

**5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE
KAMU BÜROKRASİSİNİN
BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜ VE
HARCAMALARI DİSİPLİNE EDİCİ ETKİSİ**

Deniz ŞAHİN

Doktora Tezi

Eskişehir, 2010

**5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE
SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜ VE HARCAMALARI DİSİPLİNE EDİCİ ETKİSİ**

Deniz ŞAHİN

DOKTORA TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Şubat, 2010

DOKTORA TEZ ÖZÜ**5018 SAYILI KANUN ÇERÇEVESİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜ VE HARCAMALARI DİSİPLİNE EDİCİ ETKİSİ****Deniz ŞAHİN****Maliye Anabilim Dalı****Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şubat, 2010****Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL**

Kamusal faaliyetleri gerçekleştirmenin en temel aracı bütçelerdir ve bütçe sürecinde birçok aktör yer almaktadır. Bütçe sürecinde yer alan aktörlerden biri de kamusal mal ve hizmetlerin üreticisi konumunda olan kamu bürokrasisidir. Kamu bürokrasisinin bütçe sürecinde kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinsizliğe yol açarak kamu harcamaları üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olduğu uzun yıllardan beri ileri sürülmektedir. Günümüzde “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” olarak adlandırılan yeni bir kamu yönetimi anlayışının yükselmesine bağlı olarak kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliği artırmaya yönelik köklü bir değişim başlamıştır. Bu değişimin ana eksenleri; a) kamusal kaynakların, kamu kuruluşlarının misyon ve vizyonu ile bağlantılı öncelikli stratejik amaç ve hedeflerine uygun tahsis edilmesi, b) kaynakların öngörülen amaç ve hedeflere uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılması, c) önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre kuruluşların amaç ve hedeflerine ulaşım ulaşmadığının izlenmesi, d) kamu yöneticileri ile harcama birimlerine bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde yetki devri ve esnekliğin sağlanmasıdır. Bu nedenle KYK anlayışını benimseyen ülkeler bütçe sistemlerini yeniden yapılandırmaya yönelik reform niteliğinde faaliyetler yürütmektedir. Kamu harcamalarında disiplini sağlamak üzere kaynak tahsisi ve kullanımına ilişkin yaşanan bu gelişmelere bağlı olarak kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolü de değişmiştir.

Türkiye’de de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. Bu kapsamda KYK anlayışına uygun bir şekilde değiştirilen bütçe sürecinde kamu bürokrasisinin yetki, sorumluluk ve denetimlerine ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu tez çalışmasının amacı; dünyadaki gelişmeler ışığında Türk kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolünü ve harcamaları disipline edici etkisini değerlendirebilmektedir. Çalışmada Türk kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolü ve harcamaları disipline edici etkisi alanyazın taraması ve örnek bir kamu kuruluşu olarak alınan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nde (HSSGM’de) yapılan durum çalışması ile hem teorik hem de uygulamalı olarak analiz edilmiştir. Analizler sonucunda; Türkiye’de dünyadaki

gelişmelere koşut olarak ve bürokratik açmazlara çözüm getirmesi beklenerek bütçe sürecinde bürokrasi odaklı bir yapı oluşturulmaya çalışıldığı tespit edilmiştir. Ancak, uygulamada 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 karşılaştığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle uygulamada kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolünü başarılı bir şekilde yerine getiremediği ve kamu harcamalarının disipline edilmesi açısından bir gelişme sağlanamadığı görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kamu Bürokrasisi, Bütçeleme, Performans Esaslı Bütçeleme, Kamu Harcamaları.

ABSTRACT

The most essential tool of performing public activities is government budgets and there are many actors in budgeting process. One of the actors is public bureaucrats who are supplier of public goods and services. It has been claimed that public bureaucrats have negative effect on public expenditures by leading to inefficiency in allocation and use of resource in the budgeting process. Today, depending on emerging new public management approach called as “New Public Management (NPM)”, a fundamental change has begun to improve efficiency in allocation and use of resources. Main lines of this change are; a) allocating public resources in line with primary strategic goals and targets of public agencies which link to their mission and vision, b) using resources in line with primary goals and targets, efficiently, effectively and economically, c) reviewing whether public agencies have achieved their goal and targets according to performance measurements, d) providing flexibility and empowerment to the public bureaucrats and expenditure units in preparation and implementation process of budgeting. Therefore, countries adopting NPM are implementing activities toward restructuring their budgeting systems. The role of public bureaucracy in budgeting process has changed depending on these changes related to allocation and use of resource to discipline public expenditures.

Public financial management system has also been restructured by the Public Financial Management and Control Law numbered 5018 in Türkiye. In this content, it has been made crucial regulations related to authority, responsibility and control of public bureaucracy. The purpose of this thesis is to evaluate the role of public bureaucracy in budgeting process and its effects on disciplining of public expenditures in the light of the developments in the world. In this study, the role of Türk public bureaucracy in budgeting process and its effect on disciplining of public expenditures have been analyzed both theoretically and practically by literature review and case study made in Boundary and Shore Health General Management. It has determined that a bureaucracy oriented structure in budgeting process has been created to provide solutions to the bureaucratic dilemmas in line with developments in the world in Türkiye. But, it has ascertained that many problems such as qualified personnel and training shortages, lack

of support from senior management and political authority, deficiencies and faults related to legal arrangements, coordination problems between The State Planning Organization and The Ministry of Finance has been faced in practise. Therefore, it has seen that public bureaucrats hasn't succesfully performed their roles in budgeting process and an improvements in terms of disciplining public expenditures hasn't been realized.

Key Words: Public Bureaucracy, Budgeting, Performance-based Budgeting, Public Expenditure.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Deniz ŞAHİN'in "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Rolü ve Harcamaları Disipline Edici Etkisi" başlıklı tezi..... tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Maliye** Anabilim Dalında, doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı): Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL

Üye : Prof. Dr. Engin ATAÇ

Üye : Prof. Dr. Fazıl TEKİN

Üye : Doç. Dr. Süleyman SÖZEN

Üye : Doç. Dr. Gülsün KURUBACAK

Prof. Dr. Ramazan GEYLAN
Anadolu Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖNSÖZ

Anadolu Üniversitesi Maliye Anabilim Dalında yazdığım doktora tezimde büyük desteği bulunan tez danışmanım Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL'a teşekkür etmeyi bir borç biliyorum. Görüş ve bilimsel önerileriyle hem tezime hem de şahsıma sağlamış oldukları destekleri için değerli hocalarım Prof. Dr. Engin ATAÇ'a, Prof. Dr. Fazıl TEKİN'e, Doç. Dr. Süleyman SÖZEN'e teşekkürlerimi sunuyorum. Yine beni nitel araştırmalar konusunda bilgilendiren ve tez kapsamında yaptığım nitel araştırmamın desenlenmesinden raporlanmasına kadar olan tüm süreçlerinde zamanını ve emeğini benden esirgemeyen değerli hocam Doç. Dr. Gülsün KURUBACAK'a yardımları için teşekkürlerimi ifade etmek isterim.

Tezimde yardımları bulunan değerli arkadaşlarım Araş. Gör. Mustafa GÜL'e, Cihan ÇELİK'e ve Araş. Gör. İlke ORUÇ'a minnettarım.

Tezimi yazarken, yanlarında ikamet ettiğim değerli ablam ve eniştem Derya-Serdar Marmara çiftine bana göstermiş oldukları sabır, sağladıkları her türlü konfor ve maddi-manevi destekleri için çok teşekkür ederken; tezimin stresiyle yaratmış olduğum her türlü gerginlik için, affedilmek dileğiyle, kendilerinden çok özür diliyorum. Yine uzak mesafelerde olsalar da telefon görüşmeleriyle manevi desteklerini sunan teyzelerim Şaziye MADAL ve Hacer TURGUT'a, sevgili kardeşim Pınar ŞAHİN'e çok teşekkür ederim.

Son teşekkürümü eğitim hayatımda bu noktaya gelmemim en büyük nedeni olan değerli annem ve babam Seher-Mustafa ŞAHİN çiftine yapmak istiyorum. Değerli anneciğim ve babacığim sizlere emekleriniz için sonsuz teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iv
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	vi
ÖNSÖZ	vii
ÖZGEÇMİŞ	viii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİ EĞİLİMLER VE BÜTÇE REFORMLARI - BÜTÇE SÜRECİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN DEĞİŞEN ROLÜ

1. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİ EĞİLİMLER VE BÜTÇE REFORMLARI	6
1.1. Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Alanında Dönüşüm	6
1.1.1. Kamu Yönetiminde Reforma Yol Açan Nedenler	7
1.1.2. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve Yeni Kamu Yönetimi.....	12
1.2. Yeni Kamu Yönetimi Kapsamında Yeniden Mali Yapılanma	19
1.2.1. Bütçe Reformları ve Yoğunlaştığı Temel Unsurlar	20
1.2.2. Bütçe Reformlarıyla Yapılan Kurumsal Düzenlemeler	22
1.2.3. Yeniden Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yöneliş	26
1.2.4. Günümüz Bütçe Reformlarının Önceki Bütçe Reformlarıyla İlişkisi	30
2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SÜRECİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN ROLÜ	33
2.1. PEB Sürecinde Kamu Bürokrasisinin Yetkileri	34
2.1.1. Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yetkileri Konusunda Yeni Yaklaşım	34
2.1.2. Kamu Bürokrasisine Bütçe Sürecinde Tanınan Yetkiler ve Sağlanan Esneklikler	35
2.2. PEB Sürecinde Kamu Bürokrasisinin Hesap Verme Sorumluluğu	38
2.2.1. Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Gelişmeler.....	39
2.2.2. Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Hesap Verme Sorumluluğu	41
2.3. Yetki ve Hesap Verme Sorumlulukları Doğrultusunda Kamu Bürokrasisinin Denetimi.....	42
2.3.1. Denetim Kavramı ve Amaçları	43
2.3.2. Denetim Anlayışındaki Gelişmeler	44
2.3.3. Kamu Bürokrasisinin Kontrol ve Denetiminde Yaşanan Gelişmeler	47

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADAKİ GELİŞMELER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE’DE BÜTÇE REFORMU VE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİNE GEÇİŞ	52
1.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ndaki Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemine Yöneltilen Eleştiriler	53
1.2. 5018 Sayılı Kanunda Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi	56
1.3. 5018 Sayılı Kanun ile Getirilen Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	63
1.3.1. 5018 Sayılı Kanun ile Uygulamaya Konan Yeni Bütçe Anlayışı	66
2. 5018 SAYILI KANUNDA KAMU BÜROKRASİSİNİN PEB SÜRECİNDE YETKİ, SORUMLULUK VE DENETİMLERİ	72
2.1. Türk Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yetkileri	72
2.2. Türk Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Hesap Verme Sorumluluğu	80
2.3. 5018 Sayılı Kanunda Kamu Bürokrasisinin Denetimi	86
2.3.1. İç Kontrol.....	86
2.3.2. Dış Denetim	91
2.3.3. Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi.....	94
3. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜNÜN BÜROKRASİ- KAMU HARCAMALARI İLİŞKİSİNE ETKİSİ . 95	
3.1. Kamu Bürokrasisinin Kamu Harcamaları Üzerinde Bilinen Etkileri.....	96
3.1.1. Bürokratik Davranışlar ve Tahsis Etkinsizliği	96
3.1.2. Bürokratlar ve X- Etkinsizliği	100
3.2. Türkiye’de PEB Sisteminin Bürokratik Etkinsizliklere Çözüm Getirmesi ve Kamu Harcamalarında Disiplini Sağlaması Açısından Değerlendirilmesi	102
3.2.1. Saydamlığın Sağlanması.....	102
3.2.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Gerçekleştirilmesi	104
3.2.3. Stratejik Yönetim Anlayışının Oluşturulması	105
3.2.4. Performans Yönetimi Anlayışının Hakim Kılınması	108
3.2.5. Performans Denetiminin Yapılabilirliği.....	113
3.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Türkiye’de Uygulanabilirliği.....	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU BÜROKRASİSİNİN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASI VE HARCAMALAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

1. ARAŞTIRMANIN AMACI.....	121
2. İLGİLİ ARAŞTIRMALAR	123
3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ.....	127
4. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ.....	128
4.1. Araştırma Modeli.....	128
4.2. Araştırma Alanı.....	129
4.3. Katılımcılar ve Katılımcıların Özellikleri.....	131
4.3.1. HSSGM'nin Performans Esaslı Bütçeleme Çalışmalarına İlişkin Görüşü Alınan Uzmanlar ve Özellikleri	131
4.3.2. HSSGM'de Kendileriyle Derinlemesine Görüşmeler Yapılan Yetkililer ve Özellikleri	131
4.4. Veri Toplama Yöntemi	132
4.4.1. Uzman Görüşü (Delfi Çalışması).....	132
4.4.2. Derinlemesine Görüşme	133
4.4.3. Doküman Analizi	135
5. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN TOPLANMASI.....	135
5.1. HSSGM'nin Performans Esaslı Bütçeleme Çalışmalarına İlişkin Uzman Görüşlerinin Alınması	135
5.2. HSSGM Yetkilileriyle Derinlemesine Görüşmelerin Yapılması	137
5.3. HSSGM'nin Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Dokümanlarının İncelenmesi	137
6. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ.....	138
6.1. Alınan Uzman Görüşlerinin Analizi.....	138
6.2. Derinlemesine Görüşme Verilerinin Analizi	138
6.3. HSSGM'nin PEB'e İlişkin Dokümanlarından Elde Edilen Verilerin Analizi	139
7. ARAŞTIRMANIN GEÇERLİK VE GÜVENİRLİĞİ.....	140
8. ARAŞTIRMANIN SINIRLI VE GÜÇLÜ YÖNLERİ.....	140
9. BULGULAR VE YORUM	141
9.1. Kaynak Tahsisine İlişkin Bulgular ve Yorum	141
9.1.1. Misyon, Vizyon, Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi	141
9.1.2. Performans Hedef ve Göstergeleri, Faaliyet ve Projeleri ile Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi.....	151

9.1.3. PEB Uygulamasının HSSGM'nün Kaynak Tahsis Kararlarına Etkisi.....	165
9.1.4. PEB Hazırlama Sürecinde Ortaya Çıkan Maliyetler	169
9.2. Kaynak Kullanımına İlişkin Bulgular ve Yorum.....	171
9.2.1. PEB'in Başarılı Bir Şekilde Uygulanabilmesi İçin Gerekli Olan Alt Yapı.....	171
9.2.2. Planlanan Yıllık Performans Hedeflerine Ulaşılma Düzeyi	173
9.2.3. HSSGM'deki PEB Uygulamasının Kaynak Kullanımına Etkisi.....	179
9.2.4. PEB'nin Uygulama Sürecinde Ortaya Çıkan Maliyetler.....	182
9.3. HSSGM'de PEB Uygulamasına İlişkin Diğer Bulgular ve Yorum	183
SONUÇ VE ÖNERİLER.....	192
EKLER LİSTESİ.....	209
KAYNAKÇA.....	243

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Bürokratın Büro Büyüklüğü Dengesi (Üretim Dengesi)	97
--	----

GİRİŞ

Küreselleşmenin hız kazandığı 1980'li yıllardan itibaren toplumsal, ekonomik, siyasal alanda yaşanan gelişmeler ve bu gelişmelerin yarattığı sorunlar kamu sektörünün yine tartışılan konu haline gelmesine ve ülkelerin kamu yönetim sistemlerinin sorgulanmasına neden olmuştur. Ülkelerin kamu yönetim sistemlerinin sorgulanması da reform çabalarını beraberinde getirmiştir. Ancak bu süreçte, geçmiş dönem reform çabalarından farklı olarak, kamu yönetimi alanında Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak adlandırılan yeni bir yönetim anlayışına geçilerek ciddi bir dönüşüm yaşanmıştır. Sonuç olarak, kamu kesiminde performansı artırma çabaları şeklinde başlayan kamu yönetimi reformlarıyla kamu yönetiminde verimli, etkin ve tutumlu kaynak kullanımına verilen önem artmış ve çıktı-sonuç odaklı yönetim anlayışına geçilmiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kaçınılmaz olarak kamu mali yönetimi alanında da yeniden yapılanma çalışmalarını gündeme taşımış ve özellikle bütçe reformlarıyla ülkelerin mali yapılarında köklü bir değişim başlamıştır. Bütçe reformlarıyla kamu mali yönetim ve kontrol sistemleri YKY anlayışı çerçevesinde ele alınarak yeniden düzenlenmekte ve çıktı veya sonuç odaklı bir mali yönetim sistemi kurulmaya çalışılmaktadır. Bu kapsamda *Performans Esaslı Bütçeleme (PEB)* sistemine geçilmekte ve bu sistemi destekleyecek çerçeveler oluşturulmaktadır.

YKY anlayışı, kamu yönetimlerinde kaynakların tahsis edilmesi ve kullanılmasında yaşanan sorunları aşmanın yolunun kamu yöneticilerini kaynakların tahsisi ve kullanımında belli bir esneklik imkânı ile donatmak olduğunu öngörmektedir. Bu yaklaşımın uygulaması ise, kamu yöneticilerine ulaşılmak istenen amaç ve hedefleri ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcandığı konusunda serbest bırakarak sonuçtan sorumlu tutmak olmuştur. Diğer bir ifadeyle, bir yandan kamu yöneticilerine yetkiler devredilip esneklik imkânı sağlarken diğer yandan hesap verme sorumluluğunu olabildiğince güçlendirmek olmuştur. Bu nedenle bütçe reformlarıyla YKY anlayışı çerçevesinde oluşturulan yeni mali yönetim sisteminde PEB uygulamaları, kamu kuruluş ve yöneticilerine tanınan inisiyatifler ile bunu tamamlayan sorumluluk ve denetim mekanizmaları çerçevesinde

gerçekleştirilmektedir. Daha açık bir ifadeyle, kamu bürokrasisine (kamu kurum ve yöneticilerine) bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde geniş yetkiler verilmekte ve esneklik sağlanmaktadır. Özellikle bütçenin uygulanma sürecinde (harcama sürecinde) bürokrasi odaklı bir yapı oluşturulmaktadır. Buna karşılık kamu bürokrasisi, kendilerine verilen yetki ve sağlanan esneklikler çerçevesinde gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucu elde etmiş oldukları performansın hesabını vermekle sorumlu tutulmaktadır. Bu kapsamda kamu bürokrasisinin hesap verme sorumluluğu açısından, *girdiler için hesap verme sorumluluğundan, çıktı ve sonuçlar için hesap verme sorumluluğu yani performans sorumluluğuna* doğru bir dönüşüm yaşanmaktadır. Kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yetki ve sorumlulukları konusunda yaşanan gelişmelere koşut olarak denetimleri konusunda da iyileştirmeler yapılmaktadır. Bu kapsamda iç kontrol görevi, harcama sürecinde tanınan yetki ve sağlanan esneklikler kapsamında kamu bürokrasisine devredilirken, dış denetim de geleneksel denetimden performans sorumluluğunun yerine getirilmesinde önemli bir işlevi olan performans denetimi boyutlarına doğru genişletilmektedir.

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türkiye’de de genelde kamu yönetimi ve özelde kamu mali yönetimi alanlarında reform gereksinimi gündeme gelmiş ve reform kapsamında önemli çalışmalar başlatılmıştır. Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde en köklü değişim, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak yerine getirilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yapılan bütçe reformudur. Bu kanunla mali yönetim ve kontrol sistemi yeni bir anlayışla ele alınarak *bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, muhasebeleştirme ve raporlanması ile kontrol ve denetimine* ilişkin düzenlemeler yapılmış, performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

5018 sayılı Kanun’la yapılan bütçe sürecine ilişkin düzenlemeler dünyadaki gelişmelerle koşutluk arz etmekte ve temelinde performansa dayalı, bir başka deyişle sonuç odaklı yönetim esası yer almaktadır. Bu nedenle dünyada bütçe reformu yapan Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada, Fransa, İsviçre, Almanya gibi birçok ülkede olduğu gibi, Türkiye’de de performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesiyle kamu bürokrasisinin

bütçe sürecindeki rolü değişmiştir. Bu çerçevede bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde kamu bürokrasisinin yetkileri genişletilmiş, karşılığında performans sorumluluğu getirilmiştir. Buna koşut olarak da iç kontrol görevi kamu bürokrasisine devredilirken, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için performans denetimi ön plana çıkarılmıştır.

Bugüne kadar yapılan çeşitli çalışmalar kamu bürokrasisinin bütçeler yoluyla kamu harcamalarını artırıcı etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu çerçevede biri bütçe hazırlama sürecinde ortaya çıkan *tahsis etkinsizliği*, diğeri de bütçe uygulama sürecinde ortaya çıkan *X-etkinsizliği* olmak üzere iki tür etkinsizlik ileri sürülmektedir. Böylece kamu bürokrasisi kamu kesiminin en önemli etkinsizlik nedeni olarak gösterilmektedir. Bu nedenle, kamu kesiminde etkinlik arayışları çerçevesinde yapılan bütçe reformlarıyla kamu kesiminin en önemli etkinsizlik kaynağı olarak gösterilen kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki rolünün artırılması büyük bir çelişki gibi gözükmemektedir. Ancak günümüzde uygulaması ön plana çıkan PEB'in amacı, sistematığı ve işleyişiyle ilgili kuramsal çerçevede bu bütçe sisteminin kaynak tahsis süreçleri ile kullanım süreçlerinde etkinliği ele aldığı belirtilmektedir. Ayrıca planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısını sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışmaktadır. PEB'in kaynak tahsisinde ve kullanımında rasyonellik ve performans kaygısı üzerine kurulmuş bir bütçe sistemi olduğu ifade edilmektedir; çünkü PEB sürecinde hazırlanacak belgeler mali bilgiler yanında performans bilgisi üretilmesini de sağlayacaktır. Bu bilgiler hem kaynak tahsisinin etkili bir şekilde yapılmasını hem de hükümetlerin ve kamuoyunun bütçeleri daha sıkı bir şekilde izlemesini ve değerlendirmesini sağlayacaktır. Bu durum kamu bürokrasisini başarılı olma yönünde güdülerken, kaynakları kullanma yönünde daha dikkatli olmaya yöneltecektir. Böylece hem tahsis etkinliği hem de kaynak kullanımında etkinlik sağlanarak kamu harcamaları disipline edilebilecektir.

Kamu bürokrasisinin neden olduğu etkinsizlik sorunlarına çözüm getirmesi beklenen PEB sisteminin başarısı, bürokratların PEB'i uygulamalarındaki başarılarına bağlıdır; çünkü bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde en büyük rol yine kamu bürokrasisine düşmektedir. Ayrıca gerçek hayatta mali mevzuat ve uygulaması çok karışıktır. Mali

mevzuatların kuramsal çerçevesi ne kadar mükemmelleştirilmeye çalışılırsa çalışılsın uygulama son derece önemli olmaktadır. Dolayısıyla bütçe reformlarıyla yapılan düzenlemelerin uygulamadaki etkileriyle ilgili yapılan ve yapılacak çalışmalar kuşkusuz çok önemlidir.

Türkiye’de 5018 sayılı Kanun 2003 yılı sonu yürürlüğe girdiği ve kamu kurumlarında 2006 yılından itibaren PEB uygulamasına geçildiği için bütçe reformlarıyla getirilen yeniliklerin uygulamada ortaya çıkan etkilerine ilişkin çalışmalar henüz çok fazla yapılmamıştır. Ancak yurt dışında birçok ülkede stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarına ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Söz konusu bu çalışmalarda bütçe reformlarının getirdiği yeni ilke ve araçların uygulamadaki etkileri; kamu kuruluşlarında stratejik planlama deneyimi ve çıkarılan sonuçlar, performans ölçülerinin etkinliği, performans bilgisi ve kullanım alanları gibi farklı açılardan ele alınmaktadır. Kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yeni yetki ve sorumluluklarının uygulamada ortaya çıkarabileceği olumlu ve olumsuz yönleri ile ilgili çeşitli eleştiriler yapılmaktadır. Ancak ilgili alanyazın incelemesinde dünyada ve Türkiye’de bütçe reformlarıyla kamu bürokrasisine bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde verilen yetki ve yüklenen sorumlulukların uygulamadaki etkilerini, hem kaynak tahsisi hem de kaynakların kullanımı açısından ele alarak bütüncül bir yapı içinde araştıran bir çalışmaya çok fazla rastlanılmamıştır. Bu nedenle kamu bürokrasisinin bütçe hazırlama ve uygulama sürecindeki yeni rolünün uygulamadaki etkilerini bütüncül bir yapı içinde araştıran bir çalışmaya gereksinme olduğu düşünülmüş ve bu konuya ilişkin alanyazına bir katkı sağlayabilmek amacıyla bu yönde bir çalışma yapılması amaçlanmıştır.

Belirtilen bu noktadan hareketle, bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. *Birinci bölümde;* dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmelerin kamu mali yönetim alanına etkileri ve bu kapsamda yapılan bütçe reformlarına değinilmiş, kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yeni rolü yetki, sorumluluk ve denetimleri konusunda yaşanan gelişmeler etrafında incelenmiştir. *İkinci bölümde;* ilk önce dünyada yaşanan gelişmelere koşut olarak Türkiye’de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılan bütçe reformu incelenmiş ve bütçe sürecinde yetki, sorumluluk ve denetimleriyle kamu

bürokrasisinin yeni rolü değerlendirilmiştir. Daha sonra kamu bürokrasisinin kamu harcamaları üzerinde bilinen etkileri analiz edilerek kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yeni rolünün harcamaları disipline edici etkileri bütçe reformlarıyla getirilen yeni bütçe sisteminden (performans esaslı bütçelemeden) beklenen faydalar etrafında değerlendirilmiştir. *Üçüncü bölümde* ise; Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin uygulamadaki etkilerine (kamu harcamalarını disipline edici etkilerine) ilişkin olarak Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü’nde yapılan bir durum çalışmasına yer verilmiştir. Yapılan durum çalışmasıyla bütçe reformlarıyla bütçe sürecine ilişkin yapılan yeni düzenlemelerin uygulamada bürokratik karar alma sürecini nesnel bir zemine oturtup, kamu bürokratlarının kaynakları daha verimli, etkin ve tutumlu kullanmalarını sağlayıp sağlayamayacağı araştırılmıştır. Bir başka deyişle, Türkiye’de stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe modelini uygulayan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM)’nde PEB uygulaması incelenerek kamu bürokrasisinin, hazırladığı stratejik planları ve performans programları çerçevesinde bütçe hazırlık sürecinde (kaynak tahsisinde) etkinlik sağlayıp sağlayamadığı nedenleriyle belirlenmeye çalışılmıştır. Yine kurumda bütçe uygulama sürecinde gerekli olan alt yapıları oluşturup oluşturmadıkları ve gerçekleşen performansı incelenerek bütçe uygulama sürecinde kaynakları verimli, etkin, tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadığı nedenleriyle belirlenmeye çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİ EĞİLİMLER VE BÜTÇE REFORMLARI - BÜTÇE SÜRECİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN DEĞİŞEN ROLÜ

1. KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİ EĞİLİMLER VE BÜTÇE REFORMLARI

Son 20-30 yıllık bir süreç Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı çerçevesinde kamu yönetimi reformlarının yapıldığı ve kamu yönetiminde köklü dönüşümün yaşandığı bir dönem olmuştur. Kamu yönetimi reformları kamu kesiminin performansını artırma çabaları olarak başlamış ve bütçe reformları bu yöndeki çabaların en önemli aracı olmuştur. Bu nedenle aşağıda önce son dönem kamu yönetimi reformları hakkında bilgi verilecek, daha sonra kamu yönetimi reformunun mali yönetim alanına etkisi bütçe reformları çerçevesinde incelenecektir.

1.1. Kamu Yönetimi Reformu ve Kamu Yönetimi Alanında Dönüşüm

1980'li yıllardan itibaren kamu yönetimi anlayışında yeni arayışlar ortaya çıkmış ve güçlü bir reform dalgasının etkisi altına giren kamu yönetimi alanında önemli değişimler yaşanmıştır. Aslında toplumsal, ekonomik ve siyasal alanda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde kamu yönetiminde yeni arayışlar ve kamu yönetimi reformları her zaman gündeme gelen bir konudur. Bu nedenle küreselleşmenin hız kazandığı 1980'li yıllardan itibaren toplumsal, ekonomik ve siyasal şartlarda yaşanan hızlı değişim, dönüşüm ve gelişmelerin 20. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimi alanını etkilemesi ve büyük bir reform dalgası altına sokması doğal bir gelişmedir.

1.1.1. Kamu Yönetiminde Reforma Yol Açan Nedenler

Kamu yönetimi alanında reforma yol açan nedenlerin derecesi ülkeden ülkeye farklılık gösterse de temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıkmaktadır. Günümüz kamu yönetimi reformlarının nedenleri şöyle özetlenebilir;

(i) Üç Açık: Çeşitli ülkelerde kamu yönetimi reform arayışlarına yol açan nedenlerin başında bütçe açığı, güven açığı ve performans açığı olmak üzere üç unsurdan oluşan ve alanyazında *üç açık (three deficits)* olarak bilinen olgu gelmektedir¹. Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı *üç açıktan* ilkinin ülkelerde kamu harcamalarının artmasıyla ortaya çıkan *bütçe açığı* olduğunu belirtir². İkinci Dünya Savaşından sonra sosyal devlet olma çabalarının başlamasıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal alandaki etkinliği ve sorumlulukları artmıştır. Bunun sonucunda faaliyet alanları da sürekli genişlemiş ve kamu kesimi belirgin bir biçimde büyümüştür. Kamu kesiminin büyümesine koşut olarak kamu harcamalarında sürekli bir artış olgusu yaygınlaşmıştır. Sürekli artan kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük sonucu ise bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Bütçe açıklarının finansmanı nedeniyle de kamu borçları giderek büyümeye başlamış ve sonuçta sosyal devlet anlayışının gerektirdiği harcamalar bütçe olanaklarını giderek zorlayan bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılara ek olarak, artan kamu harcamalarına rağmen ekonomik ve sosyal göstergelerde dikkate değer bir gelişmenin sağlanamaması nedeniyle bugün artık bir yandan kamu harcamalarının denetimi ve kamu hizmetlerinde etkinlik arayışları önemli hale gelirken diğer taraftan devletin fonksiyonları tartışma konusu olmuştur. Burada tartışma konusu devletin etkinlik şekli ve kompozisyonunun yeniden belirlenmesi ile kaynak israfına ve verimsizliğe neden olan faaliyetlerden vazgeçilerek devletin faaliyet alanının daraltılması noktasındadır.

¹“Donald F. Kettl, *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*, Center for Public Management, The Brookings Institution, Washington DC., 1998” Osman Yılmaz (a), **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri** (Ankara: DPT, Şubat 2001), s. 3’deki alıntı.

²Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı, **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi** (Birinci Basım. Sabancı Üniversitesi Yayınları 9758362-21-6. İstanbul: Sabancı Üniversitesi, Şubat 2003), s. 96.

Kamu kesiminin ve bütçe açıklarının giderek büyümesine bağlı olarak kamuoyunda kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde bir düşünce oluşmuş ve bu durum da *performans açığı*ni doğurmuştur. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığını savunanlar yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılabilceğini ileri sürmüştür. Kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkûm olduğunu savunanlar ise kamu kesimini minimize etmek gerektiğini ileri sürmüştür³. Ayrıca vatandaşların istekleri ile bu isteklere duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu mal ve hizmetler arasındaki farklılıklar performans açığının bir diğer nedeni olmuştur. Bütçe açığı ve performans açığı aynı zamanda *güven açığının* da oluşmasına neden olmuştur; çünkü geniş kitleler tarafından kabul gören iyi işlemeyen, pahalı mal ve hizmet sunan, hantal bir kamu yönetiminden duyulan hoşnutsuzluk aynı zamanda vatandaşların yönetime olan güvenini azaltmıştır. Diğer yandan verimsiz yönetim sürecinin çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk gibi olaylar ile birleşmesi, bürokratların kendi yararlarını maksimize edici davranışları güven bunalımını artırmıştır. Nevzat Saygılıoğlu ve Selçuk Arı'ya göre kamusal alanın aşırı büyümesiyle birlikte katı bir bürokratik yapı ve iyi denetim mekanizmalarının kurulamaması bazı etik olmayan uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Bu da toplumlarda hükümetlere karşı bir güven açığını ortaya çıkarmıştır⁴.

(ii) Yaşanan Krizler: Mali, ekonomik ya da performansa dayalı bir kriz havasının ortaya çıktığı durumlarda reform daha kolay uygulamaya konulduğundan, çeşitli ülkeler kriz ortamını kamu yönetimi reformunun başlangıcı için bir fırsat olarak görmüştür⁵. Dolayısıyla 1980'li yıllarda başlayan kamu yönetimi reformlarının arkasında da dünyada yaşanan krizler yatmaktadır. Ülkeler zaman zaman iç ve dış etkenlerle krizlerle karşılaşmışlardır. Bir ülkede krize yol açan iç etkenlerin başında yukarıda bahsedilen *üç açık* gelmektedir. Bu *üç açığın* giderek derinleşmesinin ve büyümesinin krizlere yol açtığı bilinmektedir. Bu nedenle söz konusu açıkların etkisiyle yaşanan krizler, gelişmiş ülkeleri hem kamu harcamalarını kontrol altına almak hem de kamu hizmetlerinin sunumunda *üç E* olarak formüle edilen verimlilik (efficiency), etkinlik (effectiveness)

³Yılmaz (a), **a.g.e.**, s. 4.

⁴Saygılıoğlu ve Arı, **a.g.e.**, ss. 96-97.

⁵“OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Conclusions of the Public Management Committee, OECD, Paris, 1995” Yılmaz (a), **a.g.e.**, s. 5'deki alıntı.

ve tutumluluğun (economy)⁶ sağlanması adına kamu yönetimini yeniden yapılandırmak için harekete geçirmiştir. Böylece reform adı altında özelleştirme, liberasyon, deregülasyon ve piyasalaştırma süreçlerine hız verilmiştir.

Aslında kamu yönetiminde reforma yol açan tartışmaların temel kaynağı 1970'lerde yaşanan ekonomik krizdir; çünkü 1970'lerdeki ekonomik krizle birlikte sosyal devlet anlayışı yeniden sorgulanmaya başlamıştır. Yaşanan sorunların devletin piyasada rol almasından kaynaklandığı, bu nedenle sürekli büyüme eğilimi gösterdiği, büyüyen örgütlerin yönetilemez duruma geldiği ileri sürülmüş ve devlet hantal, bürokrasi kırtasiyeci, kamu hizmeti ise vergi israfına yol açan verimsiz bir hizmet olarak tanımlanmıştır⁷. Süleyman Sözen'de bir yandan söz konusu krizin kamu kaynakları üzerindeki baskısı, diğer tarafta bu dönemde sosyal refah hizmetlerinde yaşanan talep artışının yarattığı baskının hükümetleri zor durumda bıraktığını belirtmiştir. Bu gelişmeler sonucunda ise devlet müdahalesini sorgulayan ve piyasa güçlerinin önemini vurgulayan görüşlerin kamu harcamalarını kısmak ve devlet müdahalesini azaltmak isteyen politikacılar için bir meşruiyet zemini oluşturduğunu söylemiştir⁸.

(iii) Küreselleşme ve Rekabet: Küreselleşme süreci ile artan uluslararası rekabet ve yaşanan siyasal gelişmelerin, devletin rolünün yeniden düşünülmesine neden olduğu ve

⁶Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları kendine özgü özelliklere sahip olmakla birlikte, birbirleriyle de yakından ilişkilidirler. Bazen birbirleri yerine kullanılmakta ve hatta bazen birbirleriyle karıştırılmaktadırlar. Verimlilik kavramı, kurumun hedeflerini göz önünde tutarak, belli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini ifade eder. Etkinlik, hedeflere ulaşma derecesi ve bir faaliyetin arzulanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkidir. Çıktılar ile etkiler, stratejik hedeflerle ilgili politikalar ve yapılması istenenlerle karşılaştırılır. Tutumluluk ise, kurumun amaçları da göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve uygun yerde en uygun maliyetlerle elde edilmesidir (T.C. SAYIŞTAY (a), **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Çeviren: Arife Coşkun, T.C. Sayıştay Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 5 (Ankara: Ocak 2000). Verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları ve bu kavramların birbirleriyle ilişkisi konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz. Nihat Falay, "Verimlilik, Etkinlik, Tutumluluk", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, 4-5 Haziran 1987, Ankara, ss. 47-57; Tolga Demirbaş (a), **İsveç Sayıştay Performans Denetimi Elkitabı: Teori ve Uygulama**, T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 16 (Ankara: T.C. Sayıştay, Nisan 2001), ss.15-33; Tolga Demirbaş (b), **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması**, T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17 (Ankara: T.C. Sayıştay, Nisan 2001), ss. 82-103; Ömer Köse, **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12 (Ankara: T.C. Sayıştay, Ekim 2000), ss. 80-86.

⁷ Kemal Görmez, "Kamu Yönetimi Reformu", **Kamu'da Sosyal Politika**, Cilt:2, Sayı:1, (2007), s. 2.

⁸ Süleyman Sözen, **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005), s. 40.

devletin yeniden yapılandırılarak uluslararası alanda diğer ülkelerle rekabet edebilir seviyeye gelmesi için ülkeleri yönetim reformu yapmaya zorladığı belirtilmektedir⁹.

Bu konuda Mümtaz'er Türköne küreselleşmenin ortaya çıkardığı dünya ölçeğindeki pazar ilişkilerinin devletlerin ekonomiye olan bakışlarına farklı bir boyut getirdiğini belirtmiştir. Bunun sonucu olarak da bir taraftan hükümetlerin pazarın getirdiği olanaklardan yararlanamadıkları ve stratejik konularda etkili ve hızlı karar alamadıkları için eleştirildiğini, diğer taraftan da kamu yönetiminin yapısını küresel rekabete uyumlu kılmak için yeni teknolojileri benimsemenin ve kamu kaynaklarını verimli kullanmanın genel bir talebe dönüştüğünü ifade etmiştir¹⁰. Bu nedenle küreselleşmenin etkisiyle devletler sadece varlıklarını sürdürmek için değil aynı zamanda rekabet etmek ve gelişmek için de kamu yönetim sistemlerini değiştirme gayreti içine girmişlerdir.

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler kamu yönetimlerini bu gelişmelere hızla cevap vermesi yönünde etkilerken IMF, OECD, Dünya Bankası gibi birçok uluslararası kuruluşun kamu yönetimi reformunu değişik şekillerde desteklemeleri de uluslararası alandan gelen bir diğer etki olmuş ve bu da reformların genişlemesine yol açmıştır. Ayrıca çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen başarılı reformlar diğer ülkeleri de kendi yönetim sistemlerini değiştirme gayreti içine sokmuştur.

(iv) Toplumsal Değişim: İnsanlık tarihinde ilkel göçebe toplumundan tarım toplumuna, tarım toplumundan sanayi toplumuna ve son olarak da sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş şeklinde üç temel dönüşüm aşaması yaşanmıştır. Bilgi toplumunda insan hakları ile ilgili gelişmeler, siyasal karar alma mekanizmalarını etkileme veya bu kararlara katılım, bireylerin bilgi teknolojisi sayesinde bilgilere doğrudan ulaşabilme ve kullanabilme olanaklarına sahip olmaları, vatandaşın ilgisi olduğu her konuda farkında olmasına imkân sağlamıştır¹¹. Giderek eğitim düzeyinin yükselmesi ve çeşitli uygulamalara ilişkin bilgilerin daha fazla olması da vatandaşların bu farkındalığını

⁹Hüsamettin İnanç, Ümit Güner ve Sinan Sarısoy, "Ekonomideki Değişen Devlet Anlayışı", (www.akademikbakis.org/12/makale/EDU.doc), (26.03.2007), s. 5.

¹⁰Mümtaz'er Türköne, "Gecikmiş Reform", **Kamu'da Sosyal Politika**, Cilt: 2, Sayı: 1, (2007), s. 8.

¹¹Emine Kızıldağ, "Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi", **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, ss. 377- 378.

artırmaktadır. Dolayısıyla artık bilgi toplumuna geçiş ile giderek daha bilgili, hakkını arayan, resmi görüş ve eylemleri sorgulayan bir duruma gelen vatandaşların kamu hizmeti anlayışı ve kamudan beklentileri artmıştır.

Artık kamu hizmetlerinden yararlanan ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını saylayan vatandaşlar ödedikleri vergilerin karşılığı olarak daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmelerle birlikte özel sektörde mal ve hizmet sunumunda önemli değişimler olmuş ve özel sektörde müşteri memnuniyetini esas alan uygulamalar ön plana çıkmıştır. Doğal olarak vatandaşlar da kamu kesiminden benzer taleplerde bulunmuşlardır¹². Bu talepler karşısında vatandaşların beklentilerini yeterince karşılayamayan kamu kesimine yönelik eleştirel yaklaşımların kamuoyunda yaygınlaşmaya başlaması ise yönetimleri kamu yönetimi reformuna yöneltmiştir.

Değişen kamu hizmetleri anlayışına ve artan beklentilere işaret eden bir başka faktör de vatandaşların artık *herkese aynı gömlek* (one-size-fits-all) yaklaşımını kabul etmemeleridir. Teknolojik alanda yaşanan gelişmelerin bu tür bir farklılaşmaya olanak vermesi ve özel sektörün de bu alanda önemli gelişmeler sağlamış olmasına karşılık, tüm vatandaşlara asgari standartta hizmet sunumuna odaklanan geleneksel bürokratik anlayışın bu gelişmelere cevap vermekten uzak olması eleştirilmiştir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin tasarımında ve sunumunda daha fazla seçenek ve söz hakkı isteyen vatandaşların artık devletten farklı kişi ya da gruplara farklı nitelikte hizmet sunmasını beklemesi de reformlar için ek baskılara yol açmıştır. Reform arayışlarının bir başka nedeni de üretken genç nüfusun azalmasına karşılık yaşlı nüfusun artmasıdır. Demografik yapıda yaşanan bu değişimin sonucunda sosyal güvenlik harcamaları artmış ve devlet üzerinde mali baskı oluşturmuştur. Bu da kamu kesiminin sorgulanmasına neden olmuştur.

(v) Kuramsal Alanda Yaşanan Gelişmeler: Dünya konjonktüründe cereyan eden olaylara koşut olarak ekonomi ve yönetim teorilerinde yaşanan gelişmeler de kamu

¹²Yılmaz (a), **a.g.e.**, s. 5.

yönetimi alanında yeni arayışlara, dolayısıyla da kamu yönetimi reformuna yol açan nedenlerden biridir.

1970’li yıllardan başlayan bir süreç içinde durgunluk, artan bütçe açıkları, enflasyon ve işsizlik oranlarındaki artış gibi sorunlar Keynesyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir. Bunun sonucunda refah devleti anlayışı önemli ölçüde terk edilmiş¹³ ve ekonomi teorisinde neo-liberal görüş egemen olmaya başlamıştır. Neo-liberal iktisatçılar yaşanan sorunların faturasını devlete çıkararak devletin rolünün ve kurumlarının sorgulanmasına neden olmuştur. Ekonomik refah ve bireyin özgürlüğünü koruma açısından *daha az devlet daha çok piyasa* formülasyonunu sunan neo-liberal görüş çerçevesinde devletin rolünün yeniden tanımlanması kamu yönetimi alanında köklü dönüşümlerin başlamasına ve yeni paradigma tartışmalarının yükselmesine yol açmıştır.

Diğer taraftan Weberyen bürokrasi anlayışına göre şekillenen yönetim teorileri de dönüşüme uğramıştır. Prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yeni yönetim yaklaşımı ön plana çıkmış ve böylece Weberyen bürokrasi anlayışı etkisiz kalmıştır. Bu yeni anlayışta; bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Dolayısıyla devletin sadece ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri nasıl yapması gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine yönetişim kavramının güçlenmiş ve insanları idare etme anlayışı yerine ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır¹⁴.

1.1.2. Kamu Yönetimi Anlayışında Değişim ve Yeni Kamu Yönetimi

Yukarıda anlatılan reel ve teorik gelişmeler doğrultusunda 1980’li yıllarda başlayan ve 1990’lı yıllarda ivme kazanan reformlar, kamu yönetimi alanında önemli bir paradigma değişimini ortaya çıkarmıştır; çünkü 1980’e kadar olan dönemdeki reformlar daha çok

¹³Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim** (Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları, 2003), s. 21.

¹⁴Dinçer ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 22.

geleneksel yönetim düşüncesi çerçevesinde yönetimi iyileştirme çabaları şeklinde gerçekleştirilmiştir¹⁵. Ancak bu dönemden itibaren gerçekleştirilen, biri kamu yönetiminin görev alanının (devletin rolünün) ne olacağı, diğeri ise bu görevlerin nasıl yapılacağı olmak üzere iki ana temel üzerine yapılandırılan kamu yönetimi reformuyla hizmet ve yönetim anlayışında ciddi dönüşümler yaşanmaya başlamıştır.

Geleneksel yönetim anlayışından ayrışan ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersizliklerine cevap verebilecek yeni bir yönetim anlayışı ortaya koyan söz konusu reformlar alan yazında değişik biçimlerde adlandırılmıştır. Bunlar arasında genel kabul göreni ise Christopher Hood tarafından 1991 yılında kullanılan *Yeni Kamu Yönetimi (YKY)* terimi olmuştur. Bu terim uluslararası düzeyde tanınmakta ve kamu yönetiminde bir bütün halinde belirli reform içeriğine işaret etmektedir¹⁶. Yeni kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopuşu ifade eden yeni bir paradigmadır. Bu nedenle de geleneksel kamu yönetimi modeline alternatif oluşturan yeni kamu yönetimi modelinin kuramsal temellerini, varsayımlarını ve onu özgün kılan özelliklerini ortaya koymak önem kazanmaktadır.

a) Yeni Kamu Yönetiminin Kuramsal Temelleri

YKY anlayışının ortaya çıkışında etkili olan iki temel yaklaşımdan bahsedilmektedir. Christopher Hood, bunu “*YKY iki farklı fikrin evliliğine dayanmaktadır*” diyerek belirtmiştir. Evliliğin birinci ortağı, *kamu tercihi* (public choice), *işlem maliyetleri kuramı* (transaction cost theory) ve *sorumluluk teorisi* (principal-agent theory)’ne dayanan yeni kurumsal ekonomi kuramıdır. Bu yaklaşım rekabet, kullanıcı tercihi, şeffaflık ve özendirici yapılara önem verme gibi düşünceler üzerine tesis edilen bir idari reform seti sağlamıştır¹⁷. Diğeri ise *işletmecilik* (managerialism) anlayışıdır. Christopher Hood evliliğin bu ikinci ortağını özel sektör yönetim modelinin kamu sektöründe uygulanması olarak ifade etmiştir. Ayrıca bu hareketin profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri

¹⁵Görmez, a.g.e., s. 2.

¹⁶Sözen, a.g.e., s. 5.

¹⁷Christopher Hood, “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, Cilt: 69, Sayı: 1, (1991), s. 5.

geliştirme aracılığıyla daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanması üzerine tesis edilen bir idari reform seti sağladığını ifade etmiştir¹⁸.

Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Alman iktisatçı ve sosyoloğu Max Weber'in bürokrasi kuramına göre örgütlenmiştir.¹⁹ Max Weber'in bürokratik örgütlenme modelinin temel özellikleri şunlardır²⁰;

- Yönetimde erişilecek amaç ve hedefler ile bunları gerçekleştirmek için yapılacak tüm faaliyetler belirlenmiş ve bu faaliyetler çeşitli örgütsel birimlere (mevkilere) biçimsel görevler adı altında dağıtılmıştır.
- Bu örgütte görevlilerin faaliyetleri yerine getirmeleri için gerekli olan maddi ve beşeri araç ve kaynakları serbestçe kullanabilme derecelerini belirten yetkiler açıkça belirlenmiştir. Görevleri yerine getirirken hiçbir kimse emrine tahsis edilen araçları ve personeli kendi kişisel ihtiyaçları için kullanamaz
- Yetkilerin kullanılmasında başvurulacak zorlayıcı (cezalar) önlemler açıklanmış, görevlerin hacmi ve zorluk derecesine göre ücretlendirme ve ödüllendirme sistemi geliştirilmiştir.
- Her mevkiinin taşıdığı yetkiler biçimsel ve bir hiyerarşi piramidinin belirli bir kısmına ilişkindir.
- Her alt mevki kendisinin bağlı olduğu üst mevki tarafından denetlenecektir.
- Astlar üstlerinin emirlerine daha akılcı ve mantıksal olduğu ve düzenin hukuksal yapısına uygun bulunduğu için uyacaktır.
- Hiyerarşik mevkiler arasında kurulacak ilişkiler yazılı haberleşmeye dayandırılır ve bu evraklar ispat aracı olarak dosyalarda saklanır.
- Görevler önceden saptanmış ve yazılı olarak örgüte dağıtılmış olan yönetmelik veya tüzüklere göre yerine getirilir. Bu kuralların dışına çıkılmaz.

YKY yaklaşımı, kuramsal temellerini oluşturan ekonomi ve yönetim teorilerinin etkisiyle büyük ölçüde kamu yönetiminin örgütlenme modeli olan bürokrasinin eleştirisi

¹⁸Hood, **a.g.e.**, s. 6.

¹⁹B. Eryılmaz, "Geleneksel Yönetimden Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına" Liberal Düşünce, Cilt: 4, Sayı: 15" Sözen, **a.g.e.**, s. 25'deki alıntı.

²⁰Erol Eren (a), **Yönetim ve Organizasyon** (İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını, No: 236, 1991), ss. 20-21.

üzerine kurulmuştur. Sundukları örgüt karakteri ile de kötü bürokrasiden iyi bir bürokrasiye geçmeyi amaçlamıştır; çünkü Weberyen bürokratik örgütlenme modeli çeşitli yönlerden eleştirilmiştir. Bu eleştirilerden bazıları şu şekilde sıralanabilir²¹;

- Merkeziyetçi, katı, hiyerarşik ve karmaşık kurallara dayalı bir sistem olması nedeniyle hizmetlerin verimli ve etkin sunumunu engellemesi,
- Yukarıdan aşağıya doğru işleyen bir karar verme sürecinin varlığı nedeniyle hizmet sunumunda sonuç odaklı ve vatandaş odaklı olmaması, esnek yapıda olmadığı için hızla değişen çevreye uyum sağlamaktan uzak olması,
- Biçimsel ve hiyerarşik denetim sisteminin sonuç odaklı olmak yerine mevzuata uymayı, yenilikçi olmak yerine yanlış yapmaktan kaçınmayı teşvik etmesi,
- Çıkarları peşinde koşan bürokratları kontrol edecek etkili bir ödül veya ceza sistemine sahip olmaması ve bu durumun bürokratik genişlemeye ve dolayısıyla bürokratlar üzerinde kontrol kaybına neden olmasıdır.

Bürokrasiye yöneltilen eleştiriler üç noktada toplanmaktadır. Bunlar; kamu yönetiminin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu gerçekleştirmediği, kamu yönetiminde profesyonel gücün aşırı düzeyde olduğu ve bunun sonucu olarak hizmet kullanıcıları güçsüz bıraktığı (profesyonel güce karşı korumasız kaldığı) eleştirileridir²².

Sonuç olarak YKY hareketi, kamu yönetiminin bürokratik örgütlenme yapısından uzaklaştırılarak yeniden tasarlanmasını ve böylece bürokratların önderliğindeki kamu kuruluşlarının kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği maksimize etmeyi amaçlamaktadır.

b) Yeni Kamu Yönetimin Dayandığı Varsayımlar

YKY, geleneksel kamu yönetimi anlayışından tamamen farklı varsayımlara dayanmaktadır. Bilindiği gibi geleneksel kamu yönetimi paradigması üç unsur üzerine

²¹M. Akif Özer (a) , “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, (Ekim-Aralık 2005); Sözen, **a.g.e.**

²²“S.P. Osborne ve K. McLaughlin, “The New Public Management in Context”, K. McLaughlin, S.P. Osborne and E. Ferlie (Editörler), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*; Florence: Routledge, 2002” Sözen, **a.g.e.**, s. 54’deki alıntı.

yapılandırılmıştır. Bunlar; siyaset-yönetim ayrımı, kamu-özel kesim farklılığı ve bürokrasi kuramlarıdır. Yeni kamu yönetimi paradigmasının dayandığı temel unsurlar ise minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi, işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasıdır.

İlk olarak, siyaset ve yönetimin birbirinden farklı olduğu varsayımının uygulamada geçersiz olduğu, bürokratların politika oluşturma sürecine katıldığı ve bu nedenle de idari rolleri olduğu kadar siyasi rollerinin de bulunduğu söylenmekte ve geleneksel kamu yönetimi bu yönüyle eleştirilmektedir. Yeni kamu yönetimi savunucuları geleneksel kamu yönetiminin bu varsayımını reddetmiştir. Politika uygulamasını kişisellikten arınmış kurallara dayandıran bürokratik idealizmi kabul etmez ve kamu yöneticilerinin karar verebilmeleri için yetkilendirilmeleri gerektiğini savunur. *İkinci olarak*, kamu kesiminin özel kesimden farklı olduğu görüşünün doğal uzantısı da kamu yönetiminin yapısal ve işleyiş olarak işletme yönetiminden farklı olduğudur. Ancak kamu ve özel sektör arasındaki bu farklılığın önemli olmadığını vurgulayan YKY savunucuları kamu örgütlerinin bir işletme gibi yönetilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. *Son olarak*, yeni kamu yönetimi savunucuları, rekabetçi serbest piyasanın kaynakları kamu kesimine göre daha tutumlu, verimli ve etkin kullandığı varsayımı altında, bürokratik mekanizma (örgütlenme) yerine piyasa mekanizmalarını benimsemiştir. Bu nedenle kamu kesimine piyasa disiplini ve serbest piyasa ortamında var olan performans teşviklerinin aktarılmasını öngörmüşlerdir²³.

c) Yeni Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

YKY'nin belirli bir kurucusu olan formal bir teoriden hareket edilerek üretilmediği, tek tek örneklerden hareketle oluşturulan ve teorik gelişmesini halen devam ettirmekte olan bir idari reform hareketi olduğu belirtilmektedir²⁴. Bu nedenle YKY'nin anlamı ve kapsamıyla ilgili çeşitli açıklamalarda bulunmaktadır. Ancak YKY ile ilgili çeşitli açıklamalar yapılsa da yeni kamu yönetiminin temel bazı özellikleri üzerinde bilim

²³Sözen, **a.g.e.**, s. 32-63.

²⁴"Hazma Al, Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002, s. 110" Özer, M. A. (a), **a.g.e.**, s. 9'daki alıntı.

adamları anlaşmış durumdadır. Christopher Hood bu özelliklerin yedi temel doktrin üzerinde birleştiğini söylemiştir. Bunlar²⁵;

- Kamu sektöründe uygulamalı profesyonel yönetim (yöneticilerin özgürce yönetmelerine izin vermek olarak ifade edilebilir)
- Açıkça belirlenmiş standartlar ve performansın ölçümü
- Çıktıların kontrolü üzerinde daha fazla durmak
- Kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru bir hareket
- Kamu sektöründe daha fazla rekabete doğru yönelme
- Yönetim uygulamalarında özel sektör tarzı stillerin vurgulanması
- Kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanması

Kamu kaynaklarının kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun sağlanması üzerine vurgu yapan YKY yaklaşımı, performans sorununu zme yollarına ağrılık vermiş ve girdilerin değil çıktıların finansmanına dayanan sonuca yönelik bir yönetim anlayışı geliştirmiştir. Bunun için ise temel önceliği yöneticiler üzerindeki kontrolü azaltarak onlara özerklik sağlamak olmuştur; çünkü mali, beşeri ve diğer kaynakların kullanımında kendi kararlarını verebilen yöneticilerin görevlerini daha verimli, etkin ve yenilikçi bir şekilde yerine getireceği ve böylece daha yüksek performans elde edileceği düşünülmektedir. Buna karşılık kamu yöneticilerinin sorumluluğu artırılmış, çıktı ve sonuçlardan hesap verme sorumluluğu getirilmiştir. Sonuçlardan sorumluluk geleneksel sıkı girdi kontrolünün öneminin azalmasına yol açarken, çıktıya yönelik sorumluluk ise performans ölçümünü gerekli kılmıştır. Bu nedenle kamu kuruluşlarının amaçlarının açıkça belirlenmesi ve buna göre performans ölçüm göstergelerinin tanımlanması ön plana çıkmıştır. Performans lm sadece hesap verebilirliği değil aynı zamanda kamu örgütlerinde saydamlığı sağlamanın da ön koşulu olarak görülmektedir; çünkü YKY anlayışının vurguladığı profesyonel yönetim sadece yetki devri, takdir hakkı gibi yönetim yeteneklerini değil aynı zamanda yönetimde açıklığı da gerektirmektedir. Bunun için YKY anlayışında saydamlık da ön plana çıkmıştır.

²⁵Hood, a.g.e., ss. 4-5.

YKY özel sektör yönetimlerinin kamu sektörüne uyarlanmasına vurgu yapmaktadır. Teoride ve pratikte geleneksel kamu yönetiminden ayrılmak, sonuçlara göre yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel sorumlu kılmak, klasik bürokratik örgütlenme ve istihdam gibi süreçlere esneklik getirmek, örgütsel ve kişisel amaçları ortaya koymak, performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapmak YKY'nin özel sektörden aldığı yöntemlerdir²⁶.

Christopher Hood'un sıraladığı YKY'nin bir diğer özelliği de kamu sektöründe daha büyük birimlerin daha iyi ve etkin bir şekilde yönetilebilen küçük birimlere ayrılmasıdır. Diğer bir ifadeyle YKY anlayışı çerçevesinde devasa büyüklükteki kamu bürokrasileri küçültülerek kaynakların kullanımında yönetsel özerkliğe sahip, ancak bunun karşılığında sonuçlardan hesap verme sorumluluğu artırılmış daha özerk işletme ünitelerine bölünmektedir²⁷. Bu, merkeziyetçi örgütlere göre daha esnek olan küçük birimlerde bölgeden bölgeye farklılaşan vatandaş taleplerinin ve önceliklerinin daha iyi yansıtılacağı, değişen durumlara ve vatandaş ihtiyaçlarına göre daha etkin ve hızlı karar alınacağı, daha fazla çalışma azmi ve üretkenlik yaratılacağı dolayısıyla hizmetlerin daha etkin sunulacağı varsayımının sonucudur.

Geleneksel olarak organize olmuş ve yönetilmiş kamu yönetimi her zaman için hizmet sunumunda tekelleşme eğilimindedir. Kamu hizmetlerinin sunumu da belirlenmiş hizmet sağlayıcılarına bırakılır. Bu nedenle YKY kamu sektörüne daha rekabetçi yönetim tarzlarını tanıtmaya amacındadır. Dolayısıyla YKY yaklaşımının bir diğer vurgusu kamu kesiminde piyasa tipi mekanizmaların kullanılarak (hizmet sağlayıcılar için gerekli performans kriterlerini belirleyen dönemlik sözleşmeler kullanarak) hizmet sağlayıcılar arasında rekabet ortamının sağlanması olmuştur²⁸.

Aslında Christopher Hood'un saymış olduğu özellikler içinde açıkça belirtilmese de YKY doğrudan müşteri öncelikleri ve kalite standartları içeren hizmet kalitesinin

²⁶“Owen Hughes, *Public Management & Administration*, USA: ST. Martin's Pres, 1998, ss. 52-53” M. Akif Özer (b), “Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması”, **Kamuda Sosyal Politika**, Cilt:2, Sayı:1, (2007), s. 26'daki alıntı.

²⁷“George Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis Satates*, UNRISD, Discussion Paper, 1999, No: 112” Sözen, **a.g.e.**, s. 81'deki alıntı.

²⁸Hiromi Yamamoto, “New Public Management: Japan's Practise”, **IIPS Policy Paper 293E**, Tokyo: Institute For International Policy Studies, (Ocak 2003), ss.5-6.

geliştirilmesine vurgu yapan müşteri odaklılık ilkesi ile kuşatılmıştır. Geleneksel kamu yönetiminde hükümet vatandaşları dolaylı sınırlı tercihleri olan hizmet alıcıları olarak görürken, YKY de vatandaşları herhangi bir piyasada çok sayıda seçim olanağı olan ve bu var olan seçenekleri kullanabilen müşteri olarak değerlendirmektedir²⁹. Bu nedenle YKY'nin odak noktası kamu hizmetlerinden yararlanan vatandaşların gereksinimleri ve kamu yönetiminden beklentileri konusunda daha duyarlı politika izlenmesi ve bunu gerçekleştirmenin kamu örgütlerinin birincil amacı haline getirilmesidir.

Görüldüğü gibi YKY'nin amacı, kamu yöneticilerinin sonuç ve vatandaş odaklı olmalarını sağlayarak kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği, etkinliği, tutumluluğu ve kaliteyi artırmaktır. Bunun için bir taraftan yöneticilere yönetme özgürlüğü verip, karşılığında açıkça belirlenmiş amaçlar doğrultusunda performans standartları oluşturulmasından ve bunların gerçekleştirilmesinden sorumlu tutarak içsel bir baskı kurmaktadır. Diğer taraftan ise kamu kuruluşlarına daha rekabetçi yönetim tarzlarını sokarak kamu kesimi üzerinde piyasa benzeri baskılar, diğer bir ifade ile dışsal bir baskı kurmaktadır³⁰. Doğan Cansızlar YKY yaklaşımını “*çıktı, özerklik ve belirli bir bütçe ile sonuçlardan sorumluluk*” şeklinde özetlemektedir³¹.

1.2. Yeni Kamu Yönetimi Kapsamında Yeniden Mali Yapılanma

Kamu mali yönetimi, devletin yönetim tarzının çerçevesini çizen kurum ve kurallar dizisinin en önemli halkası olarak belirtilmektedir³². Bu nedenle kamu yönetimi alanındaki devrimci nitelikteki dönüşüm kamu mali yönetimi alanında da radikal değişiklikleri ve yenilikleri öngörmüş³³ ve kamu yönetiminde yeniden yapılandırma

²⁹Yamamoto, **a.g.e.**, s. 6.

³⁰“R. Common, N. Flynn, E. Mellon, *Managing Public Services: Competition and Decentralisation*, Oxford: Butterworth-Heinemann, 1992; K. Verhoest, B.G. Peters, G. Bouckaert ve B. Verschuere, “The Study of Organizational Autonomy: A Conceptual Review”, *Public Administration and Development*, Cilt: 24, 2004; K. Walsh, *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke: Macmillan, 1995” Sözen, **a.g.e.**, ss. 78-79'daki alıntı.

³¹Doğan Cansızlar, “Kamu Harcamalarının Kontrol ve Yönetiminde Yenilikler”, **Maliye Dergisi**, Sayı:17, (Mart-Aralık 1994), s. 110.

³²Erkan Karaaslan, “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 115.

³³TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php), (07.11.2007).

çalışmaları kapsamında, bir bütünün parçası olarak, mali yapıda da yeniden yapılandırmaya gidilmiştir.

1980’li yılların sonunda Yeni Zelanda ve Avustralya, 1990’lı yıllarda İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000’li yılların başında ise Avusturya, İsviçre ve Almanya kamu mali yönetim ve bütçe sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir³⁴. Bu çerçevede özellikle *bütçe reformlarıyla (kamu harcamaları reformuyla)* performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde düzenlemeler yapılmıştır; çünkü *bütçeler* kamu kesiminin piyasa ilkeleri ve disiplini doğrultusunda etkinleştirilmesini amaçlayan kamu yönetimi reformunun en önemli aracı olarak ele alınmıştır. Gelişmiş ülkelerde 1980’li yılların sonunda başlayan performans esaslı bütçelemeye geçiş yönündeki reformlar zamanla gelişmekte olan ülkelerin de gündemine alınmıştır.

1.2.1. Bütçe Reformları ve Yoğunlaştığı Temel Unsurlar

Geçmişten günümüze kadar gerçekleştirilen bütçe reformları, bütçenin kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı etkiye sahip olduğunu göstermiştir. Bunlar; toplam mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların tahsisi ve kullanımı, programların gerçekleştirilmesi ve hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinlik olarak sıralanabilir³⁵. Dolayısıyla devlet faaliyetlerinde bütçe sisteminin mali disiplin, kaynak dağılımı etkinliği ve teknik etkinlik bakımından yerine getirmesi gereken görevleri yerine getirmediğinin, bu başarısızlığı denetleyecek mekanizmaların da çalışmadığının anlaşılması üzerine bütçe reformları yapılmaktadır³⁶. Günümüzde Yeni Zelanda, Avustralya, İsveç, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada, Fransa, Avusturya, İsviçre ve Almanya gibi birçok gelişmiş ülke, kaynak

³⁴Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak, Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Aralık 2004, (<http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>), (12.11.2007), s. 2.

³⁵The World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, Washington D.C., 1998, s. 17.

³⁶“Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, “Parlamento ve Sayıştay Denetimi”, TESEV Yayınları 16, İstanbul 2000, s. 59” Serkan Cura, “Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 264’deki alıntı.

dağılımını ve ödenek tahsislerini iyi bir şekilde yapacak, kaynakların kullanımında etkinliği sağlayacak kural ve süreçlere sahip olmayan bütçe sistemlerini daha etkin bir hale getirmek için bütçe reformları yapmış, bütçe sistemlerinde önemli yapısal değişikliklere gitmiştir. Daha önceki bütçe reformlarında olduğu gibi günümüz bütçe reformlarında da mali disiplinin sağlanması, stratejik öncelik sıralaması ve teknik etkinliğin sağlanması şeklinde ifade edilen üç temel işlevi yerine getirecek bir bütçe sistemi oluşturmak üzerine yoğunlaşmıştır.

Stratejik önceliklere göre kaynakların dağılımının temel hedefi belirli kural, yöntem ve etkinlik analizleri çerçevesinde harcamaların önceliklere göre sıralanmasıdır. Günümüzdeki bütçe reformları ile yapılan düzenlemeler hükümet ve dolayısıyla kamu kuruluşlarının kaynak tahsisinde etkinliği ve stratejik öncelikleri dikkate almasını sağlayacak yöndedir. Ayrıca bu amacı gerçekleştirmek için her bir politikaya ilişkin çıktı ve sonuç bilgileri, mevcut hükümet politikalarının veya yeni politikaların orta vadede maliyetleri, yeni politika önerileri için maliyet, çıktı ve sonuç bilgileri gibi bilgilere gereksinim vardır. Yapılan kurumsal düzenlemeler ile bu bilgilerin sağlanması amaçlanmıştır.

Kamu harcamalarının öncelik sıralamasına göre belirlenmesinin yanında bir başka önemli konu ise teknik etkinliğin sağlanmasıdır. Diğer bir ifade ile kamu sektörü performansının artırılarak kamu hizmetlerinin etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde üretilmesini ve kamuya sunulmasını sağlamaktır. Kamu sektörünün performansının artırılması ise harcamacı kuruluşların belirli bir otonom yapıda çalışmalarına, performansa dayalı sorumluluk mekanizmalarına, kuruluşlar arasında rekabet yapısına ve kaynak akışına ilişkin bilginin sağlanmasına dayanmaktadır³⁷. Bütçe reformları ile bütçe sistemlerinde yapılan kurumsal düzenlemeler de bu unsurları sağlamayı amaçlamıştır.

³⁷Yasemin G. Hürcan, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma/ İnceleme Dizisi, No:3, Ankara, 1999, s. 10.

Bütçe reformlarının yoğunlaştığı en önemli unsur mali disiplinin sağlanmasıdır ve bütçe reformlarıyla yapılan kurumsal düzenlemelerin tümü esas olarak mali disiplini güçlendirmeye yöneliktir.

1.2.2. Bütçe Reformlarıyla Yapılan Kurumsal Düzenlemeler

Bütçe reformu, bütçe sürecinde diğer bir ifadeyle devlet bütçesinin hazırlanması, uygulanması, raporlanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde reform yapılması anlamına gelmektedir. Bütçe reformlarının temel amacı, bütçe sürecini rasyonel temellere oturtacak iyi bir bütçe sisteminin oluşturulmasıdır. İyi bir bütçe sistemiyle kamu harcama sisteminin kamu kaynaklarını önceliklere göre tahsis eden, kamu kaynaklarını daha verimli, etkin, tutumlu bir şekilde kullanan ve kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde verebilen bir yapıya dönüşmesi amaçlanmaktadır.

Günümüzde kamu harcamalarını etkili bir şekilde kontrol etmek için bütçe reformları ile bütçe sistemlerinde yapılması önerilen temel kurumsal düzenlemeler şunlardır³⁸;

- Orta vadeli harcama(çok yıllık bütçeleme) sistemine geçiş
- Gerçekçi ekonomik varsayımlar
- Yukarıdan aşağıya (top-down) bütçeleme tekniklerinin kullanılması
- Girdi kontrollerinin hafifletilmesi
- Sonuçlar üzerine odaklanmak
- Bütçe saydamlığının sağlanması
- Modern mali yönetim uygulamaları

Çok yıllık bütçeleme kavramı Dünya Bankası kaynaklarında orta vadeli harcama sistemi olarak adlandırılmakta, üçer yıllık (ilgili yıla ait verilerin yanında iki ya da üç yıllık bir sürece ilişkin gelir-gider tahminlerini içeren) bir mali programla kurum stratejik planlarının bütünleştirilmesini sağlamaya çalışan bir süreç olarak ifade edilmektedir.

³⁸Jon R. Blödal, “Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 2, Sayı: 4, (2003), s. 10.

Diğer bir tanıma göre orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olup, bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine olanak veren, kamu harcama programları geliştirmeye yönelik bir süreçtir³⁹. Çok yıllık bütçeleme sisteminin hazırlanması ve uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş olan yukarıdan aşağıya/aşağıdan yukarıya stratejik planlama sürecinin işleyişiyle gerçekleşmektedir⁴⁰. Bir başka deyişle çok yıllık bütçeleme sistemi üç temel yapı üzerine kurulmuştur⁴¹;

- Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,
- Hem mevcut hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (bottom-up) doğru tahmin edilmesi,
- Toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştırma) bir işleyiş.

Kaynak kullanım sürecine yeni bir bakış açısı getiren çok yıllık bütçeleme politika-plan-bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracıdır⁴². Çok yıllık bütçelemeyle bir yıldan fazla süreyi kapsayan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynakları harekete geçirilerek orta vadeli politikalar oluşturulmaktadır⁴³. Hüseyin Işık çok yıllık bütçeleme uygulamasının kaynak kullanım sürecine makro çerçevede sağladığı önemli yararının, ekonomide var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılması olduğunu belirtmiştir⁴⁴. Bu nedenle bütçe sürecinde çok yıllık bütçe sistemine yer verilmesiyle politika-plan-bütçe arasındaki bağlantı kurularak kamu harcamalarının kontrolü ve kaynakların etkin kullanımının sağlanması, kaynak tahsis sürecinin de belirsizlikten kurtulması amaçlanmıştır. Diğer yandan yukarıdan aşağıya doğru bütçeleme tekniğiyle kamu

³⁹Peter Dean, “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to The Needs of Developing and Transitional Countries”, **Draft Report**, The World Bank, Mayıs 1997, s. 1.

⁴⁰“The World Bank, PREM Note Version, The World Bank, Washington D.C., 1998” Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 77’deki alıntı.

⁴¹Murat Arslan, **a.g.e.**, ss. 74-75.

⁴²Ahmet Kesik (a), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, s. 47.

⁴³Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99 (İstanbul: Bilgi Üniversitesi, 2005), s. 168.

⁴⁴Hüseyin Işık, “Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlılıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme”, **Bütçe Dünyası**, Cilt: 2, Sayı: 17, (2004), s. 22.

idarelerinden ödenek tekliflerini alıp, bunları teker teker inceleyip ilgili kamu idareleriyle görüşmeler yaparak kaynak tahsisi yapma sistemini terk etmeyi amaçlamaktadır. Böylece daha gerçekçi ekonomik varsayımlar yapılması sağlanarak kamu harcamalarında gereksiz artışın önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

Çok sıkı ve detaylı bütçe kontrollerinin performansın önüne geçtiği düşüncesiyle girdi kontrollerinin gevşetilip, çıktılar üzerine yoğunlaşılması bir diğer önemli reform stratejisi olmuştur. Bu strateji, kaynak kullanımında yetki devri ve esneklik sağlanmasını, çıktı ve sonuçlar için hesap verebilirliği ve kurumlarda performans yönetimini geliştirmeyi öngören yeni yönetim yaklaşımının bir sonucudur. Böylece kamusal faaliyetlerin nasıl yapıldığı yerine kamu sektöründe ne yapıldığı üzerine yoğunlaşarak kaynak kullanımında verimliliğin, etkinliğin ve tutumluluğun sağlanması amaçlanmaktadır.

Girdi kontrollerinin gevşetilerek sonuçlar üzerine yoğunlaşılması, kontrol kavramı ve kontrol yaklaşımında değişimi gerektirmiştir. Söz konusu bu değişim bir yandan işlem öncesi sıkı kuralların gevşetilerek kontrolün faaliyet ve işlem sonrasına kaydırılması ve bu suretle yöneticilere esneklik tanıma, diğer yandan da kontrol sisteminin idarenin amaç ve hedeflerine yönelik olması şeklinde gerçekleşmektedir⁴⁵.

Ayrıca girdiye dayalı yaklaşımla hazırlanan bütçelerde saydamlık sağlanamamıştır. Diğer bir ifadeyle ödeneklerle üretilecek kamusal ürün ve hizmetler arasındaki bağlantı kurulamamıştır⁴⁶. Bütçelerde saydamlığın yeterli olmaması ise kamu maliyesinde bir düzensizliğe ve belirsizliğe neden olarak kamu harcamalarının kontrol edilmesini dolayısıyla mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırmıştır. Bütçelerde saydamlığın sağlanması hem mali disiplini sağlamak hem de kamusal kaynakların nasıl ve hangi amaçlar için kullanıldığının hesabını parlamentolara ve vatandaşlara vermek açısından çok gereklidir. Bu nedenle bütçelerde saydamlığın sağlanması ön plana çıkan

⁴⁵Mehmet S. Arcagök, "İç Kontrol", Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 130.

⁴⁶Ertan Erüz (a), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, s. 61.

amaçlardan birisidir. Bütçelerde saydamlığın sağlanması için iki şey önemlidir. Birisi mali saydamlık, diğeri ise performans saydamlığıdır.

Mali saydamlık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgisinin varolması demektir. Performans saydamlığı ise nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan bilgilerin sunulmasıdır⁴⁷. Bütçelerde saydamlığın sağlanmasının, kamusal kaynakların nasıl dağıtıldığının ve kullanıldığının izlenmesini sağlayarak siyasetçilerin ve bürokratların kamu yararına uygun davranmasını teşvik etmesi beklenmektedir. Bu açıdan bütçelerde saydamlık; mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.

Devlet muhasebesinin kurulması öngörülen performans yönetim sisteminin gerektirdiği doğru ve güvenilir bilgileri zamanında temin edecek şekilde yeniden tasarlanması gerekmektedir⁴⁸. Bu yüzden yukarıda sayılan kurumsal düzenlemeler yanında bütçe sistemlerinde yapılması öngörülen bir diğer düzenleme tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesidir. Bu muhasebe sisteminin sağladığı gelişmiş raporlama sistemiyle yönetimin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi ve saydamlığın sağlanması için sağlam bir temel oluşturulması amaçlanmaktadır.

Tahakkuk esasına dayalı muhasebe sisteminde mali işlemler ve olaylar nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilir ve bu muhasebe sistemine göre üretilen mali raporlar, gelirleri, giderleri (amortismanlar dahil), varlıkları (mali ve mali olmayan varlıkları), yükümlülükleri ve diğer ekonomik akımları içerir⁴⁹. Diğer taraftan tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanması sonucunda kamu, bir mali yılda çıktılar için yapılan toplam harcamaları görülebildiği

⁴⁷İzak Atiyas ve Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, İzak Atiyas ve Şerif Sayın (Editörler) **Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık**, (TESEV Yayınları 20. İstanbul:Acar Matbaacılık, 2000), s.28.

⁴⁸Karaaslan, **a.g.e.**, s. 116.

⁴⁹Baki Kerimoğlu, “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 112.

gibi, sahip olunan varlıkların değerlemesini de yapabilmektedir⁵⁰. Bu nedenle kaynak kullanma sistemine yeni bir bakış açısı getiren orta vadeli harcama sistemine geçiş de tahakkuk esaslı muhasebe sistemine olan gereksinimi artırmıştır. Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş, muhasebe kayıt ve işlemlerinin hem özel sektör hem de kamu sektörü için aynı standartlarda oluşturulması gibi önemli bir dönüşümü de beraberinde getirmektedir⁵¹.

Sonuç olarak, belirtilen kuramsal düzenlemelerle bütçe reformu yapan söz konusu ülkeler kamu mali yönetimlerini *performans esaslı bütçe* sistemine doğru yeniden yapılandırmış ve bu sistemi destekleyecek çerçeveler oluşturulmuştur.

1.2.3. Yeniden Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yöneliş

Performans Esaslı Bütçeleme (PEB), kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanması için dünyada uygulaması tekrar ön plana çıkan çıktı-sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışıdır. Aynı zamanda stratejik yönetim, performans yönetimi gibi unsurları da içerisinde barındıran bir yaklaşımdır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle, performansa dayalı yönetim yapılarının oluşturulmasını hedefleyen YKY anlayışı doğrultusunda devlet bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili süreçlerdeki aksaklıkların ve eksikliklerin giderilerek kamu mali yönetim sistemleri yeniden şekillendirilmeye çalışılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme çok değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Genel hatlarıyla PEB'in; stratejik planlamanın ön plana çıktığı, kamu kesiminde girdi ve çıktı arasında ilişki kuran, gelecek dönemlerde öngörülen hedeflere ulaşmada etkinliği ve bütçe-plan ilişkisinin kurulmasını sağlayan bir bütçeleme sistemi olduğu ifade

⁵⁰DPT (a), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara: DPT Yayınları, 2000, s. 25.

⁵¹DPT (a), **a.g.e.**, s. 25.

edilebilir⁵². Diğer yandan Allen Schick performans esaslı bütçelemeyi, kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen kaynakla ne yaptıklarına veya ne yapmaları gerektiğine ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlamaktadır⁵³. Richard Allen ve Daniel Tommasi tarafından yapılan bir başka tanımlamaya göre performans esaslı bütçeleme, hükümet faaliyetlerinin politika amaçları ve hedefleriyle ilişkili olarak fonksiyonlar ve programlar olarak sınıflandırılması, her program veya faaliyet için performans göstergeleri oluşturulması ve bu faaliyetler ile elde edilen çıktılarının maliyetlerinin ölçülmesinden oluşan bir bütçe sistemidir⁵⁴. Curristine Teresa tarafından yapılan daha bütünsel bir tanımına göre performans esaslı bütçeleme, performans amaç ve hedeflerinin belli olduğu, yöneticilerin bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için esnekliğe sahip olduğu, gerçek performansın ölçülüp raporlandığı ve bu bilgilerin planlama sürecinde, kaynak tahsis kararlarında, cezalandırma veya ödüllendirmelerde kullanıldığı bir yönetim sürecidir⁵⁵.

Dünyada performans esaslı bütçeleme üç farklı modelde uygulanmaktadır. Bunlar; stratejik plana dayalı modeller, performans sözleşmesine dayalı modeller ve bütçe formatına dönüştürülmüş modeller. *İlk modelde* performans esaslı bütçe sisteminin unsurları stratejik plan, yıllık performans planı ve performans raporudur. Bu modelde bütçelemeye orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle başlanılmaktadır. Daha sonra stratejik plana uygun olarak yıllık performans planları hazırlanmaktadır. Performans planlarıyla bütçeye performans bilgisini eklenerek bütçenin dayanağını oluşturmaktadır. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanmaktadır. *İkinci modelde* performans esaslı bütçe sisteminin iki unsuru; kamu hizmet sözleşmeleri (public service agreements) ve hizmet sunum sözleşmeleri (service delivery agreements) dir. Bu modelde bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe uygulaması sonucunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen

⁵²Ronald McGill, "Performance Budgeting", **The International Journal of Public Sector Management**, Cilt: 14, (2001).

⁵³Allen Schick, "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not", **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 3, No: 2, (2003), s. 101.

⁵⁴Richard Allen ve Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001,

(<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>), (06.10.2007), s. 464.

⁵⁵Teresa Curristine (a), "Government Performance: Lessons and Challenges", **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 5, No: 1, (2005), s. 131.

arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. *Üçüncü modelde* ise performans esaslı bütçe performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği tek belgeden oluşmaktadır. Bütçe uygulaması sonucunda da bu belgeye uygun olarak kesin hesap belgesi hazırlanmaktadır⁵⁶.

Performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılma şekline göre ise performans bütçeleme üçe ayrılmaktadır. Bunlar; *sunuma yönelik performans bütçeleme* (presentational performance budgeting), *dolaylı performans bütçeleme* (indirect performance budgeting), *doğrudan performans bütçeleme* (direct performance budgeting). Sunuma yönelik performans bütçeleme, performans göstergelerinin sadece bütçe belgelerinde ve hükümetin diğer belgelerinde gösterildiği bütçe türüdür. Bu bütçeleme yaklaşımında performans bilgisi mevcuttur, ancak arka planda kalmaktadır. Kaynak tahsis kararlarında rol oynamamaktadır. Diğer bir ifadeyle performans bilgisi bütçe hazırlık süreciyle ilişkilendirilmemektedir. Sadece hesap verebilirlik ve bilgilendirmeye yönelik olarak kullanılmaktadır. Sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımını tercih eden ülkeler genellikle performans esaslı bütçelemenin başlangıcında olan ülkelerdir. Dolaylı performans bütçeleme yaklaşımında performans bilgisi bütçe hazırlık sürecinde kullanılmaktadır. Bu nedenle bu bütçeleme yaklaşımına performans bilgisi kullanılan bütçeleme de denilmektedir. Bu bütçeleme türünde kaynakların tahsisi çıktı ve/veya sonuç şeklindeki ölçülebilir performans sonuçlarıyla ilişkilendirilir. Ancak kaynaklar ile performans sonuçları dolaylı bir şekilde ilişkilendirilmektedir. Diğer bir ifadeyle bütçe ödeneklerinin tahsisi ile performans bilgisi arasında doğrudan bir ilişki yoktur. Performans bilgisi diğer bilgilerle (mali politikalar, politika öncelikleri ve politik etmenlerle) birlikte değerlendirme sürecine dahil edilmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşımda performans bilgisinden kaynak tahsisinde yararlanılmaktadır. Ancak performans bilgisi kaynak tahsisini tek başına belirlememektedir. Bununla birlikte performans bilgisi sıklıkla Maliye Bakanlıkları tarafından bütçe sürecinde bütçe ödeneklerinin tahsisini açıklamak üzere kullanılmaktadır⁵⁷. Dünyadaki performans esaslı bütçeleme uygulamaları kapsamında, kamu sektöründe en yaygın kullanılan

⁵⁶Jens K. Kristensen, Walter S. Groszyk ve Bernd Bühler, "Outcome Focused Management and Budgeting, **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 1, No: 4, (2002).

⁵⁷Teresa Curristine (b), "Performance Information in Budget Process: Result of The OECD Questioniare, **OECD journal on Budgeting**, Cilt: 5, Sayı: 2, (2005), ss. 102-104.

yöntemin dolaylı performans bütçeleme yöntemi olduğu belirtilmektedir⁵⁸. Doğrudan performans bütçeleme yaklaşımında ise, kaynak tahsisi doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Performans esaslı bütçelemenin bu türü kısıtlı sayıda OECD ülkesinde ve sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Örneğin Şili, Danimarka, Finlandiya, Macaristan, Norveç ve İsveç'te yükseköğrenime, sağlık sektörüne finansman sağlanmasında doğrudan performans bütçeleme yaklaşımı kullanılmaktadır⁵⁹. Bu bütçeleme yaklaşımı, performans esaslı bütçelemeyi uzun zamandır uygulayan ülkelerde, net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır⁶⁰.

Dünyada performans esaslı bütçeleme uygulamaları farklılık gösterse de performans esaslı bütçelemede vurgulanan ana nokta kamu bütçelerinin sonuç odaklı bir anlayışla hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesidir⁶¹. Yani günümüzde uygulaması ön plana çıkan performans esaslı bütçeleme, kaynak tahsis süreçleri ile kullanım süreçlerinde etkinliği ele alan, planlamadan uygulamaya ve sonuçların raporlanmasına kadar performans kaygısını sürekli göz önünde bulundurulmasını sağlamaya çalışan⁶², mali kontrol ve denetimleri de bu anlayışla ele alan bir bütçeleme yaklaşımıdır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması uzun vadeli politikalar, planlar ve bütçeler gibi araçlar ile kurumlara tanınan yetki devri ve sağlanan esneklikler çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Sonuçların raporlanması ve denetimi ise tahakkuk esaslı muhasebe sistemi, performans denetimi gibi araçlar kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Performans esaslı bütçeleme yapısının tüm yönleri ile hayata geçirilebilmesi halinde politika-plan-bütçe bağlantısı kurularak kaynak tahsisi stratejik önceliklere göre yapılabilecek, kamu idarelerinin kaynakları daha dikkatli kullanmaları sağlanarak kamu hizmetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde üretilmesi sağlanabilecek ve böylece toplam mali disiplin sağlanabilecektir.

⁵⁸Ebru Yenice (a), "Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 61, (2006), s. 64.

⁵⁹Currstine (b), **a.g.e.**, ss. 103-104.

⁶⁰Yenice (a), **a.g.e.**, s. 65.

⁶¹Ertan Erüz (b), "5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme", Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 218.

⁶²Işık, **a.g.e.**, s. 21.

1.2.4. Günümüz Bütçe Reformlarının Önceki Bütçe Reformlarıyla İlişkisi

Klasik devlet anlayışının bir ürünü olarak ortaya çıkan geleneksel bütçe sistemi, bütçe anlayışının gelişimine çok önemli katkılarda bulunmuştur. Ancak zamanla geleneksel bütçe sisteminin rasyonellikten uzak olduğu, kamu örgüt ve yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasında kullanılabilecek bir araç olmadığı anlaşılmıştır. Bu da yeni bütçeleme sistemlerine yönelik arayışlara neden olmuştur⁶³. Kamu kesiminde etkinliği sağlamaya yönelik çalışmalar sonucunda *Performans Bütçeleme veya Program Bütçe, Planlama, Programlama Bütçeleme Sistemi ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme* sistemleri olmak üzere çeşitli modern bütçeleme sistemleri ortaya çıkmıştır.

İlk modern bütçe reformu 1950’li yılların başlarında yapılan *program* bütçe veya aynı anlamda kullanılan *performans bütçeleme*dir. Bu reformun temel unsurları her bir kamu kuruluşu tarafından gerçekleştirilen çeşitli faaliyetleri belirlemek, bu çeşitli faaliyetlere toplam maliyetleri dağıtmak ve gerçekleştirilen faaliyetler için performans ölçüleri saptamaktır⁶⁴.

Bütçe dokümanlarına gerçekleştirilen faaliyetler hakkındaki bilgilerin eklenmesi açısından çok şey başarılmıştır. Ancak reformlar performans ölçümü ve maliyetlerin dağıtımını açısından büyük ölçüde başarısız olmuştur. Bunun nedeni söz konusu unsurların o zamanlar çok yeni kavramlar olması, muhasebe sisteminin yetersizliği ve bunları yerine getirecek olan kamu kuruluşları tarafından çok iyi anlaşılammış olmasıdır. Bu reformlar ile günümüz reformlarının hedefleri birbirine koşut olmasına rağmen günümüz reformları kamu kuruluşları tarafından daha iyi anlaşılması, çıktılarının bir kontrol mekanizması olarak girdilerin yerini almış olması, reformların maliyetlerini azaltan bilgi teknoloji sistemleri sayesinde daha avantajlı durumdadır⁶⁵. Ayrıca tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçiş, şeffaflığın öneminin daha iyi anlaşılması,

⁶³Tülin Canbay, **Türkiye’de de Kamu Bütçesinde Reform İhtiyacı ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999, s. 125.

⁶⁴Jim Brumby, “Budgeting Reforms in OECD Member Countries”, Manila, Philippines: The Asian Development Bank, (http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/Chap16.PDF), (06.05.2007), s. 20.

⁶⁵Brumby, **a.g.e.**, s. 20.

reform amacının net olarak ifade edilmesi ve kamuoyu desteğinin olması da günümüz reformlarını daha etkili olması açısından avantajlı kılmaktadır.

1960'lı ve 1970'li yıllarda performans esaslı bütçeleme sistemi biraz isim değiştirerek *Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi* (PPBS) adı altında uygulanmıştır. PPBS performans/program bütçe sisteminin daha ileri bir adımı olarak görülmektedir⁶⁶.

Sistemin tüm yönlerini ortaya koyan kapsamlı tanımına göre “*PPBS, stratejik hedef maliyetlerini ve sonuçlarını belirleyerek değerlendirmek (planlama), bu hedeflerin gerektirdiği insan gücü ve malzemeyi zamana göre saptamak (programlama) amacıyla geliştirilmiş rasyonel ve sistematik bir süreçtir*”⁶⁷. PPBS, amaç ve hedefler, program ve etkinlikler ile mali kaynaklar arasında bağlantı kurmaya çalışan bir bütçe reformudur. PPBS'nin temel unsuru hükümet politikalarının hedeflerini ve bu hedefleri gerçekleştirmenin alternatif yollarını sorgulamak için analitik bir kapasite yaratmaktır. PPBS'nin en önemli unsuru belirli bir hedefi gerçekleştirmenin alternatifi olarak düşünülen çeşitli program ve faaliyetleri karşılaştırmak için maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizlerini kullanmaktır. Ayrıca zaman unsurunu genişletmeye çalışmıştır. Böylece bütçeye uzun vadeli (5 yıl gibi) bir bakış açısı getirilerek çok yıllık bütçeleme amacı güdülmüştür⁶⁸.

PPBS, sınırlı kaynaklarla toplumsal ihtiyaçların karşılanmasını geniş bir zaman dilimi içinde ele almasına ve kullandığı analizlerle kaynakların verimli ve etkin kullanımına yönelmesine rağmen uygulamasının güç olduğunu kanıtlamıştır. Özellikle PPBS'de kullanılan her analizde kriterler, alternatifler, belirsizlikler ve zaman unsuruna ilişkin sorunlar olmuştur⁶⁹.

⁶⁶“A. Rose, Results-Orientated Budget Practise in OECD Countries”, Overseas Development Institute, London, Working Paper 209, 2003, s.8” Coşkun C. Aktan ve Kamil Tüğen, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 208'deki alıntı.

⁶⁷“Peter A. Phyr, Zero-Base Budgeting, A. Prtaical Management Tool For Evaluating Expenses, John Wiley and Sons. Inc. Pres. New York 1973, s.142” Canbay, **a.g.e.**, s. 130'daki alıntı.

⁶⁸Brumby, **a.g.e.**, ss. 20-21.

⁶⁹Aktan ve Tüğen, **a.g.e.**, s. 210.

Günümüzdeki reform dalgasından bir önceki bütçe reformu 1970’li yılların sonlarında PPBS’nin olumsuzlukları ve eksikliklerinin bir sonucunda sunulan ve bütçesel sorunların çözümünde yeni bir bakış açısı getirmeye çalışan Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi (STB) olmuştur.

STB, geçmiş yılların ödenek düzeyine bağımlılığı ortadan kaldırmayı ya da azaltmayı amaçlayan ve bu nedenle de tüm faaliyet ve harcamaların temel gerekçesini belli aralıklarla, yani “sıfır”dan belirlenmesini öngören bir bütçeleme sistemidir. Bu yönüyle STB diğer bütçeleme sistemlerinden farklı bir anlayış ortaya koymuştur⁷⁰. Ancak 1970’li yıllarda ortaya çıkan STB sistemi de uygulamasındaki zorluklardan dolayı ağır eleştirilere uğramıştır⁷¹.

