

Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği¹

Semih BİLGE*
Selma DEMİRTAŞ**

Özet

Dünyada kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de 10/12/2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Bu Kanun kapsamında kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.

Bu çalışmasının temel amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır. Bu amaçla Eskişehir ili kapsamında bir anket çalışması düzenlenmiştir. Araştırma sonucunda; sistemle ilgili olarak uygulamada çeşitli sorunların yaşandığı ortaya çıkmıştır. PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için üst yönetici desteğinin sağlanması, nitelikli personel ihtiyacının karşılanması, sistemle ilgili teknolojik alt yapının oluşturulması, kurum içi eğitimler ile çalışanların sistemi yeterince tanıma ve anlamalarının sağlanması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Avrupa Birliği Bütçesi, Bütçe Revizyonu

¹ Bu çalışma Doç.Dr. Semih Bilge danışmanlığında, Selma Demirtaş tarafından hazırlanan “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği” isimli yayınlanmamış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

* Doç.Dr., Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, sbilge@ogu.edu.tr

** Öğretim Görevlisi, Uşak Üniversitesi, Uşak MYO, selma-1903@hotmail.com

Turkish Public Institutions Perceiving of the Performance Based Budgeting Implementation and Determination of the Issue Areas: The Example of Eskişehir Province

Abstract

In line with the worldwide developments in public financial management, Law on Public Financial Management and Control numbered 5018 is adopted in Turkey on the date of December 10, 2003. The scope of this law enabled migration to performance based budgeting with an objective of accountability in public financial management, fiscal transparency, and financial discipline.

The primary objective of the present study is to reveal how the performance based budgeting system is perceived by the actors included in the process, the attitudes and behaviors of the actors included in the process with respect to the subject, and what kinds of issues are encountered in the implementation. For this purpose, a survey study is conducted in Eskişehir province. The study revealed that there are certain issues encountered in the implementation of the system. In order to successfully implement the PBB system; senior director support shall be ensured, qualified personnel requirement shall be met, the technological infrastructure for the system shall be established, and adequate employee recognition and understanding of the system shall be ensured with in-house trainings.

Key Words: *Performance Based Budgeting, Strategic Planning, Performance Program, Performance Measurement, Performance Auditing*

JEL Classification Codes: *H6, H61*

Giriş

Tüm dünyada, özellikle 1990'lı yılların başından itibaren kamu kaynaklarının etkin kullanımına yönelik arayışlar sonuç odaklı yönetim anlayışının gelişmesine yol açmış ve kamu kurumlarında performans esaslı yaklaşım önem kazanmaya başlamıştır. Ülkemizde de bu arayışlara paralel olarak çeşitli düzenlemeler gerçekleştirilmiş, bunun en somut örneği ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkartılması olmuştur. Söz konusu Kanun ile kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin hedeflenerek kamu kaynaklarında etkili, ekonomik ve verimli kullanımın sağlanmasına yönelik çeşitli düzenlemeler getirilmiştir.

Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanan Performans Esaslı Bütçeleme (PEB), 10/12/2003 tarihinde kabul edilen ve 01/01/2006 tarihinden itibaren tüm yönleriyle uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yasal bir zemine oturtulmuştur.

Bu çalışmanın temel amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını Eskişehir ili örneğinden yola çıkarak ortaya koymaktır. Bu çalışmanın

literatürde yer alan benzer çalışmalardan ayrılan özelliği, performans esaslı bütçeleme konusunda çalışanların algı düzeyini ve bu konudaki farkındalığını ortaya koymasındır. PEB ile yapılan çalışmaların birçoğu, başarılı bir şekilde sistemin uygulanıp uygulanmadığını ölçmeye veya sorun alanlarını ortaya koymaya yöneliktir. Bu çalışmada diğerlerinden farklı olarak sistemin uygulayıcısı, konuyla doğrudan ilgili çalışan kişilerin algılarından yola çıkılarak sorun alanları ile kısıtlar tespit edilmeye çalışılmış ve konuya yönelik çeşitli öneriler getirilmiştir.

1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Gelişimi, Tanımı ve Önemi

Performans esaslı bütçe sisteminin ortaya çıkışıyla ilgili olarak literatürde yer alan çalışmalara bakıldığında sistemin ilk uygulamalarının Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıktığı ve buradaki gelişmeler neticesinde dünyadaki diğer ülkelerce de kabul gördüğü görülmektedir.

1.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Gelişimi

Performans esaslı bütçeleme sisteminin temeli, modern bütçe tekniklerinin ilk oluşturulduğu dönemlere kadar uzanmaktadır. Klasik bütçenin girdiye odaklı olması, sistemde sonuçlara yer verilmemesi ve ortaya çıkan diğer aksaklıklar, modern bütçe tekniklerinin gelişimine zemin hazırlamıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, modern bütçe sistemi olarak adlandırılan “Sıfır Tabanlı Bütçeleme, Performans Bütçe, Program Bütçe ve Planlama Programlama Bütçeleme” sistemlerinin geliştirilmesiyle ortaya çıkmış bir sistemdir. Kısacası PEB için diğer modern bütçe sistemlerinin bileşimi denilebilir ve sistemin özünü performans kavramı oluşturmaktadır.

Bütçe alanındaki tüm gelişmeleri yakından takip eden ABD'deki GAO (General Accounting Office-ABD Sayıştayı) kaynaklarında, Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme sistemi birer performans bütçeleme girişi olarak gösterilmektedir (GAO, 1997:4). Performans bütçe ilk olarak 1912 yılında ABD'de Başkan Taft tarafından kurulan Ekonomi ve Etkinlik Komisyonunun (Commission on Economy and Efficiency) kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerinin fonksiyonel sınıflandırılması ile ilgili çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmıştır. 1913-1915 yıllarında New York şehri Richmond Borough'da ilk uygulaması yapılan performans bütçe, maliyet hesaplarının yapılmasının güçlüğü, istatistiki bilgi yetersizliği, ayrıntıya kaçılması ve bu kavram ve tekniklerin yeniliği nedenleriyle terk edilmiştir. Performans bütçenin kökü, endüstride gelişmiştir. DuPont, bu tür bir bütçe sistemini General Motor ise yatırım yaptığı sıralarda ortaya atmıştır. Savaş sonrası karşılaşılan pek çok güçlükler çare bulmak üzere ABD'de performans bütçeleme yeniden ele alınmış ve Deniz Kuvvetlerinin 1948 yılı Bütçesi bu esasa göre hazırlanmıştır (Coşkun, 1997:118). Performans Bütçe, II. Dünya Savaşı'ndan sonra yeniden uygulama alanı bulmuştur. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1949 yılında Hoover Komisyonu Raporu ile uygulama alanında hesap verebilirlik ve gerçek bir idari reformun takibine odaklanılmıştır (Yılmaz, 2007a:35).

ABD'de 1950'lerde bütçe sisteminin değiştirilmesi ve performans bütçenin kabulü bir reform olarak nitelendirilmiş; performans bütçenin öğeleri ise devlet işlemlerinin program ve faaliyet olarak sınıflandırılması, performans ölçülerinin tanımlanması ve performansın rapor edilmesi olarak belirlenmiştir (Arın, 1999:20). İkinci Hoover Komisyonu da (1953–1955), bütçe reformu üzerinde önemle durmuş

ve performans bütçenin çalışma ve uygulama alanının genişletilmesi gereğini vurgulamıştır. Ancak bu komisyon, performans bütçe veya program bütçe terimlerini eş anlamda kullanmıştır (Diamond, 2003:3).

Performans bütçede verimlilik ölçümlerinin yapılmasında karşılaşılan güçlükler nedeniyle verimlilik göstergesi olarak faaliyetlerin maliyeti esas alınmıştır. Fayda-maliyet analizi, fayda-etkinlik analizi gibi yeni teknikler geliştirilmiştir. Sistemin adı da bu doğrultuda daha kapsayıcı olarak PPBS şeklinde değiştirilmiştir. PPBS, eksiksiz bir bütçe sistemi olarak 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığınca, 1965 yılında ise tüm kurumlarda uygulanmıştır. Bundan sonra ise diğer ülkelere yayılmıştır (Diamond, 2003:6). 1993 yılında ise ABD’de Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (Government Performance and Result Act-GPRA) yürürlüğe girmiştir. GPRA’nın yürürlüğe girmesiyle tüm kamu birimlerinin beş yıllık stratejik plan geliştirmeleri, ölçülebilir amaçları olan yıllık performans planları geliştirmeleri ve gerçekleşen sonuçları gösteren yıllık performans raporları hazırlamaları zorunlu kılınmıştır (Kirmanoğlu ve Çak, 2000:321).

