

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE
TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMANIN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

(DOKTORA TEZİ)

Melih ÇİLDİR

BURSA 2010

**T.C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE TEORİSİ BİLİM DALI**

**PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE
TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMANIN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

(DOKTORA TEZİ)

Melih ÇİLDİR

Danışman

Prof. Dr. Nihat EDİZDOĞAN

BURSA 2010

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.

ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

.....Anabilim/Anasanat Dalı,Bilim Dalı'nda
.....numaralı 'nın hazırladığı
“.....”konulu
..... (Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik Tezi/Çalışması) ile ilgili tez
savunma sınavı,/...../ 20.... günü -saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan
cevaplar sonunda adayın tezinin/çalışmasının (başarılı/başarısız) olduğuna
.....(oybirliği/oy çokluğu) ile karar verilmiştir.

Sınav Komisyonu Başkanı
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye (Tez Danışmanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Ana Bilim Dalı Başkanı
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Üye
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

...../...../ 20.....

Enstitü Müdürü
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

ÖZET

Yazar : Melih ÇİLDİR
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Maliye Teorisi
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : xiii + 208
Mezuniyet Tarihi : /.... / 2010
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Nihat EDİZDOĞAN

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMANIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Devletin ekonomik faaliyetlerini yerine getirebilmek için kullandığı araçlardan birisi de bütçedir. Günümüzde, dünyadaki ekonomik kriz nedeniyle bütçe uygulamaları çok önem kazanmıştır. Ülkeler bütçe sistemlerini gözden geçirerek, mali sistemlerinde reformlar yapmışlardır.

Bu amaçla, birçok ülke, bütçe sistemlerini geliştirmek için, kamu harcamalarında verimliliği ve etkinliği esas alan performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları başlatmıştır. Ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaya başlamıştır.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bütçenin özellikleri, ilkeleri ve Bütçe Sistemleri yer almaktadır. İkinci bölümde ise bazı OECD ülkeleri ve Avrupa Birliği'nde Performans Esaslı Bütçeleme uygulamaları yer almaktadır. Üçüncü bölümde ise Türkiye'de uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi incelenmiştir.

Anahtar Sözcükler

Bütçe Kamu Sektörü Bütçe Sistemi Stratejik Planlama
Performans Esaslı Bütçeleme

ABSTRACT

Yazar : Melih ÇİLDİR
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Maliye Teorisi
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : xiii + 208
Mezuniyet Tarihi : /.... / 2010
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Nihat EDİZDOĞAN

PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM AND EVALUATION OF ITS APPLICATION IN TURKEY

One of the instruments that government uses to provide its economic activities is the budget. Budgeting practices applications gained importance as economic crisis the world is experiencing today. Thus, it became vital for countries to take under control of their public spending and prevent those public spending that are not under control.

For his purpose, couples of countries to improve their budgeting systems, have begun to adopt performance based budgeting system which bases on productivity and efficiency in public spending. In our country performance based budgeting system has been in use since 2006 as Law of 5018 taken into the effect.

This thesis constitutes in three parts. In the first part there are information on budgeting features, budgeting systems and budgeting principles. In the second part, information about performance based budgeting practices of some OECD countries and EU's are given. In the last part of this thesis, practices of Turkish performance budgeting system are examined and evaluated.

Key Words

Budget, Budgeting System, Strategic Planning, Public Sector, Performance Based Budgeting

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii

GİRİŞ

BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİ

1.BÜTÇE VE ÖZELLİKLERİ	3
1.1. Bütçe Kavramı ve Özellikleri.....	3
1.2. Bütçenin İlkeleri.....	7
1.2.1. Genellik ilkesi.....	8
1.2.2. Birlik İlkesi.....	10
1.2.3. Denklik İlkesi	12
1.2.4. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi.....	16
1.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu İle Getirilen İlkeler.....	18
2. BÜTÇE SİSTEMLERİ	20
2.1. Torba Bütçe Sistemi.....	21
2.2. Klasik Bütçe Sistemi	22
2.3. Performans Bütçe Sistemi.....	24
2.4. Program Bütçe Sistemi.....	25
2.5. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS).....	27
2.6. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi	31
2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	33
2.7.1. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Özellikleri.....	34

2.7.2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin İlkeleri	35
2.7.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçişin Nedenleri	36
2.7.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Diğer Bütçe Sistemlerinde Ayrılan Yönlere	40
2.7.5. Performans Esaslı Bütçenin Unsurları.....	41
2.8. Performans Esaslı bütçeleme Sisteminden Beklenen Faydalar	53
2.8.1. Mali Saydamlık	53
2.8.2. Hesap Verilebilirliğin Sağlanması.....	54
2.8.3. Performans Denetiminin Sağlanması	54
2.8.4. Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Sağlanması.....	55
2.8.5. Mali Disiplinin Sağlanması	55
2.8.6. Orta Vadeli Harcama Sisteminin İşlerliğinin Sağlanması.....	55
2.8.7. Üst Yönetimin Desteğinin Sağlanması.....	56
2.9. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Başarılı Olması İçin Gerekli Olan Şartlar	56

İKİNCİ BÖLÜM

OECD CE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMLERİ UYGULAMALARI

1. HOLLANDA'DA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI.....	58
1.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları	59
1.1.1. Yeniden İnceleme Prosedürü.....	63
1.1.2. Kurumlar Arası Politik İncelemelerin Yönetimsel ve Örgütsel Yönleri	65
1.1.3. Bütçe Belgelerine Erişmede Uygulanacak Yollar.....	66
1.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMASI.....	68
1.2.1 Bütçeleme Süreci.....	68

1.2.2. Bütçe Uygulaması	70
1.3. Değerlendirme.....	72
2. İSVEÇ’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI	73
2.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları	73
2.1.1. Sistemin Yapısı.....	74
2.1.2. Faaliyetlerin Yapısı	76
2.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması	77
2.2.1. Performans Ölçümü ve Değerlendirilmesi	77
2.2.2. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu.....	78
2.2.3. Performans Raporlandırılması.....	79
2.2.4. Bütçeleme Süreci.....	80
2.3. Değerlendirme.....	81
3. İNGİLTERE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ.....	83
UYGULAMASI.....	83
3.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları	83
3.1.1. Kamu Hizmetleri Sözleşmesi (Public Service Agreement).....	84
3.1.2. Hedef Koyulma Nedenleri.....	86
3.1.2. Kamu Hizmetlerinin Geliştirilmesi	88
3.1.3. Faaliyet Alanı Bakımından Hazine Departmanı ve Kapsamı.....	88
3.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması	89
3.2.1. Sonuçların Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi.....	89
3.2.2. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu.....	91
3.3. Değerlendirme.....	92
4.1.1. Başkanın Yönetim Ajandası ve Bütçe ile Performansı Birleştirme Girişimi	94
4.1.2. Bütçe ve Performans Birleşimi.....	94

4.2. Performans Bütçe Uygulaması.....	101
4.3. Değerlendirme.....	103
5. AVUSTRALYA’DAPERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI.....	104
5.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları	104
5.1.1. Kurumsal Taslak.....	108
5.1.2. Performans Bilgisi Taslağı	109
5.1.3. Maliye Bakanlığının Görevleri.....	110
5.1.4. Sonuçların Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi.....	111
5.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması	113
5.2.1. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu.....	113
5.2.2. Performans Bilgisinin Raporlandırılması:.....	114
5.2.3. Temel Zorlayıcı Unsurlar	115
5.2.4. Çözümler	117
5.2.3. Değerlendirme	117
5.2.3. Değerlendirme	118
6. AVRUPA BİRLİĞİ (AB) BÜTÇESİ	118
6.1. AB Bütçe İlkeleri	120
6.1.1. Birlik ilkesi	120
6.1.2. Genellik İlkesi	120
6.1.3. Yıllık Olma ilkesi	121
6.1.4. Denklik İlkesi	122
6.1.5. Belirli Bir Amaç İçin Tahsis İlkesi.....	122
6.2. Bütçe Gelirleri.....	122
6.2.1. Geleneksel Öz Kaynaklar	122

6.3.2. Diğer Öz Kaynaklar.....	124
6.4. AB Bütçesinin Harcama Kalemleri.....	127
6.4.1. Tarım Harcamaları.....	127
6.4.2. Yapısal Faaliyetlere İlişkin Harcamalar	127
6.4.3. Diğer İç Politikalara Yönelik Harcamalar	128
6.4.4. Katılım Öncesi Hazırlıklara Yönelik Harcamalar	128
6.4.5. Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar ve Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar	129
6.4.6. İdari Harcamalar	129
6.6. AB Bütçesinin Uygulanması.....	130

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI

1.PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞE YÖNELİK ÇALIŞMALAR	133
2.ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASININ PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE SAĞLADIĞI YARARLAR.....	138
2.1 Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	138
2.1.1. Kurumsal Sınıflandırma	139
2.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	140
2.1.3. Finans Tipi Sınıflandırma.....	143
2.1.4. Ekonomik Sınıflandırma	144
2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması- Performans Bütçe İlişkisi.....	148
3. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI MERKEZİ YÖNETİM.....	149
BÜTÇELEME SÜRECİ	149
3.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Yer Alan Unsurlar	149
3.1.1. Stratejik Plan	149

3.1.2. Performans Programı.....	152
3.1.3. Faaliyet Raporları	161
3.1.4. Çok Yıllı Bütçeleme	165
4. TÜRKİYEDE PERFORMANS ESASLI MERKEZİ YÖNETİM	
BÜTÇELEME SÜRECİNİN İŞLEYİŞİ.....	169
4.1. Gider Bütçesinin Hazırlanması	169
4.2. Gelir Bütçesinin Hazırlanması	170
5. 2010 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE SİSTEMİNİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ	176
5.1. Orta Vadeli Program Kapsamında 2010 Yılı Merkezi Yönetim	
Bütçesinin Değerlendirilmesi.....	176
5.2. Orta Vadeli Mali Plan Kapsamında 2010 Yılı Merkezi Yönetim	
Bütçesinin Değerlendirilmesi.....	184
6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	193
KAYNAKLAR	196

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
OVP	Orta Vadeli Plan
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
FEZ	Finance and Economic Unit
İ.İ.B.F.	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
p.	Page
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PSA	Public Service Agreement
s.	Sayfa
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

TABLolar LİSTESİ

Tablo I. Stratejik Planlama Süreci.....	43
Tablo II. Program Bütçeleme nin Dört Temel Unsuru.....	58
Tablo III. Hollanda'daki Bütçe Hazırlık Süreci.....	68
Tablo IV. İsveç Bütçeleme Süreci.....	80
Tablo V. Performans Bağlamı.....	84
Tablo VI. Bugünkü PSA Çerçevesi.....	87
Tablo VII. Skorlar Ve Sonuçlar.....	96
Tablo VIII. PART Soruları (2008).....	98
Tablo IX. ABD'de Performans Esaslı Bütçeleme Modeli.....	102
Tablo X. Avrupa Birliği Bütçe Süreci.....	133
Tablo XI. Harcamaların Fonksiyonel Sınıflaması.....	143
Tablo XII. Fonksiyonel Sınıflandırma (Birinci Düzey) Ana Fonksiyonlar.....	144
Tablo XIII. Fonksiyonel Sınıflandırma (İkinci Düzey) Programlar.....	144
Tablo XIV. Fonksiyonel Sınıflandırma (Üçüncü Düzey) Nihai Hizmetler	145
Tablo XV. Finans Tipi Kodlar.....	146
Tablo XVI. Birinci Düzey Ekonomik Kodlar.....	147
Tablo XVII. Harcamaların Ekonomik Sınıflaması.....	148
Tablo XVIII. Gelir Sınıflandırılması (Birinci Düzey).....	149
Tablo XIX. Gelir Sınıflandırması (II. Düzey).....	149
Tablo XX. Stratejik Planlama Süreci.....	153
Tablo XXI. Performans Programı Hazırlık Aşamaları	156
Tablo XXII. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması ve İlgili Mercilere Sunulması.....	166
Tablo XXIII. Çok Yıllı Bütçeleme nin Aşamaları.....	170
Tablo XXIV. Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci.....	176
Tablo XXV. Orta Vadeli Temel Ekonomik Hedefler.....	181
Tablo XXVI. Orta Vadeli Ekonomik Tahminler.....	183
Tablo XXVII. Kamu Finansmanına İlişkin Temel Büyüklükler.....	185

Tablo XXVIII. Kamu Finansmanına İlişkin Temel Büyüklüklerin GSYİH'ya Oranı.....	186
Tablo XXIX. Program Tanımlı Bütçe Büyüklüklerinin GSYH'ya Oranı.....	189
Tablo XXX. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri ve GSYH'ya Oranları.....	190
Tablo XXXI. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri İle GSYH'ya Oranları.....	192
Tablo XXXII. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku.....	194
Tablo XXXIII. İç Borç Stokuna İlişkin Ödemeler.....	195
Tablo XXXIV. Merkezi Yönetim Dış Borç Ödemelerinin Yıllar İtibariyle Dağılımı.....	196

GİRİŞ

Son yıllarda, Dünya’da Kamu mali yönetim alanında pek çok değişiklikler yaşanmaktadır. Devlet bütçesinin daha verimli ve etkin bir şekilde kullanılması için kamu yönetiminde reformlar yapılmaktadır. Bu reformların yapılmasının nedenlerini Kamu harcamalarının giderek artıyor olması, kamu yönetimlerinin göstermiş olduğu başarısızlıklar, ekonomik krizlerin sık sık tekrarlanması olarak belirtebiliriz.

Bu gelişmeler kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle kamu kesiminde tasarrufu sağlayabilmek için, kamuda hesap verilebilirliği, saydamlığı ön planda tutan performans esaslı bütçe sistemi ortaya çıkmıştır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, daha önce uygulanan bütçe sistemlerinin unsurlarını taşımakla birlikte, eski unsurlara göre daha geniş kapsamlı kamu mali yönetim araçlarına ve kavramlarına ihtiyaç duyan bir sistemdir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi ilk olarak ABD’de gündeme gelmiştir. Bugünkü sistemin temelini 1950 yılında ABD’de gündeme gelen performans esaslı bütçeleme anlayışı oluşturmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için, kamu kesimindeki kuruluşların yapısının değiştirilmesi ve yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi gerekmektedir.

Kamu yönetiminde performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması sonucu elde edilen en büyük katkının, performans kültürünün oluşturulması, kamu kesiminde çalışanların hedeflere odaklanması, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve bütçe sürecini güçlendirilmesi olarak belirtebiliriz.

Dünyada ve ülkemizde uygulanan performans esaslı bütçeleme sürecinin başarılı veya başarısız olduğunu söylemek henüz erkendir. Çünkü sistemi önce uygulamaya başlamış ülkelerde dahi sürecin başarılı ve başarısız olduğu değerlendirmesini yapacak kadar bir süre geçmemiştir.

Ülkemizde 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve kontrol kanunu ile birlikte bütçe sistemimizde köklü değişiklikler yapılmış ve Türk Kamu Mali Yönetiminde kullanılacak mali araçların uygulama alanları belirlenmiştir.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bütçenin özellikleri belirtildikten sonra, bütçe ilkeleri ve bütçe sistemlerine kısaca değinilmiştir.

İkinci bölümde, bazı OECD ülkeleri ile Avrupa Birliğinde performans esaslı bütçeleme sistemi açıklanmıştır.

Üçüncü bölümde ise ülkemizde uygulanmaya başlayan performans esaslı bütçeleme sistemi incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE ve BÜTÇE SİSTEMLERİ

1.BÜTÇE VE ÖZELLİKLERİ

1.1. Bütçe Kavramı ve Özellikleri

Bütçe, kamu fonlarının toplanması ve toplum için kullanılması için hükümetin parlamentodan aldığı bir yetkidir. Diğer bir deyişle bütçe, toplum ile hükümet arasında kaynakların kullanılması konusunda yapılmış bir sözleşmedir. Bütçeler, devletlerin gelirleri toplamasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir sözleşmedir¹. Devlet gelirlerinin toplanmasına ve giderlerinin yapılmasına izin veren bütçeler, çağdaş ekonomilerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna da yanmaktadır. Kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması ve bunların harcanacağı yerler için parlamentonun izin ve onayına sunulması bütçe hakkını ifade etmektedir. Alınan izin ve onayın yerli yerinde gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını hakkında parlamentoya hesap verilmesi de bütçe hukukunun uygulama yönünü belirtmektedir.²

Bütçe kelimesinin aslı Latince “bulga” ve Fransızca “bouge” ve “bougette” kelimelerinden gelmektedir.³ Deri çanta, torba çekmece anlamında kullanılan bu kelime daha sonraki dönemlerde İngilizcede “budget” şeklini almıştır.⁴

Önceleri İngiltere’de Maliye Bakanının “Chancellor of the Exchequer” devletin ihtiyaç ve olanakları ile ilgili belgeleri parlamentoya getirirken taşıdığı deri çanta

¹ Edizdoğan, Nihat, **Kamu Maliyesi**, 10. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008, s. 350.

² Kesik, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu** “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1, s. 6.

³ Edizdoğan, Nihat; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2008, s. 1

⁴ Tüğen, Kamil; **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, İzmir 2007,s. 1

“leatherbag” sonradan devletin gelir ve gider tahminlerinin parlamentonun onayına sunulmasında çantaya konulan belgeler anlamında kullanılmıştır.⁵

Ülkemizde, bütçe hakkı ilk olarak 1876 Anayasası ile getirilmiştir. Fransız anayasasındaki hükümler dikkate alınarak, vergilerin tüm yurttaşlardan ödeme güçlerine göre ve ancak bir kanuna dayanılarak alınacağı ilkesi yer almıştır. Böylece vergileri onama hakkı ile bütçe hakkına ilişkin hükümler Anayasada belirtilmiştir. Bu Anayasada yer alan hükümlerde; vergilerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler olarak onanması, bütçenin yıllık olma ilkesi, kesin hesap kanunun esasları ve Sayıştay denetimi kabul edilmiştir. Ancak tarihi olaylar nedeniyle kanun uygulamaya konamamıştır. Kanun tamamen kaldırılmamış, uygulanması ertelenmiştir.

İkinci Meşrutiyetin 1908 yılında kurulmasıyla yeniden yürürlüğe konan Anayasa, ana hatlarıyla bugünkü bütçe sisteminin de temelini oluşturmuştur.

İkinci meşrutiyet yönetimi, Anayasayı tekrar uygulamaya koyarken bütçe projesini de hazırlamıştır. Bütçe projesini meclise sunmuş ve bütçe mecliste görüşülerek onaylanmıştır. Ülkemizde, modern ve gerçek anlamda hazırlanan, onaylanan ve uygulamaya konulan, birlik ve genellik ilkelerine uygun, ilk çağdaş bütçe 1909 yılına ait olan bu bütçedir.

Ülkemiz 'de bütçe kurumlarının yerleşip gelişmesi Cumhuriyet döneminde gerçekleşmiştir. Cumhuriyet, milli hükümlerlik hakkı ile birlikte bütçe hakkını da tam ve eksiksiz olarak getirmiştir. 1924 Anayasasında , “ Vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir.” şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca “ vergiler ancak kanunla salınır ve alınır.” hükmüyle de kanunsuz vergi alınması yasaklanmıştır.

1924 Anayasasında bütçe ve devlet gelirleri hakkında da hükümler vardır.

“Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.”, “Bütçe Kanununun geçerliliği bir yıldır“,

“Kesin Hesap Kanunu, ait olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ile yine o yıl ki ödemelerin tutarını gösteren kanundur“, “ Her yılın kesin hesap kanunu

⁵ Coşkun, Gülay; **Devlet Bütçesi**, Tarhan Kitabevi, Ankara 2000, s. 3

tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yılın Kasım ayı başına kadar TBMM'ne sunulur“ hükümleri Anayasada gösterilen açık Anayasa hükümleridir.

Ülkemizde Bütçe kavramı önce “Muvazene-i Umumiye Lahikası” veya “Muvazene Defteri” adıyla kullanılmıştır. Cumhuriyet döneminde,491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununda; hem Muvazene-i Umumiye Kanununda bütçe terimi yer almıştır. 1960 yılımda devlet bütçesi “Muvazene-i Umumiye Kanun Lahikası” adıyla TBMM'ne sunulmuştur. Esas itibariyle bütçe terimi,26.05.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunumuzda da benimsenmiş olup,1961 ve 1962 Anayasalarında ise sadece “bütçe” terimi yer almıştır.⁶

1961 Anayasası, Bütçe Kanunu Tasarısının hukuki yapısını ve yasama organındaki onaylama şeklini detaylı bir şekilde belirtmiştir. 1961 Anayasasının bütçeyle getirdiği en önemli yenilikler 94. madde de belirtilmiştir. 94. madde ile Bakanlar Kurulunca her mali yılbaşından üç ay önce TBMM'ne sunulacak bütçe tasarısına “Milli Bütçe “ tahminlerinin de eklenmesi öngörülmüştür.

1982 Anayasası da “ Sosyal ve ekonomik hakların sınırı“ başlığını taşıyan 65. maddesinde, devletin sosyal ve ekonomik alanlarda belirtilen görevlerini ekonomik istikrarın sağlanmasını gözeterek, mali kaynakların yeterliliği doğrultusunda yerine getireceğini hükme bağlamıştır.

1982 Anayasasının, 1961 Anayasasına göre en önemli değişikliği Kesin Hesap Kanunu Tasarısı ile ilgili olan ve TBMM' ne milli hâkimiyetin en fazla belirttiği “ bütçe hakkını en etkin şekilde kullanmak olanağını veren 164. madde hükümleridir.

164. madde hükmüne göre, Kesin Hesap Kanunu tasarıları ile ilgili olan mali yılın sonundan başlayarak, en geç 7 ay sonra TBMM' ne sunulacaktır. Sayıştay, kesin hesaba ilişkin genel uygunluk bildirimini, Kesin Hesap Tasarısının verilmesinden itibaren en geç 75 gün içinde TBMM'ne sunacaktır. Böylece, cari mali yılın başlamasından 9.5 ay sonra bir yandan meclise gelecek mali yıla yeni bütçe tasarısı sevk edilirken, diğer taraftan da, bir önceki mali yıla ilgili Kesin Hesap Kanunu Tasarısı, ve

⁶ Bulutoğlu, Kenan, Kurtuluş, Erciş; **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları Cilt Evi, İstanbul, 1981, s. 12

bununla ilgili Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimini ile birlikte Meclis bütçe komisyonuna intikal etmiş olacaktır.

Bütçe Komisyonu, bu Kesin Hesap Kanunu Tasarısı ile birlikte Sayıştay 'ın genel uygunluk bildirimini de göz önünde bulundurarak, yeni yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile birlikte gündeme alacaktır. Gerekli incelemelerden sonra Bütçe Komisyonu Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile Kesin Hesap Kanunu Tasarısını Meclis Genel Kuruluna birlikte sunacaktır. Genel kurul, Kesin Hesap Kanunu Tasarısını, yeni yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ile birlikte görüşerek karara bağlayacaktır.

Bütçe Kavramının ortaya çıkmasından bu yana çeşitli şekillerde tanımlamıştır. Fransız maliyeci Edgar Allix'e göre "Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur."⁷ Tanımın açık ve net olması ve bütçenin tüm niteliklerini kapsadığı için diğer tanımlara göre daha çok tercih edilmektedir.

Diğer bir tanıma göre "Bütçe, devletin veya diğer kamu kuruluşlarının gelecek bir yıl içinde kamu gelirlerini ve giderlerini gösteren, kamu gelirlerinin toplanmasına izin veren ve kamu giderlerinin yapılmasına yetki veren bir kanundur."⁸

Bütçenin, günümüzde mali disiplini sağlamak, kaynakları belirlenen önceliklere göre tahsis etmek ve kaynakların daha etkin kullanılması gibi bir görev üstlendiği görülmektedir.⁹

Bütçe, belli bir döneme ait yapılacak giderleri ve elde edilecek gelirleri tahmini olarak gösterir. Bu dönem mali yıl olarak adlandırılır. Bütçe, henüz gerçekleşmemiş olan tahmini rakamları gösteren mali bir plandır.¹⁰ Bütçe ekonomik, mali, siyasi ve

⁷ Edizdoğan, a.g.e, s. 3

⁸ Özen, Ahmet; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, T.C Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382, Ankara, 2008, s. 8

⁹ Ataç, Engin-Moğol, Tayfun (Ed.); **Devlet Bütçesi**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi Yayını, No:873, Eskişehir, 2006, s. 9.

¹⁰ Aksoy, Şerafettin; **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993, s. 10.

hukuki sonuçlar yaratır. Bütçenin dikkatli kullanılması ile milli gelir, gelir dağılımı, ekonomik kalkınma ve sosyal sorunların giderilmesi üzerinde olumlu etkiler yaratır.¹¹

Bütçe kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini gösterir. Bütçede sadece kamu gelirleri ve kamu giderleri yer alır. Özel ekonomideki işletmelerin gider ve gelirlerini içermez. Bu nedenle bütçe ile kalkınma planlarını birbirine karıştırmamak gerekir. Kalkınma planlarında hem kamu hem de özel ekonomilerin harcama-gelir ilişkileri bir arada yer alırken, bütçede sadece kamu gelirleri ve kamu giderleri yer almaktadır.¹²

Bütçede önce giderler tahmin edilir. Giderler tahmin edildikten sonra, zorunlu ihtiyaçların karşılanması dikkate alınır. Eğer giderleri karşılamayacak kadar gelir elde edilemezse bütçe açığı oluşur. Bu durumda ise devlet çeşitli yöntemlere başvurur. Örneğin, mevcut olan vergi oranlarını arttırır ya da yeni vergiler koyar. Bütçe sadece devlet bütçesini ifade eder. Herhangi kamu kuruluşuna ait bütçeden söz edilecek olunursa o kuruluşun ismi verilir. Bütçe denilince akla sadece devlet bütçesi gelir.¹³

Bütçe bir kanundur. Bütçe kanununda yer almayan gider ya da gelir kamu kuruluşlarınca gerçekleştirilemez.¹⁴Bütçe yürütme organı tarafından hazırlanıp, yasama organı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.¹⁵

1.2. Bütçenin İlkeleri

Bütçenin kendinden beklenen görevleri yerine getirebilmesi için yerine getirilmesi gereken bir takım kuralları vardır. Bu bakımdan bütçeler kurallar bütünüdür de denilebilir. Bu nedenle Klasik maliyeciler bütçenin bu özelliğine büyük önem vermişlerdir.

¹¹ Akdoğan, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 6.Baskı, Ankara, 1977, s. 13.

¹² Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye-Bütçe**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara,1980, s. 14.

¹³ Ataç, Engin, Batırel, Faruk Ömer, Falay, Nihat, Coşkun, Gülay, Moğol, Tayfun; **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003, s. 7.

¹⁴ Türk, İsmail, **Maliye Politikası;Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**,Tarhan Kitabevi, Ankara, s. 11.

¹⁵ Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye**, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını Yayın No:436, Ankara, 1980, s .12.

Bütçe ilkeleri, parlamenter rejimle yönetilen ülkelerde yasama organının kamu harcamalarının tamamını kendi denetimi altında tutma arzusundan kaynaklanmıştır. Bütçe, bütçelerin hazırlık, görüşülme ve onay, uygulama ve denetim aşamalarını ilgilendiren kurallardan oluşmaktadır. Bu kuralların esasları ilk kez klasik maliyeciler tarafından ortaya konulmuştur. Ve bu ilkeler 19. yüzyılda gerçekleştiğinden “Klasik bütçe ilkeleri”olarak adlandırılmıştır. Bu nedenle onların ortaya koydukları ilkelerin başlıcaları şunlardır. ¹⁶

1.2.1. Genellik ilkesi

Genellik ilkesi bütçede yer alacak tüm gelir ve gider tahminlerinin cinsi, tutarı ve kullanılmasında uygulanacak yöntemle ilgilidir. Bir cümle ile genellik ilkesini belirtmek istersek, genellik ilkesi “hazine birliğidir “ şeklinde belirtebiliriz.

Genellik ilkesi uygulaması uygulamada başlıca üç nokta da ağırlık kazanmaktadır:

- Tüm devlet gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesi
- Bütçede yer alan tüm gelir ve giderlerin gayri safi tutarlar olarak belirtilmesi
- Devletin gelirlerinin tümünün kamu hizmetlerinin karşılığı olarak tutulması (ademi tahsis).

Genellik ilkesi iki temel usul üzerine oturmaktadır. Bunlar gayri safi usul ve ademi tahsis usulüdür.¹⁷

Gayri safi usulde, bütçede yer alan tüm gelir ve giderlerin bütçede gayri safi olarak gösterilmesi esastır. Gelirleri toplayan kamu kuruluşları bundan giderlerini düşüp kalanını bütçeye net gelir yazamaz. Gelirlerin toplanması için yapılan harcamalar gider bütçesi içinde ilgili tertibe gider olarak yazılır, net geliri saptamak için mahsup işlemi yapılmaz. Bütçe de görünen de net gelir değildir. Giderlerin gayri safi olması usulü

¹⁶ Akdoğan, a.g.e. s. 16

¹⁷ Edizdoğan, a.g.e. s. 40

sayesinde harcamacı daireler bütçe ile sadece siyasal iktidardan aldıkları ödenekleri harcayabilirler. Kendi elde ettikleri gelirleri ekleyerek bu harcamaları arttıramazlar.¹⁸

Giderlerin gayrisafi olması esas, iktidarın kamu kuruluşlarına gelir kaynakları yaratarak harcamalarını arttırma yolunu kapatmıştır. Kuruluşlar ancak yasama organınca belirlenen miktarlarda harcamam yapabilirler.

Genellik ilkesinin ikinci esası ise, âdemi tahsis yöntemidir. Âdemi tahsis esası ile amaçlanan husus, belirli gelirlerin belirli giderler için tahsis edilememesidir. Örneğin üniversitelerin öğrencilerden öğrenim harcı adı altında topladıkları harçlar, öğrencilerin beslenme, barınma, kültür, sağlık, spor gibi faaliyetlerinin gerçekleştirmek için kurulan öğrenci sosyal hizmetler birimi bütçesine devredilir. Devredilen kaynak, ilgili birim tarafından sadece söz konusu faaliyetleri yerine getirmek için yapılan harcamalarda kullanılır. Bu âdemi tahsis prensibine bir örnek olarak gösterilebilir.

Adı geçen iki esasın olumlu ve olumsuz yanları vardır. Bunları aşağıdaki şekilde belirtebiliriz:

Genellik ilkesi gelir ve giderlerin bütçede gayri safi olarak yer almasını öngörmektedir. Böyle öngörmekle;

- Bütçe, her türlü devlet gelir ve giderlerini tamamıyla gösteren bir belge niteliğine kavuşmaktadır.

- Bütçe, açıklık ve bütünlük kazanmaktadır.

-Parlamentonun etkin bir denetim olanağına kavuşması ile bütçe hakkı geniş bir anlam kazanmaktadır.

- Tüm gelir ve giderlerin bir arada yer alması ile bütçe yapma tekniği açısından önemi büyük olan rasyonel kaynak ve ödenek dağılımının yapılabilmesi mümkün olabilmektedir.

- Bütçede görülmeyen, gizli tutulan ödenek kullanımının yol açabileceği savurganlık önlenebilmektedir.

¹⁸ Gürsoy, a.g.e. s. 21

- Mali denetim ya da yasal denetim daha büyük yaygınlık ve etkinlik kazanmaktadır.

Genellik ilkesi gelir tahsisini önlemekle de;

- Devletin birliğine ve bütünlüğüne destek olmaktadır.

- Devletin birliğini gösteren bir bütçe birliği sağlamaktadır.

- Kamu Kuruluşlarının kendi gelirlerini kendilerinin kullanmalarına engel olduğundan hazine birliğini sağlamaktadır.

- Tahsis edilmiş gelir kaynağını ele geçiren kurumların bütçe dışına çıkma eğilimleri olmamaktadır.

- Mali denetimde birlik kurmaktadır.

Genellik ilkesinin sağladığı en büyük üstünlük bütçenin daha kolay anlaşılması, değerlendirilmesi ve denetlenmesi olanağına kavuşturulmasıdır.

Genellik ilkesi, önemli ve yararlı bir ilke olmasına rağmen, katı bir şekilde uygulandığında, savurganlığı teşvik eden, bazı durumlarda kamu kuruluşlarının görevlerini yerine getirmesine engel olan ve zararlı sonuçlar ortaya koyabilen ve sonuçta fayda yerine sakıncalar da yaratabilmektedir.

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, gayri safi irat usulünü, âdemi tahsis usulünü ve bu iki ilkenin doğal sonucu olan genellik ilkesini kabul etmiştir.¹⁹

1.2.2. Birlik İlkesi

Birlik ilkesi, devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer almasıdır. Böylece birlik ilkesi, kamu kesimi aynı hizmet kademesindeki bu hizmetlerle ilgili gelir ve giderlerinin ayrı ayrı bütçeler yerine tek bir bütçede toplanmasını emreder,

Birlik ilkesinin bir başka anlamı da pekiştirme (Birleştirmedir). Kamu hizmet birimleri kendi bünyelerine uygun bütçeler düzenleseler bile, bütçeler bir konsolide

¹⁹ Edizdoğan a.g.e. s.41

bütçe halinde toplanır ve birleştirilir. Böylece konsolide bütçede kamu kesiminin tüm gelir ve giderleri tek bir bütçe de gösterilir.²⁰

Birlik ilkesiyle genellik ilkesinin benzer yönleri vardır. Devletin tüm gelir ve giderlerinin genel bütçe içinde yürütülmesi hususu her iki ilkede de aranmaktadır. Ancak bu iki ilke arasında var olan önemli bir farklılığın da belirtilmesi gerekir. Genellik ilkesinde, gayri safi usul ve âdemi tahsis usulü uygulayarak devletin tüm gelir ve giderlerine bütçede yer verilmesi esas olduğu halde, birlik ilkesinde, bu ilkeler dikkate alınarak veya alınmadan devletin gelir ve giderlerinin tek bir bütçede toplanması esastır. Adı geçen ilkeler içinde gelir ve giderlerin tek bir bütçede toplanması halinde genellik ilkesi ile birlik ilkesi aynileşir. Ancak bazı ilkelerin tahsis usulü uygulanarak yürütülmesi veya safi usul yöntemine yer verilerek gelir ve giderler için tek bir bütçe yapılması durumunda ise, genellik ilkesi ile birlik ilkesi ayrılır.²¹

Birlik ilkesi, çeşitli zamanlarda uygulanan bütçelerin sakıncalarını ortadan kaldırmak için uygulamaya girmiştir. Bu ilkenin fayda ve sakıncalarını şöyle belirtebiliriz:

- Tek bir belge üzerinde devletin tüm gelir ve giderlerini görmek ve devletin mali durumu hakkında bilgi edinmek kolaylaşacağı için birlik ilkesi bütçelerde açıklık sağlayacaktır. Ayrıca, devletin gelir ve gider kalemleri çeşitli bütçelere bölünüp dağıtılamadığı için bütçeler yasama organı üyeleri ve vatandaşlar tarafından da kolayca anlama ve inceleme olanağı yaratır.

- Birlik ilkesi tek bir devlet bütçesini içerdiğinden tek bütçe, her daire ve fonksiyonun maliyetini açıkça görme olanağı sağlamaktadır. Bu da bütçenin hazırlanması sırasında dağınıklıktan kurtarılıp disiplin altına alınmasını sağlamaktadır. Gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması ile ilgili sorumluluklar daha açık bir

²⁰ Edizdoğan a.g.e. s. 57

²¹ Moğol, a.g.e. s. 27

şekilde dağıtıldığı için, yetkilerin kullanılmasında gösterilen başarı ile yeterliğin denetlenmesi olanağını sağlamaktadır.²²

- Birlik ilkesi borçlanmayı disiplin altına almaktadır. Tek bir devlet bütçesi yerine çeşitli kuruluşlara göre bütçe düzenlemesi esası kabul edilirse, bu bütçelerden her biri ayrı bir kuruluşun yönetimine verileceğinden, bütçelerin denkleştirilmesi her bir kuruluşa da ayrı ayrı bir borçlanma yetkisi tanımak gerekir. Her kuruluşun ihtiyaçlarını kendi isteğine göre karşılama endişesi ile yasama organına başvurarak ya da yetkilerini kullanarak borçlanma isteğinde bulunması, devlet borçlarının idaresinde disiplini ve denetim olanağını ortadan kaldıracaktır.

Birlik ilkesi yasalarla konulmuş bir ilke değildir. Mali uygulamadaki yararı dolayısıyla klasik maliye anlayışı içinde bütçe ilkelerini geliştirmek için bir kural olarak konulmuştur.

Klasik maliyeciler tarafından üzerinde durulan ve çok katı bir disiplinle uyguladıkları birlik ilkesi çağdaş maliyeciler tarafından kabul görmemiştir. Çağdaş maliyeciler çağdaş gereksinimler sonucu birlik ilkesinin yumuşatılması hatta uygulamaması üzerinde durmuşlardır. Ancak, değişen ve gelişen iktisadi, mali ve sosyal koşulların gereği olan ayrıcalıklar bu bütçe ilkesi içinde uygulanmakla beraber, birlik ilkesinden tümüyle vazgeçmek mümkün değildir.²³

1.2.3. Denklik İlkesi

Bütçenin gelir ve giderlerinin denk olması, gelir ve giderler arasında tam bir eşitliği belirtse de gerçekte gelirin gider tahminlerini biraz aşmasını öngörmektedir. Denklik, gelir ve giderler arsında olduğu kadar uygulamada kesin hesaplar içinde düşünülmektedir. Çünkü sonuçlarda sağlanacak bir denklik; doğruluk, samimilik ve doğruluk ilkelerine uyulduğunu gösterir.

Bütçe denkliğini iki kuram altında inceleyebiliriz. Bu kuramlar, geleneksel(klasik) bütçe kuramı ve modern bütçe kuramlarıdır.

²² Edizdoğan. a.g.e. s.57

²³ Edizdoğan a.g.e . s. 58

1.2.3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Denkliği

Geleneksel maliyeciler bütçe denkliği ilkesine çok sıkı bir şekilde bağlıdırlar. Klasik maliyeciler, ister gelir fazlası ister gider fazlası şeklinde olsun bütçede meydana gelecek dengenin sakıncalı ve hatta tehlikeli saymaktadırlar.²⁴

Aslında klasik maliyecileri bu yönden ikiye ayırabiliriz. Birinci türden olanlar bütçe denkliğine daha sıkı bir şekilde bağlıdırlar. Onlara göre bütçe denkliği, bütçe giderlerinin vergi, harç, resim ve devlete ait normal gelirlerle karşılandığı takdirde gerçekleşir. Onlara göre borçlanmaların bütçe gelirleri içinde sayılmaması ve borçlanmaların bütçe denkliğini sağlamada kullanmaması gerekir. Birinci görüşe göre taraf olanlar ise, borçlanmaların şartlı olarak bütçe gelirleri içerisinde gösterilebileceğini savunmaktadırlar. Sözü edilen şart, yapılan borçlanmanın faiz ve anapara yıllık taksitinin bütçede ödeneğinin bulunması ve bu ödeneğin de normal bütçe gelirleriyle karşılanmasıdır.

Günümüzde devletlerin bütçe denkliğini sağlayabilmeleri mümkün değildir. Çünkü, günümüz devletlerinin çoğu, büyük miktarlarda borçlanmaktadırlar. Ayrıca zorunlu olan harcamalarını da normal gelirleriyle karşılayamadıklarından büyük miktarlara ulaşan borçlarını azaltmayıp artırmaktadırlar.

Bütçelerin sayısal ve rakamsal olarak büyümesi buna bağlı olarak etkinliklerin artması geleneksel bütçe kuramını sarsmıştır. Böylece, geleneksel bütçe ilkelerine kesinlikle uyulmaması görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Hükümetlerin de bu ilkeleri uygulamadan vazgeçmeleri, mali literatürde “ Çağdaş Bütçe Kuramları“ adı altında yeni düşüncelerin ve kuramların doğmasına neden olmuştur.²⁵

1.2.3.2. Modern Bütçe Denkliği

Klasik maliyeciler tarafından savunulan görüşlerden, bütçe denkliğinin günümüzde uygulanmasının mümkün olmadığı, üzerinde durulması gerekenin bütçe denkliği değil, kamu gelir ve politikaları ile ülke ekonomisinin geleceğine yön vermek

²⁴ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e. s.106

²⁵ Edizdoğan, a.g.e. s. s.172

olduğunu savunan modern maliyeciler, bütçe denklığı konusunda devri bütçe ve telafi edici bütçe kuramlarını ileri sürmüşlerdir.²⁶

1.2.3.2.1. Devri Bütçe Kuramı

Milli gelirin artması ve bu artıştan giderleri için devletin daha fazla pay alması, harcamaların artmasına paralel vergilerin yükselmesi devlet borçlarının geçmişe göre çok büyümesi farklı iktisadi ve sosyal etkiler yaratmıştır. Bu durum gelir ve giderleriyle iktisadi gelişmeye sıkı sıkıya bağlı olan bütçelerin iktisadi dalgalanmalara olan duyarlılığını arttırmıştır. Öyle ki, ülke ekonomisinin dengesizliği hemen bir bütçe dengesizliğine dönüşebilmiştir. Bu durum klasiklerin öne sürdüğü bütçenin yıllık olması prensibi yerine, denklığı bir iktisadi toplu durum devresi süresince sağlanmasını öne süren bir bütçe kuramını doğurmuştur ki, bu kurama “Devri Bütçe Kuramı “ adı verilmiştir.

Devri bütçe kuramının temelini, konjonktürel dalgalanmalara uymaya çalışan herhangi bir maliye politikasının başarısız olduğu düşüncesidir. Devri bütçe görüşünü savunanlara göre ekonominin daralma ve ekonomim gelişme devrelerinde klasiklerin belirttiğinin tam aksine bir yol izlemek gerekir. Açıklayacak olursak, daralma dönemlerinde vergileri azaltarak ve harcamaları arttırarak piyasaya canlılık getirmek, ekonominin genişleme dönemlerin de ise vergi oranlarını arttırarak ve harcamaları azaltarak piyasaları dengeye getirmek, oluşturmaktadır.

Devri bütçenin uygulanabilmesi toplu durum devreleri arasındaki uyuma bağlıdır. Bu uyumlar şöyle özetlenebilir:

- Dönemsel iniş ve çıkışların alçalış ve yükseliş evrelerinin süresi ve şiddetleri arasında uyum bulunmalıdır.

- Devri bütçe kuramı iktisadi hayatta iktisadi devrenin hangi aşamasında bulunulduğu konusunda açık bir teşhisin olabilirliğini varsaymaktadır.

- Birbirini izleyen açık ve fazlalara yer veren bir politikanın kapsam ve niteliğinin parlamento tarafından anlaşılmiş onaylanmış olduğunu varsaymaktadır.

²⁶ Edizdoğan, a.g.e. s.173

- Açığa dayalı harcamanın iktisadi etkileri hakkındaki varsayımların, başak bir deyişle açığın kendi kendini finanse ettiği hakkındaki

“ Bartolli Tezini“ doğruluğunu kabul etmektedir.

Devri bütçe kuramı bütçe açığını sadece geçici bir önlem olarak ele almaktadır. mali politikanın sadece iktisadi faaliyetin gidişine uydurulmayıp, konjonktür dalgalanmalarını azaltmak için idare etmek gereği üzerinde durmaktadır. İktisadi düzenin temeli olarak özel ekonominin fayda ve etkinliğine de inanmaktaysa da, depresyon dönemlerinde ekonominin harekete geçirilmesini sağlamaya yönelik önlemler de öne sürmektedir. Diğer bir deyişle devri bütçe Kıvılcımlıma (pump-priming) olarak adlandırılan bir düşünceye bağlanmaktadır.²⁷

Devri bütçe kuramı, yüksek bir istihdam düzeyindeki iktisadi denge kuralları ile mali denge kuralları arasında uzlaştırıcı bir rol oynamaktadır. Bu kuram, iktisadi sorunların üstesinden gelebilecek bir çare olarak görülmediğinde Maddi ve psikolojik özelliklerin dikkate alınarak her yerde rasyonel bir araç olarak kullanılabildiği görüşüne varmıştır.²⁸

1.2.3.2.2. Telafi Edici Bütçe Kuramı

Telafi edici bütçe kuramını savunanlar, hiçbir müdahale olmadan ekonominin serbest olması halinde, her zaman yapısal depresyonlarla karşılaşacağını söylemektedirler.

Telafi edici bütçe kuramı, bütçenin mali yönünü bir yana bırakıp devletin gelir ve giderlerini tümüyle ekonomik denge içinde değerlendirmektedir. Bu nedenle kuram, ekonomik hayatı düzenleyen güçlerde ortaya çıkan yapısal bozuklukların giderilmesi için çözümler geliştirir.

Bu görüşü savunanlar, bütçe denliğinin toplam talebin toplam arza eşit olduğu durumlarda gerçekleşeceğini söylerler. Ancak belirtmek gerekirse, telef edici bütçe

²⁷ Edizdoğan, a.g.e s.176

²⁸ Moğol, a.g.e s.32

kuramının niteliği sürekli olarak devletin açık bütçe politikası izlemesi değildir. Telefi edici bütçe kuramının niteliği, bütçe denkliğini bir tarafa bırakarak, açık bütçe politikaları ile ekonomiyi krizden kurtarmak ve yeniden canlanma aşamasına sokabilmek için, bütçe açığı devletın mali bir araç olarak kullanmasıdır.

Telafi edici bütçe kuramının temel koşullarından birisi, kamu ekonomisinin milli gelirin önemli bir bölümünü oluşturmasıdır. Uygulanan politikalar, ister esnek bir vergi politikası, ister açığa dayalı bir harcama politikası olsun, devlet bütçesinin mili gelirdeki payı yükseldikçe bütçenin telafi edici etkisi de o kadar fazla olacaktır. Bu görüşe göre, bütçe ülke ekonomisinin bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Bütçenin gelişmesinde ve şekillenmesinde bütçenin oldukça önemli sorumluluğu vardır.