Kamu mali yönetiminde, 1980’li yıllarda başlayan ve birçok ülkeye yayılan reform süreci çerçevesinde PEB yeniden gündeme gelmiştir. Ancak günümüzde PEB’den performans bilgileri oluşturularak karar alma sürecine katkı sağlamanın ötesinde bir fayda sağlaması beklenmektedir. Sistemin sağlıklı yürümesi için girdi kontrolleri kaldırılmakta, yönetsel esneklikler getirilmekte, PEB’e geçiş çalışmaları performans yönetimine geçiş çalışmalarıyla birlikte yürütülmektedir. Ayrıca günümüzdeki PEB anlayışının eski anlayıştan ayrılabilmesi için “Yeni Performans Bütçeleme” olarak da adlandırılmaktadır⁷². Performans esaslı bütçeleme dünyada çıktı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıktı odaklı yönetim, performans yönetimi gibi çeşitli isimler altında anılmaktadır⁷³.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere bütçeleme sürecinde kullanılmak üzere tarihsel gelişimi içinde başarılı ya da başarısız pek çok reform çalışması yapılmış ve sonuçta modern bütçeleme sistemleri olarak bilinen çeşitli bütçe sistemleri geliştirilmiştir. Gerçekleştirilen bir bütçe reformunun başarısız olması üzerine çıkarılan dersler yeni uygulamalar için yol gösterici olmuştur. Bu nedenle söz konusu modern

⁷⁰Canbay, **a.g.e.**, s. 132.

⁷¹“İbrahim Lazol, “Alternatif Bütçeleme Yaklaşımları”, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:7, Sayı: 1, Nisan 1996, s. 82” Canbay, **a.g.e.**, s. 131’deki alıntı.

⁷²Esin Nangır, “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 292.

⁷³Erüz (a), **a.g.e.**, ss. 61-62.

bütçe sistemlerinin tümü birbirlerini tamamlar nitelikte ve aynı anlayışın ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Dolayısıyla günümüz bütçe reformları daha önceki bütçe reformlarını reddetmek yerine önceki reformların bir devamı olarak görülebilir. Önceki reformlar genel olarak günümüzdeki reformlarla aynı hedeflere sahiptir ve yapılan reformlardan çıkarılan derslerle aşama kaydetmiştir⁷⁴.

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SÜRECİNDE KAMU BÜROKRASİSİNİN ROLÜ

Bütçe reformlarıyla PEB sistemine geçiş artık kamu bütçelerinin sonuç odaklı bir anlayışla hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca PEB sisteminin, YKY anlayışıyla kamu yönetimi alanında yükselen yeni kavramlar, yönetim araç ve ilkeleriyle birlikte daha geniş bir çerçevede uygulanması öngörülmüştür. Bu kapsamda kamu bürokrasisinin⁷⁵ yetki, sorumluluk ve denetimleri konusunda gelişmeler yaşanmıştır. İzleyen bölümde kamu bürokrasisinin yetki ve sorumlulukları ile denetimleri konusunda yaşanan gelişmeler incelenecektir.

⁷⁴Brumby, a.g.e., s. 22.

⁷⁵Bürokrasi kavramı üç değişik anlamda kullanılmaktadır. İlk olarak bürokrasi kavramı, konuşma dilinde “bugün git yarın gel” deyiimiyle anlatılmakta ve kırtasiyecilik anlamında yanlış olarak kullanılmaktadır. İkinci anlamında bürokrasi, kamu kuruluşlarının ve bu kuruluşlarda çalışanların oluşturduğu bir sistem olarak ifade edilmektedir. Üçüncü olarak bürokrasi kavramı, toplumsal bilimlerde bir ideal tip kategorisini oluşturmaktadır. Bu Alman sosyoloğu Max Weber’in geliştirdiği bürokrasi kavramıdır. Toplumun bürokrasiye yaklaşımı ise devlet teşkilatı ve memurlar topluluğu olarak kabul edilmektedir ve bu çalışmada kamu bürokrasisi kavramı bu anlamda kullanılmıştır (“Louis C. Gawthrop, Bureaucratic Behavior in The Executive Branch, Macmillan Publishing Co. Inc. New York 169, s. 2; Max Weber, Sosyoloji Yazıları, (Çev.) Taha Parla, Hürriyet Vakfı Yayınları, Amaç Basımevi, İstanbul 1986, s. 192” Mustafa Sakal (a), **Politik Karar Alma Sürecinde Bürokrasi-Bütçe Büyüklüğü İlişkisi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1994, ss. 57-58.

2.1. PEB Sürecinde Kamu Bürokrasisinin Yetkileri

2.1.1. Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yetkileri Konusunda Yeni Yaklaşım

Bütçe sürecinde yasal/yönetmelik kuralların yoğunluğu, kamu bürokrasisini katı, hiyerarşik ve karmaşık kurallara dayalı bir sistem haline getirerek kamu bürokrasisinin sorumluluktan kaçmasına, misyon üretememesine, hızla değişen çevreye uyum sağlamada yetersiz kalmasına, mal ve hizmetlerin hantal ve esneklikten uzak, verimsiz bir yapı içinde üretilmesine neden olduğu için sürekli eleştirilmiştir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, vatandaşlara aynı nitelikte hizmet sunmak ve eşit muamelede bulunmak için kamu çalışanlarına yorum ve esneklik alanı bırakılmadan her şeyi objektif kurallara bağlamak istenmiştir; çünkü bu şekilde usulsüz ve yolsuz uygulamaların önüne geçilebileceği düşünülmüştür. Bu nedenle bütün kamu kuruluşlarının aynı bütçeleme sürecine, aynı harcama yöntemine, aynı işe alma, ücret ve personel rejimine tabi olması istendiğinden kuralları ve süreçleri standardize etmek hedef olmuştur⁷⁶. Ancak geleneksel tekdüzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığı, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul oldukları, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığı, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğu belirtilmiştir. Bu durumun kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ve iyi niyetli olan yöneticilerin, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için, başarılı bir performans sergilemesini engellediği ileri sürülmüştür. Bu sorunu aşmanın yolu ise yöneticilere, ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra, genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakmak ve sonuçtan sorumlu tutmak olarak görülmüştür⁷⁷.

⁷⁶Allen Schick, "Opportunity, strategy, and Tactics in reforming Public Management", Government of the Future: Getting From here to There sempozyumunda sunulan bildiri, OECD, Paris 14-15 Eylül 1999" Osman Yılmaz (b), "Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları", Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik (Editörler), **Kamu Maliyesine Yeni bakış: Teori ve Uygulama** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 149.

⁷⁷Yılmaz (b), **a.g.e.**, s. 149.

Hedef belirleme ve bunları gerçekleştirmeye yönelik YKY anlayışı, kamu görevlilerinin sadece üstleri tarafından belirlenen kurallara göre kamu politikalarını uygulayan robotlar olmadığını, çalıştıkları kurumun sorunlarını bilen ve çözümüne ilişkin düşünceleri olan, olanak tanındığında bunları eyleme dönüştürebilecek insanlar olduğunu kabul etmektedir. Ayrıca yöneticilerin karar verebilmeleri için yetkilendirilmesi gerektiğini de savunur⁷⁸. Bu nedenle bütçe sürecinde yetki devri ve esnekliğin sağlanması kamu sektöründe performansı iyileştirmeyi amaçlayan yeni yönetim yaklaşımının temel taşlarından biridir.

Yetki devri ve esnekliğin sağlanması kamu yöneticilerinin teşvik edilmelerini sağlayarak kamu kuruluşlarının performansının artırılmasında önemli bir yere sahiptir; çünkü yetki devri ve esnekliğin sağlanması bir yandan kamu yöneticilerine mali, beşeri ve diğer kaynakların tahsisinde ve kullanımında karar alma ve uygulama fırsatı tanımaktadır. Böylece bir bütçe programının başarılmasında gerekli olan girdiler üzerinde en iyi kararın verilmesi ve uygulanması sağlanarak daha yüksek performans elde edilmektedir. Diğer yandan yöneticilere ihtiyaç duydukları yetki alanını sağlayarak yönetme fırsatı tanımaktadır.

2.1.2. Kamu Bürokrasisine Bütçe Sürecinde Tanınan Yetkiler ve Sağlanan Esneklikler

Daha önce sözü edildiği üzere performans temelli yeni kamu yönetimi yaklaşımı için yetki devri ve esnekliğin sağlanması temeldir. Bunun için PEB sistemine geçen birçok ülke, kamu kuruluşlarına ve yöneticilere bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde büyük özgürlükler vermekte ve kaynakların kullanımındaki sınırlamaları ortadan kaldırmaktadır.

PEB sistemine geçen ülkelerde yetki devri ve esnekliği sağlayan uygulamalardan biri çok yıllık bütçelemedir. Çok yıllık bütçeleme çerçevesinde hükümetin ilgili yılda tahsis edilecek toplam ödeneği önceden belirlemesi, kamu idarelerine tahsis edilecek ödenekler içinde ayrıca bir tavan konması, önceden belirlenen tavanlar çerçevesinde

⁷⁸Sözen, a.g.e., s.32.

yürütecekleri faaliyet ve projeler için kaynak dağılımının dışarıdan bir müdahale olmadan kamu kuruluşları tarafından yapılması sağlanmaktadır⁷⁹. Böylece bu sistem, sıkı bir strateji uygulamasıyla birlikte harcamacı kuruluşlara inisiyatif kullanabileceği serbest bir uygulama alanı bırakmaktadır⁸⁰. Çok yıllık bütçeleme, politika ve bütçe arasında bağlantı kurarak, bütçenin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artırılmasını sağlamaktadır. Öngörülebilirlik ise kamu kuruluşlarında orta vadede kaynakları planlama ve yönetme olanağı vermektedir⁸¹. Kamu kuruluşlarının çalışmalarında daha uzun dönemli perspektifleri esas alması ise kamuoyunun beklentilerine daha kolay cevap verebilmesini sağlayabilecektir⁸².

Yetki devri ve kaynak kullanımında esnekliğin sağlanması açısından gerekli görülen bir diğer önemli uygulama, performansın önünde engel oluşturan geleneksel kontrollerin (girdi ve süreç kontrollerinin) gevşetilmesi ile harcama sürecinin hızlandırılması olmuştur; çünkü geleneksel bütçe kontrol sistemleri çok ayrıntılı ve sıkı olması nedeniyle kamu kuruluşlarında etkinliği azalttığı yönünde eleştirilmiştir. İhsan Gören yeni uygulamada performans hedefleri, teşvikler, performans ölçümü öğelerinin örgütlediği bir çerçevenin geleneksel kamu mali yönetimindeki ayrıntılı girdi kontrollerinin yerini aldığını belirtmiş ve yöneticilere sağlanan bütçe teşviklerini şu şekilde sıralamıştır⁸³;

- Kaynakları yönetmede yıl-sonu esnekliği (ödenek devirleri, gelecek yıl ödeneklerinden ödünç alma),
- Ayrıntılı ödeneklendirilmiş kalemlerin konsolidasyonu (cari harcamaların birleştirilmesi ve tek ödenek gibi kullanılması),
- Net ödenekler (kullanıcı ücretlerinden alınan gelir ve hâsılatın bir kısmını alıkoyma ve böylece ek harcama olanağını elde etme).

⁷⁹Ahmet Kesik (a), **a.g.e.**, s. 47.

⁸⁰Arslan, M., **a.g.e.**, s. 75.

⁸¹Kesik (a), **a.g.e.**, ss. 47-52.

⁸²R. Hakan Özyıldız, "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe", **Hazine Dergisi**, Sayı: 13, (2000), s. 66.

⁸³İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", **15. Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s. 256.

Geleneksel bütçe sisteminde yılsonu itibariyle harcanmayan ödenekler, niçin harcanmadığı dikkate alınmadan iptal edilmektedir. Gelecek yıl da kaynak ayırımında yılsonunda harcanmayan ödenek miktarı bürokratın aleyhine bir durum oluşturmaktadır; çünkü kullanmadığı ödenek miktarı üzerindeki bir teklif reddedilmektedir. Bu nedenle de yılsonu itibariyle artan ödeneğin harcanması yönünde bir baskı ortaya çıkmaktadır. Yapılan reformlarla gelecek yıllara ait kaynak düzeyleri bir önceki yılda harcanmayan miktar göz önüne alınmadan belirlenmektedir. Bu sayede ortaya çıkan esneklikle bir sonraki yıl için harcanmayan kaynak miktarı üzerinde durulmamaktadır. Ayrıca bazı ülkelerde fazla harcama durumlarında gelecek yıl ödeneklerinden borçlanmaya bile gidilmektedir⁸⁴.

Bütçe ödeneklerindeki fazla ayrıntıların kaldırılarak ödeneklerin birleştirilmesi ödenek kalemleri arasındaki aktarmaların daha kolay hale getirilmesini sağlamıştır. Bu uygulama da kaynak kullanımında esnekliği sağlayarak yerel ihtiyaçlar doğrultusunda program hedefleri oluşturup, çıktılar üretmek için farklı girdi kombinasyonları kullanmayı olanaklı kılmaktadır⁸⁵. Bir diğer düzenleme de “*net ödenek*” uygulamasıdır. Bu uygulama bakanlara kullanıcı fiyatlandırmalarından doğan bütün veya bazı gelirleri ellerinde tutmalarına izin verir. Harcamalar ek gelirler doğrultusunda artırılabilir. Net ödenekler gelir elde etmeyi teşvik etmektedir. Bazı ülkelerde net ödenek uygulaması fazla kamu varlıklarının satışını gündeme getirmekte ve kamu kuruluşları bu satışlardan elde edilen gelirlerden belli oranlarda kredilendirilmektedir⁸⁶.

Bu gelişmeler kamu harcamalarının azaltılması yönünde yoğun baskıların olduğu bir dönemde çelişkili gibi gözükebilir. Ancak günümüzdeki reformlarla yöneticilere büyük özgürlükler verilirken aynı zamanda direkt olarak sonuçlardan sorumlu tutulmaktadır. Yani yetki devri karşılığında kamu yöneticilerine spesifik performans hedeflerinin başarılmasında sorumluluk yüklemektedir. Böylece performans ile kontrol arasında bir denge kurulmaktadır. Ayrıca sonuçlardan doğrudan sorumlu tutulan yöneticiler kendilerine konulan mali limitler içinde kalmak zorundadırlar.

⁸⁴David Shand, “Budgetary Reforms in OECD Member Countries”, **Journal of Public Budgeting, Accounting & Management**, Cilt: 10, Sayı: 1, (1998), ss. 78-79.

⁸⁵Musa Demir, “Geçiş Sürecindeki Yönetim: Kamu Yönetiminde Reform” (Çeviri), **Maliye Dergisi**, Sayı: 118, (Ocak-Nisan 1995), s. 42.

⁸⁶Shand, **a.g.e.**, ss. 79-80.

2.2. PEB Sürecinde Kamu Bürokrasisinin Hesap Verme Sorumluluğu

“Hesap verilebilirlik” veya “hesap verme yükümlülüğü” olarak da ifade edilen hesap verme sorumluluğu, demokratik ülkelerde bir dizi yetki devrinin sonucu olarak açıklanmaktadır⁸⁷. Sayıştaylar Uluslararası Örgütü INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) Denetim standartlarına göre hesap verme sorumluluğu, *“kamu teşebbüsleri ve şirketleri dahil olmak üzere, kendilerine kamu kaynakları emanet edilen kişi ve idarelerin mali, idari ve program görevlerinden ötürü açıklama yapma ve bu görevleri kendilerine verenlere durumu bildirme mecburiyetleri”* olarak tanımlanmaktadır⁸⁸. Ancak hesap verme sorumluluğunun, üzerinde anlaşmaya varılmış beklentilerin ışığında, performansla yönelik sorumluluk üstlenme ve bunu açıklama yükümlülüğüne dayanan bir ilişki şeklinde yapılan tanımı çağdaş kamu yönetiminin amaçlarına daha uygun olduğu söylenebilir⁸⁹.

Hesap verme sorumluluğunun siyasal hesap verme sorumluluğu, yönetsel hesap verme sorumluluğu ve vatandaşa yönelik hesap verme sorumluluğu olmak üzere üç boyutu vardır. Siyasal hesap verme sorumluluğu, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunu ifade ederken; yönetsel hesap verme sorumluluğu, kamu yöneticilerinin bağlı ya da ilişkili olduğu bakanlarına karşı olan sorumluluğunu ifade etmektedir. Vatandaşa yönelik hesap verme sorumluluğu ise hem parlamentonun hem de bütünüyle devletin vatandaşına karşı olan sorumluluğunu ifade etmektedir.

Hesap verme sorumluluğunun iki temel amacından söz edilmektedir. Birincisi, kamusal yetkilerin yanlış ve kötüye kullanımının önüne geçmektir. Diğeri ise kamu kaynaklarının hukuka ve kamusal değerlere uygun kullanılmasını güvence altına

⁸⁷Hasan Baş, “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, ss. 401-405.

⁸⁸INTOSAI (a), **Auditing Standarts**, Glossary, Cairo, Egypt: Auditing Standarts Committee, 1995 (<http://www.revizija.gov.ba/en/intosai/audit-stand.asp>), (15. 11. 2007).

⁸⁹M. Hakan Özbaran, “Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu” (Çeviri), **T.C. Sayıştay Bilgi Notları**, Ankara: T.C. Sayıştay, Ocak 2001, s. 3.

almaktır⁹⁰. Bu nedenle kaynakların kullanımında kendilerine yetki verilen her yöneticinin, seçilmiş veya atanmış olsun, kendilerinden beklenildiği şekilde davranıp davranmadıklarının hesabını vermesi asıldır.

Açıkça belirlenmiş görev ve yetki paylaşımına dayanan hesap verme sorumluluğunun bu çalışmada bizi en çok ilgilendiren boyutu yönetsel hesap verme sorumluluğudur. Diğer bir ifadeyle kamu bürokrasinin hesap verme sorumluluğudur.

2.2.1. Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Gelişmeler

Hesap verme sorumluluğu kamu yönetimine can veren bir unsurdur. Bu nedenle kamu yönetimi teorisinde ve uygulamasında yaşanan gelişmelere bağlı olarak sorumluluk anlayışında da gelişmeler yaşanmıştır. Sorumluluk anlayışındaki gelişmeleri Vecdi Gönül şöyle özetlemiştir⁹¹;

(i) Geleneksel Sorumluluk Anlayışı: Geleneksel sorumluluk; mali işlemlerin düzenliliğini, bu işlemlerin idari politikalara ve yasal gerekliliklere tam uygunluğunu esas alır. Bu sorumluluk, kendisine hiyerarşik ilişki çerçevesinde emredilmiş yasal yükümlülüklerin bir ifadesi olarak belirli bir fonksiyonu yerine getirme görev ve yetkisi verilmiş bürokratin tabi olduğu sorumluluktur. Geleneksel sorumluluğun tespitine esas olan standart veya değer, yani hukuka uygunluk ve düzenliliğin kapsam ve niteliği, sorumlunun dışındaki kişi ve kurallar vasıtasıyla belirlenir. Hukuka uygunluk, idari ve mali işlemlerin mevzuata uygun yürütülüp yürütülmediğini, bu işlemleri yapanların kanunen yetkili olup olmadıklarını araştırmayı gerektirir.

(ii) İdari Sorumluluk: İdari sorumluluk kavramı, kamu fonları ve mallarının, işgücü ve diğer kaynakların kullanımında verimlilik ve tutumluluğun sağlanması ile ilgilidir. Sorumlu sayılan kişi yöneticidir. Yönetici, bürokraside ondan üst seviyede bulunan kişilere ve kurumun işlemleri için kaynak sağlayan (yasa koyucu gibi) kurum dışı

⁹⁰A. Balcı, “Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı”, A. Balcı vd. (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2003)” Sözen, **a.g.e.**, s.87’deki alıntı.

⁹¹M. Vecdi Gönül, “Yönetimin Yeniden Yapılanması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, (Mayıs-Haziran 1995), ss. 107-108.

mercilere veya devlet başkanına karşı sorumludur. İdari sorumluluk kavramı, kamu görevlilerinin sadece mevzuata uygunluk yönünden sorumlu tutulmalarının yeterli olmadığını, yöneticinin bunun ötesinde sorumluluğu olması gerektiğini kabul eder. Bu anlayış, yönetim faaliyetinin girdi tarafında yoğunlaşır ve kamu kaynaklarının doğru ve mantıklı kullanımını geliştirmek, israf ve gereksiz harcamalardan kaçınmak amacıyla sürekli özene ihtiyaç olduğunu önerir. Bu sorumluluğun standardı olan verimlilik ve tutumluluk, maliyet/fayda veya çıktı mukayesesini içerir.

(iii) Program Sorumluluğu: Program sorumluluğu, devlet faaliyetlerinin sonuçlarıyla ilgilenen bir sorumluluk anlayışıdır. Program sorumluluğunun ana hedefi programın yöneticisi sıfatıyla kurumun başıdır. Program sorumluluğunda istenilen hedeflere erişilmesini teminat altına alan bazı araçlar vardır. Bu araçların en önemlisi kapsamlı denetim veya performans denetimidir. Bu denetim, mali denetimin aksine rutin ve yıllık olarak yapılmaz. Bir organizasyonun program olarak objektif incelenmesi olarak tanımlanabilen bu denetim türü; verimlilik, etkinlik ve tutumluluk standartlarını kullanır.

(iv) Sosyal Sorumluluk: Program sorumluluğunun bir türevi olan sosyal sorumluluk anlayışının odaklandığı nokta; idari faaliyetlerin genel bir tatmin sağlayıp sağlamadığı ve genel olarak arzu edilen sosyal sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığının belirlenmesidir. Sosyal sorumluluk, sadece nihai anlamda vatandaşların ilgililerin tatmin edilmesini değil, uygulanan programdan vatandaşların doğrudan faydalandırılmalarını ve programın bu anlayışla yürütülmesini gerektirir.

(v) Süreç Sorumluluğu (Katılımcı Sorumluluk): Süreç sorumluluğu; faaliyetlerin metotlarını ve gerçekleştirme süreçlerini vurgulayan bir sorumluluk kavramıdır. Bir kamu faaliyetinin *girdileri*, bir süreç içinde ve bazı metotlar tatbik edilerek *çıktıya* dönüşür. Süreç sorumluluğu, bazı faaliyetlerin başarısının doğrudan ölçülemeyeceği görüşünden hareket eder ve bu faaliyetlerin çıktısı yerine amaca yönelik faaliyetlerin nasıl ve hangi metotlarla gerçekleştirilebileceğini inceleyerek, yani çıktı yerine süreci değerlendirerek, sonuca varır.

Sonuç olarak, kamu yönetimi alanındaki teorik gelişmeler paralelinde sorumluluk anlayışı da geleneksel sorumluluktan yönetsel sorumluluğa, program sorumluluğuna, sosyal sorumluluğa ve nihayet süreç sorumluluğuna veya katılımcı sorumluluk adı verilen anlayışa ulaşmıştır.

2.2.2. Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yeni Hesap Verme Sorumluluğu

Performans temelli yönetim anlayışı doğrultusunda PEB sistemine geçen ülkelerde girdi ve süreç odaklılıktan çıktı ve sonuç odaklı hesap verebilirliğe geçilmiştir; çünkü performansı iyileştirmek için yöneticilere daha çok esneklik tanımak gerekli fakat tek başına yeterli bir unsur değildir. Kamu kurum ve yöneticilerinin yerine getirmeleri gereken daha sıkı ve ağır performans koşulları ile güçlendirilmiş bir hesap verme yükümlülüğünün ve kamuya daha anlamlı raporlar sunma zorunluluğunun her zaman yönetime ve yöneticilere tanınan esneklik ve serbestliğin yanında yerini aldığı belirtilmektedir. Bu yüzden uygulamada kendilerine yetki ve esneklik tanınmış yöneticilerin önceden belirlenmiş performans hedeflerine ulaşmada sorumluluk üstlenmelerini gerektirmektedir⁹².

Kısaca, YKY anlayışı; yetki devri ve kaynak kullanımında esneklik sağlanmasını, performans yönlü kültürü geliştirmeyi öngörmekte ve bu unsurlar hedef tespiti ve güçlendirilmiş raporlama vasıtasıyla güçlü bir sorumlulukla tamamlanmaktadır⁹³. Bunun için kamu kuruluşları bütçe hazırlama sürecinde performans sözleşmeleri, stratejik plan ve performans programları gibi enstrümanlarla performans hedeflerini belirlemekten, daha sonra da performans raporlarıyla sonuçlardan sorumlu tutulmaktadır. Bir başka deyişle performanslarının hesabını vermekle sorumlu tutulmaktadır.

Sorumluluk anlayışındaki gelişmelerle ilgili olarak Ledivina Carino geleneksel hesap verme sorumluluğu kavramının sırasıyla idari hesap verme sorumluluğu, program sorumluluğu, sosyal sorumluluk, süreç sorumluluğu ve nihayet performans sorumluluğu

⁹²Gören, **a.g.e.**, s.232.

⁹³Demir, **a.g.e.**, s.37.

kavramına doğru genişlediğini belirtmiştir⁹⁴. Benzer şekilde Mümtazer Türköne de mali yönetim ve bütçe reformunun *girdiler için hesap verebilirlikten çıktılar ve sonuçlar için hesap verebilirliğe* doğru bir dönüşüm getirdiğini ifade etmiştir⁹⁵.

Bu gelişmeler karşısında daha önceki “*ne kadar kaynak kullanıldı? ve nasıl (ne şekilde) kaynak kullanıldı?*” sorularına ek olarak “*kaynaklar ne kadar iyi (verimli-etkin-tutumlu) kullanıldı?*” sorusuna yanıt aranmaya başlanmıştır. Finansal bilgilerle birlikte, ortaya konan mal ve hizmetler (sonuçlar) hakkında bilgi (performans bilgisi) verilmesi yükümlülüğü gündeme gelmiştir⁹⁶. Böylece kamu bürokrasisi yalnız kurallara ve prosedürlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmamakta, aynı zamanda sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadır. Dolayısıyla bugün kamu bürokrasisinin sorumluluğu iki yönlüdür. Birincisi geleneksel hesap verme sorumluluğu, ikincisi ise performans sorumluluğudur.

2.3. Yetki ve Hesap Verme Sorumlulukları Doğrultusunda Kamu Bürokrasisinin Denetimi

Denetim, yetki devri ve bunun sonucu ortaya çıkan sorumluluk rejimleri ile bunların algılanması ve yerine getirilmesi tarzlarına göre biçimlenir. Bu nedenle yetki ve sorumlulukları konusunda yaşanan değişikliklere koşut olarak kamu bürokrasisinin denetimleri konusunda da gelişmeler yaşanmıştır. İzleyen bölümde önce denetimin tanımı ve amaçları, daha sonra da denetim anlayışında ve kamu bürokrasisinin denetim yollarında yaşanan gelişmeler üzerinde durulmuştur.

⁹⁴“Ledivina Carino, “Administrative Accountability: A Review of The Evolution, Meaning and Operationalization of Key Concept in Public Administration”, State Audit and Accountability, State of Israel State Comptroller’s Office, Jerusalem, 1991, ss. 46-49” Demirbaş (b), **a.g.e.**, s. 58’deki alıntı.

⁹⁵ Türköne, **a.g.e.**, s. 9.

⁹⁶“David C. Jones, **Public Accountability for Stewardship, Performance and Security**, (k.y.) USA, (t.y.), s. 21” Demirbaş (b), **a.g.e.**, s. 58.

2.3.1. Denetim Kavramı ve Amaçları

Aralarında temel farklılıklar bulunmakla birlikte, “denetim” kavram olarak “*denetleme işi, murakabe ve kontrol*” olarak adlandırılmaktadır⁹⁷. Genel olarak denetim etkinlikleri, bir kuruluşun veya yönetimin işlem ve faaliyetlerinin öngörülen amaçlar doğrultusunda belirlenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenip değerlendirilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Avrupa Birliği Sayıştay kamu denetimini, “*bir kuruluşun faaliyetlerinin ve işlemlerinin hedeflere, bütçelere, kurallara ve standartlara uygun olarak yürütülmesini ya da işlemlerini güvence altına almak üzere incelenmesi*” şeklinde tanımlamaktadır⁹⁸.

Denetim konusundaki çağdaş yaklaşımları yansıtan geniş kapsamlı bir tanıma göre ise “*denetim, ekonomik faaliyet ve olaylarla ilgili olarak gerçekleşmiş sonuçları önceden belirlenmiş amaçlar, kriterler ve standartlara göre tarafsız olarak analiz etmek ve ölçmek suretiyle kanıtlara dayanarak değerlendirmek, gelecekteki hataların önlenmesine yardımcı olmak, kişi ve kuruluşların gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuç ve bulguları ilgililere duyurmak için uygulanan sistematik bir süreç*” tir⁹⁹.

Denetimde temel amaç, mevcut durumu ortaya koyup, olması gerekenle karşılaştırmaktır. Bu nedenle kamu kesiminde denetim etkinliklerinin amacı, kamu hizmet birimlerinin belirli döneme ilişkin amaçları ve gerçekleştirmeleri arasındaki sürecin değerlendirilmesidir. Yönetim bilimi açısından denetimin yöneldiği amaçları şöyle sıralanabilir¹⁰⁰;

- Devlet idarelerinin, yaptıkları işlemlerle orantısız bir şekilde genişleme eğilimlerine engel olmak.

⁹⁷İbrahim A. Acar ve Hüseyin G. Çiçek, “Denetimin Kamuoyu Tökezlemesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası ve Denetim”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, s. 355.

⁹⁸T. C. Sayıştay (b), **Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri**, Çeviren: Sacit Yörükler, T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:1, (Ankara: Eylül 1999), s.2.

⁹⁹T.C. Sayıştay (a), **a.g.e.**, s. 15.

¹⁰⁰cNuri Tortop ve Diğerleri, **Yönetim Bilimi** (Ankara:Yargı Yayınları, 1993), s. 157” Bayram Coşkun, “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:74, Sayı:437, Aralık 2002, ss. 83-84’deki alıntı.

- Bürokrasi mensuplarınca, kamuoyunun eleştirilerinin de dikkate alınmasını sağlamak.
- Devlet memurlarının hukuki metinleri keyfi bir şekilde yorumlamalarını önlemek.
- Bürokratların, idare edilenlerin haklarını hiçe sayarak zaman zaman buldukları makamları kişisel çıkarları için kullanmamalarını sağlamak.
- Bürokratların, devlet yönetiminde tek başlarına söz sahibi otoriteler haline gelmelerine imkan vermemek.

İyi bir yönetim için yol göstermeyi ve önderlik etmeyi amaçlayan denetleme, kamu yönetimi açısından daha çok hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamak, dolayısıyla da kamu bürokrasisinin sahip olduğu yetkileri keyfi bir şekilde kullanmalarına engel olmak açısından önem taşır.

2.3.2. Denetim Anlayışındaki Gelişmeler

Denetim faaliyeti, sorumluluk ilişkisi üzerine getirilen bir süreçtir. Bu süreç varsayılan sorumluluğun araştırılması ve sonuçlarının raporlanması şeklinde yürütülür. Bu nedenle sorumluluk anlayışının kamu kuruluşlarında işlemlerin doğru ve yasalara uygun şekilde yapılmasından performans sorumluluğu anlayışına doğru genişlemesi performans denetimi yaklaşımını beraberinde getirmiştir. Yöneticilere daha fazla esnekliğin sağlandığı ve buna karşılık sonuçlara yönelik hesap verme sorumluluğunun getirildiği bir mali yönetim sisteminde performans denetimi kamusal faaliyetlerin çıktı ve sonuçlarının bilinmesinin güvencesi durumundadır. Dolayısıyla performans denetimi, performans sorumluluğunun yerine getirilmesinde çok önemli bir işleve sahiptir.

Bilindiği gibi bütçenin yapısal ve teknik özellikleri bütçe denetiminin de özelliklerini belirlemektedir. Örneğin, klasik bütçe sisteminde denetim ancak yasallık ve düzenlilik boyutlarının içerirken, program bütçe sisteminde amaçlar, uygulamalar ve maliyetler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesi, bir başka deyişle etkinlik denetimlerinin yapılmasını gerektirmektedir¹⁰¹. Bu nedenle bütçe reformlarıyla kamu sektöründe PEB

¹⁰¹Köse, a.g.e., s. 25.

sistemine geçiş kamusal denetimin alt yapısını da yeniden oluşturmuştur; çünkü performans esaslı bütçeleme sistemi, bütçe yapısını daha rasyonel ilişkiler üzerinde kurarak çağdaş denetim için gerekli olan zemini oluşturmaktadır. Böylece kamusal denetim, geleneksel denetim olarak adlandırılan “düzenlilik denetimi”nden verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimlerinden oluşan “performans denetimi” boyutlarına doğru genişlemiştir.

Kamusal denetimin önemli bir parçası olan düzenlilik denetiminin doğruluk ve uygunluk olmak üzere iki boyutu vardır. Bu nedenle düzenlilik denetimi mali (finansal) denetim ve uygunluk denetimi olmak üzere iki ayrı denetimi kapsamaktadır. Mali denetim, bir kuruma para giriş ve çıkışlarının varsayılan yerlere gidip gitmediğini ve yıllık mali raporların kurumun faaliyetlerini ve mali durumunu doğru bir şekilde yansıtip yansıtmadığını belirlemek amaçlı yapılan bir denetimdir. Diğer bir ifadeyle mali denetim, denetlenen birimlerin mali işlemlerinin ve muhasebesinin düzgün ve doğru işleyip işlemediğini araştıran, hesapların doğruluk ve denkliği üzerinde duran bir denetimdir. Uygunluk denetimi ise kurumların görev ve sorumluluklarını yerine getirirken izledikleri yasalar ve kurallarla ilgili bir denetimdir. Yasal düzenlemelere, yazılı sözleşmelere, iyi yönetim ilkelerine, üst yönetimce ya da yetkili makamlarca belirlenmiş politika, kural ve talimatlara uyulup uyulmadığı araştırılır. Kısaca uygunluk denetimi, yapılan işlemlerin kanun, tüzük, yönetmelik vb. yasal düzenlemeler ile önceden belirlenmiş diğer ilkelere uygunluğunu araştıran bir denetimdir. Uygulamada uygunluk denetimi mali denetimlerle birlikte yapıldığından genellikle düzenlilik denetimine mali denetim adı verilmektedir¹⁰².

Performans denetimi, *“kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik bir*

¹⁰²Demirbaş (b), **a.g.e.**, ss. 48-50; Köse, **a.g.e.**, s. 69.

biçimde denetlenmesi” olarak tanımlanmaktadır¹⁰³. INTOSAI Denetim Standartlarına göre performans denetimi¹⁰⁴;

- Yürürlükteki idari kurallar, uygulamalar ve politikalara uygun olarak gerçekleştirilen faaliyetlerin *tutumluluğunun* denetlenmesini,
- Bilgi sistemlerinin ve performans göstergelerinin incelenmesini ve belirlenen eksikliklerin giderilmesi amacıyla denetlenen kurum tarafından izlenen yöntemlerin ve düzenlemelerin izlenmesini de içerecek şekilde insan kaynaklarının, mali kaynakların ve diğer kaynakların kullanım *verimliliğinin* denetlenmesini,
- Denetlenen kurumun amaçlarını gerçekleştirmek amacıyla yaptığı faaliyetlerin *etkililiğinin* denetlenmesi ve faaliyetlerin mevcut etkilerinin amaçlanan etkileri ile karşılaştırılarak denetlenmesini kapsar.

Görüldüğü gibi verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramları performans denetiminin unsurlarını oluşturmakta ve *Üç E Denetimi* olarak adlandırılmaktadır. Ahmet Kesik performans denetiminin, kamu kuruluşlarının sorumlulukları çerçevesinde faaliyetlerini yürütürken, kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını kontrol etmenin önemli bir aracı olduğunu belirtmiştir¹⁰⁵. Kamu faaliyetlerinin verimliliği, etkinliği ve tutumluluğunu nesnel ölçütlere göre değerlendirerek halka ve yasama organına bilgi verme ve tavsiyede bulunma esasına göre şekillenen performans denetimi¹⁰⁶ mevcut denetimi ortadan kaldıran bir nitelik taşımamakta aksine geleneksel denetimi destekleyip tamamlamaktadır¹⁰⁷.

İdeal bir denetim sistemi, hem kamu kuruluşlarında işlemlerin doğruluğunun ve yasalara uygunluğunun araştırılmasını hem de bu işlemlerin kamu kuruluşlarının amaç

¹⁰³Maliye Bakanlığı (a), **a.g.e.**, s. 56.

¹⁰⁴INTOSAI (b), Code of Ethics and Auditing Standards, Stockholm, Sweden: Auditing Standards Committee, 1998, (<http://www.theia.org/iaa/download.cfm?file=64968>), (12.11.2007), s.33.

¹⁰⁵Ahmet Kesik (b), “Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi ve Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği”, A. Nohutçu ve A. Balcı (Editörler), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması** (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2005), s. 108.

¹⁰⁶Gönül, **a.g.e.**, s. 109.

¹⁰⁷Ebru Yenice (b), “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 147.

ve hedeflerine ne kadar hizmet ettiğinin araştırılmasını gerekmektedir; çünkü sadece geleneksel denetimlerin yapıldığı bir denetim sisteminde kaynakların iyi kullanılmasını sağlamak yeterince mümkün olmayacaktır. Bu nedenle yeni denetim anlayışı, kamu kuruluşlarında işlemlerin doğruluğunun ve yasalara uygunluğunun denetlendiği geleneksel denetim sistemine verimlilik, etkinlik ve tutumluluk denetimlerinin yapıldığı performans denetimini de dahil ederek ideal bir denetim sistemi oluşturmayı hedeflemektedir.

2.3.3. Kamu Bürokrasisinin Kontrol ve Denetiminde Yaşanan Gelişmeler

Yetki devrinin ve kullanımının sonuçlarının yetkinin asıl sahiplerine doğru ve düzenli bir biçimde bildirilmesi ve denetlenmesinde kontrol ve denetim sistemleri kullanılmaktadır. Genel olarak kontrol, işlemlerin gerçekleşmesi aşamasında yapılan bir faaliyet iken, denetim işlemler gerçekleştikten sonra yapılan bir etkinliktir¹⁰⁸.

Kontrol kavramı, ön (ex-ante) kontrol, süreç (ongoing/proces) kontrolü, işlem/ faaliyet sonrası (ex-post) kontrolü kapsayacak şekilde geniş anlamda kullanılmaktadır. Bu nedenle denetim (audit) kavramı da kontrol kavramının bir unsuru durumundadır. Ayrıca kontrol, büyük ölçüde mali kontrol olarak algılansa da mali ve mali olmayan tüm faaliyet ve işlemler kontrolün kapsamına girmektedir¹⁰⁹.

Kamudaki işlevlerine ve Avrupa Birliği'nin tasnifine göre kontrol, *iç kontrol* (internal control) ve *dış denetim* (external audit) olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. İç kontrol kendi içinde *ön mali kontrol* (ex-ante financial control) ve *iç denetim* (internal audit) olarak ikiye ayrılmaktadır. *Yüksek denetim* (supreme audit) karşılığı olarak kullanılan dış denetim ise, parlamento adına yapılan bağımsız denetim şeklinde algılanmaktadır. İç kontrol ve dış denetim, yerine getirdikleri kontrol ve denetim faaliyeti sonucunda sunulan raporlar vasıtasıyla hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesini sağlamaktadır¹¹⁰.

¹⁰⁸Kızıldaş, **a.g.e.**, s. 382.

¹⁰⁹Arcagök, **a.g.e.**, s.132.

¹¹⁰Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, ss. 344-345.

Mali yönetim alanında uygulanan kontrol sistem ve mekanizmaları ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak merkeziyetçi (Kıta Avrupası yaklaşımı) ve adem-i merkeziyetçi (Kuzey Avrupa yaklaşımı) olmak üzere iki farklı kontrol modelinden bahsedilebilir. Bazı ülkelerde ise karma model olarak adlandırılabilen, merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi modelin birlikte kullanıldığı uygulamalara rastlanmaktadır.

Merkeziyetçi modelde ön mali kontroller, Maliye Bakanlığı'nın harcamacı kuruluşlarda bulunan kendi personeli vasıtasıyla yerine getirilir. İç denetim de Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan denetim elemanları tarafından yapılır, daha çok ön mali kontrolü yapan birim (ön mali kontrolör vs.) üzerinde yoğunlaşır ve genellikle iç denetim faaliyeti mali denetim şeklinde cereyan eder. Adem-i merkeziyetçi modelde, kamu kaynaklarını kullanma konusunda sorumluluk tümüyle harcamacı kuruluşa aittir. İç denetim, kamu kuruluşlarına bağlı iç denetçiler eliyle yürütülür ve kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanımından emin olmak için belirlenen esas ve usullere, mevzuata, politikalara, yönetime ve tüm kontrol süreçlerine, performans ve bilgi sistemleri üzerine yoğunlaşır. Merkeziyetçi modelde, mali işlemlerin mevzuata uygunluğu önemli iken, adem-i merkeziyetçi modelde yönetsel sorumluluk öne çıkar. Dolayısıyla adem-i merkeziyetçi modelde ön mali kontroller bütçe uygulaması içine monte edilmiştir. Karma kontrol modelinde ise iç denetçi dış denetim sisteminin bir ajanı gibi görevini yerine getirmektedir¹¹¹.

Mali yönetim sürecinde kamu kuruluşlarına ve yöneticilerine esneklik tanınması, kontrol kavramı ve kontrol yaklaşımında da değişimi gerektirmiştir¹¹². Kontrol alanında OECD ülkelerindeki ana eğilim, iş ve işlem öncesi (ex-ante) kontrolden iş ve işlem sonrası (ex-post) kontrole geçiş ve iç kontrol konusunda güçlü süreçlerin geliştirilmesidir. İş ve işlem öncesi (ex-ante) kontrolden iş ve işlem sonrası (ex-post) kontrole geçiş eğilimi, işlem veya ödemelerin taahhütten önce harcamacı kuruluş dışından kontrolörler tarafından vize edilmesi sisteminden, kuruluşun mali ve mali olmayan kaynak tahsis kararlarının işlem sonrasında dışsal olarak kontrol edilmesi

¹¹¹ Mutluer, Ömer ve Kesik, **a.g.e.**, ss. 350-352.

¹¹² Arcagök, **a.g.e.**, s.130.

sistemine geçiş eğilimidir¹¹³. Görüldüğü gibi merkezi kontrole dayalı Kıta Avrupası yaklaşımından yerinden kontrole dayalı Kuzey Avrupa yaklaşımına doğru bir değişim yaşanmaktadır. Bu durumda iç kontrol sistemini kurmak, işletmek ve değerlendirmek kamu kuruluşlarının görevidir. Yani harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim faaliyetleri ilgili kamu kuruluşlarına devredilmiştir.

Bu yeni iç kontrol anlayışı, yönetim sorumluluğu çerçevesinde, kurum içinde kontrol yapılmasını gerektirmektedir. Kurum içerisinde her personelin iç kontrol sorumluluğu bulunmaktadır. Ancak üst yönetici, iç kontrol sisteminin kurulması ve işleyişinden doğrudan sorumludur. İç kontrol sistem ve araçları, kamu kuruluşlarına ve yöneticilere dayatılan kural ve uygulamalar değil yöneticilerin kamu kuruluşlarının amaç ve hedeflerini gerçekleştirme konusunda ihtiyaç duyduğu mekanizmalardır¹¹⁴. Bu anlamda iç kontrol, bir kurumun görevini etkili ve verimli biçimde başarması amacıyla faaliyetlerini yönettiği bir süreç olarak tanımlanabilir. Yönetim kontrolü olarak da adlandırılan iç kontrol, kurumun¹¹⁵;

- yasalara, düzenlemelere veya yönetimin direktiflerine uyması,
- düzenli, verimli, etkili ve tutumlu faaliyetleri teşvik etmesi ve planlanmış çıktıları gerçekleştirme,
- yolsuzluğa, israfa, suiistimale ve kötü yönetime karşı kaynakları koruması,
- kurumun hedefleri ile uyumlu kaliteli ürünler ve hizmetler sunması,
- güvenilir finansal ve yönetim bilgileri üretip, bunu sürdürmesi ve düzenli raporlar aracılığıyla bu verileri tarafsız bir biçimde açıklaması hususlarında güvence sağlamasına katkıda bulunur.

İç kontrol faaliyetlerinin kamu kuruluşlarına devredilmesiyle birlikte dış denetim, yeni kamu mali yönetim sisteminin etkin bir şekilde işleyebilmesinin teminatı durumuna gelmiştir. Avrupa Birliği mevzuatında dış denetim yüksek denetimin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu nedenle dış denetimle yüksek denetim ifade edilmektedir. Yüksek denetim, “denetlenen idarenin dışında ve ondan bağımsız olarak iç kontrol sisteminin

¹¹³Michael Ruffner ve Joaquin Sevilla, “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 4, Sayı: 2, (2005), s. 124.

¹¹⁴Arcagök, **a.g.e.**, ss. 132-145.

¹¹⁵Baran Özeren, “İç Kontrol: Kamusal Hesapverme Sorumluluğu İçin Bir Yapı Oluşturulması” (Çeviri), **T.C. Sayıştay Bilgi Notları**, Ankara: T.C. Sayıştay, 2002, s.1.

kalitesi, idarenin mali tabloları ve hesap ve işlemlerinin doğruluğu ile idarenin etkinliği ve verimliliği konusunda güvence sağlayan bir denetimdir”. Yüksek denetim faaliyetiyle kamu kuruluşlarının iç kontrol sistemi çerçevesinde ortaya konulan ilke ve standartlara ne derece uyduğu hususunda parlamentoya güvence sağlanmaktadır. Ayrıca hesap verebilirliğin etkinliğinin artırılmasına, kamusal kaynakların yürütme tarafından amaç ve hedeflere uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının parlamentoya raporlanmasına, kamusal faaliyetlerin saydamlığının ve verimliliğinin artırılmasına da katkı sağlanmaktadır¹¹⁶.

Dış denetimin iki amacından söz edilebilir¹¹⁷;

- Yasama organına yürütmenin mali uygulamaları hakkında doğru, güvenilir, yeterli ve tarafsız bilgi sağlayarak yürütmenin kamu kaynaklarını kendisine tanınan izin çerçevesinde yönetip yönetmediğinin yasama organınca incelenebilmesini kolaylaştırmaktır. Böylece halkın parasının ödenek olarak dağıtımında daha isabetli davranabilmesine yardımcı olmaktadır.
- Kurumun başında bulunan ve kamu fonlarının harcanmasında söz sahibi olan üst yöneticilere, kendi idari politika ve kararlarının kendi teşkilatlarınca ne derece hayata geçirilebildiği hususunun dış gözle tarafsız bir değerlendirilmesini sunmaktır. Böylece aksamalar, darboğazlar, iyileştirmeye muhtaç yönler, vb. hususlardaki tedbirlerin zamanlı ve isabetli olarak alınmasını sağlamaktır.

Dış denetim kapsamında değerlendirilebilecek bir diğer gelişme de artık kamuoyu denetiminin çok önemli hale gelmesi ve bu nedenle kamuoyu denetiminin güçlendirilmesidir; çünkü kamu yönetiminde saydamlığı sağlama çabaları, kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesiyle ilgili her türlü bilgi ve belgenin kamuoyuna açıklanması zorunluluğunu getirmiş ve bu zorunluluk uygulamaya dönüşmüştür. Bu nedenle performans raporları ve ilgili bütçe belgeleri parlamentolara sunulmakla birlikte kamuoyuna da sunulmaktadır. Artık vatandaşlar, basın ve sivil toplum kuruluşları performans raporları ve ilgili bütçe belgelerini inceleyerek kamu

¹¹⁶Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, ss. 358-359.

¹¹⁷TESEV, **a.g.e.**

kuruluşlarının faaliyetlerine yönelik bilgiler elde edebileceklerdir. Bu sayede de toplumun genel çıkarlarına hizmet etmeyen konularda müdahale edebileceklerdir.

Dış denetim alanında yaşanan gelişmeler; dış denetim faaliyetinin geleneksel denetimden performans denetimine doğru kayması ve iç denetim ile işbirliğinin önem kazanması, dış denetim kapsamında kamuoyu denetiminin de güçlendirilmesi şeklinde özetlenebilir.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADAKİ GELİŞMELER ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMU VE TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜNÜN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL SİSTEMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME (PEB) SİSTEMİNE GEÇİŞ

Dünyada genelde kamu yönetimi anlayışı, özelde kamu mali yönetimi anlayışının sorgulanmasına ve reformlar yapılmasına koşut olarak Türkiye'de de 1980'li yılların ortalarından itibaren bu alanlarda reform gereksinimi sıkça dile getirilmiştir. Ancak reformların yapılması 1990'lı yıllarda ve özellikle 2000'li yıllarda mümkün olmuştur. Türkiye'de yapısal reform çabalarının içinde mali yönetim alanındaki değişim çalışmalarına;

- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda,
- VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında,
- 2001, 2002, 2003 yılları programlarında,
- Ulusal Programlarda (2001), (2003),
- Avrupa Birliğine verilen Katılım Ortaklığı Belgesinde,
- 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 tarihlerinde IMF'ye verilen niyet mektuplarında,
- Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilmesi eylem planında (Bakanlar Kurulu Prensipten Kararı),
- 58. ve 59. Hükümet Programı ve Acil Eylem Planında yer verilmiştir.

Bu değişim çalışmalarının etkisi ile kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında bazı mevzuat değişiklikleri yapılmış, bazı mevzuat değişiklikleri çalışmalarına da halen devam edilmektedir.

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde en köklü değişim 10.12.2003 tarihinde kabul edilen, 24.12.2003 tarihli 25326 sayılı Resmi Gazetede

yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yapılan bütçe reformu olmuştur. 5436 sayılı Kanun ile değişiklikler yapılarak 1.1.2006 tarihi itibarıyla yürürlüğe konulan bu kanunla kamu mali yönetim ve kontrol sistemi yeni bir anlayış ile ele alınarak bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, muhasebeleştirme ve raporlanmasına, kontrol ve denetimine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Böylece dünyada yaşanan gelişmelere koşturarak performans esaslı bütçelemeye geçilmesi hükme bağlanmış, bu sistemi destekleyecek çerçeveler oluşturulmuştur.

Türkiye’de bütçe reformu yapılmasının bir nedeni, uluslararası mali kuruluşlarla olan ilişkiler ve Avrupa Birliğine üyelik sürecinde mevzuata uyumun sağlanmasına yönelik çalışmalardan oluşan dış etkenlerdir. Bir diğer neden ise kamu mali yönetim ve kontrol sistemine yöneltilen eleştirilerinden oluşan iç etkenlerdir. Bu nedenle izleyen bölümde öncelikle Türkiye’de yeniden mali yapılanma gereğini ortaya çıkaran gelişmeleri daha iyi anlayabilmek için eski kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin eleştirildiği noktalar konusunda bilgi verilecektir. Daha sonra da kamu mali yönetimine ilişkin gelişmeleri gösterebilmek için yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin çerçevesi ve yeni bütçeleme anlayışı konusunda bilgi verilecektir.

1.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ndaki Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Türkiye’de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin esasını ve çerçevesini belirleyen, mali yönetim sisteminin anayasası olarak adlandırılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu 1927 yılında çıkarılmış ve bazı değişikliklerle bugüne kadar yürürlükte kalmıştır. Ancak artık 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun çağdaş mali yönetim anlayışının gerisine düştüğü, gelişen ve değişen gereksinimleri giderme de yetersiz kaldığı, parçalı bir mali yönetim ve bütçe yapısı doğurduğu, tüm kamu kurumlarını kapsamadığı yönünde eleştirilmiştir. Özetle, dünyada ve Türkiye’de yaşanan değişim ve dönüşümler karşısında mevcut sistemin modern yaklaşımlardan uzak statik bir yapı oluşturduğu ileri sürülmüştür¹¹⁸.

¹¹⁸Ekrem Candan, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 295, (Mart 2006), s. 2.

1050 sayılı Kanunla ihdas edilen Türk kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin eksiklikleri veya bu sisteme yöneltilen eleştirilerden biri bütçedeki dağınıklık ve bütçe kapsamının dar olmasıdır. DPT tarafından hazırlanan *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda bütçe sisteminin kamusal faaliyet alanının tümünü kapsayan bir yapı göstermediği ve kendisinden beklenen bütçesel sonuçları gerçekleştirmekten uzak bulunduğu belirtilmiştir¹¹⁹.

5018 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakıldığında; “*Halen ülkemizde konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri ve kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerin bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunmaktadır. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler TBMM tarafından kabul edilerek kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Ayrıca anılan bütçelerin uygulama usul ve esasları da önemli farklılık arz etmektedir*” denilmiştir. Bu ifadeden de anlaşıldığı üzere kamunun tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde yer almaması nedeniyle Türk bütçe sisteminin kapsamı dar kalmıştır. Ayrıca bütçe sistemi karmaşık ve dağınık bir yapıya sahiptir. Bu durum kamusal faaliyetlerin kontrol ve denetimlerinin yeterli etkinlikte yapılamamasına ve denetim kapsamının dar kalmasına neden olmuştur. Ayrıca *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda bütçe kapsamının dar kalmasının bütçe dışı harcamaların artmasına, devletin kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyinde olmamasına, kamusal faaliyetlerin performansları hakkında yeterli bir bilgiye ulaşılamamasına, kamusal karar alma sürecinde koordinasyon problemlerine, politik ve bürokratik rant mücadelelerine neden olduğu belirtilmektedir¹²⁰.

Kamu mali yönetim ve kontrol sistemine yöneltilen eleştirilerden biri de kalkınma planları ile bütçe arasında sıkı bir bağın kurulamamasıdır. Kalkınma planları ile bütçe arasındaki bağın kopuk olması nedeniyle bütçelerin, plan ve programlarda öngörülen

¹¹⁹DPT (a), a.g.e., ss. 28-29.

¹²⁰DPT (a), a.g.e., s. 46.

hedefleri gerçekleştirmekten uzak kaldığı ve stratejik karar alma aracı olmaktan çıktığı ileri sürülmektedir¹²¹.

Devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımları açık bir şekilde yapılamamıştır. Bu durum bazen kamu kuruluşları arasında hizmet çakışmalarını ortaya çıkararak kaynakların etkin dağılımını ve kullanımını güçleştirmiştir. Mevcut sisteme yönelik yapılmış olan bir başka eleştiri de kamu harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olmasıdır. Yönetmelik sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanmadığı ve aralarında önemli çakışmalar olduğu için harcama sorumlulukları yetkiye göre dağıtılmamıştır¹²². Yetki ve sorumluluk dengesinin kurulamaması uygulamada keyfiliğe ve suistimallere, kaynak kullanımında israfa neden olmuştur. Bu nedenle kamuda yetki ve sorumlulukların kamusal hizmetin üretilmesi aşamasında açık olarak tanımlanması ve buna dayalı bir hesap verme sorumluluğu mekanizmasının geliştirilmesi gereği doğmuştur.

Diğer taraftan eleştirilen bir başka husus kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışının olmamasıdır. Mevcut sistemde mevzuata uygunluk-prosedürlere uygunluk ön plana çıktığından verimlilik, etkinlik ve tutumluluk arka planda kalmıştır¹²³. Ayrıca kaynak kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun ölçülmesi için performans ölçüm sisteminin olması gerekmektedir. Ancak bugüne kadar bu tür bir ölçüm sistemi kamuda tam olarak yerleştirilememiştir.

Mevcut sistemde; harcama sürecinde yer alan ön kontrol aşamalarının çokluğu, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın harcama öncesi kontrol aşamalarında görev alması, etkin bir harcama öncesi kontrol sisteminin kurulamamış olması da eleştirilmiştir¹²⁴. Bu eleştirinin nedeni de bu durumun bir yandan zaman israfına neden olurken, diğer yandan kamu kuruluşlarının bütçe dışı kaynaklara yönelmesine neden

¹²¹Mehmet S. Arcağök, Bahadır Yörük, Esin Oral ve Umut Korkmaz, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler", **Bütçe Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 18, (İlkbahar 2004), s. 4.

¹²²Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 129.

¹²³Kesik (b), **a.g.e.**, s. 100.

¹²⁴Candan, **a.g.e.**, s. 3.

olmasıdır¹²⁵. Buna ilave edilecek bir başka husus da bütçe hazırlama, uygulama ve kontrol süreçlerinde kamu kuruluşlarına yeterli inisiyatifin tanınmamış olmasıdır.

1970’li yıllarda beri uygulaması kabul edilen program bütçe sistemi etkin bir şekilde uygulanamamıştır¹²⁶. Bunun nedeni sistemin amacının tam olarak kavranamaması ve program bütçe sisteminin alt yapısı olan mali yapıda gerekli düzenlemelerin yapılmamış olmasıdır.

Kamu mali yönetim ve kontrol sistemine yöneltilen bir başka eleştiri konusu da muhasebe sisteminin, kamusal faaliyetler hakkında yöneticilere, karar alıcılara ve topluma yeterli ve doğru bilgi sunacak yapıda olmamasıdır. Bunun nedeni muhasebe sisteminin tamamen bütçeye odaklanmış olması ve sadece bütçe uygulama sonuçlarının izlenebilmesidir¹²⁷. Ayrıca bütçe sisteminin kaynakları, harcamaları, öncelikleri ve uygulama sonuçlarını ilgililere yeterli ve doğru bir şekilde sunacak bir yapıya sahip olmaması da mevcut sistemin önemli sorunlarından biridir.

Yapılan bir başka eleştiride çağdaş kamu mali yönetim anlayışında hakim olan stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık, etkin iç mali kontrol ilkelerinin mevcut mali yönetim sisteminde olmaması olmuştur.

Yukarıda belirtilen eksiklikler veya eleştiriler kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına hız kazandırmıştır.

1.2. 5018 Sayılı Kanunda Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi

1050 sayılı yasada görülen bu aksaklıklar ve daha önce sözü edilen dış etkenler sonucunda 5018 sayılı yasa ile yeni bir kamu mali yönetim sistemi getirilmeye çalışılmıştır. Kamu mali yönetimini, “*kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler*” şeklinde tanımlayan 5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetim

¹²⁵ Arcagök ve diğerleri., **a.g.e.**, s. 4.

¹²⁶ Candan, **a.g.e.**, s. 3.

¹²⁷ DPT (a), **a.g.e.**, s. 77.

sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması ve yapılandırılması amaçlanmıştır. Bu amaçla 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde çok önemli değişiklikler yapılmıştır. İzleyen bölümde yapılan değişiklikler genel hatları ile açıklanacaktır.

5018 sayılı Kanunla önemli bir değişiklik bütçe türleri ve kapsamı üzerinde yapılmıştır. Bütçe türleri uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanarak sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu kuruluşları idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ile fonların ilgili oldukları kuruluş bütçeleri içine alınması sağlanmış ve 2007 sonu itibariyle tasfiye edilmesi öngörülmüştür. Böylece belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil kuruluşlar ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli kuruluşların mali yönetim ve denetimlerini kapsamaktadır. 5018 sayılı Kanun ise merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları, Kanuna ekli (I),(II),(III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla bu kurumlar Kanunun bazı maddelerinden istisna edilmiştir.

Mali sistemde yer alan bütün kuruluşların belli bir düzene sokularak bütçe kapsamının genişletilmesi mali disiplinin sağlanması ve bütçe politikalarının daha etkili uygulanması açısından gerekli ve olumlu bir düzenleme olduğu düşünülmektedir. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinin de Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğunda hazırlanacak bütçe kanun tasarısı kapsamında olmamasının Anayasanın 88'inci maddesinde yer alan "Kanun teklif etmeye Bakanlar Kurulu ve milletvekilleri yetkilidir" hükmüne aykırı olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerinin de Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğunda hazırlanıp

meclise sunulacak Bütçe Kanun Tasarısı kapsamında yer almasının daha uygun olacağı ileri sürülmektedir. Ya da “Düzenleyici Kuruluşlar tarafından hazırlanan bütçeler Maliye Bakanlığınca tasarıya eklenir” şeklinde bir ifadeye yer verilmesinin iyi olacağı belirtilmektedir¹²⁸.

Yeni Kanunda getirilen bir başka değişiklik Stratejik planlama ve performansa esaslı bütçeleme sistemine geçilmesidir. Kamu kuruluşlarının stratejik plan yapmaları ve bütçelerini bu planlar çerçevesinde hazırlamaları, aynı zamanda performans göstergeleri belirlemeleri ve performans denetimlerinin yapılması kanunda öngörülmüştür.

Kamu kuruluşlarının ulusal plan ve stratejilere uygun stratejik planlarını hazırlamaları, bu yolla politika ve stratejilerini açık bir şekilde ifade edebilmeleri, bu politika ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeleri yoluyla başarılarını ölçmeleri gereği dünyada olduğu gibi Türkiye’de de ortaya çıkmıştır¹²⁹. Bu nedenle stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi önemli bir düzenlemedir. Ancak burada dikkat çeken önemli bir husus vardır. Kanunda stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu kuruluşlarının stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine ilişkin yetki DPT Müsteşarlığına verilmiştir. Bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme yetkisi ise Maliye Bakanlığı’na verilmiştir. Kanun’dan kaynaklı bu ikili yapı, sorunlara yol açarak PEB uygulamasının başarısını olumsuz etkileyebilir. Yetki verilen bu iki kurum arasında gerekli uyumun sağlanamaması, stratejik planlar ile performans programları dolayısıyla da bütçeler arasındaki bağı kopmasına neden olabilecektir. Bu nedenle iki kurum arasındaki gerekli uyumun sağlanması PEB yapısının doğru oluşturulması ve böylece yeni bütçe sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için gereklidir. Aksi takdirde PEB uygulaması, uygulamaya geçirilememiş bir düzenleme olarak kalabilir. Diğer taraftan, performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı, DPT ve ilgili kamu kuruluşu tarafından

¹²⁸Ertan Tosun (a), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme”, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 16, (Sonbahar 2003), s. 21.

¹²⁹Dinçer ve Yılmaz, **a.g.e.**, s. 130.

ortaklaşa belirleneceği belirtilmiştir. Bu düzenlemenin kurumların kendi PEB'lerini hazırlayıp uygulamalarını engelleyici nitelikte olduğu düşünülmektedir. Bu durumun ise PEB'in kurumlar tarafından sahiplenmesi ve kurumu yansıtan nitelikte hazırlanmasını olumsuz etkileyebileceği düşünülmektedir. Ayrıca merkezi kuruluşların iş yükünü de artırarak standart belirleme ve izleme işlevlerine yerine getirmelerini zorlaştırabilecektir.

Başarılı bir PEB uygulamasının diğer unsuru da performans denetimlerinin yapılmasıdır. Performans denetimlerinin olmaması halinde PEB'nin bir ayağı eksik kalacaktır. Ancak karar verilmesi gereken hususlarda anlaşmaya varan kişiler ile performans denetimi yapan kişilerin farklı kişiler olup olmayacağı, PEB sürecinde TBMM'sine sunulacak belgelerin ne gibi bir işleme tabi tutulacağı konuları açık değildir. Bu nedenle performans denetimine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Aksi takdirde yeni sistemden beklenen faydaların elde edilmesi güçleşebilir ve bütçe sürecinde hazırlanacak belgeler kamu idarelerine ilave bir iş yükü getirmekten öteye gidemeyebilir¹³⁰. Ayrıca kanunda performans denetiminin sadece performans göstergeleri çerçevesinde yapılacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemenin de performans denetimini sınırlayıcı bir nitelik taşıdığı düşünülmektedir.

5018 sayılı Kanunda orta vadeli harcama sistemi anlayışı getirilmiştir. Bütçelerin stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülmesi ve değerlendirilmesi öngörülmüştür. Orta vadeli harcama sistemine geçilmek suretiyle plan-program-bütçe arasındaki bağın kuvvetlendirilmesi amaçlanmıştır. Bunu sağlamak üzere bütçe hazırlık sürecinde esas alınacak iki önemli mali dokümanın (orta vadeli mali program ve orta vadeli mali plan) hazırlanması ve bütçe hazırlığının bunlara göre yapılması esası getirilmiştir.

5018 sayılı Kanunda bütçenin hazırlanma süreci yeniden düzenlenmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanununun hazırlanmasından Maliye Bakanlığı sorumludur ve kamu kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayacaktır. Bütçe hazırlama süreci Bakanlar kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak orta

¹³⁰Tosun (a), **a.g.e.**, s. 22; Erüz (a), **a.g.e.**, s. 69.

vadeli programı kabul etmesiyle başlayacaktır. Daha sonra Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanacak orta vadeli mali plan Haziran ayının onbeşine kadar YPK tarafından karara bağlanacaktır. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plan doğrultusunda bütçe çağrısı ve bütçe eki hazırlama rehberi Maliye Bakanlığınca, yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberi DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanacak ve Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayınlanacaktır. Kamu kuruluşları bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlayacak ve Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderecektir. Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri en geç Ekim ayının ilk haftası içinde YPK’da görüşülerek karara bağlanacak ve Maliye Bakanlığınca hazırlanacak Merkezi yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, mali yılbaşından yetmiş beş gün önce Bakanlar kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulacaktır.

5018 sayılı Kanunda bütçe süreci ayrıntılı ve geniş olarak düzenlenmiştir. Bu özellikle bütçelerin ulusal programlar, kalkınma planları ve konjonktürel gelişmelerle bağlantısının kurulması ve parlamentonun bütçe üzerindeki etkinliğinin artması açısından olumludur. Ancak bütçeleme sürecine ilişkin düzenleme de dikkat çeken unsurlardan biri bütçe hazırlık sürecinde Maliye Bakanlığı ve DPT’ye farklı fonksiyonlarla yetki verilmesine karşılık bu iki kurumun işbirliği içinde çalışmasını sağlayacak yeterli düzenlemelerin yapılmamış olmasıdır.

Bütçe sürecine ilişkin birkaç eleştiri daha yapılmaktadır. Kamu yatırım bütçesi ödeneklerinin hazırlanmasında DPT’ye daha fazla yetki verilmiş olmasının söz konusu ödenek tekliflerinin hazırlanma sürecini uzatabileceği ve zorlaştırabileceği ileri sürülmektedir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı’nın yatırım projeleri konusunda DPT’den gerekli bilgi ve belgeleri aldıktan sonra kamu kuruluşlarınca hazırlanan yatırım ödenek tekliflerini inceleyip konsolide etmesinin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Bu şekilde yatırım bütçelerinin daha çabuk hazırlanması ve yatırım-cari bütçe ödeneklerinin hazırlanmasında sorun olan Maliye-DPT koordinasyon probleminin de giderilebileceği belirtilmektedir¹³¹. Bir başka eleştiri de 5018 sayılı Kanunda bütçe

¹³¹Ahmet Arslan (a), “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”,

kapsamının genişletilmesiyle bütçe tasarısında daha fazla kuruluşun olacağı ve bu nedenle 1 Ağustos- 15 Ekim arasındaki iki buçuk aylık bir sürede bütçenin nitelikli bir şekilde hazırlanmasının mümkün olamayacağı şeklindedir. Bu sürede kanunun ruhundan uzak ama şekli hususlara uygun bir bütçeleme yapılmasının mümkün olabileceği belirtilmektedir. Bu nedenle bazı ülkelerde (ABD’de 18 ay, Avrupa ülkeleri ile Japonya’da 12 ay vb.) olduğu gibi Türkiye’de de bütçeleme sürecinin uzatılmasının daha iyi olacağı düşünülmektedir¹³².

Bir başka değişiklik, kamu kuruluşlarının bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu kuruluşlarına önemli esnekliklerin getirilmesidir. 5018 sayılı Kanunda kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesinin kurulması için yeni unvan ve sorumluluklar oluşturulmuştur. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi yapma görevleri ilgili kamu kuruluşlarına devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür. 1050 sayılı Kanunda yetki-sorumluluk dengesinin gerektiği şekilde kurulamamış olması ve idarelere gerekli inisiyatifin verilmemiş olması sürekli eleştirilmiştir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile yetki- sorumluluk dengesinin yeniden kurulmaya çalışılması ve kamu kuruluşlarına gerekli esnekliklerin verilmeye çalışılması yapılması gereken olumlu bir adımdır. Ancak sorumluluk ve harcama süreci bakımından yapılan yeni düzenlemeler de bazı sakıncalı, eksik ve yanlış yönleri bulunduğu düşünülerek eleştirilmektedir. Bu konuda daha detaylı açıklamalar izleyen ilgili bölümlerde yapılacaktır.

5018 sayılı Kanunda kamu mali yönetiminde mali saydamlığı sağlayacak düzenlemeler yapılmıştır. Bu çerçevede; tüm gelir ve giderlerin bütçelerde yer alması, kanunda öngörülen bütçeler dışında bütçe yapılmaması, stratejik planlar, bütçeler, kamu hesapları ile mali istatistiklerin oluşturulması ve bunların kamuoyuna açık olması sistemine geçilmiştir. Kamu kuruluşlarının kesin hesap ve faaliyet raporları düzenlemek suretiyle yetkili mercileri ve kamuoyunu bilgilendirmeleri sağlanmıştır. Ancak son yıllarda saydamlık konusunda başka kanunlarla da atılımlar yapılmaya çalışılmasına

(<http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/BütçeVeHazineIslemleri/AhmetARSLAN.pdf>), (1.03.2008), s. 10.

¹³²Tosun (a) , a.g.e., s. 23.

rağmen gecikmelerin, ertelemelerin olduğu gözlemlenmektedir. Diğer taraftan 5018 sayılı Kanunda hesap verme ve yönetim sorumluluğunun sağlanması da amaçlanmıştır. Kanun gereği, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların verimli, etkin, ekonomik ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından, kaynakların kötüye kullanılmamasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır. Bu amaçla bakanların ve üst yöneticilerin hesap verme sorumlulukları hükme bağlanmış ve yönetsel hesap verme sorumluluğuna ağırlık verilmiştir.

5018 sayılı Kanunla yapılan önemli değişikliklerden bir başkası kamuda muhasebe birliğinin sağlanmasıdır. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kuruluşlarında aynı muhasebe sistemi kullanılacaktır. Bu çerçevede tüm hesapların konsolide edilebilmesine ve uluslararası karşılaştırmalar yapılabilmesine imkan tanınmaktadır. Genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının uygulayacağı muhasebe ve raporlama standartları, çerçeve hesap planı ve düzenleyecekleri raporların şekil, süre ve tür itibarıyla tespiti Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşturulacak bir kurul tarafından yapılacaktır. Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması zorunludur. Kamu gelir ve giderleri tahakkuk esasına göre muhasebeleştirilecektir. Ayrıca Uluslararası Para Fonu'nun GSF (Government Finance Statistics- Devlet Mali İstatistikleri) ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts- Avrupa Muhasebe Sistemi) standartlarına uygun olarak, daha sonra izleyen ilgili bölümde ayrıntılarıyla açıklanacak olan, yeni bir bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmektedir.

Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir. Genel yönetim kapsamında yer alan tüm kuruluşlar Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur. Denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu kuruluşunun içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere iç denetçilerinin atanması ön

görülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.

Belirtilen hususların tümünden anlaşılacağı üzere 5018 sayılı Kanun; Türkiye’de mali yönetim ve kontrol sisteminin temel esaslarını yeni bir anlayış ile ele alarak mali yönetimin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını, kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını belirlemektedir. Kanunla; bütçe birliğinin sağlandığı, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun öne çıktığı, kamu kuruluşlarına karar verme ve uygulamada geniş inisiyatiflerin tanındığı yeni bir kamu mali yönetim ve kontrol sistemi kurulmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanunla mevcut sistemin sorunları giderilerek uluslararası normlara uygun bir kamu mali yönetimi oluşturulması hedeflenmiştir. Ancak bu Kanunun, uluslararası normlara ne ölçüde uyum sağladığı ve mali yönetim sisteminin sorunlarına ne ölçüde çözüm getireceği zaman içinde yapılan uygulamalarla daha iyi anlaşılabilir.

1.3. 5018 Sayılı Kanun ile Getirilen Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

5018 sayılı Kanunda öngörülen PEB sistemini açıklamadan önce Türkiye’de daha önce uygulanan bütçe sistemlerini kısaca açıklamak yararlı olacaktır. Cumhuriyet dönemi Türk bütçe sisteminde üç ana dönem vardır. Bunlar¹³³;

- Klasik bütçe sisteminin uygulandığı yıllar (program bütçe sisteminin uygulanma girişimlerine başlanılan döneme kadar olan süreç),
- 1973 yılından 2006 bütçesine kadar geçen ve program bütçe diye nitelendirilen, ancak bu sistemin uygulanmadığı dönem,
- 2006 bütçesi ile 5018 sayılı Kanunun uygulanmaya başlanan yeni dönemdir.

Türkiye’de bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış, bütçe 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun ile beraber çağdaş bir anlama bürünmüştür. Ancak bütçe hakkı daha açık bir şekilde 1961 Anayasası ile belirlenmiş ve 1973 yılına kadar bütçe,

¹³³Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 125.

klasik bütçe anlayışı ile uygulanmıştır¹³⁴. 1970’li yılların başlarına kadar uygulanan klasik bütçe uzun bir geçmişe sahip olmasına, geniş bir uygulama alanı bulmasına ve pek çok tecrübesine rağmen kendi içinden kaynaklanan güçlükler ve gelişen koşullara uyum sağlayamaması nedeniyle bazı eleştirilere maruz kalmıştır. Bunun üzerine, dünyada bütçeleme anlayışı konusunda yaşanan gelişmelerin de etkisiyle, 1969 yılında klasik bütçeden Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemine geçiş çalışmaları başlatılmıştır.

Türk bütçe sisteminde reform olarak değerlendirilen yeni bütçeleme anlayışı 1970 yılı bütçe hazırlama rehberinde “program bütçe” olarak ifade edilmiştir. Program bütçe sistemi (PBS); sınıflandırma, program gerekçelerinin hazırlanması, ödenek taleplerinin belirlenmesi ve program analizi olmak üzere dört aşamayı içermektedir. 1973 yılında uygulamasına geçilen program bütçe modeli, dünyada uygulamasına geçilen program bütçe sisteminin temel prensiplerini ve özelliklerini muhafaza etmekle beraber, Türkiye’nin ekonomik ve mali koşullarına göre hazırlanmış ve geliştirilmiştir.

Program bütçe, Türk Kamu Yönetimi ve siyasi organlar üzerinde büyük ilgi uyandırmıştır. İlk yıllarında bütçenin; devlet idaresinde o yıllara kadar olmayan kaynak-amaç ilişkisi, ileriki yılların hizmet projeksiyonlarını gösteren programlar, bütçe-plan ilişkisi, hizmete göre ödenek ayrılması, yöneticilerin yaptıkları veya yapacakları hizmetlere daha farklı açıdan bakmalarının sağlanması gibi hususlarında başarı sağlanmıştır¹³⁵. Ancak Türkiye’de program bütçe uygulaması istenildiği gibi geliştirilememiş ve klasik bütçe sisteminde yaşanan sorunlar aynen yaşanmıştır. Program Bütçenin başarılı olamama nedenleri şu şekilde özetlenebilir¹³⁶;

- Kurumsal kültür değişimi sağlanamamış, sistemin uygulanması yönünde kararlı bir tutum sergilenememiştir.
- Türk bütçe sisteminde planlama-programlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması yönünde önemli bir çaba sarf edilememiştir. Özellikle plan ve program arasında sürekli bir ilişki ve geçişmeyi sağlayacak yapı kurulamamıştır.

¹³⁴Ertan Tosun (b), “Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı”, **Bütçe Dünyası**, Sayı: 19, (2004), s. 2.

¹³⁵Tosun (b), **a.g.e.**, ss. 6-7.

¹³⁶Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 128.

- Program sınıflandırması, fonksiyonel sınıflandırma esasına göre yapılamamış, bir diğer deyişle bütçe sınırlandırmasında devletin temel fonksiyonları dikkate alınmamıştır. Sonuçta program sınıflandırması ile performans sınıflandırması üst üste gelmiştir.
- Sistem bilgi toplama ve bu bilgiyi raporlama süreçlerini gerektirdiği halde, bu yönde gelişme görülememiştir. Bunun için muhasebe sistemi yeniden düzenlenmemiştir.
- Hizmet programlarının oluşturulması, değiştirilmesi ve gerekiyorsa yenilerinin üretilmesi gibi bütçenin etkinliğini sağlayan dinamik işleyiş kurulamamıştır.

Ayrıca Ertan Tosun Türkiye’de program bütçenin başarısız olma nedenlerinden biri olarak, program bütçe anlayışının yerleştirilmesi için bu bütçe anlayışının sürekli tanıtılması ve bütçe hazırlama görevini ifa eden harcamacı kurum personelinin eğitiminin sürekli yapılması gerekirken böyle bir programın uygulanamamış olmasını göstermiştir. Maliye Bakanlığı’nın program bütçeye sahip çıkamadığını ve program bütçe anlayışının kurumsallaşması için gerekli adımları atamadığını belirtmiştir. Yine yatırım ödenekleri ile personel ve diğer cari ödeneklerin farklı kurumlar tarafından tespit edilmesinin faaliyet ve dolayısıyla program maliyetini anlamsızlaştırmasını da bir başka başarısızlık nedeni olarak göstermiştir¹³⁷.

DPT tarafından hazırlanan “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*”nda program bütçe uygulaması ile ilgili olarak uygulamada siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmadığı, yapılması gerekli olan ve 1973 Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen mekanizmaların (fonksiyonel kodlama sistemine geçiş, hizmet programlarının sağlıklı tespiti ile ilgili kurumsal değişiklikler gibi) kurulamadığı belirtilmiştir. Ayrıca 1975 yılında program bütçe sistemi bütçe hazırlığı sürecinde temel araçlardan biri olarak tanımlanan (U) cetvelinin kaldırılmasının, tarihsel gelişim içinde harcama kalemleri ile devamlı oynanmasının da program bütçe uygulamasına ilişkin sorunlar olduğu ifade edilmektedir. Bu durumun bütçe kodlama sisteminde 1973 yılındaki rehberde öngörülenlerin yapılmamasıyla

¹³⁷Tosun (b), a.g.e., s. 9.

birleşmesi sonucunda program bütçeye geçilemediği ve bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulanmasına devam edildiği açıklanmış¹³⁸.

1.3.1. 5018 Sayılı Kanun ile Uygulamaya Konan Yeni Bütçe Anlayışı

Türk bütçe sistemi içerisinde 1973-2006 yılları arasında yürürlükte olan PBS'den beklenen sonuç ve faydaların tam anlamıyla sağlanamaması nedeniyle kamu mali yönetim sisteminin etkinlikten uzaklaştığı belirtilmektedir¹³⁹. Bu nedenle Türkiye'de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali sistem yeniden yapılandırılmış ve kamusal kaynakların tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanmasını amaç edinen bu kanunla performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. Böylece Türk bütçe sisteminde 5018 sayılı Kanun ile performans esaslı bütçelemeye geçişin öngörülmesi ve 2006 yılında uygulamaya geçilmesiyle yeni bir dönem başlamıştır.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde PEB, *“kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemi”* olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁰. PEB'e ilişkin düzenleme 5018 sayılı Kanununun 9'uncu maddesinde şu şekilde yapılmıştır:

“Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

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

Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla

¹³⁸DPT (a), a.g.e., s. 50.

¹³⁹Cura, a.g.e., s. 264.

¹⁴⁰Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 7.

ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir.

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

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.”

Anılan maddeye bakıldığında, doğrudan performans esaslı bütçelemenin tanımının yapılmadığı görülmektedir. Ancak kamu kuruluşlarının stratejik plan hazırlayacaklarına, kaynak tahsislerini stratejik planlarına ve yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandıracaklarına ve performans denetimlerinin yapılacağına dair ifadeler yer verilmiştir. Dolayısıyla bu madde ile performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

5018 sayılı Kanunla getirilen PEB modeli üçlü bir yapı üzerine oturmaktadır. Birinci yapı, orta ve uzun vadeli stratejik planların yapılmasıdır. İkinci yapı stratejik planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanmasıdır. Üçüncü yapı ise performans programı uyarınca yürütülen faaliyet sonuçlarının performans dayalı olarak yıllık faaliyet raporuyla ortaya konulmasıdır¹⁴¹. Bu doğrultuda Türkiye’de dünyada uygulanan üç tür PEB modelinden stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme modeli uygulanmaktadır ve bu modelin birbiriyle birlikte çalışan temel unsurları stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. İzleyen kısımda sözü edilen üçlü yapı ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

Türkiye’de uygulanması öngörülen performans esaslı bütçe modelinin ilk yapısı olan stratejik plan, 5018 sayılı Kanunun 3’üncü maddesinin n fıkrasında “*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 planı*” şeklinde tanımlanmıştır. Kısaca stratejik plan, kuruluşun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyan ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak

¹⁴¹Erüz (a), **a.g.e.**, ss. 64-65.

yöntemleri belirleyen bir süreçtir. Kamu kuruluşlarınca hazırlanacak stratejik planlarda üç düzey öngörülür. Birinci düzeyde misyon, vizyon ve ilkeler yer alır. İkinci düzeyde stratejik amaç ve hedefler, üçüncü düzeyde ise faaliyet ve projeler yer alır. Kamu kuruluşlarında hazırlanan stratejik planları önemli kılan husus, kamu kaynaklarının tahsisinin stratejik önceliklere göre yapılması konusunda yönlendirici belgeler olmasıdır. Bu nedenle daha fazla kaynak alabilmek için kamu kuruluşlarının gerçek stratejik amaç ve hedeflerinin ötesinde daha fazla bilgi içererek stratejik planların amacından saptırılmaması gerekir. Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken en önemli nokta, bu planların çok yıllık bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasının sağlanmasıdır. Bu nedenle burada devreye performans programı girmektedir¹⁴².

PEB modelinin ikinci yapısı olarak orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bütçe arasında bir bağ kurmak üzere sistemde yıllık performans programı yer almaktadır¹⁴³. Performans programı, *“bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program”* olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁴.

Performans programları 5018 sayılı Kanunun çerçevesinde hem idare düzeyinde hem de idarenin alt birimleri düzeyinde hazırlanır. İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgiler de dikkate alınarak oluşturulur. İdare performans programında, birim performans programlarında yer alan bilgilerden idare düzeyinde gerekli görülen bilgilere ve diğer hususlara yer verilir¹⁴⁵.

Performans programının hazırlanmasında altı aşamanın takip edilmesi gerekir. Bunlar; mali yıl için en öncelikli olan stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi, performans hedeflerinin belirlenmesi, faaliyet ve projelerin belirlenmesi, kaynak ihtiyacının belirlenmesi, performans göstergelerinin belirlenmesi ve performans programlarının

¹⁴²Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, ss. 146-147.

¹⁴³Erüz (b), **a.g.e.**, s. 225.

¹⁴⁴Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 16.

¹⁴⁵Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 17.

hazırlanmasıdır. Performans programları PEB sisteminde önemli bir aşamadır. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan çok önemlidir. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen PEB sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılmasını sağlar¹⁴⁶.

PEB modelinin üçüncü yapısı faaliyet raporudur. Faaliyet raporu, “*kamu idarelerinin stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerini, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan, idare hakkındaki genel ve mali bilgileri içeren rapor*” olarak tanımlanmaktadır¹⁴⁷. Faaliyet raporu, daha önce belirtildiği üzere Kanununun 41. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeyle üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporu hazırlanacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre iki tür faaliyet raporu hazırlanmaktadır. Birisi, idarenin bünyesinde bulunan ve kendisine bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanması öngörülen birim faaliyet raporudur. Diğeri ise, birim faaliyet raporlarını da esas alarak üst yönetici tarafından hazırlanması öngörülen idare faaliyet raporudur. Aynı maddeye göre kamu kuruluşlarının, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürüttükleri etkinliklerinin belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve kuruluşun faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporu hazırlayacağı belirtilmiştir. PEB’in temel taşlarından biri olan faaliyet raporları mali saydamlığın sağlanmasının ve hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinin en önemli aracıdır.

5018 Sayılı Kanuna göre PEB Sisteminin tamlayıcı unsurları ise; *Çok Yıllı Bütçeleme, Tahakkuk Esaslı Muhasebe ve Analitik Bütçe Sınıflandırması*dır.

Tamamlayıcı unsurlardan ilki çok yıllık bütçelemedir. Uzun vadeli amaç ve hedeflerin, yıllara yaygın kamusal yükümlülüklerin bütçeleme süreci tarafından kavranabilmesi için birkaç yıllık bütçelere gereksinim duyulmaktadır. Bu nedenle performansa dayalı

¹⁴⁶Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, ss. 16-17.

¹⁴⁷Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 35.

bir bütçeleme için stratejik amaç ve hedeflerin yanı sıra performans hedeflerini kavrayabilecek birkaç yıllık bütçelerin hazırlanması gerekir¹⁴⁸. Çok yıllık bütçelerle bir yıldan fazla süreyi kapsayan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynakları harekete geçirilmektedir¹⁴⁹. 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesine göre çok yıllık bütçeleme orta vadeli programın hazırlanması ile başlamakta ve daha sonra buna uyumlu orta vadeli mali plan yapılması öngörülmektedir. Bunlara bağlı olarak da kamu kuruluşlarının gelecek üç yıla ilişkin bütçelerini hazırlamaları gerekmektedir. Bu işleyiş içinde çok yıllık bütçeleme PEB sisteminin tamamlayıcı bir unsuru olmaktadır.

İkinci tamamlayıcı unsur tahakkuk esaslı muhasebedir. Bütçe ile muhasebe iki ayrı disiplin olmasına rağmen birbirini tamamlayan unsurlardır. Bütçe hedefi gösterirken, muhasebe sonucu göstermekte ve hedef ile sonucun karşılaştırılmasıyla performans ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla bütçe ile muhasebenin aynı dili konuşmaları ve aynı hedefi gerçekleştirmeye yönelmiş olmaları gerekir¹⁵⁰. 5018 Sayılı Kanunun 49'uncu maddesinde “*Muhasebe sistemi; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak ve mali raporların düzenlenmesi ile kesin hesabın çıkarılmasına temel olacak şekilde kurulur ve yürütülür*” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Böylece PEB'nin gereklerine uyum sağlayacak muhasebe sisteminin tanımı yapılmıştır. Kanunun 51'inci maddesinde “*Kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği yıl, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir*” denilerek tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Tahakkuk esaslı muhasebede kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın bütçesinde gösterilir. Böylece bütçeler ile kesin hesaplar arasındaki farkların bir ölçüde de olsa azaltılabileceği ve her yıl ne kadar mali işlem yapıldığının net olarak ortaya konulabileceği düşünülmektedir. Ayrıca tahakkuk esaslı muhasebe sistemi sayesinde mali yıl verilerine ilişkin kaymaların en alt düzeye inmesi ve böylece kurumlara ilişkin

¹⁴⁸ Işık, a.g.e., s. 22.

¹⁴⁹ Kesik (b), a.g.e., s. 121.

¹⁵⁰ Ertan Tosun (c), “Stratejik Planlama ve performans Esaslı Bütçeleme Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 244.

olarak derlenecek olan istatistiksel verilerin daha anlamlı hale gelmesi beklenmektedir¹⁵¹.

Üçüncü tamamlayıcı unsur ise analitik bütçe sınıflandırmasıdır. Program bütçe uygulamasının bünyesinde yer alan olumsuzluklar ve uluslararası karşılaştırmalara olanak vermeyen bir yapıya sahip olması bütçe kod yapısında reform yapılmasını gerektirmiştir¹⁵². 2004 yılından itibaren Uluslararası Para Fonu'nun Devlet Mali İstatistikleri (GFS) ve Avrupa Birliği'nde uygulanan Avrupa Muhasebe Sistemi (ESA'95) standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması 5018 sayılı Kanunun 9'uncu maddesinde düzenlenen performansa dayalı bütçe uygulamasına koşut bir düzenlemedir. Kanunun 13'üncü maddesinin k fıkrasında “*bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır*” denilerek bütçenin uluslar arası standartlara göre hazırlanacağı hükme bağlanmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırma sisteminde kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik olmak üzere dört çeşit sınıflandırma esası kabul edilmektedir¹⁵³. *Kurumsal sınıflandırma*, program sorumlularının tespitine olanak sağlayarak performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden kim veya kimlerin sorumlu olduğunu ortaya koyan bir alandır. *Fonksiyonel sınıflandırma*, sektörel tavanların belirlenmesine olanak sağlar. Dolayısıyla orta vadeli harcama sistemi ile kurum bütçeleri arasında ilişki kurar. Ayrıca kaynakların hangi alanlara tahsis edildiğini ortaya koyduğundan kurumun misyonu ile bağlantısı olmayan alanlardan asli fonksiyonlarına doğru kaynakların yönlendirilmesini sağlar. *Finansman tipi sınıflandırma*, kamu hizmetlerinin hangi kaynaklar ile finanse edildiğini gösterir. *Ekonomik sınıflandırma* ise kamu hizmetlerinin en etkin yöntemlerle geliştirilmesini sağlayacak strateji tercihlerinin bütçeleştirilmesine imkân sağlayan, kurumların hedeflerini karşılamak üzere ne tür girdiler kullandığı hakkında bilgi veren

¹⁵¹Ersan Öz, Ersin Kaplan, “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, (Mart 2005), ss. 248-249.

¹⁵²Tosun (c), **a.g.e.**, s. 241.

¹⁵³ Öz ve Kaplan, **a.g.e.**, ss. 252-253.

bir alandır.¹⁵⁴ Açıklamalardan anlaşılacağı üzere analitik bütçe sınıflandırması PEB ile birincil derecede ilişkili ve onu tamamlayan bir unsurdur.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda planlama boyutundan bütçe hazırlığı, uygulama, raporlama ve denetim boyutuna kadar uzanan bütüncül bir kurumsal performans modeli öngörülmüştür¹⁵⁵. 5018 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerle bütçenin hazırlanması, uygulanması, raporlanması ve denetimine kadar uzanan bütün bir süreçte değişiklik yapılmıştır. Böylece PEB'in alt yapısı olan mali yapı PEB'in başarılı bir şekilde uygulanması için yeniden yapılandırılmıştır.

2. 5018 SAYILI KANUNDA KAMU BÜROKRASİSİNİN PEB SÜRECİNDE YETKİ, SORUMLULUK VE DENETİMLERİ

Dünyadaki gelişmeler ışığında Türk kamu mali yönetimini yeni bir anlayış ile ele alan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'yla bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu bürokrasisinin inisiyatifi artırılmakta, mali yönetim ve kontrol sistemi alanındaki yetki, sorumluluk ve denetimleri yeniden düzenlenmektedir. İzleyen bölümde kamu bürokrasisinin yetkileri, sorumlulukları ve denetimleri 5018 sayılı Kanun hükümleri ışığında incelenecektir.

2.1. Türk Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Yetkileri

Dünyada kamu mali yönetimi alanında yaşanan gelişmeler incelenirken belirtildiği üzere hedef belirleme ve bunları gerçekleştirmeye yönelerek kamu kuruluşlarının performansının artırılmasını amaçlayan yeni yönetim anlayışında, kamu yöneticilerinin karar alma ve uygulama yetkileriyle donatılarak (yetkilendirilerek) bütçe harcama sürecinde belirli bazı esnekliklerin tanınması büyük önem arz etmektedir. 5018 Sayılı Kanunla oluşturulan yeni mali yapı içerisinde girdi kontrolleri gevşetilmiş, kamu kurum ve yöneticilerine idari harcamalarda belirli ölçüde yetki devri ve esneklikler sağlanmıştır. İlgili Kanunla oluşturulmaya çalışılan yeni mali yapı içerisinde kamu

¹⁵⁴Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 163.

¹⁵⁵Erüz (b), **a.g.e.**, s. 220.

kuruluşlarına ve yöneticilerine idari harcamalarda yetki devri ve esneklik sağlayan düzenlemeler şunlardır;

- a. Harcama sürecinde kaynakların kullanımı ve kontrolü konusundaki bütün inisiyatif siyasi otoriteden alınarak kamu bürokrasisine verilmiştir. Böylece harcama sürecinde bürokrasi odaklı bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır:

Bilindiği üzere 1050 sayılı Kanunda harcama sürecinde ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman üçlüsüne yer verilmektedir. Ancak 5018 sayılı Kanunda harcama sürecinde yer alan aktörler farklı fonksiyonlarla yeniden düzenlenmiştir. Farklı fonksiyonlarıyla harcama sürecinde yer alacak aktörlere aşağıda verilmiştir.

Harcama Yetkilisi: İlgili Kanununun 31’inci maddesinde harcama yetkilisi ve yetkisi şu şekilde düzenlenmiştir;

“Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.

Ancak, teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir.

