar verilmiştir (Tüğen vd., 2007: 42).

Kamu kurumlarına daha fazla serbestlik tanınması çerçevesinde kurumların kendi içinde ücretlendirme, ödeme, terfi, mal ve hizmet satın alımı kurumlara bırakılmıştır. Fakat performans ölçümü ve performansın yönetiminden genel olarak Maliye Bakanlığı sorumlu tutulmuştur. İsveç'te bütçeden kurumlara ayrılan ödeneklerin miktarından daha çok, tahsis edilen ödeneklerle belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığı, yapılan mali reformlarla daha önemli hale getirilmiştir. Böylece bütçede reform yapılması ve performans ölçümü önem kazanmıştır (Yüksel, 2014: 39).

İsveç'te, özellikle kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin ve verimliliğin artırılmasına son derece önem verilmektedir. Bütçede sağlanan disiplin, kurumlarda verimliliğin artmasında büyük rol oynamıştır. Kurumlara verilen ödeneklerin, yapılan faaliyetler ve ortaya çıkan çıktılara göre belirlenmesi, kurumlara tahsis edilen kaynaklar ile kullanılan kaynaklar arasındaki ilişki açısından önem kazanmaktadır. Bu bağlamda performans göstergeleri ülkede çok geniş anlamda uygulanmıştır. Kurumlar özel sektörde rekabet kurallarını ve çalışma sistemi uygulayarak, kurumda verimliliği arttırmayı hedeflemiş ve bunda büyük ölçüde başarı sağlanmıştır. Buna karşın teknolojik gelişmeler de verimliliği arttıran başka bir unsur olmuştur (Özel, 2007: 59).

Bütçelemeye yönelik yapılan reformlarla birlikte, 1994 yılından sonra önemli değişiklikler olmuştur. Bütçelemeye yönelik bu reformların içeriğine bakılacak olursa (Uludüz, 2009: 90):

- Reformlarla birlikte, bütçenin dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınması ile birlikte, süreç daha anlaşılır bir hale gelmiştir.
- Bütçenin hukuki altyapısı güçlendirilerek bütçenin yönetilmesine dair bir kanun kabul edilmiştir.
- Bütçe ödeneklerinin otomatik ödemesi kaldırılmış, ödenekler yıllık izne ve incelemeye tabi tutulmuştur.
- Parlamento tarafından bütçe sürecine yönelik yeni düzenlemeler kabul edilmiştir.

Bütçeye yönelik hazırlanan raporlar parlamentoya gelmeden önce, kurumlar tarafından hazırlanan raporlar başkanlığını Maliye Bakanlığının yürüttüğü bir komiteye sunulur. Bu komite içinde her bakanlığın kendine bağlı birimleri bulunmaktadır. Böylece komite içindeki kendilerine bağlı birimlere bakanlıklar, danışmanlık ve yönlendiricilik yaparak raporların parlamentoya ulaşma aşamasında rol alırlar.

Sonuç olarak İsveç'te performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesindeki temel amaç, kamu kurumlarında etkililik ve verimliliği arttırmaktır. Bu bağlamda Maliye Bakanlığı tarafından kurumlara tahsis edilen kaynaklar, gerçekleştirilecek hedeflere göre belirlenmektedir. Yani kamu kurumlarına ayrılan kaynakların miktarının yapılacak faaliyetlerin sonuçlarına göre belirlenmesi önem arz etmektedir. İsveç'te bütçeye yönelik yapılan reformlara bağlı olarak kamu kurumları kendi içinde hizmet ve mal satın alımında, terfi ve ücretlendirme gibi birçok konuda serbest bırakılmıştır. Ancak kurumların denetimi ve performans ölçümleri, Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışan komite tarafından yürütülmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

3.1. Yasal Mevzuat

Türkiye’de kamu yönetiminde yapısal reformlar gündeme getirilmiş fakat bu doğrultuda uygulamaya ciddi olarak geçilememiştir. Ancak 2000 yıllarda uygulanan VIII. Beş Yıllık plan kapsamında birçok düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan en önemli düzenlemeler: mali yönetim alanında yeni düzenlemeler yapılması, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, kaynak tahsisi yapılırken stratejik önceliklerin dikkate alınması, bütçe üzerinde meclisin denetimini ve etkinliğinin artırılmasıdır. Avrupa birliğine yönelik yapılan çalışmalar doğrultusunda, kamu yönetimi alanında düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerden en önemlisi ise 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur”. Bu kanun özellikle kamuya yönelik kaynak kullanımında ve kamu maliyesi ilkelerine yönelik önemli değişiklikler getirmiştir. Kısa vadeli hedeflerden ziyade daha uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi, performans sistemine dayanan ve yöneticileri kapsayan bir sistemin oluşturulması 5018 sayılı kanunun en önemli unsurunu oluşturmaktadır (Karasoy, 2014:265).

5018 sayılı Kanun’la orta vadeli harcama sistemi göz önünde tutularak, çok yıllık bütçelemeye geçilmiş ve gelir –giderler üç yıllık olarak tahmin edilmiştir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun’la belirlenen sistem çok yıllık bir bütçeyi öngören ve kaynak kullanımına bu doğrultuda yön veren bir sistemdir. Çok yıllık bütçe uygulaması, gelecek yıl ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerine göre hazırlanan bir bütçeleme sistemidir ve bu çok yıllık bütçeleme 5018 sayılı kanunun 13. Maddesinde yer almaktadır. Bu madde, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine yönelik ilkeleri belirtmektedir (Susam ve Yılmaz, 2007: 229).

Bu durumda kamu kurumları, stratejik planları ve bütçelerini hazırlarken, bu planlar göz önüne alınarak oluşturulan performans programlarına dayandırılırlar. Kurumların hazırladıkları bu stratejik planlar, devletin geleceğine yönelik büyümesini ve tercihlerini somutlaştırarak bütçeye yönelik artı ve eksilerini görmesini sağlamaktadır.

5018 sayılı kanunun 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanması ile birlikte, Türk mali yönetiminin anayasası olarak bilinen 1050 sayılı “ Muhasebe-i Umumiye Kanunu” 01.01. 2005 tarihinde yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Bağlamda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla mevcut mali sistemin değiştirilerek daha etkin bir sistemin oluşturulması amaçlanmıştır. Özellikle uluslararası standartlara uygun bir mali kontrol sisteminin getirilmesi hedeflenmiştir. Bunun dışında 5018 sayılı kanunun çıkarılmasındaki diğer unsurlar ise, bütçe uygulamalarının bir yıla sınırlı olması ve mevcut mali yılı kapsamaması, mali işlemlerin çoğunun bütçede yer almaması, hazırlanan kalkınma planları ile bütçe arasında bir bağ kurulmamış olmasıdır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla, bütçe hazırlarken etkinliğin artırılması, bütçenin kapsamının genişletilmesi, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması, harcama sürecinde sorumlulukların artırılması ve etkin bir iç kontrol sistemi oluşturularak çağdaş gelişmelere uygun bir kamu mali yönetim sistemine ulaşmak öngörülmüştür (Toprak, 2008: 323).

Türkiye’de bütçenin denetimi de 5018 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Kanun çerçevesinde meclis denetimi, yargı organlarının ve idarenin yaptığı özel denetimler dışındaki mali denetimler, kamu kurumlarının denetçileri ve Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Türkiye’de Yeni Kamu Mali Yönetim Kanunu yürürlüğe girmeden önce denetim uygulamaları gerçekleştirilmiştir. Ancak denetimde geleneksel metotların kullanılması, yapılan hizmetlerin sonuçlarına yönelik faaliyet odaklı denetim yerine işleme yönelik ve personel hatalarını ortaya çıkarmaya yönelik soruşturma, teftiş ve denetimlere ağırlık verilmesi denetimlerin sınırlı kalmasındaki en önemli sorun olarak belirtilebilir (Candan, 2007: 4).

Bu yüzden Yeni Mali Kamu Yönetimi kanunuyla denetim sistemi düzenlenmiş, kamu kurumları denetimlerinin iç ve dış organlar aracılığıyla yapılması öngörülmüştür. Böylece kamu yönetiminde denetimin yaygınlaştırılması ve denetimlerin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bunun dışında yine 5018 Yeni Mali Kamu Yönetimi kanunuyla kurumlarda stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, hesap verme sorumluluğu gibi kavramların önemimin arttığı söylenebilir.

5018 Sayılı Kanun, kamu kurumlarının performans esaslı bütçelemeye geçişteki en önemli adım olarak stratejik planlamayı görmektedir. Bu bağlamda kurumların

stratejik planlarında yer alan amaç ve hedefler, performans esaslı bütçelemenin temelini oluşturmaktadır ve performans esaslı bütçeleme kanununun 9. Maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir; “*kamu idarelerinin; 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 hazırlamaları gereği*”ne işaret edilmiştir. Aynı maddede “*kamu kuruluşlarının kaynak tahsislerinin stratejik planları, yıllık amaç ve hedefleri ve performans göstergelerine dayandırma zorunluluğu getirilerek, bütçelerini stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları zorunluluğu getirilmiş ve performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Stratejik plan konusunda ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır*”(Maliye Bakanlığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2014).

Yukarıda da ifade edildiği gibi, 5018 Sayılı Kanun’un 9. Maddesi gereği kurumlar bütçelerini kalkınma planlarında gösterilen stratejik planlara göre belirlemelidirler.

Türkiye’de de dünyadaki gelişmelere paralel şekilde, tarihsel olarak bütçeye yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Özellikle kamu kurumlarının yapacakları faaliyetleri belirlemeleri ve stratejik planlarını oluşturmalarına zemin hazırlayan bütçe hakkı, kamu kurumları açısından önem arz etmektedir. Bu bağlamda bütçe hakkı; devletin ne kadar harcama yapacağı, harcamaları hangi alanlara yönelik yapacağı ve halkın bu konuda söz sahibi olmasını ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle bütçe hakkı, kamu kurumlarının yapacakları harcamaların ve faaliyetlerin büyüklüklerinin parlamento tarafından onanmasını ifade etmektedir. Bunun dışında bütçe hakkı anayasal hakların gelişiminde de önemli bir yere sahiptir. Bu bağlamda ülkemizde ilk olarak bütçe hakkı 1876 Anayasasıyla kabul edilmiştir. Bu anayasa ile alınacak vergilerin ancak kanunlara dayanılarak alınabileceği ve vergilerin meclis tarafından onanacağı hükümlerine yer verilmiştir. İkinci meşrutiyetin ilan edilmesi ile birlikte bütçe meclise sunulmuş ve 1909 yılında meclis tarafından onanmıştır. 1924 Anayasası ile bütçe ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş ve bütçe hakkı ayrıntılı bir şekilde güvence altına alınmıştır. Bütçe hakkına ilişkin hükümler 1924 Anayasasında şu şekilde yer almaktadır (Beynam, 2013: 6).

- Devletin yapmış olduğu harcamalar için halkın vermiş olduğu pay vergidir (Madde 84).
- Vergiler ancak kanunla alınır (Madde 85).
- Bütçe dışı harcama yapılmaz (Madde 96).
- Devletin gelir ve giderlerini denetlemek için Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Sayıştay görevlidir (Madde 100).

5018 Sayılı Kanununun 5. Maddesinde ise bütçe hakkı; “*Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür. Şeklin düzenlenmiştir* (Yılmaz ve Biçer, 2010: 206).

Sonuç olarak Türk Kamu mali yönetiminde önemli değişiklikler getiren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” tüm içerikleriyle 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunla beraber, stratejik planlama, performans dayalı bütçeleme, kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanılması ve hesap verilebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. Özellikle hesap verilebilirliğin artırılmasında önemli bir aşama olan, performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlamanın tam anlamıyla uygulanması temel hedefler olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kanun’un “Tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak ifade edilmiştir (Hastürk, 2006: 7).

3.2. Performans Esaslı Bütçenin Uygulanabilirliği

Türkiye’de performans esaslı bütçelemenin uygulanışının en önemli amacı, kurumların performans yönetimi ile kamu kurumlarının mal ve hizmet üretiminde maksimum çıktıyı elde etmek, kurumlarda hesap verilebilirliği ve şeffaflığı sağlamak, hizmet verilecek vatandaşların ihtiyaçlarını karşılayarak refah seviyelerini arttırmaktır. Performans bütçeleme, kurumların amaçlarına ulaşmada bir araç olarak kabul edilebilir. Bu açıdan bakıldığı zaman performans esaslı bütçeleme, performans yönetiminin kamu kurum ve kuruluşlarına uygulanması olarak ifade edilmektedir.

Kamu kurumlarında performans esaslı bütçelemenin uygulanması şu şekilde ifade edilebilir (Doğan, 2009: 53).

- Öncelikle performans esaslı bütçeleme, tüm kamu kurumlarında stratejik planlamayla başlayan bir süreçtir.
- Stratejik planlamayla birlikte kurumların hedefleri ve planları tespit edilmektedir.
- Yapılan hedef ve planlamalardan sonra kurumlar, performans göstergelerini belirlerler. Bu belirlemelerle birlikte kamu kurumlarının performans denetimi yapılmaktadır.

Kurumların performans denetimi yapmasındaki temel sebep; verimlilik, etkililik ve tutumluluk ilkelerine ne ölçüde uyduklarını belirlemektir. Yapılan bu denetimler sonucu, kurumların stratejik hedeflere ulaşma başarılarına bakılır. Bu bağlamda kurumun ve yöneticilerin performansları değerlendirilir. Böylece kurumun ne ölçüde başarılı olduğu ve hedeflerine ne oranda ulaştığı belirlenir. Şeffaflık ve hesap verilebilirlik çerçevesinde eğer kurum yöneticileri, hedeflere ulaşmada başarı gösterememiş ve başarı elde edememişse bu performans düşüklüğünün hesabını vermek zorundadırlar.

Performans yönetiminin kamu kurumlarında başarılı bir şekilde uygulanması, kurumların çalışmalarını etkili bir şekilde yürütmesine ve hedeflerine ulaşmasına olanak sağlayacaktır. Buna bağlı olarak da kamu kurumlarındaki reformcular, performans ölçümünü ve çalışmalarını şu amaçlara bağlı olarak yürütmektedirler (Apan, 2008: 74).

- Yönetimi daha fazla güçlendirerek, hizmet sunumunu etkili bir şekilde uygulamak,
- Kurum içi denetimleri yaparak hesap verilebilirliği sağlamak,
- Bütçeye yönelik tutumluluğu arttırarak gerekli mali kısıtlamaları gerçekleştirmek,

Bu amaçlara bağlı olarak, performans esaslı bütçeleme kurumlarda farklı biçimlerde tasarlanabilir ve değişik araçlar kullanılarak uygulanabilir. Stratejik planlama, bütçe planlaması, vizyon-misyon ve hedefler bu araçlara örnek verilebilir.

Performans esaslı bütçeleme'nin Türkiye'de yaygınlaşması dünya ülkelerinde yaşanan reformlara bağlanabilir. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki reformlara paralel olarak Türkiye'de de performans bütçeye yönelik gelişmeler yaşanmıştır. Mali disiplinin olmazsa olmaz unsurları olarak kabul edilen saydamlık, hesap verilebilirlik gibi kavramaların bürokrasiye hâkim olmaya başlaması, performans esaslı bütçeleme'nin ülkemizde uygulanmasının en önemli nedenlerinden biri olarak gösterilebilir.

Kamusal harcamaların artması beraberinde kaynakların etkili ve verimli kullanılması gerekliliğini de ortaya çıkarmıştır. Bu durum da performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmaların yapılmasına ve performans yönetimine geçilmesine ortam hazırlamıştır. Performans esaslı bütçelemenin Türkiye’de uygulanmasıyla birlikte kurumlarda çalışan personelin, verimliliğini artırmak amacıyla geri bildirim ve ödül gibi araçlar kullanılarak personel motivasyonunu arttırmak amaçlanmıştır (Karasoy, 2014: 258). Bu bağlamda, çalışan personelin iş performansına yönelik bilgi verilmesi, ücretlerde yapılan artışlar, ikramiyeler, terfi gibi durumlarda yönetim karar alırken, iş performansı ile ilgili bilgilere başvurulmalıdır. Bu da ancak kurum içi geri bildirimlerle mümkün olacaktır. Böylece çalışan personelle pozitif yönde iletişime geçilerek, mesleki olarak gelişimlerine yönelik eğitimler verilir ve kurum içerisinde her personelden maksimum verim alınarak, çalışan personelin kurum için faydalı birey haline gelmesi sağlanır.

Türkiye’de performans esaslı bütçelemenin uygulanması, 5018 sayılı kanun kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan, orta vadeli planların kabine tarafından onaylanmasıyla başlamaktadır. Bu süreç hükümet politikaları ile de desteklenmektedir. Devlet personel başkanlığınca onaylanan orta vadeli planlardan sonra, Maliye Bakanlığı tarafından “Orta Vadeli Mali Plan” Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmaktadır. Hazırlanan orta vadeli planlar kapsamında, hükümetin öncelikleri dikkate alınarak idare tarafından yürütülecek olan çalışmalar ve planlamalar stratejik hedefler çerçevesinde belirlenir. Ancak stratejik planlar Devlet Planlama Teşkilatı’nın belirlediği usul ve esaslar kapsamında hazırlanmaktadır. Bu bağlamda Devlet Planlama Teşkilatı “Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu” hazırlamıştır. “Haziran ayı sonuna kadar Bütçe çağrısı ve eki, Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı’nca, Yatırım Genelgesi ve eki de, Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanarak Resmi Gazetede yayımlanır” (Uludüz, 2008: 99).

Ülkemizde stratejik planlar hazırlanırken, kurumların plan, amaç ve politikalarının farklılık göstermesi, ülke genelinde hazırlanan stratejik planlarla alt kademelerde hazırlanan stratejik planlar arasındaki ve bütçe ile stratejik plan arasındaki uyumun nasıl kurulacağı net bir şekilde belirtilmemiştir. Ülke genelinde üst ölçekli plan niteliğine sahip belgeler, “sektörel planlar, bölgesel planlar ve

kalkınma planlarıdır”. Fakat bu planların büyükşehir planlarına ne ölçüde yansıtılacağı açık bir şekilde belli değildir (Şahin ve İpek, 2013: 265).

Türkiye’de mali alanlardaki ilk düzenlemeler, 1927 yılında yürürlüğe giren “1050 sayılı kanunla” yapılmıştır. Söz konusu kanunda 80 yıllık süre içinde çeşitli düzenlemeler yapılmış ve son olarak 2004 yılından çıkarılan 5018 sayılı kanunla yeniden düzenlenmiştir. 2004 yılına kadarki bütçe uygulaması, kaynak dağılımının etkin olmadığı, stratejik planlamanın yapılmadığı ve kurumların mali denetiminin büyük çoğunluğunun Sayıştay denetiminde olmadığı bir sistem olarak devam etmekteydi. Bu bağlamda Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşların, Türkiye için hazırladıkları raporların da etkisiyle Türk Mali yapısında reform yapılma ihtiyacını doğurmuştur. Tüm bu gelişmelere paralel olarak dünyadaki performans esaslı bütçelemeye yönelik gelişmeler de göz önüne alınarak “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” kapsamında altı kurumda (Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Ege Üniversitesi, Hacettepe Üniversitesi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı.) performans esaslı bütçeleme çalışmaları yapılmış ve PEB uygulamasına geçilmiştir (Günbeği, 2010: 67).

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmaları iki başlık altında inceleyebiliriz. 5018 Sayılı Kanun öncesi yapılan çalışmalar ve 5018 Sayılı Kanun sonrası yapılan çalışmalar.

3.2.1. 5018 Sayılı Kanun Öncesi Çalışmalar

Türkiye’de 5018 Sayılı Kanun yürürlüğe girip performans esaslı bütçelemeye geçilinceye kadar, farklı bütçeleme sistemleri uygulanmıştır. Bunlardan ilki Klasik Bütçeleme Sistemidir. Bu bütçeleme sistemi 1973 yılına kadar uygulanmıştır. Bu tarihten itibaren Planlama- Programlama Bütçeleme Sistemi uygulamaya konulmuş ve Klasik Bütçeleme Sistemi yürürlükten kaldırılmıştır. 2000’li yılların başında ise Performans Esaslı Bütçelemeye yönelik çalışmalar başlamış ve 2006 yılında Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi yürürlükten kaldırılarak Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmiştir (Ünal, 2007: 91).

2000’li yıllarda başlatılan çalışmalar neticesinde, “Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü” ile Dünya Bankası temsilcileri bir araya gelerek, kamu

harcamalarına yönelik çalışmalar başlatmışlardır. Yapılan çalışmalarla kamu harcamalarının daha kurumsal düzeyde tutulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda, 2001 yılında kamusal olarak yapılan çalışmaların kurumsal düzeyde tutulmasına yönelik bir proje tamamlanmış ve projenin sonuçları kamuoyuna bildirilmiştir (Günbeği, 2010: 69).

Türkiye’de kamusal alanda reformların gerçekleştirilmesi için bazı adımlar atılmıştır. Özellikle 2001 yılında “Dünya Bankası ile imzalanan Program Amaçlı Mali Sektörü uyum Kredisi” ile 2002 yılında imzalanan “İkinci Program Amaçlı Mali Sektör ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi”, kamusal alanda mali sektörün desteklenmesi amacıyla atılmış önemli adımlar olarak görülebilir (Uludüz, 2008: 95). Bu anlaşmaların imzalanmasındaki en önemli etkenlerden biri de, kamu kurumlarında bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinde “ Performans Yönetim ve Denetim Sistemlerinin” kullanılmasının amaçlanmasıdır. Bu bağlamda, kamu çalışanlarının performanslarının artırılması, kamu kurumlarının hizmet sunumunda vatandaşa yönelik hizmet anlayışının hakim olması, kurumlarda hizmetlere yönelik kalite geliştirme yöntem ve tekniklerinin kullanılması amacıyla, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Türk Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü, “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamuda Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” projesini yürürlüğe koymuşlardır (Oral, 2005: 113).

Bu projelerle öncelikle, kurumlarda performans esaslı bütçelemenin kullanımının yaygınlaştırılması, hesap verilebilirliğin sağlanması, stratejik planlar kapsamında çalışmaların yürütülmesi ve vatandaş odaklı hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır.

2001 yılında pilot olarak seçilen altı kurumda performans esaslı bütçeleme uygulanmıştır. Bu kurumlar için 2003 ile 2007 yıllarını kapsayan yıllar arasında stratejik planlar hazırlanmıştır. Ayrıca ilgili kurumlarda 2003 yılında performans planları hazırlanmıştır (Günbeği, 2010: 70). Seçilen altı kurum, proje ve faaliyetleri aşağıdaki gibidir;

- “Milli Eğitim Bakanlığı-Yurt Dışı bursları”
- “Tarım ve Köy işleri Bakanlığı: Süne ve Kıvım Mücadelesi Projesi”
- “Karayolları Genel Müdürlüğü: Kaza Kara Noktalarının iyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi”

- “Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Seyran Bağları Huzurevi ve Rehabilitasyon Merkezi”
- “Orta Doğu Teknik Üniversitesi- Kütüphane Hizmetleri”
- “Karayolları Genel Müdürlüğü- Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi projesi”.

Seçilen bu pilot kurumlarda, performans esaslı bütçeleme uygulamasına yönelik gerekli çalışmalar yapılmış, bu doğrultuda stratejik planlar oluşturulmuş ve çalışan personele gerekli eğitimler verilmiştir. Kurumların yaptıkları stratejik planlar ve projeler kapsamında, gerekli kaynak ihtiyacı belirlenmiş ve bu doğrultuda kaynak ihtiyaç planları oluşturulmuştur. 2002 yılında hem dünyadaki gelişmeleri takip etmek hem de seçilen pilot kurumlardaki uygulamaları görüşmek için bir konferans düzenlenmiştir (Oral, 2005: 114). Kamu kurumlarının stratejik plan oluşturmalarında yardımcı olmak için 2003 yılında “Stratejik Planlama Kılavuzu” yayınlanmıştır. Yayınlanan bu kılavuzun 2004 mali programında tüm kuruluşların bilgisine sunulacağı belirtilmiştir. Bu çerçevede Devlet Planlama Teşkilatı orta vadede tüm kurumlarda performans esaslı bütçeleme uygulaması amacıyla 2003 yılında aşağıdaki sekiz kurumda da pilot uygulama başlatmıştır (Günbeği, 2010: 70).