ABD kamu mali yönetiminde performans yönetimi ve performans denetimi ağırlıklı bu yeni yaklaşım kısa sürede başta Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperation and Development-OECD) ülkeleri olmak üzere pek çok ülkeye yayılmıştır (OECD, 2004:4). 1980’li yıllardan itibaren dünyada yaşanan gelişmeler neticesinde bütçe sistemlerindeki değişime; Avustralya, Kanada, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç ve Britanya’da uyum göstererek performans esaslı bütçe sistemini uygulamaya başlamışlardır (Demircan, 2006: 52).

1.2. Performans Esaslı Bütçelemenin Tanımı ve Önemi

Piyasa odaklı bir yönetim anlayışı olarak nitelendirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımı beraberinde kamuda toplam kalite, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi bir dizi yeni kavramı gündeme getirmiştir. Bu yeni kavramların uygulanabilmesi de bütçe anlayışında değişimi zorunlu kılmıştır. Bu noktada kamu kaynak kullanımında performansı temel alan bir bütçe sistemi başta Anglosakson ülkelerinde olmak üzere birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır (Aksaraylı vd. 2007:314). Ülkemizde de 2006 yılından beri uygulanmakta olan performans esaslı bütçeleme sistemiyle ilgili literatürde yer alan bazı tanımlamalara aşağıda yer verilmiştir:

Performans esaslı bütçeleme; önceden belirlenen hizmet hedeflerine göre kaynakları performans düzeylerine tahsis eden bir yönetim aracıdır (Rodriquez ve Bijotat, 2003:133).

Performans esaslı bütçeleme sistemi; performans bilgisinin sistemli bir şekilde kullanımı ile kamu sektörü fonları arasında ilişki kurarak, kamu harcamalarında etkinliği ve etkililiği sağlamayı amaçlar (Robinson ve Last, 2009:2).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin özünü; faaliyetlerin belirlenmiş hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların bu hedef ve göstergelere dayalı olarak değerlendirilmesi oluşturur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011:208).

5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir (Performans Programı Hazırlama Rehberi, 2009:5).

Yukarıdaki tanımlamalar incelendiğinde performans esaslı bütçeleme için kamu kaynaklarında verimliliği, etkinliği ve tutumluluğu (VET) sağlamak amacıyla kaynakların belirlenen amaçlar kapsamında tahsis edilmesini ve kurumlara ayrılacak ödeneklerin kurumların performansı ile ilişkilendirilmesini öngören, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşılp ulaşılmadığını ortaya koyan, faaliyet raporlarıyla sonuçları raporlayan, girdilerden ziyade sonuçlara odaklı bir sistem olduğunu söyleyebiliriz.

2. PEB Uygulamalarıyla İlgili Literatürde Yer Alan Önemli Çalışmalar

Konunun güncelliği ve kamu yönetimi açısından önemi gereği literatürde PEB uygulamalarıyla ilgili çeşitli çalışmaların yapıldığı görülmektedir. PEB alanında yapılmış makale, bildiri, tez, kitap türündeki akademik çalışmalar PEB sisteminin teorik alt yapısını oluşturan başlıca kaynaklardır. PEB sistemi ilgili bu tür kaynakların temelini Kıta Avrupası ülkelerinde yapılan çalışmalar oluşturmaktadır. Çalışmamız, PEB sisteminin Türkiye’deki uygulamasını kapsadığından; bu kısımda daha çok Türk yazınında yer alan önemli çalışmalara değinilecektir. Daha sonra dünyada PEB uygulamalarıyla ilgili yapılmış önemli çalışmalara kısaca yer verilecektir.

2.1. Türkiye’de PEB Uygulamaları Hakkında Yapılan Başlıca Çalışmalar

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık hedeflenerek kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla Türkiye’de “Performans Esaslı Bütçe Sistemi”ne geçilmiştir. Türk literatüründe yer alan PEB uygulamalarıyla ilgili çalışmaların büyük bir kısmı 2006 ve sonraki yıllara aittir.

Oral, 2005 yılında yaptığı “Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme” adlı çalışmasında dünya uygulamalarında kullanılan araçlar ve benimsenen anlayışlar çerçevesinde performans esaslı bütçeleme sisteminin unsurlarını ortaya koymaya çalışmış ve OECD ülkelerinin performans esaslı bütçeleme sistemine ne ölçüde geçtikleri, hangi araçları hangi ölçüde kullandıkları konusunda bilgiler vermiştir (Oral, 2005). Yardımcıoğlu tarafından 2006 yılında yapılan “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” adlı tez çalışmasında sistemin sorunları tespit edilmiş ve bunlara karşı çeşitli öneriler ortaya konulmuştur (Yardımcıoğlu, 2006).

PEB uygulamasıyla ilgili Aksaraylı vd. tarafından 2007 yılında yapılan “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi” adlı bir başka önemli çalışmada kurumların çoğunluğunda teknik ve personel altyapısı yeterli görülmele birlikte kurumların yeni sisteme adaptasyon sürecini henüz tamamlayamamaları nedeniyle klasik bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır (Aksaraylı vd. 2007:320-325).

Tüğen vd.’nin “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları” başlıklı 2007 yılında yapmış oldukları çalışmayla bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi açısından önemli göstergeler olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Tüğen vd. 2007:35-46). Yılmaz, 2007 yılında “Performans

Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamalar” başlıklı çalışmasında PEB sistemi hakkında diğer bütçeleme sistemlerinden farkı da dikkate alarak genel bilgilere yer vermiştir. Çalışmada tespit edilen bazı kritik başarı faktörleri şunlar olmuştur: Değişime karşı isteklilik, politik destek, vatandaş desteği ve katılımı, çalışanların katılımı, teşvik sisteminin varlığı, bilgi teknolojisi, muhasebe sistemi, yönetsel esneklikler (Yılmaz, 2007b:52).

Şahin, 2007 yılında yaptığı “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği” adlı çalışmasında PEB sistemiyle ilgili genel bilgilere yer vermiştir (Şahin, 2007). Ünal, 2007 yılında yapmış olduğu “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği” adlı çalışmasında PEB sisteminin olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koymayı, işleyiş sürecini açıklamayı ve Türkiye ile ABD uygulama örnekleri üzerinden sistemin işleyişine ilişkin sonuçlar çıkarabilmeyi amaçlamıştır (Ünal, 2007:145-149).

Özen tarafından 2008 yılında yapılan “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği” başlıklı çalışmada PEB sisteminin gelişimi ve temel unsurları ayrıntılı olarak incelenmiş, ülke analizlerinden sonra ülkemizdeki bazı kamu kurumlarına yönelik alan araştırmasıyla uygulamalar incelenmiş, beklentiler üzerinde durulmuştur (Özen, 2008:331). Uludüz, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” adlı 2008 yılında yapmış olduğu tez çalışmasında PEB sistemi hakkında bilgiler vermiş, bu entegrasyonun başarılı bir şekilde nasıl gerçekleştirilebileceğini ortaya koymuştur (Uludüz, 2008).

Moğol ve Şahin, 2010 yılında yaptıkları “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması” adlı çalışmalarında, nitelikli personel ve eğitim ihtiyacı, üst yönetimin ve siyasi otoritenin desteğinin olmaması, yasal düzenlemelere ilişkin eksiklik ve yanlışlıklar, DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyon problemi gibi birçok sorunlarla karşılaşıldığını ortaya koymuşlardır (Moğol ve Şahin, 2010).

Karacan, 2010 yılında yaptığı “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması” adlı çalışmayla OECD genelinde ve ülke özelinde PEB sistemlerini analiz etmiştir (Karacan, 2010:182-189). Çildir, 2010 yılında yaptığı “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi” adlı çalışmasında ülkemizde sistemin tam olarak uygulanmadığını, bunun nedenini ise sistemi uygulayacak eğitimli personelin olmaması, teknolojik alt yapı yetersizliği ve çalışanların motivasyonunu arttıracak bir ücret politikasının olmaması gibi faktörlerin oluşturduğunu tespit etmiştir (Çildir, 2010).

2.2. Dünya’da PEB Uygulamaları Hakkında Yapılan Başlıca Çalışmalar

Dünya literatüründe yer alan birkaç önemli çalışmadan bahsetmek gerekirse PEB konusunda J. Diamond tarafından 2003 yılında hazırlanan “Performance Budgeting: Managing the Reform Process” adlı çalışma alandaki en önemli çalışmalardan birisi olarak kabul edilmektedir. Çalışmada girdi odaklı geleneksel bütçe sistemlerinden sonuç odaklı PEB sistemine geçilmesi yönündeki bütçe reformlarından, çeşitli ülkelerdeki bütçe reformlarından bahsedilmiş ve başarılı bir yönetim için temel stratejilerin ne olması gerektiğine değinilmiştir (Diamond, 2003).

