

T.C.
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI

**PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TÜRK KAMU MALİ
YÖNETİMİ VE DENETİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ**

EDA EVREN DİZDAR

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Cihan KAYGALAK

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA

ŞUBAT 2012

T.C.
TÜRKİYE İSTATİSTİK KURUMU BAŞKANLIĞI

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TÜRK KAMU MALİ
YÖNETİMİ VE DENETİMİ ÜZERİNE ETKİLERİ

EDA EVREN DİZDAR

Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı

Danışman: Cihan KAYGALAK

MALİ HİZMETLER UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA

ŞUBAT 2012

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLolar LİSTESİ	iii
KISALTMALAR LİSTESİ	iv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

1.1 PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME	2
1.1.1 Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları	5
1.1.1.1 Stratejik Plan	6
1.1.1.2 Performans Programı	11
1.1.1.3 Faaliyet Raporları	20
1.2 PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DİĞER ÜLKELERDEKİ UYGULAMALARI	26
1.2.1 Anglo-Sakson Ülkelerdeki Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları	26
1.2.1.1 Amerika Birleşik Devletleri	27
1.2.1.2 İngiltere	41
1.2.1.3 Yeni Zelanda	43
1.2.2 Kıta Avrupası Ülkelerindeki Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları	45
1.2.2.1 Fransa	45
1.2.2.2 Hollanda	46
1.2.2.3 İsveç	48

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİ VE DENETİMİNİN ESASLARI

2.1 KAMU MALİ YÖNETİMİNİN ESASLARI	51
2.1.1 Kamu Maliyesi	52
2.1.2 Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları	52
2.1.2.1 Mali Saydamlık	52
2.1.2.2 Hesap Verme Sorumluluğu	53

2.1.2.3 Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme	54
2.1.3 Kamu İdare Bütçeleri	54
2.1.3.1 Bütçe Türleri ve Kapsamı	54
2.1.3.2 Bütçe İlkeleri	55
2.1.3.3 Merkezi Yönetim Bütçesi	55
2.1.3.4.Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler Bütçeleri	58
2.1.4 Harcama Yapılması	59
2.1.5 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap	60
2.1.6 Kamu Hesapları ve Mali İstatistikler	62
2.2 KAMUDA İÇ VE DIŞ DENETİM	63
2.2.1 İç Denetim	63
2.2.1.1 Sistem Denetimi	64
2.2.1.2 Uygunluk Denetimi	65
2.2.1.3 Mali Denetim	65
2.2.1.4 Performans Denetimi	66
2.2.1.5 Bilgi Teknolojisi Denetimi	67
2.2.2 Dış Denetim	68
2.2.2.1 Düzenlilik Denetimi	69
2.2.2.2 Performans Denetimi	70
2.2.2.3 Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik Denetimi	72

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMA DEĞERLENDİRMESİ

3.1 UYGULAMA DEĞERLENDİRMESİ	74
3.1.1 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	74
3.1.2 Türkiye İstatistik Kurumu	79
3.2 SONUÇ	81
KAYNAKÇA	90

TABLolar

Tablo 1.1 : Çıktı-Sonuç Göstergesi Karşılaştırma Tablosu	17
Tablo 1.2 : Sonuç Derecelendirme Tablosu	32
Tablo 1.3 : Açık Yönetim Planı Orijinal Skor Tablosu	33
Tablo 1.4 : Bütçe Hazırlık Süreci Tablosu	59

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABC	Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BPI INITIATIVE	Bütçe ve Performansın Entegrasyonu Girişimi
BÜMKO GM.	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CPB	Merkezi Planlama Bürosu
ÇED	Çevresel Etki Değerlendirme
EA	Ekonomik Danışma Konseyi
FOIA	Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
GPRA	Kamu Performans ve Sonuçları Kanunu
GZFT	Güçlü-Zayıf Yönler Fırsatlar-Tehditler
IMF	Uluslar arası Para Fonu
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
LOLF	Yeni Organik Kanun
OMB	Yönetim ve Bütçe Ofisi
OMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Plan
PART	Program Değerlendirme Ölçüm Aracı
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PSA	Kamu Hizmeti Sözleşmesi
RİP	Resmi İstatistik Programı
SDA	Hizmet Sunum Sözleşmesi
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜSSİDE	Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsü

GİRİŞ

Gelişmiş ülkelerde devletin vatandaşlarına sadece hizmet sunması değil aynı zamanda bu hizmeti nasıl sunduğu hangi plan ve programı takip ettiği ve kendini değerlendirip değerlendirmede de önem kazanmaktadır. Ülkemizde de bu çerçevede kamu yönetiminin mali yönetim ve denetim konularındaki yenilik ihtiyacı karşılanmaya çalışılmıştır. İlk etapta kamu yönetiminin belkemiği olan bütçenin hazırlık, uygulama, kontrol ve denetimine yönelik faaliyetlerin yenilenmesine ilişkin çalışmalar ön plana çıkmıştır.

Bu çalışmada, kamu idarelerince yeni yeni uygulanan performans esaslı bütçelemenin Türk kamu mali yönetimi ve denetimi üzerine yaptığı etkiler ve getirdiği yenilikler incelenmektedir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, performans esaslı bütçeleme ve bu bütçeleme sistemini oluşturan temel unsurlar olan stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları genel hatlarıyla anlatılmaktadır.

İkinci bölümde, Türk kamu mali yönetimi ve denetimi genel esasları itibarı ile anlatılmakta yeni bütçeleme anlayışının getirmiş olduğu yeni kavramlar bu bölümde irdelenmektedir. Aynı zamanda ikinci bölümde performans esaslı bütçeleme anlayışının kamu mali denetimine getirmiş olduğu yenilikler de ele alınmaktadır.

Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümde ise, performans esaslı bütçelemenin yönetim ve denetim sistemi üzerine yaptığı etkiler ile bazı kurum uygulamalarının teori ile karşılaştırılarak değerlendirilmesi yer almaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

21.yy'da yaşanan yoğun rekabet, mal ya da hizmetlerde nitelik talebini gündeme getirmiştir. Özellikle özel sektörde niteliğin artırılması, maliyetlerin azaltılması arayışını, bu da üretimde etkinliğin, verimliliğin ve kalitenin artırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu arayış sonucu olarak özel sektörde performans yönetimi geliştirilmiş ve uygulanmaya başlanmıştır. Kuruluşların performans konusuna bakış açıları günümüze gelene kadar sürekli gelişen ve değişen bir seyir izlemiştir. Bu süreçler içinde önemini yitiren, yeni ortaya çıkan veya daha fazla önem kazanan performans yönetimi anlayışları gündeme gelmiştir.(Özer: 3)

Bu gelişim, kısaca, en düşük maliyette, en çok üretim ve yüksek kârı hedefleyen geleneksel yönetim anlayışından, günümüzün rekabetçi anlayışının gereği olarak, müşteri doyumu, kalite, yenilik gibi, çok farklı ölçütlere ağırlık vererek, geleceğin örgütünü hedefleyen yönetim anlayışına geçiş olarak açıklanabilir (Akal, 1992: 5). Performans yönetimi, kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanımını sağlayarak kaynak kullanım kapasitesini ve hizmetlerin kalite ve etkinliğini artırmayı amaçlayan bir yönetim anlayışı ve bu anlayışın hayata geçirilmesine yardımcı olan teknikler bütünü olarak tanımlanmaktadır. (Ateş ve Çetin, 2004,255)

Diğer taraftan son yıllarda küreselleşme ile beraber uluslar arası ilişkiler ve etkileşimler artmış, yönetilenler karar alıcıların harcamalarını, kaynak tahsisindeki önceliklerini ve denetim anlayışını sorgular hale gelmiştir.

Bu süreçte kamu sektörünün özel sektörle kıyaslanması söz konusu olmuştur.

Tüm bu gelişmelerin bir tezahürü olarak kamu yönetiminde geleneksel anlayış terk edilmiş yerine modern yönetim anlayışına geçiş süreci başlamıştır. Bu noktada tıpkı özel sektörde olduğu gibi, kamu yönetiminde de hizmet kalitesini arttırmanın anahtarı kaynak kullanımının etkinliği olmuştur.

Özel sektörde yaygın olarak kullanılmaya başlanmış olan performans yönetim sistemi, etkinlik ve verimlilik arayışı için tasarlanmış bir yönetim sistemidir. Bu sistem, söz konusu amaçları gerçekleştirebilmek için kamu örgütlerinde de son zamanlarda kullanılmaya başlanmıştır. Bu gelişmeler ışığında kaynakların etkin kullanımı sorunu gündeme gelmiş, böylece verimlilik ihtiyacının kaynakla ilişkili kısmının da sürece dahil edilmesi gerekmiştir. Oluşturulan performans yönetim sistemlerine bütçe boyutu da eklenerek performans esaslı bütçe çalışmaları ön plana çıkmıştır. Literatürde sıkça rastlanan performans esaslı bütçeleme, kamu örgütlerinin uygulamasında oldukça sıkıntı yaşadığı ve işlevselliği son derece zor bir konudur. (Erbaşı, 2009: 4-5) Yeni bütçeleme sisteminin ilk uygulamaları öncelikle Anglo-Sakson ve Kıta Avrupasına dahil gelişmiş ülkelerde başlamış ve daha sonra pek çok ülkede bu yönde düzenlemelere gidilmiştir.

1.1 PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Performans, bir işi yapan bireyin, bir grubun ya da bir kuruluşun o işle amaçlanan hedefe ne ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak ifadesidir. Diğer bir ifadeyle bir işte gösterilen başarının derecesi performans olarak dile getirilebilir. Burada performanstan söz edebilmek için belirli bir hedefin olması gereklidir.

Performans kavramının özel sektör ve kamu sektörü yansımaları farklılık gösterebilir. Özel sektör açısından performans karlılık diğerk bir ifade ile ekonomik performans olarak ele alınırken, kamu sektörü açısından performans en düşük maliyetle kamu hizmetlerinin eksiksiz olarak sunulmasının sağlanmasıdır. (Kurnaz, 2012:58) Ancak, literatürde performansın değışmeyen unsurları olarak ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik kabul edilmektedir. (Kurnaz, 2012:59)

Performans esaslı bütçeleme ise; girdiden ziyade çıktıya odaklanan, performans esasına dayanarak planlanan bütçe ile gerçekleşen bütçeyi karşılaştırma olanağı sağlayan ve iş başarısını ölçen bütçeleme türüdür (Erbaşı, 2008: 108). Dünyada şu an kullanılmakta olan en modern bütçeleme sistemi Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) sistemidir. PEB sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışının bir gereğı olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu yeni kamu yönetimi anlayışına hakim olan ilkelerin arasında hesap verilebilirlik, mali saydamlık, çıktı odaklı olma, performans değerlendirme, çok yıllık bütçe anlayışı sayılabilir. Şüphe yok ki; yeni bütçeleme anlayışında en çok odaklanan kavram performans ve performansın ölçülmesi, izlenmesi ve raporlanması olmaktadır. Kurumların stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koymalarıyla başlayan performans kültürünün adaptasyonu süreci, performans programları, bütçesi ve değerlendirilmesi süreci ile devam etmektedir. Bu aşamaların her birinde performansın sürece dahil edilmesi ve izlenmesi söz konusudur.(Özen, 2008: 31) Performans Esaslı Bütçeleme özü itibariyle kamu idarelerinin makro düzeyde belirlenmiş politik hedeflere ulaşmak için geliştirdikleri stratejik planları yıllar itibariyle gerçekleştirmeye çalışırken kullandıkları bütçeleme ve izleme yöntemidir.

Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin yasal altyapısı ilk olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile oluşturulmaya çalışılmıştır.

Bu kanunun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9.maddesinde kamu idarelerinin, kamu hizmetlerin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmeleri için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiş, yine aynı maddede Kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacaklarına değinilmiştir. Ayrıca, ”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.” denilmiştir. Aynı kanunun 17. maddesinde ise gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışlarının da dikkate alınacağı belirtilmiştir. Özetle, kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.(PPHR, 2009: 5) Bu, aynı zamanda girdilerden ziyade çıktılar üzerinde yoğunlaşan diğer taraftan mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve çok yıllık bütçeleme anlayışını da önemseyen bir bütçe bakışını gündeme getirmektedir. Performans esaslı bütçelemeyi uygulayan kamu kurumu için kaynakların etkin ve verimli kullanımı, tasarruf olgusunun örgüt

kültürüne yerleşmesi ve birimin faaliyetlerini kendi kendine denetleme imkanlarını beraberinde getirmektedir.(Erbaşı, 2009: 5)

1.1.1 Performans Esaslı Bütçelemenin Unsurları

PEB esasında, birden fazla unsuru bünyesinde barındıran bir sistemdir. Bu unsurlar farklı ülkelerde farklı şekillerde tezahür etmektedir. Her ülke kendi idari yapısı ve kültürüne uygun olarak farklı yöntemler ve unsurlar geliştirmiştir. Türkiye’de uygulanan PEB sistemi ise stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu aşamalarından oluşan üç temel unsurdan oluşmaktadır.

1.1.1.1 Stratejik Plan

Sözlük anlamı olarak strateji; önceden belirlenen bir amaca ulaşmak için tutulan yol veya bir ulusun ya da uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara en fazla desteği vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçleri bir arada kullanma bilimi ve sanatı olarak yer almaktadır. Diğer taraftan, “Stratejik insan kaynakları yönetimi”nin ilk basamağı olarak ifade edilebilen stratejik planlama; kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun dönemli kararlar almak ve plan yapmak şeklinde tanımlanabilir. Stratejik planlama daha alt düzey ve sistemlerdeki ikincil planlara temel oluşturmaktadır.” (Bilgin, 2004:28) Stratejik planlama, uzun vadeli bir süreç olduğundan geleceği öngörme, örgüt içinde personel tarafından paylaşılacak ortak bir vizyon oluşturma, her an ortaya çıkan ve sürekli değişen sorunlara karşı kapsamlı bir entelektüel bakış getirebilme, personeli ve örgütü geleceğe hazırlayabilme gibi konuları kapsamaktadır. (Durna ve Eren, 2002: 68) Stratejik planlamada temel nokta geleceğin belirsiz olmasıdır. Gelecekte her an beklenmedik bir gelişmenin olacağı varsayımından hareketle kamu yönetimin bu tür

durumlara hazır bir tutum içinde ve sürekli olarak gelişmeleri izlemesi gerekmektedir.(Eminkahyagil, 2002:28) Bu yönde bir stratejik plan; kurumun temel amaçlarını tanımlayan misyonunu bir veya daha fazla stratejik amacını, bu amaçları başarmak için kullanılacak stratejilerin tanımlanmasını, stratejik amaçların başarısını etkileyebilecek ana faktörleri ve stratejik planı hazırlamada kullanılan program değerlendirmelerini içermektedir.(OMB, 2005)

5018 sayılı KMYKK'nın 3.maddesinde stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluşun bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.(DPT, 2003: 7) Stratejik planın işlevlerini ise şu şekilde sıralayabiliriz:

- Stratejik plan, Kalkınma Planları, Hükümet Programları ve diğer üst belgelerle kurum işlevleri arasında doğrudan bir bağ kurar,
- Stratejik Plan ile bütçe arasındaki bağlantıyı kurarak bütçe taleplerinin gerçekçi olmasını sağlar,
- Stratejik plan, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasına yardımcı olur,
- Stratejik plan, mali disiplini sağlamaya yöneliktir,

- Stratejik plan iç ve dış paydaşların amaçlar etrafında birleşmesini katılımcılıkla sağlayarak, kurumun varoluş amacına yönelmesine katkıda bulunur,
- Stratejik plan kurumun çevresiyle olan iletişimini ve işbirliğini artırır,
- Stratejik plan yapılan her faaliyetin raporlanmasını sağlayarak performans denetimi yapılabilmesine olanak sağlar ve hesap verme sorumluluğunun kurumsal kültür haline gelmesine katkıda bulunur.

Stratejik planlama süreci dört temel aşamadan meydana gelir. Bunlar; durum analizi, geleceğe bakış, maliyetlendirme ile izleme ve değerlendirme aşamalarıdır.

Durum Analizi

Stratejik planlama sürecinin ilk adımı olan durum analizi, kuruluşun “neredeyiz?” sorusuna cevap verir. Kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde değerlendirilmesini içeren, kuruluşun çevresi ile etkileşim içinde sistematik olarak incelendiği ve GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizini de içeren kısımdır. Kuruluşun geleceğe yönelik amaç, hedef ve stratejiler geliştirebilmesi için öncelikle, mevcut durumda hangi kaynaklara sahip olduğunu ya da hangi yönlerinin eksik olduğunu, kuruluşun kontrolü dışındaki olumlu ya da olumsuz gelişmeleri değerlendirmesi gerekir. Bunun için de durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükleri çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşu hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon

içinde çalıştığı/çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir. (DPT, 2006: 15)

Durum analizi kapsamında genel olarak aşağıdaki değerlendirmeler yapılır:

- Tarihi gelişim
 - Kuruluşun yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi
 - Kuruluşun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi
 - Paydaş analizi (kuruluşun hedef kitlesi ve kuruluş faaliyetlerinden olumlu/olumsuz yönde etkilenenlerin, ilgili tarafların analizi)
 - Kuruluş içi analiz (kuruluşun yapısının, insan kaynaklarının, mali kaynaklarının, kurumsal kültürünün, teknolojik düzeyinin vb. analizi)
 - Çevre analizi (kuruluşun faaliyet gösterdiği ortamın ve dış koşulların analizi)
- (DPT, 2006: 15)

Geleceğe Bakış

Bu aynı zamanda “Nereye gitmek istiyoruz?” sorusunun cevabıdır. Kuruluşlar bu aşamada, misyon ve vizyonlarını ifade edecek, temel değerlerinin belirleyecek, amaçlarını, hedeflerini ve stratejilerini ortaya koyacaktır. Misyon kuruluşun varoluş nedeni açık bir biçimde ifade etmesi, ortaya koymasıdır. Vizyon ise kamu idaresinin varlık nedeninin devamını sağlayan kamu hizmetinin kalitesinin gelecekte nasıl bir hal alacağını yada üretilmesi hedeflenen kamu hizmetinin niteliğinin kısaca amaçlanın ifade edildiği, ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal ve gerçekçi bir biçimde ifade edilmesidir. Kamu idaresi tarafından misyon bildirimini yapılması ve ulaşılacak istenen gelecekteki durumun ifadesi olan kamu idaresi vizyonunun ortaya konulması, kamu idaresinin hedeflerinin yada ulaşılacak istenen durumun topluma açıklaması ve bir ölçüde üreteceği kamu hizmetinin niteliği ve kalitesi açısından kamuya taahhütte bulunması anlamına gelecektir. (Hastürk: 10)

Kamuda, görevlilerin önemli bir kısmı çalıştığı birimin kimliği hakkında fikir sahibi olmakla birlikte misyon, vizyon ve ilkeler çerçevesinde kuruluşun tamamını

kapsayan bir kurumsal kimliği algılamada güçlük çekmektedir. Stratejik planlama, çalışanları disiplinli bir şekilde bu bütünlüğü algılamaya yöneltir.(DPT, 2006: 27)