Kanunların verdiği yetkiye istinaden yönetim kurulu, icra komitesi, komisyon ve benzeri kurul veya komite kararıyla yapılan harcamalarda, harcama yetkisinden doğan sorumluluk kurul, komite veya komisyona ait olur.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde; idareler, merkez ve merkez dışı birimler ve görev unvanları itibarıyla harcama yetkililerinin belirlenmesine, harcama yetkisinin bir üst yönetim kademesinde birleştirilmesine ve devredilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir. Harcama yetkisinin devredilmesi, yetkiyi devreden idarî sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

Harcama yetkilileri bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilir.”

Bu düzenlemeye göre harcama yetkilisi, harcama biriminin üst yöneticisidir ve bu ünvan hiyerarşik olarak genel müdür ve eşitine denk gelmektedir. Aslında harcama yetkilisi, 1050 sayılı Kanunda ita amiri olarak belirtilen kişidir. Ancak biraz farklılık vardır; çünkü yeni düzenlemede Bakanların harcama yetkilisi olması öngörülmemiştir. Yukarıdaki metinden anlaşılacağı üzere harcama yetkilileri, harcama talimatını verir ve

ödeme emrini imzalar. Kendilerine tahsis edilen ödenek tutarı kadar harcama yapabilirler.

Gerçekleştirme Görevlileri: Harcama sürecinde rol alan bir diğer görevli grubu gerçekleştirme görevlileridir. İlgili Kanunun giderin gerçekleştirilmesini düzenleyen 33'üncü maddesi şu şekildedir;

“Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu fıkranın uygulanmasına ilişkin esas ve usüller Maliye Bakanlığınca belirlenir.

Gerçekleştirme görevlileri, bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

Giderin çeşidine göre aranacak gerçekleştirme belgelerinin şekil ve türler; kamu borç yönetimine ilişkin olanlarda Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması kaydıyla, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için Maliye Bakanlığınca, mahalli idareler için İçişleri Bakanlığınca, sosyal güvenlik kurumları için de bağlı veya ilgili oldukları bakanlıklar tarafından, Maliye Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle çıkarılacak yönetmeliklerle belirlenir.”

Harcama yetkilisinden aldığı talimat üzerine gerekli belge ve işlemleri hazırlayan gerçekleştirme görevlileri 1050 sayılı Kanundaki tahakkuk memurlarının yerini almıştır. 33'üncü madde de yer alan ifadelerden de anlaşılacağı üzere gerçekleştirme görevlileri; harcama talimatı üzerine işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Mali Hizmetler Birimi: Harcama sürecinde harcama kararlarının önceden kontrole tabi tutularak vize edilmesi gerekir. Ön mali kontrol kapsamında; taahhüde girişmeden ve ödeme işlemi gerçekleşmeden önce bütçede yeterli ödenek bulunup bulunmadığı, yapılan işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığı, görevlilerce kendi görev ve yetkileri

çerçevesinde gerekli kontrolün yapılıp yapılmadığı kontrol edilmektedir¹⁵⁶. Bu anlamda ön mali kontrol uygulaması bir hukuka uygunluk denetimidir. 5018 sayılı Kanunun ön mali kontrolü düzenleyen 58'inci maddesi şu şekildedir;

“Ön malî kontrol, harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar.

Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşur.

Kamu idarelerinde ön malî kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür.

Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgari kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön mali kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usul ve esasları ile ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirlenir. Kamu idareleri, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabilir.”

Görüldüğü gibi 1050 sayılı Kanunda düzenlenen Maliye Bakanlığı birimlerinin ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol (ön mali kontrol) fonksiyonu kaldırılmış ve ön mali kontrol görevi kamu kuruluşlarının kendisine bırakılmıştır. Daha açık bir ifadeyle 5018 sayılı Kanun ile harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yapılmakta olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi ile Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmakta olan vize ve tescil işlemleri kaldırılmıştır. Böylece harcama öncesi kontrol görevi kamu kuruluşlarının yönetsel sorumlulukları kapsamında yürütülen bir görev haline gelmiştir. Bu kapsamda Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol görevine (yapılan vize ve tescil işlemlerine) 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Maliye Bakanlığı'nın taahhüt ve sözleşme tasarılarını vize etmesi uygulamasının ise, kamu kuruluşlarında mali kontrol sistemleri kurulup işler hale gelinceye kadar ilgili Bakanlıkta kalması ve 2008 yılının başından itibaren bu yetkinin tamamen kalkması öngörülmüştür. Harcama öncesi merkezi düzeyde yapılan (ön mali) kontroller azaltılmak suretiyle hem harcama süreci hızlandırılmış hem de kamu kuruluşlarının harcama sürecinde inisiyatifi artırılmıştır. Böylece kamu hizmetlerinin daha hızlı ve etkin sunulması için gerekli ortam sağlanmaya çalışılmıştır.

¹⁵⁶Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 347.

Muhasebe Yetkilisi: İlgili Kanunun 61'inci maddesinde Muhasebe hizmeti, muhasebe yetkilisinin yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Bu maddede muhasebe hizmeti ve yetkilisi şu şekilde ifade edilmiştir;

“Muhasebe hizmeti; gelirlerin ve alacakların tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm malî işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemleridir. Bu işlemleri yürütenler muhasebe yetkilisidir.”

Görüldüğü gibi muhasebe yetkilileri; gelirlerin tahsili, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilebilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanmasından sorumludurlar. Muhasebe yetkililerinin ödeme aşamasında arayacağı bilgi ve belgelere 61'inci maddenin devamında yer verilmiştir. Bu maddeye göre muhasebe yetkilileri ödeme aşamasında, ödeme emri belgesi ve eki belgeler üzerinde; yetkililerin imzasını, ödemeye ilişkin ilgili mevzuat da sayılan belgelerin tamam olmasını, maddi hata bulunup bulunmadığını ve hak sahibinin kimliğine ilişkin bilgileri kontrol etmektedir. Buradan anlaşılacağı üzere 1050 sayılı Kanuna göre saymanların yaptığı görevi alan muhasebe yetkilileri tarafından ödeme aşamasında giderin mevzuata, bütçe tertibine ve ödeneğine uygun olup olmadığı hususları bakımından artık bir inceleme yapılmamaktadır.

5018 sayılı Kanun göre harcama sürecinde bütün yetki tamamen kamu kuruluşlarına bırakılmıştır. Diğer bir ifadeyle harcama sürecinde yetkili olan bütün aktörler kamu kuruluşunun kendi personelidir. Böylece kamu kuruluşları bütçe uygulamasını tamamen kendi personeli ile gerçekleştirmekte, dışarıdan herhangi bir müdahale olmamaktadır.

5018 sayılı Kanuna göre harcama sürecini Ahmet Arslan şu şekilde özetlemiştir¹⁵⁷;

“Bütçeden bir harcama yapılabilmesi ödenek tahsisini müteakip harcama yetkilisinin harcama talimatı ile başlayacak, bu talimata göre gerçekleştirme görevlileri harcamayı tahakkuka bağlayacak, harcama yetkilisi bu tahakkuku verile emri üzerinde ödeme talimatına dönüştürecek, son aşamada harcama yetkilisi tarafından verile emrine bağlanan tahakkuk, mali hizmetler birimi tarafından bütçe tertipine ve mevzuatına uygunluk kontrolü de yapıldıktan sonra, muhasebe yetkilisinin önüne gelecek, muhasebe

¹⁵⁷Ahmet Arslan (b), “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 61.

yetkilisi de maddi hata, hak sahibinin kimliği, belgelerin tam olması ve yetkili imzaların tamam olup olmadığına yönelik kontrollerini yaptıktan sonra ödemeyi yapacaktır.”

5018 sayılı Kanunda farklı fonksiyonlarla eski uygulamadaki tahakkuk memurunun yerini gerçekleştirme görevlileri, saymanın yerini muhasebe yetkilileri, ita amirlerinin yerini harcama yetkililerinin aldığı görülmektedir. Ayrıca 5018 sayılı Kanunun, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'nı harcama sürecinde devreden çıkararak, kamu kuruluşlarına harcama sürecinde esneklik sağlamaya çalıştığı görülmektedir.

Harcama sürecine ilişkin bu düzenleme çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Öncelikle harcama sürecinde daha çok kontrol noktaları ve daha çok kontrol görevlisinin sisteme dahil edildiği belirtilerek mali kontrolün abartıldığı ileri sürülmektedir¹⁵⁸. Özellikle yapılan her harcama için vize ve tescil işlemine gidilmesinin yakın zamanda sıkıntı oluşturabileceği düşünülmektedir¹⁵⁹. Benzer şekilde Osman Saraç harcama sürecinin daha uzun ve etkisiz hale getirildiğini belirterek harcama sürecine ilişkin yeni düzenlemeleri eleştirmiştir¹⁶⁰.

b) Kurumlara kendi bütçeleri içerisinde sınırlı aktarma yapma yetkisi tanınmıştır:

Bu konuyla ilgili düzenleme 5018 sayılı Kanunun 21'inci maddesinde aşağıdaki ifade ile yapılmıştır;

“Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır.

Ancak, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin, yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilir.

Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz.”

1050 sayılı Kanunda olduğu gibi 5018 sayılı Kanunda da Merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanun ile yapılacaktır. Ancak merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları, aktarma

¹⁵⁸ Arslan, A. (a), **a.g.e.**, s. 25.

¹⁵⁹ Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s. 368.

¹⁶⁰ Osman Saraç, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, (Ocak-Nisan 2005), s. 147.

yapılacak tertipteki ödeneğin yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe yüzde beşine kadar kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Böylece bütçe içinde ödenek aktarmaları konusunda Maliye Bakanlığına tanınan yetki 5018 sayılı Kanunla belli bir ölçüde kamu kuruluşlarına verilmiştir. 21'inci maddenin devamında “*Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığına bildirilecektir*” denilerek Maliye Bakanlığına sadece bildirimde bulunulmakla yetinilmektedir. Burada 1050 sayılı Kanunda bütçe içinde ödenek aktarmaları konusunda Maliye Bakanı'na tanınan yetki, Maliye Bakanlığında alınarak yeni sistemde kamu kuruluşlarına verilmiştir. Böylece bütçe uygulama sürecinde kamu kuruluşlarına geçmişe nazaran biraz daha fazla esneklik tanınmaya çalışılmıştır. Ancak personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödeneklerden aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı bildirilmiştir. Ödenek aktarılması ile ilgili bu düzenlemenin merkezi yönetim bütçe kapsamı için söz konusu edilmesi, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idare bütçelerinde bu durumun olup olmayacağı hususunda bir açıklamanın yer almaması da dikkat çekmektedir.

c) Gelecek yıllara yüklenmelere girişilmesi konusunda kanun çıkarılma zorunluluğu kaldırılmıştır:

1050 sayılı Kanunda (md. 50-51) düzenlenen ertesi yıllara geçici yüklenme ve yıllara sair yüklenmeler 5018 sayılı Kanunda da 27. ve 28.'inci maddelerde yer almıştır. Buna ilaveten yüklenme kavramına açıklık getirilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 26'ncı maddesine göre “*Yüklenme, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi mali yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılamaz*”.

5018 sayılı Kanunun 27'inci maddesi ise şu şekildedir;

“Niteliğinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini,

izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girişilebilir:

a) Türk Silahlı Kuvvetlerinin yapım, onarım, etüt ve proje işleri, araştırma-geliştirme projeleri, giyecek ve yiyecek alımları, makine-teçhizat, silah-mühimmat-teçhizat alımlarıyla bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi sarf malzemeleri.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.

e) Taşıtların mali sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, silah-teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası,

f) Makine-teçhizat, yol ve otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin bakım işleri; her türlü onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.

Ancak (d) bendinde sayılan işler için bütçelerinde ödeneklerin yüzde ellisinin aşılmayacağı hükmü Millî Eğitim Bakanlığı için aranmaz”.

İlgili Kanununun 28. maddesinde de merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin, bir mali yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşü üzerine gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeler kamu kurum ve yöneticilerine sağlanan esneklikler kapsamında değerlendirilmektedir.

d) Çok Yıllı Bütçeleme:

Kamu kesiminde çok yıllık bütçeleme uygulamasına geçilmesi 5018 sayılı Kanunun getirdiği temel yeniliklerden biridir. Kanununun 16’ncı maddesinde çok yıllık bütçelemeye işaret eden şu ifadeler yer verilmiştir;

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

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

Ayrıca Kanununun 14. ve 15. maddelerinde de çok yıllık bütçelemeyi işaret eden hükümler bulunmaktadır.

Daha öncede belirtildiği gibi, çok yıllık bütçeleme çerçevesinde kamu kuruluşlarınca ödenek teklif tavalarının belirlenecek olması ve kamusal kaynakları orta vadeli bir çerçevede harcayabilme imkânı harcamacı kuruluşlara inisiyatif kullanabileceği serbest bir uygulama alanı bırakmaktadır. Kamu kuruluşlarına, öngörülebilirliği artırarak orta vadede kaynakları planlama ve yönetme olanağı vermekte ve böylece vatandaşların beklentilerine daha kolay cevap verebilme imkânı sağlanmaktadır.

2.2. Türk Kamu Bürokrasisinin Bütçe Sürecindeki Hesap Verme Sorumluluğu

5018 sayılı Kanununun 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğu şu şekilde düzenlenmiştir:

“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.”

İlgili madde metninde açıkça görüldüğü üzere her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasından sorumlu olanların, kamu kaynağını kullanırken etkinlik ve hukuka uygunluk ilkelerine göre davranmak ve bunu yetkili merciler önünde açıklamak zorunda olduğu bir hesap verme sorumluluğu anlayışı getirilmektedir. Bu kapsamda Türk kamu mali yönetim sistemine performansa dayalı hesap verme sorumluluğu anlayışı da yerleştirilmiştir. Diğer taraftan yukarıda belirtildiği üzere Kanununun 9'uncu maddesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme konularına yer verilmiş; kamu kuruluşlarının stratejik planlama yaparak misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefleri ile performans hedeflerinin belirlenmesi ve bu amaç ve hedefler doğrultusunda kaynak tahsisinin yapılması öngörülmüştür. Böylece kamu kuruluşlarının kaynakları kuruluş amaç ve hedefleri doğrultusunda kullanıp kullanılmadığının tespitini yapma imkânı doğmuş, performans sorumluluğunun yerine getirilmesi için gerekli mekanizmalar oluşturulmaya çalışılmıştır.

5018 sayılı Kanunda analitik bütçe sınıflandırmasıyla siyasal sorumluluk ile yönetsel sorumluluk kesin çizgilerle birbirinden ayrılmaktadır. Yönetsel sorumluluk performans göstergelerine bağlanıp ölçülebilirlik niteliği kazandırılarak gerçekleştirilmektedir.

Ayrıca bu yeni yönetim yaklaşımında her bir üst yöneticiye yıllık faaliyet raporunu kamuoyuna sunma görevi verilmiştir. Böylece yönetsel sorumluluğun siyasi sorumluluktan özerkleştirildiği belirtilmektedir¹⁶¹. Kanun hesap verme sorumluluğunu; harcama birimi yetkilisinin sorumluluğu, üst yöneticinin sorumluluğu, bakanın sorumluluğu ve hükümetin sorumluluğu olmak üzere dört başlık altında toplamaktadır¹⁶². Harcama yetkilisinin sorumluluğu yönetsel sorumluluktur. Üst yöneticinin sorumluluğu, merkezi yönetimlerde bakana karşı, yerel yönetimlerde ise meclislerine karşı yönetsel hesap verme sorumluluğudur. Bakanın sorumluluğu, Başbakan ve TBMM'ne karşı siyasi hesap verme sorumluluğudur. Hükümetin sorumluluğu ise TBMM'ne karşı siyasi sorumluluktur. İzleyen bölümde kamu bürokrasisinin sorumluluğu kapsamında harcama birim yetkilisinin ve üst yöneticinin sorumlulukları incelenecektir.

Harcama Yetkilisinin Sorumluluğu: Kanunun 3'üncü maddesinin k fıkrasında harcama birimi, “*kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birim*” olarak tanımlanmıştır. Harcama birim yetkilisi ise her bir harcama biriminin en üst yöneticisidir. Bir başka deyişle harcama yetkilisidir. Harcama yetkilisinin sorumluluğunu düzenleyen 32'inci madde de “*harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve bu Kanun çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur*” denilmektedir.

Harcama yetkilisi ve sorumluluğu ile ilgili bir diğer düzenleme 41'inci madde de yapılmıştır. İlgili madde metni şu şekildedir:

“Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu düzenleyerek kamuoyuna açıklar. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi

¹⁶¹ Abdulsamet Alkış, “Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu”, (<http://www.demud.org.tr/uzmanbakis/2/asalkis.pdf>), (01.03.2007), s. 24.

¹⁶² Kesik (b), a.g.e., s. 106.

değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının bir malî yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Bu raporda, mahallî idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmelere de yer verilir. Maliye Bakanlığı, genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay'a gönderir.

Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür. Bu görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur.

İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.

Bu raporlarda yer alacak hususlar, raporların hazırlanması, ilgili idarelere verilmesi, kamuoyuna açıklanması ve bu işlemlere ilişkin süreler ile diğer usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay'ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

İlgili madde metninden anlaşılacağı üzere, harcama yetkilisinin birim faaliyet raporu hazırlayarak kendi performansını değerlendirmesi gerekmektedir. Harcama yetkilisi hesap verme sorumluluğu çerçevesinde hazırladığı birim faaliyet raporunu üst yöneticiye sunarak hesap verme sorumluluğunu yerine getirecektir.

Harcama yetkililerinin sorumluluğu hem idari hem de mali sorumluluk şeklinde belirlenmiştir ¹⁶³. Ancak 5018 sayılı Kanun sorumluluk müessesesini, bir yönetim modeli içinde tasarlamış olduğundan, yönetsel sorumluluk çerçevesinde ele almıştır. Dolayısıyla 5018 sayılı Kanunda mali sorumluluk ile idari sorumluluğun birleştirildiği ve birbirinden çok farklı anlamlar taşımadığı belirtilmektedir¹⁶⁴. Bu nedenle harcama yetkililerinin sorumluluğu yönetsel sorumluluk kapsamında değerlendirilmektedir.

¹⁶³ Ahmet Kesik (c), “Türkiye’de Yüksek Denetim”, Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik (Editörler), **Kamu Maliyesine Yeni Bakış: Teori ve Uygulama** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 139.

¹⁶⁴ Alkış, **a.g.e.**, s. 20.

Kanunda harcama yetkilerinin mali olarak nitelendirilecek sorumluluğu sadece harcamanın değil harcama talimatının sıhhati ve mevzuata uygunluğu ile sınırlıdır¹⁶⁵. Doğan Bayar bu durumu eleştirmiştir. Harcama yetkilisinin sorumluluğunun sadece doğru talimat vermekle sınırlandırılmamasını, bu talimatın doğru uygulanmasını ve doğru sonuçlandırılmasını izlemek ve sağlamakla da yükümlü olması gerektiğini savunmaktadır¹⁶⁶. Benzer şekilde Osman Saraç harcama yetkilisine sadece verdiği talimattan değil, bunun uygulaması sonucu doğan usulsüzlük ve yolsuzluktan dolayı da hesap sorulması hakkında hüküm tesis edilmesi gerektiğini belirtmiştir¹⁶⁷.

Kanunda hesap verme sorumluluğu dört başlık altında toplansa da, aslında Kanunun hesap verme sorumluluğunu düzenleyen 8'inci maddesinden anlaşılacağı üzere harcama yetkilisi dışında harcama sürecinde yer alan diğer aktörlerin de yaptıkları işlemlerden dolayı sorumlulukları vardır. Mali kontrol görevini gerçekleştirenler yaptıkları vizelerden ve verdikleri uygun görüşlerden dolayı sorumludurlar. Muhasebe yetkilileri ödemeye ilişkin kontrol yükümlülüklerinden dolayı sorumludur. Ancak sorumlulukları incelemeleri gereken belgelerle sınırlıdır. Bu nedenle harcama sürecinde muhasebe yetkilisinin sorumluluğu oldukça daraltılmıştır. Gerçekleştirme görevlileri de Kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

1050 sayılı Kanun uygulamasında yetki-sorumluluk dengesizliği nedeniyle güçlükler yaşanmıştır. Özellikle ita amirlerinin kural olarak mali sorumluluklarının bulunmaması nedeniyle sorumluluk tahakkuk memuru ve saymanlar üzerinde kalmıştır. Oysa mali sorumluluğun doğrudan ilgili programın sahibi konumunda olan ita amirlerine ait olması gerekirdi. Bu yetki ve sorumluluk dengesizliği ita amirlerinin harcama sürecinde yapılan harcamaların mevzuata uygunluğu konusunda gerekli hassasiyeti göstermemesine ve mali disiplinin bozulmasına yol açmıştır¹⁶⁸. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun, 1050 sayılı Kanunda adı geçen sorumlular yerine harcama yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilileri olmak üzere farklı sorumlu kişi

¹⁶⁵Kesik (c), **a.g.e.**, s. 139.

¹⁶⁶Doğan Bayar, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Ne Getir(m)iyor?", (<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md144/kamumali.pdf>), (01.03.2008), s. 56.

¹⁶⁷Saraç, **a.g.e.**, s. 161.

¹⁶⁸Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s. 230.

kavramı getirmiştir. Bu şekilde yeni bir yetki-sorumluluk dengesi kurularak mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır.

Yeni yetki-sorumluluk dengesi kurulmaya çalışılmaktansa, 1050 sayılı Kanun'daki eksikliğin ita amirlerinin de mali sorumluluklarının hükme bağlanması ile düzeltilmesinin daha uygun olduğu belirtilmektedir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanunun 1050 sayılı Kanundan daha açık ve dünyadaki gelişmelere uygun bir mali sorumluluk kavramı getirmediği yönünde eleştirilmektedir. 5018 sayılı Kanunun kendisinden bekleneni verebilmesi için harcama sürecinde rol alanların mali sorumluluklarının spesifik anlamda tanımlanması ve kime karşı sorumlu olduklarının açıkça belirlenmesi gerekir. Bu anlamda harcama yetkilileri bütçe sorumlusu sıfatıyla Sayıştay'a karşı mali olarak, kurum içinde harcama sürecinde rol alan memurların ise kendilerine verilen görevlerle sınırlı olmak üzere harcama yetkilisine karşı idari ve mali açıdan sorumlu tutulabileceği ileri sürülmektedir¹⁶⁹.

Üst Yöneticinin Sorumluluğu: Kanunun 11'inci maddesinde üst yöneticinin kimler olduğu ve sorumlulukları konusunda düzenleme yapılmıştır. Buna göre;

"Bakanlıklarda müsteşar, diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı üst yöneticidir. Ancak, Milli Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.

Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahalli idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.

Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler."

Üst yöneticilerin sorumluluğunun Sayıştay'a karşı bir sorumluluk olmayıp 11'inci maddede sayılan kişilere karşıdır. Üst yönetici olarak sorumluluk bakanlardan alınarak müsteşarlara bırakılmıştır. İbrahim Acar ve Hüseyin Çiçek Türk idare sisteminde bakanından emir alan bir bürokratin bunu yerine getirmeme gibi bir lüksü bulunmadığını belirtmiştir. Bu nedenle de Türk idare yapısında siyasi misyonu da olan

¹⁶⁹Arslan, A. (a), **a.g.e.**, s. 42.

bakanlardan bu sorumluluğun alınmasının, karar verici son merci olan bakanların görevini kötüye kullanmaları konusunda bir takım endişeleri barındırdığını söylemiştir¹⁷⁰.

5018 sayılı Kanununun 41'inci maddesinde üst yöneticilerin de hesap verme sorumluluğu kapsamında, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, her yıl faaliyet raporu hazırlayacakları belirtilmiştir. Ayrıca üst yöneticilerin kendi kurumunun faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu açıklayacağı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları ve sosyal güvenlik kurumlarının idari faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığına göndereceği ifade edilmiştir. Yine Kanunun 41'inci maddesinde idari faaliyet raporunun içeriği konusunda şu hüküm bulunmaktadır:

“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir”.

Üst yöneticiler de her yıl hazırlayacakları faaliyet raporlarında yer alan çıktı ve sonuçlar ile idare performans programlarını kıyaslamak suretiyle yönetimlerinde bulunan idareye ilişkin performans değerlendirmesi yapacaklardır. Bu değerlendirme sonucunda önceden belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ilişkin olarak hazırlanan yıllık hedeflerine yani performans hedeflerine ulaşıp ulaşmadıkları ortaya konularak başarı veya başarısızlıkları belirlenecektir.

Üst yöneticiler kendi yönetimi altındaki görevlileri aracılığı ile görevini yerine getirmektedirler. 5018 sayılı Kanunun 11'inci maddesinde üst yöneticiler sorumluluklarının gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirir denilmektedir. Bu durumda söz konusu görevlilerin kaynakları nasıl kullanıldığı, hangi sonuçların elde edildiği ve mali işlemlerin uygunluğu konularında bakana karşı doğrudan sorumlu olmadıkları, sorumluluklarının üst yöneticiye karşı olduğu vurgulanmaktadır.

¹⁷⁰Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s. 365.

Yeni düzenlemelerde üst yöneticiler sorumluluklarını yerine getirirken harcama yetkililerinden ve diğer görevlilerden gelecek raporlara bağlı kalmaktadırlar. Bu nedenle üst yöneticilerin bütçe uygulamasından sorumlu tutulmasına karşılık işlem sürecinden koparıldığı ileri sürülmekte ve bu şekilde uygulamanın dışına itilmesi hatalı görülmektedir¹⁷¹.

2.3. 5018 Sayılı Kanunda Kamu Bürokrasisinin Denetimi

5018 sayılı Kanunda mali kontrol ve denetim; ön mali kontrol, harcama sonrası iç denetim, dış denetim, kesin hesap kanunu ve parlamento denetimi olmak üzere dört şekilde düzenlenmiştir.

2.3.1. İç Kontrol

İç kontrol, ön mali kontrol ve harcama sonrası iç denetim faaliyetlerinden oluşmaktadır. 5018 sayılı Kanunda, dünyadaki gelişmelere koşut olarak, kamu kuruluşlarının harcama öncesi mali kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi uygulama görevlerini yerine getirmek üzere yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüş ve iç kontrole ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır.

5018 sayılı Kanunun 55'inci maddesinde iç kontrol, *“idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünü”* olarak tanımlanmıştır. İlgili Kanunun 56'ncı maddesinde uluslararası standartlara uyumlu olarak iç kontrolün amaçları sayılmış. Buna göre iç kontrolün amaçları;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

¹⁷¹Saraç, a.g.e., s. 161.

- Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- Varlıkların kötüye kullanılmasını ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasının sağlamaktır.

Kanunun 57'inci maddesinde “*kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşur*” denilerek iç kontrol sisteminin kurulması ve mali yapıdaki işleyişine ilişkin sorumluluklar üst yöneticiler, mali hizmetler birimi, harcama yetkilileri, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkililerine verilmiştir. Üst yöneticiler iç kontrol sisteminin kurulması, geliştirilmesi ve gözetilmesinden sorumludur. Mali hizmetler birimi iç kontrol sisteminin kurulmasından, standartların uygulanmasını sağlamaktan, ön mali kontrolün yapılmasını sağlamaktan ve üst yöneticilere önerilerde bulunmaktan sorumludur. Harcama yetkilileri iç kontrol ve ön mali kontrolün uygulanması ve süreç kontrolünün izlenmesinden sorumludur. Muhasebe yetkilileri ödeme ve kayıtların usulüne ve standartlara uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi ve muhasebe işlemlerinde saydamlığı sağlamaktan, gerçekleştirme görevlileri ise süreç kontrolünü uygulamaktan sorumludur.

5018 sayılı Kanunda yapılan söz konusu düzenlemelerle iç kontrol merkezi işlem olmaktan çıkarılmış, iç kontrol açısından sorumluluk esas itibariyle üst yönetime doğru kaydırılmıştır. Böylece iç kontrol açısından çağdaş eğilime paralel olarak Türkiye’de de yönetim sorumluluğunu öne çıkaran Kuzey Model (Adem-i Merkeziyetçi Model) benimsenmiş, merkezi kontrolün yerini yerinden kontrol almıştır.

5018 sayılı Kanun dışında da Türkiye’de iç kontrole ilişkin başka önemli düzenlemeler yapılmıştır. 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmuş ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurularak kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallar belirlenmiş ve uygulamaya

konulmuştur. Ayrıca Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5072 sayılı Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşları İle İlişkilerine Dair Kanun ve 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu da kamu idarelerinin iç kontrol sistemlerini güçlendiren diğer düzenlemelerdir. Bununla birlikte yıllarca merkezi kontrol sisteminin hakim olduğu Türkiye’de aşamalı bir geçiş süreci olmaksızın merkezi olmayan kontrol sisteminin uygulanmaya başlamasının kontrol boşluğu ve uygulama sorunları yaratabileceği de ileri sürülmektedir¹⁷².

Daha öncede belirtildiği gibi iç kontrolün iki önemli unsuru ön mali kontrol ve iç denetimdir. Ön mali kontrol ile ilgili düzenlemeye daha önce değinildiği için burada sadece iç denetim ile ilgili düzenlemeye değinilecektir. 5018 sayılı Kanunun 63’üncü maddesinde iç denetim tanımlanmış, 64’üncü maddesinde iç denetçilerin görevleri sıralanmış, 65’inci maddesinde iç denetçinin nitelikleri ve atanması ile ilgili esaslar düzenlenmiş, 66’ncı maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu’nun oluşturulması hükme bağlanmış ve 67’inci maddesinde ise bu kurulun görevleri sıralanmıştır. İlgili maddelerde yapılan düzenlemelerle kamu idarelerinde bir iç denetim sistemi kurulmasının yolu açılarak harcama sonrası denetim de güçlendirilmek istenmiştir. Kanunun 63’üncü maddesinde;

“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. 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 görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.”

denilmektedir. İç denetim konusunda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere daha önce sözü edilen uluslararası gelişmelere uygun tanımlar yapılmıştır.

5018 sayılı Kanununun 64. madde metni ise şu şekildedir;

“Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.

¹⁷²Arcagök, a.g.e., ss. 144-145.

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir;

- a. *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*
- b. *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*
- c. *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*
- d. *İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*
- e. *Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.*
- f. *Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.*
- g. *Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.*

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz.

İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.”

İç denetçinin görevlerini düzenleyen bu madde ile iç denetimin farklı amaçlara hizmet ettiği ve klasik denetim ile birlikte performans denetimini de kapsadığı görülmektedir. İlgili madde metninden anlaşılacağı üzere iç denetimin hem bir güvenlik mekanizması hem de danışmanlık faaliyeti olarak iki önemli fonksiyonu vardır. İç denetçilerce hazırlanacak raporlarda harcama birimlerinde hazırlanan mali ve idari tablolarda, raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği konusunda bilgi verilmektedir. Ayrıca stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarındaki bilgilere ilişkin değerlendirmeler de kamusal faaliyetlerin etkinliği konusunda üst yönetime sürekli bir güvence sağlamaktadır. Danışmanlık faaliyetiyle iç denetçi üst yöneticiye uygulamaları hakkında eksik ve yetersiz olduğu konularda yol gösterici olmaktadır. Böylece üst yöneticiler iç denetim faaliyetinden elde edilen bilgilerle idareleri altındaki yöneticileri ve yönetimleri hakkında kanaat oluşturacaktır. Abdullah Kaya iç denetimin 5018 sayılı

Kanunda uluslararası düzenlemelere benzer bir şekilde hüküm altına alındığını belirtmiş ve kamu kesiminde başarıyla uygulanması halinde¹⁷³;

- 5018 sayılı Kanunla kamu mali yönetimine getirilen yönetim sorumluluğu ilkesinin başarıyla uygulanabileceğini,
- Kamu kaynaklarının etkin bir şekilde, mali saydamlık ve hesap verebilir bir anlayışla yönetilebileceğini,
- Geçmişe ve mevzuata uygunluk odaklı denetim sisteminin uluslararası uygulamalar paralelinde geliştirilmesinin sağlanacağını,
- Denetim alanında Avrupa Birliği mevzuatı ve uygulamaları ile uluslararası standart ve uygulamaların yakalanmış olacağını,
- Kariyerleri ve gelecekleri daha iyi düzenlenmiş ve planlanmış olan iç denetçilerin mesleklerinin her yılında şevkle yönetime katkı sağlayabileceklerini söylemiştir.

Diğer taraftan iç denetim konusuna getirilen bazı eleştiriler de mevcuttur. 5018 sayılı Kanunun iç denetçinin nitelikleri ve atanması ile ilgili esasları düzenleyen 65'inci maddesinde iç denetçilerin bakanlıklar ve bağlı idarelerde üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından atanacağı ve aynı usulle görevden alınacağı belirtilmiştir. Bunun, iç denetçilerin pasifleştirilerek tutulan eksik-ürkek iç denetim raporlarıyla, yapılan yanlış değerlendirmelerle, önerilen yanlış politikalarla kamu kuruluşlarının yerinde saymasına veya daha kötü bir konuna düşmesine neden olabilecek bir düzenleme olduğu ifade edilmektedir¹⁷⁴. Bu konuda Osman Saraç “*kamu üst yöneticilerinin atanmalarında liyakat sistemine uygun olmayan atamaların yapılmasının oldukça sıkça görülen bir durum olduğu ve iç denetçilerin atanma ve görevden alınmalarının oldukça kolaylaştırıldığı hususları hesaba katıldığında yolsuzluklarla mücadele açısından sistemin başarı şansı oldukça düşmektedir*”¹⁷⁵ diyerek 5018 sayılı Kanunda iç denetçilerin atanma ve görevden alınmalarının üst yöneticilere bırakılmasını eleştirmiştir. Diğer taraftan Kanunun 64. maddesinin g fıkrasında belirtilen “*Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre*

¹⁷³H. Abdullah Kaya, “İç Denetim”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayit-Pamukkale, s. 106.

¹⁷⁴Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s. 368.

¹⁷⁵Saraç, **a.g.e.**, s. 161.

soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek” hükmünün iç denetçinin elini kolunu bağlayacak bir hüküm olduğu ileri sürülmektedir. Bu düzenlemenin iç denetçinin denetim işlevini tam anlamıyla yerine getirmesini, denetimin gizliliğini ve bağımsızlığını olumsuz etkileyebileceği ileri sürülmektedir¹⁷⁶.

İç denetim sistemi ile ilgili bir başka eleştiri de 5018 sayılı Kanunda iç denetim sisteminin kurumsal yapısı ile ilgili olarak hiçbir düzenlemeye yer verilmemiş olmasıdır. Kanunda iç denetçilerin bağımsızlığı ve kurum içi idari kademelerdeki statüleri açık değildir. Bu açıdan sistem “İç Denetçilik Müessesesi” yerine “iç denetçiler” kavramı üzerine tesis edilmiştir. Bu nedenle iç denetim sisteminin kendisinden beklenen amaca hizmet etmesinin mümkün olmadığı belirtilmektedir¹⁷⁷.

Kamu yöneticilerinin sorumluluğunda olan etkin bir iç kontrol sistemi etkin bir iç denetim ortamının sağlanmasından geçmektedir¹⁷⁸. Bu nedenle 5018 sayılı Kanunun iç denetimle ilgili olarak eksik ve yanlış olduğu düşünülen düzenlemelerin yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Gerektiği gibi yapılamayan bir iç denetim faaliyeti, kamu kuruluşlarında etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulmasını engelleyebilecektir.

2.3.2. Dış Denetim

Daha önce belirtildiği üzere kamu kesiminde dış denetim yüksek denetim karşılığı olarak kullanılmaktadır ve bu nedenle dış denetim kurumu Sayıştay’dır. 1050 sayılı Kanuna göre Sayıştay harcama öncesi ve harcama sonrası denetim işlevini yerine getiren bir kurum statüsünde idi. Ancak 5018 sayılı Kanunla Sayıştay, vize ve tescil işlemlerinin görev alanlarından çıkarılması nedeniyle, sadece dış denetim yapan bir kurum haline getirilmiştir. Dış denetimi düzenleyen 5018 sayılı Kanunun 68’ inci madde metni şu şekildedir;

“Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara

¹⁷⁶ Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s. 368.

¹⁷⁷ Saraç, **a.g.e.**, s. 150.

¹⁷⁸ Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s.368.

uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;
a)Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b)Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.“

Dış denetim konusunda getirilen en önemli yenilik performans denetimidir. Yukarıdaki düzenlemeye göre dış denetimin uluslararası standartlar dikkate alınarak hazırlandığı görülmektedir. Buna göre dış denetim düzenlilik denetimi ve performans denetimi şeklinde gerçekleştirilmektedir. Ama dış denetimin asıl amacı performans denetimidir; çünkü kamu kuruluşlarının kaynaklarını yasalara uygun, etkin, verimli, tutumlu bir şekilde kullandığının hesabını vermesi ve parlamentonun kamu kuruluşlarına verilen yetkilerin ve kaynakların ne kadar iyi bir şekilde kullanıldığı konusunda bilgilendirilmesi açısından çok önemlidir. Kamu kuruluşlarının hesap verme sorumlulukları da en iyi performans ölçümü yapılarak yerine getirilebilir. Bu nedenle dış denetimin öncelikli amacı performans denetimidir.

5018 sayılı Kanunun 68'inci maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim, kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve TBMM'ne raporlanması olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca, Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; “*genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla*

ilgili işlemlerin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir” şeklinde ifade edilmiştir. Bu nedenle buradan Sayıştay’ın görevinin sadece durum tespitinden ibaret olduğu ve yargı yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır¹⁷⁹.

Ahmet Kesik, günümüzde Sayıştay denetimlerinin, yargılama ile değil raporlama ile sonlandığını belirtmiştir. Bu nedenle de kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde elde edilip edilmediğine ve kullanılıp kullanılmadığına ilişkin performans denetimlerinin yargılama yoluyla sonuçlandırılmasının söz konusu olmadığını ifade etmiştir. Yargısal faaliyetin Sayıştay’ın uygunluk denetimlerinin sonuçları üzerinde başladığını ve yapılan denetimlerin TBMM adına yapılırken, yargılama faaliyetinin tamamen bağımsız hesap yargılaması niteliğine sahip olduğunu söylemiştir. Ayrıca Sayıştay’ı, kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması konusunda kamuoyuna ve TBMM’ye bilgi ve güvence veren bir denetim kurumu olarak nitelemenin ve bunu Sayıştayların asli görevi olarak kabul etmenin dünyada yaygın bir şekilde kabul gördüğünü ifade etmiştir. Diğer yandan mali işlemlerin kanuna aykırılıklarının bulunmasının, sorumluların saptanmasının ve varsa hazine zararının tazmininin sağlanmasının Sayıştay’ın tali görevi sayıldığını vurgulamıştır¹⁸⁰.

5018 sayılı Kanunun 68’inci maddesinde “*Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanunda düzenlenir*” denilmektedir. Bu şekilde 832 sayılı Sayıştay Kanununa atıfta bulunulmuştur. Ancak bu konuda henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Bilindiği gibi 1050 sayılı Kanun ile oluşturulan kamu mali yönetim sistemine yöneltilen eleştirilerden biri de bütçe kapsamının dar olmasıdır. Bütçe kapsamının dar olması Sayıştay’ın da denetim alanının dar olmasına neden olmuştur. Kamu otoritesi kullanan her kaynağın denetim kapsamına alınması gerekir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanuna göre bütçe kapsamının genişletilmesi ile Sayıştay’ın denetleyeceği kurum sayısı da artmıştır. Sayıştay’ın denetim alanı merkezi yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları, sosyal

¹⁷⁹Bayar, a.g.e., s. 59.

¹⁸⁰Kesik (c), a.g.e., ss. 138-141.

güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşları oluşturmaktadır. Sayıştay'ın denetleyeceği kurum sayısının artırılması, diğer bir ifadeyle dış denetimin kapsamının genişletilmesi de dış denetim konusunda yaşanan önemli bir gelişmedir. Sayıştay'ın iç denetçiler ile işbirliği yapılabileceği vurgulanmıştır; çünkü iç denetim için yapılan çalışmalar aynı zamanda kurumun Sayıştay'ın dış denetimi için hazır hale gelmesini sağlayacak ve gerektiğinde iç denetçiler tarafından hazırlanan raporlar Sayıştay'a sunulacaktır.

Dünyada yaşanan gelişmelere koşut olarak dış denetim alanında yaşanan değişiklikleri şu şekilde özetlenebilir; dış denetim faaliyeti düzenlilik denetiminden performans denetimine doğru kaymış, dış denetimin kapsamı genişletilmiş ve iç denetim ile işbirliği içinde çalışması önemli hale gelmiştir.

2.3.3. Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento Denetimi

5018 sayılı Kanunun “*Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap*” başlıklı altıncı bölümünde TBMM'nin kamu harcamaları üzerinde iki tür denetim yapacağı belirtilmiştir. Bunlar;

- Faaliyet raporları üzerinde yapılacak denetimler
- Kesin hesap kanun tasarıları üzerinde yapılacak denetimlerdir.

Daha öncede belirtildiği üzere faaliyet raporları ile ilgili düzenleme 41'inci maddeyle yapılmıştır. Bu maddede, sosyal güvenlik kurumlarını da kapsayacak şekilde, kamu idarelerinin üst yöneticileri tarafından idarenin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetlerinin, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerinin açıklandığı faaliyet raporlarının düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca faaliyet raporlarının Maliye Bakanlığına gönderileceği, bu raporların Maliye Bakanlığı tarafından değerlendirilerek genel faaliyet raporunun hazırlanacağı ve Sayıştay'a gönderileceği, Sayıştay'ın bu raporları dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak değerlendireceği ve kendi görüşü ile birlikte TBMM'ye sunacağı hüküm altına alınmaktadır. TBMM de bu raporlar çerçevesinde kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşecektir.

Bilindiği gibi kesin hesap kanunları, kamu kuruluşlarının bir yıla ilişkin tüm faaliyetlerinin sonuçlarının kesinleştirildiği ve kanuna bağlandığı bir süreçtir. Kesin hesap kanunuyla ilgili düzenleme 5018 sayılı Kanunun 42'inci maddesiyle yapılmıştır. 42'inci maddede kesin hesapla ilgili şu düzenlemeler yapılmıştır;

- Kesin hesap kanununun kapsamı genişletilmiş ve eski uygulamaya nazaran daha fazla bilgi ve belge eklenmektedir. Bu nedenle Bakanlar kurulunca kesin hesap kanun tasarısı en geç Haziran ayı sonuna kadar TBMM'ne sunulacağı hükme bağlanmıştır. Böylece parlamentoya hesapların incelenmesi bakımından eski düzenlemeye göre daha fazla süre verilmektedir.
- Sayıştay tarafından hazırlanacak genel uygunluk bildiriminde mevcut durumdan farklı olarak dış denetim raporları, idari faaliyet raporları ve genel faaliyet raporları dikkate alınacaktır.
- Kamu kuruluşlarınca hazırlanan ve performans göstergelerini de içeren faaliyet raporları kesin hesap kanunu görüşmelerinde Plan ve Bütçe komisyonuna yardımcı olacaktır.

3. TÜRK KAMU BÜROKRASİSİNİN BÜTÇE SÜRECİNDEKİ YENİ ROLÜNÜN BÜROKRASI- KAMU HARCAMALARI İLİŞKİSİNE ETKİSİ

Türk kamu bürokrasisinin yetki, sorumluluk ve denetimlerindeki gelişmelerin zeminini performans esaslı bütçe sistemine geçiş oluşturmuştur. Bu nedenle bürokrasinin bütçe sürecindeki yeni rolünün bürokrasi-kamu harcamaları ilişkisine etkisini diğer bir ifadeyle harcamaları disipline edici etkisini performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen faydalar etrafında incelemek gerekmektedir.

Performans esaslı bütçe sisteminden beklenen faydaları incelemeden önce alan yazında var olan bürokrasi-kamu harcamaları ilişkisini incelemek hem kamu bürokrasisinin nasıl etkisizlik kaynağı olduğunu hem de PEB'in bunlara nasıl çözüm getireceğini anlamak açısından yerinde olacaktır.

3.1. Kamu Bürokrasisinin Kamu Harcamaları Üzerinde Bilinen Etkileri

Kamu bütçelerinin teknik olarak hazırlanıp uygulanması sürecinde önemli rolü bulunan kamu bürokrasisinin bütçeler yoluyla kamu harcamalarını arttırıcı etkiye sahip olduğu dünyada yapılan çeşitli çalışmalarla ortaya konulmuştur. Bu nedenle de kamu kesiminin en önemli etkinsizlik nedeni olarak gösterilmiştir. Kamu harcamalarının artmasında etkili olan kamu bürokrasisinin, neden olduğu iki tür etkinsizlikten bahsedilmektedir. Biri bütçe hazırlama sürecinde ortaya çıkan *tahsis etkinsizliği*, diğeri de bütçe uygulama sürecinde ortaya çıkan *X-etkinsizliği*dir.

3.1.1. Bürokratik Davranışlar ve Tahsis Etkinsizliği

Kamu kesiminde bürokrasinin neden olduğu etkinsizliğe gerekçe olarak gösterilen hususlardan biri bürokratik davranışlar ve bunların kaynak dağılımı üzerindeki etkileridir. Buna göre; bürokratların kaynakların kamusal mal ve hizmetlere tahsisi sürecinde bütçe alanlarını genişletici davranışlarının, kamu bütçelerinin aşırı büyümesine neden olduğu ileri sürülürken, aynı zamanda kaynakların dağılımında da bir etkinsizlik ortaya çıkardığı iddia edilmektedir.

Bürokrat davranışlarının neden olduğu tahsis etkinsizliği bürokrasiyle ilgili literatürde bütçe maksimizasyon modeli ile incelenmiştir. Bütçe maksimizasyonu ile ilgili teorik yaklaşımların temeli bürokrasi kesiminin ilk sistemli, ekonomik analizini yapan William Niskanen'in (Bureaucracy and Representative Government,1971) çalışmalarına dayanmaktadır. Bütçe maksimizasyon modeli daha sonra başka ekonomistler tarafından geliştirilmiştir. Bu nedenle alanyazında bürokrat davranışlarına ilişkin olarak ortaya konulan bilgiler, bu konuyla ilgili yapılan diğer çalışmalarında temelini oluşturması nedeniyle Niskanen modeli ile açıklanacaktır.

William Niskanen'in bütçe maksimizasyon modeli; biri bürokratların kendi bütçelerini maksimize etmeye çalışmaları, diğeri bürokratların kendilerine bütçe ödeneğini verenle arasındaki pazarlık ilişkisinin mahiyeti olmak üzere iki temel varsayım üzerine

kurulmuştur¹⁸¹. Bireylerin davranışları piyasa ekonomisi içinde nasılsa kamu ekonomisi içinde de aynı şekilde modelleşmektedir. Bir başka deyişle piyasa ekonomisi içinde kendi çıkarlarını kollayan bireyler, kamu ekonomisi içinde de kendi faydaları peşinde koşarlar. Dolayısıyla William Niskanen, bürokratların diğer bireyler (piyasa ekonomisindeki) gibi kendi faydaları peşinde koştuklarını belirtmektedir. Bürokratların fayda fonksiyonu ücret (parasal tüm gelirleri), kamusal tanınmışlık(ün, şöhret, statü), emrinde çalışan personel sayısı, terfi koşulları, iktidar ve patronaj gücü gibi yönetimle ilgili birkaç değişkenle ifade edilebilir. Bürokratların fayda fonksiyonları içine giren bu değişkenler büronun bütçesine doğrudan bağlıdır. Bu nedenle Niskanen modelinin birinci varsayımına göre, faydalarını maksimize etmeye çalışan bürokratlar, bütçe ödeneklerini ellerinden geldiğince artırmaya çalışırlar. Bu davranışlarından dolayı bürokratlar bütçe maksimizasyoncusu olarak nitelendirilmektedirler.

Aşırı ödenek talebinde bulunarak bütçelerini büyütme arzusunda olan bürokratlar bunu; verilen bir fonksiyonun yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulandan daha çok ödenek isteyerek, verilen hizmet düzeyinde elde edilen faydayı abartarak ve varsayımlarını şişirip tahminlerin toplamını artırarak yaparlar¹⁸².

İkinci varsayımına göre, kamu hizmetinin tek üreticisi konumunda olan bürokrasi ve kamu hizmetinin tek alıcısı konumunda olan iktidardaki siyasi partilerin arasında bir pazarlık vardır; çünkü bürokrasi üretimini (kamusal mal ve hizmetleri) bütçe ödeneği karşılığında sadece siyasi organa satarken, siyasi organ da kamu hizmetini ancak bürokrasiden (kamu kuruluşundan) satın alabilir¹⁸³. Niskanen modelinde karakterize edilen bu ilişki çift taraflı tekel modeli (bilateral monopoly) olarak ifade edilmektedir. Bu çift taraflı tekel ilişkisinde bürokratların pazarlık gücü daha fazladır; çünkü bürokratların üretimleri hakkında tek yanlı (asimetrik) bilgiye sahip olmaları, siyasi organı bürokrasinin talepleri karşısında değerlendirme olanağından yoksun

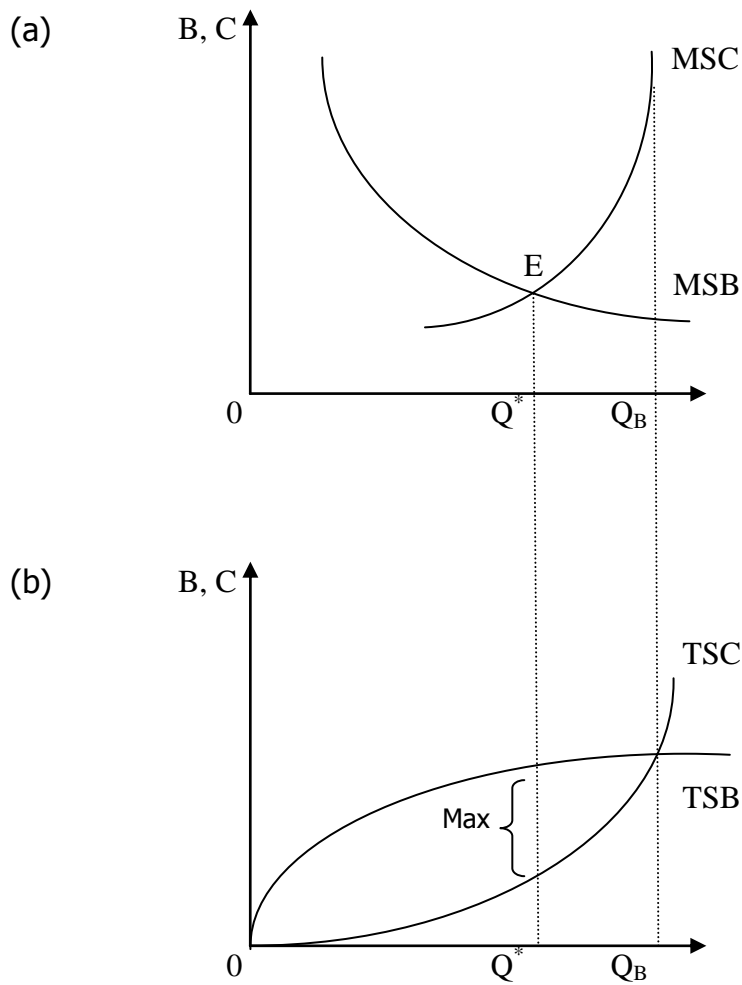
¹⁸¹“Julius Margolis, “Comment on Niskanen”, Journal of Law and Economics, December, No:18, 1975, s. 648” Sakal (a), a.g.e., s. 105’deki alıntı.

¹⁸²“Richard Musgrave ve Peggy Musgrave, Public Finance in Theory and Practise, Fifty Edition, McGraw-Hill Book Company, New York, 1989, s.101” İbrahim Bakırtaş, “Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, (1999), s. 147’deki alıntı.

¹⁸³Kenan Bulutoğlu, **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı** (Sekizinci Baskı. İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık, Nisan 2004), s. 142.

bırakmaktadır. Dolayısıyla siyasal organ bu pazarlık ilişkisinde zayıf kalmaktadır. Bu nedenle yukarıda belirtilen taktikleri kullanan bürokratlar arzu ettikleri çıktı düzeyini onaylatarak kamu bütçesini en üst noktaya kadar genişletirler.

Bürokratların bütçe ödeneğini artırmada kullandığı en önemli ölçüt, büronun sunmuş olduğu çıktı düzeyidir¹⁸⁴.



Şekil 1. Bürokratın Büro Büyüklüğü Dengesi (Üretim Dengesi)

Kaynak: Bakırtaş, a.g.e., 1999, s. 148

Şekil 1’de bürokratın büro büyüklüğü dengesi (üretim dengesi) gösterilmektedir. Şekil 1a’da etkin büro çıktı düzeyi verilmiştir. Etkin büro çıktı düzeyi, marjinal sosyal fayda

¹⁸⁴“Stephan J. Bailey, Public Sector Economics: Theory, Policy and Practise, Mackays of Clatham PLC., Kent, 1995, s. 104” Bakırtaş, a.g.e., s. 148’deki alıntı.

(MSB) ve marjinal sosyal maliyetlerin (MSC) kesiştiği noktada belirmektedir. Bu noktada **şekil 1b**'de görüldüğü üzere net sosyal fayda maksimumdur. Ancak bürokratlar, çıktı miktarının etkinliğinden çok kendi faydalarının dolayısıyla da bütçelerini maksimize etmenin yollarını aramaktadırlar. Bu nedenle de bürokratlar, **Şekil 1b**'de gösterilen toplam sosyal faydanın (TSB) toplam sosyal maliyete eşit olduğu noktaya kadar hizmetlerini genişletmeye çalışmaktadırlar. Sonuçta, etkin üretim düzeyi marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu **E** noktasında iken; bürokrasinin pazarlık gücü nedeniyle, üretim dengesi toplam sosyal faydanın toplam sosyal maliyete eşit olduğu **Q_B** düzeyinde gerçekleşmektedir.

Denge üretim miktarının marjinal maliyetin marjinal faydaya eşit olduğu noktada değil de toplam maliyetin toplam faydaya eşit olduğu noktada belirlenmesi, kamu hizmetinin optimum miktardan bir kat fazla üretilmesine neden olmaktadır¹⁸⁵. Bürokratların pazarlık gücünün bütçelere yansması bütçelerin büyümesine ve dolayısıyla kamu kesiminin büyümesine, kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır.

Özetle, Niskanen modeline göre; kendi faydaları, kamu bütçesini maksimum kılma yönünde olan bürokratlar, tek yanlı bilgiden yararlanarak kamu bütçesini en üst noktaya kadar genişletirler. Diğer bir ifadeyle hizmetin toplam maliyetlerinin toplam faydalarına eşit olduğu noktaya kadar genişletirler. Ancak sosyal optimum, marjinal maliyetlerin marjinal faydaya eşit olduğu daha küçük bir kamu bütçesine karşılık gelmektedir. Bu nedenle bürokratların bu tür davranışları ile kaynak ayırımında bir etkinsizlik ortaya çıkar. Bu etkinsizlik “tahsis etkinsizliği” olarak ifade edilmektedir. Buna göre; ilave bir birim kaynak daha etkin olacağı bir alana aktarılmak yerine, bürokratik davranışlar nedeniyle kamu kesiminde kullanılmaktadır. Bu model, kamusal tercihler kuramında birçok ekonomist tarafından kamu kesiminin aşırı büyümesinin ve kaynakların etkinsiz kullanılmasının nedeni olarak gösterilmiştir¹⁸⁶.

¹⁸⁵Bulutoğlu, a.g.e., s. 142.

¹⁸⁶Hülya Kirmanoğlu, “Piyasa Üretimi İçinde Devletin Yeri ve İşlevi”, Beyhan Ataç (Editör), **Kamu Ekonomisi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 789, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Aralık 2003), ss. 85-86.

3.1.2. Bürokratlar ve X- Etkinsizliği

Niskanen modeline göre ücret (parasal tüm gelirleri), kamusal tanınmışlık (ün, şöhret, statü), emrinde çalışan personel sayısı, terfi koşulları, iktidar ve patronaj gücü gibi arzular ve eksik bilgiler kaynak tahsisinde bir etkinsizlik yarattığı gibi, aynı arzular ile şekillenmiş etkinsiz bir üretim nedeniyle de kaynak israfı ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte kamu bürolarının üretimi konusunda çeşitli çalışmalar yapılarak Niskanen modeline bir varsayım daha ilave edilmiştir. Bu varsayıma göre, kamu kesiminde verimlilik özel kesime oranla daha düşüktür; çünkü kamu büroları kamusal mal ve hizmetlerin tek üreticisi ve belirli kaynakların tek alıcısı konumunda olması nedeniyle tekel koşullarında faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle bürokratlar rekabet baskısından uzaktır. Rekabetin aksaması ise üretimde etkinliğin azalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle kaynak ayırımıdaki etkinsizlik yanında bürokrasiye atfedilen bir diğer etkinsizlik de X-etkinsizliğidir.

Buna göre bürokraside verimsiz çalışma, israf, fazla eleman kullanma, gibi nedenlerin ortaya çıkardığı bir etkinsizlik vardır. Bu etkinsizliğin, kaynak ayırımına ilişkin bir etkinsizlikten ziyade teknik bir etkinsizlik olduğu belirtilmektedir. Kamu bürokrasisi kamu hizmetini üretirken, etkinlik noktaları olan üretim imkânları eğrisi üzerinde bir noktada üretimde bulunmak yerine, bu eğrinin altında bir noktada üretimde bulunur; çünkü tekel durumunda olmasına bağlı olarak, maliyetlerini marjinal maliyetlerinin üzerinde tutmaktadır¹⁸⁷.

Bürokrasiye yöneltilen söz konusu etkinsizlikle ilgili olarak ortaya konan çalışmalardan birisi Williamson modelidir. Bu modelde, bürokratların kuruma ilişkin çıktı-maliyet ilişkisini en iyi bilen kişiler olmaları nedeniyle daha fazla personel alımı ile kendi amaçlarına ulaşma olanakları bulunmaktadır. Bu nedenle Williamson modelinde, büroların aşırı miktarda personel çalıştırdığı ve bunu maliyetlere yansıtarak, minimum maliyetler üzerinde üretim yaptığı ileri sürülmektedir¹⁸⁸. Bu modelde özetle, kamu

¹⁸⁷Kirmanoğlu, **a.g.e.**, s. 85.

¹⁸⁸K. Hayes ve L.L. Wood, "Utility Maximising Bureaucrats: Bureaucrats Point of View", *Public Choice*, Vol: 82, January 1995; William ORZECOWSKI, "Economic Model of Bureaucracy: Survey, Extension and Evidence", *Budget and Bureaucrats: The Source of Government*, (ed. Borcharding T.E.), Duke University Press, Durham, North Carolina, 1977" Bakırtaş, **a.g.e.**, ss. 139-140'daki alıntı.

bürolarındaki etkinsizliğin aşırı bir biçimde emek yoğun üretimin sonucu olduğu ve bunun arttığı belirtilmekte ve aşırı personel ile orta ve üst yöneticilerin faydaları (ücretleri, yetkileri ve güvenlikleri) arasında pozitif bir ilişki gösterilmektedir. Giderek artan personel sayısının da yıllık bütçe ödeneklerini dolayısıyla da kamu harcamalarını artıran bir sebep olarak görülmektedir.

William Baumal dengesiz büyüme hipotezinde, kamusal hizmetlerin esasen emek yoğun özellikte olduğu ve bu nedenle üretim maliyetlerinin yüksek olduğu belirtilerek kamu kesiminde verimliliğin düşük olduğu ileri sürülmüştür¹⁸⁹. Buna göre özel sektörde hem emeğin verimliliği yüksek, hem de sermaye ve teknoloji ile ikamesi mümkündür. Ayrıca emeğin verimliliğinin yüksek olması nedeniyle ücret düzeyi de yüksektir. Buna karşılık kamu kesiminde emeğin verimliliği düşüktür. Ayrıca ikame olanakları çok güçtür. Bu nedenle kamu kesiminin üretim düzeyini aynı tutabilmesi için, emeğin yüksek ücretler nedeniyle özel sektöre kaymasını engellemesi gerekmektedir. Bunun için ise verimlilik artışı olmaksızın ücretlerin yükseltilmesi gerekmektedir. Verimlilikte bir artış olmadan ücretlerin artması ise kamu harcamalarının aşırı artmasına neden olmaktadır¹⁹⁰. Böylece William Baumal'da kamu kesiminde verimliliğin nasıl azaldığını, üretim fonksiyonunda kullanılan girdilerden biri olan emeğin fiyatında verimlilikle orantısız bir şekilde ortaya çıkan artış ile açıklamıştır.

Harvey Liebenstein tarafından X- etkinsizliği olarak ifade edilen alanda bürokratların daha çok rant aramayı tercih ettikleri, daha yüksek büro maliyeti ve daha düşük çalışma saati istedikleri ve buradan özel çıkarların eksik istihdam (üretim ögesi olan emeğin tam ve en etkin bir biçimde kullanılmaması) ve büronun ek ödenek ve ikramiyeleri şeklinde ortaya çıktığı belirtilmektedir. J. Migue ve G. Belanger tarafından ise; üretimde kullanılmayan bütçe kısmının maksimize edilmeye çalışıldığı, bunun için de bu bütçe kısmının oldukça verimsiz alanlarda kullanılabileceği konusuna dikkat çekilmiş ve bu yolla etkinsizliğin nedeni açıklanmıştır¹⁹¹.

¹⁸⁹Mustafa Sakal (b), **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları** (Ankara: Gazi Kitabevi, 2003), s. 15.

¹⁹⁰Engin Ataç, "Kamu Harcamalarının Artışı", Nezh Varcan ve Tufan Çakır (Editörler), **Kamu Maliyesi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 778, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Ekim 2004), s. 105.

¹⁹¹Sakal (a), **a.g.e.**, ss. 117-118.

Yukarıda çeşitli çalışmalarla ortaya konan etkinsizlik, üretimde verimliliğin azalmasının sonucudur ve düşük verimlilik kamu kesiminde özel kesime oranla daha fazla harcama yapılmasına neden olmaktadır. Bunun nedeni gerekli teşvik ve dürtüleri sağlayacak rekabetçi bir piyasanın olmayışıdır. Bu nedenle kamu kesiminin etkinsiz çalışmasının önüne geçmek için etkin bir teşvik kurulması için özellikle kamu kuruluşlarında başarılı ve başarısız faaliyetlerin ölçülmesini ve ücretlerin performansa dayalı olarak verilmesini sağlayacak performansa dayalı yönetim anlayışının oluşturulması gerekmektedir.

3.2. Türkiye’de PEB Sisteminin Bürokratik Etkinsizliklere Çözüm Getirmesi ve Kamu Harcamalarında Disiplini Sağlaması Açısından Değerlendirilmesi

Kamu harcamalarında disiplinin sağlanması kamu harcamalarının kısılması anlamına gelmemektedir. Harcamalarda disiplinin sağlanması ile hem kaynakların tahsisinde hem de kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması ifade edilmektedir. Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması kamu kaynaklarının rasyonel dağılımının sağlanması anlamına gelmektedir. Diğer bir ifadeyle kaynak tahsisinde etkinlik, mevcut kısıtlı kaynaklara karşılık talep edilen harcamaların belirli kural ve yöntemlerle toplumun tercihlerini en iyi yansıtacak şekilde belirlenmesini ve önceliklere göre sıralanmasını ifade eder. Kaynak kullanımında etkinlik ise, kamusal mal ve hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde üretilmesini ifade eder.

İzleyen bölümde Türkiye’de PEB sisteminin harcamaları disipline edici etkisi PEB sistemine geçen ülkelerin bu sistemden bekledikleri faydalar etrafında değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeler hem kaynak tahsisinde hem de kaynakların kullanımında etkinliğin sağlanması açısından yapılacaktır.

3.2.1. Saydamlığın Sağlanması

Devleti toplum karşısında daha sorumlu ve hesap verir bir hale getirmenin önemli bir aracı olan saydamlık, Osman Saraç tarafından “*devletin hedeflerini, bu hedeflere*

*ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunulması” şeklinde tanımlanmıştır*¹⁹². Eser Karakaş ise kamu mali yönetiminde saydamlığın; kamu kesimi mali faaliyetlerinin yapı ve fonksiyonlarının, maliye politikasının temel hedeflerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali alanda geleceğe yönelik beklentilerin kamuoyuna açık olması anlamına geldiğini belirtmiştir¹⁹³.

Siyasal ve yönetsel anlamda değişen şartlar yönetimde açıklığın, katılımcılığın, saydamlığın artmasını zorunlu kılmıştır. Ancak saydamlığın kamuda her alanda ve her şekilde gerçekleşmesi mümkün değildir. Bu nedenle yönetimde açıklık ve saydamlıkla kastedilen öncelikle devletin bürokratik yapısında zihniyet değişikliğinin yapılması; bilgi edinme hak ve özgürlüğü çerçevesinde yönetilenlere idare tarafından yapılan işlem ve eylemler konusunda daha çok bilgi verilmesi; yönetilenlerin yönetime aktif katılımının sağlanmasıdır¹⁹⁴.

İzak Atiyas ve Şerif Sayın, saydamlığın bürokrat davranışlarını etkilemesi konusundaki düşüncelerini şöyle belirtmiştir¹⁹⁵;

“Kuşkusuz saydamlık sadece siyasetçilerin değil, aynı zamanda idarenin (yani bürokrasinin) davranışlarını da etkiler. Saydamlık bu işlevin de mümkün olduğu kadar etkin bir biçimde yerine getirilmesine, daha genel bir ifade ile idarenin elindeki yetkileri kamu yararına ters ve kendi çıkarını gözeten bir biçimde kullanmamasına yardımcı olur. Örneğin, saydam bir sistemde çeşitli kamu hizmetlerinin maliyeti kolayca izlenebildiğinden, idarenin bu hizmetleri sunarken israftan yeterince kaçınıp kaçınmadığı da değerlendirilebilir, israfın yüksek olması halinde hizmet sunulma biçimi değiştirilebilir.”

PEB, Türkiye’de bütçelerde saydamlığı sağlamak üzere getirilmiş önemli bir düzenlemedir; çünkü performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak belgelerin tamamı saydamlığı sağlamak açısından gerekli önemli bilgileri içermektedir. Diğer bir ifadeyle 5018 sayılı Kanun kapsamında PEB sürecinde hazırlanması gereken stratejik planlar, performans programları, faaliyet

¹⁹²Saraç, **a.g.e.**, s. 142.

¹⁹³Eser Karakaş, “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”, **15. Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetimi’nin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15-17 Mayıs 2000, Antalya, s. 19.

¹⁹⁴Yasin Sezer ve Naci Kargın, “Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 436, (Eylül 2002), s. 223.

¹⁹⁵Atiyas ve Sayın, **a.g.e.**, s. 29.

raporları ve performans denetimleri ile bu bilgilerin güvenilirliğinin sağlanması bütçelerde saydamlığı sağlayacak mekanizmalardır.

PEB'in sağladığı bilgi akışı üzerine kurulan saydamlık, idari açıdan baktığımızda kamu kaynaklarının nasıl ve hangi amaçlara yönelik olarak kullanıldığının, hiyerarşi içinde kimin ne yaptığının, nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin sağlanıp sağlanmadığının bilinmesine yönelik gerekli bilgilerin parlamentoya ve vatandaşlara ulaşmasını sağlayacaktır. Böylece saydamlığın sağlanması bürokratlar üzerinde önemli bir gözetim mekanizması oluşturacaktır. Bu ise olumsuz bürokratik davranışların önüne geçerek kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanmasını özendirilecektir. Ancak saydamlıktan beklenen yararın sağlanması için saydamlığı sağlayacak bilgi ve belgelerin zamanında, kapsamlı, doğru ve güvenilir bir şekilde elde edilmesi gerektiği unutulmamalıdır.

3.2.2. Hesap Verme Sorumluluğunun Gerçekleştirilmesi

PEB'den beklenen faydalardan bir diğeri de hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesidir. Performans esaslı bütçeleme sistemiyle bütçe sürecine dahil edilen performans bilgisi hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesi için bir zemin oluşturmaktadır; çünkü ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığının raporlanıp karşılaştırılması ile kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında yetkili olanların hesap verme sorumluluklarının görüşülmesi için bir dayanak oluşturacaktır.

Benzer şekilde Ertan Erüz, performans esaslı bütçelemenin, kamu yönetiminde hedeflere dayalı bir bütçelemeyi, performans ölçümü ile sağlam temellere oturtarak hesap verebilirlik için nesnel zemin oluşturduğunu belirtmiştir. Diğer bir ifadeyle kamu yöneticilerinin taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirip gerçekleştiremediklerinin kamuoyunca açık belgelerle izlenip değerlendirilebileceğini ve TBMM'nde kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğunun görüşülmesine dayanak teşkil edeceğini belirtmiştir¹⁹⁶.

¹⁹⁶Erüz (a), **a.g.e.**, s. 66.

Hesap verme süreçlerinin iyi işleyebilmesi için saydamlığa, saydamlığı sağlayabilmek için ise etkili ve iyi işleyen hesap verme süreçlerine ihtiyaç vardır. Dolayısıyla hesap verme sorumluluğu ve saydamlık birbirlerini destekleyen kavramlardır. Hatta hesap verme sorumluluğu saydamlıktan başka bir şey değildir¹⁹⁷. Bu nedenle hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi ile saydamlıktan beklenen etkilerin ortaya çıkması, diğer bir ifadeyle kaynakların tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanması beklenmektedir; çünkü performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesiyle kendilerine yetki verilenlerin ve kaynak tahsis edilenlerin, bu yetki ve kaynakları ne kadar etkin ve yetkileri çerçevesinde kullandıkları konusunda bir kanaate ulaşılabilmektedir. Diğer bir ifadeyle kamusal kaynakların nasıl tahsis edildiği ve kullanıldığı görülebilecektir. Böylece yetki devredenler ulaştıkları bilgilerin sonucuna göre negatif yaptırımlarda bulunabilecek ya da teşvik edici mekanizmalar geliştirebilecekler, eğer varsa hataları düzeltebilecek ve ilave güvenceler sağlayabilecektir. Bunlar da kendilerine yetki devredilenlerin kaynakların tahsisinde ve kullanımında gerekli özenin gösterilmesi yönünde teşvik edilmesini sağlayabilecektir.

3.2.3. Stratejik Yönetim Anlayışının Oluşturulması

Stratejik yönetim alanında önemli çalışmaları bulunan John Bryson'un tanımına göre "*stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığı, varlık nedenini ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri ortaya koyan bir yönetim tekniğidir*". Yönetim bilimi alanında çalışmalar yapan bir başka araştırmacı B.W.Barry tarafından yapılan tanıma göre "*stratejik yönetim, bir organizasyonun gelecekte varmak istediği hedefleri ve bu hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eder*"¹⁹⁸.

Planlama ve bütçeleme arasında bağ kuran stratejik yönetimin, stratejik planlama ile karakterize edilebileceği, ancak bununla sınırlı olmadığı belirtilmektedir; çünkü stratejik

¹⁹⁷Baş, a.g.e., s. 408.

¹⁹⁸John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 1988, s.5; B. W. Barry, "Strategic Planning Workbook for Public and Nonprofit Organizations, St. Paul: Amherst Wilder Foundation, 1986, s. 10" Coşkun C. Aktan (a), "Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama", Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), s. 169'daki alıntı.

yönetim, stratejik planlamayla birlikte uygulama ve denetim unsurlarını da içermektedir¹⁹⁹. Stratejik yönetim, stratejik planların hazırlanmasını, uygulanmasını ve sonunda hesap verme sorumluluğunu (izlenip değerlendirilmesini) kapsayan bir yönetim yaklaşımıdır. Bu nedenle genelde stratejik yönetim veya özelde stratejik planlama, “*kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerden hareketle geleceğe ilişkin bir vizyon oluşturmalarını, bu vizyona uygun amaçlar ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak hedef ve stratejiler belirlemelerini, ölçülebilir kıstaslar geliştirerek performanslarını izleme ve değerlendirmelerini ifade eden, katılımcı, esnek bir yönetim yaklaşımı*” olarak tanımlanmaktadır²⁰⁰.

Stratejik yönetim; bir kuruluşun hem kendi durumunun (içyapısının, sistem ve süreçlerinin) hem de dışındaki çevrenin (hizmet alanının yapısı, rakiplerinin gücü, hizmet alıcılarının istek ve beklentileri, tedarikçilerinin gücü gibi unsurların) analiz edilerek tanımlanmasını ve buradan elde edilecek sonuçlara göre strateji ve aksiyon planları oluşturulmasını öngörür²⁰¹. Stratejinin bulunmadığı kuruluşlarda, amaçların açık ve kesin bir şekilde saptanamadığı, amaçları saptamak için gerekli hesapların yapılamadığı belirtilmektedir. Yine kaynakların verimli, etkin, tutumlu bir şekilde kullanılmadığı belirtilmekte; bunun nedeni olarak da mali ve beşeri güçleri veya kaynakları en iyi bir şekilde kullanacak, derinliğine bir stratejik analiz yapılamaması gösterilmektedir²⁰². Bu nedenle kamu kuruluşlarının stratejik olarak yönetilebilmeleri kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılarak en yüksek performansın elde edilmesi açısından çok önemlidir.

Stratejik yönetimi önemli kılan bir diğer özellik de kamu yöneticilerinin kuruluşlarını çevreye göre konumlandırarak çevredeki değişiklikleri takip etmesini, gelecekteki kuruluşları için fırsat ve zorlukları ortaya çıkararak önlerini görebilmelerini, böylece

¹⁹⁹Janet C. Vınzat ve Douglas H. Vınzat, “Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices”, Public Administration Quarterly, Cilt: 20, Sayı: 2, 1996, ss. 201-219” Sözen, **a.g.e.**, s. 83’deki alıntı.

²⁰⁰Hüseyin Cesurhan Taş, “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:77, Sayı: 449, (Aralık 2005), s.103

²⁰¹U. Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara: Atlas Yayını, 2004, s. 291” İlhami Söyler, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/ Güçlükler)”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, (Ocak-Haziran 2002), s. 105.

²⁰²Erol Eren (b), **Stratejik Yönetim**, Necdet Timur (Editör), T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No:1491 (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Ağustos 2006), s. 13.

temel nitelikteki ve kuruluş için önemli alan kararları hızla ve önceliklerine göre alabilmelerini sağlamasıdır.

1970’li yılların sonunda özel sektörde uygulama alanı bulan stratejik yönetim yaklaşımına, 1980’li yıllardan bu yana kamu yönetiminde yaşanan değişimler sonucunda kamu sektöründe de önem vermeye başlanmıştır. Bu nedenle PEB’den beklenen bir diğer önemli fayda da kamu kuruluşlarında stratejik yönetim anlayışının oluşturulmasıdır. 5018 sayılı Kanun ile getirilen stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme modeli sayesinde kamu kuruluşlarında zorunlu olarak stratejik planlar hazırlanması, stratejik yönetim anlayışının gelişmesi için atılan önemli bir adımdır; çünkü stratejik planlama, stratejik yönetimin merkezi unsurudur. Kamu kuruluşlarında uzun dönemli amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde stratejik planların hazırlanması ve belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasıyla (bütçelerle ilişkilendirilmesi) stratejik planlar uygulamaya konularak işlevsel hale getirilmektedir. Böylece kamu kuruluşlarında stratejik yönetim anlayışının oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır.

Kuruluşlarda stratejik yönetim anlayışının oluşturulmasının bürokratik sorunlara çözüm getirmesi açısından iki önemli sonucundan bahsedilebilir. Birincisi; stratejik planlar kuruluş bütçesinin uzun dönemli amaç ve hedefleri ve öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanmasını, kaynak tahsisinin stratejik önceliklere göre yapılmasını içerdiğinden kaynak tahsisinde etkinliği sağlama yönünde yararı olacaktır. İkinci olarak da bürokratlar stratejik planlarla ortaya koydukları amaç ve hedeflere ulaşabilmek için en rasyonel kaynak kullanımını gerçekleştirmeye çalışacak, böylece kaynak kullanımında da etkinlik sağlanabilecektir; çünkü stratejik planlar performans denetimine dolayısıyla da mali saydamlığın sağlanmasına ve hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesine temel oluşturmaktadır. Ayrıca, stratejik planlama sayesinde yöneticiler stratejik düşünme ve davranma özelliği kazanacaktır. Bunun da etkin kaynak kullanımını açısından büyük faydaları olacaktır.

Stratejik planların sağlayacağı yararları yanında Türkiye’de kamu kuruluşlarında stratejik planların başarıyla uygulanması etkileyebilecek bazı hususları da belirtmek

gerekir. Öncelikle en mükemmel bir şekilde hazırlanan stratejik planların bile etkinliğine engel olabilecek bir bütçe kısıtı olduğunu belirtmek gerekir. Diğer taraftan stratejik planların hazırlanmasında nitelikli personele ihtiyaç vardır. Türkiye’de nitelikli personel sayısının ve stratejik planlama bilincinin yetersizliği stratejik planların etkin bir şekilde hazırlanmasını engelleyebilecektir. Bu konuyla ilgili olarak İ. Acar ve H. Çiçek, olayı kavrayamayan nitelikli personelin olmayışı, eski alışkanlıklarını değiştirmek istemeyen bürokrasi ve yeniliğe kapalı idareciler elinde stratejik planın, sadece birkaç rakam ve bir-iki amacın yazıldığı bir doküman haline dönüşebileceğini ifade etmektedirler²⁰³.

3.2.4. Performans Yönetimi Anlayışının Hakim Kılınması

Türkiye’de PEB sistemine geçilmesi ile beklenen bir diğer önemli yarar da kamu kuruluşlarında performans yönetiminin hakim kılınmasıdır. Giderek artan baskılar hükümetleri daha verimli, etkin bir yönetim yaklaşımları bulma arayışına itmiştir ve sonuçta performans dayalı yönetim anlayışı benimsenmiştir. Performans esaslı bütçe sisteminin de kamu kuruluşlarında performans yönetiminin oluşturulmasına yardımcı olması beklenmektedir; çünkü PEB ile performans yönetimi aynı zemini paylaşmaktadır.

Performans yönetimi, önceden belirlenmiş hedeflere ulaşmada kaydedilen başarının ölçülüp değerlendirildiği bir yönetim yaklaşımıdır. İhsan Gören tarafından performans yönetimi, kısaca *girdi > süreç > çıktı > etki* sürecine kapsamlı ve sistematik bir yaklaşım olarak tanımlanmıştır. İhsan Gören’in daha ayrıntılı tanımında ise performans yönetim sistemi²⁰⁴;

- programlar için performans amaç ve hedefleri koyma,
- her bir programdan sorumlu yöneticilere bu amaç ve hedefleri elde etmeye yarayan süreçleri uygulamada esneklik ve serbestlikler tanıma,
- fiili performans seviyelerini ölçüp, konulan amaç ve hedeflerle karşılaştırma ve bulguları raporlama,

²⁰³ Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, s. 370.

²⁰⁴ Gören, **a.g.e.**, ss. 229-230.

- performans seviyesi hakkında elde edilen bilgiyi gelecekteki programlara fon yaratmaya, programın içeriğini veya tasarımını ilgilendiren değişikliklere veya örgütsel ve bireysel ödül ve ceza sistemlerine ilişkin kararlara sokma,
- görüşleri yukarıda anılan kararlara girebilen yasama meclisi komisyonları, dış denetçiler gibi uygulama sonrası inceleme organlarına bilgi temin süreçlerini içeren bir yönetim döngüsü olarak tanımlanmaktadır.

Development Assistance Committee (DAC) tarafından da performans yönetiminin evreleri sırasıyla²⁰⁵;

- açık ve ölçülebilir hedeflerin tanımlanması,
- her bir hedefe ne kadar ulaşıldığını ölçmede kullanılacak göstergelerin seçilmesi,
- performansı değerlendirmek amacıyla her bir gösterge için açık hedefler koyulması,
- güncel sonuçlar hakkında düzenli bilgiler toplamak için performans işletme sistemlerinin geliştirilmesi,
- güncel sonuçların hedeflere göre gözden geçirilmesi, analiz edilmesi ve raporlanması,
- performans izleme sistemlerinin tamamlayıcı performans bilgisi ile bütünleştirilmesi,
- iç yönetimin hesap verebilirliğini sağlamak, öğrenme ve karar alma sürecine yardımcı olmak ve ayrıca paydaş ve ortakları performans konusunda bilgilendirmek için performans bilgilerinin kullanılması olarak sayılmaktadır.

Sırasıyla verilen ilk üç unsurun genellikle performans odaklı planlama bazen de stratejik planlamayla ilgili olduğu, ilk beş unsurun hepsinin beraberce, performans ölçümü kavramı içerisinde olduğu, toplam yedi unsurun ise etkili bir sonuç odaklı yönetim sistemi için gerekli olduğu belirtilmektedir²⁰⁶.

²⁰⁵DAC WP-EW, "Results Based Management in The Development Co-Peration Agencies: A Review of Experience", DAC Working Party on Aid Evaluation, 2001, (<http://www.oecd.org>), (15.10.2007), s. 4.

²⁰⁶DAC, a.g.e., s. 4.

Açıklamalardan anlaşılacağı üzere performans yönetiminin özünde performans ölçüm sisteminin oluşturulması, performansın ölçülüp değerlendirilmesi ve gerekli düzeltmelerin yapılması vardır. Benzer şekilde PEB de faaliyetlerin önceden belirlenen hedef ve göstergeler ışığında yürütülmesi ve sonuçların önceden belirlenen hedef ve göstergelere göre değerlendirilmesini gerektirir. Bu nedenle PEB'in kamu kuruluşlarında performansa dayalı bir yönetim anlayışının yerleşmesine yardımcı olması beklenmektedir. Ancak burada performans yönetiminin PEB'yi de kapsayacak şekilde daha geniş kapsamlı bir kavram olduğunu belirtmek gerekir. PEB, performansa dayalı yönetimin bir aracı olarak kabul edilebilir.

Kamu kuruluşlarında performans yönetimi anlayışının hakim kılınması; yönetimin ve iç işleyişin iyileştirilmesi, daha güçlendirilmiş bir hesap verme yükümlülüğü ve kamuya daha şeffaf ve anlamlı raporlar sunma zorunluluğu ile kontrollerin güçlendirilmesi ve böylece kamu harcamalarını disipline etme açısından büyük önem taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle performans yönetimi, kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin bilgi ve verilere dayalı olarak izlenmesini gerekli kıldığından, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına katkıda bulunarak kamu faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda yönetilmelerini sağlayacaktır. Benzer şekilde C. Reichard performans yönetiminin; yönetimi ve hizmet sunumunu iyileştirmek, hesap verme sorumluluğunu ve denetimini güçlendirmek ve tasarruf sağlayarak kamu harcamalarını azaltmak olmak üzere üç temel amacı olduğunu belirtmiştir²⁰⁷.

Kamu kuruluşlarında performans esaslı bütçelemenin uygulanması diğer bir ifadeyle performans yönetiminin hakim kılınması, zor ve karmaşık süreçlerin başarılı bir şekilde tasarlanmasını ve uygulanmasını gerektirmektedir. Performans yönetimi nihai olarak kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğuyla ilgili bir konudur ve kurumun ürettiği çıktıları ve ulaştığı sonuçları yönetmesini ifade etmektedir. Bu açıdan bakıldığında, kurumsal performansın etkin bir şekilde yönetilebilmesinde performansın ölçülmesi, dolayısıyla performans ölçülerinin tespit edilmesi önemli bir rol oynamaktadır²⁰⁸.

²⁰⁷C. Reichard, *Assesing Performance- Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*, Paris: OECD / PUMA, 2002” Sözen, **a.g.e.**, s. 111’deki alıntı.

²⁰⁸Sacit Yörüker, Levent Karabeyli, Safiye Kaya ve Baran Özeren, **Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu**, T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 28, Ankara, Eylül 2003, s. 11.

Ancak kamu kuruluşlarında performans hedef ve göstergelerinin belirlenerek performans ölçümünün ve değerlendirmesinin yapılması sanıldığından öteye zor bir işlemdir.

Performans ölçümünün zorluğu hataların yapılmasına neden olabilmektedir. Performans ölçümünde en çok yapılan hatalar şu şekilde özetlenebilir²⁰⁹;

- Yalnızca kolay ölçülen göstergelere, genellikle zahmetsizce ulaşılabilenlere yoğunlaşma.
- Çok fazla sayıda göstergelerden yararlanma ve dış faktörleri çok fazla dikkate alma, sadece sayısal ölçüler belirleme ve bunlardan yararlanma.
- İş yükünü yoğunlaşma ve ana amaçlardan sapma.
- Çalışma faaliyet ölçütlerinden sanki bunlar performans göstergesiymiş gibi yararlanma. Örneğin; işlem gören vaka/ dosya sayısı önemli bir çevresel faktör, başka bir deyişle hizmete yönelik talep ölçüsüdür. Bu ölçü hizmetin talebi ne kadar iyi karşıladığını, diğer bir ifadeyle ne kadar iyi performans gösterildiğini belirtmez.
- Her bir çıktı için yalnızca tek ölçüden yararlanmak suretiyle çıktı performansını ölçme.
- Hizmet sunanların performans rakamlarının manipülasyon içermesi.
- Girdi masrafları için doğru biçimde kaynak tahsis etmeme, kalite değişikliklerini kaydetmeme, marjinal verimlilikle ortalama verimliliğin karıştırılması.
- Bilginin her zaman eksiksiz veya güncel olamaması. Performans göstergelerinin gözden geçirilmesine ve güncellenmesini yönelik sistematik bir süreç belirleyip uygulamaya koyamama.
- Performans raporlarına cevaben önlem almama. Konu hakkında bilgi vermeden ve başarılı performans düzeyinin anlamının nasıl yorumlanması gerektiği hakkında rehberlik yapmadan performans ölçümünü raporlama.

Başarılı bir performans ölçümünün temel özellikleri şöyle sıralanabilir²¹⁰;

²⁰⁹Yörüker ve diğerleri, **a.g.e.**, ss. 24-25.

- Hedeflerle ilgili ve anlamlı (Misyona, amaç ve hedeflerle doğrudan ilgili ve anlamlı bilgiler vermesi)
- Sorumluluklarla bağlantılı (Belirli bir performans standardının başarılmasından sorumlu olan birimle eşleştirilmesi ve performansı değerlendirecek olanlar ve hesap verecek olanlar tarafından ortaklaşa belirlenmesi)
- Kurumsal olarak kabul görmüş (Kurum içinde politika ve bütçe kararlarının alınmasında yararlanılması)
- Dengeli (Performans hakkında net bir tablo ortaya koyması bakımından farklı ölçü türlerini içermesi)
- Açık, iyi tanımlanmış ve basit (Kolayca anlaşılması, kolay hesaplanması, kolay yorumlanması, yanlış anlamalara meydan vermemesi)
- Güvenilir, güncel ve zamanlı (Dayandığı verilerin doğru ve inandırıcı olması; verilerin doğru olması ile zamanında veri üretilmesi noktasında denge kurulması)
- Karşılaştırılabilir (Kurum içi ve kurum dışı karşılaştırmalara ve yıllarla ilgili mukayeselere elverişli olması)
- Doğrulanabilir (Veri toplanmasına/ üretimine ilişkin süreçlerin kuşku uyandırmaması ve açık biçimde belgelendirilmesi)
- Maliyet etkin (Verilerin toplanma ve işlem görme maliyetlerinin kabul edilebilir ve makul olması)
- Ters etki yaratmaması (performans ölçülerinden olumsuz, istenmeyen veya yararsız eğilimleri teşvik etmemesi beklenir)

Performans ölçümünde ve değerlendirilmesinde yapılan bazı hataları ve başarılı bir performans ölçümünün taşıdığı özellikleri dikkate aldığımızda, kamu kuruluşlarında performans yönetiminin hakim kılınmasının çok kolay olmadığı açıktır. Bu nedenle ülkemizde de kamu kuruluşlarında performans ölçümü ve değerlendirilmesine ilişkin olarak ciddi sorunların ortaya çıkması ve çeşitli hataların yapılması olasıdır.

PEB'den beklenen bir diğer fayda da kamu kurumlarında performansa dayalı ücretlendirme için zemin oluşturarak çalışma motivasyonunu ve işgücü verimliliğini

²¹⁰Yörüker ve diğerleri, **a.g.e.**, s. 14.

arttırmasıdır. Performans esaslı bütçe, kurumsal düzeyde performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Bu hedeflerin oluşturulması sırasında ise faaliyet analizlerinin ve dolayısıyla personel ihtiyaç analizlerinin yapılması gerekmektedir. Bu süreçte çalışanların ortalama iş standartları belirlenerek, bu verilerin hizmet standartlarına dönüştürülmesiyle çalışanların performansının izlenmesi mümkün olacaktır. Böylece çalışanların performansa dayalı olarak ödüllendirilmesine objektif bir temel hazırlanmış olacaktır²¹¹. Ücret, hem kamu sektörü verimliliğini artırma hem de kamu sektörü tarafından üretilen hizmetlerin kalitesini geliştirme mekanizması olarak görülmektedir. Bu nedenle dikkatli ve amacına uygun uygulandığında performansa dayalı ücretlendirme sistemi sayesinde ücretin kamu hizmetlerinde hız, kalite ve verimliliğin artırılması için önemli bir araç olabilecektir²¹². Diğer taraftan performansa dayalı ücret planlarının sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için performansın rasyonel, adil ve objektif bir biçimde ölçülmesi gerektiğini unutmamak gerekir²¹³.

3.2.5. Performans Denetiminin Yapılabilmesi

PEB'nin bir diğer yararı da, bütçe sürecinde hazırlanacak performans sözleşmeleri, stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları vb. belgelerin performans denetimine olanak sağlamasıdır.

Performans denetiminin özel sektördeki piyasa mekanizmasının ikamesi işlevini görmesi beklenmektedir. Özel sektör, firmaların başarısının değerlendirilmesinde piyasa mekanizması olarak adlandırılan ve karın önplanda olduğu otomatik bir sisteme sahiptir. Bu sistem, başarısız bir firmanın iflas ederek piyasadan çekilmesine yol açar. Kamu kuruluşlarında böyle bir mekanizma mevcut olmadığından, verimsiz çalışan birçok kamu kuruluşu için de iflas etmesi gibi bir durum söz konusu değildir²¹⁴. Ancak kamu sektörü açısından başarı ve başarısızlık ölçüsü verimli, etkin ve tutumlu çalışmadır. Performans denetimi de kamu kuruluşlarının faaliyetlerini bu yönde denetlediği için

²¹¹Ertüz (a), **a.g.e.**, s. 67.

²¹²“Public Management Occasional Papers No: 10; Pay Reform in The Public Service, OECD 1996, s.8”Doğan Kestane, “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, (Ocak-Nisan 2003), s. 138'deki alıntı.

²¹³Kestane, **a.g.e.**, s. 142.

²¹⁴Demirbaş (a), **a.g.e.**, s. 6.

kamu kuruluşlarındaki başarı ve başarısızlığı göstermede bir araç olmakta ve piyasa mekanizmasının rolünü üstlenmektedir²¹⁵. Ayrıca performans denetimleri hükümete ve kamuoyuna tarafsız, objektif bilgi verme ve güvence sağlama amacını yerine getirirken, aynı zamanda sağlanan performans bilgileri de performansa dayalı karar vermeyi sağlar. Dolayısıyla bütçe sürecinde kaynak tahsis kararlarının bürokratların pazarlık gücüne göre değil daha nesnel ölçütlere göre yapılması sağlanabilir.

Yöneticilere daha fazla esnekliğin sağlandığı ve sonuçlara yönelik hesap verme sorumluluğunun getirildiği bir yönetim yaklaşımında, performans denetiminin fonksiyonu çok önemlidir. Performans denetiminin yerine getirilmesinde ise performans göstergeleri önemli bir role sahiptir. Diğer yandan bu göstergelerin elde edilmesini sağlayacak sağlam bir performans bilgi sisteminin kurulması da performans denetiminin başarılı bir şekilde gerçekleşmesi için gerekli olan altyapıyı oluşturacaktır²¹⁶. Hüseyin Özer performans denetiminin, yönetimin iki önemli ilkesine dayandığını söylemiştir. Birincisi, bir kuruluşun fonlarının en iyi kullanımını sağlayacak şekilde işletilmesi, kararlarının para değeri bakımından gösterilmesini sağlamak için yöneticilerin yetkilerinden ve harcama yapmalarından dolayı sorumlu tutulmalarıdır. Diğeri ise yöneticilerin kaynakların dikkatli ve etkili yönetiminden sorumlu tutulmalarıdır²¹⁷.