Bu kurama göre kamu gelir ve giderleri ekonomik hedeflere yöneltildiğinde başarılı, aksi durumda başarısızdır.²⁹ Bütçenin istenen hedeflere ulaşması bütçenin hedeflere uygun olarak kullanılmasına bağlıdır. Bundan dolayı, ekonomiye yapılacak bir devlet müdahalesi olağanüstü ve geçici bir olay değil, devletin en başta gelen görevlerindedir. Ayrıca devletin bu aracı amaca uygun olarak kullandığında ekonominin kendiliğinden istikrara kavuşması da beklenmemelidir. Bu nedenle telafi edici bütçe kuramı durgunluk veya enflasyoncu açıklar dikkate alarak, ekonominin istikrarını da bozmadan giderme görevini, bütçenin başlıca görevleri arasında saymaktadır.³⁰

1.2.4. Bütçenin Yıllık Olma İlkesi

Bütçenin yıllık olması ilkesi bütçe ile verilen ödeneklerin verilen yıl içinde kullanılmasını ve kullanılmadan kalan ödeneklerin ertesi yıl kullanılmasının mümkün olmadığını ifade eden ilkedir. Diğer bir deyişle, bütçede yer alan gelir tahminleri ile giderleri gösteren miktarların bir yıl için geçerli olduğunu ifade eder.

Bir yıllık dönemin genel olarak kabul görmesinin nedeni, doğal olayların akışı ile ekonomik faaliyetlerin planlanmasında ve hesaplanmasında geniş bir zaman

²⁹ Gürsoy ,a.g.e. s.36

³⁰ Edizdoğan, a.g.e. 167

ölçüsünün olmasındandır. Bütçenin ve hesap döneminin yıllık olması, piyasa işlemleri için de geçerlidir. Devlet, vergi gelirlerini toplama bakımından da yıllık dönem ile bağlıdır. Devletlerin gelirlerini artırmak ya da azaltmak için yıllık dönem en uygun dönem olarak kabul edilmektedir.³¹

Klasik maliyeciler yıllık dönemi hararetle savunmuşlardır. Hem teorik hem de uygulama alanında bu teori kendinden söz ettirmiştir. Bütçenin yıllık olma ilkesinin birkaç sebebi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, bir yıllık zaman süresinin kısa olması nedeniyle bütçe tahminlerinde gerçeğe daha yakın tahminlerde bulunulacağıdır. İkincisi ise, kısa süredeki uygulamaların daha kolay bir şekilde denetleneceğidir.

Bütçelerini yıllık olarak hazırlayan ülkeler, bütçe yılını da kendi şartlarına göre ayarlayabilirler. Burada; bütçenin hazırlanması ve parlamentoda görüşülmesi için yeterli zamanın sağlanması, bütçe uygulamasında yarım şartlarının göz önünde tutulması ve harcamaların gelir politikalarıyla uyumu önemlidir.³²

Bütçenin yıllık olması ülkelerin çoğu tarafından kabul edilerek uygulandığından, yıllık olma ilkesi, bütçe ilkeleri arasında yer almaktadır. Ülkemizde yıllık olma ilkesi 1982 anayasasıyla girmiştir. 1982 Anayasasının 161. maddesinde bütçelerin yıllık olarak yapılacağı belirtilmiştir. Ancak mali yılın ne zaman başlayacağı hususunu da kanunlara bırakmıştır.

Günümüzde yıllık olma ilkesine aykırı olmasına rağmen, birkaç yılı kapsayan giderlerde kabul görmektedir. Örneğin, uzun süreli kalkınma planları ve programları, yatırımların gerçekleştirilmesi bu suretle gelişmenin sağlanabilmesi amacı ile hazırlanan yatırım bütçeleri içinde yer alan giderler bir yıldan daha uzun bir süre içinde harcanabilmektedir.

³¹ Edizdoğan, a.g.e. s.168

³² Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e.98

Kaynağını Anayasadan alan yıllık olma ilkesi uygulamada yumuşatılarak uygulanmaktadır. Bu ilke günümüzde kalkınma plan ve programlarının uygulanması nedeniyle önemini giderek yitirmektedir.³³

1.2.5. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunu İle Getirilen İlkeler

5018 sayılı kanun, mali yönetimin uyumlu bir biçimde yönetilmesi ve kamu görevlilerinin hesap verebilmeleri ve mali disiplini sağlamak için yeni bütçe ilkeleri getirmiştir. Bu ilkeler,

- Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi için düzenlenir.

Kamu idarelerinin hangi hizmetleri yerine getireceği teşkilat mevzuatlarında belirtilmektedir. Bütçe kanunları, ödeneklerin hangi hizmetlerin gerçekleştirilmesi için tefrik edildiğine dair bir bilgiyi içermemekle birlikte bütçe fişinin doldurulmasından itibaren bütçe görüşmelerinde hangi hizmetlerin gerçekleştirileceğine dair mutabakat sağlanmasına kadar geçen sürede ödeneğin tefrik edilmiş amacını oluşturmaktadır. Bu ilke ile gerçekleştirilmek istenen amaç, bütçeleme sürecinde gerçekleştirilmesi konusunda mutabakat sağlanan görev hizmetler için kullanılmalıdır.³⁴

- Bütçeler kalkınma planı ve programlarında yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun bir şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir

Bütçeler uzun dönemli planların ve programların yıllar itibariyle uygulanmasını göstermektedir. Bu nedenle bütçelerin plan ve programlara uygun olarak hazırlanmalıdır. Bütçenin hazırlanmasından önce stratejik planlamanın yapılması yönetim kültürü içerisinde yapılması gereken bir konudur. Fayda maliyet analizleri ile

³³ Edizdoğan, a.g.e. s. 169

³⁴ Kesik , a.g.m. 96

performans ölçütleri, bir yandan hesap verilebilirliği artırırken diğer taraftan analizlerle yapılmasını sağlayarak daha nitelikli bütçelere olanak sağlamaktadır.³⁵

- Bütçe, hükümetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde sağlayan belgedir

Bu ilkede bütçenin iki konusuna vurgu yapılmaktadır. Bunlardan ilki, bütçenin kapsamı ikincisi ise saydamlığıdır. Bütçe hakkı bütçe kapsamının genişliği ile doğru orantılıdır. Bütçe, mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Problemlerin belirlenmesi ve bununla ilgili bağlantıların kurulması kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve gerekli müdahalelerin yapılabilmesi için mevcut mali sistemin bütünü kapsayan bir yapıda olmalıdır. Saydamlık bütçe ilkeleri içinde olmazsa olmaz bir unsurdur. Diğer ilkelerin sağlıklı bir şekilde işlemesi bu ilke ile mümkündür. Kamusal kararlar saydam ve geniş bir kitleye ulaşabilir nitelikte olmalıdır. Saydamlık, karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce ihtiyaç olan bütün bilgilere ulaşılmasını ifade etmektedir.

- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

Bununla beraber mali sistemimizde yer alan ödenek bağış ve yardımlar bu ilkenin istisnalarını oluşturmaktadır.

- Bütçelerde gelir ve gider denkleğinin sağlanması esastır.

Bütçelerin açık veya fazla vermesi uygulanan bütçe politikası ile ilgilidir. Depresyon devrelerine göre bütçe açık veya fazla verebilir. Bununla birlikte ekonominin üzerindeki etkisini en aza indirmek isteyen bir ekonomi politikası bütçenin denk olarak bağlanması isteyebilmektedir. Bu ilke ile kamu harcamalarının ekonomi üzerinde daraltıcı veya genişletici bir etkiye sahip olmadan yapılması beklenmektedir.³⁶

- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.

³⁵ Kesik, a.g.m. s.97

³⁶ Kesik, a.g.m. s.98

Bu ilke parlamentonun bütçe hakkını kullanmasıyla ilgili bir ilkedir. Bu ilke aynı zamanda önceki uygulamalarda en çok rastlanan bütçe dışı kaynaklarla yapılacak her türlü hizmet görme anlayışına karşı geliştirilmiştir. Bu ilke ile idarenin kullanımına sunulmuş olan her türlü harcamanın bütçe kapsamında yer alması amaçlanmıştır.

2. BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe ve sistem kelimelerinden oluşan bütçe sistemi toplumun ihtiyacı olan kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için mevcut kaynakların hedeflere yönelik olarak seçilmiş alternatif program ve faaliyetler arasındaki tercihlere göre kaynak tahsisi sağlayan bir süreç olarak tanımlanmaktadır.³⁷

Günümüzde, Ekonomik ve mali güçlükler içinde olan devletler, bütçe sistemlerinde değişiklikler yaparak bu güçlüklerden kurtulmaya çalışmışlardır. Ekonomik, sosyal ve mali anlamda meydana gelen bu gelişmeler ve değişiklikler, devletlerin bütçeleme sistemlerini değiştirmesine neden olmuştur.³⁸

Bu değişiklikleri şöyle açıklayabiliriz:

-Kamu harcamalarının zaman içinde artış göstermesi ve bu artışı karşılayan kamu kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla harcamalarda mümkün olduğunca tasarrufa gidilmesi

-Kamu hizmetlerinin artmasıyla kamu yönetiminde meydana gelen değişimler ve kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik sorunlarının ortaya çıkması

-Teknolojide meydana gelen değişimler

-Devletin, özel sektör gibi kar amacı giden işletme faaliyetleri yapması

-Bürokrasideki çeşitli bozuklukları düzeltme çabaları.

İşte bunlar ve bunlara benzer nedenlerden dolayı bütçe sistemleri ortaya çıkmıştır.³⁹

³⁷ Ataç, Engin(Editör); **Devlet Bütçesi**, AÖF Yayın No:23, Eskişehir, s .23.

³⁸ Gürsoy, Bedri, a.g.e, s .47.

³⁹ Doğan, Osman; **Türkiyede Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1994, s. 34.

2.1. Torba Bütçe Sistemi

Torba bütçe, harcamacı kuruluşlara ödenek verilmesinde kuruluşlara verilen ödeneklerin kullanımında harcama yerleri bakımından bir sınırlama getirmeyen, ödeneklerinin kullanımında serbest bırakan bir bütçe sistemidir.⁴⁰ Torba bütçe sisteminde ayrıntıya inmeden ödenekler toplu olarak verilir.⁴¹

Torba bütçelerde hizmet grupları oldukça geniş tutulabilir. Örneğin eğitime ya da savunma hizmetine belirli bir kaynak ayrılır. Gruplar bakanlık ya da daire bazında daha farklı olabilir. Daire ya da bakanlıkların harcayacağı yerler konusunda kısıtlama konulmadığı için harcamanın nerelere yapıldığının bilinmesi denetimlerin ciddi bir şekilde yapılmasını gerektirmektedir.⁴² Torba bütçe sisteminde, bütçelerin hazırlanması ve parlamentolarda görülmesi sırasında ayrıntılara inilmediği için bütçenin görüşülmesi aşaması kolay bir şekilde gerçekleşir.⁴³

Bu sistemde ödeneklerin serbest bırakılmasından verimli sonuç alabilmek için, harcama sonucunda yapılan denetimlerin etkinlikle yapılması gerekmektedir. Aksi halde, toplu şekilde verilmiş ödeneklerin yöneticilerin keyfine göre harcanacağından, devletin parası harcanması gereken alanlardan başka alanlara harcanabilir.⁴⁴

Ayrıca bu sistemde, bütçenin hazırlanması sırasında planlama ve analizlere yer verilmemesi durumunda, kaynaklar savurganca harcanabilir. Ayrıca harcamalarda koordinasyonu sağlama zorlaşabilir.⁴⁵

Torba bütçe sisteminin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, ödeneklerin nereye harcandığı hakkında bilgi almak zordur. Bu da harcamalarda savurganlığa neden olabilmektedir. İkincisi ödeneklerin kullanımı ile katılan maliyetler karşılaştırıldığında, yapılan harcamaların etkileri konusunda bilgi

⁴⁰ Edizdoğan, a.g.e, s. 187.

⁴¹ Mutluer, Öner, Kesik; a.g.e, s. 103.

⁴² Edizdoğan, a.g.e, s. 187.

⁴³ Mutluer, Öner, Kesik; a.g.e, s. 103.

⁴⁴ Mutluer, Öner, Kesik; a.g.e, s.103-104.

⁴⁵ Mutluer, Öner, Kesik a.g.e s.104.

alınmamaktadır. Üçüncüsü, ayrıntılara ve dar kapsamlı konulara yer vermemesi, bürokrasiye geniş yetkiler tanımaktadır. Bu durum savurganlığa neden olmaktadır.⁴⁶

2.2. Klasik Bütçe Sistemi

Klasik devlet ve maliye fonksiyonlarına bağlı olarak ortaya çıkan bu bütçe sisteminde bütçe ödenekleri öncelikle hizmeti yapacak olan kurum veya örgütlerin ihtiyaçlarına göre ayarlanır.⁴⁷

Klasik bütçe kamu kesimine aktarılan kaynakların savurgan olmayan bir şekilde kullanılması için denetime büyük önem vermiştir. Denetim genellikle, yasama organınca yürütme organına verilen başlangıç ödeneklerinin açılmaması, ödeneklerin yasal şekilde kullanılması, ödeneklerin verilen harcama kalemlerine harcanması üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Ayrıca yılsonu itibariyle kamu kurumlarının tasarruf ettikleri ödenekler merkezi yönetime teslim edilmektedir. Tasarruf edilen ödenekler gelecek yılın kaynak tahsisi sürecinde kamu kurumuna harcanmayan bu kısım düşülerek ödenek verilmektedir. Devletin ekonomideki faaliyetlerinin artmasıyla birlikte, klasik bütçe sisteminin yetersizliği de ortaya çıkmıştır. Klasik bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek için daha modern bütçe sistemlerine ihtiyaç duyulmuştur.

Bu sistemde, kurumların nasıl bir hizmet göstermesi değil, ihtiyaçlar için hangi mal ve hizmetlerin satın alınacağıdır.⁴⁸ Klasik bütçe örgütsel sınıflandırmayı temel almaktadır.

Temel ilke olarak da devlet harcamalarını bakanlık, daireler ve bunların örgütsel birimlerine dağıtmaktadır.⁴⁹

Her bütçe sisteminde olduğu gibi, Klasik (Geleneksel) Bütçe Sisteminin de faydalı ve sakıncalı tarafları bulunmaktadır.

Klasik bütçe sisteminin sakıncalı tarafları şöyledir:

⁴⁶ Edizdoğan,a.g.e, s.188.

⁴⁷ Edizdoğan Nihat a.g.e s.188.

⁴⁸ Mutluer,Öner,Kesik; a.g.e s.102.

⁴⁹ Edizdoğan,a.g.e, s.196.

- Ödenekler, kuruluş bazında verildiğinden, bazı birimler birden fazla iş üstlenmiş olabilir. Bu da yapılan işin gerçek maliyetini tespit etmeyi güçleştirmektedir.

- Ödeneklerin yıllık olarak verilmesi nedeniyle, yatırım planlaması doğru bir şekilde yapılamamaktadır.

- Çağdaş bütçe sistemleri çıktılar üzerine oturmaktadır ve çıktılarda etkin bir denetime tabi tutulmaktadır. Klasik bütçe sistemi ise girdiler üzerine oturmaktadır. Bu nedenle bu sistem performans denetimine olanak sağlamaz.

- Bu sistemde sadece harcamalar dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla hizmetlerin sağlayacağı faydalar açısından değişik alternatifler ortaya konulamamaktadır.

- Sistemin diğer bir sakıncası da fayda-maliyet hesaplamasının yapılmamasıdır. Bu nedenle alternatif fayda ve maliyetler üzerinde durulamamaktadır. Bu da kaynakların, alternatif ve sosyal faydasının daha çok olacağı alanlara kaydırılmasını engellemektedir.⁵⁰

Bu sistemin faydaları da vardır. Bu faydaları, analiz yapılamaması nedeniyle, bütçe hazırlanmasının kolay olması, denetime tabi tutulmasının kolay olması ve basitliği nedeniyle yöneticiler tarafından benimsi şeklinde belirtebiliriz.⁵¹

Devletin ekonomide ön plana çıkması ve ekonomide birçok faaliyeti üstlenmesiyle birlikte klasik bütçe sisteminin yetersizliği ön plana çıkmıştır. Kamu hizmetlerinin pek çoğunun devlet tarafından yerine getirilmesi ve kamu yönetiminde meydana gelen etkinlik sorunları nedeniyle yeni bütçe sistemlerinin gereği ortaya çıkmıştır. Bu nedenle Dünya’ da pek çok ülkede Klasik bütçe sisteminden performans bütçe sistemine geçiş çalışmaları başlamıştır.

Bu nedenle Klasik bütçe sisteminden performans bütçeye geçilmesi çalışmaları başlatılmıştır.⁵²

⁵⁰ Moğol, a.g.m s.129.

⁵¹ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e Sf.103

⁵² Moğol Tayfun; “Analitik Bütçe Sınıflaması içerisinde Kamu harcamalarının Ekonomik sınıflaması” **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1-2, 2002, s.127.

2.3. Performans Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sisteminin yetersizliklerini ve aksaklıklarını gidermek için geliştirilen performans bütçe klasik bütçe sistemi ile program bütçe sistemi arasında yer alır.⁵³

“İcraat bütçesi” ya da “İş bütçesi”⁵⁴ olarak da nitelendirilen performans bütçenin amacı, kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasıdır.⁵⁵

Performans bütçede işler ve faaliyetler, belirli programlar şeklinde formüle edilmektedir. Performans bütçe yapılacak iş birim maliyet fiyatları üzerinde ölçüp hesaplandığı için, farklı çözüm yöntemlerinin kapsayacağı süre ve maliyetler belirtilmelidir.⁵⁶

Bu sistemde ödenekler, kamu kurumlarının yürüttükleri faaliyetlerin birim maliyetleri hesaplanarak belirlenmektedir. Birim maliyet fiyatlarının hesapları, sonuçların hesaplanması ve tahminlerin mümkün olduğu kadar kesinlikle yapılması için “maliyet-fayda”, “maliyet-etkenlik”, “sistem analizi”, “lineer programlama”, “hareket araştırması” gibi analitik tekniklerden yararlanır.⁵⁷

Performans bütçe geçmişte elde edilen mevcut kaynaklara dayanmak zorundadır. Amaçları ve onları gerçekleştirebilecek alternatif programların saptanmasını, seçilen programların maliyetlerinin ve her program altında elde edilen başarılarının ölçülmesini gerektirir. Çünkü hemen hemen her hükümet faaliyetlerinin sonunda elde olunan bir “son üretim ya da nihai ürün çıktı” söz konusudur.⁵⁸

Performans bütçede belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı programlar içinde toplanmakta ve her programın maliyet ve faydası hesaplanmaktadır.

⁵³ Eker Aytaç, “Milli Bütçe ve Devlet Muhasebesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, İzmir 1986, s.53.

⁵⁴ Özen Ahmet a.g.e, s.10.

⁵⁵ Falay Nihat; **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**,Güray Matbaacılık, İstanbul, 1979, s.37.

⁵⁶ Coşkun Gülay; **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:150, Ankara, 1976, s.54-55.

⁵⁷ Aktan Can Coşkun-Kamil TÜĞEN; **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.206.

⁵⁸ Fevzioglu Bedi N; **Nazari,Tatbiki,Mukayeseli Bütçe**, 7.Baskı, İstanbul, 1984.

Maliyet ve uygulamaların mali sonuçları hakkında bilgi sağlanması ve her bir sorumlu üniteye ayrılan fonların kontrolü gerekli olduğundan performans bütçe uygun bir maliyet muhasebe sistemini uygun kılar.⁵⁹

Performans bütçe çeşitli yönlerden eleştirilmektedir. Bu eleştirileri şöyle belirtebiliriz :⁶⁰

- Faaliyetin başarısını ölçmek için kullanılan birimler her zaman yeterli bir ölçü vermeyebilir.

- Birimlerin ölçülmesinde zorluklar olabilmektedir. Örneğin güvenlik ve savunma hizmetlerinin başarısını ölçmek için çok kesin bir birim bulmak ve kullanmak mümkün değildir.

- Kullanılan birimler arasında homojenlik yoktur. Bu nedenle karşılaştırma yapılırken güçlüklerle karşılaşmakta ve bu da yanlış sonuçlara yol açmaktadır.

- Teknolojik gelişmeler üretim birimlerini fizik ve bünye yönünden değiştirmektedir.

Devlet faaliyetlerinin artması ve sunulan hizmetlerde etkinliğin ön plana çıkması nedeniyle, performans esaslı bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçilmiştir.

2.4. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe, performans bütçenin bir uzantısı ve daha gelişmiş bir türüdür. Bunun yanı sıra, Planlama, Programlama, Bütçeleme sisteminin de hazırlayıcısı ve bu sistemin bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir.⁶¹

Program bütçe, bir mali yıl içinde devlet daireleri tarafından yerine getirilecek ana fonksiyonları ve bu fonksiyonların yerine getirilmesiyle gerçekleştirilecek amaçları ifade eden bir bütçe sınıflandırmasıdır.⁶²

⁵⁹ Uluatam Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayıncılık Ankara, 2001, s..72.

⁶⁰ Edizdoğan,a.g.e, s.200.

⁶¹ Moğol, Tayfun; **Bütçe Sistemleri, Devlet Bütçesi**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi yayını, No:873, Eskişehir, 2006, s.42.

⁶² Coşkun GÜLAY “Program Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, **Prof.Dr. Haydar Furgaç’a Armağan**, İÜİF Yayını No:339, İstanbul, 1974, s.57–58.

Program bütçenin dayandığı temel, bir yandan kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesi ve öte yandan tüm ülke ekonomisinin kaynak-harcama dengesinin sağlanmasıdır. Program bütçede, kamu harcamalarının yöneldiği genel amaç ve programların doğuracağı maliyetlerin ve programın uygulanma seyrinin belirlenmesi temel alınır.⁶³

Program bütçe sistemi harcama kalemleri ve faaliyetlerin performansları yerine harcamanın asıl amacı olan topluma sunma üzerine odaklanır. Tüm devlet faaliyetleri toplum refahını arttırmaya yönelik ise de program bütçe toplum refahını artırma amacının parçalarını tanımlama ve bunlar arasında ve bunların amaçlarına ulaşmak için yapacakları etkileri araştırmayı amaç edinmektedir. Böylece benzer amaca katkı sağlayan programları birleştirmekle aynı işin yapılmasında kullanılacak fonlar arasında rekabeti başlatır. Bu bakımdan program bütçede farklı amaçlara yönelen programlar arasında rekabet yoktur.⁶⁴

Program bütçe geleceğe ait tahmin sürecini kapsamı gereği olarak uzun bir zaman boyutunu esas alır. Bu nedenle de programların ve elde edilecek çıktılarının gelecek yıllarda varacağı seviyeyi tespiti çalışır. Bütçe yıl içinde alınmış olan kararların, gelecek yıl bütçelerinde doğuracağı sonuç ve maliyetlerinde göz önünde tutulması gerekir. Program bütçe sistemi sosyal fayda ve maliyetlerin ölçülmesini gerektirdiğinden karar almayı kolaylaştırır. Gelecek zaman boyutunu kapsadığından, karar vericilerin, alacakları kararların doğuracağı yükümlülükleri kavramalarını sağlar.⁶⁵

Program bütçe sistemi sosyal fayda ve maliyetlerin ölçülmesini gerektirdiği için karar almayı da kolaylaştırmaktadır.⁶⁶

⁶³ Akpınar Süleyman; “Ülkemizde Program Bütçe Uygulamasının Son Durumuna İlişkin Notlar”, **Maliye Dergisi**, Sayı34, Temmuz-Ağustos 1978, s.44.

⁶⁴ Falay Nihat; a.g.e, s.66.

⁶⁵ Bulutoğlu Kenan-Erciş Kurtuluş, a.g.e, s.56.

⁶⁶ Edizdoğan,a.g.e, s.202.

Program bütçe sisteminin bazı sakıncaları bulunmaktadır. Sistemin sakıncalarını şöyle belirtebiliriz:

- Programlara uyum sağlanmasında örgüt yapılarının değiştirilmesini gerektirir. Programlar birden çok kamu kurumunun faaliyetlerini içermektedir. Bunun içinde program maliyetlerini çıkarmak güç olmaktadır. Kamu kurumları programlara uyum sağlamak için örgüt yapılarını değiştirmek zorunda kalabilmektedir.⁶⁷

- Bu sistemde, bir programın birden fazla amacı yerine getirmesi maliyet sorunu yaratmaktadır. Birden fazla amaca hizmet eden bir programın, maliyetinin bu amaçlardan hangisine yükleneceği belirlenmemektedir.

- Karar alma inisiyatifi daha nesnel ölçülere dayandırmaktadır. Parlamenter rejimlerde karar alma önceliği yasama organı, baskı grupları ve bürokrasi üzerinde yoğunlaşmakta, karar alma inisiyatifinin bunlar üzerinden alınarak daha nesnel ölçülere dayandırılması, program bütçenin yeni bir sistem olarak kabul edilmesini güçleştirmektedir.⁶⁸

2.5. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

PPBS; geleneksel bütçe, performans bütçe sistemlerinin kaynak dağılımında sağladığı yararları ek olarak bütçeleme konusunda yeni bir boyut getiren sistemdir.⁶⁹

PPBS' de, ülkede hangi hizmetlere öncelik verilmesinin yerinde olacağı ve bu hizmetleri tespit ederken hizmetlerin sosyal ve ekonomik fayda ve maliyetlerinin ne olacağının analiz edilmesi gerekmektedir.⁷⁰

Sisteme önce program bütçe şeklinde yaklaşmış ve daha sonra planlama-programlama-bütçeleme sistemi geliştirilmiştir.

⁶⁷ Batrel, Ömer Faruk ; "Program Bütçe ve Sorunları", **İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi**, Sayı:1, İstanbul 1975, s.55.

⁶⁸ Edizdoğan ,a.g.e s.202.

⁶⁹ Dicle Atilla İ.; **Program Bütçesi-Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi(PPBS)**, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara 1973, s.59.

⁷⁰ Batrel,a.g.e s.48

Planlama-Programlama- Bütçeleme sisteminin üç unsuru bulunmaktadır. Bunlar:

- Planlama
- Programlama
- Bütçelemedir.

Sistemin en önemli aşaması planlamadır. Planlama sistemin tamamını kapsamaktadır.⁷¹

Planlama değişik şekillerde tanımlanmaktadır. Genel olarak “belirli hedeflere ulaşmak üzere gelecekte yapılması, istenen faaliyetlerin belirlenmesi” şeklinde tanımlandığında, planlamanın geleceğe dönük olduğu, mevcut kaynakların hedefleri en iyi gerçekleştirecek şekilde kullanılmasını sağlayacak bir araç olduğu görülür.⁷²

Bu sürecin içerisine, devletin ve çeşitli kamu kurumlarının alternatif amaçlarının açık bir şekilde belirtilerek sıralanması, uzun vadeli alternatif programların oluşturulması, programların uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan mali kaynakların saptanması, programların uygulanması, sonuçlarının değerlendirilmesi ile plan ve programların devamlı gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması gelmektedir.⁷³

Sistemin ikinci aşaması programlamadır. Planlama ile programlama birbirinin içine girmiş ve birbirini tamamlayan bir süreçtir.⁷⁴ Bu nedenle planlama ile belirlenen amaçlar programlama ile gerçekleşir. Ancak, programlama, planlamaya göre dar kapsamlıdır. Planlama ise, hedeflerin saptanmasından programların uygulanmasına kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Programlama ise belirli amaçların gerçekleştirmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, seçimlik programların değerlendirilmesi ve aralarından en iyi amacı gerçekleştirecek olanın seçilmesi süreçlerini kapsamaktadır.⁷⁵

⁷¹ Dicle Atilla, a.g.e, s.65.

⁷² Edizdoğan,a.g.e, s.217

⁷³ Özen, a.g.e, s.17

⁷⁴ Edizdoğan,a.g.e, s..219

⁷⁵ Coşkun,a.g.e, s.74.

Programlama sürecinde en önemli unsur programların değerlendirilmesi ve amaçları gerçekleştirme derecelerinin ölçülmesidir. Bu unsura program analizi de denilmektedir ve kamu yönetiminde en önemli kararların alınmasına temel oluşturmaktadır.⁷⁶

PPBS'nin üçüncü unsuru olan bütçeleme aşamasında, kaynakların temini ve programlara tahsisi gerçekleşmektedir. Bütçeleme, planlamanın bir parçasıdır. Planlama aşamasında belirlenen politikalar, bütçelerle uygulanmadığı takdirde bir anlam ifade etmeyecektir.⁷⁷

Program bütçe sisteminde, plan ve programların hazırlanması tamamlandıktan sonra hızlı bir şekilde ve basit olarak yıllık bütçeler hazırlanır. Bütçelerde yapılacak iş, önceden hesaplanan ve her zaman ölçülebilir durumda olan programların, alt programların ve faaliyetlerin gelecek bir yıla karşılık olan kısımları için gerekli mali kaynakların saptanmasıdır. Bu nedenle, planın amaçları belirlenirken bütçe bu amaçlara ulaşmak için programlar arasında kaynakların tahsisine olanak sağlamaktadır. Bu da yıllık bütçenin hazırlanmasını kolaylaştırır.⁷⁸

Bu bütçe sisteminin diğer bir önemli özelliği de, plan ve programların yaşama geçme süresinin bir yıldan daha uzun bir süreyi kapsamaması nedeniyle, bütçeler yıllık yapılsa dahi, yapılan hizmetin toplam maliyeti ile ülkeye sağlayacağı sosyal yararın birlikte değerlendirilmesidir.⁷⁹

Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi Amerika'da geliştirilmiş ve uygulanmıştır. Bu sistemi Amerika'da 1910'da mahalli idareler düzeyinde başlatılan reformcu çalışmaların,1970'lerde Kamusal Maliye'de ulaştığı son noktadır.

İlerleyen yıllarda, ABD'de PPBS uygulamasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Ülkede PPBS'nin başarısız olmasının nedenlerinden biri bütçe sürecinde politikacıların rolünün tanımlanmamış olmasıdır.

⁷⁶ Edizdoğan, a.g.e, s.220.

⁷⁷ Coşkun, a.g.e, s.78

⁷⁸ Edizdoğan, a.g.e, s.227.

⁷⁹ Falay a.g.e, s.69.

Öte yandan sistemde, gerekli analizleri yapacak, eğitim almış üst düzey yöneticilere ihtiyaç duyulmasına rağmen bu konuda yeterli gelişme sağlanamamıştır. Bu nedenlerden dolayı yeni sistem arayışlarına geçilmiştir.⁸⁰

PPBS bütçeleme sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri bulunmaktadır. Olumlu yönlerini şöyle belirtebiliriz :⁸¹

-Her bakanlık dairesinde program yapıları belirlenmesi, kuruluş düzeyindeki birimlerin daha geniş çerçevede faaliyetlerini kavramaları ve faaliyetleri ile hedefleri arasında karşılaştırma yapmalarını sağlar.

-Yöneticilere çok yönlü seçenek sağladığından, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında yöneticilerin alternatifler arasından en iyisini bulup amaca ulaşmalarında kolaylık sağlar.

-Faaliyetlere veya projelere ayrılan ödeneklerin sadece bu işleri için harcanmasını sağlayarak savurganlığı önler.

-Kullandığı tekniklerle hizmetin maliyet ve faydasını belirler. Böylece hükümetin faaliyet programlarında verimliliğin artmasına ve tasarrufun gelişmesine neden olur.

-PPBS, istenilen amacı gerçekleştirmek için çok yönlü seçenekler ortaya koyar. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde yöneticilere alternatifler arasından en iyisini bulup amaca ulaşmalarında kolaylık sağlar.⁸²

PPBS'nin yukarıda belirtmiş olduğumuz faydalarının yanında daha pek çok olumsuz yönleri bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

-PPBS bütçe sisteminde hangi kamu faaliyetlerinin yerine getirileceği belirlenmektedir. Fakat bu hizmetlerin yapılıp yapılmayacağı ya da yapılmasının nasıl sağlanacağı gibi konular üzerinde pek durulmamaktadır. Diğer taraftan hangi

⁸⁰ Muskihn Selma; **“PPB in cities”**, Public Administration Review, Vol:29, No:2, March-April 196, s.166.

⁸¹ Edizdoğan,a.g.e, s.228.

⁸² Edizdoğan, a.g.e, s.227.

hizmetlerin yerine getirileceği saptanırken bilimsel hesaplamalar göz önünde bulundurulurken, toplumun istekleri pek dikkate alınmamaktadır.⁸³

-Hazırlanan programlar tek alternatif olarak parlamentolara sunulduğu için, yasama organı farklı alternatifler üzerinde tartışarak karar verebilmeleri engellenmektedir.⁸⁴

-PPBS' nin uygulanmasında bütçe dairesi ve planlama dairesi arasında yetki ve uyum çatışması olabilmekte ve bu da uyum sağlanamamasına neden olmaktadır.⁸⁵

-PPBS 'de kararlar merkezden alındığı için, merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Kararları uygulayanlar bu nedenle karar almada esnekliğe sahip değildir.⁸⁶

2.6. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi, diğer bütçeleme sistemleri ve geleneksel bütçe sistemlerinin yerine geliştirilmiş bir sistemdir. Tarihi sürece baktığımızda ilk kez 1924 yılında İngiliz Bütçe Uzmanı E.Hilton Young tarafından ortaya atılmıştır. Sıfır tabanlı sistem her ne kadar İngiltere'de ortaya çıkmış ise de ilk uygulaması Amerika'da olmuştur.⁸⁷

Bu sistem planlama-programlama-bütçeleme sisteminin aksayan taraflarını gidermek için geliştirilmiştir. İlk kez özel kesimde uygulanmış, daha sonra 1962 yılında tarım bakanlığında uygulanmasına başlanmıştır. Sistemin daha geniş bir şekilde uygulanmasına Texas Instruments firmasında, Peter Pyhrr 1970 yılında geçmiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde 1977 mali yılından itibaren tüm ülkede hayata geçirilmiştir.⁸⁸ Sıfır tabanlı bütçe sisteminde, kurum bütçelerinin önceki yıl bütçeleri ile ilişkileri tamamen kesilir.

⁸³ Edizdoğan ,a.g.e s.229.

⁸⁴ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e. s.108.

⁸⁵ Edizdoğan, a.g.e. s.232.

⁸⁶ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e. s.109.

⁸⁷ Schick Allen; **"The Road From 2BB"**, Public Administration Review, Vol:38, No:2 March-April 1978, s.180.

⁸⁸ Peter A.Pyhrr; **"The Zero Base Approach to Government Budgeting"**, **Public Administration Review** Vol:37 No:1 January-February 1977, s.2.

Diğer bir ifadeyle, kamu kurumlarının daha önce yerine getirmiş oldukları hizmetler hiç yapılmamış gibi kabul edilerek, ona göre kurumların bütçeleri yeni baştan ele alınır.⁸⁹

Bu sistemde kamu yöneticilerinin bütçe gerekçelerini en ince ayrıntısına kadar düzenlemeleri zorunlu kılınmakta ve kamu faaliyetleri karar paketleri şeklinde düzenlendikten sonra nispi önemlerine göre sistematik olarak değerlendirilmektedir.⁹⁰ Gelen taleplere ödenek verilmesinde, kurumların taleplerindeki öncelikler değerlendirilir ve taleplerin öncelik sırasına göre, ödenek verilmesine veya ödenekte kesinti yapılmasına veya o bütçe döneminde hiç ödenek verilmemesine karar verilir.⁹¹

Sıfır tabanlı bütçelemenin belirli aksaklık ve boşlukları taşıdığı da söylenebilir. Öncelikle, program ve harcama yapılmasına ilişkin ve analize dayalı kesin ve anlamlı sebeplerin, bütçe ödeneklerinde kısıntıya gitme eğilimi üzerinde veya karşısında çok az bir etkiye sahip olabilmektedir.

Bu sistemin bir evvelki yıl ödeneklerine dayanması, sistemin kendi yeterliliğini sınırlamaktadır. Verilecek herhangi bir ödeneğin mevcut ödenekle ilişkisinin kurulmamış olması, o ödeneğin değerlemesini zorlaştırır ve yeni ödeneğin bir önceki yıl ile karşılaştırmasını engeller. Çünkü bir ödeneğin arttırılması veya azaltılması kararı, onun ancak mevcut ödenekle karşılaştırması ve ödenek gerekçesinin ortaya konulması sonucunda verilmelidir.⁹²

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin olumlu yönlerini şöyle belirtebiliriz:

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin en önemli üstünlüğü ve faydası kaynakların daha etkin kullanımını öngörmesidir. STB, harcamaların hangi faaliyetler için yapıldığı ve bunların fayda-maliyet analizlerinin yapılmasını kolaylaştırır.

⁸⁹ United States General Accounting Office(GAO);**Performance Budgeting (Past Initiatives Offer insights Fon GMRA imlementation)**,Report to Congressional Committees 1997, s.76

⁹⁰ Falay Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İÜİF Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:71 İstanbul 1987, s.177.

⁹¹ Pyhrr,a.g.e, s.141.

⁹² Ergun,Ülkü; “Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Planlama ve Denetim İşlevi”,**Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt :2, Sayı:1, İzmir 1987, s.171.

STB faaliyet ve işlemlere tek düzelik getirerek, her düzeyde aynı bütçe formlarının kullanılmasını zorunlu kılar.

STB uzun dönemli planlamayı özendirir. Yöneticilerin birlikte çalışma ruhunu genişletir, her bir organizasyonun alt düzeydeki yönetici ve yardımcılarının faaliyete aktif katılımları, birlikte çalışma ruhunun geliştirilmesine katkıda bulunur.

Bu sistemde, bütçeler her yeni mali yıl başlangıcında yeniden değerlemeye tabi tutulacağından. Öncelikli hizmetlere ödenek verilmesi mümkün olabilecektir. Böylece kamu harcamalarının gerekli olan yerlerde kullanılması sağlanacaktır.⁹³

2.7. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçeleme, yeni kamu mali yönetim anlayışının sonucu ortaya çıkan bir bütçeleme sistemidir.

Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin, belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşmak için kaynak ve tahsisini amaçlamaktadır ve kurumların performans ölçütlerine göre istenen hedeflere ulaşıp, ulaşamadığını değerlendiren ve raporlayan bir bütçeleme sistemidir.⁹⁴

Performans esaslı bütçeleme sistemi kamu örgüt yapısında değişikliği gerektirmemektedir. Başka bir deyişle kamu kuruluşlarındaki benzer programları birleştirmeyi amaç olarak görmemektedir. Geleneksel performans ile performans esaslı bütçe sistemlerinden ayrıştığı yönler ise, performans esaslı bütçeleme sisteminin performans ölçümleri üzerinde yoğunlaşmaktadır.⁹⁵

Performans esaslı bütçeleme sisteminin esasını, faaliyetlerin belirlenerek hedeflerin göstergeler ışığında gerçekleştirilmesini ve sonuçların bu hedef ve göstergeler doğrultusunda değerlendirilmesini oluşturur. Performans esaslı bütçeleme hazırlık süreci öncesinde hazırlanan stratejik planlar ile bütçeleme sürecinde hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları bütçe sürecini gerçekleştirmek için

⁹³ Edizdoğan, a.g.e., s.231.

⁹⁴ Erüz Ertan; **“Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”**, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, Denizli, s.62.

⁹⁵ Edizdoğan, a.g. e, s.256.

kullanılan temel nitelikteki araçlardır. Performans esaslı bütçeleme sistemi bu üç temel araçla birlikte çalışmaktadır.

2.7.1. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin Özellikleri

Performans bütçe sisteminde çıktı ve sonuç önemlidir. Bu sistemde çıktı ve sonuçlar değerlendirilir. Denetim açısından harcama öncesi değil, harcama sonrası süreç önemlidir.⁹⁶

Performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerinin faaliyet ve program sınıflanmasını, performans ölçümleri ve performans raporlaması unsurları ile bir takım girdilerle amaçlanan çıktılar arasındaki ilişki kurulmaya çalışılmaktadır.⁹⁷

Performans bütçe sistemi geleceğe yönelik planlanan ya da devam eden kamu ihtiyaçlarının tahmini ve gerçekleşen maliyetlerinin yanında, planlanan çıktı düzeylerin ile gerçekleşen çıktı düzeylerini temel olarak belirlenen etkinlik, verimlilik ve kamu kaynaklarının kullanımındaki verimlilik ve üretkenlik ölçümleri yardımıyla kamu harcama düzeyi be harcamacı kuruluşlar belirlenmektedir.⁹⁸

Performans esaslı bütçeleme, kamu harcamaların mali disiplinin sağlanması, harcamayı gerçekleştirecek kamu idarelerinin stratejik önceliklerine göre kaynakların dağıtılması ve dağıtılan kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını amaçlamaktadır.⁹⁹

Performans esaslı bütçe, yasama meclisine ve vergi yükümlülüklerine, vergilerin harcandığı amaç ve projelerle bunlardan elde edilen sonuçlar hakkında bilgi sağlar.¹⁰⁰

Performans esaslı bütçeleme sistemi kaynakların kullanımı ve dağıtımında etkinliği arttırmanın yanı sıra mali disiplini de sağlamaktadır. Burada mali disiplinin orta ve uzun vadede sağlanması açısından stratejik planların önemi ortaya çıkmaktadır.

⁹⁶ Mutluer Kamil M. –Öner Erdoğan –Kesik Ahmet; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No: ,İstanbul, Mayıs 2005, s.108.

⁹⁷ Mutluer, Kesik ;a.g.e, s.109.

⁹⁸ Küçüküçüklü A.Tayfur **“Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”**, Strateji Bülteni, Temmuz-Ağustos 2007, s.7.

⁹⁹ Özen Ahmet,a.g.e s.33.

¹⁰⁰ Nilsen Thor ve diğerleri; **Performance Based Budgeting**, 19 October 1999, s.4.
<http://www.le.ut.us/lfa/reports/olhs-pdf>. (Erişim 11.05.2009)

Stratejik planlar kurumun orta ve uzun vadeli amaçlarını ortaya koyduğu için performans bütçelemede orta ve uzun vadeli olmalıdır.¹⁰¹

2.7.2. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin İlkeleri

Performans esaslı bütçeleme ilkelerini, mali disiplini sağlamayı hedeflemesi, belirlenen hedeflere ulaşmak için, hedeflerin karar vericiler ve uygulayıcılarla beraber belirlenmesi, ulaşılabilecek hedeflerin kolay anlaşılır ve ölçülebilir olması şeklinde belirtebiliriz.¹⁰² Bu ilkeleri kısaca şöyle açıklayabiliriz:

Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmak önemlidir. Diğer taraftan da mali disiplini de sağlamak amaçlanmaktadır. Mali disiplini sağlamak için üç ve beş yıllık planlar kullanılmaktadır. Yani mali disiplini sağlamak için stratejik planlar yapılmaktadır. Bu stratejik planlar, orta vadeli harcama planlarını içermektedir. Orta vadeli harcama planları, daha uzun dönemli perspektifleri esas alabilmekte ve idarede kendisinden beklenenleri daha kolay bir şekilde yerine getirmektedirler.

Kamu harcama programları genel olarak uzun dönemli uygulamalar oldukları için bir yıl gibi kısa bir sürede hedeflerine ulaşması mümkün değildir. Bundan dolayı performans esaslı bütçe sistemi uzun dönemleri esas alır.¹⁰³ Performans hedeflerinin belirlenmesi kolay değildir. Hedefleri belirlerken karşılaşılan sorunların başında yönetenler ile uygulayıcılar arasındaki görüş farklılıkları gelmektedir.

Seçilmişler ile atanmışlar görüş birliğine varıp hedefleri beraber belirlemelidir. Bu da her zaman mümkün olmamaktadır.¹⁰⁴

Hedefler belirlenirken ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durumda göz önünde bulundurulmalıdır. Hedeflerin belirlenmesinde en çok sorunla karşılaşan kurumlar ürettikleri hizmetlerin ölçülebilirliği az olan kuruluşlardır.¹⁰⁵

¹⁰¹ Mutluer,Öner,Kesik; a.g.e, s.110.

¹⁰² Erüz Ertan,a.g.e, s.66.

¹⁰³ Yılmaz Sibel, “Performans Esaslı Bütçenin Gelişimi ve Uygulanması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt:3 Sayı:7 Güz 2007, s.36.

¹⁰⁴ Diamond Jack; “Performance Budgeting : Managing the Reform Process” **IMF Work Paper** 2003, s.10.

¹⁰⁵ Mutlu,Öner,Kesik,a.g.e, s.143.

Performans hedefleri belirlenirken kamu hizmetini yerine getirecek olan yöneticilere geniş yetkiler verilmelidir. Yöneticilere hedeflerine ulaşmada yardımcı olacak esnek ve özgür ortamlar sağlanmalıdır. Bu etkinlik ve verimlilik açısından önemlidir.¹⁰⁶

2.7.3. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Geçişin Nedenleri

Mali politikanın, temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Mali politika bu hedefleri gerçekleştirmek için üç unsur kullanır. Bunlar:

- Kamu kaynaklarının tahsisi
- Refah ve gelirin yeniden dağılımı
- Ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir.

Mali politikanın temel hedefi olan ekonomik refaha ulaşmada kullandığı en önemli aracı bütçedir.

Bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere, diğer unsurları da doğrudan ya da dolaylı olarak etkiler. Bütçeleme sürecinin, bu üç unsuru nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Bu sürecin ilki, politikanın yapılması politikaya uygun bir bütçenin hazırlanması ve uygulamanın denetlenmesidir. Denetim ile bütçe süreci sona erer. Bütçeleme süreci, vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılmasıdır ve devlet bu yetkiyi kullanırken, neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap vermelidir.¹⁰⁷

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin bir diğer nedeni de mali saydamlıktır. Mali saydamlık, hükümetin yapısı ve görevleri, maliye politikasının hedefleri, kamu sektörünün mali görünüm hakkında kamuya açık olmak şeklinde tanımlanabilir.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Kesik Ahmet, “**Performansa Dayalı Bütçeleme**”, 5.Kamu Kalite Sempozyumu Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi Stratejik Planlama ve İzleme, 9-10 Haziran 2004, s.18.

¹⁰⁷ Mutluer, Ömer, Kesik, a.g.e s.143.

¹⁰⁸ Egeli Haluk-Özen Ahmet “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **Vergi Sorunları**, Sayı:195, Şubat 2005, s.161.

Dolayısıyla mali sistemi oluşturan birimlerin sadece ne yaptıklarının değil ne yapacaklarının da kamuoyuyla bilinmesi gerekir. Mali saydamlığın temeli etkili raporlamaya dayanır.