Curristine tarafından 2005 yılında yapılan “Government Performance: Lessons and Challenges” isimli çalışmada OECD ülkelerinin performans esaslı bütçeleme ve yönetim çalışmalarına odaklanmıştır. Çalışmada biçimsel çözüm önerilerinin

hükümetlerin performansını arttırmalarının önündeki problemi çözmek için büyük bir tehlike olduğu, performans girişimlerinin (stratejik planlama, performansa dayalı idare ve yönetim vb.) dikkatli bir şekilde analiz edilmeye ihtiyacı olduğu ifade edilmiştir (Curristine, 2005).

Kong tarafından 2005 yılında yapılan “Performance-Based Budgeting: The US Experience” adlı çalışmada performansa dayalı bütçelemenin teorik dayanaklarıyla uygulama ilkelerinde yaşanan birtakım güçlükler ele alınmış ve planlama ve uygulama alanındaki geçerli yöntemler ve araştırmalara yer verilerek performansa dayalı bütçeleme olasılığı tartışılmıştır (Kong, 2005).

Schick tarafından 2007 yılında yapılan “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?” adlı çalışmada PEB sistemi ve uygulama araçlarına değinilmiştir. Bütçe sürecinde yer alan kararların gerekli bilgi ve araç desteğinden yoksun olduğunu belirtmiştir. Ayrıca PEB sisteminin bütçe alanında yaratmış olduğu inovasyon ve etkileri analiz edilmiştir (Schick, 2007).

Shah ve Shen tarafından 2007 yılında yapılan “A Primer on Performance Budgeting” adlı çalışmada performans esaslı bütçelemedeki reformlar tartışılmıştır. PEB, sektörel bakanlıklarda performans hesap verilebilirliği ve bütçe şeffaflığı açılarından yararlı bir araçken, Maliye Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı gibi merkezi politika fonksiyonlarını yerine getiren bakanlıklar için kısıtlı geçerliliğe sahiptir. Bunun yanı sıra daha iyi performans veya sonuca dayalı hesap verilebilirliğe yönelik teşvik edici bir ortam eksikliğinde, PEB’in uygulanması daha iyi performansın elde edilmesini sağlamayabilecektir. PEB, maliyetli bir uygulamadır fakat performans yönetim kültürü ve sonuçlar vatandaşlara karşı hesap verilebilirlik ile birlikte uygulandığında olumlu net fayda vermektedir (Shah ve Shen, 2007).

Shea’nın (2008), “Performance Budgeting in the United States” adlı çalışmasında ABD’deki PEB sistemi ele alınmıştır. Bu kapsamda ABD’deki performans yönetiminin tarihinden, Performans Geliştirme Girişimi adlı birimin çalışmalarından bahsedilmiştir. Ayrıca GAO (ABD Sayıştayı) tarafından yayınlanan 2007 yılı rapor konuları analiz edilmiştir (Shea, 2008).

Kassek ve Webber tarafından yapılan “Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe” adlı çalışmada Avrupa’da ortaya çıkan orta vadeli harcama taslağı ve performans esaslı bütçeleme konusu ele alınmış ve bir anket çalışmasına yer verilmiştir. Ankette karşılaştırma modeli kullanılarak bazı ülkelerin (Bulgaristan, Hırvatistan, Polonya, Sloveky Letonya ve Türkiye) bütçe analizlerine yer verilmiştir. Adı geçen ülkelerde bütçe reformuyla ilgili olarak nelerin başarılıp nelerin başarısız olduğu ortaya konulmuştur (Kassek ve Webber, 2009).

Hou vd. (2011) tarafından yapılan “State Performance-Based Budgeting in Boom Versus Bust Years: An Analytical Framework and Survey of States” adlı çalışmada performans esaslı bütçeleme dört farklı açıdan ele alınmıştır: Performansın gelişim ölçüleri, bunu bütçeleme ve yönetimde kullanma, bunun ticari halkadaki faydaları ve bunun bütçeleme çalışanları için faydaları. Çalışmada sonuç olarak ekonominin genişlediği dönemlerde geniş bir kapsamda performans esaslı bütçelemenin uygulanabileceği fakat ekonominin daraldığı dönemlerde tam olarak uygulanamadığı belirtilmiştir (Hou vd., 2011).

Ho tarafından 2011 yılında yapılan “PBB in American Local Governments: It’s More than a Management Tool” adlı çalışmada ciddi siyasi kısıtlamalara rağmen

PEB'in, yerel bütçelemeyi geliştirebileceği öne sürülmüştür. Yine de PEB'nin başarıyla kullanılabilmesi için güçlü yürütme liderliği gerekmektedir. PEB'in önündeki en büyük kısıtlama ve "direnç" belki de ödenekler sürecinde yaşamaktadır. Çalışmada Indianapolis ilinde yapılan araştırmaya dayanılarak performans ölçümünün bütçe kararlarını ciddi bir şekilde etkileyebileceği sonucuna varılmıştır (Ho, 2011).

3. PEB Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespitine Yönelik Bir Araştırma: Eskişehir İli Uygulama Örneği

Performans esaslı bütçelemeyle ilgili literatürden yola çıkılarak Türkiye'de uygulanmakta olan sistemin, uygulayıcılar tarafından nasıl algılandığını ölçmeye ve buradan yola çıkarak sorun alanlarını tespit etmeye yönelik Eskişehir ili temelinde bir araştırma gerçekleştirilmiştir.

3.1. Araştırmanın Kapsamı ve Kısıtları

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde performans esaslı bütçelemeye geçilmesi öngörülmüştür. 01/01/2006'dan itibaren PEB, tüm yönleriyle genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde uygulanmaya başlamıştır. Çalışma kapsamına; Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı Belediyesi, Tepebaşı Belediyesi, İl Özel İdaresi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesinde bütçe ve harcama süreçlerinde yer alan doksan üç kamu çalışanı girmektedir.

Bu araştırmanın amacı; performans esaslı bütçeleme sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymaktır.

Bu çalışma altı kamu kurumunun genel olarak strateji geliştirme/mali hizmetler dairelerinde yürütülmüştür. Kamu kurumlarındaki personel arasından oluşturulan sorulara tutarlı cevap verebilecek eğitim ve bilgi düzeyine sahip olanlar çalışmaya dahil edilmiştir. Üst yönetici, gerçekleştirme görevlisi, muhasebe yetkilisi, muhasebe mutemedi, strateji geliştirme başkanlığında çalışan uzman, müdür ve memurların verdikleri cevaplar analize dahil edilmiştir. 1 Haziran-8 Temmuz 2011 tarihleri arasındaki dönemi kapsayan bu araştırmaya katılan kamu çalışanları, performans esaslı bütçeleme sisteminin aktif bir parçası olmaları nedeniyle araştırmamıza dahil edilmiştir. Araştırma kapsamındaki toplam örneklemimiz yaklaşık yüz elli kişi civarındadır. Fakat araştırma döneminin yaz dönemine denk gelmesi dolayısıyla kamu çalışanlarının bazılarının izinli olması, iş yoğunluğu nedeniyle anket kapsamındaki tüm kamu çalışanlarına ulaşmak mümkün olamamıştır. Bu da araştırmamızın kısıtını oluşturmaktadır.

3.2. Araştırmanın Yöntemi

Bütçe ve harcama sürecinde yer alan kamu çalışanlarına, güvenilir ve hızlı olması nedeniyle yüz yüze anket yönteminin uygulamasına karar verilmiştir. Uygulama öncesinde görüşüne başvuru personelin bağlı oldukları kamu kurumlarının yönetimlerinden gerekli izinler alınmıştır. Daha sonra kurumların strateji geliştirme/mali hizmetler birimlerinde çalışan konusunda uzman personel ile yüz yüze görüşme yapılmıştır.

Performans esaslı bütçeleme uygulamasının kamu idarelerinde farkındalığı ve sorun alanlarının tespitine yönelik olarak hazırlanan anket formu kırk üç sorudan oluşmaktadır. Bu anket soruları hazırlanmadan önce literatür taranarak yaklaşık seksen sorudan oluşan bir soru havuzu oluşturulmuştur. Bu havuzdan çalışmanın amaçlarıyla uyumlu belli sayıda soru seçilmiş ve performans esaslı bütçeleme konusunda uzman bir akademisyenin görüşleri doğrultusunda bu sorular geliştirilmiştir. Anket iki bölüm ve kırk üç sorudan oluşmaktadır. İlk altı soru birinci bölümü oluşturmaktadır. Bu bölümde ankete katılan kamu çalışanlarına yönelik demografik ve araştırmayla ilgili olduğu belirlenen değişkenlere yönelik tanımlayıcı sorulara yer verilmiştir. Anketin ikinci bölümü 5'li likert ölçeğine göre hazırlanmıştır ve kamu çalışanlarının belirtilen ifadelerle katılma düzeyini ölçen sorulardan oluşmaktadır. Bu bölümdeki sorular tarafımızdan; PEB Sistemi, PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörler, PEB Sistemini Tamamlayıcı Unsurlar, PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışları, Performans Ölçüm Sistemi, Stratejik Planlama alt başlıkları halinde sınıflandırmaya tabi tutulmuş fakat yönlendirme olmaması için anket formunda bunlara yer verilmemiştir. Likert ölçeğine göre hazırlanan bu sorulara verilen yanıtlar analiz edilirken; 1-Kesinlikle Katılmıyorum, 2-Katılmıyorum, 3-Biraz Katılıyorum, 4-Katılıyorum, 5-Kesinlikle Katılıyorum ifadesini gösterecek şekilde kodlanmıştır.