Performans denetiminin yapılması, Türk kamu bürokrasisinin açmazlarının çözülmesine ve israfın önlenmesine katkı sağlayabilecektir²¹⁸. Ancak Türkiye’de performans denetimlerinin kendisinden beklenen yararları sağlamasını engelleyebilecek Kanundan kaynaklı eksiklikler vardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir²¹⁹;

- Performans göstergeleri ve faaliyet raporları İçişleri, Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve TBMM’ye gönderilirken performans hedef ve sapmaların nasıl belirleneceği ve yıllık mı, iki-üç yılda bir mi verileceği konusu açık değildir.
- Raporların ne zaman meclise sunulacağı, ne şekilde değerlendirileceği ve bunun bütçe sürecine etkisi tam olarak belirtilmemiştir.

²¹⁵Demirbaş (b), **a.g.e.**, s.73.

²¹⁶Yenice (b), **a.g.e.**, ss. 163-164.

²¹⁷Hüseyin Özer, **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, No: 4, Ankara, 1997, ss. 65-66.

²¹⁸Birol Ekici, Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 496, (Eylül 2002), s. 135.

²¹⁹Acar ve Çiçek, **a.g.e.**, ss. 370-371.

- Kuruma tahsis edilen ödenek ile onun performans kriterleri arasında bir bağ kurulması gerekiyor. Ancak performans değerlendirme sisteminin nasıl olacağı ve yetki-sorumluluk dengesinin nasıl sağlanacağı konusu açık değildir.
- Stratejik planını uygulamayan, performans kriterlerini tutturamayan bir yöneticinin bununla ilgili verecek bir hesabının olması gerekmektedir. Ancak sorumluluk verilen yöneticiye ilişkin ne tür yaptırımlar getirileceği de belirtilmemiştir.

Görüldüğü gibi, performans esaslı bütçeleme sistemi sadece bir bütçe belgesi hazırlama süreci değildir. Bunun yanında saydamlık, hesap verebilirlik, stratejik yönetim, performans yönetimi, performans denetimi gibi unsurları da içerisinde barındıran bir yönetim aracıdır. Aslında bu unsurlar oluşturulmaya çalışılan yeni bir sistemin birbiriyle bağlantılı parçalarıdır. Amaç;

- bütçeleme sürecine bürokratik, siyasi ve özellikle toplumsal düzeyde katılımı teşvik eden,
- bütçe sürecinin her alanında ölçülebilir, kıyaslanabilir performans ölçülerini ortaya koyarak sonuçların değerlendirilmesine ve kamu kurumlarının performansının artırılmasına olanak tanıyan ve kaynak tahsis sürecini belirsizlikten kurtararak rasyonel temellere oturtacak
- böylece kamu harcamalarının kontrolü ve kaynakların etkin kullanımını beraberinde getirecek bir sistem kurmaktır.

5018 sayılı Kanun ile Türkiye'nin mali yönetim yapısına giren performans esaslı bütçeleme tüm unsurlarıyla hayata geçirilebilmesi halinde, kaynak tahsisinin önceliklere göre yapılması, politikalar ile bütçe arasında bağlantının kurulması ve kamu kuruluşlarının kaynakları daha verimli, etkin ve tutumlu kullanmaları beklenmektedir²²⁰. PEB sürecinde hazırlanacak belgeler mali bilgiler yanında performans bilgisi üretilmesini de sağlayacaktır. Bu bilgiler hem karar alma sürecini nesnel bir zemine oturtarak kaynak tahsisinin etkili bir şekilde yapılmasını hem de hükümetlerin bütçeleri daha sıkı bir şekilde izlemesini ve değerlendirmesini sağlayacaktır. Diğer taraftan, hedef ve sonuçlara dayalı belgelerin kamuoyuna açık

²²⁰Erüz (b), a.g.e., s. 234.

olması, kamuoyunun kamu kuruluşlarının faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlayacaktır. Bu durum kamu bürokrasisini başarılı olma yönünde motive ederken, kaynakları kullanma yönünde daha dikkatli olmaya yöneltecektir. Böylece hem tahsis etkinliği, hem de kaynak kullanımında etkinlik sağlanarak kamu harcamaları disipline edilebilecektir.

3.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Türkiye’de Uygulanabilirliği

Şüphesiz PEB sisteminden beklenen başarı, teoriden daha çok uygulamada ortaya çıkacaktır; çünkü PEB sağlayacağı faydaları yanında risksiz ve sorunsuz bir sistem değildir. Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sistemini kamu kuruluşlarında uygulamanın çok kolay olmadığını ve uygulamada bazı sorunlarla karşılaşılacağını, dolayısıyla PEB sisteminin sağlaması beklenen yararlarının uygulamada tam olarak ortaya çıkıp çıkmayacağını kesin olmadığını belirtmek gerekir. Uygulamada ortaya çıkabilecek söz konusu sorunlardan bazıları ise şu şekilde özetlenebilir²²¹;

- Performans esaslı bütçeleme sisteminin performans ölçüleri genelde kurumlara özgü hazırlanmakta ve kurumlar arası karşılaştırma yapmak olanaksız olabilmektedir.
- Kamu kurumlarının yaptıkları hizmetler genellikle çok yönlüdür ve birbirleriyle zaman zaman çelişen, zaman zaman aynı yönde amaçlara sahiptirler. Böyle bir durumda kamu kurumlarının amaçlarının göreceli önemlerini belirlemek hemen hemen imkansızdır.
- Kamu kurumlarının amaçları arasında özellikle yasam organı ve yürütme organı arasında bir görüş birliği olmadığı sürece performansa dayalı bütçeleme çok güç uygulanabilecektir.
- Kamu kurumları performanslarını belirlerken ölçebildikleri ölçüleri dikkate alacaklardır. Ancak bazen kurumun ölçebildiği performans, sonuç odaklı olamamaktadır.

²²¹Tayfun Moğol, “Bütçe Sistemleri”, Engin Ataç ve Tayfun Moğol (Editörler), **Devlet Bütçesi**, T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 802, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Eylül 2004), ss. 47-48.

- Performans esaslı bütçelemelerde kamu kurumları, sorumlu tutuldukları ölçülere bazen çok az etki yapabilirler ki, bu kurumun başarısızlığı olarak değerlendirilebilir.

Ertan Erüz ise dünya uygulamaları incelendiğinde, performans esaslı bütçelemeye geçişin sağlayacağı yararları yanında, bu sistemin getirdiği bazı zorlukları ve risklerini şu şekilde özetlemiştir²²²;

- Performans esaslı bütçelemenin gerekli kıldığı performans bilgileri özellikle performans göstergelerinin elde edilmesinin kamu yönetimine ilave maliyetler yüklemesi,
- Performans bilgilerinin elde edilmesinin kamu çalışanlarına ilave iş yükü yüklemesi,
- İyi oluşturulmamış performans ölçüm sistemlerinin kamu kuruluşlarının performansının istenmeyen alanlara yönelmesine neden olabilmesi,
- Yeterli mali disiplini sağlamadan ve güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulmadan kamu kuruluşlarına sağlanacak esnekliklerin mali yapıda bozulma ile sonuçlanması.

Bu sayılan zorluk ve riskleri nedeniyle, dünyada olduğu gibi Türkiye’de de PEB uygulamalarında söz konusu zorluk ve risklerle karşılaşılma olasılığı yüksektir. Bu nedenle performans esaslı bütçe sisteminden beklenen faydanın sağlanıp sağlanamayacağı PEB uygulamalarında ortaya çıkacaktır. Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde en büyük rol kamu kuruluşlarına yani kamu bürokrasisine düşmektedir. Doğru performans bilgilerinin uygun maliyetlerle elde edilmesi, başarılı bir performans ölçümünün yapılması, güçlü bir iç kontrol sisteminin oluşturulması büyük ölçüde kamu bürokrasisinin görev ve yetki alanındadır. Bu nedenle kamu bürokrasinin neden olduğu etkinsizlik sorunlarına çözüm getirmesi beklenen PEB sisteminin başarısı, büyük ölçüde bürokratların uygulamadaki başarısına bağlıdır. Özellikle de PEB sisteminin özünü performans bilgisinin oluşturduğu ve bu bilgiyi sağlayacak olan da bürokrasinin kendisi olduğu gerçeğinin altını çizmek gerekir. Bu

²²²Erüz (a), **a.g.e.**, s. 63.

nedenle PEB uygulamasının kamu bürokrasisi tarafından sahiplenilmesi ve bu yönde kendilerini geliştirmeleri son derece önemlidir.

PEB uygulamalarında karşılaşılan benzer zorluk ve riskler yanında, her ülkenin PEB uygulamasının ve yapısal koşullarının birbirinden farklı olmasına bağlı olarak da ülkelere has sorunlarla karşılaşılabilmektedir. Bu doğrultuda Türk bilim adamlarınca Türkiye’de PEB’in başarılı bir şekilde uygulanmasını etkileyecek hususlara ilişkin çeşitli görüşler bildirilmiştir. Ahmet Kesik 5018 sayılı Kanunla yıllardan beri Maliye Bakanlığına ihale edilmiş bir kamu mali yönetim sisteminin kamu kuruluşlarına devredilmesi ile birlikte kamu kuruluşlarına büyük görevler (karar alma ve uygulama) düştüğünü, Maliye Bakanlığı’nın kamu mali yönetiminde daha çok genel ilke ve standartları belirleyen ve müdahale etmeyen bir yapıya büründüğünü ifade etmiştir. Ancak ülkemizde kamu kuruluşlarının yeni getirilen kavramların içini etkin bir uygulamayla doldurmaları konusunda sorunlar yaşanabileceğini ileri sürmüştür. Uygulamaktan ziyade yasak savmak için “yapıyor gözükmek” gibi bir çaba içine girmenin de yanlış bir yaklaşım olacağını eklemiştir. Böylece kamu kuruluşlarında yöneticilerin kamu mali yönetim sistemine ilgisiz kalmalarının ve sorumluluktan kaçınmalarının yeni getirilen sistemin daha başından başarısız olması için zemin hazırlayacağını vurgulamıştır²²³. Dolayısıyla Ahmet Kesik kamu kuruluşları tarafından hem PEB’in sahiplenilmesi problemi yaşanabileceğini ve yasak savma amaçlı çalışmalar yürütülebileceğine dikkat çekmiş, hem de başarılı bir PEB uygulaması için kamu kuruluşlarının idari kapasitelerinin de yetersiz kalabileceğini ima etmiştir.

Birol Aydemir de kamu kuruluşlarında yaygınlıkla geleneksel düşünce ve iş tarzının hakim ve belirleyici olduğunu ileri sürerek Türkiye’de PEB sisteminin uygulanmasında karşılaşılabilecek zorluklardan birisinin bu olacağını belirtmiştir. Ayrıca performans bütçe sisteminin işlevselliği için kamu kuruluşlarının performansa dayalı faaliyet gösteren kuruluş olma vasıflarının geliştirilmesi gerektiğini söylemiştir²²⁴. Ertan Erüz ise; 5018 sayılı Kanun öncesi dönemde kurumların mali işlemlerinin önemli bir kısmının Maliye Bakanlığı birimleri tarafından gerçekleştirilmesi nedeniyle yeni mali yapının

²²³ Kesik (b), **a,g,e.**, s. 120.

²²⁴Birol Aydemir, “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, ss. 29-31.

yürütülmesinde kurumların mali birimlerinin personel sayı ve niteliği itibariyle yeterli olmayacağını ileri sürmüştür. Bu nedenle de bu birimlere Maliye Bakanlığında personel aktarılması veya bu birimlerin yeni personel alımıyla desteklenmesi ve yeni mali yönetim ve kontrol anlayışına uygun olarak hizmet içi eğitime tabi tutulması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca mali birimlerin personel ve eğitim olarak yeterince desteklenmemesi halinde PEB sistemine geçişte sorunların yaşanmasının muhtemel olduğunu da eklemiştir²²⁵. Yine Ertan Erüz Türkiye’de PEB’in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan üst yönetim desteğine ilişkin olarak şu açıklamayı yapmıştır²²⁶;

“Bütün reform ve değişim çalışmalarında üst yönetim desteğinin olması başarı için temel gösterge niteliğindedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin oluşturulması ve performans yönetimine geçilmesi büyük ölçüde idarelerin yöneticilerinin bunu sahiplenmesine bağlıdır. PEB sisteminin getirdiği iş yükü ile performansın ölçülecek olmasının yöneticiler üzerinde yaratacağı baskı bu konuya isteksiz bakmalarına yol açabilecektir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin bu sistemin kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunulması ile etkili ve verimli kaynak kullanımının sağlanması açısından gerekli olduğuna ikna edilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde program bütçe uygulamasında olduğu gibi bu reform çalışmasının da şekli bir dönüşümden ibaret, sonuç vermeyen, kaynak israf eden bir uygulamaya dönüşmesi ihtimali söz konusudur.”

Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin uygulanabilirliği ile ilgili olarak C. Can Aktan düşüncelerini şu şekilde ifade etmiştir²²⁷;

“5018 sayılı Kanunun Türk kamu mali yönetim sisteminde önemli ve köklü değişiklikler yaptığını kuşku yoktur. Fakat kişisel kanaatim şudur ki, stratejik planlama ve performans yönetimi kamu kesiminin doğasına pek de uygun olmayan araçlardır. Her iki aracı uygulayarak kamu mali yönetiminde arzu edilen ve beklenen sonuçlara ulaşılmasının çok da kolay olmayacağına inancımı bura yinelemek istiyorum. Türk kamu yönetiminin kültürü ve aynı zamanda idari kapasitenin zayıflığı da bu uygulamayı zorlaştıracak ana engellerden birisidir. Formel kurallar (yasal düzenlemeler ve ilgili mevzuat) ne kadar iyi düzenlenmiş olursa olsun informal kuralların ve kurumların (organizasyon ve yönetim kültürü vs.) da uygulamanın başarısı için önemli olduğu asla unutulmamalıdır. Bu ikincisi, yani informal kurallar ve kurumlar kanaatimce ülkemizde oldukça zayıftır ve her geçen gün iyiyeye gitmekten öteye deformasyona uğrama ve yozlaşma eğilimindedir.

Acaba bundan 20, 30 ya da 50 yıl sonra geriye dönüp baktığımızda ülkemizde girdi odaklı yaklaşımdan (geleneksel bütçe yaklaşımından) sonuç odaklı yaklaşıma (performans esaslı bütçeleme yaklaşımı) geçilmesi yönünde çok önemli mesafeler kat edilmiş olacak mıdır? Ben öyle olmayacağını düşünüyorum. Ümit ederim, zaman benim bu konuda yanlış olacağına ortaya koyar.”

²²⁵Erüz (a), a.g.e., s. 71.

²²⁶Aynı, s.72.

²²⁷Coşkun C. Aktan (b), “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme (SPPB) Sisteminin Uygulanabilirliği: Eleştirel Bir Perspektif, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006), ss. 326-327.

Özetle, Türkiye’de PEB’in başarılı bir şekilde uygulanması için şüphesiz sadece mali yapıda gerekli olan kanuni düzenlemelerin yapılması yeterli değildir. Öncelikle siyasi otoritenin ve üst yönetimin sistemi sahiplenmesi ve sistemin istikrarlılığını koruması, gerekmektedir. Yine PEB sürecini yönlendirecek olan merkezi kuruluşlar tarafından PEB sisteminin hazırlanması ve uygulanması süreçlerinin iyi izlenmesi ve kamu kuruluşlarının üzerlerine düşen görevleri eksiksiz yerine getirmeleri sağlanmalıdır. Bunun için de öncelikle kamu kuruluşlarının yeni bütçe sisteminin gerekli olduğuna ikna edilmesi gerekir. Yine kamu kuruluşlarına gerekli olan her türlü desteğin verilerek kuruluşların idari kapasitelerinin güçlendirilmesi ve bu yolla performansa dayalı faaliyet gösteren kuruluş olma vasıflarının geliştirilmesi gerekir. Ayrıca PEB’e geçilmesi yönünde mali yapıda yapılan kanuni düzenlemelerin başarılı sonuçlar verebilmesi için bu düzenlemeleri destekleyecek diğer kanuni düzenlemelerde en kısa sürede tamamlanması gerekir. Örneğin Sayıştay Kanunu’nun yeniden düzenlenerek Sayıştay’ın performans denetimine yönelik usul ve standartlarının oluşturulması ve performans denetimine başlaması sistemin başarısı için gereklidir. Yine “5018 Sayılı Kanunda Yeni Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sistemi” adlı başlık altında eksik veya yanlış olduğu belirtilen ve PEB’in başarısını olumsuz etkileyebileceği düşünülen bazı düzenlemelerin (bütçe sürecindeki ikili yapının, performans göstergeleri ve performans denetimine ilişkin eksik ve yanlış olduğu düşünülen düzenlemelerin) düzenlemelerin en kısa sürede yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Diğer yandan performansa dayalı ücret rejimine geçilmesi yönünde bazı düzenlemeler olsa da (başarılı belediyelerin ödüllendirilmesi yönünde) yeterli ve yaygın değildir. Bu nedenle tüm kamu kurumları açısından performansa dayalı ödüllendirme ve yaptırımların uygulanabileceği bir performansa dayalı ücretlendirme rejimine yönelik düzenleme yapılması da gerekmektedir. Sözü edilen bu unsurlar sağlandığı takdirde PEB sisteminin başarılı olup olmayacağı zamanla ortaya çıkacaktır. Ancak şimdilik Hem PEB’in uygulanması zor olan bir bütçe olması hem de Türkiye koşullarındaki söz konusu yetersizlik ve riskler nedeniyle PEB gerçekten başarılı bir biçimde uygulanabilmesinin güç olduğunu ve bazı sorunlarla karşılaşılabilceğini ileri sürmek çok yanlış olmayacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU BÜROKRASİSİNİN PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMASI VE HARCAMALAR ÜZERİNDEKİ ETKİSİNE İLİŞKİN BİR ARAŞTIRMA

1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Bu araştırma kamu kuruluşlarının dolayısıyla kamu bürokrasisinin performans esaslı bütçeleme (PEB)'yi nasıl uyguladıklarının açığa çıkarılması üzerine odaklanmaktadır. Böylece bu araştırmayla PEB'in bürokratik etkinsizliklere çözüm getirerek harcamaları disipline etme konusunda beklenen etkisinin uygulamada nasıl ortaya çıktığının tespit edilmesi amaçlanmıştır. Diğer bir ifadeyle bu araştırmanın amacı, Türkiye'de Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM)'ndeki stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme uygulaması incelenerek;

- *bütçe hazırlık sürecinde (kaynak tahsisinde) etkinlik sağlanıp sağlanmadığını,*
- *bütçe uygulama sürecinde (kaynak kullanımında) etkinlik sağlanıp sağlanmadığını*

belirleyebilmek ve böylece ilgili kurumda PEB uygulamasının kurum harcamalarında disiplini sağlayıp sağlayamayacağını nedenleri ile ortaya koyarak tartışabilmektir. Bu amaçla ana araştırma sorusu şu şekilde ifade edilmektedir; “Türkiye’de HSSGM’deki PEB uygulaması, kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinlik sağlama konusunda nasıl bir etki yaratmıştır?”

Yukarıda sözü edilen ana araştırma sorusunu yanıtlayabilmek için aşağıda ifade edilen alt sorulara yanıt aranmıştır;

1.PEB’in hazırlanma sürecinde (kaynak tahsisinde) etkinlik nasıl sağlanmıştır?

1.1.Stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler nasıl belirlenmiştir?

1.2. Performans programında yer alan performans hedef ve göstergeler, faaliyet ve projeler ile bunlara ilişkin kaynak ihtiyacı nasıl belirlenmiştir?

1.3.PEB uygulaması kurumun kaynak tahsis kararlarını nasıl etkilemiştir?

1.4.PEB'in hazırlık sürecinde ortaya çıkan maliyetler nelerdir?

2. PEB uygulamasında (kaynakların kullanımında) etkinlik nasıl sağlanmıştır?

2.1. PEB'in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan alt yapı nasıl sağlanmıştır?

2.2. Planlanan yıllık hedeflere ulaşılma düzeyi nasıl olmuştur?

2.3. PEB uygulaması kaynakların kullanımını nasıl etkilemiştir?

2.3. PEB'nin uygulama sürecinde ortaya çıkan maliyetler nelerdir?

5018 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni kamu mali yönetim sisteminde stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme modeli uygulanmaktadır. Bu bütçe modelinde; kamu kuruluşlarının stratejik planlar hazırlayarak misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerini belirlemeleri, performans programları hazırlayarak performans hedef ve göstergelerini, faaliyet ve projeleri ile bunlara ilişkin kaynak ihtiyacı belirlemeleri gerekmektedir. Böylece bütçelerinin stratejik planda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlanması öngörülmektedir. Bu doğrultuda da harcama sürecinde kamu kuruluşları esnek bırakılmaktadır. Burada amaç stratejik önceliklere göre yapılmış daha etkin bir kaynak tahsis süreci oluşturmaktır. Ancak, uygulama sonuçlarının izlenebilmesi ve belirtilen performans hedeflerine ne ölçüde ulaşılabildiğinin sağlanması için kamu kuruluşlarının bütçe uygulamalarına ilişkin faaliyet raporları hazırlanması istenmektedir. Bu yolla da kamu kuruluşlarına verilen esneklikler (serbestlik) karşısında performans denetimleriyle hesap verme sorumlulukları güçlendirilmektedir. Burada ki amaç ise, belirlenmiş stratejik öncelikler doğrultusunda kaynakların verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Ana araştırma sorusu ve buna ilişkin alt sorular, yeni kamu mali yönetimindeki performans esaslı bütçeleme modeline göre kamu kuruluşlarının bütçeleme sürecindeki rollerine ilişkin olarak geliştirilmiş ve uygulamada nasıl bir etki yarattığının tespit edilmesi üzerine odaklanmıştır.

2. İLGİLİ ARAŞTIRMALAR

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi reformlarıyla tekrar gündeme gelen PEB bürokratik sorunları çözenin ve kamuda etkinliği artırmanın önemli bir aracı olarak görülmüştür. 1980’li yıllardan günümüze kadar olan süreçte kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve PEB uygulamalarına ilişkin çeşitli teorik ve ampirik çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmaların büyük bir çoğunluğu ise, kamu kuruluşlarında stratejik planlama ve PEB uygulamalarının sanıldığı kadar kolay olmadığına, bazı problemleri de beraberinde getirdiğine veya istenmedik sonuçlar ortaya çıkararak farklı bürokratik sorunlara yol açtığına işaret etmektedir. Söz konusu çalışmalardan bazıları ve ortaya çıkardığı olumsuz sonuçlar şu şekilde özetlenebilir;

George L. Ward, “*Strategic Planning at the U.S. General Accounting Office*” adlı durum çalışmasında ilgili kurumun stratejik planlama deneyimini kavramayı, stratejik planlamadan çıkarılan dersleri tanımlamayı ve kurumun gelecekteki stratejik planlama çalışmalarına kılavuzluk etmesi açısından önerilerde bulunmayı amaçlamıştır. Görüşme ve doküman analizi yapılarak ilgili kurumun stratejik planlama süreci, stratejik planın kullanımı ve etkisi, stratejik planlamadan çıkarılan dersler ve maliyeti, ileriki adımda yapılacaklar konusunda bilgiler elde edilmiştir. Araştırmanın sonucunda stratejik planlamanın hem kurumun üst düzey çalışanları açısından hem de kurumun ilgili bürolarında yeniden yapılanmaya neden olduğu ve gerek kurumun çalışanları açısından gerekse ilgili büroların arasında belirlenmiş misyona dayalı bir işbirliği içinde çalışmaya neden olduğu gözlenmiştir. Stratejik planlamanın sağladığı en büyük olumlu sonucun kurum faaliyetlerinin vatandaşlar tarafından denetlenmesi ve değerlendirilmesi olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte araştırmada stratejik planlamanın güçlü ve zayıf yönleri ile stratejik amaç ve hedefler değerlendirilmiştir. Stratejik planlamada belirtilen amaç ve hedefleri bütünüyle gerçekleştirmenin mümkün olmayacağı (bazı amaç ve hedeflerin gerçeklikten çok uzak olduğu) belirtilmiştir²²⁸.

Per Laegreid, Paul G. Roness ve Kristin Rubecksen, “*Performance Management in Practise – The Norwegian Way*” adlı çalışmada, uygulamada sonuç odaklı yönetimin

²²⁸George L. Ward, **Strategic Planning at the U.S. General Accounting Office**, General Accounting Office, Washington D.C., 2001.

hizmet kuruluşlarında nasıl çalıştığını araştırmışlardır. Norveç’de yapılan araştırmanın asıl hedefi, kamu kuruluşlarının uygulamada performans yönetimini nasıl kavradıklarını belirlemek ve farklı kamu kuruluşları arasında performans yönetimi uygulamalarındaki farklılıkları açıklamaktır. Bunun için çalışmada özellikle amaç ve hedeflerin nasıl belirlendiği, performans göstergelerinin nasıl formüle edildiği, performans göstergelerinin özellikleri, performansın nasıl raporlandığı ve raporlanmasında karşılaşılan sorunlar, performans raporlarının içerdiği bilgilerin ne amaçla (gelecekteki kaynak tahsis kararı için veya sadece bilgi olarak) kullanıldığı ve performans yönetimine ilişkin diğer bazı noktalar üzerine odaklanılmıştır. Anket sonuçlarına göre yapılan değerlendirmede kamu kuruluşlarında performans yönetiminin hakim kılınmasının çok zor olduğu belirtilmiştir. Araştırmanın sonucunda kuruluşların performans göstergelerini belirleme konusunda büyük çaba gösterdikleri, ancak belirlenen amaç ve hedefler ile performans göstergeleri arasındaki bağın tam kurulamadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca performans göstergelerinin kurum faaliyetlerini sadece temel bazı açılardan ölçtüğü, yine sonuçlardan çok faaliyet ve girdiler üzerine odaklanıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Araştırmada ortaya çıkan bir başka sonuç, kamu kuruluşlarının performans ölçüm sistemi için çok fazla harcama yapmalarına rağmen, performans bilgilerini tam olarak kullanmamaları olmuştur. Kamu kuruluşlarında sonuç odaklı yönetimin kuruluşların çevresel ve kültürel özelliklerine göre farklılaştığı görülmüştür. Araştırmadan çıkan en genel sonuç ise, performans yönetiminin kamu kuruluşlarında verimlilik, etkinlik, tutumluluk ve hesap verebilirlik sorunlarına bir çare olmadığı ancak performans yönetiminin doğru kullanımının kamu kuruluşlarının politik ve yönetsel içeriklerini düzenleyerek ileriye gitmelerinin bir yolu olabileceği olmuştur²²⁹.

Alejandro Rodriguez ve Francois Bijotat, “*Performance Measurement, Strategic Planning and Performance- Based Budgeting in Illinois Local and Regional Public Airports*” adlı çalışmalarında kamuya ait havaalanlarında performans ölçümlerinin, stratejik planlamanın ve ikisinin birlikte oluşturduğu PEB uygulamasının nasıl olduğunu incelemişlerdir. Kamuya ait yaklaşık 21 havaalanındaki yöneticilere uygulanan anketin sonucunda yöneticilerin % 40’nın stratejik planlamayı bir yönetim aracı olarak

²²⁹Per Laegreid, Paul G. Roness ve Kristin Rubecksen, “Performance Management in Practise – The Norwegian Way”, **EGPA Conference**, Bern, 31 Ağustos- 3 Eylül 2005.

kullandığı, çok az performans ölçüsü kullanıldığı, bütçelemenin (kaynak tahsisinin) ise stratejik planlama ve performans ölçüleriyle bağlantılı olmadığı ortaya çıkmıştır²³⁰.

Carolyn J. Heinrich, “*Do Government Bureaucrats Make Effective Use Of Performance Management Information?*” adlı çalışmasında bürokratların performans ölçüm sistemini kurum performansının artırılması yönünde etkili kullanıp kullanmadıklarını araştırmıştır. Araştırmanın sonucunda kurumda elde edilen performans bilgilerinin kaynak tahsis kararlarında kullanıldığı ortaya çıkmıştır. Ancak, araştırmanın yapıldığı kuruluştaki, performans ölçüm sisteminin iyi tasarlanmadığı, performans ölçüleriyle program amaçları arasındaki bağlantının çok güçlü olmadığı sonucuna ulaşılmıştır²³¹.

James Heckman, Carolyn Heinrich ve Jeffrey Smith “*Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies*” adlı çalışmalarında performans standartları sisteminin etkilerine ilişkin yapılmış çalışmalara işaret ederek performans ölçüm sisteminin istenmedik davranışlara veya sonuçlara yol açtığı belirtilmiştir. Örneğin, bürokratların performanslarını iyi göstermek için performans ölçüleri ile oynadıkları belirtilmiştir. Ayrıca kamu kuruluşlarında amaçların açık bir şekilde belirlenemediğine ve performans ölçülerinin amaçlarla bağlantılı olmadığına dikkat çekilmiştir²³². Benzer şekilde Carol Prapper ve Deborah Wilson “*The Use and Usefulness of Performance Measurement in the Public Sector*” adlı çalışmalarında bu konuda yapılmış çeşitli ampirik çalışmalara yer verilmiştir. Örnek olarak verilen eğitim ve sağlık alanlarında yapılmış ampirik çalışmaların bazılarında kamu kuruluşlarında kullanılan performans ölçülerinin etkinliği artırırken, bazı çalışmalarda ise kamu kuruluşlarında performans ölçüleri ile çeşitli şekillerde oynandığı belirtilmiştir²³³.

²³⁰Alejandro Rodriguez ve Francois Bijotat, “Performance Measurement Strategic Planning and Performance- Based Budgeting in Illinois Local and Regional Public Airports”, **Public Works Management & Policy**, Cilt: 8, Sayı: 2, (Ocak 2003).

²³¹Carolyn J. Heinrich, “Do Government Bureaucrats Make Effective Use Of Performance Management Information?”, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Cilt: 9, Sayı: 3, (1999).

²³²James Heckman, Carolyn Heinrich ve Jeffrey Smith, “Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies”, **The American Economics Review**, Cilt: 87, Sayı: 2, (1997).

²³³Carol Prapper ve Deborah Wilson, “The Use and Usefulness of Performance Measurement in the Public Sector”, **CMPO Working Paper Series**, No: 03/073, 2003. Performans ölçüleri ile oynanması çeşitli şekillerde olabilir. Örneğin, yalnızca tek noktaya saplanma eğilimi (tünel görüşü), uzağı görememe, ölçüleri sabitleme, yanlış bilgilendirme, yanlış sunum, optimal altı belirleme vb. Bu konuda detaylı bilgi için bakz. P. Smith, “On The Unintended Consequences of Publishing Performance Data in The Public Sector”, **International Journal of Public Administration**, Cilt:18, (1995). Benzer şekilde kamu kuruluşlarında oluşturulan performans ölçülerinin kapsamı, yanlış hesaplanması, miktarı gibi

Richard Young “*Performance-Based Budget System*” adlı çalışmasında Birleşmiş Milletlerde PEB uygulama sonuçlarına ilişkin bilgiler vermiştir. Bu çalışmada PEB uygulamasında bürokrasiyle ilgili problemlere de işaret edilmiştir. Özellikle kamu kuruluşlarının dolayısıyla kamu bürokrasisinin verilecek cezalardan kaçınmak için performanslarını kendilerinin lehinde olacak şekilde sundukları belirtilmiştir. Kamu kuruluşlarının bunu; kişi başına düşen iş yükü gibi anlamsız performans bilgisini yayınlamak veya ilginç fakat kuruluş faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliği hakkında çok fazla bilgi vermeyen performans göstergeleri üzerine yoğunlaşarak gerçekleştirdikleri belirtilmiştir²³⁴.

Yı Lu “*Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies*” adlı çalışmasında kamu kuruluşlarının PEB sürecindeki rolünü incelemiştir. Bu çalışmaların bulgularında kamu kuruluşlarının yönetsel kapasitelerinin ve performans ölçülerinin kalitesinin artırılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Ayrıca PEB’in işbirliği ile oluşturulan ve her bir katılımcının değerli bir rol oynadığı bir süreç olduğunun farkına varılmasının çok önemli olduğu vurgulanmıştır²³⁵. Katherine Willoughby “*Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective*” adlı çalışmasında kamu kuruluşlarında performans ölçümünün uygulanabilirliğini araştırmıştır. Araştırma sonuçları; performans ölçümünün iletişimi geliştirmede, sonuçlar hakkında farkındalığı artırmada, hizmet kalitesini iyileştirmede ve belirli sonuçlara ulaşmak için stratejilerin değiştirilmesi gibi hususlarda etkili olduğunu ortaya koymuştur. Ancak, performans bilgisinin kullanımının, program kesintilerinde veya harcama seviyelerinin belirlenmesinde çok etkili olmadığı saptanmıştır²³⁶.

Yukarıda sunulan çalışmaların sonuçlarından anlaşılacağı üzere performans esaslı bütçe uygulamasının beklenildiği gibi kaynak tahsis kararlarını nesnel bir zemine oturtarak, kaynak tahsisinde etkinliği sağlaması uygulamada tam anlamıyla mümkün

konulardan kaynaklanan problemlere ilişkin bilgi için bkz. G. Bouckaert ve W. Balk, “Public Productivity Measurement: Diseases and Cures, **Public Productivity & Management Review**, Cilt: 15, Sayı: 2, (1991).

²³⁴Richard D. Young, “Performance-Based Budget System”, **Public Policy & Practise**, Cilt:2, Sayı:2, (Ocak 2003).

²³⁵Yı Lu, “Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies”, **Public Budgeting & Finance**, Cilt: 27, Sayı:4, (Winter 2007).

²³⁶Katherine G. Willoughby, “Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective”, **Public Budgeting & Finance**, Cilt: 24, Sayı: 2, (Summer 2004).

olmamaktadır. PEB sisteminde stratejik amaç ve hedeflerin doğru bir şekilde belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerle uyumlu performans hedef ve göstergelerinin oluşturularak kaynak tahsisinin buna göre yapılması gerekmektedir. Ancak uygulama sonuçları göstermiştir ki; kamu kuruluşlarında stratejik amaç ve hedefler her zaman açık ve doğru bir şekilde belirlenememekte, performans ölçülerinin belirlenmesinde ve stratejik amaç ve hedeflerle ilişkilendirilmesinde sorunlar yaşanabilmektedir. Hatta performans göstergeleriyle oynanması gibi istenmedik sonuçlara da yol açabilmektedir. Şüphesiz bu çalışmalar PEB uygulamalarında ortaya çıkan sorunlara dikkat çekmek ve bu sorunlara yönelik çözümlerin üretilmesi açısından son derece önemlidir. Diğer taraftan, bu araştırmaya ilişkin alanyazın taraması yapılırken, kamu kuruluşlarında açıklanan performans ile gerçekleşen performansın nasıl olduğuna ilişkin olarak yapılmış çalışmalara rastlanılmamıştır. Oysa PEB'in hazırlık süreci kadar, uygulama sürecine ilişkin sonuçlar da önemlidir. Kamu kuruluşlarının açıklanan performans hedeflerine ne oranda ulaşabildikleri, kaynakları belirlenen amaç ve hedeflere uygun olarak kullanıp kullanamadıkları, uygulamanın başarılı olması için gerekli olan koşulları sağlayıp sağlayamadıkları gibi hususların da nedenleri ile ortaya konulmasının son derece önemli olduğu düşünülmektedir.

3. ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ

Bu araştırma, PEB'in uygulamada ortaya çıkan olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya koyarak, PEB'in Türkiye şartlarında uygulanabilirliğine ilişkin yapılan geniş çaplı ilk araştırmalardan biri olması nedeniyle önem arz etmektedir. Bu nedenle bu araştırmayla Türkiye'deki alanyazına bir katkı sağlanabileceği düşünülmektedir. Ayrıca yurt dışında yapılan çalışmalar incelendiğinde PEB'in hazırlanmasında ve uygulanmasında kamu bürokrasisinin ne ölçüde başarılı olduğu ve görevlerini ne ölçüde yerine getirebildiği konusunda bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin ikisini birlikte ele alarak bütüncül bir şekilde yapılan araştırmalara çok rastlanılmamıştır. Bu nedenle bu çalışmanın dünyadaki bu konuyla ilişkin alanyazına da bir katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Kamu mali yönetim ve kontrol alanında yapılan köklü değişikliklerin henüz çok yeni olduğu Türkiye'de getirilen yeniliklerin uygulamada olumsuz etkiler doğuracağı,

karışıklıkları, zorlukları veya eksiklikleri olacağı doğaldır. PEB'in uygulamadaki başarısının değerlendirilmesine yönelik tespitlerle; yasadan kaynaklanan sorunlar, organizasyon ve kurum kültürü, PEB sisteminin sahiplenilmesi, katılım, teknolojik alt yapı, politik destek vb. gibi sistemin uygulanabilirliğine etki edebilecek formel ve informal kural ve kurumların neler olduğunun saptanması, PEB'in nasıl daha başarılı bir şekilde uygulanabileceğinin ortaya konulması ve böylece bu konuda çalışanlara ve diğer kamu kurumlarına bilgi sağlaması açısından da önem arz etmektedir.

Bu araştırmada Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün PEB uygulaması değerlendirilirken kurum dışından bütçe uzmanları, stratejik planlama uzmanları ve sayıştay denetçileri olmak üzere PEB uygulamasını farklı açılardan değerlendirebilecek uzmanların görüşleri alınmıştır. Bu şekilde ilgili kurumun PEB uygulamasının olumlu veya olumsuz noktalarının kurum dışındaki uzman kişiler tarafından objektif biçimde değerlendirilmesi sağlanmıştır. Bu şekilde ortaya konan sonuçların ise Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'nün gelecek yıllardaki bütçe uygulamalarına, daha iyi sonuçlar alabilmeleri için, bir katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Bu araştırmayla kurumun etkinliklerinden doğrudan veya dolaylı olarak etkilenen kişilere de (kurum paydaşlarına da) bir katkı sağlanabileceği düşünülmektedir. Araştırma sırasında stratejik planlarında, yıllık performans programlarında, faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğu ve samimiliği konusunda yapılan tespitler kurum paydaşları çıkarlarına hizmet etmeyen konulara müdahale etme şansı vermektedir.

4. ARAŞTIRMA YÖNTEMİ

4.1. Araştırma Modeli

Bu araştırma, “*durum çalışması (örnek olay incelemesi)*” modelindedir ve durum “*HSSGM'deki PEB uygulaması*”dır. Durum çalışması; güncel olayları gerçek yaşam koşullarında (doğal ortamında) birden fazla veri kaynağı kullanılarak araştıran, nasıl ve niçin meydana geldiğini, planlanan ile gerçekte ortaya çıkanlar arasındaki farklılıkları

inceleyen bir araştırma yöntemidir²³⁷. Araştırmacı bir veya birkaç durumu derinlemesine araştırmaktadır²³⁸. Dolayısıyla durum çalışmaları, bütüncül ve derinlemesine araştırmanın gereksinim duyulduğu durumlar için ideal bir yöntemdir²³⁹.

PEB'in başarılı bir şekilde uygulaması her ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel yapısına göre değişmekte, hatta bir ülke içinde her kamu kuruluşunun PEB sürecine sağladığı başarı kurum kültürüne, verdiği hizmet türüne, kurum çalışanlarının yaklaşımlarına ve kapasitesine göre değişmektedir. Dolayısıyla her olayı en iyi biçimde kendi ortamı içinde araştırmak ve değerlendirmek gerekir. Bu nedenle durum çalışmasının bu araştırmanın amacına uygun bir araştırma modeli olduğu düşünülmüştür.

Durum çalışmaları hem nitel hem de nicel yaklaşımla yapılabilir. Bu araştırma nitel yaklaşımla yapılan bir durum çalışmasıdır.

4.2. Araştırma Alanı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda PEB'e ilişkin esaslar düzenlenmiş, 2004 ve 2005 Yılı Programı ile Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararında sekiz kurum pilot olarak belirlenmiştir. Bu araştırmaya başlanıldığı dönemde, bu sekiz pilot kuruluş içinde performans esaslı bütçelemenin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu olmak üzere üç temel unsurunu tamamlayan ilk ve tek pilot kuruluş Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü olmuştur. Bu özelliği nedeniyle bu araştırmada Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü'ndeki performans esaslı bütçeleme uygulaması incelenecektir.

HSSGM, Sağlık Bakanlığı'na bağlı olarak kamu hizmeti veren bir sağlık kuruluşudur. 1924 yılında bulaşıcı hastalıkların ülkemize girmesini önlemek amacıyla kurulmuştur.

²³⁷Khairul B. M. Noor, "Case Study: A strategic Research Methodology", **American Journal of Applied Sciences**, Cilt: 5, Sayı: 11, (2008), s.1602.

²³⁸Burke Johnson ve Larry Christensen, **Educational Research: Quantitative, Qualitative and Mixed Approaches**, (USA: Pearson Education, 2004), s. 46.

²³⁹Winston Tellis, "Application of a Case Study Methodology", **The Qualitative Report**, Cilt: 3, Sayı: 3, Eylül 1997.

Ancak, ülkemizde bulaşıcı hastalıkların önlenmesi konusunda yapılan mücadeleler 1800'lü yıllara kadar gitmektedir. II. Mahmut'un emriyle karantina için ilk defa bir meclis (Mecles-i Tahaffuz) toplanarak 1838 yılında göreve başlamıştır. Bu meclis tarafından bulaşıcı hastalıkların yayılmasını önlemek üzere bir "Karantina Talimatnamesi" yayınlanmış ve deniz yoluyla ülkeye girebilecek hastalıkların önlenmesi amacıyla gemi denetimleri ve karantina işlemleri uygulanmıştır. 1923 yılında imzalanan Lozan Barış antlaşmasıyla "İstanbul Limanı ve Boğazları Sıhhiye Müdüriyeti" kurulmuş, daha sonra müdüriyet 1924 yılında "Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü" adını almıştır. 1936 yılında imzalanan Montreaux Boğazlar Sözleşmesi ile de Boğazlarda yapılacak sağlık denetimlerinin nasıl yapılacağı belirlenmiştir.

HSSGM'nün, Lozan Barış anlaşması ve Montreaux Boğazlar Sözleşmesi ile kuruluşu tamamlamış, Uluslararası Sağlık Tüzüğü ve Umumi Hıfzısıhha Kanunu ile görevleri şekillenmiştir. Bu uluslararası sözleşmelerle birlikte, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanunu, Turizm Teşvik Kanunu gibi yasal düzenlemeler ile HSSGM'ne çeşitli işlevler atfedilmiştir.

Özel bütçeli bir kuruluş olan HSSGM, bütçeden mali kaynak almadan kendi gelirleri ile harcamalarını karşılamaktadır. Kuruluşun merkezi İstanbul olup, teşkilat yapısı merkez ve taşra teşkilatı olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Merkez teşkilatı bir genel müdür ve iki genel müdür yardımcısı yönetiminde ana ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşmaktadır. Genel Müdürlüğün ana hizmet birimi Karantina Dairesi Başkanlığı'dır. Taşra teşkilatı yedi bölge baştabipliklerine bağlı 41 adet Sahil Sağlık Denetleme Merkezi, 14 adet Hava Limanı Sağlık Denetleme Merkezi ve 14 adet Kara Hudut Sağlık Denetleme Merkezi bulunmaktadır.

4.3. Katılımcılar ve Katılımcıların Özellikleri

4.3.1. HSSGM'nin Performans Esaslı Bütçeleme Çalışmalarına İlişkin Görüşü Alınan Uzmanlar ve Özellikleri

Delfi çalışmasında yer alması gereken uzmanlar belirlenirken, HSSGM'deki performans esaslı bütçeleme uygulamasını çeşitli açılardan değerlendirebilecek nitelikte uzmanlar olması dikkate alınmıştır. Bu nedenle delfi çalışması, performans esaslı bütçeleme uygulamasını çeşitli açılardan değerlendirebilecek niteliğe sahip olan Maliye Bakanlığı'nda görev yapan bütçe uzmanları, Sayıştay'da görev yapan sayıştay denetçileri ve Devlet Planlama Teşkilatı'nda görev yapan stratejik planlama uzmanlarının katılımıyla gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca delfi çalışmasına katılan uzmanların HSSGM'deki performans esaslı bütçe uygulamasını değerlendirmesi amaçlandığı için uzmanların bu kuruluşun bütçe çalışmalarıyla yakından ilgili olması da dikkate alınmıştır. Bu nedenle delfi çalışmasına katılan uzmanlar, HSSGM'nin bütçe çalışmalarına doğrudan katılan veya bu kurumun çalışmalarıyla ilgilenen bütçe uzmanları, sayıştay denetçileri ve stratejik planlama uzmanlardan oluşmaktadır.

4.3.2. HSSGM'de Kendileriyle Derinlemesine Görüşmeler Yapılan Yetkililer ve Özellikleri

Derinlemesine görüşmelerin yapılacağı yetkililer belirlenirken, HSSGM'deki performans esaslı bütçeleme uygulamasına ilişkin değişik açılardan bilgi verebilecek nitelikteki kurum yetkilileri olması dikkate alınmıştır. Bu nedenle derinlemesine görüşmeler, HSSGM'nin üst yetkilisi, genel müdür, bütçe uzmanı, mühendis, sağlık teknikeri gibi değişik yetki ve statüdeki kişilerle yapılmıştır.

4.4. Veri Toplama Yöntemi

Niteliksel araştırmalarda veriler görüşme, alan notları, gözlem, kişisel ve/veya resmi kayıt ve belgelerin incelenmesi gibi yöntemlerden biri veya birkaçı kullanılarak toplanabilir. Nitel araştırmalarda genellikle birden fazla veri toplama yöntemi bir arada kullanılmaktadır. Bir araştırmada birden fazla veri toplama yönteminin kullanılmasına “veri çeşitilmesi” (data triangulation) denilmektedir. Veri çeşitilmesi, bir veri toplama yönteminin sınırlılığının, diğer veri toplama yöntemiyle açılmasını sağlayarak araştırmadan elde edilen bulguların geçerlik ve güvenilirliğini artırır²⁴⁰.

Bu araştırmaya kullanılan nitel veri toplama yöntemleri; görüşme, doküman analizi ve delfi çalışmasıdır. Ayrıca, veri toplama sürecinde araştırma günlüğü tutulmuştur. Veri toplama sürecinde gözlemlenen hususlar araştırma günlüğüne kaydedilmiştir. Bu nedenle gözlem verilerinden de yararlanılmıştır. Böylece birden fazla veri toplama yöntemiyle elde edilen ve birbirini tamamlayacak verilerden yola çıkılarak, HSSGM’deki PEB uygulamasının kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinlik sağlama konusunda nasıl bir etki yarattığının ortaya konulması için geliştirilmiş ana ve alt sorulara yanıt olabilecek veriler toplanmaya çalışılmıştır.

4.4.1. Uzman Görüşü (Delfi Çalışması)

Delfi, bir probleme ilişkin uzman görüşlerinin sistematik bir şekilde elde edildiği bir teknik olarak tanımlanmaktadır.²⁴¹ Delfi çalışmasında, dikkatlice seçilmiş uzmanların birbirinden habersiz biçimde etkileşime girmeleri sağlanarak belirli bir soruna ilişkin farklı kesimlerin düşünceleri alınıp bir görüş birliğine varılır. Kestirimin yanı sıra yeterlik belirleme, program geliştirme, gereksinim çözümlene, bilgi toplama, öncelik ve hedef saptama gibi farklı görüşlerin bir araya gelmesini gerektiren durumlarda da delfi tekniğinden sıklıkla faydalanılmaktadır. Bu nedenle bu teknik reklamcılık,

²⁴⁰Ali Yıldırım ve Hasan şimşek, **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri** (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005), s. 89.

²⁴¹P. Quinn “Utilization – Focused Evaluation”, Newbury Park, CA: Sage Publications, 1986; H. Sackman, “Delphi Critique: Expert Opinion”, Lexington, MA: Lexington Books, 1975” Ali E. şahin, “Eğitim Araştırmalarında Delphi Tekniği ve Kullanımı”, **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı: 20, (2001), s. 216’daki alıntı..

pazarlama, teknoloji, eğitim, tıp, ekonomi, yönetim, psikoloji, sosyoloji gibi birçok alanda farklı amaçlarla yaygın olarak kullanılmaktadır²⁴².

HSSGM’de uygulamaya konan stratejik plana dayalı performans esaslı bütçelemenin mevcut uygulamasının nasıl olduğunu saptamak ve gelecekteki gelişimleri üzerine tahminlerde bulunmak amacıyla delfi çalışması yapılmıştır. Delfi çalışmasında ana probleme bağlı olarak tartışılan başlıca konular şöyle sıralanabilir;

1. Kurumun stratejik planında belirtilen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerinin birbirleriyle bağlantıları ve kavramsal tutarlılıkları için neler söylenebilir? Stratejik amaç ve hedeflerin ulaşılabilir, ölçülebilir ve somut olup olmadığı konusunda neler söylenebilir?
2. Kurumun stratejik amaç ve hedefleri etrafında performans hedefleri nasıl belirlenmiştir? Belirlenen hedefler doğrultusunda performans göstergeleri nasıl oluşturulmuştur? Performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesinde ve bunlardan yararlanılmasında hatalar yapıp yapılmadığı konusunda neler söylenebilir?
3. Kaynakların belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılması konusunda neler söylenebilir? Kurumun hedeflenen performansı ile gerçekleşen performansı konusunda neler söylenebilir?
4. Kaynak tahsisinde etkinliği sağlama açısından ilgili kurumda PEB uygulaması nasıl değerlendirilebilir?
5. Kaynak kullanımında etkinliği sağlama açısından kurumda PEB uygulaması nasıl değerlendirilebilir?
6. Kurumun PEB uygulamasının kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlama açısından gelecekteki olası gelişimleri hakkında neler söylenebilir?

4.4.2. Derinlemesine Görüşme

Görüşme, “önceden belirlenmiş ve ciddi bir amaç için yapılan, soru sorma ve yanıtlama tarzına dayalı, karşılıklı ve etkileşimli bir iletişim süreci” olarak tanımlanmaktadır²⁴³.

²⁴²T. Kalmanovitch ve T. Rogers, A Sampler of Recent Studies Using The Delfi Technique (Online), Aralık 1997; M. Herring, Delphi/Definitions (Online), Ocak 1998” Hakan Aydın, “Eğitim İletişim Alanında Delfi Tekniğinin Uygulanışı”, **Kurum Dergisi**, Sayı: 16, (1999), ss. 225-226’deki alıntı.

Görüşme yönteminin bireylerin görüşlerini, deneyimlerini ve duygularının ortaya çıkarma yönünden oldukça güçlü olması ve iletişimin en yaygın biçimi olan konuşmayı temel alması nedeniyle yazmaya veya doldurmaya dayalı testler ya da anketlerde var olan sınırlılığı ortadan kaldırdığı belirtilmektedir²⁴⁴. Görüşme yöntemiyle araştırma sorusuna ilişkin olarak daha derinlemesine bilgi elde edilebilmektedir. Bu nedenle bu durum çalışmada veri toplama tekniği olarak anket yerine görüşme yöntemi seçilmiştir.

Görüşme tekniği kendi içinde yapılandırılmış, yarı-yapılandırılmış ve yapılandırılmamış görüşmeler olarak sınıflandırılmaktadır.²⁴⁵ Yarı-yapılandırılmış görüşmelerde, önceden hazırlanan sorularla genel çerçeve belirlenir, ancak görüşme yapılan kişinin ilgi ve bilgisine göre bu genel çerçeve içerisinde farklı sorular sorularak konunun değişik boyutları ortaya çıkarılmaya çalışılır²⁴⁶. Bu çalışmada veriler, görüşme türlerinden yarı-yapılandırılmış görüşme tekniği ile toplanmıştır.

PEB sisteminin kurum harcamaları üzerindeki etkilerini, PEB çalışmalarının nasıl yürütüldüğünü, ne tür problemlerle karşılaşıldığını belirleyebilmek için HSSGM’de çalışan üst ve orta düzeydeki yetkililerle görüşme yapılmıştır. HSSGM’de yapılan derinlemesine görüşmeler şu sorular etrafında yapılandırılmıştır;

1. Kurumda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi, kaynak tahsis sürecini ve kararlarını nasıl etkilemiştir?
2. Kurumda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak kullanım sürecini nasıl etkilemiştir?
3. Kurumda performans esaslı bütçe sisteminin yol açtığı maliyetler konusunda neler söylenebilir?

²⁴³C.J. Steward ve W.B. Cash, Interviewing: Principles and Practises (4. Baskı), Dubuque, IO: Wm. C. Brown Pub, 1985, s.7” Yıldırım ve Şimşek, **a.g.e.**, s. 119’daki alıntı.

²⁴⁴Yıldırım ve Şimşek, **a.g.e.**, s.127

²⁴⁵Niyazi Karasar, **Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler**, (Sekizinci Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1998).

²⁴⁶Remzi Altunışık, Recai Coşkun, Serkan Bayraktaroğlu ve Engin Yıldırım, **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı** (Üçüncü Basım. İstanbul: Sakarya Kitabevi, Şubat 2004), s. 84.

4. Kurumda performans esaslı bütçe sisteminin hazırlanması, uygulanması, raporlaştırılması aşamalarında karşılaşılan riskler, problemler ya da yetersizlikler konusunda neler söylenebilir?
5. Performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinin kuruma sağladığı faydaları konusunda neler söylenebilir?
6. Kurum olarak performans esaslı bütçe uygulamalarını nasıl değerlendiriyorlar?
7. Bu çalışmaya değer katacaklarını düşündükleri herhangi bir görüşleri var mı?

4.4.3. Doküman Analizi

Yapılan durum çalışmasında yararlanılan veri toplama yöntemlerinden biri de doküman analizidir. Bu kapsamda HSSGM’de hazırlanan stratejik plan, performans programları ve faaliyet raporları incelenmiştir. Bu inceleme, ilgili dokümanların hazırlanmasına ilişkin çıkarılmış rehberlerde yer alan iyi uygulama ilkeleri doğrultusunda, stratejik planların ve performans programlarının doğru bir şekilde hazırlanıp hazırlanmadığını tespit etmek için yapılmıştır. Ayrıca faaliyet raporları da incelenerek kurumun hedeflenen performansı ile gerçekleşen performansının değerlendirmesinin yapılması amaçlanmıştır.

5. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN TOPLANMASI

5.1. HSSGM’nin Performans Esaslı Bütçeleme Çalışmalarına İlişkin Uzman Görüşlerinin Alınması

Delfi çalışması yapılarak HSSGM’nin PEB çalışmalarına ilişkin uzman görüşleri alınmıştır. Delfi çalışmasının verileri Eylül 2008, Ekim 2008 ve Aralık 2008 aylarında düzenlenmiş olan birbirini izleyen üç turda toplanmıştır.

Birinci Tur: 6 sayıştay denetçisi, 6 stratejik planlama uzmanı ve 5 bütçe uzmanı olmak üzere toplam 17 uzman ile Eylül 2008’in başında ilk tur başlatılmıştır. İlk turda tüm uzmanlarla yüz yüze görüşülmüştür. Öncelikle katılımcılara çalışmanın amacı, uygulanışı ve süresi hakkında bilgi verilmiştir. Delfi çalışmasına katılan uzmanlardan,

açık-uçlu sorulardan oluşan bir anket çerçevesinde araştırılan konuya ilişkin fikirlerini yazılı olarak vermeleri istenmiştir. Ayrıca katılımcılardan anketi 15 gün içinde yanıtlanmaları istenmiştir. İlk tur için belirlenen sürenin sonunda, 6 sayıştay denetçisi, 4 bütçe uzmanı ve 4 stratejik planlama uzmanı olmak üzere toplam 14 uzmandan yanıt alınmıştır ve yanıtlar elden toplanmıştır.

İkinci Tur: Delfi çalışmasına katılan uzmanların ilk turda verdikleri farklı görüş ve bakış açıları derlenerek Likert tipi ölçme araçlarında kullanılan kısa ifadelere çevrilmiştir. Bu şekilde daha ayrıntılı sorgulamaya zemin hazırlayacak olan birinci tur anket cevaplarından, değerlendirilmesi istenen veya görüş birliğine varılması umulan ifadelerle ikinci turda kullanılacak olan 55 maddelik bir anket oluşturulmuştur. Bu ankette katılımcılara nedenlerini de belirtebilecekleri “Katılıyorum”, “Katılmıyorum” ve “Fikrim yok” biçiminde üç yanıt seçeneği verilmiştir. Hazırlanan anket Ekim 2008’in sonunda e-posta yoluyla birinci turda yanıt veren 14 uzmana gönderilmiştir. Yine katılımcılardan anketi 15 gün içinde yanıtlamaları istenmiştir. İkinci tur için belirlenen sürenin sonunda 4 sayıştay denetçisi, 2 bütçe uzmanı ve 4 stratejik planlama uzmanı olmak üzere toplam 10 uzmandan e-posta yoluyla yanıt alınmıştır. İkinci tur sonunda uzmanlarca ankette yer alan bazı maddeler üzerinde büyük ölçüde görüş birliği sağlanırken, bazı maddeler üzerinde görüş birliği sağlanamadığı saptanmıştır. Bu nedenle uzmanların ikinci turda verdikleri yanıtlarını yeniden gözden geçirmelerine olanak tanınması için üçüncü tur düzenlenmiştir.

Üçüncü Tur: Üçüncü tur Aralık 2008’in başında düzenlenmiştir. Üçüncü turda, aynı anket soruları e-posta yoluyla ikinci turda yanıt veren 10 uzmana gönderilmiştir. Katılımcılardan anketi 15 gün içinde yanıtlamaları istenmiştir. Üçüncü tur için belirlenen sürenin sonunda 2 sayıştay denetçisi, 2 bütçe uzmanı ve 4 stratejik planlama uzmanı olmak üzere toplam 8 uzmandan e-posta yoluyla yanıt alınmıştır. Üçüncü tura katılan uzmanlar büyük ölçüde ikinci turda verdikleri yanıtların aynısını vermiştir. Bu nedenle üçüncü turun tamamlanmasıyla delfi çalışmasına son verilmiştir.

5.2. HSSGM Yetkilileriyle Derinlemesine Görüşmelerin Yapılması

Derinlemesine görüşmeler için öncelikle kurum yetkilileri ile görüşülerek kendilerinden elde edilen bilgiler doğrultusunda, tüm yetkililerle aynı günde görüşebilecek uygun bir zaman belirlenmiştir. Bu doğrultuda 29.01.2009 tarihinde İstanbul’da HSSGM’de çalışan toplam beş orta ve üst düzey yetkiliyle görüşülmüştür.

Görüşme kurallarına uyularak görüşmelerin tamamı araştırmacı tarafından ve bire-bir olarak gerçekleştirilmiştir. Araştırma konusuyla ilgili hazırlanan görüşme soruları etrafında, kurum yetkilileriyle kurumdaki odalarında 10–60 dakika süren derinlemesine görüşmeler yapılmıştır. Ayrıca kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan yetkililerden ikisiyle önceden hazırlanmış görüş soruları dışında yapılandırılmamış görüşmeler de yapılmıştır. Verilerin kayıt edilmesi sırasında bir eksiklik olmaması ve görüşmenin akışının bozulmaması için tüm görüşmeler teybe kaydedilmiştir. Görüşmelere elde olmayan sebeplerle ara verilmek zorunda kalındığında ses kayıt cihazı kapatılmıştır. Sorun giderildikten sonra kalınan yerden görüşmeye devam edilmiştir. Ara verilen süre görüşme süresine dahil edilmemiştir. Görüşmelere çeşitli sebeplerle ara verilirken ses kayıt cihazının açılıp kapanması sırasın yanlışlıkla bir yetkiliyle yapılan görüşmeye ilişkin kayıtların bir kısmı silinmiştir. Ancak bu durum hemen fark edilerek, kaydı silinen yetkilinin görüşme sırasında verdiği bilgiler ve belirttiği görüşler hemen araştırma günlüğüne not alınmıştır.

Görüşmeler yapılırken, görüşme yapılan kişilerin isimlerinin kullanılmaması nedeniyle kendilerine “sayın yetkili” diye hitap edilmiştir.

5.3. HSSGM’nin Performans Esaslı Bütçelemeye İlişkin Dokümanlarının İncelenmesi

Delfi çalışmasının yürütüldüğü tarihlerde (Eylül-Aralık 2008) aynı zamanda araştırmacı tarafından kurumun performans esaslı bütçelemeye ilişkin hazırladığı dokümanları üzerinde de analiz yapılmıştır. Analizler şu dokümanlar üzerinde yapılmıştır;

- HSSGM Stratejik Planı (2005–2009),

- 2005, 2006, 2007, 2008 Mali Yılı Performans Programları
- 2005, 2006, 2007, 2008 Faaliyet Raporları

6. ARAŞTIRMA VERİLERİNİN ANALİZİ

6.1. Alınan Uzman Görüşlerinin Analizi

HSSGM'deki PEB çalışmalarına ilişkin uzman görüşlerinin alındığı delfi çalışmasında, çok küçük uzman grubuyla çalışılmıştır. Bu nedenle delfi çalışmasından elde edilen verilerin çözümlenmesinde sadece frekanslara bakılmıştır. Bu işlemin gerçekleştirilmesinde SPSS istatistiksel paket programı kullanılmıştır. Delfi çalışmasından elde edilen sonuçlar, bu çalışmanın ana araştırma sorusunu yanıtlamak üzere geliştirilmiş alt sorular çerçevesinde ayrıştırılmıştır. Ayrıca delfi birinci turunda uzmanların yazılı görüşlerinde ifade ettikleri bazı cümleler ve delfi anketlerinin neden kısmında yaptıkları açıklamalar da dikkate alınarak aynı şekilde ayrıştırılmıştır. Böylece delfi çalışmasından elde edilen verilerin analizi tamamlanmış ve araştırmanın bulgularına ulaşılmıştır.

Niteliksel çalışmalardaki gizlilik esasına dayanılarak araştırmaya katılan tüm uzmanların gerçek isimleri gizli tutulmuştur. Bu nedenle delfi çalışmasına katılan uzmanlara, Uzman 1, Uzman 2, Uzman 3... şeklinde isim verilmiştir.

6.2. Derinlemesine Görüşme Verilerinin Analizi

Derinlemesine görüşme verilerinin analiz edilmesinde yer alan basamaklar; verilerin dökümü ve verilerin analizi olarak iki gruba ayrılabilir. İlk olarak, görüşmelerin tamamlanmasından sonra ses kayıtları düzenli bir şekilde yazıya dökülmüştür. İlk görüşmenin yazıya döküm işlemine 15 Şubat 2009 tarihinde başlanmış ve son görüşmenin dökümü 28 Mart 2009 tarihinde bitirilmiştir. Kayıtların dökümü sırasında duyulan her konuşma duyulduğu şekliyle, hiçbir düzeltme yapılmadan ve görüşmeci-görüşülen sırasıyla yazılmıştır. İki kişinin yardımıyla dökümü yapılan tüm verilerin

doğruluğunun kontrolü yapılmıştır. Kontroller sonucunda dökümlerin eksiksiz olduğuna karar verilmiştir. İkinci aşamada verilerin analizine geçilmiştir. Derinlemesine görüşmeden elde edilen veriler, bu araştırmanın ana sorusunu yanıtlamak üzere geliştirilmiş alt sorular çerçevesinde ayrıştırılmıştır. Böylece görüşmelerin analizi tamamlanmış ve araştırmanın bulgularına ulaşılmıştır.

Niteliksel çalışmalardaki gizlilik esasına dayanılarak araştırmaya katılan tüm yetkililerin gerçek isimleri gizli tutulmuştur. Bu nedenle delfi çalışmasına katılan yetkililere Yetkili 1, Yetkili 2, Yetkili 3... şeklinde isim verilmiştir

6.3. HSSGM'nin PEB'e İlişkin Dokümanlarından Elde Edilen Verilerin Analizi

Kamu kuruluşları stratejik planlarını, DPT tarafından kamu kuruluşlarına stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere hazırlanan *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzunu*²⁴⁷ temel alarak hazırlamaktadırlar. Bu nedenle HSSGM Stratejik Planı (2005-2009) üzerindeki doküman analizi, bu kılavuzda yer alan bazı temel unsurlar ve açıklamalar etrafında yapılmıştır. HSSGM'nin performans programları Maliye Bakanlığınca hazırlanan *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*²⁴⁸ temel alınarak hazırlanmıştır. Bu nedenle HSSGM'nin performans programları üzerindeki doküman analizi, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan performans esaslı bütçeleme rehberinde yer alan bazı temel unsurlar ve açıklamalar etrafında yapılmıştır. Ayrıca faaliyet raporları üzerinde de açıklanan ve gerçekleşen performansı değerlendirmek üzere doküman analizi yapılmıştır.

Doküman analizinden elde edilen veriler, bu araştırmanın ana sorusunu yanıtlamak üzere geliştirilmiş alt sorular çerçevesinde ayrıştırılmıştır. Böylece doküman analizi tamamlanmış ve araştırmanın bulgularına ulaşılmıştır.

²⁴⁷DPT (b), **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, (İkinci Sürüm. Ankara: DPT Yayınları, Haziran 2006).

²⁴⁸Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**

7. ARAŞTIRMANIN GEÇERLİK VE GÜVENİRLİĞİ

Araştırmacı, bu araştırmanın sonuçlarından yararlanabilecek tüm kişi ve kurumları bilgilendirmek ve araştırmasının sonuçlarını ilgili kişi ve kurumlara sunmak amacıyla dikkatli bir şekilde araştırması kapsamında tüm verileri nitel araştırma yöntemine uygun olarak toplamış ve analiz etmiştir. Bu anlamda, araştırmacı hem niteliksel durum çalışmasının tüm basamaklarını titizlikle izlemiş hem de çalışmasının tüm aşamalarını sürekli ve düzenli olarak da bir *araştırma günlüğüne* kaydetmiştir. Ayrıca niteliksel çalışma alanında uzman bir öğretim üyesiyle sürekli olarak da işbirliğinde bulunmuştur.

Araştırmacı hem delfi çalışması hem de derinlemesine görüşme katılımcılarını kesinlikle yönlendirmemiştir.

8. ARAŞTIRMANIN SINIRLI VE GÜÇLÜ YÖNLERİ

Güçlü Yönleri:

1. Niteliksel araştırmalarda verilerin birden fazla veri toplama yöntemiyle toplanması, verilen doğrulanması ve zenginleştirilmesi açısından çok önemlidir. Bu nedenle bu araştırmada; delfi çalışması, derinlemesine görüşme, doküman analizi olmak üzere üç ayrı veri toplama yönteminin kullanılması ve buna araştırma günlüğündeki gözlem kayıtlarının da eklenmesi bu araştırmanın güçlü yönünü oluşturmaktadır.
2. Üç farklı uzman grubunun delfi çalışmasına katılmasının sağlanması, aynı zamanda bu uzmanların HSSGM'nin PEB çalışmalarına doğrudan katılan veya bu çalışmalarla yakından ilgili olan uzmanlar olması da bu araştırmanın güçlü yönünü oluşturmaktadır.
3. Kendileriyle derinlemesine görüşme yapılan HSSGM'deki yetkililerin düşüncelerini çok açık bir dille ifade etmeleri, görüşmeyi hiç zorlanmadan istekli bir şekilde yapmaları bu araştırmanın güçlü yönünü oluşturmaktadır.

Zayıf Yönleri:

1. Doküman analizlerinde, çok teknik konulara girilmeden dokümanlarda yer alan bilgilerin sadece DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan kılavuzlarda açıklanan bazı temel hususlar doğrultusunda yapılması bu çalışmanın zayıf yönünü oluşturmaktadır.

9. BULGULAR VE YORUM

Bu bölümde sırasıyla;

- *HSSGM'nin PEB'e ilişkin dokümanları üzerinde yapılan analizden elde edilen bulgular*
- *delfi tekniği kullanılarak HSSGM' deki PEB uygulamasına ilişkin elde edilen bulgular*
- *HSSGM' deki PEB uygulamasına ilişkin olarak HSSGM yetkilileriyle yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular*

içerik analizi çerçevesinde ve bu çalışmanın ana araştırma sorusunu yanıtlamak üzere geliştirilmiş alt sorular etrafında açıklanmış ve yorumlanmıştır.

9.1. Kaynak Tahsisine İlişkin Bulgular ve Yorum

9.1.1. Misyon, Vizyon, Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

5018 sayılı Kanunla uygulamasına geçilen performans esaslı bütçeleme modelinin birinci unsuru olan stratejik plan, kamusal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasını sağlayan yönlendirici bir belgedir. Diğer bir ifadeyle stratejik önceliklere göre yapılacak kaynak tahsis sürecinin ilk aşamasıdır. Bu nedenle kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerin nasıl belirlendiği son derece önemlidir.

Doküman analizi ve delfi çalışmasından elde edilen ve büyük ölçüde birbirini destekleyen bulgular doğrultusunda kurumda misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerin birbirleriyle ve mevzuatlarca kuruma yüklenen görevlerle uyumlu olduğu

tespit edilmiştir. Ancak stratejik hedeflerin belirlenmesinde veri eksikliği problemiyle karşılaşıldığı ve bu nedenle de stratejik hedeflerin ölçülebilirliği konusunda biraz sıkıntı olduğu ortaya konulmuştur. Buna rağmen kurumun, ilk defa stratejik plan hazırladığı dikkate alındığında, mükemmel olmasa da başarılı sayılabilecek bir şekilde misyonunu, vizyonunu, stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyduğu görülmüştür. Bu nedenle kurumun PEB sürecinin ilk aşamasında üzerlerine düşen görevi büyük ölçüde başarıyla yerine getirdiği anlaşılmıştır.

Derinlemesine yapılan görüşmelerden ve görüşmeler sırasında yapılan gözlemlerden elde edilen bulgulardan ise HSSGM’de stratejik planın DPT ile birlikte hazırlandığı, stratejik planın hazırlanma sürecinde DPT’nin kuruma gerekli eğitimleri vererek iyi bir rehberlik yaptığı ve bu kurumu kendi misyonunu, vizyonunu, stratejik amaç ve hedeflerini oluşturması konusunda esnek bıraktığı tespit edilmiştir. Stratejik planın hazırlanması sürecinde DPT’nin izlediği bu strateji sonucunda, hem kurumda stratejik planın sahiplenildiği hem de kurumun stratejik plan hazırlama konusunda kendini geliştirdiği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerini başarılı bir şekilde ortaya koymasının en büyük nedeninin, DPT’nin bu süreçte kendisine düşen görevi başarılı bir şekilde yerine getirmeye çalışması olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca bir başka nedeninin de stratejik planın hazırlanma sürecinin kurum üst yönetimince de ilk başlarda sahiplenilmesi olduğu saptanmıştır.

Bu genel açıklamalardan sonra izleyen kısımda sırasıyla; doküman analizi, delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden HSSGM’nin stratejik planında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefleri nasıl belirlendiğine ilişkin elde edilen bulgu ve yorumlara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Doküman Analizinden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

HSSGM’nin stratejik planında yer alan bilgilerden kurumda öncelikle bir stratejik planlama ekibinin kurulduğu ve bu ekip tarafından üst yönetimin de desteği alınarak bir durum analizi yapıldığı anlaşılmıştır. Daha sonra bu analizden hareketle sırasıyla kuruluşun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyduğu tespit edilmiştir. HSSGM’nin stratejik planında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve

hedeflerin nasıl belirlendiğine ilişkin tespitler, DPT tarafından kamu kuruluşlarına stratejik planlama sürecinde yol göstermek üzere hazırlanan *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzun*'da misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedef bildirimine ilişkin açıklanan hususlar gözetilerek değerlendirilmiştir.

Misyon, bir kuruluşun varlık sebebidir; kuruluşun ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kimin için yaptığını açıkça ifade eder. Misyon bildirimini stratejik plan dokümanının diğer kısımlarına temel oluşturur. Vizyon ise, kuruluşun ideal geleceğini sembolize eder ve kuruluşun uzun vadede neleri yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır. Misyon ile birlikte kuruluş planının çatısını oluşturur²⁴⁹.

HSSGM'nin stratejik planında kurumun misyon ve vizyonu şu şekilde ifade edilmiştir²⁵⁰:

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

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

Kurumun stratejik planında yer alan misyon ifadesinin kısa ve açık bir şekilde kuruluşun amacını ve sunduğu hizmeti belirttiği söylenebilir. Ayrıca ilgili kanunlar ve uluslararası anlaşmaların kuruma yüklemiş olduğu görev ve yetkileri incelenmiş ve kurumca hazırlanan stratejik planda yer alan misyonun kuruma yüklenen görevlerle de uyumlu olduğu görülmüştür. Diğer bir ifadeyle misyonun ana hizmet alanlarını içerdiği tespit edilmiştir. Bu da diğer aşamalar için yol gösterici olmuştur. Diğer yandan kurumun stratejik planında yer alan vizyon ifadesi ise kısa, gelecekteki başarıları ve ideal olanı tanımlayan şekilde ifade edilmiştir. Bu yönüyle iyi ifade edilen bir vizyon bildirimini olduğu söylenebilir.

Stratejik amaçlar, kuruluşun hedeflediği sonuçların kavramsal ifadesidir ve kuruluşun hizmetlerine ilişkin politikaların uygulanması ile elde edilecek sonuçları ifade eder.

²⁴⁹DPT (b), a.g.e., ss.27-29.

²⁵⁰HSSGM (a), HSSGM Stratejik Plan (2005-2009), (<http://www.hssgm.gov.tr>), (10.09.2008), ss. 4-5.

Stratejik hedef, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik alt amaçlardır. Stratejik hedeflerin spesifik, ölçülebilir, ulaşılabilir, sonuç odaklı ve zaman çerçevesinin belli olması gerekir²⁵¹.

HSSGM'nin stratejik planı incelendiğinde, kurum tarafından toplam 5 stratejik amaç ve buna ilişkin 11 stratejik hedef belirlendiği tespit edilmiştir. Belirlenen bu hedef ve amaçlar şunlardır²⁵²;

“STRATEJİK AMAÇ 1: “Uluslar arası temasın olduğu yerlerde sağlık denetimlerini, standartlara uygun, etkili ve eksiksiz olarak yerine getirmek.

HEDEF 1.1. Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.

HEDEF 1.2. Bütün limanlarımıza gelen gemilerde uygulanan sağlık denetimi ve patenta işlemlerinin standartlara uygun olarak yapılma oranı 2009 yılı sonuna kadar %99'a çıkarılacaktır.

HEDEF 1.3. Türk boğazlarını kullanan gemilerde pratika yapılamama oranı 2009 yılı sonuna kadar 5'e indirilecektir.

HEDEF 1.4. 2009 yılı sonuna kadar kara ve hava hudut kapılarında, risk analizleri sonucunda riskli ülkelerden gelen araç ve kişilerin denetimi %99 oranında yapılacaktır.

STRATEJİK AMAÇ 2: Yurt dışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan etkin korunmasını sağlamak.

HEDEF 2.1. 2009 sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.

HEDEF 2.2. 2006 yılından itibaren seyahat sağlığı merkezlerinden hizmet alanların, halihazırda ülkemizde aşı ve ilacı temin edilemeyen küresel yayılım gösteren bulaşıcı hastalıklardan korunması sağlanacaktır.

STRATEJİK AMAÇ 3: HSSGM tarafından verilen uluslar arası geçerliliğe sahip belgelerin standartlara uygun olarak düzenlenmesini sağlamak

HEDEF 3.1. 2009 yılı sonuna kadar uluslar arası nitelikli belgelerin standart prosedürlere uygun olarak verilmesi sağlanacaktır.

STRATEJİK AMAÇ 4: Ödeme sistemini kolaylaştırmak ve gelirleri tam olarak tahsil etmek.”

HEDEF 4.1. 2009 yılı sonuna kadar tahsilatların tamamı bankalar aracılığıyla yapılacaktır.

HEDEF 4.2. 2006 yılı sonuna kadar takip ve yerinde denetim sistemi kurularak gelir kayıplarının önlenmesi sağlanacaktır.

STRATEJİK AMAÇ 5: Örgütsel etkinliği artırmak.

HEDEF 5.1. Örgütsel etkinliği artırmak için gerekli yönetsel ve hukuki düzenlemeler 2006 yılı sonuna kadar yapılacaktır.

HEDEF 5.1. Ulusal kalite ödülüne başvuru yapacak hale gelmek üzere, 2009 yılı sonuna kadar toplam kalite uygulamalarına yönelik hazırlık çalışmaları bitirilecek.”

Belirlenen bu stratejik amaç ve hedeflerin kuruluşun misyon ve vizyonunun gerçekleştirilmesine katkıda bulunabilecek nitelikte olduğu ve bu yönüyle misyon ve

²⁵¹DPT (b), a.g.e., ss. 32-34.

²⁵²HSSGM (a), a.g.e., ss. 33-66.

vizyonla uyumlu bir şekilde belirlenmiş olduğu ifade edilebilir. Belirtilen stratejik amaçların kısa ve açık bir şekilde belirlendiği, gerçekleştirilmesi mümkün olabilecek ifadeler olduğu söylenebilir. Dolayısıyla da ulaşılabilirliği konusunda şüphe uyandırmamaktadır. İlk dört stratejik amacın doğrudan misyona dayalı olduğu görülmektedir. Beşinci amaç ise kuruluşun diğer görevlerini başarı ile yerine getirebilmesi için gerekli olan kurumsal gelişmeye yönelmektedir. Diğer bir ifadeyle ilk dört amaç ana hizmet alanıyla ilgili, beşinci amaç ise kuruluşun diğer görevlerini başarıyla tamamlaması için destek hizmeti niteliğindedir. Yine stratejik amaçların hedefler için bir çerçeve çizdiği ve orta vadeli olduğu, stratejik amaçların ideal sayıda belirlendiği ileri sürülebilir. Bu yönleriyle stratejik amaçların doğru belirlendiği ifade edilebilir.

Kuruluşun stratejik hedeflerinin; stratejik amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak, sonuç odaklı ve belli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilecek nitelikte geliştirildiği ifade edilebilir. Ancak stratejik amaçlara ilişkin olarak belirlenen bazı stratejik hedefler yeterince anlaşılabilir ve ölçülebilir özellikte değildir. Örneğin HSSGM'nin stratejik plan'ında yer alan 1 nolu stratejik amaca ilişkin hedeflerde; “pratika yapılmama oranının %5'e indirilmesi, pratika işleminin standartlara uygun olarak yapılma oranının %99'a çıkarılması” gibi oranlarla belirtilen hedefler nitelik ve nicelik olarak yeterince açık ve ölçülebilir değildir. Yüzde kaçtan yüzde doksan dokuza çıkarılacak ya da yüzde kaçtan yüzde beşe indirilecek belli değil. Bu oranların nasıl belirlendiğinin, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının nasıl tespit edilebileceğinin yeterince açık ve ölçülebilir özellikte olmadığı görülmüştür. Bazı hedeflerin yeterince açık ve ölçülebilir olmaması, bu hedeflerin ulaşılabilirliği konusunda da sağlıklı bir fikir vermemektedir. Belki de söz konusu hedefler gereğinden fazla iddialı ve gerçekçi değildir. Ancak bu net bir şekilde anlaşılabilir değildir. Özetle, bazı stratejik hedeflerin tahmine dayalı olarak belirlenmiş olduğu, yeterince anlaşılabilir ve ölçülebilir özellikte olmadığı saptanmıştır. Bu sorunun da veri eksikliğinden kaynaklı olduğu açıktır. Kuruluşun ilk stratejik planıdır. İlk defa veriler üretmeye ve verilere dayalı bir faaliyet yürütülmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla kurumun önceki yıllara ait yeterli verileri mevcut değildir. Bu nedenle ikinci stratejik plan çalışmasında ve ondan sonraki çalışmalarda kurumun bu veri eksikliği probleminin giderilebileceği düşünülmektedir.

Delfi Çalışmasından Elde Edilen Bulgular ve Yorumu:

Misyon ve vizyon bildirimine ilişkin olarak delfi son tur anket sonuçlarına göre, uzmanlarca kurumun stratejik planında yer alan misyon ve vizyonun hem kendi içinde hem de kurumun faaliyetlerine yön veren ilgili mevzuatların kuruma yüklemiş olduğu görevlerle uyumlu olduğu yönünde % 100 görüş birliği sağlanmıştır (md.3). Yine kurumun stratejik hedeflerinin stratejik amaçlara, stratejik amaçlarının da misyon ve vizyona ulaştırılacak biçimde ifade edildiği yönünde de %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.1). Ayrıca bazı uzmanlar, özellikle kurumun görev tanımının çok net olması nedeniyle, misyon ve vizyonu belirlemenin çok zor olmadığını düşündüklerini de vurgulamıştır. Diğer yandan delfi anketinde “*Kurumun stratejik planında belirtilen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler arasında kavramsal tutarlılık yoktur*” şeklinde ifade edilen olumsuz yöndeki görüşe uzmanların %12.5’i katılırken, %87.5’i bu görüşü kabul etmemiştir (md.2). Uzman 8 ise, genel olarak misyon, vizyon ve stratejik amaçlar arasında kavramsal tutarlılık olduğunu düşünmekle birlikte, stratejik hedeflerin belirlenmesi ve stratejik amaçlara katkısı konusunda tereddütleri olduğunu söylemiştir. Bu nedenle de bu görüşe kısmen katıldığını belirtmiştir. Sonuç olarak, delfi çalışmasından elde edilen bu bulgular doğrultusunda kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerinin hem kendi içinde uyumlu ve tutarlı hem de kurumun görevleriyle uyumlu olması açısından başarılı bir biçimde belirlendiği yönünde uzmanlar arasında görüş birliği olduğu tespit edilmiştir. Bu tespit, doküman analiziyle ortaya konan tespiti destekler niteliktedir.

Misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerin uyumlu olduğu konusuna katıldıklarını belirtmekle birlikte Uzman 2 ve Uzman 4 tarafından misyonun, Uzman 14 tarafından ise vizyonun gereğinden uzun belirlendiği ileri sürülmüştür. Uzmanların %25’i hiç görüş bildirmezken, % 62.5’i bu görüşe katılmamıştır (md.5). Uzman 11 ise misyonda küresel yayılım gösteren hastalıklardan korunmaya ilişkin amacın sadece Türk vatandaşları ile sınırlı tutulduğunu ve ülkeye gelen yabancılara ilişkin bir hususun ele alınmadığını ileri sürmüştür. Uzmanların %12.5’i görüş belirtmezken, %62.5’i bu görüşe katılmamıştır (md.6). Bu görüşe katılmayan Uzman 14 zaten misyonun sonunda hastalıkların çıkmasından bahsederken yabancı sağlığını kapsar nitelikte olduğunu

belirtmiştir. Bu görüşe katılmayan Uzman 10 ise 1 nolu stratejik amaç kapsamındaki hedeflerin belirtilen hususu sağlamaya yönelik olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca Uzman 2 kurumun amaçlarından birinin gelir toplamakla ilgili olamayacağını belirterek 4 nolu amacı gereksiz bulmuştur. Buna uzmanların %12.5'i yorum yapmazken, %62.5'i bu görüşe katılmamıştır (md.8). Bu görüşe katılan Uzman 14 bu amacın 5 nolu stratejik amaç içerisinde olabileceğini ileri sürmüştür. HSSGM'nin stratejik planında kurumun görevlerinden birinin Montreux Boğazlar Sözleşmesi ve 2548 sayılı Gemi Sağlık Resmi Kanunu'ndan kaynaklanan sağlık resmi gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilâtını yapmak olduğu belirtilmiştir. Stratejik amacın kurumun göreviyle, diğer bir deyişle faaliyet alanıyla ilgili olması gerekir. Bu nedenle kurumun “*ödeme sistemini kolaylaştırmak ve gelirleri tam olarak tahsil etmek*” şeklinde belirlediği 4 nolu stratejik amacın yanlış veya gereksiz olmadığı ileri sürülebilir. Dolayısıyla araştırmacı olarak, bu görüşe katılmayan diğer uzmanlar gibi, bu görüşün doğru olmadığı düşünülmektedir.

Diğer yandan Uzman 7 “*Kurum ölçülebilir hizmet ürettiğinden stratejik amaç ve hedefler mümkün olduğunca somut, ölçülebilir ve ulaşılabilir niteliktedir*” şeklinde görüş bildirmiştir. Bu konuda uzmanların %25'i görüş bildirmezken, %62.5'i katıldığını bildirmiştir (md.4). Yine delfi çalışmasına katılan Uzman 11 kurumun stratejik planında belirtilen 1 nolu stratejik amaca ilişkin hedeflerde yer alan % 99 hedefinin iddialı olduğunu, ulaşılabilirliği konusunda şüphe uyandırdığını belirtmiştir. Uzman 10 ise %99'a çıkarmak ifadesine ilişkin olarak % kaçtan %99'a çıkarılacağını belirtmesi gerektiğini söylemiştir. Bu görüşe uzmanların çoğu katılmış ve bu konuda %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.9). Ayrıca Uzman 3 tarafından stratejik plan hazırlığında yeterli performans bilgisi olmaması nedeniyle bazı hedeflerin mevcut durumunun tahminlere dayandığı ve ileriye dönük hedeflerin oluşturulmasında bu tahminlere bağlı kalındığı ileri sürülmüştür. Bu nedenle de daha kesin hedefleme ve sonuçların ölçülmesi için gerekli performans verilerinin oluşturulması gerektiği belirtilmiştir. Bu hususlar üzerinde de % 100 görüş birliği sağlanmıştır (md.12 ve md.13). Uzman 10 bu durumun bütün ilk stratejik planlar için geçerli bir husus olduğunu vurgulamıştır. Uzman 10'nun bu açıklamasından kurumun stratejik planına ilişkin bu tespitin ilk uygulama olması nedeniyle normal karşılanabileceği düşüncesi

ortaya çıkmaktadır. Uzmanlarca yapılan bu tespitler de doküman analiziyle ortaya konulan tespiti desteklemektedir.

Uzman 2 stratejik amaçların az sayıda, çok uzun vadeli, sonuçlara odaklı, doğrudan ölçülemeyen, ancak çıktılara odaklı alt hedeflerle ölçülebilecek nitelikte olması gerektiğini belirtmiştir. Bu doğrultuda kurumun stratejik planında belirtilen 2 ve 5 nolu amaçların yaklaşık olarak bu özelliklere uyabilecek amaçlar olduğunu, 1 ve 3 nolu amaçların ise stratejik amaç değil stratejik hedef niteliklerini taşıdığını ileri sürmüştür. Uzmanların %50'si bu görüşe katılmadığını belirtirken, %25'i yorum yapmamıştır (md.7). Bu görüşe kısmen katıldığını belirten Uzman 9 ise 3 nolu stratejik amaç için katıldığını, 1 nolu amaç için katılmadığını ifade etmiştir. Araştırmacı olarak, zaten uzmanlar arasında da büyük ölçüde görüş birliğine varılmamış olan bu tespitin yanlış bir tespit olduğu düşünülmektedir. Doküman analizinde de belirtildiği üzere hedef niteliği taşıdığı iddia edilen 1 ve 3 nolu amaç, kurumun temel faaliyet alanlarıyla ilgilidir. Bu nedenle bunların doğal olarak hedef değil amaç olarak gösterilmesi gerekir. Yine delfi çalışmasına katılan Uzman 4 tarafından 5 nolu stratejik amacın çok genel tanımlandığı ve örgütsel etkinliğin nasıl artırılacağına stratejik hedeflerle de netleşmediği belirtilmiştir. Bu görüşe uzmanların %62.5'i katılırken, uzmanların %12.5'i yorumsuz kalmıştır (md.10). Bu görüşe katılan Uzman 14 bu görüşe katılmakla birlikte tanımlanması zor bir alan olduğunu ve bu nedenle yine de yeterince başarılı bulunduğunu da vurgulamıştır. Aslında bu konuda görüş birliği sağlanamasa da örgütsel etkinliğe ilişkin stratejik amacın çok netleştirilmediği söylenebilir.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

HSSGM'de yapılan derinlemesine görüşmelerden stratejik planlama çalışmasının kurumun yaklaşık %10'unu oluşturan bir kitlesiyle birlikte yapılan durum çalışması ile başlatıldığı tespit edilmiştir. Türkiye'deki tüm bölgelerden çeşitli makam, mevki, meslek gruplarından ve çeşitli menfaat gruplarından insanların bir araya gelmesiyle yapılan durum çalışması ve alınan görüşler sonucunda kurumun misyon, vizyon, amaç ve hedeflerinin belirlendiği anlaşılmıştır.

HSSGM'nin ilk stratejik planının hazırlanması sürecinde çeşitli problemler olduğu tespit edilmiştir. Bu problemlerden biri ilk başta DPT ve Maliye Bakanlığı arasında bir söylem birliğinin ve koordinasyonun olmamasıdır. HSSGM' deki PEB uygulamasına ilişkin genel bir açıklama yapan Yetkili 5, DPT ve Maliye Bakanlığı'nın bu süreçteki yaklaşımlarıyla ilgili olarak şunları söylemiştir;

“Tabi bizim yaptığımız çalışmalarda DPT ile Maliye Bakanlığı arasında bir söylem birliği yoktu. Hatta hatta tek bir telaffuz birliği dahi yoktu. DPT “stratejik planlama” diyordu, Maliye Bakanlığı “performans bütçe” diyordu. Maliye bakanlığı “hedefleri ben belirlerim” diyordu. Devlet Planlama Teşkilatı diyordu ki, “Hayır bu sonuçta bir plandır. Bu plan amaçlara ve dolayısıyla misyona odaklanmalıdır. O anlamda biz hedefleri belirleriz. Hedeflerin önceliklendirmesini kurumlar yapar. Siz kaynak ihtiyacını sağlarsınız” diyordu. Sevinerek söyleyebilirim, son iki yılda en azından aynı teknik cümleleri kullanmaya başlamışlar. Toplantılarda görüyoruz. Artık bu süreçlere “stratejik yönetim” diyorlar. Yani “stratejik planlama, performans bütçe” değil “stratejik yönetim”. Tabi biz bu sürecin başında olduğumuz için inanılmaz zorluklar yaşadık. Hatta hatta bir dönem Maliye Bakanlığı misyonun, vizyonun dahi kendisinin hani önderliğinde belirlenmesi gerektiğini, önemli olan kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını dolayısı ile bu işin Maliye Bakanlığı'nın ayıracağı kaynak doğrultusunda kurumların önceliklerini belirleyebileceğini iddia ettiği için amaçların ve hedeflerin de içerisinde Maliye Bakanlığı'nın olması gerektiğini iddia ettiler. Devlet Planlama Teşkilatı ise “Hayır kurumlar ideal ve ulaşmak istedikleri vizyonlarını korurlar. Bu konuda kendi amaçlarını, kendi özgür iradeleriyle belirlerler. Bu amaçlara hizmet eden hedeflerini ortaya korurlar. Ve Maliye Bakanlığı bu hedefler içerisinde kurumun önceliklendirdikleri doğrultusunda kaynak aktarır” duygusunu benim de desteklediğim bir projeksiyondur. Bu doğrultu da görüş ayrılıkları vardı.”

Başlangıçta DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki tartışmalar olsa da HSSGM'nin stratejik planının, 5018 Kanun'un da öngördüğü gibi, DPT ile birlikte hazırlandığı anlaşılmıştır. Ayrıca DPT'nin bu süreçte iyi bir rehberlik yaptığı ve kurumu özgür bıraktığı tespit edilmiştir. Bu konuda kendisiyle derinlemesine görüşme yapılan Yetkili 3 şu açıklamayı yapmıştır;

“Tabi DPT den sadece uzmanlar geldiler. Biz çalışırken bize gerektiğinde kâğıt taşıdılar, not alırken. İşte bize, oturdular, bizim söylediklerimizi not aldılar. O tür bir destekleri vardı. Mesela “şunları şöyle yaparsanız olur mu? veya da bunu yazın, bunu çizin” yok hiçbir şekilde. Sadece onlar bize danışman; çünkü bazı modelleri bilmiyorsunuz, bazı şeyleri ölçerken hangi yöntemleri kullanacağınızı bilmiyorsunuz. Biz kendimiz yaptık planımızı. Rehberlik yaptılar bize. “Bakın böyle yapılır mı? Siz böyle yaparsanız, isterseniz...” diye. Tamamen kendi kendimize biz planımızı yazdık. Bize ait bir plan oldu.”