Etkili raporlamanın sağlanabilmesi içinde, hedeflerin baştan bilinmesi ve belirlenmesi, bu hedeflere ilişkin uygulama ve sonuçların gözlenmesi ve hedeflerle karşılaştırılması ile raporlanması yoluyla sistemin denetlenmesi gerekir.¹⁰⁹

Diğer taraftan mali saydamlık, bir ülkede mali disiplinin sağlanması, mali kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin olarak kullanılması temel bütçe hedeflerinin gerçekleştirilmesinde son derece önemlidir.¹¹⁰

Mali saydamlık açısından, kamu da sorumlulukların, bilginin, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin kamuya açık olması yanında, denetim ve istatistik organlarının bağımsız olması gereklidir.¹¹¹

Mali saydamlık, performans esaslı bütçeleme sisteminin zorunlu kıldığı hesap verilebilirliğin sağlanması açısından da önemlidir. 1980’li yıllardan itibaren dünyanın pek çok ülkesinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları, kamu yönetiminin temel ilkesi haline gelmiştir. Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sistemi açısından mali saydamlık önemli bir konudur.¹¹²

Hesap verme sorumluluğu, kişilerin görevlerini yerine getirip getirmediğinin hesabını verme sorumluluğudur.

Yönetim açısından baktığımızda hesap verme sorumluluğu, ise böyle bir sorumlulukla birlikte yöneticilerin programlarını geleceğe yönelik olarak bildirme taahhüdünü de içermektedir.¹¹³

¹⁰⁹ Erüz Ertan; a.g.e, s.67.

¹¹⁰ Mutluer,Öner,Kesik a.g.e s.138

¹¹¹ Mutluer,Öner,Kesik a.g.e s.139

¹¹² Oral Esin, “Bazı Oecd Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme” **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Nisan 2005, s.14.

¹¹³ Sigma, **Sigma External Audit&Financial Control**

Glossary,www.sigmaweb.org./PDF/EA&FCtermspdf

Erişim : (06.08.2009)

Kurumlar elde ettikleri sonuçlardan sorumludurlar. Bütçe önerileri ve bütçe sonuçları girdiler üzerinden değil, çıktılar üzerinden değerlendirilir.

Çünkü, hesap verme sorumluluğu, kurumların neyi başardığı ile ilgilidir ve yöneticilere, hedeflerine ulaşmak için kaynak tahsisinde daha geniş serbestlik tanımaktadır.¹¹⁴

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin nedenlerinden biride kamu mali yönetim anlayışında meydana gelen değişimdir. Uzun yıllar merkezîyetçi yapı içinde çalışan ve öncelik tanınmayan kamu idareleri, politika üretme kapasitesinden yoksun bırakılmışlardır. Bu sorunlardan yola çıkılarak, kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde, kamu idarelerinin ulusal plan ve stratejilere uygun stratejik planlar hazırlamaları ve bu yolla politika ve stratejilerini açık bir şekilde ifade edebilmeleri, bu politika ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeleri yoluyla başarılarını ölçmeleri gereği ortaya çıkmıştır. Bunun doğal bir sonucu olarak da, kamu mali yönetiminde girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından, çıktı-sonuç odaklı bütçeleme anlayışına geçilmesi olmuştur.¹¹⁵

Performans esaslı bütçe sistemine geçişin bir başka nedeni de kamuoyu denetimidir. Kamuya açık stratejik planların, yıllık performans programlarının ve faaliyet raporlarının kamu idareleri tarafından yayınlanması, kamuoyunun kamu idarelerinin faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamasıdır.

Böylece vergi ödeyenler, ödedikleri vergilerin nereye harcandığını görebileceklerdir. Hizmetten yararlananlarda hizmet kalitesi ile yapılan harcamaları karşılaştırabileceklerdir. Ayrıca basın ve sivil toplum kuruluşları belgeleri izleyerek toplumun çıkarlarına hizmet etmeyen konulara müdahale etme olanağı bulacaklardır. Buda kamu idarelerinin kaynakları daha dikkatli kullanması toplum yararına kullanması yani etkili, ekonomik ve verimli kullanmasını sağlayacaktır.¹¹⁶

¹¹⁴ Samsun Nihal, “**Hesap Verilebilirlik Ve İyi Yönetim**” Maliye Bakanlığı Yayınları Ankara 2003, s.15.

¹¹⁵ Mutluer, Öner, Kesik a.g.e s.110.

¹¹⁶ Mutluer, Öner, Kesik a.g.e s.165.

Performans yönetimi, kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının geliştirilmesi için gerekli olan tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır.¹¹⁷

Performans esaslı bütçeleme kurumsal performans ile bütçe arasında bağlantıyı sağlarken, performans göstergeleri ile performansın izlenmesine ve değerlendirilmesine fırsat vermektedir.

Bu süreçte oluşturulacak göstergeler ile kurumsal faaliyetlerin, çalışanların ve süreçlerin performansına dönüştürülmesi mümkün olacaktır.¹¹⁸

Performans esaslı bütçelemenin kurumsal düzeyde, performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kılması bu hedeflerin oluşturulması sırasında faaliyet analizlerinin ve dolayısıyla personel ihtiyacı analizlerinin yapılmasını gerektirmektedir.

Bu süreçte çalışanların ortalama iş standartları belirlenerek, bu verilerin hizmet standartlarına dönüştürülmesi suretiyle çalışanların performansının izlenmesi mümkün olacaktır. Bu suretle de çalışanların performansa dayalı olarak ödüllendirilmesine objektif bir temel hazırlanmış olacaktır.¹¹⁹

Bilişim sektöründe meydana gelen gelişmeler diğer sektörlerde olduğu gibi kamu sektörünün de gelişen bu tekniklerden yararlanmasını zorunlu kılmıştır. Böylece kaynak tahsisi ve etkin kaynak kullanıma olanak sağlanmıştır.¹²⁰

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişin diğer bir nedeni de bütçe açığı, güven açığı ve performans açığıdır. Bilindiği gibi, bütçe açığı, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden daha az olmasını ifade etmektedir. Güven açığı ise, kamu kesimi faaliyetlerinin performansının toplum tarafından yeterince yüksek olmadığını ifade edilmesidir.¹²¹

¹¹⁷ Özen Ahmet a.g.e s.40.

¹¹⁸ Demircan Sivrekli Esra “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci Ve Türk Kamu Maliyesine Uyumu” **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:13 Sayı:2, 2006, s.56.

¹¹⁹ Erez Ertan, a.g.e s.67.

¹²⁰ Özen Ahmet a.g.e. , s.39.

¹²¹ Özen, a.g.e., s.41.

2.7.4. Performans Esaslı Bütçelemenin Diğer Bütçe Sistemlerinde Ayrılan Yönleri

Ülkemizde 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Mali Yönetiminde mali disiplin, Hesap verme sorumluluğu ve Mali Saydamlık hedefleri ile ortaya konulan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir.¹²²

Performans esaslı Bütçeleme sisteminin diğer bütçe sistemlerinden ayrılan yönlerini, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçe anlayışından, yetki ve sorumlulukların dağıtımını ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı sonuç esaslı bütçeleme anlayışına geçiş olarak belirtebiliriz.¹²³

Geleneksel bütçe sisteminde çıktı ile sonuçların ölçülmesinin önemi yoktur. Yani geleneksel bütçe sistemini analizlere yer vermemektedir. Performans esaslı bütçeleme sisteminde ise idari birimlerin yöneticilerine geniş esneklik sağlamaktadır. Performans esaslı bütçelemede çıktılar ve bunun sonuçlarının ölçülmesi önemlidir.

Performans bütçe sisteminde, kamu faaliyetlerinin sonunda fayda-maliyet analizi yapıldığı için, maliyetin etkinliği analizi yapılabilmektedir.

Program ve PPBS bütçe sistemlerini temelinde fonksiyonel bütçe anlayışı yatmaktadır. Her iki sistemde de planlama ve programlama ön plandadır. Bu nedenle de yöneticiler harcamalar konusunda yeterli etkinliğe sahip değildir. Yöneticilerin hesap verilebilirliği istenilen düzeyde sağlanamamaktadır. Performans esaslı bütçelemede ise esneklik ve hesap verilebilirlik ön plandadır.

Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde tüm süreç büyük ölçüde bütçenin hazırlanması ile gerçekleşmektedir. STB sisteminde bütçenin uygulanması ve denetimi açısından farklı yöntemler uygulanamamaktadır. STB bütçesinin bu yönündeki eksikliği, geniş çaplı bütçelerin uygulanmasına olanak sağlamamaktadır. Performans esaslı bütçelemede ise öncelikle toplumsal öncelikler belirlenmektedir. Ancak bunlar öncelik

¹²² Edizdoğan, a.g.e s.255.

¹²³ Erüz a.g.m, s.2.

sırasına konmakta ve zamanı geldiğinde ele alınmaktadır. Bu da performansın ölçülmesine yönelik unsurların bütçeleme sürecine katmaktadır.

Yukarıda belirtilen nedenler performans esaslı bütçeleme sisteminin, diğer bütçe sistemlerine göre üstünlüklerini ortaya koymaktadır. Ancak bu sistemde başarılı olabilmesi içinde gerek idari gerekse mali yapıda düzenlemeler yapılması gerekir. Aksi takdirde performans esaslı bütçe uygulaması istenilen sonuçları sağlamayabilir.

2.7.5. Performans Esaslı Bütçenin Unsurları

Performans esaslı bütçenin unsurlarını

- Stratejik Planlama
- Performans programı ve
- Faaliyet raporu

olarak belirtebiliriz.

Bu unsurları açıklayacak olursak;

2.7.5.1. Stratejik Planlama

Stratejik planlama yapılmasındaki amaç uzun vadeli politika ve önceliklerin belirlenmesidir. Genellikle uzun vadeli amaçlar ve hedefler stratejik planlar çerçevesinde tanımlanmaktadır. Yıllık bazda hazırlanan performans planları, stratejik planlarda oluşturulan uzun ve orta vadeli politika ve hedeflere dayanarak ve bunlarla bağlantılı olarak hazırlanır.¹²⁴

Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği hedef arasındaki yolu belirler. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya çıkan amaç ve hedefleri ifade

¹²⁴ Mutluer,Öner,Kesik, a.g.e, s.146.

edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.¹²⁵

Bu açıdan bakacak olursak stratejik planlamanın özelliklerini ve gerçekleştirmek istediği hedefleri şöyle belirtebiliriz:

- Stratejik planlama, girdilerin değil, sonuçların planlamasıdır.
- Gerçekçi bir yaklaşımla arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği planlar.
- Stratejik planlama değişimi destekleyen ve geleceği yönlendirebilen dinamik bir yaklaşıma sahiptir.

- Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine katkı sağlar.

- Kuruluşun en üst düzey yetkilisi olmak üzere diğer yetkili ve idarecilerin ve kuruluşta görev alan her düzey çalışanın katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın stratejik hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığı, takım ruhu çalışmasına temel katılımcı bir yaklaşımdır.

- Stratejik planlama, kısa vadeli amaçlara yönelik değil uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik bir yaklaşımdır.

- Stratejik planlama, kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarını dikkate alan esnek bir yönetim aracıdır.

- Stratejik planın, sadece bir belge olarak ortaya konulması yeterli değildir. Planın sahiplenilmesi ve plan doğrultusunda çalışmaların yürütülmesi gerekir.

- Stratejik plan hazırlanırken, kamu idarelerinin kaynak yapısı ve durumu dikkate alınmakla beraber bütçeye bağlı değildir. Bu nedenle stratejik plan hazırlanma sürecinde bütçe ve kaynak taleplerinin planı şekillendirmesi gerekir.¹²⁶

¹²⁵ Cansız Harun “Küreselleşmenin Türk Devlet Bütçesine Etkileri” **Maliye Finans Yazıları** Yıl:22 Sayı:80, Temmuz 2008, s.96.

Stratejik planlama sürecinin işleyişinin nasıl olduğu ve bu sürecin bütçe ile ilişkisinin belirlenmesi önemlidir. Stratejik planlama süreci dört soru temelinden oluşmaktadır.¹²⁷

Bu dört soru temeli şunlardır:

- Neredeyiz ?
- Nereye gitmek istiyoruz?
- Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?
- Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?

¹²⁶ AYDEMİR Birol; “Performansa dayalı Bütçelemeye Kritik Başarı Etkenleri” 5.Kamu Kalite Sempozyumu-Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi:Stratejik Planlama ve İzleme,910 Haziran 2004,Sf:28

¹²⁷ ÖZEN Ahmet,a.g.e Sf:58

Tablo I. Stratejik Planlama Süreci

Plan ve Programlar	DURUM ANALİZİ	Neredeyiz?
GZTF (Güçlü ve Zayıf Yönler, Tehditler, Fırsatlar) Analizi		
Piyasa Analizi		
Hedef Kitle/İlgili Tarafların Belirlenmesi		
Kuruluşun Var oluş Gerekçesi	MİSYON ve İLKELER	NEREYE ULAŞMAK İSTİYORUZ?
Temel İlkeler		
Arzu Edilen Gelecek	VİZYON	
Orta Vadeli Ulaşılabilecek Amaçlar	Stratejik AMAÇLAR ve HEDEFLER	
Spesifik, Somut ve Ölçülebilir Hedefler		
Amaç ve Hedeflere Ulaşma Yöntemleri	FAALİYETLER ve PROJELER	GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE NASIL ULAŞABİLİRİZ?
Detaylı İş Planları		
Maliyetlendirme		
Raporlama	İZLEME	BAŞARIMIZI NASIL TAKİP EDER ve DEĞERLENDİRİRİZ?
Karşılaştırma		
Geri Bildirim (Feed-Back)	DEĞERLENDİRME ve PERFORMANS ÖLÇÜMÜ	
Ölçme Yöntemlerinin Belirlenmesi		
Performans Göstergeleri		
Performans Yönetimi		

Kaynak: DPT, Kamu kuruluşları için stratejik planlama Kılavuzu, Ankara, 2003, s.4.

Tabloda daha önce belirtmiş olduğumuz stratejik planlama süreci gösterilmektedir. Bu dört aşamayı ayrıntılı bir şekilde açıklayacak olursak;

- “Neredeyiz? Sorgulaması“

Kuruluşun faaliyetini gerçekleştirdiği iç ve dış ortamın kapsamlı bir biçimde incelenmesini ve değerlendirmesini içermektedir. Ayrıca kuruluşların çevresi ile etkileşim içinde sistematik olarak incelendiği ve yöntemsel olarak kuruluşun güçlü ve zayıf yönleri ile dışsal etkenlerden kaynaklanan fırsatlar ve tehditlerin belirlendiği

GZFT (Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) ya da durum analizi olarak da adlandırılan sorgulama sürecidir.¹²⁸

GZFT analizi, diğer stratejik planlama süreci sorgulamalarına temel oluşturmaktadır. Bu nedenle çok önemlidir.¹²⁹

Öncelikle kamu idarelerinin faaliyetleriyle ilgili alanlarının ve kamu idaresinin güçlü ve zayıf yönleri ile dış ortandan kaynaklanan sebeplerle ortaya çıkması muhtemel fırsatlar ve tehditlerin objektif olarak irdelendiği, kısaca durum tespitinin yapıldığı GZFT analizi, sonraki aşamalar için önemlidir.

Mevcut durumun tespitindeki yetersizlik ve kamu idaresinin yeteneklerinin ortaya konmasındaki başarısızlık stratejik planlama süreci ve buna bağlı olarak performans esaslı bütçe uygulamasını olumsuz etkileyecektir.¹³⁰

- “Nereye Gitmek İstiyoruz? “ Sorgulaması

Kuruluşun varoluş nedeninin öz bir biçimde ifade edilmesi anlamına gelen misyon, ulaşılması arzu edilen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan vizyon, kuruluşların faaliyetlerine yön veren ilkeler; ulaşılması için çaba ve eylemlerin yönlendireceği genel kavramsal sonuç olarak tanımlanabilecek stratejik amaçlar ve amaçların elde edilebilmesi için ulaşılması gereken ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen hedeflerin ortaya konulduğu bir süreçtir.¹³¹ Kamu idaresinin misyon ve vizyonu belirlendikten sonra, belirlenen stratejik amaç ve gelecekteki ulaşılacak istenilen hedefler için kullanılacak kamu idaresinin strateji ve faaliyetlerinin ortaya konulması süreci olarak da belirtebileceğimiz “Nereye Gitmek İstiyoruz ?” sürecinde stratejik plan ile bütçe arasında ilişki kurulmaktadır.

Bu aşama, stratejik planlama konusunda, çalışmaların uygulamaya geçirilmesi sürecini yansıtan, kamu idaresinin belirlenen hedef ve amaçlara ulaşmak için kamu

¹²⁸ Hastürk Mesut; **“Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”**

<http://www.erkankaraaslan.org/Includes/userfiles/admin/File/4nolumakalepdf> (ulaşım tarihi: 03.04.2009)

¹²⁹ Özen Ahmet a.g.e s.59.

¹³⁰ Hastürk Mesut a.g.e s.9.

¹³¹ Özen Ahmet a.g.e s.59.

kaynağının nasıl kullanılacağına ortaya konulduğu ve faaliyetlerin belirlendiği bir bütçe sürecidir.¹³²

Stratejik planlama sürecinde ulaşılmak istenen amaca yönelik hedefler ortaya konulmakta ve hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilecek, başka bir deyişle her bir hedefe ulaşmasını sağlayacak faaliyetler belirlenmekte, hedeflere ulaşılmasını sağlayacak faaliyetler bütçe ile ilişkilendirilmektedir.¹³³

- “Gitmek İstedığımız Yere Nasıl Ulaşabiliriz? “ Sorgulaması

Stratejik planlamanın üçüncü aşamasında belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için çeşitli projeler, stratejiler ve hedefler ortaya konulmaktadır.¹³⁴

Bu aşamada, projelerin önemi ortaya konulmakta ve hangisinin öncelikle gerçekleştirileceği belirlenmektedir. Ayrıca bu faaliyetlerin yerine getirilmesinde hangi birimin sorumlu olacağı da belirlenmektedir.

Projeler ve faaliyetin yerine getirilmesinden sorumlu olan birim belirlendikten sonra, bütçe olanakları kapsamında projelerin maliyet ve kaynak tespitleri yapılmakta ve kurum misyonundan başlayarak amaç ve hedeflere ulaşmak için geçen sürede bütçe ile bağlantı kurulmaktadır.¹³⁵

- “Başarımızı Nasıl Takip Eder Değerlendiririz ?” Sorgulaması

Yönetmelik bilgilerin derlenmesi ve plan uygulanmasının raporlanması anlamındaki izleme ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, ilkeler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, başka bir deyişle performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesi ve değerlendirilmesi sürecidir.¹³⁶

¹³² Hastürk Mesut a.g.m. s.12.

¹³³ Mutluer,Öner,Kesik, a.g.e. s.147.

¹³⁴ Özen Ahmet a.g.e. s.161.

¹³⁵ Dpt; **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)** Özel İhtisas Komisyonları El Kitabı, Ankara Eylül 2005,S:24–25.

[Http://Plan9.Dtp.Gov.Tr/Plan9.Htm](http://Plan9.Dtp.Gov.Tr/Plan9.Htm). (Erişim: 13.05.2009)

¹³⁶ Hastürk Mesut, a.g.m. s.11.

Stratejik planların çok yıllık olması nedeniyle, planların yıllık olarak uygulamasına olanak sağlayan performans programlarının bütçe ile ilişkisinin kurularak uygulanması sonucunda ortaya çıkacak sonuçların elde edilmesi, raporların değerlendirmesi aşaması stratejik planlama aşamasının son aşamasını oluşturmaktadır.¹³⁷

Bu aşama, izleme ve değerlendirme faaliyetleri sonucunda hazırlanacak faaliyet raporları ile gerçekleşmektedir.¹³⁸

Değerlendirme faaliyetleri kapsamında esas olarak uygulama sonuçlarının belirlenmiş stratejik amaç ve hedeflerinin ne kadarının ölçülmesi ve değerlendirilmesidir.¹³⁹

2.7.5.2. Performans Göstergeleri

Performans göstergeleri, stratejik planın başarısının ve özellikle uygulama sonuçlarının ölçülmesini sağlayan araçlardır. Performans göstergeleri, kuruluşların stratejik amaç ve hedeflerinin yerine getirilmesinde ulaşılan sonuçları ölçmek ve değerlendirmek için kullanılır ve performans ölçümlerinde temel oluştururlar. Bu göstergeler girdi, çıktı, sonuç, etkinlik ve kalite göstergeleri olarak sınıflandırılmaktadır.¹⁴⁰

Performans ölçümü, performans göstergeleri kullanılarak uygulama sonuçlarının ölçülmesidir.¹⁴¹

Performans Göstergeleri;

-Girdi Göstergeleri: Bir ürün veya hizmetin üretilmesi için gereken beşeri, mali ve fiziksel kaynaklardır. Girdi göstergeleri, ölçmeye esas olan başlangıç durumunu yansıtır.¹⁴²

¹³⁷ Hastürk Mesut a.g.m s.12.

¹³⁸ Mutluer,Öner,Kesik a.g.e s.110.

¹³⁹ Mutluer,Öner,Kesik a.g.e s. 148.

¹⁴⁰ Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 61, Nisan-Haziran 2006, s. 59.

¹⁴¹ Diamond Jack “Establishing A performance Managent Framework for Government” **IMF Working Paper**, s.11.

-Çıktı Göstergeleri: Üretilen ürün ve hizmetlerin miktarıdır. Çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetlerin niceliği konusunda bilgi vermesine rağmen, amaçlar ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı veya üretilen mal veya hizmetin kalitesi ve üretim sürecinin etkinliği konusunda tek başına açıklayıcı değildir.¹⁴³

-Verimlilik Göstergeleri: Birim çıktı başına girdi veya maliyettir. Girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir.

-Sonuç Göstergeleri: Sonuç göstergeleri, elde edilen çıktıların, stratejik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde nasıl ve ne ölçüde başarılı olduklarını gösterirler. Hedeflenen sonuçlara ulaşmadaki başarı seviyesi etkinlik ile belirtilmektedir. Sonuç göstergeleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşıp ulaşamadığını ortaya koymaları açısından en önemli performans göstergeleridir.¹⁴⁴

-Kalite Göstergeleri: Mal veya hizmetlerden yararlananların veya ilgililerin beklentilerinin karşılanmasında ulaşılan düzeydir.¹⁴⁵

Seçmen ya da müşteri beklentilerini karşılamada hizmet etkinliğini ölçme ve hizmet sağlanan müşteri tatmininin incelenmesi birer kalite ölçümüdür.¹⁴⁶

Prensip olarak, her bir hedef için mutlaka en az bir girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergesi oluşturulmalıdır.

Bir hedef için herhangi bir sınıfa ait olmak üzere birden fazla performans göstergesi belirlemek de mümkündür. Hedeflerin niteliği(çıkıtıya yönelik, verimliliğe yönelik, sonuca yönelik) performans göstergelerinin niteliğini de etkiler.¹⁴⁷

¹⁴² Hastürk Mesut a.g.m, s.9.

¹⁴³ Hastürk Mesut a.g.m, s.10.

¹⁴⁴ Yılmaz Osman, **Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları**, Seçkin Yayıncılık Ankara 2006, s.145.

¹⁴⁵ Tosun Hikmet,Cebeci A.Uğur, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**,Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını,Ankara 2006, s.234.

¹⁴⁶ Çoban Hilmi,Deyneli Fatih; **“Kamuda Kalite Arttırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme”** 20.Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma” Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1 s.76.

¹⁴⁷ Maliye Bakanlığı,Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,**Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)** Aralık 2004, s.17.

Performans değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken husus, çıktıların faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, sonuçların ise stratejik amaçlara karşılık gelmesidir.

Performans göstergelerinin oluşturulması ve değerlendirilmesi, ancak uygun veri ve istatistiklerin sağlanması ile mümkün olmaktadır. Amaca uygun, doğru ve tutarlı verilerin varlığı, performans göstergelerinin oluşturulması, performansın ölçülmesi ve değerlendirilmesi olmazsa olmaz bir ön koşuldur.¹⁴⁸

2.7.5.3. Performans Programı

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

Performans programının hazırlık sürecinde, kamu idarelerinin stratejik planlarında yer alan amaç ve hedefleri belirlenmekte ve amaç ve hedefler arasından mali yıl için öncelikli olanlar belirlenmektedir.¹⁴⁹ Bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için yürütülmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacı tespit edilir.

Çeşitli analiz yöntemleri kullanarak değerlendirmeye tabi tutulan alternatif faaliyet ve projeler arasında yürütülmesi gerekli olanlar seçilir. Öngörülenlerin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi beklenemez. Çünkü ilgili kamu idaresinin kapasitesinin gerçekleştirilmesi yeterli nitelikli personelin sağlanması kadar uygulanması gereken teknik ve yöntemler üzerinde sektörel bazda detaylı bir şekilde bilimsel çalışma yapılmasını gerektirir.¹⁵⁰

Performans programının hazırlanması açısından kamu idarelerinin dikkat etmesi gereken nokta, performans hedef ve göstergelerinin doğru bir şekilde oluşturulmasıdır. Kamu idaresi mali yılın sonunda faaliyet raporu hazırlamakta ve ilgili raporda performans programında ortaya koyduğu hedef ve göstergelere ne kadar yaklaştığını açıklamaktadır. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, yılsonunda

¹⁴⁸ Mutluer,Öner,Kesik a.g.e s.147.

¹⁴⁹ Özyıldız Hakan R. “Kamu Harcamaları Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”

Hazine Dergisi Sayı:13 Ocak 2000, s.82.

¹⁵⁰ Özen Ahmet,a.g.e Sf.77

hazırlanacak faaliyet raporuna da temel oluşturacağından önemlidir. Bu aşamada gösterilecek olan çaba, performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi ve kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlayacaktır.¹⁵¹

2.7.5.4. Faaliyet Raporu

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli hedefleri, temel politika ve öncelikleri doğrultusunda istedikleri sonuçlara ulaşmalarını sağlayacak faaliyetlere ve bunlara kaynak tahsisine ilişkin bilgiyi kapsayan bir bütçeleme sistemi olarak idarelere; hangi dönemde, hangi faaliyetleri yürütmelerinin doğru olacağı konusunda yol göstermektedir. Bu amaçla, belirli bir dönemde yürütülen faaliyetler ve sunulan hizmetlerin sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesini sağlamak için yıllık bazda raporlar üretilmektedir.¹⁵²

Bu raporlar mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmenin araçlarından biridir.¹⁵³

Faaliyet raporları, performans amaçları ile elde edilmiş performansların karşılaştırıldığı ve başarısız amaçları gerçekleştirmek için atılması gerekli olan adımları iki bölümden oluşmaktadır. Performans raporları olarak da ifade edebileceğimiz faaliyet raporları mevcut performansı, bir performans amacının başarılmama nedenini ve tahmini başarıma süresinden oluşmaktadır.¹⁵⁴ Faaliyet raporları, çok yıllık bütçelemede olduğu gibi geçmiş yıl uygulama sonuçlarıyla birlikte gelecek dönem performans hedeflerinin gerçekleşmesi seviyelerini de belirlemektedir.

Bu özellikleri dolayısıyla faaliyet raporları, taahhüt sözleşmesine benzemektedir ve başarısız hedeflerin ne zaman gerçekleştirileceği konusunda topluma hesap vermektedir. Bu faaliyet raporlarının diğer raporlardan farklı olan yönünü ortaya çıkarmaktadır.

¹⁵¹ Yılmaz Osman,a.g.e s.147.

¹⁵² Işık Hüseyin “Amaçlı Sistematiği,İşleyişi Ve Sınırlarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme” **Bütçe Dünyası**,Sayı:17,2004 Kış, s.24.

¹⁵³ Polat Necip; “Saydamlık,Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**,2003 Sayı:49, s.49.

¹⁵⁴ Özen Ahmet;a.g.e s.78-79.

Çünkü faaliyet raporlarında uygulama sonuçları belirtilmesinin yanında ulaşılamayan hedeflere ne zaman ulaşılabacağı hakkında da taahhütler verilmektedir.¹⁵⁵

Faaliyet raporları iki kısımdan oluşmaktadır. Bunları şu şekilde belirtebiliriz:

-Performans amaçları ile elde edilmiş performansların karşılaştırılması,

-Başarılı olamayan amaçların gerçekleştirilmesi için yapılması gereken çalışmalardır.

Faaliyet raporları mevcut olan performansı, bir performansın başarılı olmamasının nedenlerini ve başarılı olması için gerekli olan zamanın tahmin edilmesini kapsamaktadır. Bu özellikleriyle faaliyet raporları çok yıllık bütçelemede olduğu gibi hem geçmiş yıl uygulama sonuçlarını hem de gelecek dönem performans hedeflerinin gerçekleştirme düzeylerini ortaya koyacaktır.¹⁵⁶

2.7.5.5. Performans Denetimi

Performans esaslı bütçeleme sisteminin unsurları arasında yer almamasına rağmen, performans denetimi sistemin çalışması açısından önemli bir niteliğe sahiptir. Denetim, gelecekte olabilecek hataların önlenmesi ve etkinliğin sağlanması için kılavuzluk etmektedir ve planlı bir süreçtir.¹⁵⁷ Performans denetimi ise performans programları ile faaliyetlerin düzenli olarak denetlenmesidir. Performans esaslı bütçeleme sisteminde denetim iç ve dış denetçiler tarafından yapılmaktadır. İç denetim birimleri kamu kurumları içinde teşkilatlanarak görev yapmaktadır. Dış denetim ise denetlenen kurum dışındaki birimler tarafından yapılmaktadır.¹⁵⁸ Dış denetim üst denetim kurulu olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Ülkemizde 5018 sayılı kanunun 01.01.2006 tarihinde tüm yükümlülükleriyle birlikte yürürlüğe girmesinin ardından sistemde önemli bir yer tutan iç denetim uygulamalarına geçilmiştir.

¹⁵⁵ Mutluer, Öner, Kesik a.g.e, s.153.

¹⁵⁶ Özen, a.g.e. s.79

¹⁵⁷ Polat Necip, **Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim**, Seçkin yayıncılık, Ankara,2006 s.49

¹⁵⁸ Bumko, <http://bumko.gov.tr> (Ulaşım tarihi 3.4.2009)

5018 sayılı kanununun 63. maddesinde iç denetim şu şekilde tanımlanmaktadır“İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol 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.“

Bu madde ayrıca, iç denetimin iç denetçiler tarafından yapılacağı ve kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınarak İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görmesi halinde, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği de belirtilmektedir

Kanununun 64. maddesinde iç denetçilerin görevleri belirtilmektedir. Bu maddeye göre iç denetçilerin görevleri şunlardır:

-Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

-Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

-Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak

-İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planlarına, programlara stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve desteklemek.

-Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

-Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak

-Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

5018 sayılı Kanununun 64. maddesinde ayrıca aşağıdaki hususlara da yer vermiştir. Bu hususları şöyle belirtebiliriz:

- Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programının üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanacağı ve üst yönetici tarafından onaylanacağı,

- İç denetçinin, görevinde bağımsız olduğu ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemeyeceği ve yaptırılmayacağı,

- İç denetçilerin, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunacağı, bu raporların üst yönetici tarafından değerlendirilmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile mali hizmetler birimine verileceği, iç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemlerin, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderileceğinin ifade edilmesidir.

Kamu mali iç kontrol sistemi harcamacı kuruluşlarda etkinlik ve şeffaflık ilkelerine uyumlu bir şekilde mali yönetimin ve mali kontrolün sağlanmasını amaç edinen bir sistemdir. Sistemin amacı kamunun gelirlerini, harcamalarını ve kaynaklarının kontrolünün sağlamaktır.

2.8. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminden Beklenen Faydalar

Performans Esaslı Bütçe sisteminden beklenen faydalar aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz.

2.8.1. Mali Saydamlık

Mali Saydamlık, dünyada mali alanda gerçekleştirilen reformların bir sonucunda ortaya çıkan kavramlardan biridir. 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetimi Kanununun 7.maddesinde Mali Saydamlık “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetim sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi” olarak hükme bağlanmıştır.¹⁵⁹

Ayrıca aynı kanununun 10.maddesinde ise “Bakanların, idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları

¹⁵⁹ Samsun Nihal “Hesap Verilebilirlik ve İyi Yönetişim “ Maliye Bakanlığı 2003 s.18

konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri” ifadesi performans bütçe ile Mali Saydamlık arasındaki ilişkiyi göstermesi bakımından önemlidir.¹⁶⁰

2.8.2. Hesap Verilebilirliğin Sağlanması

Hesap Verilebilirlik kamu kaynağını hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi olarak tanımlayabiliriz.¹⁶¹

5018 sayılı kanunun 8.maddesine göre hesap verilebilirlik “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinden ve kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlandırılmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” şeklinde belirtilmiştir. Bu madde incelendiğinde sorumluluğun siyasi, idari ve hukuki sorumluluğu içerdiğini görmekteyiz. Kanunun 10.maddesinde Bakanların, 11.maddesinde üst yöneticilerin, 32.maddesinde ise harcama yetkilerinin hesap verme sorumluluğunun vurgusu yapılmaktadır.

2.8.3. Performans Denetiminin Sağlanması

Performans denetimi kamu mali yönetiminde son dönemlerde önem kazanmıştır. Performans esaslı bütçe sistemi bir yandan plan-bütçe ilişkisini kurarken diğer taraftan da performans denetlemesi ve değerlendirmesi için gerekli olan temeli oluşturmaktadır.¹⁶²

5018 sayılı kanunun 9.maddesi “Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergelerinin kuruluşların bütçelerinde yer almaları ve performans denetimlerinin bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilmeleri” ifadesi. Performans denetiminin Türk kamu mali yönetimine dahil olduğunu ortaya koyan ifadelerdir.¹⁶³

Performans denetimi kamu idarelerinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade kurumsal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği ile ilgili bir denetim

¹⁶⁰ Demircan, Siverekli E.”Yeni Ekonomik düzende Bütçe Sistemlerinde Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumı” **Yönetim ve Ekonomi** Yıl:2006 Cilt:13 Sayı:2 s.56

¹⁶¹ Samsunlu, a.g.e, s.19

¹⁶² Şentürk Hulusi, **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, 2.B, İstanbul, 2005, s.29

¹⁶³ Siverekli, a.g.e s.57.

şeklidir. Bu denetimin sonucunda kamu yöneticisinin ne kadar harcadığı değil, hedeflerine ne ölçüde ulaştı önemli hale gelecektir.¹⁶⁴

2.8.4. Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Sağlanması

Kamu hizmetlerinde etkinlik bir kamu hizmetinin sunulması sonucu elde edilen fayda ile kamu hizmetinin maliyeti arasındaki ilişkiler,5018 sayılı kanunun 13.maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre,“Bütçelerin kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde, idarelere stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliye analizine göre hazırlanması, uygulanması ve kontrol edilmesi”¹⁶⁵ ve performans esaslı bütçeleme sisteminin fayda-maliyet analizine olanak sağlayan bir sistem olduğunu ortaya koymuştur.¹⁶⁶

2.8.5. Mali Disiplinin Sağlanması

Performans esaslı bütçeleme sürecinde bilgi üretilmesini ve bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanmasını sağlar. Buda Maliye Bakanlığının bütçeleri daha etkili bir şekilde değerlendirmesini sağlar. Kamuya açık şekilde belgeler hazırlanması, kamu idarelerini başarılı olma hususunda motive edecektir. Bu makro düzeyde kaynak dağılımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlarken, israfı da önleyecektir. Bu nedenle performans esaslı bütçe sisteminde mali disiplin önemli araçtır.¹⁶⁷

2.8.6. Orta Vadeli Harcama Sisteminin İşlerliğinin Sağlanması

Orta vadeli harcama sistemin en önemli özelliği plan ve bütçe bağlantısını sağlamasıdır. Bütçenin etkin bir şekilde uygulanması ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki dengenin etkin bir şekilde sağlanmasıdır¹⁶⁸.Bu açıdan bakıldığında Orta Vadeli Harcama Sistemi, bütçe ve politika arasındaki bağlantıyı sağlayarak bütçelerin uygulanabilirliğinin ve güvenilirliğinin sağlanmasına katkıda bulunur.¹⁶⁹5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun 16. maddesinde belirtildiği gibi “ Merkezi yönetim bütçe hazırlık sürecinin Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar

¹⁶⁴ Erüz, a.g.m s.68.

¹⁶⁵ Kamu Mali Kontrol Kanunu

¹⁶⁶ Sivrekli, a.g.m s.57–58

¹⁶⁷ Erüz, a.g.m s.67

¹⁶⁸ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e., s.131

¹⁶⁹ Aktan Hasan Basri “Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması“, **Vergi Dünyası**, Sayı:286 Haziran 2005, s. 17

toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan Orta Vadeli Programı kabul etmesi ve resmi gazetede yayınlamasıyla başlaması“ Orta Vadeli Harcama sisteminin temelini oluşturmaktadır.

2.8.7. Üst Yönetimin Desteğinin Sağlanması

Reform ve değişim çalışmalarının başarılı olmasının şartlarından ve belki de en önemlisi üst yönetimin desteğinin sağlanmış olmasıdır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin faaliyete geçirilmesi ve uygulanması büyük oranda kamu idare yöneticilerinin bunu sahiplenmesine bağlıdır. Bu nedenle kamu idare yöneticilerinin sistemin kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması ve kaynakların verimli olarak kullanılmasını sağlaması açısından gerekli olduğuna inandırılması gerekir. Bu olmadığı takdirde reform çalışmasından beklenen sonuç alınamayacak ve kaynakların israf edilmesine neden olacaktır.

2.9. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Başarılı Olması İçin Gerekli Olan Şartlar

Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarıyla uygulanabilmesi için bazı şartların yerine getirilmesine bağlıdır. Sistemin başarı şartlarını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz:

- Her şeyden önce idari ve mali yapıda gerekli düzenleme olmadan performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı olmasını beklemek doğru değildir. Yeterli alt yapıyı ve sağlamadan ve düzenlemeleri yapmadan başlanılan performans esaslı bütçeleme uygulamasından istenilen sonuçlar elde edilmeyebilir.¹⁷⁰

- Performans esaslı bütçeleme sisteminde, performans ölçülmesine ait göstergeler açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Çünkü doğru bir şekilde ortaya konulmayan göstergeler performansın da tam olarak ölçülmesine olanak sağlamamaktadır.¹⁷¹

¹⁷⁰ Mutluer ,Öner, Kesik, a.g.e. s.165.

¹⁷¹ Özen , a.g.e. s.81.

- Performans yönetimine temel olmak üzere bütçe sisteminde gerekli alt yapı çalışmaları yapılmalıdır. Bu nedenle ödeneklerin sınıflandırılmasında kullanılacak olan bütçe sınıflandırma sistemi ile uluslar arası standartlara uygun bir muhasabe sistemi, kamu hizmetlerinin maliyetlerinin ölçülmesinde etkin bir rol oynayacaktır.¹⁷²

- Performans esaslı bütçeleme sisteminin başarı şartlarından bir diğeri ve en önemlisi performans kültürünün geliştirilmesidir. Sistemde hangi tür teknik ve hukuki alt yapı kullanılırsa kullanılsın sisteme inanmayan kamu personeli ile başarıya ulaşmak pek mümkün olamayacaktır. Başarıyı yakalayabilmek için kamu personelinin bireysel faaliyetlerinin değerlendirilmesinde hakkaniyet ölçüleri içerisinde hak ettiği ücreti ve ödülü aldığına ve alacağına inanması gerekir. Bu gerçekleşmediği takdirde performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı olmasını beklemek bir öngörüden öteye gitmeyecektir.¹⁷³

- Performans esaslı bütçeleme sisteminin diğeri önemli başarı şartı da performans ölçümlerinde liyakatin bulunması gerektiğidir. Personelin, faaliyet içindeki kabiliyeti ve başarısı ölçüsünde değerlendirilmesi gerekmektedir. Sistem içerisinde liyakatin yanında torpilde söz konusu olabilir. Bu nedenle kurum içi kontrol mekanizmaları kurumun inisiyatifine bırakılmamalıdır.¹⁷⁴

¹⁷² Mutluer ,Öner, Kesik, a.g.e. s.167.

¹⁷³ Özen a.g.e. s. 82

¹⁷⁴ Özen, a.g.e. s.83

İKİNCİ BÖLÜM

OECD VE AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMLERİ UYGULAMALARI

1. HOLLANDA'DA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI

Hollanda 2001 yılında bütçeleme programını politika açısından daha etkin bir hale getirmiştir. Bu bütçe reformunun amacı parlamentoya daha şeffaf bütçe belgeleri sağlamaktır.¹⁷⁵ Yürütme süreci esnasında bütçe programlarının etkinliğini artırmak için amaçlar genişletilmiştir. Reformun bir sonucu olarak bütçenin yeni yapısı ile politika bağlantıları ve stratejik amaçlar daha açık hale gelmiştir. Verimlilik açısından sonuçlar pek de açık olarak değerlendirilmemektedir. Hükümet programlarının politik amaçlara katkısı hakkında ise hala eksiklik vardır. Birçok durumda performans göstergeleri “Hedefi yakalar fakat hayati noktayı kaçıırırlar” ve değerlendirme aşamasında politik etkileri gözden geçirmezler. Bütçe reformunun en önemli amacı olan etkinlik ve şeffaflığa tek bir unsurla, bütçeyle ulaşamaz. Bütçe başlıca politik sorunların tartışılması için kullanılmamalıdır. Politik incelemeler gibi diğer unsurların verimliliğini arttırmak için de kullanılmalıdır.¹⁷⁶

Hollanda'nın bütçeleme programı tablo 6'da görüldüğü gibi dört temel unsur üzerine kurulmuştur.

¹⁷⁵Blondal Jon R. –Kristensen Jens Kromann ;“Budgeting in Netherlands“, **OECD Journal On Budgeting**, Vol.1 No:3, 2002, s.73

¹⁷⁶ OECD, a.g.e, s.158

Tablo II. Program Bütçeleme Dört Temel Unsuru

Reformlar	Amaçlar	Programın Kısa Tanımı
A-Program bütçeleme (1980'lerdeki hesap verme sistemi operasyonu)	A- Şeffaflık ve verimlilik	A-Politika idarecisi bütçeden sorumludur. Kaynakların etkin kullanımı için teşvik sağlar.
B-Bütçe hesapları ve muhtıralar politik hedef uyumludur	B-Şeffaflık	B-Birçok politika programı bütçenin bağımsız bir bölümünde yer alır (hesap ve bütçe belgesi). Makale diziler örgütsel hedeflere göre ayarlanır. Operasyonel hedeflerin beraberinde performans göstergeleri vardır.
C-Departmanlar arası politik incelemeler (2000'lerdeki özel projeler için zorunlu fayda – maliyet analizleri)	C-Verimlilik	C-Bağımsızlar, bilim adamları ve uzmanlar tarafından parlamentoya rapor verilir. Bu raporu politik hedefler düzeyinde Bağımsız Hollanda Ekonomik Politik Analiz Bürosu yapar.
D-Gidilecek yol	D-Şeffaflık ve verimlilik	D-Bütçeyi şeffaflığa odaklamak, verimlilik için politik incelemeleri kullanmak.

Kaynak: OECD, 2007, 159.

1.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

Hollanda' da 1980 sonrası iki bütçe reformu yapılmıştır. Bu reformlardan birincisi olan “Hesap Verilebilirlik Sistemi Reformu” 1985 yılından 1993 yılına kadar uygulanmıştır. İkinci reform “Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verilebilirlik” ise 1999 yılında başlamıştır.

1985 yılından itibaren uygulamaya konulan, hesap verilebilirlik sisteminin arka planında yüksek bütçe açıkları, ağır vergi yükü ve aşırı harcamalar vardır. Bu reform geniş bir ölçüm paketiyle (merkezden ayırma, hesap verme ağırlığını komitelere verme)

bu trendi tersine çevirme arayışındadır. Odak noktası hükümet harcamaları özellikle de beklenmedik bütçe aşımalarıdır.

Hollanda da yeni bütçe program esaslıdır¹⁷⁷. 1980 yılına kadar yöneticiler bütçe politikalarından sorumluydu. Mali ve ekonomik işler birimi olan (FEZ)ise mali kaynaklardan sorumluydu. Hesap verme sistemi operasyonundan sonra ise politika yöneticileri her ikisinden de sorumlu oldular. Bütçeleme programının avantajı çoğu durumda bir bütçe düzeyinden sadece bir yönetim kurulunun sorumlu olmasıdır. Bir bütçe çeşidi için bir politik yönetim kuruluna sorumluluk vermekle, ilgili bakanlık için belli bir miktar parayla ulaşılmak istenen politik hedefler hakkında bir yöneticiyle sözleşme yapmak daha kolay hale gelir. Buna ek olarak harcamalarda meydana gelen artışlar sorumlu yönetim kurulu tarafından mali kurallara uygun olarak yönetilirler. Bu her şeyden önce olası bir bütçe aşımı hakkında ilgili bakanlığı bilgilendirme, ikinci olarak da bu bütçe aşımının çözümü hakkında karar verme anlamına gelir. Buna, bütçe kesintisi önerisi örneğini verebiliriz.¹⁷⁸

Mali yönetim, hükümet harcamalarının başarılı şekilde kontrol edilmesi açısından soyut bir durum olduğu için, bütçe alt yapısı yeniden gözden geçirilmiştir. Merkezi ve merkezden dağıtılmış mali bir bilgi için belirli bir çerçeve eksikliği vardı ve böylece Maliye Bakanlığı ve harcamacı bakanlıklar arasında hızlı bir bilgi akışı olması gerekiyordu. Tüm devlet bütçesini kapsayacak şekilde, bilgisayarlarla işletilen departmanlar arası bütçe danışma sistemi (IBOS) kurulmuştur. Maliye Bakanlığı ve ilgili bakanlıklar arasında daha iyi bir işbirliği sağlamak hayati önem arz ediyordu. Hükümet ve parlamento arasındaki bütçe bilgisi alışverişi seviyesi yükselmişti. Örneğin rapor / hesap, bütçe yılının başlamasının ardından dokuz ay içinde sunuluyordu.¹⁷⁹

Parlamentonun bütçe gücünü kuvvetlendirmek için, Hollanda'daki bütçe yönetim sistemi (bakanlıklar için bütçe hesapları ve bütçe fonları) hem nakit hem taahhüt esaslıdır. Bütçe çok yıllık tahmin raporları içerir. Parlamento bütçeyi tek yıl için onaylar: Her bir hedefe ne kadar ödenek ayrılması gerektiğine dair politik kararlar alır.

¹⁷⁷Vossers, Hemler and Depats Raphael; “**Program Budgeting in the Netherlands**“ <http://sources.worldbank.org/intMexico/Reources> (Ulaşım tarihi 11.12.2008)

¹⁷⁸ OECD, **Performance Budgeting in The OECD Countries**, 2007, s. 98.