Maliyetlendirme

Bu aşamada stratejik planla bütçe ilişkisi kurulmaktadır. Stratejik planlama konusunda çalışmaların uygulamaya geçirilmesi sürecini yansıtan, kamu idaresinin belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için kamu kaynağının nasıl kullanılacağına ortaya konulduğu ve faaliyetlerin belirlendiği bütçe sürecidir. (Hastürk: 10) Kuruluşun amaç ve hedeflerine yönelik stratejiler doğrultusunda gerçekleştirilecek faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı bu aşamada belirlenir. Her bir hedefi gerçekleştirmeye dönük faaliyetin ortaya konması sonrasında faaliyetin bütçe ile ilişkisinin kurulması gerekir. Bu amaçla önce her bir hedef için gerekli faaliyet ve projelerin maliyet tahminleri yapılarak bir hedefin yaklaşık maliyetine ulaşılabacaktır. Hedeflerin maliyet tahmini toplamından her bir amacın tahmini maliyetine, amaç maliyetleri toplamından ise stratejik planın o yılıki tahmini maliyetine ulaşılabacaktır. Beş yıllık toplam ise planın toplam tahmini maliyetini verecektir. (DPT, 2006: 42) Böylece, bütçe ile performans arasında bağ kurulmuş olur. Aynı zamanda, maliyet belirleme aşamasında yıllar itibarıyla amaç ve hedefler bazında kaynak dağılım tahmininde bulunulurken orta vadeli malî planda belirlenen teklif tavanlarının dikkate alınması şarttır. İlk üç yıl için bütçeden tahsis edilecek kaynaklar Orta Vadeli Mali Planda yer almaktadır. Bütçe dışı kaynaklar ile ilk üç yıldan sonraki kaynaklar ise kuruluş tarafından tahmin edilmelidir. (DPT, 2006: 42)

Stratejik planın amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeye dönük faaliyet ve projeler ile bunların bütçelendirilmesi performans programında yer alır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış

olacaktır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki performans programları aracılığı ile daha ayrıntılı olarak kurulacaktır. (DPT, 2006: 44)

İzleme ve Değerlendirme

İzleme, stratejik plan uygulamasının sistematik olarak takip edilmesi ve raporlanmasıdır. Değerlendirme ise, uygulama sonuçlarının amaç ve hedeflere kıyasla ölçülmesi ve söz konusu amaç ve hedeflerin tutarlılık ve doğruluğunun analizidir. Amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine ilişkin gelişmelerin belirli bir sıklıkla raporlanması ve ilgili taraflar kurum içi ve kurum dışı mercilerin değerlendirmesine sunulması, izleme faaliyetlerini oluşturur. Raporlama izleme faaliyetinin temel aracıdır. İlerleme sağlanan alanlar yanında, ilerleme sağlanamayan konular da rapor edilmelidir. Performans izlenmesi, izleme faaliyetinin temelidir. Bunun için performans göstergeleri ile ilgili veriler düzenli olarak toplanmalı ve değerlendirilmelidir. Stratejik planlama sürecinde, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda elde edilen bilgiler kullanılarak, stratejik plan gözden geçirilir, hedeflenen ve ulaşılan sonuçlar karşılaştırılır. İzleme ve değerlendirme faaliyetlerinin etkili olarak gerçekleştirilebilmesi, uygulama aşamasına geçmeden önce stratejik planda ortaya konulan hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilmesi gerekir. İzleme ve değerlendirme ayrıca hesap verme sorumluluğunun oluşmasına da katkıda bulunur. (DPT, 2006: 45)

1.1.1.2 Performans Programı

Performans programı, bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütülmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan programdır. Performans programları,

stratejik planlarla bütçeler arasında daha güçlü bir bağ kurulmasını sağlayan araçlardır. Bu kapsamda, performans programlarında, stratejik planlarda yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ilişkin yıllık hedefler, söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere belirlenen faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacı yer almaktadır. Bütçe hazırlık sürecine entegre edilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. Performans programlarında, stratejik planlarda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda belirlenen performans hedeflerine, bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek faaliyetlere, bunların kaynak ihtiyacına ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmakta, yeni kamu mali yönetim sistemimizin dayandığı mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.(PPHR, 2009: 9)

Performans Programı Hazırlama Süreci

Performans programları idare düzeyinde hazırlanır. Performans programlarının hazırlanmasında, önceliklerin ve hedeflerin belirlenmesi süreci üst yöneticiden harcama birimine doğru, maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olacaktır. Performans programı hazırlama süreci kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenmesi ile başlar. Belirlenen hususlar üst yönetici tarafından harcama birimlerine en geç Mayıs ayı sonuna kadar yazılı olarak duyurulur. Harcama birimleri sorumlu oldukları

faaliyetlerin maliyetini tespit ederler. Bu faaliyetlerin maliyetleri ile faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen genel yönetim giderlerini ve diğer idarelere transfer edilecek kaynaklarını mali hizmetler birimine bildirir. Mali hizmetler birimi üst yönetici tarafından duyurulan performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler ve harcama birimlerince sağlanan maliyet bilgilerini konsolide ederek performans programını hazırlar. (PPHR, 2009: 11) Bu süreç şu şekilde açıklanabilir:

Öncelikli Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

Kamu idareleri; kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile bütçe içi ve bütçe dışı kaynakların gözönünde bulundurularak, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerden program döneminde hangilerine, ne ölçüde öncelik vereceklerini üst yönetici, harcama yetkilileri ve diğer ilgili tarafların katkılarının sağlanacağı katılımcı bir yöntemle belirlerler. (PPHR, 2009: 13)

Performans Hedeflerinin Belirlenmesi

Performans hedefleri stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini göstermektedir. Performans hedefleri idarenin ulaşmak istediği hedefleri gösterir. Performans hedefleri kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından birlikte oluşturulur. Bu süreçte, idare performans hedefleriyle ilgili harcama birimleri de belirlenir. Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında temel kısıt idarenin program döneminde sahip olabileceği kaynaklardır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri açısından kaynakların sınırını orta vadeli mali plan ile belirlenen ödenek teklif tavanları ve idarelerin bütçe dışından sağlayabileceği diğer kaynaklar oluşturmaktadır. Genel

yönetim kapsamındaki diğer kamu idareleri de sahip oldukları bütçe içi ve dışı kaynaklar ölçüsünde hedeflerini belirlerler. Performans hedefleri idare düzeyinde belirlenen ve bir veya birden fazla harcama birimini ilgilendiren hedeflerdir. Program döneminde idarenin her bir stratejik hedefi için performans hedefi belirleme zorunluluğu bulunmadığı gibi stratejik hedeflerin performans hedefi olarak belirlenmesi de mümkündür. Bu kapsamda idare performans hedefleri;

- Belirlenen öncelikli amaç ve hedeflerle ilişkili olmalıdır,
- Performans programı hazırlama sürecinin başlangıç aşamasında üst yönetici ve harcama yetkilileri tarafından idare düzeyinde belirlenmelidir,
- İdarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmalıdır,
- Kaynakların sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlenmelidir,
- Belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olmalıdır,
- Çıktı-sonuç odaklı olmalıdır,
- Az sayıda belirlenmelidir. (PPHR, 2009: 14) Harcama birimlerinde yürütülen her bir iş ve işlem için performans hedefi belirlenmemelidir.

Faaliyetlerin Belirlenmesi ve Maliyetlendirilmesi

Performans hedefleri, idarenin neleri başaracağını, faaliyetler ise bunların nasıl gerçekleştirileceğinin ifade eder. Faaliyetler; belirli bir amaca ve hedefe yönelik, başlı başına bir bütünlük oluşturan, yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmetlerdir. Faaliyetlerin maliyetini tespit etmemiz bütçenin hazırlanmasına yardımcı olmak, politika seçeneklerinin maliyetini hesaplamak ve değerlendirmek, hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik maliyet bilgilerini üretmek, kamu mal ve hizmetlerinin birim maliyetlerini ortaya koymak açılarından

önemlidir. (Şahin, 2011) Hedeflerin gerçekleşmesine yönelik olarak doğru faaliyetlerin belirlenmesi ve bunların maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde hesaplanması, mal ve hizmet üretime ilişkin daha isabetli tercihler yapılması, kaynakların amaç ve hedeflere tahsis edilmesini öngören bütçeleme anlayışının işlerlik kazanması açısından büyük önem taşımaktadır. Program dönemine ilişkin olarak ortaya konulan hedeflere ulaşmak için ihtiyaç duyulan kaynak miktarının belirlenme süreci, bu hedeflere yönelik olarak yürütülmesi gereken faaliyetlerin ve bunların maliyetlerinin tespit edilmesi ile başlar.

Faaliyet maliyetleri tespit edilirken faaliyet ile doğrudan ilişkilendirilebilen maliyet dikkate alınmalıdır. Doğrudan ilişkilendirilebilen maliyetler faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak maliyetlerdir. Diğer bir deyişle faaliyetten geçilmesi halinde ortadan kalkacak maliyetlerdir. Faaliyet maliyetlerinin tespitinde aşağıdaki hususlar dikkate alınır:

- Faaliyet maliyetinin tespitinde bütçe içi kaynakların yanı sıra varsa bütçe dışı kaynaklara da yer verilir,
- Her bir faaliyet için hesaplanacak maliyet tutarından bütçe kaynakları ile finanse edilen kısımları analitik bütçe sınıflandırılmasının ekonomik kodların uygun olarak belirlenir.
- Maliyetlendirmelerde girdi fiyatları ve diğer ekonomik değerler gerçeği ortaya koymalı, tahmini belirlemeler gerçekçi öngörülere dayanmalıdır,
- Kaynaklarla faaliyetler arasındaki ilişki iyi kurulmalı, kullanılacak olası oransal yöntemler tutarlı ve açıklanabilir olmalıdır. (PPHR, 2009: 15)

Bir faaliyetin bir performans hedefiyle ilişkilendirilmesi tercih edilmelidir. Ancak bir faaliyet birden fazla performans hedefiyle ilişkilendirilebiliyor ise öncelikle

performans hedeflerinin toplulaştırılması ya da, faaliyetlerin hedeflere uygun olarak bölünerek ayrı faaliyetler olarak yeniden tanımlanması veya faaliyet maliyetlerinin mükerrerliğe yol açmayacak şekilde performans hedefleriyle ilişkilendirilmesi yoluna gidilmelidir.(PPHR, 2009: 15)

Performans Göstergelerinin Belirlenmesi

Performans göstergeleri kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır.(PEBR, 2004: 7) Aynı zamanda da sayısal olarak ifade edilebilen araçlardır. Performans göstergelerini girdi, çıktı, sonuç, verimlilik, etkinlik ve kalite göstergeleri olmak üzere altı grupta inceleyebiliriz.

Girdi Göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin hangi kaynaklar kullanılarak üretildiğine ilişkin bilgi veren göstergelerdir.(Yenice: 60) Girdi göstergeleri performans ölçümüne yönelik başlangıç durumunu yansıtmaktadır. Örneğin; tıbbi müdahale için ihtiyaç duyulan doktor sayısı.

Çıktı Göstergeleri: Kurumun ürettiği nihai mal ve hizmet miktarına ilişkin bilgi sağlar.(Yenice: 60) Çıktı göstergelerinin özellikleri şu şekilde belirtilebilir: Kurum dışındaki birey ya da organizasyonlara sağlanan mal veya hizmet olmalı, açık şekilde tanımlanabilmeli, nihai kullanım için olmalı (ara bir çıktı olmamalı), planlanan sonuçları başarmaya katkısı olmalı, performans nitelikleri üzerine bilgi oluşturabilmeli (fiyat, miktar, kalite) ve belli bir dönem için ya da benzeri hizmet sağlayıcılar ile karşılaştırma yapabilmek için temel oluşturacak bilgiyi

sağlamalıdır.(Özen,2008:68) Çıktı göstergelerinin belirlenmesi sonuç göstergelerine göre daha kolaydır. Buna karşın bu göstergeler, tek başına, faaliyetin verimliliği, etkinliği ve ürün kalitesi hakkında yeterli bilgi vermez. Örneğin; verilen ruhsat ve lisansların sayısı, tamir edilen araç sayısı. (PEBR, 2004: 46)

Sonuç Göstergeleri: Sonuç göstergeleri, kamu idarelerinin ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösterir. Bu etkiler, faaliyetin hitap ettiği kitlenin tutum ve davranışlarına, sosyal konumuna, bilgi düzeyine, değer yargılarına ve yeteneklerine bağlı olarak değişir. Bu yüzden sonuç göstergeleri oluşturulurken ve değerlendirilirken bu faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisi göz önüne alınır. Örneğin, bir meslek edindirme kursuna katılanların yetenek düzeyi ve sosyal konumu bu kursa katılanlardan iş bulanların sayısını (sonucu) etkiler. Sonuç göstergeleri, kamu idarelerinin ürettiği ürün ve hizmetlerin, ürünleri kullanan ve hizmetten yararlananlar veya toplum üzerindeki etkilerini gösterir. Bu etkiler, faaliyetin hitap ettiği kitlenin tutum ve davranışlarına, sosyal konumuna, bilgi düzeyine, değer yargılarına ve yeteneklerine bağlı olarak değişir. Bu yüzden sonuç göstergeleri oluşturulurken ve değerlendirilirken bu faktörlerin sonuçlar üzerindeki etkisi göz önüne alınır. Örneğin, bir meslek edindirme kursuna katılanların yetenek düzeyi ve sosyal konumu bu kursa katılanlardan iş bulanların sayısını (sonucu) etkiler. Bilindiği üzere PEB sistemi bütçelemenin çıktı-sonuç odaklı yapılmasını öngörmektedir.

	Çıktı Göstergesi	Sonuç Göstergesi
Süre	Kısa Vade	Orta ve uzun Vade
Elde Edilebilirlik	Kolay	Zor
Kurum Tarafından Etkilenebilirlik	Güçlü (Kurum tarafından belirlenebilir)	Zayıf (Hizmetten yararlananlar veya topluma bağlı dışsal)

		değişkenler tarafından etkilenir.)
Diğer Göstergelerle İlişkisi	Girdi göstergesi ile birlikte verimliliğe ilişkin bilgi verir.	Çıktı göstergesi ile birlikte etkinliğe ilişkin bilgi verir.

Tablo 1.1.1.2: Çıktı-Sonuç Göstergesi Karşılaştırma Tablosu (PEBR, 2004: 47)

Verimlilik Göstergeleri: Belirlenen bir girdi düzeyi ile en yüksek çıktının elde edilip edilmediğine ilişkin bilgi sağlar. Verimlilikte artışın bir kurumda çıktı kalitesi düşürülerek artırılması tehlikesi vardır. Örneğin girdi miktarı sabit iken daha fazla miktarda ancak daha düşük kalitede çıktı üretilmesi verimliliği artırır. Bu nedenle verimlilik göstergelerinin kalite göstergeleri ile dengelenerek kullanılması gerekmektedir. (Yenice: 60) Bu göstergeler kaynaklardan yeterince yararlanıp yararlanmadığımız konusunda bilgi vermesine karşın, bir işin yapılması gerekip gerekmediği konusunda bilgi vermez. Verimlilik göstergeleri, çıktı ile girdi miktarı birbirine oranlanarak hesaplanır. Örneğin; tedavi edilen hastaların birim maliyeti. (PEBR, 2004: 48)

Etkinlik Göstergeleri: Etkinlik hedeflere ulaşma derecesini gösterir. Etkinlik göstergeleri, çıktı ile sonuçlar arasındaki ilişkileri yani, çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını inceler. Sonuçlar, dışsal faktörlere bağlı olarak değiştiğinden etkinlik göstergeleri de bu faktörlere bağlı olarak değişir. İdareler, etkinlik göstergelerini etkilemede sınırlı bir yeteneğe sahiptir. Etkinlik göstergeleri sonuç/çıktı formülü kullanılarak hesaplanır. Örneğin; meslek edindirme kursunu başarı ile bitirenlerden bir yıl içinde iş bulabilenlerin oranı.

Kalite Göstergeleri : Kalite, kamu idaresinin sunduğu ürün ve hizmetlerin, kullanıcı istekleri ve gereksinimlerini karşılama düzeyini, ürünlerin standartlara uygunluğunu ve hatasız olma derecesini ifade eder. Kalite göstergeleri ise kamu idarelerince

üretileen ürün ve hizmetlerin kalitesinin ölçülmesinde kullanılan araçlardır. Kalite göstergelerinin oluşturulmasında, ihtiyaç ve istekleri karşılama, doğruluk, zamanlılık, güvenilirlik ve tüketici güveni gibi hususlar dikkate alınır. Kalite göstergeleri, anket düzenlenmesi, hata oranının ölçülmesi gibi yollarla elde edilebilir. Örneğin; Bilgisayara girilen verilerin doğruluk yüzdesi. (PEBR, 2004: 48) Kalite göstergeleri ile bir hizmetin ne kadar iyi yerine getirildiği ölçülebilmesine karşın, bu hizmetlerin toplumda ne gibi sonuçlar meydana getirdiği ölçülememektedir. O yüzden kalite göstergelerinin tek başına kullanılmaması, sonuç göstergeleri ile dengelenmesi gerekir. (Yenice: 60)

Performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetler belirlenen öncelikler çerçevesinde kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından birlikte oluşturulur.

Performans göstergeleri;

- Performans hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığını ölçülemelidir,
- Ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri sunacak nitelikte olmalıdır,
- Hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olmalıdır,
- Verilerin elde edilmesi ve değerlendirme maliyetleri makul ve kabul edilebilir bir seviyede olmalı, (PPHR, 2009: 14)
- Temel nitelikte ve az sayıda olmalıdır.