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

Seçilen bu sekiz kurumun performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalarını en geç 2004 Haziran ayı içinde tamamlamaları öngörülmüştür. Bu sürecin belirlenmesindeki temel amaç 2005 yılı program ve bütçe teklifinin dikkate alınmasıdır. Bu süreç içinde Maliye Bakanlığı da Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülen stratejik planlama çalışmalarını ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarını devam ettirmiştir (Ünal, 2007: 93). Seçilen bu pilot kurumlarda performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalardan

sonra, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş ve performans esaslı bütçelemeye geçiş sağlanmıştır.

3.2.2. 5018 Sayılı Kanun sonrası Çalışmalar

5018 Sayılı Kanunun kabul edilmesiyle beraber, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve daha önceleri pilot olarak seçilen kurumlarda uygulanan performans esaslı bütçeleme yasal bir zemin bulmuştur. Performans esaslı bütçelemenin Türkiye’de yasal olarak uygulanmaya başlaması ile birlikte, 5018 Sayılı Kanun çerçevesinde kamu kurumları, stratejik planları ve programları doğrultusunda kendilerine ayrılan kaynakları daha etkin ve verimli şekilde kullanmayı amaçlamışlardır. Yine söz konusu kanunla beraber Türk kamu yönetiminde, hesap verilebilirlik, saydamlık, mali işlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması, kamuoyu bilgilendirmesi gibi hususlar önem kazanmıştır.

Performans esaslı bütçelemeye yasal bir zemin oluşturan 5018 Sayılı Kanun gereğince, kamu kurumları, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve özel bütçeye tabi olan kurumlar bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemine göre hazırlamak mecburiyetindedirler. Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı performans esaslı bütçeye geçişle beraber yönetim ve planlama hususunda yetkilendirilmiştir. Performans esaslı bütçeleme ile beraber, Türk Kamu Yönetimine bazı yenilikler getirilmeye çalışılmıştır. Bu yenilikler aşağıdaki gibidir (Günbeği, 2010: 72):

- Çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmesi,
- Hesap verilebilirliğin ve saydamlığın yerleşebilmesi için düzenlemelerin yapılması,
- Kamu kurumlarının orta vadeli bir harcama planı oluşturması,
- Kurumların performans denetimlerini sağlamak amacıyla, iç ve dış denetimlerin yaygınlaştırılması,
- Muhasebe sisteminin tahakkuk esaslı olarak yapılması.

5018 Sayılı Kanunla kamu kurumlarının tüm gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi sağlanmıştır. Böylece kamu kurumların bütçenin dışında gelir sağlaması ya da harcama yapması önlenmek istenmiştir. Kanunla birlikte kamu kurumlarına bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde önemli esneklikler getirilmiştir. Kurumların sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir. Kurumların yıllık yapacakları harcamalardan

önce gerekli kontroller ile harcama sonrası gerekli iç denetimleri sağlamak için ilgili kurumlara yetkiler verilmiştir. Bu kapsamda “Sayıştay tarafından yürütülen, ödenek kullanımına yönelik vize işlemleri ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesine 2005 yılında son verilmiştir”. Bu şekilde Kurumların harcama öncesi denetimleri azaltılmış ve kamusal hizmetlerin daha hızlı yürütülmesi için gerekli ortam sağlanmıştır (Kesik, 2005: 96).

5018 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile kamu kurumlarının kaynak tahsisi, performans göstergelerine göre yapılmaktadır. Bu bağlamda kurumlarda etkinliğin sağlanması ve kaynakların tahsisinin yapılan harcamalar doğrultusunda belirlenmesi öncelikli amaç haline gelmiştir. Geleneksel bütçe sisteminde kaynak tahsisi, sunulacak kamu hizmetinin bedeli dikkate alınarak belirlenmekteydi. Performans esaslı bütçe sistemiyle bu anlayış terkedilmiştir. Böylece merkezden yönetim yerine yetki ve sorumlulukların yerel yönetimlere devredildiği bir anlayış öngörülmüştür (Özen, 2008b: 38). Kurumların performans esaslı bütçelemeye geçmesiyle, iç denetimde de önemli adımlar atılmıştır. 5018 Sayılı Kanunun 63’üncü maddesinde “*kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların iktisadilik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti*” şeklinde yer almış ve “*bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır.*” şeklinde karara bağlanmıştır (Kesik, 2005: 97).

3.2.3. Bütçeye Yönelik Politikaların Belirlenmesi

Türkiye’de performans esaslı bütçenin temelini oluşturan 5018 sayılı kanunda, iki aşamalı bir politika belirleme süreci ortaya konulmuştur. Bu politikalardan ilki orta vadeli bir harcama çerçevesi oluşturmaktır. İkinci olarak ise oluşturulan orta vadeli harcama doğrultusunda kurumlarca stratejik planlar hazırlanmasıdır. Orta vadeli program genel olarak, kalkınma planları, stratejik planlar ile ekonomik büyüklükleri gösteren ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanarak, mayıs ayı içerisinde maliye bakanlığı tarafından onaylanan programlardır. 5018 sayılı kanuna göre “orta vadeli program ile

uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef denge ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp, Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilecektir”. Orta vadeli planın Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilmesi, orta vadeli bir kaynak tahsis sürecini gerektirecektir. Bu kaynak tahsis süreci de kabine üyeleri tarafından kabul edilen bir politika beyanı ile yürütülecektir (Günbeği, 2010: 73).

Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun uygulanması ile beraber, her kurumun kendi stratejik planını hazırlama zorunluluğu getirilmiştir. Fakat kamu kurumları bu stratejik planlarını hazırlarken Devlet Planlama Teşkilatının hazırladığı usul ve esasları da göz önünde bulundurmaları zorundadırlar. Kurumun misyon, vizyon hedef ve amaçları belirlenirken bu usul ve esaslara bağlı kalması gerekmektedir. Kamu kurumlarının harcamaya yetkili birimleri, hazırladıkları kalkınma planlarını stratejik planlara dayandırmaları zorundadırlar. Böylece kurumların performans esaslı bütçelemeye yönelik bütçe plan ilişkisi kurulmuş olacaktır.

Bir kamu idaresinde, mali yılda yürütülecek olan faaliyetler performans programlarıyla kurum nezdinde belirlenmektedir. Kurumlardaki yılsonu faaliyet raporları ise idareci konumundaki yöneticiler veya kurumlara kaynak tahsisi sağlayan birimler tarafından hesap verebilme sorumluluğu çerçevesinde hazırlanmaktadır (Demirel, 2015:167).

3.2.4. Bütçenin Hazırlanması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun 41. Maddesi “stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerin, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde” hazırlanacağı ifade edilmiştir. Bu bağlamda performans göstergeleri, Devlet Planlama Teşkilatı, Maliye Bakanlığı ve ilgili kamu kurumu tarafından birlikte belirlenmektedir. Böylece kurumların performans programlarında performans bilgisine yer verileceği anlaşılmaktadır. Kamu kurumları, kendilerine ait stratejik plan ile bütçeye yönelik gelir ve gider tekliflerini “Bütçe Hazırlama Rehberinde” yer olan usul ve esaslara göre hazırlayarak Maliye Bakanlığına

gönderirler. Daha sonra bu teklifler değerlendirilmek üzere “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na” verilir (Oral, 2005: 123).

Bütçenin hazırlanma süreci iki aşamadan oluşmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre bu aşamalardan ilki gider bütçesidir. Gider bütçesi, harcama maliyetleri yüksek olan kurumlarca hazırlanan bütçe türüdür. Bu bütçelemelerde kurumlar sunacakları tekliflerle katılımcı bir yöntem sergilemektedirler. Böylece kamu kurumunun bulunduğu merkez dışında da bulunan birimlerin ödenek, talep ve teklifleri göz önünde bulundurulmuş olacaktır. 5018 Sayılı Kanun kapsamında kamu kurumları gider bütçelerini hazırlarken yine stratejik planlarını göz önünde bulundurmaları durumundadırlar. Diğer bir ifade ile gider bütçesinde sunulacak olan teklifler, kurumların stratejik ve “Bütçe Hazırlama Rehberi” ne uygun olarak hazırlanmalıdır. Hazırladıkları bu teklifler ise daha sonra Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Maliye Bakanlığı ise bu teklifleri son olarak “Devlet Planlama Teşkilatına” göndermektedirler.

Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından ise gelir bütçesi hazırlanmaktadır. Gelir bütçesi Maliye Bakanlığı tarafından doğrudan gelir tahminini yaparak oluşturulmaktadır. Ayrıca geçmiş yılların da gelir gerçekleştirmeleri tahminleri içerisinde değerlendirilir. Gelir tahminleri ülkenin içinde bulunduğu durum ve dünya ekonomik gerçekleri ve politikaları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Bu bağlamda gelir bütçesi ikiye ayrılır. İlki otomatik tahmin yöntemidir. Bu yöntemde son yıllarda uygulanan ve kesinleşen rakamlar yeni yılın rakamları olarak kabul edilmektedir. Bu yöntemde kişisel tahminlere yer verilmez ve geçmiş yıllardaki rakamlarda bazı düzenlemeler yapılarak bu rakamlar yeni bütçeye aktarılır. Diğer yöntem ise doğrudan tahmin yöntemidir. Doğrudan tahmin yönteminde, geçmiş yıllardan yararlanılmakla birlikte sadece bu rakamlara bağlı kalınmadan, ülkede ve dünyada meydana gelen değişimler ve mali hareketler dikkate alınarak gelir bütçesi tahminleri yapılmaktadır. Ülkemizde de doğrudan tahmin yöntemi uygulanmaktadır (Çildir, 2010:170).

Ülkemizde bütçenin hazırlanması görevi Maliye Bakanlığına verilmiş olup 5018 kanun gereğince yetki ve sorumluluklarda ilgili bakanlığa aittir. Bütçe hazırlık süreci, 5018 Sayılı Kanunun ilgili maddesi göre Mayıs ayının sonuna kadar başlamaktadır. Bu kapsamda Bakanlar Kurulu’nun makro politikaları, kurumların ekonomik büyüklükleri ve hedeflerini de dikkate alınacak şekilde, Devlet Planlama Teşkilatınca hazırlanan Orta

Vadeli Programın kabul edilmesi ve Resmi Gazetede yayınlamasıyla başlamaktadır (Çildir, 2010:170).

Şekil 3.1. Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci

<p>11-31 Aralık- TBMM Genel Kurulu'nda Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının görüşülmesi, Cumhurbaşkanınca onaylanması ve Resmi Gazete' de yayımlanması</p>	<p>1 Ocak Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun mali yılbaşında yürürlüğe girmesi</p>	<p>15-Ocak-DPT'ce hazırlanan kamu Yatırım Programının Bakanlar Kurulu kararıyla Resmi Gazete' de yayımlanması</p>	<p>30-Mayıs-DPT tarafından hazırlanan Orta Vadeli programın Bakanlar Kurulunca Kabulü ve Resmi Gazete' de yayımlanması</p>
<p>Ağustos-Eylül-Bütçe önerilerinin kamu idareleriyle Maliye Bakanlığı ve DPT'de görüşülmesi, genel bütçe gelir önerisinin Maliye Bakanlığınca hazırlanması, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinin Eylül sonuna kadar TBMM ve Maliye Bakanlığı'na gönderilmesi</p>	<p>15-Haziran- Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Planın Yüksek Planlama Kurulunca kabulü ve Resmi Gazete'de yayımlanması</p>	<p>30-Haziran-Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama rehberinin Maliye Bakanlığı'nca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı hazırlama rehberinin DPT'ce hazırlanması ve Resmi Gazete' de yayımlanması</p>	<p>Temmuz Sonu- Kamu idarelerinin bütçe gelir ve gider önerilerinin Maliye Bakanlığınca yatırım önerilerinin DPT'ye gönderilmesi</p>
	<p>01-07-Ekim- Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülmesi</p>	<p>17Ekim-11 Aralık-TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısının 55 gün içinde görüşülmesi</p>	<p>17-Ekim-Maliye Bakanlığınca hazırlanan Merkezi Bütçe Kanun Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporunun Bakanlar Kurulu'nca TBMM'ye sunulması</p>

Kaynak: EDİZDOĞAN Nihat, "Kamu Bütçesi", Ekin Kitapevi Yayınları, 2008, s.20.

3.2.5. Bütçenin Uygulanması

Performans esaslı bütçelemenin en önemli unsurlarından birisi de kamu kurumlarının, faaliyetlerinin ve performanslarının ölçülebileceği bir mali yönetim sistemini getirmiş olmasıdır. Bu anlayışla kamu kurumlarına bütçenin uygulanma aşamasında esneklikler tanınmakta ve kurumların hareketlerini planlayabileceği özgür bir alanın oluşturulması sağlanmaktadır. Bu bağlamda 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu idarelerine esneklikler tanınmıştır. (Oral, 2005: 131).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile beraber Maliye Bakanlığı, politika belirleyici bir kurum halini almıştır. Bütçenin uygulanma sürecinde, kamu idareleri ile Maliye Bakanlığı arasında koordinasyonu sağlayan Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü hizmette buldukları tahakkuk dairesinin talepleri doğrultusunda fon tahsisi işlemlerini ve bütçe fonları işlemlerini yürütmektedir. Bu kapsamda fon tahsisi işlemlerinden sorumlu olan bütçe dairesi başkanlıkları kapatılarak, bu hizmetleri yürütmek amacıyla mali hizmetler birimi görevlendirilmiştir. Maliye Bakanlığı tarafından yapılan, sözleşme tasarıları ile taahhütlerin vize işlemleri "yönetmelik sorumluluk

ve mali kontrol yetkisinin paylaşılması ilkesi” kapsamında kamu kurumlarına bırakılmıştır. Yapılan bu değişikliklerle hem bütçe işlemleri hızlandırılmış hem de Sayıştay’ın denetim organı olarak kurumların harcama sonrasındaki denetimlerine odaklanmasına imkân sağlamıştır (Günbeği, 2010: 74).

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda kurumların mali işlemleri, mali hizmetler birimi tarafından yapılacaktır. Bunun dışında bütçe sınıflandırmasında ödenek verilen yöneticiler, hem harcamaya yetkili kişi hem de kurum içinde karar vermeye yetkili kişidir. Böylece kamu kurumlarında iş ve işlemler harcamaya yetkili kişinin verdiği harcama talimatına göre yürütülecektir. Ödeme aşamasındaki uygunluk denetimleri ise, saymanların yerine kamu kurumu başkanlıklarına bağlı olarak çalışan mali kontrol yetkilisi tarafından belli aşamalarda gerçekleştirilecektir (Oral, 2005: 132).

Kamu kurumlarına 5018 Sayılı Kanun gereğince ödenek aktarma imkânı da tanınmıştır. İlgili kanun 21. Maddesi gereğince kamu kurumları belirtilen miktar ve tutarın dışına çıkmayacak şekilde ödenek aktarması yapabilmektedirler. Bu bağlamda kurumlar bütçeden kendilerine ayrılan ödeneğin % 5 oranında kendi bütçelerinden ödenek aktarması yapabilirler. Böylece ilgili mali yılla sınırlandırılmayan faaliyetler ve hizmetler, ilgili yöneticinin onayıyla bir sonraki yıl için hizmet alımlarına imkân yaratacaktır. Kurumların kendi içerisinde yaptıkları bu ödenek aktarımı yedi gün içerisinde Maliye Bakanlığına bildirilmelidir. Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunuyla performans esaslı bütçelemeye geçilmesi ile birlikte kamu kurumlarında, performans verilerinin değerlendirilmesi, stratejik hedeflerin belirlenmesi ve mali disiplinin oluşturulmasına yönelik bir kültür meydana gelmiştir. Böylece performans yönetimi ve mali yönetim sürecinin uyum içinde olması kolaylaşacaktır. Diğer taraftan Türkiye’de performans esaslı bütçelemenin tam olarak uygulanabilmesi için aşağıdaki hususlara da dikkat edilmesi gerekmektedir (Bal, 2015: 34).

- Geleneksel yöntemlerle gerçekleştirilen kaynak tahsisinin, kamusal mal ve hizmetlerde performans değerlendirmesi doğrultusunda yapılması,
- Kamu kurumlarında personelin çalıştığı statüye göre değil performansına göre bir ücret sisteminin kurulması, böylece hem çalışana hem de kuruma avantaj sağlanması,

- Kurum içinde yönetici ve çalışan pozisyonunda bulunanların performans esaslı bütçeye yönelik farkındalık oluşturması, performans hedeflerinin kurumun amaçlarına uygun olarak seçilmesi ve bu doğrultuda kaynak tahsisinin yapılması,
- Kurumlar yapacakları hizmet ve faaliyetler hakkında kamuoyunu bilgilendirmeli, yapılacak faaliyetlerin manipüle edilmesinin önüne geçilmeli, belirlenen hedefler ölçülebilir ve başarılabılır hedefler olarak belirlenmelidir,
- Bütçenin politik olmasının önüne geçilmeli, özellikle seçilmiş yöneticilerin bulunduğu kurumlarda daha akılcı bütçeleme sistemi uygulanmalıdır.
- Performans esaslı bütçeleme sistemiyle birlikte özellikle kaynak tahsisi ve hedeflerin belirlenmesinde yöneticilere tanınan esnekliklerin, pratikte uygulanmasına engel teşkil edecek aksaklıklara yer verilmemelidir,
- Performans yönetimi uygulanırken, kurum dışı etmeler de göz önünde bulundurulmalı ve gerekli önlemler alınmalıdır.
- Performans esaslı bütçeleme sisteminin yerleşmesi ve sağlıklı bir şekilde işlemesi için kanun koyucular ve kurum yöneticileri arasında ilişki kurulması,
- Kurumlarda kalite ön planda tutulmalı ve ölçütler belirlenirken bu doğrultuda hareket edilmelidir,
- Yapılacak olan performans ölçümünün zor ve maliyetli olmamasına dikkat edilmeli ve buna yönelik çalışmalar yapılmalıdır.

3.2.6. Değerlendirme, Raporlama ve Denetim

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Maliye Bakanlığı'na, performans esaslı bütçelemeye yönelik usul ve esasları belirleme yetkisi verilmiştir. Bu bağlamda bakanlık tarafından yapılan düzenlemeler ile Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde değerlendirmeye yönelik düzenlemelere yer verilmiştir. Kamu kurumları stratejik planları ve ulaşmak istedikleri hedefleri doğrultusunda yapılan çalışmalar, kullanılan yöntemler, yürütülen faaliyet ve projeler neticesinde elde edilen sonuçlar performans değerlendirmesi olarak ifade edilebilir (Günbeği, 2010: 75). Kamu kurumlarında performans değerlendirmeleri, yıl içinde yapılabildiği gibi mali yılın sonunda da yapılmaktadır. Kurumlar değerlendirmeleri yaparken, değerlendirmenin kapsamı belirlenmeli ve bu kapsam çerçevesinde uygun analizler yapılmalıdır. Performans değerlendirmesinden sonra kurumlarca performans değerlendirme raporları

düzenlenecektir. Düzenlenen raporlar daha sonra kurum tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarında da yer alacaktır. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde, görüşmeler, anketler, grup tartışmaları, fayda- maliyet analizleri de değerlendirme kapsamında yer almıştır (Oral, 2005: 134).

Performans esaslı bütçeleme sürecindeki diğer bir önemli husus ise faaliyet raporudur. Kamu kurumları hazırladıkları stratejik planlar doğrultusunda yürüttükleri faaliyetlerin, belirledikleri performans göstergelerine göre gerçekleşip gerçekleşmeme durumunu ortaya koyan raporlardır. Faaliyet raporları kurum hedeflerinde meydana gelen sapmaları da açıklamaktadır. Kurumların yapmış oldukları harcamalar ve harcamaya yetkili birimleri tarafından yapılan tespitler, kurumların mali hizmetler birimine gönderilmektedir. Mali hizmet birimine gelen bu raporlar birim tarafından onaylanarak kurumun İdare Faaliyet Raporlarına işlenir. Bu yöntem bütün kamu idarelerinde uygulanmaktadır (Badem vd. 2013: 88).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. Maddesinde, performans esaslı bütçelemeye yönelik raporlama süreci düzenlenmiştir. Buna göre kamu kurumlarında en alt birimden üst birimlere doğru yapılan faaliyetlere ilişkin, idare faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Hazırlanan bu idari faaliyetleri, nisan ayı sonuna kadar Sayıştay'a gönderilmektedir. Bu süreç içerisinde yine bu raporlar kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır (Uludüz, 2008: 104).

Performans esaslı bütçelemeye yönelik denetim ise iç ve dış denetim olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Bu doğrultuda iç denetim kamu kurumlarının kendi bünyesinde oluşturacakları birimler tarafından yapılacaktır. Dış denetim ise meclis tarafından dış denetime yetkili organ olarak belirlenen Sayıştay tarafından yapılacaktır. Performans denetimine yönelik yapılan iç denetim daha çok, kurumların kaynakları ekonomik kullanmasına, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarına, stratejik plan ve hedeflere uyulup uyulmadığına yönelik olarak yapılmaktadır (Oral, 2005: 138).

Genel olarak performans denetimi yapılmasındaki temel amaç, kamu kurumlarının ne kadar kaynak kullandığını, kullanılan bu kaynaklar sonucunda ortaya çıkan hizmetlerin vatandaşları ne derece memnun ettiğini ortaya koymaktır. Yapılan performans denetim ile aslında asıl ulaşılmak istenen amaç, kurum yöneticisinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade istenilen ölçüde hedeflere ulaşıp ulaşılmadığıdır.

Kurumların kendi içinde ve Sayıştay tarafından yapılan denetimler dışında, hazırlanan faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulması neticesinde kamuoyu denetimi de gerçekleşmiş olacaktır. Böylece vatandaşlar tarafından ödenen vergilerin nereye harcandığı ve yapılan hizmetlerin kalitesi ile yapılan harcamaları karşılaştırma imkânı doğacaktır. Bunun dışında kamuoyu bilgilendirilmesi ile sivil toplum kuruluşları, yayımlanan faaliyet raporları doğrultusunda genel çıkarlarına hizmet etmeyen hususlara müdahale etme şansı bulacaklardır. Böylece kamu kurumları kendilerine ayrılan kaynakları daha doğru kullanacak ve daha kaliteli bir hizmet sunacaklardır (Erüz, 2005: 68).

3.3. Performans Esaslı Bütçeden Beklenen Faydalar

Ekonomide belli bir istikrarın yakalanmasında bütçenin rolü son derece önemlidir. Bu bağlamda ülkede ekonomik istikrar için bütçeleme sistemi de önemli bir husus haline gelmektedir. Makroekonomik istikrar için, mali kuralların belirlenmesi, uygulanan bütçeleme sürecinin orta vadeye yayılması, bütçe belirlenirken ve stratejik planlar oluşturulurken gerçekçi tahminlere göre hareket edilmesi, bütçenin siyasi çıkarlardan uzak tutulması gibi hususlar da önem arz etmektedir. Bu kapsamda mali istikrar ve mali disiplinin sağlanması için bütçede aranan nitelikler; mali saydamlık, hesap verilebilirlik, çok yıllık bütçeleme ve performans ölçümünü sağlayan performans esaslı bütçelemedir (Sivrekli Demircan, 2006: 53). 5018 Sayılı kanunun kabul edilmesi ile Türkiye’de bütçelemeye yönelik yeni bir dönem başlamıştır. Bu süreçte Türk mali yönetimindeki en önemli gelişme performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş olmuştur. Girdi ve çıktı esasına bağlı olan performans esaslı bütçeleme mali istikrarın sağlanması konusunda atılmış önemli bir adım olarak görülmektedir.