Yetkili 3 stratejik planın kurumu gerçekten anlatan bir plan olduğunu da vurgulamıştır. Ayrıca DPT'nin çalışmasının çok güzel olduğunu ve onların çalışmalarıyla gerçekten kendilerinin çok geliştiğini de belirtmiştir. Bu görüşü destekler şekilde Yetkili 2 de “*ben iyi bir stratejik plan çalışması yaptığımızı düşünüyorum*” şeklinde bir ifade kullanmıştır.

Yetkili 5 ise DPT'nin stratejik planlanın hazırlanma sürecinde başarılı bir rehber olduğu ve bu nedenle stratejik planın kurumda sahiplenildiğini belirten şu açıklamayı yapmıştır;

“Şimdi gerçekten stratejik planlama yaklaşımı yapılırken kurumların kendilerinin yapabileceği noktasını DPT iyi idrak etti. Dedi ki; “Bu iş sizin işiniz, bu DPT'nin işi değil. Kurumlar kendi stratejik planlarını kendileri belirleyecekler, kendi hedeflerini kendileri kuracaklar. Bunu koyarken de paydaşlarına soracaklar, çalışanlarına-müşterilerine soracaklar, analizler yapacaklar ve kendi vizyonlarını, kendi amaçlarını, kendi hedeflerini kendileri belirleyecek”. Bu çok önemliydi. Bu yani biz kurum olarak bunu çok iyi anladık. Bu iş bizim işimiz. Bunu birileri yapıp bize veremezler, verseler de bu iş yürümez. Önce bunu biz de sağladılar. Bu anlamda DPT'nin başarısı buydu ve bu konuda siz tabii ki eğitim alabilirsiniz, tabii ki belli danışmanlıklar alabilirsiniz, ama bu danışmanlar sizin adınıza hedef yazamaz. Sizin adınıza stratejik amaç yazamaz. Sizin vizyonunuzu belirleyemez, siz belirlersiniz. Sadece yöntem anlamında, yani süreç danışmanlığı anlamında, eğitim anlamında katkı alabilirsiniz; çünkü yani bir anlayış bu doğrultuda eğitimler alabilirsiniz. Biz de bunu yaptık. Bu anlamda sahiplenmesi daha fazla oldu. Yani kurumsal, hem ekibin sahiplenmesi oldu, hem kurumsal anlamda eksiklikler olmasına rağmen performans bütçeye göre daha fazla sahiplenme oldu.”

Kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan HSSGM yetkililerinin tümünün genel görüşü, DPT'nin stratejik planlama sürecindeki bu yaklaşımının stratejik planın sahiplenilmesine neden olduğu yönündedir. Ayrıca Yetkili 3 stratejik planın hazırlanma sürecinde üst yönetimin desteğinin olduğunu ve bunun da sahiplenmeyi artırdığını da ima etmiştir. Bununla birlikte kurum yetkilileriyle yapılan görüşmeler sırasında aslında ilk başlarda üst yönetimin desteği olduğu ve bunun da başarıyı etkilediği gözlemlenmiştir. Ancak, daha sonları üst yönetimin desteğinin yeterince alınamadığı, kurumda üç-beş kişinin bireysel becerileriyle bu işin yürütüldüğü gözlemlenmiştir. Bu nedenle araştırmacı olarak, Yetkili 5'in belirttiğinin aksine stratejik planın kurumda kurumsal düzeyde değil, sadece stratejik planlama sürecini yürüten ekip tarafından, hatta bu ekip içindeki birkaç kişi tarafından bireysel düzeyde sahiplenildiği düşünülmektedir. Yine kurumda stratejik planlama ekibinin stratejik planlamayı sahiplenmesinin, stratejik planlamanın kuruluşun değil ekibin sorumluluğuymuş hissini uyandırdığı gözlemlenmiştir.

Ayrıca yapılan derinlemesine görüşmelerde stratejik plan hazırlanırken gerekli analizlerin yapılması sürecinde bilgisizlik sorununun çok yaşanmadığı, DPT'nin bu konuda sıkıntıları giderdiği ve doğru analizler yapıldığı ileri sürülmüştür.

Kısacası kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden stratejik planlama sürecinde DPT'nin çalışmalarının güzel olduğu, üst yönetimin de desteğinin alındığı anlaşılmıştır. Bu sayede kurumun stratejik planlama konusunda kendisini geliştirebildiği ve başarılı sayılabilecek bir çalışma yaptığı ortaya çıkmıştır.

9.1.2. Performans Hedef ve Göstergeleri, Faaliyet ve Projeleri ile Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

5018 sayılı kanunla uygulamasına geçilen performans esaslı bütçeleme modelinin ikinci unsuru olan performans programı, stratejik önceliklere göre yapılacak kaynak tahsis sürecinin ikinci ve son aşamasıdır. Daha öncede belirtildiği üzere performans programlarında bir mali yılda kamu kuruluşlarının stratejik planları doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergeleri yer almaktadır. Performans programları kaynak tahsis sürecini tamamlayan bir belge olması dışında faaliyet raporlarının hazırlanmasına, dolayısıyla kamu kuruluşlarının gerçekleşen performanslarının ölçülmesine de dayanak oluşturmaktadır. Bu nedenle de performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin doğru ve tam oluşturulması, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacının doğru belirlenmesi hem etkin bir kaynak tahsisinin yapılması açısından hem de gerçekleşen performansın ölçümünü sağlayarak etkin bir kaynak kullanımının sağlanması açısından çok önemlidir.

Doküman analizleri ve delfi çalışmasından elde edilen ve büyük ölçüde birbirini destekleyen bulgular doğrultusunda, kurumun performans hedef ve göstergelerinin stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu bir şekilde belirlendiği tespit edilmiştir. Ancak veri eksikliği nedeniyle ölçülebilirliği konusunda problemler olduğu, kurumun veri eksikliğini giderme ve daha nitelikli performans göstergeleri oluşturma konusunda kendisini geliştirmesi gerektiği ortaya çıkmıştır. Söz konusu bu problemler dışında, performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesine ilişkin çok büyük hataların yapılmadığı anlaşılmıştır. Diğer yandan kurumun bazı projelerinin yeterli mantıksal bağlantı kurulmadan performans programına dahil edildiği, faaliyet bazlı maliyetlendirmenin de sorun yarattığı saptanmıştır.

Derinlemesine yapılan görüşmelerden ve görüşmeler sırasında yapılan gözlemlerden elde edilen bulgulardan HSSGM’de performans programlarının Maliye Bakanlığı’yla birlikte hazırlandığı anlaşılmış ve;

- Maliye Bakanlığı’nın kuruma gerekli eğitimleri vererek iyi bir rehberlik yapamadığı ve kurumu kendi hedef ve göstergelerini oluşturabilecek, kaynak ihtiyacını belirleyebilecek düzeye getiremediği,
- Maliye Bakanlığı uzmanlarının da aslında performans programı hazırlama konusunda çok bilgili olmadığı ve bu süreçte istikrarlı bir strateji izleyemediği,
- kurumdaki performans programlarının Maliye Bakanlığı’nın hazırladığı ve stratejik plandaki başlıkların aynen alınıp performans programına konulduğu yapılara dönüştüğü,
- performans programlarının Maliye Bakanlığı’nın hazırladığı yapılara dönüşmesi nedeniyle hem HSSGM’de performans programlarının sahiplenilmediği hem de performans programı hazırlamak konusunda kurumun kendini geliştiremediği
- analitik bütçenin performans programına uyarlandığı,
- hazırlanan performans programlarının kurumu yansıtmadığı,
- performans programındaki verilerin sübjektif nitelikte olduğu,
- veri toplamının kurumda birkaç kişinin sırtına kaldığı ve veri toplamada sıkıntılar yaşandığı tespit edilmiştir.

Ayrıca PEB’in uygulandığı ilk yıldan bugüne kadar geçen 4-5 yıllık bir süreçte belirtilen sorunları aşma konusunda hala ne Maliye Bakanlığı’nın ne de HSSGM’nin önemli bir adım atmadığı, gün ne getirirse onun yapılmaya çalışıldığı saptanmıştır.

Özetle, doküman analizi ve delfi çalışmasından elde edilen veriler doğrultusunda belgeler üzerinde stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu performans hedefleri, faaliyet ve projeler ve bunlara ilişkin kaynakların belirlenmeye çalışıldığı anlaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle, bazı eksiklikleri olsa da stratejik planla uyumlu performans programları hazırlanmaya çalışıldığı tespit edilmiştir. Ancak kurumda yapılan derinlemesine görüşmeler sonucunda, performans programlarının tamamen yasak savma amaçlı

hazırladığı ve bu süreçte kurumun değil Maliye Bakanlığı'nın baskın rol oynadığı anlaşılmıştır.

Bu genel açıklamalardan sonra izleyen kısımda sırasıyla; doküman analizi, delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden HSSGM'nin performans programında; performans hedef ve göstergelerini, faaliyet ve projeleri ile bunların gerektirdiği kaynak ihtiyacını nasıl belirlediği, ne tür problemlerle karşılaştığına ilişkin elde edilen bulgu ve yorumlara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Doküman Analizinden elde Edilen Bulgular ve Yorumlar:

HSSGM'nin performans programları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi* temel alınarak hazırlanmıştır. Dolayısıyla kurumun performans programlarında yer alan performans hedef ve göstergeleri, faaliyet ve projeleri ile kaynak ihtiyacının nasıl belirlendiğine ilişkin tespitler, söz konusu rehberde belirtilen bazı temel hususlar gözetilerek çok genel olarak değerlendirilmiştir. Teknik bilgi gerektirdiğinden çok ayrıntıya girilmemiştir.

Performans hedefleri, bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyesini gösterir ve kamu kuruluşunun “neyi” başaracağını ifade eder. Performans hedeflerinin stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu, çıktı-sonuç odaklı, açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmesi gerekmektedir²⁵³. Kurumun performans programlarında yer alan performans hedefleri incelendiğinde, kurumun stratejik amaç ve hedefleri ile uyumsuz olduğu düşünülen bir performans hedefi göze çarpmamıştır. Dolayısıyla büyük ölçüde performans hedeflerinin stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu, çıktı ve sonuç odaklı, açık ve anlaşılır nitelikte olduğu düşünülmektedir. Ancak stratejik hedeflerde olduğu gibi veri eksikliği nedeniyle ölçülebilirlikleri konusunda sıkıntılar vardır. Bu sıkıntı özellikle ilk yıl uygulaması için çok fazla olmuştur; çünkü kurum ilk defa veriler üretmeye başlamıştır. HSSGM'de yıllar itibariyle veriler elde edilmeye çalışılarak bu sıkıntının azaltılabileceği düşünülmüştür. Ancak ertesi yıllara ilişkin hazırlanan performans programlarında da hala performans hedeflerinin ölçülebilirliği konusunda sıkıntıların mevcut olduğu tespit edilmiştir. Kurumda performans hedeflerine ulaşmak için

²⁵³ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 18.

gerçekleştirilen faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin bazı veriler elde edilemediği için performans programında belirtilen performans hedeflerinden bazılarında da ne ölçüde ulaşılabildiği sağlıklı bir şekilde tespit edilememiştir. Dolayısıyla bu durum zincirleme olarak bir sonraki yılda belirlenen performans hedefinin ölçülebilirliğini de olumsuz etkilemiştir. Örneğin, 2008 Mali Yılı Performans Programında serbest pratika faaliyetiyle ilgili olarak yapılan bazı açıklamalar şöyledir²⁵⁴;

“2005, 2006 ve 2007 yıllarında bu faaliyet bir bütün olarak ele alınmış ve pratika ile başlayıp, sağlık denetimi ile devam eden ve patenta belgesi verilmesiyle sonlanan süreç olarak değerlendirilmiştir. Buna göre 2006 yılında limanlarımıza 43. 000 geminin geleceği, bunlardan 25.000 gemiye standart pratika ve sağlık denetimi yapılacağı öngörülmüştü. Ancak, 2006 yılı için belirlenen standart pratika hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı tam olarak ölçülemediğinden ve sahil sağlık denetleme merkezlerinde görevli hekim sayısında da bir değişiklik olmadığından, 2006 yılında 20. 000 standart pratikanın gerçekleştirildiği varsayılmıştır.”

“Diğer taraftan bu konularda bir ölçüm sistemi kurulamaması nedeniyle standart işlem yapılması konusundaki hedefler ölçülmemektedir. 2007 yılı içerisinde geliştirilecek standart işlem tanımları ve standart ölçüm metotlarıyla 2008 yılından itibaren standartlara uygun yapılan işlemlere ilişkin sağlıklı sonuçlar elde edilebilecektir.”

Verilen örnekten de anlaşılacağı üzere kurumda hala performans verileri konusunda eksiklikler yaşanmakta ve bu da performans hedeflerinin ölçülebilirliği konusunda sıkıntı yaratmaktadır.

Performans göstergeleri²⁵⁵, kamu kuruluşlarının stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin her boyutunu ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır²⁵⁶. Performans göstergeleri kurumun yürüteceği faaliyetleri ile doğrudan ilgili olmalıdır. Ayrıca sayı ve nitelikleri kurumun faaliyetlerinin tüm yönlerini kapsayacak nitelikte belirlenmelidir.

²⁵⁴HSSGM (b), HSSGM 2008 Mali Yılı Performans Programı, (<http://www.hssgm.gov.tr>), (10.09.2008), ss. 24- 25.

²⁵⁵Performans göstergeleri kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını değerlendirmeye yardımcı olur. Performans göstergeleri üç şekilde sınıflandırılmaktadır; a) girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri, b) girdi, çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkilere dayanan göstergeler, c) kalite göstergeleri. *Girdi göstergeleri*, belirli bir malı veya hizmeti üretmek için gerekli olan kaynaklara ilişkin bilgileri gösterir. *Çıktı göstergeleri*, üretilen ürünlerin ve sunulan hizmetlerin niceliğine ilişkin bilgileri gösterir. *Sonuç göstergeleri*, kamu kuruluşlarının ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösterir. Girdi, çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkilere dayanan göstergeler verimlilik ve etkinlik göstergeleridir. *Verimlilik göstergeleri*, belirlenen girdilerle mümkün olan en yüksek çıktı düzeyine ulaşp ulaşamadığını gösterir. *Etkinlik göstergeleri*, çıktı ile sonuçlar arasındaki ilişkileri yani, çıktılarının beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını inceler. *Kalite göstergeleri*, bir kamu kuruluşunun sunduğu ürün ve hizmetlerin, kullanıcı istekleri ve gereksinimlerini karşılama düzeyini, ürünlerin standartlara uygunluğunu ve hatasız olma derecesini ifade eder. Ayrıntılı bilgi için bkz. Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, ss. 45-49.

²⁵⁶Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, s. 7.

Göstergelerin dengeli belirlenmemesi durumunda yöneticiler faaliyetlerin sadece belli yönüne yönelebilir. Bu durum ise faaliyetlerde sapmalara ya da ters teşviklere neden olabilir. Dolayısıyla faaliyetlerden beklenmeyen sonuçlar elde edilebilir. Performans göstergeleri hem geçmiş dönemlerle hem de başka idarelerin benzer faaliyetleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır. Performans göstergeleri doğru ve güvenilir verilere dayanmalıdır. Bu nedenle sağlıklı bir performans bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Performans göstergeleri hesap verme sorumluluğuyla bağlantılı olmalıdır. Fayda-maliyet analizi yapılmalıdır²⁵⁷. Bu bilgiler doğrultusunda kurumun performans programlarında yer alan performans göstergeleri incelendiğinde performans göstergelerinin kurumun yürüteceği faaliyetleri ile ilgili olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Ayrıca performans göstergelerinin nitelikleri konusunda da bazı eksiklikler olmakla birlikte çok büyük bir sıkıntı olmadığı söylenebilir. Aşağıda kurumun 2008 Mali Yılı Performans Programı'nda yer alan bir performans hedefi ve buna ilişkin olarak geliştirilen performans göstergeleri yer almaktadır²⁵⁸;

“STRATEJİK AMAÇ 2: Yurt dışına seyahat eden vatandaşlarımızın gittikleri ülkelerde bulaşıcı hastalıklardan etkin korunmasını sağlamak.

STRATEJİK HEDEF 2.1. 2009 sonuna kadar seyahat sağlığı hizmeti alanların sayısı üç katına çıkarılacaktır.

PERFORMANS HEDEFİ 2.1.1. 2008 yılında 13.000 seyahat sağlığı hizmeti verilecektir.

PERFORMANS GÖSTERGELERİ

- *Yurt dışına seyahat eden Türk vatandaşı sayısı*
- *Verilen seyahat sağlığı hizmet sayısı*
- *Yurt dışına seyahat eden kişilerden seyahat sağlığı hizmeti alanların oranı*
- *Verilen seyahat sağlığı başına birim maliyet (YTL)*
- *Yurt dışına seyahat edenlerden bulaşıcı hastalıklara yakalanan kişi sayısı*
- *Seyahat sağlığı hizmeti alanların memnuniyet oranı”*

Örnek olarak verilen performans hedef ve göstergeleri incelendiğinde, performans göstergelerinin kurumun gerçekleştirmeyi öngördüğü faaliyetini değişik açılardan ölçebilecek nitelikte oldukları ileri sürülebilir. Kurumun gerçekleştirmeyi hedeflediği faaliyetin miktarı ve miktarın büyüklüğü, maliyeti, kalitesi, toplum üzerindeki etkileri yani sonucu hakkında bilgi vermektedir. Bu nedenle performans göstergelerinin dengeli olduğu ileri sürülebilir. Bununla birlikte kurumun performans programlarında yer alan performans hedeflerine ilişkin performans göstergeleri incelendiğinde, bazı gereksiz performans bilgilerine yer verildiği için gösterge sayısı fazlaymış gibi görünmektedir.

²⁵⁷Maliye Bakanlığı, **a.g.e.**, ss. 50-51.

²⁵⁸HSSGM (b), **a.g.e.**, s. 52 .

Bu problem verilen örnekte de görülmektedir. Örneğin yurt dışına seyahat eden Türk vatandaşı sayısı ile bunlara verilen hizmet sayısından yurt dışına seyahat eden kişilerden seyahat sağlığı hizmeti alanların oranı öğrenilebilir. Bu oranı tekrar ayrı bir performans göstergesiymiş gibi vermek gereksizdir. Bunun yerine daha fazla etkinlik, kalite vb. göstergelerin geliştirilmesi ve bunlara ilişkin bilgilerin konulması gerçekleştirilen faaliyetlerin performansını daha doğru ölçmek açısından çok daha iyi olacaktır. Bu noktalarda eksiklikler olduğu düşünülmektedir.

Diğer yandan performans göstergelerinin sayısı konusunda da çok büyük sıkıntı olmadığı düşünülmektedir. 2005 yılında beş stratejik amaç, 11 stratejik hedef belirlenmiş ve bunlara ilişkin 7 girdi, 14 çıktı, 8 sonuç, 11 verimlilik, 7 etkinlik ve 11 kalite olmak üzere 58 performans göstergesi belirlenmiştir. Yine 2006 yılında performans gösterge sayısı 65'e, 2007 yılında bazı göstergeler değiştirilerek 68'e çıkarılmıştır. 2008 yılında ise 67 performans göstergesiyle değerlendirme yapılmıştır²⁵⁹. Ancak sadece performans göstergesi belirlemek yeterli değil, önemli olan bunlara ilişkin verileri de toplamaktır. Kurumun ilgili dokümanları incelendiğinde çoğu performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanmadığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla kurumun gerçekleştireceği performans hedefleri ve bunların performansının hangi performans göstergeler üzerinden ölçüleceği belirlenmiş olsa da göstergelere ilişkin veriler hala yeterli düzeyde toplanmadığından kurumun yürüttüğü faaliyetlerine ilişkin performans ölçümü tam olarak yapılamamaktadır.

Faaliyet ve projeler, performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik üretim ve hizmet etkinlikleridir. Dolayısıyla belirlenen faaliyet ve projelerin hedefe katkısı dikkat edilmesi gereken en önemli husustur. Ayrıca yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesine dikkat edilmesi gerekmektedir²⁶⁰. Bu açılardan incelendiğinde, kurumun faaliyet ve projelerinin büyük ölçüde kurumun performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlendiği tespit edilmiştir. Ancak yine de bazı projelerin performans hedefleri ile yeterli mantıksal bağlantı kurulmadan performans programına dahil edildiği de görülmüştür. Örneğin HSSGM'nin "*Türk Boğazlarından transit geçen gemilere sağlık denetimi yapılamama oranını düşürmek*" şeklinde belirlenen

²⁵⁹HSSGM (b), a.g.e., s. 65.

²⁶⁰Maliye Bakanlığı, a.g.e., ss. 18-19.

performans hedefini gerçekleştirebilmek için kurumun daha fazla motorbota ihtiyacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Ancak performans programlarında bu hedefi gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenen projeyle sağlık denetleme motorbotları yanında deniz ambulanslarının alınması da öngörülmüştür. Oysa deniz ambulanslarının bu hedefe bir katkısı bulunmamaktadır. HSSGM'nin 2006 Mali Yılı Performans Programına göre 2007 yılında deniz ambulansları için yapılacak olan harcama, kuruluşun ortaya koyduğu performans hedefine, dolayısıyla da stratejik plan ile ortaya koyduğu amaçlara ulaşmasına katkıda bulunmayacak nitelikte bir harcamadır. Diğer yandan faaliyetlerin hangi birimlerce yönetileceği açık olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla faaliyet ve projelerin sorumluları belirlenmiştir.

Kamu kuruluşlarının faaliyet ve projeleri belli bir maliyetle gerçekleştirilir. Dolayısıyla kaynak ihtiyacının belirlenmesi faaliyet ve projelerin maliyetlerinin tespiti ile yapılmaktadır. Performans programlarının hazırlanmasında faaliyet bazlı maliyetlendirmeler yapılmıştır. Bu faaliyetler ile onların yol açtığı maliyetleri doğrudan ilişkilendirme açısından yararlıdır. Ancak faaliyetlerin birden fazla hedefe hizmet etmesi, hedeflerin maliyetlerini tam olarak belirlenmesinde sıkıntı yarattığı tespit edilmiştir. Bu da faaliyet bazlı maliyetlendirmenin eksik bir yönünü ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla da performans programlarında karşılaşılan bir sorun olduğu düşünülmektedir.

Delfi Çalışmasından Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Kurumun performans hedef ve göstergelerinin, kurumun stratejik planı ile uyumlu bir şekilde oluşturulduğu yönünde uzmanlar arasında %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.11). Bununla birlikte Uzman 3 stratejik planda yer alan hedeflerin oluşturulması sırasında karşılaşılan performans verisi eksikliği probleminin performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi için de geçerli olduğunu ileri sürmüştür. Uzmanların çoğu bu görüşe katılmış ve bu konuda %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md. 16). Bu görüşler delfi analizinde yapılan tespitleri desteklemiştir. Uzman 10 ise kurumun performansının ölçülmesinde sadece girdi göstergelerinden yararlanılmaması için kalite vb. performans göstergelerinin geliştirilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Yine uzmanların çoğu bu görüşe katıldığını belirtmiş ve uzmanlar

arasında %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.14). Araştırmacı olarak, zaten doküman analizinde de ortaya konulmuş olan bu tespitlerin kesinlikle doğru olduğu düşünülmektedir. Ayrıca Uzman 3 kurumca gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin performansın hangi göstergeler üzerinden takip edileceğinin daha net belirtilmesi gerektiğini de ileri sürmüştür. Uzmanların çoğunluğu bu görüşe katıldığını belirtmiş ve %75 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.19).

Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca performans hedef ve göstergelerine ilişkin yapılan ve büyük ölçüde görüş birliği sağlanan konular dışında görüş birliği sağlanamayan başka hususlar ortaya da ortaya konmuştur. Uzman 6 performans göstergelerinin performans hedeflerine ulaşma düzeyini her açıdan ölçme ve değerlendirmeye imkân verecek nitelikte belirlenmiş olduğunu ifade etmiştir. Uzmanların %25'i görüş bildirmezken %50'si bu görüşe katılmadığını belirtmiştir (md.17). Bu konuda çok fazla görüş birliği sağlanamamıştır. Bu görüşe katıldığını belirten Uzman 14 kurumun mevcut kapasite ve imkânları karşısında yeterli bulunabileceğini de vurgulamıştır. Bu görüşe katılmayan Uzman 10 ise göstergelerin performans hedeflerini büyük ölçüde ölçebilecek nitelikleri taşıdığını kabul etmekle birlikte sonuç ve kalite ölçüleri açısından eksiklik olduğunu belirtmiştir. Kurumun performans göstergelerinin ilgili olduğu performans hedeflerini her açıdan ölçebilecek nitelikte olduğunu ileri sürmek çok keskin bir ifadedir. Bu nedenle araştırmacı olarak, bu görüşün tam olarak doğru olmadığı düşünülmektedir. Ancak doküman analizinde tespit edildiği üzere performans göstergelerinin ilişkili olduğu performans hedeflerini değişik açılardan ölçebilecek şekilde belirlenmeye çalışıldığı söylenebilir. Şüphesiz daha başarılı performans göstergelerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Ancak birkaç yıllık uygulamalar olarak çok da kötü değildir. Bu nedenle Uzman 10 ve Uzman 14'ün görüşleri desteklenebilir. Diğer yandan Uzman 3 performans göstergelerinin sayısının fazla olduğu, bunun da performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda problem oluşturduğunu ileri sürmüştür. Bu konuda uzmanların % 25'i görüş bildirmezken %37.5'i bu konuya katıldığını ve %37.5'i de katılmadığını belirtmiştir (md.18). Bu görüşe katılmayan Uzman 10 önemli olan hususun göstergelerin çok olması değil hedeflerin ve performans hedeflerinin çok olmaması olduğunu da vurgulamıştır. Bu görüşe katılmadığını belirten bir Uzman 9 ise neden olarak “*gösterge sayısının fazlalığının koordinasyon ve ölçme*

problemlerine neden olma ihtimali varsa da sonuçların izlenmesi için çapraz kontrollerin olması açısından olumludur.” şeklinde bir açıklama yapmıştır.

Delfi çalışmasında ortaya konan diğer bazı görüşler de performans programlarında yer alan projeler ve kaynak ihtiyacının belirlenmesine ilişkin konularda olmuştur. Uzman 3 kuruluşun bazı projelerinin yeterli mantıksal bağlantı oluşturulmadan performans programına dahil edildiğini ifade etmiştir. Bu konuda uzmanların %62,5’i yorum yapmazken, uzmanların sadece %25’i bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.20). Yine aynı uzman, *“Gerekli kaynak planlarının oluşturulabilmesi için ilk performans programında birim maliyetlendirme (activity based costing) yöntemi kullanılmıştır. Birim maliyetlerin tespiti için önemli ölçüde veriye ve gözleme ihtiyaç vardır. Bunlar yapılmadan gerçekleştirilen maliyetlendirme hatalı yöntemlere sebep olabilir”* şeklinde bir görüş bildirmiştir. Bu konuda uzmanların %25’i görüş belirtmezken, %62,5’si bu görüşe katılmıştır (md.21). Diğer yandan Uzman 2 kurumda performans hedeflerinin ve her bir performans hedefi için gerekli toplam kaynak ihtiyacının harcama birimlerinin katkıları toplanarak kurum düzeyinde belirlendiğini ifade etmiş, bu nedenle de kaynak ihtiyacının doğru bir yöntemle belirlendiğini ileri sürmüştür. Bu konuda da uzmanların %37,5’i görüş bildirmezken %50’si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.28). Uzman 1 ise kaynak dağılımının her bir faaliyet bazında değil de toplam faaliyetler bazında yapılması nedeniyle hedef maliyetinin tam olarak anlaşamadığını ileri sürmüştür. Bu konuda uzmanların %25’i görüş bildirmezken %50’si bu görüşe katılmıştır (md.27). Yine aynı uzman, *“Bütçe ile performans programı arasında ciddi uyumsuzluk olduğu kanaatindeyim. Analitik bütçe sisteminin performans programına uygunluğu tartışmalıdır; çünkü bütçe kodlaması ekonomik olarak yapılmaktadır. Bir faaliyetin ya da projenin yürütülmesine ilişkin kodlama yapılmamaktadır”* şeklinde bir görüş ortaya konmuştur. Bu konuda uzmanların % 25’i görüş bildirmezken, %50’si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.30). Uzmanlarca ortaya konan performans programlarında yer alan projeler ve kaynak ihtiyacının belirlenmesine ilişkin tespitlerde büyük ölçüde görüş birliği sağlanamamıştır. Ancak uzmanların bazı tespitlerinin doküman analiziyle ortaya konulan tespitleri destekler nitelikte olduğu görülmektedir.

Büyük ölçüde görüş birliği sağlanamasa da, uzmanlarca doğruluğu derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgularla kesinleşen bir tespit daha yapılmıştır. Uzman 8 stratejik planın kurumun belgesi, performans programının ve dolayısıyla içeriğini oluşturan hedef ve göstergelerin ise Maliye Bakanlığı'nın belirlediği ifadelerle dönüşmüş olduğunu ifade etmiştir. Uzmanların %37.5'i bu konuda görüş bildirmezken, %50'si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.50).

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Daha önce belirtildiği üzere yeni kamu mali yönetimindeki bütçeleme modeline göre kurumların stratejik planlarını hazırladıktan sonra, ikinci aşamada stratejik planlarıyla uyumlu performans programlarını belirlemeleri gerekmektedir. Bu aşamanın tamamlanmasıyla stratejik önceliklere göre kaynak tahsisinin gerçekleştirilmesi beklenmektedir. Ancak kurumda yapılan görüşmelerde, stratejik planın hazırlanmasından sonra ikinci aşamada analitik bütçenin belirlendiği ve buna göre performans programı hazırlandığı tespit edilmiştir. Yetkili 3'ün bu konuda şu açıklamayı yapmıştır;

“Biliyorsunuz rakamlar çıkıyor, şeyde açıklanıyor. Her kurumun tavan rakamları belirleniyor. Bizim stratejik plandaki hedefimiz, şuyumuz buyumuz önemli değil. Orda diyor ki; Hudut Sahiller'in tavanı mesela bu sene 101 trilyon. Bizim tavanımız bu. Bunun sermayeye bu kadarını ayırabilirsiniz, geri kalanını da kendi içinizde dağıtın diyor. ... Tüm Türkiye'deki tüm birim, kurumlara bu veriliyor. Listeler çıkar, siz bilirsiniz ne kadar paramız var. Bu sene bize 101 trilyon verdiler. Ha bizim 200 trilyon paramız vardır, önemli değil size 101 trilyon harcama yetkisi veriyor devlet. O 101 trilyonu dağıtın diyor. Şimdi normalde stratejik plana göre bir yatırım veya harcama takvimi hazırlamıyoruz. O 101 trilyonu alıyoruz, biz kendimizin hazırladığı yatırım programı var. Üst yönetim neler yapmak istiyorsa onları belirliyorsunuz, onlara paraları aktarıyorsunuz, bir analitik bütçe yapıyorsunuz meclisten çıkan. ... Çok net söyleyeyim plana bakmıyoruz. ... Performans programı üçüncü aşamada devreye giriyor. İkinci aşamada analitik bütçenizi yapıyorsunuz. Yani planınız duruyor, devlet rakamları veriyor, siz analitik bütçenizi yapıyorsunuz. Analitik bütçeniz de dediğim gibi işte maaşlar belidir, artışları bellidir. Ona göre maaşları hesaplıyorsunuz. Elektrik, su, telefon gideriniz bellidir. Bir yıl öncesine bakarsınız, tahminde bulunursunuz. Zaten bu paraları yaydığınızda, devletin bir sonraki yılın bütçesini hazırlarken verdiği rakam %5-10 artışlı bir rakamdır. Bir önceki yılın bütçesinden %5-10 artışlı bir rakam verir, onu yatarsınız. Hiçbir değişiklik yapmazsınız, bir ek yapmazsınız. Ha bu tabi elektriğiniz, suyunuz, telefonunuz, her şeyiniz sonuçta stratejik plandaki yaptığımız hizmeti yürütmek için. Ama ordaki hedefleri arttırma amaçlı değil. O hizmeti yürütmek için. Kurumun hizmetini yürüttüğünüz zaman zaten stratejik plandaki işleri yapmış oluyorsunuz. Ama o hedeflere yönelik bir uygulama değil o. Sonra diyorsunuz ki, ondan sonra mesela performans programı hazırlansın.”

Yine aynı yetkili, stratejik planda yer alan başlıkların alınıp, performans programına yansıtıldığını, bunların altına ise belirlenmiş olan mevcut bütçenin (analitik bütçenin) ödeneklerine göre maliyetlerin oluşturulduğunu ifade etmiştir. Diğer bir ifadeyle analitik bütçenin performans programına monte edildiğini, performans bütçenin yasak savma amaçlı hazırlandığını belirtmiştir. Yetkili 1’de Yetkili 3’ün açıklamasını destekler nitelikte analitik bütçenin yapıldığını ve performans bütçenin de analitik bütçeye uyarlandığı belirtmiştir.

Diğer yandan kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan HSSGM yetkililerinden kurumun 2005 Mali Yılı Performans Programı’nın, 5018 sayılı Kanunun da öngördüğü gibi, Maliye Bakanlığı ile birlikte hazırlandığı tespit edilmiştir. Ancak bu süreçte HSSGM’nin sadece kendilerinden istenen verileri vermek gibi bir fonksiyonu olduğu anlaşılmıştır. Yetkili 5 kurumda ilk performans programının (2005 Mali Yılı Performans Programı) hazırlanmasına ilişkin olarak şu açıklamayı yapmıştır;

“3-4 ay içerisinde bir performans bütçe çıkartmamız gerekiyordu. Otomatikman şablonları, yapıları ve olması gerekenleri onları belirlediler. Bizlerden de tecrübeli olanlardan görüşler aldılar. “Şuna üç mü yazıyorum, beş mi yazıyorum? Pratikayı kaç saatte yaparsın? İki kişi, şu işi kaç kişi yaparsa daha doğru olur? Üç kişi.” gibi daha çok objektif olmayan kurumsal tecrübelerle dayanarak kriterler veya rakamlar konulma durumu ortaya çıktı.”

Yine aynı yetkili kurumdan istenen verileri oluştururken, bunun nasıl belirleneceğinin kendilerine yeterince anlatılmadığını ve kurum olarak kendilerinin de yeterince bu konuda bir çalışma yapamadıklarını vurgulamıştır. Dolayısıyla daha çok tecrübeye dayanarak oluşturulan verilerin subjektif nitelikte olduğunu belirten şu açıklamayı yapmıştır;

“Biz bir kriteri belirlerken, o kriterdeki 2 saati 1.5 saat yapsak, kaynaklarda %25 azalma olacak. Aynı işle ilgili 2-2.5 saat olsa, bu sefer kaynaklar %25 artacaktı. Yani çok subjektif verilere dayanarak hareket ettik. Aslında bunu 1 yıl öteleyebilseydik. Bu süre içerisinde bunu kurumlara yaysalar, nasıl bize bu işi belirleyeceğimizi öğretebilseyler, bu doğrultuda da biz daha objektif, yani 2 saat yerine 1 dakika 45, 1 saat 45 dakika olabilirdi net tespit edebilseydik, otomatikman daha objektif bütçe sonucu ortaya çıkabilecekti.”

Yetkili 3’de ilk yıl olduğu gibi ertesi iki yılda da performans programlarının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığını, onların bu süreçte sadece kuruma ilişkin gerekli olan verileri ve bilgileri sağladıklarını belirtmiştir. Ayrıca ne kadar su, elektrik, telefon parası harcadığına veya bir pratikayı kaç saatte yaptıklarına ilişkin verileri verirken de

tahmini süreler belirlendiğini ve acemice bir maliyet çalışması yapıldığını belirtmiştir. Diğer yandan zaten analitik bütçenin performans programına monte edilmesi nedeniyle rakamların da gerçeği yansıtmadığını, analitik bütçedeki rakamların performans programındaki tablolara dağıtıldığını, bu nedenle de yapılan faaliyetlerin gerçekten performans programında gösterilen maliyetle yapılmadığını belirtmiştir. Yine Yetkili 3 Maliye Bakanlığı'nın aynı DPT'nin yaptığı gibi bir danışmanlık hizmeti yapmamasının ve kurum yerine kendisinin performans programı hazırlamasının olumsuz sonuç doğurduğunu da eklemiştir. Bu olumsuz sonuçlardan biri, performans programı hazırlamasını öğrenememiş ve anlayamamış olmalarıdır. Diğerleri ise performans programının kurumu yansıtmamasıdır. Eğer performans programını kendileri hazırlamış olsalardı, kurumu daha iyi yansıtmış olabileceğini ve gerçekten onlara ait bir program olmuş olabileceğini de vurgulamıştır. Ayrıca Yetkili 3 stratejik planda olan sahiplenmenin, performans programlarında olmadığını da eklemiştir.

Yetkili 5'de performans programlarının hazırlanmasında Maliye Bakanlığı'nın DPT'nin izlediği süreci izleyemediğini ve bu nedenle kurumda performans programını sahiplenme problemi yaşandığını belirtmiş ve şunları söylemiştir;

“Fakat DPT'nin izlediği yolu izleyemedi Maliye Bakanlığı. Ve süreç de hemen peşinden geldiği için, Dünya Bankasının bir pilot çalışmayı hemen görmek istemesine de paralel olarak, Maliye Bakanlığı kendi uzmanlarının önderliğinde kurumlardan aldıkları bilgileri bir yere yazarak performans bütçe oluşturma durumuna gittiler. Bu şunu gerektiriyor. Konuşmamın başında da söylediğim gibi kurumun öz kaynakları ve kendi personeli ile oluşturmadığı bir bütçe, performans bütçe veya stratejik planın yabancı ülkelerden de aldığımız deneyimler sonucunda başarılı olmasının çok düşük olduğunu biliyoruz. Niyeye? Sahiplenme olmuyor. Artı, kurumlar bu süreci öğrenemiyorlar. Bu sıkıntı bizim kurumumuzda yaşandı. Performans bütçeyi sahiplenme ve performans bütçenin uygulanmasına personelin katılımının az olmasını beraberinde getirdi. Bu ciddi bir sıkıntıydı.”

Ayrıca Yetkili 5 bu sürecin sahiplenilmemesi nedeniyle kurumda verilerin toplanması işinin strateji geliştirme dairesindeki bir-kaç kişinin sırtına kaldığını, o birkaç kişinin her bir harcama birimi yetkilisine giderek gerekli verileri toplamaya çalıştığını belirtmiştir. Bu durumun da hem sanki bu işin strateji geliştirme dairesinin sorumluluğuymuş imajını ortaya çıkardığını, hem de gerekli olan doğru verileri oluşturmada problem yaşattığını söylemiştir. Benzer şekilde Yetkili 1'de kurumda bu işin strateji geliştirmenin göreviymiş gibi algılandığını belirtmiştir. Aslında her bir

harcama biriminin ayrı ayrı kendi programını, kaynak ihtiyacını hesaplaması, tahmin etmesi, ona göre işlemleri yapması gerektiğini eklemiştir.

Yine performans programlarının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmasının yarattığı probleme ilişkin olarak Yetkili 5 şunları söylemiştir;

“Şimdi tabii performans esaslı bütçe noktasında ilk başta problem şuydu; sistem kurgulanırken kurumların kendi kendilerine yapabilmeleri ön planda tutulmalıydı. Yani bu konuda tabii ki danışmanlık veya belli eğitimler olmalı. Fakat kurum içerisindeki insan kaynakları niteliklerini, bu anlamda çalışacak insanların niteliklerini artırıcı eğitimler, destekler, danışmanlıklar olmalıydı. Bundan sonra kurumlar kendi performans bütçelerinin her aşamasını kendi kendilerine yapabilir hale gelmelidir. Aslında istenen de buydu. Fakat başlangıçtaki hızlı ve aceleci belki hareketler yönlendirici, Maliye Bakanlığı yönlendirici kuruluş olduğu için onların verdiği tablolar, şablonlar, onların öngörülerini doğrultusunda sanki kurumdaki birilerine sorup onların kaydettiği, onların toplamayı hatta yaptığı, onların kriteri belirledikleri bir yapı haline geldi”.

Kendisiyle derinlemesine görüşme yapılan Yetkili 5, aslında ikinci yıl Maliye Bakanlığı'nın, kuruma performans programı hazırlama görevinin onlara ait olduğunu ve onların yapması gerektiğini söylediğini ifade etmiştir. Ancak kurumda performans programının hazırlayabilecek nitelikte bir eleman olmadığı için ilk yıl olduğu gibi ertesi yıllarda da yine performans programlarının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandığını belirtmiştir. Bu konuda Yetkili 5 Maliye Bakanlığı'nın “işte bizim şablonumuz bu, bunu size verelim, siz doldurun” şeklinde bir yaklaşım sergilediklerini ve bu işin ruhunu, olması gerekeni yeterince veremedikleri duygusuna kapıldığını belirtmiştir. Dolayısıyla bu açıklamalardan Maliye Bakanlığı'nın kurumu yeterince bilgilendiremedikleri, bu nedenle bu işi kurumda kimsenin yapamadığı ve performans programlarının Maliye Bakanlığı'nın hazırladığı yapılar haline geldiği ortaya çıkmıştır. Ayrıca Yetkili 5, nasıl harcama birimlerinde performans bütçe stratejinin işiymiş gibi düşünülmeye başlandıysa, performans programlarının hazırlanmasının da Maliye Bakanlığı'nın işiymiş gibi düşünülmeye başlandığını ifade etmiştir. Yine yetkili 5 ile yapılan görüşmede sahiplenme probleminin yarattığı bir başka çok önemli sorun daha tespit edilmiştir. Tespit edilen bu sorun ise; yeterince sahiplenme olmaması nedeniyle PEB'in otomatikman bir önceki yıl bütçesinin rakamları değiştirilmek suretiyle yapılan bütçeler haline gelmiş olmasıdır.

Kendisiyle derinlemesine görüşme yapılan Yetkili 3'ün açıklamalarından, ilk defa bu sene ki performans programının kurum tarafından hazırlanmaya çalışıldığı ortaya çıkmıştır. Ancak Maliye Bakanlığı'nın yeni bir performans programı rehberi hazırlayarak e-bütçe uygulamasına geçtiği ve şimdi bütçenin e-program üzerinden yapılmasını istediği tespit edilmiştir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı tarafından kurumun yapmış olduğu bütçe kabul edilmemiş ve değiştirilmesi istenmiştir. Yine aynı yetkili hem Maliye Bakanlığı'nın birkaç yıldır geldiği yoldan vazgeçtiğini hem de Maliye Bakanlığı'ndaki HSSGM'nin çalışmalarıyla ilgilenen uzmanın değiştiğini belirtmiştir. Yetkili 3 yeni formatın; üstünde misyon, vizyon, amaç ve hedeflerin yazılı olduğu, altında ise tamamen analitik bütçe tablolarının yer aldığı bir format olduğunu belirtmiştir. Aslında eski program formatının stratejik planlamaya daha yakın olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca şunları söylemiştir;

“E-programın üzerinden girdiğiniz zaman da dediğim gibi tamam teknik olarak analitik bütçeye benzeyen rakamları yerleştirdiğimiz, ama bazı rakamlar var ki sizin yaptığınız harcamalar o hedeflere gitmiyor. Gitmeyince ne oluyor? Alttan çıkan dallar yukarıda birleşmiyor. Birleşmediği zaman dışarıda kalıyor. Şimdi Maliye diyor ki; “Hayır hiçbir harcama, hiçbir şey dışarıda kalmamalı. Sizin gidip hedefinize, amacınıza bir şekilde bağlanmalı. Bir şekilde bağlayın.” Diyor. Şimdi bir şekilde bağlanmıyor. Siz stratejik planda yazmışsanız, bunun altında ki dağılım ordan genişlemesi gerekiyor ya, ama siz alttan yukarıyı doğru gitmeye çalıştığınız zaman biraz daha... (Yani analitik bütçeden...) Yani ordan gelmeye çalıştığımız zaman bazı şeyler açıkta kalıyor. Gidip yukarıda birleşmiyor. Stratejik planla birleşmiyor. “Onu bir şekilde birleştirin” diyor. Ne yapıyorsunuz? İşte o zaman dolaylı maliyet diye bir şey yazmışlar. Dolaylı maliyet deyin, oraya yazın. Yani onu ordan topluyorsun, bunu buradan topluyorsun. Ama performans programının özüne ait hiçbir şey yapmıyoruz. Performans programı yok.”

Bu bilgilere ek olarak, Yetkili 3 ile yapılan derinlemesine görüşmeden artık göstergeleri biraz kendilerinin belirlemek için uğraştıklarını, ancak hem performans programıyla ilgili hiçbir şey bilmedikleri hem de mevcut sisteme uyduramadıkları anlaşılmıştır. Yine gösterge belirlerken karşılaştıkları problemi sorabilecekleri bir yerin veya eğitim alacakları kişinin olmadığını, bu konuda yeterli eğitimi alamadıklarını, Maliye'deki uzmanların bile bu konuda bilgili olmadıklarını ve Maliye Bakanlığı'nda onların kurumuna bakan uzmanın da rehberleri okuyarak analitik bütçeden performans bütçeye geçmeye çalıştığını belirtmiştir. Diğer yandan Maliye Bakanlığı'nın belirlediği bazı göstergelerin onlara göre doğru bir gösterge olmadığını, Maliye Bakanlığı'nın bütçede dolaylı maliyet olarak göstermelerini istediği bazı hususların onlara göre dolaylı maliyet olmadığını, ancak dolaylı maliyet olarak göstermezse de bu sefer bütçelerinin tutmadığını söylemiştir. Ayrıca Yetkili 3 kurumların aynı stratejik planda olduğu gibi

daha kendi başlarına hedeflere uygun olarak performans göstergelerini ve kaynakları belirlemesi durumunda sistemin daha güzel olabileceğini, gerçekten kurumu anlatan ve ihtiyaçlarını belirleyen bir performans programı olabileceğini de vurgulamıştır. Böylece faaliyet raporlarının da gerçekten bir anlam taşıyabileceğini ve kurumun daha hesap verebilir olacağını belirtmiştir. Kurumda bir stratejik plana olan inancın performans programında olmadığını da eklemiştir.

9.1.3. PEB Uygulamasının HSSGM'nün Kaynak Tahsis Kararlarına Etkisi

Stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminde kaynak tahsis kararları birbirini takip eden iki aşamada alınmaktadır. İlk aşamada, stratejik planlama ile stratejik amaç ve hedefler belirlenmektedir. İkinci aşamada ise performans programları ile öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin gerektirdiği kaynak ihtiyacı belirlenerek kaynak tahsisi gerçekleştirilmektedir. Dolayısıyla bu iki aşamanın başarılı bir şekilde tamamlanması durumunda, stratejik önceliklere göre kaynak tahsis kararı verilerek kaynak tahsisinde etkinlik sağlanmış olmaktadır.

Doküman analizinden elde edilen bulgular doğrultusunda, HSSGM'nin kaynak tahsis sürecine ilişkin her iki aşamayı da birbirleriyle uyumlu bir şekilde tamamlamaya çalıştığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla bazı eksiklikleri olsa da belgeler üzerinde stratejik önceliklere göre kaynak tahsis kararı alınmaya çalıştığı görülmüştür. Delfi çalışmasında, uzmanlar tarafından bu konuda çeşitli görüşler bildirilmiştir. Ancak doğrudan kaynak tahsisinde etkinlik sağlanamasa da, stratejik plan ve performans programı hazırlanmasının kaynak tahsis kararını etkilediği ve daha etkin bir kaynak tahsisi yapılmasına katkı sağladığı hususunda uzmanlar büyük ölçüde görüş birliğine varmıştır. Diğer yandan HSSGM'de derinlemesine yapılan görüşmelerden, PEB'e ilişkin hazırlık çalışmalarının doğrudan kaynak tahsis kararlarını etkilemediği, belgeler üzerinde plan-bütçe bağı kurulmuş gözükse de gerçekte hiç kurulmadığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla stratejik önceliklere göre kaynak tahsis kararı alınmadığı ve kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin sağlanamadığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte kurumda PEB yönünde bir

kültürün oluşmaya başladığı, ilk aşamada performans programının olmasa da stratejik planlamanın kaynak tahsis sürecine dolaylı bir şekilde katkıları olduğu tespit edilmiştir.

Bu genel açıklamalardan sonra izleyen kısımda sırasıyla; doküman analizi, delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden HSSGM'deki performans esaslı bütçe uygulamasının kaynak tahsis kararlarını nasıl etkilediğine ilişkin elde edilen bulgu ve yorumlara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Doküman analizinden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

HSSGM'nin PEB uygulamasına ilişkin dokümanları incelendiğinde, kurumun kaynak tahsis kararlarının stratejik önceliklere göre belirlendiği görülmektedir. Kurumda hazırlanan stratejik plan vasıtasıyla kurumda bir durum analizinin yapılarak kurumun misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerinin ortaya konulmuştur. Performans programları hazırlayarak stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yıllar itibariyle performans hedefleri, buna ilişkin faaliyet ve projeler belirlenmiş ve en son olarak da bunların maliyetleri tespit edilmiştir. Tüm bu aşamalar taşıdığı bazı eksikliklere, hata ve yetersizliklere rağmen birbirleriyle uyumlu bir şekilde tamamlanmaya çalışılmıştır. Dolayısıyla mükemmel olmasa da belgeler üzerinde stratejik önceliklere göre bir kaynak tahsis kararları alınmaya çalışıldığı tespit edilmiştir. Ancak bu tespit sadece belgeler üzerindeki görüntüdür. Kaynak tahsis kararlarına ilişkin bilgilerin ne oranda gerçeği yansıttığı doküman analizleriyle tespit etmek mümkün değildir. Bu nedenle ilgili dokümanlar incelenerek kurumda PEB hazırlık çalışmalarının kaynak tahsis kararlarını nasıl etkilediği kesin bir ifadeyle ortaya konulamamıştır.

Delfi Çalışmasıyla Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca kurumun ilk yıl uygulamasına ilişkin bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Uzman 11 “*Kurumun amaç ve hedeflerine göre önceliklendirme yapılarak kaynak tahsisleri yapılmaya ve sonuçlar ile kaynak tahsisi arasında bağlantı kurulmaya çalışıldığı görülmüştür. Kaynak dağılımında dengesizlik olduğu söylenemez*” şeklinde bir görüş bildirmiştir. Uzman 5 ise kaynakların kurumsal hedeflerle uyumlu olarak ağırlıklı hizmet alanlarına tahsis edilmeye çalışıldığını

belirtmiştir. Uzmanlar bu açıklamalarıyla kurumda PEB uygulamasının ilk yılında kaynak tahsisinde etkinlik sağlandığını belirtmiştir. Ancak bu konuda uzmanların %37.5'i yorum yapmazken %50'si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.35). Bu görüşe kısmen katıldığını belirten Uzman 8 neden olarak *“Kaynakların tahsisinde bu uygulama için kurumun istediği kaynağı almış olduğunu, bazı yatırım ödeneklerinin verilmesinde hedeflerle ilişki kurulabileceğini, diğerleri açısından bunun söylenemeyeceğini düşünüyorum”* şeklinde açıklama yapmıştır. Diğer yandan Uzman 2 kurumun ilk yıldaki PEB çalışmalarında kaynak tahsisinde etkinlik sağlamıştır demekten kaçınmıştır. Kısmen katkısı olduğunu belirten; *“Mükemmel olduğu söylenemez. Yapılan ilk uygulamadır. Ayrıca bazı kısıtlar söz konusudur. Türkiye’de kaynakların etkin bir şekilde önceliklere tahsis edilmesini sağlayacak bir orta vadeli harcama çerçevesi sistemi bulunmamaktadır. Bu durum performans esaslı bütçeleme uygulamalarını da sınırlamaktadır. Ancak yine de kurumun performans programı hazırlaması kaynakların daha etkin kullanımına katkı sağlamıştır; çünkü kurumun işlevleri ve öncelikleri ortaya konulmakta, kaynaklar bu önceliklere göre dağıtılmaktadır”* şeklinde bir açıklama yapmıştır. Yine *“Kaynakların %50 den fazlası pratika yapılma oranı ile ilgili olan performans hedefi için verilmiştir. Bu da çok doğal; çünkü kurumun neredeyse en önemli işi pratika yapmaktır”* şeklinde görüş bildirmiştir. Kısacası, doğrudan kaynak tahsisinde etkinlik sağlanmasa da stratejik plan ve performans programı hazırlanmasının kaynak tahsis kararlarını etkilediğini, yani daha etkin bir kaynak tahsisi yapılmasına bir katkı sağladığını belirtmiştir. Uzmanların çoğu bu görüşe katıldığını belirtmiş ve %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.36). Araştırmacı olarak, Uzman 2'nin ortaya koyduğu ve uzmanların büyük çoğunluğunun katıldığı bu görüşün daha doğru bir ifade olduğu düşünülmektedir. Kurumda PEB'in ilk yıl uygulamasına ilişkin olarak Uzman 6 kurumun bir başlangıç olarak faaliyetleriyle ilgili önemli veriler elde etmiş olduğunu ve gelecek yıllarda da bunları geliştirerek kullanabilme imkânına kavuştuğunu belirtmiştir. Bu görüşe uzmanların tamamı katılmış ve %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.52). Araştırmacı olarak bu görüşünde kesinlikle doğru olduğu düşünülmektedir.

Diğer yandan Uzman 12 kurumda PEB'e ilişkin dokümanlar hazırlansa da plan-bütçe bağının tam olarak kurulmadığını ve dolayısıyla kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin

sağlanamadığını ileri sürmüştür. Uzmanların % 50'si yorum yapmazken %25'i bu görüşe katıldığını, %25'i ise katılmadığını belirtmiştir (md.40). Yorum yapmaktan kaçınan Uzman 10 bu konuda kesin cevap verilmesinin zor olduğunu belirtmiştir. Araştırmacı olarak, dokümanlar üzerinde yapılan analizler sonucunda bu bağın genel hatlarıyla kurulabildiği düşünülmüştür. Ancak derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular doğrultusunda gerçekte bu bağın kurulmadığı anlaşılmış ve Uzman 12'nin tespitinin doğru bir tespit olduğu ortaya çıkmıştır.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan HSSGM yetkililerinin verdiği bilgilerden genel olarak kurumda PEB uygulamasının kurumun kaynak tahsis kararlarını çok fazla etkilemediği ortaya çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi yapılmadığı anlaşılmıştır. Bunun nedeni ise stratejik plan ve performans programının bir bütün olarak çok etkili olmamasıdır. Ancak bu daha çok performans programı açısından etkili olmamıştır. Süreçte performans programına göre nispeten daha başarılı hazırlanan ve kurumu yansıtan stratejik planın süreçte bir etkisi olduğu tespit edilmiştir. Kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan uzmanların tümü kurumda hazırlanan stratejik planın, kuruma önemli katkıları olduğunu düşünmektedir. Performans programının etkinliği konusunda ise farklı görüşler bildirilmiştir.

Bu konuyla ilgili olarak Yetkili 2 stratejik planın, kurumda kaynakları hangi yönde kullanılacağını gösteren reel bir yol haritası olduğunu ve bu yönüyle de doğrudan olmasa da dolaylı bir şekilde kaynakların bu yönde kullanılmasını sağladığını ifade etmiştir. Önceden kaynakların tahsisinde stratejik anlamda bir karşılığı olmadığından daha spontan davranışlar sergilendiğini, ancak artık kaynak tahsis ederken stratejik plandaki karşılığının düşünülerek ("acaba hangi hedef ve amaç için yapacağız, dolayısıyla bunun performansını nasıl yorumlayacağız?" şeklinde düşünülerek) biraz daha anlamlı ve dikkatli kaynak tahsis edildiğini belirtmiştir. Diğer bir ifadeyle artık yapılan harcamaların stratejik planda belirtilen hedefler için olduğunu belirtmiştir. Yine stratejik plan çalışmaları sonucunda bazı yeni politikaların süreç içerisine kanalize olduğunu ve bunlarla ilgili kaynakların hareketlendiğini belirtmiştir. Yetkili 1 ise

kurumdaki PEB çalışmalarının kamuda misyon, vizyon, amaç, hedef gibi kavramların yerleşmesi ve bu yönde bir kültürün oluşması açısından ilk adımlar olduğunu belirtmiştir. Ayrıca şuan olmasa da ileriki yıllarda da amaç ve hedefler doğrultusunda harcama yapma konusunda olumlu gelişmeler olabileceğini söylemiştir. Bu konuda Yetkili 5’de kurum içi ve kurum dışı yazışmalarda stratejik yönetim, performans esaslı sistem gibi kavramların kullanılmaya başlamasının, “performans kriterlerimiz ne olabilir?” diye konuşulmaya başlanmasının, “performans hedefimiz buydu, bunu şu kadar gerçekleştirdik veya şu kadar ilerliyoruz” gibi açıklamalar yapılmasının bile kurumlarda bir yenilik hareketi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca kurumdaki PEB uygulamasının kamu harcamalarını disipline etmesi konusunda; *“Nihai hedef o olmakla beraber bu süreçlerde tam anlamıyla bir harcamaların disipline edilmesi ve performans kriterlerine ve performans hedeflerine göre harcamaların dört dörtlük belirlenmesi diye bir şey söylemek tabii ki şimdilik çok zor. Ama bu anlamda ciddi adımlar attığımızı da söyleyebiliriz”* şeklinde de bir açıklama yapmıştır.

Yetkili 3 ise bütçelemenin stratejik planın dışında analitik bütçelemeye göre yapıldığı, dolayısıyla bütçe kısmından bakılınca kurumda PEB uygulamasının kaynak tahsis sürecinde bir etkisi olmadığını, ancak süreçte stratejik planın bir etkisi olduğunu ifade etmiştir. Stratejik plan hazırlanmasının kurumda ne yaptıklarının anlaşılmasını sağladığını, kendilerini yeniden gözden geçirmelerine neden olduğunu, kurumun bazı gereksiz veya düzgün olmayan uygulamalarının tespit edilmesini sağladığını, nelerle kurumun daha iyiye gideceğine ve kurumun ne yapması gerektiğine karar vermelerini sağladığını belirtmiştir. Ancak işin performans kısmının olmadığını, kaynakların gözden geçirilerek doğrudan stratejik plandaki hedeflere yöneltilmediğini söylemiştir. Kısaca Yetkili 3 ile yapılan derinlemesine görüşmede kaynak tahsis sürecinde analitik bütçe ile stratejik planın birleştirilmeye çalışıldığı anlaşılmıştır.

9.1.4. PEB Hazırlama Sürecinde Ortaya Çıkan Maliyetler

Kamu kuruluşlarında PEB sistemine geçilmesinde karşılaşılabilecek problemlerden birisi de PEB’in hazırlanması ve uygulanması sürecinde katlanılacak maliyetlerdir. Özellikle performans bilgilerinin üretilmesinin bir maliyete yol açabileceği

bilinmektedir. Ancak katlanılan maliyetlerin PEB sisteminden beklenen faydalardan daha fazla olmaması gerekmektedir. Bu nedenle HSSGM'deki PEB çalışmalarının ne tür maliyetlere yol açtığına tespit edilmesi de son derece önemlidir.

HSSGM'nin stratejik planı, performans programları ve faaliyet raporlarında PEB sisteminin yol açtığı maliyetlere ilişkin bilgilerin elde edilmesinin mümkün olmaması nedeniyle, bu konuda doküman analiziyle herhangi bir bulgu elde edilmemiştir. Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca kurumda PEB'in hazırlanma sürecinde yol açtığı veya yol açabileceği maliyetler konusunda bir değerlendirme yapılmamıştır. Dolayısıyla delfi çalışmasıyla da herhangi bir bulgu elde edilmemiştir.

HSSGM'de PEB'in hazırlanma sürecinde yol açtığı maliyetler hakkında sadece kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden bilgi alınmıştır. İzleyen kısımda bu konuda derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Kendileriyle derinlemesine görüşme yapılan yetkilerin tümü performans esaslı bütçenin hazırlanması aşamasında çok fazla bir maliyet yüklenilmediğini düşünmektedir. Bu konuda Yetkili 3, ikinci bir bütçe bastırmak dışında ekstra bir maliyet yüklenilmediği belirtmiştir. Ayrıca eğitim maliyetleri de olmadığını; çünkü DPT'nin kuruma danışmanlık yaptığını, eğitim verdiğini ve bu nedenle de eğitim için hiç para harcamadıklarını belirtmiştir. Yine performans programlarını da Maliye Bakanlığı uzmanlarının hazırlamış olmaları nedeniyle performans programının hazırlanması sürecinde de herhangi bir maliyet yüklenilmediğini söylemiştir. Bu konuda Yetkili 2 ise, bu süreçte çok ciddi maliyetlere katlanılmadığını, ancak yine de belli bir eğitim ve zaman maliyeti olduğunu, belki fiziki kaynakların da biraz artırılmış olabileceğini söylemiştir. Katlanılan bu kısmi maliyetlerin de uzun vadede yüksek getirisi olacağı için anlamlı değerler olduğunu da eklemiştir.

9.2. Kaynak Kullanımına İlişkin Bulgular ve Yorum

9.2.1. PEB'in Başarılı Bir Şekilde Uygulanabilmesi İçin Gerekli Olan Alt Yapı

Performans bilgi sistemi, “veri yönetimi kapsamında idarenin tüm birimlerince üretilen bilgilerin sistematik bir şekilde bir araya getirilmesi ve ilgili taraflara sunulması” şeklinde tanımlanmaktadır²⁶¹. Performans ölçüm sonuçlarının doğru ve güvenilir olması ancak iyi bir performans bilgi sisteminin kurulması ve geliştirilmesi ile sağlanabilir. Bu nedenle her kamu kuruluşunda performans bilgisinin toplanması, analiz edilmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanmasına yönelik performans bilgi sisteminin oluşturulması hayati öneme sahiptir²⁶²; çünkü kamu kuruluşlarının kaynakları verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanıp kullanmadığının tespit edilmesi iyi işleyen bir performans bilgi sisteminin varlığı ile mümkündür. Yine performansa göre kaynak tahsis kararlarının alınması da buna bağlıdır. Dolayısıyla doğru ve başarılı bir PEB uygulaması için kurumların doğru veriler üretebilmelerini, mevcut verileri saklayabilmelerini, raporlayabilmelerini ve performans değerlendirmesi yapabilmelerini sağlayacak bir performans bilgi sistemine ihtiyaç vardır. Bu bağlamda, HSSGM’de PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması için gerekli koşullardan biri sağlıklı bir performans bilgi sisteminin kurulmuş olmasıdır.

Diğer yandan, performans esaslı bütçe sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması ve beklenen faydaların elde edilebilmesi için önemli olan noktalardan biri de iç denetim biriminin oluşturularak iç denetim sisteminin işlevsel hale getirilmesidir. İç denetim; kamu kuruluşlarının yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirerek kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılıp kullanılmadığını incelemek, önerilerde bulunmak, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak gibi önemli bir fonksiyona sahiptir. Kamu kuruluşlarına harcama sürecinde sağlanan esnekliklerin, güçlü bir iç kontrol mekanizması oluşturulamazsa mali yapıda bozulmalara yol açabilme riski vardır. Daha önce de belirtildiği üzere; kamu yöneticilerinin sorumluluğunda olan etkin bir iç kontrol sistemi ancak etkin bir iç denetim ortamının sağlanmasından geçmektedir.

²⁶¹ Erüz (b), a.g.e., s. 231.

²⁶²Yenice (a), a.g.e., s. 67.

HSSGM'nin stratejik planı, performans programları ve faaliyet raporlarında bu konuya ilişkin bilgilerin elde edilmesinin mümkün olmaması nedeniyle doküman analiziyle iç denetim ve performans bilgi sistemine ilişkin herhangi bir bulgu elde edilmemiştir. Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca bu hususlarda bir değerlendirme yapılmamıştır. Dolayısıyla delfi çalışmasıyla da herhangi bir bulgu elde edilmemiştir.

HSSGM'de PEB'in başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli olan alt yapıya ilişkin bilgiler sadece kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilmiştir. Bu görüşmelerden elde edilen bilgiler doğrultusunda kurumda sağlıklı bir performans bilgi sisteminin kurulamadığı, iç denetim sisteminin ise yeni kurulduğu tespit edilmiştir. Ancak iç denetim sisteminin hala işlevsel olmadığı da ortaya çıkmıştır. İzleyen kısımda derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgulara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Derinlemesine görüşmelerde, HSSGM'de ilk yıl sadece stratejik planın çalışmasının tamamlanması ve performans programının hazırlanması üzerine odaklanıldığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla kurumun performans esaslı bütçeyi uyguladığı ilk yıl, performans bilgi sisteminin oluşturulması ve iç denetim biriminin kurulması noktasında bir çalışma yapılamadığı tespit edilmiştir. İlk yıl için söz konusu bu eksikliğin yaşanması çok doğaldır. Ancak kurum yetkilileri ile yapılan bu görüşmelerde, ilk yıl uygulamasından bugüne kadar geçen 4-5 yıllık bir süreçte hala kurumda bu yöndeki eksikliğin giderilemediği ortaya çıkmıştır.

Kendisiyle derinlemesine görüşme yapılan Yetkili 1 performans esaslı bütçeleme çalışmalarının temelini oluşturabilmesi için kurumlarda mutlaka performans bilgi sisteminin kurulması gerektiğini belirtmiştir. Ancak hala kurumlarında performans bilgi sisteminin kurulamadığını belirten yetkili bu eksikliğin genel çerçeveyi bilmemekten, yeterli düzeyde konu üzerinde harcama yetkililerinin durmamasından kaynaklandığını belirtmiştir. Bu konuyla ilişkili olarak Yetkili 2 de performans bilgi sisteminin oluşturulması yönünde çalışmalar yaptıklarını, ancak performans bilgi sistemini

geliştirirken yeterli bilgi kaynağı olmadığını belirtmiştir. Yine aslında bu kurumda performans bilgi sisteminin kurulması için en az 2-3 kişinin görevlendirilmesi gerektiğini, ancak yetkililerce bunun yapılmadığına dikkat çekmiştir. Yetkili 5 ise ciddi anlamda performans bilgi sistemi kurulmamış olmakla birlikte, kurumda yine de belli bir veri toplama sisteminin olduğunu belirtmiştir. Ayrıca bu eksikliklerinin farkında olduklarını ve öz değerlendirme çalışmalarıyla bu sorunu ileriki zamanlarda mutlaka aşacaklarını da eklemiştir.

Diğer yandan kendileriyle derinlemesine görüşme yapılan tüm yetkililerden kuruma 1-1,5 yıl kadar önce dışardan iç denetçilerin atandığı ve iç denetim birimi kurulduğu, ancak iç denetçilerin henüz performans esaslı bütçelemeye ilişkin bir faaliyet göstermedikleri tespit edilmiştir. Yetkili 1 henüz PEB'e veya faaliyet raporlarına ilişkin herhangi bir soruyla karşılaşmadıklarını belirterek iç denetim sisteminin işlevsel olmadığını işaret etmiştir. Yetkili 2 ise performans denetimi yapmak üzere kuruma atanan iç denetçilerin ne kadar performans esaslı bütçeleme anlamında denetim yaptığının tartışılır olduğunu, mutlaka tartışılması gerektiğini belirtmiştir. Yetkili 3 de iç denetçilerin performans esaslı bütçelemeye bağlantılı bir çalışması olmadığını, iç kontrolün kurumdaki ayağının biraz mali ayak olduğunu ifade etmiştir. Bu konuda Yetkili 5 ise yaptığı açıklamayla daha iyimser bir tablo çizmiştir. İç denetimin 5018 sayılı Kanunun çok önemli bir noktası olduğunu belirtmiş ve kurumda iç denetim biriminin kurulduğunu, iç denetçilerin iç denetim ile ilgili planlarını yaptıklarını da söylemiştir. Hatta kendisiyle derinlemesine görüşmenin yapıldığı günden için, iç denetim raporlarının tartışılacağı bir toplantının olduğunu, artık kurumdaki iç denetçilerin konuya hakim olduklarını da eklemiştir. Ancak iç denetim biriminin görevlerinin, yetkilerinin yeterince üst yönetim tarafından algılanmadığı noktasında endişeler olduğunu da vurgulamıştır.

9.2.2. Planlanan Yıllık Performans Hedeflerine Ulaşılma Düzeyi

5018 sayılı Kanunla uygulamasına geçilen performans esaslı bütçeleme modelinin üçüncü unsuru olan faaliyet raporu, kamu kuruluşlarının planlanan yıllık performans hedeflerine ulaşma düzeyini nedenleriyle gösteren bir belgedir. Planlama sürecinde

hazırlanan stratejik plan ve bütçeleme sürecinde hazırlanan performans programıyla kamu kurumlarının PEB'in hazırlık sürecindeki görevleri tamamlanmaktadır. Bundan sonraki aşama, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak üzere belirlenmiş yıllık performans hedef ve göstergeleri doğrultusunda kurum faaliyetlerinin yürütülmesi ve planlanan yıllık performans hedeflerine ulaşılmasıdır. Planlanan yıllık performans hedeflerine ulaşılma düzeyi, kurum faaliyetlerin amaçlandığı gibi gerçekleşip gerçekleşmediğini ve bu faaliyetlerin ne oranda etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirildiğini (kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanıp sağlanmadığının) gösterir. Bu nedenle faaliyet raporları ile planlanan yıllık performans hedeflerine ulaşılma düzeyinin belirlenmesi önem arz etmektedir.

Doküman analizi ve delfi çalışmasından elde edilen bulgulardan kurumun planlanan yıllık performans hedeflerine ulaştığı, zaman zaman da belirttiği performans hedeflerinin üzerine çıktığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kurumun stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirme yolunda ilerlediği anlaşılmıştır. Ancak doküman analizinden elde edilen bulgulardan, hala bazı performans göstergelerine ilişkin verilerin oluşturulamamış olması nedeniyle kurum faaliyetlerinin ne oranda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirildiğinin faaliyet raporlarıyla net bir şekilde ortaya konulmadığı saptanmıştır. Delfi çalışmasından elde edilen bulgulardan ise veri eksikliği nedeniyle kurum faaliyetlerinin düne göre hangi artı değeri veya faydayı sağladığına ilişkin değerlendirmenin yapılamadığı ortaya konulmuştur. Dolayısıyla kurumca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarına ilişkin olarak tam bir performans değerlendirmesi yapılamadığı tespit edilmiştir.

Kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgulardan ise, kurumun stratejik planına uygun bir şekilde faaliyetlerini yürütmeye çalıştığı, ancak doğrudan hazırlanan performans programları ile ortaya konulan yıllık performans hedeflerini gerçekleştirme yönünde bir çabasının olmadığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca ortada gerçek mana da hazırlanmış performans programları olmadığı için faaliyet raporlarındaki performans sonuçlarının da gerçeği çok yansıtmadığı anlaşılmıştır. Bu nedenlerle kurumda PEB'in gerçekte değil sözde hayata geçirildiği tespit edilmiştir. Ayrıca yasak savmak amaçlı hazırlanmış bile olsalar, belgeler üzerinde açıklanan ve gerçekleşen

performansa ilişkin sapmalar mevcuttur. Yapılan görüşmelerde bunun bir nedeninin de doğru verilerin elde edilememesinden ve dolayısıyla sağlıklı performans ölçümleri yapılamamasından kaynaklandığı saptanmıştır. Derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgular, doküman analizi ve delfi çalışmasından elde edilen bulguların biraz belgeler üzerindeki görüntüye bağlı bulgular olduğunu, gerçekte uygulama sürecinin belgeler üzerindeki görüntüden farklı olduğunu ortaya koymuştur.

Bu genel açıklamalardan sonra izleyen kısımda sırasıyla; doküman analizi, delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden HSSGM'nin açıklanan performans hedefleri ile bu hedeflere ulaşılma düzeyine ilişkin elde edilen bulgu ve yorumlara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Doküman Analiziyle Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

HSSGM'nin faaliyet raporları incelendiğinde, kurumun büyük ölçüde planlanan yıllık performans hedeflerine ulaştığı veya bu hedeflerin üzerine çıktığı görülmüştür. Bu nedenle belgeler üzerinde kurumun stratejik planında belirttiği amaç ve hedefleri gerçekleştirme yolunda ilerlediği ileri sürülebilir. Ancak kurumun zaman zaman performans hedeflerine ulaşamadığı da saptanmıştır. Faaliyet raporlarındaki bilgilere göre, kurumun açıklanan performans hedefine göre gerçekleşen performans hedefinde zaman zaman yaşanan söz konusu olumsuz sapmaların nedenleri incelendiğinde bunların makul karşılanacak sapmalar olduğu anlaşılmıştır.

Kurumun faaliyet raporları incelendiğinde, kurumun yürüttüğü faaliyetlerine ilişkin olarak hedef ve gerçekleşme durumu ortaya konulabilmektedir. Ancak söz konusu faaliyetlerin ne oranda etkinlik, tutumluluk ve verimlilik ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirildiği anlaşılamamaktadır. Bunun nedeni hala bazı kurum faaliyetlerinin verimlilik, etkinlik ve tutumluluğunu ölçmek üzere belirlenmiş olan performans göstergelerine ilişkin verilerin toplanamamış olmasıdır. Kurum tarafından, PEB'in ilk defa uyguladığı 2005 yılından 2009'a kadar gelinen süreçte, bu performans verisi eksikliğinin her yıl biraz daha giderilmeye çalışıldığı da saptanmıştır. Buna rağmen kurumda veri eksikliği probleminin hala çok fazla olduğunu ve bu nedenle kurumun bu problemini giderme üzerine daha fazla yoğunlaşması gerektiğini de belirtmek gerekir.

Delfi Çalışmasından Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca kurumun ilk yıl uygulamasına ilişkin bir değerlendirme yapılmıştır. Uzman 13 “2005 yılı faaliyet raporu incelendiğinde, hedeflerin ne kadar gerçekleştiğini özet olarak sunan bir bölüm bulunmamaktadır. Bu faaliyet raporunun değerlendirilmesini zorlaştıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır” şeklinde bir görüş bildirmiştir. Uzmanların %75’i bu görüşe katılmıştır ve bu konuda büyük ölçüde görüş birliği sağlanmıştır (md.31). Araştırmacı olarak, doküman analizi kapsamında bu yöndeki değerlendirmelere yer verilmese de, 2005 yılı faaliyet raporuna ilişkin bu tespitin doğru olduğu düşünülmektedir.

Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca kurumun ilk yıl uygulaması dışında ertesi yıllara ilişkin uygulamalar da dikkate alınarak açıklanan ve gerçekleşen performansla ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Uzman 3 “Performans programları ve faaliyet raporlarına göre kurum hedeflerini gerçekleştirme yolunda ilerlemektedir” şeklinde görüş bildirmiştir. Uzmanların %25’i görüş bildirmezken uzmanların % 62.5’i bu görüşe katıldığını bildirmiştir (md.25). Bu görüşe katılmadığını belirten Uzman 8 kurumun ilerleme yolu ile bu belgeler arasında bir ilişki olduğunu düşünmediğini belirtmiştir. Uzman 5 ise “Kurumun gerçekleşen performansı ile hedeflenen performansı arasında makul karşılanmayacak derecede sapmalar mevcuttur” şeklinde olumsuz yönde görüş bildirmiştir. Uzmanların %12.5’i görüş bildirmezken %50’i bu görüşe katılmadığını belirtmiştir (md.23). Bu konuda Uzman 8 hedef ve gerçekleşmelerin somut veriler ışığında belirlendiğini düşünmediğini belirtmiştir. Bu nedenle %100 tutarlılık ya da sapma şeklinde tespitin somut veri ve ölçümlere bağlı olarak söylenmesi gerektiğini ifade etmiştir. Diğer yandan Uzman 2 “Performansa ilişkin gelişmelerde olumlu ve olumsuz sapmalar mevcut. Bu sapmaların olması çok normal. Sonuç da tahmin yapılarak bir yıl sonrası için hedef konuluyor. Her zaman sapmalar olabilir” şeklinde görüş bildirmiştir. Uzmanların %75’i bu görüşe katıldığını belirtmiş ve bu konuda büyük ölçüde görüş birliği sağlanmıştır (md.22). Uzman 9 ise hedeflenen ve gerçekleşen oranlar kıyaslandığında bazı performans hedeflerinin rasyonel olmadığını belirtmiştir. Uzmanların %37.5’i görüş bildirmezken %50’si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.15). Bu konuyla ilişkili olarak Uzman 5 de kurumda

performans esaslı bütçeleme yönünde tecrübe arttıkça tahminlerdeki isabet derecesinin yıllar itibariyle gelişeceğini belirtmiştir. Uzmanların %12.5'i görüş bildirmezken %75'i bu görüşe katılmış ve büyük ölçüde görüş birliği sağlanmıştır (md.24). Bu görüşe katılmadığını belirten Uzman 8 neden olarak “*Kurumda maalesef ilk günden bugüne Icm yol kat edilmiştir diyemem*” şeklinde bir açıklama yapmıştır.

Diğer yandan Uzman 1 karşılaştırma yapmak için aynı sektörde faaliyet gösteren başka kurumlar bulunmadığından kurumla ilgili performans değerlendirmesinin sadece kurumun hedeflenen performansı ile gerçekleşen performansı açısından yapıldığını ve bunun da kurumun performansının tam olarak değerlendirilmesini engellediğini ileri sürmüştür. Uzmanların %75'i bu görüşe katıldığını belirtmiştir ve bu konuda büyük ölçüde görüş birliği sağlanmıştır (md.33). Yine Uzman 12'nin “*Hedef ve gerçekleştirmelere bakıldığında gerçekleşenlerin ağırlıklı olarak hedef düzeyinde ya da üzerinde olduğu görülmektedir. Peki, bu gerçekleştirme düne göre hangi artı değeri ya da fazla faydayı oluşturmuştur. Buna ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır*” şeklindeki görüşü de açıklanan ve gerçekleşen performansın değerlendirilmesini olumsuz etkileyen bir başka hususu ortaya koymuştur. Bu görüşe uzmanların tamamı katılmıştır. Diğer bir ifadeyle bu konuda uzmanlar arasında %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.32).

Delfi çalışmasında kurumun planlanan yıllık hedeflere ulaşma düzeyine ilişkin çok farklı görüşler ortaya konulmuş ve bazı görüşler üzerinde büyük ölçüde uzlaşma sağlanırken bazılarında sağlanamamıştır. Ancak uzmanlar tarafından uzlaşma sağlanan en önemli husus; kurum faaliyetlerinin planlanan yıllık hedef düzeyinde veya üzerinde olduğu, dolayısıyla kurumun stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirme yolunda ilerlediğidir. Bu tespitin doküman analiziyle ortaya konulan tespiti desteklediği görülmektedir.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgulardan kurumda performans esaslı bütçelemeye ilişkin olarak hazırlanan dokümanların meclise sadece bilgi notu olarak gönderildiği, faaliyet raporlarını hiçbir kurum, kuruluş veya bireyin

sorup incelemeyeceği, hiçbir şekilde performans denetimlerinin yapılmadığı tespit edilmiştir. Kuruma ne Meclisin, ne Sayıştay'ın, ne sivil toplum kuruluşlarının, ne de vatandaşların hiçbir şekilde hesap sormaması ve performans sonuçlarına göre cezalandıran/ödüllendiren bir sisteminin olmaması nedeniyle de hazırlık sürecinde olduğu gibi PEB'in uygulanma sürecinde de kurumsal düzeyde bir sahiplenmenin olmadığı ortaya çıkmıştır. Özellikle hazırlık sürecinde olduğu gibi uygulama sürecinde de üzerine önemli görevler düşen harcama yetkilileri ve kurumda sık sık değişen üst yöneticiler uygulama sürecini sahiplenmemiştir. Dolayısıyla kurumda planlanan yıllık hedefleri gerçekleştirme yönünde bir çabanın çok fazla gösterilmediği ortaya çıkmıştır.

Yetkili 5 kendisiyle yapılan derinlemesine görüşmelerde; Sayıştay tarafından performans değerlendirmesi yapılmadığını, kurumların siyasi sorumlularının da bu anlamda sorgulama yapmadığını, performans bütçenin normal bütçe gibi meclisten geçmediğini söylemiştir. Yine Yetkili 5'in bu konuyla ilişkili olduğu düşünülen bazı açıklamaları şöyledir;

“Siz bir yöneticisiniz veya çalışansınız. Size bir ek zaman, ek bir maliyet, maliyet demeyeyim ek bir zaman, iş gerektiren fakat sonucunda da size sorulmayan bir sistem olduğunu düşünün. Yani siz bir şey yapmadığınız zaman “niye yapmadı?” diyen yok veya bir hedefi gerçekleştirmediğiniz zaman sorgulayıp “niye gerçekleştirmediniz?” diyen olmadığı için de bir parça kurumun içerisinde bu işin angarya olduğunu veya bunun sadece 1-2 kişinin yapması gereken bir iş olduğu inancı daha ağır basmaya başladı.”

“Yani en önemli sorun buna inanma. Niye? Çünkü siz bir şey üretmişsiniz ve ortaya koymuşsunuz. Bunun olumlu noktaları da yansımıyor, olumsuz noktaları da yansımıyor. Yani ben bir idareci olarak birisi bana geldiği zaman “Bunu niye eksik yaptın? Bu, %70 hedef koymuşsun niye % 40 çıktı? Bunda gerekçesini yazmışsin ama bu çok anlamlı, anlamsız değil” diye sormuyor. Veya “% 70 hedeflemişsin % 70'i de tutturmuşsun. Çok güzel, iyi bir kurumsun. Bu konuda takdir ediyorum” deyip bu da duyurulmuyor. Yani bunun bu ayakları yeterince olmadığı için dokümantasyon seviyesinin üstüne çıkamıyorsunuz.”

“Sonuçta herhangi bir kamu bütçesinin sahibi oranın siyasi otoritesi olan bakandır. Bakanın gerek ekibiyle birlikte bu bütçenin takibi gerektirir. Yani 5018'in ruhunda bu vardır. Eksiklikleri, fazlalıkları bunun sunması ve onun inceletmesi ve gerekirse hesap sorması, gerekirse ödüllendirmesi gerekiyor. Bu noktalarda da yeterince hani oturmamış bir yapı olması da otomatikman alttaki kurumlara, kuruluşlara ve çalışanlara da bu şekilde yansıyor. Bu bence en temel nokta.”

Yetkili 3 ile yapılan derinlemesine görüşmelerden resmi bütçenin analitik bütçe olması nedeniyle harcama birimlerinin performans bütçe ile ilgili bir kabullenmesi veya bu yönde bir çabaları olmadığını anlaşılmıştır. Ayrıca Yetkili 3 uygulamada performans programına değil stratejik plana göre çalışmalarını sürdürdüklerini, stratejik planlarına

uygun hareket etmeye çalıştıklarını belirtmiştir. Yine aynı yetkilinin performans programındaki hedeflere niye ulaşmadıklarıyla ilgili şöyle bir açıklaması da olmuştur;

“Üst yönetimin, şimdi üst yönetiminin de bir performans programını kabullenip hep beraber çalışılması lazım. Stratejik planda Ömer Bey genel müdür yardımcısı olarak bizim ekip başımızdı. Beraber çalıştık, beraber hazırladık. Üst yönetimle birlikte çalıştık, çok güzel bir plan hazırladık. Performans programında böyle bir şey yok. Performans programındaki hedeflere ulaşamıyoruz; çünkü performans programı yok ki uygulamada. Şimdi orda harcama yetkilisi ne yapıyor? Onu takip etmediği için oraya bir kaynak aktarmak ihtiyacı hissetmiyor; çünkü gerçek bir performans programı değil o. Onunla ilgili bir resmi bir meclisten onaylanmış bir performans programı olsa, o hedefini takip etmek zorunda kalır.”

Kurumda stratejik plan ve performans programları ile açıklanan yıllık performans hedefleri var ve buna göre de yılsonunda gerçekleşen performansla ilişkin olarak faaliyet raporları hazırlanmaktadır. Ancak Yetkili 3 ile yapılan görüşmeden; gerçekleşen performanslar hakkında bilgi veren faaliyet raporlarının, performans programlarının hazırlanma sürecinde olduğu gibi, yine strateji geliştirme daire başkanlığındaki süreci üstlenen belli kişilerce harcama birimlerinden gerekli bilgiler alınmak suretiyle hazırlandığı tespit edilmiştir. Ayrıca performans programının yasak savma amaçlı formalite bir şekilde hazırlanmış olması nedeniyle faaliyet raporunun da formalite bir şekilde hazırlandığı, çok fazla gerçeği yansıtmadığı anlaşılmıştır.

Diğer yandan Yetkili 2'nin kurumda açıklanan ve gerçekleşen performansla ilişkin sapmaların nedenini açıklayan şöyle bir ifadesi olmuştur;

“Kurum için kurumdaki şey, her şeye rağmen iyi niyetli çalışmaların sürdüğünü düşünüyorum. Fakat çok da anlamlı olmadığını görüyorum. Sebebi şu. Doğru sonuçlandırmak için doğru ölçmek lazım, doğru ölçebilmek için doğru veriler lazım. Yani sondan başa doğru giderseniz doğru verileri de doğru kişilerden almanız lazım. Doğru kişilerin de bu süreçlere yakın olması lazım ki sizlere. Doğru kişiler bu süreçlere yakın olmadığı için sağlıklı veriler gelemiyor. Dolayısıyla sağlıklı bir ölçme yapamıyorsunuz. Sağlıklı ölçme yapamadığınız yerde de sağlıklı sonuçlandırıp performans esasında nereye kadar doğru bir performans var? Çok böyle skalalar geniş aralıklı koymak zorundasınız. Dolayısıyla sapma, hedeften sapma çok dalgalı süreçler çizebiliyor”

9.2.3. HSSGM'deki PEB Uygulamasının Kaynak Kullanımına Etkisi

Kamu kuruluşlarınca öncelikli stratejik amaç ve hedefler için tahsis edilen kaynakların, bütçe uygulama sürecinde öngörülen amaç ve hedeflere uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılması öngörülmektedir.

Doküman analizi ve defli çalışmasında bu konuya ilişkin çeşitli bulgular elde edilse de HSSGM'deki PEB uygulamasının kaynak kullanımını nasıl etkilediğine ilişkin değerlendirmelerin yapılmasını sağlayacak bir yapı tam olarak oluşturulmadığı için kesin bir şekilde ortaya konulamamıştır. HSSGM'de yapılan derinlemesine görüşmelerden ise kurumdaki PEB uygulamasının doğrudan kaynak kullanımında etkinliği sağlaması gibi pozitif yönlü net bir etkinin oluşmadığı tespit edilmiştir. Bununla birlikte kurumda az da olsa stratejik önceliklere göre kaynak kullanılmaya çalışıldığı, dolayısıyla da kurumdaki PEB çalışmasının doğrudan olmasa da dolaylı bir şekilde kaynak kullanımını olumlu yönde etkilediği anlaşılmıştır.

İzleyen kısımda sırasıyla; doküman analizi, delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden HSSGM'deki performans esaslı bütçe uygulamasının kaynak kullanımını nasıl etkilediğine ilişkin elde edilen bulgu ve yorumlara daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Doküman Analiziyle Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

HSSGM'nin performans programları ve faaliyet raporları incelendiğinde kaynak kullanımının belirlenen performans hedeflerinin gerçekleştirilmesi yönünde yapılmaya çalışıldığı ortaya çıkmaktadır. Ancak bu sadece belgeler üzerinde görünen bir tespittir. Bu nedenle kurumda PEB uygulamasının kaynak kullanımını nasıl etkilediğine ilişkin bir yorumun sadece belgeler üzerinde yapılmasının çok doğru olmayacağı düşünülmektedir. Ayrıca belgeler üzerinde kaynakların hedefler doğrultusunda kullanıldığı anlaşılrsa da ne kadar verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığına ilişkin sağlıklı bir değerlendirme de yapılamamıştır. Bunun nedeni, daha önce de belirtildiği üzere, kurum faaliyetlerinin verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde yapılıp yapılmadığını ölçen performans göstergelerine ilişkin bilgilerin hala oluşturulamamış olmasıdır. Sonuç olarak doküman analiziyle HSSGM' deki PEB çalışmalarının kaynak kullanımını nasıl etkilediği kesin bir ifadeyle ortaya konulamamıştır.

Delfi Çalışmasından Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

PEB uygulamasının kurumun kaynak kullanımını pozitif yönde etkilediğine işaret eden “Performans programı ve faaliyet raporlarına göre kurum hedeflerini gerçekleştirme

yönünde ilerlediğinden kaynak kullanımında etkinliği sağlama konusunda kurumda PEB uygulaması başarılıdır” şeklindeki görüşe uzmanların %25’i katıldığını belirtirken %37.5’i bu konuda görüş bildirmemişlerdir (md.34). Bu görüşe katılmadığını belirten Uzman 8 ise belge üzerinde evet denilebilirse bile, gerçekte sürecin kopuk ve belgelerden farklı çalıştığını ileri sürmüştür. Yine benzer şekilde Uzman 2 kurumun sene başında performans hedefleri belirleyip sorumluluk almasının ve sonuçların kamuya açık olmasının kurum üzerinde kaynakları daha dikkatli kullanma yönünde baskı oluşturduğunu belirtmiştir. Bu nedenle de kurumun kaynak kullanımında etkinliği sağladığını ileri sürmüştür. Uzmanların %12.5’i görüş belirtmezken, %87.5’i bu görüşe katıldığını belirtmiş ve büyük ölçüde görüş birliği sağlanmıştır (md.37).

Diğer yandan Uzman 3 kurumda performans esaslı bütçenin hazırlanması ve uygulanması arasında farklılıklar olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması konusunda kurumda PEB uygulamasının kendisinden beklenen faydayı sağlayamadığını ileri sürmüştür. Uzmanların %25’i görüş bildirmezken, %50’si bu konuya katılmadığını belirtmiştir (md.39). Uzman 5 PEB uygulamasıyla kurumda harcama kültürünün kaynak sarf etmek değil, kaynakları etkin, verimli ve tutumlu kullanmaya doğru bir gelişme göstereceği ve böylece kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması konusunda kurumda PEB uygulamasının kendisinden belenen faydayı sağlayacağı yönünde görüş bildirmiştir. Uzmanların tamamı bu görüşe katıldığını belirtmiştir ve %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.38).

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

PEB sistemine geçilmeden önceki dönemle karşılaştırıldığında, kaynak kullanımı konusunda pozitif yönde çok önemli bir gelişme yaratmadığı tespit edilmiştir. Ancak yine de kurumdaki PEB çalışmaları sonucunda az da olsa stratejik önceliklere göre kaynak kullanılmaya çalışıldığı anlaşılmıştır. Bu konuya ilişkin olarak Yetkili 3 şu açıklamayı yapmıştır;

“Şimdi kurumun normalde zaten kendi bir gelişme süreci var ya, o stratejik plandaki hedefleri gerçekleştirmek için bir şey süreç var, devam ediyor. Hatta orda bazı tanımladığımız şeyler var. Mesela Okan Bey’lerin geçen sene tamamlayıp bunu sene sistemi devreye soktukları. Orda bir şeyimiz var, elden tahsilatı kaldırıp tamamen bilgisayar ortamında tahsilat gerçekleştireceğiz diye. Mesela 1 Ocak 2009 itibarıyla o sistemi devreye soktular. Şimdi bazı şeylerimizi stratejik plandaki amaçlarımıza, hedeflerimize doğru gidiyoruz. Bazı yerlerde gidiyoruz, bazı yerlerde dediğim gibi gitseniz de onu ölçeceğimiz bir ortamınız yok. Ancak faaliyet raporlarında böyle

bildiklerimizi yazıyoruz. Böyle yaptık, şöyle yaptık. Mesela idari mali iş... Şeyin Okan'ın bilgisayar programını yazacağız. Artık Hudut Sahiller'in hiçbir biriminde... Bizde daha önceden elden tahsilat vardı; çünkü 24 saat çalışıyorsunuz ya, gecede olsa adam. O sistem kalktı. Yeni bir program yapıldı. Bunu yazıyorsunuz ama bunun performans programındaki yerini bulamıyorsunuz. Sadece 1-2 satır. Bunu performans programınıza koyup ta gerçekleştirmediniz, stratejik plandan aldık. Buna ne kadar kaynak ayırdık, ne yaptık falan onu yazmıyoruz. Orda bir bilgisayar ağının yenilenmesi ve geliştirilmesi diye bir projemiz var. O projeden 1.5 trilyon harcamışız diyoruz veya 300-500. Performans programı çok yok burada. Böyle dışarıda, analitik bütçede bilgisayar ağına ayrılmış bir para var. O paradan harcadık. Ne yaptık? Yeni bir program devreye soktuk gibi gözüküyor. Ama stratejik planda amacımıza ulaşmışız. Onu stratejik planda görüyorsunuz ama performans programında hiçbir şey görmüyorsunuz; çünkü performans programını dediğim gibi devletin o size ayırdığı kaynağı bölüyorsunuz, çıkan rakamları götürüp performans programına monte ediyorsunuz.”