¹⁷⁹ OECD, a.g.e. , s. 158.

Hesap verme reformundan sonra, mali yönetim alanında yenilikler devam etti. Yönetim özerkliğini geliştirmek amacıyla içsel özerkliğin yeni bir şekli olan acenteler takdim edildi. Politik bütçeler, politik hesap verilebilirlik (VBTB) hükümet harcamalarının yönetilebilirliğini ve meşruiyetini artıracak olan 1980'lilerin operasyonlarından bu yana gelişmiş unsurlardır. Hazırlanma sürecinden sonra, 2002 yılının bütçesi daha da politik uyumlu hale gelmiştir.¹⁸⁰

Politik bütçeler ve politik hesap verilebilirlik operasyonunun (örneğin yeni bütçe) amacı, parlamentoya daha politik, uyumlu ve şeffaf bütçe belgeleri sağlamaktır. Çünkü yeni bütçe hükümetin programlar yerine politik hedeflere, diğer bir deyişle programların sonuçlarına odaklanmasını sağlar, bütçe reformu ayrıca verimlilik açısından da önemlidir. Yoğun hazırlık sürecinin ardından, 2002 bütçesinin hazırlıkları sırasında bütün bakanlar yeni bütçe yapısına geçiş yaptılar.¹⁸¹

Mali Yönetim yeni tarz bütçe hazırlamak için fonlarla değil, daha çok politikası ve somut hedeflerle ilgilenecekti. Sorunun esası ise politik amaçlar altında yatan bütçe hesapları ve geçmişe dönük raporlar konusunda açık olan koalisyon anlaşmasında belirtilmişti.

Amaçlara ulaşmak için sorgulanması gereken sorular şunlardır:

-Neye ulaşmak istiyoruz?

-Ona ulaşmak için ne yapabiliriz?

-Maliyetinin ne kadar olmasına izin verebiliriz?

-Bütçe reformu, yeni bir hesap verme şeklini beraberinde getirmiştir. Bu da yıllık rapordur ki, bu raporda giderler bütçenin aynası olmaktadır. Yıllık raporda şu soruların cevapları aranır:

-İstediğimiz şeye erişebildik mi?

-Erişmek için yapmamız gereken şeyleri yapabildik mi?

¹⁸⁰ OECD, a.g.e., s.160

¹⁸¹ Vossers and Depats a.g.m., s . 8.

-Maliyeti düşündüğümüz kadar mı oldu?¹⁸²

Bununla ilgili bir örnek aşağıda gösterilmiştir;

Genel hedef:

Hollanda'daki çocuklar sağlıklı ve güvenli büyürler

Beş işlemsel (operasyonel) hedef:

Çocuklar ve aileler yetiştirme, büyütme ve bakım zamanlarında yardım alırlar.

Gelişimleriyle ilgili problemleri olan çocuklar: aileleri destek alacaktır.

Seçilen çocuklar ve aileleri gençlik bakım enstitümüzün yardımından faydalanabilirler.

Seçilen çocuklar ve aileleri kendi seçtikleri bir bakım görevlisinden yardım alırlar.

Bazı operasyonel hedeflere performans göstergeleri eşlik eder. Hedeflerin beraberinde fonlar için bütçe yılında Lower House tarafından onaylanacak olan çok yıllık taahhüt / nakit tablosu – giderler ve devlet geliri bulunur.¹⁸³(Hollanda'da yeni bütçe yapısı daha açıktır. Bütçeler stratejik hedefler etrafında şekillenir ve politik alanlarla ilişkilidirler. Şeffaflığı göz önünde bulundurulmuş tatmin edici bir yöntem oluşturulmuştur. İlgili öğelerin sayısında % 75'ten fazla bir azalma söz konusudur. Ayrıca "eski" açıklayıcı hesap özetleri büyük ölçüde yoğunlaştırılmıştır ve her bir bütçe hesabının sunumu, politik öncelikleri açıklayan bir hale gelmiştir. Yeni bütçenin sunumundan önce hesap verme, 4 ay önceye çekilmiştir.¹⁸⁴

Tüm bu gelişmelere rağmen üstesinden gelinmesi gereken bazı problemler vardır. Bütçe hesapları çok kalındır ve okunması zordur. Ekler, özellikle teknik ve

¹⁸²Possseth; Van Nispen adn Johann J.A. K.M Frans "Performance Budgeting in The Netherlands: Beyond Arithmetic" OECD on Budgeting, 2006, Volume 6- no 4. s. 12

¹⁸³ OECD, a.g.e, s.161

¹⁸⁴ Vossers and Depats, a.g.m. , s. 9.

detaylı tablolar ve işlerin yürütülmesi hakkında bilgi içeren bir bütçe özetinin % 20'sini ifade eder.

Hükümet programlarının politik hedeflere katkısı hakkındaki bilgi açık değildir. Hedeflere erişip erişilmediğinin belirlenmesi mümkün olmayacak soyut ifadelerle formüle edilmiştir. Devlet memurlarının ve yöneticilerin faaliyetlerini saklama ve örtülü cevaplar verme konusunda doğal bir eğilimleri vardır.

Pek çok ülke gibi, Hollanda da vergi yükümlülerinin ödedikleri paraları daha etkin bir şekilde kullanmak için çabalamaya devam etmektedir. 1970'lerden beri, program bütçeleme sistemini planlama, yeniden yapılandırma ve 1995 yılından bu yana da kurumlar arası politik ilişkilerin gelişimi gibi birçok girişim yapılmıştır.

Verimliliği artırmak için yapılan girişimlerin önemli bir nedeni de 1970'lerde Hollanda'da ortaya çıkan "Hollandalı hastalığıdır". "Hollandalı hastalığı" geçici olarak yüksek olan devlet gelirlerini yapısal hükümet giderleri için kullanmaktan kaynaklanan ekonomik problemleri tanımlamak için kullanılan uluslararası bir ifadedir.¹⁸⁵

1.1.1. Yeniden İnceleme Prosedürü

Hollanda'da 1981 yılından itibaren yeniden inceleme prosedürü uygulanmaya başlamıştır. Bu prosedürün temel hedefi analiz sonuçlarını hükümetin politik görüşlerinden ayırmaktır.¹⁸⁶

Yeniden inceleme prosedürünün özelliklerini şöyle belirtebiliriz

Her bir inceleme 4 yıl sonrasında harcamalarda % 20 oranında tasarrufu sağlayacak alternatifler üretmek zorundadır. Veto hakkı yoktur. İncelemenin tek yapısı ve standart soruları vardır (politik tanım, amaç ve unsurlar gibi).

Yeniden inceleme prosedürü 1975 yılında da uygulanmıştır. Fakat sonuçlar hayal kırıklığı oluşturmuştur. İncelemede birçok politik alan atlanmıştır. Bu "atlanmış olma durumu" daha sonraki yıllarda dikkate alınmış ve 30 konu seçilmiştir. 1981 bütçesi ile politik alanların tümünün hesaba katılmasıyla bu durum sona ermiştir. Ayrıca

¹⁸⁵ OECD, a.g.e. , s. 167.

¹⁸⁶ OECD, a.g.e. , s. 168.

1970'lerin başında, program bütçeleme sistemi planlaması denilen sistem uygulanmış fakat kısmen başarısız olmuştur. Program bütçeleme sistemi planlaması (PPBS) üç öğeden oluşuyordu.

- Program bütçeleme
- Performans bütçeleme
- Çok yıllık bütçeleme

Bu üç öğeden, sadece çok yıllık bütçeleme tahminleri başarılı olmuştur. Bütçe yılından sonraki programların giderleri bugün kayıt altındadır, böylelikle değer düşürmeler önlenmiş ve orta vadeli tasarruflar kayıt altına alınmıştır. Program bütçeleme daha çok yüksek kurumsal yaklaşımın hoş karşılanmamasından kaynaklanan sebeplerden dolayı başarısız olmuştur. Hedefler yukarıdan aşağıya doğru saptanmıştır ve örgütsel yapıyla aynı düzlemde değildirler.

1981 yılında uygulamaya konulan yeniden inceleme prosedürü, yürürlükteki program incelemelerinin temelini teşkil eder. Bu sistem altındaki politik incelemeler tasarruf sağlayacak alternatifleri geliştirmek amacıyla yürütülür. Sadece eşit ya da daha az maliyetli olan alternatifler dikkate alınır.

Her bir inceleme geçmiş olan yıllara kıyaslandığında, 4 yıl sonrasında en az % 20 gider azalmasını sağlayacak şekilde en azından bir alternatif üretmelidir. 1990'lardaki yeniden inceleme prosedürü değişen ekonomik koşullara büyük ölçüde uyum sağlamıştır. Zorunlu % 20 tasarruf alternatifi, harcamacı bakanlıklardan kaynaklanan baskı nedeniyle kaldırılmıştır. İncelemeler kurumsal değişikliklere odaklı hale gelmişlerdir.¹⁸⁷

¹⁸⁷ OECD, a.g.e. , s. 169

1.1.2. Kurumlar Arası Politik İncelemelerin Yönetsel ve Örgütsel Yönleri

Maliye Bakanlığı incelemelerin, politik açıdan yeniden gözden geçirilmesini önerir.

Politik incelemeler için yapılan öneriler hükümet ve ilgili bakanlıklar tarafından onaylanır. İlgili bakanlıklar işbirliği yapmak zorundadırlar. Önerilen politik incelemelerin listesi eylül bütçe belgesinde yer almaktadır.

İncelemeler Maliye Bakanlığı'nı, ilgili bakanlıkları ve harici uzmanları temsil eden küçük çalışma grupları tarafından yürütülür. Bağımsız sandalye ve sekreterlik Maliye Bakanlığı tarafından sağlanır ya da ilgili bakanlık tarafından paylaşılır. Tüm raporlar kamuoyuna duyurulur ve parlamentoya sunulur.

Detaylı analizin ve daha verimli politikanın bir örneği, refah yardımları ve Sosyal Yardımlaşma Kanunu (Bijstand) reformudur. Bu dönemde birçok insanın çalışabilecek durumda olmasına rağmen sosyal yardımlara güvenmesiyle ilgili bir algılayış bulunmaktaydı. Bağımsız Hollanda Ekonomik Politik Analiz Bürosu (CPB) bu zor durumu üstlenmiş ve Sosyal Yardımlaşma Kanununun bir değerlendirmesini yapmıştır. Bu değerlendirmenin bir sonucu olarak kurumlar arası politik inceleme Maliye Bakanlığı tarafından başlatılmıştır. 1990 yılında hükümet "Muhasebe Kanunu" Sayıştay programlarının verimliliğini dikkate alan bir rol vermek amacıyla değiştirilmiştir. Bakanlıklara her 5 yılda bir politik alanları değerlendirmeleri mecburiyeti getirilmiştir. 2002 yılında ikinci seviye yasama performans göstergeleri ve değerlendirmeler gibi politik bilginin farkına varma ve bilgiyi toplama için kurallar konulmuştur. Performans bilgisinin sunulmasının başlıca amaçları merkezi hükümet içinde değerlendirme fonksiyonunu garanti altına almak, ayrıca politik bilgilerin bütçe için ayrıca da yıllık raporun uygulanabilir kalite gereksinimlerini karşılayacağını garanti kapsamına alabilmektir.¹⁸⁸

Bağımsız Hollanda Ekonomik Politik Analiz Bürosunun çalışmaları tarafından 1990'ların sonlarında incelenen işçi piyasası ölçümleri, bütçeye ait tatmin edici

¹⁸⁸ OECD, a.g.e. , s. 170.

tasarruflar sağlamıştır. Bu incelemelerin sonuçlarından biri maluliyet düzenlemeleri reformudur (WIA). Başarılı politik inceleme sosyal yardım alanında da yürütülmüştür.

Kurumlar arası çalışma gurubu, yerel yetkililerce sağlanan sosyal yardımların finansı için birçok çalışma gerçekleştirmiştir. Bu çeşitli çalışmalar hükümetinde görüşü ile birlikte parlamentoya gönderilmiştir. Hükümetin görüşü pozitifdir(Ocak 1997). Fakat daha fazla araştırmaya ihtiyaç duyulmuştur. 1998 yılında yapılan yeni hükümet sözleşmesi sosyal yardımlar için bütçelerin sorumluluğunun tek bir merkezde toplanmaması gerektiğini belirtmiştir. Sağ – Kanat Koalisyon Hükümeti tarafından 2003 yılında yeniden yapılandırılan Çalışma ve Sosyal Yardımlaşma Kanunu 2004 yılından itibaren yürürlüğe girmiştir.¹⁸⁹

1.1.3. Bütçe Belgelerine Erişmede Uygulanacak Yollar

Bütçe başka konular hakkında müzakere amaçlı kullanılmalıdır. Bütçeler temel görevlerini yerine getirmelidirler. Bu görevler, ilgili amaçlar, yetkilendirme ve kontroldür. Bütçe kolay erişilebilir ve açık yapılı olmalıdır. Müzakerenin seviyesine uygun bilgi kullanılmalıdır. Performans göstergeleri, hedefler, amaçlar ve kaynaklar arasındaki öngörülebilir ilişki hakkında daha teknik bilgi bütçede değil, en iyi politik belgelerde barınırlar.

1.1.3.1. Daha Şeffaf Bir Bütçe Nasıl Elde Edilir

Devlet memurları şeffaf bütçe belgelerine ulaşmak için eğitilmişlerdir. Düzgün, politik mektuplar, kısa notlar yazarlar ve politik incelemeleri yürütürler. Yeni teknolojiyi bütçeyi basitleştirmek için kullanırlar. Örneğin, hükümet hakkında çok detaylı ve teknik bilgilerine bütçe web sitesinden erişilebilir. Bu durum bütçedeki bilgilerin genel bir tabloya çevrilebileceği anlamına gelmektedir.

Verimliliği arttırmak için bütçe dışındaki unsurlar da önemlidir. Politik belgeler detaylı analizler hakkında bütçe yönetimine bilgi girdisi sağlayacak en iyi belgelerdir. Bu belgelerde problemin ne olduğu ve hükümetin rolünün ne olduğu gibi temel sorular cevaplandırılmalıdır

¹⁸⁹ OECD, a.g.e., s. 171.

1.1.3.2. Politik Belgelerde Yanıtlanacak Temel Sorular

Politik incelemeleri yürütmek için her bir politik alana eşit işlemlerde bulunulması zorunludur. Uzun vadede tüm politik alanların yeniden incelenmesi gerekmektedir. Bu da politik alanları değerlendirmek için sorulacak soruların tek şekilde olması gerektiği anlamına gelmektedir.

a) Problemin Analizi

Çözülecek problem nedir? Öngörülen politika için hangi hedefler formüle edilebilir? Probleme sebep olan şey nedir?

b) Hükümetin Rolü

Probleme çözüm bulmak neden merkezi hükümetin görevidir? Bu bir piyasa başarısızlığı mıdır yoksa dış etkenler var mıdır?

c) Olası Çözümler

Problem için alternatif çözümler nelerdir? Hangi unsurlar kullanılabilir (sübvansiyon, vergi, garanti, yardım)? Kanun alanında bir çözüm mümkün müdür?

d) Alternatiflerin Politik Etkileri

Problemin çözümünde kullanılacak unsurların katkısı ne olacaktır? Pozitif ya da negatif yan etkiler nelerdir? Kurum nasıl görülmektedir? Temel çözümün bütçeye ait etkileri ya da sosyal maliyetleri nelerdir?

e) Bilgi Toplama

İstenen politikaların etkileri nasıl değerlendirilmelidir? Değerlendirmeler nitel mi yoksa nicel mi olmalıdır? Ne tür bilgi toplanmalıdır? Bilgiyi toplamak için ne kadar zaman gereklidir? Ne tür araştırma olanaklarına ulaşılabilir?

f) Değerlendirme

Politikayı değerlendirmek için hangi adımlar atılmalıdır?

İyi – kalıplanmış politik girişimler için bitiriş noktası, detaylı analizlerdir. Bu da temel fakat kökten soruların bağımsız uzmanların yardımıyla yapılması gerektiği ve inceleme verilerinin kamuoyuna duyurulacağı anlamına gelir. Politik incelemeleri

stratejik hedefler ve politik alanlar düzeyinde bu temel sorunların cevapları üzerine yoğunlaştırmak çok büyük önem taşır.

Bu analizlerde yeni politikaların şekillendirilmesi hakkındaki temel sorular cevaplanmış olur.

2006 yılında birçok alanda on yedi politik değerlendirme yürütüldü. Tüketici politikası, kurbanlara yardım, iş ve bakım, kamu taşımacılığı güvenliği gibi. On yedi politik değerlendirme parlamentoya gönderildi. Bu on yedi politik alan için bütçenin tamamı 5 milyar EURO' dur. 2007 yılı için 12 milyar EURO' lük bütçe tutarında 35 politik değerlendirme planlanmıştır (uluslararası ticareti canlandırma ve teşvik etme gibi konularda). Politik incelemeleri yürütmek için kritik başarı notları, politik açıdan zamanlama, başlangıçtan itibaren bağımsız uzmanların dahil edilmesi kıdemli çalışanların katılımı gibi şeylerdir.¹⁹⁰

1.2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE UYGULAMASI

1.2.1 Bütçeleme Süreci

Hollanda da bütçe hazırlık süreci 14 ay sürmektedir. Bütçe hazırlık süreci Maliye Bakanlığı'nın harcamacı bakanlıklara "bütçe çağrısı" göndermesiyle başlamakta ve bütçelerin parlamento tarafından kabul edilmesiyle tamamlanmaktadır (Bkz. Tablo:III).

¹⁹⁰ OECD, a.g.e, s. 172

Tablo III. Hollanda'daki Bütçe Hazırlık Süreci

Dönem	Bakanlıklar	Maliye Bakanlığı	Bakanlar Kurulu	Parlamento
Ekim/Kasım (t-2)		Bütçe hazırlama sürecine ilişkin usul ve esasları içeren Bütçe Hazırlama Rehberi Bakanlara		
Şubat/Mart (t-1)	Maliye Bakanına politika mektupları gönderilir.			
Mart/Nisan (t ¹⁹¹ -1)		Bakanlara(bakanlıklara) "Çerçeve Mektubu" gönderilir.		
Nisan (t-1)			Çerçeve mektubu dayalı olarak Merkezi Yönetim Bütçesinin ana hatlarına ilişkin kararlar alınır.	
Nisan/Mayıs (t-1)		Bakanlara(bakanlıklara) "Toplamları gösteren mektup" gönderilir.		
Haziran Ortası (t-1)	Toplamları gösteren mektuba dayalı olarak hazırlanan ilk bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına gönderilir.			
Haziran/Temmuz (t-1)	Bakanlıkların ilk bütçe teklifleri üzerine MB' nin görüşleri alınır.	İlk bütçe tekliflerine ilişkin olarak Bakanlıklarla görüşülür.	MB ile Bakanlıklar arası görüşmelerin sonuçlarına dayalı olarak kararlar alınır. Toplamları gösteren mektuptaki muhtemel değişikliklerle birlikte)	
Haziran/Temmuz (t-1)	İlk bütçe teklifleri gözden geçirilir.	Bütçe gerekçesi hazırlanır.		
Ağustos (t-1)			Merkezi yönetim bütçesine ilişkin nihai kararlar alınır.	
1Eylül (t-1)'e Kadar	Nihai bütçe teklifleri MB' na gönderilir.	Merkezi Yön Bütçesi ve Bütçe Gerekçesi tavsiyesi için Devlet Konseyine gönderilir.		
(t-1) Eylül Ayının Başı	Devlet Konseyinin görüş ve tavsiyeleri doğrultusunda cevap verilir.	Devlet Konseyinin görüş ve tavsiyeleri doğrultusunda cevap verilir.		
(t-1) Eylül Ayı 3. Salı Günü		(t)Yıllık Merkezi Yönetim Bütçesi ve Bütçe Memorandumu Temsilciler Meclisine sunulur.		
Eylül/Ekim (t-1)				Parlamentoda Kraliçenin konuşması ve bütçe üzerine tartışılır.
Kasım/Aralık (t-1)				Parlamentoda Bakanlık bütçeleri ayrı ayrı müzakere edilir.
Ocak/Aralık (t-1)				Parlamentonun onayıyla 1 Ocaktan itibaren bütçe uygulanmaya başlar.

Kaynak: KARATAŞ, Halil, "Ülkemizdeki Bütçe Hazırlık Süreci Değişmeli mi?"**Bütçe Dünyası**,Cilt3

Sayı:28 s.10, tablo: 2

¹⁹¹ Hazırlanan bütçe yılı.

1.2.2. Bütçe Uygulaması

- Ekim - Kasım (t-2): Maliye Bakanının bakanlara Bütçe Hazırlama Rehberini göndermesi. Hollanda mali sisteminde bütçe hazırlık süreci, Maliye Bakanının harcamacı bakanlıklara bütçe harcamaları esnasında uyacakları esas ve usullere ilişkin düzenlemeleri içeren rehberi göndermesiyle başlamaktadır. Her bir bakanlık aynı zaman içerisinde kendi bütçelerine ilişkin hazırlık sürecinde uyacakları esaslar hususunda çalışmaktadır¹⁹² (BUMKO, 2008, 21).

-Ocak (t-1): Bakanlıkların kendi bütçelerine ilişkin ön çalışmalar. Bakanlıkların Mali ve Ekonomik İşler Birimi (FEZ) ile her bir genel müdürlük arasında bütçe önerileri üzerine ön görüşmeler ve değerlendirmeler yapılmaktadır (BUMKO, 2008, 22).

-Şubat – Mart (t-1): -Bakanlıkların politika mektuplarını Maliye Bakanı'na göndermesi

-Politika Mektupları; Genel giriş uygulanması planlanan yeni politikalara ilişkin değerlendirmeler

-Bu politikalara ilişkin genel maliyetlerin ve bütçesel risklerin ortaya konulması

-İlgili bakanlık bütçesinin politika önceliklerine göre genel bir değerlendirmesi

-Genel müdürlükler bazında önerilen projeler.

-Mart – Nisan (t-1): Maliye Bakanı'nın Çerçeve Mektubunu diğer bakanlara göndermesi. Çerçeve Mektubu politika mektubundaki bilgilere dayanmaktadır. Maliye Bakanı yeni politika alanları için gerekli olan ilave kaynaklara ilişkin taleplerin ve beklenmedik gelir ve giderlerin genel bir özetini hazırlamaktadır. Bu belge ile gelecek yıl bütçesini etkileyebilecek olası problemler, bir veya birden fazla sektörde (merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve sağlık) kesinti yapıp yapılmayacağına, ilave harcama

¹⁹² Bumko,“Hollanda Kamu Mali Yönetim Sistemi” <http://www.bumko.gov.tr> (Erişim tarihi,5.10.2008)

yapılmasına, vergilerde ve sosyal güvenlik katkı paylarında kısıntı yapılmasına veya bütçe dengesinin sağlanmasına ilişkin incelemeler yapılmaktadır.

-Nisan – Mayıs (t-1): Bütçenin genel hatlarına ilişkin kararlar ve büyüklükleri gösteren mektubun hazırlanması. Bakanlar Kurulu Çerçeve Mektubu kapsamında bütçenin gelir ve gider taraflarını ele almakta ve her bakanlık için ayrı tavan belirlemektedir. Maliye Bakanı, Mayıs ayında tüm bakanlıklara bütçe tavanlarını (büyüklüklerini) gösteren mektubu göndermektedir (BUMKO, 2008, 25)

-Haziran Ortası (t-1): Bakanlıkların ilk bütçe taslaklarını Maliye Bakanlığına göndermesi. Haziran ayının ortasında tüm bakanlıklar ilk bütçe taslaklarını Maliye Bakanlığı'na gönderir. Bütçe uzmanları taslak bütçelerin koalisyon anlaşmasına, bütçe rehberine ve büyüklüklere ilişkin mektuba uygunluğunu inceler. İncelemeler hedeflerinin açık biçimde belirlenmiş olup olmadığını, her bir amaç için neler yapılacağını ve ne kadar para harcanacağı konularına odaklanmaktadır. Hala çözülmeyen sorunlar var ise, bakanlar veya müsteşarlar düzeyinde çözüm aranır. Taslak bütçeler için verilen görüşler, büyüklükleri gösteren mektupta değişiklik yapılmasına neden olabilir. Maliye Bakanı değişiklik önerilerini Bakanlar Kuruluna sunmaktadır.

-Haziran – Temmuz (t-1): İlk taslaklardan bütçe taslağı ve bütçe memorandumuna geçilmesi. Yaz ayları boyunca bakanlıklar bütçe taslaklarını gözden geçirirler. Aynı zamanda Maliye Bakanlığı "Budget Memorandumu"nun (bütçe gerekçesinin) hazırlık süreci başlamaktadır.

1 Eylül (t-1)'e kadar: Merkezi Yönetim Bütçesinin ve Bütçe Memorandumunun Devlet Konseyinin (Council Of State) görüşüne sunulması. Bakanlar nihai bütçe taslaklarını Maliye Bakanına göndermektedir. Bütçe önerileri ve memorandumu 1 Eylül tarihi itibarıyla Devlet Konseyinin görüşüne sunulmakta ve Konsey Eylül ayının ilk haftasında görüşünü bildirmektedir.

-Eylül Ayının Başı (t-1): Devlet Konseyinin görüşlerine bakanların cevapları. Eylül ayının üçüncü salı gününe kadar bütçelere son şekli verilmektedir. Bu değişiklikler Devlet Konseyinin tavsiye görüşüne dayanılarak hazırlanır.

Eylül Ayının Üçüncü Salı Günü (t-1) (Prinsjesdag): Bütçenin meclise sunulması. Eylül ayının üçüncü Salı günü Kraliçenin yaptığı konuşmanın ardından Maliye Bakanı, Temsilciler Meclisine özel bir konuşma yapar. Gelecek yıl bütçesi ve bütçe memorandumunu hükümet adına sunar. Böylece bu dokümanlar artık kamuoyuna açıklanmış olmaktadır.

-Eylül – Ekim (t-1): Bütçe Müzakereleri. Parlamentodaki merkezi yönetim bütçesi ve bütçe memorandumuna ilişkin tartışmalar Prinsjesdag’ dan dan bir gün sonra başlamaktadır.

-Kasım – Aralık (t-1): Bütçe Müzakereleri. Kasım ve Aralık aylarında bütçe müzakereleri Temsilciler Meclisi ve Senatoda yürütülmektedir. Temsilciler Meclisinde milletvekilleri her biri bütçeye ilişkin değişiklik ve önerge teklifinde bulunabilirler. Senato bütçe kanununda değişiklik yapma yetkisine sahip değildir.

1.3. Değerlendirme

Hollanda bütçe sisteminin birçok olumlu yönleri vardır. Bütçe sisteminin şeffaflığı Uluslar arası Para Fonu tarafından dünya’da “ En iyi çalışma“ olarak seçilmiştir.

Hollanda’da bütçe sisteminin üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar;

- İyi bir yapılanma ve bütçe sisteminin şeffaflığıdır.
- Sayıştay’ın politik bağımsızlığı ve dürüstlüğüdür.
- Harcama tavanı ve makro ekonomik kısıtlamalar üzerinde politik uzlaşma sağlayan genel eğilim esaslı bir mali çerçevenin bulunmasıdır.

Özellikle dikkate değer bir başka durumda bütçe çerçevesinin geniş politik katılımdan dolayı güvenilirliğidir. Aynı zamanda bütçe politik önceliklerdeki değişimlere ayak uyduracak ölçüde esnektir.

2. İSVEÇ’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI

2.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

Hükümet, 1996 yılında parlamentodan geçen Bütçe Kanununa karşı hesap verme sorumluluğundadır. Bütçe sözleşmesi hükümet faaliyetlerinin etkin ve ekonomik olması ve ilgili hedefler ile faaliyetlerin farklı alanlarından elde edilen sonuçların hükümet tarafından parlamentoya rapor edilmesi gerekliliğinin üstünde durur.¹⁹³

Hükümet kurumları ülke yönetiminde önemli bir unsurdur. Hükümet bu kurumları ve faaliyetlerini öncelikli olarak hedeflere ulaşmak amacıyla denetler. Bu kontrol şekillerinden birisi de “Performans Yönetimi”dir.¹⁹⁴

Performans yönetimi, kurumu ileriye götürecek amaçların oluşturulmasını, kaynakların dağılımını ve öncelikli alanlara tahsisini sağlayarak uygulanan politikaların belirlenen amaçlara ulaşmayı güvence altına alıp almadığını kontrol eden ve kurumsal kültür ile kurumsal sistem ve süreçler üzerinde olumlu etkiler meydana getirmek üzere performans bilgisini kullanan bir yönetim sistemi olarak tanımlanmaktadır¹⁹⁵.

İsveç’te her bakanlık kendi yetki alanları dâhilinde farklı faaliyet alanları belirlerler, fakat herhangi bir sorunda son karar verme yetkisi hükümete aittir. Yöneticiler kendi haklarında karar verme yetkisine sahiptirler.¹⁹⁶

Orta düzeydeki yetki sahipleri, tahkikat komisyonları dâhil, yaklaşık 4.600 personel üyesi devlet dairelerinde istihdam edilmiştir. İsveç’in idari yönetimi sorumlulukları hükümet dairelerinden kurumlara aşamalı olarak devredilmesi şeklindedir.

Hükümet kurumların görevlerini tanımlar, hedeflerini belirler, fon tahsisatı yapar, geleceğe ait gereksinimlerini de şart koşar. İsveç yönetimi farklı bakanlıklara bağlı 300 kurumdan oluşur.¹⁹⁷

¹⁹³ Schick Allen “The changing Role of the Central Budget office” OECD journal on budgeting 2001 s.18

¹⁹⁴ OECD “Performance Budgeting in OECD Countries” OECD 2007 s.28

¹⁹⁵ Amaratunga, D. and Baldry, D., Moving from Performance Measurement to Performance Management Facilities, Volume 20, Number 5/6, 2002, p. 217.

¹⁹⁶ Blöndal R.Jon “Budgeting in Sweden” OECD journal on budgeting 2001 s.28

Parlamentonun sorumluluğu merkezi hükümetin gelirleri ve harcamaları hakkında karar almaktır. Parlamento bunu, hükümet tekliflerini sunar sunmaz sonbaharda açıklanan bir sonraki bütçe yılında merkezi hükümetin harcamalarını nasıl yapması gerektiğini söylemek için yapar. Parlamento bütçe konusunda karar verdiğiğinde, parlamento kararlarını yürütme sorumluluğu artık hükümete aittir.¹⁹⁸

Belediyeler, ilçe meclisleri, merkezi yönetim kamu sektörünü oluştururlar. Kamu sektörünün farklı bölümleri farklı hizmet alanlarından sorumludurlar. Bütçe, merkezi hükümet sorumluluğunda olan alanlar için ayrılmış ödenek miktarını ve gelir kaynaklarını belirler.¹⁹⁹

2.1.1. Sistemin Yapısı

İsveç kamu yönetiminde performansla yönetim,1980'li yılların sonların başlamıştır. 1988 ve 1989 yılı için ek bütçe teklifinde, hükümet koordineli bir tarzda radikal değişiklik için yapılan girişimleri ve 1960'lardan bu yana bu tür faaliyetlerin nasıl idare edildiğini vurgulamıştır. 1993 yılında başlatılan reform çalışmaları kapsamında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu bağlamda Maliye Bakanlığı tarafından bir rapor hazırlanmış ve raporda reformun temel prensipleri ve hedefleri ortaya konulmuştur²⁰⁰.

Ön koşulların hem bütçe yöntemi planlamasında hem de diğer bağlamda; var olan fakat eskisi kadar önemli olmayan sorunlardan daha yüksek öncelikli sorunlara yeniden kaynak aktarımını sağlayabilecek seviyede oluşturulmasını önemle

¹⁹⁷ Küchen Thomas,Nordman Pertti “**Performance Budgeting in Sweden**” OECD journal on Budgeting Volume:8 No:1 OECD 2008 Sf.33

¹⁹⁸ **Performans Management Practices : Key Performans Management Issues : Sweden** : s.35
<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/p&c/pubs/pmp97/countries/swihtm>
(Ulaşım Tarihi : 19.05.2009)

¹⁹⁹ Schick Allen “**A Contemporry Approach to Public Expenditure Management**” OECD journal on budgeting 2002 s.24

200 Tüğen, Kamil, Egili, Haluk, Özen Ahmet, “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, Cilt:44, Sayı:509, 2007, s. 38.

vurgulamıştır. Kamu sektöründeki etkinlik ve üretkenliğin aynı kaynak girdisiyle daha fazla hizmetler üretebilmek için geliştirilmeye ihtiyacı vardır.²⁰¹

Aynı bütçe teklifinde, kurumların mali çerçeve, sorumluluk yoluyla yönetimin daha iyi takip edilebilmesi için bir talebe bağlı olması gerektiği hükümet tarafından ayrıca tartışılmıştır. Bu yüzden farklı faaliyetlerin odağının ve içeriğinin kontrol edildiği yollar geliştirilmelidir. Bunlar her bir bireysel alana uygulanan ön koşullara uyarlanmalıdır.(görevler, kaynaklar, yasama gibi) Bu gelişim bakanlıklardaki, kurumlardaki, bakanlık ve kurumlar arasındaki iletişimlerin doğal bir parçası olmalıdır.²⁰²

İdarenin denetimi, kanun ve tüzüklerle yapılan denetimin yanında, ekonomik denetimden de oluşmaktadır. Bütçe sözleşmesindeki de ekonomik denetim iki alt kavramdan oluşur; performans yönetimi ve mali denetim

-Performans yönetimi organizasyonlar ve faaliyetler için hedefler koyan, sistematik şekilde performans bilgisi toplayan ve belirlenmiş hedeflerin tersine sonuçları analiz eden ve değerlendiren bir denetim sistemini ifade eder.

-Mali denetim, organizasyonların kaynak tüketimi için ekonomik çerçeve hazırlamaktadır. Tahsis atlandırmayı, faaliyetler için gerekli olan şartları belirler.

-Hükümet faaliyetleri ve çalışmalarını takip edilip incelendiğinde, sonuçlar hem hedef başarısı hem de kaynak tüketimi açısından değerlendirilir.

-Bir dizi politik hedefe ve ulaşılabilir kaynaklara dayalı olan ekonomik yönetim, hükümetin bütçe yönetiminde önemli bir rol oynar. Performans yönetimi ve mali denetim, parlamentoya, hükümete ve kamu yönetimine karar alma konusunda gerekli olan kaynakları sağlar.²⁰³

Bu bağlamda bütçe kanununun, hedefler ve farklı planlardan sağlanan sonuçlar konusunda hükümetin hesap verme sorumluluğunda olduğunu ifade ettiğini vurgulamak

²⁰¹ Sanberg Bor,Larsson Kiell, “**The role of Auditing in Performance Improvement in Sweden**” OECD Puma 2004 s.197

²⁰² **Sweden : Selected issues**;IMF staff country Report No:98/128 s.12

²⁰³ e.kutup.dpt.gov.tr/Kamumali/Karabacaks/isvec.doc (Ulaşım tarihi : 03.12.2008)

gerekir. Bütçe kanunu; Parlamentoyu ve hükümeti mali güçler olarak düzenleyen kanundur.²⁰⁴

2.1.2. Faaliyetlerin Yapısı

2001 yılı bütçe hesabında hükümet faaliyetleri, politik alanlar için tek tip bir yapı olarak tanıtıldı. Hükümet faaliyetlerinin bir bölümü prensipte hükümetin tüm faaliyetleri kontrol etmesinden oluşmaktaydı. Böyle bir “bölüm” hükümetin ve parlamentonun, sonuçları açık bir şekilde hedeflenen politik amaçlarla ilişkilendirmesini sağlamalıdır. Tek tip faaliyetler yapısı, farklı ölçümlerin, ortak hedeflere ulaşmada nasıl çalıştığı ve bu hedefleri elde etmeye katkıda bulunmak için birbirleriyle nasıl ilişkide bulduklarını izah etmeye yardımcı olacaktır.²⁰⁵

Ayrıca farklı alanlar arasında karşılaştırma yapmak ve bunun bir dönüşü olarak farklı faaliyetlerde öncelikli olanı belirlemek daha da kolaylaşacaktır.

Bütçe hesabına göre, özel faaliyetlere adapte edilmesi gerekliliği performans yönetiminin temelidir. Buda bütün kontrol araçlarını seçme ve birleştirmenin özel bir kurumun yönetimine ve onun belirli faaliyetlerine en iyi şekilde uyduğu anlamına gelir.

Kurumlara, amaç ve hedeflerine ulaşmaya çalışırken, kendi faaliyetlerini nasıl organize edecekleri ve denetleyecekleri konusunda büyük bir özgürlük verilmiştir.

Hükümetin kurumların faaliyetleri için formüle ettiği hedefler politik alan ve faaliyet alanı düzeyindeki hedefleri ortaya koymuş olur. Sonuçta; kurum raporları, hedef erişimi ve ölçüm ihtiyaçları konusunda hükümet değerlendirmeleri için temel oluşturmuştur.²⁰⁶

²⁰⁴ OECD 2007 a.g.e s.182

²⁰⁵ OECD 2007 a.g.e s. 183

²⁰⁶ Küchen,Nordman a.g.m. s.36

2.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

2.2.1. Performans Ölçümü ve Değerlendirilmesi

Politik alanlar için hedefler, hükümetin bütçe olanakları içinde formüle edilmiştir. Hükümet tarafından yapılan öneriler Parlamento tarafından karara bağlanmışlardır. Bu hedefler ilerleyen zamanlarda istikrarlı olduklarını kanıtlamışlardır.²⁰⁷

Politik alanların çoğu alt faaliyet alanlarına ayrılmıştır. Bu aşamada da hedefler belirlenir ve hükümetçe uygulamaya konulur. Örneğin taşımacılık politikası alanı, demiryolları, deniz yolları, hava yolları, bölgeler arası kamu taşımacılığı, araştırma ve analiz gibi alt başlıklara ayrılmıştır.²⁰⁸

Her bir kurumun faaliyetleri bir ya da daha fazla alt başlıklara da ayrıca bölünmüşlerdir. Her bölüm tektir ve yalnızca tek bir faaliyet alanına aittir. Diğer taraftan bir kurum birçok politik alanda aktif olabilir. Sosyal sigortalar kurumu bu duruma örnek olarak verilebilir. Sosyal sigortalar kurumunun faaliyetleri 6 politik alana,10 faaliyet alanına ve 30 dala bölünmüştür. Her politik alan, tek bir faaliyet alanına bağlı olan üretim dalına sahiptir.²⁰⁹

Resmi olarak hedefler politik düzeyde temellendirilir. Uygulamada ise, performans yönetimi hem parlamento hem de hükümet daireleri ve kurumlardaki üst düzey yöneticiler için temel konuyu oluşturur.²¹⁰

Politik alanların hedeflerinin çokluğu, hedeflerin etkililiğini gösterir. Diğer yandan faaliyet dalı düzeyindeki hedefler, prensipte performans hedefleridir.

Örneğin taşımacılık politikasının hedefleri vatandaşlar ve ülke genelini kapsayan endüstri için güvenli taşımacılık sağlamaktır. Bu amaç 3 alt hedefe bölünmüştür ki bunlar da taşımacılık sisteminin, erişilebilirliğine, kalitesine, güvenliğine, çevreye ve bölgesel gelişime katkıda bulunmasına işaret ederler. Sırası geldiğinde bu alt hedefler kurumların elde etmeye çalıştıkları daha detaylı hedefler için temel oluştururlar. 2007

²⁰⁷ Blöndal a.g.m. s.31

²⁰⁸ Oecd 2007 a.g.m. s.183

²⁰⁹ Karabacak a.g.m. s.13

²¹⁰ Schick a.g.m s.25

yılında ulusal yol idaresinin temel hedeflerinden biride,2006 yılına göre en az %20 oranında ölümcül yol kazasını azaltmaktır. Bunun içinde yol güvenlik ölçümlerini yapmıştır.²¹¹

2.2.2. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu

Bütçe hesapları üzerinde çalışmalar kamu dairelerinde baharda başlar. Bütçe hesabı hem gelecek bütçe yılında çeşitli amaçlar için ödenek tekliflerinden, hem de performansın parlamento tarafından koyulan hedefleriyle ilişkilendirilen, politik alan tarafından hazırlanan ve geçmiş dönem hesabını da içeren rapordan oluşur.²¹²

Bahar başlarında, bütçenin parlamentoya sunulmadan önce, bütçe hesaplarının son içerikleri ile ilgili bakanlıklar ve maliye bakanlığı bütçe dairesi arasında görüşmeler yapılır. Görüşmeler öncelikle yüksek bürokrasi seviyesinde yürütülür. Bütçe hesaplarının içerikleri konusunda son sözü söyleyen hükümettir.²¹³

Görüşmeler, öncelikli olarak gelecek bütçe politikasının odak noktasını dikkate alırlar ve bu yüzden hükümet harcamalarının hangi farklı hizmetlere yapılması gerektiğiyle ilgilenirler.²¹⁴

Parlamento farklı amaçlar için fon tahsisatı yapar. Ayrıca farklı politik alanlar için hedefler belirler ve bunlar bütçenin organizasyonel bölümünü oluşturur.²¹⁵

Hükümet sırası geldiğinde, bütçe hesaplarını dikkate alarak parlamentonun verdiği kararların temelinde kurumlara fon tahsisatı yapar. Bunu da ödenek mektubu ile sağlar. Ödenek mektubu normalde bir kuruma yöneltilir ve gelecek bütçe yılındaki mali ve işlevsel ön koşulları belirler. Kurumun elde etmesi gereken hedefleri ve performans bilgisinin dönüşü için gerekli olan koşulları kapsar. Ödenek mektupları hükümet tarafından karara bağlanır, fakat daha gelişmiş bir teklif hazırlamak ilgili bakanlığın görevidir.

²¹¹ In search of results : Performance Management Practies a.g.r s.38

²¹² OECD a.g.m s.184

²¹³ Schick a.g.m s.28

²¹⁴ OECD a.g.e s.186

²¹⁵ Sanberg,Larsson a.g.m s.201

Çünkü bu teklif daha sonra maliye bakanlığının geleneksel müzakerelerinin konusu haline gelecektir. Ödenek mektuplarının içeriğini belirlemede kurumlar ve ilgili bakanlıklar arasında bazı tartışmaların yaşanılması kaçınılmazdır.²¹⁶

Yıllık raporlarında kurumlar daha çok performans açısından fakat ayrıca da faaliyet harcamaları açısından sene boyunca neyi başardıklarını anlatan faaliyet raporları sunarlar.²¹⁷

Kurumların mali hesaplama ve faaliyet dokümanlarından oluşan yıllık raporları parlamentoya bağlı bir kurum olan, yüksek denetim kurulu tarafından yapılan dış denetimle dikkatle incelenir. Yıllık raporlar hükümete sunulur. Fakat aynı zamanda parlamentonun uzman komitelerine verilirler. Denetim raporları öncelikle kurumlara sunulur, fakat sorumlu ilgili bakanlıklara da verilirler.²¹⁸

Performans bilgisi normalde görüşmeler ya da gelecekteki kaynak kararları için temel oluşturmazlar. Bu durum hem ilgili bakanlık ve maliye bakanlığı bütçe dairesi arasındaki ilişki için hem de ilgili bakanlıklar ve onlara bağlı kurumlar arasındaki ilişkiler için geçerlidir. Nedeni ise; hedefler dağınıktır ve kesinliği tam değildir ve de kurumlar tarafından raporlanan performans sadece bir kurumun kesin ölçülebilir boyutlarını yansıtır. Bu durum ilgili bakanlıklar için kurumların faaliyetlerinin odak ve gösterge çizelgesi sadece verilen performans bilgisini temel alarak belirlemeyi zorlaştırır. Bir kurum yönetiminin hesap verme sorumluluğunu sadece kurumların kendi derledikleri performans bilgisine dayandırmak ne mümkündür ne de arzulanan şeydir.²¹⁹

2.2.3. Performans Raporlandırılması

Performans yönetimi bütçe yönetimine bağlıdır. Hükümet ve ilgili bakanlıklar performans bilgisini kısmen kurumların faaliyetlerini takip için ve kısmense performansını parlamentoya raporlandırmak için kullanır.²²⁰

²¹⁶ OECD 2007 a.g.m s.185

²¹⁷ Blöndal a.g.m s.37

²¹⁸ OECD 2007 a.g.e s.186

²¹⁹ Schick a.g.m s.41

²²⁰ OECD 2007 a.g.e s.187

Her yıl bütçe hesabında hükümet faaliyet dokümanını Parlamenteoya sunar. Hükümetin dokümanı hem politik düzeyde hem de faaliyet alanı düzeyindedir. Bu bilgi ayrıca öncelikle performansı gözetir ve bazı istisnai durumlarda verimlilikle ilgilenir. Politika ya da faaliyet alanındaki kaynak tüketiminden normal şartlarda bahsedilmez.²²¹

2.2.4. Bütçeleme Süreci

İsveç'teki bütçeleme süreci üç aşamalıdır.

- Çok yıllık bütçeleme çerçevesi
- Bakanlar kurulunun bütçe oturumları
- Bakanlıklara toplam fon tahsisi

Birinci aşama daha sonraki bütçe sürecine temel oluşturacak çok yıllık bütçeleme çerçevesinin oluşturmasını içermektedir.

Söz konusu durum harcamacı bakanlıkların sunacağı bilgiler doğrultusunda maliye bakanlığının sorumluluğu altındadır.²²²

İkinci aşama, makro düzeyde kaynak tahsisinin de yer aldığı 27 harcama alanının finansmanını sağlayan Bakanlar Kurulu bütçe oturumlarıdır. Burada Maliye Bakanlığı'nın teklifine karşı kolektif bakanlar kararı söz konusudur. Burada alınan kararlar Parlamento'ya sunulan kanun tasarısıyla birleştirilmektedir.²²³

Üçüncü aşama Maliye Bakanı'nın bütçe süreci detaylarından geri çekilmesidir. Her bir bakan kendi harcama alanı içerisindeki ödeneklere tahsis edilecek toplam fondan sorumludur. Bu aşama her bir harcama alanında harcamacı bakanlıkların teklif olarak sundukları ödeneklerin Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanlığı'na son kez gözden geçirmesiyle sonuçlanmaktadır.²²⁴

²²¹ Blöndal a.g.m s.188

²²² Karabacak a.g.m s.9

²²³ OECD 2007 a.g.m s.189

²²⁴ Karabacak a.g.m s.12

Tablo IV. İsveç Bütçeleme Süreci



Kaynak: Karabacak, s. 8.