3.3.1. Bütçe-Plan İlişkisinin Kurulması

Genel olarak bütçenin amacı, kamu kurumları tarafından yerine getirilecek olan faaliyetler için ayrılan kaynakların etkin bir şekilde dağılımının yapılmasıdır. Bu temel düşünce kapsamında siyasi faktörlere bağlı kalınarak yapılan bütçesel harcamalara yönelik işleyişin değiştirilmesi amaçlanmıştır. 2. Dünya savaşından sonraki süreçte de dünya ülkelerinde bu doğrultuda çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda bir takım teknikler geliştirilmiştir. Bu teknikler, plan-program bütçe, sıfır esaslı bütçe ve

performans esaslı bütçeledir. Plan-bütçe faaliyetlerine yönelik çalışmalarda yine bu dönemde başladığı söylenebilir. Bununla birlikte bütçeleme her zaman planlanan hedeflere ulaşmak için gelir ve harcamaların sistematik olarak ilişkilendirilmesi süreci olarak algılanmıştır. Bu yüzden eldeki kaynaklarla, ulaşılmak istenilen hedeflere en üst düzeyde ulaşıldığı zaman etkinliğin sağlandığından söz edilebilmektedir. Planlama ise, kurumların hedefleri ve bu hedeflerdeki değişimleri belirlemede, hedeflerin gerçekleşmesi doğrultusunda ayrılacak kaynakları belirlemede, kaynakların tahsisinde ve kullanımında en önemli karar verme aracıdır. Bu kapsamda planlama geleceğe yönelik planlamalarda kararların belli bir sistem içinde uygulanmasını sağlamaktadır. Kurumların belirledikleri planlar doğrultusundaki hedeflerin gerçekleşmesi için de bütçe planı önemli bir finansman aracı olmaktadır (Acar ve Şahin, 2009: 84).

Kamu kurumlarının, son iki yıla ait bütçeye yönelik gelişmeleri ve daha sonraki iki yıla ait gelir-gider tahminleri merkezi idare bütçe kanununda yer almaktadır. Böylece plan-bütçe ilişkisinin kurulması ve bütçenin yapıldığı dönemlerin karşılaştırılmasının yapılması sağlanmaktadır. Bütçeleme sürecinde, bütçe-plan ilişkisinin kurulması bütçenin uygulanmasında önem arz etmektedir. “Harcama birimleri tarafından, yapılacak olan bütçenin kalkınma planları doğrultusunda hazırlanacak stratejik plandaki hedeflere dayandırılması, bütçe-plan ilişkisi açısından son derece önemli bir husus olarak görülmektedir”. Bu kapsamda orta vadeli harcama sisteminin uygulanması yine bütçe-plan ilişkisi açısından önem arz etmektedir (Siverekli Demircan, 2006: 56).

3.3.2. Mali Saydamlığın Sağlanması

Özellikle performans esaslı bütçeyle birlikte daha da önemli hale gelen mali saydamlık, devlet tarafından yerine getirilen görev ve fonksiyonların, kamu ekonomisine yönelik bilgilerin, yapılan harcamaların, mali politikalara yönelik planların açık ve anlaşılır bir şekilde güven tahsis etmek amacıyla kamuoyunun bilgisine sunulması olarak tanımlanmaktadır. Kamu kurumlarında mali saydamlığın sağlanması ile kurumlar tarafından kullanılan kaynakların nasıl ve hangi amaçla kullanıldıkları, ne miktarda harcama yapıldığına yönelik bilgiler kamuoyuna ulaşmaktadır. Böylece devlet tarafından sağlanan kaynakların, kurumlarda kişisel çıkar ve amaçlar için kullanılmasının önüne geçilmektedir. Bu anlamda makroekonomik istikrara ulaşmada ve dengeli büyümenin

gerçekleşmesinde mali saydamlığın sağlanması büyük önem arz etmektedir (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 38).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda da tanımlanan mali saydamlık, mali olarak iyi yönetişimin de gereği olarak kabul edilmektedir. Küreselleşen dünyada son yıllarda ön plana çıkan mali saydamlık Türkiye’de de üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 7. Maddesinde mali saydamlık “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi” şeklinde ifade edilmiştir. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme, mali saydamlığın gerçekleşmesi ve uygulanması için geliştirilmiş en önemli düzenleme olarak görülmektedir. Bunun en önemli nedeni ise performans esaslı bütçelemenin uygulandığı kurumlarda, yapılan faaliyetlere yönelik tüm bilgi ve belgelerin saydamlık açısından kamuoyunun bilgisine sunulmak üzere kurumların elinde bulunmasıdır (Erüz, 2005: 66).

Türkiye’de mali saydamlığın sağlanmasına yönelik kamu mali yönetiminde yeni bir uygulama olan, analitik bütçe sisteminin de önemli bir payı vardır. 5018 sayılı kanunun 17. Maddesinde “*gider ve gelir teklifleri ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkân verecek, hesap verilebilirliği ve Saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre bağlanır*” ifadesiyle analitik bütçenin altyapısı oluşturulmaktadır. Bu kapsamda, uygulanan mevcut bütçe sisteminin etkinliğinin artırılması ve program bütçe sisteminde meydana gelecek aksaklıkların önüne geçilmesi bakımından, analitik bütçe sistemi Türk mali yönetimine önemli bir bakış açısı getirmiştir (Sivrekli Demircan, 2006: 56).

Sonuç olarak Türk mali sisteminde, performans esaslı bütçelemeye birlikte mali saydamlığın sağlanacak olması kamu kurumlarında özellikle yönetici pozisyonundaki kişilerin daha sorumlu davranmalarını gerektirecektir. Özellikle son yıllarda dünya ülkelerinde hesap verilebilirlik, mali saydamlık, şeffaflık gibi kavramların kamu yönetiminde önemli hale gelmesi Türkiye’de de buna yönelik uygulamaların yapılmasında etkili olmuştur. Bu kapsamda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu kurumlarında mali saydamlığın sağlanmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Öncelikle her kurum yılsonunda faaliyet raporlarını yayımlayarak kendilerine ayrılan bütçe ile yaptıkları çalışmalarını kamuoyunun bilgisine sunmaktadırlar.

Böylece devlet tarafından kurumlara tahsis edilen kaynakların ne ölçüde ve nasıl kullanıldığı kurumlar tarafından açıkça belirtilmektedir. Kurumlarda mali saydamlığın artırılması kamuoyu denetiminin oluşmasına da fırsat tanıyacaktır. Kamuoyu denetimi ile yapılan faaliyetler vatandaşlar tarafından açık şekilde bilinecektir. Böylece kurum yöneticileri hesap verebilecek pozisyonda olup kurum içinde de esnek ve saydam bir yapının oluşmasına katkı sağlayacaklardır.

3.3.3. Hesap Verilebilirlik

Kamu Yönetiminde özellikle bütçenin uygulanma sürecinde, saydamlık ve hesap verilebilirlik gün geçtikçe önemi artan ve birbirini tamamlayan iki önemli unsur haline gelmiştir. Bu kapsamda yönetimde şeffaflığı sağlamak için etkili ve iyi işleyen bir hesap verme sürecine; hesap verilebilirlik mekanizmasının iyi işlemesi içinde açık ve saydamlığın olduğu mali politikalara ihtiyaç vardır. Bu yüzden hesap verilebilirlik şeffaflığı sağlamanın en önemli koşullarından birini oluşturmaktadır. Performans esaslı bütçenin uygulanması ile son zamanlarda kamu yönetimi anlayışının değişiminde önemli unsurlar olan saydamlık ve hesap verilebilirlik, daha çok uygulanmaya çalışılmaktadır. Hesap verilebilirlik “Herhangi bir kurumda görev yapan kişilerin, kullandıkları yetki ve sorumluluklar kapsamında sorumlu oldukları kişilere ve kamuoyuna karşı, yapılan eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu doğrultuda hareket etme, başarısızlık, yetersizlik ve usulsüzlük durumunda tüm sorumluluğu üzerine alma gerekliliği olarak tanımlanabilir”. Başka bir ifadeyle kamu kurumlarının yaptıkları faaliyetlere ilişkin, belli bir otoriteye açıklama yapma sürecini anlatmaktadır (Bakkal ve Kasımoğlu, 2015: 42).

Kamu kurumlarında yönetici pozisyonundaki görevliler, kendilerini bir sorumluluk içinde hissetmektedirler ve yaptıkları her türlü eylemde hesap verilebilirlik çerçevesinde vatandaşların haklarını korumayı amaçlamaktadırlar.

Türkiye’de performans esaslı bütçe kapsamında, performans programına dayalı bir sisteme geçilmesi amaçlanmış ve kamu kurumlarında mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu kapsamda kamu kurumlarındaki yöneticiler hedefledikleri ve taahhüt ettikleri hedefleri gerçekleştirip gerçekleştiremediklerini kamuoyunun bilgisine sunmaktadırlar. Daha sonra kurumların performans programı ile faaliyet raporları, Türkiye Büyük Millet Meclis’inde görüşülmektedir (Erüz, 2005: 66).

Kişilerin yetki ve sorumlulukları çerçevesinde hizmet ettikleri kurumlara görevleriyle ilgili hesap vermesi olarak tanımlanan hesap verilebilirlik, Türkiye’de üç şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; siyasi hesap verilebilirlik, idari hesap verilebilirlik ve hukuki hesap verilebilirliktir. Siyasi hesap verilebilirlik genellikle seçimler yoluyla gerçekleşmektedir. Buna karşın idari hesap verilebilirlik ise vatandaşların kurumlardan idari ve mali konularda bilgi edinilebilmesini ve soruşturma mekanizmalarının çalıştırılmasını sağlamaktır. Son olarak hukuki hesap verilebilirlik ise, idare tarafından yapılan tüm eylem ve işlemlerde yargı yolunun açık olmasıdır. Kamu kurumlarının denetimi sürecinde vatandaşların aktif olabilecekleri bir yapının oluşturulması veya vatandaşlar adına denetimi yapabilecek mekanizmaların geliştirilmesi, kamu görevlilerinin vatandaşlara hesap verebilecek duruma gelmesini sağlayacaktır. Yine kamuoyunun kurumları denetleyebilmeleri için, yapılan faaliyetler hakkında bilgi sahibi olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde geliştirilen bilgi edinme hakkı, vatandaşlar tarafından idarenin denetimini kolaylaştıran bir unsurken hesap verilebilirliğin olmazsa olmaz şartı olarak kabul edilmektedir. Hesap verilebilirliğin şartları şu şekilde tanımlanmaktadır (Akçay, 12: 2013):

- Kamu kurumlarında çalışanların görev ve sorumluluklarının açık olması,
- Performans hedeflerinin açık şekilde belirtilmesi,
- Kurumlarca belirlenen hedefler ile hedefleri gerçekleştirecek kapasitenin dengeli olması,
- Yapılan raporlamaların güveli olması ve
- Yapılan faaliyetleri gözden geçirme ve düzenleme performansının belirtilmesi.

Hesap Verilebilirlik, kamu kurumlarında faaliyetlerin yerine getirilmesi ve hedeflerin başarılmasında kimin sorumlu olduğundan ziyade, belirli bir süre içinde idare tarafından belirlenen hedeflerin yeterli düzeyde başarıyla başarılmadığıdır. Bu yüzden kurum tarafından belirlenen hedefler başlangıçta kabul edilebilir değilse hesap verilebilirlik sağlanamaz (Yılmaz, 2007: 24-25).

3.3.4. Mali Disiplin

Performans esaslı bütçeleme temel unsurlarından olan kaynak-harcama dengesi, stratejik plan uygulanması, fayda-maliyet analizlerinin yapılması ve orta vadeli planın uygulanması kamu kurumlarında mali disiplini oluşturan önemli unsurlardandır.

Bütçeleme sürecinde hazırlanan belgeler, Maliye Bakanlığı'nın bütçeleri daha etkili izlemesi ve değerlendirme yapmasına olanak tanıyacaktır. Performans esaslı bütçenin uygulanması ile birlikte kamuoyunun bilgisine açık ve hedeflere dayalı belgelerin hazırlanması, kurumları olumlu yönde etkileyecek ve başarılı olmalarını sağlayacaktır. Kamuoyu denetimi ile kurumlarda kaynak israfı önlenmiş olacak, verimlilik artacak ve kaynak dağılımı daha etkin olacaktır. Bu bağlamda performans esaslı bütçe sistemi mali disiplini sağlamada önemli bir unsurdur (Erüz, 2005: 66).

Küreselleşmenin getirdiği yeni ekonomik düzen Türkiye'nin de bu kapsamda düzenlemeler yapmasını zorunlu kılmıştır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kalkınma plan ve politikalarında belirlenen hedefler doğrultusunda, kurumların kamu kaynaklarını etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanması istenmiştir. Kurumlarda mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin ön planda tutulması, kamu bütçelerinin hazırlanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve mali kontrolün sağlanarak bir mali disiplin oluşturmak amaçlanmıştır (Toprak, 2008: 321). Kamu mali yönetiminde ortak standartların uygulanması, disiplin, bütünlük ve şeffaflığın sağlanması için son derece önemlidir. 5018 Sayılı Kanunla mali yönetim sistemi bu anlayış çerçevesinde bütünüyle değişmiştir. İdarelerin yönetim sorumluluğuna ağırlık verilmiş, amaç ve sonuç odaklı bir mali sistem kurulmaya çalışılmış, muhasebe ve bütçe düzeninin kurulması amaçlanmıştır. Bu bağlamda. 5018 Sayılı kanunun mali disiplini sağlamaya yönelik unsurları aşağıdaki gibidir (Kolçak, 2006: 372).

- Mali yönetimin işleyişinde uyumluluk sağlamak,
- Kurumlarda mali işleyişi yöneticilerin hesap vermelerini sağlayacak şekilde oluşturmak,
- Maliye politikasını sosyal hedeflere ve makroekonomik yapıya göre yönetmek,
- Kamu mali yönetiminde mali disiplini oluşturmak,
- Ekonomik, sosyal ve mali etkinliği birlikte sağlayacak şekilde kamusal tercih oluşturmak.
- Kamu kurumlarının mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçların karşılamasını sağlamak, ekonomik ve sosyal verimliliği arttırmak ve maliyet analizlerini yapmak.

Sonuç olarak 5018 sayılı Kanun performans esaslı bütçelemenin uygulaması kamu idarelerinde mali disiplini sağlamayı amaçlamıştır. Bu bağlamda kurumlarda hesap

verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik ve hedeflerde bütünlük ve analitik yapı mali disiplinle beraber gelmiştir.

3.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Aksayan Yönleri

Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin güçlü bir şekilde uygulanabilmesi için, kurumlarda özellikle de mali birimlerde çalışan personellerin yeterli düzeyde bilgi birikimine sahip olması gerekmektedir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte kamu idarelerinde personel ihtiyacı artacaktır. İlgili kanundan önceki süreçte söz konusu mali işlemler Maliye Bakanlığına bağlı birimler tarafından yapılmaktaydı. 5018 Sayılı Kanunla birlikte kurumlardaki idari personel sayısı attırılması ve çalışan personele gerekli eğitimin verilmesi gerekmektedir. Genel olarak Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye baktığımız zaman sistemin tam olarak uygulanamadığı görülmektedir. Bu durumun temel nedeni ise sistemin uygulandığı kurumlarda yeterli teknolojik altyapının ve bu teknolojiyi uygulayacak donanımlı personelin yetersizliğidir. Ayrıca kurumlarda personelin motivasyonunu arttıracak ücret politikalarının da uygulanmaması, performans esaslı bütçeleme sistemini sekteye uğratan diğer bir unsurdur. Dolayısıyla performans esaslı bütçeye geçiş sürecinde yaşanan bu sorunların önüne geçilmesi gerekmektedir. Aksi halde sistemden mali alanda istenilen sonuç elde edilemeyecektir. Çünkü performans esaslı bütçeleme bir bütün olarak uygulanmaktadır. Dolayısıyla bu bütünün bir parçasında meydana gelen bir aksaklık tüm sistemin uygulanmasını zora sokacak ve sistemden beklenen verim alınamayacaktır (Çildir, 2010:195).

Performans esaslı bütçelemenin uygulanmasına yönelik olumsuzlukların yaşanmasındaki en önemli husus, sisteme yönelik yapılan çalışmaların beklenen hız ve genişlikte olmamasına rağmen sistemin uygulanmaya çalışılmasıdır. Bu bağlamda bakılacak olursa, performans esaslı bütçelemenin hazırlanma sürecinde görev alan personelin yeterli bilgi birikimine sahip olmadığı; buna karşın sistemin uygulanması için aceleci davranıldığı söylenebilir. Performans esaslı bütçeleme ile ilgilenen Maliye Bakanlığının bu konudaki çalışmalarını devam ettirmediği, bakanlıkla birlikte diğer kurumların da sisteme gereken önemi vermedikleri ve performans esaslı bütçenin geliştirilemediği görülmektedir. Kurumlardaki yöneticilerin, sisteme yönelik çalışmaların sona erdiğini belirtmesi ve sistem için yapılan geliştirme çalışmalarını durdurulması performans bütçeleme sistemi olumsuz etkiyecektir. Aynı zamanda bakanlık tarafından

kurulması planlanan bütçe birimlerinin oluşturulamaması, performans esaslı bütçenin kamu kurumlarında devamlılık arz eden bir sistem olarak tanıtılmaması ve kurumlarda hizmet içi eğitimlerinin yetersiz olması, sisteme yönelik aksaklıkların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir (Uludüz, 2008: 120).

Performans bütçelemeye yönelik temel sorunlardan birisi de politikacıların bütçe kararlarını verirken performans bilgisi kullanıp kullanmadıklarıdır. Performans esaslı bütçelemenin uygulandığı ülkelerde politikacıların, bütçeleme sürecinde performans bilgisine başvurmaları gerekmektedir. Bu konudaki diğer bir husus ise bütçeleme sürecinde özellikle politikacıların, açık olmayan ve anlaşılabilir tarzda bir bilginin sunulmasından şikâyet etmeleridir. Çünkü gereksinimlere uygun olarak hazırlanmış bilgi her zaman daha kullanışlı olacaktır. Ayrıca doğru bilgi yerinde karar almaya yönelik uygun zamanı sağlamaktadır. Bu bağlamda temel zorunluluk, politikacılar açısından uygun zaman ve kapasiteye yönelik iyi ve kaliteli bilgiyi üretmektir. Uygulanmada ortaya çıkabilecek başka bir olumsuzluk ise özellikle mali kısıtlamaların ve krizlerin olduğu dönemlerde, politikacıların kamu sektöründe etkinliği sözde arttırır gibi görünmeleridir. Özellikle seçim döneminde yapılan harcamaların artması ve bu harcamaları azaltmaya yönelik politikaların uygulanmasının zor olması, bütçeye yönelik alınacak kararlarda performans sisteminin etkisini azaltacaktır. Ayrıca bu dönemde siyasilerin seçmenlere karşı daha duyarlı olmak istemeleri ve benimsemedikleri programları uygulamaya devam etmeleri bütçeleme süresini olumsuz etkileyecektir (Çelebi ve Kovancılar, 2012: 7).

Türkiye’de 5018 Sayılı Kanun Kapsamında her ne kadar performans esaslı bütçelemeye yönelik mevzuat düzenlemeleri yapılmış olsa da, sistemin bir bütün olarak düzenlenmemiş olmasından dolayı girdi odaklı, harcama kontrollü ve önceki yıllardaki harcama performanslarına dayalı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Performans esaslı bütçelemenin uygulanmasında ki en önemli engeli şu şekilde ifade edebiliriz (Beynam, 2013: 75). “Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Program ve stratejik planlarda yer alan politika, plan, program ile amaç ve hedeflerin” yapılacak olan kaynak tahsisi ile ilişkisini kuracak mekanizmanın tam olarak mevcut olmaması.

Performans esaslı bütçelemenin uygulanmasında süreç olarak ikili bir yapı mevcuttur. Bu kapsamda kamu kurumlarında stratejik plan hazırlama sürecinden Kalkınma Bakanlığı, stratejik planlar doğrultusunda performans programına yönelik

mevzuat ve programların uygulanma sürecinden de Maliye Bakanlığı sorumludur. Dolayısıyla böyle bir yapı içerisinde performans esaslı bütçe planlamaları üzerinde iki farklı anlayış hâkim olmaktadır.

Kamu idarelerine yapılan kaynak tahsisi, kurumların talepleri ve bu taleplerin değerlendirilmesi yerine kurumların iş, plan ve programları şekline yapılmaya başlanmıştır (Beynam, 2013: 76).

- Yapılan kaynak tahsisi ile kurumların performans bilgisi arasında bir ilişki kurulamamakta dolayısıyla performans bilgisi bütçe sürecine yansıtılamamaktadır.
- Performans esaslı bütçelemeye yönelik plan ve programlar ile kaynak tahsisi süreci farklı işlemektedir. Bu yüzden ödenek ile performans arasında da bir bağ bulunmamaktadır. Stratejik plan ve performans programlarının üzerinde durduğu alan ile bütçe belgelerinin üzerine durduğu alan farklılaşmaktadır.
- Yapılan faaliyetlerin tespiti pek mümkün değildir. Sadece fonksiyonel olarak gerçekleşmiş harcamalar üzerinde istatistik olarak bilgi sağlanmaktadır. Dolayısıyla performans programlarında yer alan bilgiler geçersiz kalmaktadır.
- Uygulanan performans esaslı bütçeleme sisteminde, performans programlarından ziyade yapılan faaliyetlere yani çıktı ve sonuca yönelik kaynak tahsisi yapılmaktadır.
- Yapılan muhasebe kayıtlarından sonuç odaklı bilgiye ulaşılmamaktadır.

Performans esaslı bütçelemenin uygulanmasının önündeki zorlukların giderilmesi için, sisteme geçilmeden önce sisteme ilişkin altyapı sorunlarının giderilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda sisteme geçilmeden önce kamu kurumlarının dikkat etmesi gereken unsurlar şu şekilde ifade edilebilir (Avcı, 2011: 63).

- Kamu kurumları stratejik planlarını oluştururken reform süreçlerini açık açık ortaya koymalıdır.
- Performans esaslı bütçelemeyi uygulayan kamu kurumlarında idari ve mali esneklik sağlanmalıdır.
- Performans esaslı bütçeleme sürecinde gerekli performans değerlendirmesi ve denetimi yapılmalıdır.
- Çalışan personele yönelik performans dayalı ödüle ve yaptırımlara yer verilmelidir.

- Sistemin uygulanma aşamasında kurumlar performans ölçüm maliyetini de göz önünde bulundurmaldırlar.
- Kamu idareleri, sistemin eksiksiz uygulanabilmesi için sisteme yönelik gerekli teknik bilgiyi üretmelidir.
- Kurumlarda performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması için yeterli teknik bilgi sağlanmalıdır.
- Yapılan bütçe sınıflandırmaları performansın izlenmesine imkân tanınmalıdır.
- Kamu kurumlarında iç kontrol güçlendirilmeli ve aşağıdan yukarıya doğru reform süreci desteklenmelidir.

Yapılan kamu hizmetlerinde, performansın ölçülmesinde kullanılacak kavramlar çok iyi tanımlanmamıştır. Dolayısıyla performansın ölçülmesi ile ilgili göstergelerin bulunmayışı ölçümleri zorlaştırmakta ve performansların izlenmesine engel teşkil etmektedir. Performans göstergelerinin geliştirilmemesi aynı zamanda kamu kurumlarının yaptıkları faaliyetlerin etkinliğini ve verimliliğini de düşürmektedir (Günbeği, 2010: 87).

Sonuç olarak Türkiye’de performans esaslı bütçelemenin uygulanmasında karşılaşılan zorluklardan yola çıkarak, kamu idarelerine planlama ve performans kavramlarının doğru olarak yerleştirilmesi, performans bütçelemeye yönelik alt yapının oluşturulmasının önemli olduğu söylenebilir. Yapılan kamu hizmetlerinin amacına ulaşip ulaşmadığını belirlemek için performans değerlendirmesi yapmak, her kurumda stratejik planların hazırlanmasını sağlamak ve hizmetlerin yapılabilmesi için gerekli kaynak tahsisinin yapılması sistemin düzenli şekilde uygulanması için önem arz etmektedir.

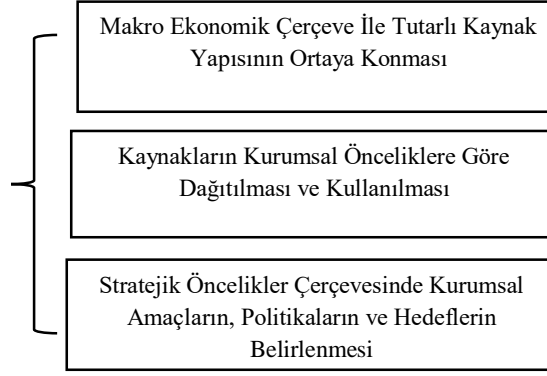
Kamu kurumlarında gerek personel sayısının gerekse sistemin uygulanması için yeterli teknolojik altyapının olmaması sisteme yönelik temel eksiklikler olarak belirtilebilir. Bunun dışında kurumlara esneklik getirilmesi, harcama süresinin hızlandırılması, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılan harcama öncesi kontrollerin kaldırılması gerekmektedir. Çünkü kamu kurumlarında oluşturulacak esnek bir çalışma ortamı, çalışan personel üzerinde oluşacak baskıyı azaltacaktır. Yetkili kurumlar tarafından yapılan kontrol ve denetimler, kurumların yapacakları performans programlarını ve belirleyecekleri hedefleri olumsuz etkileyebilecektir.