Performans Programının Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Performans hedefini kaynak ihtiyacı, performans hedefine ulaşmak amacıyla gerçekleştirilecek faaliyet maliyetlerinin toplamından oluşur. Performans programının kaynak ihtiyacı; faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ve diğer idarelere transfer edilecek kaynak toplamından oluşmaktadır. Performans

programının kaynak ihtiyacı performans hedeflerine göre idare performans tablosunda, analitik bütçe sınıflandırılmasının ekonomik kodlarına uygun olarak da toplam kaynak ihtiyacı tablosunda gösterilecektir. Genel yönetim giderleri, faaliyetler ile doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetlerine dahil edilemeyen ancak, idarenin kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması için yapılması gereken genel giderlerdir. Diğer bir ifade ile birden fazla faaliyete ya da faaliyetle birlikte kurumsal ihtiyaçlara hizmet eden ancak, faaliyet maliyetine dahil edilmeyen giderler, genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Hizmet binalarının temizlik ve aydınlatma giderleri gibi giderler bu kapsamda değerlendirilebilir. Ancak, bir bina tek bir faaliyet için kullanılıyor ise, bu binaya ilişkin bu tip giderler, faaliyet maliyeti içerisinde dahil edilmelidir. Diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar, idarenin bütçesinde yer almakla birlikte performans hedefleriyle ilişkili olmayan ve bütçe uygulama sürecinde diğer idarelere transfer edilerek, transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklardır. Ancak, diğer idarelere transfer edilmekle birlikte transfer edilen idarenin ihtiyaçları için kullanılacak kaynaklar, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilmeyecek olup, faaliyet maliyeti ya da genel yönetim giderleri içerisinde yer alacaktır. Örneğin, özel bütçeli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla bütçelerde yer alan hazine yardımı ödenekleri, diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar içerisinde gösterilecektir. (PPHR, 2009: 18)

Performans Programının Oluşturulması

Performans programları, tüm idareyi ilgilendiren bilgileri içerek şekilde, üst yönetici gözetiminde Performans Programı Hazırlama Rehberindeki esas ve usuller doğrultusunda mali hizmetler birimlerince hazırlanır. Performans programı

oluşturulurken faaliyetlerin maliyeti, genel yönetim giderleri ile diğer idarelere transfer edilecek kaynaklar göz önünde bulundurulur. (PPHR, 2009: 18)

1.1.1.3 Faaliyet Raporları

5018 sayılı KMYKK'nin "Faaliyet Raporları" başlıklı 41.maddesinde üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl faaliyet raporları düzenleneceği belirtilmektedir. Bu raporlar stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütölen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekteşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır. Faaliyet raporları performans esaslı bütçelemenin temel taşlarından biridir. Buraya kadar sayılan tüm hazırlıklar ve çalışmalar faaliyet raporları aracılığıyla izlenir, değerlendirilir ve kamuoyunun takdirine sunulur.

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik"te belirtilmiştir. Raporlar, Yönetmelikte yer alan raporlama ilkelerine ve diğer hususlara uygun olarak hazırlanır. Faaliyet raporları yönetmelikte belirtilen temel ilkelere dayanır. Bunlar;

Faaliyet raporlarının mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanmasını ifade eden sorumluluk ilkesi,

Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olma zorunluluğunu ifade eden doğruluk ve tarafsızlık ilkesi,

Faaliyet raporlarının ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanmasını ifade eden açıklık ilkesi,

Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekliliğini ifade eden tam açıklama ilkesi,

Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılması ve faaliyet raporlarının karşılaştırmaya imkan verecek biçimde hazırlanmasını ifade eden tutarlılık ilkesi,

Faaliyet raporlarının bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanmasını ifade eden yıllık olma ilkesidir.

Söz konusu yönetmelikte; birim ve idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve mahalli idareler genel faaliyet raporuna ilişkin hususlar açıklanmıştır.

Yönetmeliğe göre; birim faaliyet raporu; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Birim faaliyet raporunu hazırlayan harcama yetkilileri, hem raporun içeriğinden hem de raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur. Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ilgili mali yıla ilişkin birim faaliyet raporlarını izleyen mali yılın en geç Mart ayı sonuna kadar mahalli idareler ise Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunar.

İdare faaliyet raporları ise birim faaliyet raporlarının sunulmasından sonra yine birim faaliyet raporları esas alınarak, idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde üst yönetici tarafından hazırlanır ve birer örneği Sayıştaya gönderilir. Üst yöneticiler, bu raporların hem içeriğinden hem de raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan ilgili bakana karşı sorumludur. Mahalli idarelerde ise sorumluluk meclislerine karşıdır. Birim ve İdare faaliyet raporları üç bölümden oluşur.

a) Genel bilgiler: Bu bölümde, idarenin misyon ve vizyonuna, teşkilat yapısına ve mevzuatına ilişkin bilgilere, sunulan hizmetlere, insan kaynakları ve fiziki kaynakları ile ilgili bilgilere, iç ve dış denetim raporlarında yer alan tespit ve değerlendirmelere kısaca yer verilir.

b) Amaç ve hedefler: Bu bölümde, idarenin stratejik amaç ve hedeflerine, faaliyet yılı önceliklerine ve izlenen temel ilke ve politikalarına yer verilir.

c) Faaliyetlere ilişkin bilgi ve değerlendirmeler: Bu bölümde, mali bilgiler ile performans bilgilerine detaylı olarak yer verilir.

1) Mali bilgiler başlığı altında, kullanılan kaynaklara, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, varlık ve yükümlülükler ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgilere, temel mali tablolara ve bu tablolara ilişkin açıklamalara yer verilir. Ayrıca, iç ve dış mali denetim sonuçları hakkındaki özet bilgiler de bu başlık altında yer alır.

2) Performans bilgileri başlığı altında, idarenin stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyet ve projelerine, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine, diğer performans bilgilerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilir.

ç) Kurumsal kabiliyet ve kapasitenin değerlendirilmesi: Bu bölümde, orta ve uzun vadeli hedeflere ulaşılabilmesi sürecinde teşkilat yapısı, organizasyon yeteneği, teknolojik kapasite gibi unsurlar açısından içsel bir durum değerlendirmesi yapılarak idarenin üstün ve zayıf yanlarına yer verilir.

d) Öneri ve tedbirler: Faaliyet yılı sonuçları ile genel ekonomik koşullar, bütçe imkânları ve beklentiler göz önüne alınarak, idarenin gelecek yıllarda faaliyetlerinde yapmayı planladığı değişiklik önerilerine, hedeflerinde meydana gelecek değişiklikler ile karşılaşabileceği risklere ve bunlara yönelik alınması gereken tedbirlere bu bölümde yer verilir.

Genel faaliyet raporu ise söz konusu yönetmeliğin 14.maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre; Genel Faaliyet Raporu, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin ve sosyal güvenlik kurumlarının bir mali yıldaki faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde Maliye Bakanlığınca hazırlanır ve Sayıştaya gönderilir. Genel faaliyet raporunda;

a) Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenleri,

b) Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,

c) Yıl sonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,

ç) Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,

d) Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,

e) İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

f) Mahalli idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,

g) Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,

ğ) Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler, yer alır.

Mahalli idareler genel faaliyet raporu ise aynı yönetmeliğin 12.maddesinde mahalli idarelerin idare faaliyet raporları esas alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanır denilmektedir. Mahalli idareler Genel Faaliyet Raporu İçişleri Bakanlığı tarafından izleyen mali yılın Haziran ayının onbeşine kadar kamuoyuna açıklanır ve Sayıştaya gönderilir. Mahalli idarelerin genel durumunu ortaya koymak üzere hazırlanacak mahalli idareler genel faaliyet raporunda;

a) Mahalli idare bütçeleri gelir ve gider hedefleri ile gerçekleştirmelerine ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

b) Mahalli idareler, mahalli idarelere bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarının iç ve dış borçlarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

c) Mahalli idarelerin insan kaynakları ile fiziki kaynaklarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

ç) Mahalli idare bütçelerinden yapılan yardımlar ile sosyal hizmet harcamalarına ilişkin bilgi ve değerlendirmeler,

d) Mahalli idarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

e) Mahalli idarelere ilişkin iç denetim sonuçları hakkında bilgi ve değerlendirmeler,

f) Mahalli idarelere ilişkin olarak İçişleri Bakanlığınca yürütülen denetim ve gözetim faaliyetleri hakkında özet bilgiler,

g) Mahalli idarelerin yıl içinde yapmış olduğu yatırımlar ile gelecek yıllara yaygın yüklenmelerine ilişkin bilgiler,

ğ) Bakanlık ve İçişleri Bakanlığınca gerekli görülen diğer bilgiler,

yer alır.

İdareler belirtilen temel hususların yanı sıra ihtiyaç duydukları diğer hususlara da raporda yer verebilirler.

İdare faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle genel uygunluk bildirimini ile birlikte Sayıştay tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Mahalli idarelerin faaliyet raporları TBMM'ye sunulmaz. Meclis görüşmelerinde, sunulan raporlar çerçevesinde kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumlulukları görüşülür.

1.2 PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DİĞER ÜLKELERDEKİ UYGULAMALARI

1.2.1 Anglo-Sakson Ülkelerdeki PEB Uygulamaları

Performans esaslı bütçeleme sisteminin altyapısı, öncelikle gelişmiş ülkelerde geçilen yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında oluşturulmuştur. Bu hususta

Amerika birleşik Devletleri, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson grubu ülkelerde mali krizi aşabilmek ve etkinlik konusundaki problemleri çözebilmek için kamu bürokrasisini, dolayısıyla kamu sektörünü modernleştirmeye yönelik reformlar başlatılmıştır.(alıntılayan, ÖZEN, 2004:85)

1.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de PEB’e yönelik yeni dönem, Yönetim ve Bütçe Ofisi’nin performans ölçüm sistemini test etmesiyle başlamıştır. Bu sistem esasen performans bütçe ile PPBS(Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi)’nin özelliklerini taşımış ve yöneticinin kendi programı hakkında performans hedeflerini belirlemesini gerekli kılmıştır. Ayrıca sistemde raporlama kapsamında planlanan ve gerçekleşen arasındaki farklılıklar ortaya konmuştur. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:88) Bu sistem hakkında bilgi verilmesinin nedeni günümüzde uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme ile temel olarak aynı yapıda olmasıdır. (ÖZEN, 2004:88) Ayrıca dönemin Yönetim ve Bütçe Ofisi sözcüsü de bu sistemi tanımlarken “gerçekten, tüm yapmak istediğimiz program yöneticilerinin ne başarmak istediğini açıkça ortaya koyduğu bir yapıyı oluşturmak ve kendi raporlarını hazırlamalarını sağlayarak, belirlenmiş sonuçlara ulaşma yönünde ne seviyede çalıştıklarını belirtmelerine imkan vermektir” ifadesini kullanmıştır. Dolayısıyla sistem üst düzey memurlardan ziyade program yöneticilerini hedef almış ve program amaçlarından ziyade çalışma (faaliyet) hedeflerine odaklanmıştır. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:88) ABD’de performans esaslı bütçelemenin uzun bir geçmişi vardır ancak 1960 ve 1970’lerde başlayan reform girişimlerinin tamamı başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bunun başlıca nedeni tüm bu girişimlerin hükümet girişimleri olması ve parlamento sürecinde ve

kanunlarda bir değişiklik getirmemesidir. Bu kapsamda, anayasal güçler ayrılığı geleneğinden dolayı, Parlamento sürecinde, hükümet önceliklerine bakılmaksızın oldukça ayrıntılı bir şekilde girdi kontrolleri yapılmaya devam edilmiştir.(ziyaret raporu, 2007: 3)

Federal düzeyde performans esaslı bütçeleme ile ilgili son dönemde yoğun bir çabanın başlamasında David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yazdığı Devleti Yeniden Keşfetme (Reinventing Government) adlı çalışmanın önemli rolü bulunmaktadır. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:88) Bu çalışmada kurumsal başarı için performansın ölçülmesi gerekliliğini vurgulanmıştır. Devleti Yeniden Keşfetme yaklaşımı çerçevesinde devlet, bürokratik devletin yerini alacak girişimci devlet modeli olarak ifade edilmiştir. Modelin en temel önerisi, özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetiminin kamu sektörüne uyarlanması ve bürokraside girişimcilik ruhunun geliştirilmesidir. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:89) Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması amacıyla, 1993 yılında Clinton-Gore yönetimi tarafından kamu sektöründe üretilen hizmet kalitesinin, özel sektörde üretilen hizmet kalitesi ile eşit olacak şekilde yürütülmesini sağlama çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda "...vatandaşlara yetki vermek, misyona dayalı girişimci liderliği desteklemek, rekabeti arttırmak, devleti kırtasiyeciliği ortadan kaldıracak şekilde yeniden düzenlemek, toplam kalite yönetimi anlayışını uygulamaya koymak, devleti merkezîyetçilikten uzaklaştırmak, performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamak ve özelleştirmeyi gerçekleştirmek şeklinde hedefler ortaya konulmuştur." (alıntılayan, ÖZEN, 2004:89) 1990'larda yaşanan yeni performans bütçe çalışmaları, 1950'de performans bütçe ile yaşanmış ilk dalgaya göre daha etkili olmuştur. Bunun ikinci dalgaının ilkinine göre performans

ölçümü ile ilgili olarak daha ayrıntılı şekilde oluşturulmuş olması ve bilgisayar teknolojisinin gelişimi ile verilere tam zamanında ve daha az maliyetle ulaşılma imkanlarının artması gibi sebepleri bulunmaktadır. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:91)

GPR (The Government Performance and Result Act)

ABD’de 1993 yılında GPR kabul edilmiştir. GPR’yi daha önceki reform girişimlerinden ayıran en önemli özellik kanun halinde kabul edilmesidir. GPR idari birimler için temel performans yönetimi anlayışını ortaya koymaktadır. GPR ile getirilen performans yönetimi sistemi temel olarak stratejik plan, performans programı ve yıllık performans raporlarından oluşmaktadır.

GPR, federal idari birim olan bakanlıklar ve kurumlar düzeyinde stratejik amaçlar oluşturulmasını, ardından teknik yıllık hedefler belirlenmesini ve meydana gelen ilerlemelerin Parlamento’ya sunulmasını içermektedir. GPR kapsamında bakanlıklar ve kurumların stratejik planların oluşumu sürecinde Parlamento’ya danışma zorunluluğu bulursa da Parlamento’nun yasal olarak planı onaylama veya değiştirme yetkisi yoktur.

Kanun, performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle ilgili altyapıyı oluşturmuştur. Kaynak kullanımında hesap verilebilirliğin ve hizmet kalitesinin temel alınması, sistemin etkin şekilde işleyebilmesi için temel göstergeler olarak belirlenmiştir. Diğer yandan kanun, sistemin işleyişiyle ilgili araçları da belirtmiş ve mali yönetime stratejik plan, performans programı ve raporlaması gibi yeni unsurları getirmiştir. (alıntılayan, ÖZEN, 2004:94-95) Bu düzenlemelerle ilgili aşağıda genel bilgiler verilmektedir:

Beş Yıllık Stratejik Planlar: Planlarda sonuç odaklı amaç ile hedefler ortaya konularak, hedeflerin nasıl başarılacağı yönünde açıklamalara yer verilmesi gerekli kılınmakta ve amaç ile hedeflerin başarısını etkileyebilecek kurumun kontrolü dışındaki faktörler belirtilmektedir. Stratejik plan hazırlanırken danışma mercii olarak ifade edilen Kongrenin hazırlanan stratejik planları onaylama yetkisi bulunmamaktadır. Stratejik planda uzun dönemli amacı gerçekleştirmek üzere ne kadar kaynağa gereksinim duyulduğu belirtilmemekte, esasen uzun dönemli amaçlar ile yıllık performans amaçları arasında bağlantı kurulmaktadır.(alıntılayan, ÖZEN, 2004:94)

Performans Programı (Yıllık Performans Planı): ABD’de yıllık performans planı şeklinde belirtilen performans programına yönelik Yönetim ve Bütçe Ofisi, 1999 yılı başına kadar tüm ABD bütçesi için performans programını ve federal kurumlar ise kendi yıllık performans programlarını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Programlarda stratejik plandaki amaçlar, yıllık performans hedeflerine dönüştürülmekte ve ilgili yılda başarılabilir amaçlar bu şekilde tespit edilmektedir. Stratejik planlarda amaçları başarmak için ne kadarlık harcamanın gerektiği belirtilmemekteyken, performans programında ilgili yıldaki hedeflerle ilgili harcama tahminleri de yapılmaktadır. (ÖZEN, 2004: 95)

Faaliyet Raporları (Yıllık Performans Raporları): Yıllık performans raporları şeklinde belirtilen faaliyet raporları kurum yöneticilerinin performans hedeflerini başarma düzeyini ve program sonuçları için hesap verilebilirliği sağlayan unsurları belirtmektedir Bu raporların yıllık performans ile o yıl için önceden tespit edilmiş hedeflerin karşılaştırması ve ulaşılamamış hedefleri açıklayıcı bilgileri içermeleri

esas alınmıştır. Raporlarda, performans programında belirlenmiş olan sonuç ve çıktıların yıllık performansı karşılaştırılmakta ve elde edilememiş bazı hedeflerin nedenleri ile ne zaman başarılabacağı belirtilmektedir. Raporlar ABD Başkanına, Kongreye ve Yönetim ve Bütçe Ofisi yöneticisine gönderilmektedir.(alıntılayan, ÖZEN, 2004:95-96) Ayrıca bu belgeler kamuoyunun bilgisine sunulmakta ve internette de yayınlanmaktadır.(ÖZEN, 2004: 96)

BPI Initiative (Budget and Performance Integration Initiative)

GPRA'nın uygulanmasında özellikle amaçların kalitesinin zayıflığı ve performans bilgisinin karar verme sürecinde yeterince kullanılmaması gibi önemli eksiklikleri gidermek amacıyla BPI Girişimi oluşturulmuştur. Bütçe ve performansın Entegrasyonu Girişiminin İşleyişi:

1- PART (Program Assesment Rating Tool) ile performansın değerlendirilmesi: Bu tür uygulama ile programın yıllık hedeflerini başarıp başarmadığı ve uzun dönemli amaçlara yönelik ilerleme gösterip göstermediği gibi hususlar üzerinde durulmuştur. Değerlendirme ile ilgili olarak amacına göre dört kategori belirlenmiştir.(alıntılayan, ÖZEN, 2004: 97)Bu kategorilerden birincisi programın amacı ve dizaynıdır. % 20'lik değeri olan bu kategoride programın oluşturulması ile amacının ortaya konulmasının açık ve savunulabilir olup olmadığı değerlendirilmektedir. İkinci kategoride stratejik planlama analize tabi tutulmaktadır. Toplam içinde % 10'luk değeri olan bu değerlendirmede kurumun programın uzun dönemli ve yıllık hedeflerini mantıklı şekilde düzenleyip düzenlemediği değerlendirilmektedir. Üçüncü kategori ise toplam içinde % 20'lik önemi olan program yönetim kategorisidir. Bu bölümde kurumun mali hatalarını ve programı

geliştirme çabalarını içeren program yönetim süreci değerlendirilmektedir. Dördüncü kategoride program sonuçları değerlendirilmekte ve % 50'lik orana sahip olmaktadır. Her program değerlendirme oranı aracı, 25 temel soruyu ve farklı program türlerine uygun bazı ek soruları içermektedir. Bu sorulara verilecek cevaplar sıfır ile yüz arasında puanlanmaktadır. Böylece bu kategorilerin her birinde sıfır ile yüz arası puanlama yapılmakta ve programın performansı belirlenmeye çalışılmaktadır.(alıntılayan, ÖZEN, 2004: 98)

Bu süreç sonunda alınan sonuçlar aşağıdaki şekilde derecelendirilmektedir:

Rakamsal Sonuç	Derece
85-100	Etkili
74-84	Önemli derecede etkili
50-69	Yeterli
0-49	Etkili Değil

Tablo 1.2: Sonuç Derecelendirme Tablosu (ziyaret raporu, 2007: 6)

2-PART sonucunda yapılan tavsiyelerin gerçekleştirilmesinden kurumların hesapverebilirliğini sağlamak amacıyla scorecard kullanılması:

Teknoloji Departmanı sözcüsü ve Bilgi Edinme Departman sözcüsü tarafından 8 Aralık 2009'da açıklanan Açık Yönetim Yönergesi ile harcamacı kurumların açık yönetim uygulamasını değerlendirmek için açık yönetim gösterge tablosu oluşturuldu. 7 Nisan 2010'da her federal birim, faaliyet ve bilginin daha şeffaf olmasını sağlamak, şehirlilerin imkanlarını genişletmek, işbirliği ve denetimi gerçekleştirmek için aynı zamanda somut ve belirli bir yol haritası da olan açık yönetim planını yayınladı.