2.3. Değerlendirme

En önemli soru, politik deneyimlerin ışığında performans bilgisinin hesap verme sorumluluğunu zorunlu kılması ve gelecekteki kaynak dağılımı açısından kullanılabilirliğinin gerçekçi olup olmadığı sorusudur. İsveç'in tecrübelerine göre, kurumlardan performans bilgisine dayalı hesap verme sorumluluğu talep etmek veya bu temele dayalı olarak yeniden kaynak dağılımı yapmak hükümet için mümkün olmamaktadır.²²⁵

²²⁵ Sanber, Larsson a.g.m s.217

Diğer taraftan performans bilgisi kurumlara içsel denetimlerini desteklemek amacıyla koyulabilir ki bu da verimliliğe büyük bir katkı sağlayabilir. Bir diğer gözlem de pratikte performans yönetiminin mali denetime olan bağının zayıflığıdır.

Bu da tüm diğer şeylerin arasında bütçe politikası hedeflerinin fon bulma başarılarını sağlamakla, performans aracılığıyla hükümet faaliyetlerini yönetme çabalarının tamamen ayrı olması demektir.

Böylelikle performans bilgisinin önemi bütçe bakış açısıyla düşünüldüğünde sınırlı gözükmektedir. Gelecek için mantıklı olan çaba ise performans yönetimini dikkate alarak, hem parlamento ve hükümet hem de hükümler ve kurumlar arasındaki ilişkiler de en azından çok tatmin edici bir düzenlemenin bütçe yönetimi içerisinde yürütülmesini sağlamaktır.²²⁶

Bir diğer soru da kurumların sağladığı performans bilgisine dayalı sonuç raporlarını parlamentoya sunmanın mümkün olup olmayacağıdır. Bu sorulara açık yanıt yoktur. Söylenebilecek tek şey, İsveç'in kamu idaresindeki performans yönetiminin bugünkü şekliyle birçok problemle yüzleştiğidir. Zorluklardan biri uygulamada görülmektedir. Hedef gereksinmelerinin faaliyetlerin değişken yapısını daha önemli ve dikkat çekici bir düzeye taşıdıkları daha mantıklı gözükmektedir. Diğer bir konu da performans bilgisinin yıllık bir temelde mi yoksa daha az sıklıkla mı raporlandırılmasının gerekliliği konusudur.²²⁷

Hükümet için parlamentoya sunulan raporlarda kurumların performans bilgisini en azından belli bir düzeyde kullanması mümkün olmalıdır. Diğer yandan parlamento aynı performans bilgisini normalde değerlendirme amaçları için kullanamaz. Bunun nedeni; kurumların raporlarının genellikle performans ve faaliyetlere dikkat çekmesi, değerlendirmelerin ise öncelikle verimlilik ve maliyetler hakkındaki bilgiye göre temellendirilmesidir. Hükümet için kurum faaliyetlerini yalnızca kurumların kendi sağladıkları performans bilgisi temelinde değerlendirmeleri mümkün değildir. Bu tür değerlendirmeler incelenen kurum olan bağımsız olarak yapılmaktadır.²²⁸

²²⁶ OECD 2007 a.g.m s.190

²²⁷ Blöndal a.g.m s.46

²²⁸ OECD 2007 a.g.m s.191

Hükümetin performans bilgisi ihtiyacının değişmesinin doğruluğu mümkündür. Bir taraftan, kurumlarını politik farklılıkları nedeniyle performansla yürütmek ister, diğer taraftan da hükümetin bütçe teklifleri hakkında bir fikir oluşturmak amacıyla parlamentonun performans ihtiyaçlarını sağlamak ister.²²⁹

Performans yönetimi hem hükümet ve kurumlar arasındaki ilişki için hem de parlamento ve hükümet arasındaki ilişki için kullanılır. Yönetimin farklı kademelerinde çok sayıda çalışanı kapsar.²³⁰

3. İNGİLTERE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI

3.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

1997 genel seçimlerinin ardından İngiliz hükümeti 1998 yılını da içine alan "Kapsamlı bir harcama" incelemesini yürütmeye başlamıştır. Bu inceleme; orta vadeden uzun vadeye harcamaların etkili bir şekilde planlanmasını desteklemek amacıyla daha modern bir kamu harcaması ve performans yönetimini sunmuştur.²³¹

İçerikleri şunlardır:

-3 yıllık harcama planlarında daha istikrarlı bir durum; dairelere ilerleme planlarını yapmaları için izin vermek, kamu hizmetlerini yönetmek için daha istikrarlı fonlar ayarlamak.²³²

-Sermaye (Yatırım) bütçesini ve cari bütçeyi ayırmak, böylece temel sermaye yatırımlarının kısa dönem baskılarla sıkıştırılmamasını sağlamak.²³³

-Kaynak hesap verilebilirliğinin gelecek yılları kapsayacak şekilde sunumu ve harcamanın kontrolü ve planlamasının gelişimi amacıyla bütçeleme ve temel aktifleri etkin bir şekilde yönetmek için teşvikleri arttırmak.²³⁴

²²⁹ Küchen,Nordman a.g.m s.48

²³⁰ OECD 2007 a.g.m s.192

²³¹ Performance Budgeting in OECD Countries, OECD 2007 s.191

²³² Hughes Richard "Performance Budgeting in theUK 10 Lessons From A Decade Of Experience Fiscal Affairs Department, International Mone tary Fund, 9 June 2008, s.4

²³³ Ellis Kevin, Mitchell Stephan "Out come focu sed Management in the United Kingdom" OECD journal budgeting, Volume, 1 No:4 2002 s.132

-Kamu harcamaları programlarında kullanılmak üzere hükümetin amaçları için ilk kez ölçülebilir hedefler koyan kamu hizmetleri anlaşmaları sunulmuştur.²³⁵

1998 Kamu Harcamalarının Kapsamlı değerlendirilmesini (Comprehensive Spending Review) vurgulanan hedefleri şunlardı: Kilit öncelikler için parayı yeniden tahsis atlandırmak, paranın iyi harcanacağı politik değişiklikler yapmak, hizmetleri geliştirmek için, departmanlarının beraber daha iyi çalışmasını sağlamak, gereksiz ve boşa harcamaları sonlandırmak.²³⁶

3.1.1. Kamu Hizmetleri Sözleşmesi (Public Service Agreement)

Kamu hizmeti sözleşmesi, Hazine ile departmanlar arasında yapılmış olan sözleşmelerdir.²³⁷

Kamu hizmetleri sözleşmesi İngiltere’de Kamu kesiminde performansın yönetilmesinde önemli bir role sahiptir.

Hükümet faaliyetlerini göz önünde bulunduran bir çerçeve oluşturmak amacıyla, bu oluşumu sağlarken girdiler (input), çıktılar (output) ve veriler (outcome) arasındaki ilişkiyi dikkate almıştır. Girdiler hizmetin üretimine ve sunulmasına katkıda bulunan kaynaklardır. Örneğin, Sağlık sektöründe girdiler genellikle işgücü (Doktorlar, hemşireler) ve fiziksel değerleri içerirler. Çıktılar topluma hizmet için bir organizasyon tarafından üretilmiş son ürünlerdir. Veriler ise hükümet faaliyetlerinin birey yada toplum açısından etkileri ve sonuçlarıdır ve normalde teşkilatın neye ulaşmak istediğini temsil ederler. Bu yüzden veriler mümkün olduğunca yüksek düzeyli teşkilat hedefleri oluşturulurken ölçümlendirilmelidirler. Kaynaklar, girdiler, çıktılar ve veriler arasındaki bağlantılar tabloV.’de gösterilmiştir.²³⁸

²³⁴ OECD 2007, a.g.e s.192

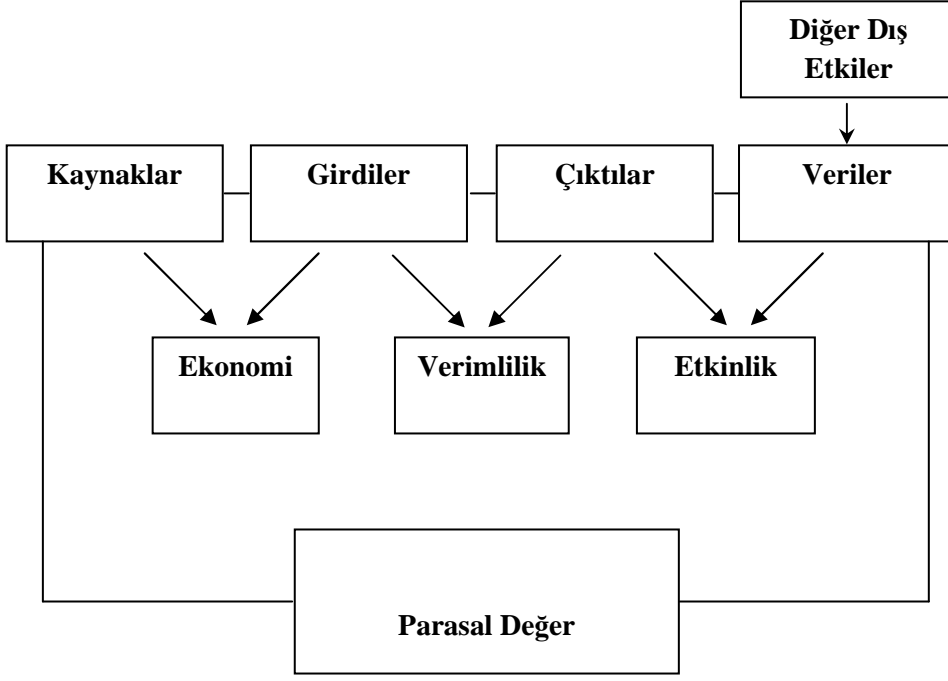
²³⁵ Office Of The General of British. Colombiya, “Notes on the public Sector Reform and Performance Managament:The United Kİngdom” s.15, [www.bcauditor.com/Auditor General,htm](http://www.bcauditor.com/Auditor%20General.htm). (ulaşım tarihi 12.3.2009)

²³⁶ OECD Countries 2007, a.g.e, s.193

²³⁷ HM Treasury and Cabinet Office, **Devolued Decision-Making;Delevering Better Public Services” :** **Refining Targets and Performance Management**, 17 March.2004 s.36

²³⁸ Coombs H.M Jenkins D.E, **Public Sector Management**, Second Edition, Chapmant Hall England, 1994.

Tablo V. Performans Bağlamı



Kaynak: OECD, Performance Budgeting in the OECD Countries, 2007, s.194.

3.1.1.1. Kamu Hizmeti Performansının İlkeleri:

Kamu hizmeti performansının dört temel prensibi vardır. Bu prensipler şunlardır.

-Açık veri-Odaklı hükümet tarafından konulan ulusal hedefler.

-Kamu hizmeti sağlayanların kendilerine maksimum esneklik ve değişiklik yapma yetkisi veren sorumluluk devri mahalli toplulukların ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak teşvikler.

-Hesap verilebilirliği geliştirmek için denetim amacıyla bağımsız ve etkin düzenlemeler yapmak.

-Performansla ilgili (ulusal ve yerel) daha iyi bilgiyle ulaşılmaya çalışılan şey hakkında şeffaflık.²³⁹

İyi hedeflerin şunlara ihtiyacı vardır.²⁴⁰

-Hükümetin taahhüt ettiği kamu beklentilerini ve gelişmeyi karşılamak için gayretli olmak.%10 gelişme sağlanması beklenen bir hedef sonuçta %9 gelişme sağlıyorsa bu gayret gösterilmeden elde edilmiş bir veriden çok daha iyidir.

-Aranılan verileri yerlerine ulaştırmak için tüm sorumlulukları kapsamak, gelişim için müşterek bir ajanda oluşturmak ve ulaştırılması gereken hizmet oranı ile teşvikleri sağlayacak durumlar için oluşabilecek riskleri azaltmak.

-Delilleri birleştirmek, analiz etmek, seçimleri çok iyi yapmak, dağıtımdaki etkiyi maksimuma çıkarmak için ölçüm yapmak.²⁴¹

3.1.2. Hedef Koyulma Nedenleri

Hedefler hizmet götüren kurumlara öncelik ve yönetim konusunda net sezgiler verirler, iyi kullanıldıklarında daha gelişmiş hizmetlerin dağıtımı için bir odaklanma sağlarlar.²⁴²

Performans yönetimi sisteminin bir parçası olarak hedeflerin temelini oluşturan performans bilgisi, neyin işe yarayıp neyin yaramadığını gösteren izleme için temel oluşturur, iyi faaliyetlerin yaygın ve ödüllendirilmiş olmasına yardımcı olur, zayıf performansın ele alınıp çözüm bulmasına olanak sağlar. Hedeflere doğru giden yolda düzenli raporların yayınlanması halka hesap verme sorumluluğunu daha iyi bir şekilde yerine getirmeyi sağlar.²⁴³

2004 yılı Kamu Harcaması İncelemesi Beyaz Kâğıtta belirtildiği gibi PSA'lar bugünkü şekliyle şunları kapsarlar:

²³⁹ National Audit Office, **Public Service Agreements**, Fourth Validation Compendium Report, 12 December 2007 s.23

²⁴⁰ National Audit Office. "**Measuring the Performance of Government Departments**, 22 March 2007 s.19

²⁴¹ OECD 2007, a.g.e s.195

²⁴² HM Terasury General (Expenditure Policy, "**Outcome Focusad Management in the treasury.gov.uk/media/IA4/of/GEP/United Kingdom**" s.8 (ulaşım tarihi 2.2.2009)

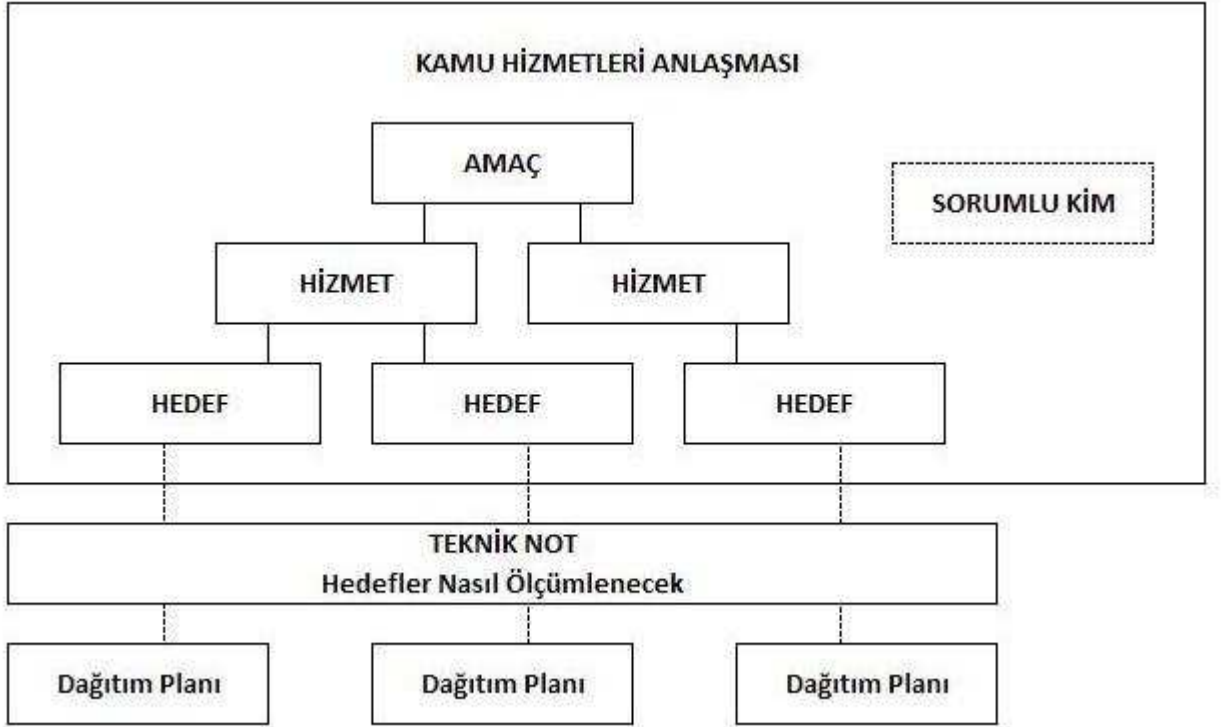
²⁴³ OECD 2007, a.g.e s..196

-Yoksun olanların üzerinde özellikle yoğunlaşan “taban” hedefleri, gelişen kamu hizmetlerinden herkesin faydalanmasını sağlamak.

-PSA’ların hedeflerinin daha önce karşılandığı ya da karşılanmak üzere olduğu standartları sağlamak, performansın ulaştığı yüksek düzeyin gelecekte de korunması için performansı izlemeye ve raporlamaya devam etmek.²⁴⁴

2004 yılı Harcama İncelemeleri, her bölüm için 2007/2008 yılının sonuna ulaşıldığında hükümetin yıllık verimi 20 trilyon GBP’nin üstüne çıkarma gayretine erişme amacını dikkate alan etkin bir hedef belirlemiştir.²⁴⁵

Tablo VI. Bugünkü PSA Çerçevesi



Kaynak: OECD 2007, s.196

²⁴⁴ National Audit Office, Public Service Agreements a.g.r s.29

²⁴⁵ HM Treasury General Expenditure Policy a.g.m s.32

3.1.2. Kamu Hizmetlerinin Geliştirilmesi

Harcama İncelemelerinde PSA'lar Maliye Bakanlığının danışmanlığındaki departmanlar tarafından geliştirilmiştir. Bir ilk olarak bakanlık düzeyindeki harcama incelemeleri kapsamının ortasında gösterge listesi onaylanmıştır. Bu liste etkin hedeflerin harcama incelemesi sonucunda yayınlanmasını sağlamak amacıyla, departmanların detayların üzerinde daha fazla çalışmasına olanak sağlamıştır. Bu detayı çalışma kesinleşmiş hedef düzeyini, temel unsurları, uzmanlarla ve hizmet zinciriyle danışmaları ve ne yapılması gerektiğinin anlayışını kapsamıştır.²⁴⁶

3.1.3. Faaliyet Alanı Bakımından Hazine Departmanı ve Kapsamı

Tüm kurumların PSA'ları üstlenmesi ve geliştirmesi ve de harcama inceleme sürecine katılması gerektiği halde yine kurumlar için performans ölçümlerini geliştirmeleri amacıyla yasal gereklilikler yoktur.²⁴⁷

Gelişimini ve değerlendirilmesini de kapsayacak şekilde PSA performans çerçevesi, Hazine tarafından özel olarak görevlendirilen gruplarca yapılır. Ek olarak her bir departmanın işine "özel harcama grupları" tarafından eşlik edilir. Hazine ayrıca Başbakanlık Dağıtım Birliğiyle, bu birlik ekstra kaynaklar bulmakla ve başbakanlık için öncelik taşıyan performans alanlarına odaklanma yükümlüdür ve performans ölçümlerini geliştirmede, hedefi yıllık verimi 20 milyar GBP'nin üstünde hizmet erişimi sağlamak olan hükümet programı için Hazineyle birlikte çalışan Hükümet Ticaret Dairesiyle birlikte çalışır.²⁴⁸

Maliye Bakanı (Chancellor of the exchequer), başbakan ve bakanların hepsi girdi ve liderlik sağlayarak bu çerçevenin başarıya ulaşmasında kilit rol oynamışlardır. Parlamento da ayrıca hesap verme sorumluluğu ve gözetim sağlayarak önemli katkıda bulunmuştur.²⁴⁹

²⁴⁶ Hughes Richard a.g.m, s.16

²⁴⁷ OECD 2007, a.g.e s.197

²⁴⁸ Ellis Kevin, Mitchell Stephen a.g.e s.143

²⁴⁹ OECD 2007 a.g.e s.198

PSA hedefleri tarafından yapılandırılan performans ölçümleri hükümet harcamalarının dikkate değer bir bölümünü içerirler. PSA'larda ortaya konan hedefler, bazı alanlarda hükümet harcaması ve belirlenmiş hedefe uygun değildir.

Bu nedenle harcama incelemeleri performans bütçeye karşı, kapsamlı bir yaklaşım edinmiştir. Performans bütçelemenin tanımlarından bir tanesi onu şöyle tanımlamaktadır: "acentelerin ne yaptığı ya da sağlanan parayla ne yapmayı umdukları konusunda bilgiyi temsil eden herhangi bir bütçedir." 1998 yılından bu yana 600 civarındaki hedef yaklaşık 110 hedefe düşmüştür.²⁵⁰

3.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

3.2.1. Sonuçların Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

3.2.1.1. Hedefleri Belirlemek

Departmanların çoğunun PSA'ların içine hesap verme sorumluluğunda olan ilgili devlet bakanıdır. İstisnai durumlar dışında, PSA'lar harcama incelemesinin ortasında değişikliğe uğrayamazlar, fakat bir sonraki harcama incelemesi başlayınca dek geçerliliklerini korurlar.²⁵¹

3.2.1.2. Performans Ölçümleri

Departmanların geliştirmeye çalıştıkları bütün veriler üzerinde diğer faktörlerin etkisinin farkında olması önemlidir. Böylece bir hâsıladaki değişikliğin ne kadarını bir organizasyona katkı sağlayabileceği her zaman net olmayabilir. Örneğin diğer hayat tarzı faaliyetlerinden dolayı uzun yaşam konusunda bir kamu sağlığı girişimi istenilen sonuca ulaşmayabilir. Bunun yanında, kamu sektörü faaliyetlerinde hâsılların ölçümü çok zor olabilir; örneğin veriler girdilerden çok uzun bir süre sonunda ölçülebilir hale gelebilir. Sonuç olarak bazı durumlarda girdileri performans ölçümlerinin temelini sağlamlaştırmak için kullanmak daha pratik olabilir, fakat girdilerin miktarını belirlerken kalite durumunu göz önünde bulundurmamak ve girdiler ile hâsıllar arasında

²⁵⁰ <http://burns.dep.edu/govermen.asp?=76> (ulaşım tarihi 4.3.2009)

²⁵¹ OECD, 2007 a.g.e s.199

önceden tahmin edilebilecek bağlantılar hakkında net olmak önemlidir.²⁵²

3.2.1.3. Doğru Hedefleri Seçme

Hedeflerin çok dikkatle seçilmesi gerekir. Devlet Kurumları gibi büyük teşkilatlar için hedef belirlerken öncelikli olan sayısının idare edilebilir olmasına yoğunlaşmak önemlidir. PSA'lar bugünkü şekliyle 20 daire için 110 civarında, her daire için ortalama olarak 6'dan az hedef içerirler. Hedefler veri odaklı olmalı ve SMART kriterlerini karşılamalıdır. Spesifik, ölçülebilir, erişilebilir, ilişkili ve zamanlı olmalıdırlar. Ayrıca hedefin başarının ölçümü gerçek anlamda temsil etmesi önemlidir. Yani, hedefe erişilmişse, ulaştırılan kamu hizmetinin kalitesinde, ya da ekonomik, çevresel veya diğer harcama programlarının etkilerinde dikkate değer bir fark var demektir. Sonuç olarak, dağıtım zinciri boyunca aşağı inen bir şelale şeklinde hedefin tanımlanması gereklidir.²⁵³

Ayrıca hedefleri belirlerken, ölçüm konularıyla ilgili kaçınılması gereken bazı görünmez tehlikeler vardır. Örneğin, 2002 yılı sağlık Departmanı harcama incelemesi hedefi hakkında kazalarda ve acil durumlarda maksimum bekleme süresinin 4 saate uzatılması için göz önünde tutulması gereken bazı yorumlar vardı. Hedefe giden yolda bir kilometre taşı, Ulusal Sağlık Hizmetleri Güvenliği kaza ve acil durum departmanları performansı sadece bir hafta süresince değerlendirildiği şeklinde tanımlamıştır. Yorum yapanların bazıları performansın ölçüldüğü hafta içerisinde bu durumun faaliyetin şeklini bozup bozmayacağını ölçtüler ölçümün sonunda hedefe başarıyla ulaşıldığını gördüler.²⁵⁴

Bu durum ölçüm sistemlerini oluştururken teşvikleri dikkate alınmanın genel olarak hedefler kullanılacaksa, hizmet dağıtım zincirindeki ön planda çalışanlar (hemşire, doktor gibi) ve kilit görevde bulunan diğer söz sahiplerine danışmanın önemini vurgulamıştır. Hükümet ön planda çalışan profesyonellere ve de arka plandaki söz sahiplerine danışarak öncelik düzenlemesi hakkında bilgi vererek, ihtiyaçlar ve

²⁵² National Audit Office, Public Service Agreements a.g.r s.38

²⁵³ OECD, 2007, a.g.e s.199

²⁵⁴ Hughes Richard, a.g.m s.21

hizmet alanların kişisel tecrübeleri konularına daha fazla yoğunlaşmıştır.²⁵⁵

Performansın son değerlendirmeleri kurumlar ve Hazine arasında hükme bağlanır; değerlendirmenin son şekli ilgili kurum tarafından yayınlanır.

3.2.2. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu

Performans bilgisi önceden ayarlanmış olmamasına rağmen, geçmiş performans ve gelecekteki kaynak tahsis atlandırmasının sonucu olarak Hazine ve departmanlar arasında harcama incelemesi görüşmelerinin bir parçası halinde tartışılır. Hazine aktif olarak performans bilgisi gelişiminin içinde yer alır ve teknik notlar belirtildiği gibi harcama incelemelerinin bir parçası olarak yayınlanır.²⁵⁶

Zaman içinde kurumlar verimli performans bilgi sistemleri geliştirmek için daha büyük kapasiteye ulaşmışlardır. Bu kapasite, Hazine ve Denetim Komisyonu, ulusal denetim ofisi ve İngiltere'nin yüksek denetim otoritelerini de kapsayan diğer uzmanlar tarafından desteklenirler.²⁵⁷

PSA'ların kilit unsurlarından biri hizmet dağıtımını için sorumlu olan idarecinin ifadesidir. İlgili kurumun devlet bakanı, PSA'ların hizmet olarak dağıtılmasından ve hedefler yerine performanstan dolayı hesap verme yükümlülüğündedir. Maliye Bakanlığı, hizmet dağıtımını için ve bu dağıtım sırasında kamu fonlarını kendi kullanmaları konusunda bakanları hesap verme sorumluluğu açısından ellerinde tutan Kamu Hizmetleri ve Harcamalarının bir alt komitesine başkanlık eder.²⁵⁸

Maliye Bakanlığı ve Sorumlu Diğer Bakanlar hedeflerin dağıtım hizmeti konusunda birlikte sorumludurlar.

Kamu hizmetleri Performans prensipleri, PSA'lar için ulaşılmaya çalışılan hedefler hakkında halka daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlayan bir temel rol tanımlarlar. Kurumlar 1990'lı yıllardan beri baharda yayınlanan yıllık bölüm raporlarında faaliyetlerinden dolayı hesap verirler. Raporlar maliyet planlarını ve

²⁵⁵ OECD, 2007 a.g.e s.200

²⁵⁶ Coobs HM, Jenkins D.E a.g.m, s.17

²⁵⁷ OECD, 2007 a.g.e s.201

²⁵⁸ Ellis Kevin, Mitchell Stephen : a.g.m s.140

performansı belirler.

Bu da bölümün nasıl kaynaklandırıldığını ve amaçlarını gerçekleştirmek için nasıl görevlendirildiğini özetleyen çok sayıda tabloyu içerir ve departmanın PSA hedefleriyle bağlantılı olan en son performansı tarifler.²⁵⁹

2002 yılında hükümet, sonbahar performans raporlarının sunulmasıyla, performans raporlarının sıklığını yılda 2'ye çıkarmıştır. 2002 yılı harcama incelemesi taahhütlerinin bir parçası olarak, Hazine bütün kurumsal performans dökümanları için web sayfasında tek bir portal oluşturur. Bu raporlar Parlamento ve Hazine tarafından kullanılmaktadır. Kurumlar performans bilgilerinin güvenilirliği için Parlamento'ya hesap vermelidirler ve Data Sistemleri Ulusal Denetim Ofisince onaylanmaktadır. Bu yıllık raporlama sistemi performans ve hesap verilebilirliği uygulamaya koymasından dolayı İngiltere'yi reformların en ön sırasına yerleştirir.²⁶⁰

3.3. Değerlendirme

İngiltere'de Kamu Hizmeti Anlaşma çerçevesi (PSA) 1998'de başladığından bu yana uzun bir yol almıştır.

Her bir harcama incelemesi kendi yapısında bir takım değişikliklere uğramıştır. PSA çerçevesi, uygulanmaya başladığından bu yana kamu harcamalarında meydana gelen artışlar konusunda hükümete yol göstermiştir.

PSA, yönetim girdilerinden, kamu hizmetlerinden yararlananlar için sorun teşkil eden verilere odaklanmaya, özellikle yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerine öncelik vermeye ve daha fazla esneklik sağlamaya önem vermiştir. PSA çerçevesinin geçirdiği değişim ve devam eden reformlar, kamu hizmetlerinin gelişmesi ve yürütülmesi konusunda kilit rol oynamıştır.

İngiltere'de, hizmet dağıtımını artan bir oranda yerel idareye, acentelere ve diğer hizmet dağıtım birimlerine daha fazla devrolmuş durumdadır. PSA çerçevesi

²⁵⁹ OECD, 2007 a.g.e s.205

²⁶⁰ OECD, 2007, a.g.e s.206

geliştikçe hedeflerin ve amaçların ve ölçümlerin ulusal bir seviye oluşturduğu, izole olmadığı aksine netlik kazandığı görülmektedir.

Bu başarılı dağıtım, hizmet dağıtım zincirinin başından sonuna kadar var olan tüm seviyeleri ve teşvikleri aynı düzeye getirmiştir.

Bütçe öncesi raporda açıklanan reformlar, gelişmiş bir PSA modelini uygulamak suretiyle kamu kesimi performans yönetimini daha etkin bir seviyeye ulaştıracaktır.

4. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI

4.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

1993 yılında ABD’de hükümet, Kamu Performans ve Sonuçları kanununu yasallaştırmıştır. Bir ilk olarak kanun, acentelerin stratejik planlar yapmalarını, performanslarını ölçümlemelerini ve raporlandırımlarını içermekteydi. Bu kanunun bir sonucu olarak federal kurumların, görevleri sırasında uzun vadeli stratejik hedefleri ve sonuçlara ulaşmak için uygulayacakları yöntemleri, Birleşik devletler kongresine sunmaktadırlar. Acenteler ayrıca hedeflerine nasıl ulaşacaklarını gösteren performans planları üretmek ve yılsonunda gerçek performansları hakkında rapor vermek zorundadırlar.

Kamu performansı ve sonuçları kanunu federal hükümetteki performans yönetimi için güçlü bir fon oluşturmaktadır. Yine de kanunun yürütülmesinde eksik olan bir çok yön, ilerleme sağlamayı engellemiştir. Birçok acente eve program ölçümleri veri-uyumlu olması noktasında yetersiz kalmıştır. Ne kongre ne de uygulama kararlarını ulaşılabilir performans bilgisine dayanarak vermemişlerdir. Kanunun yürütülmesi program performansı geliştirme konusunda karar vericileri bilgilendirmek ve onlara yardım etmek için kullanılan bir yöntem olmamıştır.²⁶¹

²⁶¹ Blöndall, R. Jon Kraan, Dirk-Jan Ruffner, Michael, “Budgeting in the United States” **OECD Journal Budgeting** Volume.3, No:2 2003 p.32

4.1.1. Başkanın Yönetim Ajandası ve Bütçe ile Performansı Birleştirme Girişimi

Federal hükümetin Başkanının Yönetim ajandası hükümet çapındaki girişimlerinden biri olan ve gelirlerin maksimum sonuçlar vermesini sağlamayı hedefleyen, Bütçe ve Performansı birleştirme girişimini kapsar. Bu girişim Kamu Performans ve Sonuçları Kanununun başlıca yürütme eksikliklerinin üstesinden gelmek ve özellikle daha az kaliteli hedefler ve karar vermede yetersiz performans bilgisi kullanılması gibi durumlar için tasarlanmıştır.

Bunu başarmak için, Federal Kurumlar ve Yönetim bütçe ofisi (OMB),hangi programların işe yaradığını, hangilerinin yetersiz olduğunu ve her türlü durumda performansın gelişmesi için ne yapılabileceğini belirlemek için işbirliği yaparlar. Kimi zaman düşük verimli programlardan daha verimli olanlarına fon aktarması yapmak gerekmektedir. Programlar hakkındaki bu ve diğer kararların son durumları Kongre ve Başkan tarafından belirlenir. Girişimin diğer unsurları tam maliyet kullanan program verimliliğini ölçmeyi içerirler ve genellikle karar vermede performans bilgisi kullanımını geliştirirler.²⁶²

4.1.2. Bütçe ve Performans Birleşimi

Bütçe ve Performans Birleşimi başarısını iki prensip yoluyla ölçer:

Performans değerlendirmelerini kullanarak, programlar performanslarını her yıl daha da geliştireceklerdir. Bu her programın sonucunu takip ederek yapılır. Girişim her acentenin program yönetimindeki yetersizliği de belirlemesini ve her yıl daha fazla vergi toplamak amacıyla yeni planlar tasarlamasını sonrada geliştirmesini ve yürütmesini gerektirir.²⁶³

-Başarılı Programlara Daha Fazla Yatırım

Az olan kaynaklar yüksek performanslı programlara ayrılmalıdır. Ek olarak öncelikli bir hizmete verilen ve fazla performans göstermeyen programların daha iyi

²⁶² OECD 2007 a.g.e s.211

²⁶³ OMB,Circular,A-11 section 2000-**Overview of Strategic Plans,Performance Budgets and Performance and Accountability** Reports,July 2004.s 7

sonuçlar vermesi gerekmektedir. Programların ne kadar fona ihtiyaç duyduğu konusunda karar vermek için tek belirleyici performans değildir. Yine de, Kongre ve Başkan karar verirken ve büyük karlar getiren programlara öncelikle yatırım yaparken Bütçe ve Performans Birleşimi girişiminden edindikleri bilgiler doğrultusunda performansı yüksek bir belirleyici olarak görebilirler.²⁶⁴

Acenteler ayrıca her bir programın performansını daha da ileriye taşıyacak olan adımları belirlemektedirler. Tüm programlar, iyi veya zayıf performans gösterdiğine bakılmaksızın her yıl daha iyi performans göstermeye gayret etmelidirler.²⁶⁵

-Bütçe ve Performans Birleşimi Girişimi Nasıl Çalışır

Program performansını maksimum düzeye çıkarmak için tasarlanmış olan girişimin çeşitli yönleri vardır. Bunlar:

-Program Değerlendirme ve Derecelendirme Araçları (PART) ile Performans değerlendirmesi

-PART'ın önerileri açısından kurumları sorumlu tutmak için bir skorkart yayınlamak

-Yeni bir Web sitesinden sonuçları duyurmak, www.expectmore.gov

-Kurumlar arası program gelişimini yürütmek.²⁶⁶

4.1.2.1- Part ile Kapsamlı Değerlendirme

Amerika'da hükümet, her sene programların nasıl bir performans gösterebildiklerine bakar. Hükümet programlarının %80'i PART kullanılarak değerlendirilir.²⁶⁷

4.1.2.2. Part Kavramı ve Kullanım Şekli

Acenteler ve OMB bir programın verimliliğini belirlemek için programın amacı, tasarımı, planlaması, yönetimi, sonuçları ve hesap verebilirliği açısından

²⁶⁴ Groszyk Walter, "Outcome Based Management in the United States", **OECD journal on Budgetings**, Volume:1No:4 2002, s. 152

²⁶⁵ OECD 2007, a.g.e s. 212

²⁶⁶ OECD 2007, a.g.e s. 213

²⁶⁷ OMB, circular A-11, **Section 210 Preparing And Submitting A Strategic Plan**. July 2004 s.6

değerlendirirler. Daha sonra da programın sonuçlarını geliştirmek için yapılması gereken eylemleri belirlerler.²⁶⁸

Federal programlar değişik mekanizmalar kullanarak kıymet ve hizmet dağıtımını yaptığı için, PART programı tarafından gelenekselleştirilmiştir. Yedi tane PART tipi vardır. Bunlar; Dolaysız; federal, rekabetçi ödenek (black/Formula Grant), araştırma ve geliştirme (research and development), Jeopital aktifler (capital assets) kredi (credit), düzenlilik (regulatory).²⁶⁹

Her PART 25 temel soru içerir ve ilave sorular program tipine göre biçimlendirilir. Bunlar 4 bölüme ayrılırlar. İlk bölümde yer alan sorular programın amacı ve yapısına ilişkin sorulardır. İkinci bölüm ise stratejik planlamayı içerir ve acentenin programları için geçerli olacak yıllık ve uzun vadeli hedefleri saptayıp saptayamadığına ağırlık verir. Üçüncü bölüm ise, finansal gözetimi ve program gelişim gayretlerini içeren acente programının yönetimini ölçer. Dördüncü bölüm ise programların, tutarlılık içinde raporlandırılacakları sonuçlara odaklanır.²⁷⁰

Tüm soruların yanıtları her dört bölüm için rakamsal olarak skorlaşır. 0–100 arasında 100 alan en yüksek skora erişmiş olur. Tek bir ağırlığı olan rakamsal skoru raporlandırmak yanlış bir yargıya sebep olabileceği için veya dikkati gelişmeye en çok ihtiyacı olan alanlardan başka yönlere kaydırılabileceği için rakamsal skorlar nitel oranlamalara çevrilmiştir. Skorlarla ilgili oranlamalar Tablo VII’de gösterilmiştir.²⁷¹

Tablo VII. Skorlar ve Sonuçlar

SKOR	SONUÇ
85 - 100	Etkili
70 - 84	Orta Düzeyde Etkili
50 - 69	Yeterli
0 - 49	Etkisiz

Kaynak: OECD 2007, s.213.

²⁶⁸ Blöndal R.Jon,Kraan Dirk Jan,Ruffner,Michael,a.g.m s.37,38

²⁶⁹ Blöndal R.Jon,Kraan Dirk Jan,Ruffner,Michael,a.g.m s.37,38

²⁷⁰ OMB,“What Constitutes strong Evidence of A Program Effectiveness” s.2

²⁷¹ Diamond Jack,“The Role of Internal Audit in Government Financia(Management:An International Perspective” /MF Working Paper,WP/02/94 2004 s.23

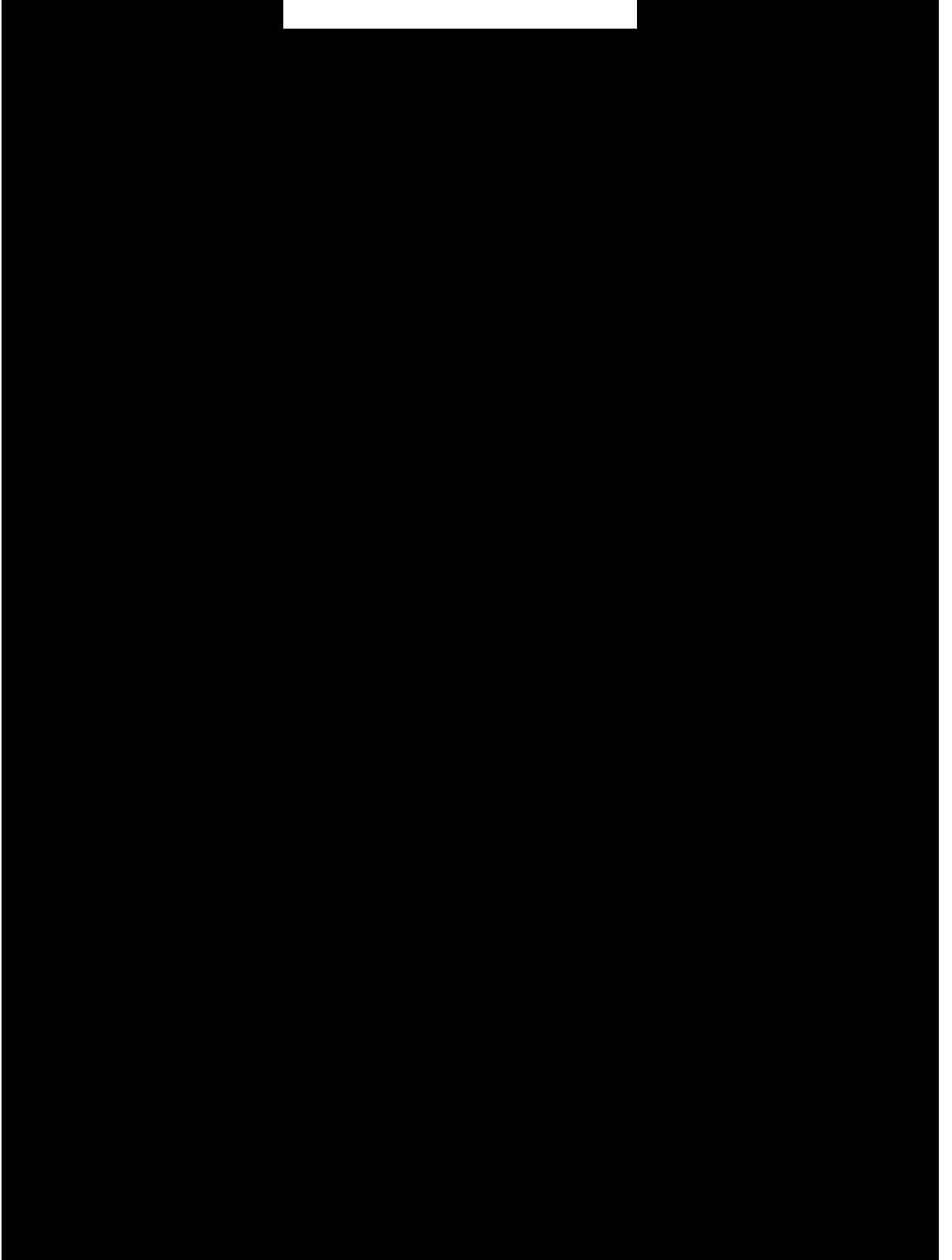
Bütüncül skorlarına bakmaksızın yeterli performans ölçümleri olmayan ya da henüz performans verilerini toplamamış olan programlar genel olarak “Sonuç gösterimi yok” derecelendirmesini alırlar.²⁷²

PART ölçümleri fonlar hakkındaki otomatik kararlarla sonuçlanmazlar. Daha açık bir ifadeyle zaman içinde fonlar ölçülebilir sonuçları elde ettiğini ispatlayan programlara hedeflendirilmelidir. Bazı durumlarda PART’ın “verimsiz” veya “sonuç gösterimi yok” şeklindeki değerlendirmesi, belirlenen bütçe açıklarının üstesinden gelinmesi için daha büyük bir fonun gerekli olduğunu öne sürebilir. Bunun yanı sıra “verimli” olarak derecelendirilen bir program görevini tamamladığı ya da öncelikli olmadığı için düşük fon sırasında olabilir. Yinede çoğu zaman “verimli” derecelendirmesi bir programın fonunu iyi kullanabildiğinin ve büyük değişikliklere gerek olmadığını göstergesidir.²⁷³

²⁷² OECD 2007 a.g.e s.214

²⁷³ OECD 2007 a.g.e s.215

Tablo VIII. PART Soruları (2008)



Kaynak: Nangır Esin, “ABD’de performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme,” **Bütçe Dünyası**, Cilt 3 Sayı 30 Yaz 2008 s.44.

4.1.2.3. Acentelerin Sorumluluğu ve Skor kart

Bütçe ve Performans Birleşimi Girişimi (BPI) aracılığıyla oluşturulan disiplin acentelerin faaliyetlerinde daha iyi ve verimli sonuçlar almasını sağlamıştır. Bu nedenle acenteler PART'ın performanslarına sağladığı katkının farkındadırlar.²⁷⁴

Bütçe Performans Birleşimi Girişimi(BPI) acentelerin faaliyetlerinde başarıya ulaşması için, standartlar belirlemiştir. Acentelerde belirlenen bu hedeflere başarıyla ulaşmak için detaylı, güçlü faaliyet planları geliştirmişlerdir.²⁷⁵ BPI'nın başarı standartları aşağıda belirtilmiştir.

-Kıdemli yöneticiler, departmanın başlıca sorumluluklarını içeren finansal ve mali bilgiyi birleştiren raporları değerlendirmek için üç ayda bir araya gelirler. Acenteler program performansı ve verimliliğinin içerisinde planlanmış olan sonuçlara ulaşırlar.

-Stratejik planlar sınırlı sayıda veri-odaklı hedefleri kapsarlar. Yıllık performans ve dokümanları PART'ta belirtilen ölçümleride kapsarlar ve yönetim raporlarında belirtilmiş olan bilgiye odaklanırlar.

-Acenta bütçedeki ve performans dokümanlarındaki performans hedeflerine eksik olarak ulaşmanın tam maliyetini rapor eder ve böylece değişen performans hedeflerinin marjinal maliyetleri hakkında doğru tahminler yapılabilir.

-Acentenin, PART'la yapılmış tüm programlar için olmasa bile, en az bir verimlilik ölçüsü olmalıdır.²⁷⁶

Her üç ayda bir acenteler iki derecelendirme alırlar. İlk olarak, her bir girişim tüm hedefleri başarmadaki performanslarını belirtmek için kendilerine kırmızı, sarı ya da yeşil derecelendirmeler verilir. Yeşil statü belirlenen kriterlere ulaşmadaki başarı

²⁷⁴ Oral, Esin “**Bazı OECD ülkelerinde performans esaslı bütçeleme uygulamaları, gelişimi ve Türk mali sistemi açısından bir değerlendirme**” Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma raporu,2005 s.35

²⁷⁵ OECD 2007 a.g.e s.214

²⁷⁶ OECD 2007 a.g.e s.215

içindir, sarı orta dereceli bir performans düzeyi içindir, kırmızı ise yetersiz düzeyi gösterir.²⁷⁷

İkinci olarak acentelerin BPI standartlarına doğru ilerlemesi değerlendirilir. Bu ilerlemede de ayrıca bir renk değerlendirmesi yapılır. Kurumlarla anlaşarak yapılan plana göre yürütme ilerliyorsa yeşil, belli bir zaman temelinde girişim hedeflerine ulaşmak için gecikme veya diğer konular hakkında acente tarafından ayarlama yapılması gerekiyorsa sarı ve girişim ciddi olarak tehlike altındaysa kırmızı verilir.²⁷⁸ Skorkard, acentelerin programlarının ve performanslarının yönetildikleri etkin bir hesap verme unsurudur.