3.5. Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeye Yönelik Nihai Değerlendirme

Performans esaslı bütçeleme süreci, 5018 Sayılı Kanun ile hazırlanan orta vadeli program, orta vadeli plan, stratejik plan, hükümet politikaları ve kalkınma planları ile başlamaktadır. Bu aşama, bütçe sürecinin politik olarak şekillendiği süreç olarak ifade edilebilir. Dolayısıyla bu aşamada hükümetin önceliklerine bakılarak kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri belirlenmektedir. Belirlenen bu amaç ve hedeflerden sonra, kamu idarelerinin performans programı ve bütçesi hazırlanmaktadır. Son olarak ise faaliyet raporu ile performans denetimi ve değerlendirmesi yapılmaktadır. Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sürecinin içeriği genel olarak kurumlarca daha önce belirlenen hedefler doğrultusunda yürütülen faaliyetler ve bu faaliyetlerin sonuçlarının değerlendirilmesi sürecinden oluşmaktadır. Bu kapsamda bütçeleme öncesinde hazırlanan planlar ile süreç içerisinde hazırlanan faaliyet raporları ve performans programları süreci tamamlayan araçlardır (Doğan, 2009: 155).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme, program- bütçe ilişkisine dayanmaktadır. Bu kapsamda stratejik planlar, kurumlarca hazırlanan performans planları ve mali politik belgeler 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile düzenlenmiştir. Kanun ile beraber bütçe döngüsü, performans esaslı bütçelemenin gereklerine uygun olacak şekilde hazırlanmıştır. Bu kapsamda hükümet tarafından belirlenen en baştaki politika belgelerinden, kamu kurumlarınca hazırlanan belgelere kadar birbiriyle bağlantılı bir düzen kurulmuştur. Yine 5018 Sayılı Kanunla orta vadeli ve çok yıllık bütçe sistemleri de karara bağlanmıştır. Böylece çok yıllık olarak hazırlanan bütçelerle plan-program bütçe ilişkisi daha tutarlı bir şekil almıştır. Kamu kurumlarında orta vadeli harcama sistemi, yapılacak harcama planlarının harcama limitleri dâhilinde yapılmasını sağlamak ve harcamaların maliyetlerini açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Türkiye’de orta vadeli harcama sistemi, hükümet politikaları ve yapılan uzun vadeli planlarla ilişkilendirilmiştir. Buradaki amaç yapılan harcamaların yıllık olarak yapılan bütçe planlamasının dışında tutulmasıdır. Böylece zamandan bağımsız bir mali yapının oluşmasına zemin hazırlanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin şekil-4’deki temel üç temel yapı üzerine kurulduğu söylenebilir (Boran, 2013: 22).

Şekil 3.2. Kaynak Tahsis Süreci



Kaynak: H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, “Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği”, İktisat İşletme ve Finans 25, 2010, s.47.

Performans esaslı bütçeleme ile birlikte idari alanda da birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda araştırma-planlama daireleri ile program bütçe daireleri plan-bütçe dairesi adı altında çalışmalar yürütmüştür. Ayrıca performans esaslı bütçe ile geleneksel bütçe teklifleri paralel olarak hazırlanmıştır. Bütçe tekliflerinin bu şekilde paralel olarak hazırlanmasındaki temel amaç, performans esaslı bütçenin uygulanabilmesi için gerekli zeminin oluşturulmasıdır. Bu bağlamda Türkiye’deki performans esaslı bütçeleme sistemi, ülke olanakları dikkate alınarak ABD sistemine göre hazırlanmaya çalışılmıştır. Ancak ABD sisteminin benimsenmesiyle uygulanan sistemde, yasama gücü sistemin hazırlanmasına yeterince dâhil edilmemiştir. Bir başka deyişle performans esaslı bütçeleme sistemi yasama gücü tarafından tam olarak anlaşılammıştır (Özen, 2008: 178).

Türk kamu yönetiminde kurumlarda performans denetimi daha çok çalışan personelin değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır. Bu kapsamda kurumlarda çalışan personel üstlerine düşüncelerini ifade etme konusunda yeterli serbestliğe sahip değillerdir. Bu durum makam ve unvanların önemli olması ve katı bir hiyerarşik yapıdan kaynaklanmaktadır. Aynı zamanda kamu idarelerinde belli bir standartın olmaması, çalışan personelin değerlendirilmesinde tek bir yöneticinin yetkili olması kurumların belirledikleri hedefe ulaşmalarında engel teşkil eden durumlardandır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile Kamu yönetiminde yaşanan bu olumsuzlukların da en aza indirilmesi hedeflenmiştir. Yine ilgili kanunla, kamu idarelerinin bütçe uygulamalarındaki performanslarını gözlemleyerek yetkili birimlere aktarılması hedeflenmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye’de performans esaslı

bütçelemenin uygulanmaya başlaması ile stratejik plan hazırlama zorunluluğu, mali saydamlık, hesap verilebilirlik gibi ilkeler kamu kurumlarında önem kazanmıştır. Bu ilkeler doğrultusunda yapılan kaynak tahsisinin ekonomik kullanılması, verimlilik ve etkinliğin sağlanması, denetçilerin rehberlik yapması amaçlanmıştır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 63. Maddesi gereğince kurumlara iç kontrol sisteminin uygulanmasını gerekli kılınmıştır. Böylece iç kontrol sistemi, kurumlarda performans yönetimine yönelik olumlu katkılar sağlamıştır. Kurumlarda etkinlik ve verimliliği üst düzeye ulaştırmak amaçlanmıştır (Karasoy, 2014: 266).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme ile birlikte, kamu kurumlarının bütçelerini stratejik planlama ve performans programlarına dayandırma zorunluluğu getirilmiştir. Bu kapsamda iç kontrol sistemi ise üst yöneticiler tarafından atanan denetçiler tarafından hesap verilebilirlik çerçevesinde yapılmaktadır. İç denetim, idarenin amaçlarına, kurum tarafından belirlenen hedeflere, faaliyetlerin doğru şekilde yürütülmesini ve muhasebe kayıtlarının doğru olarak tutulmasını bu bağlamda kurumun hedeflerine ulaşmasını amaçlamaktadır. 5018 Sayılı Kanunda iç denetimin işlevleri şu şekilde belirtilmiştir (Gök, 2015: 489):

- Kamu kurumlarının kanunlara ve diğer idari düzenlemelere bağlı kalarak faaliyetlerini yürütmesi,
- Kamusal gelir, gider, kurumsal yükümlülüklerin etkili ve verimli bir şekilde kullanılması,
- Kamu idarelerinde, karar almak ve düzenli şekilde uygulamak için kurum içinde güvenilir bilgi akışının sağlanması,
- İdari ve mali kararlar alırken usulsüzlüklerin önüne geçilmesi,
- Kamu kurumlarında, kaynakların kötüye kullanılmasının ve israfın önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması,

İç kontrol, kamu kurumlarının hedeflerine ulaşmalarında kullandıkları bir denetleme sistemidir. Bu sistem, kamu idarelerinin yaptıkları tüm faaliyetlerin, iş ve eylemlerin mevzuata uygunluğunu, yapılan faaliyetlerin ne ölçüde başarılı olduğunu ve kurum tarafından hazırlanan raporların güvenilirliğinin korunmasını amaçlar (Gök, 2015: 489).

Performans esaslı bütçelemeye beraber bütçe, mali plan olma özelliğinin yanı sıra, bir ekonomik araç olma özelliği de kazanmıştır. Türkiye’de performans esaslı

bütçeleme uygulaması mali disiplinin sağlanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin önem kazanması, orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, performans yönetimi ve denetiminin sağlanmasına imkân yaratmıştır. Diğer yandan Türkiye’de performans esaslı bütçenin uygulama aşamasında, meydana gelebilecek sorunları ve aksaklıkları da giderecek mekanizmaların geliştirilmesi gerekmektedir (Sivrekli Demircan, 2006: 59). Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi anlayışından modern kamu yönetimi anlayışa geçildiğinin en önemli göstergesi, kamu kurumlarında mali saydamlığa yönelik yapılan düzenlemelerdir. Bu bağlamda Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 5018 sayılı kanun, hesap verilebilme ilkesi doğrultusunda bakanlıklara siyasi hesap verme, bürokratlara yönetsel hesap verme sorumluluğu getirmiştir. Performans esaslı bütçeleme gereği olarak stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme ve orta vadeli bütçenin uygulanmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bütçenin ilkeleri saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlenmiştir.

Türkiye’de performans esaslı bütçenin işleyişinin merkezinde Maliye Bakanlığı yer almaktadır. Bakanlık, orta vadeli planın hazırlanmasından ve merkezi yönetim bütçe tasarısının hazırlanmasından sorumlu birimdir. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı, kaynak tahsisini yöneten, performans esaslı bütçelemeye yönelik kurları belirleyen, sistemin işleyişinden, geliştirilmesinden ve koordinasyonun sağlanmasından sorumlu olan kurumdur. Performans esaslı bütçeleme sürecinde rol oynayan diğer iki kurum ise, Kalkınma Bakanlığı ve Sayıştay’dır. Kalkınma Bakanlığı, orta vadeli programın yayınlanmasından ve yatırım tekliflerinin kesinleşmesinden sorumludur. Performans esaslı bütçeleme sürecinde sürecin planlama kısmını yöneten Kalkınma Bakanlığı stratejik planların oluşturulmasında da önemli rol oynamaktadır. Kesin hesap denetimi ile performans denetimi ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır (Bal, 2015: 31).

Dış denetimden de sorumlu olan Sayıştay, yıl içinde mali istatistikleri de değerlendirmektedir. 5018 Sayılı Kanununun 54. Maddesi ile bir yıla ait mali istatistikler, aynı yıl mart ayı içinde hazırlanış, uygunluk, doğruluk, güvenilirlik bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir. Değerlendirilen bu ölçütler kapsamında hazırlanan raporlar, Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir. Sayıştay tarafından

denetlenen bu istatistikler, bütçenin doğru bir şekilde hazırlanması, bütçenin maliye politikaları ile ilişkisinin kurulması, kamuoyunun bilgilendirilmesi ve mali saydamlığın sağlanması yönünde olumlu katkılar yapmaktadır. 5018 Sayılı Kanunla parlamento tarafından bütçe denetimleri yapmak daha etkin hale gelmiştir. Bu kapsamda, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporları ve kurumsal düzeyde bütçe denetimleri parlamento tarafından gerçekleştirilmektedir. Meclis tarafından gerçekleştirilen bu mekanizma, kendi içinde daha etkin çalışacak şekilde geliştirilmelidir. Parlamento içerisinde yer alan Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçenin oluşturulmasında, uygulanmasında ve hesap verilebilirliğin sağlanmasında önemli görev üstlenmektedir. Parlamentonun kamu politikalarında stratejik yönlendirme yapabilmesi için, sunulan bilgileri analiz edilerek parlamentoya ulaştıracak bir mekanizmanın bulunması gerekmektedir. Bu kapsamda plan ve bütçe komisyonunun bu görevi yerine getirdiği söylenebilir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 222).

Türk mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme sistemi, iyi yönetişimin prensipleri arasında sayılan mali saydamlığın sağlanmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca performansa dayalı ödül mekanizmalarının oluşturulması, kurumlarda hesap verilebilirliğin sağlanması ve kamuoyunun doğru bilgilendirmesine yönelik yarar sağladığı söylenebilir. Türkiye’de performans esaslı bütçeden sağlanacak faydalar aşağıdaki gibi özetlenebilir (Hastürk, 2006: 24):

- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun 7. Maddesinde mali saydamlık: tüm devlete ait kamusal kaynakların elde edilmesinde ve bu kaynakların kullanılmasında şeffaflık ve denetim sağlanması açısından kamuoyunun bilgilendirilmesi olarak tanımlanır. Bu kapsamda performans esaslı bütçelemenin uygulanması mali saydamlığa katkıda bulunacaktır. Yeni mali yönetim anlayışında stratejik planların hazırlanması, kamu idarelerinin performans programlarını ortaya koyması ve performans esaslı bütçeleme çerçevesinde kurumların yürüttüğü faaliyetlerin raporlarının kamuoyuna sunulması, mali saydamlığın sağlanmasında önemli katkı sağlamaktadır. Yine 5018 Sayılı Kanun 8. Maddesinde hesap verilebilirlik: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için

gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.”şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme, kamu kaynağını kullanan kurumların önceden belirlemiş oldukları performans göstergelerine dayanarak performans denetiminin yapılmasını amaçlamaktadır. Böylece performans esaslı bütçeleme hesap verilebilirlik açısından nesnel bir zemin oluşturmaktadır.

- Kamu kurumlarında kamuya açık belgelerin hazırlanması, kurumları başarılı olmaya yönelik daha fazla motive edecek ve kaynakların daha tasarruflu kullanılmasını sağlayacaktır. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak belgeler bilgi üretilmesini ve hazırlanan bütçenin bilgiye dayalı olmasını sağlayacaktır. Böylece Maliye Bakanlığının bütçeleri daha etkili izlemesi ve değerlendirmesi sağlanacaktır.
- Kamu kurumlarında gerek performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar gerekse stratejik plan çalışmalarında, ortak paydaya dayalı bir çalışma anlayışının benimsenmesi performans dayalı bir yönetim anlayışının ortaya çıkmasını sağlayacaktır. Performans esaslı bütçeleme kamu kurumlarında ortaya çıkan performans ile bütçe arasında bağlantı sağlayacaktır. Bu bağlamda kurumlarda performans göstergeleri ile ortaya çıkan performans izleme fırsatı doğacaktır.
- Böylece kurumlarda çalışanların yaptıkları işin standartları belirlenecek ve personelin iş performansı gözlenebilecektir. Bu süreç içinde çalışanın performansına yönelik ödül mekanizması kurulacak ve çalışanın ödüllendirilmesine yönelik objektif bir sistem kurulacaktır. Dolayısıyla böyle bir sistemin mevcut olması kurumlarda çalışanın motivasyonunu arttıracaktır.
- Kurumlar performans hedeflerini performans esaslı bütçeleme sürecinde ortaya koyacaklarından dolayı, performans denetimi açısından uygun bir ortam oluşacaktır. Ancak performans denetimlerinde yöneticilerin kendilerine tahsis edilen kaynakları nereye ve nasıl kullandıklarından ziyade, kurumun belirlediği stratejik amaç ve hedeflere ne derece ulaşıldığının denetimi yapılmaktadır. Yapılan bu denetimler neticesinde kurumlar performans programlarını ve faaliyet raporlarını yayınlıyorlar. Böylece kurumların gerçekleştirmiş olduğu faaliyetler kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Türkiye’de 5018 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile dünyada mali yönetimde meydana gelen gelişmelere paralel olarak, Türk mali yönetiminde de düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin esas alındığı, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının amaçlandığı bir mali yönetim anlayışı benimsenmiştir. Performans esaslı bütçenin en önemli faydası, kamu kurumlarında mali saydamlığın sağlanması ve yöneticilerin hesap verebilecek konumda olmasıdır. Performans esaslı bütçelemeye mali saydamlık, kamu kaynaklarının kullanılmasında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve ortaya çıkacak sonuçların kamuoyu denetimi yoluyla halkın bilgisine sunulmasıdır.

Diğer yandan Türkiye’de performans esaslı bütçenin uygulanmasına yönelik eksiklikler de mevcuttur. Öncelikle, 5018 Sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile hukuki düzenlemelerin yapılması ve performans yönetiminin önemini vurgulanmasına rağmen, kamu idarelerinde henüz yeterli derecede deneyim oluşmadığı, kamu kurumlarındaki yapı ve uygulamaların da performans yönetimi ile uyum sağlamadığı görülmektedir. Bu bağlamda performans esaslı bütçelemenin, kamu yönetimi kültürüne tam olarak girmediği ve yeterince anlaşılmadığı ifade edilebilir. Performans esaslı bütçelemeye yönelik ölçütler, ilkeler ve uygulama aşamalarına yönelik olarak da yeterli bir mevzuat düzenlemesi yapılamamıştır. Dolayısıyla performans esaslı bütçelemeye yönelik kamu kurumlarında bir yapı tam anlamıyla oluşturulamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut geleneksel yapıdan uzaklaşmak istememelerinin de etkili olduğu söylenebilir (Yazıcı, 2015: 167).

Performans esaslı bütçelemenin önemli unsurlarından biri de, ortaya çıkan performansa göre kaynakları ve serbestliği arttırmaktır. Dolayısıyla kamu idarelerinde yöneticilerin aşırı kuralcı olmaları ve çalışan personelin bu durumdan olumsuz etkilenmesi, kamusal hizmetlerin yetersiz kalmasının temel sebebi olarak görülmektedir. Bu kapsamda performans esaslı bütçenin uygulanmasında, yöneticilerin aşırı kuralcı olmalarından ziyade daha sonuç odaklı çalışmaları ve hesap verilebilirliklerinin geliştirilmesi öngörülmüştür. Performans bütçe kapsamında yöneticilerin, kendilerine ayrılan bütçeyi etkili bir şekilde yürütmeleri gerekmektedir. Bu bağlamda kaynakların kurumlara toplu bir şekilde tahsis edilmesi, yöneticilerinde bu kaynakları kurumun hedef ve amaçlarına uygun olacak bir şekilde harcaması gerekmektedir (Efe, 134: 2012).

Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye yönelik Maliye Bakanlığı tarafından seçilen altı pilot kurumda çalışmalar yapılmıştır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Türkiye’de kamu kurumlarının mali yapılarında önemli değişiklikler olmuştur. Kanunla birlikte performans esaslı bütçeleme, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu kurumlar tarafından uygulama alanı bulmuştur. Türkiye’de performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinde, bazı kamu idarelerinde yapılan çalışmalar yeterli teknik bilgiye sahip olmayan personel tarafından yürütülmüştür. Bu durum kamu idarelerinde performans esaslı bütçeleme hakkında yeterli bilginin olmaması sonucunu doğurmuştur (Günbeği, 2010: 95).

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme süreci, yeni bir reform süreci olduğu için geçiş aşamasında eksiklikler yaşanacaktır. Dolayısıyla bu geçiş süreci iyi değerlendirilmelidir. Özellikle kurum içi eğitime önem verilmeli ve kamu idarelerinde performans esaslı bütçelemeye yönelik eğitim verilmeli ve kurumlarda çalışan tüm personel bu eğitimlere tabi tutulmalıdır. Performans esaslı bütçenin sonuç ve etkilerinin uzun dönemde ortaya çıkacağı göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu kurumları 5018 Sayılı Kanunla 2006 yılından itibaren idari bütçelerini, yıllık olarak stratejik planlama ve performans esasına göre çok yıllı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır. Dolayısıyla “bütçeler kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanmaktadır. Yine uygulanması ve kontrol edilmesi; bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesi hususları temel bütçe ilkeleri olarak 5018 sayılı Kanunda yer almıştır” (Beynam, 2013: 68).

Türkiye’de performans esaslı bütçeye ilişkin temeller, Türkiye ile Dünya Bankası arasında 2001 yılında gerçekleştirilen kamu harcamaları ve kurumsal gözden geçirmeler raporundaki reforma dair önerilerle atılmıştır. Hazırlanan bu raporla, stratejik karar oluştururken ortaya çıkan eksiklikler, mali yönetimin zayıflıkları, plan bütçe ile politikaların kopukluğu ve bütçe uygulaması üzerinde aşırı kontrol mekanizmasının olması gibi sorunlar ortaya konmuştur (Karacan, 2010: 181).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişebilmesi için hem kurumsal hem de kültürel bir değişim gereklidir. Bu değişimin yaşanması için öncelikle toplumun daha kaliteli ve daha hızlı hizmete ulaşabilmesi, geleneksel çalışma yöntemlerinin

değiştirilmesi, kamu idarelerinde kurumsal kültürel ortamın iyileştirilmesi gerekmektedir. Türkiye’de PEB yeni bir sistem olduğu için uygulanmasında mutlaka eksikler olacaktır. Ancak performans esaslı bütçelemeye geçilmesi ile kamu idarelerinde özellikle hesap verilebilirlik ve mali saydamlıkta önemli bir aşama kaydedilmiştir. Ayrıca kamusal hizmetlerden yararlanan toplumun, yapılan harcamalara yönelik bilgi sahibi olması da sağlanmıştır.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

4. GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ'NİN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ: STRATEJİK PLAN, PERFORMANS PROGRAMI, BÜTÇE VE FAALİYET RAPORU

5018 Sayılı Kanun kapsamında kamu kurumlarında hazırlanan performans esaslı bütçenin en önemli özelliği, kamu kurumlarında bütçeye yönelik bir mali disiplinin sağlanmasının amaçlanmasıdır. Diğer bir ifade ile kamu kurumlarında etkinlik ve verimliliğin sağlanması amaçlanırken, diğer yandan da mali disiplinin gerçekleşmesi planlanmıştır. Bu doğrultuda faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programları mali disiplinin sağlanması açısından önem arz etmektedir.

Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesinde, 5018 sayılı kanunla beraber yeni bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Bu anlayışın en önemli üç temel unsuru yukarıda belirtildiği üzere stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Performans esaslı bütçe kapsamında bu üç unsur Gümüşhane Üniversitesinde, açık ve şeffaf bir yönetim anlayışının yürütülmesi, plan ve programların uygun olarak yerine getirilmesi ve yapılan çalışmaların kamuoyuna paylaşılması açısından önemli görülmektedir. Bu amaçla bu bölümde Gümüşhane Üniversitesinde 5018 Sayılı kanun kapsamında hazırlanan, stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programına yönelik içerik, amaç, yürütülen çalışmalar, faaliyetler ve istatistiklere yer verilerek üniversitede uygulanan performans esaslı bütçeye yönelik bir çalışma yürütülecektir.

Yürütülecek çalışma neticesinde Gümüşhane Üniversitesi'nde uygulanmakta olan performans esaslı bütçelemenin nihai sonuçları ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi'ne tahsil edilen kaynakların hangi amaçlar için kullanıldığı-kullanılacağı, performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı ve faaliyet raporunun incelenmesi sonucunda Gümüşhane Üniversitesi'nde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemi değerlendirilecektir.

4.1. Gümüşhane Üniversitesi Hakkında Genel Bilgiler

31.05.2008 tarih ve 5765 sayılı kanunla kurulan Gümüşhane Üniversitesi, daha önce Karadeniz Teknik Üniversitesi'ne bağlı olarak faaliyetlerine devam etmekteydi. Gümüşhane Üniversitesinin kurulmasıyla birlikte İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Gümüşhane Sağlık Yüksek Okulu (MYO), Mühendislik Fakültesi, Gümüşhane Meslek Yüksekokulu ve Şiran MYO, Erzincan Üniversitesine bağlı ilken, Gümüşhane Üniversitesinin kurulması ile birlikte üniversite Rektörlüğüne bağlanmıştır. Diğer yandan, üniversiteye bağlanan diğer birim ise Kelkit Meslek Yüksekokulu olmuştur. Üniversite bünyesinde Sosyal Bilimler Enstitüsü ve Fen Bilimleri Enstitüsü kurulmuştur. Bu birimlerin yanı sıra Gümüşhane Üniversitesi kurulduğu günden itibaren sürekli büyümeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda üniversite bünyesinde birçok yeni fakülte ve bölüm açılmıştır. Yine üniversite bünyesinde Kelkit Sağlık HMYO, İrfan Can Köse MYO, Kürtün MYO, Torul MYO, Şiran Sağlık Hizmetleri MYO, Sosyal Bilimler MYO, Organik Tarım Uygulama ve Araştırma Merkezi, Sürekli Eğitim Uygulama ve Araştırma Merkezi, Edebiyat Fakültesi, İlahiyat Fakültesi, Beden Eğitimi ve Spor Yüksekokulu bulunmaktadır. Diğer taraftan üniversitede, Tıbbi Bitkiler Geleneksel İlaçlar Uygulama ve Araştırma Merkezi, Merkezi Araştırma Laboratuvarı Uygulama ve Araştırma Merkezi, Dil Eğitimi Uygulama ve Araştırma Merkezi ve Eğitim Teknolojileri Uygulama ve Araştırma Merkezi faaliyet göstermektedir.