Araştırmada yapılan tüm istatistiksel analizlerde SPSS 18.0 paket programından yararlanılmıştır. Araştırma bulgularına dayanarak oluşturulan çizelgeler bu programdan yararlanarak hazırlanmıştır.

3.3. Araştırma Sonuçlarının Yorumlanması

Araştırma kapsamında elde edilen bulgular, anket bölümleri itibarıyla yorumlanmış ve PEB sisteminin Türkiye'deki uygulamasıyla ilgili çeşitli öneriler getirilmiştir.

3.3.1. Araştırmaya Katılanların Demografik ve Temel Özellikleri

Araştırmaya katılanların büyük bir bölümünü (%64,5) erkeklerin oluşturduğu ve büyük bir kısmının da (%28) 25-30 yaş aralığında olduğu tespit edilmiştir. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının %89,2'lik kesiminin lisans eğitimi aldığı, lisansüstü ve doktora eğitimi alanların oranının oldukça düşük olduğu tespit edilmiştir.

Mevcut kadroların önemli bir kısmının 25-30 yaş aralığındaki kamu çalışanlarından oluşması işle ilgili yeterli tecrübenin oluşmaması sonucunu doğurabilir; bu açıdan mevcut kadrolarda çalışanlara PEB sistemiyle ilgili yeterli mesleki eğitimler verilerek gerekli alt yapı hazırlanmalıdır. Ayrıca ilgili kadrolarda çalışan kesimin yaş itibarıyla genç olması nedeniyle uzun yıllar bu kadrolarda görev alacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Çalışanlara, mesleğin başında gerekli ve yeterli eğitimler verilerek bu durum avantaja dönüştürülebilir. Genç nüfusun değişime ve yeni sisteme ayak uydurması avantajdır. Bu avantaj iyi kullanılmalıdır.

Kamuda çalışanların büyük kısmının lisans eğitimine sahip olduğu belirlenmiştir. Bu konuda ilgili birimlerde çalışanların yüksek lisans eğitimi almaları teşvik edilerek mesleki konularda uzmanlaşmaları sağlanabilir. Bu durumda PEB'in uygulanmasını kolaylaştırıcı bir unsur olacaktır.

PEB sürecinde yer alan aktörlerin kamuda hangi unvanlara sahip olduklarına yönelik bulgulara baktığımızda büyük çoğunluğunun %45,2 oranıyla kamuda çalışan memur ve %24,4 oranıyla diğer seçeneğinde yer alan uzman ve müdür

pozisyonunda çalışan kişilerden oluştuğunu görmekteyiz. Bunun nedeni; harcama yetkilisi konumunda olan üst yönetici ya da gerçekleştirme görevlisi kadrolarının sınırlı ve az sayıda olmasıdır. PEB sürecinde uzman ve memur kesiminin payının yüksek olması nedeniyle bu kadrolarda çalışan personele hizmet içi eğitim ve benzeri çalışmaların yapılması sistemden beklenen faydalara daha hızlı ulaşılmasına yardımcı olacaktır.

Araştırmaya katılanların çalıştıkları kamu idari birimlerine yönelik elde edilen bulgulara göre çalışanların %54,8'lik kısmı yükseköğretim kurumlarında görev almaktadır. Bu durumun temel nedeni araştırma evrenini oluşturan kişilerin daha çok bu birimlerde görev yapmasıdır.

3.3.2. PEB Olgusuna Yönelik Algılar

Anket bulguları araştırmaya katılan kamu çalışanlarının PEB'in doğru bir şekilde uygulandığı takdirde kendisinden beklenen amaçları (kaynak kullanımında etkinlik, hesap verebilirlik, mali saydamlık, mali disiplin, politika oluşturma, bütçe hazırlama/uygulama/denetim süreçlerini güçlendirme) gerçekleştirebileceğini düşünmektedir. Kamu çalışanları tarafından PEB sisteminin tüm boyutlarıyla benimsenmesi, PEB'den beklenen faydanın elde edilmesi ve PEB sisteminin etkili bir şekilde uygulanması bakımından önemlidir.

Sosyo-kültürel yapıda meydana gelen değişimler, vatandaşın ödediği vergilerin nerelere harcandığı konusunda devletten hesap sorması, kamu kaynaklarının etkinsiz bir şekilde kullanılması, kamuda hesap verebilirlik, mali saydamlık ve mali disiplin anlayışlarının benimsenmesini gerekli kılmıştır. Kamu politika ve sonuçlarının halka açık olması ve kamu kaynaklarının nerelere harcandığı konusunda kamuoyunun bilgilendirilmesini öngören hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin kamu kesiminde gerçekleştirilmesinde; PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ve performans denetimi büyük rol oynamaktadır.

Kamu mali yönetiminin en önemli parçası olan bütçe; mali disiplinin ve saydamlığın sağlanması, kaynakların etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılması ve hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesi açısından çok önemli bir araçtır. Bu nedenle sistemin başarılı bir şekilde uygulanması için PEB sürecinde yer alan kamu çalışanları tarafından yeterince anlaşılması ve benimsenmesi temel şarttır.

3.3.3. PEB Sisteminin Başarıyla Uygulanmasında Etkili Olan Faktörler

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması; literatür çalışmasından da anlaşıldığı üzere çeşitli faktörlere bağlıdır. Bu faktörleri; üst yönetici desteği, personel kalitesi, sürekli mesleki eğitimler, teknolojik alt yapı, PEB'e uygun bilişim sistemleri ve performans bilgi sistemi şeklinde sıralamak mümkündür.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında etkili olan faktörlere yönelik bulgulardan elde ettiğimiz sonuçlara göre ankete katılanların %81,7 gibi büyük bir kısmı PEB'in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için üst yöneticinin desteğinin gerekli olduğunu belirtmiştir. PEB'in başarılı bir şekilde uygulanması, performans bilgisinin oluşturulması/ izlenmesi/değerlendirilmesi sırasında politika yapımcıların ve uygulayıcıların birlikte hareket etmesini gerektirmektedir. Bu açıdan PEB sistemi üst yöneticiler tarafından sürekli desteklenmeli ve benimsenmelidir aksi takdirde fikir çatışmaları PEB'in başarısını olumsuz yönde etkileyecektir.

Ankete katılanların %86'sı PEB'in başarılı bir şekilde uygulanmasında personel kalitesinin önemli olduğunu belirtmiştir. Kurumlarda PEB sistemini uygulayacak

nitelikli personelin mevcut olup olmadığı yönünde sorulan soruya araştırmaya katılanların %51'i nitelikli personelin mevcut olmadığını belirtmiştir. Personel kalitesi kurumsal performans kültürünün yerleşmesi açısından son derece önemli bir unsurdur. PEB sisteminin başarısı, PEB'i uygulayan kamu çalışanlarının bu konudaki yetkinliği ve kalitesine bağlıdır. Sistemin başarılı bir şekilde uygulanması hedefleniyorsa PEB sürecinde yer alan mevcut personelin nitelikleri çeşitli eğitim ve programlarla arttırılmalı ve personelin niteliklerini attırmak için yaptığı çalışma ve eğitimler desteklenmeli ve bu yönde çeşitli teşvikler sağlanmalıdır.

Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğu sürekli mesleki eğitimlerin ve kurum içi eğitimlerin, PEB'in benimsenmesinde/başarısında önemli olduğunu belirtmiş; ancak PEB öncesi süreçte verilen eğitimlerin yeterli olmadığı yönünde görüş beyan etmişlerdir. PEB sistemi kendine özgü unsur ve kavramları bünyesinde barındıran, ülkemiz açısından yeni bir sistem olarak kabul edilebilir. Bu sistem içerisinde yer alan unsur ve kavramların iyi anlaşılması, kamuda performans kültürünün oluşturulabilmesi için bir zorunluluk arz etmektedir. Kamuda performans kültürünün PEB uygulaması konusunda en alt düzeydeki personelden en üst düzeydeki yöneticiye kadar tüm personele gerekli eğitimlerin verilmesiyle gerçekleştirilebilir. Bu nedenle PEB sistemiyle ilgili eğitimlere büyük önem verilmelidir. Bu konuda gerekli çaba gösterilmeden personelden uygulamada üstün bir başarı göstermelerini beklemek ütopyik bir yaklaşımdır.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için bir başka önemli faktör de teknolojik uygulamalardır (Örn: e-bütçe gibi). Bu konuyla ilgili olarak araştırma sonuçlarından elde ettiğimiz bulgulara göre ankete katılanların büyük çoğunluğu (%85) e-bütçe gibi teknolojik uygulamaların kullanılmasının PEB'in başarısı için önemli olduğunu belirtmişlerdir. Ancak PEB'in başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayacak teknolojik alt yapının, bilişim sistemlerinin ve performans bilgi sisteminin kurumlarında mevcut olmadığını belirtmişlerdir. Teknolojik alt yapı/bilişim sistemi/performans bilgi sisteminin kurumda mevcudiyetiyle ilgili bulgulardan bu konuda görüş ayrılıklarının da yaşandığı görülmektedir. Bunun nedeninin araştırmaya katılan kamu kurumlarının birbirinden farklı özellik göstermesinden ve eşit koşul ve imkânlarla sahip olmamasından kaynaklandığı söylenebilir. Teknolojik altyapı/bilişim sistemi/performans bilgi sisteminin oluşturulması ve kullanılmasının para ve zaman yönünden maliyetli olduğu unutulmamalıdır. Örneğin, yükseköğretim kurumları açısından konuya bakacak olursak Anadolu Üniversitesinin, Eskişehir Osmangazi Üniversitesine göre teknolojik alt yapısının daha gelişmiş olduğunu söyleyebiliriz. Hiç kuşkusuz bunda üniversitelerin maddi imkânlarının etkisinin de önemli bir faktör olduğu açıktır. Performans ölçüm sonuçlarının güvenilir ve etkili bir şekilde analiz edilmesi ve PEB'den beklenen başarının sağlanması için güçlü bir teknolojik altyapı ve bilgi işlem sistemlerine ihtiyaç vardır. Elde edilen verilerin sistemli ve güvenilir bir şekilde analiz edilmesini sağlamak için kamu kurumlarının teknolojik alt yapısı güçlendirilmelidir.

3.3.4. PEB Sisteminin Tamamlayıcı Unsurları

PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarını; tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve analitik bütçe kod yapısı ve çok yıllık bütçeleme anlayışı oluşturmaktadır. PEB sisteminin etkin bir şekilde hayata geçirilmesi kamu kurumlarında bütçe hazırlama

ve uygulama sürecine bu unsurların başarılı bir şekilde uygulanmasıyla mümkün olabilecektir.

Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, PEB'in amaçlarından olan hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasında, PEB sistemine veri oluşturulması açısından önemli bir yere sahiptir. PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarıyla ilgili araştırma sonuçlarından elde edilen bulgular da bu ifademizi destekler niteliktedir. Araştırmaya katılanların %74,2'si tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracağı yönünde görüş bildirmiştir. PEB sistemiyle devlet muhasebe sisteminde nakit esasından tahakkuk esasına geçilmesi, kamu mali yönetiminde PEB'in temel amaçlarından olan mali saydamlık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesi yönünde atılmış önemli bir adımdır. Ancak sistemde maliyet muhasebesine yer verilmemesi kamu hizmetlerinin gerçek maliyetlerinin ne olduğu konusunda bir belirsizliğe yol açacağından ciddi bir sorun teşkil edebilecektir.

Araştırmaya katılanların %57'si tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmamasının PEB açısından ciddi bir sorun olduğunu belirtmişlerdir. %28'i bu konuya biraz katılırken %15,1'i de bu konuda aksi görüş bildirmişlerdir. Bunun nedeninin kamu hizmetlerinin hepsinin maliyetinin hesaplanmasında birtakım güçlükler yaşanması düşüncesi olabileceğini düşünüyoruz. Maliyet muhasebesi sisteminin sisteme entegre edilmesi PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştıracak, verilerin güvenilirliğini arttıracak, sağlıklı analizler yapılmasına yardımcı olabilecektir.

PEB açısından bir diğer önemli unsur, analitik bütçe kod yapısıdır. Araştırmaya katılanların büyük bir çoğunluğu (%80,7) analitik bütçe kod yapısının PEB'in başarısı için önemli bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, ekonomik sınıflandırma ve finans tipi sınıflandırmadan oluşan yeni bütçe kod yapısı; program sorumlularının tespitine ve mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın yapılmasına olanak sağlamaktadır. Ayrıca ölçme ve analiz yapmaya elverişli olması, PEB sisteminin uygulanması açısından büyük kolaylık sağlamaktadır.

PEB sisteminin tamamlayıcı unsurlarından biri de çok yıllık bütçeleme anlayışıdır. Araştırmaya katılan kamu çalışanlarının büyük bir bölümü (%67) çok yıllık bütçeleme anlayışının PEB sisteminin başarısı için önemli bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Çok yıllık bütçeleme sistemi; öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Çok yıllık bütçeleme anlayışının PEB sistemine sağladığı en önemli avantajlardan biri; eldeki mevcut kaynaklarla sunulacak kamu hizmeti arasında ilişki kurarak, kaynakların öncelikli alanlara kaydırılmasını sağlamasıdır. PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik planlama, performans programı kamu kurumlarının orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini içermektedir. Dolayısıyla bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi çok yıllık bütçelerin hazırlanmasını gerektirmektedir. PEB sisteminin temel amaçlarından olan mali disiplin ve kamu kaynaklarında etkinliği sağlamak orta ve uzun vadeli bir yaklaşımın benimsenmesini zorunlu kılmaktadır.

3.3.5. PEB Sürecinde Yer Alan Aktörlerin Tutum ve Davranışları

Bütçeleme sürecinde yer alan aktörlerin tutum ve davranışları, izledikleri menfaatler, bütçelemenin yazılı olmayan kısmını oluşturmakta ve bu tutum ve davranışlar, bütçe sürecindeki etkileşimleri yapılandıran önemli sınırlandırmalar

olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçeleme bir oyuna benzetilirse bütçenin yazılı yönleri oyunun yazılı kurallarını, kağıt üstünde olmayan yönleri ise yazılı olmayan kuralları gösterir. Buna göre oyunun sonuçları yazılı kurallar kadar yazılı olmayan kurallara da bağlıdır (Karacan, 2010:7). Bu nedenle bütçe sisteminin başarısında süreçte yer alan aktörlerin tutum ve davranışları çok önemli bir yere sahiptir.

Demokratik toplumlarda, bütçeler üzerindeki temel kararları seçilen politikacılar verir; fakat bu kararlar atanmış bürokratlar tarafından uygulanmaktadır. Bürokratlar da bir fayda maksimizasyonu içerisindedirler ve karşı karşıya oldukları sınırlamalar dâhilinde, kendileri için en iyi avantajı korumaya çalışırlar. Kendilerine konulan sınırlar kapsamında, bürokratlar kamu harcamalarını genişletmeye çalışacaklardır. Kariyerlerinde ilerleme, kamu harcamalarının büyüklüğüne bağlıdır ve bu durum, devlet bürokrasisini cezbeder (Buchanan ve Flowers, 1987:138; aktaran: Aktan, 2001). Durum böyle olunca bir ülkede uygulanan bütçe sisteminin başarısı büyük ölçüde süreçte yer alan bürokratların tutum ve davranışlarına bağlı olmaktadır.

Araştırmaya katılanların %88,1 gibi büyük bir bölümü PEB sisteminin başarısı/etkinliğinin büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlı olduğunu, %91,4'ü kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarının PEB sisteminin başarısında için gerekli olduğunu belirtmişlerdir. PEB'in başarısında sistemin süreçte yer alan aktörler tarafından benimsenmesi ve anlaşılması yadsınamayacak bir öneme sahiptir. Sistemin yeterince tanınma ve anlaşılması bu konuda süreçte yer alan çalışanlara gerekli ve yeterli eğitimlerin verilmesiyle sağlanabilir. Kamu çalışanları tarafından yeterince anlaşıldığı düşünülen sistemin çalışanlar tarafından benimsenmesi için ödül ceza sistemi bir alternatif olarak önerilebilir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve İl Özel İdareleri Kanunlarında performansa dayalı ücretlendirmeye ilişkin hükümler bulunmasına rağmen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile oluşturulan genel çerçevede bu konuda bir hüküm bulunmamaktadır (Oral, 2005:149). Bu nedenle konuyla ilgili olarak 5018 sayılı Kanunda gerekli düzenlemelerin yapılması, kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performans değerlendirmesi yapılması çalışanların motivasyonunu arttırarak, iş verimliğinin de yükselmesine katkı sağlayabilecektir.

Araştırmaya katılanların büyük bir bölümü (%71) PEB sürecinde yer alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesinin sistemden beklenen faydayı arttıracığı yönünde görüş beyan etmiştir. Bu konuyla ilgili olarak çalışanların maaş, ücret, tayin hakkı vb. konularda tatmin edilmesi ve rahat bir çalışma ortamı için gerekli fiziki şartların sağlanması, çalışanların performansını artırıcı bir etki oluşturabilir. Ayrıca çalışanların performansına dayalı bir ücret sisteminin getirilmesi bu konuda bir teşvik aracı olabilir.