Bu açıklama kaynak kullanımının stratejik planda belirtilen amaç ve hedeflere yönelik yapılmaya çalışıldığına işaret etse de kurumda kaynakların ne kadar etkin, verimli, tutumlu kullanıldığına ilişkin hiç şey bilinmemektedir. Bunun nedeni ise hala kurumda gerekli performans verilerinin yeterli düzeyde oluşturulamamış olması ile kurumda doğru ve gerçeği yansıtan performans programlarının hazırlanamamış olmamasıdır.

9.2.4. PEB'nin Uygulama Sürecinde Ortaya Çıkan Maliyetler

Daha öncede belirtildiği üzere kamu kuruluşlarında PEB sistemine geçilmesinde karşılaşılabilecek problemlerden birisi de PEB'in hazırlanması ve uygulanması sürecinde katlanılacak maliyetlerdir. Özellikle performans bilgilerinin üretilmesinin bir maliyete yol açabileceği bilinmektedir. Ancak katlanılan maliyetlerin PEB sisteminden beklenen faydalardan daha fazla olmaması gerekmektedir. Bu nedenle HSSGM'deki PEB çalışmalarının ne tür maliyetlere yol açtığına tespit edilmesi de son derece önemlidir.

HSSGM'nin stratejik planı, performans programları ve faaliyet raporlarında PEB sisteminin yol açtığı maliyetlere ilişkin bilgilerin elde edilmesinin mümkün olmaması nedeniyle, bu konuda doküman analiziyle herhangi bir bulgu elde edilmemiştir. Delfi çalışmasına katılan uzmanlarca, kurumda PEB'in uygulanma sürecinde yol açtığı veya yol açabileceği maliyetler konusunda bir değerlendirme yapılmamıştır. Dolayısıyla delfi çalışmasıyla da herhangi bir bulgu elde edilmemiştir.

HSSGM’de PEB’in uygulanma sürecinde yol açtığı maliyetler hakkında sadece kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden bilgi alınmıştır. İzleyen kısımda bu konuda derinlemesine görüşmelerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir.

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

PEB sistemini uygulama yönünde bir çaba olmamasına paralel olarak, uygulama sürecinde herhangi bir maliyete katlanılmadığı tespit edilmiştir. Kendisiyle derinlemesine görüşme yapılan Yetkili 4’ün, PEB’in uygulanması için çok ciddi maliyetlere katlanılmamış olmakla birlikte, gerekli olan teknik alt yapının oluşturulması için belki bir maliyet yüklenilmiş olabileceğini belirtmiştir. Ancak, doğrudan bu sürecin içinde olan diğer uzmanlardan ise PEB’in uygulanma sürecinde önemli bir maliyete katlanılmadığı anlaşılmıştır.

9.3. HSSGM’de PEB Uygulamasına İlişkin Diğer Bulgular ve Yorum

Delfi çalışmasına katılan uzmanlar tarafından, bu çalışmanın ana araştırma sorusunu yanıtlamak üzere geliştirilmiş alt sorulara yönelik görüşler dışında HSSGM’deki PEB çalışmalarına, mevcut koşullara ve gelecekteki gelişimlerine ilişkin başka değerlendirmeler de yapılmıştır. Yine kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan HSSGM yetkilileri tarafından da HSSGM’deki PEB çalışmalarında karşılaşılan sorunlar, PEB çalışmalarının gelecek yıllardaki gelişiminin nasıl olacağı, PEB konusunda neler düşündükleri gibi çeşitli konularda da değerlendirmeler yapılmıştır.

İzleyen kısımda sırasıyla; delfi çalışması ve derinlemesine görüşmelerden elde edilen söz konusu bulgulara ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

Delfi Çalışmasından Elde Edilen Bulgular:

Uzman 8 hedeflenen performans ile gerçekleşen performans ilişkisinin değerlendirildiği bir sürecin kurumda ve kuruma moderatörlük yapan kurumlar tarafından yaşanmadığını ve bunun da PEB uygulamasının başarılı bir şekilde uygulanmasını olumsuz yönde etkilediğini belirtmiştir. Uzmanların %62.5’i görüş bildirmezken, uzmanların sadece %37.5’i bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.41). Uzmanların bazıları bu konuda tam

bir bilgileri olmaması nedeniyle görüş bildirmediğini belirtse de, bu görüşün doğru bir saptama olduğu kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden ortaya çıkmıştır. Yine Uzman 9 kurumda PEB uygulamasının kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlayabilmesinin TBMM ile Sayıştay'ın sürece etkin katılımıyla mümkün olacağını belirtmiştir. Uzmanların tümü bu görüşe katılmış ve %100 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.55). Özellikle delfi çalışmasına katılan Sayıştay denetçileri, birinci tur delfi çalışmasının başlatılması sürecinde yapılan yüz yüze görüşmelerde bu hususun önemine değinmişlerdir. Sayıştay'ın bütçe sürecindeki öneminin PEB ile daha da artmış olmasına rağmen hala gerekli yasal düzenlemelerin yapılmamış olması nedeniyle Sayıştay'ın bütçe sürecinden koparıldığını, tamamen bu sürecin dışında kaldığını belirtmişlerdir. En kısa sürede gerekli olan kanuni düzenlemelerin yapılarak Sayıştay'ın PEB sürecindeki rolünün aktif hale getirilmesi gerektiğini vurgulamışlardır. Mevcut koşullarda performans denetiminin yapılıp yapılmadığının, yapılıyorsa kim tarafından nasıl yapıldığının da belli olmadığını, PEB çalışmalarının zayıf kaldığını da eklemiştir. Uzman 8 ise, kurumda PEB uygulamasının sözde hayata geçirildiğini, gerçek anlamda başarıyla hayata geçirilmediğini belirtmiştir. Uzmanların %25'i görüş bildirmezken, %62.5'i bu görüşe katılmamıştır (md.43). Uzman 9 ve Uzmana 8 tarafından ortaya konan her iki saptamanın da derinlemesine görüşmelerden elde edilen bilgilerden doğru olduğu anlaşılmıştır. Diğer yandan Uzman 9, *“Kaynak kullanımında etkinliğin sağlanabilmesi için kurulan stratejik plan-performans programı-performans bütçe sistemi genel olarak iyi tasarlanmış olarak gözüktüğü de uygulamaya dönük bir takım sıkıntılar var. Bu sıkıntıların temelinde de yapılan reform çalışmasının ciddi bir kurumsal ve kültürel değişimi gerektirmesi yatmaktadır ki bu da uzun vadeli bir süreç de gerçekleşecektir”* şeklinde bir görüş bildirmiştir. Bu görüşe de uzmanların çoğu katıldığını belirtmiş ve %75 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.48). Araştırmacı olarak bu görüşün kesinlikle doğru olduğu düşünülmektedir. Zaten kurumda yapılan derinlemesine görüşmelerden de bu saptamanın doğruluğunu destekleyecek veriler elde edilmiştir.

Belirtilen olumsuzluklara rağmen uzmanlar arasında kurumda PEB uygulamasının kurumsal harcamalardan beklenen faydaları elde etmek anlamında kendisinden önceki bütçeleme sistemlerine göre çok önemli üstünlükler gösterdiği yönünde %75 oranında

görüş birliği sağlanmıştır (md. 51). Uzmanlar tarafından bu konuda ayrıntılı bir açıklama yapılmadığı için, araştırmacı olarak kurumdaki PEB uygulamasının hangi konularda önceki bütçeleme sistemine göre üstünlük gösterdiğinin, bunun nasıl kıyaslandığının çok anlaşılır olmadığı düşünülmektedir. Yine Uzman 5 tarafından “*Kurumda kaynak tahsisinde ve kullanımında stratejik bir bakış açısı gelişmeye başladığı görülmektedir*” şeklinde ifade edilen görüşe uzmanların %50’si katılırken, %50’si görüş bildirmemiştir (md. 49). Derinlemesine görüşmelerden elde edilen bilgiler ve görüşmelerin yapılmasında kurumda yapılan gözlemler doğrultusunda bu görüşün doğru bir saptama olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Uzman 3 kurumun eskiye oranla daha esnek kaynak kullandığını ileri sürmüştür. Ancak uzmanların %62,5’i görüş belirtmezken, sadece %37.5’i bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.29). Diğer yandan Uzman 5 kurumda PEB uygulamasının kurumun hesap verebilirliğini, şeffaflığını dolayısıyla denetlenebilirliklerini artıracığını ve nihai olarak toplumsal refaha hizmet edeceğini ifade etmiştir. Uzmanların tümü katılıyorum şeklinde görüş bildirmiştir. Dolayısıyla %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.42). Yine Uzman 2 eğer PEB adına son dört yılda yapılanların devamı gelirse ve sistemi daha etkin hale getirmek için gerekli olan diğer reformlarda tamamlanırsa, PEB uygulamasının kurumu disipline edebileceğini ve kaynak kullanımının daha doğru yapılmasını sağlayabileceğini belirtmiştir. Uzmanların tümü katıldığını belirtmiş ve bu konuda %100 görüş birliği sağlanmıştır (md.53).

Uzman 14 HSSGM’nin PEB uygulamasını başarıyla uygulayabilecek bir kurum olduğunu belirtmiştir. Uzmanların çoğu bu görüşe katıldığını belirtmiş ve bu konuda %75 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.54). Ancak bu görüşe katılmadığı belirten Uzmana 8 “*O umudu taşıyarak çalışmalara başlanılmış olsa da yaşanan süreç ve gelinen nokta tersini öğretti bize*” şeklinde bir açıklama yapmıştır. Yine Uzman 6 tarafından ortaya konan “*Kurumun stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları çalışmaları genel olarak başarılıdır ve kurum çalışanlarının bu süreci önemli ölçüde sahiplendikleri izlenimi edinilmiştir*” görüşüne uzmanların çoğu katılmıştır. Bu konuda %87.5 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.44). Derinlemesine görüşmelerden elde edilen bilgiler ve bu görüşmelerin yapılması sırasında kurumda yapılan gözlemler doğrultusunda uzmanlarca yapılan bu tespitin doğru olmadığı ortaya

çıkmiştir. Ayrıca bu görüşe katılmayan Uzman 8 “*Sürecin içerisinde olan birisi olarak şunu söylemeliyim; stratejik plan kurum tarafından sahiplenilmiş, performans programı ve faaliyet raporu ise Maliye Bakanlığı’nın belgeleri gibi algılanmış ve sahiplenilmemiştir*” şeklinde açıklama yapmıştır. HSSGM’de yapılan derinlemesine görüşmeler sonucunda Uzman 8’in bu tespitinin doğru bir tespit olduğu anlaşılmıştır.

Uzman 11 “*Kurum faaliyet esaslı maliyetlendirme ve ödeneklerin tamamını kullanma eğilimini bırakmış gözüke de yeni modele uyumun devam ettirilmesi, performans kültürüne sahip personel yetiştirilmesi ve teknolojik gelişmelerden faydalanılarak bilgisayar kullanımının ve böylelikle etkin iletişimin sağlanması hususlarında gerekli adımları atmaya devam etmelidir*” şeklinde görüş bildirmiştir. Uzmanların çoğu bu görüşe katılmış ve bu konuda %75 oranında görüş birliği sağlanmıştır (md.47). Araştırmacı olarak kurumda faaliyet esaslı maliyetlendirme eğiliminin bırakıldığı yönünde ki tespit yanlıştır olduğu düşünülmekte, ancak performans kültürüne sahip personelin yetiştirilmesi konusundaki tespit doğru olduğu düşünülmektedir. Ayrıca kurumda derinlemesine görüşmelerin yapılması sırasında yapılan gözlemlerden kurumun teknolojik gelişmelerden yararlanma konusunda bir sıkıntısı olmadığı da tespit edilmiştir. Uzman 1 ise, diğer mali mevzuatların PEB uygulamasının başarılı bir şekilde uygulanmasını güçleştirdiğini belirtmiştir. Uzmanların %50’si görüş bildirmezken, uzmanların %50’si bu görüşe katıldığını belirtmiştir (md.45).

Derinlemesine Görüşmelerden Elde Edilen Bulgular ve Yorum:

Kendileriyle derinlemesine görüşmeler yapılan yetkililer kurumda PEB uygulamasının gelecek yıllardaki gelişiminin nasıl olabileceği konusunda farklı görüşler bildirilmiştir. Yetkili 1, kurumda PEB çalışmasını harcamaları disipline etmesi açısından olumlu gelişmeler yaşanabileceğini, ancak kamuda PEB’in sistematik hale geçmesinin 50 yıllık bir süreç gerektirdiğini düşünmektedir. Aslında Yetkili 1’in uzun vadeli bir süreç öngörmesinin nedeni kurumda PEB uygulamasına ilişkin olarak yaşadıkları sorunlardır. PEB çalışmalarında karşılaştıkları sorunlardan birini yetkili şöyle açıklamıştır; “*Hazırlanması, uygulanması ve raporlaştırılmasında özellikle harcama birimlerinde konuyla ilgili yeterli düzeyde bilgiye sahip olunmaması, konuyla ilgili mevzuatın*

bilinmemesi, harcama yetkililerinin görev, yetki ve sorumluluklarının bu konuyla ilgili çok fazla bilincinde olmaması yaşadığımız birinci sorundur. İkinci sorun da teknik açıdan bu konuyu fazla bilmiyorlar, önemini bilmiyorlar. Gelecek yıla yönelik ne tür şeyler yapıp... Kamuda genel bir istikrarsızlık olduğunu düşünüyorum. Beş yıl sonrası bir şekilde stratejik planda yazılmasına rağmen ya da düşünülmesine rağmen, hani seneye ne yapacaklar tam olarak bilmiyorlar. Gün neyi getirirse onu yaptıklarını düşünüyorum". Yine yetkili bu sorunların çözümü için Maliye Bakanlığı'nın ciddi anlamda bir eğitim programı hazırlaması gerektiğini ve sadece strateji geliştirme daire başkanlıklarına değil harcama birimlerine de bu eğitimi vermesi gerektiğini vurgulamıştır. Yetkili 1 eğitim ihtiyacını dile getirmekle birlikte, bu güne kadar verilen eğitimlere ilişkin olarak şu açıklamayı da yapmıştır; *"Eğitim konusunda da hani bu işle, performans esaslı bütçenin tam olarak nasıl yapacağı ile ilgili herkeste kişisel bir düşünce var. Ortak bir düşünce, rasyonel bir şey ortada yok. Bir uzmana sorduğumuz soruya farklı cevap verirken, diğeri daha farklı kişisel düşüncelerini beyan ediyorlar. Ortak bir noktada birleşilmemiş".* Burada Yetkili 1 onları eğitmek üzere gelen uzmanların bile aslında çok fazla bu kültüre sahip olmadığına dikkat çekmiştir. Gittikleri eğitimlerin birinde onları bilgilendiren hocanın *"bütçe kanunu performans bütçeyi döver"* şeklinde bir ifade kullandığını, onlarda bile bir inanç ya da nereye gideceğini bilememezlik olduğunu, bu şekilde ilerlememenin ise zor olduğunu belirtmiştir. Yine aynı yetkili yaşanan bir başka sorunu da şöyle açıklamıştır; *"İşte, yani performans bütçe, stratejik plan, performans bütçe, faaliyet raporları hepsi zaten bir bütün. Bu bütünün bir şekilde ele alınması gerekiyor. Şimdi stratejik planla ilgili mevzuatı Devlet Planlama Teşkilatı çıkardı. Performans bütçeyle ilgili yönetmeliği Maliye Bakanlığı çıkardı. Yani o yüzden biraz da kurumlar DPT ve Maliye Bakanlığı arasında da bir uzlaşma olmadığından, hani şey oluyor bir bütünsellik sağlanamıyor. Aslında her iki kurumun da birleşerek tek bir mevzuatı birlikte hazırlaması gerek. Bir çekişme var. O bütünsellik sağlanamadı".* Yetkilinin açıklamalarına göre PEB uygulamasının başarılı olmasının önündeki engeller bilgi ve bilinç seviyesinin düşük olması, kurumlar arasında koordinasyonun hala sağlanamamış olmasıdır. Bu nedenle de PEB'in içeriğine,

amacına uygun olarak uygulanması için bilgi ve bilinç seviyesinin eğitimler yoluyla artırılması, kurumlar arasındaki koordinasyonun sağlanması gerekmekte ve mevcut şartlara göre bunun kısa vadede gerçekleşemeyeceğini anlaşılmaktadır.

Yetkili 1'in açıklamasını destekler biçimde Yetkili 2'de performans esaslı bütçeleme yapılırken bunun kurum içinden beslenmesi gerektiğini, ancak kurumda bu beslemeyi sağlayacak kişilerin bundan haberdar olmadığını ve kimsenin performans esaslı bütçelemenin ne demek olduğunu bilmediğini belirtmiştir. Bu nedenle sağlıklı verilerle yola çıkılmasının bu süreçteki en büyük aksaklık olduğunu söylemiş ve kurumda gelecek yıllarda PEB'in daha başarılı bir şekilde uygulanması için en önemli problem alanının eğitim olduğunu vurgulamıştır. Biraz daha performans esaslı bütçelemeye ilişkin kavramlar tanındıkça, insanlar alıştııkça ve bu yönde adımlar atıldıkça kurumdaki PEB çalışmalarının daha ileriye gideceğine inandığını belirtmiştir. Ancak eğitim çalışmalarının yeterli düzeyde ve yaygın bir şekilde olmadığını da altını çizmiştir. Bunun için PEB'e ilişkin kavramların daha sağlıklı zeminlerde, daha anlaşılır şekilde yaygınlaştırılması ve sonuçların reel olarak gösterilmesi gerektiğini, ancak bu şekilde insanların buna inanacağını ve sahipleneceğini söylemiştir. Yine aynı yetkili, gelecekte PEB çalışmalarının daha başarılı ve sağlıklı ilerleye bilmesi için sonuçların değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Mevcut duruma ve yetkililerden beklentisine ilişkin olarak şu açıklamayı yapmıştır;

“Özellikle şeyden Maliye Bakanlığı olarak, doğru şeyi düşünürsek, yani yetkiliyi o anlarsak, performans esaslı bütçelemenin yılsonu değerlendirmelerini mutlaka yapıp, geri dönüş yapmaları gerektiğini düşünüyorum. Siz yapıyorsunuz, gönderiyorsunuz, orda kalıyor. Yapın-gönderin kalıyor. Yapı-gönderin kalıyor. Yapın, yanlış yapın-gönderin gene orda. Doğru yapın-gönderin gene orda. Bir feed back yok yani. Reel bir feed back yok. Doğru muydu? Yanlış mıydı? Sene başına göre sizce nasıl? Bizce böyle, ama sizce nasıl?” anlamında bir feed back yok. Böyle bir feed back olmadığı için haliyle iyileştirme de olmuyor. Negatif ya da pozitif bir feed back olsa, “şurayı yapmışsınız ya da bu maliye bu şekilde düşünüyor” ki biz de bundan sonra böyle düşünelim, böyle yaklaşalım olaya gibi. Bir yön çizmekte çok zorlanıyorsunuz. Ancak işte böyle iyi niyetli takipler, çalışmalar, eğitime katılmalar sonucunda kısmen sürece yaklaşılabiliyorsunuz”.

Yetkili 3 ise, Maliye Bakanlığı'nın bile bu işten biraz vazgeçmeye başladığını düşündüğünü, PEB çalışmalarının hala normal bütçe mantığıyla yapıldığını ve

bu nedenle gidiş yolunun doğru olmadığını belirtmiştir. Yine üst yönetimin sık sık değiştiğini, her yeni gelen yöneticinin kurumu tanıyana kadar belli bir süre geçtiğini ve kurumun önceliklerinin de üst yöneticiden yöneticiye değiştiğini söylemiştir. Ayrıca üst yönetimin bu süreci sahiplenmediğini ve üst yönetim tarafından bu sistemin faydalı olduğunun anlaşılması, kabullenilmesi ve daha ciddi bir şekilde karar alınması gerektiğini de eklemiştir. Yine yetişmiş elemanlarının çok fazla olmadığını ve PEB'e ilişkin çalışmaların birkaç kişinin üzerinde kaldığını da söylemiştir. Yetkili 3 bir başka problem alanına ilişkin olarak; *“Şimdi bu topluma açıldı. Toplum soracak, sivil toplum örgütleri soracak, üniversiteler soracak, herkes soracak. Bence sormasını beklediğimiz kişinin sorması lazım. Hiç kimse hiçbir şey sormuyor. Performans esaslı bütçe var, işte yayınlıyoruz, sitelere koyuyoruz. Ne üniversitelerden ne sivil toplum örgütlerinden ne hiç kimseden bir soru yok”* şeklinde açıklama yapmıştır. Belirttiği tüm bu problem ve olumsuz koşullar nedeniyle Yetkili 3 gelecek yıllardaki uygulamaların başarısı konusunda olumsuz düşünmektedir.

Diğer yandan Yetkili 5'de Yetkili 3'ü destekler şekilde, vatandaşların kamusal kaynakları kullananlardan hesap sorması için gerekli olan yasal zeminin sağlandığını, ancak vatandaşa hesap sorma bilincinin olmadığını belirtmiştir. Bu nedenle de akademisyenlerin, sivil toplum kuruluşlarının, siyasi otoritelerin halkı bu konuda bilinçlendirmesi için işbirliği içerisinde bir takım çalışmalar yapması gerektiğini düşünmektedir. Ayrıca bilim adamlarının, siyasi otoritenin, merkezi kuruluşların kamu görevlilerini de bilgilendirmesi, yönlendirmesi, onların süreçlerini tanıyıcı çalışmalara hız vermesi gerektiğini de belirtmiştir. Diğer yandan DPT ve Maliye Bakanlığı arasındaki farklılıkların kurumlara performans esaslı bütçenin yerleştirilmesini olumsuz etkilediğini, Maliye Bakanlığı'nın DPT kadar başarılı olamadığını, Maliye Bakanlığının uyguladığı yöntemin belli bir merkezi yapı oluşturmak ve bu merkezi yapıdaki işlerin kurumlara gidilip anlatılmak esasına dayandığını söylemiştir. Yine ciddi anlamda merkezi planlama eksikliği olduğunu, siyasi otoritenin desteğinin ve kararlılığının yeterli olmadığını ve sürece sahip çıkmadığını, kurumları kendi kendileriyle baş başa bıraktıklarını açıklamıştır. Bu sorunların sonucunda da

bürokrasideki insanların buna otomatikman bilinçaltında karşı çıkmaya başladığını ifade etmiştir. Sonuç olarak da kurumlarda üç-beş kişinin bu işi sırtlandığını, bu kişilerin bireysel becerileriyle kurumlarda stratejik planlama, performans bütçe yapıldığını ve yayılmasında inanılmaz sıkıntıların yaşandığını eklemiştir. Yine Yetkili 5, yasanın çıkartılmasının üzerinden 5-6 yıl geçmesine rağmen hala performans bütçenin mecliste plan-bütçe komisyonunda görüşülmediğini, en azından pilot kuruluşların veya belli kurumların performans bütçelerinin mecliste görüşülmesi ve bu bütçeyi uygulayan kurum yöneticilerinin bunun yasal bütçe olduğunu bilmesi gerektiğini söylemiştir. Mevcut koşullarda kurumdaki çalışmaların ikiye ayrıldığını ve bir normal bütçe işlemlerinin yapıldığını, bir de performans bütçe işlemlerinin yapıldığını belirtmiştir. Bu nedenle ana işin normal bütçe olduğunu ve performans bütçenin de görüntüde kaldığını söylemiştir. Yine aynı yetkiliye göre bir başka sorun da performansa dayalı ücret sisteminin olmamasıdır. Tüm bu sorunlar nedeniyle kurumlarda bu süreçleri yürüten, takip eden insanların da demoralize olmaya başladığını ifade etmiştir. Ayrıca bu süreci yürütmeye çalışan hevesli insanların kurumda sivrilmeye ve sevilmemeye başladığını eklemiştir. Ama tüm bu sorunlar nedeniyle bu işin iki kat daha hızlı gidebilirken daha yavaş gittiğini, ancak her şeye rağmen sürecin kesinlikle ilerlediğini, bundan geri döneceğine asla inanmadığını ve gelecek yıl uygulamalarına pozitif baktığını belirtmiştir.

Aslında, kurumdaki PEB uygulamasına ilişkin mevcut sorunlar dikkate alındığında Yetkili 5'in bakışının biraz fazla bir iyimser bakış olduğu savunulabilir. Ayrıca, kurumda derinlemesine görüşmelerin yapılması sırasında Yetkili 5'in bu süreçte en ön planda olan kişi olduğu ve kurumda bu işi yürüten diğer 3-5 kişiyi de olumlu bakış açısıyla hala pozitif baktırmaya çalıştığı gözlemlenmiştir. Bu çaba takdir edilebilecek bir çabadır. Ancak, her ne kadar bunu yapmaya çalışsa da, kurumda PEB'e ilişkin çalışmaları üslenen diğer 3-5 kişinin bu konudaki mücadelelerinin tükenme noktasına geldiği gözlemlenmiştir.

Derinlemesine görüşme yapılan yetkililer kurumdaki PEB uygulamasında karşılaşılan problemlere ve gelecekteki gelişimine ilişkin olarak farklı açıklamalar yapsalar da ortak düşündükleri tek bir nokta tespit edilmiştir. O da bu işin yürüyemeyeceğine veya çok yavaş ilerleyebileceğine inansalar da sistemin güzel olduğunu ve doğru uygulandığında çok fazla yararlar sağlayabileceğini gördükleridir. Bu nedenle aslında bu sistemin mutlaka sürdürülmesi gerektiği ve bu konuda herkesin üzerine düşen görevleri yapması gerektiğine inanmaktadırlar. Bu konuda Yetkili 1 *“Sürdürülmesi gerektiğini düşünüyorum. Neden? Kurumların amaç ve hedeflerine uygun harcama yapıyor olması tamamen şeffaflığı getiriyor. Bir de şapkanı önüne alıp, koyup bakıyorsun. Yani ben napıcam, nereye gidicem, elimde bunlar var oraya nasıl gidebilirm? Bununla ilgili ciddi bir analiz yapman gerekiyor. Uygulanırsa kesinlikle faydalı olacağını düşünüyorum”* şeklinde bir açıklama yapmıştır. Ayrıca şunu da belirtmiştir; *“Yani, hani çok fazla bilinç düzeyi oluşmadı falan diyoruz ama insanlar hani bir plan yapmak zorunda olduklarını, seneyi programlamak zorunda olduklarıyla ilgili az çok kafalarına bir düşünce oluştu. Bu da bir şeydir.”* Yetkili 3 ise ilk başta klasik bütçe mantığının çok dışında olması nedeniyle PEB’e çok karşı çıkan biri olduğunu, ama zaman geçtikçe aslında doğru kurulur ve çalıştırılırsa çok güzel olacağına karar verdiğini belirtmiştir. Her ne kadar bu sistemi doğru bir şekilde uyguluyor olmasalar da PEB’in kurumda ne yaptıklarının anlaşılmasını ve bunların hesabının verilmesini kolaylaştıran güzel bir sistem olduğunu, kaynakların kullanımında bakış açılarını biraz değiştirdiğini de vurgulamıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

20 yılı aşkın bir süredir bütün dünyada yaygın bir şekilde etkisini hissettiren gelişmelerden biri şüphesiz “Yeni Kamu Yönetimi (YKY)” anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen kamu yönetimi ve buna koşut olarak kamu mali yönetimi alanındaki reform çalışmalarıdır.

Üç açık, yaşanan krizler, bilgi-iletişim teknolojilerindeki hızlı dönüşümün yarattığı toplumsal değişim, küreselleşme ve rekabet, ekonomi ve yönetim teorilerinde yaşanan gelişmeler gibi etkenlerin sonucu ortaya çıkan YKY, büyük ölçüde kamu yönetiminin örgütlenme modeli olan bürokrasinin eleştirisi üzerine kurulmuş bir yönetim anlayışıdır. Kuramsal temelleri; kamu tercihi, işlem maliyetleri kuramı ve sorumluluk teorisine dayanan kurumsal ekonomi ile işletmecilik anlayışına dayanmakta ve kamu yönetiminin bürokratik örgütlenme yapısından uzaklaştırılarak yeniden tasarlanmasını öngörmektedir. Temelde kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği maksimize etmeyi amaçlayan yeni yönetim anlayışının dayandığı temel unsurlar; minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi, işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanmasıdır. Bu doğrultuda YKY'nin bilim adamlarınca üzerinde anlaşmış olduğu temel bazı özellikleri; (a)yöneticilerin özgürce yönetmelerine izin vermek, (b)açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümü, (c)çıktıların kontrolü üzerinde daha fazla durmak, (d)kamu sektöründe birimlerin ayrılmasına doğru bir hareket, (e)kamu sektöründe daha fazla rekabete doğru yönelme, (f)yönetim uygulamalarında özel sektör tarzı stillerin vurgulanması, (g)kaynakların kullanımında daha disiplinli davranış ve tutumluluğun vurgulanmasıdır. Bu özellikler dikkate alındığında alanyazında YKY anlayışı kısaca, “çıktı, özerklik ve belirli bir bütçe ile sonuçlardan sorumluluk” şeklinde özetlenmektedir. Bu nedenle ülkelerin YKY anlayışı çerçevesinde yeniden şekillendirilen genelde kamu yönetimi ve özelde kamu mali yönetimi alanlarında yaşadığı en önemli değişiklik; bütçe reformlarıyla yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme sistemine (PEB) geçilmesi ve kurumsal düzenlemeler ile bunu destekleyecek çerçeveler oluşturulmasıdır. Bütçe reformlarıyla yapılan söz konusu kurumsal düzenlemeler; (a)orta vadeli harcama (çok yıllık bütçeleme) sistemine geçiş,

(b)gerçekçi ekonomik varsayımlar, (c)yukarıdan aşağıya (top-down) bütçeleme tekniklerinin kullanılması, (d)girdi kontrollerinin hafifletilmesi, (e)sonuçlar üzerine odaklanmak, (f)bütçe saydamlığının sağlanması, (e)modern mali yönetim uygulamalarıdır.

1980’li yıllardan itibaren ülkeler tarafından YKY olarak adlandırılan yeni yönetim anlayışının kabul görmeye başlamasıyla yeniden kamu kuruluşlarında yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanılan PEB, dünyada üç farklı modelde uygulanmaktadır. Bunlar; stratejik plana dayalı modeller, performans sözleşmesine dayalı modeller ve bütçe formatına dönüştürülmüş modellerdir. Performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılma şekline göre ise PEB üçe ayrılmaktadır. Bunlar; sunuma yönelik performans bütçeleme, dolaylı performans bütçeleme ve doğrudan performans bütçelemedir. Dünyada PEB uygulamaları farklılık gösterse de ortak olan nokta, bütçelerin çıktı-sonuç odaklı bir anlayışla hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesidir. PEB sistemi yeni ortaya çıkan bir bütçeleme sistemi değildir. İlk defa 1900’lü yılların başında ortaya çıkmıştır. Bütçe reformlarıyla 1950’li yılların başında gündeme gelmiştir ve bugünkü uygulamaların temelini oluşturmaktadır. Ancak şüphesiz günümüzde PEB sistemi YKY anlayışıyla kamu yönetim alanında yükselen yeni kavramlar, yönetim araçları ve ilkelerle birlikte daha geniş anlamda ve daha geniş bir çerçevede uygulanmaktadır.

Bütçelerin sonuç odaklı ve yeni yönetim anlayışı çerçevesinde hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi nedeniyle kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yetki, sorumluluk ve denetimleri konusunda da önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kamu kesiminin performansını arttırmayı hedefleyen YKY anlayışı, kamu kuruluşlarına (diğer bir ifadeyle kamu bürokrasisine) bütçe sürecinde yetki devri ve esnekliği öngörerek kaynakların tahsisinde ve kullanımında karar alma ve uygulama fırsatı tanımaktadır. Bunun için YKY anlayışı çerçevesinde PEB’e geçen birçok ülkede ödenek kalemleri arasındaki aktarmaların daha kolay hale getirilmesi, girdi ve süreç kontrollerinin gevşetilerek harcama sürecinin hızlandırılması, çok yıllık bütçeleme gibi uygulamalarla kamu kuruluşlarına bütçe sürecinde büyük özgürlükler verilmekte, kaynak tahsisi ve kullanımındaki sınırlamalar ortadan kaldırılmaktadır. Buna karşılık kamu kuruluşları; performans sözleşmeleri, stratejik plan, performans programı gibi enstrümanlarla

hedefler belirlemekten ve sonra da performans raporlarıyla ulaştıkları sonuçlardan sorumlu tutulmaktadır. Böylece kamu bürokrasisi yetki devri karşılığında spesifik performans hedeflerinin başarılmasından sorumlu tutulmaktadır. Bütçe sürecinde kamu bürokrasisinin yetki ve sorumluluklarında yaşanan gelişmeler nedeniyle kamu bürokrasisinin denetimleri konusunda da gelişmeler yaşanmıştır. Öncelikle, yetki devri ve esneklik kapsamında iç kontrol (harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim faaliyetleri) tamamen kamu kuruluşlarına bırakılmıştır. Diğer yandan denetim faaliyetinin sorumluluk ilişkisi üzerine kurulan bir süreç olması nedeniyle, sorumluluk anlayışının kamu kuruluşlarında işlemlerin doğru ve yasalara uygun şekilde yapılmasından performans sorumluluğu anlayışına doğru genişlemesi performans denetimi yaklaşımını beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda bütçelerin yapısal ve teknik özellikleri bütçe denetiminin özelliklerini belirlediğinden, PEB sistemine geçiş kamusal denetimin alt yapısını yeniden oluşturmuştur. Diğer bir ifadeyle dış denetim, geleneksel denetim olarak adlandırılan “düzenlilik denetimi”nden verimlilik, etkinlik, tutumluluk denetimlerinden oluşan “performans denetimi” boyutlarına doğru genişlemiştir.

Dünyadaki gelişmelere koşut olarak Türkiye’de de kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında uygulanan son reform girişiminin, YKY anlayışıyla kamu yönetimi alanında yükselen yeni kavramlar, yönetim araçlar ve ilkelerini referans aldığı görülmektedir. Türkiye’de kamu yönetimi reformunun mali ayağını 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu oluşturmaktadır. Bu Kanunla mali yönetim ve kontrol sisteminin yapısı ve işleyişi yeni anlayışla ele alınarak bu hususların temel esasları düzenlenmiştir. Bu kapsamda kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağı, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasına ilişkin düzenlemeler yapılarak PEB sistemine geçilmiş ve bunu destekleyecek çerçeveler oluşturulmuştur. 5018 sayılı Kanunla kamu kuruluşlarında stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme modeli öngörülmüştür. Buna göre PEB sistemi üçlü yapı üzerine oturmaktadır. Bunlar stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporudur. Performans esaslı bütçe süreci hükümet politikaları, kalkınma plan ve programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan çerçevesinde kuruluşların stratejik planlarını hazırlaması ile başlamaktadır. Bu aşamada kamu kuruluşları stratejik amaç ve hedeflerini belirlemektedir. İkinci aşamada ise kamu

kuruluşlarınca belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflere göre performans programı hazırlanarak bütçe hazırlama süreci tamamlanmaktadır. Sürecin son aşamasında ise yine kamu kuruluşlarınca faaliyet raporları hazırlanarak performans değerlendirmesi ve performans denetimi için gerekli zemin oluşturulmaktadır. Performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılma şekline göre ise doğrudan performans bütçeleme yaklaşımı benimsenmiştir.

PEB sistemine geçen ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de YKY anlayışı çerçevesinde PEB sistemine geçilmesiyle kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yetki, sorumluluk ve denetimleri yeniden düzenlenmiştir. Öncelikle bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu kuruluşlarına önemli esneklikler getirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda; (a)harcama sürecinde kaynakların kullanımı ve kontrolü konusundaki bütün inisiyatifin siyasi otoriteden alınarak kamu bürokrasisine verilmesi hedeflenmiştir, (b)kurumlara kendi bütçeleri içerisinde sınırlı aktarma yapma yetkisi tanınmıştır, (c)gelecek yıllara yüklenmelere girişilmesi konusunda kanun çıkarılma zorunluluğu kaldırılmıştır, (d)çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi öngörülmüştür. Kamu kuruluşlarına sağlanan esnekliklere koşut olarak performans dayalı hesap verme sorumluluğu getirilmiştir. Bunun için kamu kuruluşları stratejik plan ve performans programları hazırlayarak amaç ve hedef belirlemekten ve faaliyet raporları hazırlayarak ulaştıkları sonuçlardan sorumlu tutulmaktadırlar. Diğer yandan harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevi kamu kuruluşlarına bırakılırken, dış denetimin kapsamı performans denetimine doğru genişletilmiştir.

Özetle, Türkiye’de 5018 sayılı Kanununla kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsis edilmesi ve tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Diğer bir ifadeyle kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlayarak kamu harcamalarının disipline edilmesi amaçlanmıştır. Bu doğrultuda stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve bunu destekleyen düzenlemelerle bürokrasi odaklı bir bütçe süreci oluşturulmuştur. Bu durumda kamu harcamalarının disipline edilmesi PEB sisteminin başarılı bir şekilde hazırlanması ve uygulanmasına bağlıdır. Bu da bütçe

hazırlama ve uygulama sürecinde üzerine büyük görevler düşen kamu bürokrasisinin bu görevleri başarılı bir şekilde yerine getirmesine bağlıdır.

Bugüne kadar dünyada bürokrasi ve kamu harcamaları ilişkisini inceleyen çeşitli çalışmalarla kamu bürokrasinin bütçe hazırlama sürecinde, bütçe alanlarını genişletici davranışları nedeniyle, kaynak tahsisinde etkinsizliğe ve aynı zamanda kamu bütçelerinin aşırı büyümesine neden olduğu ileri sürülmüştür. William Niskanen tarafından geliştirilen ve bu konuyla ilgili diğer çalışmaların da temelini oluşturan bütçe maksimizasyon modeline göre bürokratlar faydalarını maksimize etmeye çalışmaktadır. Bunun için de verilen bir fonksiyonun yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulandan daha fazla ödenek istemek, verilen hizmetlerin faydalarını abartmak veya varsayımları şişirip tahminlerin toplamını abartmak gibi bütçeyi genişletici davranışlarda bulunmaktadır. Bürokratların bütçeyi genişletici davranışlarının gücü ise, kamu hizmetlerinin tek alıcısı konumunda olan iktidardaki siyasi partilerle kamu hizmetlerinin tek üreticisi olan kamu bürokrasisi arasındaki çift taraflı tekel ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Daha açık bir ifadeyle bürokratların üretimleri hakkında tek yanlı bilgiye sahip olmaları ve siyasal organı bürokrasinin talepleri karşısında değerlendirme olanağından yoksun bırakmaları nedeniyle bürokratlar istedikleri çıktı düzeyini onaylatarak bütçelerini en üst noktaya kadar genişletmektedirler. Diğer yandan Niskanen modeline bir varsayım daha ilave edilmiştir. Buna göre kamu kuruluşları, kamusal mal ve hizmetlerin tek üreticisi ve belirli kaynakların tek alıcısı konumunda olması nedeniyle, tekel koşullarında faaliyette bulunmaktadır. Bu nedenle rekabet baskısından uzaktır. Dolayısıyla kamu bürokrasilerinin verimsiz çalışma, israf, fazla eleman kullanma gibi nedenlerle marjinal maliyetlerin üzerinde üretimde bulunarak bütçe uygulama sürecinde de bir etkinsizliğe neden olduğu ileri sürülmüştür. Bu etkinsizlik, X-etkinsizliği olarak ifade edilmiştir. Açıklamalardan anlaşılacağı üzere bürokrasi-kamu harcamaları ilişkisini inceleyen çalışmalarla bürokrasilerin kamu kesiminin önemli bir etkinsizlik kaynağı olduğu ortaya konulmuştur. Ancak günümüzde PEB sisteminden beklenen faydalar etrafında kamu bürokrasilerinin neden olduğu bu etkinsizliklerin ortadan kaldırılabilceği ve kamu harcamalarının disipline edilebileceği ileri sürülmektedir. Hem de bunun kamu bürokrasisine bütçeleme sürecinde daha fazla rol verilmek suretiyle gerçekleşmesi beklenmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de de kamu bürokrasisinin bütçe sürecindeki yeni

rolünün harcamaları disipline edici etkilerinin, PEB sisteminden beklenen faydaların sağlanmasıyla ortaya çıkması beklenmektedir.

PEB sisteminden beklenen söz konusu faydalar saydamlığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun gerçekleştirilmesi, kamu kuruluşlarında stratejik yönetim ve performans yönetimi anlayışlarının oluşturulmasıdır. PEB sürecinde hazırlanacak olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarıyla kamusal kaynakların kim tarafından, hangi amaçla ve nasıl kullanıldığı bilgisine ulaşılabilecektir. Bu nedenle PEB, Türkiye’de saydamlığı sağlamak üzere getirilmiş önemli bir düzenlemedir. Bütçelerde saydamlığın sağlanmasıyla hem olumsuz bürokratik davranışların gücünü oluşturan asimetrik bilgi sorunu ortadan kalkacak, hem de bürokratlar üzerinde önemli bir gözetim mekanizması oluşacaktır. Böylece bürokratik etkinsizliklerin önüne geçilebilecektir. Saydamlığı sağlanmasıyla performans denetimleri ve dolayısıyla performansa dayalı hesap verme sorumluluğu da gerçekleştirilebilecektir. Böylece yetki devredenler ulaştıkları bilgilere göre negatif yaptırımlarda bulunabilecek veya teşvik mekanizmaları geliştirebileceklerdir. Bu durum da bürokratların kaynakları daha dikkatli tahsis etmesine ve kullanılmasına yol açabilecektir. Yine PEB sürecinde hazırlanan belgelerle Türk kamu kuruluşlarında stratejik yönetim, performans yönetimi gibi anlayışların yerleşmesinin önü açılacaktır. Bu yönetim kültürlerinin kamu kuruluşlarında yerleşmesiyle kamu bütçeleri belirli kural ve yöntemlerle uzun dönemli amaç ve hedefleri, öncelikleri ifade edecek şekilde hazırlanabilecek ve kaynak tahsisinde stratejik bakış açısı gelişebilecektir. Böylece bütçeler bürokratik pazarlıklar altında değil, nesnel bir zeminde hazırlanabilecektir. Sonuç olarak kaynak tahsisinde etkinlik sağlanabilecektir. Yine kamu kuruluşlarında performans hedefleri belirleme ve bunları gerçekleştirmeye yönelik bir yönetim anlayışının bürokratlar üzerinde bir baskı oluşturacağı ve bürokratların ortaya koydukları amaç ve hedeflere ulaşabilmek için en rasyonel kaynak kullanımını gerçekleştirmeye çalışacağı beklenmektedir.

Yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere 5018 sayılı Kanunla uygulaması öngörülen stratejik plana dayalı performans esaslı bütçelemenin tüm unsurlarıyla hayata geçirilebilmesi halinde bürokratik etkinsizliklerin ortadan kaldırılarak kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanabileceği düşünülmektedir. Ancak bugüne kadar

dünyadaki PEB uygulamalarından elde edilen tecrübeler, PEB’i kamu kuruluşlarında uygulamanın çok kolay olmadığını ve çok çeşitli sorunlarla karşılaşıldığını ortaya koymuştur. Özellikle PEB’in gerektirdiği doğru performans bilgilerinin elde edilmesi ve bunların yol açtığı maliyetle, başarılı bir şekilde performans ölçümlerinin yapılması, güçlü bir iç kontrol mekanizmalarının oluşturulması gibi konularda bazı zorluk ve risklerle karşılaşıldığı görülmüştür. Dünyada PEB sistemine geçen ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de PEB uygulamalarında söz konusu zorluk ve risklerle karşılaşılması kuvvetle muhtemeldir. Aslında PEB’in başarılı bir şekilde uygulanması bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında önemli bir role sahip olan kamu bürokrasilerine bağlıdır; çünkü doğru performans bilgilerinin uygun maliyetlerle elde edilmesi, başarılı performans ölçümlerinin yapılması, güçlü bir iç kontrol sisteminin oluşturulması büyük ölçüde kamu bürokrasisinin görev ve yetki alanındadır. Bu nedenle kamu bürokrasisinin PEB’i sahiplenmesi ve bunu başarılı bir şekilde uygulamak için kendini geliştirecek çabayı göstermesi gerekmektedir.

PEB uygulamalarında karşılaşılan benzer zorluk ve riskler yanında, her ülkenin PEB uygulamasının ve yapısal koşullarının birbirinden farklı olmasına bağlı olarak da ülkelere özgü sorunlarla karşılaşabilmektedir. Bu doğrultuda Türkiye’de de PEB uygulamasını olumsuz etkileyebileceği ileri sürülen hususlar mevcuttur. Bunlardan bazıları; Türk kamu kuruluşlarının idari kapasitelerinin zayıflığı ve performansa dayalı faaliyet gösteren kuruluş olma vasıflarının geliştirilmesi gereği, nitelikli personel ve eğitim ihtiyacı, PEB sürecinde farklı rolleri bulunan DPT ve Maliye Bakanlığı arasında gerekli koordinasyonun sağlanamama riski, performansa dayalı ücretlendirmenin olmaması, yine aynı Kanunda performans denetimi ve performans göstergelerine ilişkin eksik veya yanlış olduğu ileri sürülen düzenlemelerdir.

Türkiye’de kamu bürokrasisinin PEB’i başarılı bir biçimde uygulayıp uygulamayacağı ve PEB’in kendisinden beklenen faydaların sağlanıp sağlanamayacağı pratikte ortaya çıkacaktır. Şüphesiz pratikte PEB çalışmalarının nasıl olduğu, ne tür sorun, zorluk ve risklerle karşılaşıldığının tespit edilmesi bunlara çözümlerin üretilmesi açısından son derece önemlidir. PEB sistemine geçiş yönündeki düzenleme ve çalışmaların henüz çok yeni olduğu Türkiye’de PEB sistemine ilişkin çok fazla çalışma yapılmamıştır. Bu

nedenle PEB sisteminin harcamaları disipline edici etkisinin pratikte ortaya çıkıp çıkmadığına ve bunun nedenlerine ilişkin bir çalışmanın önemli olacağı ve bu yönde hem yurtiçi ve hem de yurt dışındaki alanyazına bir katkı sağlanabileceği düşünülmüştür. Bu noktadan hareketle Türkiye’de sağlık hizmeti veren bir kamu kuruluşu olan Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü (HSSGM)’ündeki stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme çalışmalarını inceleyen bir durum çalışması yapılmıştır. Durum çalışmasında HSSGM’nün örnek kuruluş olarak seçilmesinin nedeni 5018 sayılı Kanunla getirilen PEB sistemini uygulayan ve çalışmalarını tamamlayan ilk pilot kuruluş olmasıdır. Nitel yaklaşımla yapılan durum çalışmasında; **görüşme** (HSSGM’deki yetkililerle yapılan derinlemesine görüşmeler), **doküman analizi** (HSSGM’nin stratejik planı, performans programları ve faaliyet raporları üzerindeki incelemeler) ve **delfi çalışması** (HSSGM’deki PEB çalışmalarına ilişkin bütçe uzmanı, stratejik planlama uzmanı ve sayıştay denetçilerinden oluşan uzman gurubundan alınan görüşler) olmak üzere üç farklı veri toplama tekniği kullanılarak bulgular elde edilmiştir.

Durum çalışmasından elde edilen bulgular HSSGM’deki bürokratların PEB çalışmalarını nasıl yürüttüğü, kurumdaki PEB çalışmalarının hem kaynak tahsisi hem de kaynakların kullanımını nasıl etkilediği (beklenen etkinliğin sağlanıp sağlanmadığı) ve bunun nedenlerine ilişkin sonuçlar ortaya koymuştur. İzleyen kısımda önce sırasıyla HSSGM’nin PEB çalışmalarının kaynak tahsisi ve kullanımı üzerindeki etkileri ve bunun nedenlerine ilişkin elde edilen sonuçlara yer verilecektir. Daha sonra bu sonuçlardan yola çıkılarak daha başarılı bir PEB uygulaması için yapılması gerekenlere yer verilecektir.

HSSGM’nin PEB Çalışmalarının Kaynak Tahsisi ve Kullanımı Üzerindeki Etkilerine İlişkin Sonuçlar:

Kaynak tahsisinde etkinlik; mevcut kısıtlı kaynaklara karşılık talep edilen harcamaların belirli kural, yöntem ve etkinlik analizleri çerçevesinde toplumun tercihlerini en iyi yansıtacak şekilde belirlenmesini ve önceliklere göre sıralanmasını ifade eder. Performans esaslı bütçelemenin hazırlık sürecinde ilk aşamada kamu kuruluşları

stratejik plan hazırlayarak belli kural ve yöntemlerle misyonunu, vizyonunu, stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koymaktadır. İkinci aşamada; performans programı hazırlayarak ilgili olduğu mali yıl için öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini belirleyerek bunlara ilişkin yürütülmesi gereken faaliyetleri ve bu faaliyetlerin gerektirdiği kaynak ihtiyacını belirlemektedir. Bu yolla faaliyetlerden ilgili oldukları performans hedeflerine, buradan yıllık performans hedefleriyle ilişkili stratejik hedeflere ve nihai olarak stratejik amaçların toplam kaynak ihtiyacına ulaşılmaktadır. Böylece kaynak tahsisinin stratejik önceliklere göre yapılması sağlanarak, kaynak tahsisinde etkinliğe ulaşılmaktadır. Araştırma bulguları ilk aşamada HSSGM’de başarılı sayılabilecek bir stratejik plan hazırlanarak kurumun misyonunun, vizyonunun, stratejik amaç ve hedeflerinin doğru bir şekilde ortaya konulduğunu göstermektedir. Ancak ikinci aşamayla ilgili olarak kurumda performans hedef ve göstergelerinin, faaliyet ve projeler ile kaynak ihtiyacının ortaya konulmasında sıkıntılar yaşandığı ve ne belgeler üzerinde ne de gerçekte başarılı bir performans programı hazırlanamadığı anlaşılmıştır. Hatta kurumda stratejik plan hazırlandıktan sonra ikinci aşamada performans programı yerine analitik bütçenin hazırlandığı ve daha sonra performans programının analitik bütçeye uyarlandığı tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle gerçekte bütçe hazırlık sürecinde stratejik planla analitik bütçenin birleştirilmeye çalışıldığı ve performans programlarının sadece şeklen hazırlandığı ortaya çıkmıştır. Böylece kurumda hazırlanan performans programlarının yasak savma amaçlı hazırlanan bir belgeye dönüştüğü anlaşılmıştır. Sonuç olarak HSSGM’de başarılı sayılabilecek bir stratejik plan hazırlansa da performans programının aynı başarıda hazırlanamaması nedeniyle bütçe-plan bağının tam kurulamadığı ve kaynak tahsisinin doğrudan stratejik önceliklere göre yapılamadığı saptanmıştır. Dolayısıyla kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin tam olarak sağlanamadığı görülmüştür.

Kaynak kullanımında etkinlik, kamusal mal ve hizmetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkeleri çerçevesinde üretilmesini ifade eder. Stratejik plana dayalı performans bütçe modelinde kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsis edilmesi ve tahsis edilen kaynakların öngörülen amaçlara uygun, verimli, etkin ve tutumlu bir şekilde kullanılması öngörülmektedir. HSSGM’de PEB hazırlık sürecinde yaşanan başarısızlık, kaynak kullanımında da beklenen etkinliğin sağlanamadığını zaten

göstermektedir. Bununla birlikte araştırma bulgularından performans programlarının gerçeği yansıtmayan sadece yasak savma amaçlı hazırlanan belgelere dönüşmesi nedeniyle faaliyet raporlarının da gerçeği yansıtmayan yasak savma amaçlı hazırlanan belgelere dönüştüğü saptanmıştır. Sonuç olarak kurumda stratejik amaç ve hedefler belirlense de işin performans kısmının eksik kaldığı anlaşılmıştır. Diğer bir ifadeyle hazırlanan stratejik planla kurum kaynaklarının hangi yönde kullanılacağını gösteren başarılı bir yol haritası ortaya konulmuştur. Ancak kurumda başarılı bir şekilde stratejik amaç ve hedefler ortaya konulsa da kaynakların bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik kullanıp kullanılmadığını ve ne kadar verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığını gösteren kısım eksik kalmıştır. Bu nedenle kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması için gerekli zemin oluşturulamamıştır. Zaten araştırma bulgularından gerçek bir performans programı hazırlanmaması nedeniyle kurumun önceden belirlediği performans hedeflerine ulaşmak ve doğrudan bu yönde kaynak kullanmak gibi bir çabası olmadığı saptanmıştır. Ancak, yine de stratejik plan ve performans programı hazırlanması nedeniyle kurumda yavaş yavaş performans temelli yönetim kültürünün gelişmeye başladığı ve doğrudan olmasa da dolaylı bir şekilde kaynakların stratejik amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olarak kullanılmasının öğrenilmeye başladığı anlaşılmıştır.

HSSGM'deki PEB Çalışmalarını Olumsuz Etkileyen Nedenlere İlişkin Sonuçlar:

Stratejik plan ve performans programı kaynak tahsis sürecinin birbirine bağlı iki önemli dokümanıdır. 5018 sayılı Kanun'a göre kamu kurumlarının PEB hazırlık çalışmalarında stratejik planların hazırlanma sürecini merkezde yönlendiren kuruluş DPT'dir. Performans programlarını yönlendiren kuruluş ise Maliye Bakanlığı'dır. Bu nedenle HSSGM'de stratejik plan DPT ile işbirliği içinde hazırlanmıştır. Araştırma bulgularından DPT'nin stratejik planın hazırlanma sürecinde hem kuruma iyi bir rehberlik yaptığı hem de kurumu misyonunu, vizyonunu, stratejik amaç ve hedeflerini oluşturması konusunda özgür bıraktığı saptanmıştır. Bu nedenle kurumun stratejik planlama konusunda kendini geliştirebildiği, stratejik planın kurumda kurumsal düzeyde olmasa da, stratejik planı hazırlayan ekipçe bireysel düzeyde sahiplenildiği ve ilk uygulama için başarılı sayılabilecek bir stratejik plan hazırladığı anlaşılmıştır. Diğer

yandan HSSGM’de performans programlarının Maliye Bakanlığı ile birlikte hazırlandığı tespit edilmiştir. Ancak araştırma bulgularından Maliye Bakanlığı’nın bu süreçte kuruma gerekli eğitimleri vererek iyi rehberlik yapamadığı, kurumu kendi performans programlarını başarıyla hazırlayabilecek duruma getiremediği ortaya çıkmıştır. Kurumda ilk üç yıl performans programlarının doğrudan Maliye Bakanlığı tarafından kurumdan alınan sübjektif nitelikli verilerle hazırlandığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla ilk üç performans programının hazırlanması sürecinde kurumun sadece kendilerinden istenen verileri Maliye Bakanlığı’na vermek gibi bir fonksiyonu olmuştur. Sonraki yıllarda ise yine Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan şablonlara sadece verilerin girilmesi suretiyle HSSGM tarafından performans programı hazırlandığı saptanmıştır. Bunun sonucunda HSSGM’ye ait performans programlarının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve stratejik plandaki başlıkların aynen alınıp performans programına konulduğu bir yapıya dönüştüğü ve analitik bütçenin performans programına uyarlandığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle performans programlarının hem kurum tarafından sahiplenilmediği hem de hazırlanan performans programlarının stratejik planlarla bağlantısının kurulamadığı ve kurumu yansıtmadığı saptanmıştır. Sonuç olarak araştırma bulgularından stratejik plan ve performans programlarının farklı kurumlarla ve farklı anlayışlarla sürdürülmesinin, plan-bütçe bağının kopmasına neden olduğu anlaşılmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarıyla uygulanması için şüphesiz siyasi otorite ile üst yönetimin bu sistemi sahiplenmesi ve sistemin istikrarlılığını koruması gerekir. Ancak araştırma bulgularından üst yönetimin PEB’e ilişkin çalışmaları çok sahiplenmediği anlaşılmıştır. Maliye Bakanlığı, DPT ve HSSGM’deki üç-beş kişinin gayretiyle kurumsal değil bireysel düzeyde PEB’e yönelik çalışmaların sürdürülmeye çalışıldığı anlaşılmıştır. Bu süreçte özellikle Maliye Bakanlığı’nın PEB’e sahip çıkması ve bu sistemin kurumsallaşması için gereken adımları atması gerekirken bunu yapamadığı görülmüştür. Yine HSSGM üst yöneticilerinin, stratejik planın hazırlanması sürecinde biraz destekleri olsa da, genel olarak PEB çalışmalarını çok sahiplenmediği tespit edilmiştir. Bunun nedenlerinden biri HSSGM’deki üst yöneticilerin sık sık değişmesidir. Bununla birlikte üst yönetimin bu çalışmaları sahiplenmemesinin altında yatan en önemli neden siyasi otoritenin gerçekleştirilen bütçe reformunu sahiplenerek

istikrarlılığını korumamasıdır. Bu konuda özellikle PEB'e geçiş sürecini izleyerek aksayan ve eksik kalan yönleri için gerekli düzenlemeleri yapmaması ve kamu yöneticilerini bu sistemin gerekliliğine inandırmaması olumsuz bir etken olmuştur.

HSSGM'deki PEB uygulamasını olumsuz etkileyen bir başka neden, Türk kamu yönetiminde bilinen genel sorunlardan biri olan, yeterli ve uygun veri eksikliği problemidir. Araştırma bulgularından kurumda PEB'e geçilen ilk yılda daha önceki yıllara ait yeterli ve uygun verilerin olmaması nedeniyle stratejik plan ve performans programının tahminlere dayalı olarak hazırlandığı saptanmıştır. Ayrıca kurumda performans verileri oluşturulurken yeterli bilgiye sahip olunmaması nedeniyle tecrübelerle dayanılarak sübjektif nitelikli performans verileri oluşturulduğu anlaşılmıştır. Bu ilk yıl uygulaması için çok doğal bir sorundur. Ancak kurumun PEB'i ilk uyguladığı 2005 yılından bugüne kadar geçen sürede bu problemini hala aşamadığı, yeterli ve objektif kriterlere dayalı performans verilerini tam olarak oluşturamadığı ve bunun da HSSGM'de sağlıklı bir performans ölçümü yapılmasını engellediği ortaya çıkmıştır. Performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi ve beklenen katkıların sağlanabilmesi için iyi bir performans bilgi sistemine ihtiyaç vardır; çünkü PEB bilgiye dayalı bir bütçeleme tekniğidir. Ancak HSSGM'de veri toplayacak, analiz edecek ve raporlayacak bir performans bilgi sisteminin hala kurulamadığı tespit edilmiştir.

HSSGM'de karşılaşılan problemlerden biri de kurum çalışanlarının performans esaslı bütçe sisteminin gerektirdiği bilgi donanımına sahip olmamasıdır. Özellikle kurumun hala kendi başına performans programı hazırlayabilecek düzeyde olmadığı dikkate alındığında, kurumda PEB'i uygulayabilecek nitelikli personele ihtiyaç olduğu görülmüştür. Kurum çalışanlarına, özellikle de mali birimlerde çalışanlara yoğun bir şekilde eğitimlerin verilmesi gerekmektedir. Bu konuda özellikle Maliye Bakanlığı tarafından gerekli eğitimlerin verilmesi veya Maliye Bakanlığında kuruma nitelikli personel aktarılması gerekir. Ancak Maliye Bakanlığı ne gerekli eğitimleri verebilmiş, ne de kuruma personel aktararak nitelikli personel ihtiyacını giderebilmiştir. Aslında bunun nedeninin Maliye Bakanlığındaki uzmanların da bu konuda çok fazla bilgiye sahip olmaması ve onların da düzenlemeleri okuyarak yapılması gerekenleri süreci yaşayarak öğrenmeye çalışması olduğu anlaşılmıştır. Ayrıca Maliye Bakanlığı

uzmanlarının süreci yaşayarak öğrenmesi nedeniyle bu süreçte istikrarlı davranılmadığı ve Maliye Bakanlığı'nda birazda bu yöndeki çabaların azaldığı ortaya çıkmıştır.

HSSGM'nin PEB'e ilişkin olarak hazırladığı belgelerin meclise sadece bir bilgi notu olarak gittiği, gerçek anlamda kaynak tahsis kararlarında kullanılmadığı ve eski sistemin aynen devam ettiği tespit edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye'de doğrudan bütçeleme yaklaşımıyla tüm pilot kuruluşlarda PEB çalışmaları başlatılsa da HSSGM'de yapılan durum çalışmasının sonucunda pratikte sunuma yönelik performans esaslı bütçeleme modelinin uygulandığı ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda kurumda sanki iki ayrı bütçe yapılmış gibi bütçe çalışmalarının ikiye bölündüğü, PEB çalışmalarının angarya gibi görülmeye başlandığı ve bu çalışmaların kurumda birkaç kişinin sırtına kaldığı tespit edilmiştir. Sonuç olarak PEB'e ilişkin belgelerin sadece bilgi notu olarak kalması, kurumda PEB'in gerçekten uygulanmasını olumsuz etkileyen en önemli sorunlardan biri olduğu anlaşılmıştır.

Dünyada PEB'e ilişkin edinilen tecrübeler, güçlü iç kontrol mekanizmaları oluşturulamadığında kamu kuruluşlarına özellikle harcama sürecinde sağlanan esnekliklerin mali yapıda bozulma ile sonuçlanabilme riski olduğunu göstermiştir. Kurumda performans bilgilerinin doğruluğunun teyit edilmesi, objektif ve sistematik bir performans değerlendirmesinin yapılabilmesi açısından kurumlarda iç denetim sisteminin kurulması performans esaslı bütçe sisteminin kurumda oturması için son derece önemlidir. Ancak HSSGM'de PEB çalışmaları 4-5 yıldır sürdürülmesine rağmen iç denetim biriminin daha yeni oluşturulduğu ve henüz çok işlevsel olmadığı anlaşılmıştır. Aynı şekilde, Sayıştay'ın performans denetimine yönelik standartları oluşturması, rehberler hazırlaması ve performans denetimine başlaması gerekir. Ancak Sayıştay'ın sürece etkin katılımını sağlayacak gerekli kanuni düzenlemelerin hala yapılamamış olması nedeniyle Sayıştay tarafından performans denetimi yapılmadığı ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak ne iç ne de dış denetim organlarınca performans değerlendirmesi ve denetimlerinin yapılmaması kurumda PEB'in sahiplenilmemesine ve dolayısıyla başarılı bir şekilde uygulanmamasına neden olan olumsuz bir nokta olmuştur. Yine kurumun performansına dayalı ödül ve yaptırımların uygulanmasına

imkân verecek bir ücret sisteminin olmadığı, bunun da PEB'nin başarısını etkilediği anlaşılmıştır.

HSSGM paydaşlarının desteği performans esaslı bütçenin sadece yasak savmak amaçlı hazırlanan bürokratik bir uygulama olma riskini azaltması, verilerin doğruluğunu ve güvenilirliğini artırması açısından çok önemlidir. Ancak HSSGM'de yaklaşık 4-5 yıllık bir süreçte hazırlanan ve kamuoyuna sunulan belgelerin hiçbir kesimce incelenmediği ve sorgulanmadığı anlaşılmıştır. HSSGM tarafından sürdürülen PEB çalışmalarının paydaşlarca sorgulanmaması ve yapılan çalışmalarla ilgilenilmemesinin de PEB çalışmalarını sürdüren kurum çalışanlarının demoralize olmasına neden olduğu ortaya çıkmıştır.

PEB Sisteminden Beklenen Etkinliğin Sağlanması Açısından Yapılması Gerekenler:

Uzun süren çalışmalar ve katlanılan büyük maliyetlerle hayata geçirilmeleri nedeniyle hangi alanda olursa olsun bir ülkede reform yapılması hiç kolay olmayan bir faaliyettir. Bu nedenle yapılan bir reformun başarıya ulaşması için istikrarlı olunması, reformun gerektirdiği altyapının tamamlanması ve reformun gerektirdiği unsurların bütünüyle hayata geçirilmesi son derece önemlidir.

5018 sayılı Kanun da Türk kamu mali yönetim sisteminde önemli ve köklü değişiklik yapan bir bütçe reformudur. Bu reformla getirilen PEB sisteminin doğru ve başarılı bir şekilde uygulanabilmesi halinde rasyonel sonuçlara ulaşmak mümkündür. Ancak bu bütçe sisteminden beklenen faydaların elde edilebilmesi için şüphesiz öncelikle 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin bir bütün halinde ele alınması sağlanmalıdır. Bununla birlikte birçok “kritik başarı faktörleri” nin sağlanması önemlidir. Bu faktörler, HSSGM'de sürdürülen PEB çalışmalarında karşılaşılan sorunlar dikkate alınarak izleyen kısımda ele alınmıştır.

1973-2006 yılları arasında yürürlükte olan program program bütçeden beklenen faydaların sağlanamama nedenlerinden biri planlama-programlama-bütçeleme ilişkisinin kurulamamış olmasıdır. Benzer biçimde HSSGM'de yapılan araştırma

sonucunda da bütçe hazırlık sürecinde stratejik planın DPT, performans programının Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmasının ve kurumlar arasında gerekli uyumun sağlanamamasının bütçe-plan bağının kopmasına neden olduğu görülmüştür. Bu nedenle bu sorunu ortadan kaldırmak ve PEB'in başarısını sağlamak için DPT Müsteşarlığının ve Maliye Bakanlığı'nın PEB'e ilişkin çalışmalarının koordinasyonunun sağlanması veya bütçe sürecindeki ikili yapıyı ortadan kaldıracak düzenlemeler yapılması gerekir.

Türkiye'de program bütçeye geçildiği dönemde harcamacı kurum personelinin eğitimin sürekli yapılması gerekirken, böyle bir program uygulanmamış ve gerekli kurumsal kültür değişimi sağlanamamıştır. HSSGM'deki araştırmanın sonucunda aynı sürecin şimdi PEB sisteminde de yaşandığı anlaşılmıştır. Bu durum Türkiye'deki son bütçe reformunun da başarısız olabileceği endişesini doğurmaktadır. Bu nedenle başta kilit noktalarda yer alan karar alıcılara olmak üzere tüm harcamacı kurum personeline gerekli eğitimlerin verilmesi ve PEB konusunda gerekli bilgi ve bilincin oluşturulması gerekmektedir. Böyle performans kültürüne sahip, yeni bütçeleme sistemini başarıyla uygulayabilecek yeterli ve nitelikli personelin oluşturulması ve PEB sürecine kurum çalışanlarının geniş katılımının sağlanması gerekmektedir.

HSSGM'de veri toplayacak, analiz edecek ve raporlayacak bir performans bilgi sisteminin hala kurulamadığı tespit edilmiştir. Bu da yine program bütçe uygulamalarında da karşılaşılan sorunlardan biridir. Bu nedenle PEB çalışmalarının program bütçe gibi başarısızlıkla sonuçlanmaması için performans bilgi sisteminin kurulması ve gerekli verilerin doğru bir şekilde üretilmesi yönünde gelişme gösterilmelidir.

PEB sisteminin siyasi otorite ile üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve kararlı bir tutum sergilenmesi gerekmektedir. Yine program bütçenin başarılı olamama nedenlerinden biri siyasi kararlılığını yeterince güçlü olmamasıdır. Bu nedenle öncelikle siyasi otoritelerin bu sistemi sahiplenmesi ve kamu üst yöneticilerini de bu sistemin kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliğin sağlanması açısından gerekli olduğuna ikna etmesi, aksaklıkları giderecek gerekli kanuni düzenlemeleri yaparak sistemin

uygulanması yönünde kararlı bir tutum sergilemesi gerekmektedir. Diğer yandan program bütçeye geçiş döneminde de Maliye Bakanlığı tarafından program bütçeye sahip çıkılmamış ve program bütçe anlayışının kurumsallaşması için gereken adımlar atılmamıştır. HSSGM'deki performans bütçe çalışmalarında da aynı sorunla karşılaşıldığı ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Maliye Bakanlığı'nın PEB konusunda hem kendini hem de kamu kuruluşlarını geliştirerek PEB'e sahip çıkması ve PEB anlayışının kamu kuruluşlarında kurumsallaşmasını sağlaması gerekir.

PEB sisteminin başarılı bir şekilde uygulanması ve kurumlara harcama sürecinde verilen esnekliklerin mali sistemde bozulmaya yol açmaması için HSSGM'de iç denetimin işlevsel hale getirilerek kurumda sistematik bir performans değerlendirilmesinin ve yasal uygunluk denetiminin yapılması sağlanmalıdır. Yine PEB sisteminin sahiplenilmesi ve başarılı bir şekilde uygulanması için Sayıştay'ın sürece etkin katılımı sağlanarak performans denetimlerinin yapılması gerekmektedir. Bu yapılmadığı müddetçe PEB'in en önemli ayağı eksik kalacaktır. Bu şartlar altında da PEB çalışmalarının sürdürülmesi veya istenen başarının elde edilmesi mümkün değildir. Ayrıca performansa dayalı ödül ve yaptırım uygulamasına imkân veren bir performansa dayalı ücret sistemine geçiş sağlanmalıdır. Diğer yandan kamu kuruluşlarında bütçe çalışmalarının ikiye bölünmemesi ve PEB'in angarya olarak görülmemesi için PEB'in plan-bütçe komisyonunda görüşülmesi, performans bilgisinin sade bir bilgi notu olarak kalmaması ve karar alma süreçlerinde gerçekten kullanılması gerekmektedir. Son olarak vurgulanması gereken bir nokta da vatandaş desteği ve katılımının sağlanması gerekir. Bunun için siyasi otoritenin, merkezi kuruluşların ve üniversitelerin işbirliği içinde hareket ederek vatandaşın bu konudaki bilgi ve bilinç düzeyini artırıcı çalışmalar yürütmesi gerekmektedir. Yine sivil toplum kuruluşlarına da bu konuda önemli roller düşmektedir.

HSSGM'de PEB çalışmalarının başarısını olumsuz yönde etkilediği belirtilen ve diğer kamu kuruluşlarını da etkilediği/etkileyebileceği düşünülen tüm bu sorunlardan çok daha önemli olan husus bütçe kısıtıdır. Bütçe kısıtı en mükemmel bir şekilde hazırlanan stratejik planların, performans programlarının etkinliğine engel olmaktadır. Nitekim, HSSGM'de bütçe kısıtının PEB'in başarılı bir şekilde uygulanmasını engellediği tespit

edilmiştir. Daha açık bir ifadeyle, kurumda stratejik plan hazırlanarak amaç ve hedefler ortaya konulsa da, bütçe kısıtı nedeniyle stratejik plana göre bir yatırım ve harcama takvimi hazırlanmadığı ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla tüm kamu kuruluşlarında PEB'in gerçekten başarılı bir şekilde uygulanabilmesinin en önemli koşulu, kuruluşlara stratejik planlarında belirledikleri amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek üzere yürütecekleri faaliyetler için ihtiyaç duydukları miktarda kaynağın sağlanmasıdır.

PEB sistemi tüm yönleriyle hayata geçirildiğinde etkin işleyebilecek bir sistemdir. Bu nedenle gerekli altyapı tamamlanmadan ve istikrarlı bir tutum sergilenmeden sistemden beklenen faydaların sağlanması mümkün değildir. Bunun için HSSGM'nin PEB çalışmalarını olumsuz etkileyen ve Türkiye'de diğer kamu kuruluşlarındaki PEB çalışmalarını olumsuz etkilediği/etkileyebileceği düşünülen sorunları çözecek adımlar atılması ve gerekli tutumların sergilenmesi bir zorunluluktur. Aksi takdirde 1973 yapılan bütçe reformuyla program bütçeye geçiş çabalarının başarısızlıkla sonuçlanması gibi Türkiye'de 5018 sayılı Kanunla yapılan son bütçe reformuyla PEB'e geçiş çabalarının da başarısızlıkla sonuçlanması kuvvetli bir ihtimaldir.

Türkiye'de program bütçe sadece program sınıflandırmasını getirmekte başarılı olmuştur. 5018'le uygulanmaya çalışılan PEB'in de mevcut şartlarda sadece analitik bütçe sınıflandırmasını getirmede bir başarı sağladığı görülmektedir.

EKLER LİSTESİ

	<u>Sayfa No</u>
EK 1: Delfi Üçüncü Tur Anket Soruları.....	210
EK 2: Delfi Üçüncü Tur Anket Sonuçları.....	215
EK 3: HSSGM’de Yapılan Derinlemesine Görüşmelerin Kayıtları.....	218

EK 1

DELFI ÜÇÜNCÜ TUR ANKET SORULARI

Lütfen aşağıdaki sorulara ilişkin olarak “*katlıyorum, katılmıyorum, fikrim yok*” şeklindeki görüşlerinizi ilgili kutucuklara “X” işareti koyarak ve isterseniz nedenlerini belirterek bu anketi en kısa sürede tamamlayınız.

SORULAR	KATLIYORUM	KATILMIYORUM	FİKRİM YOK	NEDEN
1. Kurumun stratejik hedefleri stratejik amaçlar, stratejik amaçları da misyon çerçevesinde vizyona ulaştırarak biçimde ifade edilmiştir.				
2. Kurumun stratejik planında belirtilen misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedefler arasında bir kavramsal tutarlılık yoktur.				
3. Kurumun stratejik planında belirtilen misyon ve vizyonu hem kendi içinde hem de kurumun faaliyetlerine yön veren ilgili mevzuatlarca kuruma yüklenmiş olan görevlerle uyumludur.				
4. Kurum ölçülebilir hizmet ürettiğinden stratejik amaç ve hedefler mümkün olduğunca somut, ölçülebilir ve ulaşılabilir niteliktedir.				
5. Stratejik amaçlarda detaylara zaten yer verildiği için stratejik planda misyon ve vizyon gereğinden uzun bir şekilde tanımlanmıştır.				
6. Misyonda küresel yayılım gösteren hastalıkların ülkemize girmesi konusu ele alınmış olmasına rağmen bulaşıcı hastalıklardan korunmaya ilişkin amaç sadece Türk vatandaşları ile sınırlı tutulmuş olup ülkemize gelen yabancılara ilişkin bir husus ele alınmamıştır.				
7. Stratejik amaçların az sayıda, çok uzun vadeli, sonuçlara odaklı, doğrudan ölçülemeyen ancak çıktılara odaklı alt hedeflerle ölçülebilecek nitelikte olması gerektiği dikkate alındığında; kurumun stratejik planında belirtilen 2 ve 5 nolu amaçlar yaklaşık olarak uyabilecek amaçlarken, 1 ve 3 nolu amaç stratejik amaç değil, stratejik hedef niteliklerini taşımaktadır.				
8. Kurumun amaçlarından biri gelir toplamakla ilgili olamayacağı için 4 no’lu amaç gereksizdir.				
9. Kurumun stratejik planında belirtilen 1 nolu stratejik amaca ilişkin hedeflerde yer alan % 99 hedefinin iddialı oluşu ulaşılabilirliği konusunda şüphe uyandırmaktadır.				
10. Kurumun stratejik planında belirtilen 5 nolu stratejik amaç çok genel tanımlanmış, örgütsel etkinliğin nasıl artırılabileceği stratejik hedeflerle netleşmemiştir.				
11. Kurumun performans hedef ve göstergeleri kurumun stratejik planıyla uyumlu bir şekilde oluşturulmuştur.				
12. Plan hazırlığında yeterli performans bilgisi olmaması nedeniyle bazı hedeflerin mevcut durumu tahminlere dayanmaktadır ve ileriye dönük hedeflerin oluşturulmasında bu tahminlere bağlı kalmıştır.				
13. Daha kesin hedefleme ve sonuçların ölçülmesi için gerekli performans verilerinin oluşturulması gerekmektedir.				
14. Kurum performansının ölçülmesinde sadece girdi göstergelerinden yararlanılmaması için kalite vb. performans göstergeleri de geliştirilmelidir.				
15. Bazı performans hedeflerinin rasyonel olmadığı göze çarpmaktadır.				

16.	Stratejik planda yer alan hedeflerin oluşturulmasında karşılaşılan <i>performans verisi eksikliği</i> problemi performans hedef ve göstergelerinin belirlenmesi için de geçerlidir.				
17.	Performans göstergeleri performans hedeflerine ulaşma düzeyini her açıdan ölçme ve değerlendirmeye imkan verecek niteliktedir.				
18.	Performans göstergelerinin sayısının fazla olduğu, bunun da performansın izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda problem oluşturduğu düşünülmektedir.				
19.	Kurumca gerçekleştirilen faaliyetlere ilişkin performansın hangi temel göstergeler üzerinden takip edileceğinin daha net belirtilmesi gerekir.				
20.	Kuruluşun bazı projeleri yeterli mantıksal bağlantı oluşturulmadan performans programına dahil edilmiştir.				
21.	Gerekli kaynak planlarının oluşturulabilmesi için performans programında <i>birim maliyetlendirme</i> yöntemi kullanılmıştır, ancak kurumda birim maliyetlerinin tespiti için gerekli olan verilerin yetersiz olduğu ve bu nedenle gerçekleştirilen maliyetlendirmenin hatalı sonuçlar üretmiş olabileceği düşünülmektedir.				
22.	Performansa ilişkin gerçekleştirmelerde olumlu olumsuz sapmalar mevcuttur ancak bunlar makul düzeydedir.				
23.	Kurumun gerçekleşen performansı ile hedeflenen performansı arasında makul karşılanmayacak derecede sapmalar mevcuttur.				
24.	Kurumda performans esaslı bütçeleme yönünde tecrübe arttıkça tahminlerdeki isabet derecesinin yıllar itibarıyla gelişmiş olacağı düşünülmektedir.				
25.	Performans programları ve faaliyet raporlarına göre kurum hedeflerini gerçekleştirme yolunda ilerlemektedir.				
26.	Kaynakların kurumca belirlenen stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda, hedeflerin önemine göre tahsis edildiği ve kullanıldığı düşünülmektedir.				
27.	Kaynak dağılımının her bir faaliyet bazında değil de toplam faaliyetler bazında yapılması nedeniyle hedef maliyeti tam olarak anlaşılamamaktadır.				
28.	Kurumda performans hedefleri ve her bir performans hedefi için gerekli toplam kaynak ihtiyacı harcama birimlerinin katkıları toplanarak kurum düzeyinde belirlendiği için kaynak ihtiyacı doğru bir yöntemle belirlenmiştir.				
29.	Kurum eskiye oranla daha esnek bir biçimde kaynak kullanmıştır.				
30.	Bütçe kodlaması ekonomik olarak yapıldığı ve bir faaliyetin ya da projenin yürütülmesine ilişkin kodlama yapılmadığı için analitik bütçe sisteminin PEB sistemine uygunluğu tartışmalıdır.				
31.	2005 yılı faaliyet raporu incelendiğinde, hedeflerin ne kadar gerçekleştiğini nedenleriyle birlikte özet olarak sunan bir bölümün olmadığı görülmekte ve bu durum kurum faaliyetlerinin performansının değerlendirilmesini zorlaştıran bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.				
32.	Hedef ve gerçekleştirmelere bakıldığında gerçekleştirmelerin ağırlıklı olarak hedef düzeyinde ya da üzerinde olduğu görülmekte, ancak bu gerçekleşmenin düne göre hangi artı değeri ya da faydayı oluşturduğuna ilişkin bir değerlendirme bulunmamaktadır.				
33.	Aynı sektörde karşılaştırma yapılacak farklı kurumlar bulunmadığından, kurumla ilgili performans değerlendirmesinin sadece kurumun hedeflenen performansı ile gerçekleşen performansı açısından yapılabilmesi de kurumun performansının tam olarak değerlendirilmesini engellemektedir.				

34.	Performans programı ve faaliyet raporlarına göre kurum hedeflerini gerçekleştirme yönünde ilerlediğinden kaynak kullanımında etkinliği sağlama konusunda kurumda PEB uygulaması başarılıdır.				
35.	Kurumda performans esaslı bütçe uygulamasının ilk yılında kaynak tahsisinde etkinlik sağlandığı söylenebilir.				
36.	Kurumda performans esaslı bütçe uygulamasının kaynak tahsisinde etkinliği sağlama konusunda mükemmel olduğu söylenemese de kurumda stratejik plan ve performans programlarının hazırlanmasının kaynakların daha etkin tahsisine bir katkı sağladığı söylenebilir.				
37.	Kurumun sene başında performans hedefleri belirleyip sorumluluk almasının ve sonuçların kamuya açık olmasının kurum üzerinde kaynakları daha dikkatli kullanma yönünde bir baskı oluşturduğu, bu durumda kaynak kullanımında etkinliği sağladığı düşünülmektedir.				
38.	PEB uygulamasıyla kurumda harcama kültürünün kaynak sarf etmek değil, kaynakları etkin, verimli, tutumlu kullanmaya doğru bir gelişme göstereceği ve böylece kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerinin kuruluşta yerleşmesine hizmet edeceği değerlendirilebilir.				
39.	Kurumda performans esaslı bütçenin hazırlanması ve uygulanması arasında farklılıklar olduğu gözlenmekte ve bu nedenle kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması konusunda kurumda PEB uygulamasının kendisinden beklenen faydayı sağlayamadığı düşünülmektedir.				
40.	Kurumda PEB'ye ilişkin dökümanlar hazırlansa da plan- bütçe bağının tam olarak kurulamadığı ve dolayısıyla kaynak tahsisinde beklenen etkinliğin sağlanamadığı düşünülmektedir.				
41.	Hedeflenen performans ile gerçekleşen performans ilişkisinin değerlendirildiği bir sürecin kurumda ve kuruma moderatörlük yapan kurumlar tarafından yaşanmadığı ve bunun da PEB uygulamasının başarılı bir şekilde uygulanmasını olumsuz yönde etkilediği düşünülmektedir.				
42.	Kurumda PEB uygulamasının kurumun hesap verebilirliğini, şeffaflığını dolayısıyla denetlenebilirliklerini artıracığı ve nihai olarak toplumsal refaha hizmet edeceğini söylemek mümkündür.				
43.	Kurumda PEB uygulamasının sözde hayata geçirildiği, gerçek anlamda başarıyla hayata geçirilemediğini söylemek mümkündür.				
44.	Kurumun stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları çalışmaları genel olarak başarılıdır ve kurum çalışanlarının bu süreci önemli ölçüde sahiplendikleri izlenimi edinilmiştir.				
45.	Diğer mali mevzuatların PEB uygulamasının başarılı bir şekilde uygulanmasını güçleştirdiği düşünülmektedir.				
46.	Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığının izlenmesi konusunda kurum zorluklar yaşayabilecektir.				
47.	Kurum, PEB uygulamasıyla faaliyet esaslı maliyetlendirme ve ödeneklerin tamamını kullanma eğilimini bırakmış gözükse de yeni modele uyumun devam ettirilmesi, performans kültürüne sahip personel yetiştirilmesi, teknolojik gelişmelerden faydalanılarak bilgisayar kullanımının sağlanması ve böylece etkin iletişimin sağlanması hususlarında gerekli adımları atmaya devam etmelidir.				
48.	Kurumda kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlamak açısından PEB sistemi iyi olarak tasarlanmış gözükse de uygulamaya dönük bir takım sıkıntılar olduğu, bu sıkıntıların temelinde yapılan reformun ciddi bir kurumsal ve kültürel değişim gerektirdiği ve bunun da uzun vadeli bir süreçte				

	gerçekleşeceği düşünülmektedir.				
49.	Kurumda kaynak tahsisinde ve kullanımında stratejik bir bakış açısı gelişmeye başladığı görülmektedir.				
50.	Stratejik plan kurumun belgesi, performans programı ve dolayısıyla içeriği hedef ve göstergeler Maliye Bakanlığı'nın belirlediği ifadelerle dönüşmüştür.				
51.	Kurumda PEB uygulamasının kurumsal harcamalardan beklenen faydaları elde etmek anlamında kendisinden önceki bütçeleme sistemlerine göre çok önemli üstünlükler göstermektedir.				
52.	Kurum bir başlangıç olarak faaliyetleri ile ilgili önemli veriler elde etmiş ve gelecekte bunları geliştirerek kullanabilme imkanına kavuşmuştur.				
53.	Türkiye'de PEB adına son dört yılda yapılanların devamı gelirse ve sistemi daha etkin hale getirmek için gerekli olan diğer reformlarda tamamlanırsa, PEB uygulaması kurumu disipline edebilir ve kaynak kullanımının daha doğru yapılmasını sağlayabilir.				
54.	Kurumun PEB uygulamasını başarıyla uygulayabilecek bir kurumdur.				
55.	Kurumda PEB uygulamasının kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği sağlayabilmesi TBMM ile Sayıştay'ın sürece etkin katılımıyla mümkün olacaktır.				

EK 2

DELFI ÜÇÜNCÜ TUR ANKET SONUÇLARI

FREQUENCY TABLE			
S	VALID	FREQUENCY	PERCENT
s1	2.00	8	100.0
s2	1.00	7	87.5
	2.00	1	12.5
s3	2.00	8	100.0
s4	.00	2	25.0
	1.00	1	12.5
	2.00	5	62.5
s5	.00	2	25.0
	1.00	5	62.5
	2.00	1	12.5
s6	.00	1	12.5
	1.00	5	62.5
	2.00	2	25.0
s7	.00	2	25.0
	1.00	4	50.0
	2.00	2	25.0
s8	.00	1	12.5
	1.00	5	62.5
	2.00	2	25.0
s9	.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s10	.00	1	12.5
	1.00	2	25.0
	2.00	5	62.5
s11	1.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s12	2.00	8	100.0
s13	2.00	8	100.0
s14	.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s15	.00	3	37.5
	1.00	1	12.5
	2.00	4	50.0
s16	.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s17	.00	2	25.0
	1.00	4	50.0
	2.00	2	25.0
s18	.00	2	25.0
	1.00	3	37.5
	2.00	3	37.5
s19	.00	1	12.5
	1.00	1	12.5
	2.00	6	75.0
s20	.00	5	62.5
	1.00	1	12.5
	2.00	2	25.0
s21	.00	2	25.0
	1.00	1	12.5
	2.00	5	62.5
s22	.00	1	12.5
	1.00	1	12.5
	2.00	6	75.0
s23	.00	1	12.5
	1.00	4	50.0
	2.00	3	37.5
s24	.00	1	12.5
	1.00	1	12.5
	2.00	6	75.0
s25	.00	2	25.0
	1.00	1	12.5
	2.00	5	62.5
s26	.00	4	50.0
	1.00	3	37.5
	2.00	1	12.5
s27	.00	2	25.0
	1.00	2	25.0
	2.00	4	50.0
s28	.00	3	37.5
	1.00	1	12.5

	2.00	4	50.0
s29	.00	5	62.5
	2.00	3	37.5
s30	.00	2	25.0
	1.00	2	25.0
	2.00	4	50.0
s31	.00	2	25.0
	2.00	6	75.0
s32	2.00	8	100.0
s33	1.00	2	25.0
	2.00	6	75.0
s34	.00	3	37.5
	1.00	3	37.5
	2.00	2	25.0
s35	.00	3	37.5
	1.00	1	12.5
	2.00	4	50.0
s36	.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s37	.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s38	2.00	8	100.0
s39	.00	2	25.0
	1.00	4	50.0
	2.00	2	25.0
s40	.00	4	50.0
	1.00	2	25.0
	2.00	2	25.0
s41	.00	5	62.5
	2.00	3	37.5
s42	2.00	8	100.0
s43	.00	2	25.0
	1.00	5	62.5
	2.00	1	12.5
s44	1.00	1	12.5
	2.00	7	87.5
s45	.00	4	50.0
	2.00	4	50.0
s46	.00	4	50.0
	2.00	4	50.0
s47	.00	2	25.0
	2.00	6	75.0
s48	.00	2	25.0
	2.00	6	75.0
s49	.00	4	50.0
	2.00	4	50.0
s50	.00	3	37.5
	1.00	1	12.5
	2.00	4	50.0
s51	.00	2	25.0
	2.00	6	75.0
s52	2.00	8	100.0
s53	2.00	8	100.0
s54	.00	1	12.5
	1.00	1	12.5
	2.00	6	75.0
s55	2.00	8	100.0

VALİD (2: Katılıyorum 1: Katılmıyorum 0: Fikrim Yok)

EK 3

HSSGM'DE YAPILAN DERİNLEMESİNE GÖRÜŞMELERİN KAYITLARI

YETKİLİ: 1/1

- Araştırmacı** :Sayın yetkili, kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine ilişkin görüş, yaşantı ve beklentinizi belirleyebilmek amacıyla sizinle görüşme yapmak istediğimi talep ettim, siz de kabul ettiniz.
- Yetkili** :Evet.
- Araştırmacı** :Çok teşekkür ederim öncelikle.
- Yetkili** :Rica ederim.
- Araştırmacı** :Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak tahsis sürecinizi ve kaynak tahsis kararlarınızı nasıl etkilemiştir?
- Yetkili** :Bu soruyla ilgili üst yöneticilerimin bilgi vermesi daha uygun olacak.
- Araştırmacı** :Peki. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak kullanımınızı nasıl etkilemiştir?
- Yetkili** :Bunu da yine aynı şekilde, birinci soruda olduğu gibi, üst yöneticimin cevap vermesi daha uygundur.
- Araştırmacı** :Peki. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesinin yol açtığı maliyetler konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Yine üst yöneticinin bilgi vermesi doğru olmakla birlikte çok fazla bir maliyet yüklenilmediğini düşünüyorum. Kişisel düşüncem.
- Araştırmacı** :Nedenini belirtebilir misiniz?
- Yetkili** :Onu da yine üst yöneticime havale ediyorum.
- Araştırmacı** :Tamam. Kurumunuzda performans esaslı bütçenin hazırlanması, uygulanması, raporlaştırılması aşamalarında karşılaştığınız bir takım problemler, riskler veya belirsizlikler söz konusu mu?
- Yetkili** :Şimdi...
- Araştırmacı** :Bu konuda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Hazırlanması, uygulanması ve raporlaştırılmasında özellikle harcama birimlerinde konuyla ilgili yeterli düzeyde bilgiye sahip olunmaması, konuyla ilgili mevzuatın bilinmemesi, harcama yetkililerinin görev, yetki ve sorumluluklarının bu konuyla ilgili çok fazla bilincinde olmaması yaşadığımız birinci sorundur. İkinci sorun da teknik açıdan bu konuyu fazla bilmiyorlar, önemini bilmiyorlar. Gelecek yıla yönelik ne tür şeyler yapıp... Kamuda genel bir istikrarsızlık olduğunu düşünüyorum. Beş yıl sonrası bir şekilde stratejik planda yazılmasına rağmen ya da düşünülmesine rağmen, hani seneye ne yapacaklar tam olarak bilmiyorlar.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Gün neyi getirirse onu yaptıklarını düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Peki bu kurumunuz açısından mı böyle? Yoksa...
- Yetkili** :Genel, genel anlamda...
- Araştırmacı** :Genel olarak yetkili, Ankara'dan yetkili insanlar tarafından...
- Yetkili** :Evet, evet. Genel bilgi paylaşımlarında ya da tecrübe paylaşım toplantılarında diğer bu işleri yapan kuruluşlarla aynı sorunlarla karşılaşıldığını gördüm. Bu sadece stratejik yönetim ya da strateji geliştirme daire başkanlığı koordinasyonunda yürütülecek bir iş iken normal şartlarda ve mevzuatta ve yasalarda, bu sadece strateji geliştirme bir görevi olarak düşünülüyor. Sanki onlara biz bir şeyler sorarken; "Seneye ne yapacaksınız? Ne gibi kaynak tahsisi yapmanız gerekiyor? Hedefiniz ne? Amacınız ne?" diye sorduğumuz zaman kişiler hani sizin işinizi bize mi yaptırıyorsunuz diye düşünüyorlar. Aslında hepsinin ayrı ayrı kendi planını, programını, kaynak ihtiyacını hesaplaması, tahmin edilmesi, ona göre işlemleri yapmaları gerekiyor.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, burada sanırım sizin verdiğiniz ifadeden benim en çok anladığım şey önemli bir kültür değişimi...
- Yetkili** :Evet.
- Araştırmacı** :bilgi yetersizliği söz konusu...
- Yetkili** :Evet, kesinlikle.
- Araştırmacı** :kurum olarak ya da kurum dışındaki yetkililerce. Peki, bu eksikliği giderecek bir eğitim söz konusu mu? Bunu aşmaya yönelik bir program söz konusu mu? İster kurumunuzdan kaynaklı olsun, ister Ankara'dan yetkililerin gerçekleştirmiş olduğu bir program olsun.
- Yetkili** :Bu konuyla ilgili Maliye Bakanlığı'nın ciddi anlamda bir eğitim programını hazırlaması gerekiyor. Sadece strateji geliştirme daire başkanlıklarına değil, harcama birimlerine, harcama yetkililerine de bu şekilde bir eğitim vermesi gerekiyor. Kamuda harcama yetkililerinin mutlaka eğitimli olması, konuyla ilgili eğitimli olması, ne yapması gerektiğini, sorumluluklarını, hükümlülüklerini bilmesi gerekiyor. Belli bir eğitim sonucunda harcama yetkililerinin yetkilisi olmaları gerektiğini düşünüyorum. 5018 çünkü çok şeyi değiştirdi. Reform niteliğinde bir yasa olduğu için her şeyi değiştirdi.
- Araştırmacı** :Ama yetkili insanların da çok fazla bilgi sahibi olmadığı söz konusu.
- Yetkili** :Bilinçli değil. Bilgi ve bilinç seviyesi düşük bu konuda.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesinin kurumunuza sağladığı faydaları konusunda bir şey söyleyebilir misiniz?
- Yetkili** :O konuda bir şeyler söyleyebilirim. Yani hani çok fazla bilinç düzeyi oluşmadı falan diyoruz ama insanlar hani bir plan yapmak zorunda olduklarını, seneyi programlamak zorunda olduklarıyla ilgili az çok kafalarına bir düşünce oluştu. Bu da bir şeydir.
- Araştırmacı** :Bir şeylerin başlangıcı.
- Yetkili** :Evet. 2005'de biz pilot kuruluş olarak ilk çalışmalara başladık. İnsanlar misyon, vizyon, amaç, hedef nedir bilmiyorlardı. Kamuda da bu tür şeyler, hani böyle biraz fantastik geliyor. Artık zamanla hani misyonumuz şudur, vizyonumuz budur demesi bir kültürün oluşmasıyla ilgili ilk adımlar olabilir. Ama kamuda bunun kesin olarak, hani sistematik hale geçmesi bi 50 yılı alır diye düşünüyorum. Şuan ki, yani bu performans esaslı bütçenin içeriğine, amacına uygun olarak uygulanması için epey bir zaman geçmesi gerekiyor.
- Yetkili** :Tabi bu zaman zarfında da hani tekrar mevzuat değişiklikleri olursa tekrar hükümet değişikliği olursa, başka bir yola gidilirse oraları bilemiyorum ama...
- Araştırmacı** :Zaman akışı içerisinde belli olur.
- Yetkili** :şuan ki şartlardan bahsediyorum evet.