Yine Gümüşhane Üniversitesi Rektörlüğüne bağlı olarak, Yabancı Diller, Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi, Türk Dili, Beden Eğitimi, Enformatik ve Güzel Sanatlar bölümleri bulunmaktadır. Gümüşhane Üniversitesi halen daha 7 fakülte, 2 enstitü, 1 yüksekokul, 10 meslek yüksekokulu, 6 araştırma ve uygulama merkezi ve rektörlüğe bağlı bölümlerle gelişimini hızlı bir şekilde sürdürmektedir (<http://www.gumushane.edu.tr>).

4.1.1. Gümüşhane Üniversitesi'nin Misyonu

“Gümüşhane Üniversitesinin temel misyonu, Gümüşhane ilinin ve ülkenin gelişimine katkı sağlamak, ülke ekonomisinin canlanmasına destek olmak, girişimci yenilikçi ve üretken bir gençlik yetiştirmek, bilimsel veri ve teknolojik gelişmelere yönelik çalışmalar yapmak, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği yaparak bölgenin ve

ülkenin kalkınmasına katkıda bulunmaktır. Ayrıca çağdaş eğitim kalitesini arttırmak üniversitenin temel misyonudur” (Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planı, 2017).

4.1.2. Gümüşhane Üniversitesi'nin Vizyonu

“Ülkenin sosyo-kültürel gelişimine katkı sağlayan bilimsel ve mesleki yeterliliğe sahip kuruluşlarla işbirliği içinde yetkin bir işgücü yetiştirmek, bilimsel ve teknolojik üretime katkı sağlayan çalışmalar yapmak, bölgenin gelişimine yönelik istihdam alanı oluşturarak gerekli iş gücünü yetiştirmektir” (Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planı, 2017).

4.1.3. Gümüşhane Üniversitesi'nin Kabiliyet ve Kapasitesinin

Değerlendirilmesi

Gümüşhane Üniversitesinin kapasitesini, bölgenin coğrafi şartları ve fiziki şartlarını da ele alarak değerlendirmek gerekir. Bu kapsamda üniversitenin sahip olduğu üstünlükleri ve zayıflıkları bu çerçevede ele alınarak üniversitenin genel durumunu değerlendirilebilir. Bu değerlendirmeler kapsamında Gümüşhane Üniversitesinin bölgede ki diğer üniversiteler göre fiziki koşulları, bölge ekonomisi, öğrenci kapasitesi gibi unsurların da ele alınması gerekmektedir.

4.1.3.1. Üstünlükler

Gümüşhane Üniversitesinin, gerek Gümüşhane iline sağladığı katkıları gerekse bölgenin tanıtımı ve gelişimi yönünden üstünlüklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Ekonomik açıdan üniversitenin şehre olan katkısının artması,
- Gümüşhane şehrinin doğal güzelliklere sahip olması ve üniversiteye artı değer kazandırması,
- Şehrin altın, gümüş gibi yer altı madenlerine sahip olması,
- Kış turizmi ve mağara turizmi gibi alternatif turizm olanaklarının var olması,
- Gümüşhane ilindeki Harşit Çayının çevre düzenlemesinin yapılması,
- Gümüşhane'nin kalkınmaya öncelikli bir il olması ve hava alanı projesinin var olması,

- Pestil, köme imalatının olması ve bunların patentlerinin Gümüşhane'ye ait olması,
- Torul ve Kürtün ilçelerinde barajların olması ve bu barajlarda kültür balıkçılığının yapılması,
- Kelkit ilçesinde tarım arazilerinin bulunması ve bu arazilerde hayvancılık faaliyetlerinin gelişmiş olması,
- Gümüşhane Üniversitesinin akademik personel yetiştirme açısından çevresinde üniversitelerin mevcut olması,
- Gümüşhane ve çevresinde sivil toplum kuruluşları, özel ve kamu kuruluşları arasında sürekli bir ilişkinin olması,
- Kelkit çayının, sulama ve tarım arazileri bakımından fırsat oluşturması,
- Kelkit ilçesinde organik olarak süt üretmek amacıyla sığırcılık faaliyetlerinin yapılması,
- Özellikle yaz aylarında şehir turizmi açısından kuşburnu vb. festivallerin yapılması (Gümüşhane Üniversitesi, iç değerlendirme raporu,2018).

4.1.3.2. Zayıflıklar

Yeni kurulan bir üniversite olan Gümüşhane Üniversitesi'nin, Bölgeye sağladığı katkılarının yanında fiziki çevre ve altyapının yetersizliğinden kaynaklı bazı zayıf yönleri de şu şekilde sıralanabilir:

- Gümüşhane ilinde konut sıkıntısının yaşanması ve kiraların yüksek olması,
- Gümüşhane şehrinde iş gücünün ve istihdamın alanının yetersiz olması,
- Şehrinin çevre illere olan ulaşımının sadece karayolu ile yapılması ve mevcut havaalanının olmaması,
- Gümüşhane mevcut çevre yolunun şehre göre yetersiz kalması,
- Şehir içinde yapılan ulaşımın yeterli düzeyde olmaması ve bazı semtlere ulaşımında zorluk yaşanması,
- Yapılacak olan bilimsel faaliyetleri destekleyici sponsorların bulunmaması,
- Gümüşhane Üniversitesi öğrencilerine yönelik şehirde burs imkânının olmaması,
- Yine üniversite öğrencilerine yönelik şehirde çalışabilecekleri iş imkanlarının kısıtlı olması,

- Gümüşhane’de dışardan gelenler ve öğrencilere yönelik sosyal etkinliklerin yetersiz ve kısıtlı olması,
- Şehirde sermaye birikiminin ve sanayinin yetersiz olması,
- Üniversite ve şehirdeki bazı kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarını şehir dışından karşılıyor olması,
- Şehrin engebeli bir fiziki yapıya sahip olması ve bu durumun konut sayısının ve ulaşımın yetersiz kalmasına sebep olması (Gümüşhane Üniversitesi, iç değerlendirme raporu,2018).

4.1.4. Gümüşhane Üniversitesi’nin Yetki, Görev ve Sorumlulukları

Türkiye’de yükseköğretim, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu doğrultuda T.C. Anayasası’nın 130 ve 131. Maddeleri yükseköğretimle ilgilidir. Kanunun temel amacı yükseköğretime yönelik işleyişi düzenlemektir. Yükseköğretim kurumlarındaki teşkilat yapısı, işleyişi, öğretim elemanı yetiştirme, çalışanların görev, yetki ve sorumlulukları bir bütün olarak düzenlenmektedir. İlgili kanun gereğince tüm yükseköğretim kurumları kanun kapsamında belirtilen usul ve esaslara tabi tutulmuştur. Kanun kapsamında yükseköğretim kurumlarının görevlerine bağlı kalınarak Gümüşhane Üniversitesinin görev ve sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir.

- Üniversitenin kendi imkânı ve kaynakları doğrultusunda, topluma faydalı olacak bireyleri yetiştirmek,
- Ülke ve toplum yararına olan verileri yaymak ve yayımlamak,
- Çağdaş uygarlık düzeyine uygun olarak milli eğitimin gereklerine göre, eğitim ve öğretim faaliyetlerini gerçekleştirmek,
- Ülkenin yararına olan faaliyetleri ve çalışmalarını araştırmak, incelemek ve diğer kurumlarla işbirliği yapmak ve bilgi alışverişinde bulunarak kamu yararına olacak şekilde topluma açıklamak.
- Gerek ulusal gerekse uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde bulunarak, kültürel ve ekonomik olarak bölge ve ülke kalkınmasına katkıda bulunmak.
- Eğitim ve öğretim faaliyetleri kapsamında diğer eğitim kurumlarıyla işbirliği içinde çalışmak,

- Üniversitede eğitim teknolojilerine yönelik çalışmalar yapmak ve eğitim teknolojilerini geliştirmek,
- Bölge ekonomisine katkıda bulunmak üzere mesleki eğitimi geliştirmek, mesleki eğitim veren kurumlarla işbirliği yapmak ve bu doğrultuda gerekli tedbirleri almak,
- Üniversitede döner sermaye işletmesini kurmak, verimli çalışması için gerekli tedbirleri almak,
- Eğitim-öğretim faaliyetlerini geliştirerek, yükseköğretimin uygulamalı yapılmasını sağlamak.

Yükseköğretim kanunu dışında Gümüşhane Üniversitesi, diğer kanun, tüzük, yönetmelik, genelge, yönerge ve tebliğlerde belirtilen görev ve sorumlulukları da yerine getirir. Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi Gümüşhane Üniversitesi de ikincil ve üçüncül yasal sorumlulukları da yerine getirmekle yükümlüdür. Bu kapsamda üniversitenin bağlı olduğu diğer kanunlar aşağıda belirtildiği gibidir.

- Yükseköğretim Personel Kanunu (2914)
- Devlet Memurları Kanunu (657)
- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (3628)
- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu (4691)
- Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması, 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Ve Bu Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (3843)
- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (4483)
- Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu (4691)
- Yükseköğretim Kurumları Teşkilat Kanunu (2809)
- Ecnebi Memleketlere Gönderilecek Talebe Hakkında Kanun (1416)
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5018)
- Yükseköğretim Üst Kuruluşları İle Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (124)
- Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu (3628)

4.1.5. Fiziksel Yapı

Gümüşhane Üniversitesi, Gümüşhanevi Kampüsü merkez yerleşke olmak üzere Kelkit, Şiran, Kürtün, Torul ve Köse yerleşkelerinde akademik ve idari faaliyetlerine devam etmektedir.

Gümüşhane üniversitesi yerleşkelerinde bulunan idari ve akademik birimlerin 2012-2017 Stratejik Plan Dönemindeki hizmet alanı değişimi aşağıda detaylı olarak gösterilmiştir.

Tablo 4.1. Yıllara Göre Hizmet Alanı Değişimi – m²

Açıklama	2012	2013	2014	2015	2016
Enstitüler	45				
Fakülteler	1.300	4.464	4.464	4.464	6.774
Yüksekokullar	.200	.200	3.706	3.706	.856
Meslek Yüksekokulları	5.602	5.602	8.982	8.982	8.982
İdari Birimler	.219	.455	.819	.867	.887
Rekt. Bağlı Bölüm Başkanlıkları	00	00	00	00	00
	00	00	00	00	00
TOPLAM	2.866	6.121	01.371	01.419	27.889
TOPLAM KAMPÜSALANLARI	878.493	891.070	913.951	578.064	661.654

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi, 2013-2017 Dönemi Stratejik Planı. 2017, s.17.

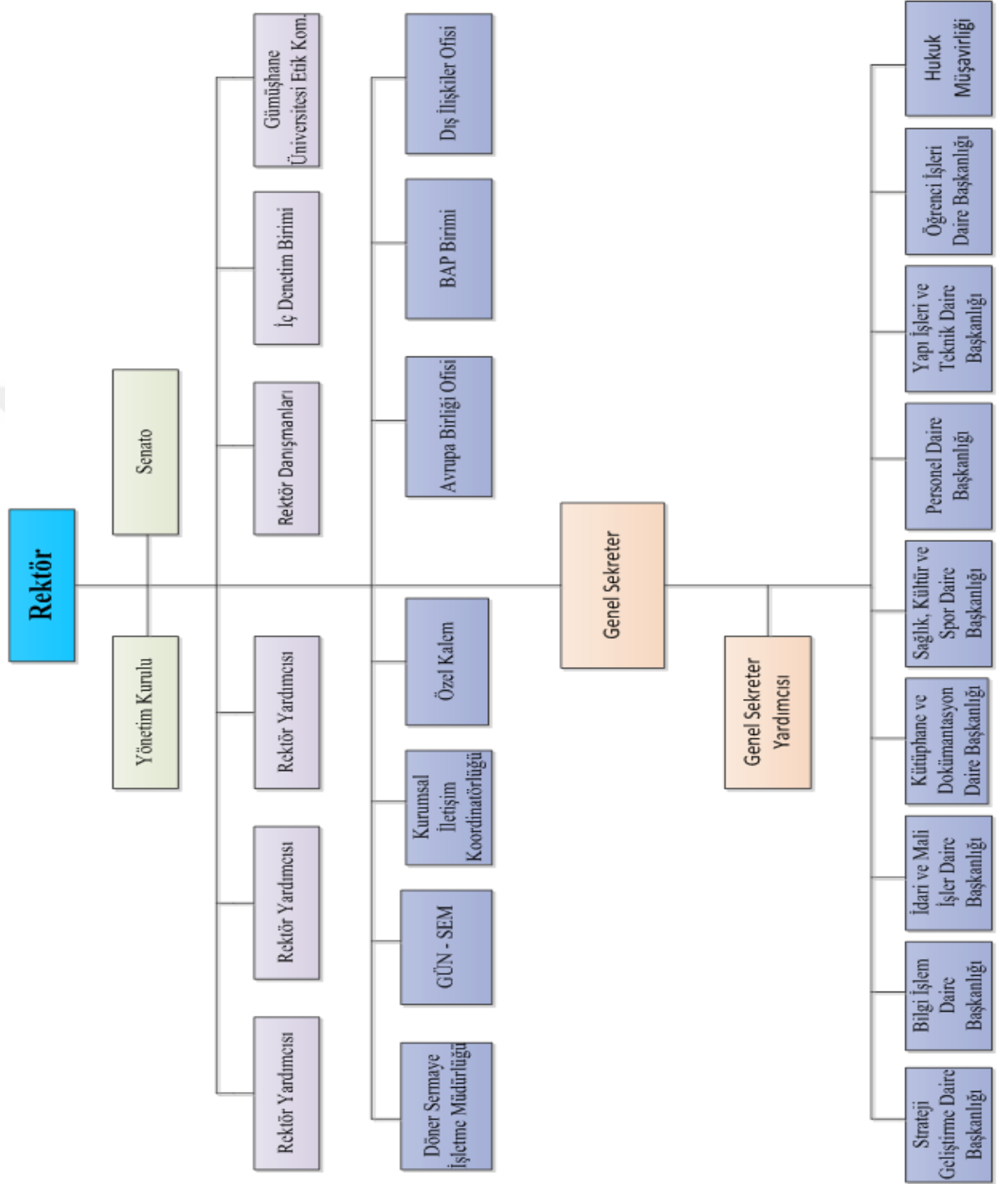
Tablo-2 de görüldüğü üzere Gümüşhane Üniversitesi 2012-2017 yılları arası özellikle Yüksekokullar bazında fiziki olarak büyüme yaşamıştır. 2013 yılına kadar 3.200 m² 'lik bir alana sahip olan Yüksekokulların fiziksel kapasitesi 2016 yılı itibariyle 38.982 m² 'lik bir alana ulaşmıştır. Yine ilgili yıllar arasında 21.300 m² olan Fakültelerin faaliyet

alanı 76.774 m² ulaşmıştır. Gümüşhane Üniversitesi kampüsü içerisinde tablodan belirtilenlerin dışında, sportif faaliyetlerin gerçekleştirildiği 590 m² basketbol sahası, 330 m² voleybol sahası, 730 m² tenis sahası, 5.400 m² futbol sahası ve Kelkit Aydın Doğan Meslek Yüksek Okulunda 420 m² ' lik bir açık spor sahası bulunmaktadır. Bunun dışında üniversite bünyesinde toplam 20.016 m² 'ye sahip kapalı spor tesisleri de yer almaktadır. Ayrıca Gümüşhane Üniversitesinde akademik ve idari personelin yararlandığı Kelkit Aydın Doğan Meslek Yüksek Okulunda 1.955 m², Kürtün Meslek Yüksek Okulunda 1.520 m², Torul Meslek Yüksek Okulunda 1920 m², İrfan Can Köse Meslek Yüksek Okulunda 320 m² ve merkez kampüs içerisinde 6.221,50 m² kamu konutları mevcuttur.

Gümüşhane ilinin fiziki şartları da göz önüne alınarak üniversitenin kuruluşundan itibaren fiziksel olarak büyüme çalışmalarının imkânlar dâhilinde devam ettiği görülmektedir. Bu kapsamda gerek akademik gerekse idari faaliyetleri yürütmek amacıyla yeni bina ve tesis yapımına yönelik faaliyetler hız kazanmıştır.

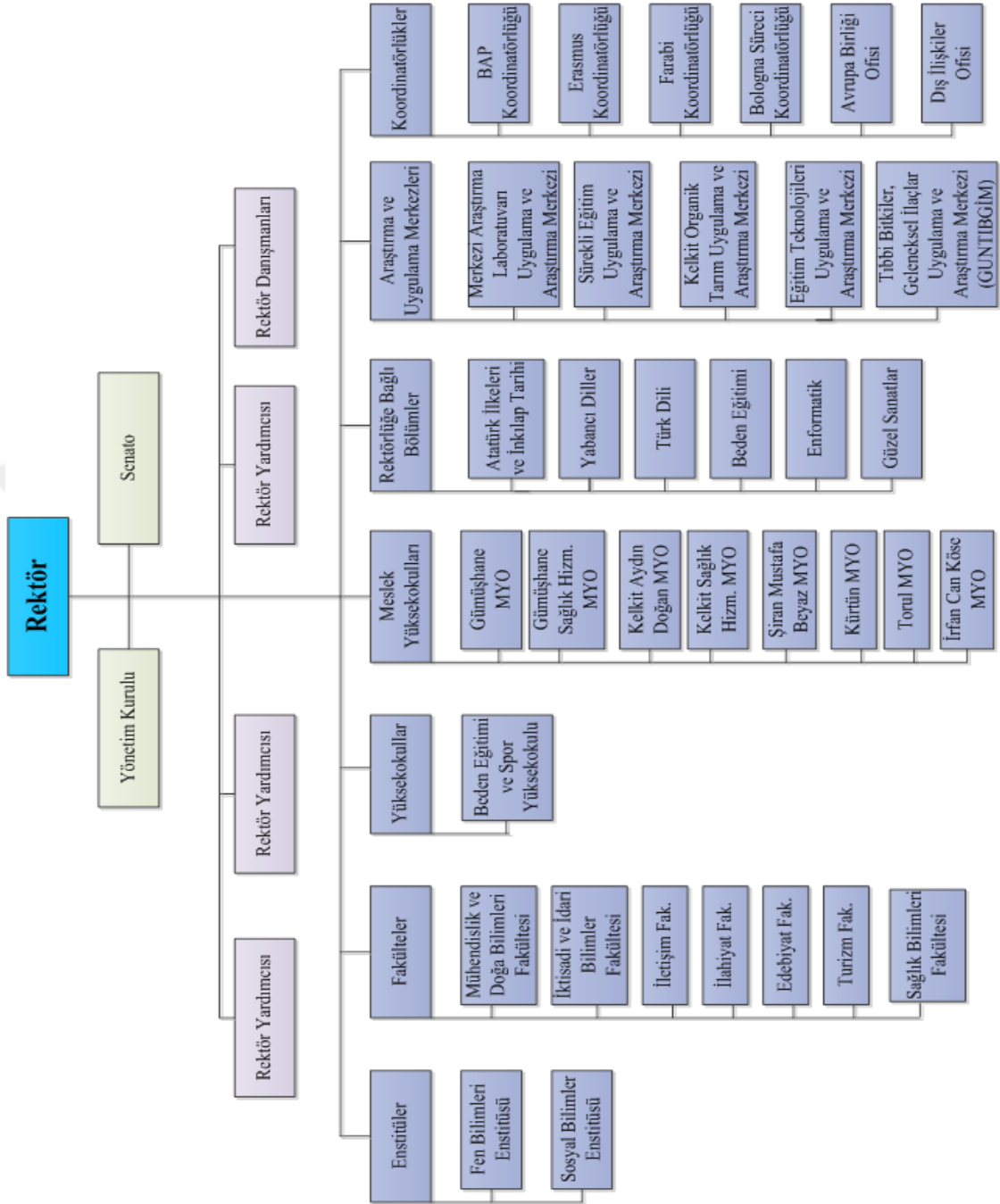
4.1.6. Organizasyon Yapısı

4.1.6.1. İdari Yapı-Şekil 4.1.



Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2013-2017 Dönemi Stratejik Planı,2017, s.27.

4.1.6.2. Akademik Yapı- Şekil 4.2.



Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2013-2017 Dönemi Stratejik Planı,2017, s.24.

4.2. Gümüşhane Üniversitesi'nde Stratejik Planlama

Kamu kurumları arasındaki farklılıklardan yola çıkarak, gerek üniversiteler, gerek belediyeler gerekse kamu iktisadi teşebbüsleri için stratejik plana yönelik rehberler hazırlanmıştır. Bu doğrultuda üniversiteler için hazırlanan Stratejik Planlama Rehberinde, planın hazırlama, uygulama ve değerlendirme aşamalarında nelere dikkat

edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Gümüşhane Stratejik Planı, bu rehber doğrultusunda aşağıda belirtilen hususlara dikkat edilerek hazırlanmıştır.

- Üniversitenin diğer stratejik faaliyetleri ve performans hedefleriyle, stratejik plan arasındaki bağlantıyı daha güçlü kılmak,
- Kaynak kullanımında belirlenen hedeflerin gerçekleşmesine öncelik vermek,
- Performansların değerlendirilmesinde öncelikle kanıta dayalı karar alınmasını sağlamak,
- Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla, daha kaliteli bir raporlama sistemini yerleştirmek.

Genel olarak Stratejik Plan Hazırlama Rehberinde, stratejik plana yönelik tüm unsurlar yer almaktadır. “ Stratejik yönetim döngüsü” olarak adlandırılan bu süreçte kurum olarak neredeyiz? Ulaşılmak istenilen hedef ne? Başarı nasıl yakalanır? gibi sorulara cevap aranmaktadır (Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi, 2018).

Küreselleşen dünyada kamu sektörü başta olmak üzere özel sektörde de, kaynakların doğru kullanılması ve harcamaların denetlenmesi için bir takım adımlar atılmıştır. Bu kapsamda kamu hesaplarının hazırlanması, incelenmesi ve gerekli iç ve dış denetimlerin yapılabilmesi amacıyla 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Söz konusu kanunda kamu kurumlarının hangi raporları hazırlamaları gerektiği, hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi için nasıl bir yöntem anlayışına sahip olunacağı ve bu unsurların yerine getirilebilmesi için gerekli çözüm önerileri belirtilmiştir.

Bu çerçevede hazırlanan mevzuat gereği Gümüşhane Üniversitesinde, gelecek yıllarda yapması öngörülen düzenlemelerin ve faaliyetlerin raporlanabilmesi için stratejik plan çalışmaları 5018 Sayılı Kanun kapsamında yapılmaktadır. Kamu kuruluşlarının sunacakları hizmetleri planlı bir şekilde yapmaları, bu kapsamda birtakım politika oluşturmaları ve oluşturulan politikaları performans göstergelerinde belirtmeleri stratejik plan aracılığıyla olmaktadır. Bu bağlamda Gümüşhane Üniversitesi’nde planlanan hedeflere bağlı bir yönetim anlayışının ve bütçeleme sisteminin oluşturulması, kamu hizmetlerinde akademik ve idari taleplere duyarlılığın artırılması ve hesap verme sorumluluğunun oluşturulması öngörülmüştür.

Tüm kamu kurumları gibi Gümüşhane Üniversitesi de mevzuat çerçevesinde değişime ayak uydurarak, gelişim dönemi planı olarak temel kabul edilen 2012-20147 Stratejik planını, kanun çerçevesinde hazırlamıştır. Tüm kamu kurumlarının, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince stratejik plan hazırlama zorunluluğu vardır. Bu kapsamda tüm kurumlarda olduğu gibi Gümüşhane Üniversitesinde de senato kararı gereğince Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu Yönergesi yayımlanmıştır. Bu yönerge doğrultusunda, üniversitede stratejik plan ve sağlayacağı katkılar göz önüne alınarak 08.10.2010 tarih ve 01 sayılı Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu kararı sonrasında, Gümüşhane Üniversitesi stratejik plan çalışmaları başlamıştır. Stratejik planın hazırlanması ile birlikte üniversitede yapılacak faaliyetlerin ve ortaya çıkacak sonuçların önceden planlanması ve performans göstergelerinin bu planlara dayandırılması amaçlanmıştır. 5018 Sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, tüm kamu kuruluşlarına yönelik stratejik planın nasıl hazırlanacağına yönelik usul ve esaslar yayımlanmıştır. Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesinde, rektör tarafından bir iç genelge hazırlanmıştır. Hazırlanan bu genelgeyle birlikte üniversitede stratejik plan çalışmalarının başladığı kamuoyuna bildirilmiştir. Stratejik planlamaya yönelik olarak yapılacak olan çalışmaların, daha planlı yürütülmesi, koordine edilmesi, yapılacak olan çalışmaların şeffaflığı ve daha sürdürülebilir politikalar oluşturulması amacıyla, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının koordinatörlüğünde bir planlama komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon tarafından “Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planlama Hazırlık Programı” hazırlanmıştır.