Açık Yönetim Planı

	Değeri Yüksek Bilgi	Bilgi Doğruluğu	Açık Web Sayfası	Halkın Görüşü	Plan Değerlendirmesi	Plan Oluşturulması	Şeffaflık	Katılımcılık	İşbirliği	İnisiyatif Alabilme
Uluslararası Gelişim Ajansı										
Tarım Bakanlığı										
Enerji Bakanlığı										
Eğitim Bakanlığı										
Ticaret Bakanlığı										
Savunma Bakanlığı										

Anahtar: Ulaşılan Hedefler Hedef Adımı Gerçekleşmesi

Başarısız Olunan Hedefler

Tablo 1.3 : Açık Yönetim Planı Orijinal Skor Tablosu

(<http://www.whitehouse.gov/open/around:2012>)

Tabloda Sorgulanan Kavramların Açıklamaları:

Değeri Yüksek Bilgi:

Hedef : 3 yüksek değerli bilgi seti girişi yapılması

Hedef Adımı : 1 adet yüksek değerli bilgi seti girişinin sağlanması

Bilgi Doğruluğu:

Hedef : İmzaların üst düzey yöneticiler tarafından atılması

Hedef Adımı : İmzaların daha alt düzey yöneticilerce imzalanması

Açık Web Sayfası:

Hedef : Web sayfasının gereken tüm bilgileri verebilecek hale getirilmesi

Hedef Adımı : Web sayfası istenen bazı bilgileri verebilecek hale getirildi.

Halkın Görüşü:

Hedef : Web sayfasının halkın görüşlerini toparlayacak mekanizmaya sahip olması.

Hedef Adımı : Halka yorum yapma imkanı olduğunun web sayfasından duyurulması.

Plan Değerlendirmesi: Değerlendirme, değerlendirme listesindeki 30 sorunun cevapları doğrultusunda yapılmaktadır. Bu listede “yeşil” tüm gereklerin yerine getirildiğini “sarı” ulaşılamayan maddelerin olduğunu gösterir.

Plan Oluşturulması: Bu bileşen Planın disiplinler arası işbirliği ve halk katılımı ile yönlendirilip yönlendirilmediğini ifade ediyor. Değerlendirme listesinin 1-4 nolu soruları bu konuya ait.

1.Planın oluşturulmasına içpaydaşlar dahil oldu mu?

2.Planın tasarlanmasına halk katılımı oldu mu?

3.Plan anlaşılabilir şekilde, zamanında ve açık yönetim sayfasında ilgili bilgilerle birlikte yayınlandı mı?

4.Açık yönetim planını gözden geçirmek ve eskiyen yerlerini değiştirmek konusunda kamusal yükümlülüğü devam ettirmek için düzenleme var mı?

Şeffaflık: Bu bileşen bilginin paylaşılması için gerekenleri yerine getirip getirmediğini gösteriyor. Değerlendirme listesinin 5-16 nolu soruları bu konuya ait.

5.Plan menkuller hakkındaki yüksek değerlikli bilgileri anında ulaşılabilir kılmayı hedefliyor mu?

6.Halk bilincinin artırılması, hizmet birimlerinin halk tarafından sorgulanmasını ve bu bilgilerin kamu kullanımını teşvik eden bir plan var mı?

7.Stratejik plan halkın erişimine henüz aılamayan ve bunun için makul bir süre belirlenemeyen yüksek değerlikli bilgiyi tanımlıyor mu?

8.Kamusal bilgilendirmenin elektronik ortamda sürdürülebilmesi için belli başlı bilgilerin anında yayınlanmasını sağlayacak bir niyet var mı?

9.Plan bilgilendirme ve ihtiyaçları için hedef kitleyi tanımlıyor mu ve birim bu kitlenin her biri için ulaşılabilir kılmak için çabalıyor mu?

10.Eğitim araçlarının tekrar kullanımının ücretsiz olmasını engelleme niyeti var mı?

11.Plan Őeffaflı girişim rehberine uyum detaylarını, nerede boşlukların olduğunu, birimin bu gereklilikleri karşılamak için atacağı adımları detaylandırıyor mu?

12.Ana hedeflerle ilgili olarak halkı ve özel sektörü bilgilendirmeyi hedefleyen faaliyetler açıklanmış mı?

13.Plan bilgiye aşağıda sayılan Şekliyle ulaşmayı yönetim gereği olarak kabul edip destekliyor mu?

Web sitesi linki

Tanımlı ve zamanlı tüm elektronik kayıtlar

Ulusal arşivlerdeki kayıtların anında ve kalıcı Şekilde nakli

14.Plan FOIA'ya yönlendirmeyi aşağıdakilerle destekliyor mu?

Web sitesi linki

FOIA taleplerini cevaplamak için personel, organizasyonel yapı ve süreç

Talepleri zamanında analiz etme, eşgüdüm ve cevaplama kapasitesini değerlendirme

FOIA da çok fazla birikmiş iş varsa birim nasıl bu yığılı her yıl %10 azaltacak

15.Plan anayasal talepleri aşağıdakilerle destekliyor mu?

Web sitesi linki

Anayasal talepleri cevaplamak için personel, organizasyonel yapı ve süreç

16.Plan gizli bilgilerin gizlilik durumlarının iptalini aşağıdakilerle destekliyor mu?

Web sitesi linki

Halk gizli bilgilerin gizlilik durumlarının iptaline dair bir program olduğunu öğrenirse ve bunun için gereken araçlara ulaşırsa hangi tip bilgilerin bu işlem için öncelik tanınması gerektiği bilgisi

Katılımcılık: Bu bileşen katılımcılığın gerçekleşebilmesi için gereken unsurların yerine getirilip getirilmediğini gösteriyor. Değerlendirme listesinin 17-19 nolu soruları bu konuya ait.

17.Plan, halk katılımını artırmak için, geçmiş tecrübeleri de dikkate alarak, birimin ana faaliyet hedefleri konusunda geribildirim alabilmek için atacağı adımları açıklıyor mu?

18.Plan halkın ilgisini var olan katılımcılık sürecine çekmeyi web sitesi ile destekliyor mu?

19.Yeni geribildirim mekanizması için öneriler var mı?

İşbirliği: Bu bileşen Planın, bakanlıklar arasında, kurumlar arasında, hükümetin kendi içinde ve özel sektörle işbirliği halinde hareket edebilmek için gereken unsurları sağlayıp sağlamadığını gösteriyor. Değerlendirme listesinin 20-24 nolu soruları bu konuya ait.

Plan kurumun ileriki işbirliği çalışmaları için aşağıda sayılanlarla şuan ki tecrübelerini gözden geçirmesini sağlayacak adımları sıralıyor mu:

20.Diğer federal ya da federal olmayan kurumlarla? Teknolojik platformda yapılanlar da dahil.

21.Halkla? Teknolojik platformda yapılanlar da dahil.

22.Sivil toplum örgütleri ve özel sektörle? Teknolojik platformda yapılanlar da dahil.

23.Web sitesinde kurumum var olan işbirliği çalışmalarını gösteren link var mı?

24.Plan akademik çevreler, sivil toplum örgütü ve özel sektörle işbirliğini artırmak için yenilikçi metodları tanımlıyor mu?

İnisiyatif Alabilme: Bu bileşen en az bir hedeflenmiş açık yönetim Projesini tanımlamayı sağlayıp sağlayamadığını gösteriyor. Değerlendirme listesinin 25-30 no'lu soruları bu konuya ait.

25.Plan en az bir tane belirlenmiş teşebbüs (inisiyatif alma) sözü veriyor mu?

26.Açıklama bir inisiyatifin gözden geçirilmesini destekliyor mu: plan üç açık ilkedden bir ya da daha fazlasını nasıl tarif ediyor ve kurum operasyonlarını geliştirmeyi nasıl hedefliyor?

27.İşbirliği için dışpaydaşları nasıl tanımlıyor?

28.Liderliğe yenilikçi fikirler getirebilecek halk katılımı için plan var mı?

29.Tanımlama şeffaflığın nasıl gelişeceğini katılımcılığın ve/veya işbirliğinin nasıl ölçülebileceğini açıklıyor mu?

30.Liderliği sürdürebilme tanımı ve gelişme için alan içeriyor mu?

(<http://www.whitehouse.gov/open/documents/evaluation,2012>)

Scorecard uygulaması kurumların programlarını yönetmesini sağlamaya yönelik etkili bir hesap verebilirlik aracıdır. Her ne kadar scorcard dereceleri doğrudan hiçbir sonuca yol açmasa da yönetimin üst kademeleri tarafından kurumun güçlü veya zayıflığının bir göstergesi olarak anlaşılmaktadır. (ziyaret raporu, 2007: 7)

3-Sonuçları yeni bir web sayfasında (<http://www.ExpectMore.gov>) yayımlayarak kamuoyuna duyurulması: Bu web sitesi, hangi programların çalıştığı, hangilerinin çalışmadığı ve programların daha iyi sonuçlar almak için neler yaptığına ilişkin tarafsız bilgi sağlamak için oluşturulmuştur. Bu web sitesinin oluşturulması ile beklenen faydalar şunlardır.

- Performansa ve sonuçlara kamuoyunun ilgisini arttırmak
- Program sonuçlarını geliştirmeye yönelik kurumun faaliyetlerini daha fazla incelemek
 - İyileşme planları kamuoyuna açık olacaktır.
 - Amaç ve hedefler ile gerçekleştirme durumu açık olacaktır.
- Daha kaliteli ve zamanında performans bilgisi oluşturulmasına yönelik talep oluşturmak

4-Kurumlar arası program iyileştirmelerini uygulamak: Benzer amaçları veya dizaynı olan kurumlar arası programların performansını PART kullanarak analiz etmek için yeni yollar aranmaya devam edilmektedir. Bu çakışan alanların analizi (cruss-cutting analysis) pek çok kurumun yöneticilerinin iletişimini ve koordinasyonunu arttırarak ve ortak amaçlar oluşturulması ve ölçülebilir sonuçlar üzerinde odaklanılması ile gerçekleştirilebilir. Bu analiz, aynı amaç için çalışan federal, eyalet ve yerel düzeyde çalışan birimler arasındaki koordinasyondan kaynaklanan engelleri azaltmaktadır. (ziyaret raporu, 2007: 7)

ABD’de PEB Sürecinin İşleyişi

Sistemin federal düzeyde uygulanmasında ve bütçenin hazırlanmasında temel sorumluluk, ABD Başkanına doğrudan bağlı olan Yönetim ve Bütçe Ofisine aittir. Ofisin temel görevi, federal bütçeyi hazırlamak ve hükümete bağlı kuruluşların yönetimini kontrol etmek amacıyla Başkana yardımcı olmaktır. Ayrıca Ofis kurumların ödenek taleplerini hesaplayarak, önceliklerine göre politika, program ve hizmetlerin etkinliğini de değerlendirmektedir.(alıntılayan, ÖZEN: 2004:100) ABD’de federal düzeyde stratejik planlamaya dayalı PEB modeli benimsenmiştir. Ülkede uygulanan PEB sürecinin içeriği; yürütme organları bütçesinin oluşturulma süreci, kurum performansı için stratejik planlama sürecinin oluşturulması ve valinin bütçe teklifini içeren belgede program performanslarını içeren bilgilerin olması şeklinde ifade edilebilir. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:101) ABD federal bütçesi, gelecek beş yıllık harcama tahminlerini kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemini uygulamaktadır. Bu tahminlemenin amacı mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli çerçeve oluşturmaktır. Bu husus maliye politikası kararlarının ve bütçe açıkları kapsamının hükümetin orta vadeli mali stratejisi ile uyum içinde ele alınmasını sağlamaya yöneliktir. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:102)

Sistemde performansın tespiti açısından performans göstergelerinin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Uygulamada performans göstergeleri her kuruluş için faaliyet konusuna göre farklı tespit edilmektedir. Ayrıca, değişen koşullara göre ilgili kuruluşun performansını ölçmek için söz konusu göstergelere her yıl yenileri eklenebilmektedir.(ÖZEN: 2004: 105)

Bütçe, mali yılın devamındaki dört yıllık tahminlemeleri de kapsamaktadır. Örneğin 2005 mali yılı bütçesi, 2006-2009 dönemi bilgilerini de içermektedir. Bütçe

tahminleri için makroekonomik tahminlerin formülasyonu ise Hazine, OMB ve EA Ekonomik Danışma Konseyi (Council of Economic Advisor) arasındaki sorumluluk paylaşımı çerçevesinde yapılmaktadır.

Bütçe hazırlık aşamasında federal kurumların bütçe talepleri iki ayrı belgede belirtilmektedir: Birinci belgede Başkanın yıllık bütçesi bulunmakta ve bu bütçede ek bölüm yer almaktadır. Bu ek, tüm hükümetin bütçe hesapları için kaynak ve finansman tablosunu göstermektedir. Küçük bir kamu kurumu sadece bir bütçe hesabına sahip olabilirken, daha büyük kurum kurumlar elli ya da daha fazlasına sahip olabilmektedir. İkinci belgede ise kurumların bireysel olarak Kongreye sundukları bütçe talepleri bulunmaktadır. Kongresel Gerekçeler olarak ifade edilen bu belge, ABD Başkanının bütçesini sunmasından sonra Kongreye gönderilmektedir. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:102)

Stratejik planlamaya dayalı PEB modelinin uygulanmasında temel olarak Aşamalı Performans Bütçe (Cascade Performans Budgeting) yaklaşımı benimsenmiştir. Bunun için kurumların uzun dönemli amaçları ile günlük program faaliyetleri arasında bağlantı kurmakta ve faaliyetlerin birim ile toplam maliyetlerini tanımlamaktadır. Bu nedenle basamaklı performans bütçe uygulaması, federal kurumlarda kapsamlı performans yönetiminin yerleştirilmesi için gerekli planlama ve bütçe yapısını sağlamaktadır. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:104) Bütçe dört basamaklı işleyen bir sistemdir. Sistemde ilk basamağı kurum ve büroların stratejik planlarına uyarlanmış bütçe muhasebe yapısı oluşturmaktadır. Bu aşamada bütçe yapısı kullanılan para ve sonuçlar arasında açık ilişkiye olanak sağlamaktadır. İkinci basamakta bütçe gerekçesi performans esaslı bütçelemelerin birbiriyle birleştiğini

gösterecek şekilde kullanılmaktadır. Kurumların harcama planları Başkanın bütçesiyle şekillendirilmekte ve bu hususla ilgili daha ayrıntılı bilgiler Kongresel Bütçe Taslaklarında yer almaktadır. Bütçe taslağındaki bilgi tabloları entegrasyonu sağlayacak yönde düzenlenmektedir. Üçüncü aşamada performans bütçe ile günlük faaliyetler birbirine entegre edilmektedir. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:103) Elde edilen program çıktıları ise sonuçları desteklemekte ve faaliyetler yıl boyunca ne kadar para harcanacağını net olarak ortaya koymaktadır. Böylece yöneticinin her gün nasıl faaliyet yürüttüğü doğrudan görülmektedir. Son aşamada ise faaliyetlerin toplam maliyetleri gösterilmekte ve “Bu sonucu elde edebilmenin maliyeti ne oldu?” sorusunun cevabı aranmaktadır. Bu sorunun cevabını bulabilmek için ABC Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme (Activity Based Counting) sistemi kullanılmaktadır. Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme Sistemi, geleneksel maliyet hesaplama sistemleriyle ilgili problemlere çözüm olarak geliştirilmiştir. Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme, maliyetlerle bağlantılı yönetim bilgileri ve hesaplama yöntemlerini araştırmaktadır. Bu sistem sayesinde program maliyetleri hesaplanabilmektedir. Bu yaklaşım, OMB tarafından tavsiye edilen üst düzey sonuçlar için performans bilgisinin ve bütçenin entegre edilmesiyle başlamaktadır. Daha sonra maliyet ve sonuçlar arasındaki bağlantı ilgili kurumun tüm birimlerine doğru indirgenmektedir. Dolayısıyla bu yönde bir uygulama Aşamalı Performans Bütçeyi performans yönetimi için ideal hale getirmektedir. (alıntılayan, ÖZEN: 2004:104)

1.2.1.2 İngiltere

Anglo-Sakson kültürün hakim olduğu ülkelerden biri olan İngiltere’de PEB sisteminin temel unsurları şunlardır:

1. Kamu Hizmetleri Sözleşmeleri (Public Service Agreements)

Kamu Hizmeti Sözleşmeleri (PSA), Hazine ile departmanlar arasında yapılan sözleşmelerdir. Kamu hizmetleri sözleşmeleri İngiltere’de kamu kesiminde performansın yönetilmesinde önemli bir role sahip olan departmanlara ait sonuç hedeflerini içermektedir. Her departman için hazırlanan kamu hizmeti sözleşmelerinin en üst düzeyinde bir “amaç”, amacın altında departmanların üst düzey hedefleri bulunmaktadır. Üst düzey hedeflerin altında ise departmanların üst düzey hedeflerinin, performansın ve gelişmelerin ölçülebileceği özellikli kavramlara çeviren PSA hedefleri yer almaktadır. Ayrıca her kamu hizmeti sözleşmesi bir maliyet-etkinlik hedefi içermektedir. Maliyet etkinlik hedefi, girdiler ve sonuçlar arasındaki ilişkiyi ölçmeyi sağlamaktadır. Kamu hizmeti sözleşmesi, hizmet sunumundan sorumlu olan bakanın hesap verebilirliği ile ilgili detaylarla sona ermektedir. (BAYAR:2012:73)

2. Hizmet Sunumu Sözleşmeleri (Servis Delivery Agreements)

Her bir kamu kurumu için hizmet sunumu sözleşmeleri (SDA) ilk defa 2000 yılında imzalanan kamu hizmeti sözleşmelerini desteklemek için yayımlanmıştır. Hizmet Sunumu Sözleşmelerinin tümüne her departmanın internet sayfalarında yer verilmektedir. Kamu hizmeti sözleşmeleri “ne” sorusuna cevap verirken, hizmet sunumu sözleşmeleri “nasıl” sorusuna cevap vermektedir. Hizmet sunumu sözleşmelerinin ilk bölümünde departmanların Kamu hizmeti Sözleşmelerinde yer alan hedeflerini nasıl gerçekleştireceği ortaya konmaktadır. Bazı durumlarda ayrıca eğer Kamu

Hizmeti Sözclemelerinde belirlenen sonuç hedefine ulaşılmasını etkileyecekse Hizmet Sunumu Sözclemeleri departmanın kontrolü dışında olan unsurları da içermektedir. (BAYAR:2012:73-74)

3. İş Planları

İş planlaması modeli kamu hizmetleri verimlilik panelinde oluşturulmuştur. Panel üst dereceli özel sektör ve kamu sektörü değişim yönetimi uzmanlarından oluşmaktadır. Bu uzmanlar kamu departmanlarının ve kurumlarının kamu hizmetlerinin performansını ve kamu hizmetlerinin sunumunu geliştirebilmek için yeni ve pratik yöntemler geliştirmesine yardım etmektedir. (BAYAR:2012:73-74)

4. Sonuç Hedefleri ile Kaynakların İlişkilendirilmesi

1998 yılına kadar departmanlara ait bütçeler üç yıllık bir dönemi kapsamıştır. Bu bütçeler sayesinde departmanlar harcamadıkları ödenekleri bir sonraki yıl harcama imkanları bulunmaktaydı. Böylelikle, orta vadeli planlama desteklenmekte, yılsonlarında gereksiz yere para harcanması engellenmekteydi. 1998 yılında kamu hizmetleri sözclemeleri getirilmiştir. Böylelikle, hükümetin kaynak dağılımını, açık bir şekilde departmanlar tarafından ölçülebilir ve özelliikli hedeflere ulaşma konusundaki taahhütlerine bağlamıştır. Reform çerçevesinde kamu departmanları kaynak harcama programlarının değişik kolları arasında yeniden tahsis etme konusunda serbesttirler. Departman, hizmet sunumu sözclemesini bir kere yaptıktan sonra kaynakları esnek bir şekilde hedeflere ulaşmak için kullanabilmektedir.