Araştırmaya katılanların çoğu (%62,4) kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam etmekte olduğu yönünde görüş beyan etmişlerdir. Yine araştırmaya katılanlar arasında PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulandığını düşünenlerin sayısı hayli azdır (%15). Bu durum kamu kurumlarında performans kültürünün tam olarak yerleşmediğini göstermektedir. Performansa dayalı bir yönetim kültürünün gelişebilmesi için PEB sistemi hem bireysel hem de kurumsal anlamda değişimi zorunlu kılmaktadır. Bu kültürel değişim toplumun daha kaliteli ve daha hızlı hizmete ulaşabilmesi için eski iş yapma anlayışının ve alışkanlıklarının değiştirilmesini gerektirmektedir (Karacan, 2010:183).

Kamu kesiminde değişimi gerçekleştirmek çok zordur. Diğer çalışmalarda da ifade edildiği gibi PEB'in önündeki temel engel, geleneksel sistemden kalma temel alışkanlıkların sürmesidir. Çalışanlarda da bu algının devam ettiği görülmektedir. Uygulayıcıların PEB'in getireceği faydalara inanmadığı görülmektedir. Bu algının kırılması için gereken çalışmaların bir an önce yapılması sistem için büyük önem arz etmektedir. PEB sisteminin süreçte yer alanlar tarafından yeterince anlaşılması ve tanıtılması konusunda en büyük görev Maliye Bakanlığına düşmektedir. PEB sistemiyle ilgili kararlar üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından alınmaktadır. Bu nedenle bu kişilerin bütçeleme hakkında yeterli bilgiye sahip olması gerekmektedir. Sorun yaşanan alanlarda Maliye Bakanlığının her türlü desteği tam zamanında sağlaması gerekmektedir. Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%52,7) Maliye Bakanlığının PEB sisteminin yaygınlaştırılması için gerekli çabayı gösterdiği yönünde görüş bildirmiştir. Bu sonuç Maliye Bakanlığının PEB sisteminin yaygınlaştırılması için çeşitli eğitim faaliyetleri, danışmanlık hizmetleri sağladığını PEB sisteminin tanıtılmasına yönelik eğitim faaliyetlerine ağırlık verdiğini göstermektedir. Fakat çalışanların PEB'in başarısına olan inancının güçlendirilmesi için bu yönde çalışmaların yoğunlaştırılması, elde edilen faydaların somutlaştırılarak, uygulayıcılara sunulması çok önemlidir. PEB sisteminin başarıyla uygulanmasında kamu çalışanlarının sistemi uygulamak istemelerinin de çok etkili bir unsur olduğu unutulmamalıdır.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için mevcut idari yapılanmanın da buna uygun olarak düzenlenmesi gerekmektedir. PEB sistemi içerisinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma kaynakların etkin kullanımı için önemli bir unsurdur. Bu açıdan kamu kurumlarının temel hizmet alanlarına göre sınıflandırılması önemli bir husustur. Mevcut idari yapının fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olup olmaması PEB sisteminin başarısı açısından önemlidir. Araştırmaya katılanların %48,4'ü mevcut idari yapılanmanın PEB sisteminin başarısını olumsuz etkilediği düşüncesine katılırken %34,4'ü bu düşünceye biraz katılmakta, %17,3'lük kesim de bu görüşe katılmamaktadır. Bu konuda araştırmaya katılanlar arasında görüş ayrılıkları söz konusudur. Bunun nedeni, araştırmaya katılan kamu çalışanlarının çalıştıkları idari birimlerin farklı yapıda olması olabilir.

3.3.6. Performans Ölçüm Sistemi

Performans ölçüleri, bir kurumun ne kadar verimli faaliyet gösterdiği ve sağladığı hizmetin kalitesi de dâhil olmak üzere değişik açılardan ne denli iyi çalıştığının sayılarla ifadesidir. Hedeflere karşılık hizmetlerin ne kadar iyi yürütüldüğünü gösteren sayısal ifadelerdir (Bilge, 2006:16). Performans ölçümü, kurumların önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılan girdi, çıktı ve sonuçlar arasında bir ilişki kurarak kurumun daha rasyonel karar alabilmesine imkânı sağlamaktadır. Bu açıdan PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması performans ölçü ve göstergelerinin başarılı bir şekilde saptanması önemlilik arz etmektedir.

PEB sisteminin performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde kurumlara karar verme imkânı sağladığı görüşü araştırmaya katılanların %76,4'lük bir kesimi tarafından kabul görmüştür. PEB sürecinde kurumlar büyüklük ve yapılarına göre kurumsal düzeyde ve harcama birimleri düzeyinde ve/veya kurumun her faaliyet, süreç, birim, bölümü için ayrı bir planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapabilmelerine olanak sağlamaktadır. Performans ölçümleri, stratejik amaç ve

performans hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiğini göstererek hesap verme sorumluluğunun gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır.

Performans ölçüm sisteminin bir parçası olarak çalışanların da performansının ölçülmesi, çalışanlar üzerinde bir baskı oluşmasına neden olabilecektir. Araştırma sonuçlarından elde ettiğimiz bulgulara göre araştırmaya katılanların %37,6'sı performans ölçü ve göstergelerinin idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturduğunu belirtmiştir. %32,3'ü de aksi yönde görüş bildirmiştir. Bu konuda kamu çalışanları arasında görüş ayrılıkları mevcuttur. Performans ölçümüne dayanarak değerlendirme yapılması ve bu değerlendirme sonuçlarına göre iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması durumunda, performans ölçü ve göstergelerinin çalışanlar üzerinde baskı oluşturduğu söylenebilir. Ancak daha önce de bahsedildiği üzere 5018 sayılı KMYKK'da performansa dayalı ücret sistemi, ödül ceza sistemi ile ilgili hüküm bulunmamaktadır. Bu açıdan bakıldığında da performans ölçümlerinin çalışanlar üzerinde baskı oluşturmadığını söyleyebiliriz. Kamu çalışanlarına performans ölçümlerinin kötü bir şey olmadığı PEB'in başarısı için çok önemli bir unsur olduğunun mutlaka anlatılması, bu konudaki şüphe ve korkuların giderilmesi gerekmektedir.

Araştırmaya katılanların %62,4'ü performans ölçüm sisteminin her faaliyeti değil önemli olanı ölçmesi gerektiğini belirtmişlerdir. Kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idarelerinin az olması, kurumda her zaman ölçülebilecek nitelikte bir performans hedefinin olmaması PEB sisteminde her faaliyetin ölçülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca çıktı-sonuç odaklı olan PEB sisteminde ölçülecek performans her zaman sonuç odaklı olmayabilir. Örneğin; üniversitelerin ölçebildiği performans, mezun olan öğrenci sayısıdır fakat sonuç odaklı performans ölçüsü işe yerleşen mezun sayısıdır. Bu konu hakkında üniversiteler her zaman gerekli bilgiye ulaşamadıklarından bu ölçüyü kullanamayacaklardır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2011:216).

Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%62,4) kurumunda ölçülebilecek performans hedeflerinin belirlendiğini belirtmiştir. Kurumda ölçülebilecek performans hedefinin belirlenmiş olması, PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması açısından önemlidir. Performans sonuçlarıyla hedefler ilişkilendirilerek ödeneklerin doğrudan doğruya gerçekleşen performans sonuçlarına göre dağıtılması, PEB'den beklenen faydaların gerçekleşmesini sağlayacaktır. Ancak kamuda her birimin ölçülebilecek performansı net olmamakta ve teoride uygulanan bu sistem pratikte uygulanmayabilmektedir. Farklı faaliyet dalları olmayan ve net bir şekilde ölçülebilen çıktı üreten küçük çaplı kurumlarda performans sonuçlarıyla bütçe arasında doğrudan bir bağlantı kurulabilmesi mümkün olacaktır.

Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%63,5) performans ölçü ve göstergelerinin kurum ihtiyaçlarıyla uyumlu olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Performans ölçü ve göstergelerinin kurum ihtiyaçlarıyla uyumlu olması, kaynakların kurumun öncelikli ihtiyaçlarına yönelik alanlara tahsisini sağlayarak, kaynak kullanımında etkinlik sağlar ve kurumun öncelikli amaçlarına ulaşmasında da etkili olur. Bu açıdan araştırma sonuçlarının bu yönde çıkması PEB'in başarısı adına önemli bir ilerlemedir.

3.3.7. Stratejik Planlama

Kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eden stratejik planlama; kurumun orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerini, bunlara

ulaşmak için uygulanacak politika ve yöntemlerin belirlenmesini gerektirir. Bu yönüyle kurum bütçesinin stratejik planda belirtilen amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına rehberlik ederek PEB'in temel amaçlarından olan kaynak tahsisinde etkinlik ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine katkı sağlar (DPT, 2006:7). Araştırma sonuçları da yukarıdaki ifadeyi kanıtlar niteliktedir. Araştırmaya katılanların büyük çoğunluğu (%81), PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/etkinliğinin kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleşmesine bağlı olduğunu belirtmişlerdir.