Komisyon tarafından hazırlanan planda aşağıdaki hususlar yer almıştır.

- Yapılacak planın aşamaları,
- Stratejik plan aşamalarında yapılacak faaliyetler,
- Faaliyetlerin gerçekleşeceği tarihler,
- Planlamadan sorumlu birimler ve kişiler,
- Planlamaya yönelik danışmanlık hizmeti ihtiyacı,
- Yapılacak eğitim programı ve ihtiyacı,
- Planlama için gerekli beşeri ve teknik kaynak ihtiyacı.

Yapılan bu hazırlık programı, stratejik planlama sürecinde yapılacak olan faaliyetlere açıklık getirmek, tüm iş ve işlemlerin takibini kolaylaştırmak, bu işleri yürütecek birim ve kişilerin görevlerini belirlemek amacıyla hazırlanmıştır. Bu

doğrultuda üniversitenin stratejik planlamaya yönelik çalışmaları, mevcut gelinen durum ile hukuki durum ve üniversiteye yönelik organizasyon yapısı gösterilmiştir. Gümüşhane Üniversitesi stratejik planı, diğer kurumlarda olduğu gibi kamu kurumları stratejik plan hazırlama kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır. Bu süreçte planlamaya yönelik ihtiyaçlar belirlenmiş olup planın uygulanması izlenmesi ve hazırlanmasına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır. Bunun dışında stratejik plan hazırlama ekibi, planlama süreci ve sürece yönelik yol haritası belirlenmiştir.

Gümüşhane Üniversitesi Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulu, stratejik planlama çalışmaları kapsamında bir yönerge yayımlamıştır. Stratejik planın hazırlanmasına yönelik hazırlanan bu yönerge gereğince, Rektör ve Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Kurulunun uygun görüşler doğrultusunda, stratejik planlama sürecini yönetmek amaçlanmıştır. Bu kapsamda, gerekli durumlarda ilgili tedbirleri almak, planlamaya yönelik özel çalışmalar yapmak, stratejik planlama sürecindeki iş ve işlemleri yönlendirmek, ortaya çıkacak olumsuzluklara karşı tedbirler almak, bilgi ve belge akışını koordine etmek amacıyla rektör yardımcısı başkanlığında “Stratejik Planlama Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu komisyonun başlıca görevlerinden biri, stratejik planlama sürecinde gerekli birimlerden bilgi almak ve sorumlu birimler arasında koordinasyonu sağlamaktır. Bunun dışında, planlama sürecinde sürece dâhil tüm paydaşlar arasında işbirliğini yürütmek ve üst yöneticilere süreç hakkında detaylı bilgi vermek komisyon tarafından sağlanmaktadır.

Gümüşhane Üniversitesi Akademik ve İdari Birimler Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Koordinatörlüğü tarafından alınan kararlara göre, stratejik planlama sürecinde alt çalışma kurulları oluşturulmuştur. Oluşturulan bu çalışma kurulları, üniversitenin kurumsal durum analizini (fiziksel yapı, öğrenci sayısı, personel sayısı, bilgi teknolojileri, örgüt yapısı), mali analizi ve SWOT analizini yapmak için ayrı ayrı ekiplere ayrılmıştır. Bunun dışında, üniversite bünyesinde stratejik planlama süreci içerisinde; yapılan faaliyetlere yönelik memnuniyet anketleri hazırlanmıştır. Hazırlanan bu anketlerin kamuoyuna duyurulması ve uygulanması ve sonuçların yapılan değerlendirmeler neticesinde raporlanması için sorumlular belirlenmiştir. Belirlenen bu anket sorumluları, planlama sürecinde aktif bir şekilde rol almakta ve sürece dâhil olmaktadır.

Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planı, Kamu Kurumları Stratejik Plan Hazırlama Rehberi doğrultusunda katılımcı bir yöntemle hazırlanmış ve 11.01.2012 tarih ve 50 Sayılı Senato oturumunda kabul edilmiştir. Üniversite senatosu tarafından kabul edilen bu stratejik planlama metni, değerlendirilmek üzere Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sayıştay Başkanlığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmiştir. Böylece üniversite tarafından hazırlanan stratejik planlama kamuoyuna duyurulmuştur.

4.3. Gümüşhane Üniversitesi'nde Performans Programı

Kamu kurumları kendilerine ayrılan kaynakları belirledikleri performans hedeflerine tahsis ederek, kaynaklarını daha etkin bir şekilde yönetebilmektedir. Bu kapsamda her kamu kurumu hedeflerini açık bir şekilde ortaya koymak, bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını görmek amacıyla performanslarını sürekli izlemek ve değerlendirmek durumundadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında, kaynakların etkili kullanılması, verimlilik, saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak amacıyla Türkiye'de performans esaslı bütçeye geçiş sağlanmıştır. Bu kapsamda performans esaslı bütçenin temel unsurlarını ise stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programı oluşturmaktır. Performans programı genel olarak bütçeler ile stratejik plan arasında önemli bir bağ oluşturmaktadır. Bu anlayışın akademik alanda yapıyor olması, üniversitelerin akademik özelliklerinin ortaya çıkmasına olanak sağlayarak, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına imkân yaratmaktadır. Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi 2013-2017 dönemini kapsayan Stratejik Planı esas alınarak hazırlanan performans programı üzerinde durulacaktır. Özellikle 2017 yılı faaliyetleri, öncelikli hedefleri ve bu hedeflerin kaynak ve ihtiyaçları dikkate alınarak performans programı hazırlanmıştır. 2017 yılı performans programı, Gümüşhane Üniversitesinin akademik birimler ve idari bilimler arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak, üniversitenin akademik yeterliliğinin gelişmesine katkıda bulunması amaçlanmıştır (Gümüşhane Üniversitesi Performans Programı,2017).

4.3.1. Temel Politika ve Öncelikler

Öncelikli olarak Türkiye'nin Yükseköğretim Stratejisi, orta vadede olan programlar ile kalkınma planlarını göz önünde tutularak üniversitelerin temel politika ve önceliklerini belirlemektir. Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi, bölgenin yükseköğretim ve bilim merkezlerinden birisi olmayı amaçlayarak strateji ve hedeflerini bu doğrultuda hazırlamıştır.

Gümüşhane Üniversitesinin belirlediği stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda, temel politika ve öncelikleri aşağıdaki gibidir:

- Evrensel standartlar dikkate alınarak eğitim ve öğretimde kalitenin gözetilmesi
- Üniversitede yıllara göre değişen yükseköğretim programı ve öğrenci sayısına bağlı olarak öğretim üyesi ihtiyacını karşılaması,
- Akademik çalışmalarını teşvik edecek ve bilimsel özgürlüğü sağlayacak gerekli ortamı oluşturulması,
- Gerek başarılı öğrenci gerekse personeli teşvik edecek şeffaf bir yönetim anlayışı benimseyerek bu doğrultuda kurum kimliğinin geliştirilmesi,
- Yapılan bilimsel faaliyetlerde süreklilik sağlanarak kalitenin esas alınması,
- Ulusal ve bölgesel kalkınmaya destek olmak amacıyla ürün ve hizmet geliştirmede paydaşların çıkarlarının daha fazla gözetilmesi, işgücü piyasası ile üniversite arasındaki işbirliği artırılması,
- Ar-Ge'ye dayalı üretimi geliştirmek için uygulama ve araştırma merkezi ile merkezi araştırma laboratuvarının geliştirilmesi,
- Bölgede bulunan sanayi kuruluşlarının gelişimine ve Ar-Ge çalışmalarına katkıda bulunulması,
- Bölgenin gelişimine katkıda bulunmak amacıyla esnek, gelişimci ve ileriye dönük bir toplum modelinin oluşturulması,
- Üretilen bilginin teknolojiye dönüşümünün sağlanması, ulusal ve uluslararası platformda proje çalışmalarına katılımın teşvik edilmesi

4.3.2. Performans Hedef ve Göstergeleri

Gümüşhane Üniversitesi performans hedeflerine ilişkin tablolar aşağıda belirtilmiştir. Buna göre ilgili performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını gösteren

performans rakamları ile oransal değerler ve toplam maliyetler tablo 2-6 da yer almaktadır.

Tablo 4.2. Performans Hedef Tablosu, Program-Öğrenci Sayısı (2013-2017)

İdarenin Adı	Gümüşhane Üniversitesi
Amaç	Eğitim-Öğretimi Nicelik ve Nitelik Yönünden Geliştirmek
Hedef	Üniversitedeki bölüm/Program sayısını arttırmak ve açılacak programlara öğrenci almak

Performans hedefi	Üniversitedeki bölüm/program ve öğrenci kapasitesini arttırmak
--------------------------	---

Performans Göstergeleri		Ölçü	2015	2016	2017
		Birimi			
1	Toplam öğrenci sayısı	Sayı	17.178	18.100	21.870
2	Toplam bölüm anabilim dalı ve program sayısı	Sayı	109	119	126

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe dışı	Toplam
1	Yeni açılacak bölüm anabilim dalı ve programa öğrenci almak	403.000.00	0	403.000.00
Genel Toplam		403.000.00	0	403.000.00

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2017 Dönemi Performans Programı, 2017, s. 35.

Tablo 2'deki verilere göre Gümüşhane üniversitesinde ilgili yıllarda eğitim-öğretimde nicelik ve nitelik yönünden kalite amaçlanmış ve üniversitede bölüm / program sayısının arttırılması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2015 yılında 17.178 olan öğrenci sayısı 2017 yılında 21.870' e ulaşmıştır. Yine 2015 yılında 109 olan bölüm/ anabilim dalı sayısı 2017 yılında 126'ya çıkarılmıştır.

Tablo 4.3. Performans Hedef Tablosu, Yabancı Uyruklu Öğretim elamanı Sayısı (2013-2017)

İdarenin Adı	Gümüşhane Üniversitesi
Amaç	Eğitim-Öğretimi Nicelik ve Nitelik Yönünden Geliştirmek
Hedef	Üniversitenin eğitim-öğretim kalitesini yükseltmek

Performans hedefi	Yabancı dil derslerinin sayısını ve kalitesini yükseltmek
--------------------------	--

Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2015	2016	2017
1	Yabancı uyruklu öğretim elemanı sayısı	Sayı	7	8	10

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe dışı	Toplam
1	Yabancı uyruklu öğretim elemanlarının istihdam edilmesi	443.000.00	0	443.000.00
Genel Toplam		443.000.00	0	443.000.00

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2017 Dönemi Performans Programı,2017,s.37.

Tablo-2 deki veriler doğrultusunda Gümüşhane Üniversitesinde eğitim-öğretimde kalitenin artması için diğer bir öncelik ise okutulan yabancı dil derslerinin sayısını yükseltmektir. Bu amaçla üniversitede yabancı uyruklu öğretim elemanı istihdamını arttırmak hedeflemiştir. 2015 yılında 7 olan yabancı uyruklu öğretim elemanı 2017 yılında 10'a çıkarılmıştır (Tablo 3). Gümüşhane üniversitesinin gelişmekte olan bir üniversite olduğu, ulusal ve uluslararası alanda bilimsel çalışmaları desteklediği göz önünde tutulduğunda belirtilen sayıların ilerleyen yıllarda artırılması, üniversitenin temel performans hedefleri arasında yer almaktadır. Bu kapsamda ilgili performans hedefine ayrılan kaynağın bunun somut göstergesi olduğu söylenebilir.

Tablo 4.4. Performans Hedef Tablosu, Bilimsel Araştırma Proje Sayısı (2013-2017)

İdarenin Adı	Gümüşhane Üniversitesi
Amaç	Eğitim-Öğretimi Nicelik ve Nitelik Yönünden Geliştirmek
Hedef	Üniversitenin araştırma ve yayın sayısını arttırmak

Performans hedefi	Bilimsel etkinliklerin sayısını arttırmak
--------------------------	--

Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2015	2016	2017
1	Bilimsel araştırma proje sayısı	Sayı	33	57	80

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe dışı	Toplam
1	Bilimsel araştırma projelerinin sayısını arttırmak	456.000.00	0	456.000.00
Genel Toplam		456.000.00	0	456.000.00

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2017 Dönemi Performans Programı, 2017, s. 36.

10 Nisan 2002 tarihli ve 24722 sayılı resmi gazetede yayımlanan Yükseköğretim Kurumları Bilimsel Araştırma Projeleri Hakkındaki Yönetmeliğin 5.Maddesi gereğince Gümüşhane üniversitesinde bilimsel araştırma ve destek projeleri Bilimsel Araştırma Koordinatörlüğü tarafından takip edilmektedir. Üniversite genelinde projelerin fakülte ve bölümlere dağılımları ile projeleri yürütenlerin unvanlara göre dağılımları sağlanmakta ve devam eden ve biten projeler ilgili koordinatörlük tarafından kamuoyuna duyurulmaktadır. Bu kapsamda 2015 yılında 33 olan bilimsel araştırma sayısı 2017 yılında 80'e ulaşmıştır (Tablo 4).

Tablo 4.5. Performans Hedef Tablosu, İnsan Kaynakları Etkinliği (2013-2017)

İdarenin Adı	Gümüşhane Üniversitesi
Amaç	Kurumsallaşmayı ve kurumsal memnuniyeti sağlamak amacıyla hızlı, etkili ve kaliteli hizmet sunmak
Hedef	Kurumsal insan kaynaklarımızın sayısını ve niteliğini arttırmak

Performans hedefi	İnsan kaynaklarımızın etkinliğini arttırmak
-------------------	---

Performans		Ölçü Birimi	2015	2016	2017
1	Toplam öğretim elemanı sayısı	Sayı	607	606	640
2	Toplam idari personel sayısı	Sayı	297	287	310
3	Kurum tarafından hazırlanan hizmet içi eğitim programlarına katılan personel sayısı	Sayı	825	155	250

Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe dışı	Toplam
1	Yeni akademik personel istihdam edilmesi	48.136.000,00	0	48.136.000,00
2	Yeni idari personel istihdam edilmesi	9.671.000,00	0	9.671.000,00
3	Personelin hizmet içi eğitim ihtiyacının saptanması ve eğitimin sürekliliğinin sağlanması	867.000,00	0	867.000,00
Genel Toplam		58.674.000,00	0	58.674.000,00

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2017 Dönemi Performans Program, 2017, s.42.

Kaliteli ve zamanında bir hizmet sunmak, kurumsallaşmayı arttırmak ve büyümeyi sağlamak amacıyla Gümüşhane Üniversitesi insan kaynakları yönünden gelişmeyi hedef edinmiştir.

Tablo 4.6. Performans Hedef Tablosu-Sosyal Hizmet Destek Sayısı (2013-2017)

İdarenin Adı	Gümüşhane Üniversitesi
Amaç	Kurumsallaşmayı ve kurumsal memnuniyeti sağlamak amacıyla hızlı, etkili ve kaliteli hizmet sunmak
Hedef	Öğrencilerimize ve personelimize yönelik kurumsal hizmetlerin sayısını arttırmak ve hizmet kalitesini yükseltmek

Performans hedefi	Sosyal destek hizmetlerinin sayısını arttırmak
--------------------------	---

Performans Göstergeleri		Ölçü Birimi	2015	2016	2017
1	Yurt hizmetlerinden yararlanan öğrenci sayısı	Sayı	294	311	236
2	Yemekhane hizmetlerinden yararlanan öğrenci sayısı	Sayı	1677	1318	1701
3	Lojman hizmetlerinden yararlanan personel sayısı	Sayı	202	201	216

Faaliyetler	Kaynak İhtiyacı		
	Bütçe	Bütçe dışı	Toplam
Öğrencilerin beslenme ve barınma imkânlarından yararlandırılması	2.442.000,00	0	2.442.000,00
Personelin beslenme ve barınma imkânlarından yararlandırılması	663.000,00	0	663.000,00
Üniversitemizin sosyal tesislerinin işletilmesi, işlettilmesi veya kiralanması faaliyeti	699.000,00	0	699.000,00
Genel Toplam	3.804.000,00	0	3.804.000,00

Kaynak: Gümüşhane Üniversitesi 2017 Dönemi Performans Programı, 2017, s.48.

Gümüşhane Üniversitesi'nin gelişiminde doğrudan etkili olan öğrenci sayısının artırılmasının yanı sıra, öğrencinin ve üniversite çalışanlarının ihtiyaçların karşılanması öncelikli hedef haline gelmiştir. Bu bağlamda Gümüşhane Üniversitesi'nde gerek yurt hizmetlerinden gerekse yemekhane hizmetlerinden faydalanan öğrenci sayısının

maksimum düzeyde tutulması amaçlanmıştır. Yine üniversite personelinin ihtiyaçlarının karşılanması çerçevesinde lojman ve sosyal tesis hizmetleri de ön planda tutulmaya çalışılmaktadır. Bölgenin coğrafi koşulları da göz önüne alınarak lojman ihtiyacının artan personel sayısına orantılı olarak arttırılması planlanmaktadır. Bunlara ilişkin değerler tablo 6’da görülmektedir.

4.4. Gümüşhane Üniversitesi’nde Bütçe Süreci

Gümüşhane Üniversitesinde bütçe-yatırım çalışmaları, Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan Merkezi Yönetim Bütçe Hazırlama Rehberi ile Kalkınma Bakanlığı tarafından yayımlanan Yatırım Genelgesi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberindeki belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda yapılmaktadır. Bu doğrultuda bütçe tekliflerinin hazırlanmasında dikkate alınması gereken hususlar, daire başkanı, birim personeli ve sekreter tarafından harcama birimlerine duyurulur. Daha sonra harcama birimlerince bütçe teklifleri hazırlanarak, belirlenen takvim içerisinde görüşme daveti yapılır. Daha sonra her harcama biriminin yetkilisi ile belirlenen takvim kapsamında, yatırım bütçesine yönelik görüşmeler yapılmaktadır.

Görüşmeler neticesinde, belirlenen esaslar ve orta vadeli mali planda üniversite için belirlenen ödenek tavanlarına göre anlaşma sağlanarak kurum bütçe teklifi hazırlanır. Hazırlanan bu teklif, üniversite yönetim kuruluna sunulur. Üniversite Yönetim Kurulunda görüşülen cari ve yatırım bütçe teklifleri Temmuz ayı sonuna kadar üst yazı ile Maliye Bakanlığına, yatırım teklifleri Kalkınma Bakanlığına gönderilmek üzere YÖK’e gönderilir. Daha sonra üniversite yetkililerinin katılımıyla Maliye Bakanlığında cari bütçe, Kalkınma Bakanlığında yatırım bütçe teklifleri üzerinde belirlenen takvime göre Ankara’da görüşmeler yapılır. Revize edilen bütçe tasarısı ve performans programı üniversite tarafından basımı yapılarak çoğaltılır. Basımı gerçekleştirilen Bütçe tasarısı Üniversite Performans Programı ile birlikte TBMM Bütçe Plan Komisyonuna gönderilir.

Gümüşhane Üniversitesi kurum içi bütçe hazırlama sürecinde genel olarak iş akışına bakılacak olursa, ilk olarak rektörlük makamınca tüm birimlere Mali Yıl Bütçe Hazırlık çalışmalarıyla ilgili yazı gönderilmektedir. Birimlere yazı ulaştıktan sonra birimlerce bir önceki mali yılda yapılan harcamalara ait dosya hazırlanır. Daha sonra fakültelerdeki Fakülte Sekreterleri, Yüksek Okul Sekterleri ve diğer idari amirler, bütçeyle ilgili olarak Rektörlük Strateji Geliştirme Daire Başkanlığından görüş alır. Alınan görüş kapsamında Birimlerin hizmet maliyetinin tespitine ilişkin bilgi formları

düzenlenerek Rektörlük Strateji Daire Başkanlığına gönderilir. Bu tespit formlarında belirtilen maliyetlere göre ilgili harcama kalemlerine Rektörlük Strateji Daire Başkanlığı tarafından Mali Yıl içerisinde harcanmak üzere ödenek aktarılmaktadır.

Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesinde birimlerin bütçe hazırlama sürecinde, dikkat edilmesi gereken hususlar ise şu şekilde belirlenmiştir.

- Birimler bütçe tekliflerini, 5018 Sayılı Kanunun öngördüğü ilke ve esaslar doğrultusunda hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı dikkate alarak hazırlayacaklardır.
- Bütçe teklifleri; merkezi yönetim bütçesi ve çok yıllık bütçeleme anlayışı kapsamında ilgili bütçe dönemleri dikkate alınarak hazırlanacaktır.
- Bütçe gider fişlerinde birimler hazine yardımını, öz gelir tavan miktarını geçmeyecek şekilde hazırlayarak göndermeleri gerekmektedir.
- Bütçe görüşmelerine birimleri temsilen, Dekan Yardımcıları / Müdür Yardımcıları ile Fakülte, Yüksekokul ve Meslek Yüksekokul Sekreteri olmak üzere en az iki kişinin, Daire Başkanlıklarında ise Şube Müdürünün katılmalarına dikkat edilecektir.
- Bütçe tekliflerinin hazırlanmasında her bir birimin yürütmekte olduğu hizmetler gözden geçirilerek ihtiyaç duyulmadan, öncelik taşımayan hizmetler için ödenek teklif edilmeyecek, devamına ihtiyaç duyulan hizmetler için önceki yıl verileri de ortaya konularak belirtilen esaslar dâhilinde ödenek teklif edilecektir.

4.5. Gümüşhane Üniversitesi'nde Faaliyet Raporu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereğince kamu idarelerine faaliyet raporu hazırlama mecburiyeti getirilmiştir. Gümüşhane üniversitesinde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin temel taşlarından biri olan idare faaliyet raporu, her yıl aralık ayı gibi üst yöneticiler tarafından hazırlanmaya başlar ve en geç nisan ayı gibi kamuoyuna sunulur. Faaliyet raporunun oluşturulabilmesi için öncelikli olarak bir hazırlık süreci gerekmektedir. Bu hazırlık sürecinden sonra raporun incelenme ve tasnif süreci başlamaktadır. Bu tasnif sürecinden sonra tasarım kısmı yapıp, kontrolden geçtikten sonra plan ve bütçe komisyonuna gitmektedir. Daha sonra kitaplaştırılarak, kamuoyuna ve üst yönetime sunulmaktadır.

10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41'inci maddesine ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğe göre kamu kurumlarında hazırlanacak faaliyet raporlarının temel amacı, stratejik planlara göre yapılmış faaliyetleri bir araya getirip raporlamaktır. Bu kapsamda aktarılan bilginin anlaşılabilirliği, raporlamanın temelini oluşturmaktadır. Faaliyet raporu kamuoyuna açık olacağından; gerek mali saydamlığın sağlanması gerekse mali denetimin sağlıklı olması amacıyla, raporun hazırlanmasında gerekli hassasiyet gösterilmelidir.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa göre, Kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemlerini oluşturmaları kanuni bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu doğrultuda Gümüşhane Üniversitesinde iç kontrol sisteminin kurulması, bu sistemin yürütülmesi ve denetlenmesi, uzmanlaşmış akademik personelin danışmanlığında kontrolünün sağlanması kurum faaliyet raporunda belirtilmiştir. Yine öğrenci ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için, üniversite dışından alınan yardımların genişletilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Bu süreçte kurumun yönetsel aşamalarında katılımı artırılmaya yönelik ilave çalışmaların yapılması gerekliliği üzerinde durulmaktadır.

Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi 2017 faaliyet raporu incelendiğinde, üniversite kalite güvencesi (kaynakların amacına uygun olarak gerçekçi ve adil bir şekilde kullanılması) bakımından güvence sistemini etkin bir şekilde çalıştırmaya devam ettiği görülmektedir. Eğitim-öğretimin amaçları ve kapsamı kamuoyuna açık bir şekilde bildirilmektedir. Eğitimle ilgili tüm bilgilere, üniversitenin kurumsal internet sitesi üzerinden ulaşılabilmektedir. Eğitim kadrosu olarak Gümüşhane üniversitesi genç, dinamik ve yenilikçi bir kadroya ulaşmayı hedeflemektedir. Üniversitenin sınırlı fiziki yapısına rağmen, eğitim-öğretime uygun modern binalar ve dersliklerin inşasına özen gösterilmektedir. Araştırma-Geliştirme faaliyetlerinin, üniversitenin 2016 yılında gerçekleştirdiği projelerin yerel, bölgesel, ulusal ve evrensel açıdan sosyo-kültürel katkı payının yüksek olduğu görülmektedir. Üniversitede araştırmaya yönelik fiziki ve teknik altyapı sürekli olarak geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu doğrultuda araştırmaya yönelik fırsatların herkese eşit olarak sunulduğu görülmektedir. Üniversite içinde Bilimsel Araştırma Projeleri ve Merkezi Araştırma Laboratuvarı ile araştırma faaliyetleri sürdürülebilir hale getirilmiştir (Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporu, 2017).

Gümüşhane Üniversitesinde varlık, gelir-gider ve mevcut sorumlulukların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması, yönetilmesi, usulsüzlüklerin önüne geçilmesi, şeffaf

bir bilgi edinmenin önünün açılması ve hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından birtakım tedbirler alınmıştır. Bu tedbir ve önlemler daha çok ön mali kontrolün daha şeffaf ve güvenilir olması amacıyla uygulamaya konulmuştur. Daire başkanlığı tarafından alınan bu önlemlere kapsamında olursa, ilk olarak Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 58 ve 60'ıncı maddeleri uygulamaya konmuştur. Aynı zamanda Gümüşhane Üniversitesi Senatosu tarafından, "İç Kontrol ve Ön Mali Kontrole İlişkin Usul ve Esaslara" göre hazırlanan "Gümüşhane Üniversitesi Ön Mali Kontrol İşlemleri Yönergesi" yürürlüğe girmiştir. 2017 Gümüşhane Üniversitesi Faaliyet Raporu doğrultusunda yapılan denetim işlemlerinde haberleşme, elektrik ve haberleşme giderlerinin dışındaki giderlerde 100.000.00 TL'yi, yapım ve tadilat giderlerinde ise 3.000.000.00 TL'yi aşması durumunda yapılacak olan sözleşmelerden önce Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca, ön mali kontrol yapılmaktadır. Belirtilen bu miktarların altında kalan tutalar için ise, uygunluk denetimi yapılmaktadır (Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporu,2017).

Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi 2017 faaliyet raporunda Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca ön mali kontrole tabi olan işlemler şu şekilde belirtilmiştir.

- "Yan ödeme cetvelleri"
- "Taahhüt evrakı ve sözleşme tutarları"
- "Kadro dağılım cetvelleri"
- "Ödenek aktarma işlemleri"
- "Geçici işçi pozisyonları"

Gümüşhane Üniversitesi 2017 Faaliyet Raporunda belirtilen stratejik plan ve hedeflere göre, temel politikalar ve amaçlar ise şu şekilde belirtilmiştir (Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporu, 2017).

- Evrensel standartlar dikkate alınarak eğitim-öğretimde kalite gözetilecek,
- Üniversitede artan program ve öğrenci sayısına göre öğretim üyesi ihtiyacı karşılanacak,
- Bilimsel ve akademik özgürlüğü genişletecek uygulamalara yer verilmesi,
- Katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenerek, kurum kültürünün ve kimliğinin geliştirilmesi

- Bölgenin yararına olacak faaliyetlere öncelik verilmesi, şeffaf, esnek projelerin geliştirilmesi ve desteklenmesi,
- Ar-Ge 'ye dayalı üretimi geliştirmek amacıyla uygulama ve araştırma merkezleri ile merkezi araştırma laboratuvarının geliştirilmesi,

Açıklanan bu temel amaç ve hedefler doğrultusunda, Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporunda belirtilen faaliyetler için tahsis edilmiş olan bütçenin, planlanmış amaçlar için en iyi şekilde kullanıldığı, bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için iç kontrol sisteminin yasallık ve düzenliliğe uygun bir şekilde yapıldığı görülmektedir. Diğer taraftan yapılan faaliyetlerin kontrol mevzuatına, mali mevzuata ve diğer mevzuatlara uygun olarak yapıldığı; kamusal kaynakların verimli, etkili ve ekonomik bir biçimde kullanıldığı Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporunda ifade edilmiştir.

4.6. Gümüşhane Üniversitesi Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi

Gümüşhane üniversitesinde, öncelikle kalite güvencesi politikaları ve bu politikaları hayata geçirmek üzere bazı stratejilerin uygulanması, izlenmesi ve sürecin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar stratejik yönetim çerçevesinde yapılmaktadır. Bu çalışmalar üniversite bünyesinde kurulan Stratejik Plan Hazırlama Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Bu kapsamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununa uygun olarak, Gümüşhane Üniversitesinde performans esaslı bütçeye yönelik iç değerlendirme süreçleri, stratejik plan, performans programı, bütçe ve idari faaliyet raporu doğrultusunda belirlenmektedir.

Bu kapsamda performans esaslı bütçenin değerlendirmesine yönelik stratejik plan, faaliyet raporu ve performans programlarının Gümüşhane Üniversitesindeki işleyişini ele almak gerekmektedir.

4.6.1. Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planının Değerlendirilmesi

Gümüşhane Üniversitesi Stratejik Planı, çoğulcu anlayış ve katılımcılık esasları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Bu süreçte farklı görev ve donanımlara sahip bireylerin rektörün de katılımıyla iş birliği ve uyum içinde çalışmalarını yürütmektedirler. Bu kapsamda stratejik plan sürecinde üniversite de plan öncesi yapılan çalışmalar büyük önem arz etmektedir. Çünkü hazırlanacak stratejik planın başarısı, hazırlık aşamasında

yapılacak çalışmalarla doğrudan ilişkili olarak değerlendirilmektedir. Gümüşhane Üniversitesinde, performans esaslı bütçenin önemli bir unsuru olan stratejik planın hazırlık çalışmalarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, eş güdüm ve uyumu sağlama konusunda sekretarya işlerini yerine getirmektedir. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının eş güdümünde hazırlanan stratejik plan üç temel aşamadan meydana gelmektedir.

- Yapılacak olan planın sahiplenilmesi
- Bu planlama sürecinin organizasyonu
- Yapılacak hazırlık programının oluşturulması

4.6.1.1. Planın Sahiplenilmesi

Stratejik planı hazırlamak ve üniversiteyi bu plan doğrultusunda yönetmek, Gümüşhane Üniversitesi yönetiminin temel amacı olarak görülmektedir. Bu amaçla rektörün desteği ve yönlendirmesi, plan hazırlama sürecinin vazgeçilmez bir unsurudur. Stratejik planın tüm üniversite çalışanları tarafından benimsenmesi ve çalışmaların bu bilinçle hareket etmesi, stratejik planın vazgeçilmez unsuru olarak görülmektedir.

4.6.1.2. Planlama Sürecinin Organizasyonu

Stratejik planlama her zaman katılımcı bir anlayışı gerektirmektedir. Bu amaçla Gümüşhane Üniversitesinde rektörden başlayarak her türlü çalışanın katılımının esas alındığı, bir stratejik planın hazırlanması hedeflenmiştir. Bu hedef çerçevesinde, üniversitede stratejik planın hazırlanması sürecine dâhil olması gereken kişi, birim ve ekipler aşağıda belirtilmiştir.

Rektör: Gümüşhane Üniversitesinde, stratejik planlama faaliyetlerinin başladığını rektör Stratejik Plan Genelgesiyle duyurmaktadır. Bu genelgede stratejik planın hazırlanması için şu hususlar bildirilir:

- Stratejik plan kapsamında yapılacak tüm çalışmaların rektör tarafından takibinin yapılacağı,
- Yapılan çalışmaları yönlendirmek için stratejik geliştirme kurulu oluşturulduğu,
- Çalışmaların Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı koordinasyonunda yürütüleceği.

Rektör, stratejik plan hazırlıkları kapsamında, üniversitenin misyon ve vizyon bildirimlerinin oluşturulması ile farklılaşma stratejilerinin hazırlanmasında geri bildirim verir. Stratejik planlama ekibinin doğal başkanı olan rektör, aynı zamanda Strateji Geliştirme Kuruluna başkanlık eder. Stratejik planın onaylanması halinde gerek görürse fakülteler bazında eylem planının hazırlanmasını isteyebilir. Stratejik plana yönelik izleme ve değerlendirme toplantıları yapar. Ayrıca rektör yapılan, çalışmaları her aşamada desteklemekte ve en üst seviyede karar alınması gereken hususları karara bağlamaktadır.

Strateji Geliştirme Kurulu: Strateji Geliştirme Kurulu, rektörün başkanlığında Gümüşhane Üniversitesi yönetim kurulu üyeleri ve genel sekreter ile ihtiyaç halinde rektör tarafından görevlendirilecek diğer kişilerden oluşur. Stratejik plan sürecinde oluşturulan planlama ekibini ve hazırlık programını onaylamak kurulun temel görevidir. Sürecin ana aşamaları ile çıktılarını kontrol etmek, stratejik plan sürecinde oluşturulan harcama birimlerinin sürece aktif katılımını sağlamak kurulun başlıca görevleri arasında yer almaktadır.

Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı: Gümüşhane Üniversitesinde stratejik plan sürecine bakıldığı zaman, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığının süreçteki temel görevi plan hazırlamak değil, plan çalışmalarını koordine etmektir. Bu kapsamda plan çalışmalarında hazırlanacak genelgenin rektörün onayına sunulması, planlama sürecinde resmi yazışmaların yapılması, üniversite içi ve dışı iletişimin sağlanması Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından yerine getirilir. Ayrıca harcama birimleri tarafından oluşturulan eylem planlarının hazırlanması, güncellenmesi ve onaylanması aşamasında gerekli koordinasyonu sağlar.

Harcama Birimleri: Gümüşhane Üniversitesinde harcama birimleri, stratejik planlama sürecinde aktif olarak yer almaktadır. Öncelikli olarak rektör tarafından yayınlanan Stratejik Plan Genelgesinde belirtilen niteliklere sahip çalışanları, stratejik planlama ekibinde görevlendirme hususunda gerekli tedbirleri alır. Harcama birimleri kendi bünyesinde görevlendirdikleri bu personellere, plan sürecine aktif olarak katılabilmeleri için gerekli kolaylıkları sağlar. Yine harcama birimlerinde görevlendirilen personelin, stratejik planlama çalışmaları sürecinde yapılan toplantılara ve çalışmalara da katılımının sağlanması hususunda gerekli tedbirler harcama birimlerinde alınır. Ayrıca

harcama birimleri, rektörün belirlediği raporlama dönemlerinde sorumlu oldukları hedeflerin gerçekleşme sonuçlarını izleme ve değerlendirmesini de yapar.

4.6.1.3. Hazırlık Programının Oluşturulması

Stratejik planın etkili bir şekilde hazırlanması, sürecin iyi bir şekilde planlanmasına bağlıdır. Bu çerçevede Gümüşhane Üniversitesinde, planlama ekibince sürecin gerektirdiği ihtiyaçları ortaya koyan bir hazırlık programı uygulanır. Bu hazırlık programında öncelikle aşağıda belirtilen hususlara yer verilir.

Hazırlık Faaliyetleri: Stratejik planlama süreci aşamaları, bu aşamada hangi faaliyetlerin gerçekleştirileceği ve kimlerin planlamada sorumlu olacağı belirtilir.

Zaman Çizelgesi: yapılacak olan faaliyetlerin başlangıç ve bitiş süreleri belirlenir

Eğitim İhtiyacı: Stratejik planlamada yer alan ekibin ve sürece katkı yapacak diğer kişilerin planlama konusundaki bilgileri değerlendirilir. Yapılan değerlendirmeler sonucunda stratejik planlama konusunda eğitim ihtiyacı tespit edilir. Daha sonra eğitimin süresi, zamanı ve eğitime katılacak personel sayısı belirlenir.

Yapılan bu hazırlık programı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından Strateji Geliştirme Kuruluna sunulur. Bu kurul, hazırlık planını değerlendirerek plana son şeklini verir. Plan Rektör tarafından Gümüşhane Üniversitesindeki birimlere azami katılım ve desteğin sağlanması için gönderilir. Programda yapılacak değişikliklerin ne şekilde olacağı açıkça belirtilir. Son olarak da hazırlık programı Gümüşhane Üniversitesinin internet sayfasında duyurulur.

Bu aşamalardan sonra Gümüşhane Üniversitesinde hazırlanan stratejik planın değerlendirmesi yapılacak olursa, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çerçevesinde Gümüşhane Üniversitesinin, Performans Esaslı Bütçelemesine yönelik bir çalışma gerçekleştirildiği söylenebilir. Bu amaçla stratejik planın hazırlanmasında, Gümüşhane Üniversitesinde gerekli komisyon çalışmalarının yapıldığı, iç ve dış paydaşlar ile önceki yıllara ait değerlendirmelerin olduğu ve gelecek yılları ilgilendiren çalışmalara yönelik tedbirlerin alındığı görülmektedir. Üniversitenin performans hedeflerine yönelik karşılaşılabilecek sorunlar ve bu sorunlara nasıl çözümler üretileceği de, yine stratejik plan kapsamında ele alınmıştır. Üst yönetici takdir ve desteği ile komisyon tarafından performans bütçesi kapsamında oluşturulan raporun, Gümüşhane

Üniversitesini eğitim ve araştırma konularında daha üst bir noktaya taşıyacağı, aynı zamanda kurum kalite düzeyinin artmasına da yardımcı olacağı düşünülmektedir.

4.6.2. Gümüşhane Üniversitesi Performans Programının Değerlendirilmesi

Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi Gümüşhane Üniversitesinde de performans programları, bütçe hazırlık sürecine eklenmiştir. Bu süreçte performans programları, üniversite tarafından stratejik planda belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmada yardımcı olmaktadır.

Bu çerçevede Gümüşhane Üniversitesinde performans programı hazırlama süreci; harcama yetkilileri ve üst yöneticiler tarafından stratejik amaç ve hedeflerin, performans göstergelerinin ve bunlardan sorumlu kişi ve birimlerin belirlenmesi ile başlar. Yetkili kişi ve birimlerce belirlenen bu performans programları, rektör tarafından harcama birimlerine duyurulur. Performans göstergelerinin belirlenmesi ve harcama birimlerine duyurulması ise en geç mayıs ayı sonuna kadar gerçekleşir.

Aşağıda şekil-5 de gösterildiği üzere, Gümüşhane Üniversitesinde Performans Programı Hazırlama Süreci şu şekilde devam etmektedir: harcama birimlerinin her biri sorumlu oldukları faaliyetlerin toplam maliyetini tespit ederler. Yapılan bu tespitler sonucunda, yapılacak faaliyetlerin dışında kalan genel yönetim giderleri Gümüşhane Üniversitesi İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığına bildirilir. Daha sonra rektör tarafından duyurulan performans hedef ve göstergeleri ile maliyet bilgilerine yönelik Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından geri bildirim sağlanarak performans programı hazırlanır.

Şekil 4.3. Gümüşhane Üniversitesi Performans Programı Hazırlama Süreci

Performans Göstergelerinin Belirlenmesi	Rektör-Harcama Birimleri
Öncelikli Hedeflerin Belirlenmesi	
Faaliyetlerin Belirlenmesi	
Faaliyetlerle Doğrudan İlişkilendirilen Maliyetlerin Tespiti	Harcama Birimleri Mali Hizmetler Birimi
Genel Yönetim Giderleri ve Diğer İdarelere Transfer Edilecek Kaynakların tespiti	
Kaynak İhtiyacına Yönelik Geri Bildirim Yapılması	Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
Performans Programının Oluşturulması	

Kaynak: Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009, s. 11.

Hazırlanan bu performans programı kapsamında Gümüşhane Üniversitesi Performans Programı hazırlama süreci değerlendirilecek olursa, yapılacak olan faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynakların göz önünde bulundurulduğu söylenebilir. Gümüşhane Üniversitesinin faaliyetlerini ve performans hedeflerini gösteren performans programı, tüm idareyi ilgilendiren bilgileri içerecek şekilde, rektör gözetiminde 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa dayanarak ilgili birimlerce hazırlanmıştır. Gerek performans hedeflerinin belirlenmesinde gerekse performans programının hazırlanmasında, tüm akademik ve idari birimler süreç içerisinde işbirliği ve koordinasyon imkânlarını geliştirmişlerdir. Gümüşhane Üniversitesinin hem ulusal hem de uluslararası alandaki etkinliğinin geliştirilmesi, performans programlarının en önemli amacını yansıtmaktadır. Bu çerçevede hazırlanan performans programının, stratejik planın sürekliliğine, tutarlılığına ve uygulama sonuçlarına katkı sağladığı görülmektedir.

4.6.3. Gümüşhane Üniversitesi Faaliyet Raporunun Değerlendirilmesi

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında Gümüşhane Üniversitesinde, harcama yetkililerince hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Daha sonra hazırlanan bu faaliyet raporu rektör tarafından birim faaliyetleri de esas alınarak kamuoyuna açıklanır. Faaliyet raporlarının birer örnekleri de Sayıştay ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir.

Gümüşhane Üniversitesinde faaliyet raporunu hazırlama iş akışına ilişkin sürecin şu şekilde işlediği görülmektedir: İlk olarak aralık ayı sonu ocak ayı başı itibarıyla faaliyet

raporu süreci başlamış olur. Rektör harcama birimlerinden birim faaliyet raporlarının hazırlanarak Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilmesini talep eder. Harcama birimleri tarafından 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında hazırlanan birim faaliyet raporu, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına gönderilir. Strateji Daire Başkanlığı birim faaliyet raporlarını göz önünde bulundurarak idari faaliyet raporunu hazırlamaktadır. Hazırlanan bu idari faaliyet raporu rektöre sunulur. Rektör şubat ayı sonuna kadar faaliyet raporunu kamuoyuna duyurur.

Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporu, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtildiği üzere; performans programı ve stratejik plana göre yapılan faaliyetler ile belirlenen performans ölçütleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Performans Esaslı Bütçeleme kapsamında değerlendirilecek olursa faaliyet raporu, stratejik plan, performans programı ve bütçede yer alan faaliyet, proje ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiğini raporlamak amacıyla hazırlanmıştır. Bu kapsamda Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında hesap verme sorumluluğunun da yerine getirilmesini sağlamaktadır. Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kapsamında hazırlanan faaliyet raporunda, üniversitede yapılan eğitim-öğretimin kapsamının kamuoyuna açık bir şekilde bildirildiği görülmektedir. Yine faaliyet raporlarında üniversitenin fiziki yapısının sınırlılıkları ve yapılan binaların inşasına ilişkin bilgiler yer almaktadır. 5018 Sayılı Kanun kapsamında üniversiteye ayrılan bütçeye göre, yapılan faaliyetlerin ve performans hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştiği de faaliyet raporlarında belirtilmektedir. Bu kapsamda gerçekleşen projelerin yerel, bölgesel, ulusal ve evrensel açıdan sosyo-kültürel payı da faaliyet raporunda göz önünde tutulmuştur.

Genel olarak Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporunda, üniversite için ayrılan bütçenin planlanmış amaçlar için en etkin biçimde kullanıldığı, gerçekleştirilecek olan faaliyetler için oluşturulan faaliyet sisteminin yasallık ve düzenliliğe uygun bir şekilde işlediği açık bir şekilde belirtilmiştir. Ayrıca faaliyet raporunda faaliyetlerin, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanuna uygun olarak yürütüldüğü, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanıldığı faaliyet raporunda belirtilmiştir. Performans ölçümü ise Gümüşhane Üniversitesi iç denetim faaliyetleri ve Sayıştay denetimleri ile yapılmıştır. Bu açıdan bakıldığında Gümüşhane Üniversitesi faaliyet raporunun, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kapsamında belirtilen standartlara

uygun olarak hazırlanmıştır. Hazırlama sürecinde üst yöneticilerin ve harcama birimlerinin sürece etkin bir şekilde katıldığı ve faaliyet raporunun performans esaslı bütçelemenin amaçlarına uygun olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak Gümüşhane Üniversitesi Performans Esaslı Bütçeleme sistemi ele alınırsa sistemin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporuyla birlikte bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü performans esaslı bütçeleme, sadece girdi ve harcamaların değil; sonuçların da raporlanmasına dayanan bir bütçeleme sistemidir. Bu çerçevede Gümüşhane Üniversitesinde bütçe anlayışı kaynak kullanımında gerekli bilgiyi sağlamanın yanında, hesap verilebilirliği arttırmak amacıyla performans ölçümünde büyük önem arz etmektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin Gümüşhane Üniversitesinde karar alma süreçlerini büyük ölçüde etkilediği görülmektedir. Üniversite için ayrılan kaynakların nasıl ve ne için kullanılacağı sonuç itibariyle bütçe açısından önem ifade etmektedir. Bu kapsamda üniversitenin yürüttüğü faaliyetler ile ulaşmak istediği amaç ve hedefleri doğrultusunda üretilen mal ve hizmetler, gerek üniversite gerekse bölge halkı üzerindeki etkileri ile kaynak ihtiyacına ait bilgiler, 5018 Sayılı Kanun kapsamında Gümüşhane Üniversitesi Performans Bütçeleme Sisteminde yer almıştır.

Üniversite bütçesi, analitik bütçe hazırlama rehberi çerçevesinde hazırlanmakta ve tahakkuk esaslı devlet muhasebe sistemi kullanılmaktadır. Üniversite, muhasebe işlemleri Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliği'ne göre yürütülmektedir. Bu çerçevede bütçenin uygulama sonuçlarını göstermek üzere Merkezi Yönetim Muhasebe Yönetmeliğinin 539'uncu maddesinde yer alan mali tablolar düzenlenmiştir. Gümüşhane Üniversitesinin mali raporlama sürecine ilişkin hükümler ise 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda yer almaktadır. Üniversitenin bütçe hesapları da Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı tarafından tutulmaktadır (Gümüşhane Üniversitesi 2017 Yılı Sayıştay Düzenlilik Denetim Raporu, 2017). Bütçenin değerlendirilmesi aşamasında, performans göstergelerinden sorumlu harcama birimleri Stratejik Plan ve Performans Programlarında tanımlanır. Performans esaslı bütçeleme kapsamında harcama birimlerinden gelen cevaplara yönelik gerekli geri bildirimler yapılmaktadır. Fakat gelen cevaplar, hesap verilebilirlik ve raporların doğruluğu açısından değiştirilmemektedir. Üniversitede performans esaslı bütçeleme kapsamında birimlere

gerekli eğitimler verilerek, bilgi düzeyinin arttırılması; mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlanması ve sürecin sağlıklı yürütülmesi amaçlanmıştır.

Gümüşhane Üniversitenin performans programı, Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'nde yer alan Performans Programı doğrultusunda hazırlanmıştır. Performans esaslı bütçelemenin temel unsurlarından olan performans programında, üniversitenin fiziki, beşeri kaynakları ile stratejik amaç ve önceliklerine yer verilmektedir. Bu öncelikler doğrultusunda ilgili kanun kapsamında performans esaslı bütçenin gerekliliği olarak, üniversitede yapılan faaliyetler ve bu faaliyetler neticesinde ortaya çıkan performanslar mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından değerlendirilmektedir. Üniversitede performans yönetiminin bir parçası olan performans esaslı bütçeleme, hedefleri ve performans ölçümlerini ortaya koyarak sonuçları raporlamaktadır. Bu sayede ortaya konan hedeflere yönelik yapılan çalışmalar izlenmekte ve analiz edilmektedir. Böylece süreç yeniden başlatılmaktadır. Tüm kamu kurumlarında olduğu gibi Gümüşhane Üniversitesinde de performans değerlendirmesi, performans esaslı bütçelemenin sağlıklı bir şekilde uygulanması açısından önemli görülmektedir. Bu kapsamda üniversitede performans sisteminin oluşturulması performansın ölçülmesini ve sonuçların değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin, Gümüşhane Üniversitesinde dört temel amaç üzerinde kurulduğu söylenebilir. Bunlardan ilki, üniversitenin belli programlar bazında belirlenen amaç ve kaynaklarını değerlendirmektir. Daha sonra programları etkin bir şekilde yürütebilecek birim ve kişileri rektör öncülüğünde belirlemek, ortaya çıkacak performans bilgisi ile rasyonel karar almaya yardımcı olacak hesap verilebilirliği arttırmak ve son olarak da üniversitenin kurumsal gelişimini tamamlayarak devlet kaynaklarını arttırılmasını sağlamaktır. Bu temel dört amaç; üniversitede performans esaslı bütçeleme sisteminin 5018 Sayılı Kanuna uygun bir şekilde işlemesine, performans programlarının değerlendirilmesine, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada, temel sermaye bileşeni kamusal kaynaklar olan kamu kurumlarında ve devlet üniversitelerinde, performans esaslı bütçeleme etkinliği ve önemi ortaya konmaya çalışılmıştır. Çalışmada özellikle, kamu kurumlarında kaynakların 5018 Sayılı Kanunda gösterildiği üzere etkili ve verimli kullanılması hususu üzerinde durulmuştur. Bu kapsamda performans esaslı bütçeleme kamu, kurumlarında şeffaflık ve mali saydamlık açısından uygulanmasının gerekli olduğu belirtilmiştir.