Skorkard dereceleri doğrudan diğer sonuçlarla bağlantılı olmasa bile acentenin performansı ile ilgili olarak idareye en üst seviyede bilgi sunmaktadır.²⁷⁹

ExpectMore.gov, Amerikalılara hangi programların çalıştığı, hangilerinin çalışmadığı programların her sene daha iyiye gitmek için neler yaptığı hakkında samimi bilgiler sağlamak için oluşturulmuştur.²⁸⁰

Bu site bugüne dek değerlendirilmiş olan her program için PART özetleri içermektedir. Her bir vatandaşın performansı değerlendirmek için gereksinim duyacağı her türlü bilgiyi sağlamaktadır. Her bir değerlendirme programının amacının kısaca tanımını genel derecelendirilmesini; performansın en dikkat çekici bölümlerini ve gelecek için atacağı adımları içermektedir.²⁸¹

İdare acenteler genelince performans analizi yapmak amacıyla, PART'ı kullanan, benzer amaçları ve tasarımları olan programların performanslarını geliştirmek için yeni yollar aramaya devam eder. Bu yollardan biri de çapraz kesim analizidir. Çapraz kesim analizi(Cross-cutting analysis) birçok acentanın yöneticilerini bir araya

²⁷⁷ OMB,Circular A-11,Section 10-Overview of the Budget,July 2004 s.218

²⁷⁸ OECD 2007 a.g.e s.216

²⁷⁹ Blöndal,Kraan,Ruffner,a.g.m s.46

²⁸⁰ OECD 2007 a.g.e s. 216

²⁸¹ OECD 2007 a.g.e s. 217

getirerek bir dizi hedef için görüş birliğine varmalarını ve hedefe odaklanmalarını sağlayarak koordinasyonu ve iletişimi geliştirebilmektedir.²⁸²

Ödenekler (Block grants); Federal hükümet tarafından en çok kullanılan unsurlardan biridir. Ödenekler, mahalli ihtiyaçları karşılamadaki esneklikleri yüzünden tercih edilir ve fonlar formüllere dayanarak tahsisatlandırıldığı ve sonuçlar için hesap verme zorlaştığı içinde eleştirilirler. Ek olarak ödenekler, performans ölçüm zorlukları açısından daha titiz bir durum sergilerler. Çünkü geniş bir kullanım alanları vardır. Bu programlar aracılığıyla sonuçlara ulaşmaya ve onları ölçmeye engel olan şeyler PART skorlarına yansımıştır. Yedi PART tipi arasında 2.en düşük ortalamalı skorlara sahiptirler. Bugüne kadar değerlendirilmiş olan ödeneklerin %8'i etkisiz olarak derecelendirilmiştir. %45 ise “Sonuç gösterimi yok” olarak derecelendirilmiştir.²⁸³

4.2. Performans Bütçe Uygulaması

ABD’de uygulanan performans esaslı bütçeleme stratejik planlama üzerine kuruludur. Her kurum kendi stratejik planını hazırlamak ve hedeflerini belirlemek zorundadır. ABD’de kurumların hedefleri, stratejik planda yer alan stratejik amaçlar, stratejik hedefler sonuç odaklı olmak zorundadır.²⁸⁴

Stratejik plan hazırlayan kurumlar, kurumsal bazda performans programını da hazırlamak zorundadır. Bu programlar da yıllık performans hedefleri, faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacı da yer almaktadır.²⁸⁵

ABD bütçesinde programlar, faaliyetler ve projeler yer almaktadır. Fakat aralarında herhangi bir seviye farkı bulunmamaktadır. Faaliyet ve projeler programların altında değildir. Amaç ve hedefler ile kaynak tahsisi arasındaki bağlantı, sonuçlar ile program faaliyet ve projeler arasında kurulmaktadır. Ancak stratejik planda elde edilen veriler sonuçlar sonuç odaklı olmak zorundadır.²⁸⁶

²⁸² Puma, “Working For Results: The American Experience in Enhancing Government Performance” PUMA/HRM 2002 s.24

²⁸³ Oral,a.g.m.

²⁸⁴ Nangır,Esin “Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçeleme uygulamaları üzerine bir değerlendirme” **Bütçe Dünyası** Cilt3 Sayı 30 Yaz 2008 s.46

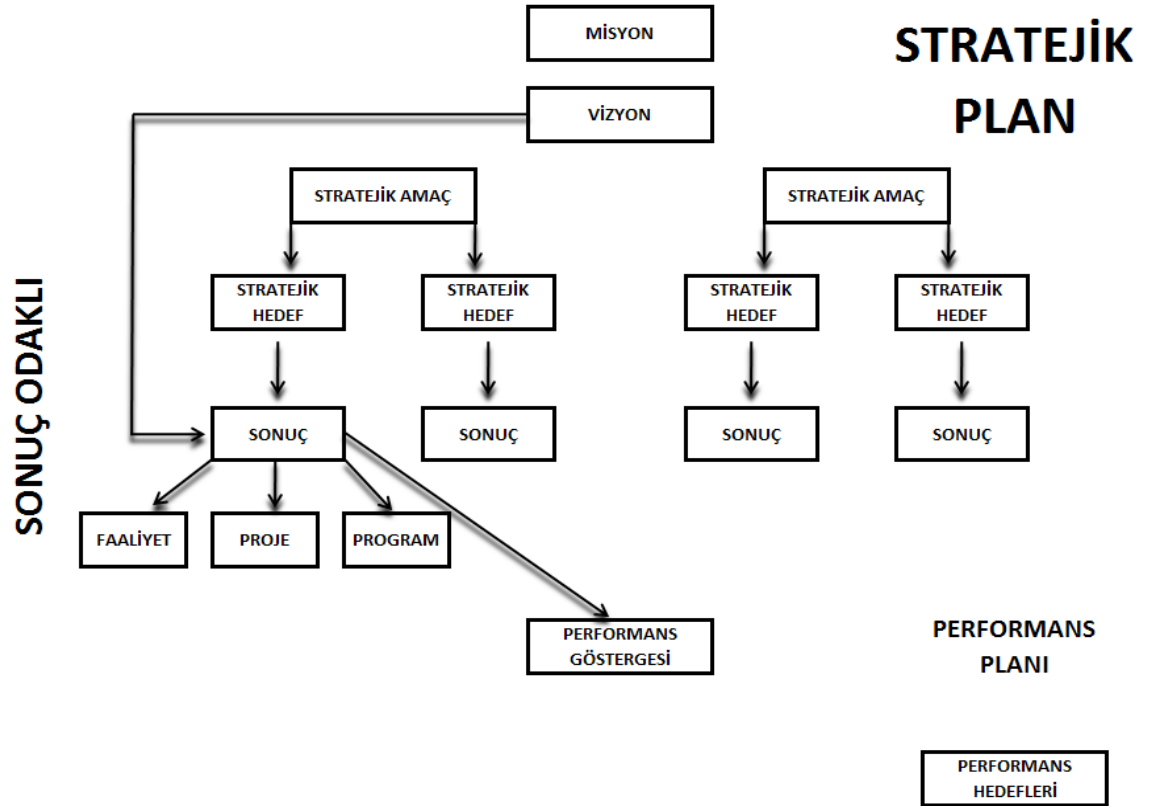
²⁸⁵ OECD,2007 Sf.218

²⁸⁶ Nangır a.g.m s.83-84

Amerika Birleşik Devletlerinin 2007–2012 yıllarını kapsayan hazine departmanının stratejik planında departmanın vizyonu, misyonu, değerleri, stratejik amaçları, stratejik hedefleri ve sonuçları yer almaktadır.

Bunlara ilişkin sonuçlar Tablo...’de gösterilmiştir.²⁸⁷

Tablo IX. ABD’de Performans Esaslı Bütçeleme Modeli



Kaynak: Nangır, Esin, a.g.e. s. 46.

²⁸⁷ OECD 2007 a.g.e s.220

4.3. Değerlendirme

Amerika Birleşik Devletlerinde bugüne kadar uygulanan performans esaslı bütçeleme sisteminde çok fazla başarı sağlanamamıştır. Bunun nedeni ise, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş için önemli olan unsurların tam manasıyla uygulanamamış olmasıdır.²⁸⁸

Amerika Birleşik Devletlerinde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmalarını değerlendirdiğimizde şu sonuçlara varabiliriz.

Amerika Birleşik Devletlerinde performans esaslı bütçeleme konusunda istenilen başarı elde edilememiştir. Ancak, sistemin yerleşmesi için yeni düzenlemeler yapılmaktadır.²⁸⁹

Amerika Birleşik Devletlerinde uygulanan performans esaslı bütçe sisteminin en önemli eksiklikleri, kurumlara yönetsel açıdan gerekli olan esnekliklerin sağlanamamış olmasıdır. Ayrıca Kongrenin bütçe sürecinin her aşamasında güçlü bir kontrol mekanizmasına sahip olması ve bundan vazgeçmemesi, performans ölçüm ve değerlendirme sistemlerinin hala yeterli derecede etkinliğinin sağlanamamış olması, performans bilgilerinin güvenilirliği konusunda karar alıcıların şüpheli yaklaşımları ve karar alma sürecinde bu bilgileri kullanmalarından dolayı bir performans kültürü sağlanamamıştır.²⁹⁰

²⁸⁸ Blöhdal, Kraan, Ruffner, a.g.m s.39

²⁸⁹ OECD a.g.e s.221

²⁹⁰ Nangır, a.g.e s.84

5. AVUSTRALYA'DA PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI

5.1. Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

1983 yılında Avustralya performans sistemi kamu sektörü reform stratejisinin parçası olarak, mali yönetim geliştirme programı çerçevesinde (FMIP) Avustralya mali yönetiminin "sonuçlara göre yönetim" prensipleri doğrultusunda son şeklini almıştır.²⁹¹

Mali yönetim ve geliştirme programının (FMIP) nakit hareketliliğini planlama ve programlamaya dayalı temel programını oluşturmasının ardından son 20 yılda, mali yönetimin sonuçlara odaklanması dikkate değer bir gelişme kaydetmiştir. Bu gün toplanan bilgi; planlamalar hakkında kapsamlı ve detaylı tahakkuk esaslı raporları ve hükümet genelindeki tüm kurum ve acentelerde yürütülen bütün faaliyetler ve her türlü girdi-çıkıtı için gerçek sonuçları içermektedir.²⁹²

Avustralya'nın mali idaresinde yer alan performans bilgisinin doğası biraz değişmiş olsa da; temel amaçları hemen hemen aynı kalmıştır. Mali yönetim sorumluluğunu ve esnekliğini ilgili konular hakkındaki kanun koyucu ve programlamacılara bırakırken, bir yandan kaynak kullanımındaki maliyet verimliliğini, bir yandan da kamu hesap verilebilirliğini geliştirmektedir.²⁹³

Avustralya'nın yürürlükte olan bütçe düzenlemeleri 1996 yılında, Avustralya hükümeti başkanlığında bağımsız bir inceleme kurulu olarak toplanan "Ulusal Denetim Komisyonu" tarafından hazırlanan bütçe reformuyla ortaya çıkmıştır. İnceleme kurulu, Avustralya hükümetinin yönetim ve mali aktiviteleri ve bunların ne şekilde kayıt altına alındığı ile ilgilenmiştir.²⁹⁴

Komisyonun önerileri şunlardır:

-Hükümetin yönetim becerileri ve kamu maliyesi daha ciddi ve sistemli olmalıdır.

²⁹¹ OECD. 2007 "Performance Budgeting in OECD Countries" s.90

²⁹² Hawke Lewis "Performance Budgeting in Australia" **OECD journal on Budgeting** Volume 7, No:3 s.135

²⁹³ Keating Michael, Holmes Malcolm. "Australia's Budgetary and Management Reforms," An Elgar Reference Collection, USA, 1996 s.225

²⁹⁴ Robinson Marc "Financial Control in Australian Government Budgeting." **Public Budgeting and Finance**, Spring 2002 s.82

-Kamu mali durumunun şeffaflığı daha da geliştirilmelidir.

-Avustralya kamu hizmetinin kültür ve çalışmaları daha ciddi ve sistemli bir yaklaşım sergilemelidir.²⁹⁵

-Ulusal Denetim Komisyonunca desteklenen prensipleri yansıtan kanun ve yönetmelik değişiklikleri 1996 ve 1999 yılları arasında takdim edilmiştir.

-1901 Denetim Kanunu (Audit Act 1901) 1997'de, tüm hükümet kurumları, acentalar, yetkili kişi ve kuruluşlar için yeni mali kanunlarla değiştirilmiştir. Yeni yasama; mali yönetim hesap verilebilirlik kanunu 1997(FMA ACT), İngiliz Milletler Birliği Yetkili Kişi ve Kuruluşları Kanunu (CAC ACT), Genel Sayıştay Kanunu 1997'den oluşmaktaydı.

-1998 Yılında Bütçe Şeffaflığı Kanunu, Ulusal Denetim Komisyonunun 1996 yılındaki tavsiyesine yanıt olarak ortaya çıkmıştır. Sözleşme Mali Politika uygulamaları için daha şeffaf bir taslak olanağı sunuyordu.²⁹⁶

Bu kanun şunları kapsıyordu;

-Hükümetler mali stratejilerini belirlemeli ve bu stratejilerini sağlam mali yönetim prensiplerine dayandırmalıdır.

-Hükümet Bütçe zamanında, yıl ortasında ve yıl sonunda rapor sunmalıdır. Her hangi bir seçim öncesi genel mali hesap özeti de sunulmalıdır.

-Hükümetin ve muhalif katılımcıların seçim masraflarının idaresini özel ana hatlarıyla anlatan bilgilerin açığa çıkarılması sağlanmalıdır.²⁹⁷

1999 ve 2000 yıllarında yasal değişikliklere ek olarak diğer temel reformlarda yürürlüğe girmiştir.²⁹⁸

²⁹⁵ Nangır Esin; "OECD ülkelerinde performans esaslı bütçe uygulamaları" Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve Performans esaslı Bütçeleme, Seçkin yayıncılık Ankara, 2006, s.295

²⁹⁶ ANAO (Australian National Audit Office), **Annual Performance Reporting**, Audit Report No:11 November, s.22

²⁹⁷ Kristensen Kromann Tens-Groszyk S Walter-Buhler; "Outcome-Focused Management and budgeting" **OECD journal on Budgeting**, Vol:1 No:4 2002 Sf.31

²⁹⁸ ANAO, **Application of teh Outcomes Framework**, Audit Report NO:23 for 2006/2007 February, Canberra Sf.23(www.anao.gov.au) (ulaşım tarihi 25.5.2009)

Bu reformlar; tahakkuk esaslı bütçeleme işlerlik kazanması, performans taslağı ve girdiler çıktılar kaynak yönetimi ile acentelerin üst düzey yöneticilerine arttırılmış esneklik ve sorumluluk sağlanması konularını içermekteydi.²⁹⁹

1901 yılındaki denetim kanununun yerine gelen mali yönetim ve Kamu idaresi Yasası, fazlaca detaylı yasaları, zorunlu şartları ortadan kaldırmıştır. Yeni düzenlemeler kıdemli yöneticilere kendi işleyiş düzenlerini kurma, şahısları yetkilendirebilme olanağı sağlamış, hızlı, verimli ve etkin kaynak kullanımı prensiplerini de uygulamak zorunda bırakmıştır.³⁰⁰

1990'lı yıllarda yapılan reformlar mali olan ve olmayan tüm performanslar için açık ve anlaşılır bir sorumluluk ve hesap verilebilirlik tutumu oluşturmayı amaçlamıştır.

Bu reformlarla Kamu idarecilerinin performans açısından sorumlu tutulmalarının yolu açılmıştır. Kapsamlı değerlendirme planları üzerindeki merkezi kontrolün yaptırımları gevşetilirken, kesin, ölçülebilir, performans bilgisinin gelişimi konusu kuvvetle vurgulanmıştır.³⁰¹

1996 yılına kadar acentelerin her yıl, sorumluluk alanlarının son beş yılındaki tüm programları kapsayacak şekilde resmi portföy planlarını sunmaları gerekmektedir. Performans ölçüm ve değerlendirmeleri daha odaklı ve bu konuda daha dengeli bir yaklaşım öngören karar verme aşaması için, değerlendirmelerin değişken özelliklerini, eksiklerini tecrübe etmek, elde edilen sonuçlar açısından verimlilik sağlayabilir.³⁰²

1996 yılında kurum ve kuruluşlar değerlendirme ve performans izleme tekniklerini, hızlı, etkin ve etik, yönetime yüksek düzeyde katkı sağlayacak şekilde kullanma konusunda teşvik edildiler. Maliye Bakanlığı, Avustralya Ulusal Denetim Ofisiyle işbirliği içinde performans bilgisi konusunda bir dizi kolay uygulanabilir prensipler açıklamıştır..³⁰³

²⁹⁹ ANAO and Department of Finance and Administration; **Better Practice Principles for performance information**, 1 November, Canberra Sf.38 (www.anao.gov.au) (ulaşım tarihi 27.5.2009)

³⁰⁰ OECD, 2007, a.g.e Sf.91

³⁰¹ Hawke, a.g.m s.137

³⁰² Katung, Holmes a.g.e s.227

³⁰³ Nangır, a.g.e, s.297

1990'ların ortalarından sonlarına kadar reformlardan fayda elde edilebilmişken, Avustralya hükümeti tekrar gözden geçirmenin ve reformların değerlendirilmesinin ihtiyaç olduğunu fark etmişti. Bu konu yakın zamanda, 2002 yılında, Avustralya hükümeti bütçe tahminleri ve taslak incelemesi görüşmelerine başladığında ele alınmıştır. İnceleme öncelikle nakit verilerini de içeren bütçe tahmin bilgilerinin doğruluğunu ve kamu hizmetlerinin gelişmelerini yerine getirebilecek düzeyde olması ve yeterli zaman sağlanması üzerinde durmuştur.³⁰⁴

İnceleme raporunun başlıca unsurları şunlardır

- Program bilgisi konusunda daha fazla odaklanma
- Mali bilgi konusunda daha detaylı ve günü gününe raporlandırma
- Kapsamlı bilgilendirme gereksinimlerinin zaptı ve kaydı için sistemlerin yeterliliğinden emin olma
- Tahminlerin yapısını, nakit akımlarını kurum ve kuruluşlarını mali performanslarını izlemek için etkin yöntemler
- Maliye alanındaki profesyonel personelin ve hem mali, hem de gerekli analitik becerilere sahip kurum ve kuruluş zincirlerinin sayısını artırma

İnceleme Komisyonunun önerileri hükümet tarafından Kasım 2002'de kabul edildi.

Öneriler, tahakkuk esaslı bütçenin ve tüm devlet kurum ve kuruluşlarının tahminlerinin en iyi standarda ulaştığından emin olabilmek için acente mali tahminlerini düzeltebilecek mali gücün varlığını içeriyordu.³⁰⁵

Geçmiş yıllara baktığımızda, tahakkuk esaslı girdi ve çıktı politikalarının 2000 yılında yürürlüğe girmesinin, hükümet, parlamento, merkezi hükümet bütçesi, yönetim ve teknik kadro ve bilgi teknolojisi sistemleri açısından köklü bir değişiklik olduğunu söyleyebiliriz.³⁰⁶

³⁰⁴ OECD, 2007, a.g.e, s.92

³⁰⁵ Diamond Jak, Khemani Poker "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries, "OECD Journal on Budgeting, Volume:5, No:3, 2006, s.43

³⁰⁶ OECD, a.g.e s.142

5.1.1. Kurumsal Taslak

Avustralya 3 aşamalı federal yapı içerisinde çalışmalarını yürütmektedir. Ulus yönetimi, taşra yönetimi ve yerel yönetimler birbirinden bağımsız olarak seçilir ve kendi sorumluluk alanına giren konularla ilgili karar vermek için gerekli özerkliğe sahiptirler. Başlıca kamu hizmetleri, devlet ve bölge yönetimlerince sağlanır. Örneğin, sağlık alanı, eğitim, altyapı vb. hizmetler. Bu hizmetler için fon ulusal düzeyde toplanır ve eyaletlere, bölgelere, yerel yönetimlere doğrudan ödemelerle transfer edilir. Transferlerin bir bölümü, şartları ulusal hükümetçe belirlenen özel koşullarda kullanılmak üzere elde tutulur.³⁰⁷

Ulusal düzeyde devredilebilir, mali yönetim çerçevesi koşulları altında (Performans ölçümleri ve program değerlendirmeleri dahil olmak üzere) performans yönetimi genellikle, bakanların ve bunların çalıştığı kurum ve kuruluşların sorumluluğundadır. Fakat "girdi" ler konusunda Maliye ve idare bakanlığı ile mutabık olunmalıdır.³⁰⁸

Avustralya hükümetinin girdi politikası, genel hükümet sektöründeki tüm kurum ve kuruluşların, tüm aktivitelerindeki girdi ve çıktılarını kapsamlı ve açık bir şekilde, performans ölçümlerini de miktar, nitelik, kıymet ve etkinlik yönünden tanımlamalarını gerektirmektedir. Tüm bu konularla ilgili raporlar ve herhangi önemli değerlendirme bütçe planlarında ve yıl sonu sonuçlarında (yıllık raporlarda) yer almalıdır.³⁰⁹

Değerlendirme ve inceleme stratejilerinde tüm yönetim kurumlarını kapsayan, uygulamaya dahil olan her işlem anlaşma gerektirebilir; bu durum bu siyasetleri uygulamayı sürdüren tüm kurum ve kuruluşları olduğu gibi maliye bakanlığı ve/veya Başbakanlık ve kabineyi de içine alır.³¹⁰

Devlet daireleri ve kurumlar tarafından yayınlanan performans bilgisinin kullanıcıları, öncelikle bütçe tahminlerini ve yıllık raporları titizlikle inceleyen

³⁰⁷ Hawke, a.g.m, s.142

³⁰⁸ Anao, a.g.r s.26

³⁰⁹ Oecd, a.g.e, s.94

³¹⁰ Robinson, a.g.m,s.86

parlamento komitesidir. Parlamentodaki başlıca performans bilgisi kullanıcıları ise Kamu Hesapları ve Denetimi Birleşik Komitesi (Joint Committee of Public Accounts and Audit (JCPAA)) ve Maliye ve Kamu Yönetimi Hususunda Hazır Seneto Komitesi (CFPA)'dır. (Committee on Finance and Public Administration).³¹¹

Acentelerdeki kurum yöneticilerince imzalanmış olan yıllık raporlarla ilişkili olarak JCPAA yıllık raporlardaki performans bilgisinin gereksinimlerini onaylar. Bu gereksinimler her yıl başbakanlık ve kabine tarafından tevzi edilir ve bunlara kurumlarca sadık kalınmalıdır.³¹²

5.1.2. Performans Bilgisi Taslağı

Avustralya da "girdi taslağı" çalışmasının amaçları şunlardır:

- “Girdi ve Çıktı” taslak çalışması dinamik ve esnek olma eğilimindedir.
- Hükümet belirli bir alanda başarmaya çalıştığı "girdi" nin özelliklerini bakanlıklar ve ilgili kurumlar aracılığıyla belirler..
- Hükümetçe belirlenen "Girdiler" bir yanılla toplumun (eğitim gibi), ekonominin (ihracat gibi) veya ulus yararının (savunma gibi) sorumluluğunu üstlenmeyi hedeflemektedir.
- Parlamento, yönetilen unsurlar ve kurumlar çıktılar aracılığıyla, hükümetin "girdi" amacına ulaşması için fonları uygun şekilde tahsis eder.
- Bağış, temlik, sübvansiyon gibi unsurlar, belirlenen "girdi" ile katkılarını maksimum düzeyde arttıracak bir bakış açısıyla, kurumlar tarafında hükümet yararına olacak şekilde yönetilirler.
- Acenteler (Kurum ve Kuruluşlar) hükümetin arzu ettiği "girdi"lere ulaşımına maksimum fayda sağlayacak "çıktı"larını belirler ve yönetirler.
- Performans göstergeleri etkinliğin, verimliliğin titizlikle incelenmesine olanak verecek ve performans ve sonuçlar açısından hesap verme sorumluluğunu geliştirmek için sistemin daha da ilerlemesini mümkün kılacak şekilde geliştirirler.

³¹¹ Diamond, a.g.m, s.45

³¹² OECD, 2007 a.g.e, s.95

-Çalışma taslağı, genel devlet yönetimi sektöründeki tüm yetki sahipleri ve kurumlara uygulanır ve acente, yetkinlik organizasyonunun en önemli birimleridir.

-Yıllık ödenek sözleşmelerinde, parayı uygun şekilde tahsis etmek parlamento için temeldir. Pratikte ne kurumsal çıktılar (tüm harcamaların %18'i) ne de özel veya mevcut ödeneklerle tahsisatlandırılmış idari programlar (tüm harcamaların %73'ü) girdilerin tersi şeklinde tahsisatlandırılmamıştır. Sadece yıllık tahsisat programının kapsadığı idari programlar girdilerle tahsisatlandırılır.

-Kurumsal yönetim amacı; kurumsal çıktılar ve idari programlar, ilgili kurumun girdilerinde belirlenen sonuçların ve etkilerin başarılarına yönelmiştir.³¹³

5.1.3. Maliye Bakanlığının Görevleri

Maliye Bakanlığı, kamu kurum ve kuruluşların gereksinimiyle ilgili olan performans yönetim politikalarına rehberlik sağlamakla görevlidir. Maliye Bakanlığı, mali durumlarını parlamentoya yıllık bütçe bilgisinin bir parçası olarak sunmaları koşuluyla acentalara raporlandırma düzeyinde rehberlik eder.³¹⁴

Maliye, ayrıca harcama öncelikleri konusunda hükümete tavsiyede bulunmakla sorumludur. Bu bağlamda, Maliye Kurum ve Kuruluşların program ve performansları hakkında, kabine ve bakanlara tavsiyede bulunur. Bu tavsiyeler yıllık bütçe yönetiminde yeni politika tekliflerini değerlendirmeyi içermektedir.³¹⁵

Maliye, harcama girişimlerinin incelemesi amacıyla izlenecek politikaları geliştirmekle sorumludur. Kurum ve kuruluşların performans izleme ve kendi programlarını değerlendirme gibi sorumlulukları vardır. Buna rağmen Maliye OCAK 2006'da bakanlara tavsiyede bulunabilen stratejik inceleme birimini kurmuştur. Bu tavsiyeler, bütçe yönetiminin bir parçası olarak, konular üzerinde esaslı incelemeleri garanti ediyordu.³¹⁶

³¹³ Anao, a.g.r, s.32

³¹⁴ Kristensen, a.g.m, s.36

³¹⁵ OECD 2007, a.g.e, s.96

³¹⁶ Keating, a.g.m, s.39

5.1.4. Sonuçların Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Avustralya hükümetinin performans bilgisi taslağı; fon sağlamak amacıyla acente düzeyindeki girdilerin önemini vurgular. Girdiler (outcomes) Avustralya hükümeti tarafından, Avustralya toplumu için yapılan eylemlerin sonuçları ve etkileri olarak tanımlanır. Çıktılar, bireysel yada dış organizasyonlu çıktılara katkıda bulunması amacıyla şahsi kurum yada acentelerce hükümet yararına üretilmiş olan kıymet ve hizmetlerdir. Girdiler sorumlu bakanlar tarafından Maliye ve İdari Bakanlığıyla da müzakere edilerek karara bağlanırlar. Sonuçların vurgulanması, performans ölçme ve değerlendirme konusunda, taslağın kullanışlılığının tespiti açısından çok önemlidir.³¹⁷

Avustralya'daki performans bilgisi, bütçeleme ve Mali yönetime 3 aşamalı katkı sağlar.

- İçe dönük (içsel) acente yönetimi
- Tüm hükümet kuruluşlarının kaynak yönetimi
- Dışa dönük (dışsal) Mali hesap sorumluluğu

Acentelerin, normal içsel yönetim uygulamalarının bir parçası olarak performans inceleme ve değerlendirme sorumluluklarını üstlenmesi beklenir. Az da olsa, acentelerin sorumluluk alanlarındaki tüm masraflarını barındıran ‘girdi’, ‘çıkıtı’ ve idari unsurları tanımlamaları gerekmektedir. Ayrıca çıktılarının nitelik ve niceliğini gösteren temel performans göstergeleriyle belirlenen girdilere sağladıkları katkıların başarısını ölçmeye yardımcı olan verimlilik göstergelerinde ölçüm ve kamusal raporları tanımlamalıdırlar. Acente planlarıyla ilgili yayınlanmış performans bilgisi bütçe zamanında elde edilir ve yılsonundan sonra, sonuçlar yıllık raporlarında yayınlanırlar.³¹⁸

Acenteler, yıl boyunca, düzenli bir şekilde çeşitli ana göstergeler hakkında izleme ve raporlandırma uygulaması yaparlar. Uygulamalar, dengeli çeteleler (balanced scorcards) performans tablosu yada trafik ışıkları raporları gibi sofistike raporlandırma tekniklerinden, ana göstergelere zıt bir ilerleme listesi oluşturmaya kadar çeşitlilik

³¹⁷ OECD, 2007 a.g.e, s.97

³¹⁸ Robiinson, a.g.m, s.88

gösterir. Mali, gelişme raporlarına tamamlayıcı olarak ya da kamusal raporlandırma zorunluluklarını karşılamak amacıyla planlardaki çeşitliliği de göstererek bu uygulamalar gerçekleştirilirler.³¹⁹

Avustralya’da tüm kurumları kapsayacak ulusal düzeyde ‘girdiler’ yoktur. Çoğu eyalet ve bölge yönetimi; acentelerin planlama ve uygulamalarında dikkate almaları beklenen, yüksek düzeyli hedeflere ve amaçlara sahiptir. Devletin tüm kurumlarını kapsayan kaynak yönetimi için performans bilgisi kullanımının başlıca mekanizmaları; bütçe yönetimi inceleme gereksinimleri ve önemli program ve bütçe ölçümlerinin spesifik kabine incelemeleridir.³²⁰

Ulusal düzeyde performans bilgisi gelişimi için, eyalet ve bölge yönetimlerince oluşturulan kamu hizmetleri zorlayıcı bir unsurdur. Sonuç olarak, Avustralya hükümeti kaynak kullanımını kontrol etmez ve performans üzerinde sınırlı bir etkisi vardır. Avustralya hükümetinin eyalet ve bölgelere gönderdiği özel amaçlı ödenekler bir istisna teşkil eder. Bu durum genellikle performans raporlandırmasını ve performans şartlarının ya da hedeflerinin başarıya ulaşmasını gerektirir. Örneğin, okuryazarlık, okula kayıt ve devam, engelliler için ev bulma hizmetleri gibi...³²¹

Girdilerin incelemesi diğer bütün hükümet sektörü kurum ve kuruluşlarıyla danışıklı olmakla birlikte bugün itibariyle Maliye Bakanlığının sorumluluğundadır. İncelemenin odağını, girdilerin özelleştirilmesi konusu, girdilerin çıktılardan daha fazla etkilere işaret ettiğini temin etmek, şahsa ait acentelerin ‘girdilere’ katkısını değerlendirmek amacıyla ölçümleri ve metodolojiyi güçlendirmek konuları oluşturur.³²²

Maliye performans bilgisinin kalitesini belirlemek amacıyla sorular listesi geliştirmiştir. Bu liste mesai dışı gelişmeyi izlemek için kullanışlı bir çalışma taslağıdır. Maliyenin kullandığı sorular performans bilgisinin kalitesi hakkında acentelerle diyalog

³¹⁹ OECD, 2007, a.g.e, s.98

³²⁰ Hawke, a.g.m, s.139

³²¹ Nangır, a.g.m, s.298

³²² OECD, 2007 a.g.e, s.99

sağlama için temel oluşturur. Acenteler ve Ulusal Denetim Ofisi (ANAO), performans bilgisini, değerlendirmek ve tasarlamak amaçlı soruları referans olarak kullanırlar.³²³

5.2. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

5.2.1. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu

Bütçe yönetiminde karar verme ve kaynak tahsisatında performans bilgisinin etkisi karışıktır.

“Girdi” politikası, Hükümet Sektöründeki tüm acentelerce performans bilgisinin raporlandırılması ve gelişimi konularında sonuç vermiştir. Bu durum bütçe ve karar verme yöntemleri ile bilginin kullanılması açısından önemlidir. Bugün “bilgiyi” kullanma potansiyelinin farkına varılamamıştır. Performans bilgisi ve incelemelerine yapılan vurguyu arttırmak için bazı girişimler vardır. Örneğin, yeni politika tekliflerinin formatının revizyonu, bütçe inceleme düzenlemelerini değerlendirecek bir çalışma yapmaya başlamak, reformlar için opsiyonlar sunmak.....gibi.³²⁴

Yeni politika tekliflerinin formatı, Maliye, Bakanlık ve kabine tarafından en son 2004 yılında incelenmiş ve revize edilmiştir. Değişiklikler kurumlar ve acentelerin ana hedeflerini, risklerini her bir teklif için kilometre taşlarını tanımlamalarını gerektirmektedir. Bu değişiklikler bütçenin uygulamasını yönetmek, bilgi değerlendirmesi ve izlenen yol konusundaki yeni politikaları belirlemek için temel oluşturur.³²⁵

Giderler ve program incelemeleri, Avustralya bütçe yönetiminin merkezi bir ögesi ve bütçe kararı vermede performans bilgisinin kullanıldığı alandır. Avustralya Hükümeti 2006 yılının OCAK ayında daha koordineli bütçe planlama ve kaynak tahsisine daha sıkı bağlı stratejik yöntemlere ulaşmak için, inceleme düzenlemelerini revize etmiştir. Yeni düzenlemeler incelemeleri tanımlamak ve yönetmek için prosedürlerin mali idaresini (diğer kurumlarla da işbirliği halinde) içerirler. Öngörülen herhangi bir yıl için incelenmesi gereken kamu harcamalarının üzerindeki kararlar,

³²³ Anao, a.g.r, s.38

³²⁴ OECD 2007, a.g.e, s.98

³²⁵ Hawke, a.g.m, s.141

bütçe yönetimindeki kıdemli bakanlar tarafından yapılırlar. İncelemelerin sonuçları, bir sonraki bütçe döneminin başında, öncelikleri düzenleyen kıdemli bakanlarca yapılır.³²⁶

5.2.2. Performans Bilgisinin Raporlandırılması:

Her yıl bütçeyle ilgili dokümantasyonun bir parçası olarak her bir portföy (bir devlet bakanının sorumluluğu altında birbirleriyle ilişkili şirketler topluluğu) bütçe için kapsamlı bir raporlandırma ve topluluktaki her bir şirket için bir sonraki tahmin periyodunu sağlar. Bu portföy bütçe-mali durumları, bütün kaynakların detaylarını ve ‘‘girdi’’lerce sağlanan fonların kullanımlarını içerirler.³²⁷

Girdiler hakkındaki mali bilgiler, idari unsurlarla ilgili bilgilerce ve her bir girdiye katkıda bulunan çıktılarca tanımlanırlar. Ayrıca; kapsamlı performans göstergeleri dizisi, planlanan sonuçlar için ölçüm hedefler ve gelecek değerlendirmelerin detayları da içerdikleri arasındadır. Portföy bütçe gelecek 4 yılı olan acente için, tam bir bütçelenmiş mali durumlar dizisini kapsar.

Bütçe incelemeleri, bütçenin müzakere edileceği tarihe dek devam ederken, portföy bütçe, senato üyeleri için birincil bilgi kaynağıdır.³²⁸

Mali durumlar, benzer bilgileri içerirler ve yıl boyunca diğer tahsis hesaplarıyla ilişkilidirler.

Portföy bütçe hakkında fon kullanımı bilgisi değişiklik gösterir. Maliye, Parlamento ve diğer yetki sahipleri (Stake Holders) için bu durumların kullanılabilirliğini geliştirmek amacıyla çalışır.³²⁹

Portföy bütçeden sonra sırayı her mali yılın son dört ayı içerisinde yayınlanan acente yıllık raporları alır. Bu yıllık raporlar, henüz bitmiş mali yıl esnasında gerçekleşmiş olan acente performans açıklamaları ve denetlenmiş mali durumları içerirler.³³⁰

³²⁶ Kristenen, a.g.m, s.38

³²⁷ OECD, 2007, a.g.e, s.99

³²⁸ Keating,Holmes, a.g.m, s.44

³²⁹ Robinson, a.g.m, s.92

³³⁰ OECD, 2007 a.g.m, s.97

Tahakkuk esaslı bütçenin takdiminden sonra yıllık raporlarda yer alan performans raporlarının kalitesi kayda değer biçimde artmıştır. Örneğin, portföy bütçe hedeflerini, bütçe sonuçları aynı tabloda raporlandırmak, başlıca tutarsızlık sebepleri olmuştur. Acentelerin beklenmedik sonuçlara nasıl tepki verdiği hakkında yorum eklemek, acenteler için artan ortak uygulamalar olmaktadır.³³¹

Gelişmeyi cesaretlendirmek için gösterilen bir çabada Maliye-ANAO birlikte yıllık raporlarında 2004 yılından itibaren performans bilgisi için ‘‘Daha iyi uygulama için Rehber’’i yayınladılar. Rehber, performans raporlandırmayı, taslak çalışması, data yönetimi ve ölçümünün sonuçlarının açıklanmasını da kapsayan, gelişimin sağlanacağı ana sahalar hakkında pratik tavsiyeler içeriyordu.³³²

Yayınlanmış performans bilgisi, kabine ve bakanlar tarafından devlet gelişimi ve bütçe kararları verme bağlamında, gider tekliflerini değerlendirmek için kullanılan yöntem çeşitlerinden birisidir.

Bakanlar analizlere ve yeni politika tekliflerindeki bilgilere ve teklif veren acenta tarafından hazırlanmış portföy bütçe sunumlarına itimat ederler. Ek olarak Bakanlar; yıllık bütçe yöntemi tüm gider teklifleri hakkında mali değerlendirme ve politika sağlayan maliyenin tavsiyelerine ve siyasetine de ciddi anlamda itibar ederler.³³³

5.2.3. Temel Zorlayıcı Unsurlar

Bugünkü düzenlemelerle ilgili başlıca zorlayıcı unsur, programlar, girdi ve çıktılar arasındaki bağların çok net olmasını ve etkin bir şekilde ölçülmesini sağlamakla ilgilidir. Girdi performans bilgisi ve programların faydaları öncelikle acentenin etkinliğine ve verimliliğine bağlıdır. Maliye; kalitede gelişmeyi teşvik etmeyi, performans bilgisinin ve acente değerlendirmelerinin kesin olmasını amaçlamaktadır. Amaç; içsel planlama ve dışarıdaki yetki sahipleriyle (stoke holder) diyalogu sağlamak

³³¹ Diamond, a.g.m, s.52

³³² OECD, 2007 a.g.e, s.98

³³³ Keating, Holmes, a.g.m, s.48

amacıyla performans bilgisinin standardını ve işe yararlılığını arttırmak için becerileri, sistemleri ve acente kültürlerini geliştirmektedir.³³⁴

Bir diğer zorlayıcı unsurda, hükümetin performans bilgisini kararlandırma aşamasına daha iyi bütünleşme etme yoluyla bu bilgiye erişimin daha iyi olması konusundadır. Hükümetin, daha merkezi koordineli, stratejik inceleme taslağını ve bu bilginin incelenmesine dair girişimlerini benimseme ve hayata geçirme kararı alması bazı değişikliklerin üstesinden gelmeye ve acente performans bilgisinin genel kullanımı geliştirmeye yardımcı olacaktır.³³⁵

Hükümet harcamalarının savunabilirliği ve etkinliğini geliştirmek için süren baskı daimi bir zorlayıcı unsurdur. Son 6 yılda, 2000 yılından 2006 yılına dek, yıllık hükümet giderleri 20 milyar dolar artmıştır. Hem yeni harcama politikası ve hükümet politikasının mevcut stok programları için gerekli olan harcamadaki büyüme bu artışı getirmiştir.³³⁶

Yeni harcama politikası toplam artışın %48'i (24 milyar Avustralya Doları) civarında hesaplanmıştır. Bu harcamaların büyük bölümü, ulusal güvenlik, savunma, sağlık, sosyal güvenlik gibi hükümet açısından yüksek öncelik taşıyan alanlarda kullanılmıştır.³³⁷

Yeni stratejik inceleme düzenlemeleri, entegre ve sistematik bir taslağın bakanlara şu olanağı vermesini sağlamaktadırlar.

-Hükümet harcamalarının tahsisatına odaklanma

-İnceleme için uygun alanları belirleme

-Politika önceliklerinin ardında kalan program ve girdilerin etkin ve verimli yönetilmesinin sağlanması.³³⁸

³³⁴ OECD, 2007 a.g.e, s.99

³³⁵ Hawke, a.g.m., s.143

³³⁶ Robinson, a.g.m, s.96

³³⁷ OECD, 2007 a.g.m. s.100

³³⁸ Kritensen, Groszyk, Buhler, a.g.m s.38

5.2.4. Çözümler

Performans bilgisinin acente yönetimi ve bilgi sistemlerine daha iyi entegrasyonu, altyapı bilgisi sağlam kararlara ve daha iyi girdi politikalarına olanak sağlar.³³⁹

Bütçe yönetiminin karar verme aşamaları için ulaşılabilir bilginin kalitesini ve entegrasyonunu geliştirmek, Maliye ve acentelerden aynı tür kalitedeki çabayı uzun vadede gerektiren zorlayıcı unsurdur.³⁴⁰

Maliye bugün itibariyle yeni stratejik çalışma taslağı oluşturmak, politikalarını sadeleştirmek, mali yönetim gereksinimlerini karşılayacak prosedürler ortaya koymak, mali olan ve olmayan raporların kalitesini arttırmak konularına odaklanmıştır. Amaçlar mevcut ve yeni politikaları daha tutarlı, daha etkin, mevcut hükümet önceliklerini daha iyi hedeflemiş hale getirirken bir yandan da mali yönetime riayet ve hesap verilebilirlik konularını geliştirmektedir.³⁴¹

5.2.3. Değerlendirme

Avustralya'nın, performansa odaklanmayı içeren yaklaşımı, uzun süreli döngüsel bir yöntem olmuştur. Bu en azından daha ileri reformlara yol almadan önce tecrübelerden ders çıkarma fırsatı sağlamış olsa da, bu durumun daha pek çok faydası vardır. Bu ayrıca performans ve diğer mali, politik, hesap verilebilirlik ve çevre yönetimi gibi konuların birbirleriyle ilişkisi açısından çok önemlidir.³⁴²

Avustralya'nın iyi performans bilgisi oluştururken karşılaştığı iki konu şunlardır:

- Acentelerin girdi ve çıktılara yaptığı katkıyla ilişkili performans bilgisinin kalitesi
- Bütçe yöntemi bağlamında karar verme durumunda performans bilgisinin kısıtlı kullanımı.³⁴³

Girdi ve çıktılarla ilgili; Avustralya bütçeleme ve taslak çalışması, yönetimin esaslarını oluşturan parçalar olarak kalacaklar diyebiliriz. Fakat programlar, çıktılar ve girdiler arasındaki bağlantılar açık, etkin olarak ölçülebilir olmalıdır.³⁴⁴

³³⁹ Anao, a.g.r s.55

³⁴⁰ OECD, 2007 a.g.e, s.100

³⁴¹ Anao, a.g.r s.57

³⁴² OECD, 2007, a.g.e s.101

³⁴³ Hawke, a.g.m s.144

5.2.3. Değerlendirme

Avustralya'nın, performansa odaklanmayı içeren yaklaşımı, uzun süreli döngüsel bir yöntem olmuştur. Bu en azından daha ileri reformlara yol almadan önce tecrübelerden ders çıkarma fırsatı sağlamış olsa da, bu durumun daha pek çok faydası vardır. Bu ayrıca performans ve diğer mali, politik, hesap verilebilirlik ve çevre yönetimi gibi konuların birbirleriyle ilişkisi açısından çok önemlidir.³⁴⁵

Avustralya'nın iyi performans bilgisi oluştururken karşılaştığı iki konu şunlardır:

- Acentelerin girdi ve çıktılara yaptığı katkıyla ilişkili performans bilgisinin kalitesi
- Bütçe yöntemi bağlamında karar verme durumunda performans bilgisinin kısıtlı kullanımı.³⁴⁶

Girdi ve çıktılarla ilgili; Avustralya bütçeleme ve taslak çalışması, yönetimin esaslarını oluşturan parçalar olarak kalacaklar diyebiliriz. Fakat programlar, çıktılar ve girdiler arasındaki bağlantılar açık, etkin olarak ölçülebilir olmalıdır

6. AVRUPA BİRLİĞİ (AB) BÜTÇESİ

Avrupa Birliği Bütçesi, birlik politikasının gerçek anlamda bir politika örneğini oluşturmaktadır. AB bütçesi hedeflerine ulaşmak ve bunları devam ettirmek için siyasi iradeyi de ortaya koymaktadır. Avrupa Birliğinin 27 üyesi bulunmaktadır. Sınırları genişleyen AB, dünya ekonomisine yön veren birlik haline gelmiştir.

Avrupa Birliği Bütçesinin oluşumu, 1951 yılında, Avrupa kömür ve çelik topluluğunun (AKÇT) kurulmasıyla başlamıştır. Bu oluşuma göre, topluluk bütçesi, Roma anlaşması ile ortaya konan ve üye ülkelerin belli bir yüzde oranındaki katkılarıyla finanse edilmiştir. 1951 yılında Paris anlaşması ile kurulmuş olan ve AB'nin temelini teşkil eden AKÇT anlaşması, idari ve işlevsel olmak üzere iki bütçeden oluşturulmuştur. Ayrıca 1957 yılında imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Antlaşması ile tek bir bütçe oluşturulurken, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Antlaşması ile idari bütçenin yanı sıra araştırma ve yatırım bütçesi de oluşturulmuştur. Topluluklara üye ülkeler tarafından 1965 yılında imzalanan ve 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon (

³⁴⁴ OECD, 2007 a.g.e s.101

³⁴⁵ OECD, 2007, a.g.e s.101

³⁴⁶ Hawke, a.g.m s.144

Birleşme) antlaşması ile üç topluluğun idari harcamaları genel bütçe başlığı altında birleştirilmiştir. AKÇT işletme bütçesi bu birleşme dışında tutulmuştur. AKÇT'nin 2002 yılında sona ermesi ile de tek bir genel bütçe kalmıştır³⁴⁷.