5. İzleme ve Raporlama

İngiltere’de Hazine her üç ayda bir hedefler düzeyinde ne derecede ilerleme kaydedildiğine dair bilgi toplar ve bunu Kabine Komisyonuna sunar. (BAYAR:2012:74)

1.2.1.3 Yeni Zelanda

Sistemde bakanlar, hükümetin hedeflediği sonuçları belirlemekten sorumludur. Hükümet ise sonuçları en iyi sağlayabilecek çıktıları seçmekte ve buna yönelik ödenek tahsisi gerçekleştirmektedir. Bütçe sürecinde çıktıların fiyat ile miktarına bağlı performans bilgisi temel alınmakta ve kaynak tahsisi mümkün olduğunca performansa göre yapılmaktadır. Hükümet tarafından belirlenmiş temel amaçlar, kamu kurumların planlaması çerçevesinde küçük çaplı ölçülebilir ve ulaşılabilir kurumsal önceliklere dönüştürülmektedir. Bu öncelikler kurum yöneticilerinin performans sözleşmelerinin bir bölümünü şekillendirmektedir. Merkezi kurumlar ise devletin temel amaçlarının gerçekleştirilmesi için kamu kurumlarının planlarını incelemektedir. Sistemde kamu kurumları serbest politika yapıcılar haline dönüşmüş olup, her bakan politika belirleme ve hizmet satın alma yönünden serbesttir. Kamu kurumlarının ödenekleri çıktılarına göre sınıflandırılmakta ve kendi kurumu ya da alternatif sağlayıcılardan hizmet satın alabilecek bakanlara göre oylanmaktadır. Sistemde bakanlıklar daima kaynak sağlayan, kurum yöneticileri ise bunları kullanan tarafı temsil etmektedir. Kurum yöneticileri satın alım anlaşmaları yaparken ilgili bakana ve performans sözleşmeleri yaparken ise Kamu Hizmetleri Komisyonu üyelerine sonuçlar için taahhütte bulunmaktadır. Her kurumun yöneticisi Kamu Hizmetleri Komisyonuyla yapılan dönem sözleşmesi ile istihdam edilmektedir. Ayrıca her kurum ilgili bakanla satabileceği çıktılarını belirten satın alma sözleşmesi imzalamaktadır. Bu sözleşme kişisel, kurum

faaliyetlerine ilişkin ve genel yönetim performansı olmak üzere üç alandaki performans standartlarını içermektedir. Performansı esas alan ve beş yıllık dönemi kapsayan bu sözleşmeler, bütçe sürecindeki değişikliklerle maliye politikasının amaçlarının tanımlanmasına imkan vermektedir. Çıktıları satın alan bakanlar, bu malları arz eden kurumlardan yasal olarak ayrılmış olup ne tür çıktı almak isterse, ona göre ödenek kullanmaktadır. Kamu kurum yöneticileri ise kurumun performansından sorumlu tutulmaktadır. Böylece sistemde hem bakan hem de kurum yöneticisi sözleşme yapma konusunda serbesttir. Yeni Zelanda Hükümeti, kamu kurumları ile gerçekleştirdiği ürün anlaşmaları çerçevesinde bu kuruluşlardan mal ve hizmet satın alıyormuş gibi görünmektedir. Ancak devlet, bu kurumlar tarafından kullanılan varlıkların sahibi konumundadır.(alıntılayan Özen, 2008: 133-134)

1.2.2 Kıta Avrupası Ülkelerindeki Performans Esaslı Bütçeleme

Uygulamaları

1.2.2.1 Fransa

Fransa’da Mali Anayasa olarak da adlandırılan Yeni Organik Kanun (LOFL) etkinlik, verimlilik ve yerindelik gibi temel ilkeleri içerdiğinden bu ülkede büyük bir reformun başlangıcı olmuştur. Fransa’da bütçe reformunun en önemli unsuru, daha önce “bütçe grupları” ile olan deneyim kapsamında şekillendirilen “programların” oluşturulmasıdır. LOLF bütçenin; misyonlar, programlar ve faaliyetlere ayrılmasını öngörmektedir. Buna göre misyon, belirli bir politikaya katkıda bulunmak üzere oluşturulmuş çeşitli programlardan meydana gelmektedir. Tek bir bakanlığı veya birden çok bakanlığı kapsayabilir. Program ise belirli bir hedefe hizmet eden tek bir bakanlığın birbiriyle uyumlu faaliyetlerinden oluşmaktadır. Böylece bir program, bir sorumluluk merkezine tekabül etmektedir. Bu kapsamda, her programa Meclise karşı

sorumlu olacak bir yönetici atanmaktadır. Faaliyetler, programların uygulanmasında kullanılan bir dizi uygulama aracını kapsamaktadır. Bütçe sürecinde performans bilgisinin kullanılması açısından LOLF ile geniş kapsamlı bir performans raporlama süreci tanımlanmaktadır. Söz konusu süreçte “Yıllık Performans Planları” ve “Yıllık Performans Raporları” olmak üzere iki zorunlu bütçe dokümanı bulunmaktadır. Yıllık Performans Planları’nda belirli bir misyon için amaçlar, politika hedefleri ve performans göstergelerine ilişkin daha detaylı tanımlara yer verilmektedir. Bütçe Kanunu’nun bir parçası olan performans planları geleceğe yöneliktir ve politikaların maliyetleri ile faydaları konusundaki tartışmalarda kullanılan araçlardır. Yıllık Performans Raporları ise gerçekleşen performansa ilişkindir; programların uygulanması ile sonuçlara ilişkin daha detaylı bilgi sağlamaktadır. Bu nedenle, Yıllık Performans Raporları geçmişe yöneliktir ve idarelerin performansları ile ilgili görüşmelerde kullanılmak üzere hazırlanmaktadır. İlk performans raporları, 2006 yılı bütçesi ve sonuçlarına ilişkin olarak 2007 yılı Mayıs ayında hazırlanmıştır. Performans göstergeleri ise temel olarak üç kategoriye göre belirlenmektedir. Bunlar; vatandaşlar açısından sosyal ve ekonomik etkiler, hizmetlerin kalitesi ve etkinliktir. Yıllık Performans Planları ve Performans Raporlarında her bir göstergenin kategorisi belirtilmelidir. Performansa yönelik dokümanların yöntemsel olarak geliştirilmesini sağlamak amacıyla bir “Birimler arası Program Denetim Komisyonu” oluşturulmuştur. (Bayar, 2010: 105-106)

1.2.2.2 Hollanda

Hollanda’da hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla Yeni Zelanda modeli temel alınmış ve uygulayan ile politika yapan birimler birbirinden ayrılmıştır. Böylece devlet sistemi özel sektöre benzer yönetim anlayışına dönüştürülmek istenmiştir.

Ülkede orta vadeli plan ile stratejik plan uygulamak yerine politika oluşturulması ve uzun vadeli hedeflerin belirlenmesi siyasi süreçle birleştirilmiştir. Ülkedeki mevcut bütçeleme sistemi Sonuç Esaslı Bütçeleme (Outcome-Based Budgeting) olarak ifade edilmektedir. Ayrıca, ülkede bütçe formatına dönüştürülmüş performans esaslı bütçeleme sisteminin esas alındığını belirtmek mümkündür. Sistemde 3W olarak ifade edilen “devlet ne tür bir politik amacı başarmak istemektedir, bu amaçları başarabilmek için devlet ne tür faaliyetler yürütecektir ve bu faaliyetler ne kadar maliyetle sonuçlanacaktır?” şeklinde üç temel soruya cevap aranmaktadır. Bu bağlamda yıllık raporlar hazırlanmakta ve bu üç sorunun cevabı verilmeye çalışılmaktadır. Bu soruların teknik altyapısı ise 2002 tarihli Hükümet Hesapları Kanunu ile şekillenmiştir. Böylece muhasebe sistemi bu üç temel sorunun cevaplanmasına yönelik kayıt esasını getirmiştir.(alıntılayan,Özen.2008: 152-153)

Performans esaslı bütçeleme sisteminin önemli bir özelliği programların üzerine oturtulmuş olmasıdır. Performans bilgisinin sisteme dahil edilmesi, çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme sistemine geçilmesi mevcut program yapısı korunarak sağlanmıştır. Performans bilgisinin temel kullanım alanı bütçeleme süreci olup bu bilgi kaynak tahsisleri için kullanılmaktadır. Yeni kurulan birimler de çıktılarına göre ödenek almaktadır. Ülkede bütçeleme süreci, Maliye Bakanlığının çok yıllık harcama tahminlerini en son veriler çerçevesinde güncellemesi ile başlamaktadır. Bakanlık, gelecek dört yıl için kapsamlı tahminlemelerde bulunmakta, Merkezi Planlama Bürosu (CPB) ise bütçe hazırlık sürecinde asıl rolü üstlenmektedir. Bütçeleme sürecinde öncelikle amaçların açıkça ortaya konulması gerekmekte ve bu amaçlar daha da somut hale getirilerek performans göstergelerine dönüştürülmektedir. Hesap verilebilirliğin politika, performans ve kaynaklar üzerine daha yoğun uygulanması

ise kurumsal yıllık rapor ile sağlanmaktadır. Hükümet ve bakanlıklar yıllık raporlarını Parlamento'ya da göndermektedir. Sistemde genel amaç ve belirli amaçlar arasında ayırım yapılması gerekmektedir. Genel amaç; toplum için arzulanan etki ya da sonucu açıklamak ve nihai politik etkiler ya da sonuçlar şeklinde de ifade edilmektedir. Belirli amaçlar ise ara etkiler olarak ifade edilmekte ve genel amaca ulaşmak için ölçülebilir etkileri belirtmektedir. (alıntılayan,Özen.2008: 153)

Dolayısıyla genel amaçlar sonuçları, belirli amaçlar ise çıktıları nitelendirmektedir. Böylece Bütçeden Bilançoya (VBTB) sistemi, mali muhasebeden politika muhasebesine doğru dönüşümü içermekte ve sosyal etkiler bağlamında politik hedeflerin ölçülebilir olmasına dayanmaktadır. “Ne kadar mal olabilir” sorusu ise tahakkuk esaslı muhasebe sistemini gerekli kılmaktadır. Reform kapsamında 2006 yılında tahakkuk esaslı muhasebe uygulamasına geçilmiştir. Hollanda’da tahakkuk esaslı muhasebe uygulaması, kurumların üretimleri sonucunda sağladıkları kazançlardan maliyetlerin çıkarılmasıyla elde edilen sonuçların değerlendirilmesine imkan vermektedir. Ülkede hesap verme sorumluluğunu sağlamak için performans sözleşmeleri kullanılmaktadır. İlgili bakanlık ve bağlı kurum arasında çıktı miktarı ile kalitesi gibi hususlar için performans sözleşmesi imzalanmaktadır. Performans yönetimini yürütebilmek açısından oluşturulan Ajanslarda büyük ölçüde sözleşme sistemi geçerli olup, yöneticiler arasında performans sözleşmeleri yapılmaktadır. (alıntılayan,Özen.2008: 154)

1.2.2.3 İsveç

Her uygulama birimi ilgili olduğu bakanlıktan, gelecek yılda ulaşması gereken sonuçlara ilişkin amaçlarının ve bakanlığa sunması gereken performans bilgisinin yer aldığı bir Ödenek Mektubu almaktadır. Kural olarak amaçlar politikacılar tarafından belirlenmekte, ancak uygulamada amaçların

oluşturulmasında bakanlık çalışanları ve uygulama birimleri görev almaktadır. Kamu yönetimi adem-i merkeziyetidir ve uygulama birimlerine geniş lde esneklik sağlanmıştır. Söz konusu denek mektuplarının detayları bakanlıklar ve uygulama birimleri arasındaki görüşmelerle sonuçlandırılmaktadır. Uygulama birimleri ayrıca, mali bilgiler ile performansa ilişkin bilgileri içeren yıllık raporlar hazırlamaktadır. Ancak bu bilgilerin tamamının çıktı ve sonuçlara ilişkin performans bilgisinden oluşması gerekmemektedir. Bu raporlar, ilgili bakanlık ile uygulama birimi başkanı arasındaki yıllık görüşmelerin temelini oluşturmaktadır. Performans bilgisi genel olarak, kaynakların kullanımıyla ilgili görüşmelerde ya da kararların alınmasında esas alınmamakta, uygulama birimlerinin faaliyetlerinin izlenmesi ve sonuçların Parlamento'ya raporlanması amacıyla kullanılmaktadır. Her yıl bütçe tasarısında hükümet, Parlamento'ya politika ve faaliyet alanlarına ilişkin bir rapor sunmaktadır. Söz konusu raporda performans bilgilerine de yer verilmektedir. Mevcut sistemin uygulanması Parlamento tarafından eleştirilmiş ve son zamanlarda hükümet ile Parlamento arasındaki performansa yönelik görüşmeleri geliştirmek amacıyla Maliye Bakanlığı ve Meclis Maliye Komisyonu'nun temsilcilerinden bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Buna ek olarak, 2006 yılında hükümet, performans bilgisinin bakanlıklar ve uygulama birimleri arasındaki ilişkilerde nasıl kullanıldığını değerlendirmek için geniş kapsamlı ve ciddi bir gözden geçirme çalışması başlatmıştır (www.bumko.gov.tr) .

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİ VE DENETİMİNİN ESASLARI

Dünya ekonomisinde özellikle 1980'li yıllarda kendini ciddi şekilde hissettiren ve bir çok ülkeyi etkileyen yapısal değişim ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu yapısal dönüşümlerin en önemli göstergeleri dünyanın birçok ülkesinde gözlemlenen mali alandaki reformlardır. Bu reformları gerektiren mali nedenler ise artan bütçe açıkları ekonomik krizler ve bunun mali sistem üzerinde yarattığı etkiler, kaynak kullanımında etkinlik sağlama arayışları olarak sayılabilir.

Kamu harcamalarındaki artış ve mali disiplinin bozulması bütçe disiplininin sağlanmasını, kamu kaynak kullanımında etkinsizlik ve performans düşüklüğü ise stratejik öncelikleri, program etkinliğini ve kamu performansının artırılmasını ön plana çıkarmıştır. Bunların yanı sıra çok yıllık bütçeleme, kamu kaynaklarının tahsisinde etkinlik, girdi odaklı kaynak tahsisi yerine çıktı odaklı kaynak tahsisi, kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması, iç kontrol ve denetim sisteminin kurulması gibi unsurlar da kamu mali yönetim reformlarının temel ayakları olarak, birçok ülkenin sisteminde yer bulmaya başlamıştır.(Akdeniz,2010: 3)

Diğer taraftan her ne kadar farklı ülkelerin farklı sosyal, ekonomik ve kültürel farklılıkları olsa da ortak nokta olarak hepsinin kamu yönetimi reformu yaparken stratejik hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, uluslar arası standartlara uyum, sıkı bütçe disiplini ve kaynakların verimlilik, etkinlik ve etkililik esasına göre dağıtılması ile performans değerlendirmesine önem verdikleri görülmektedir.

Ülkemizdeki ekonomik sorunlar ise özellikle 1990'lı yıllardan itibaren artışa geçmiş ve ciddi biçimde mali sistemimizi sarsıcı olmuştur. Diğer taraftan kamu mali yönetimimizdeki sıkıntılar ekonomik zayıflıkların ve kırılma noktalarının baş aktörü olmuştur. Diğer taraftan değişen dünya algısı ile birlikte insanlar kamunun harcamalarını ve kaynak dağılımını daha çok sorgula hale gelmiş fakat kamu mali sistemimiz bu ihtiyaçlara cevap verememiştir. Ülke içinde oluşan bu taleplerin yanısıra, AB müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan Ulusal Programda kamu mali yönetimine ilişkin verilen birtakım taahhütler ile IMF'ye verilen niyet mektupları sonucunda kamu mali yönetiminde reform yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu amaçla, Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına başlanmış ve uluslar arası standartlar ve Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur. 10.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) ile kamu mali yönetiminde eski mali yönetim anlayışını kökünden değiştirecek yenilikler yapılmış Avrupa Birliği uygulamalarıyla uyumlu aynı zamanda uluslar arası standartlara uygun bir kamu mali yönetimi ve kontrol sistemi kurulması yönünde mevzuat alt yapısı oluşturulmuştur. Böylece 5018 sayılı KMYKK ile stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçelemeye geçilmesi, yeni bir iç kontrol ve

denetim sisteminin kurulması, kamu maliyesinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmış ve bu amaca uygun olarak kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması, kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik ve verimlilik ilkelerinin ön plana çıkarılması sağlanmaya çalışılmıştır.

2.1 KAMU MALİ YÖNETİMİNİN ESASLARI

Kamu mali yönetimi kamu kaynaklarının yönetimi ile ilgili kurumları ve süreçleri kapsar. Bu süreç üç aşamadan meydana gelir. Bunlar;

- Politika ve önceliklerin belirlenmesi,
- Kaynakların belirlenen ülke politikalarına uygun tahsis edilmesi,
- Kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde elde edilmesi, kullanılması ile kontrol ve denetim mekanizmalarının kurulması.

Mali kontrol ise KMYKK'nın 3.maddesinde belirtildiği üzere; kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuata uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçlerdir.

Kamu mali yönetiminin esasları tüm bu unsurları kapsayacak şekilde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kapsamlı bir şekilde belirtilmiştir.