- Araştırmacı** :Peki, sadece şey bu kültürün yerleşmesinden öte harcamalar için, harcamaları disipline etmek için ya da az harcamayla daha fazla hizmet üretmek için kuruma bir şeyler kattığımızı, bir şeyler sağladığımızı düşünüyor musunuz? Faydası...
- Yetkili** :Kişisel düşüncem olacak ama öyle bir şey olmadığını düşünüyorum. Şuan için olmadığını düşünüyorum. Ama ilerde kesinlikle sadece kendi amaç ve hedeflerin doğrultusunda bir harcama yapacaksın onunla ilgili olumlu gelişmeler olabileceğini tahmin ediyorum.
- Araştırmacı** :Yani ne bileyim, kültürün yerleşmesiyle başlayıp ondan sonra harcamaların...
- Yetkili** :Kültürün yerleşmesiyle başlayacak, yaptırımla devam edecek.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Meclis'te soracak. Yani performans programına göre hedefin, amacın buydu. Yani kaynakların ne kadarını oraya harcadın? Neden harcadın? Hani bir kontrol mekanizmasının gelişmesiyle ilgili bu. Olacak diye düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Peki, bu çalışmaya değer katabileceğini düşündüğünüz ilave bir görüşünüz, kurumunuzdaki performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasına ilişkin söylemek istediğiniz herhangi bir görüş var mı?
- Yetkili** :Ben tekrar, özellikle bu harcama yetkililerinin konularla ilgili, 5018'le ilgili mutlaka eğitilmesini, sertifikalandırılmasının gerekliliğine inanıyorum ve öyle olması gerekiyor. Özellikle bunu vurgulamak istiyorum.
- Araştırmacı** :Peki şey olabilir mi? Mesela benim gözlemediğim kadarıyla ve yasalardan öğrendiğim kadarıyla bir Sayıştay denetiminin bir eksikliği var, bu bütçeleme sürecinde. Faaliyet raporlarını kimin denetleyeceği belli değil.
- Yetkili** :Evet.
- Araştırmacı** :Bu konuda yapılması gerektiğini düşündüğünüz bir şeyler var mı?
- Yetkili** :İşte yani performans bütçe, stratejik plan, performans bütçe, faaliyet raporları hepsi zaten bir bütün. Bu bütünün bir şekilde ele alınması gerekiyor. Şimdi stratejik planla ilgili mevzuatı Devlet Planlama Teşkilatı çıkardı. Performans bütçeyle ilgili yönetmeliği Maliye Bakanlığı çıkardı. Yani o yüzden biraz da kurumlar DPT ve Maliye Bakanlığı arasında da bir uzlaşma olmadığından, hani şey oluyor bir bütünsellik sağlanamıyor. Aslında her iki kurumun da birleşerek tek bir mevzuatı birlikte hazırlaması gerek. Bir çekişme var. O...
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :O bütünsellik sağlanamadı.
- Araştırmacı** :Peki bu tür olumsuzluklara rağmen genel olarak kurumunuzdaki performans esaslı bütçeleme uygulamasını değerlendirmek durumunda kalırsanız, başarısını nasıl değerlendiriyorsunuz? Sonuçta bir üç yıllık dö... bir süreç söz konusu. Hatta 4. yılı
- Yetkili** :Evet. Beş, beş kere hazırladık.
- Araştırmacı** :Bu süreç içerisinde...
- Yetkili** :5. kez hazırladık. Yani hani yavaş yavaş ama bir yere ulaşacak. Ulaşması için de üst yönetimin kesinlikle bu konuyla ilgili bilgi sahibi olması, desteklemesi gerekiyor. Üst yönetimin mesela faaliyet raporlarında, bir önceki performans programında diyor ya % 50 oranında şu işi yapıcım, %20'ye düştüğü zaman o işi hani sorması gerekiyor. Sorması için de yine o bilinç düzeyinde olması gerekiyor ki, ben bunun hesabını sormam gerekiyor; çünkü kendi başarısını da gösteriyor. Sadece o harcama biriminin ya da o işi yapan kişinin değil, kendi başarısını da gösteriyor. Bakanların da başarısını gösteriyor. Performans programları hükümetlerin de başarısını gösteriyor.
- Araştırmacı** :Anladım. Kurum olarak kendinizi nasıl değerlendiriyorsunuz, mevcut şartlar içerisinde?
- Yetkili** :Kurum olarak hani yeterli ölçüde olması gerektiği gibi değil. Yani hiç yokta değil. Şimdi yani başarı oranını % 30 diye değerlendirebiliriz.
- Araştırmacı** :Anladım. Çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Rica ederim.
- Araştırmacı** :Sağ olun.

YETKİLİ: 1/2

- Araştırmacı** : Sayın yetkili ilave etmek istediğiniz bir görüşünüz daha olduğunu belirttiniz. Bu görüşünüzü de benimle yine paylaşır mısınız?
- Yetkili**: Tabi ki. Bu performans esaslı bütçe çalışmalarının temelini oluşturabilmesi için kurumlarda mutlaka performans bilgi sisteminin kurulması gerekiyor. Kurumların mevcut verilerini saklayabilmeleri için ve raporlayabilmeleri için performans bilgi sistemi şart. Kurumlarda genel anlamda böyle bir eksiklik olduğunu düşünüyorum. Edindiğim genel fikir de bu doğrultu da.
- Araştırmacı**: Bu şuan sizin kurumunuz için de mevcut değil sanırım, performans bilgi sistemi.
- Yetkili**: Evet. Yani performans esaslı bütçe sisteminin gerektirdiği performans bilgi sistemi şuan kurumumuzda yok.
- Araştırmacı**: Peki bu bilgi sisteminin kurulması için herhangi bir sıkıntınız mı vardı kurulamadı? Herhangi bir engel...
- Yetkili**: Genel çerçeveyi bilememekten ve yeterli düzeyde hani konu üzerinde yine harcama yetkililerinin...
- Araştırmacı**: Durmamasından...
- Yetkili**: Evet durmamasından kaynaklanıyor.
- Araştırmacı**: Peki, iç denetim konusunda diyebileceğiniz bir şey var mı? Çünkü yasalar kurum tarafından atanması gereken, oluşturulması gereken bir iç denetim sistemini öngörüyor, iç denetçileri öngörüyor. Bu anlamda bir çalışma var mı kurumunuzda?
- Yetkili**: İç denetçiler kurumumuza atandı. 1-1,5 yıl kadar oldu. Bununla ilgili hani raporlarla...
- Araştırmacı**: Dışardan mı atandı?
- Yetkili**: Evet dışardan atandı. İç denetim birimi kuruldu. Üç tane iç denetçimiz var. Bununla ilgili, şuan ne yaptıklarıyla ilgili kesin bir fikrim yok. Ancak performans bütçe ya da faaliyet raporuyla ilgili şu ana kadar bir soruyla direk anlamda, hani resmi anlamda bir soruyla karşılaşmadık.
- Araştırmacı**: Anladım. Bir de biraz önce eğitim konusunda bir şey ilave etmek istiyordunuz.
- Yetkili**: Eğitim konusunda da hani bu işle, performans esaslı bütçenin tam olarak nasıl yapılacağı ile ilgili herkeste kişisel bir düşünce var. Ortak bir düşünce, rasyonel bir şey ortada yok. Bir uzmana sorduğumuz soruya farklı cevap verirken, diğeri daha farklı kişisel düşüncelerini beyan ediyorlar. Ortak bir noktada birleşilememiş.
- Araştırmacı**: Anladım. Yani...
- Yetkili**: Bu da çok bilimsel bir çalışma yapılmadığından kaynaklanıyor olabilir.
- Araştırmacı**: Anladım. Yani sizce eğitmek üzere gelen insanların bile aslında çok fazla bu kültüre sahip olmadığı...
- Yetkili**: Evet.
- Araştırmacı**: onların da yetersizlikleri olduğu gözlemlenmiş.
- Yetkili**: Kültür belki vardır. Ama çok kapsamlı bir şey olduğu için bu, hani çok ciddi anlamda çalışmalar yapılması gerekiyor ve daha sonra, ondan sonrasında bu tür çalışmalara geçilmesi gerekiyor. Biraz da bu aceleyle geçildiği belki, bilemiyorum o konuda çok net bir şey söyleyemecem de...
- Araştırmacı**: Peki ilerisi için umduğunuz, beklediğiniz bir şey var mı? Gelecekte hani ne biliyim daha pozitif bir bakış mı var, yoksa daha karamsar mı var? Sizce bu bütçe çalışması sürdürülmeli mi, yoksa yine eski sistemle mi devam edilmeli?
- Yetkili**: Sürdürülmesi gerektiğini düşünüyorum. Neden? Kurumların amaç ve hedeflerine uygun harcama yapıyor olması tamamen şeffaflığı getiriyor. Bir de şapkanı önüne alıp, koyup bakıyorsunuz. Yani ben napıcım, nereye gidicem, elimde bunlar var oraya nasıl gidebilirim? Bununla ilgili ciddi bir analiz yapman gerekiyor. Uygulanırsa kesinlikle faydalı olacağını düşünüyorum. Ancak uygulanır mı diye soracak olursanız, ben çok...
- Araştırmacı**: Birtakım şartların sağlanması gerekiyor.
- Yetkili**: fazla ihtimal vermiyorum. Hani bu şu şekliyle devam ederse kesinlikle devam etmez; çünkü bir analitik bütçe hazırlanıyor, bir performans programı hazırlanıyor. O zaman performans programının hazırlanmasının bir anlamı yok. Kurumlara angarya oluyor.
- Araştırmacı**: Anladım.
- Yetkili**: Şuan belki geçiş dönemi olduğu için her ikisi birlikte hazırlanıyor.
- Araştırmacı**: Ama mesela, normalde şey olarak görülüyor. Analitik bütçe sınıflandırılması performans bütçeyi tamamlayan bir unsur olarak görülüyor normalde.
- Yetkili**: Şuandaki uygulama; analitik bütçe hazırlanıyor, performans bütçe de analitik bütçeye göre uyarlanıyor. Aslında tam tersi olması gerekirken bu şekilde bir uygulama var.
- Araştırmacı**: Anladım.
- Yetkili**: Bütçe kanununun daha yüksek olduğu... Biz mesela bir eğitime gitmiştik. Hoca dedi ki; "bütçe kanunu performans bütçeyi döver" dedi. Onlarda bile bir inanç ya da nereye gideceğini bilememezlik varken, biraz zor görünüyor. Ama bilemiyorum artık hep birlikte göreceğiz sonunu.
- Araştırmacı**: İnşallah güzel çalışmalar olur, bakarız bunlara da.
- Yetkili**: Umarım, umarım. İnşallah.
- Araştırmacı**: Peki çok teşekkür ederim görüşlerinizi benimle paylaştığınız için.
- Yetkili**: Rica ederim, çok sağolun.

YETKİLİ: 2

- Araştırmacı** :Sayın yetkili ben kurumunuzda uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçe sisteminin... bütçe sistemine ilişkin görüş, yaşantı ve beklentilerinizi öğrenebilmek için sizinle bir görüşme yapmayı talep etmişim. Sizde kabul ettiniz.
- Yetkili** :Evet.
- Araştırmacı** :Öncelikle görüşmeyi kabul ettiğiniz için çok teşekkür ederim. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak tahsis sürecinizi ve kararlarınızı nasıl etkilemiştir?
- Yetkili** :Şimdi benim çalıştığım departman açısından yorumlayacağım. Performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak tahsisimizi direk etkilemedi. Ancak indirek olarak mutlaka etkiledi. Daha önceden farklı şekilde yaklaşıyorduk kaynak tahsisine. Bundan sonra bu performans esaslı bütçeleme mantığı ile düşündüğümüzde artık bir kaynağı tahsis ederken performans esaslı bütçede ki yerini de düşünerek biraz daha anlamlı olarak değerlendirilmeye başlandı. Önceden yapılacak bir iş için herhangi bir stratejik anlamda bir karşılığı olmadığından dolayı daha spontan davranışlar sergilenabiliyordu. Fakat bu sürecin başından itibaren özellikle bütçeci arkadaşlar yaparken ziyadesiyle katıldım. Fazla katılmadım, ama bir kaynağı ayırıp bu iş yapılması için çalışma yürütülürken stratejik plandaki yeri de düşünülüyor olduğundan dolayı indirek olarak kaynak tahsisini etkilediğini düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Yani birazda olsa daha dikkatli kaynak tahsis edildi.
- Yetkili** :Kesinlikle daha dikkatli. Önceden bir yere gönderme ya da vurgu olmadığı için önümüzdeki yılı planlayabiliyordunuz. Fakat şimdi önümüzdeki yılı planlarken performans esaslı bütçenin bir önceki adımı stratejik planlama olarak “acaba hangi hedef ve amaç için yapacağız, dolayısıyla bunun performansını nasıl yorumlayacağız?” şeklinde düşünerek yapıldığından dolayı mutlaka etkiledi.
- Araştırmacı** :Yani daha stratejik kaynak tahsisi süreci oldu diyebiliyorsunuz.
- Yetkili** :Evet.
- Araştırmacı** :Peki, bu kaynak tahsisi sürecinde bu stratejik planlamaları yaparken kurumunuzda keşfettiğiniz, işte yeni bir politika önceliği oldu mu? Ya da anlamsız, boşuna harcama alanı olarak gördüğünüz, çıkardığınız herhangi bir politika oldu mu?
- Yetkili** :Kurum tarafından yürütülen bir işin bu süreç sonrasında değersiz kalıp, devre dışı bırakılmasından bahsediyoruz.
- Araştırmacı** :Tabi, öyle. Tabi ya da yeni bir alan keşfedilip, görüldü mü?
- Yetkili** :Bildığım kadarıyla süreç dışına çıkartılan bir şey yok.
- Araştırmacı, Yetkili** :Bir politika yok.
- Yetkili** :Fakat gene stratejik plan içerisinde olan, daha önce var olmayan bazı politikalar süreç içerisinde kanallandı. Onlarla ilgili mutlaka kaynaklar hareketlendi.
- Araştırmacı** :Peki, çok teşekkür ederim. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak kullanımınızı nasıl etkilemiştir? Yani daha dikkatli davranmaya...
- Yetkili** :Şimdi şöyle söyleyeyim. Bu direk benim branşım ve alanım olmadığı için çok bilgim yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Bu konuda vereceğim cevaplar çok sağlıklı olmaz.
- Araştırmacı** :Peki, anladım.
- Yetkili** :İsterseniz bu soruyu pas geçelim. Bilgim dahilinde olan bir konu değil çünkü.
- Araştırmacı** :Tamam. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesinin yol açtığı maliyetler konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Şimdi sürecin içerisinde takip eder, takip eden biri olarak kısmi maliyetlere yol açıyor. Fakat ben şöyle yaklaşıyorum konuya. Maliyetlerin getirisi, orta ve uzun vadede getirisi düşünülürken; nedir performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi için bazı disiplinler öğrenmek durumunda kalıyorsunuz, bazı süreçlerden geçiyorsunuz. Özellikle eğitim maliyeti olduğunu düşünüyorum. Kısmi, fiziki kaynaklar da değiştirilmiş olabilir, artmış olabilir. Ancak, bunların orta vadede yüksek getirisi olacağını düşünüyorum ben. O yüzden bütçeleme sistemi, yani performans esaslı bütçeleme sistemine geçilirken yol açılan maliyetlerin kesinlikle anlamlı ve değerler olduğunu düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım. Yani faydalar göz önünde bulundurulduğu zaman...
- Yetkili** :Kesinlikle faydası var. Henüz Türkiye bunu çok sağlıklı algılamamış olabilir, bizler algılayamamış olabiliriz. Ancak, bugünden yarıya hiçbir şey bıçak sırtı gibi bir anda değişmiyor. Mutlaka zaman maliyeti var. 3 yıl, 5 yıl, 10 yıl. Bu yapılan maliyetlerin de 3, 5, 10 yılda daha sağlıklı olarak, eğer hükümet hani yönetsel bir politikada değişiklik olmazsa, mutlaka daha kazançlı olarak geri döneceğine eminim.
- Araştırmacı** :Anladım. Çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Benim yaklaşımım bu.
- Araştırmacı** :Kurumunuzda performans esaslı bütçenin hazırlanması, uygulanması ya da raporlaştırılması aşamalarında karşılaşılan problemler, riskler, yetersizlikler söz konusu mu? Bunlar konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Şimdi, öncelikle performans esaslı bütçeleminin iki şekilde anlatılması gerektiğini düşünüyorum. Birincisi kurumlarda direk muhatap kişilerin yeterince olgunlaştırılması gerekiyor. Bu merkezden Maliye Bakanlığı'nın “artık performans esaslı bütçeleme sistemine geçiyoruz ve kılavuzu da budur” demesi çok da sağlıklı değil. Kesinlikle kimseyi olgunlaştırıyor ve yetiştiriyor. Özverili kişiler, süreç içerisindeki kişiler, kendi mücadeleleriyle bir kısmı öğrenme sürecine gidiyorlar. Mutlaka eğitimler oluyor, anlatımlar oluyor, sempozyumlar oluyor. Fakat aynı bir lisans eğitimi gibi bir disiplinli, orta vadeli bir disiplinde eğitim alması gerektiğini düşünüyorum. Bu konuda eksik olduğunu düşünüyorum. O yüzden zorluklar çıktığını biliyorum. Her ne kadar buna rağmen kişiler kendilerini, konunun direk muhatapları kendilerini geliştiriyorlar, öğreniyorlar. Ne yapacakları konusunda mücadele ediyorlar ve belli bir olgunluk seviyesine ulaşıyorlar. Bundan sonra bu birikimlerini kurum içinde uygulamaya çalışıyorlar. İşin başında bahsettiğim ikinci eğitim durumu da aslında kurum içinde kimsenin bundan haberdar olmaması. Performans esaslı bütçeleme demek olduğunu bilmiyor olması. Dolayısıyla aslında siz bir performans esaslı bütçeleme yaparken kendi kurumunuzdan beslenmek zorundasınız.

- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Fakat sizi besleyecek kişilerin bu konudan hiç haberi yok. Tamamen sanki bir ek yükümü gibi çok sağlıklı olmayan verilerle yola çıkmak zorunda kalıyorsunuz. Sürecin yapısındaki en büyük aksaklıkların bu olduğunu düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Ben sizin açıklamalarınızdan şunu anladım. Doğruluğunu teyit etmek için söylüyorum. Bu bütçe sisteminin sağlıklı yürütülebilmesi için en önemli problem alanı eğitim; çünkü yeni bir kültür değişimi, o yüzden eğitime ihtiyaç var.
- Yetkili** :Doğrudur. Kanunun muhatapları...
- Araştırmacı** :Kanuni muhatapları hem kurum yetkilileri hem de kurum dışında Ankara'daki yetkilileri DPT, Maliye Bakanlığı. Bu anlamda ne Ankara'daki yetkililerden eğitim açısından gerekli çalışmalar yapılamıyor ne de kurum için de.
- Yetkili** :Şöyle söyleyebilirim. Belki mutlaka eğitim çalışmaları yapıyordur. Ancak, yaygınlaştırılması ve hazmedilmesi için zamana gerek var.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Kastım o mutlaka. Herkes iyi niyetli bir şeyler yapıyordur. Mutlaka eğitimler düzenleniyordur. Ama gerçekten diğer kurumlardaki bu süreci yürütecek kişilere doğru zamanda, doğru şekilde ulaşmak lazım.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Siz eğitim düzenleyip bu kişilere, bunlara ulaşamıyorsanız, bunlar bundan mahrum oluyorsa bir şekilde, ya da kendi şeyleri de olabilir, ya da merkezden yeterince baskı yapıp zorla öğretmiyorsanız bu da düşünülebilir. Yani illa kişi kendisi öğrenecek değil. Merkezden de zorla öğretilir. Bu konularda biraz daha böyle atraksiyon olması gerektiğini düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, başka bir problem alanını... Olması gereken temel olan şey konulardan birisi de bir kurumun işte teknik donanımları. Bu anlamda kurumunuzda herhangi bir problem oluşturacak bir durum var mı? Teknik donanımı yeterli mi, her türlü iletişim sağlayacak teknik donanım?
- Yetkili** :Kendi kurumum adına konuşmak gerekirse, teknik donanımın bir zorluk olduğunu düşünmüyorum.
- Araştırmacı** :Yeterli...
- Yetkili** :Yeterli olduğunu düşünüyorum. Zaten bu süreçteki en önemli şeyin zihniyet yaklaşımı olduğunu düşünüyorum. Yani kavrayabilme. Kavrıdıktan sonra elinizdeki donanımların ben kesinlikle bu işi çözeceğini düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Peki, kurumunuzda sağlıklı bir performans bilgi sisteminin oturtulması, oluşturulması anlamında bilgileriniz, gözlemlerin ne şekilde?
- Yetkili** :Şuanda sürekli bir çalışmamız var, performans bilgi sisteminin oturtulması yönünde. Fakat biliyorsunuz kamuda bu işler çok zor.
- Araştırmacı** :Kesinlikle.
- Yetkili** :Hep sınırlarınız var. Sınırları siz belirlemiyorsunuz. Sınırlar sizi belirliyor. Ne kadar performans bilgi sistemi kuracam deseniz de bir yere kadar hareket edebiliyorsunuz. Biz şuanda bunun çalışmasını yürütüyoruz. Henüz geçmedik Doğru önceliklendirme ve niteliklendirme için mücadele ediyoruz; çünkü bazen yapacağımız küçük bir hata, büyük maliyetlere, yani negatif maliyetlere sonuç açabiliyor. Performans bilgi sistemi ile birinin performansını ölçerken yanlış ölçtüğünüzde aslında bir kişiyi yanlış ölçmüyorsunuz. Diğerlerine de bir anlamda zulmediyorsunuz. Faydadan çok zarar getirebilecek bu konularda ince ve dikkatli olmak gerektiğini düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, bunu geliştirirken ne tür sıkıntılarla karşılaşıyorsunuz? Bu performans bilgi sistemini oluşturmaya, oturturmaya çalışırken en önemli sıkıntılarınız neler?
- Yetkili** :Şimdi performans bilgi sistemini geliştirirken yeterli bilgi kaynağı yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :En önemli şey yeterli bilgi kaynağı.
- Araştırmacı** :Sorun bilgiye geliyor...
- Yetkili** :Muhakkak.
- Araştırmacı** :Eğitime geliyor.
- Yetkili** :Ona geliyor. Bir de kurumlar belki bunun için 1-2 kişiye say etmesi lazım. Yani görevlendirmesi lazım ve tamamen bu arkadaşların işi. Yetkin, yani sadece işte bu o işin memuru anlamında değil. Belki de yetkilendirmek bilgi anlamında da donatarak o işi yetkelendirmek, o kişileri yetkelendirmek gerekiyor. Bu işin akademik çalışması yapılmış olabilir. Lisan seviyesinde çalışması yapılmış olabilir. Doğru kişiye doğru yetkelendirme yapılarak, en az 2-3 kişinin belki bu iş için sayme edilmesi sağlıklı olabileceği yönünde düşüncem var. Bu kurumlarda böyle bir eksiklik olduğunu düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Peki, iç kontrol, iç denetim açısından bir sıkıntı var mı? Kurumda iç denetimin oluşturulması, iç kontroller konusunda.
- Yetkili** :Şimdi o da benim branşımın dışında, ama...
- Araştırmacı** :Peki.
- Yetkili** :Gördüğüm kadarıyla böyle bir sorun olduğunu düşünmüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Şey, performans esaslı bütçeleme açısından mı denetim diyorsunuz?
- Araştırmacı** :Tabi.
- Yetkili** :Pardon.
- Araştırmacı** :Şimdi şöyle bir şey var. Yasalar şunu öngörüyor. Performans esaslı bütçe uygulayan kurumlarda iç denetim; çünkü bu yeni sistemde iç denetimin rolü önemli hale geldi. Bu anlamda bir iç denetim sistemi oluşturuldu mu? Çünkü yasalar kurum içerisinden oluşturulmasını...
- Yetkili** :Anladım, tamam.
- Araştırmacı** :öngörüyor.
- Yetkili** :Kurumumuzda bir iç denetim kavramı var. Burada görevli arkadaşlarımız da var.
- Araştırmacı** :Peki, kurumunuzdan atanan kişiler mi, dışardan atanan kişiler mi?
- Yetkili** :Dışardan atanan kişiler. Fakat şunu da söylemeden geçemem. 5018'in getirisi zaten iç denetçi. O mantalite ile gelmiş kişilerin ne kadar performans esaslı bütçeleme anlamında denetim yaptığı da tartışılır.

- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Mutlaka tartışılmalıdır.
- Araştırmacı** :Anladım. Çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Rica ederim.
- Araştırmacı** :Peki, kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesinin sağlamış olduğu bir takım faydalar söz konusu mu?
- Yetkili** :Şuanda reel olarak herhangi bir şey sağladığımı düşünmüyorum. Ama demin de dediğim gibi bunun 3, 5, 10 yıl içinde reel olarak bir şeyler sağlayabileceğini ümit ediyorum. Bi kırılma olmazsa bu iyi niyetli çalışmalarda.
- Araştırmacı** :Çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Rica ederim.
- Araştırmacı** :Peki kurum olarak kendi performans esaslı bütçeleme uygulamanızı nasıl değerlendiriyorsunuz? Başarınız konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Söyleyeceğim şeyler şunlar.
- Araştırmacı** :Her açıdan olabilir. Yani stratejik planın hazırlanması konusunda yeterlilik olabilir, performans göstergelerinin belirlenmesi, aradaki bağlantının kurulması ya da açıklanan hedefle gerçekleşen performansınızın değerlendirilmesi konusunda.
- Yetkili** :Anladım. Şimdi bu işe zaten stratejik planlamadan başlamıştık. Ben iyi bir stratejik planlama çalışması yaptığımızı düşünüyorum. Üzerine zaten performans esaslı bütçelemeyi oturturmaya çalıştık. Orda belirlenecek performanslar aslında stratejik planda hedeflenen, yazılan hedeflerden gelen süreçler olduğunu düşünüyorum. Şu anlamda, bi en azından şunu kat bi kesinlikle. Ben stratejik planda, performans esaslı bütçelemeyi bu soru için bir bütün olarak düşünmek istiyorum. Ne yapacağımıza daha sağlıklı karar verdik ve kaynakları hangi yönde kullanacağımız anlamında daha reel bir yol haritamız var. O anlamda çok daha mantıklıydı. Yani bir hedefiniz vardı. Reel bir hedefiniz vardı artık ve yaptığımız harcamanın bu hedef için olduğunu biliyordunuz.
- Araştırmacı** :Yani stratejik planlamaya bu anlamda güçlü diyorsunuz.
- Yetkili** :Bence öyle olduğunu düşünüyorum; çünkü bugün için bir çalışma yaptığınızda ben en azından onun planda bir karşılığı var mı diye bakıyorum veya plana katkısı nedir diyorum.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Haliyle siz o çalışma için ayırdığınız kaynakta doğru yere tayin edilmiş oluyor haklı olarak. Evet, plandaki yerleörtüşüyor. Dolayısıyla performans esaslı bütçenizde de aslında o reeli desteklemek anlamında, o hedefin gerçekleşmesini desteklemek anlamında kaynak ayırmıştınız. Birebir örtüşüğünü düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, diğer aşamaları için nasıl değerlendirmeniz var?
- Yetkili** :Kurum için kurumdaki şey, her şeye rağmen iyi niyetli çalışmaların sürdüğünü düşünüyorum. Fakat çok da anlamlı olmadığını görüyorum. Sebebi şu. Doğru sonuçlandırmak için doğru ölçmek lazım, doğru ölçebilmek için doğru veriler lazım. Yani sondan başa doğru giderseniz doğru verileri de doğru kişilerden almanız lazım. Doğru kişilerin de bu süreçlere yakın olması lazım ki, sizlere. Doğru kişiler bu süreçlere yakın olmadığı için sağlıklı veriler gelemiyor. Dolayısıyla sağlıklı bir ölçme yapamıyoruz. Sağlıklı ölçme yapamadığımız yerde de sağlıklı sonuçlandırıp, performans esasında nereye kadar doğru bir performans var? Çok böyle skalalar geniş aralıklı koymak zorundasınız.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Dolayısıyla sapma, hedeften sapma çok dalgalı süreçler çizebiliyor. Bizim arkadaşlarımız da bütün iyi niyetli çabalarıyla tüm ilgili, kurum içi ilgili kişilere gidiyor, anlatıyor. Verileri doğru zamanda, doğru yerden toplamaya çalışıyor. Ve bu şekilde performans esaslı bütçelemeyi yapmaya çalışıyor. Yeterli mi? Değil. Ama kesinlikle kötü de değil...
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :kurum için söylemek gerekirse.
- Araştırmacı** :Bu bir aşama ve ilerliyor diyorsunuz.
- Yetkili** :Kesinlikle. Kesinlikle biraz daha bu kavramlar tanıdıkça, insanlar alıştıkça bu yönde adımlar attıkça daha da ileriye gideceğimize kesinlikle inanıyorum.
- Araştırmacı** :Son olarak bu çalışmaya değer katacağınızı düşündüğünüz ilave bir görüşünüz, belirtmek istediğiniz herhangi bir nokta var mı bu bütçe uygulamasına ilişkin?
- Yetkili** :Bu kavramın daha sağlıklı zeminlerde, daha anlaşılabilir şekilde yaygınlaştırılması ve sonuçlarının reel olarak gösterilmesi gerekiyor ki insanlar insanın ve sahiplensin.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Aksi takdirde biraz süs ve sembol gibi kenarda kalacağını düşünüyorum. Ne kadar yaygınlaştırılırsa, ne kadar sahiplenilirse veya sonuçları ne kadar değerlendirilirse pozitif, daha sağlıklı ilerleyebileceğini düşünüyorum. O anlamda daha sağlıklı değerlendirilmesi gerektiğini düşünüyorum.
- Araştırmacı** :Bu anlamda yetkililerden ne tür beklentileriniz var? Neler yapılmalı?
- Yetkili** :Özellikle şeyden Maliye Bakanlığı olarak, doğru şeyi düşünürsek, yani yetkiliyi o anlarsak, performans esaslı bütçelemenin yılsonu değerlendirmelerini mutlaka yapıp, geri dönüş yapmaları gerektiğini düşünüyorum. Siz yapıyorsunuz, gönderiyorsunuz, orda kalıyor. Yapın- gönderin kalıyor. Yapın-gönderin kalıyor. Yapın, yanlış yapın-gönderin gene orda. Doğru yapın-gönderin gene orda. Bir feed back yok yani. Reel bir feed back yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :“Doğru muydu? Yanlış mıydı? Sene başına göre sizce nasıl? Bizce böyle, ama sizce nasıl?” anlamında bir feed back yok. Böyle bir feed back olmadığı için haliyle iyileştirmede olmuyor. Negatif ya da pozitif bir feed back olsa, “şurayı yapmışsınız ya da bu maliye bu şekilde düşünüyor” ki biz de bundan sonra böyle düşünelim, böyle yaklaşalım olaya gibi. Bir yön çizmekte çok zorlanıyorsunuz. Ancak, işte böyle iyi niyetli takipler, çalışmalar, eğitime katılmalar sonucunda kısmen sürece yaklaşabiliyorsunuz.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, bu süreçte Sayıştay’ın rolü konusunda neler düşünüyorsunuz? Yani performans esaslı bütçe uygulamasında Sayıştay’ın bir rolü olmalı mı? Olmalysa nasıl olmalı? Ve şuan nasıl bir rol oynuyor? Bu konularsa bir değerlendirmeniz var mı?
- Yetkili** :Çok bilgim yok. Sayıştay rolü konusunda bir değerlendirme yapamayacağım.

Araştırmacı :Peki çok teşekkür ederim...
Yetkili :Rica ederim.
Araştırmacı :benimle görüşmeyi kabul edip ve görüşlerinizi benimle paylaştığımız için...
Yetkili :Ben teşekkür ederim. Kolay gelsin
Araştırmacı :Sağolun.

YETKİLİ: 3/1 (YAPILANDIRILMAMIŞ GÖRÜŞME)

- Yetkili** :Çok eski biçimlerden de geldiğim için analitik bütçe kısmını bilen şuan ben sadece varım kurumda. Mesela Hatice analitik bütçe kısmını da bilmiyor ve ona da bu sene öğretmeye başladık. Performans programını...
- Araştırmacı Yetkili** :Siz de bu süreç işini yeni öğreniyorsunuz demi?
:Performans... Analitik bütçenin başından beri varım ben. Yani daha öncesinde program bütçe vardı. Program bütçeden analitik bütçeye geçtik. Şimdi analitik bütçeden... Performans programı diyorlar ona bütçe de demiyorlar da. Bu geçişin içinde, bütün bütçe süreçlerinde varım ben; çünkü kurumda 15 yıldır ben çalışıyorum. Hep bütçe kısmındayım. Bütçe kısmında olduğum için süreci izliyorum. Stratejik planda da ekip üyesiydim. Stratejik planda Hatice Hanım da ordadır. Stratejik planda da olduğumuz için performans programını daha bi rahat yargılayabiliyoruz; çünkü plandan programa geçmemiz gerektiğini öğrendik ya biz. Stratejik plan çalışmalarında öyle öğrendik. Bir plan yaparsınız. O plana göre bir kaynak belirlenip... Zaten kurumun kaynak sıkıntısı yok. Yani şuan bizim performans programımızda ne kadar ihtiyaç varsa onu karşılayacak kaynağımız var. Ama bize verilen ne? Şey belirleniyor. Biliyorsunuz rakamlar çıkıyor, şeyde açıklanıyor. Her kurumun tavan rakamları belirleniyor. Bizim stratejik plandaki hedefimiz, şuyumuz buyumuz önemli değil. Orda diyor ki; Hudut Sahiller'in tavanı mesela bu sene 101 trilyon. Bizim tavanımız bu. Bunun sermayeye bu kadarını ayırabilirsiniz, geri kalanını da kendi içinizde dağıtın diyor.
- Araştırmacı Yetkili** :Geri dağıtımına verdiği şey...
:Tabi tabi. Tüm Türkiye de ki tüm birim, kurumlara bu veriliyor. Listeler çıkar, siz bilirsiniz ne kadar paranız var. Bu sene bize 101 trilyon verdiler. Ha bizim 200 trilyon paramız vardır, önemli değil size 101 trilyon harcama yetkisi veriyor devlet. O 101 trilyonu dağıtın diyor. Şimdi normalde stratejik plana göre bir yatırım veya harcama takvimi hazırlıyoruz. O 101 trilyonu alıyoruz, biz kendimizin hazırladığı yatırım programı var. Üst yönetim neler yapmak istiyorsa onları belirliyorsunuz, onlara paraları aktarıyorsunuz, bir analitik bütçe yapıyorsunuz meclisten çıkan.
- Araştırmacı Yetkili** : Yani şimdi sizin bir stratejik planınız var. Kaynak...
:Çok net söyleyeyim plana bakmıyoruz.
- Araştırmacı Yetkili** :Uyum yok yani.
:Yani... O çünkü plandaki şey çok farklı. Yani kurumu gerçekten anlatan bi planımız var. Orda yaptığımız hizmetler var.
- Araştırmacı** :Kaynak tahminlerinde bulunuyorsunuz. Tamam, hedefini belirliyor, ona ulaşacak alt hedefleri belirliyor, buna uygun da öngördüğü şu kadar kaynağa ihtiyacım var diyor. Tamam, bunu belirledi, güzel. Şimdi siz bu plana bakmayıp kendi paranıza göre harcama yaptığınız zaman orda...
:Şimdi planda oranlar var. Mesela biz diyoruz serbest pratika oranımızı biz şu senede şuraya, şurda şuraya diye oranlar koymuşuz. Pratika sayımız var bizim, standardı... Planda bi yapmak istediğimiz iş, hedeflerimiz var. Gideceksiniz onla ilgili planda bir şeyiniz yok. Parasal bir kaynak göstermiyor. Zaten parasal kaynak sıkıntımız var veya yok, şey orda önemli değil. Orda planınız var. Performans programı üçüncü aşamada devreye giriyor. İkinci aşamada analitik bütçenizi yapıyorsunuz. Yani planınız duruyor, devlet rakamları veriyor, siz analitik bütçenizi yapıyorsunuz. Analitik bütçeniz de dediğim gibi işte maaşlar bellidir, artışları bellidir. Ona göre maaşları hesaplıyorsunuz. Elektrik, su, telefon gideriniz bellidir. Bir yıl öncesine bakarsınız, tahminde bulunursunuz Zaten bu paraları yaydığınızda, devletin bir sonraki yılın bütçesini hazırlarken verdiği rakam %5-10 artışlı bir rakamdır. Bir önceki yılın bütçesinden %5-10 artışlı bir rakam verir, onu yayarsınız. Hiçbir değişiklik yapmazsınız, bir ek yapmazsınız. Ha bu tabi elektriğiniz, suyunuz, telefonunuz, her şeyiniz sonuçta stratejik plandaki yaptığınız hizmeti yürütmek için. Ama ordaki hedefleri artırma amaçlı değil. O hizmeti yürütmek için. Kurumun hizmetini yürüttüğünüz zaman zaten stratejik plandaki işleri yapmış oluyorsunuz. Ama o hedeflere yönelik...
:İşte o hedeflere yönelik...
:bir uygulama değil o. Sonra diyorsunuz ki, ondan sonra mesela performans programı hazırlansın.
- Araştırmacı Yetkili** :Yani ben bütçeyi incelediğim zaman görüyorum. Hedef belirlemiş, şu kadar da para harcayacağım diyor. Şimdi eğer hükümetin verdiği harcama sınırı bu kadar harcama yapmaya yeterli değilse o zaman o plan ve tahmin bir tarafa atılıyor. Bir anlamı yok ne halk için ne devlet için.
- Yetkili** :Performans programımıza baktınız mı siz bizim?
:Baktım. Mesela şey var, öngörüler var. Birim fiyatları falan verilmiş. Hatta bazı ilerleyen aşamaları da incelediğim zaman bazı şeylerde öngörülerde diyor ki bu şekilde öngörülmüştü, ama buna ulaşılamadı; çünkü işte kaynak yetersiz kaldığı öngörülüyo.
- Yetkili** :Şimdi performans programları bizim yaptığımız performans programları şuan uygulamada değil. Hatta maliye şuan bizim yaptığımızı kabul etmiyor, değiştirmemizi istiyor. Bizim 3 yıl performans programımızı Maliye Bakanlığı yaptı. Uzmanı buraya geldi, orda bir ekip kurulmuştu.
- Araştırmacı Yetkili** :Sizin etkiniz olmadı. Maliye Bakanlığı yaptı.
:O bize mesela soruyordu; "Ne kadar su harcadın? Ne kadar elektrik harcadın? Ne kadar telefon parası harcadın? Ne yaptın? diye. Verileri biz verdik. Mesela pratika yaparken bir pratikayı kaç saatte yaparsınız? İşte doktor arkadaşlar oturdular tahmini belirlendi, süreler belirlendi. Ha bir maliyet, güzel bir maliyet mesela çalışması o zaman yapıldı. Ama çok acemiceydi.
- Araştırmacı Yetkili** :Ama bunu yapan Maliye.
:Maliye Bakanlığı uzmanı. Uzmanı buraya geldi.
- Araştırmacı Yetkili** :Kurum olarak sizin bir şeyiniz olmadı.
:Biz sadece veri...
:Sadece veri verdiniz.
- Araştırmacı Yetkili** :Ve elimizde olan bilgileri verdik. Onların mesela kendi bir programları var, o programda bir alt hesapları var. Yani biraz Okan Bey teknik şeyden alıyor. Bilgisayar programı yapmış. Bizim verdiğimiz verileri giriyor, ordan bazı şeyler elde ediyor. Bunu da, bu rakamları da nasıl elde ediyor? Onu da sonuçta analitik bütçedeki rakamı geçmemek üzere. Genel toplamda diyelim sizin 100 trilyonluk bütçeniz varsa, o 100 trilyonu elde etmek için o paraları oralara dağıtıyor. Analitik bütçeyi alıyorsunuz, performans programına monte

ediyorsunuz. Şuanda da öyle, ama eski uygulama. Yani bu senede kabul etmediler bizim bunu, değişti. Yeni rehber yayınlandı ya hani şey performans programı rehberi. Şuan bizim formatlar o programa, o rehberle uygun değil. Ama bu biraz daha stratejik plana yakındı, daha önceki. Orda şey... Şimdiki tamamen analitik bütçenin üstünde misyonunuz, vizyonunuz, amaçlarınız, hedeflerinizin yazılı olduğu şeyler var, yazılar var. Altındaki tablolar tamamen analitik bütçenin tabloları. Teknik olarak ben öyle görüyorum.

- Araştırmacı Yetkili** :Diyorsunuz ki bu tablolar yine oluşturulurken...
:Gene, gene aynı. Şimdi diyor ki orda; sizin personel daire başkanlığının, idari mali işler daire başkanlığının, bizim harcama biriminin ana hizmetin haricindekileri diyor dolaylı maliyet olarak yaz. Ne yapıyorsunuz? Siz elektrik, su, telefon, kırtasiye bütün giderlerinizi dolaylı maliyet tablolarına giriyorsunuz, analitik bütçedeki rakamları. İşte ana hizmet biriminin bütçesini de, analitik bütçede ana hizmete verilen rakamları da, oraya işte kendi stratejik plandan aldığımız hedefleri yazıyoruz; çünkü ana hizmetin görevi o. Paraları onun altına yayıyoruz, toplam analitik bütçede ne varsa performans bütçede...
- Araştırmacı Yetkili** :O zaman burada aslında şey var. Bir taraftan teknik bir şey yapmaya çalışıyorsunuz, bir taraftan da kanuna, kılıfına uydurmaya çalışıyorsunuz.
:Uydurmaya çalışıyoruz.
Araştırmacı Yetkili :Burada da işte sakatlık doğuyor. Mesela...
:İşte o çıktıları alabilseydik, o mesela yeni performans program çıktılarını verseydim. Zaten yan yana, şuan e-bütçeden alamıyoruz çok net, yan yana koyduğunuz zaman sadece analitik bütçeyle performans programın tabloları değişmiş. Yani eskisi biraz daha güzeldi. Ben, zaten hep şeyiz. Lale'yle bu konuda sürüşme içindeyiz. Uzmanımızda biraz bana o konuda şey yapıyor, stres yapıyor. Ben yansıtmadığımı düşünüyorum. Zaten yansıtmak bir şey de yapmıyorum.
- Araştırmacı Yetkili** :Yani kesinlikle ben şunu da anladım. Şimdi bir bölünmüşlük var. Bir taraftan DPT ile bağlantılı işte yürütülmeye, yapılmaya çalışılan bir stratejik plan var. Kurumun birazcık daha fonksiyonu ön planda tutulmuş bu stratejik planda. Bir taraftan da Maliye Bakanlığı ile yapılan performans programı var. Burada da Maliye Bakanlığı çok baskın çıkıyor ve kanunlar...
:Baskın çıkıyor, ama şeyi yok. Yani bir yolu yok onun da. 2-3 yıldır geldiği yoldan vazgeçti. O zamanda gerçi o yola da 4 kişiyle girmişti Maliye Bakanlığı. 4-2 tane, 3 tane uzman vardı, 1 uzman yardımcısı vardı, bir de daire başkanları vardı. Onlarda sadece 2 tane uzman biraz daha bu işe gönül vermişlerdi. İşte Salim Bey diye bizim bütçelerimizi yapan arkadaşta o. Mesela onları maliyede görürseniz o size çok faydalı olabilir. Bu sürecin en başında ve şu an bu süreçten çıkarılmış. Salim DEMİRKAN bütçe uzmanı Maliye Bakanlığı'nda bu süreci ilk başlangıcında yer alan ve bu bizim bütçeleri yapan arkadaş odur. Şu an zaten bu konuda bilgisi olan bir kaç kişiden birisi de o. Süreci çok iyi bilen, içinde yaşayan, kurumlara gidip bütçe yapan arkadaş.
- Araştırmacı Yetkili** :Bu arada hani yeni bütçe dediniz de, yeni bir performans programı mı hazırladınız?
:Şimdi yeni bir şey tekrar bütçe, performans bütçe hazırlama rehberini kesin işte yani biraz da sanki zorunlulukmuş gibi şey koydular. Ama yine sonuçta Ömer Bey'in dediği gibi Mecliste şey olarak sadece bilgi notu olarak gidiyor. Eskisi ile bizim yaptığımız da diyim daha doğrusu, çok farklı bir süreç. Onu e-bütçe, maliyenin var ya bütçe programı, o program üzerinden yapmamızı istiyorlar. Daha öncesinden böyle bir program yoktu. E-programın üzerinden girdiğiniz zaman da dediğim gibi tamam teknik olarak analitik bütçeyle benzeyen rakamları yerleştirdiğimiz, ama bazı rakamlar var ki sizin yaptığımız harcamalar o hedeflere gitmiyor. Gitmeyince ne oluyor? Alttan çıkan dallar yukarıda birleşmiyor. Birleşmediği zaman dışarıda kalıyor. Şimdi Maliye diyor ki; "Hayır hiçbir harcama, hiçbir şey dışarıda kalmamalı. Sizin gidip hedefinize, amacınıza bir şekilde bağlanmalı. Bir şekilde bağlayın." diyor. Şimdi bir şekilde bağlanmıyor. Siz stratejik planda yazmışsanız, bunun altında ki dağılım oradan genişlemesi gerekiyor ya, ama siz alttan yukarıya doğru gitmeye çalıştığınız zaman biraz daha...
:Yani analitik bütçeden...
Araştırmacı Yetkili :Yani oradan gelmeye çalıştığımız zaman bazı şeyler açıkta kalıyor. Gidip yukarıda birleşmiyor. Stratejik planla birleşmiyor. "Onu bir şekilde birleştirin" diyor. Ne yapıyorsunuz? İşte o zaman dolaylı maliyet diye bir şey yazmışlar. Dolaylı maliyet deyin, oraya yazın. Yani onu oradan topluyorsun, bunu buradan topluyorsun. Ama performans programının özüne ait hiçbir şey yapmıyoruz. Performans programı yok.
- Araştırmacı Yetkili** :Yani kısacası stratejik plan, amaç, hedef belirlense de, gösterge belirlense de kaynak tahsisi buna uygun, gerçek anlamda buna uygun yapılamıyor. Belki belge üzerinde yapılmış gözükse de...
:Belge üzerinde şuan hepsi birbirine denk gözüküyor. Çok güzel; çünkü yerleştiriyoruz onları. Ama yok. Normalde performans programını yapmamız gerekiyor. Gerekliyse onu analitik bütçeye aktarmamız lazım.
- Araştırmacı Yetkili** :Peki, analitik bütçe bu performans esaslı bütçeleme sistemini tamamlayan buna uygun bir bütçeleme tekniği mi?
:Şimdi performans programını yaptıktan sonra bu bütçeleme kısmını onun altına monte ederseniz olur; çünkü analitik bütçe dediğiniz sadece harcama kalemlerinin yazıldığı daha detaylı...
Araştırmacı Yetkili :Yani kısacası performans esaslı bütçe için uygun bir sınıflandırma demi? Tamamlayan, anlamlandıran.
:Alt tarafından onu desteklersiniz; çünkü analitik bütçede bir şey yok. Bir amaç, hedef, kapsam öyle bir şeyi yok. Elektrik parası, su parası, devletin giderlerini ayrıntılı olarak yazdığı, onun karşısına da ne kadar şeyi varsa ihtiyacı varsa o paraları yazdığı bir şey, cetvel. Yani onun bir anlamı yok. Performans programını yapıp, siz nerelere ne kadar ihtiyacınız olduğunu belirlediğiniz de zaten o analitik bütçeyi doğurur aslında. Ama gidiş, buna bir de eğitim verecek kimse yok. Performans programı ile ilgili gidip soracağımız hiç kimse yok. Mesela bizim uzmanımız bu sene öğrenmeye çalışıyor. Maliye'de bizim, yani programımıza bakacak uzmanımız. Bu konuda bir şeyi yok. Yani o da bizim gibi oturuyor, rehberi okuyor, tablolara bakıyor o da analitik bütçeden performans bütçeye geçmeye çalışıyor.
- Araştırmacı Yetkili** :Sizin kurumunuzdan derken kurum uzmanınız demi? Dışardan değil, Maliye Bakanlığı'ndan mı?
:Yok Maliye Bakanlığı'nda her kurumun bağlı olduğu bir uzmanı vardır. Bütçesini inceleyen, bütçesiyle ilgili görüş bildiren bir uzman vardır. Mesela bizim uzmanımız Fisun DOĞAN diye Maliye Bakanlığı'nda uzmanımız, Fisun DOĞAN var.
- Araştırmacı** :O da hani bu kültüre alışmaya ve özümsemeye çalışıyor.

- Yetkili** :O da, tabi o da öğrenmeye çalışıyor. Birbirimizle arada bir tartışıyor, tartışıyoruz falan ama sonuçta biz sonucu kitap olarak şimdi Ocak ayının sonunda birkaç gün içinde biz eskisini açıklayacağız, sitemize koyacağız, duyuracağız. Ama Maliye Bakanlığı'nın şu an istediği performans programı değil.
- Araştırmacı** :O zaman şimdi sizin yayınlamış olduğunuz, benim internetten ulaştığım 2005, 2006, 2007, 2008, hatta sanırım 2009 var mı?
- Yetkili** :2009 işte bu hafta konulacaktı, ama...
- Araştırmacı** :2008 'e kadar hazırlanan işte sizin o hazırladığınız eski formatta. Bu 2009 yeni formatta mı?
- Yetkili** :2009' u yeni formatta istiyorlar, ama onun tamamını giremedik, beceremedik.
- Araştırmacı** :Bir de ben şeyi çok merak ettim bu araştırma sürecinde. Faaliyet raporları istenmiş güzel, tamam ama faaliyet raporlarınızı kim inceliyor?
- Yetkili** :Faaliyet raporlarımızı valla kimsenin çok incelediğini düşünmüyorum. Sadece dışarıdan merak edip, şey bizim birimler de faaliyet raporları hazırlanıyor. Harcama birimlerinden işte stratejiye, bize geliyor. Biz onu koordine ediyoruz, üst yöneticiye sunuyoruz. Ama dediğim gibi şimdi performans programı devreye girmediği için zaten orda farkındaysanız ne diyoruz, işte şu kadar onarım yaptım diyor idare mali işler. Şu kadar vardı, şu kadar onardım, şunu şu nedenle yapamadım, bunu bu nedenle yapamadım. O faaliyet raporlarını sanki bütçe gerçekleştirme raporları gibi onlar. Faaliyet raporlarımıza baktıysanız yani şu kadar param vardı, şunu yapacaktım, bu kadarını yaptım, bunu yapamadım. Daha çok gerçekleştirmeye veya neden gerçekleştirme...
- Araştırmacı** :Bilgi vermek. Yani açıklanan hedefiniz ile gerçekleşen performansınız şey arasındaki bir bilgiyi sunuyorsunuz. Ama herhangi bir yaptırım yok, bir inceleme yok.
- Yetkili** :Hiç. Kendi, kurumun kendi kendine yaptığı, ettiği, incelediği, sonuçta da kendisi...
- Araştırmacı** :Siz kurum olarak mesela işte 2005 yılı faaliyet raporunu hazırladınız, 2006 da bir takım hazırlıklar yaparken faaliyet raporunda elde ettiğiniz sonuçları dikkate alarak bir şeyler yaptınız mı? Etkiledi mi? Yoksa 2006 'da yine kendi rapor...
- Yetkili** :Şimdi kurumun normalde zaten kendi bir gelişme süreci var ya, o stratejik plandaki hedefleri gerçekleştirmek için bir şey süreç var, devam ediyor. Hatta orda bazı tanımladığımız şeyler var. Mesela Okan Bey'lerin geçen sene tamamlayıp bunu sene sistemi devreye soktukları. Orda bir şeyimiz var, elden tahsilatı kaldırıp tamamen bilgisayar ortamında tahsilat gerçekleştireceğiz diye. Mesela 1 Ocak 2009 itibarıyla o sistemi devreye soktular. Şimdi bazı şeylerimizi stratejik plandaki amaçlarımıza, hedeflerimize doğru gidiyoruz. Bazı yerlerde gidiyoruz, bazı yerlerde dediğim gibi gitseniz de onu ölçeceğimiz bir ortamımız yok. Ancak faaliyet raporlarında böyle bildiklerimizi yazıyoruz. Böyle yaptık, şöyle yaptık. Mesela idari mali iş... Şeyin Okan'ın bilgisayar programını yazacağız. Artık Hudut Sahiller'in hiçbir biriminde... Bizde daha önceden elden tahsilat vardı; çünkü 24 saat çalışıyorsunuz ya, gecede olsa adam. O sistem kalktı. Yeni bir program yapıldı. Bunu yazıyorsunuz ama bunun performans programındaki yerini bulamıyorsunuz. Sadece 1-2 satır. Bunu performans programımıza koyup ta gerçekleştirmediniz, stratejik plandan aldık. Buna ne kadar kaynak ayırdık, ne yaptık falan onu yazmıyoruz. Orda bir bilgisayar ağının yenilenmesi ve geliştirilmesi diye bir projemiz var. O projeden 1.5 trilyon harcamışız diyoruz veya 300-500. Performans programı çok yok burada. Böyle dışarıda, analitik bütçede bilgisayar ağına ayrılmış bir para var. O paradan harcadık. Ne yaptık? Yeni bir program devreye soktuk gibi gözüküyor. Ama stratejik planda amacımıza ulaşmışız. Onu stratejik planda görüyorsunuz ama performans programında hiçbir şey görmüyorsunuz; çünkü performans programını dediğim gibi devletin o size ayırdığı kaynağı bölüyorsunuz, çıkan rakamları götürüp performans programına monte ediyorsunuz.
- Araştırmacı** :Yani dediğim gibi yapılması gereken ideal şeyler bir tarafta, diğer taraftan kanunlar var. İkisi bir arada örtüştürülmeye çalışılıyor. Hem iyi yapılmaya çalışılıyor, hem bir taraftan kanunlar...
- Yetkili** :Performans programını yapabilesek, yani böyle bir ciddiyeti de olsa. Yani dediğim gibi şuan bastırıyoruz, çok güzel sık sık bastırıyoruz. Ama kimse ilgilenmiyor bununla. Yani kurumda da belli bir yayılım yok. Yani; çünkü Ankara'ya da götürdüğümüz zaman orda biz sadece zamana veriyoruz, o alıyor bir kenara koyuyor. Mecliste de, ben meclis görüşmelerine de gidiyoruz, oradakiler böyle açıp bakıyor; çünkü o vekili de ilgilendirmiyor ki, o da onaylayacağı bir şey...
- Araştırmacı** :Gerçekten düşünülen manada hedef belirleme, gösterge belirleme, buna uygun kaynak tahsis ve kullanımı sağlansaydı gerçek manada uygulamak için neyi beklerdiniz? Ne olmalıydı? Mesela performans programlarını da kurum olarak sizin geliştirmeniz. Kaynak tahsis...
- Yetkili** :Performans programlarını yapsak. Gerçekten kurum ne istiyor, gerçekten ne yapması gerekiyor. Gerçek kendi görev alanında yapması gerektiği her şeyi zaten planında yazıyor. Onun da aynı zamanda altta performans programını yazsak rahat bir çalışma ortamı olur.
- Araştırmacı** :Yani şey göstergeleri de siz belirleseniz.
- Yetkili** :Göstergeleri şimdi biz biraz biraz kendimiz belirlemeye çalışıyoruz. Hadi yazsak, nasıl olur diyoruz. Ama dediğim gibi sisteme uymuyor. Bide onu bilen yok. Kime soracaksınız bir eğitim alamıyorsunuz. "Acaba bu gösterge midir?" diye bile düşündüğüm oluyor. Yani göstergede Maliye diyor ki; böyle bir gösterge yaz. O gösterge bana göre doğru bir gösterge değil. Dolaylı maliyet diyor. Bana göre dolaylı maliyet değil. Ama diyor ki dolaylı maliyet yap sen bunu. Ben onu dolaylı maliyet yapmasam bütçem tutmuyor. Kurumlar daha kendi başlarına, planları yaptıkları gibi...
- Araştırmacı** :Göstergeleri de kendileri belirlese...
- Yetkili** :Kendileri belirlese, plana uygun, hedeflerine uygun, kaynakları onun altına koysa sistem gerçekten çok güzel olur. Yani bütçenin de bir zevki olur, bir anlamı olur. Yani 1 trilyonu alıp ta şunu şuna böl. Zaten bilgisayar otomatik dağıtıyor isterseniz, hiç müdahale bile etmeseniz. Bir bütçe basıyorsunuz. Yeni bir şey yok. Performans programı uygulayabilesek daha güzel, gerçekten daha kurumu anlatan, kurumun ihtiyaçlarını belirleyen, daha da hesap verilir bir hale gelir. Yani oraya hedef yazmışsın, bu kadar da para istemişsin. Koymuşsun altına da parayı, hiç bir şey yapmamışsın. O zaman faaliyet raporları da bir anlam taşır. Yani şuan ki sistem anca böyle Maliye, ben... İşte Maliye dediğim gibi bir uzman var, burda ben varım. Onunla biz habire didişiriz. Fisun Hanım "hala tabloları girmediniz" der, ben "yok ben mantığıma uymuyor" derim. Ömer Bey, ben, Hatice böyle 3-4 kişi yürütmeye çalışıyoruz. Ama kimsenin, başka hiç kimsenin inancı yok, haberi yok. İnanmamaları da doğal; çünkü bir şey yok. Bir şey yok, anlamlı hiç bir şey yok. Bir stratejik plandaki inanç yok performans programında.

- Araştırmacı** :Ama tekrar vurgulamak istiyorum. Stratejik planda siz daha... DPT den...
- Yetkili** :Tabi DPT den sadece uzmanlar geldiler. Biz çalışırken bize gerektiğinde kağıt taşıdılar, not alırken. İşte bize oturdular, bizim söylediklerimizi not aldılar. O tür bir destekleri vardı. Mesela “şunları şöyle yaparsanız olur mu?” veya da “bunu yazın, bunu çizin” yok hiçbir şekilde. Sadece onlar bize danışman; çünkü bazı modelleri bilmiyorsunuz, bazı şeyleri ölçerken hangi yöntemleri kullanacağınızı bilmiyorsunuz. Biz kendimiz yaptık planımızı. Rehberlik yaptılar bize. “Bakın böyle yapılır mı? Siz böyle yaparsanız, isterseniz...” diye. Tamamen kendi kendimize biz planımızı yazdık. Bize ait bir plan oldu.
- Araştırmacı** :Maliye Bakanlığı’nda performans göstergelerinin belirlenmesi, performans programlarının hazırlanması sürecinde aynı DPT’nin çizmiş olduğu bir yaklaşım olsaydı siz...
- Yetkili** :Tabi canım. Biz, yani onlar bize bide danışmanlık anlamında bir danışmanlık yapıp da böyle bir program oluştursaydık, bize ait olacaktı, bizi yansıtıcaktı. Paraları alıp da bir yerlere, nereye yazsak? Bu gösterge midir? Bu nedir? Bu ne demek istiyor? Biz hala ne demek istediğini anlamaya çalışıyoruz.
- Araştırmacı** :Anladım. En büyük sıkıntı buradan kaynaklanıyor.
- Yetkili** :Evet. Şuan ben diyorum ya 15 yıldır bu işi yapıyorum, ama ben anlamıyorum. Ben anlamıyorum. Performans programını anlamıyorum. Yani bana tek başına otur, şunu yaz desen yazamam. Bu bütçeyi yap desen yapamam. Bu süreci beraber yürütseydik daha da güzel olurdu.
- Araştırmacı** :Belki Maliye Bakanlığı’nın birkaç yıllık deneyim sonrasında, hani bu yönde bir şey var mı? Acaba böyle yapsak, kurumlara bıraksak diye bir bakış geliştirmeye başladı mı? Yine aynı tutum mu sürüyor?
- Yetkili** :Ben, Maliye Bakanlığı’nda bundan biraz daha da vazgeçildi gibi geliyor bana. Yani ben Ömer Bey’e göre biraz daha şeyim, daha olumsuzum; çünkü önceden orda bir ekip vardı. O ekip yürütüyordu bu çalışmalarını. Şimdi bütün uzmanlara demişler ki; performans programlarından da siz sorumlusunuz demişler. O uzmanların bu konuda çok ben bilgili olduklarını düşünmüyorum. O, daha öncesinde en azından o ekibe bir şeyler sorulabiliyordu.
- Araştırmacı** :O zaman Maliye Bakanlığı sanırım hani biraz böyle bir yasayla yola çıkıldı, hani artık sürdürülmeli...
- Yetkili** :Biraz onlara da zor geliyor herhalde. Yani Maliye Bakanlığı ne düşünüyor çok bilmiyorum, ama şuan gidış bana çok pozitif gelmiyor. Sanki daha bi rahatladı gibi.
- Araştırmacı** :Anladım. Yani burada bu şey, atılım DPT ‘de var sanırım. İstikrarlı götürün...
- Yetkili** :Onların çalışması çok güzel. Biz gerçekten kendimiz de çok geliştik onların çalışmalarlarıyla.
- Araştırmacı** :Bu süreçte yalnız Sayıştay’ın fonksiyonunu çok fazla göremiyorum ben.
- Yetkili** :Sayıştay zaten şuan tamamen şey dışı kalmış durumda. Sadece işte kurumlardan giden evraklara, o da ne derece bakıyorlar, nasıl bakıyorlar onu da bilmiyorum ama yüzbinlerce evrakı, milyonlarca evrakı inceliyor. O da çok başında sanki içinde olacak gibiydi. Biz işte eğitimlere falan gittiğimizde Sayıştay Kanunu çıkacak, işte onlarla beraber olacak. Ama yok. Kaç yıldır Sayıştay şeyi yok.
- Araştırmacı** :Fonksiyonu yok. Yasal bir yaptırım yok. Herhangi bir faaliyet raporuyla ilgili bir incelemeleri yok. Bunlar da çok önemli şeyler.
- Yetkili** :Zaten şuan kurumlar artık denetimi kendileri yapıyor. Harcama yetkilileri işte şeyin ödemesini kendi yapıyor, artık denetlemesini kendi yapıyor. Daha rahat, daha şeffaf da. Yola çıkış güzel, ama bir şey yok. Yani bana göre yapılan hiçbir şey yok.
- Araştırmacı** : Anladım, çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Yani çok da zevkli değil. Yani performans programı hazırlamak bence şuan eziyet, bana eziyet geliyor. Ama başkalarına ne geliyor...
- Araştırmacı** :Ama...
- Yetkili** :Çünkü kafama yatmıyor. Yani bir uçta başka bir şey var, bir uçta başka bir şey var. Bunları bir arada uydurarak bir şeyi oluşturmak bana zevkli gelmiyor. Bütçe zevkli bir şeydir ama bana performans program gerçekten eziyet.
- Araştırmacı** :Hıhı
- Yetkili** :Her gün Ömer Bey’e koşup gidiyorum. O hadi biraz tamam yapılacak, edilecek, düzelecek diye moral veriyor, geri geliyorum. Ama ben çok inanmıyorum.
- Araştırmacı** :Anladım ama şartlar değişirse daha iyi olacak.
- Yetkili** :Gerçekte amaçlarına uygun yazılanlar çok doğru, rehber doğru, anlatılanlar doğru, yapılmak istenen doğru. Ama uygulama yok.
- Araştırmacı** :Bir de şunu öğrenmek istiyorum. Performans programının yapımını size bıraksalardı, bir de harcama kısıtlarınız olsa bile o harcama kısıtlarınıza göre doğru yol çizerek yine devam edebilirdiniz demi? Yani harcama kısıtı...
- Yetkili** :Kaynak çok fazla önemli değil burada. Yani kaynağın yetersizliği falan yok çok fazla.
- Araştırmacı** :Yani hani kaynağımız bol ama yinede hükümetin vermiş olduğu bir harcama sınırında harcamak zorundasınız ya bu sınıra göre de hareket ederek kendi çalışmalarınızı geliştirip, veriminizi artırabileceğinizi düşünüyor musunuz?
- Yetkili** :Hudut Sahil’in ama şöyle bir şeyi var. Bizim ihtiyaç duyduğumuzda kendi kendimize, çünkü kaynağımız fazla bizim, bütçemizden fazla paramız var. İhtiyaç duyduğumuzda kendimiz ödenek kaydedip harcama yetkisine sahibiz.
- Araştırmacı** :Ha yani o sınır verilse bile...
- Yetkili** :O sınır verilse bile ihtiyacımız olduğunda biz oraya kaynak aktarabiliyoruz bankadaki paramızdan. Hudut Sahiller’in Türkiye’de hiçbir yerde olmayan böyle bir avantajı, rahatlığı var; çünkü gelirlerimiz giderlerimizden fazla.
- Araştırmacı** : Peki ben dediğim gibi raporlarınızdan birini incelerken şey denilmişti. Hani öngörülen hedefe ulaşamadık, ... Bunun da sebebi yıl içinde hani tahminin üzerinde bir harcama gerekiyormuş. Hani bu...
- Yetkili** :Şimdi Ömer Bey ne diyor, üst yönetimin kabullenmesi. Üst yönetimin, şimdi üst yönetiminde bir performans programını kabullenmesi, beraber çalışılması lazım. Stratejik planda Ömer Bey genel Müdür yardımcısı olarak bizim ekip başımızdı. Beraber çalıştık. Üst yönetimle birlikte çalıştık, çok güzel bir plan hazırladık. Performans programında böyle bir şey yok. Performans programındaki hedefe ulaşamıyoruz; çünkü performans programı yok ki uygulamada. Şimdi orda harcama yetkilisi ne yapıyor? Onu takip etmediği için oraya bir kaynak aktarmak ihtiyacı hissetmiyor; çünkü gerçek performans programı değil o. Onula ilgili bir

resmi, bir meclisten onaylanmış bir performans programı olsa o hedefini takip etmek zorunda kalır. Kaynak ihtiyacı doğduğunda kaynak talep eder, oraya kaynak aktarılmasını sağlar. Ama o performans programı yazılıyor, dediğim gibi Maliye yazmış onu, kenara koymuşsunuz, (**Gerçek olmadığı için**) hı yani sonuçta yılsonuna baktığımızda “allah allah buraya bu olsa, demek bu kadar para olsa bu olurdu” diyorsunuz. Ne yapıyorsunuz? Kaynak yok diyorsunuz. Ama gerçek olsa, oraya kaynak aktarması için gerekli çalışma yapmak zorunda kalırdınız. Ama uygulamada öyle bir şey yok. Performans programları her yerlerde duruyor. Ama kimse bakmıyor.

- Araştırmacı Yetkili** :Ama olmadığı içinde kaynak yetme...
Yetkili :Başka bir şey yazamazsınız. Ne yapıyorsunuz? Yılsonuna getirip karşılaştırdığımızda bir şey yazmak zorundasınız oraya, ona kaynak sıkıntısı anlamında. Kaynağınız kısıtlı bile olsa önceliklerinize yönlendirirsiniz kaynaklarınızı.
- Araştırmacı** :O zaman bu anlamda ben şunu da algıladım sadece bu benim okuduğum kısım değil tüm gelişmeler için. Yani bir hedef belirlenmiş, bunlar dikkate çok fazla alınmadığı için, formalite olduğu için zaman içerisinde de “buna ulaşıldı mı, ulaşılmadı mı?, kaynak yetersiz, kaynak aktarıldı mı?” bu tür şeylerle, düşüncelerle uğraşmıyorsunuz, dikkate almıyorsunuz. Nasıl olsa, hani program gerçeği yansıtmadığı için.
- Yetkili** :İşte stratejik plandakilerini, biraz da dediğim gibi kurumda sahiplenen yönetim olduğunda işte hani şeyde dediğim gibi, onları da sahiplendiklerinizi de gerçekleştiriyorsunuz. Ama onun altta performans kısmına bakmıyorsunuz. Performans programını bağlamıyorsunuz.
- Araştırmacı** :Hedefe ulaşmak için işte birtakım çalışmalar sürdürmeye çalışıyorsunuz. Performans programına uyumlu ya da uyumsuz çalışmalarımız sürdürüyorsunuz.
- Yetkili** :Hihi. Stratejik plana bakarak gidiyoruz biz, performans programına değil. Planımıza uygun hareket etmeye çalışıyoruz.
- Araştırmacı** :Anladım bu çok önemli bir bilgi. Çok teşekkür ederim.

YETKİLİ: 3/2

- Araştırmacı** :Sayın yetkili kurumunuzda performansına başlanılan... performans esaslı bütçe sistemine ilişkin görüş, yaşantı ve beklentilerinizi belirleyebilmek için sizlerle görüşmek istediğimizi belirttim. Sizde kabul ettiniz.
- Yetkili** :Evet
- Araştırmacı** :Öncelikle benimle görüşmeyi kabul ettiğiniz için çok teşekkür ederim. Kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak tahsis sürecinizi ve kararlarınızı nasıl etkilemiştir?
- Yetkili** :Performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kaynak açısından bizi etkilemedi. Yani zaten kaynaklar belli, ne kadarlık bir bütçe yaptığımız belli. Performans esaslı bütçeleme yaptığımız için bir kaynak belirlememiz yok. Belirlenen bütçe üzerinden uygulamasını yapıyoruz. Yani kaynak tahsisi, kaynakların kullanımı ile ilgili bir çalışma yok.
- Araştırmacı** :Ben şu anlamda sormak istedim esasında. Şimdi bu yeni bütçe sistemi sizlere bir stratejik planlama hazırlamayı öngördü. Dolayısıyla kurum olarak ne yapıyoruz, neler yapıyoruz, neler hedefliyoruz, bunun için neler yapmalıyız gibi bir düşüncüyü yerleştirdi. Bu anlamda analizler yaptınız, işte yapılan bu analizler sonucunda kurumunuzda işte daha önce yapmış olduğunuz bir hizmeti gereksiz görüp çıkartıp, yeni bir hizmeti daha gerekli görüp ilave ettiğiniz birtakım politikalar, kararlar var mı? Bu anlamda sürecinizi etkiledi mi?
- Yetkili** :Süreç hiç bence etkili olmadı. Yani bir bütçe kısmından baktığımda süreçte etkili olmadı. Süreçte stratejik planın bir etkisi var. Bazı şeyleri gözden geçirmemize sebep oldu. Bazı uygulamaların düzgün olmadığını, bazılarının gereksiz olduğunu planla ilgili verdiğimiz kararlar var. Yani daha doğrusu üst yönetimin verdiği kararlar var. Bize de yansıyor. Sonuç olarak bazı uygulama değişiklikleri yapıldı, ama performans esaslı bütçeleme zaten bunun çok dışında. Daha şey yaptığım gibi... Maliye Bakanlığı'nın pilot olarak belirlediği bir kurumuz. Maliye Bakanlığı tarafından analitik bütçenin performans esaslı bütçeye yansımaları, bunun için de gözden geçirme, kaynaklarımızı gözden geçirme, verimli kullanma veya hedefe yönelme anlamında...
- Araştırmacı** :Şey yeni belirlediğiniz yere yöneltme...
- Yetkili** :Yeni bir yöneltme yok. Sadece stratejik planımızda yer alan başlıkları alıp, performans programına yansıtık. Onların altına da belirlenmiş mevcut bütçenin ödeneklerini belirledik.
- Araştırmacı** :Yani ben şunu algıladım. Bu stratejik planlama hazırlaması aslında bizim ne yaptığımızı görmemizi sağladı. Kendimizi yeniden gözden geçirmemize neden oldu. Ama kaynakları tahsis etme konusunda herhangi bir...
- Yetkili** :Bu kurumda yok.
- Araştırmacı** :yenilik yapmadı.
- Yetkili** :Yok. Yani kurumun yolunu belirledik. Ne yapması gerektiğine karar verdik Stratejik planımızda nelerle kurum daha iyiye gider, daha düzelir kararı var. Fakat bunun performans kısmı yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Ha bir program var. Ama bu dediğim gibi mevcut olan bütçenin stratejik planlamayla bir nasıl diyeyim ona birleştirilip bir şekilde zorunlu tutulduğumuz için yaptığımız bir çalışma...
- Araştırmacı** :Anladım
- Yetkili** :Bunu da zaten biz yapmadık. İlk kez bu sene bir şeyler yapmaya çalışıyoruz. Ama o da gene aynı yoldan.
- Araştırmacı** :Bu sene bir şeyler yapılmaya çalışılıyor derken...
- Yetkili** :O e-bütçedeki sisteme girmeye çalışıyoruz. Ama gene de bu bizim yaptığımız bir şey değil. Maliye'nin bir şablonu var, o formlar var. O formlara gene analitik bütçe raporlarını girmeye çalışıyoruz.
- Araştırmacı** :Anladım
- Yetkili** :Kaynaklarımızla ilgili bir çalışmamız yok.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, kurumunuzda PEB sistemine geçilmesi kaynak kullanımı açısından nasıl bir etki yarattı?
- Yetkili** :Evet, yani sonuçta...
- Araştırmacı** :Kullanırken, ya ne bileyim kullanırken daha dikkatli kullanmaya sevk etti mi? Disipline etti mi? Bir tasarruf etti mi?
- Yetkili** :Yok yok. Yani harcama birimlerinin zaten performans esaslı bütçeleme ile ilgili bir şeyi yok. Yani kabullenmesi yok; çünkü onlara resmi olarak verdiğimiz bütçe analitik bütçe.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Yani sonuçta o... onun üzerinden hareket ediyor. Performans esaslı bütçeleme resmi bir belge değil. Sadece bilgi notu gibi hazırlanıyor ya, meclise bilgi gibi sunuyoruz. O zaten yasal anlamda kendini hani yasal anlamda bağlaması da önemli değil; çünkü yaptığı harcamayla ilgili bir öngörüsü yok. Bir kaynağıyla ilgili orda bir çalışması yok; çünkü kendine ait bir şey yok performans esaslı bütçelemenin.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Onun için harcama birimleri zaten bu konunun çok dışında. Yani konunun içinde sadece bütçe birimini biraz daha ilgilendiren...
- Araştırmacı** :Yani o biraz daha önceki gibi, bütçenin uygulanma süreci aslında eski sistemde var olduğu şekilde...
- Yetkili** :Aynı aynı. Sistem aynen devam ediyor. Sadece hazırlanan ayrıca bir performans esaslı bütçe şeyi var, kitapçığı var.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, kurumunuzda performans esaslı bütçe sistemine geçilmesinin maliyetler söz konusu mu?
- Yetkili** :Yok. Herhangi bir maliyetimiz yok. Yani sadece bütçe ikinci bir bütçe bastırma dışında bir maliyeti yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Yani şimdi bir normal analitik bütçe bastırıp dağıtıyoruz. Bunun da maliyeti gene ikinci bir kitapçık bastırarak.
- Araştırmacı** :Onun dışında bir maliyeti yok diyorsunuz.
- Yetkili** :Yoksa çalışan kişi sayısı gene aynı. Normal bütçeyi yapanlar aynı zamanda performans bütçeyi de yapıyor.
- Araştırmacı** :Stratejik planların hazırlanması sürecinde yapılan analizlerde herhangi bir maliyet yükledi mi, yapılan gözlemlerde?
- Yetkili** :Yok sadece bu planı bastırıp... biz de onun şeyi DPT idi. Yani kurum olarak biz herhangi bir ne eğitimlere, ne başka türlü bir şeyimiz olmadı.
- Araştırmacı** :Anladım.

- Yetkili** :Onu DPT karşıladı. Biz eğitim giderlerimizi...
- Araştırmacı** :Bilgi verdiği için sıkıntı olmadı...
- Yetkili** :Yani eğitim bizi götürdükleri eğitim, eğitimde demiyim de danışmanlık yaptıkları şeylerde falan herhangi bir para ödememiz olmadı. Herhangi bir maliyeti de olmadı. Performans programında da zaten maliyenin uzmanları dediğim gibi hazırladığı için, ikisinde de sadece baskı yani çoğaltma alanının dışında hiç bir maliyeti yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Bir maliyetimiz, yani bana göre, benim gördüğüm anlamda yok.
- Araştırmacı** :Kurumunuzda performans esaslı bütçe sisteminin hazırlanma sürecinde, uygulanma sürecinde ve raporlaştırılması aşamalarında karşılaştığınız birtakım problemler, riskler ya da yetersizlikler söz konusu mu?
- Yetkili** :Problem, risk, risk ve yetersizlik... Bu şöyle. Harcama birimleri dediğim gibi yani bu bize ait bir şey olmadığı için, yani kendimizin hazırladığı bir şey değil. Harcama birimlerinden biz sonuçta verileri alıyoruz. Strateji geliştirme daire başkanlığı olarak koordine görevi bizde olduğu için biz harcama birimlerine daha önceki yıllarda olan şeyleri gönderiyoruz. “İşte bakın bu böyle böyle bir şeyler yazılmış, işte plandan gelen bu hedefler var, biz bunlara göre ne yapalım, ne edelim” diye. Sonuçta onların bir bilgisi yok. Bizim, kopya şeklinde yaptığımız diyeyim ben, Maliye’den aldığımız “ha bakıyoruz buraya ne koymuş, geçen sene şurdaki ödeneği buraya koymuş, demek ki biz bu sene buradaki ödeneği buraya koyacağız” diye tamamen kopya çekerek hazırladığımız bir tablolar var. Harcama birimine diyoruz ki; “Bu senin hedefin, amacın, işte göstergen. Bununla ilgi ne yaptın? İşte burada kırk gün pratika diyorsun da sen ne yaptın?” diyoruz. Ona göre sen 2009 hedefini yaz, 2010’u yaz; çünkü bütçeler 3 yıllık olacak ya. O da ona göre diyor ki; ben bunu bu kadar yaptığımda... sadece hedeflerdeki değişikliklerin stratejik planda yer alan hedeflerimizdeki değişiklikleri yazıyo gönderiyö. Biz de onun altına rakamlarla ilgili...
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Bilgileri yerleştiriyoruz. Harcama birimi bilmiyor; çünkü kendi hazırlamamış. Biz bilmiyoruz; çünkü biz hazırlamadık. Sadece dediğim gibi üst tarafı zaten stratejik planın birebir hemen hemen aynı. Yazılan kısımlar, amaçlar, hedefler, altına da aldığımız rakamları ekliyoruz. Riski ne bunun? Gerçeği çok yansıtıyor. Yani o şeylerin altına amaç, hedef kısmında yapılanlar sadece sayısal olarak bizim istatistikî verilerimiz. Gerçek, o kadar pratikayı gerçekten o maliyetle mi yapıyoruz? Değil. Bence gerçeği yansıtıyor. Sadece rakamları dağıtıyoruz.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :O anlamda riski ne? Şuan yani kurumun gidişini etkileyecek bir riski yok.
- Araştırmacı** :Peki, herhangi bir yetersizlik söz konusu mu? Kurumunuzdan kaynaklı ya da kurum dışından kaynaklı bir yetersizlik...
- Yetkili** :Yetersizlik bence var; çünkü bilmediğiniz bir şeyi yapmaya çalışıyorsunuz. Yetersizsiniz bu konuda. Yani, şimdi bana “performans programı ile ilgili performans esaslı bütçe ile ilgili ne biliyorsunuz?” dersin. Yani “bir şey biliyorum” diyeceğim durumda hissetmiyorum kendimi. Dediğim gibi 15 yıldır ben bütçe ile uğraşıyorum. Yani kurumun en eski bütçe ile ilgili işlemleri ile uğraşan kişisi benim. Ama mantığıma uymuyor. Yani bu şekilde bir bütçeleme sistemi mantığıma uymuyor. Ama planınızı önünüze alıp buna uygun bir bütçe yapısını hazırlayıp, bunu onaylatıp uygulamaya koyarsak gerçekten güzel bir sistem.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Hani analitik bütçeyi çıkartıp buna uygula dediğinizde, bu mantığıma uymuyor. Yapabildiğimi de zannetmiyorum. Yaptığımı da düşünmüyorum yani. Zaten bu senesinde halen o e-bütçeleme sistemine girişleri beceremedik; çünkü uymuyor. Uyduramıyorum.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Kafamda uyduramıyorum çünkü.
- Araştırmacı** :Peki, bu konuyla ilgili herhangi bir görüşmeniz oldu mu Bakanlıkla? Yani...
- Yetkili** :Maliye Bak...
- Araştırmacı** :uymuyor, ne yapmalıyız gibisine.
- Yetkili** :Maliye Bakanlığı ile yaptığımız uzman düzeyinde mesela görüşüyoruz. Şimdi bizim sorumlumuz uzman var. Onun dediği şu; “bu bir şey hazırlanmış, bütçe hazırlama rehberi çıkmış, bunun altında tablolar var, yani bu Maliye’nin istediği”. Yani bunun da bir yetkisi yok.
- Araştırmacı** :Anladım.
- Yetkili** :Buna uygun bana verilen görev; “buna uygun sizden bu bilgileri almak” diyor. Hani tamam, Türkiye’nin problemi olduğu için o da kendi başına bir şey, çözüm bulamıyor. Diğer şeylerle görüştim. Mesela Karayolları ile görüştim; çünkü onlarda bizim gibi stratejik planda da pilotlular. Hacettepe ile görüştim. Herkes kendi çapında bir şeyler bulmuş, işte bir Excel formatı hazırlamış, onda bir şeyler yazmış, onu götürmüş, işte ordakine uyarlamış. Hani sonuçta tablolar çıkıyor. Herkesin tablosu var. Herkesin üstünde çok şık, güzel yazıları var. Ama onlarınkinin de gerçeği yansıttığını düşünmüyorum.
- Araştırmacı** :Anladım. Peki, her türlü eksikliklerine rağmen kurumunuzda performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesinin yol açtığı faydalar söz konusu mu?
- Yetkili** :Faydası şu. Böyle bir sistemin olmasının güzel olacağını gördük. Yani her ne kadar yaptığımız şuan doğru değilse bile bu sistem gelirse gerçekten de yaptığımızın hesabını çok daha rahat verirsiniz; çünkü “şuna ne yaptın? bunu yaparken ne harcadın?” dediğinde çok daha analitik olarak sonuçlarını açıklayabilirsiniz. Şimdi ordan onu toplayıp ordan bunu toplayıp da ben bu masa almıyla ilgili ne yapmışım, ne harcamışım, insan kaynakları olarak ne yapmışım daha güzel bir açıklama yapabilirsiniz, yaptığınız işi daha rahat ifade edersiniz. Yani ben pratika yapıyorum, bu pratikayı yaparken ne yapıyorum? İşte şu kadar insanla şu kadar kaynakla gidiyorum, şu kadar hizmet veriyorum. Kendinizi çok daha rahat anlatırsınız. Size bakan kişiler sizi çok daha rahat anlar. Ha bu kurum, bi de biz değişik bir kurumuz. Çok anlaşılır değiliz. Stratejik planımızı okuyorlar, ama onun altında bunla ilgili ne yaptık ne etik diye bir performans esaslı bütçeleme bunu desteklediğimiz zaman çok daha güzel anlaşılırsınız; çünkü bir karayolları gibi değilsiniz siz. Hani yol yaptınız yolunuzu görürler. İşte şeyimiz yok, o çıktımız yok. Ya bizim şeyin... Performans esaslı bütçe kuruma faydalı olur. Birazda bakış açımızı değiştirdi. Sadece para değildir. Yani para al harca, harcadığın kadar başarılısın. Yani önceden öyleydi. Bütçe ne kadar harcarsan o kurum, hani ödenek almış çok harcamış, ne güzel hani hedefine varmış gibi gözüküyordu. Aslında o değil, parayı çok kullanmak değil, parayı gerçekten ihtiyacı olan yerde,

- doğru olan yerde, daha verimli kullanıldığını gösterecek. Sistem güzel ama ben bunun daha farklı bir şekilde, kurumlara nasıl yapılır? Bunu bilen kim? Bileni bilmiyoruz ama. Bileni yok. Biz... stratejik plandaki gibi bir çalışma izlerse Maliye Bakanlığı bu da bence daha güzel olacak.
- Araştırmacı** :Peki, kurum olarak kendi performans esaslı bütçe uygulamanızı nasıl değerlendiriyorsunuz? Gerçi aslında bu daha önceki sorularda verdiğimiz yanıtlarda bunun için aslında. Bunun dışında, belirttiklerinizin dışında ilave edebileceğiniz bir şey var mı? Başarınızı değerlendirirken, ne bileyim stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşaması olabilir, performans göstergeleri aşaması olabilir, açıklananla gerçekleşen performans arasında uyumsuzluk olabilir, hazırlanan faaliyet raporlarında bir problem olabilir ya da başarılı gördüğünüz bir alan olabilir.
- Yetkili** :Şimdi bizim yaptığımız aslında çalışmalar, bunca olumsuz anlatıma rağmen gene de gerçekten güzel gidiyor; çünkü her ne kadar analitik bütçeyi oraya uygulasak da biz analitik bütçemizi belirlerken de tamamen hizmete yönelik belirlediğimiz için çok birbiriyle çakışmıyorlar, tek bir alanda çünkü hizmet veriyoruz. O hizmetimizi gerçekleştirmek için işte elektriğimizi, suyumuzu, telefonumuzu, yatırımımızı, onarımımızı, her şeyimizi pratikaya ve sağlık denetleme hizmetine gönderdiğimiz için merkezden yönetiliyoruz biz. Harcamamız merkezden, ihtiyaçlarımız merkezden belirleniyor. Daha böyle tepeden bakıyoruz, tüm Türkiye'deki birimlerimize. Onun için zaten analitik bütçemizde bizim güzel belirleniyor. Güzel belirlendiği için performans esaslı bütçeleme çok sırtmıyor. Ama bu birimler bazında diğer kurumlardaki gibi bölgesel yönetimler, bölgesel bütçelemeler olsa, bir üniversite gibi fakültelerin bütçeleri falan olsa bizimkisi çok daha başarısız gözükebilirdi. Biz merkezden belirleyip analitik bütçemizi gerçekten ihtiyaçlarımıza yönlendirdiğimiz için performans esaslı bütçelemenin o anlamda çok sıkıntı yaşamıyoruz. O daha bizim biraz daha düzgün görünmemizi sağlıyor. Performans esaslı bütçelemede biraz daha işte nasıl kabullendirilecek... Performans esaslı bütçeleme iyi hani geçelim, çok güzel diyorum ama bunu kabullenmenin biraz daha geniş bir yukarıya doğru çıkması lazım. Şuan sadece biz teknik olarak yapanlarda bu şey var, kabullenme var. Üst düzeye, yukarıya doğru bu kabullenmenin yayılması lazım. Ama o nasıl yayılır? Yani alttan yukarıya bizim yayma şansımız yok.
- Araştırmacı** :Peki, kurumunuzda...
- Yetkili** :Durumu zor gibi görüyorum işte o yüzden biraz daha yayılımıyla ilgili. O beni hani... Üst yönetimin yani üst yönetiminde bunun gerçekten faydalı olduğunu anlaması lazım. Ama onların da, kimsenin bu konuda bir şeyi yok. Yani çıkan bir rehber bir üst yöneticisi ikna etmez. Yani bir rehber çıkmış Maliye Bakanlığı'nda, alttakiler yazmışlar. Yani bunu kabullen... biraz daha yukarıda bu işin daha ciddi bir şekilde karar verilmesi lazım.
- Araştırmacı** :Yani tepeden algılanıp, olgunlaşıp...
- Yetkili** :Yani bize öyle gelmesi lazım; çünkü bizim bunu yukarıya ikna etme şansımız yok. Zaten işte devlette öyle de bir şey olmaz. Yani alttaki bir şube müdürünün gidip de genel müdüre; "genel müdürüm bu performans esaslı bütçeleme çok iyidir, bunu biz yaparsak böyle olur, yapalım". Yapsak dahi, o da kabul etse, biz kendimiz de bir şey hazırlasak sonuçta Maliye Bakanlığı'na kabul ettiremezsiniz onu; çünkü o kendi bir format belirlemiş, sen bunu yapacaksın diyor. Siz "hayır ben kendim bunu yapacağım, kendi yaptığım bütçe doğrusudur, bak ben doğrusunu yaptım, bunu al" dediğin zaman da, yani genel müdür de götürse kabul ettiremez.
- Araştırmacı** :Anlıyorum bu çok önemli bir nokta. Bunun dışında performans esaslı bütçenizin başarısını değerlendirirken performans bilgi sisteminizi ya da iç denetim sisteminizi nasıl değerlendiriyorsunuz? Çünkü bunlar performans bütçenin sağlıklı yürütmesinde önemli unsurlar.
- Yetkili** :Performans bilgi sistemimiz yok.
- Araştırmacı** :Bunun olmamasının sebebi ne?
- Yetkili** :Şimdi yapılanma çok daha yeni yani bunu strateji geliştirme daire başkanlıkları 2006 da, işte biz buraya geçtik başladık. Sistem çok yeni. İşlemciler geçen yıl başladı. Şimdi tamamen bir yeni yapılanma sürecine girdi tüm kurumlar. Çok yetişmiş elemanı yok. Yani kurumun şimdi bir personel şeyine de bakabilsen görürsün çok yetişmiş elemanımız yok. Üç tane maliyeden gelen maliye hizmetleri uzmanı var. Zaten onlar mali boyutta daha bilgililer. Performans, stratejik plandı bunlar belki kişilerde, bizde kaldı. Çok az kişide kaldı. Şimdi...
- Araştırmacı** :Bu konuda bir çalışma var mı, bir atılım, plan?
- Yetkili** :İşte dediğim gibi bu stratejik plan yapan 2-3 kişi. Uzmanlar, üst yönetim çok sık değişiyor bizde. Bunla ilgili çalışma biraz bireysel. Yani Yetkili 5'in bizim genel müdür yardımcısının kendi bireysel zorlamaları. Yani bir performans değerlendirme sistemi kurulmalıdır. İşte iç denetim, iç denetimle ilgili iç denetçilerin çalışması var, bizim kendi bazı çalışmalarımız var. Bunla ilgili mevzuatın düzenlenmesi gerekiyor. Şuan hepsi çalışmaya başlanmış, ama daha uygulamaya geçen hiçbir şey yok.
- Araştırmacı** :Ama en azından üzerinde çalışılıyor diyorsunuz.
- Yetkili** :Çalışılıyor. Dediğim gibi daha çok bireysel. Yani burda bizim genel müdür yardımcısının bize bakıyor olması da bizim için büyük bir şans. Yetkili 5'e bağlıyız biz birim olarak, daire başkanlığı olarak. Bireysel çaba daha fazla. Yani kurumsal çabadan çok bir bireysel çaba var. Ama inşallah bu şekilde, hani biraz daha katılım çoğaltılabilirse gerçekleşir gibi düşünüyorum. Ama dediğim gibi, bizde üst yönetim çok sık değişiyor. Biz 2 yılda 5 tanemi ne Genel Müdür değiştirdik. Üst yönetim değişince yeni gelen yönetici olayları, ancak kurumu tanıyor, karar veriyor, işte kurumun bazı öncelikleri daha öne geçiyor. Biraz yetişmiş eleman anlamında sıkıntı var ve üst yönetimin değişme sıkıntıları sancıları geciktiriyor, yavaşlatıyor.
- Araştırmacı** :Biraz önce şey söylediniz, hani üst yöneticinin değişmesi durumunda planlarda değişebiliyor, bazen bazı öncelikler...
- Yetkili** :Tabi öncelikler kişiden kişiye göre değişebiliyor.
- Araştırmacı** :O zaman hazırlanmış şeylerde değişiklikler söz konusu. Hani her ne kadar belgelerde de yansıtılsa da...
- Yetkili** :Belgeleri... şöyle, performans esaslı bütçelemeyi gerçekten uyguluyor olsanız, mesela üst yöneticinin değişmesinde onu devamlı değiştiremezsiniz veya değiştirebilir de, ama zaten onu hiç uygulamadığımız için siz performans esaslı bütçeyi yöneticinin kararları değişse de o değişmiyor zaten. O orda aynı şekilde duruyor. Ama öncelikler de değişse değişmiyor; çünkü o belgeye bakarak çalışma yapıyoruz.
- Araştırmacı** :Peki iç denetim sistemi konusunda neler söyleyebilirsiniz? İç denetimin bu bütçeyle ilişkili olarak yaptığı çalışmalar konusunda?