1958 – 1970 yılları arasında AET bütçesi ile AAET bütçesi (ve 1965'ten itibaren AKÇT idari bütçesi) üye ülkelerin katkıları ile finanse edilmiştir. 21 Nisan 1970 tarihli Konsey Kararı ile, 1971 yılından itibaren yürürlükte olan ve aşağıda daha ayrıntılı olarak anlatılacak olan öz kaynaklar sistemi getirilmiştir. Öz kaynaklar kararı, 1988, 1994 ve son olarak 2000 yıllarında yenilenmiştir. 1970 yılında benimsenen “öz kaynaklar sistemi” ile bütçenin doğrudan üye devletlerin katkıları yoluyla finansmanına bağlı olması sona ermiş ve Topluluğun kendi kaynaklarına sahip olması sağlanmıştır.

1957 tarihli Roma Antlaşmaları uyarınca bütçe konusunda karar verme yetkisi yalnızca Bakanlar Konseyine tanınan bir ayrıcalık tanınmıştır. Ancak 1970 yılından itibaren Avrupa Parlamentosu'nun bütçe alanındaki yetkileri giderek artmıştır. Bu yetki artık Bakanlar Konseyi ve Avrupa Parlamentosu arasında paylaşılmaktadır. Zorunlu olmayan harcamalarda son sözü söyleme yetkisine sahip olan Parlamento; bütçeyi reddedebilmekte ve nihai bütçeyi tek başına onaylamaktadır. Bu yasal ve kurumsal denge 70'li yıllarda bir krizle karşılaşmıştır. Parlamento'nun 1979'da genel seçimle doğrudan seçilmesinin ardından Parlamento'nun kazandığı meşruiyet ve etki Konsey ve Parlamento arasında bütçe konusunda yaşanan sürekli gerilimin kaynağı olmuştur. Sonuç olarak, bütçeye ilişkin karar alma mekanizmasında; bütçenin onaylanmasında yaşanan gecikmeler, Parlamento'nun bütçeyi reddetmesi ve ATAD önüne getirilen davalar gibi bir takım zorluklar yaşanmıştır. 1980, 1985, 1986 ve 1988 yıllarının bütçeleri mali yılın başlamasından uzunca bir süre sonra onaylanabilmiştir³⁴⁸.

2000–2006 yılları için mali perspektifi de kapsayan yeni bir kurumlar arası anlaşma imzalanmıştır. Yine 1999 yılının Mayıs ve Haziran aylarında ise, Ortak Tarım

³⁴⁷ Bilge, Semih, “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler”, **Türk ve AB Bütçeleştirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, İstanbul, 2009, s. 421.

³⁴⁸ Samsun, Nihal, “**Avrupa Birliği Bütçesi**”, www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf, s. 18. (Erişim: 24.12.2009)

Politikası reformu, yapısal faaliyetlere ilişkin yeni rehberler ve katılım öncesi mali araçlara ilişkin düzenlemeler kabul edilmiştir³⁴⁹.

6.1. AB Bütçe İlkeleri

AB Bütçesinin gelir ve harcama tahminleri, 1 Ocak 1999'dan bu yana Avrupa Birliği'nin para birimi olan Euro bazında yapılmaktadır. Avrupa Birliği genel bütçesi hazırlanırken, ulusal bütçelerin hazırlanması sırasında olduğu gibi bazı ilkelere uyulması gerekmektedir. Bunlar, birlik, genellik, yıllık olma, denklik ve belirli bir amaç için tahsis edilme ilkeleri olarak belirtebiliriz³⁵⁰.

6.1.1. Birlik ilkesi

Bu ilkeye göre, Topluluk kaynaklarının etkin bir şekilde izlenebilmesini sağlamak amacıyla, tüm gelir ve harcamalar tek bir belgede bir araya getirilmesidir. Topluluğun bütçe araçlarını birleştirmeye yönelik çalışmalara ilişkin olarak, yukarıda da bahsedildiği üzere, önceleri farklı Topluluklar (AKÇT, AET, AAET) kendi bütçelerine sahipken, artık geriye yalnızca genel bütçe kalmıştır. Bugün dahi, belirli faaliyet alanları için özel mali düzenlemeler mevcuttur (ortak dış ve güvenlik politikası, adalet ve içişleri sütunu, Avrupa kalkınma Fonu vb.). Âdemi merkeziyetçi ve kendi bütçelerine sahip Topluluk organları (Avrupa ajansları) için de istisnalar söz konusudur. Bu kuruluşların kaynakları genel bütçeye kaydedilen yardımlar yoluyla sağlanmaktadır³⁵¹.

6.1.2. Genellik İlkesi

Ortak bir Bütçe gelirlerinin ayırım yapılmaksızın, tüm harcamaları finanse etmek üzere, havuzda toplanması bu ilkenin en önemli özelliğidir. Bu ilke, bütçe kanununun iki temel kuralını kapsamaktadır. Birinci kurala göre, bütçe gelirleri belirli harcama kalemlerine tahsis edilmemelidir. Birliğin farklı kaynaklardan elde ettiği gelirler bulunmaktadır. Bu gelirlerden herhangi biri belirli bir hizmetin finansmanı için ayrılamamaktadır. Ortak havuzda toplanan gelirler, kaynağına bakılmaksızın

³⁴⁹European Commission (b), Directorate-General for the Budget, **European Union Public Finance**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002, p. 74.

³⁵⁰ Ulutürk, Süleyman, "Avrupa Birliği Bütçesi", **Avrupa Birliği ve Türkiye**, M. Ş. Erdem, S. M. Aykın (Ed.) Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya, Ezgi Kitabevi Yayınları, 2003, s.100

³⁵¹ Samsun, Nihal, a.g.m, s. 18.

harcamaları yapmak için kullanılmaktadır³⁵². Ancak AB içerisinde bazı özel projeler için bu kurala aykırı uygulamalar görülebilmektedir. İkinci olarak, gayri safi esasa göre, gelirler bütçeye kaydedilirken gayri safi usul kullanılmaktadır. Bu yöntemle göre mahsup işlemi yapılamamaktadır. Gelir tamamen gelir kısmına kaydedilirken, bunun elde edilmesi için yapılan gider harcama kısmına kaydedilmektedir. Burada, yalnızca süreci kolaylaştıracak teknik istisnalara izin verilmektedir.

6.1.3. Yıllık Olma ilkesi

Bu ilke uyarınca, bütçe faaliyetleri belirli bir mali yıla ilişkin olmalıdır. Bu durum, Topluluk yöneticilerinin faaliyetlerinin kontrol edilmesini kolaylaştırmaktadır. Bununla birlikte, sıklıkla çok yıllık faaliyetlerin yürütülmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bu tür bir durumda, ayrılmış ödenekler kullanılmaktadır. Ayrılmış ödenekler, taahhüt ödenekleri ve harcama denekleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Taahhüt ödenekleri, birden fazla mali yılda yürütülecek faaliyetlere ilişkin olarak, cari mali yıl boyunca girişilen yasal yükümlülüklerin toplam maliyetini içermektedir. Harcama ödenekleri ise, cari ve/veya önceki mali yıllarda girişilen taahhütlerden doğan harcamaların cari yılda yapılacak ödemeleri için bütçeye kaydedilen miktarı kapsamaktadır. Bu harcamaların yapılması için her yıl bütçeden yetki verilmelidir. Bu iki ödenek arasındaki fark ödenmemiş taahhütlere göre hesaplanmaktadır. Bu fark, taahhütlere girişilen zaman ile bunlara karşılık gelen ödemelerin yapıldığı zaman arasındaki farkı göstermektedir. Aktarma sisteminin kullanılması yoluyla bu ilke ile ilgili bazı istisnalar söz konusu olabilmektedir. Ayrılmış ödeneklere ilişkin olarak, belirli bir amaç için bütçeye kaydedilmiş ancak kullanılmamış ödenekler mali yılsonunda iptal edilmektedir. Bazı istisnai durumlarda bu ödenekler aktarılabilmektedir. Ayrılmamış ödeneklere ilişkin olarak ise, 1 Ocak ile 31 Aralık arasında girişilen taahhütlere dayalı halen ödenmemiş durumdaki ödenekler otomatik olarak gelecek yıla aktarılmaktadır. Bir yıl içinde yapılan toplam harcamalardan geriye kalan gelir fazlası gelecek yıla aktarılmakta ve burada yalnızca 1 Ocak ile 31 Aralık arasında toplanan miktar dikkate alınmaktadır³⁵³.

³⁵² Bilge, Semih, a.g.e, s. 423.

³⁵³ Samsun, Nihal, a.g.m, s. 19.

6.1.4. Denklik İlkesi

Roma Antlaşması uyarınca, bütçe gelirleri bütçe harcamalarına eşit olmalıdır. Topluluk, harcamalarını karşılamak üzere borçlanma yetkisine sahip değildir. Bütçe onaylandığında, gelir ve harcamalar eşit, yani denk bütçe olmalıdır. Tanım itibariyle, bütçe hem gelir hem de harcamalara dayalı bir tahmindir. Bu yüzden, bütçenin uygulanması yapılan tahminlerden farklı olabilmektedir. Burada iki tür senaryo görülebilir. İlki, dengenin pozitif olduğu bütçe fazlasıdır. Bu olağan bir durumdur ve fazla gelecek mali yıla aktarılır. İkincisi, dengenin negatif olduğu bütçe açığıdır. Aradaki bu fark gelecek yılın bütçesinin harcamalar kısmına kaydedilmelidir³⁵⁴.

6.1.5. Belirli Bir Amaç İçin Tahsis İlkesi

Bu ilkeye göre, yetki verme ve uygulama aşamalarında ödenekler arasında herhangi bir karışıklık olmasını önlemek için, her ödeneğin belirli bir amacı olmalı ve belirli bir amaç için tahsis edilmelidir. Bu, açık bir şekilde belirtilmesi gereken gelir kalemleri için de geçerlidir. Bütçe bölüm, başlık, madde ve harcama kalemlerine ayrılmaktadır. Bölümler arası transferler bütçe yetkilisi tarafından yapılmaktadır. Bunların dışında, bütçe ödenekleri güçlü mali yönetim ilkesi, -ekonomi, verimlilik ve etkinlik ilkeleri- doğrultusunda kullanılmalı ve bütçenin oluşturulması, uygulanması ve hesaplarının sunumu şeffaflık ilkesine uygun olarak yapılmalıdır.

6.2. Bütçe Gelirleri

Avrupa Birliği bütçesi öz kaynaklar sistemi yoluyla finanse edilmektedir. Öz kaynaklar, “üye ülke otoritelerinin ayrı bir kararına gerek kalmadan bütçeyi finanse etmek amacıyla Topluluğa ödenmesi baştan kabul edilen vergi karakterindeki gelirler” şeklinde tanımlanabilir. Öz kaynakların varlığı, Avrupa Birliği’nin temel özelliklerinden biridir.. Öz kaynaklar üçe ayrılmaktadır:

6.2.1. Geleneksel Öz Kaynaklar

Geleneksel öz kaynaklar, Topluluk politikaları yoluyla bizzat üye devletler tarafından toplanarak Topluluğa ödenen gelirlerdir ve gümrük vergileri ile tarım

³⁵⁴ Bilge, Semih, a.g.e, s. 423.

vergilerinden oluşmaktadır. AB içinde oluşturulan Tek Pazar uygulaması ile üye ülkeler arasındaki gümrükler kaldırılmış, üçüncü ülkelere karşı Ortak Gümrük Tarifesi (OGT) oluşturulmuştur. Geleneksel öz kaynaklar (gümrük vergileri ve tarım vergileri) üçüncü ülkelerden ithalat yapan üye ülkeler tarafından toplanmaktadır. Her iki tür vergi için de toplanan miktarın %25'i gümrükte yapılan masraflara karşılık olarak tahsilâtı yapan ülkede kalmakta, geri kalanı Topluluğa gönderilmektedir³⁵⁵. Geleneksel öz kaynaklar, üye devletlerin ulusal katkılarından elde edilen gelirler yerine Topluluk politikalarından dolayı toplanan gelirler olduğu için, “doğal” öz kaynaklar olarak kabul edilmektedir.

6.2.1.1. Tarım ve şeker vergileri:

Tarım vergileri, ithal edilen tarım ürünlerinin fiyatlarını Topluluktaki fiyat düzeyine getirmek için uygulanan vergilerdir³⁵⁶. 1971 yılından itibaren alınmaya başlanmış olan bu vergiler, üçüncü ülkelere ithal edilen tarım ürünleri üzerinden alınmaktadır. Dünya ve AB piyasalarındaki fiyat seviyelerine göre çeşitlilik göstermektedir. Tarım vergilerinin yanı sıra, şeker sektöründe ek vergiler mevcuttur. Bunlar, şeker ve glikoz üretimi ve stokları üzerinden alınan vergilerdir. Tarım vergileri 1962 yılında Ortak Tarım Politikası kapsamında getirilmiş ve 21 Nisan 1970 tarihli Konsey Kararı ile Topluluğa tahsis edilmiştir. AB'nin 2005 yılı bütçesi içerisinde tarım ve şeker vergileri 1,613 milyar Euro tutarında olup, toplam gelirler içerisinde %1,5 oranında bir paya sahiptir³⁵⁷.

6.3.1.2. Gümrük vergileri

Gümrük vergileri 1968 yılında (planlanan tarihten iki yıl önce) kabul edilen ortak gümrük tarifesi kapsamında ithalat sırasında dış sınırlarda alınan vergilerdir³⁵⁸. Roma Antlaşması gümrük vergilerini, AET'nin harcamalarını finanse etmek için tahsis edilen başlıca kaynak olarak ayırmıştır. Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu gümrük vergileri ise 1988 yılında dahil edilmiştir. Topluluğa üye ülkeler arasında oluşturulan gümrük

³⁵⁵ EUPF, European Commission, **European Union Public Finance**, Fourth Edition, Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, Temmuz 2008, s. 239.

³⁵⁶ Tokatlıoğlu, Mircan, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası**, İstanbul, Alfa Yayınları, 2004, s. 145.

³⁵⁷ Samsun, Nihal, a.g.m, s. 7.

³⁵⁸ **Özkaynaklar Sistemine İlişkin Bilgi Notu**, www.maliye-abddid.gov.tr/html/ab_turkiye/.../ozkaynaklar_bilgi.pdf, (Erişim: 25.12.2009)

birliğinin tamamlayıcısı olarak, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta uygulanan gümrük vergileri, üye ülkelerin tümünde aynı oranda uygulanmakta, dolayısıyla Topluluğun yaptığı ithalat hangi üye ülke tarafından yapılırsa yapılsın, en uygun limandan gerçekleştirilmektedir. Bu ithalatta tahsil edilen gümrük vergilerinin hangi ülkeye ait olduğu sorununu ortadan kaldırmak için, bu gelirlerin Topluluk bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir³⁵⁹.

6.3.2. Diğer Öz Kaynaklar

Diğer öz kaynaklar, geleneksel öz kaynakların Topluluk harcamalarını karşılamak için yetersiz kalması sonucu kabul edilmiştir.

Katma Değer Vergisi (KDV) Payı KDV payından oluşan öz kaynaklar, geleneksel öz kaynakların Topluluk harcamalarını karşılamak için yeterli olmamasından dolayı 1970 Kararı ile getirilmiştir. Ancak KDV matrahının uyumlaştırılması gerekliliği, gecikmeleri de beraberinde getirmiş ve bunun sonucunda bu kaynak 1980'lere kadar kullanılamamıştır. Bu kaynak, tüm üye devletlerde aynı şekilde belirlenen bir matraha belirli bir oranın uygulanması yoluyla sağlanmaktadır.

Gayri Safi Milli Gelir ya da Gayri Safi Milli Hâsıla Payı olarak ifade edilen kaynak, Topluluk bütçesinin dördüncü öz kaynağıdır³⁶⁰. 1998 yılında bütçe reformu ile başlatılmıştır. Hedeflenen bütçe büyüklüğünün diğer üç öz kaynakla karşılanamayan kısmı, GSMH payı olarak toplanmaktadır. GSMH bazlı kaynak, bütçe prosedürü doğrultusunda her yıl belirlenen sabit bir oranın, üye ülkelerin gayri safi milli hâsıllarının (piyasa fiyatlarında) toplamından oluşan bir matraha uygulanması ile elde edilmektedir. Bu da diğer öz kaynaklardan elde edilen gelir ile harcamalar arasındaki fark referans alınarak hesaplanmaktadır³⁶¹. GSMH bazlı kaynak, KDV matrahının tavanını, Birleşik Krallık indirimini nasıl paylaştığını ve mali perspektif çerçevesinde toplam kaynakların tavanını belirlediği için temel kaynaktır. AB'nin 2005

³⁵⁹ Tokatlıoğlu, Mircan, a.g.e, s. 144.

³⁶⁰ Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, 1. baskı, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997, s.72.

³⁶¹ Ormanoğlu, Burhan, Çalış, Hilal, "Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistem", **Bütçe Dünyası**, Cilt:3, Sayı: 30, Yaz 2008, s. 30.

yılı bütçesi içerisinde GSMH payı 77,583 milyar Euro tutarında olup, toplam gelirler içerisinde %73 oranında bir paya sahiptir.

Komisyon, 10 Şubat 2004 tarihinde 2007–2013 yılları için Mali Perspektif hakkındaki Tebliğini⁴⁵ kabul etmiştir. Tebliğ, mevcut öz kaynaklar sisteminin daha yakından incelenmesi gereken iki temel unsurunu ortaya koymuştur: İlk olarak, sistemin AB vatandaşları için yeterince şeffaf olmaması ve ulusal hazinelere bağlı olması nedeniyle finansal özerkliğinin sınırlı olması; ikinci olarak da, negatif bütçe dengesizliklerini düzeltme mekanizmasında reform gerekliliğidir. Bunun üzerine, Komisyon öz kaynaklar sisteminin işleyişine ilişkin yeni bir rapor hazırlayarak Temmuz 2004'te sunmuştur. Bu rapora göre, AB vatandaşları ile doğrudan bağlantılı olmaması ve vatandaşlar için yeterince görünür olmamasından dolayı, mevcut sistemin reformuna ihtiyaç vardır.

Komisyon mevcut sistemi görünürlük ve basitlik; mali özerklik; ekonomik kaynakların etkin dağılımına katkıda bulunma; yeterlilik; idari açıdan maliyet-etkinlik; gelir-istikrar ve toplam katkılarda eşitlik kriterlerine göre değerlendirmiştir. Buna göre, mevcut sistem yeterlilik ve istikrar açısından iyi bir performans gösterse de, görünürlük ve basitlik kriterlerini yerine getirmede açıkça başarısız olmuştur ve AB içerisinde ekonomik kaynakların daha etkin dağılımına herhangi bir katkıda bulunmamaktadır. Finansman sistemi zamanla daha karmaşık bir hal almıştır. Dahası, mali özerklik daha sınırlı hale gelmiştir. Bütçenin finansmanı tüm üye devletler için bağlayıcı kurallarla sağlansa da, vatandaşlar veya vergi mükellefleri ile doğrudan bağlantı mevcut değildir. Bunun yerine, bütçenin finansmanı ulusal hazinelere bağlı kalmaktadır. Diğer kriterler açısından, mevcut finansman sisteminin birçok eksikliği bulunmaktadır³⁶².

-Vergilere dayalı öz kaynakların artırılması.

Bu çerçevede Komisyon, üye devletler ve vatandaşların katkılarına dayalı bir finansman sistemi oluşturmak için, vergiye dayalı öz kaynakların payının artırılmasının en uygun seçenek olduğunu düşünmektedir. Farklı ülkelerdeki vatandaşlar arasında eşitlik sağlamak için, yeni mali kaynakların getirilmesi vergi matrahının önceden yeterli

³⁶² Samsun, Nihal, a.g.m, s. 10.

derecede uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. En uygun vergi matrahının seçilmesi vergi matrahının uyumlaştırılma derecesine bağlıdır.

Bölgesel farklılıkların veya sınır-ötesi dışsallıkların olması, vergi matrahı ve oranlarının uyumlaştırılmasındaki en güçlü gerekçelerdir. Bu da ilgili vergi gelirlerinin kısmen veya tamamen AB düzeyine tahsis edilmesi düşüncesini haklı çıkarabilecektir. Bu durum ekonomik kaynakların verimsiz bir şekilde dağılımını azaltmaya katkıda bulunacaktır. AB bütçesi için vergiye dayalı öz kaynakların payının artırılması, yeni vergilerin getirilmesini gerektirmemektedir. Bununla birlikte, ulusal ve AB düzeyleri arasında vergi gelirleri veya oranlarının paylaşılmasına ilişkin bir karar alınmasını gerektirecektir. AB payı vergi mükellefleri tarafından ödenen ulusal oranın bir parçası olarak toplanabilir.

Enerji tüketimine dayalı ve karayolu taşımacılığında kullanılan motor yakıtlarından alınacak bir AB vergisi olarak düşünülen kaynak, AB bütçesi için yeterli ve istikrarlı bir mali kaynak olacak ve vatandaşlar ile doğrudan bağlantı kuracaktır. Vergi matrahı da AB düzeyinde uyumlaştırılmış durumdadır. Havacılık yakıtları ve ilgili sürümler üzerine bir AB vergisi tamamlayıcı olacaktır. Bu tür bir vergi jet yakıtlarındaki mevcut vergi muafiyetini sona erdirecek ve havacılığın çevre ile ilgili maliyetleri için bir fiyat tayin edecektir³⁶³.

KDV alanında vergi matrahının uyumlaştırılması oldukça ilerlemiştir ve bu yeterli ve sürekli bir gelir kaynağıdır. Bir mali KDV kaynağı AB'nin finansmanını vatandaşları için oldukça görünür kılacaktır. Ayrıca, tamamen yeni bir kaynak getirmek yerine mevcut hükümlerin reformunu içerecektir. İdari açıdan, bu kaynağın getirilmesi herhangi bir zorluk da yaratmayacaktır.

Kurumlar vergisine dayalı kaynak, kurumlar vergisi gelirlerinin bir kısmının AB'ye tahsil edilmesinden oluşacaktır. AB'nin ortak politikalarından biri ile bağlantısı ve sınır-ötesi dışsallıklardan dolayı da, uyumlaştırılmış bir kurumlar vergisi matrahından kaynaklanan gelir AB bütçesi için uygun bir finansman kaynağı olacaktır.

³⁶³ Samsun, Nihal, a.g.m, s. 11.

6.4. AB Bütçesinin Harcama Kalemleri

Topluluk düzeyinde hangi harcamaların yapılacağı, harcamanın üye devletler düzeyinde mi yoksa Topluluk düzeyinde mi yapılmasının daha etkin olacağına, diğer bir deyişle, yetki ikamesi kuralına göre belirlenmektedir. Bütçe harcamaları Topluluk politikalarının gerçekleştirilmesi amacı ile yapılmaktadır.

6.4.1. Tarım Harcamaları

Ortak Tarım Politikasının amaçlarını gerçekleştirmek üzere Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF) kurulmuştur. Bu çerçevede, tarım ürünü fiyatlarının garanti edilen seviyenin altına düşmesi halinde destekleme alımları yapılmakta, tarım ürünü ihraç edenlere uluslararası piyasalardaki fiyatlara göre destek verilmekte ve toprağını nadasa bırakanlara yardım yapılmaktadır³⁶⁴.

6.4.2. Yapısal Faaliyetlere İlişkin Harcamalar

Bu harcamaların temel amacı, Birlik içerisinde ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak üzere, farklı bölgelerin gelişmişlik düzeyleri arasındaki farkları azaltmaktır. Yapısal fonlar, aşağıdaki dört fondan oluşmaktadır³⁶⁵.

-Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF), Birliğin farklı bölgeleri arasında kalkınmışlık farklarının azaltılması amacıyla, söz konusu bölgelerin sanayilerinin yeniden yapılandırılması, altyapı yatırımlarının desteklenmesi, KOBİ'lerin desteklenmesi ve istihdam yaratılması için kullanılmaktadır. Bu fondan yardım alabilecek bölgeler, kişi başına düşen GSMH'sı Topluluk ortalamasının % 75'inden düşük olan bölgelerdir. Bütçe katkısı ile yapılacak masrafların bir kısmı karşılanmakta, geri kalan kısmı ise ilgili üye ülke veya kuruluş tarafından tahsis edilmektedir.

-Avrupa Sosyal Fonu (ASF): özellikle işçilerin çalışma koşullarının ve yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve AB içi hareketliliğin teşviki gibi amaçlarla kullanılmaktadır³⁶⁶.

³⁶⁴ Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s. 98.

³⁶⁵ Ayazoğlu, Berrak, "Avrupa Birliği Bütçe Sistemi, **Vergi Dünyası**, Sayı: 300, Ağustos 2006, s. 113.

³⁶⁶ Şahin, Ragıp, **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, DPT Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1998, s. 73.

-Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu (ATGYF): Yönlendirme kırsal yörelerin alt yapısının geliştirilmesi ve çiftliklerin ıslahı gibi amaçlar için kullanılmaktadır.

-Uyum Fonu ise topluluğun göreceli olarak daha fakir ülkelerinin ekonomik ve parasal birlik hedefine hazırlanmalarına yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Kişi başına düşen GSMH'sı AB ortalamasının %90'ından düşük olan ülkeler bu fondan yararlanabilmektedir.

6.4.3. Diğer İç Politikalara Yönelik Harcamalar

Topluluğun diğer iç politikalarının yürütülmesi için yapılan harcamalardır. Topluluk harcamalarının yaklaşık %7'sini oluşturan bu harcamalar aşağıdaki alanlarda yapılmaktadır: Araştırma ve teknolojik gelişme; Avrupa çapında ulaşım, enerji ve telekomünikasyon ağları; eğitim, mesleki eğitim ve gençlik (özellikle öğrenci değişim programları); çevre; görsel ve işitsel medya; kültür; bilgi ve iletişim³⁶⁷. 2005 yılı bütçesinde, iç politikalar için 9,052 milyar Euro taahhüt ödeneği ayrılmıştır. Bu toplam harcamaların % 7,8'ini oluşturmaktadır.

6.4.4. Katılım Öncesi Hazırlıklara Yönelik Harcamalar

Avrupa Birliği'nin, 2004 yılındaki genişleme dalgası ile birlikte üye sayısı 27'ye yükselmiştir. Yeni üye devletlerin katılımına yönelik hazırlıklar için, katılım öncesi yardımlar başlığı altında, aday 10 Merkezi ve Doğu Avrupa ülkesine tarım, katılım öncesi yapısal enstrümanlar ve PHARE başlıkları altında bütçeden pay ayrılmaktadır. 2000–2006 yılları için hazırlanan mali perspektifte bütçeden bu başlık altında ayrılan miktarın 2002 yılında başladığı ve 2006 yılına kadar giderek artmakta olduğu görülmektedir. 2005 yılı bütçesinde, katılım öncesi strateji için 2,081 milyar euro taahhüt ödeneği ayrılmıştır. Bu toplam harcamaların % 1,8'ini oluşturmaktadır³⁶⁸.

³⁶⁷ European Commission, **The Budget of the European Union: How is Your Money Spent**, Luxembourg, 2000, s.11

³⁶⁸ Samsun, Nihal, a.g.m. s. 15.

6.4.5. Dış Faaliyetlere Yönelik Harcamalar ve Üçüncü Ülkelere Yönelik Mali Yardımlar

Avrupa Birliği'nin dış politikası çerçevesinde diğer ülkelerle yürütülen ekonomik ve mali işbirliğine yönelik harcamalardır. Bunlar kalkınma yardımları, insani yardım, yiyecek yardımı, acil yardım rezervi ile bunların yanında demokrasi ve insan haklarını desteklemeye, çevreyi ve tropikal ormanları korumaya yönelik yardımlar şeklinde görülmektedir.

6.4.6. İdari Harcamalar

Avrupa Birliği'nin tüm kurumlarının personel ücretleri, emekli aylıkları, bina ve donanım gibi giderleri idari harcamaları oluşturmaktadır. Bu harcamalar toplam harcamaların yaklaşık % 5'i tutarındadır. 2005 yılı bütçesinde, idari harcamalar için 6,351 milyar Euro taahhüt ödeneği ayrılmıştır. Bu toplam harcamaların % 5,4'ünü oluşturmaktadır. 2005 yılı bütçesinden itibaren bütçe harcamaları arasına ayrıca tazminat ödeneği eklenmiştir. Yeni üye ülkelere verilen siyasi taahhüt doğrultusunda, bu ülkelerin üyeliklerinin daha başında bütçeye net katkıda bulunmaması için, 1,305 milyar Euro tutarında bir tazminat öngörülmüştür. Bu miktar bütçe katkıları ve bütçeden aldıkları payı dengelemek için yeni üye ülkelere transfer edilebilecektir³⁶⁹. Bunun yanı sıra, 2005 yılı bütçesinin 0,04'lük bir payı, yani yaklaşık 446 milyon Euro da garanti ve acil yardım rezervleri için ayrılmıştır.

6.5. 2007- 2013 Mali Perspektifi

2007 yılından itibaren yukarıda bahsedilen harcama kalemleri yeni mali perspektif çerçevesinde değiştirilecektir. Avrupa Komisyonu tarafından 2007–2013 dönemi için oluşturulan yeni mali perspektif önerisine göre, mali perspektifte yer alan başlıkların, diğer bir deyişle temel harcama kategorilerinin sayısı sekizden beşe düşürülmüştür. Bunun sistemi daha esnek bir hale getireceği ve kaynakların daha etkin kullanımına katkıda bulunacağı düşünülmektedir. Yeni sisteme göre, harcama kategorileri aşağıdaki başlıklardan oluşacaktır:

³⁶⁹ Dilmen, Hakan, Uğur, Göktürk S. "Avrupa Topluluğu Bütçesi", **Bütçe Dünyası**, Sayı:4, 2000, s. 13.

-Sürdürülebilir kalkınma. Bu başlık iki bölüme ayrılmaktadır: Büyüme ve istihdam için rekabet edebilirlik ve büyüme ve istihdam için uyum;

-Doğal kaynakların korunması ve sürdürülebilir yönetimi;

- Vatandaşlık, özgürlük, güvenlik ve adalet;

-Küresel bir partner olarak Avrupa Birliği: Bu başlık, katılım öncesi araçlar, Avrupa Kalkınma Fonu'nun AB bütçesine dahil edilmesi ve acil yardım ve kredi garantileri için ayrılmış mevcut rezervler de dahil tüm dış faaliyetleri içermektedir³⁷⁰.

6.6. AB Bütçesinin Uygulanması

AB bütçesinin hazırlanmasında, daha önce kabul edilen mali perspektif esas alınmaktadır. Şu an geçerli olan 3. mali perspektif 2000–2006 arasında 7 yıllık dönemi kapsamaktadır. AB bütünleşmesinin hızla ilerlemesi ve AB'nin dış ilişkilerindeki artış sonucunda, bütçenin büyüklüğü giderek artmaktadır. 1988–1992 dönemini kapsayan ilk mali perspektif 264 milyar Euro iken, üçüncü ve son mali perspektif 640 milyar Euro büyüklüğündedir.

Birkaç yıllık bütçe hedeflerini belirleyen ve Avrupa Parlamentosu ve Bakanlar Konseyi tarafından birlikte onaylanan bu mali planlar Konsey ve Parlamento arasında anlaşma ağırlanmasını gerektiren yıllık bütçenin onaylanmasını kolaylaştırmaktadır. 2000-06 dönemi mali perspektifinde, Birliğin mevcut önceliklerini tehlikeye atmadan, genişleme için de ödenek ayrılmaktadır³⁷¹.

Bütçe hazırlıkları kapsamında, ilk olarak, tüm Topluluk kurumları harcama tahminlerini en geç 1 Temmuz tarihine kadar Komisyon'a göndermektedir. Komisyon, bu tahminleri konsolide ederek, bütçe ön taslağını hazırlamaktadır. Gelir ve harcama tahminlerini kapsayan bütçe ön taslağı, en geç 1 Eylül tarihine kadar Konsey'e sunulmaktadır. Konsey, ilk incelemeyi yaptıktan sonra taslak bütçeyi oluşturarak 5 Ekim'e kadar Parlamento'ya iletmektedir. 'Zorunlu harcamalar' (harcamaların yaklaşık % 40'ını oluşturmaktadır, büyük bölümünü tarımsal piyasaların desteklenmesi için yapılan harcamalar oluşturmaktadır) konusunda Parlamento yalnızca düzeltme

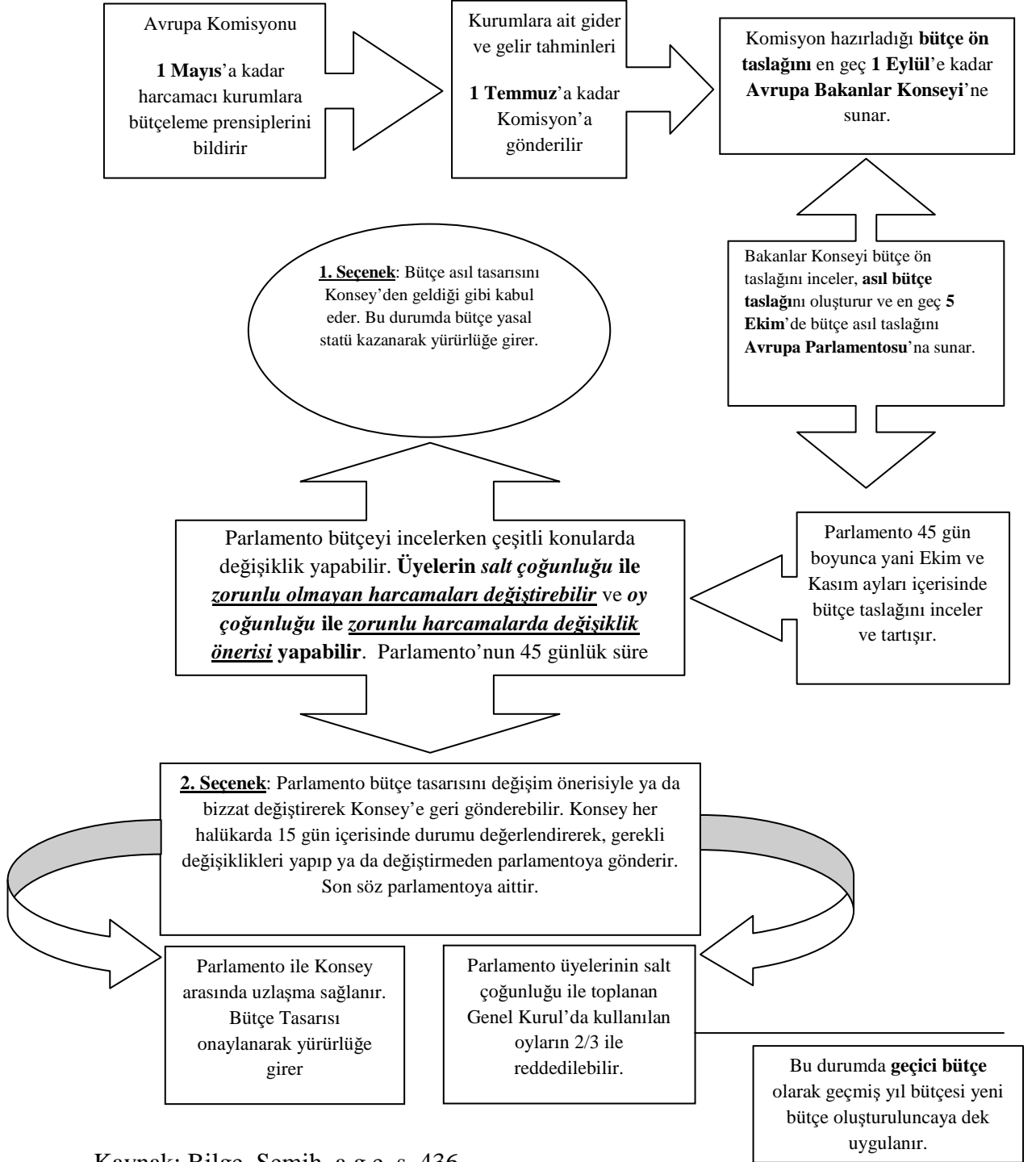
³⁷⁰ Bilge, Semih, a.g.e, s. 431.

³⁷¹ Samsun, Nihal, a.g.m, s.20.

önerisinde bulunabilir, nihai miktarları belirleme yetkisi Konsey'e aittir. 'Zorunlu olmayan harcamalara' (harcamaların % 60'ı, örneğin yapısal harcamalar veya üçüncü ülkelere yapılan harcamalar) ilişkin olarak ise değişiklik yapma yetkisi Parlamento'ya aittir. Bütçe taslağı, Parlamento tarafından 45 gün içinde incelenmektedir. Parlamento taslak bütçeyi onaylarsa, bütçe kesinleşmekte, ancak değişiklikler yaparsa ikinci incelemesini yapmak üzere Konsey'e göndermektedir. Konsey en fazla 15 gün içinde bu değişiklik önerilerini incelemekte ve kabul etmesi halinde bütçe kesinleşmekte, kabul etmemesi halinde ise uzlaşma toplantısı yapılmaktadır. Burada anlaşma sağlanırsa bütçe kabul edilerek yürürlüğe girmektedir. Parlamento'nun kabul etmemesi durumunda ise, tüm bu süreç yeniden başlamakta ve bu arada yalnızca en önemli ve temel harcamalar yapılmaktadır. Bütçenin hazırlanıp yasalaştırılması Komisyon, Konsey ve Parlamento tarafından gerçekleştirilirken, bütçenin uygulanması Komisyon tarafından, Mali Tüzüğe göre yapılmaktadır. 2002'de kabul edilen son Mali Tüzük, tek bir yasal araç içerisinde bütçenin oluşturulması ve uygulanmasına ve mali kontrole ilişkin ilkeleri ve kuralları bir araya getirmekte ve Avrupalı vergi mükelleflerinin parasının etkin ve verimli bir şekilde idaresini ve kontrolünü sağlamaktadır. AT Antlaşmasınının 280. maddesi uyarınca, üye ülkeler Topluluğunun AB fonlarının mali çıkarlarının korunması amacıyla faaliyetlerini koordine etmeli ve dolandırıcılığa karşı mali çıkarlarını korumak için gerekli önlemleri almalıdır. AB bütçesinin uygulanmasına ilişkin denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Bütçe gelirleri ile ilgili olarak, üçüncü ülkelere yapılan ithalat üzerinden alınması gereken ortak gümrük tarifelerinin zaman zaman uygulanmaması sonucu kayıplar ortaya çıkmaktadır. Gümrük vergisinin alınmaması bir diğer bütçe gelir kalemi olan KDV'nin de alınmaması anlamına gelmekte ve tüm bunlar AB bütçesini zarara uğratmaktadır. Bütçe harcamaları ile ilgili olarak ise, özellikle tarım ve yapısal harcamalarda yolsuzluklar yapılmaktadır. AB'nin bazı kurumları içinde de idari harcamaların yapılmasında bazı yolsuzluk vakalarına rastlanmaktadır. Yolsuzlukla mücadele etmek amacıyla, Komisyon içinde birimler oluşturulmuş ve bu birimlere bütçenin gelir ve harcamalarıyla ilgili ekonomik işlemleri denetleme hakkı verilmiştir³⁷². Aşağıdaki tabloda AB bütçe süreci gösterilmiştir.

³⁷² Bilge, Semih, a.g.e, s. 431.

Tablo X. Avrupa Birliği Bütçe Süreci



Kaynak: Bilge, Semih, a.g.e, s. 436.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ UYGULAMASI

1.PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞE YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Kamuda yeniden yapılanma çerçevesinde, kamu idarelerinin ulusal plan ve stratejilere uygun stratejik planlarını uygulamaları politika ve stratejilerini bu yolla açık bir şekilde ifade edebilmeleri bu politika ve stratejilere uygun bütçeler hazırlamaları ve geliştirecekleri performans göstergeleri yoluyla başarılarını ölçmeleri gereği, kamu mali yönetiminde girdi odaklı bütçeleme anlayışından, çıktı-sonuç odaklı bütçeleme anlayışına geçilmesini gerekli kılmıştır.³⁷³

Türk Mali Sisteminde performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili çalışmaların birkaç yıllık bir geçmişi bulunmaktadır.³⁷⁴ Bu bütçeleme anlayışında, merkezden yönetimi esas olan bir yönetim anlayışının yerine yetki ve sorumlulukların devredildiği, kaynakların yerinden yönetimini esas alan bir yönetim anlayışı temel olmuştur.³⁷⁵

Ülkemizde 2003 yılında kabul edilmiş olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yasal bir nitelik kazanmıştır.³⁷⁶ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Mali Yönetiminde mali disiplin, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılması hedeflenmiştir.³⁷⁷

Ülkemizde Performans esaslı bütçeleme ile ilgili çalışmalar 2000'li yıllarda başlamıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Dünya Bankası

³⁷³ Edizdoğan Nihat, a.g.e, s. 255

³⁷⁴ Altay Asuman, Kaplan Ersin "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş Ve IMF'nin Rolü" **Maliye Dergisi**, Sayı 151, Temmuz – Aralık 2006 s. 4

³⁷⁵ Edizdoğan, a.g.e s. 255

³⁷⁶ Nangır, a.g.e s. 112

³⁷⁷ Edizdoğan, a.g.e s. 112

ile Kamu harcamalarının Kurumsal çerçevesini geliştirmek için bir proje yürütmüştür. Bu proje 2001 yılının Mayıs ayında tamamlanmış ve hazırlanan rapor aracılığı ile projenin sonuçları 2001 yılı Aralık ayında açıklanmıştır.³⁷⁸

2001 yılı 5 sıra no’lu Bütçe Uygulama talimatının “Toplam Kalite Yönetimi” başlığı altında bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolü ve denetiminde kalite yönetiminin etkin bir şekilde sürece dahil edilmesinin bu alandaki gelişimin sürdürülebilir olmasını sağlayacağı ve bütçe sistemlerinin kamu hizmetini büyük ölçüde şekillendirmesi nedeniyle de kamu kesiminde bir hız yaratabileceği ve böylece öz değerlendirme yoluyla sürekli kendini geliştiren kamu kurumlarının kaliteli hizmetleri ile toplumun memnuniyetini ve takdirini kazanacağı hükmü yer almıştır.³⁷⁹

2002 yılı kasım ayında Dünya uygulamalarının görüşülmesi hem de faaliyet proje düzeyinde yapılan çalışmaların sorulması amacıyla uluslar arası bir konferans düzenlenmiştir.

2003 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı Stratejik planlama kılavuzunu yayımlamıştır.³⁸⁰ Bu kapsamda faaliyet ve projeler için 2003–2007 yıllarını kapsayan stratejik planlar ile 2003 yılı performans planları ve kaynak ihtiyaç planları hazırlanmıştır.³⁸¹ Ayrıca,2004 yılı programı ve mali yılı bütçesi Makro çerçeve kenarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, orta vadede bütün kuruluşlara yaygınlaştırılmak üzere 2004 yılında 8 kuruluşta pilot düzeyde stratejik planlama çalışmalarına başlanması hedeflenmiş ve Maliye Bakanlığınca, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca yürütülecek stratejik planlama çalışmaları ile bir bütünlük sağlayacak şekilde performans esaslı bütçe çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Kararda seçilen pilot kurumlar şunlardır.³⁸²

-Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü

-Denizli İl Özel İdaresi

³⁷⁸ Nangır, a.g.e s 255

³⁷⁹ Nangır, a.g.e s.113

³⁸⁰ Nangır, a.g.e s.113

³⁸¹ Özen, a.g.e s.221-222

³⁸² 2004 yılı Program ve Mali Yılı Bütçesi Makro Kararı s.7

- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Devlet İstatistik Enstitüsü
- İller Bankası
- Kayseri Büyükşehir Belediyesi
- Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
- Hacettepe Üniversitesi

Kararlar uyarınca, stratejik planlama çalışmalarının DPT müsteşarlığınca, performans esaslı bütçeleme çalışmalarının ise Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmesi öngörülmüştür.³⁸³

Pilot Kurumların belirlenmesinden sonra 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir ve mali sistemimize bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçeleme sistemini getirmiştir.³⁸⁴

Performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmaların hız kazanmasında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1927 yılından bu yana kamu mali yönetimimizi düzenleyen, kanun olma özelliği taşıyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanununu yürürlükten kaldırmıştır.³⁸⁵

Türk Mali Sistemimize Çağdaş bir kamu mali sistemi anlayışı getiren 5018 sayılı kanunun başlıca unsurlarını aşağıdaki şekilde belirtebiliriz.

- Mali Saydamlığın gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler
- Hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler
- Bütçenin kapsamının genişletilmesi
- Orta vadeli harcama çerçevesinin oluşturulması
- Çok yıllık bütçeleme anlayışı

³⁸³ Özen, a.g.e s..222-223

³⁸⁴ Nangır, a.g.e s.115

³⁸⁵ Yörük Bahadır ‘‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler’’. **Bütçe Dünyası**, sayı:18 ilkbahar 2004 s.5

-Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş

-Yetki devri

-Kamu Sektöründe tahakkuk esaslı muhasebe ve çağdaş raporlama standartlarının oluşturulması

-İç ve dış denetim, performans denetimine geçiş

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Mali yönetim anlayışında Maliye Bakanlığı, daha çok koordine fonksiyonuna sahip merkezi bir kurum haline gelmiştir.³⁸⁶

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda belirtildiği gibi, genel bütçe kapsamına giren kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki daireler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler bütçelerini performans esaslı bütçeleme sistemine göre hazırlamak ve uygulamak zorundadır. Kanununun 9.maddesinde performans esaslı bütçe sistemine geçiş yönetimi konusunda Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. KMYK madde 9'da Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde, geleceğe ilişkin misyon, vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

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

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

³⁸⁶ Edizdoğan, 2006 a.g.m, s.273

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

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.³⁸⁷

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme sisteminin çerçevesi çizilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin araçları da belirlenmiştir. Performans esaslı bütçeleme sistemi araçları genel politika belirleme aşamasında orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme ile kamu idaresi düzeyinde hazırlanacak olan performans programları ve performans sonuçlarının raporlanması ve denetimi aşamasında faaliyet raporları ile iç ve dış performans denetimi getirmiştir.³⁸⁸

Ülkemizde 2006 yılı başında enflasyon hedeflemesi uygulaması yürürlüğe girmiştir. Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sistemi enflasyon hedeflemesi rejiminin başarılı olması açısından da önemli bir düzenlemedir. DPT'nin 2008–2010 yılı dönemine ilişkin orta vadeli programında belirtildiği gibi, maliye politikasının enflasyon hedeflemesi rejiminin başarıyla uygulanması için vereceği desteğin devam etmesi için, mali disipline uygun hareket edilmesi ve kamu maliyesinin etkinliğini arttırmaya yönelik reformların aralıksız sürdürülmesi gerekmektedir.³⁸⁹ Bu nedenle performans esaslı bütçeleme sistemi enflasyon hedeflemesine yönelik mali disiplinin sağlanması açısından önemli bir araç niteliğindedir.³⁹⁰

³⁸⁷ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

³⁸⁸ Nangır, a.g.e s.119

³⁸⁹ DPT; Orta Vadeli Program (2008–2010), Ankara, 2007, s.10

³⁹⁰ Özen a.g.e, s.224

2.ANALİTİK BÜTÇE SINIFLANDIRMASININ PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE SAĞLADIĞI YARARLAR

Analitik Bütçedeki kodlama bir alt yapı çalışmasıdır ve bununla yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerinin uygulanabileceği ifade edilmektedir.³⁹¹

2.1 Analitik Bütçe Sınıflandırması

Analitik Bütçe sınıflandırması temelde, uluslar arası para fonunca hazırlanan Devlet Mali istatistiklerine dayanmaktadır.