Küreselleşen dünyada, kamusal malların veya kaynakların ne olduğuna yönelik düşüncelerin geliştirilmesi ve vergilendirilmesi kadar, bu kaynakların nasıl ve ne için kullanılacağı da önem arz etmektedir. Dolayısıyla bu kapsamda dünya ülkelerinde, kaynakların kullanılmasına yönelik ne tür bir bütçeleme çalışmasının yapılacağı da üzerinde durulan önemli bir husus olmaktadır. Bu bütçeleme çalışmalarının başında ise performans esaslı bütçeleme sistemi gelmektedir. Dünya üzerinde özellikle birçok gelişmiş ülke, kamusal alanda performans esaslı bütçelemeyi kullanırken bazı özel işletmelerde de bu bütçeleme sisteminin ön plana çıktığı görülmektedir. Ülkemizde ise 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” ile kamu mali yönetiminin yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır. Kamuda hesap verilebilirliği arttırmak, mali saydamlığı sağlamak, yapılan faaliyetleri ve kullanılan kaynakları kamuoyunun bilgisine sunmak kanun kapsamında ele alınan öncelikli konulardır. Bu çerçevede 5018 Sayılı Kanunun getirdiği en önemli yenilik performans esaslı bütçeleme sistemidir.

Türkiye’de 5018 Sayılı Kanun ile performans esaslı bütçelemeye geçilmiş ve Kanunla beraber performans esaslı bütçeleme uygulanması da kamu kurumlarında zorunlu kılınmıştır. Stratejik planlamaya bağlı olarak geliştirilen performans esaslı bütçeleme kamu idarelerinde yönetim süreci ile bütçe arasındaki ilişkiyi de sağlamaktadır. Bu ilişki kapsamında, performans esaslı bütçeleme yoluyla bütçe ile performans hedefleri arasında bağlantı kurulurken; performans programları ve gerçekleşen hedefler arasındaki ilişki de önem kazanmaktadır. Kamu kurumlarında performans esaslı bütçeleme ile ortaya çıkan performans programı ile hedefler arasındaki ilişki, kurumun bir sonraki yılda kaynak dağılımını büyük ölçüde etkileyecektir. Başka

bir ifade ile kamu kurumlarında kaynakların, performans ölçümüne, performans esasına ve kurumun ihtiyaçlarına göre dağıtılmasını sağlayacaktır. Performans esaslı bütçenin kullanımıyla birlikte, verimlilik analizinin yapılması ve kaynak kullanımında etkinlik sağlanması gibi kamu kurumlarının lehine sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum da kamu kaynaklarının, gerek devlet gerekse özel idarelerce maksimum verimlilikle kullanılması sonucunu ortaya çıkarmaktadır.

Özel sektörde olduğu gibi kamu kurumlarının da son dönemde bütçeleme konusunda yeni bir arayış içine girmeleri, geleneksel yönetim sisteminden modern yönetim sistemine doğru gelişimi hızlandırmıştır. Bu gelişimle birlikte geçmiş değerlendirilmeye ve geleceğe yönelik planlar yapmak bütçeleme açısından önemli bir konuma gelmiştir. Bu doğrultuda özellikle kamu kurumları halkın beklentilerine, kaliteye ve mali saydamlığa daha fazla önem vermeye başlamıştır. Bu unsurları barındıran en önemli temel iki öge ise stratejik planlama ve performans değerlendirmesidir. Devlet idarelerinin modern anlamda bütçeleme sistemine geçebilmeleri için, bütçeleme konusunda stratejik davranmaları ve performans ölçütlerini kullanmaları gerekmektedir. Bu açıdan bakıldığında zaman performans esaslı bütçeleme sistemi, bu iki kavramı da içinde barındıran yeni bütçeleme sistemini oluşturmaktadır. Gerek kamu kurumları gerek özel işletmeler, kurumsal bir bütçeleme oluşturmak için performans bütçeleme veya alternatiflere yönelmeye başlamışlardır. Dünya ülkelerinde, mali yönetim açısından şeffaf ve hesap verilebilir bir sistemin uygulanıyor olması bu yönelimi tetikleyen en önemli unsur olduğu söylenebilir. Bu açıdan vergi ödeyenlerin kamusal giderlerinde şeffaflığı, verimliliği ve hesap verilebilirliği artırma amacıyla olan performans esaslı bütçeleme, batı ülkeleriyle ilişkileri artırma noktasında gerekli düzenlemeleri içermektedir.

Performans bilgisinin kaynak tahsisine yönelik karar alma sürecinde, yönlendirme etkisine göre farklı uygulamaları ortaya çıkarmaktadır. Bazı kamu idarelerinde performans bilgisi kaynak tahsisine yönelik olarak değerlendirilmezken; birçok kamu kurumunda ise kaynak tahsisi, performans ölçümlerine göre yapılmaktadır. Bu kapsamda daha çok eğitim ve sağlık gibi somut çıktı üreten sektörlerde performans bilgisiyle çıktı arasında ilişki kurulurken diğer sektörlerde bu ilişkinin orta seviyede kaldığı söylenebilir. Bunun nedenlerinden biri de kaynak tahsisini etkileyen ekonomik, sosyal ve politik birtakım süreçleri kamu idarelerinin nedensellik bağı olarak görmemeleridir.

Ülkemizde performans esaslı bütçelemeye geçiş aşamasında ya da uygulamada karşılaşılan diğer bir husus ise; kurumların stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamalarına rağmen, bütçeyi hazırlanan bu programlara dayandırmamalarıdır. Bunun en önemli nedeni ise, performans esaslı bütçeleme sisteminde performans bilgilerinin ya da performans programlarının bütçeleme sürecine dâhil edilememesidir. Başka bir ifade ile kurumlarda hazırlanan stratejik plan ve performans programlarının, bütçeleme sürecinde etkin bir şekilde uygulanamamasıdır. Bu kapsamda kurumların kaynak tahsisi yaparken, süreç içerisinde kullanılan belgeler ile bütçeleme sürecine dâhil edilen belgelerin aynı olması performans esaslı bütçeleme açısından önem arz etmektedir. Bu açıdan değerlendirildiği zaman ülkemizde bazı kurumlarda performans esaslı bütçeleme sisteminin tam anlamıyla uygulanamayıp orta seviyede kalması, kaynak tahsisi ile performans programları arasındaki farklılıkları ortaya koymaktadır.

Performans bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde işlemesi, sistemin planlama ve uygulama aşamasındaki başarısında bağlıdır. Bu kapsamda tasarım aşaması yani bütçelemeye yönelik hazırlık aşaması stratejik planın hazırlanması, performans programlarının kurum hedeflerine göre oluşturulması ve iş bölümü ve sorumlulukların ilgili kişilerce paylaşılması ile sonuç ve çıktıları kapsamaktadır. Uygulama aşaması ise, hazırlanan kurum bütçesinin performans programlarına yönelik olması, kamuoyuna sunulması, kurum tarafından sahiplenilmesi, Maliye Bakanlığının ve parlamentonun algısına yönelik bilgilere sahip bir içeriği ifade etmektedir. Ülkemizde 5018 sayılı kanunla beraber uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme sisteminin, planlama ve uygulama aşamalarındaki eksikliklerin giderilmesi sonucunda tam anlamıyla işlevsellik kazanacağı söylenebilir. Bu eksikliklerin giderilmesi için özellikle kamu idarelerinin, performans programlarını ve stratejik planlarını hazırlarken sadece kurumsal olarak değil; ülke bazında kaynak kullanımını dikkate almaları gerekmektedir. Bu kapsamda sadece idarelerin değil; parlamento, kamuoyu ve sektörün beklentileri de dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla üst politika belgeleri dediğimiz, kalkınma planı, orta vadeli plan ve programlar performans programları hazırlanırken göz önünde bulundurulmalıdır.

Kamu idareleri bütçeleme sürecinde, performans programı ve stratejik plan hazırlarken kurum içerisindeki yetki ve sorumlulukları açık bir şekilde belirlemelidir. Bütçeleme sürecinde yetki ve sorumluluklar dikkate alınarak programın amacına uygun

bir şekilde paylaştırılması, meydana gelebilecek aksaklıklarda geri bildirimlerin daha net bir şekilde yapılması sürecin sağlıklı bir şekilde işlenmesini sağlanacaktır.

Ülkemizde performans esaslı bütçenin uygulandığı kamu kurumlarında, hedef ve göstergeler programlara uygun olarak belirlenmelidir. Bu doğrultuda yapılacak olan çalışmalar, kaynak tahsisi ile performans göstergeleri arasında ilişki kurulmasını doğrudan etkileyecektir. Bu amaçla kamu kurumlarında yapılan faaliyetlere yönelik denetimlerin şeffaflık ve mali saydamlık çerçevesinde yapılması sağlanmalıdır. Bunun yanında performans esaslı bütçeleme işlerlik kazanması ve 5018 sayılı kanunun amaçları doğrultusunda bütçeleme yapılabilmesi için, kurumlarda şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması amaçlanmalıdır. İdarecilerin özellikle bütçeleme sürecinde, baskıcı bir yönetim anlayışından uzak durmalarını gerekmektedir. Bu amaçla kurumlarda çalışanların görev tanımları, iş bölümleri doğru bir şekilde yapılmalı ve denetimler bu kapsamda gerçekleşmelidir.

Performans esaslı bütçeleme hazırlanma sürecinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarıyla bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda ülkemizde, stratejik planın hazırlanması aşamasında uygulama süreci ve mevzuattan Kalkınma Bakanlığı, performans esaslı bütçeleme hazırlanma aşamasında ise mevzuat ve uygulamadan Maliye Bakanlığı sorumludur. Süreçte ki bu ikili uygulama, gerek kurumlarda olsun gerekse denetim mekanizmalarında olsun görev ve sorumluluk paylaşımında farklılıkların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu amaçla performans esaslı bütçeleme sürecinin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesi ve sağlıklı sonuçların ortaya konulabilmesi açısından bu ikili uygulamanın sona ermesi daha faydalı olacaktır.

Ülkemizde kamu kurumlarında performans denetimi genellikle, çalışan personelin değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır. Bu uygulama neticesinde çalışan personel performans çalışmalarında düşüncelerini sağlıklı ve doğru bir şekilde üst yöneticilere aktarmayabilmektedirler. Bunun en önemli nedeni de, Türk kamu yönetimi anlayışında makam ve hiyerarşinin önemli bir unsur olarak görülmesidir. Neticede performans sonuçlarının şeffaf ve doğru bir şekilde ortaya konulması açısından, yapılan değerlendirmelerin çalışan personel özelinde değil de; daha kurumsal olarak ele alınması bütçeleme açısından daha sağlıklı olacaktır. Bunun yanında kurumlarda, gerek hedeflerin belirlenmesinde, gerek sürecin yürütülmesinde, gerekse sonuçların değerlendirilmesinde belirli standartların olması gerekmektedir.

Çalışma sonuçları genel olarak değerlendirildiğinde, 5018 sayılı kanunla beraber tüm kamu kurumlarında uygulanması zorunlu hale gelen performans esaslı bütçelemenin, kamu kurumlarında özellikle devlet üniversitelerinde performans hedeflerinin sonuçları tam olarak karşılayamadığı söylenebilir. Gümüşhane Üniversitesi' özelinde performans programlarının ve stratejik planların belirtilen standartlarda yapılmasına rağmen, performansın ölçülmesi veya belli kriterler çerçevesinde performans değerlendirmesi yapılmasının oldukça güç olması, sistemin tam manasıyla uygulanmasına engel teşkil etmektedir. Bunun yanında performans esaslı bütçeleme beraberinde nicel kavramların ölçülmesini de gerektirmektedir. Fakat nicel performansların ölçülmesi daha çok görecelik gerektirdiğinden ölçülmesi oldukça zor bir unsurdur. Bu durum tüm kamu kurumlarında olduğu gibi Gümüşhane Üniversitesi'nde de performans sonuçları açısından eksik verilerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Öte yandan üniversiteler ve kamu kurumları açısından performans esaslı bütçeleme, kamu kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması, israfın önlenmesi ve hesap verilebilirliğin artması açısından önem taşımaktadır.

Çalışmada Gümüşhane Üniversitesi'nde performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda yüz yüze mülakat yoluyla görüşmeler yapılmış ve çalışmanın yöntemi belirlenmiştir. Yapılan çalışmalar neticesinde Gümüşhane Üniversitesi'nde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu incelenerek değerlendirmeler yapılmıştır. Sonuç olarak Gümüşhane Üniversitesi'nde performans esaslı bütçeleme sisteminin doğru bir şekilde uygulandığı, iç denetim ve Sayıştay raporlarında mali saydamlık ve hesap verilebilirlik açısından bir sorun yaşanmadığı ortaya konulmuştur. Yine yapılacak faaliyetler için ayrılan bütçenin belirlenen hedefler doğrultusunda kullanıldığı görülmüştür.

KAYNAKÇA

- ACAR İbrahim Atilla ve ŞAHİN E. Ayşe; (2009), “Plan-Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim”, **Maliye Dergisi**, 156, ss. 83-103.
- AKÇAY Mehmet; (2013), *Belediyeler ve İyi Yönetişim*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- AKDOĞAN Abdurrahman; (2009), **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitapevi, On Üçüncü Baskı, Ankara.
- AKSARAYLI Mehmet vd.; (2007), “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 12 (3), ss.313-326.
- AKTAN Ç. Can; (2006), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara.
- ALTUĞ Fiğen; (2004), **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitapevi, İkinci Baskı, Bursa.
- APAN Ahmet; (2008), “Yeni Kamu İşletimi ve Performans Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, 460, ss. 57-86.
- AVCI Mehmet; (2011), *Kamu idarelerinde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Algılanması: Zonguldak İli Örneği*, Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak.
- BADEM A. Cemkut vd.; (2013), “Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 26, ss. 77-104.

- BAKKAL Hakan ve KASIMOĞLU Alper; (2015), “Bütçe Sürecinde Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Önemi”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 52 (599), ss. 37-52.
- BAL Tolga; (2015), “Performans Esaslı Bütçeleme (Peb) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, 96, ss. 25-54.
- BEYNAM Hasan; (2013), Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- BORAN Aysu; (2013), Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları (Ankara Üniversitesi Örneği), **Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı**, Ankara.
- BUDAK Gülay; (2000), “Öğrenen Örgütlerde Stratejik Planlama ve Stratejik Öğrenme”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 15 (1), ss. 1-11.
- CANDAN Ekrem; (2007), **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- ÇELEBİ A. Kemal ve KOVANCILAR, Birol; (2012), “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Yönetim ve Ekonomi**, 19 (1), ss. 1-18.
- ÇETİN Sefa; (2005), “Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, 449, ss. 93-100.
- ÇİLDİR Melih; (2010), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- ÇOŞKUN Gülay; (2000), **Devlet Bütçesi ve Türk Bütçe Sistemi**, Turhan Kitapevi, Altıncı Baskı; Ankara.

- DEMİREL Demokaan; (2015), “Performans Esaslı Bütçe: Abd, İngiltere Ve Türkiye Örnekleri”, **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8 (1), ss. 153-176.
- DEMİRTAŞ Selma; (2011), Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir.
- DOĞAN K. Caner; (2009), Yönetimsel Denetim Süreci Ve Stratejik Planlama İlişkisi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Bolu.
- EDİZDOĞAN Nihat; (2008), **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, Dördüncü Baskı, Bursa.
- EFE Şeref; (2012), “Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması Ve Sorunlar”, **Sayıştay Dergisi**, 87, ss. 121-142.
- EGELİ Haluk vd.; (2007), “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 22 (1), ss. 27-47.
- ERBAŞI Ali; (2009), Kamuda Performans Esaslı Bütçelemenin Tasarımına İlişkin Modelsel Bir Yaklaşım”, **Maliye Dergisi**, 156, ss. 249-264.
- ERKAN Volkan; (2007), Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamanın Başarısını Etkileyen Faktörler, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- ERÜZ Ertan; (2005), “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, Türkiye **Maliye Sempozyumu**, ss. 61-73.
- GÖK Musa; (2015), “Türkiye’de Kamu İç Denetim Sistemi: Yapı Ve Performans Açısından Bir Değerlendirme”, **Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi**, 13 (3), ss. 482-502.

GÜÇLÜ Nezahat; (2003), “Stratejik Yönetim”, **Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi**, 23 (2), ss. 61-85.

GÜL S. Kenan ve KIRILMAZ Muhammet; (2013) **Kamu Kurumlarında Stratejik Yönetim**, Adalet Yayınevi, Birinci Baskı, Ankara.

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ; (2017), “**Gümüşhane Üniversitesi 2013-2017 Yılı Stratejik Planı**”

http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/stratejik_plan_mwot_aeh.pdf, Erişim Tarihi: 14.05.2017.

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ; (2017), “**Gümüşhane Üniversitesi 2017 Yılı Performans Programı**”,

http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/2017-yili-performans-programi-nihai_T59Tlr0.pdf, Erişim Tarihi: 14.05.2017.

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ; (2017), “**Gümüşhane Üniversitesi 2017 Yılı Faaliyet Raporu**”.

<http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/2017-idare-faaliyet-raporu-yayim-mays.pdf>, Erişim Tarihi: 14.05.2017.

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ; (2017), “**Gümüşhane Üniversitesi 2017 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**”,

https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2017/%C3%96zel_B%C3%BCt%C3%A7eli_%C4%B0dareler-A/G%C3%9CM%C3%9C%C5%9EHANE%20%C3%9CN%C4%B0VERS%C4%B0TES%C4%B0.pdf, Erişim Tarihi: 14.05.2017

GÜMÜŞHANE ÜNİVERSİTESİ; (2018), “**Gümüşhane Üniversitesi 2018 Yılı Kurum İç Değerlendirme Raporu**”,

<http://strateji.gumushane.edu.tr/media/uploads/strateji/files/ic-degerlendirmne-raporu-24042019.pdf>, Erişim Tarihi: 14.05.2017.

GÜNBEĞİ Fehime; (2010), Performans Bütçe; Ab Ülke Örnekleri ve Türkiye, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Urfa.

- HASTÜRK Mesut; (2006), “**Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**”, http://yazilim.elementbilgisayar.net/elementbilgisayar/evrak/stratejik_planlama_ve_performans_esasli_butceleme.pdf. Erişim Tarihi: 20.01.2019.
- KALKINMA BAKANLIĞI; (2018), “**Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi**”, http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/wtnii+Universiteler_Icin_Stratejik_Planlama_Rehberi.pdf, Erişim Tarihi: 18.01.2019.
- KARACAN Erhan; (2010), Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Ankara.
- KARAKAYA Abdullah; (2004), “Stratejik Yönetim Sisteminin Kriz Yönetimine Katkısı Üzerine Bir Araştırma”, **Planlama Dergisi**, 7 (2), ss. 225-233.
- KARASOY Alpay; (2014), “Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış”, **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, 10 (22), ss. 257-274.
- KESİK Ahmet; (2005), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi” **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 96, ss. 94-114.
- KILIÇ Mustafa ve ERKAN Volkan; (2008), “Stratejik Planlama Ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir Mi?”, **Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi Dergisi**, 2, ss. 77-93.
- KOLÇAK Menşure; (2006), "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri (5436 Sayılı Kanun Değişiklikleriyle)," **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 7 (1), 367-384.
- KÖSE Ömer; (2007), **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**, Sayıştay 145.Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- KURNAZ A. Cemil (2010), Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçevede Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınlanmamış Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.

MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ;
(2014),“**Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**”

<https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/Performans-Esasli%20B1-B%20C3%BCt%20C3%A7eleme-Rehberi-Aral%20B1k-2004.pdf>, Erişim Tarihi:
11.04.2019.

MALİYE BAKANLIĞI BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ;
(2009), “ **Performans Programı Hazırlama Rehberi**”

<http://www.hssgm.gov.tr/content/documents/belgeler/Performans%20Program%20C4%B1%20Haz%20C4%B1rlama%20Rehberi%20Tasla%20C4%9F%20C4%B1.pdf>,
Erişim Tarihi: 14.05.2017.

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

ORAL Esin; (2005), “Bazı Oecd Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme”, **Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara.

OZAN Boydak Mukadder vd., 2005, **Eğitim Kurumlarında SWOT Analizi**, Türkiye Eğitim Bilimler Dergisi, 2(1), ss. 1-28.

ÖZEL Kamile; (2007), **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara.

ÖZEN Ahmet; (2008a), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.

- (2008b), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.

SAYAR Nihad; (1970), **Kamu Maliyesi Kamu Gider Ve Gelirler Prensipleri-Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, Sermet Matbaası, Birinci Baskı, İstanbul.

- SAYĞILI D. Demir; (2014), **Stratejik Planlama Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Arttırılması**, Kalkınma Bakanlığı Yayınları, Ankara.
- SİVEREKLİ-DEMİRCAN Esra; (2006), “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Yönetim ve Ekonomi**, 13 (2), ss. 47-61.
- SUSAM Nazan ve YILMAZ B. Elif; (2007), “Türkiye’de Bütçe Sisteminin Yeniden Yapılanması Çerçevesinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçiş: 2000-2008 Yılları Değerlendirilmesi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 9 (2), ss. 215-242.
- ŞAHİN-İPEK E. Ayşe; (2013), **Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- ŞENTÜRK Hulusi; (2005), **Belediyelerde Stratejik Planlama**, Birinci Baskı, **İlke Yayıncılık**, İstanbul.
- ŞİMŞEK Şerif ve AYDOĞAN Enver; (2000), “Kriz Ortamlarında Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Stratejisi”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 14 (1), ss. 115-127.
- TOPRAK Duriye; (2008), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13 (2), ss. 313-333.
- TÜĞEN Kamil vd.; (2007), “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi**, 44 (509), ss. 35-46.
- TÜĞEN Kamil ve ÖZEN Ahmet; (2004), “Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 6 (3), ss. 113-136.

TÜRKİYE CUMHURİYETİ KALKINMA BAKANLIĞI; (2018), “**Üniversiteler İçin Stratejik Plan Hazırlama Rehberi**”

ULUDÜZ Batuhan; (2008), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

ÜNAL Mesut; (2007), Performans esaslı bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve sahiller Sağlık genel Müdürlüğü Örneği, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

YARDIMCIOĞLU Fatih; (2006), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya.

YAZICI Kuddusi; (2015), “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sisteminde Yaşanan Veya Yaşanabilecek Sorunlara Çözüm Önerileri”, **Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 15 (30), ss. 163-200.

YILMAZ H. Hakan ve BİÇER Mustafa; (2010), “Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, 155, ss. 201-225.

YILMAZ Sibel; (2007), **Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

YÜKSEL Aslı; (2014), Türkiye’de Devlet Üniversitelerinde Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Vakıf Üniversitelerine Uygulanabilirliği ve Veri Zarflama Analizi İle Fakültelerin Etkinliklerinin Ölçülmesi, Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Gürsel KARAKUŞ
Doğum Yeri ve Tarihi : Hanak/ARDAHAN/22.10.1990

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Cumhuriyet Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi : Gümüşhane Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,
İktisat ABD.

İş Deneyimleri

Çalıştığı Kurum : Gümüşhane Üniversitesi, Milli Eğitim Bakanlığı

İletişim

Telefon : 0536 563 01 32
e-posta Adresi : karakusgs@hotmail.com

Tarih : 27.05.2019