PEB sisteminin temel unsurlarından olan stratejik planlar, kurumun orta ve uzun vadeli amaçlarına ve gerçekleştirmek istediği hedef ve izleyeceği politikalara yer vererek kamuoyunun kurum hakkında bilgilenmesini de sağlayarak mali saydamlık ve hesap verebilirliğin gerçekleşmesine de yardımcı olmaktadır. Araştırmaya katılanların büyük bir kısmı (%82,8), stratejik yönetim anlayışının, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araç olduğunu belirtmişlerdir. Yine araştırmaya katılanların %79,5'i stratejik planlamanın kamu idarelerinde mali kaynakların verimliliğini arttıracığı yönünde görüş bildirmişlerdir. Araştırma sonuçları da gösteriyor ki stratejik planlama; kurum kaynaklarının stratejik planda yer alan hedef ve amaçlar doğrultusunda kullanılmasını sağlayarak kaynakların verimli, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasına yardımcı olmaktadır. Bu yönüyle de planlar PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında çok büyük bir öneme sahiptir.

Araştırmaya katılanların %47,3'ü stratejik planlamayı yönetim kültürü haline getirmenin zor olduğunu belirtmiştir. PEB sisteminin başarısı, süreçte yer alan aktörlerin sistemi benimsemesi ve sisteme olan inancıyla yakından ilgilidir. Bu nedenle stratejik planlamanın PEB sistemi için gerekli ve zorunlu bir unsur olduğunun öncelikle kamu çalışanları tarafından benimsenmesi gerekmektedir. Stratejik plan hazırlamanın zor bir iş olması ve kurum yöneticilerine ağır sorumluluklar yüklemesi; yöneticilerin iş konusundaki yetkinliğini ön plana çıkarması, stratejik planlamanın kamu çalışanları tarafından benimsenmesini zorlaştırmaktadır.

Kamu yönetiminde geleneksel yaklaşım, kamu kurumlarının ve yöneticilerinin öncelikler açısından açık olmaması; bütçelerin, öncelikler önceden ifade edilmeksizin hazırlanmasıdır. Bu alandaki yeni yaklaşım ise, örgütsel amaç ve öncelikler konusunda yönetici, kurum çalışanı ve hizmetten yararlananların mutabakatı ile şekillendirilen “stratejik planlar” yapılarak ödeneklerin bu planlara dayandırılmasıdır (Demirbaş, 2010:19). Stratejik planlamanın PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanmasında büyük bir öneme sahip olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Ancak stratejik planlamanın kendisinden beklenen faydayı sağlaması, kamu çalışanlarının bu yöndeki inançlarına ve stratejik plan hazırlanmasında büyük sorumluluk sahibi olan yöneticilerin bu konuya gereken önemi vermesine bağlıdır.

Kamu çalışanlarının stratejik planlamaya olan güvenlerini ortaya koymak için sorduğumuz “stratejik planlama kendini kandırmadır” ifadesine, araştırmaya katılanların çoğu (%64,5) katılmamaktadır. Bu sonuç; araştırmaya katılanların çoğunun stratejik planlamanın kendisinden beklenen faydayı sağlayacağını ve PEB sistemi için önemli bir unsur olduğunu düşündüklerini göstermektedir. Araştırmaya katılanların %19,4'ü stratejik planlamayı kendini kandırma olarak düşünmektedir. Bunun nedeni stratejik planların sadece kanundan doğan zorunluluktan dolayı

hazırlanan belgeler olarak görülmesi olabilir. Ayrıca, kamu kurumlarında bulunan yöneticilerin yeterli liderlik vasfını taşımadıkları inancı da planlara olan güvenin kaybolmasına dolayısıyla da böyle bir düşüncenin oluşmasına yol açmış olabilir.

Sonuç ve Değerlendirme

İktisadi ve siyasi açıdan oldukça güçlü olan, etkin bütçe sonuçları elde etme yönünde oldukça kararlı olan birçok hükümet, resmi bütçe ilkelerine ve modern bütçe tekniklerine uymalarına rağmen istenmeyen bütçe açıkları ve etkisizliklerle karşı karşıya kalabilmiştir. Bu nedenle yazılı kurallar etkin bütçe sonuçları için her zaman yeterli olmamaktadır. Bir reformun başarısında yazılı olan kurallar kadar yazılı olmayan kurallar da çok etkilidir. Bu nedenle mevcut PEB sisteminin kendisinden beklenen faydayı sağlaması ve başarılı bir şekilde uygulanması, PEB süreci içerisinde yer alan aktörlerin bu konudaki tutum ve davranışlarıyla yakından ilgilidir. Ayrıca sistemin uygulanması sırasında ortaya çıkan sorun alanlarının tespiti de PEB'in başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlayabilecektir.

PEB sisteminin süreçte yer alan aktörler tarafından nasıl algılandığını, süreçte yer alan aktörlerin konuyla ilgili tutum ve davranışlarının ne olduğunu ve uygulamada ne gibi problemlerin yaşandığını ortaya koymak için yaptığımız araştırma sonuçları; PEB sisteminin iyi işlediği takdirde kendisinden beklenen amaçları gerçekleştirebileceğini göstermektedir. Kamu çalışanları arasında PEB olgusuna ilişkin genel anlamda olumlu bir yaklaşım söz konusudur. Fakat Türkiye gerçeğinde PEB sisteminin henüz tam anlamıyla uygulanmadığı söylenebilir.

Araştırma sonuçlarımızın da ortaya koyduğu üzere sistemle ilgili olarak uygulamada çeşitli sorunların yaşandığı görülmektedir. Bu sorunları şu şekilde özetlemek mümkündür:

Nitelikli Personel İhtiyacı: Kamu kurumlarında PEB sistemini uygulayacak nitelikli personelin mevcut olmadığı görülmektedir.

PEB ile İlgili Eğitimlerin Yetersizliği: PEB öncesi süreçte verilen eğitimler kamu çalışanları tarafından yeterli görülmemektedir.

Teknolojik Alt Yapı Yetersizliği: Kamu kurumlarında PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve teknolojik alt yapının mevcut olmadığı görülmektedir.

Maliyet Muhasebesinin Yokluğu: Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmaması, PEB için ciddi bir sorun teşkil etmektedir.

Geleneksel Bütçe Sisteminden Kalma Alışkanlıkların Devam Etmesi: Kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların devam ettiği görülmektedir.

İdari Yapıdaki Bozukluk: Mevcut idari yapılanma PEB sisteminin başarısını olumsuz etkilemektedir. PEB sistemi içerisinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma kaynakların etkin kullanımı için önemli bir unsurdur.

Performans Ölçümlerinde Yaşanan Sıkıntılar: Kamu kesiminde sayısal olarak ölçülebilen çıktılar üreten kamu idarelerinin az olması kurumda her zaman ölçülebilecek nitelikte bir performans hedefinin olmaması PEB sisteminde her faaliyetin ölçülmesini güçleştirebilmektedir.

Stratejik Planlamayla İlgili Sorunlar: Kamu kurumlarında stratejik planlama performans programı ve faaliyet raporlarının birlikte uygulandığı bir performans kültürü oluşturmak zor görülmektedir.

PEB sisteminin kendisinden beklenen başarıyı sağlaması yukarıda belirtilen sorun alanlarının çözümüne yönelik gerekli hukuki/idari düzenlemelerin sağlanması ve süreçte yer alan aktörlerin sistemi yeterince anlamaları ve benimsemeleriyle mümkündür.