- Yetkili** :İç denetiminin böyle şu an bizle hiç bir bağlantılı bir çalışması yok. Yani iç denetim sisteminin şuan bizle ilgili bir çalışması yok.
- Araştırmacı** :Peki, ön görülen bir program, bir plan var mı? İlerde hani iç denetim sistemine yüklenen sorumluluklar konusunda, yapılması gereken incelemeler konusunda?
- Yetkili** :Onların zaten kendilerine verdik, yönetmelikle aldıkları bir yetkileri var. Kendilerine ait bir yetkisi var. Şeyle ilgili, bu Maliye Bakanlığı gene iç kontrole ilgili bazı çalışmalara, pilot çalışmalara başlamış. Onla ilgili bizde de bir arkadaş görevlendirdiler. O da çalışma yapıyor. İç kontrol standartlarını takvimini belirleme ile ilgili bir şey var. O konuda çok bilgim yok. İç kontrolün bizdeki ayağı biraz mali ayak, gelen harcamaların kontrolü şeklinde.
- Araştırmacı** :Yani eski mali düzende var olduğu şekliyle bir inceleme.
- Yetkili** :Sonuçların mali kontrolü. Yani gene işte belli oranlarda bazı evrakların inceleme kısmı o bizim bu kısımda yer alan. Onla ilgili de şuan için daha hazırlanmış bir şey yapan yönetmeliğin dışında, yani Türkiye... tüm Türkiye’de de uygulanan yönetmeliğin dışında, şuan bizim bir şey çalışmamız yok. Ama onların çalışması var. Yani bir mevzuat hazırlama çalışmaları var, ama şuan bize yansıyan yönetmeliğin dışında bir şeyisi yok.
- Araştırmacı** :Anlıyorum son olarak bu çalışmaya değer katacağımı düşündüğünüz bir ilave görüşünüz, vurgulamak istediğiniz bir nokta var mı?
- Yetkili** :Valla dediğim gibi ilk başta çok karşı çıkan bir kişiydim ben performans esaslı bütçelemeye; çünkü bizim alıştığımız klasik bütçe mantığının çok dışındaydı. Zaman geçtikçe aslında olursa güzel olacağını, demin de söyledim, güzel olacağına karar verdim. Ama o gidiş yolu doğru değil. Normal bütçe mantığıyla bakılıyor. Bütçe mantığıyla bakılmaması gerekir. Zaten bütçe denmiyor ona. Performans programı diyoruz biz, yazılarımızda falan öyle geçiyor. Bütçe mantığının dışına çıkması gerekiyor. Yani Türkiye’de yıllardır o klasikleşmiş olan bütçe mantığının dışında bakılırsa, gerçekten değerlendirme mantığıyla işte yolunu çizmeye. Aslında stratejik plan mantığına yakın bir mantıkla bakmak lazım. Para değil öncelikli, kaynak sonradan gelir. Önce ne yapacağımıza karar vereceğiz, ona göre kaynağımızı aktaracağız mantığıyla hareket edilirse bence daha güzel olur. Ama bütçe kafasıyla bakmamak gerekiyor. Paraları al, gerekli yerlere dağıt, kim hanginin daha çok ihtiyacı varsa işte telefona fazla koy, suya az koy, o daha pahalı, o daha ucuz mantığıyla bakılırsa bence yürümez. Şu aşamada yürümüyor gibi zaten.
- Araştırmacı** :Bu durumda kimlerden ne tür beklentileriniz var, ne tür istekleriniz var? Şöyle olmalı, şunu yapmalı net somut ortaya koyduğunuz?
- Yetkili** :Şimdi bu topluma açıldı. Toplum soracak, sivil toplum örgütleri soracak, üniversiteler soracak, herkes soracak. Biz de kurumu inceleyecek deniyor performans esaslı bütçelemede. Bence sormasının beklediğimiz kişinin sorması lazım. Hiç kimse hiçbir şey sormuyor. Performans esaslı bütçe var, işte yayınıyoruz, sitelere koyuyoruz. Ne üniversitelerden ne sivil toplum örgütlerinden ne hiç kimseden bir soru yok. Yani amaç neydi? işte hesaplaşacaktık. Halk bize soracaktı. Yani “Hudut Sahiller sen bak şuraya şunu vermişsin, bunu böyle yapmışsın, bak faaliyet raporlarında da böyle demişsin, hani niye olmadı, neden olmadı?” diye hiçbir kuruma sorulduğunu zannetmiyorum. Herkesin çok güzel performans esaslı bütçeleri sitelerinde. Birileri sorarsa, birileri bunun olması için gerçekten olursa Türkiye için güzel olur. Bu bir güzel başlangıç. Yani amaç onları kötülemek amaçlı sorgu demiyorum. Yani bu böyle, neden böyle oldu derse biraz daha yukardan daha sahiplenilir. Evet, bak bu soruluyor, bunu üniversite de soruyor, sivil toplum örgütü de soruyor bu şeyleri. O... bizim de düzleme hani yanlısımız varsa bizde düzeliriz, tepedekiler de daha sahip çıkar. Ha bu... gerçekten, bak bu düzen gerçekten şeffaflığı sağlıyormuş, hani bizim yaptığımız biraz daha düzgün olsun, biraz daha doğru olsun. Şey anlamında söylüyorum, performans esaslı... kendileri hazırlasınlar, hedeflerini kendileri koysunlar, kaynaklarını kendileri ona göre dağıtsınlar anlamında sorulursa ilerler. Birileri sahip çıkarsa ilerler. Ama bu şekilde olursa bence hiç bir yere gideceğini düşünmüyorum. Şuan hiçbir yere gitmiyor bence.
- Araştırmacı** :Yani bu durumda sizlerin bana yaptığı açıklamalarda ben şunu algıladım, yanlısım varsa siz düzeltin lütfen. Bu sistem güzel bir sistem, yanlıslarına rağmen yürütmeye çalışıyoruz, ama bunun birtakım ihtiyaçları var. Eğitim ihtiyacının giderilmesi, üst yönetimin sahiplenmesi ve vatandaşlarımızın da bunu sorgulayıp özümsemesi ve hep birlikte bu sistemi olgunlaştırmamız gerekiyor diyorsunuz. Birtakım beklentiler var.
- Yetkili** :Evet. Sistem güzel ama doğru kurulur ve çalıştırılırsa çok güzel. Biz kendimizi güzel anlatırız. Vatandaş bize daha rahat bakabilir. Şuan eski analitik bütçe verseniz kimse hiçbir şey anlamaz, ama gerçek bir performans esaslı bütçe yaparsanız orda kişi baktığında Hudut Sahiller’in ne yaptığını anlar.
- Araştırmacı** :Peki çok teşekkür ederim.
- Yetkili** :Ben teşekkür ederim. İnşallah hayırlı olur.

YETKİLİ: 5/1 (KURUMDAKİ PEB ÇALIŞMALARINA İLİŞKİN GENEL AÇIKLAMASI)

Şimdi 2003 yılında 5018 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce 58. hükümet tarafından bir acil eylem planı yayımlandı ve acil eylem planında ilk kez kamu kurumlarında stratejik yönetim kelimeleri ve bu konuda performans dayalı sistemler getirilmesiyle ilgili hükümetin bazı hedefleri oluştu. Ve bu noktada belli önceliklendirmeler yaptı. Bu çalışmalarını pilot kuruluşlar aracılığıyla yürütebilmeyi ve buradan kazandıkları deneyimleri de diğer tüm kamuya yansıtma için bir çalışma başlattılar. Devlet Planlama Teşkilatı organizasyonunda bir ekip oluşturuldu. Bu ekip suanda orda daire başkanlığı seviyesinde kadar gelişti. Sistem şöyle işleyecekti. Devlet Planlama Teşkilatı sadece kurumlara bunun yöntemini, bir kılavuzunu belirleyecek, süreç tamamen kurumların kendi inisiyatifleriyle yürütülecekti. Ve kamu kurumları bu süreci öğrenirken, eğitim alabilecekler, kısıtlı danışmanlık hizmetlerinden yararlanacaklar. Fakat asla başka birileri yani üniversiteler veya danışmanlar veya başka kurum ve kişiler bu planlama ve performans bütçe çalışmalarını yapmayacaktı. Bu yaklaşım Avrupalı bir yaklaşımdı; çünkü şu görülmüş ki, kurumlar dışarıdan yaptıkları gerek uzmanlar, gerek üniversiteler veya başka kurum ve kişiler tarafından yapılmış stratejik plan ve performans çalışmaları, performans bütçe çalışmaları uzun vadede başarı getirmiyordu. En büyük engel olarak da kurumların ve kurum çalışanlarının sahiplenmesinin yeterli olmadığı görülmüş. Bunun için de tamamen bizim de desteklediğimiz, bizim de bu kılavuzun oluşmasında katkı sağladığımız sistem, kurumlar kendi iç kendi dinamikleriyle kendi personel, kendi kaynaklarıyla bu süreci yürütmeleri, fakat bunu belli bir kılavuz eşliğinde ve danışmanlık eşliğinde. Bu da çok güzel doğru bir yaklaşım ve uzun vadeli bir yaklaşım. Biz ne yaptık? Acil eylem planı sonrasında Devlet planlama Teşkilatı bir Yüksek Planlama Kurulu Kararı çıkarttı. Dedi ki; “Biz sekiz tane kamu kuruluşunu pilot kuruluş olarak seçeceğiz”. Biz daha bu karar çıkmadan önce Acil Eylem Planı doğrultusunda bir çalışma başlattık. Amatörce bir kurum olarak ki belli bu işlere gönül vermiş insanlarla bir araya gelerek, Hudud ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Stratejik Planı’nı yaptık ve DPT’ye sunduk. Biz sunduğumuzda daha DPT kendi ekibini dahi oluşturmamıştı. Ve bu çalışmalarımızı sürdüren Devlet Planlama Teşkilatı bizi pilot kuruluş olarak belirledi. Daha sonraki yaptığımız çalışmalarda şunu gördük ki, biz bu amatörce yaptığımız çalışmalarda yeterince durum analizi yapmamışız. Müşterilerimizin görüşlerini yeterince almadık. İç paydaşlarımızın katılımını yeterince sağlamamışız. Ve şöyle düşülmüşüz; “Biz her şeyi biliriz”. “Bir plan yapmak için de bizim müşterilerimizin, bizim paydaşlarımızın ne istediğini de zaten biliriz, sormaya gerek yok” düşüncesiyle bir çalışma yaptık. Tabi bunu, bundaki yaptığımız eksiklikleri ve hataları gördüğümüz için daha sonra yaptığımız ve DPT tarafından Maliye tarafından kabul edilen stratejik planın başarısı ve diğer kurumlardan örnek teşkil edilmesinin esas nedeni başta yaptığımız hataydı. Ve bu doğrultuda biz stratejik planlama çalışmalarımızı yaklaşık kurumun % 10’una oluşturan bir kitleyle ve Türkiye’de ki tüm bölgelerden belli makam, mevki veya meslek gruplarından belli menfaat gruplarından insanları bir araya getirerek geniş katılımlı bir durum, durum analizi yaptık. Ve paydaşlarımızı, müşterilerimizi belirleyerek onlarla 3 soruluk, 5 soruluk, 7 soruluk gerek uzaktan anket yöntemiyle veya birebir giderek, konuşarak onların görüşlerini aldık. Bu bize çok önemli şey kattı. Biz gerçekten paydaşlarımızın ve müşterilerimizin bizden ne istediğini bilmiyorduk, onu fark ettik. Ve bu bizim bundan sonraki çalışmalarımızı çok etkiledi. Artı, kendi çalışmalarımızın bu kadar bilgili olabileceğini ve bu kadar bu süreçte dahil olma bilgilerine sahip olacağını düşünmemiştik. Ve işte bir gemi adamının, bir aşçının, bir hizmetlinin, bir şoförün fikrinin bir çok alanda kullanılabilirliğini, hatta hata vizyon belirlerken, amaç belirlerken onların fikrinden yararlanabildiğimizi gördük. Bu da çok önemli bir katkıydı. Zaman zaman geri bildirimler yapmamız da süreçte olabildiğince katılımı sağlamayı gördük. Bu tabi, bu çalışma stratejik plan çalışmaları. Bizim stratejik plan çalışmalarımız 2004 yılında bitti. 2009 yılı sonunda, birinci dönemi bitiren ilk yani DPT’den onaylanmış ilk kamu kuruluşu biz olacağız Türkiye’de. Yani biz bu yıl 2010-2014 Stratejik Planı’nı hazırlamaya başlayacağız. Yani bu ikinci beş yıllık stratejik planımızı yapacağız. Burada birçok kuruma gittiğimizde, birçok sunumlar yaptığımızda belli şeyler çok önemli. Bu süreci yönetebilmemiz için, sağlıklı sonuç alabilmeniz için en önemli kriter üst yönetimin sahiplenmesi. Eğer bu süreçte üst yönetim sadece sözlü olarak “tamam çok güzel işler, size katılıyorum, destekliyorum” diyor, diyor olsa bile bu süreç yürümüyor. Bizzat üst yönetimin bu işin içinde olması, bu süreci desteklemesi ve tüm çalışanları bu alanda motive etmesi gerekiyor. Bunu yapan kurumlarda, stratejik planın ve peşinden gelen performans bütçenin başarısının çok arttığını görüyoruz. Bunu sağlamak çok önemli. İkincisi bu planlama sürecini yürütürken seçtiğiniz ekip de çok önemli. Ekipte sadece daha önce kalite eğitimleri almış, ISO eğitimleri almış veya bu işte hevesli, istekli insanların olması yetmiyor. Kurum temsil eden, kurumun tüm menfaat gruplarının içinde yer alan kişilerin olması, benim özellikle çok vurguladığım bir konuda aykırı fikirli insanların da bu stratejik planlama ekibinde yer almasının çok faydalı olduğunu düşünüyorum; çünkü tek düze, tek mantıkla bakan insanların bir araya geldiğinde yenilikleri, yeni fikirler ve açılımlar olmasının çok zor olduğunu gördük. O anlamda, yeni bu çalışmaya başlayan tüm kurumlara stratejik planın ekibine dahil edilmesini, aykırı fikirli insanların dahil edilmesini hep öneriyorum. Tabi bizim yaptığımız çalışmalarda DPT ile Maliye Bakanlığı arasında bir söylem birliği yoktu. Hatta hatta tek bir telaffuz birliği dahi yoktu. DPT “stratejik planlama” diyordu, Maliye Bakanlığı “performans bütçe” diyordu. Maliye Bakanlığı “hedefleri ben belirlerim” diyordu. Devlet Planlama Teşkilatı diyordu ki; “Hayır bu sonuçta bir plandır. Bu plan amaçlara ve dolayısıyla misyona odaklanmalıdır. O anlamda biz hedefleri belirleriz. Hedeflerin önceliklendirmesini kurumlar yapar. Siz kaynak ihtisasını sağlarsınız” diyordu. Sevinierek söyleyebilirim, son iki yılda en azından aynı teknik cümleleri kullanmaya başlamışlar. Toplantılarda görüyoruz. Artık bu süreçlere “stratejik yönetim” diyorlar. Yani “stratejik planlama, performans bütçe” değil, “stratejik yönetim”. Tabi biz bu sürecin başında olduğumuz için inanılmaz zorluklar yaşadık. Hatta hatta bir dönem Maliye Bakanlığı misyonun, vizyonun dahi kendisinin hani önderliğinde belirlenmesi gerektiğini, önemli olan kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını; dolayısı ile bu işin Maliye Bakanlığı’nın ayıracağı kaynak doğrultusunda kurumların önceliklerini belirleyebileceğini iddia ettiği için amaçların ve hedeflerin de içerisinde Maliye Bakanlığı’nın olması gerektiğini iddia ettiler. Devlet Planlama Teşkilatı ise “Hayır kurumlar ideal ve ulaşmak istedikleri vizyonlarını korurlar. Bu konuda kendi amaçlarını, kendi özgür iradeleriyle belirlerler. Bu amaçlara hizmet eden hedeflerini ortaya korurlar. Ve Maliye Bakanlığı bu hedefler içerisinde kurumun önceliklendirdikleri doğrultusunda kaynak aktarıyor” duygusunu benim de desteklediğim bir projeksiyondur. Bu doğrultuda görüş ayrılıkları vardı. Bu da performans bütçenin kurumlara yerleşmesinde ciddi sıkıntılar yarattı iki kurum arasındaki farklılıklar nedeniyle. Bu doğrultuda yöntem olarak Maliye Bakanlığı’nın uyguladığı yöntemde ise belli bir merkezi yapı oluşturmak, bu merkezi yapıdaki işler kurumlara gidilip, anlatılmak esasına göre dayanmaktaydı. Fakat DPT’nin izlediği yolu izleyemedi Maliye Bakanlığı. Ve süreçte hemen peşinden geldiği için, Dünya Bankasının bir pilot çalışmayı hemen görmek istemesine de paralel olarak, Maliye Bakanlığı kendi uzmanlarının önderliğinde kurumlardan aldıkları bilgileri bir yere yazarak performans bütçe oluşturma durumuna gittiler. Bu şunu gerektiriyor. Konuşmamın başında da söylediğim gibi kurumun öz kaynakları ve kendi personeli ile oluşturmadığı bir bütçe, performans bütçe veya stratejik planın yabancı ülkelere de aldığımız deneyimler sonucunda başarılı olmasının çok düşük olduğunu biliyoruz. Niye? Sahiplenme olmuyor. Artı, kurumlar bu süreci öğrenemiyorlar. Bu sıkıntı bizim kurumumuzda yaşandı. Performans bütçeyi sahiplenme ve performans bütçenin uygulanmasına personelin katılımının az olmasını beraberinde getirdi. Bu ciddi bir sıkıntıydı. Çeşitli kurumlarla bu anlamda görüştüğümüz zaman bu sıkıntının onlarda da olduğunu görüyoruz. Bir de tabi

bunun yerel yönetimler ayağı çıktı. Bunla ilgili yasal düzenlemeler oldu. 2006 yılının Haziran'ına kadar kurumlarda stratejik planlama yapmalarına yönelik yasal düzenlemeler yapıldı. Yani hatta işte şu tarihte yap, şu tarihte yap gibi. Tabi buna yetişmiş insan gücü yeterince olmadığı için ne yaptı, özel idareler veya belediyeler otomatikman şablonlar aramaya başladılar. Yani şablon stratejik planlama A belediyesi, A kurum yaptıysa bundaki isimleri değiştirelim, belli şeyleri değiştirelim, copy-paste yapalım, stratejik planlar ve performans bütçeler yapalım anlayışına gitmek zorunda kaldılar. Bunda tabi stratejik yönetim şubelerinde çalışanlar, bütçe şubelerinde çalışanlar, alt düzeyde çalışanlar bu konuda bilgili olsalar dahi üst yöneticilerin bu süre içerisinde hızlıca istedikleri bir plan ve bütçe istekleri olduğu için o insanlar bu işi uzun vadede yani en az bir altı ay, bir senelik bir çalışma sonucunda olacağını anlatmak imkanları yoktu. Yöneticiler yani "hazırana kadar ben bunu istiyorum" talimatı gelince, onlarda otomatikman başka kurumlardan alma yoluna gittiler. Tamamen kendi istek, kendi bütçeleriyle yapanların bir çoğunluğu ise danışmanlık firmalarına veya belli üniversitelere giderek bu üniversitelerden kendilerine stratejik plan ve performans bütçe taleplerine gittiler. Bu süreç bu planlamanın başında böyle öngörülüyordu. Kurumlar kendileri yapacaktı. Tabi bu arada inanılmaz kaynak israfları oluştu. Bu benim görüşlerim tabii ki. Her kurum kendi danışmanını bulma, kendi üniversitelerle anlaşma, kendi özel eğitim kurumlarıyla anlaşma gibi nedenlere gittiği için çok inanılmaz kaynak israfları haline geldi. Bir dönem bunun da ISO çılgınlığı gibi, hani bir dönem hastaneler, okullarda ISO belgesi alma yarışı vardı. O yarışa dönebilme ihtimalini de bana göre göz önüne getirdi. Bunda ciddi anlamda bir merkezi planlama eksikliği olduğunu görüyoruz. Yani süreci nasıl yöneteceklerini, bu süreç de ne kadar süre harcayacaklarını, bunun için olmazsa olmaz olan üst yönetim desteğini nasıl sağlayacağı noktasında merkezi yönetimin kararlılığının alta yayılmadığını gördük. Bu süreçte gerek işte Başbakanlığın gerek kurumlardaki müsteşar, bakan seviyesindeki üst yönetimlerin bunu belli periyotlarla dillendirmeleri veya belli periyotlarla yazılarıyla bu sürece sahip çıkıyoruz. Bu sürecin olması, bizim ülkemizde mevcut bir zorunluluktur. Bu noktada, yetiştirilmiş elemanları veya yetişecek elemanlarınız belirleterek bunların seviyelerini artırmaları noktasında yazılar ve görüşler söyleyip, sonucunda bu planlama veya performans bütçeye geçmelerinin daha doğru olacağına inanıyorduk. Bu da ne oldu? Kurumları kendi kendileriyle baş başa bıraktılar. Yani tüm kurum DPT'deki üç beş uzman, Maliye Bakanlığı'ndaki üç beş uzman performans bütçe, stratejik plan çalışmalarını yapan, fakat hem kendi kurumlarıyla sorunlar yaşayan yani bunlar yenilikçi, bunlar yani projeler ortaya koyacak. Sonuçta üst yöneticilerinin yetkisi azalacak. İşte şeffaflık olacak, rahat hareket edemeyecekler, hesap verilebilirlik olur. Her türlü bütçemi, her türlü amacımı, hedefimi internetten yayacağım. Vatandaş bile benim ne yaptığımı görececek gibi klasik koruyucu, müteasip düşüncedeki, bürokrasidedeki insanlarda buna otomatikman bilinçaltında karşı çıkmaya başladı. Bunun da en büyük nedeninin üst yönetimin dediğimiz yeterli desteğinin sağlanamaması. O da şunu getirdi beraberinde. Tüm kurumlarda üç beş tane kişi bu işi sırtlandı. Bu işi nasıl yapacağı noktasında araştırdı. Onların kendi bireysel becerileriyle kurumlarda stratejik planlama ve performans bütçeleri yapıldı. Bunun yayılmasında ise inanılmaz sıkıntılar yaşandı. Artık hedef neydi? Tüm yapılar uzun vadeli planlanacak, tüm bütçeler uzun vadeli planlanacak, sonuçta kişilere bağlı değil sisteme bağlı bir yapı oluşturulacak. Ve bunu da vatandaşa, sivil topluma açıklanacaktı. Ben A belediyesiyim, A kurumuyum, B kurumuyum, benim hedefim bu, benim vizyonum bu, ben bu hedefe şu tarihe kadar ulaşacağım, şu yöntemlerle yapacağım, şu kadar kaynak aktaracağım. Otomatikman vatandaş, sivil toplum kurumu da bu süreci de denetleyebilecekti. Tabi bu müteasip düşünen yöneticileri ister istemez bilinçaltında buna bir direnç göstermeyi beraberinde getirdi. Aslında direnç, tüm gelişmiş ülkelerde de vardı. Yani bu süreci, 10 yıl, 15-20 yıl yürütenler ve sonunda anca başaranlar, çok gelişmiş ülkeler var. Fakat bizim bu kadar zamanımız yok. Yani biz 20 yıl bu değişimi yaparsak, o zaman Avrupa Birliği'ndeki ülkeler bizden 40 yıl öteye gidecekler. Onun için onların 20 yılda yaptığını bizim aslında 5-6 yıl, yani 10 yıldan daha önce yapmak durumundayız. Bu anlamda da onların direnç gösterdiği mekanizmaları yıkabileceğimiz tek kapımız var. O da üst yönetimin desteğidir. Ben bu süreçte üst yönetimin yeterlice, anlamlıca ve zorlayıcı noktalarda desteğini sözlü ve yazılı olarak yeterince sağlamadığına inananlardım. Fakat bu şu anlama gelmiyor. Bu süreç negatif gidiyor anlamında değil. Türkiye'de ilk kez mevzuata stratejik düşünme, stratejik yönetim kavramları girdi, performans cümleleri girdi. Bu aslında Türkiye Cumhuriyeti için inanılmaz bir devrimdi. Yani 5018 sayılı Yasanın ana temeli bu oldu. Birçok reformlar yapıldı. Kurumlara stratejik yönetim birimleri kuruldu. Bu birimler stratejik düşünmeye zorlanıyor şuanda. Bunun inanılmaz pozitif şeylerdir. Bu geri dönülemez yola gidildiğinin göstergesidir. Fakat benim söylediğim, eleştirdiğim noktalar bunu 20 yıl gibi bir sürede gerçekleştirmek olmak ülkemiz için bir kayıp olacağını düşünüyorum. On yıllardan daha önce biz bu süreci tüm kamu da yerleştirmek, hesap verilirliği, şeffaflığı, uzun vadeli planlamayı ve performans esaslı, performans dayalı bütçelemeyi yerleştirmek durumundayız. Bir üçüncü ayak; tabi siz plan yapmışsınız, bütçe yapmışsınız, performans bütçe yapmışsınız. Fakat mecliste plan bütçe komisyonunda performans bütçenin görüşülüyor. Bu konuda siyasi destek anlamında yani yasama organı sizin performans bütçenizi görüşmüyor. Size diyorlar ki; "Performans bütçenizi yapın, dağıtın, milletvekilleri görsünler. İşte DPT'ye, Maliye Bakanlığı'na verin". Bu da ister istemez ana iş normal bütçe, performans bütçe de birazcık daha böyle şey hani olayın görüntüsü, birazcık daha hani bunun ekimiş imajı verdiği için de hem üst yöneticilerin dolayısıyla kurumda bu işleri yapanlarında bu konuya yeterli desteği sağlamamalarını gerektiriyor. Sonuçta siz yasanızı çıkarttıysanız ki çok ciddi 5-6 yıl geçti neydeseyse, bu doğru bir yaklaşımsa en azından pilot olarak veya belli kurumlarda performans bütçe çalışmalarını meclisten, plan-bütçe komisyonundan mecliste kabul edilmesi, yani kurumların yöneticileri şunu bilmeleri bu performans bütçe yasaldir. Yasal bütçemiz budur. Onun için de kurumlar ikiye ayrıldı. Bir normal bütçe takibi işlemleri var, bir performans bütçe. Performans bütçeyi kim istiyor? DPT'deki üç beş uzman, Maliyedeki üç beş uzman. Kurumlarda bu işe gönül vermiş veya işte hani özel sektöre heveslenilmiş bir işmiş imajı veriliyor. Bu da ciddi anlamda bunun kısa vadede hızlanmasının en büyük engellerini teşkil ediyor. Onun için performans bütçenin de kesinlikle meclisten onaylanan bütçe haline gelmesi, bunun için de mutlaka yasal çalışmaların yapılması gerekiyor ki, kurumlar bu anlamda gerçek şeffaflığa, hesap verilebilirliğe sağlansın. Tabi bir dördüncü ayakta şudur; sonuçta siz performans sistemine geçtiğiniz zaman insan kaynaklarını dışarıda tutamazsınız. Performansa dayalı personel ücretleri belirleyemiyorsanız yani performans sisteminde bunu yürütecek kişilerin performansa dayalı ücretini yapamıyorsanız bu süreci çok sağlıklı yürütmeniz mümkün görünmemekte. Onun için de personel reformu 5018'den sonra çok kısa sürece çıkması gereken bir reformdur. Yine Kamu Temel Kanunu ciddi anlamda stratejik planlama çalışmalarının başlangıcında temel aldığımız o taslak, kamu reformu çalışması taslağı işte Cumhurbaşkanlığı tarafından imzalanıp geri döndükten sonra ama o bir taslak. Bir kararlılık vardı. Kurumlar o taslaktan kaynaklanarak bu çalışmalarını da yaptılar. Bu da yaklaşık bir 4-5 yıllık süreç içerisinde yenilenmediği için veya böyle bir şey çıkmadığı için bu ayakta da bir eksiklik beraberinde getirdi. Ve kurumlarda tamamen bir yasal zorunluluk var. Bu konuda takip eden bir kurum var, ama 3 ay geçti, 6 ay geçti, 1 sene geçti hesabını soran yok gibi bir sonuç olduğu için de kurumlarda bu süreçleri izleyen, takip eden insanlar demoralize olmaya başladılar. Bu sürece girmek isteyen, hevesli olan insanlar da sadece kişisel gördükleri, işte "Ahmet bey o kurumda bu süreci yürütüyorsa bu iş gidiyor, Ahmet bey o kurumdan giderse bu süreç yavaşlıyor, duruyor" böyle bir imaj oluşmaya başladı. Ve o Ahmet Beyler ise kurumlarda sivrilmeye başladılar. Sevilmemeye başladılar. İşte kuruma engel olmuş veya kurumun işte yanlışlarını ortaya çıkaran insanlarmış gibi imajlarda ortaya çıkmaya başladı. Bu da bu sürecin negatif yönlerinden biri. Her ne olursa olsun, bu süreç kesinlikle ilerliyor. Türkiye'nin bundan geri döneceğine asla inanmıyorum, gidiyor. Benim gönlümde bu iş iki kat daha hızlı gidebilirdi. Fakat bu söylediklerim nedenlerle bu süreç yavaşladı.

YETKİLİ: 5/2

- Yetkili** :...onun için performans bütçe çalışmaları ciddi anlamda bir kaynak ihtiyacını aslında gerektirmiyor. Sonuçta siz kriterleri belirlerken bir eğitim de alsanız, bir danışmanlık da alsan onlar size soracak. Yani “hangisi sizin için kriter olmalıdır?” sorusunu yine kurumda ki tecrübeli insanlara, bu işi yapan insanlara sorulacağı için kendi öz kaynaklarınızla rahatlıkla bu performans bütçeyi yapabilirsiniz ve bu da size ekstra bir maliyet asla getirmez.
- Araştırmacı** :Anladım. Kurumunuzda performans esaslı bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlaştırılması aşamasında karşılaştığınız problemler, riskler, yetersizlikler konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Şimdi tabii performans esaslı bütçe noktasında ilk başta problem suydü; sistem kurgulanırken kurumların kendi kendilerine yapabilmeleri ön planda tutulmalıydı. Yani bu konuda tabii ki danışmanlık veya belli eğitimler olmalı. Fakat kurum içerisindeki insan kaynakları niteliklerini, bu anlamda çalışacak insanların niteliklerini artırıcı eğitimler, destekler, danışmanlıklar olmalıydı. Bundan sonra kurumlar kendi performans bütçelerinin her aşamasını kendi kendilerine yapabilir hale gelmelidir. Aslında istenen de buydu. Fakat başlangıçtaki hızlı ve aceleci belki hareketler yönlendirici, Maliye Bakanlığı yönlendirici kuruluş olduğu için onların verdiği tablolar, şablonlar, onların öngörülerini doğrultusunda sanki kurumdaki birilerine sorup onların kaydettiği, onların toplamayı hatta yaptığı, onların kriteri belirledikleri bir yapı haline geldi. Bunda temel problem buradaydı. Bizim çalışmalarımızda ise performans esaslı bütçelemenin kurumun tamamında sahiplenilmesinde ciddi sıkıntılar vardı. Çünkü şöyle düşünün; siz bir yöneticisiniz veya çalışansınız. Size bir ek zaman, ek bir maliyet, maliyet demeyeyim ek bir zaman, iş gerektiren fakat sonucunda da size sorulmayan bir sistem olduğunu düşünün. Yani siz bir şey yapmadığınız zaman “niye yapmadı?” diyen yok veya bir hedefi gerçekleştirmediğiniz zaman sorgulayıp “niye gerçekleştirmediniz?” diyen olmadığı için de bir parça kurumun içerisinde bu işin angarya olduğunu veya bunun sadece 1-2 kişinin yapması gereken bir iş olduğu inancı daha ağır basmaya başladı. Bu da daha çok kalite çalışması yapan ekiplere veya strateji geliştirme daire başkanlığındaki 1-2 kişinin sırtına kaldı. Aslında 5018’de her bir harcama birimi yetkilisinin kendi performans esaslı bütçelemesini ve kendi faaliyet raporlarını belirleyip, strateji geliştirme daire başkanlıklarının bunu konsolide etmesi gerekiyor. Yani kanunun da yönetmeliklerin de ruhu bunu gerektiriyor. Fakat yeterlice bu konuda bilgilendirilme yapılmadığı için o harcama birimi yetkililerinin veya onların çalışanlarının ciddi anlamda sahiplenmesinde sorun yaşadık. Ben bunun birçok kurumda aynı sorunları yaşadıklarını düşünüyorum; çünkü istişare ettiğimiz kurumlar var. En büyük sorun sahiplenme sorunu ve bu işin bu ülkede olacağını, bunun başka yolunun olmadığını bilgisinin ve inancının bu insanlara yeterince yerleştirilememiş olması en önemli problemdir. İkincisi ise; sonuçta bu birkaç kişinin sırtına kalınca o birkaç kişi de otomatikman veri toplamada her bir harcama birimi yetkilisine gitmek durumunda kalıyor veya onların gösterdiği kişilere. Ve ister istemez onlar sanki sorumlu değilmiş imajı ortaya çıkıyor. Bu anlamda performans kriterleri belirlemede yine harcama birimi yetkilileri veya o işi yapan insanlara ulaşmakta zaman zaman zorluklar oluyor; çünkü siz ayrı bir dairenin elemanısınız, bu işleri yapanlar başka bir dairenin elemanları. Siz onlara bilgi istediğiniz zaman sizinle direkt yasal, amir anlamında bağlantısı olmadığı için bunlarda ciddi bir sıkıntı yaşanıyor. Bunun haricinde tabii idari yapılandırılmada performans bütçenin yönetici anlamındaki konumdaki insanların veya bakanlık seviyesinde siyasi sorumluların bu konuda yeterince informe edilmediğini yine düşünürüz. Sonuçta herhangi bir kamu bütçesinin sahibi oranın siyasi otoritesi olan bakandır. Bakanın gerek ekibiyle birlikte bu bütçenin takibi gerektirir. Yani 5018’in ruhunda bu vardır. Eksiklikleri, fazlalıkları bunun sunması ve onun incelemesi ve gerekirse hesap sorması, gerekirse ödüllendirmesi gerekiyor. Bu noktalarda da yeterince hani oturmamış bir yapı olması da otomatikman alttaki kurumlara, kuruluşlara ve çalışanlara da bu şekilde yansıyor. Bu bence en temel nokta. Bu teknik noktalarda tabii ki zaman zaman problemler yaşıyoruz. Bunların en büyükte tabii kriter belirleme. Bunların bazı yerlerde veri bulmakta zorlanabiliyorsunuz; çünkü başka daireler olduğu için veriyi yeterince analiz edemediğiniz zamanlar oluyor. Yoksa bütçeleme sürecinde çok büyük sıkıntılar oluşmuyor; çünkü aslında bütçeleme çok teknik bir şey, 1-2 kişi bunu biliyorsa sorunu da çözebiliyor.
- Araştırmacı** : Veri bulmak, başka dairelerden bilgi istendiği için dediniz, yani kurumun kendi ürettiği veriler değerli? Sonuçta kurumun...
- Yetkili** :Şimdi şöyle söylüyorum. Ordaki mesele başka daireler anlamında değil. Şimdi örneğin bir bütçe hazırladığınız zaman bizim kurumda şimdi mesela 4 tane daire başkanlığı var. Bu 4 daire başkanlığının her bir başkanı aynı zamanda harcama yetkilisi. Şimdi normal şartlarda faaliyet raporu veya performans bütçeyi her bir daire başkanlığı kendi içinde hazırlayıp, birim bazında hazırlayıp strateji geliştirme daire başkanlığı bunu konsolide edip genel müdürün onayına ve dolayısıyla bakanın onayına sunması lazım. Sonuçta yılsonunda ise yine her bir harcama birimi yetkilisi kendi performans bütçesinin sonucunda faaliyet raporu hazırlarken “Ben şu hedefleri koydum. Şunu gerçekleştirdim, şunu gerçekleştiremedim. Şunu gerçekleştiremedim, şu nedenlerle gerçekleştiremedim.” diye sonuçlarını yazması lazım. Bu normal olması gereken süreç. Fakat kurumlarda bu süreç yeterince işlemediği için bunu strateji geliştirme daire başkanlığında 1 veya 2 kişinin eline veriliyor. Bu harcama birimi yetkililerinin peşinde koşuyor. Onların dedikleri kişilerden bu verileri toplamaya çalışıyor ve kendi bütçe hazırlıyor. Otomatikman bu süreç devam ettiği sürece bu sefer harcama birimi yetkilileri de şu duyguya kapılıyor; “bu iş benim işim değil stratejinin işi”. O yaparmış gibi bir duyguya kapıldıkları için süreç aslında sağlıklı işliyor. Esas problem burda. Ordaki memur da otomatikman peşinde koştuğu daire başkanları veya onların yetkili birimlerinden veri almakta veya doğru veri almakta veya bunu doğrulamakta zaman zaman da sorunlar yaşanıyor.
- Araştırmacı** :Bu durumda aslında bu tür şeyleri organize etme ve yönlendirme, görevlendirme açısından kurum en üst yetkilisinin bu şekilde bir yönlendirmesi olması gerekiyor mu?
- Yetkili** :Şimdi tabii burda üst yönetici çok önemli, kurumsal üst yönetici tabii. Kamuda bu konuda yani yeterli, detaylı bilgiye sahip veya bu konuda sahiplenmesi olan her zaman yönetici bulmakta çok zorlanabiliyorsunuz; çünkü bu ciddi anlamda teknik bir konu. Maliye Bakanlığı, DPT’de bulabilirsiniz. Ama işte bir sağlık kuruluşu, bir eğitim kuruluşu, bir tarım kuruluşlarında bu konularda bilgisi olan insanları bulmakta zaman zaman zorlanıyorsunuz. Bir de tabii istikrar çok önemli. Yani bir kurumda 2 yıl, 3 yıl, 5 yıl çalışmış bir üst yönetici

- tabii ki kurumsal verileri çok iyi bulabilir. Fakat işte bir yıl çalışmış veya 6 ay çalışmış sık sık değişmiş bir üst yönetici olan kurumlarda olan ciddi anlamda o üst yöneticilerin bu süreci anlamaları, kurumlara sahip çıkmaları ve yönetmeleri tabii ki yeterince beklenemiyor. Kamuda tabii ki istikrarlı bir hani bürokrasi yönetimi olan kurumlarda bu başarı sağlanabiliyor, olmayana ise zaman zaman ufak tefek aksaklıklar da oluyor.
- Araştırmacı** :Bir de biraz önce karşılaşılan en önemli problemin eğitim eksikliği, bilgi eksikliği olduğunu söylemişsiniz. Bu konuda bugüne kadar ki bu tür eksikliklerle karşılaşmak çok doğaldır; çünkü çok büyük bir kültür değişimi. Ama bugüne kadar gelinen süreçte gerek Ankara'daki üst yetkililer olsun, gerek kurumdaki yetkililer olsun bu problemi çözmeye yönelik herhangi bir çalışma yaptı mı? Herhangi bir şey planlanıyor mu?
- Yetkili** :Şimdi şöyle, tabii ki bu yenileşme hareketini yaptığınız zaman bunun en önemli kaynağı insan kaynağı. İnsan kaynağını yeterli seviyede tutmadığınız sürece bu süreci yönetecek insanlar bulamayacaksınız. Bu anlamda ilerlemeler var. Kesinlikle kuruluşlarda yeni uzman alımlarında, uzmanlıklarda bu anlamda bir çalışma, bir faaliyet var. Fakat bu süreci ülke geneline yayabilmeniz için merkezi bir yapılandırma olmalı. Yani sonuçta kurumlara bu anlamda yetkiyi verip hayatında bu tür eğitimleri hiç almamış, bu tür çalışmaları bilmeyen veya bu tür çalışmaların kendine, kuruma zarar verdiğini düşünen, dolayısıyla direnç gösteren insanlar çoğunlukta olabilir; çünkü bir yenilik herkesi korkutur. Yenilik, işte belki kendi gelirinin düşeceğini düşünebilir, kendi koltuğunun kaybolacağını, kendi gücünün azalacağını duyguları olduğu için veya daha fazla çalışması gerektiğini ortaya koyduğu için ister istemez bir direnç gösterme olabilir. Açık olmasa bile gizli dirençler bu anlamda oluyor. Bu dirençleri yayabilmek için, bu sürece inanan insanların veya bu süreçte yürütecekleri 5-10 yıl süresince çalışacak insanları önceden görüp merkezi yönetimin bu doğrultuda insan kaynaklarını oluşturmaları gerekiyor. Ya mevcut insan kaynaklarını iyi analiz edip içlerinden belli seviyede insanları seçmek veya yeni alımlarda bu kriterlere uygun insanları alınarak bu süreci yürütmeleri gerekiyor; çünkü siz altta ne yaparsanız yapın karar mekanizmasında olanlar veya üst yönetimde olanlar sürece inanmadıkları sürece, performans sistemine inanmadıkları sürece siz altta ne yaparsanız yapın ilerleme noktasında sıkıntı yaşıyorsunuz. Çalışmaların olduğunu biliyoruz. Bizlerde de var. Başbakanlıkta strateji geliştirme başkanlığı bu konuda ciddi çalışmalar yürütüyor. DPT 'de, Maliye Bakanlığı strateji geliştirme başkanlığı ciddi anlamda çok güzel örnek çalışmalar var birçok kuruma. Fakat bu yeterli değil. Bunun daha üstten sahiplenilmesi ve bunun vazgeçilmez bir yol olduğunu kamu yöneticilerinin kafasına kazınması lazım. Türkiye'nin başka yolu yok. Biz uzun vadeli planlama, sorunlara stratejik yaklaşım ve performans esaslı bütçe ve sistemleri, yani insan kaynakları sistemleri de dahil performans sistemlerine geçileceğini bu kurumlara yönetici olan herkesin bilerek gelmesi lazım. Ve bunun geriye dönmesi mümkün değil. Bu da neyi getirecek; şeffaflığı, hesap verilebilirliği. Ve sonuç odaklı artık çalışmalara başlamamız gerektiğini yöneticilerin bilerek gelmesi lazım veya bilmiyorlarsa bile bu konuda en azından belli bir bilgede birife edilmeleri lazım. Ondan sonra kurumlara üst yönetici veya yönetici haline gelmeleri lazım. Bu süreci hızlandıracaktır. Yoksa bu gidişat tabii ki pozitif yönlere mutlaka var. Ama ben bunun yeterli olmadığını da düşüncesindeyim.
- Araştırmacı** :Bir de problem olabileceğini düşündüğümüz bir konu var. Şimdi stratejik planlar hazırlanırken analizlerin yapılması konusunda bilgi yetersizliğinden dolayı sıkıntı yaşanabilir diye düşünülüyor. Aynı zamanda da performans göstergelerinin geliştirilmesinde. Ben şu ana kadar yaptığım görüşmelerde kurum içerisinde yaptığım araştırmalarda şunu gözlemledim. "Stratejik planlama hazırlanırken bu tür sıkıntılarla karşılaşmadık; çünkü DPT bize rehber oldu. Rehberliği doğrultusunda bu sıkıntıyı giderip doğru analizler yapabildik" denildi. Performans göstergesine de gelince aslında bu Maliye Bakanlığı'nın kendisinin hazırladığı bir şey, bir program olduğu için bizim çok fazla fonksiyonumuz olmadı. Biz hazırlamadık. Dolayısıyla böyle bir eksikliği de hissetmedik denildi. Bu konuda ne düşünüyorsunuz, neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Şimdi tabii ki aslında tamamıyla ifade doğru. Birkaç noktalarda desteklemem lazım. Şimdi gerçekten stratejik planlama yaklaşımı yapılırken kurumların kendilerinin yapabileceği noktaları DPT iyi idrak etti. Dedi ki; "Bu iş sizin işiniz, bu DPT'nin işi değil. Kurumlar kendi stratejik planlarını kendileri belirleyecekler, kendi hedeflerini kendileri kuracaklar. Bunu koyarken de paydaşlarına soracaklar, çalışanlarına-müşterilerine soracaklar, analizler yapacaklar ve kendi vizyonlarını, kendi amaçlarını, kendi hedeflerini kendileri belirleyecek". Bu çok önemliydi. Bu yani biz kurum olarak bunu çok iyi anladık. Bu iş bizim işimiz. Bunu birileri yapıp bize veremezler, verseler de bu iş yürümez. Önce bunu bizde sağladılar. Bu anlamda DPT'nin başarısı buydu ve bu konuda siz tabii ki eğitim alabilirsiniz, tabii ki belli danışmanlıklar alabilirsiniz ama bu danışmanlar sizin adınıza hedef yazamaz. Sizin adınıza stratejik amaç yazamaz. Sizin vizyonunuzu belirleyemez, siz belirlersiniz. Sadece yöntem anlamında, yani süreç danışmanlığı anlamında, eğitim anlamında katkı alabilirsiniz; çünkü yani bir anlayış bu doğrultuda eğitimler alabilirsiniz. Biz de bunu yaptık. Bu anlamda sahiplenmesi daha fazla oldu. Yani kurumsal, hem ekibin sahiplenmesi oldu, hem kurumsal anlamda eksiklikler olmasına rağmen performans bütçeye göre daha fazla sahiplenme oldu. Bunun göstergesi buydu, performans bütçe tabii rakamlarda özellikle olduğu için, her kurumda çok sevilmeyen rakamsal uygulamalar. Fakat ilk uygulamada belki Maliye Bakanlığı tabii ki onların eksikliği de demek yanlış. Onların da o süreci daha hızlı yürütmeleri gerekiyordu. Belki Dünya Bankası'nın bir hani pilot çalışma istiyordu, belki ondan kaynaklanıyordu. Sonuçta şunu yapmak, yaptılar çok kısa sürede 3-4 ay içerisinde bizim ilk performans bütçemiz öyle oldu. 3-4 ay içerisinde bir performans bütçe çıkartmamız gerekiyordu. Otomatikman şablonları, yapıları ve olması gerekenleri onları belirlediler. Bizlerden de tecrübeli olanlardan görüşler aldılar. "Şuna üç mü yazıyım, beş mi yazıyım? Pratikayı kaç saatte yaparsın? İki kişi, şu işi kaç kişi yaparsa daha doğru olur? Üç kişi" gibi daha çok objektif olmayan, kurumsal tecrübelerle dayanarak kriterler veya rakamlar konulma durumu ortaya çıktı. Bu da şu hale geldi; performans bütçe onların işiymiş gibi hani nasıl harcama birimlerindeki çalışmalarda bu iş stratejinin işiymiş gibi bir intiba uyanıyorsa burda da kurumda bu Maliye Bakanlığı'nın işi bize sorar biz söyleriz gibi. Onlar tabii ki sizin işiniz diye zaman zaman söylediler. Fakat bunu yürütecek insanların niteliklerini artırıcı eğitimler, çalışmalar, yönlendirmeler yapılamadığı için otomatikman siz yapın buyurun dediler. Ama bunu yapacak insanlar yoktu. Burda ciddi sıkıntı oldu.
- Araştırmacı** :Yani kurum olarak sizden yapılması istendi, ancak yeterli insan olmadığı için mi Bakanlık...
- Yetkili** :İkinci performans bütçede, ikinci yıl. İlkinde tamamen onlar yaptılar. İkinci yılda da tamam bu sizin işiniz, siz yapmanız lazım. Ama burda da işte bizim şablonumuz bu, bunu size verelim, siz doldurun. Ya...
- Araştırmacı** :Ama sonuçta yine de bir formatı genel çerçeveyi çizip, sadece doldurmanız istendi.

- Yetkili** :Tabi ama o, o Maliye Bakanlığı da bunu yapmak zorunda, bir standart koymak durumunda. Esas bu işin ruhunu olması gerekeni yeterince veremedikleri duygusuna kapılıyorum ben. Yani bu benim şahsi görüşüm. Şimdi performans esaslı bütçelemede sadece şablonlar, tablolar yok. Biz bir kriteri belirlerken, o kriterdeki 2 saati 1.5 saat yapsak, kaynaklarda %25 azalma olacak. Aynı işle ilgili 2-2.5 saat olsa, bu sefer kaynaklar %25 artacaktı. Yani çok subjektif verilere dayanarak hareket ettik. Aslında bunu 1 yıl öteleyebilseydik, otomatikman daha objektif bütçe sonucu ortaya çıkabilecekti. Bu olmadığı için, bu süreçte yeterli danışmanlığı da sağlayamadığı için ciddi anlamda sahiplenme noktasında birazcık daha performans bütçe...
- Araştırmacı** :Ben şunu algıladım. Performans bütçenin biz okuduklarımızdan, olması gereken prensiplerden şunu öğrenmiştik; kurum Maliye Bakanlığı ile birlikte performans göstergelerini belirleyecekti. Ama ben buraya geldiğimde şunu öğrendim; göstergeler tamamıyla Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmiş sonuçta sizlerin görüşleri alınarak.
- Yetkili** :Tabi bize sorularak. Ama bize de şunu, şu şey yoktu. Nasıl belirleyeceğimiz yeterince bize anlatılmadı veya bunu nasıl belirleyeceğimiz noktasında bizlerde çalışma yapamadık. Yani daha çok tecrübeye dayanarak kriterler...
- Araştırmacı** :Peki bundan sonraki süreçler için herhangi bir çalışma oldu mu?
- Yetkili** :İşte bunda da sıkıntı olur.
- Araştırmacı** :Bundan sonrasını devralmak, siz geliştirmek yapmak için...
- Yetkili** :Hayır. Bunda da yine aynı şey oluştu. Yeterince sahiplenme olmadığı zaman otomatikman bir önceki yılların bütçelerinin rakamları değiştirilerek yapılan bütçeler haline geldiler. Yani bunda da ciddi anlamda kuruma yaygınlığı yapılmadığı için önümüzde bir şablon var, ertesi sene bir daha yapalım, ertesi sene bir daha yapalım. Geçen yıl yeni bir şablon ortaya çıkartıldı. Ama hani o yeterince sahiplenme olmadı.
- Araştırmacı** :O zaman bu eksiklik sadece Maliye Bakanlığı'ndan değil kurum olarak sizin de bir eksikliğinizi olarak...
- Yetkili** :Tabii ki kurumlarda, bizlerde de eksiklik var. Fakat kurumların da "neyi eksik biliyoruz" noktasında da sıkıntıları var. Yani neyi bilmemiz gerekiyor. Onu yönlendirici ya insan kaynağını geliştireceksin kurum içinde, onlar onları yönlendirecek veya dışardan bu insanlarla ilgili bir şey alacaksınız. Eğitim veya danışmanlık alacaksınız. Bu süreçlerde biraz problem var.
- Araştırmacı** :Ve bu süreçlerde anladığım kadarıyla ne Ankara'daki yetkililerin ne de kurumdaki üst yetkilinin çok fazla bir çalışması bir adımı yok
- Yetkili** :Yok, yok maalesef.
- Araştırmacı** :Son olarak bu problemlerle ilgili 3 kurum arasında DPT, Maliye Bakanlığı ve sizin kurumunuz arasındaki koordinasyon ve bütçenin 3'lü çalışmasındaki birlik nasıl genel olarak değerlendirildiğiniz zaman?
- Yetkili** :Yani sonuçta şöyle söyleyebilirim. Tabi Devlet Planlama Teşkilatı bu kılavuzu yayınladıktan sonra Türkiye'nin tamamında şöyle bir şey de oluştu. Yani DPT'den birileri gelsin, bize bunları anlatsın, biz yapalım duygusu oldu. Tabi bu çok ran... bir şey değil. Türkiye'de binlerce kurum var, belediye var, İl Özel İdaresi var. Onlar kılavuz noktasında yapılmaya başlandı. Maliye Bakanlığı ise önce bir ekip oluşturuldu. Şimdi duyduğumuza göre bu ekipler birimlere dağıtıldı. Yani o noktada yine bir koordinasyonda bir sıkıntı var. Bizde ise buna inanma sürecinde yeterli ilerleme kaydedilmediğini düşünüyoruz. Yani en önemli sorun buna inanma. Niye? Çünkü siz bir şey üretmişsiniz ve ortaya koymuşsunuz. Bunun olumlu noktaları da yansıtmıyor, olumsuz noktaları da yansıtmıyor. Yani ben bir idareci olarak birisi bana geldiği zaman "Bunu niye eksik yaptın? Bu, %70 hedef koymuşsun niye % 40 çıktı? Bunda gerekçesini yazmışsın ama bu çok anlamlı, anlamsız değil." diye sormuyor. Veya "% 70 hedeflemiştin % 70'i de tutturmuşsun. Çok güzel, iyi bir kurumsun. Bu konuda takdir ediyorum." deyip bu da duyurulmuyor. Yani bunun bu ayakları yeterince olmadığı için dokümantasyon seviyesinin üstüne çıkamıyorsunuz. Güzel bir dokümanınız var, tamam çalışmışsınız. Bu da kişiselleşmeye kalıyor. Eğer kurumdaki insanların bu konuda bilgisi, becerisi yüksekse bir şeyler yapabiliyorlar. Yoksa bir yerlerden daha çok örnekler olarak çözmeye çalışıyorlar. Teşekkür ediyorum. İkideki toplantım geçti. Kapatırsak iyi olur.
- Araştırmacı** :Tamam.

YETKİLİ: 5/3

- Araştırmacı** :Sayın yetkili biraz önce bahsettiğiniz her türlü olumsuzluklara, yetersizliklere rağmen kurumunuzda performans esaslı bütçe sisteminin uygulanmasının kuruma sağladığı faydaları konusunda neler söyleyebilirsiniz?
- Yetkili** :Tabii kamuda stratejik yönetim, performans esaslı sistemlerinin telaffuz bile edilmesi, bu konunun personel arasında konuşulması bile çok önemli bir reformdur bence; çünkü daha önce böyle kelimeler gerek mevzuatta, gerek çalışmalarda hiç geçmiyor. Bu tür kelimeler sanki özel sektörün bir kullandığı cümlelermiş gibi algılanırken şimdi kamu kurumların da stratejik planlama, stratejik yönetim, performans esaslı bütçeleme, performans sistemleri gibi konuların bile girmesi başlangıçta çok önemli bir konu. Bunu önce kabul etmek lazım. Tabii ki aksaklıklar var. Tabii ki bazı noktalarda problemler var. Kurumların geneline yayılmasında personelin ve üst yönetimin yeterince sahiplenmesinde ciddi anlamda aksaklıklar var. Fakat bu bir dönüşümdür, bu bir yenileşme hareketidir. Bu bir kurumların daha şeffaflaşmasının sağlanması için gerekli belli koşullardır. Bunlar zaman içerisinde düzelecektir. Fakat şu anda termojik anlamda tanımlarında belirlenen planlama ve performans bütçe yaklaşımının tam olarak uygulandığını söylemek mümkün değil, aksaklıklarımız var. Bu şu anlama geldi. Örneğin, bu tür çalışmalarda kurum içi yazışmalarda veya kurum dışı yazışmalarda bunlar kullanılmaya başladı. “Performans kriterlerimiz ne olabilir?” diye konuşulmaya başlandı. İşte “bizim performans hedefimiz buydu veya stratejik hedefimiz buydu, bunu şu kadar gerçekleştirdik veya şu kadar ilerliyoruz veya bir konu açıklanması gerekirken işte stratejik planımızın üçüncü amacının birinci hedefi olan ve performans bütçemizde performans hedefimiz şudur” diye en azından resmi yazışmalarda aradaki konuşmalarda geçmesi bile ciddi anlamda kurumlarda bir yenileşmedir, yenilik hareketidir. Bu anlamda performans esaslı bütçelemede katkılar sağlamıştır. Yeterli midir? Hayır. Ama bu bide zamanla ilgilidir, çok hızlı yapılmasını beklemiyoruz yani.
- Araştırmacı** :Peki, kurum harcamalarını disipline etme açısından, daha az harcamayla daha fazlasını sunma açısından sağladığı bir katkı var mı? Ya da bir başlangıç...
- Yetkili** :Yani kamuda dediğim gibi bunun hesabını sonucunda Sayıştay tarafından performans değerlendirmesi yapılmıyorsa veya kurumların siyasi sorumluları bu anlamda sorgulama yapılmıyorsa veya sizin yaptığınız bütçe normal bütçe gibi meclisten geçmiyorsa otomatikman bunların tam anlamıyla yansımaları söylemek çok mümkün değildir. Nihai hedef o olmakla beraber bu süreçlerde tam anlamıyla bir harcamaların disipline edilmesi ve performans kriterlerine ve performans hedeflerine göre harcamaların dört dörtlük belirlenmesi diye bir şey söylemek tabii ki şimdilik çok zor. Ama bu anlamda ciddi adımlar attığımızı da söyleyebiliriz.
- Araştırmacı** :Kurum olarak kendi öz değerlendirmenizi yapacak olsanız performans esaslı bütçe uygulamanızın başarısını nasıl değerlendirirsiniz?
- Yetkili** :Biz şimdi Türkiye de ilk stratejik plan yapan bir kuruluşuz. İlk performans bütçe yapan da bir kuruluşuz. Ama bundan da ötesi 2008 yılının Kasım ayında Türkiye de “Mükemmellikte Kararlılık Ödülü”nü alan ilk merkezi kamu kuruluşuyuz. Bu, bunu niye bahsediyorum, seninde sorundan geçerek öz değerlendirme dedin, tabii bu çalışmalarla eğer biz diğerlerine göre kaliteli bir kuruluş olmak istiyorsak hemen hemen her yıl kendi öz değerlendirmemizi yapmamız gerekiyor. Bu doğrultuda ciddi de çalışmalar yapıyoruz ve Şubat ayında da bir uzlaşım toplantısı yapıp öz değerlendirme raporumuzu sonuçta kurumun güçlü yanlarını ve iyileştirmeye açık alanlarımızı da yapacağız. Bu doğrultuda kriter ekiplerimiz çalışmalar yapıyor. Ben sadece bu anlamda performans esaslı bütçeleme noktasında bir öz değerlendirme yaptığım zaman kesinlikle objektif verilere dayanmadan hazırlanmış kriterlerin yapılması, kurumun sahiplenmesi noktasında iyileştirmeye açık alanlarımızın olduğu, üst yönetimin yeterince sahiplenmesi, Sayıştay ayağının, Meclis ayağının ve merkezi kuruluşlar ayağında bir öz değer bir iyileştirmeye açık alan olarak görüyorum. Bu süreçte kuvvetli yönler ne? Kesinlikle 5018 önemli bir kuvvettir diyorum. Bunun resmi bir kanun olması, bunun kılavuzunun yayınlanması, bununla ilgili yönetmeliklerin yapılması, bununla ilgili Maliye Bakanlığı’ndaki ilgili bütçe uzmanlarının sorular sorması, bu konuda sonuçlar hakkında bilgiler edinmesi gibi konularda bu sürecin kuvvetli yönleri olarak görülmektedir.
- Araştırmacı** :Peki ki değerlendirmeni yaparken bi taraftan da açıklanan performansınızla gerçekleşen performansınız konusunda ki değerlendirmeleri nasıl yapıyorsunuz?
- Yetkili** :Şöyle yapabiliriz. Şimdi tabii her yıl faaliyet raporlarında bu ortaya çıkıyor. Biz şunu söylüyoruz; belli alanlarda ciddi anlamda performansta artışlar görüyoruz. Yani bir, mesela hedeflerimizin birçoğunun gerçekleştiğini görüyoruz. Hizmetlerimizde kalitenin, bürokrasinin ve kırtasiyeciliğin azaldığını görüyoruz. Müşteri memnuniyetini artık önemsedığımızı görüyoruz. Yani bir kamu kuruluşuyuz ama biz müşteri memnuniyet anketi yapıyoruz. Toplantıya ara verdiğimizde, bugünkü toplantımızda yeni uyguladığımız sistemi müşterilerimize sormak üzere anket taslağı hazırlamak üzere toplantıya gittik biraz önce. Bu da şunu gösteriyor; artık kurumlar tabii ki bir kamu kuruluşu müşteri olarak görmez ama hizmet verdiğimiz kitlenin memnuniyetini ölçmek ve bu memnuniyetten de bir değerlendirme yapıp yeniden düzenlemeler yapmaya gitmesi aslında kamuda inanılmaz pozitif bir yöndür. Tabii bunların başlangıcı stratejik yönetim ve performans esaslı bütçeye geçmektir. Biz kendi adımıza bu süreçten olumlu yanlarımız almaya çalışıyoruz, eksikliklerimizi biliyoruz. Bizden kaynaklanan eksiklikler noktasında çalışmalarımızı yapıyoruz. Fakat merkezi kuruluşlar ve diğer biraz önce bahsettiğim sorunlar noktasında bizim etkinliğimiz olması da beklenemez tabii ki. Oradan geri bildirimler beklentilerimiz doğrultusunda olursa da eminim birkaç yıl sonra gerçek anlamda gerçek performans bütçelerimizi yapan ve bunu da kamuoyuna yansıtan, sonuçta şeffaf bir şekilde bunun değerlendirildiğini bilen, sonuçların geri geldiğini bilen bir kurum haline geleceğizdir.
- Araştırmacı** :Ben faaliyet raporlarınızı incelerken bu konu ile ilgili bir şey saptadım. Daha önce öngördüğünüz bir hedefte sapmanız olmuş ve öngördüğünüz harcamayı yapamamışsınız ve öngördüğünüz orana ulaşamamışsınız. Neden olarak da bu harcama, gerekli olan harcamayı az öngördüğünüz için parasal kaynak yetmediği için hedefe ulaşamadık diye bir açıklama belirtmişsiniz faaliyet raporunuzda. Bunu nasıl açıklıyorsunuz?
- Yetkili** :Yani burda hangisinden bahsettiğinizi hani şu anda bilmiyorum. Hangi hedef ve hangi sonuçta. Aslında parasal kaynak değildir o da bütçede belirtilen rakamlar vardır. Şimdi sonuçta bir Yüksek Planlama Kurulu kararı belli olur, kurumlara belli bütçeler verilir. Bu bütçelerde sizin öngördüklerinizin dışında bazı

- kısıtlamalarda olabilir. Yani paranız olmasına rağmen, bizim başka kurumlardan farkımız oydu. Bu olmasına rağmen belli bütçe disiplinlerine belli harcama disiplinlerine tabisiniz. Merkezi bir kamu kuruluşunuz. Bu anlamda belli sıkıntılar yaşamıştır; çünkü siz hedefinizi bu sıkıntılar olmayacağına öngörerek koymuşsunuzdur. Fakat gerek tasarruf tedbirleri gerekse bütçenin tüm kurumlarda uygulanan kısıtlamalara maruz kalmış olabilirsiniz ve doğru bu doğrultuda hedefinizi gerçekleştirememişsinizdir. Bu anlamda sizin işte bu sorduğunuz soruların ilgili kurumlar tarafından veya işte Maliye Bakanlığı'ndan, Sayıştay'dan, siyasi otoritelerden gelmesi bu süreci yaşayan tüm personelin olaya sahiplenmesini de artıracaktır.
- Araştırmacı** :Peki, başarınızı değerlendirirken bir değerlendirmeniz gereken kıstasta sağlıklı bir performans bilgi sisteminin kurumunuzda oluşturulmasıdır. Bu konudaki yeterlilik düzeyiniz, başarı düzeyiniz nedir? Performans...
- Yetkili** :Ciddi anlamda bir performans sistemi yok. Fakat bununla ilgili ciddi emareler var. Yani biz en azından verilerimizi çok sağlıklı sağlayabiliyoruz. Bir yönetim bilgi sistemi oluşturduk. Bu doğrultuda bireysel performansları uygulamıyoruz, ama bu anlamda veri toplama sistemimiz var. Takip anlamında belli yeniliklerimiz var. Fakat termonolojik anlamda bir performans sistemi maalesef daha oluşmuş değildir. Bu da önemli bir iyileştirmeye açık alanımızdır. Fakat bu eksikliğimizi de biliyoruz öz değerlendirme çalışmalarında. Bu da ileriki zamanlarda mutlaka aşılacaktır.
- Araştırmacı** :Bu bütçedeki başarıyı etkileyecek bir faktörde iç denetim sistemi. Yasalar kendi kurumunuzca atanacak yeni bir iç denetim sistemini oluşturmanızı ön görüyor. Bu durum, bu konuda neler söyleyebilirsiniz, kurumunuzdaki iç denetimle ilgili?
- Yetkili** :Aslında iç denetim sistemi tabi Türkiye'de çok tartışılıyor. Bir müfettişlik sistemi gibi. "Bir işte kurumların içindeki faaliyetleri, performans sistemini denetleyen bir sistem mi? Yoksa bir Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'nın kontrollerinin kurumlara bir kısmının devredilmesi sonucunda bunları yapacak birimler mi?" gibi zaman zaman bu böyle bir tartışmalarda var. Sonuçta 5018'in çok önemli bir noktasıdır iç denetim; çünkü dış değerlendirme de dış denetim de tabii ki Sayıştay tarafından yapılacaktır. Bunlar birbirine entegre olmak zorundadır. Yani Sayıştay'ın yapısında bu sisteme 5018'le ilgili yapıyı oluşturması lazım, iç denetim sistemlerinin de tam olarak oturması lazım. Hala, örneğin iç denetçi kadrosunu oluşturamamış kurumlar var, bu konuda yeterli eğitimleri almamış kurumlar var veya iç denetim için bir iç denetçi için kurulmuş kriterler var. O kriterler dolayısıyla, örneğin vergi denetmeni olmuş, hayatında hep vergi denetçisi olarak çalışmış ama bir anda iç denetim biriminde iç denetçi olarak çalışmış insanların kurumlara adapte olmaları, yeni mevzuata adapte olmaları, daha önce duymadıkları konulara adapte olmaları noktasında ciddi sıkıntılar var. Fakat kurumumuzda, kurumumuzda iç denetçilerini en erken kadrolarına alan kurumlardan biriyiz Türkiye de. Bu anlamda 3 tane denetçimiz var, iç denetçimiz var. İç denetimle ilgili planlarını yaptılar. Bugün saat ikide örneğin, bir ana hizmet birimimizle ilgili iç denetim faaliyet raporlarının, iç denetim raporlarının tartışıldığı bir toplantı var mesela, bugün bu anlamda. Fakat onların bu görevlerinin, yetkilerinin yeterince üst yönetim tarafından algılanmadığı noktasında endişeler olduğunu biliyorum; çünkü devlette denetim anlamına geldiği zaman hep teftiş ön plana geliyor. Yani işte suçluları bulma, eksikleri bulma. Ama esas iç denetçilerin fonksiyonunun kurumlardaki performans denetimleri olduğunu, kurumların cezalandırmaya yönelik değil önlemeye yönelik olduğunu ve bunun yapılabilmesi içinde kurumlardaki her bir işin tanımlanması, her bir işle ilgili akış süreçlerin tanımlanması, gerekirse iş akış şemalarının belirlenmesi ve hangi noktalarda denetim yapılacağı yani iç denetimlerin hangi şekilde yapılacağı nerelerde yapılacağını belirlenmesi de üst yönetime de faaliyet raporu, rapor olarak sunulmasını gerektirir. Tabi Türkiye'de hem performans sisteminde olduğu gibi burada da çok ciddi bir tam anlamıyla oturmuş bulunmamakta. Bu doğrultuda onların da eğitimleri var. Onların da zaman zaman Maliye Bakanlığı'nın belirlediği yerlerde eğitimleri var. Buda zaman içerisinde oturacak; çünkü kurumlarda bir iç denetçi var, bide müfettiş var. Şimdi eskiden mali konularda müfettiş gelip denetleyebiliyordu. Şimdi "Denetleyecek mi? Denetlemeli mi? Yoksa iç denetçilerin görevi tam nereye kadar? Müfettişler nerde başlar?" gibi zaman zaman problemler bu. Tabi her, her kurumda olduğu gibi bizde de var. Ama biz, yani kurum olarak bu süreçlerde bir adım daha önde olduğumuzu düşünüyoruz. En azından denetçilerimiz konuya hakim oldular. Biz ne olduğunu biliyoruz. Eksiklerimizi de biliyoruz tabii ki.
- Araştırmacı** :Peki, benim soracağım sorular bu kadardı. Ama bu çalışmaya değer katacağını düşündüğünüz ilave belirtmek istediğiniz bir görüşünüz var mı? Özellikle kurumdan ve Ankara'daki yetkililerden yapmasını beklediğiniz hususlar, ne gibi beklentiler?
- Yetkili** :Şimdi tabi sizin yapacağımız bir bilimsel bir çalışma olacak. Türkiye ciddi anlamda bir yeniden yapılanma sürecine girdi ve bu ülkemizin geleceği anlamında çok önemli; çünkü gerçekten kaynaklarımız kıt, kamu hizmetlerini yeterince insanlara ulaştırabilmemiz için çok zor şartlarda ve çok az kaynaklarla hizmet veren kurumlar var. Fakat Türkiye'de ciddi anlamda verimlilikte değerlendirilemiyor. Verimsiz olan bazı kurumlar, kuruluşlar veya süreçler var. Bu anlamda bunlar, bu çalışmalar yani stratejik yönetim çalışmaları, performans bütçe çalışmaları, kalite çalışmaları bu süreçleri daha kısaltacak. Kaynaklarımızı etkin ve verimli kullanmamızı sağlayacak ve sonuçta vatandaş da kendi için kendi vergileriyle oluşturulan bu hizmetlerin nelerle harcandığını, neler yapıldığını ve sonuçla kendisine ne değer kattığını bu hizmetlerin görmüş olacak. Bu anlamda bu bunun en önemli denetim ayağı aslına bakarsanız vatandaş. Yani bu da sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlara düşmektedir. Eğer şeffaflık istiyorsanız, siz kamu kuruluşu ve kamu kaynağını kullanıyorsanız hesap vereceğiniz nokta vatandaşdır. Yani "Benim paramla sen ne yapıyorsun? Bundan ben ne katkı sağlıyorum? noktasında bir denetim yapması lazım. Bu da ne gerektiriyor? Vatandaşın da bunu denetleyebilecek bilgiye sahip olması, gerek basın yayın organlarıyla, gerek kamu kuruluşları eliyle, gerek bilim adamları çerçevesinde bu paranın kendi parası olduğunu ve bu kaynağın doğru kullanılıp kullanılmadığını denetlemek noktasında kendisinin yetkili olduğunu görmesi lazım. Aslında bununla ilgili yasal süreçler tamam. Yani vatandaş sorabiliyor, bilgi edinebiliyor, niye harcadın diyebiliyor. Ama bu tam anlamıyla vatandaşta bu bilinç oluşmadığı için bir devlet korkusu hani hizmet üretin değil de karar veren, hatta cezalandıran bir şey anlayışı yıllardır geldiği için de bu anlamda vatandaş yeterli bilinç seviyesine ulaşamadı. Onun içinde biz önce bu ayağı mutlaka güçlendirmemiz lazım. Merkezi kuruluşlar, üniversitelerden, bilim adamlarından, eğitim kuruluşlarından, danışmanlardan, belki bir havuz oluşturabilecek kurumların süreçleri tanımlanması noktasında, eğitim noktasında başvurabilecekleri noktayı da bulabilmeleri, yönlendirmeleri gerekiyor; çünkü örneğin benim görüşüm ciddi anlamda kaynak israfı da olabileceğini

düşünüyorum bu anlamda. Her kurum farklı kişi, kurul, dernek, üniversitelerden bu konuda danışmanlık aldığı düşün. Bunu da paylaşmadığını düşün bu aldığı danışmanlığı. O zaman bilgiler sadece o kurumlarda kaldığından diğer kurumlarda onlardan faydalanamamakta ve dolayısıyla her kurum bu işlere farklı farklı kaynaklar aktarmakta. Bu süreci yöneten merkezi kuruluşlarında buna çok dikkat etmeleri ve ciddi anlamda kaynak tasarrufu sağlayacak yönlendirici uygulamalarını merkezden mutlak yapmalılar. Bence bu da çok önem arz etmekte. Bilim adamlarının ve üniversitelerin ise bu süreçlere birebir girmeleri gerekiyor. Yani kitabi anlamda, ders anlamında doğru olan şeyleri dünyada yapılan uygulamaları anlatmaları mutlaka çok önemli. Bu konuda vatandaş ve kamu görevlilerini bilgilendirmesi tabii ki önemli, ama bu sürece müdahil olabilecek; çünkü kamu ile özel sektörün farklarını çok iyi analiz edebilecek. Bu süreçler tabii ki özel sektörden kamuya geldi. Bu termoloji özel sektörden geldi. Fakat kamunun kendi dinamikleri var. Kamunun kendi çıkmazları var. Kendi bağlayıcı noktaları var. Bu noktada da, bilim adamlarının ve üniversitelerin bu noktada birazcık daha kamuyu anlayıcı, kamuyla diyalog geliştirici, onların süreçlerini tanıyıcı çalışmalarına daha hız vermeleri gerektiğini de düşünüyorum.

**Araştırmacı
Yetkili**

:Pek, çok teşekkür ederim benimle görüşmeyi kabul ettiğiniz ve görüşlerinizi paylaştığınız için.
:Ben teşekkür ederim, sağ olun.

KAYNAKÇA

- Acar, İbrahim A. ve Hüseyin G. Çiçek. “Denetimin Kamuoyu Tökezlemesi: Kamu Mali Yönetimi Kontrol Yasası ve Denetim”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**. 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.
- Aktan, Coşkun C. (a). “Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- _____ (b). “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme (SPPB) Sisteminin Uygulanabilirliği: Eleştirel Bir Perspektif”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Aktan, Coşkun C. ve Kamil Tüğen. “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Abdulsamet Alkış, “Yönetim Sorumluluğu Modelinde Hesap Verme Sorumluluğu”, (<http://www.demud.org.tr/uzmanbakis/2/asalkis.pdf>), (01.03. 2007).
- Allen, Richard ve Daniel Tommasi. Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries, OECD, 2001. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>), (06.10.2007)
- Altunışık, Remzi, Recai Coşkun, Serkan Bayraktaroğlu ve Engin Yıldırım. **Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri: SPSS Uygulamalı**. Üçüncü Basım. İstanbul: Sakarya Kitabevi, Şubat 2004.

Arcagök, Mehmet S. “İç Kontrol”, Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Arcagök, Mehmet S., Bahadır Yörük, Esin Oral ve Umut Korkmaz. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”. **Bütçe Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 18, İlkbahar 2004.

Arslan, Ahmet (a). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, (<http://www.bayar.edu.tr/~iibf/sakinc/BütçeVeHazineIslemleri/AhmetARSLAN.pdf>)

_____ (b). “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yapısı ve İşleyişi”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Arslan, Murat. “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Ataç, Engin. “Kamu Harcamalarının Artışı”. Nezih Varcan ve Tufan Çakır (Editörler), **Kamu Maliyesi**. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 778. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Ekim 2004.

İzak Atiyas ve Şerif Sayın, “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı”, İzak Atiyas ve Şerif Sayın (Editörler), **Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul:Acıkar Matbaacılık, 2000.

Aydemir, Birol. “Stratejik Yönetim ve Bütçe”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayit-Pamukkale.

- Aydın, Hakan. “Eğitim İletişim Alanında Delfi Tekniğinin Uygulanışı”. **Kurum Dergisi**, Sayı: 16, 1999.
- Bakırtaş, İbrahim. “Kamu Harcamaları Üzerinde Bürokratik Gücün Belirleyici Unsurlarının Etkisi”. **Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, 1999.
- Baş, Hasan. “Hesap Verme Sorumluluğu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.
- Bayar, Doğan. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Ne Getir(m)iyor?”. (<http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/yayinlar/md/md144/kamumali.pdf>), (01.03.2008).
- Blödal, Jon R. “Budget Reforms in OECD Member Countries: Common Trends”. **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 2, Sayı: 4, 2003.
- Bouckaert, G. ve W. Balk. “Public Productivity Measurement: Diseases and Cures”. **Public Productivity & Management Review**, Cilt: 15, Sayı: 2, 1991.
- Brumby, Jim. “Budgeting Reforms in OECD Member Countries”. Manila, Philippines: The Asian Development Bank. (http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/Chap16.PDF), (06.05.2007).
- Bulutoğlu, Kenan. **Kamu Ekonomisine Giriş: Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**. Sekizinci Baskı. İstanbul: Batı Türkeli Yayıncılık, Nisan 2004.
- Canbay, Tülin. **Türkiye’de de Kamu Bütçesinde Reform İhtiyacı ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999.

Candan, Ekrem. “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”. **Vergi Dünyası**, Sayı: 295, Mart 2006.

Cansızlar, Doğan. “Kamu Harcamalarının Kontrol ve Yönetiminde Yenilikler”. **Maliye Dergisi**, Sayı:17, Mart-Aralık 1994.

Coşkun, Bayram. “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”. **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 437, Aralık 2002.

Cura, Serkan. “Türkiye’de Mali Saydamlığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Currstine, Teresa (a). “Government Performance: Lessons and Challenges”. **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 5, Sayı: 1, 2005.

_____ (b). “Performance Information in Budget Process: Result of The OECD Questioniare”. **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 5, Sayı: 2, 2005.

DAC WP-EW. “Results Based Management in The Development Co-Peration Agencies: A Review of Experience”. DAC Working Party on Aid Evaluation, 2001. (<http://www.oecd.org>), (15.10.2007).

Demir, Musa. “Geçiş Sürecindeki Yönetim: Kamu Yönetiminde Reform” (Çeviri). **Maliye Dergisi**, Sayı: 118, Ocak-Nisan 1995.

Demirbaş, Tolga (a). **İsveç Sayıştayı Performans Denetimi Elkitabı: Teori ve Uygulama**. T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 16, Ankara: T.C. Sayıştay, Nisan 2001.

_____ (b). **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştayı Uygulaması.** T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17, Ankara: T.C. Sayıştay, Nisan 2001.

Dean, Peter. "The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to The Needs of Developing and Transitional Countries". **Draft Report** ,The World Bank, Mayıs 1997.

Dinçer, Ömer ve Cevdet Yılmaz. **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları, 2000.

DPT (a). **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı: Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu.** Ankara: DPT Yayınları, 2000.

DPT (b). **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.** İkinci Sürüm. Ankara: DPT Yayınları, Haziran 2006.

Ekici, Birol. "Performans Denetimi ve İl Yönetiminde Uygulanabilirliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 496, Eylül 2002.

Eren, Erol (a). **Yönetim ve Organizasyon.** İstanbul: İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayını, No: 236, 1991.

_____ (b). **Stratejik Yönetim.** T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1491. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, 2006.

Erüz, Ertan (a). "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme". **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma.** 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.

- _____ (b). “5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Falay, Nihat. “Verimlik, Etkinlik, Tutumluluk”. **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu** 4-5 Haziran 1987, Ankara.
- Gönül, M. Vecdi. “Yönetimin Yeniden Yapılanması”. **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.
- Gören, İhsan. “ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”. **15. Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetimi'nin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15-17 Mayıs 2000, Antalya.
- Görmez, Kemal. “Kamu Yönetimi Reformu”. **Kamu'da Sosyal Politika**, Cilt: 2, Sayı: 1, 2007.
- Heckman, James, Carolyn Henrich ve Jeffrey Smith. “Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies”. **The American Economics Review**, Cilt: 87, Sayı: 2, 1997.
- Heinrich, Carolyn J. “Do Government Bureaucrats Make Effective Use Of Performance Management Information?”. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Cilt: 9, Sayı: 3, 1999.
- Hood, Christopher. “A Public Management For All Seasons?”. **Public Administration**, Cilt: 69, Sayı: 1, 1991
- HSSGM (a). HSSGM Stratejik Planı (2005-2009). (<http://www.hssgm.gov.tr>), (10.09.2008).

HSSGM (b). HSSGM 2008 Mali Yılı Performans Programı. (<http://www.hssgm.gov.tr>), (10.09.2008).

Hürcan, Yasemin G. **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi.** T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik ve Araştırmalar Genel Müdürlüğü Araştırma/ İnceleme Dizisi, No: 23. Ankara: T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1999.

INTOSAI (a). Auditing Standarts. Glossary. Cairo, Egypt: Auditing Standarts Committee, 1995. (<http://www.revizija.gov.ba/en/intosai/audit-stand.asp>), (15. 11. 2007).

INTOSAI (b). Code of Ethics and Auditing Standards. Stockholm, Sweden: Auditing Standards Committee, 1998. (<http://www.theiia.org/ia/download.cfm?file=64968>), (12.11.2007).

Işık, Hüseyin. “Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlılıklarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme”. **Bütçe Dünyası**, Cilt: 2, Sayı: 17, 2004.

İnanç, Hüsamettin, Ümit Güner ve Sinan Sarısoy. “Ekonomideki Değişen Devlet Anlayışı”. (www.akademikbakis.org/12/makale/EDU.doc), (26.03.2007).

Johnson, Burke ve Larry Christensen. **Educational Research: Quantitative, Qualitative and Mixed Approaches.** USA: Pearson Education, 2004.

Karaarslan, Erkan. “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Raporlama”.Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme.** Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Karakaş, Eser. “Dünya’da Kamu Mali Yönetimi ve Şeffaflık”. **15. Maliye Sempozyumu: Türk Kamu Mali Yönetimi’nin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri**, 15-17 Mayıs 2000, Antalya.

Karasar, Niyazi. **Bilimsel Araştırma Yöntemi: Kavramlar, İlkeler, Teknikler**. Sekizinci Basım. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 1998.

Kaya, H. Abdullah. “İç Denetim”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.

Kerimoğlu, Baki. “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Kesik, Ahmet (a). “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.

_____ (b). “Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi ve Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği”. A. Nohutçu ve A. Balcı (Editörler), **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması**. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2005.

_____ (c). “Türkiye’de Yüksek Denetim”. Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik (Editörler), **Kamu Maliyesine Yeni Bakış: Teori ve Uygulama**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

- Kestane, Doğan. “Performansa Dayalı Ücret Sistemi ve Kamu Kesiminde Uygulanabilirliği”. **Maliye Dergisi**, Sayı: 142, Ocak-Nisan 2003.
- Kızıldaş, Emine. “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale.
- Kirmanoloğu, Hülya. “Piyasa Üretimi İçinde Devletin Yeri ve İşlevi”. Beyhan Ataç (Editör), **Kamu Ekonomisi**. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 789. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Aralık 2003.
- Köse, Ömer. **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**. T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 12, Ankara: T.C.Sayıştay, Ekim 2000.
- Kristensen, Jens K., Walter S. Groszyk ve Bernd Bühler. “Outcome Focused Management and Budgeting”. **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 1, No: 4, 2002.
- Laegreid, Per, Paul G. Roness ve Kristin Rubecksen. “Performance Management in Practise-The Norwegian Way”. **EGPA Conference**, 31 Ağustos- 3 Eylül 2005.
- Lu, Yi. “Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies”. **Public Budgeting & Finance**, Cilt: 27, Sayı: 4, Winter 2007.
- Maliye Bakanlığı. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi: Pilot Kurumlar İçin Taslak. Ankara: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Aralık 2004. (<http://www.bumko.gov.tr/proje/MaliYonetim/performans/performansb/pbutcerehber.pdf>), (12.11.2007).
- Mcgill, Ronald. “Performance Budgeting”. **The International Journal of Public Sector Management**, Cilt: 14, 2001.

- Moğol, Tayfun. “Bütçe Sistemleri”. Engin Ataç ve Tayfun Moğol (Editörler), **Bütçe**. T.C. Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını No: 802. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Eylül 2004.
- Mutluer, Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Bütçe Hukuku**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi, 2005.
- Nangır, Esin. “OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.
- Noor, Khairul B. M. “Case Study: A strategic Research Methodology”. **American Journal of Applied Sciences**, Cilt: 5, Sayı: 11, 2008.
- Öz, Ersan, Ersin Kaplan. “Türk Mali Sisteminin Yeniden Yapılandırılması”. **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 446, Mart 2005.
- Özbaran, M. Hakan. “Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu” (Çeviri). **T.C. Sayıştay Bilgi Notları**. Ankara: T.C. Sayıştay, 2001.
- Özer, Hüseyin. **Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**. T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları No: 4. Ankara: T.C. Sayıştay, 1997.
- Özer, M. Akif (a). “Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi”. **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005.
- _____ (b). “Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması”, **Kamuda Sosyal Politika**, Cilt:2, Sayı:1, 2007.

- Özeren, Baran. “İç Kontrol: Kamusal Hesap verme Sorumluluğu İçin Bir Yapı Oluşturulması” (Çeviri). **T.C. Sayıştay Bilgi Notları**. Ankara: T.C. Sayıştay, 2002.
- Özyıldız, R. Hakan. “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”, **Hazine Dergisi**, Sayı: 13, 2000.
- Propper, Carol ve Deborah Wilson. “The Use and Usefulness of Performance Measurement in the Public Sector”. **CMPO Working Paper Series**, No: 03/073, 2003.
- Rodriguez, Alejandro ve Francois Bijotat. “Performance Measurement Strategic Planning and Performance- Based Budgeting in İllinois Local and Regional Public Airports”. **Public Works Management & Policy**, Cilt: 8, Sayı: 2, 2003.
- Ruffner, Michael ve Joaquin Sevilla. “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”. **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 4, Sayı: 2, 2005.
- Saraç, Osman. “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”. **Maliye Dergisi**, Sayı: 148, Ocak-Nisan 2005.
- Sakal, Mustafa (a). **Politik Karar Alma Sürecinde Bürokrasi-Bütçe Büyüklüğü İlişkisi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1994.
- _____ (b). **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**. Ankara: Gazi Kitabevi, 2003.
- Saygılıoğlu, Nevzat ve Selçuk Arı. **Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**. Birinci Basım. Sabancı Üniversitesi Yayınları: 9758362-21-6. İstanbul: Sabancı Üniversitesi, Şubat 2003.

- Schick, Allen. "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not". **OECD Journal on Budgeting**, Cilt: 3, No: 2, 2003.
- Sezer, Yasin ve Naci, Kargın. "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu". **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 436, Yıl: 74, Eylül 2002.
- Shand, David. "Budgetary Reforms in OECD Member Countries". **Journal of Public Budgeting, Accounting & Management**, Cilt: 10, Sayı: 1, 1998.
- Smith, P. "On The Unintended Consequences of Publishing Performance Data in The Public Sector". **International Journal of Public Administration**, Cilt: 18, 1995.
- Söyler, İlhami. "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? (Engeller/Güçlükler)". **Maliye Dergisi**, Sayı: 152, Ocak-Haziran 2002.
- Sözen, Süleyman. **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.
- Şahin, Ali E. "Eğitim Araştırmalarında Delphi Tekniği ve Kullanımı". **Hacettepe Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, Sayı: 20, 2001.
- Taş, H. Cesurhan. "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 77, Sayı: 449, Aralık 2005.
- T.C. Sayıştay (a). **Performans ve Risk Denetim Terimleri**, Derleyen: Arife Coşkun, T.C. Sayıştay Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 5, Ankara: Ocak 2000.
- T.C. Sayıştay (b). **Türkçe-İngilizce-Fransızca Denetim Terimleri**. Sacit Yörüker (Çeviren), T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:1, Ankara: Eylül 1999.

Tellis, Winston. "Application of a Case Study Methodology". **The Qualitative Report**, Cilt: 3, Sayı: 3, Eylül 1997.

TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim".

[\(\[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php\]\(http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php\)\)](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_denetim_metin_tebliğ1.php),

(07.11.2007).

The World Bank. **Public Expenditure Management Handbook**. Washington D.C., 1998.

Tosun, Ertan (a). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme". **Bütçe Dünyası**, Sayı: 16, Sonbahar 2003.

_____ (b). "Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı". **Bütçe Dünyası**, Sayı: 19, 2004.

_____ (c). "Stratejik Planlama ve performans Esaslı Bütçeleme Alt Yapısı Olan Mali Yapıya İlişkin Bir Değerlendirme". Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Türköne, Mümtaz'er. "Gecikmiş Reform". **Kamuda Sosyal Politika**, Cilt: 2, Sayı: 1, 2007.

World, George L. **Strategic Planning at the U.S. General Accounting Office**. Washington .C., 2001.

Willoughby, Katherina G. "Performance Measurement and Budget Balancing: State Government Perspective", **Public Budgeting & Finance**, Cilt: 24, Sayı: 2, Summer 2004.

Yamamoto, Hiromi. “New Public Management: Japan’s Practise”. **IIPS Policy Paper 293E**, Tokyo: Institute For International Policy Studies, Ocak 2003.

Yenice, Ebru (a). “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”. **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 61, 2006.

_____ (b). “Performans Denetimi ve Türkiye Uygulaması”. Coşkun C. Aktan (Editör), **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Yıldırım, Ali ve Hasan Şimşek. **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005.

Yılmaz, Osman (a). **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**. Ankara: DPT, Şubat 2001.

_____ (b). “Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları”. Nihat Falay, Mehmet Şahin ve Ahmet Kesik (Editörler), **Kamu Maliyesine Yeni bakış: Teori ve Uygulama**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

Young, Richard D. “Performance-Based Budget System”. **Public Policy & Practise**, Cilt:2, Sayı:2, Ocak 2003.

Yörüker, Sacit, Levent Karabeyli, Safiye Kaya ve Baran Özeren. **Sayıştayın Performans Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu**, T.C. Sayıştay Araştırma’İnceleme’Çeviri Dizisi: 28, Ankara, Eylül 2003.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (5263, 5273, 5286, 5335, 5345, 5429, 5431, 5436, 5467, 5502, 5538, 5544, 5548, 5628 ve 5662 sayılı Kanunlarla Yapılan Değişikliklerle Birlikte), (www.sp.gov.tr/documents/5018kmykk.pdf), (01.01.2010).