2.1.1 Kamu Maliyesi

Kamu maliyesi, devletin harcamalarını ve bu harcamalar için gerekli gelirlerin sağlanmasını içeren işlemlerdir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun 4.maddesinde Kamu maliyesinin kapsamı gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimi olarak belirlenmiştir.

2.1.2 Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları

5018 sayılı Kanunda Kamu kaynağının kullanılmasının genel esasları başlığı altında 3 temel esasa yer verilmiştir. Bunlar; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme olarak belirtilmiştir.

2.1.2.1 Mali Saydamlık

Mali saydamlık, verilerin ulaşılabilirliğini, kapsamlılığını, zamanlılığını, anlaşılır olması ve devlet faaliyetlerinin uluslar arası düzeyde karşılaştırılabilir olmasını sağlar. Böylece devletin mali durumu seçmenlerce ve mali piyasalarca doğru bir şekilde değerlendirilebilir. Mali saydamlığın başka bir tanımı ise; devletin mali işlemlerine ilişkin olarak aldığı kararlara (mali politika hedeflerine), devletin kamu hesaplarına ve mali projeksiyonlarına, söz konusu mali işlemlerin fonksiyonları ve yapısına ve de tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve tüm bu bilgilerden kamuoyunun haberdar edilmesi anlamına gelmektedir. (Erdoğan: 1) 5018 sayılı KMYKK'da ise her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi mali saydamlık olarak adlandırılmaktadır.

2.1.2.2 Hesap Verme Sorumluluğu

Kanunda hesap verme sorumluluğu her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından doğrudan sorumlu olmasını ifade eder. Bununla birlikte yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunluluğu da hesap verme sorumluluğunun önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Hesap verme sorumluluğu ile bağlantılı olarak,

5018 sayılı KMYKK'nın 10.maddesinde bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar denilmektedir. Yine bu çerçevede bakanlar; idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirir denilmiştir. Üst yöneticilerin sorumluluğuna ise 11. Maddede değinilmiş üst yöneticiler, idarelerin 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.

2.1.2.3 Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme

Kanunun 9.maddesinde de belirtildiği şekliyle stratejik plan kamu idareleri tarafından; 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 hazırlanır. Kamu idareleri yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Kamu idareleri kamu hizmetlerinin istenen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak

taahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadır.

2.1.3 Kamu İdare Bütçeleri

2.1.3.1 Bütçe Türleri ve Kapsamı

Kanunda genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri olarak üç ana başlığa ayrılmış, kamu idarelerince bunların dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı belirtilmiştir.

2.1.3.2 Bütçe İlkeleri

5018 sayılı KMYKK'de bütçeler, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir denilmektedir. Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir. Bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görülmesini sağlar. Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır. Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır. Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta

vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarımlara eklerler.

2.1.3.3 Merkezi Yönetim Bütçesi

Merkezî yönetim bütçe kanunu, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur. Merkezî yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. 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 malî plan, Eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır. Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığınca hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmi Gazetede yayımlanır. Merkezi yönetim bütçesi oluşturulurken gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

a) Orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,

b) Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,

c) Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,

d) İdarenin performans hedefleri,

dikkate alınır.

Gelir ve gider teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışı, stratejik planları ve performans hedefleri ile kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlar.

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

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

Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazetede yayımlanır. Kamu yatırım programı, merkezi yönetim bütçe kanununa uygun olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanır ve anılan Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu Kararıyla Resmi Gazetede yayımlanır.

Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Maliye Bakanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar.

2.1.3.4 Sosyal Güvenlik Kurumları ve Mahalli İdareler Bütçesi

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu KMYKK'na ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahalli idare bütçesi, mahalli idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Aynı kanunun 77.maddesine göre Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idare bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer malî işlemleri, bu Kanun hükümleri saklı kalmak kaydıyla, ilgili kanunlarındaki hükümlere tâbidir. Ancak, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerin ayrıntılı harcama programları ile finansman programları bütçeleriyle birlikte hazırlanır, görüşülür ve onaylanır. Ödenekler de bu usul ve esaslara göre kullanılır.

FAALİYET	FAALİYETTE BULUNAN KURUM	TARİH
İDARE FAALİYET RAPORU	Genel Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlar	Nisan sonu
ORTA VADELİ PROGRAM	Devlet Planlama Teşkilatı	Eylül ayının ilk haftası
ORTA VADELİ MALİ PLAN	Maliye Bakanlığı hazırlar Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar	Eylül ayının onbeşine kadar
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	Maliye Bakanlığı	Eylül ayının onbeşine kadar
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ	Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	
BÜTÇE ve PERFORMANS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN HAZIRLANMASI	Harcamacı Kuruluşlar	Eylül
BÜTÇE ve PERFORMANS PROGRAMI TEKLİFLERİNİN İNCELENMESİ ve GÖRÜŞÜLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Harcamacı Kurumlar	Eylül
BÜTÇE KANUN METNİ ÇALIŞMALARI	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	1 Temmuz 17 Ekim

KAMU KURUM VE KURULUŞLARINA AİT BÜTÇE TEKLİFLERİNE SON ŞEKLİNİN VERİLMESİ	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Planlama Teşkilatı	10– 15 Ekim
BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİNİN HARCAMACI KURULUŞLARA YANSITILMASI	Harcamacı Kuruluşlar	10– 15 Ekim
BÜTÇE ve PERFORMAS PROGRAMI TASARISININ T.B.M.M' YE SEVKİ	Bakanlar Kurulu	15– 17 Ekim
BÜTÇE KANUN TASARISININ TBMM' DE GÖRÜŞÜLMESİ	T.B.M.M. Plan Bütçe Komisyonu	17 Ekim – 30 Aralık
BÜTÇE KANUN TASARISININ KANUNLAŞMASI	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	25 – 31 Aralık

Tablo 1.4 : Bütçe Hazırlık Süreci Tablosu

2.1.4 Harcama Yapılması

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir. Harcama yetkilileri bütçede öngörülen tutarında harcama yapabilir. Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından ve KMYKK çerçevesinde yapmaları gereken diğer işlemlerden sorumludur.

2.1.5 Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap

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. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve sosyal güvenlik kurumları, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştaya ve Maliye Bakanlığına gönderir.

Mahallî idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği Sayıştay ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, bu raporları esas alarak kendi değerlendirmelerini de içeren mahallî idareler genel faaliyet raporunu hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporun birer örneği Sayıştaya 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 Sayıştaya 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.

Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanmaktadır. Kesin hesap kanunu tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarısı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.

İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.

Sayıştay, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Genel uygunluk bildirimini; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet raporu dikkate alınarak hazırlanır.

2.1.6 Kamu Hesapları ve Mali İstatistikler

Kamu hesapları, kamu idarelerinin gelir, gider ve varlıkları ile malî sonuç doğuran ve öz kaynağın artmasına veya azalmasına neden olan her türlü işlemlerle

garantilerin ve yükümlülüklerin belirlenmiş bir düzen içinde hesaplara kaydedilerek, yönetim ve denetim yetkilileriyle kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla tutulur.

Malî istatistikler, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî işlemlerini kapsar. Malî istatistikler, uluslararası standartlara uygun olarak bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; yeterli mesleki eğitimi almış personel tarafından muhasebe kayıtlarındaki verilere dayanılarak ve istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanır. Malî istatistiklerin anlaşılabilir ve kullanıcılar için kolayca ulaşılabilir olması esastır.

Bir yıla ait malî istatistikler izleyen yılın Mart ayı içinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirilir ve bu amaçla düzenlenen değerlendirme raporu Türkiye Büyük Millet Meclisine ve Maliye Bakanlığına gönderilir.

2.2 KAMUDA İÇ VE DIŞ DENETİM

5018 sayılı KMYKK, kamu kurumlarının denetimini iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde düzenlemiştir.

2.2.1 İç Denetim

KMYKK'nun 63. maddesinde "İç denetim, kamu idaresinin çalışanlarına 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 denetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir.” denilmektedir. Uygulama noktasında ise İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanmış olan çeşitli mevzuat yol gösterici olmaktadır. Bu kurul tarafından hazırlanmış olan Kamu İç Denetim Rehberinde İç denetim faaliyeti; uygunluk, performans, mali, bilgi teknolojileri ve sistem denetimi uygulamalarını kapsar. Her iç denetim faaliyeti ise; planlama, denetimin yürütülmesi, raporlama ve izleme sürecinden oluşur.

2.2.1.1 Sistem Denetimi

Sistem denetimi, rehberin genel çerçeve kısmında belirtilen metodolojiye uygun olarak yürütülür. Sistem denetiminde, birim veya süreçle ilgili iç kontrolün tamamına bakılırken, performans denetiminde faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesine yönelik kontroller, mali denetimde ise mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin sağlanmasına ilişkin kontroller incelenir. Sistem, belirli unsurlardan oluşan ve bu unsurlar arasında belli ilişkiler olan bir bütün olarak tanımlanabilir. Sistem denetiminde;

- Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesi,
- Kamu idarelerinin kanunlara, temel politika belgelerine ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesi,

- Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi üretilmesi,
- Her türlü karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesi,
- Varlıkların kötüye kullanımının ve israfının önlenmesi ile kayıplara karşı korunması

amacıyla oluşturulan iç kontrol sistemi bir bütün olarak değerlendirilir ve iç kontrol bileşenlerinin var olup olmadığı incelenir.

Sistem denetiminde, denetlenecek süreç veya birimin kontrol sisteminin değerlendirilmesine odaklanılması gerekmektedir.

2.2.1.2 Uygunluk Denetimi

Uygunluk denetimi, rehberin genel çerçeve kısmında belirtilen metodolojiye uygun olarak yürütülür. Uygunluk denetimi iki bileşenden oluşmaktadır. Bunlar;

- İdarenin harcamalarının ve mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının amaç ve politikalara, kalkınma planına, yıllık programlara, stratejik plana ve performans programına uygunluğunun denetlenmesi ve değerlendirilmesi,
- İdarenin harcamalarının ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun harcama sonrasında denetlenmesidir.

Uygunluk denetimi, idarenin tüm birimlerini kapsar.

Uygunluk denetimi sonucunda elde edilen bulgular, sorunların giderilmesine yardımcı olacak ve bu konuda oluşturulan kontrollerin iyileştirilmesine yönelik önerilerle birlikte ilgili makamlara raporlanır. Uygunsuz işlemlerin, hile, suistimal ve

yolsuzluk gibi durumlarla ilgili olması halinde; konuya ilişkin tespitler Kamu İç Denetim Raporlama Standartları uyarınca raporlanır.

2.2.1.3 Mali Denetim

Mali denetim; gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerle ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun, mali sistem ve tabloların güvenilirliğinin değerlendirilmesidir. Mali denetim, rehberin genel çerçeve kısmında belirtilen metodolojiye uygun olarak yürütülür. Mali denetim kapsamında elde edilen sonuçlar çerçevesinde, denetlenen birim veya sürece ilişkin oluşturulan iç kontrollerin etkinliği ve yeterliliği de değerlendirilir. Bu çerçevede, iç kontrollerin hesap ve işlemlerin doğruluğunu, mali sistem ve tabloların güvenilirliğini sağlamadaki başarısı ortaya konulur. Mali denetimde Sayıştay tarafından yayınlanan Mali Denetim Rehberi ile Sermaye Piyasası Kurulunca yayınlanan Bağımsız Denetim Standartlarından da yararlanılabilir.

2.2.1.4 Performans Denetimi

Performans denetimi, kamu idarelerinin ya da bu idarelerin belirli faaliyet, program ya da projelerinin verimlilik, ekonomiklik ve etkililik ilkeleri açısından objektif ve sistematik olarak incelenmesidir. Performans denetimi, rehberin genel çerçeve kısmında belirtilen metodolojiye uygun olarak yürütülür. Performans denetiminin amacı, tahsis edilen beşeri, mali ve teknolojik kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir surette parasal değerlerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının objektif olarak incelenip değerlendirilmesidir. Diğer bir ifadeyle, kullanılan kaynakların denetlenen birimin amaç ve hedeflerine uygunluğunun, elde edilen çıktılarla orantılı olup olmadığının denetlenmesidir. Performans denetimi kapsamında elde edilen sonuçlar çerçevesinde, denetlenen birim veya sürece ilişkin

oluşturulan iç kontrollerin etkinliği ve yeterliliği de değerlendirilir. Bu çerçevede, iç kontrollerin kamu idarelerinin ya da bu idarelerin belirli faaliyet, program ya da projelerinin etkili, ekonomik ve verimli bir Şekilde yönetilmesini sağlamadaki başarısı ortaya konulur.

Performansın  boyutunun, yani verimlilik, etkililik ve ekonomikliğin sağlanması yönetimin sorumluluğundadır. Performans denetiminde denetçinin görevi, bu sorumluluğun yerine getirilmesindeki başarı derecesinin/performansın incelenmesi, değerlendirilmesi ve sonucun rapor edilmesidir. Bu itibarla, kurumun yönetim sorumluluğu çerçevesinde yaptığı performans değerlendirmeleri (i değerlendirmeler) ile performans denetimleri birbirinden ayrıdır. Performans denetimlerinde kurumun performans ölüm sisteminin yeterliliği ve etkinliği de değerlendirilir. Ayrıca, performans denetimi kapsamında denetlenen kurumun, faaliyetlerinde verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkelerine riayet edip etmediğinin tespit edilebilmesi bu konuda çeşitli performans ölümlerinin yapılmasını gerektirmektedir.

Kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetlere ilişkin her programın mümkün olduğunca bağımsız ve anlamlı bir nihai çıktısının/sonucunun olması ve bunların llmesi gerekmektedir. lmlerde her programa uygun kriterlerin belirlenmesi ve elde edilen sonuçların bu kıstaslarla değerlendirilmesi gerekmektedir.

Performans standartları olarak da adlandırılan ölüm kıstasları, yönetimin ve denetçilerin gerçekleşen/fiili performansın llebildiği ve değerlendirilebildiği referans noktalarıdır. Performans denetimleri kapsamında; verimlilik, etkililik, ekonomiklik ve hizmetin kalitesine yönelik kıstaslar çerçevesinde performans ölümleri yapılır.

2.2.1.5 Bilgi Teknolojisi Denetimi

Bilgi teknolojisi; bilginin toplanmasında, işlenmesinde, depolanmasında, ağlar aracılığıyla bir yerden bir yere iletilmesinde, kullanıcıların hizmetine sunulmasında ve yönetilmesinde yararlanılan yazılım ve donanım teknolojilerini kapsayan bir bütündür. Bilgi teknolojisi denetimi; idarenin amaçlarına ve kontrol hedeflerine ulaşmasına yönelik olarak bilgi sistemlerinin ve bu sistemlere ilişkin kontrollerin yeterliliği hakkında, nesnel bir güvence sağlamak amacı ile bilgi teknolojisi sistemlerinin incelenmesi, gerekli kanıtların toplanması, değerlendirilmesi ve sonuçların raporlanması sürecidir. Bu çerçevede denetçi, mevcut bilgi teknoloji kontrollerini; etkililik, etkinlik, gizlilik, bütünlük, doğruluk, erişilebilirlik, uygunluk ve güvenilirlik kriterleri çerçevesinde değerlendirilir.

2.2.2 Dış Denetim

Kamu idarelerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmakta olup, anayasamızın 160.maddesinde Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir denilmektedir. Diğer taraftan 5018 sayılı KMYKK'nin 68.maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olarak açıklanmıştır Sayıştay denetimin amacı 6085 sayılı Sayıştay Kanununda ;

Bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması,

- Kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması
- Kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi
- Hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılması olarak sayılmıştır.

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36.maddesine göre Sayıştay denetimi, düzenlilik denetimi ve performans denetimini kapsar.

2.2.2.1 Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi hem mali denetimi hem de uygunluk denetimini kapsamaktadır. Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 13. maddesinden düzenlilik denetiminin amacı şu şekilde sıralanmaktadır:

Düzenlilik denetimleri, denetlenen kamu idarelerinin;

a) Hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının, kurumun mali durumunu ve faaliyet sonuçlarını tüm önemli yönleriyle doğru ve güvenilir bir biçimde gösterip göstermediği,

b) Gelir, gider ve mallar ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığı,

hususlarına ilişkin denetim görüşü oluşturmak,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini inceleyerek değerlendirmek,

ç) Kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere aykırı işlemlerin belirlenmesi halinde sebep olunan kamu zararlarını tespit etmek amacıyla yürütülür.

Düzenlilik denetimi risk odaklı ve sistem tabanlı yürütülür. Yani; denetçi, denetlenen kurumu tüm yönleriyle tanımak ve kurumun içinde bulunduğu kontrol ortamını, muhasebe ve bilişim sistemlerini anlayıp değerlendirmek suretiyle kuruma ilişkin riskleri tanımlayabilmeli ve denetimini bu riskleri baz alarak tasarlamalıdır. Bu nedenle bu yönetime sistem tabanlı ya da risk odaklı denetim denilmektedir. (DDR, 2011, 16)

2.2.2.2 Performans Denetimi

Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 19. maddesinden performans denetiminin amacı şu şekilde sıralanmaktadır:

Performans denetimleri;

a) Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi,

b) İdarelerin faaliyet sonuçları ve performansı hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve doğru bilgi sunulması amacıyla yürütülür.

Performans denetimi yapılırken;

a) Plan, program, bütçe belgeleri ile faaliyet raporunun yasal düzenlemelerin gerektirdiği şekilde hazırlanıp hazırlanmadığı,

b) Makro ve sektörel politika ve plan öncelikleriyle kurumsal amaç ve hedeflerin ilişkisi,

c) Performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyetlerin uyumu,

ç) Performans hedefleri altında yer alan faaliyetlere hangi kaynakların sağlandığı ve bu kaynaklardan ne düzeyde harcama yapıldığı,

d) Performans göstergelerinin ölçümü suretiyle performans hedeflerinin ne düzeyde yerine getirildiği,

e) Kurumun bütçesinde kaynak olarak görülmekle birlikte doğrudan kurum tarafından yerine getirilmeyen faaliyetler değerlendirilir.

Performans denetimi sonucunda, plan, program ve bütçe sistematığı açısından iyileştirilmesi gereken alanlar ve bu alanların iyileştirilmesi için geliştirilen öneriler denetim raporuna alınır. Bu çerçevede;

a) Stratejik plana ilişkin konularda gelişme olup olmadığı,

b) Stratejik plan performans programı ilişkisinin güçlendirilip güçlendirilmediği,

c) Bir önceki raporda yer alan ve iyileştirilmesi gereken performans hedeflerinde bir iyileşme sağlanıp sağlanmadığı,

ç) Faaliyetler ve performans göstergelerinin standartlara ve program sistematığına uygun olup olmadığı raporlanır.

Düzenlilik ve performans denetimleri cari yıl esası ile kamu idaresi temelinde yürütülür. Denetimler konu, sektör, faaliyet ve proje bazlı olarak birden fazla yılı ve birden fazla kurumu kapsayacak şekilde de yürütülebilir. Düzenlilik denetimi ile performans denetiminin birbirine paralel yürütülmesi esastır.