Kaynakça

- Aksaraylı, M., Egeli, H., Tüğen, K. ve Özen, A. (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), 313-326.
- Aktan, C.C. (2001), “Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama Yöntemleri”, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, C:1, S:1, Ocak-Şubat-Mart (Çevrimiçi), http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/anayasal-iktisat/aktan-dileyici-oylama.pdf (14/07/2011).
- Arın, T. (1999), “Parlamentar Bütçe Denetimi ve Bütçe Komisyonu: Bütçe Reformları Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay Semineri*, TESEV, Seminer Metni, İstanbul, 22 Kasım, 1-32,
- Bilge, S. (2006), “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Dışsal Faktörlerin Yerel Yönetim Performansına Etkisi Üzerine Bir Araştırma”, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi*.
- BÜMKO, *Performans Programı Hazırlama Rehberi 2009* (Çevrimiçi), <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF0AF8E5B15417B0B5> (5/06/2011).
- Coşkun, A. (1997), *Performans Denetimi-Özet El Kitabı*, 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları Çeviri Dizisi: 11, Ankara (Çevrimiçi), <http://www.sayistay.gov.tr> (9/05/2011).
- Curristine, T. (2005), “Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, S:5-No. 2- ISSN 1608-7143.
- Çildir, M. (2010), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirmesi”, *Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Doktora Tezi*.
- Demirbaş, T. (2010), “Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, S:1, Bahar Dönemi, 3-23.
- Demircan, E.(2006), “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13(2), 47-61.
- Diamond, J. (2003), “Performance Budgeting: Managing the Reform Process”, *IMF Working Paper* WP/03/33, Fiscal Affairs Department, February.
- DPT (2006), “Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu” (Çevrimiçi), <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf> (10/01/2011).
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2011), *Kamu Bütçesi*, 2. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- GAO (1997), “Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation”, Washington DC, United States General Accounting Office,

- Accounting and Information Management Division, GAO/AIMD-97-46 (Çevrimiçi), <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/gao/aimd9746.pdf> (20/04/2011).
- Ho, A. (2011), “PBB in American Local Governments: It’s More than a Management Tool”, *Public Administration Review*, May/June, Symposium on Performance-Based Budgeting, 391-401.
- Hou, Y. vd. (2011), “State Performance-Based Budgeting in Boom and Bust Years: An Analytical Framework and Survey of the States” *Public Administration Review*, May/June, Symposium on Performance- Based Budgeting, 370-388.
- Karacan, E. (2010), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, DPT- Uzmanlık Tezleri Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Yayın No: 2816, Ankara.
- Kassek, L. ve Webber D. (2009), Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe (Çevrimiçi), <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf> (9/10/2011).
- Kirmanoğlu, H. ve Çak, M. (2000), “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 315-344.
- Kong, D. (2005), “Performance-Based Budgeting: The US Experience”, *Public Organization Review: A Global Journal*, 5: 91–107.
- Moğol, T. ve Şahin, D. (2010), “Kamu Kuruluşlarında Performans Esaslı Bütçeleme Uygulaması ve Kamu Harcamaları Üzerindeki Etkisi: Bir Durum Çalışması”, *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, S:2, 1-26.
- OECD (2004), Public Sector Modernization: Governing for Performance, Policy Brief (Çevrimiçi), <http://www.oecd.org/dataoecd/14/46/39044817.pdf> (13/01/2011).
- Oral, E. (2005), “Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Değerlendirme”, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan, Ankara.
- Özen, A. (2008), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Yayın No:2008/382, Ankara.
- Robinson, M. ve Duncan, L. (2009), “A Basic Model of Performance-Based Budgeting”, *Technical Notes and Manuals 09/01* (Çevrimiçi), <http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-1.pdf> (26/01/2011).
- Rodriquez, A. ve Bijotat, F. (2003), “Performance, Strategic Planning and Performance- Based Budgeting In İllinois Local and Regional Public Airports”, *Public Works Managements and Policy*, Ekim, S:8, No:2, 132-145.
- Shah, A. ve Shen, C. (2007), “A Primer on Performance Budgeting”, Budgeting and Budgetary Institutions, Public Sector Governance and Accountability Series, World Bank, 137-178.
- Schick, A. (2007), “Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?”, *OECD Journal on Budgeting*, S:7, No:2, ıssn 1608-7143.
- Shea, J.R. (2007), “Performance Budgeting in the United States”, *OECD Journal on Budgeting*, S: 8–No.1.

- Şahin, Ö. (2007), “Türkiye’de Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Değerlendirilmesi ve Uygulama Örneği”, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Tüğen, K., Egeli, H. ve Özen, A. (2007), “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları,” *Finans Politik&Ekonomik Yorumlar*, 44(509), 35-46.
- Uludüz, B. (2008), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Ünal, M. (2007), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Örneği”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Yardımcıoğlu, F. (2006), “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi.

**PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASININ
KAMU KURUMLARINDA ALGILANMASI VE SORUNLARIN TESPİTİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI**

1. Cinsiyet ☐ Erkek ☐ Kadın

2. Yaşınız ☐ 25-30 ☐ 31-35 ☐ 36-40
☐ 41-45 ☐ 46-50 ☐ 50 ve yukarı

3. Eğitim Durumunuz ☐ Lisans ☐ Yüksek Lisans ☐ Doktora

4. Görev Ünvanınız ☐ Üst Yönetici ☐ Gerçekleştirme (Tahakkuk) Görevlisi
☐ Muhasebe Yetkilisi ☐ Muhasebe Mutemedi

☐ Strateji Geliştirme ☐ Harcama Mutemedi ☐ Diğer
Başkanlığında Memur ☐ Memur

6. Şu an Çalıştığınız Kamu Tüzel Kişiliğinin Türü ☐ Genel Bütçe ☐ Özel Bütçe ☐ SGK ☐ Mahalli İdare ☐ Diğer

7. Şu an Çalıştığınız İdari Birimin Türü ☐ Bakanlık ☐ Müsteşarlık ☐ Başkanlık ☐ Genel Müdürlük
☐ Yüksek Öğretim Kurumu ☐ Belediye ☐ Büyükşehir Belediyesi ☐ İl Özel İdaresi
☐ Diğer

Aşağıdaki ifadelere katılma derecenizi lütfen işaretleyiniz

Aşağıdaki İfadelere katılma derecenizi lütfen işaretleyiniz	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Biraz Katılmıyorum	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
PEB sistemi, kaynakların etk arını etkili kullanımlarını ve dağılımlarını sağlar.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB, sistemi hesap verebilirliği ve mali saydamlığı gerçekleştirmeye yardımcı olur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kamu yönetiminde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kurumların politika oluşturma sürecini güçlendirir.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlenmesine katkı sağlar	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sistemi, kaynak tahsisinde belirleyici rol oynamaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin kaynakların verimli ve etkin kullanımını sağlanması, üst yöneticilerinin desteğine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu yönetiminde performans kültürünün yerleşmesinde personel kalitesi önemli bir unsurdur.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda PEB sistemini uygulayacak nitelikli personel mevcut değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
Sürekli mesleki eğitimler, PEB sisteminin benimsenmesine olumlu katkı sağlar.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB öncesi süreçte, sistemle ilgili verilen eğitimler yeterlidir.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurum içi eğitimler, PEB sisteminin başarısını artırır/benimsenmesini kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Teknolojik uygulamaların kullanımı (ör. e-Bütçe), PEB' in başarısı için önemlidir.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda, PEB sistemine uygun bilişim sistemleri ve teknolojik alt yapı mevcut değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
e-Bütçe sistemi, PEB' in uygulanmasını kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans esaslı bütçeleme sisteminin gerektirdiği bilgileri toplayacak performans bilgi sistemi mevcut değildir.	☐	☐	☐	☐	☐
Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, geçilmesi PEB sisteminin uygulanmasını kolaylaştırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminde maliyet muhasebesinin olmaması PEB açısından bir sorundur.	☐	☐	☐	☐	☐
Analitik bütçe kod yapısı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐

Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği

Çok yıllık bütçeleme anlayışı, PEB sisteminin başarısı için önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin başarısı/etkinliği, büyük ölçüde idare ve yöneticilerin bunu sahiplenmesine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu kurumlarında geleneksel bütçe sisteminden kalma alışkanlıklar devam etmektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
Maliye Bakanlığı, PEB sisteminin yaygınlaşması için gerekli çabayı göstermektedir.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin uygulanması/ başarısı, kamu çalışanlarının bu sistemi yeterince tanıma ve anlamalarına bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Mevcut PEB sisteminin, başarılı bir şekilde uygulandığını düşünmüyorum.	☐	☐	☐	☐	☐
Mevcut idari yapılanma, PEB' in başarısını olumsuz etkiler.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sürecinde görev alan aktörlerin özlük haklarının iyileştirilmesi, sistemden beklenen faydayı artırır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB, performans ölçü ve göstergelerinin belirlenmesinde, kurumlara karar verme imkanı tanımaktadır.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminde yer alan performans ölçü ve göstergeleri, idare ve yöneticiler üzerinde baskı oluşturmaz.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans ölçüm sistemi, her faaliyeti değil, önemli olanının ölçülmesine yönelik olmalıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Kurumumda ölçülebilecek performans hedefleri belirlenmiştir.	☐	☐	☐	☐	☐
Performans ölçü ve göstergelerimiz kurum ihtiyaçlarıyla uygun ve uyumludur.	☐	☐	☐	☐	☐
PEB sisteminin doğru uygulanması/başarısı/ etkinliği kamu yönetiminde stratejik planlama anlayışının yerleştirilmesine bağlıdır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik yönetim anlayışı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik açısından önemli bir araçtır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik planlamayı kamu mali yönetiminin kültürü haline getirmek zordur.	☐	☐	☐	☐	☐
Kamu idarelerinde stratejik planlama mali kaynakların verimliliğini artırır.	☐	☐	☐	☐	☐
Stratejik planlama kendini kandırmadır.	☐	☐	☐	☐	☐