Kamu idarelerinin düzenlilik ve performans denetimleri sonucunda hazırlanan taslak denetim raporları Sayıştay Başkanlığına sunulur, bir örneği Başkanlıkça ilgili kamu idaresine gönderilir. Kamu idareleri tarafından gönderilen cevapları da dikkate alarak denetim raporları düzenlenir. Denetim raporları hakkında Sayıştay Daireleri genel görüş oluşturur ve bu görüş Sayıştay Başkanlığına sunulur. Bu raporlar Dış Denetim Genel Değerlendirme raporu ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bilgi ve gereği için ilgili kamu idarelerine gönderilir.

KMYK Kanununda performans göstergelerinin Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edileceği ve ilgili kuruluşun bütçesinde yer alacağı belirtilmiş, performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bu hüküm dolayısıyla Sayıştay sadece idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi denetimi ile sınırlandırılmıştır. Bilahare, 17.12.2011 tarih ve 28145 sayılı Sayıştay Denetim Yönetmeliği ile bu sınırlandırmaya bir çözüm getirilmeye çalışılmıştır. Söz konusu yönetmeliğin 4.bölümü Sayıştay denetimini sadece bir hesap denetimi olmaktan çıkaracak şekilde düzenlenmiş ve performans denetiminden tamamen bağımsız olarak etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimi adı altında ayrı bir denetime yer vermiştir.

2.2.2.3 Etkililik, Ekonomiklik ve Verimlilik Denetimi

Sayıştay Denetim Yönetmeliğinin 24. maddesinde etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetiminin amacı şu şekilde sıralanmaktadır:

a) Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında etkililik, ekonomiklik ve verimliliğin sağlanıp sağlanmadığı ve idarelerin amaçlarına etkili bir şekilde ulaşıp ulaşmadıkları konusunda Türkiye Büyük Millet Meclisine, kamuoyu ve kamu idarelerine bilgi sunmak,

b) Kamu yönetiminde hesap verme sorumluluğu ile iyi yönetim ilke ve uygulamalarının geliştirilmesine katkıda bulunmak amacıyla yürütölür.

Etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimi ile ilgili olarak performans denetiminden farklı olarak denetimin hangi unsurlar ele alınarak yapılacağı ilgili yönetmelikle belirlenmemiştir. Bu konuda gereken açıklamalara etkililik, ekonomiklik ve verimlilik denetimi rehberinde yer verileceği belirtilmiş olmasına rağmen henüz böyle bir rehberin yayınlanmadığını görmekteyiz.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

UYGULAMA DEĞERLENDİRMESİ

3.1 UYGULAMA DEĞERLENDİRMESİ

3.1.1 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

Stratejik Planlama Aşaması

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının 2009-2013 yılları için hazırlanan stratejik planında 5 adet stratejik amaç ve 55 adet stratejik hedef bulunmaktadır. Hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak bir Daire başkanı ile yüz yüze görüşme yapılmış ve plan uygulamalarıyla ilgili çeşitli sorular yöneltilmiştir. Bu görüşmenin sonucunda stratejik planın oluşturulmasında ilk aşama olan durum analizi yapılırken kurumun iç paydaş analizini oldukça geniş bir katılımıla yaptığı görülmüştür. Bu süreçte; genel müdürlük ve daire başkanlığı seviyesinde katılımlarla toplantılar yapıldığı hatta bağlı ve ilgili kuruluşların da bu toplantılara katıldığı görüş ve katkıda buldukları belirtilmiştir. Stratejik Planlama

Ekibi müsteşar başkanlığında müsteşar yardımcılarını ana hizmet birimi, danışma birimi ile bağılı, ilgili ve ilişkili kurumların üst düzey katılımıyla toplam 33 kişiden oluşmaktadır. Stratejik Planlama Ekibince hazırlanan stratejik plan strateji geliştirme kurulunca onaylanarak kabul edilmiştir. Bunun dışında Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulmuş bu kurul müsteşar başkanlığında müsteşar yardımcılarını ana hizmet birimi ile bağılı ve ilgili kuruluş genel müdürlerinden oluşturulmuştur.

Bunun dışında iç paydaşların katılımını sadece bürokratik katılım yoluyla değil aynı zamanda anket yapılarak da alınmıştır. Bu anketlerin sonuçları stratejik planda açıklanmıştır.

Stratejik planlama kurulu ve ekibi stratejik plan hazırlık sürecinde yaklaşık 10 adet toplantı yapılmış, bu 10 toplantının yarısına bakan da katılmıştır. Dolayısıyla, stratejik planın bakanlığın en üst yöneticileri tarafından sahiplenildiğini söylemek doğru olacaktır. TÜSSİDE'den süreç ve yöntem konusunda danışmanlık hizmeti alınmıştır.

Yine yapılan görüşme sonucunda dış paydaşların da stratejik planın hazırlanma sürecinde anket yöntemiyle görüş ve katkılarının alındığı anlaşılmıştır. Bakanlık stratejik planın hazırlığına 2007 yılında başlamış bu süreç 1,5-2 yıl devam ederek 2008 yılında sona ermiştir. Bu süre zarfında toplamda yaklaşık 7.000 civarı anket yapılmıştır. Dış paydaş olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarından Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının hizmetlerinden doğrudan faydalananlara da anket yoluyla görüşleri sorulmuştur. Çünkü; örneğin özellikle Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi kurumların ana hizmet faaliyetinin gerçekleşip gerçekleşmemesi ulaştırma hizmetinin kalitesinden doğrudan etkilenmektedir. Bunları dışında dış paydaş anketleri dernekler, sendikalar ve ilgili diğer sivil toplum örgütleri ile

yapılmış ve paydaş etki/önem matrisinde isimleri sayılmış, önem dereceleri ile etkileri belirtilmiştir.

Uygulama aşamasını değerlendirdiğimizde Stratejik planda belirtilen hedeflere ulaşmak için planlanan bazı projelerin bazı nedenlerle planda belirtilen sürede veya miktarda yerine getirilemediği görülmektedir. Bunun nedenleri kaynak yetersizliği, tahsis problemleri, ÇED(Çevresel Etki Değerlendirme Raporu) ya da öngörülemeyen diğer nedenler olduğu söylenmektedir. Örneğin Marmaray projesi arkeolojik kazılar nedeniyle 2 yıl gecikmiştir.

Görüşmenin devamında Stratejik planın Geleceğe Bakış kısmı değerlendirilmiştir. Bu kısımda vizyonun doğru biçimde ifade edildiği amaç, hedef ve stratejilerin katılımcı yöntemlerle belirlendiği ifade edilmiştir.

Stratejik planın maliyetlendirme bölümünde ise öncelikle proje ve faaliyetlerin maliyetlerinin hesaplandığı daha sonra ilgili hedefin altındaki faaliyet ve/veya projenin maliyetleri toplanarak hedeflerin maliyetinin tespit edildiği belirtilmiştir.

Stratejik hedeflerin nesnel ve ölçülebilir göstergeler ile ilişkilendirilme durumuna baktığımızda bazılarında zaman ya da sayısal unsur verilemediği anlaşılmıştır. Örneğin; sözkonusu bakanlığın stratejik planında stratejik hedef 3.1 “Bilgi ve iletişim sektörünün, sürdürülebilir etkin bir rekabet ortamı içinde gelişmesini sağlamak.” olarak yer almıştır. (Stratejik plan 2009:123) Yine aynı şekilde genelde düzenleme yapılmasını öngören hedefler örneğin; “stratejik hedef 5.1.Beşeri ve maddi kaynak israfını önlemek ve yönetimde daha süratli ve etkin karar alma süreci oluşturmak amacıyla; Ulaştırma Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki 3348 Sayılı Kanunu yenilemek.” değerlendirildiğinde ölçülebilir olma

kriterinin göz ardı edildiğini söyleyebiliriz. Bu hedef aynı zamanda gerçekleştirilmesi sadece ilgili Bakanlığa bağlı olmadığından ulaşılabilir olma kriterine de uymamaktadır.

Stratejik planın kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılması konusunda ise bu konudaki kararların yatırımlarla ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilileri ile yapılan görüşmeler sonucunda müştereken ve önceliklere göre belirlendiği belirtilmiştir.

Son olarak stratejik planın izleme ve değerlendirme aşamasına bakıldığında iç denetim raporları üretilmediğini ve dolayısıyla kurumda iç denetim mekanizmasının çalıştırılmadığını söyleyebiliriz. Diğer taraftan her ne kadar iç kontrol sistem yönergesi hazırlanmış olsa da etkili bir iç kontrol mekanizmasının henüz tam olarak oluşmadığı da değerlendirilmektedir. Bu noktada Stratejik planın oluşturulması aşamasında üst yönetici ve diğer kurum bürokratlarınca gösterilen sahiplenme ve hassasiyet planın izleme ve değerlendirme aşamasında görülmemektedir. Stratejik plan özellikle kurumun ana hizmet birimi amirlerince sadece strateji geliştirme birimlerine ait ve sadece bu birimin yerine getirmesi gereken bir sorumluluk olarak algılanmaktadır.

Performans Programı Aşaması

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının performans programı hazırlama ve uygulama aşamasıyla ilgili olarak kurumun mali hizmet uzmanıyla yüz yüze görüşülmüştür. Performans programının hazırlanmasında öncelik ve hedeflerin belirlenmesi aşamasında müsteşarın imzası ile strateji geliştirme biriminden diğer birimlere yazı gönderilerek süreç başlatılmıştır. Yani süreç üst yöneticiden harcama birimlerine doğru yürütülmüştür. Performans programında yer alacak hedef ve

faaliyetlerin belirlenmesi birimlere bırakılmıştır. Maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti ile ilgili olarak ise birimlerden gelen göstergeler e-bütçe modülüne girilerek bu süreç tamamlanmıştır.

Performans programında yer alan performans hedeflerinin belirlenmesi ile ilgili olarak harcama birimleri tarafından belirlenen performans hedefleri stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere uygun değilse programa alınmamaktadır. Bununla beraber birimler tarafından belirlenen performans hedeflerinin kurumun faaliyetleri ile gerçekleştirilebilir olduğu görülmektedir. Yine performans hedefinin belirlenmesi aşamasında kaynak sınırlılığı göz önünde bulundurulmakta kaynağın olmaması hedefin programdan çıkarılmasına neden olmaktadır.

Performans belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleri ile ölçülebilir olduğunu söylemek her hedef için mümkün değildir. Örneğin; ulaşım güvenliği bilinç ve bilgi düzeyi artırılma oranı (2010 yılı birim performans programı:77) özel sektörün dinamizminden yararlanmak, bilinç düzeyini artırmak gösterge olarak yazılmış ancak performans göstergeleri ile ölçülebilirliği mümkün bulunmamaktadır.

Performans göstergelerine baktığımız zaman ise hepsinin çıktı-sonuç odaklı olmadığını görmekteyiz. Örneğin bir alanda yönetmelik çıkarmak ve de benzeri bir düzenleme performans göstergesi olarak belirtilmiştir. Performans programında 29 adet performans hedefi belirlendiğini görüyoruz. Bu makul bir sayıdır.

Teşkilatlanmada yapılan değişiklikler bazı kuruluşların Bakanlık bünyesine dahil edilmesi stratejik planda yeni kurumun katkısının bulunmamasına neden olmakta ve stratejik planın revize edilmesini gerektirmektedir. Bunun dışında bakanlık teşkilatında yıl içinde lağvedilen harcama birimleri bulunmakta bu durum faaliyet

raporlarının hazırlanmasında sorun yaratmaktadır. Faaliyet raporlarının hazırlanmasında sorumlu birim ve yönetici bulunamamakta birim kapatılmadan önce yapılan faaliyetlere ilişkin faaliyet raporu oluşturulamamaktadır.

3.1.2 Türkiye İstatistik Kurumu

Stratejik Plan Aşamaları

TÜİK'in 2012-2016 yılları için hazırlanan stratejik planında 3 adet stratejik amaç ve 13 adet stratejik hedef bulunmaktadır. Hazırlanması ve uygulanması ile ilgili olarak bir birim yöneticisi ile yüz yüze görüşme yapılmış ve plan uygulamalarıyla ilgili çeşitli sorular yöneltilmiştir. Buna göre; Kurumda ilk olarak Stratejik Plan Komitesi ve ekibi kurulmuştur. Daha sonra Kurum Başkanı tarafından imzalanan bir iç genelge ile süreç başlatılmıştır. Stratejik plan hazırlama aşamasında ise TÜİK'te öncelikle hazırlık programı oluşturulmuş ve çalışma usul ve esasları hazırlanmıştır. Stratejik Plan Komitesi, Başkan Yardımcısının başkanlığında toplanmıştır. Komite, Başkan Yardımcısı başkanlığında daire başkanları ile birlikte 5 kişiden oluşmaktadır. Kurum Başkanı zaman zaman bu toplantılara katılarak stratejik planın hazırlanma sürecine dahil olmuştur. Stratejik Planlama Ekibi ise bir grup sorumlusu başkanlığında grup sorumluları, farklı harcama birimlerinden takım sorumluları ve uzmanlardan oluşan 14 üye ile çalışmıştır. Bu sürecin koordinasyonu Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesinde bulunan ilgili birim tarafından yürütülmüştür. Stratejik plan hazırlama aşamasında ekip ve komite düzeyinde 30

toplantı yapılmıştır. Stratejik plan, Stratejik Planlama Ekibi tarafından hazırlanarak Stratejik Plan Komitesine sunulmuştur. Daha sonra Komite Stratejik planı Kurum Başkanına sunmuştur. Stratejik planın hazırlanma süreci Temmuz 2010'da başlamış ve yaklaşık 1,5 yıl devam etmiştir. Stratejik plan; Kalkınma Planı, Hükümet Programı, OVP ve OMP'de yer alan esaslar temel alınarak oluşturulmuştur. İç paydaşların katılımını sağlamak için "iç paydaş anket formu" düzenlenmiş ve tüm çalışanlara uygulanmıştır. Bunun dışında 3 tür form düzenlenmiş bunlar; istatistik üretenler, istatistik üretmeyenler ve bölge müdürlükleri olarak sınıflandırılmış ve anket bu şekilde uygulanmıştır. Dış paydaşların katılımını sağlamak için de anket uygulanmıştır. Dış paydaşlar RİP'te sayılan temel ortaklar, stratejik ortaklar, tedarikçi ve veri kullanıcıları olarak sınıflandırılmıştır.

Stratejik Planın aşamalarıyla ilgili olarak; vizyonun doğru biçimde ifade edildiği düşünülmektedir. Amaç, hedef ve stratejilerin katılımcı yöntemlerle belirlendiği ifade edilmiştir. Maliyetlendirme önceki yıl bütçesinde belirtilen miktarlara belli oranda artırım uygulanarak ulaşılan tutarın amaç ve hedeflere paylaştırılması yoluyla harcama birimleri dikkate alınarak yapılmıştır. Hedeflerin ölçülebilir göstergelerle ilişkilendirildiği ve çıktı-sonuç odaklı olduğu söylenmiştir. İzleme ve değerlendirmenin etkin biçimde yapıldığı ifade edilmektedir.

Performans Programı Aşaması

TÜİK'in performans programı hazırlama ve uygulama aşamasıyla ilgili olarak kurumun grup sorumlusu ve bir TÜİK uzmanıyla yüz yüze görüşülmüştür. Performans programı hazırlığı stratejik plan hedeflerinin oluşturulması sürecinde gerçekleştirilmiştir. Stratejik planda 2012 için öngörülen planlamalar dikkate alınmış ayrıca RİP göz önünde bulundurulmuştur. Maliyetlendirme kısmına geldiğimizde,

önceki yılın bütçesi harcama birimi bütçesi dikkate alınarak ilgili birim tarafından oranlanmış ve faaliyet bazında dağıtılmıştır. Maliyet ve kaynak ihtiyacının tespiti süreci ise faaliyetlerden performans hedeflerine doğru olmuştur. Performans programında yer alan performans hedeflerinin belirlenmesi harcama birimleri tarafından stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere uygun değilse ilgili birimle görüşerek performans hedefi belirlemeleri istenmiştir. Performans hedeflerinin öncelikli amaç ve hedeflere ilişkin aynı zamanda idarenin faaliyet alanıyla ilgili olduğu ve kaynak sınırlılığı göz önünde bulundurularak belirlendiği ifade edilmiştir. Performans hedeflerinin aynı zamanda belirli, ulaşılabilir, gerçekçi ve performans göstergeleriyle ölçülebilir olduğu belirtilmiştir. Ancak, performans göstergelerinin hepsinin çıktı-sonuç odaklı olduğunu söylemek mümkün değildir. TÜİK'in 2012 yılı performans hedef sayısı 112, performans göstergesi sayısı 301 adettir.

Bunların dışında performans programı hazırlanmasında kanunda belirtilen sürelerle uyulmuştur. Program, bütçe teklifleriyle birlikte Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına gönderilmektedir. Performans programı teklifi daha sonra bütçe tasarısına göre revize edilerek TBMM 'ye gönderilmektedir. Performans programı bütçe kanununa göre düzenlenerek Ocak ayında kurumun web sitesinde yayınlanmakta daha sonra basılarak yayın haline getirilmektedir. Performans programı e-bütçe üzerinden yapılmamaktadır. Bir faaliyet birden fazla hedefle ilişkilendirilmiş bunun gereği olarak maliyetlendirme aşamasında faaliyetlerin toplulaştırılması yoluna gidilmiştir. Performans programı şekil olarak da rehberde yayınlanan tarife uygun olarak hazırlanmıştır.

İzleme 6 ayda bir yapılmakta ancak asıl değerlendirme yıllık olarak gerçekleştirilmektedir. İzleme sonuçları ilgili birim tarafından raporlanmakta Kurum

Başkanına sunulmaktadır. Değerlendirme sonuçlarına göre ihtiyaç duyulan alanlarda gerekli tedbirler alınmaktadır.

3.2 Sonuç

Dünya ülkelerinde uygulanmaya başlanan ve zamanla giderek benimsenip yerleşik hale gelen performans esaslı bütçeleme, stratejik plan, mali saydamlık, hesap verilebilirlik, yönetim sorumluluğu ve performans denetimi gibi kavramlara artık ülkemizde de ihtiyaç duyulmuştu. Bu ihtiyacın gereği olarak 5018 sayılı KMYKK ile yeni bir bütçeleme anlayışı ve kapsamlı ilkeler bütünü sistemimize girmiştir. 5018 sayılı KMYKK'nin yayınlanması ile birlikte performans esaslı bütçeleme mali yönetimimizin hantal ve dağınık yapısına işlerlik kazandırmıştır. Yeni çıkan kanun ile birlikte mali yönetim ve kontrol sistemimiz tüm kamu idarelerini kapsayacak biçimde ele alınmış daha önceki sistemde kontrolü mümkün olmayan fon, döner sermaye vb. kontrol dışı harcamalar bütçe içerisine dahil edilmiş ve zaman içinde tasfiyesi öngörülmüştür. Diğer taraftan, kamu idarelerince üretilen plan ve projelerin bütçe ile bağlantılandırılmasında oluşan kopukluklar giderilmiştir. Performans esaslı bütçeleme bir anlamda makro düzeydeki soyut hedeflerin somutlaştırılması sistemidir. İdareler hazırladıkları stratejik planları ile gelecekte kendilerini görmek istedikleri yeri belirlerler. Performans programlarını yaparak ve bu programlarda hedef ve göstergelerini belirleyerek soyutlamayı somuta indirgemeye başlarlar. En son bütçeleme aşamasında ise artık stratejik hedefe ulaşma yolundaki ilk yıl somutlaşmış olur. Faaliyet raporları ile ise stratejik amaca ne ölçüde yaklaştıklarını saptarlar.

Yine bu noktada performans esaslı bütçeleme yeni kanunun mali yönetimimize getirdiği bir yenilik olarak etkililik, etkinlik ve verimlilik unsurlarının

dikkate alınarak harcamaların buna göre planlanması ve yapılmasından bahsedebiliriz. Etkinlik, belirlenen hedeflere ulaşma derecesini, etkililik çıktıların beklenen sonuçlara yol açıp açmadığını, verimlilik ise aynı miktardaki girdi ile daha çok sonuç elde etmeyi ifade eder. Kamu kaynaklarının kullanılmasında performans programı hazırlanması yoluyla öncelikli stratejik hedefler belirlenmektedir. Stratejik hedeflerin belirlenmesi aynı zamanda kalkınma planı ve yıllık programlarla uyumluluğu sağlamaktadır. Daha sonra ise stratejik planlara uygun kaynak dağılımı yapılması öngörülmektedir. Bu bütçeleme sisteminin getirdiği diğer yeni kavram, yönetim sorumluluğu kavramıdır. Böylece planlamayı yapan, ölçülebilir hedefler koyan ve kaynakları kullanan idareciler aynı zamanda bunun sorumluluğunu da yüklenmiş olmaktadır. Harcama yetkisinin kamu idarelerinin harcama yetkililerine verilmiş olması idarenin toplum ihtiyaçlarını daha çabuk ve etkin bir biçimde tespit etmesi ve gidermesini sağlamıştır. Yine karar alma konusunda dağıtılan yetki sorumluluk ve hesap verebilme noktasında da görülmektedir. Yetki sorumluluk arasındaki denge yeni kanun ile çok daha doğru biçimde sisteme oturtulmuştur. Hesap verme sorumluluğu esas itibarıyla, bir cevap verme, açıklamada bulunma yükümlülüğüdür. Bu aynı zamanda bir görev icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma sorumluluğudur. Yeni kamu yönetim anlayışının çok yeni kavramlarından biri olan hesap verme sorumluluğu bir raporlama faaliyeti olup, yeni bütçeleme sisteminin bir ayağı olan raporlama ile gerçekleştirilmektedir. Raporlama faaliyeti aynı zamanda diğer bir ilke olan mali saydamlığından gerçekleşmesini sağlar. Mali saydamlık hükümetin yapısının ve fonksiyonlarının, mali planların, kamu sektörü

hesaplarının ve mali hedeflerin kamuoyuna açık olmasıdır. Kamunun mali kaynaklarının kullanımında saydamlığın sağlanabilmesi için etkin bir raporlama şarttır. Mali saydamlığın sağlanması için gerekli diğer unsurlar ise; rollerin ve sorumlulukların açık olması, bütçe sürecinin açık olması, bilginin kamuya açık olması ve mali verilerin kabul edilebilir standartları taşıması ile mali faaliyetlerin etkili iç denetime mali bilgilerin ise dış denetime tabi olmasıdır. Diğer taraftan performansa dayalı çok yıllık bütçe anlayışı da performans esaslı bütçeleme ile gelen bir yeniliktir. Buna göre bütçe tahminleri izleyen iki yılı da kapsayacak şekilde hazırlanmakta bu da kamu idarelerine öngörü kazandırmaktadır. Maliye Bakanlığının orta vadeli mali plan ile belirlediği ödenek tavanları uygulaması ile bütçe üzerinde üst sınır kontrol altında tutulmuş diğer yandan bu miktarı aşmamak üzere idarelere harcama yapmaları konusunda geniş bir alan bırakılmıştır. Ekonomik ve mali analizlere uygun çok yıllık bütçe kodlama sistemi de Muhasebe sistemlerinin uluslararası sistemlerle karşılaştırılabilir, anlaşılabilir ve kıyaslanabilir olmasını sağlamak amacıyla yeni muhasebe sistemi getirilmiştir.

Performans esaslı bütçelemenin kamu mali yönetimine getirdiği önemli bir diğer yenilik ise denetim alanında olmuştur. Kamu mali sistemimizin hem iç hem dış denetiminde mali denetim ve uygunluk denetimi eski tip denetim anlayışını yansıtırken performans esaslı bütçeleme ile modern denetim anlayışını yansıtan performans denetimi hayatımıza girmiştir. Bu anlamda performans esaslı bütçelemenin getirdiği önemli yeniliklerden biri de performans denetimine imkân tanınmasıdır. Performans esaslı bütçeleme sürecinde oluşturulan hedef ve göstergeler ile hazırlanan performans programı ve faaliyet raporları performansın sistematik ve nesnel bir şekilde denetlenmesini mümkün kılar. (PEBR, 2004: 13)

Performans denetimleri, kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine, kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasına, planlama ve kontrol faaliyetlerinin geliştirilmesine, kamu idarelerinin amaçlarına ulaşmasında ve kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanmasına yardımcı olur. Performans denetiminin esas unsurlarını oluşturan etkililik, verimlilik ve ekonomiklik kavramları kısaca tekrar etmek gerekirse;

Etkililik denetimi, kurumsal amaçlara ulaşıp ulaşılmadığını ve bu amaçlara ulaşmak için izlenen politikaların başarısını sorgular.

Verimlilik, kurum faaliyetlerinde kullanılan girdilerin sabit kalması koşuluyla belirli bir kalitede en fazla mal veya hizmetin sunumu ya da belirli bir miktar ve kalitedeki mal ve hizmeti sunmak için en az miktarda girdi kullanılmasıdır. Kurum faaliyetlerinin verimliliği, beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımında; bilişim sistemleri, performans ölçütleri, gözetim ve iç kontrol sistemlerinin de incelenmesi suretiyle denetlenir.

Ekonomiklik, uygun düzeydeki kaliteyi de gözeterek, bir faaliyette kullanılan kaynakların maliyetinin en aza indirilmesidir. Bir başka deyişle, en uygun girdinin en iyi fiyata temin edilmesidir.

Performans denetimleri iç denetim anlamında iç denetçiler tarafından dış denetim anlamında ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Performans denetimi güncel mevzuat gereği performans programında belirtilen ve idarelerce belirlenmiş performans göstergeleri üzerinden yapılmaktadır. Bu durum iç ve dış denetimin derinlemesine denetim yapabilmesini engellemektedir. Bu durumun önüne geçebilmek için Sayıştay tarafından yayınlanan Düzenlilik Denetim Yönetmeliği ile

etkinlik, etkililik ve verimlilik denetimi ile aşılmaya çalışılmıştır. Bu düzenleme ile Sayıştayın gerçekleştirmeyi amaçladığı performans denetimi:

- İdari faaliyetlerin ekonomikliğinin sağlam idari prensipler ve uygulamalar ile yönetim politikaları çerçevesinde denetlenmesi
- Beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilgi sistemlerinin, performans ölçülerinin ve izleme mekanizmalarının ve belirlenmiş eksiklikleri gidermek amacıyla denetlenen kurumlarca uygulanan prosedürlerin denetlenmesini
- Denetlenen kurumun amaçlarının gerçekleşmesi bağlamında performans etkinliğinin denetlenmesini ve hedeflenen etkiye kıyasen faaliyetlerin fiili etkisinin denetlenmesini kapsar (INTOSAI, 2009: 1) Böylelikle kamu idarelerinin performans denetimi sadece performans göstergeleri üzerinden yapılmayacak daha derin bir denetim gerçekleştirilebilecektir.
- Bunun dışında performans esaslı bütçeleme ile bilişim teknolojisi denetimi ve sistem denetimi de hayatımıza girmiştir. Ancak, halihazırda kurumların pek çoğunda bu denetimlerin farkındalık düzeyleri çok düşüktür. Bu farkındalık düzeyinin artırılması amacıyla çeşitli çalışmalar yapılmaktadır.

PEB sistemini kurum uygulamaları çerçevesinde değerlendirdiğimizde;

- Stratejik Planların hazırlık aşamasında genelde kamu idarelerinde üst yöneticilerin bu hazırlık aşamasına sahip çıktığı, toplantılara bizzat katıldıkları görülmektedir. Stratejik planların Durum analizi ile Geleceğe Bakış kısımlarının olması gereken şekilde hazırlandığını söyleyebiliriz. Maliyet aşamasına gelindiğinde ise bazı kurumlarda bu aşama olması gerektiği gibi faaliyetlerin ve projelerin maliyetlendirilmesinden başlamamakta, daha çok OVP’de belirlenen bütçe

tavanlarının yukarıdan aşağıya bölünerek dağıtımı söz konusu olmaktadır. Hatta bu noktada katılım olmamakta, maliyetlendirme kamu idarelerinin bütçeyle ilgilenen birimi tarafından yapılmaktadır. İzleme ve değerlendirme aşamasına değinirsek bu aşama ne yazık ki üst yöneticiler tarafından, planın hazırlık aşamaları kadar sahiplenilmemekte, kurum bünyesinde var olan İç Denetim elemanlarından izleme dair rapor talep edilmemektedir. Kamu idaresi bünyesinde çalışanlara baktığımızda ise stratejik plan, sadece strateji geliştirme birimlerinin sorumlu olduğu bu birimler tarafından hazırlanması, yürütülmesi ve izlenmesi gereken bir düzenleme olduğu düşünülmektedir. Bu konuda genel algı ve bilinç düzeyi düşüktür. Dolayısıyla planların sadece üst yöneticiler tarafından değil idarenin çalışanları tarafından da istenilen düzeyde sahiplenilmediği görülmektedir.

- Performans programı konusundaki uygulamalara baktığımızda; performans programının özellikle 3 aşamasında ciddi sorunların olduğunu görmekteyiz. Bunlara sırasıyla değinmek gerekirse;

Performans hedeflerinin belirlenmesi aşamasında hedeflerin, performans programı hazırlama rehberinde sayılan özelliklerin bazılarına uygun belirlenmediğini görmekteyiz. Örneğin;” kanun çıkarma” gibi sadece idarenin yürüttüğü faaliyetlerle gerçekleştirilebilir olmayan bununla birlikte çıktı-sonuç odaklı da olmayan hedefler, ya da belli bir konuda “bilinç düzeyinin artırılması” gibi performans göstergeleri ile ölçülebilir olmayan hedefler performans hedefi olarak belirlenebilmiştir.

Programın hazırlanmasında sorun yaşanan diğer bir aşama faaliyetlerin maliyetlendirilmesi aşamasıdır. Bazı kamu idarelerinde faaliyetlerin olması gerektiği gibi harcama birimlerince yapıldığı gözlemlenirken bazı idarelerde maliyetlendirme OVP ‘da o kamu idaresi için belirlenmiş olan bütçe miktarı faaliyetlere bölünerek

gerçekleştirilmekte üstelik bu uygulama harcama birimlerinin katılımıyla değil tek bir birim tarafından yapılmaktadır.

Bir diğer sorunlu aşama ise performans göstergelerinin belirlenmesi aşamasıdır. Yine bazı performans göstergelerinin istenen özellikleri taşımadığı görülmektedir. Örnek vermek gerekirse; performans hedefi olarak “2012 yılında, ulusal ve uluslar arası hukuki gelişmeler takip edilerek, hukuki çalışmalar, mevzuat, dava takibi vb. çalışmalar yürütülecektir.” İfadesi benimsenmiş buna ilişkin iki gösterge ise “Kurum dışından gelen mevzuat (kanun, tüzük, yönetmelik vb.) görüşlerine cevap verme süresi” ile “Kurum içi iş ve işlemlerin tamamlanma süresi” belirlenmiş, hedefte belirtilen uluslar arası hukuki gelişmelerin takibini ölçmek için herhangi bir göstergeye yer verilmemiştir. Yine “özel sektörün dinamizminden yararlanma” gibi ölçülebilir olmayan ifadeler performans göstergesi olarak belirlenebilmiştir.

- Her ne kadar stratejik plan ve performans programları ilgili kamu idarelerinin sorumluluğunda olsa da mali yönetim ve kontrol alanında merkezi uyumlaştırma birimi olan Maliye Bakanlığı BÜMKO Genel Müdürlüğünün, iç denetim alanında merkezi uyumlaştırma birimi olan İç Denetim Koordinasyon Kurulunun ve stratejik plan konusunda da Kalkınma Bakanlığının sorumlulukları göz ardı edilmemelidir. Stratejik planların izleme ve değerlendirme aşamasındaki aksaklıkların giderilmesi, kurumlarda iç denetim birimlerinin daha etkin hale getirilmesinin teşvik edilmesi, ulusal ve uluslar arası iyi uygulama örneklerinin araştırılması, bunların uygulanması yönünde çalışmalar yapılması iç kontrol ile mali yönetim ve kontrol sistemine ilişkin eğitim programlarının hazırlanması konularında bu kurumların yeterince etkin olmadığı bir gerçektir. Yine, bütçenin hazırlanma aşamasında performans

programlarının BÜMKO Genel Müdürlüğü tarafından yeterince dikkate alınmadığı görülmektedir.

- Bunların dışında parlamento ve kamuoyu açısından özellikle faaliyet raporlarının doğru okunması ve değerlendirilmesi ile Sayıştay tarafından hazırlanan performans denetimi raporlarının da yeterince ve derinlemesine değerlendirilmediği de bir gerçektir.

- Diğer ülke uygulamalarına baktığımızda PEB anlayışının daha farklı uygulandığı görülmektedir. Özellikle, İngiltere, Yeni Zelanda ve Hollanda gibi ülkelerde o yıl ulaşılması istenen çıktılar politik aktörler tarafından belirlendiğini görmekteyiz. İlgili kuruma ise belirlenmiş çıktılara ulaşmayı taahhüt eden yönetici sözleşme yapılarak atamakta, böyle bir durumda elde edilmek istenen çıktıya daha garantili bir şekilde ulaşılmaktadır. Yine imzalanan sözleşme gereği sorumlu yönetici olası bir başarısızlığın sorumluluğunu üstlenmekte ve kamu idaresinin hantal yapısı yeni gelecek yönetici ile daha dinamik hale gelmektedir. Sözleşme yapılacak yönetici belirlenirken iş deneyimi konusunda özel sektör-kamu sektörü ayrımı yapılmamakta böylece özel sektörde çalışmış olan bir yöneticinin de deneyimlerinden kamu sektöründe faydalanılmaktadır.

- ABD uygulamasına baktığımızda ise, kamu idarelerinin performans değerlendirmeleri halkın görüşlerine sunulmakta, bu konuda iletilen görüşler tablolaştırılarak kurumların internet sayfalarından yayınlanmaktadır. Böylelikle, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi ilkeler etkinleştirilmiş, performans hedefleri gerçeğe daha yakın belirlenmiş ve değerlendirilebilmiştir.

- Diğer ülkelerde gördüğümüz iyi uygulama örneklerinin ülkemiz kamu yönetimi tarafından da benimsenmesi için bu örneklerin yeterince incelenmesi, kamu

personel rejimi de dahil olmak üzere gerekli mevzuat değişikliklerinin yapılması gerekmektedir.

- Performans esaslı bütçeleme nin Türk kamu mali yönetimi ve denetimine getirmeyi vaat ettiği yenilikler oldukça ümit verici olmakla beraber halihazırda bu bütçeleme sisteminin bütün unsurlarıyla beraber layıkıyla uygulandığını söylemek oldukça zordur.

KAYNAKÇA

AKAL Zuhâl, İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetim; Çok Yönlü Performans Göstergeleri, Ankara, 1992

AKDENİZ İbrahim, Kamu Mali Yönetimi Reformunda Strateji Geliştirme Birimleri, Maliye Dergisi, Sayı 159, Temmuz-Aralık 2010

ATEŞ Hamza ve ÇETİN Dilek; Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ankara, 2004

BAYAR Nergis; Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2012

BİLGİN Kamil Ufuk; Kamu Performans Yönetimi- Memur Hak ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, TODAİE, Ankara, Ekim 2004.

Düzenlilik Denetimi Rehberi, Denetim Planlama ve Koordinasyon Kurulunun 17.06.2011 tarih ve 12 sayılı toplantısında görüşülmüş ve 17.06.2011 tarihinde Sayıştay Başkanı tarafından onaylanmıştır.

Durna U., V. Eren; Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 35, Sayı 1, Ankara 2002

EMİNKAHYAGİL Şevki; Kamuda Kuruluş Düzeyinde Stratejik Planlama Uygulamasına Geçiş.3.Kamu Kalite Sempozyumu, Kamuda Stratejik Bir Tercih; Toplam Kalite Yönetimi, 6 Haziran 2002

ERBAŞI Ali, Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, 2008

ERBAŞI Ali; Kamuda Performans Esaslı Bütçeleme Tasarımına İlişkin Model Bir Yaklaşım, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009

ERDOĞAN İtibar, Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık ve 5018 sayılı KMYKK Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Bütçe Dünyası

Kamu İç Denetim Rehberi, Sayıştay Kurul Kararı, Tarih:07.04.2008, Sayı: 5

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT, 2.Sürüm, 2006

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2003, Sayı:5018

KURNAZ Ahmet Cemil, Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi ve Bu Çerçevede Part (program assessment rating tools) Sisteminin İncelenmesi, Ankara, 2012

HASTÜRK Mesut, Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme

INTOSAI, Performans Denetimi Uygulama Rehberi, Sayder Kitaplığı, Ocak 2009

OMB; “Section-220 Preparing and Submitting Performans Budget”,OMB Circular,No-11,2005

ÖZEN Ahmet; Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Ankara, 2008

ÖZER M.Akif, Performans Yönetimi Uygulamalarında Performansın Ölçümü ve Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, sayı 73

PEBR, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, BÜMKO, 2004

PPHR, Performans Programı Hazırlama Rehberi, BÜMKO, 2009

Sayıştay Denetim Yönetmeliği, Resmi Gazete, Tarih:17/12/2011, Sayı: 28145

Sayıştay Kanunu, Resmi Gazete, Tarih: 03/12/2012, Sayı: 6085

ŞAHİN Musa ; Mali Hizmetler Uzman Yardımcıları Eğitimi, Performans Esaslı Bütçeleme ders notu, 2011

Ulaştırma Bakanlığı Stratejik Planı 2009-2013

Ulaştırma Bakanlığı 2010 yılı Birim Performans Programı

Whitehouse, <http://www.whitehouse.gov/open/around>

YENİCE Ebru; Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi, Sayıştay Dergisi, Sayı 61