1995 yılında Maliye Bakanlığı tarafından kanunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Projesi kapsamında yeni bir bütçe sistemi üzerinde çalışmalar başlatılmıştır. 1998 yılında Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma metodu ortaya konmuştur. Daha sonra yeni bütçe sınıflandırma yapısı gözden geçirilmiş ve Avrupa Birliğinde uygulanan Avrupa Muhasebe sistemi (ESA-95-European System of Integrated Economic Accounts) standardına uygun hale getirilmiştir. 2004 yılından itibaren de genel ve katma bütçeli idarelerde tam uygulamaya geçilmiştir.³⁹²

Analitik bütçe sınıflamasının en önemli özelliği kamu harcamalarının ekonomik faaliyetler üzerindeki etkilerinin analizine uygun bir nitelik taşıması uluslar arası karşılaştırmalar yapmasına olanak sağlamasıdır.³⁹³

Analitik Bütçe sınıflamasının getirdiği yenilikleri aşağıdaki şekilde belirtebiliriz;

-Detaylı bir kurumsal sınıflandırma ile program sorumlularının tespitine imkan vermektedir.

-Kamu hizmetlerinin fonksiyonel tasnifini sağlamaktadır.

-Genel yönetime dahil tüm idarelerde uygulanabilir olması nedeniyle bütçe verilerinin konsolide edilmesine imkan sağlamaktadır.

-Uluslar arası karşılaştırmalara imkan verir, ölçmeye ve analize elverişlidir.³⁹⁴

³⁹¹ Edizdoğan a.g.e, s.259

³⁹² Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e s.154

³⁹³ Özen a.g.e s.260

³⁹⁴ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.154

Analitik Bütçe sınıflandırması; kurumsal fonksiyonel, finansal ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır.³⁹⁵

2.1.1. Kurumsal Sınıflandırma

Analitik Bütçe Sınıflandırmasının ilk bölümünü oluşturan kurumsal sınıflandırmada, siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi temel kriter olarak benimsenmiştir. Kurumsal sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluğun bütçede gösterilmesi amaçlanmaktadır. Böyle bir sorumluluğun belirlenmesi, performans esaslı bütçeleme sisteminde hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağını ortaya koyması bakımından önem arz etmektedir³⁹⁶.

Diğer taraftan 5018 sayılı KMYK 31. maddesinde belirtilen “Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.” hükmü gereğince kurumsal sınıflandırma yapısı, harcama yetkilisinin belirlenmesinde etkili olmaktadır.³⁹⁷

Kurumsal sınıflandırmada, kurumsal maliyetlerin izlenmesi ve karşılaştırılması ile program sorumlulukların olabildiğince belirginleştirilmesi temel amaç olarak kabul edilmiştir.³⁹⁸

Kurumsal Sınıflandırma dört düzeyli ve sekiz haneli sınıflandırma grubundan oluşmaktadır. Sınıflandırmanı birinci düzeyinde, bakanlıklar ve aynasal olarak eşdeğer idareler ile bütçe türleri itibariyle bir sınıflandırma yer almaktadır. İkinci düzeyde, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler; üçüncü düzeyde, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı olan ve kurumsal politikanın uygulanmasından sorumlu olan birimler; dördüncü düzeyde ise destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan muhatap olan

³⁹⁵ Edizdoğan a.g.e s.260

³⁹⁶ www.bumko.gov.tr. (Ulaşım tarihi 12.11.2009)

³⁹⁷ www.bumko. Gov.tr.

³⁹⁸ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.156

birimler bulunmaktadır. Burada siyasi ve idari sorumluların belirlenmesi ve performans sorumlularının tespiti amaçlanmaktadır.³⁹⁹

2.1.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir. Devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamalarının zaman serileri boyunca izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma olanağı elde edilmesi, fonksiyonel sınıflandırma ile mümkün olabilmektedir. Ayrıca, bütçe politikalarının oluşturulmasında sektör bazında ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır.

Fonksiyonel sınıflandırma dört düzeyli ve altı haneli sınıflandırma grubundan oluşmaktadır.⁴⁰⁰ Birinci düzey, Devlet faaliyetlerini on ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde alt fonksiyonlara bölünmektedir. Üçüncü düzeyde kodlar ise, nihai hizmetleri göstermektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyi de özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla yapıya dahil edilmiş olup, böyle bir ihtiyaç ortaya çıktığında dördüncü düzeye ilişkin kodlar ve bu kodların açıklamaları Maliye Bakanlığının görüşleri alınarak belirlenmektedir. Kurumların teşkilat mevzuatındaki kuruluş amacı, fonksiyonel sınıflandırmanın oluşturulmasında temel alınmıştır.⁴⁰¹

Aşağıdaki tablolarda, harcamanın fonksiyonel sınıflaması ile birlikte sınıflandırmanın üç düzeyi gösterilmiştir.

³⁹⁹ Eker Aytaç – Gürdal Temel, Şanver Cahit; Analitik **Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması**, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Sakarya, 2006 s.132–174

⁴⁰⁰ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.156

⁴⁰¹ Eker, Gürdal, Şanver, a.g.e s.138

Tablo XI. Harcamaların Fonksiyonel Sınıflaması

Genel Kamu Hizmetleri	Yasama, Dışışleri, Dış Ekonomik Yardımlar, Genel Hizmetler, Borç Yönetimi, temel Araştırmalar
Savunma Hizmetleri	Askeri ve Sivil Savunma İdaresi ile Dış Askeri Yardımlar (Hastaneler ve Okullar Hariç)
Kamu Düzeni ve Güvenlik	Asayiş, İtfaiye, Yargı, Cezaevi Hizmetleri (Hastaneler, Okullar ve Sivil Savunma Hariç)
Ekonomik İşler ve Hizmetleri	Ticari ve Sınai Faaliyetlerin Düzenlenmesi ve Sürdürülmesine İlişkin Kamu Hizmetleri
Çevre Koruma Hizmetleri	Atık Yönetimi, Kirliliğin Azaltılması ve Doğal Ortamın korunması
İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri	Kişi ve Ailelerin İskanı ile Temel İhtiyaçlara Yönelik Hizmetler (Otoyollar ve Sulama Sistemleri Hariç)
Sağlık Hizmetleri	Bireysel ve Toplumsal Sağlık Hizmetleri ve Yaygın Sağlık Eğitimi (Askeri Sahra Hastaneleri Hariç)
Dinlenme Kültür ve Din Hizmetleri	Bireysel ve Toplumsal Moral Hizmetleri (Genel Nitelikli Eğitim Programları Hariç)
Eğitim Hizmetleri	Örgün ve Yaygın Eğitim Hizmetleri (Hizmet İçi Eğitim Hariç)
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	Genel Olarak Sosyal Güvenlik Hizmetleri ile Sosyal Yardım Programları (Aile Planlaması Hariç)

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.286.

Tablo XII. Fonksiyonel Sınıflandırma (Birinci Düzey) Ana Fonksiyonlar

KODU	BİRİNCİ DÜZEY
01	Genel Kamu Hizmetleri
02	Savunma Hizmetleri
03	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
04	Ekonomik İşler ve Hizmetler
05	Çevre Koruma Hizmetleri
06	İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri
07	Sağlık Hizmetleri
08	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
09	Eğitim Hizmetleri
10	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.286.

Tablo XIII. Fonksiyonel Sınıflandırma (İkinci Düzey) Programlar

KODU		İKİNCİ DÜZEY
I	II	
04		EKONOMİK İŞLER ve HİZMETLER
	1	Genel Ekonomik İşler ve Hizmetler
	2	Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri
	3	Yakıt ve Enerji Hizmetleri
	4	Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri
	5	Ulaştırma Hizmetleri
	6	İletişim Hizmetleri
	7	Diğer Endüstriler
	8	Ekonomik Faaliyet İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
	9	Sınıflandırmaya Girmeyen Ekonomik İşler ve Hizmetler

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.287.

Tablo XIV. Fonksiyonel Sınıflandırma (Üçüncü Düzey) Nihai Hizmetler

KODU			ÜÇÜNCÜ DÜZEY
I	II	III	
	5		Ulaştırma Hizmetleri
		1	Karayolu inşaat işleri ve hizmetleri
		2	Karayolu sistemi işletme işleri ve hizmetleri
		3	Su yolu taşımacılığı tesisleri inşaat işleri ve hizmetleri
		4	Su yolu taşımacılığı işletme işleri ve hizmetler
		5	Demiryolu inşaatı ve işletme işleri ve hizmetleri
		6	Havayolu taşımacılığı tesisleri inşaat ve işletme işleri ve hizmetleri
		7	Boru hattı ve diğer nakil tesislerinin inşaat işleri ve hizmetleri
		8	Boru hattı ile nakletme ve diğer taşımacılık sistemi işletme işleri ve hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen ulaştırma hizmetleri
	6		İletişim Hizmetleri
		0	İletişim hizmetleri

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008-Bursa, s.287.

2.1.3. Finans Tipi Sınıflandırma

Finansman tipi sınıflandırma ise, genel yönetim tanımına giren tüm idarelerin sistem tarafından kavranabilmesi ve mali ortaya koyduğu farklı uygulamaların tasnif edilebilmesi amacıyla geliştirilmiştir.⁴⁰² Kamu hizmetlerinin hangi kaynaklardan finanse edildiğini finansman tipi sınıflandırma gösterir.⁴⁰³ Tek haneli koddan ibarettir.

Finans tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı önemlidir. Örneğin, herhangi bir genel bütçeli daireden döner sermayeye, özerk bütçeli bir idareye yapılan

⁴⁰² DPT, Orta Vadeli Program (2008-2010)

⁴⁰³ Edizdoğan, a.g.e, s.260

ödemeler, ödemeyi yapanın genel bütçe içerisinde yer alan bir kurum olmasından dolayı finansman tipi sınıflandırmada bütçe kodu “1- Genel Bütçe”⁴⁰⁴ olacaktır.

Finans tipi sınıflandırmada mali mevzuat dikkate alındığından, mevzuatta meydana gelebilecek değişiklikler bu sınıflandırmayı da değiştirmektedir.

Aşağıdaki tabloda finansman tipi kodlar gösterilmektedir.

Tablo XV. Finans Tipi Kodlar

KODU	AÇIKLAMA
1	Genel Bütçe
2	Özel Bütçe
3	Sosyal Güvenlik Kurumları
4	Özerk Kuruluşlar
5	Döner Sermayeler
6	Özel Ödenekler
7	Dış Proje Kredileri
8	Bütçe Dışı fonlar

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.288.

Finans tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri, özel ödenekler ile bağış ve yardımların da takibine olanak vermektedir.⁴⁰⁵

2.1.4. Ekonomik Sınıflandırma

Ekonomik sınıflandırmayla, Devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın sınıflandırılması şeklinde üç aşamadan oluşmaktadır.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Edizdoğan. a.g.e. s.288

⁴⁰⁵ T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, a.g.e. , 27

⁴⁰⁶ Mutluer, Öner, Kesik s.160

Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, karşılıklı veya karşılıksız, cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler, kanunun emrettiği konularda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilat ve ödemeleri kapsamaktadır. Sermaye ve cari ayırımı ise, bütçe hazırlama rehberi ile bütçe kanununda belirlenmiş asgari değer ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.⁴⁰⁷

Gelir –gider farkının sınıflandırması, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi i kaynaklardan, hangi şartlarla finanse edildiğini gösterir. Aynı şekilde bütçe gelirleri ile giderleri arasında bir fazlalığın bulunması halinde de bu fazlalığın nasıl değerlendirildiği konusu, finansman sınıflandırması kapsamına girer.

Harcama ve borç vermenin ekonomik sınıflandırılması dört düzeyden oluşmaktadır. Aşağıdaki tablo da “ 1. Düzey Ekonomik Kodlar “ gösterilmiştir.

Tablo XVI. Birinci Düzey Ekonomik Kodlar

01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
06	Sermaye Giderleri
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.289.

Harcamanın ekonomik sınıflaması da aşağıdaki tabloda gösterildiği gibidir.

⁴⁰⁷ www.bumko.gov.tr

Tablo XVII. Harcamaların Ekonomik Sınıflaması

Personel Giderleri	Bordroya dayalı olarak kamu personeline yapılan ödemeler (Tedavi ödemeleri ve aynı ödemeler hariç)
Devlet Prim Giderleri	Devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı payları (Personelden kesilen primler hariç)
Mal ve Hizmet Alımları	Faturalı olarak teslim alınan mal ve hizmet bedelleri (Sabit sermaye edinim giderleri hariç)
Faiz Giderleri	Devlet borçlarına ilişkin faiz ödemeleri (Ödenen komisyon ve ihraç giderleri hariç)
Cari Transferler	Sermaye birikimi hedeflemeyen karşılıksız ödemeler (Devlet borç faizleri hariç)
Sermaye Giderleri	Devlet mal varlığını arttıran ödemelerdir (Savunma ve stok ödemeleri hariç)
Sermaye Transferleri	Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan ödemeler (KİT sermaye iştirakleri hariç)
Borç Verme	Bir mali varlık karşılığında yapılan ödemelerdir (Görev zararları hariç)
Yedek Ödenekler	Bütçede öngörülmeven hizmet karşılıkları (Yalnızca maliye bütçesinde yer alır)

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.290.

Ekonomik sınıflandırmanın ikinci unsuru olan gelir sınıflandırması da dört düzeyli kod grubundan oluşmaktadır.Önceki bütçe uygulamalarında red ve iadeler gider olarak gösterilmekte iken, analitik bütçe sınıflandırmasında gelirden düşme, yani net olarak ifade edilmektedir.⁴⁰⁸

⁴⁰⁸ Edizdoğan, a.g.e., s.290

Aşağıdaki tablolarda gelir sınıflandırmasının birinci ve ikinci düzeyleri gösterilmiştir.

Tablo XVIII. Gelir Sınıflandırılması (Birinci Düzey)

I	GELİRLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRILMASI
01	Vergi Gelirleri
02	Vergi Dışı Gelirler
03	Sermaye Gelirleri
04	Alınan Bağış ve Yardımlar
08	Alacaklardan Tahsilatlar
09	Red ve İadeler

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.291.

Ekonomik sınıflandırmanın üçüncü unsuru olan finansman sınıflandırması da dört düzeylidir. Bu sınıflandırma sadece Hazine Müsteşarlığınca kullanılmaktadır ve bütçe açığının nasıl finanse edileceğini göstermektedir. Aşağıdaki tablolarda birinci ve ikinci düzey finansman sınıflandırmaları gösterilmiştir.

Tablo XIX. Gelir Sınıflandırması (II. Düzey)

I	II	AÇIKLAMA
01		Vergi Gelirleri
	1	Gelir, Kar ve Sermaye Kazançları Üzerinden Alınan Vergiler
	2	Sosyal Güvenlik Katkı Payları
	3	Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler
	4	Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergisi
	5	Uluslar arası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler
	6	Diğer Vergiler
	7	Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar
	8	İdari Harçlar ve Ücretler, sanayi Dışı Arızı Satışlar

Kaynak: Edizdoğan, Nihat, Kamu Bütçesi, Ekin Kitapevi, 7. Baskı, 2008- Bursa, s.291.

2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması- Performans Bütçe İlişkisi

Performans esaslı bütçeleme temelde, orta ve uzun vadeli amaçlar arasında bağ kuracak ve bu amaçları gerçekleştirecek bir yönetim sistemine (performans yönetimi) ihtiyaç duymaktadır. Analitik bütçe sınıflandırmasının performans esaslı bütçelemeye sağladığı alt yapı açısından sağladığı ilişkiyi aşağıdaki şekilde özetlendirebiliriz.⁴⁰⁹

-Program sorumluluklarının tespitine imkan sağlar. Performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinden kimin sorumlu olduğunu ortaya koyar.

-Sektörel tavanların belirlenmesine olanak sağlar. Orta Vadeli harcama sistemi ile kurum bütçeleri arasında ilişki kurar.

-Kaynakların hangi alanlara tahsis edildiğini ortaya koyar, kurumun misyonu ile bağlantısı olmayan alanlardan asli fonksiyonlarına doğru kaynakların yönlendirilmesini sağlar.

Kamu hizmetlerinin hangi kaynaklardan finanse edildiğini gösterir.

-Kamu hizmetlerinin en etkin yöntemlerle geliştirilmesini sağlayacak strateji tercihlerinin bütçeleştirilmesine imkan sağlar.

-Kurumların hedeflerini karşılamak üzere ne tür girdiler kullandığı konusunda fikir verir.

Analitik bütçe sınıflandırması, tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanılacağı kamu hizmeti alanları ve kamu hizmeti alanları ve milli ekonomiye getireceği katkılar konusunda, yetkilileri bilgilendirme sağlamıştır. Ayrıca mali raporlamayı bütçe görüşlerinin ve bütçe uygulama süreçlerinin önemli bir girdisi haline getirmesi dolayısıyla; eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik hizmetleri gibi sosyal bir devletin vazgeçilmez alanları için kadar kaynak ayrılması gerektiği üzerinde durulmasını sağlamıştır. Performans esaslı bütçelemeye geçişle birlikte kamu hizmetlerinin maliyetinden çok, kaynakların kullanımı halinde ne tür kamusal hedeflerin gerçekleştirileceği konusunda tartışmalara olanak sağlanacaktır. Böylece, bütçeler daha saydam ve hesap verilebilirliğe uygun belgeler haline gelmesi sağlanmış olacaktır.⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Mutluer, Öner, Kesik s.163

⁴¹⁰ Edizdoğan, a.g.e. , s.292

3. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI MERKEZİ YÖNETİM

BÜTÇELEME SÜRECİ

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme süreci, hükümet politikaları ve devamında kalkınma planı ve programları 5018 sayılı Kanuna göre hazırlanan Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve İdari Stratejik Plan ile başlamaktadır.⁴¹¹

3.1. Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde Yer Alan Unsurlar

5018 Kanun ile beraber, iki aşamalı bir politika belirleme süreci ortaya çıkmıştır. Bunlardan ilki, çok yıllık bütçeleme ve Orta Vadeli program ve Orta Vadeli Mali Plan aracılığıyla gerçekleştirilecek olan Orta Vadeli harcama çerçevesini kapsamaktadır.⁴¹²

3.1.1. Stratejik Plan

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununu uyarınca kamu idareleri düzeyinde politika belirleme aracı olarak stratejik planlama getirilmiştir. 5018 sayılı KMYK’nın m.3/n bendinde stratejik planlamanın tanımı yapılmıştır. “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 bir plandır.”⁴¹³

Stratejik plan bir süreçtir. Bu nedenle geleceğe yönelik bir bakış açısı taşımaktadır. Kamu idarelerinin öncelikleri stratejik planlarla hayat bulur.⁴¹⁴

Kurumun stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koyması bakımından, stratejik planların önemi büyüktür. Stratejik planların mali saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun bir sonucu olarak kamu idarelerince hazırlanmalıdır. Çünkü stratejik planlar bir idarenin; Neredeyiz? Nereye Gitmek istiyoruz? Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz? Sorgulamasına cevap vermede yardımcı olur.⁴¹⁵

⁴¹¹ Edizdoğan, a.g.e, s.257

⁴¹² Nangır, a.g.e s.119

⁴¹³ KMYKK (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu)

⁴¹⁴ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.146

⁴¹⁵ Edizdoğan s.272

KMYKK M.9/2'ye göre “Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefler ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.” Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT),stratejik plan hazırlamakla yükümlü olan kamu kurumlarının ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin belirlenmesinden sorumludur.⁴¹⁶

Stratejik planlar, kamusal kaynakların stratejik önceliklerine göre dağıtılmasında yönlendirici belge niteliği taşımaktadır.⁴¹⁷ Kamu kurumları gelecek dönem bütçelerini stratejik planlarında yer alan

-Misyon,vizyon ve ilkeler

-Stratejik amaç ve hedefler

-Faaliyet ve projelerle uyumlu bir şekilde ve performans esasına bağlı olarak hazırlamakla yükümlüdür.⁴¹⁸

Maliye Bakanlığı, kamu idarelerinin bütçelerinin, stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirler.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile birlikte saptayacakları performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır, performans denetimleri de bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.⁴¹⁹

Şekilde stratejik planın bütçeleme sürecindeki fonksiyonunu göstermektedir.

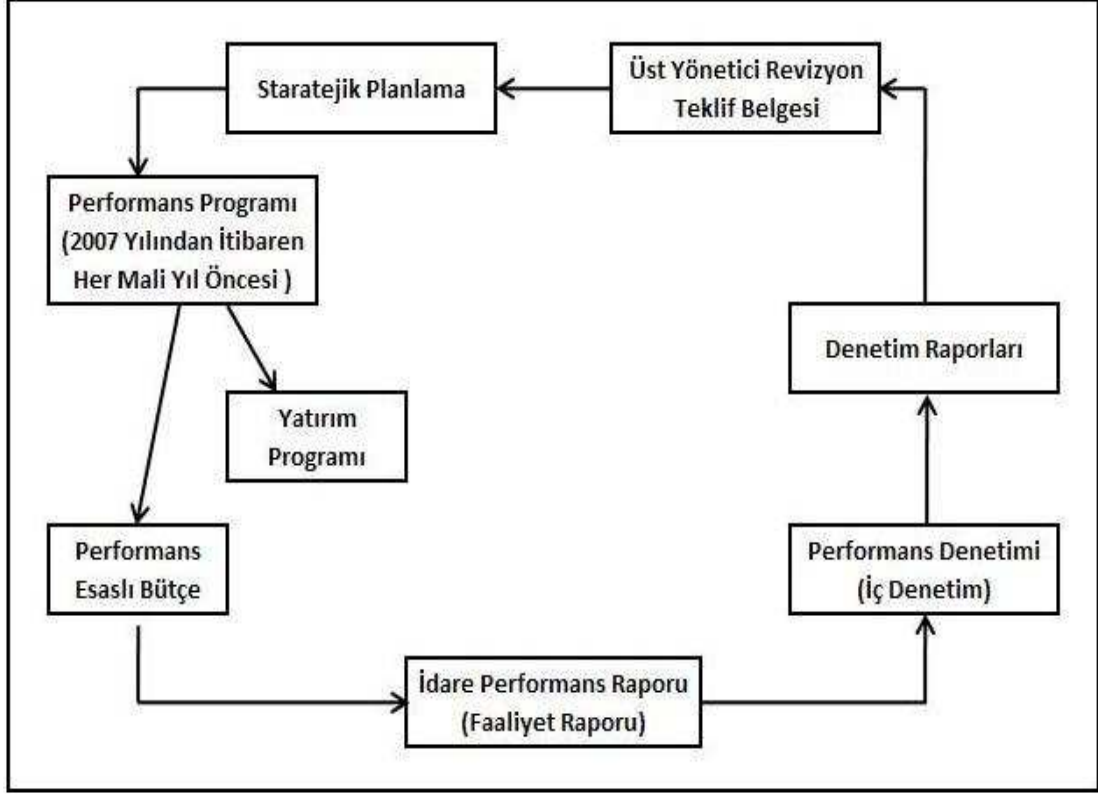
⁴¹⁶ Özen, Ahmet, a.g.e s.231

⁴¹⁷ Mutluer, Öner, Kesik, s.147

⁴¹⁸ Özen, Ahmet, a.g.e s.231

⁴¹⁹ Edizdoğan, a.g.e, s.273

Tablo XX. Stratejik Planlama Süreci



Kaynak: ÖZEN,Ahmet “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s..233

Şekilde görüldüğü gibi stratejik planlamanın performans programına zemin hazırladığı, uygulama sonunda elde edilen raporlara göre performans denetiminin gerçekleştirildiği ve bu raporlar dahilinde stratejik planların tekrar revize edilebildiğini göstermekle birlikte, beş yıl için hazırlanan bir stratejik planın sürekli ve değişmeksizin gelecek beş yılı içermediğini de göstermektedir.⁴²⁰

Stratejik planlarla ilgili olarak üzerinde durulması gereken önemli konulardan biri de,bu planların çok yıllı bazda ele alınması ve bütçeyle ilişkisinin kurulmasıdır. Bu durumda bir başka araç sürece dahil olur ki, bu araç da performans programıdır.⁴²¹

⁴²⁰ Özen, Ahmet, a.g.e s.232

⁴²¹ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.147

3.1.2. Performans Programı

Performans programı bir mali yılda; kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesinin ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına dayanak oluşturan program olarak tanımlanmaktadır.⁴²²

Performans programları, bir mali yılda yürütülecek faaliyetleri belirlediğinden detaylı bir ön çalışma ve değerlendirme gerektirir. Hedef ve göstergelerin doğru ve tam olarak oluşturulması, mali yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel oluşturduğundan önemli bir aşamadır. Bu aşamada gösterilecek dikkat ve özen, performans esaslı bütçeleme sisteminin sağlıklı işleyişini ve kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlar. Bu nedenle, faaliyet sonuçları üzerine yapılacak performans değerlendirmesi kadar, program hazırlığında yapılacak ön değerlendirmelerde büyük önem arz etmektedir.

Performans programının hazırlığı aşamasında kamu idareleri tarafından stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerden mali yıl için öncelikli olanlar belirlenir. Daha sonra bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatifleri ön değerlendirme yapılarak tespit edilir. Ön değerlendirmede çeşitli alternatiflere ilişkin maliyetler, çıktılar ve maliyetler çeşitli analiz yöntemleri kullanılarak değerlendirilir ve alternatif faaliyet ve projeler arasında yürütülmesi gerekenlere karar verilir.⁴²³

Performans programları 5018 sayılı kanunda belirtildiği gibi, idare ve idarenin alt birimleri düzeyinde hazırlanır.⁴²⁴ İdare performans programı, birim performans programlarında yer alan bilgilerde dikkate alınarak oluşturulur. İdare performans programında, birim performans programlarında yer alan bilgilerden idare düzeyinde

⁴²² Edizdoğan, a.g.e, s.273

⁴²³ T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi(Pilot Kurumlar İçin Taslak) s.16

⁴²⁴ Edizdoğan, a.g.e, s.273–274

gerekli görülen bilgilere ve diğer hususlara yer verilir⁴²⁵ Hazırlanan performans programı, yılsonunda hazırlanacak faaliyet raporu ile performans değerlendirmesine temel alınır.⁴²⁶

Performans programının başarısında stratejik plan önemlidir. İyi bir stratejik plan oluşturulabilmesi aynı zamanda iyi bir performans programı hazırlanmasına temel olabilir. İyi bir performans programı; bütçe ödeneklerini hedeflerle ilişkilendirmeli, hesap verilebilirlik ve mali saydamlığa hizmet edecek şekilde hazırlanmalıdır.⁴²⁷

Performans programının hazırlanması altı aşamada gerçekleşmektedir. Bunlar;

- Stratejik amaç ve hedeflerin belirlenmesi
- Performans hedeflerinin belirlenmesi
- Faaliyet ve projelerin belirlenmesi
- Kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- Performans göstergelerinin belirlenmesi
- Performans programının hazırlanması⁴²⁸

Bu aşamalara yönelik şema Tablo XXI' de gösterilmiştir.

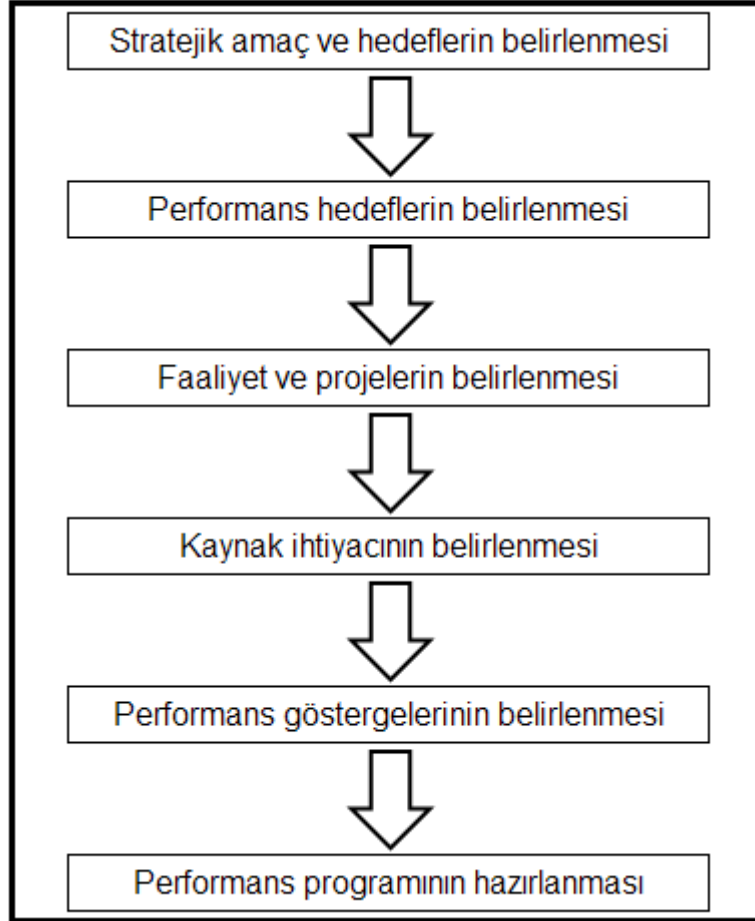
⁴²⁵ Bumko, a.g.r. s.17

⁴²⁶ Özen, a.g.e s.235

⁴²⁷ Özen, a.g.e s.236

⁴²⁸ Edizdoğan, a.g.e, s.274

Tablo XXI. Performans Programı Hazırlık Aşamaları



Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü; Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot kurumlar için taslak) Temmuz 2004,s.17

- Stratejik Amaç ve Hedeflerin Belirlenmesi

İdarenin stratejik planında yer alan orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflerin plan dönemi içerisinde ki yıllarda, hangi sırayla, hangi öncelikte, hangi düzeyde gerçekleştirileceği ilgili mali yıllardaki ekonomik ve diğer koşullara bağlı olarak değişmektedir.

Bu çerçevede, kamu idareleri, hükümet politikalarını orta vadeli program ve orta vadeli mali planı, bütçe imkânlarını, ödenek teklif tavanlarını, teknolojik gelişmeleri, günün ekonomik koşullarını ve benzeri hususları dikkate almak suretiyle stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerinden mali yılda öncelik vereceklerini belirler.⁴²⁹

- Performans Hedeflerinin Belirlenmesi

Performans hedefleri, stratejik hedeflere ilişkin olarak bir mali yılda ulaşılması gereken performans seviyelerini gösterir. Performans hedefleri çıktı sonuç odaklı olmalıdır. Esas olarak öncelikli her stratejik hedefin altında bir tane performans hedefi bulunur.

Kamu idareleri yukarıda belirttiğimiz özelliklerine uygun olarak, öncelikli stratejik amaç ve hedefleri ile uyumlu performans hedefleri oluşturur. Bu hedefler belirlenirken bütçe olanakları göz önünde bulundurulur. Ayrıca oluşturulan performans hedeflerinin hangi harcama birimleri ile ilgili oldukları belirlenir.⁴³⁰

- Faaliyet ve Projelerin Belirlenmesi

Kamu idareleri, bu aşamada belirlenen performans hedeflerini gerçekleştirmek üzere hangi tür faaliyet ve projeleri yerine getireceklerine karar verirler. Stratejik amaç ve hedefler ile performans hedefleri, idarenin neyi başaracağını, faaliyet ve projeler ise bunun nasıl başarılacağını ifade etmektedir.

Faaliyet ve proje, belirli bir amaca ve hedefe yönelen ve başlı başına bir bütünlük oluşturan yönetilebilir ve maliyetlendirilebilir üretim veya hizmet birimidir. Faaliyetler idarenin cari ve sürekli nitelikteki hizmetlerin karşılanmasına dönük olarak oluşturulurken, projeler genellikle yatırım hizmetleri ile ilgilidirler ve süreklilik arz ederler.

Faaliyet ve projelerin ve projelerin belirlenmesi, harcama birimlerinin etkin olarak içinde bulunduğu bir süreçtir. Harcama birimleri stratejik amaç ve hedefleri

⁴²⁹ Bumko, a.g.r. s. 17-18

⁴³⁰ Bumko, a.g.r. s.18

gerçekleştirmek üzere yürütülmesi gereken faaliyet ve proje alternatiflerini tespit ederek ön değerlendirmeye tabi tutarlar.

Ön değerlendirme, performans hedeflerine ulaşabilmek amacıyla izlenecek yola ve yürütülecek olan faaliyet ve projelere karar verme sürecine sağlıklı bilgiler sağlayarak katkıda bulunmaktadır. Ön değerlendirmede çeşitli alternatiflere ilişkin maliyetler, çıktılar, risk ve belirsizlikler analizlere tabi tutularak değerlendirilir. Alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekenlere karar verilir. İyi bir değerlendirme, hedefler konusunda açık olmayı, bunlara ulaşmak için alternatif yollar düşünmeyi, dikkate değer olduğu düşünülen her seçeneğin maliyet ve getirisinin tahminini ve ilgili risk ve belirsizliklerin tamamıyla hesaba katılmasını gerektirir. Ön değerlendirme sonucunda, alternatif faaliyet ve projeler arasından yürütülmesi gerekenlere harcama birimlerinin yöneticileri ve üst yönetici birlikte karar verir.

Faaliyet veya projeler oluşturulurken başka faaliyet ve projelerle çakışmamasına, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesine dikkat edilmelidir. Bu kapsamda performans yönetimi ve hesap verilebilirlik açısından faaliyet ve proje sorumlularının belirlenmesi gereklidir.⁴³¹

-Kaynak İhtiyacının Belirlenmesi

Kamu idareleri, kendilerinden beklenen ürün ve hizmetleri sunabilmek üzere faaliyet ve projeler yürütürler. Bunun içinde çeşitli kamu kaynaklarını kullanırlar. Kamu idarelerinin faaliyet ve projelerini gerçekleştirmenin belli bir maliyeti vardır. İdarenin kaynak ihtiyacının belirlenmesi faaliyet ve proje maliyetlerinin tespiti ile başlar.

Bir performans hedefine ilişkin faaliyet ve proje maliyetlerinin toplamı performans hedefinin maliyetini, bir stratejik amaç ve hedefe, ilişkin performans hedeflerinin maliyetlerinin toplamı ise ilgili amaç ve hedefe ulaşmanın maliyetini gösterir.

Faaliyet / proje maliyetlerinin belirlenmesi şu açılardan önemlidir.

⁴³¹ Bumko, a.g.r.s.19

- Bütçenin hazırlanmasına yardım eder.
- Politika seçeneklerinin maliyetini hesaplamak ve değerlendirmek
- Hesap verilebilirliğin sağlanmasına yönelik maliyet bilgilerini üretmek
- Kamu ürün ve hizmetlerinin birim maliyetlerini ortaya koymak.

Faaliyetlerin maliyet yapısının analizi, planların oluşturulmasına, süreçlerin kontrolüne ve stratejik kararların alınmasına yardımcı olur.Bu analizin sağlıklı yapılabilmesi için , faaliyetlerin hangi tür maliyetleri ortaya çıkardığı, bu maliyetlerin özellikleri, faaliyet düzeyleriyle ilişkileri, iş süreçleriyle etkileşimi girdi fiyatlarının yapısı, alternatif girdilerin varlığı gibi konuların değerlendirilmesinde gerekir.. Ayrıca, maliyet yapısının analizinde, iş süreç analizleri yapılarak faaliyetlerin, en hızlı şekilde ve en düşük maliyetle yapılması sağlanmalıdır.

Belirlenen bir faaliyet/ projenin maliyeti aşağıdaki aşamalar takip edilerek belirlenir.

- Faaliyet düzeyinin belirlenmesi,
- Maliyet unsurlarının belirlenmesi
- Birim fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- Planlanan çıktı düzeyine göre toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi
- Kaynakların birim fiyat veya maliyetlerinin belirlenmesi
- Toplam faaliyet/ proje maliyetinin hesaplanması
- Faaliyet maliyetinin bütçe kodlarıyla gösterilmesi

Bu aşamaları sırasıyla açıklayacak olursak,

- Faaliyet Düzeyinin Belirlenmesi

Kamu idarelerinin stratejik amaç ve hedefleri, faaliyetlerini, belli bir yıldaki performans hedefleri ise faaliyet düzeylerini belirler. Diğer bir deyişle, faaliyetler çıktı/sonuç odaklı olan performans hedeflerinin gerçekleştirilmesinin aracıdır. Belirlenen performans hedefinin çıktı odaklı olması halinde doğrudan bu hedef faaliyet seviyelerinin hesaplanmasında kullanılırken, sonuç esaslı olması halinde ise kuruluşun

bu sonuçlara ulaşmak için hangi faaliyet alanında ne kadar çıktı üreteceğinin belirlenmesi ve kaynak ihtiyacının buna göre belirlenmesi gerekir.⁴³²

-Maliyet Unsurlarının Belirlenmesi

Kamu idareleri, faaliyet düzeylerinin belirlenmesinden sonra, belirlenen faaliyet düzeyindeki ürün ve hizmetleri üretebilmek için ne tür girdileri kullanacaklarını belirlerler.

Kamu idarelerince, maliyet unsurları öncelikle değişken ve sabit maliyet olarak sınıflandırılır.

Bu sınıflandırmada performans hedefine ya da faaliyet düzeyine bağlı olmayan maliyetler sabit maliyet, performans hedefine ya da faaliyete bağlı olarak değişkenlik gösteren maliyetler ise değişken maliyet olarak dikkate alınır.⁴³³

Ayrıca sabit ve değişken maliyetler dağıtım özelliğine göre de dolaylı ve dolaysız maliyetler olarak da sınıflandırılmaktadır. Dolaysız maliyet diğer faaliyetlerle bir bağlantısı olmayan, hangi faaliyete ait olduğu belli olan, bir faaliyetin yerine getirilmesinde doğrudan kullanılan kaynakların maliyetidir. Bunlar söz konusu faaliyetin temel ögesi niteliğindedir. Örneğin bir faaliyette çalışan personelin aylığı, sarf edilen malzemenin maliyeti, kullanılan binanın kirası dolaysız maliyettir. Dolaylı maliyet ise , bir faaliyette ne kadar harcandığı doğrudan doğruya saptanması mümkün olmayan ve birçok faaliyette ortak olarak kullanılan kaynakların maliyetidir.Dolaylı maliyetlerin tespit edilecek dağıtım anahtarlarına göre paylaşılması gerekir.Dağıtım anahtarı olarak dolaylı maliyetin niteliğine göre, kullanım alanı, lamba sayısı ve benzeri unsurlar kullanılabilir.Dolaylı maliyetlere örnek olarak, birçok faaliyet için kullanılan temizlik ve aydınlatma gideri, birden fazla faaliyette çalışan personelin maliyeti gösterilebilir.

İdarenin faaliyet maliyetlerinin, dolaylı- dolaysız ve sabit- değişken biçiminde sınıflandırması, faaliyet maliyetlerinin ayrıştırılmasına, faaliyet düzeyindeki değişmelerin maliyetler üzerindeki etkisinin izlenebilmesine, politika seçeneklerinin

⁴³² Bumko, a.g.r. s.20–21

⁴³³ Bumko, a.g.r. s.21

hızlıca değerlendirilebilmesine ve yönetimin karar alma sürecinin hızlandırılmasına olanak sağlar.

-Birim fiziki kaynak ihtiyaç miktarlarının belirlenmesi

Çıktı düzeyine duyarlı bir maliyet hesaplama sisteminin oluşturulması için, kamu idareleri, bir faaliyet alanında bir birim ürün/ çıktı üretmek için her bir sabit ve değişken maliyet unsurundan hangi miktarda kullanılması gerektiğini hesaplamalıdır.

-Toplam fiziki kaynak ihtiyacının belirlenmesi

Toplam fiziki kaynak ihtiyacı birim fiziki kaynak ihtiyaç miktarlarının hedeflenen çıktı miktarları ile çarpılması sonucu belirlenir.

-Toplam fiziki kaynakların birim fiyat veya maliyetlerinin belirlenmesi

Kamu idareleri maliyet unsurlarının birim fiyatlarını, ilgili malı yıla ilişkin bütçe hazırlama rehberinde yer alan ilkelere uygun olarak tespit ederler. Bütçe hazırlama rehberinde açıklama olmayan durumlarda piyasa fiyatlarının GSMH deflâtörü aracılığıyla bütçe yılına uyarlanmış değeri dikkate alınır.⁴³⁴

-Faaliyetin toplam maliyetinin hesaplanması

Toplam kaynak ihtiyaç miktarlarının birim fiyatlar ile çarpımı sonucunda her bir maliyet unsurunun toplam maliyetine, bunların toplanması ile de faaliyetin toplam maliyetine ulaşılır.⁴³⁵

-Faaliyet Maliyetinin Bütçe Kodlarıyla Gösterimi

Toplam maliyet tablosunda belirlenen maliyetler bütçenin hazırlanmasına dayanak oluşturmak üzere analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak "Faaliyet/ Proje Bütçesi Tablosu"nda gösterilir.

-Performans Göstergelerinin Belirlenmesi

Kamu idareleri amaç ve hedeflerini yerine getirmek için yürüttükleri faaliyetlerin her boyutunu (girdi, süreç, çıktı, sonuç) ölçmek ve değerlendirmek için

⁴³⁴ Bumko, a.g.r. s.23

⁴³⁵ Bumko, a.g.r. s.24

performans göstergeleri kullanılır. Performans göstergeleri, Kamu idarelerince stratejik amaç ve hedefler ile performans hedeflerine ulaşmak amacıyla yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan araçlardır. Performans göstergeleri kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığını ölçmeye ve değerlendirmeye yardımcı olur.

Performans göstergeleri, idarelerin faaliyet ve projelerinin nitelikleri dikkate alınarak rehberin performans göstergeleri bölümünde yer alan açıklamalara uygun olarak faaliyet ve projeleri yürüten birimlerce belirlenir. Bu göstergeler birim performans programlarında yer alır. İdare Performans programlarında birim performans programında yer alan göstergelerden idarenin temel faaliyetlerini açıklayıcı olanlara yer verilir. Performans göstergeleri, performansın farklı yönleri üzerinde durduklarından gösterge hedefleri belirlenirken birbirleriyle olan etkileşimlerine dikkat etmek gerekir. Örneğin, verimlilik artışı kalitedeki düşüğe rağmen sağlanabilir. Bu nedenle kalite ile verimlilik arasındaki dengeyi sağlayacak şekilde gösterge hedeflerinin belirlenmesi gerekir.⁴³⁶

İdarelerin stratejik plan ve performans programlarında yer alan performans göstergelerinden hangilerinin idare bütçesinde yer alacağı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilir.

-Performans Programının Hazırlanması

Yukarıda açıklamış olduğumuz aşamalardan sonra her bir faaliyet ve proje için oluşturulan maliyet ve performans bilgileri kullanılarak, bir sonraki bölümde yer alan şekil ve kapsama uygun olarak performans programı hazırlanır.

Bir kamu idaresinin bünyesinde bulunan her harcama birimi birim performans programı hazırlar. Birim performans programları, ilgili harcama yetkilileri tarafından üst yöneticiye verilir. Üst yönetici, birim performans programlarını da dikkate alarak idare performans programı oluşturur.⁴³⁷

⁴³⁶ Bumko, a.g.r. s.24

⁴³⁷ Bumko, a.g.r. s.25

Kamu idarelerince hazırlanan performans programı önerileri bütçe önerileri ile birlikte temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na gönderilir.

Adı geçen kurumlar ile yapılan bütçe görüşmeleri (DPT'de yalnızca yatırım ödenekleri teklifi görüşülür.) sonucunda, önerilerde değişiklik yapılmışsa idarece düzenlenen performans programlarında da değişiklik yapılır.⁴³⁸ TBMM'de kabul edilen bütçe büyüklüklerine göre, idarelerin performans programları son şeklini alır.

5018 sayılı kanununun 10/3'cü maddesine göre "Bakanlar, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performansları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyuna açıklama yaparlar."⁴³⁹

3.1.3. Faaliyet Raporları

Performans esaslı bütçelemenin son aşaması faaliyet raporları hazırlanmasıdır⁴⁴⁰ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinde kamu idarelerinin stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak ve idarenin faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde faaliyet raporlarını hükme bağlamıştır. Buna göre faaliyet raporları, "İlgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri, stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir".

Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun en önemli unsurlarından olan faaliyet raporları bir yıllık bütçe uygulamasının sonrasında üst yöneticiler ve kendilerine bütçe ile ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır. Faaliyet raporları aynı zamanda performans esaslı bütçe sisteminin de temel taşlarından biridir.

⁴³⁸ Özen, a.g.e s.240

⁴³⁹ Edizdoğan, a.g.e, s.274

⁴⁴⁰ Tuncer, Selahattin; "Performans Esaslı Bütçe Sistemi" **Vergi Dünyası**, Sayı 299, Temmuz, 2006, s.5

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin esas ve usuller “ Kamu İdareleri Faaliyet Raporlarının Düzenlenmesi ile Bu İşlemlere İlişkin Diğer Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik“ de belirlenmiştir. Yönetmelikte yer alan raporlama ilkelerine ve diğer hususlara uygun olarak hazırlanır. Anılan yönetmeliğin19. maddesi uyarınca kamu idareleri, genel bilgiler, performans bilgileri, mali bilgiler ve öneri ve tedbir bölümlerinden oluşan faaliyet raporlarını bu rehberde yer alan şekle ve açıklamalara uygun olarak hazırlarlar.

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesinde, İçişleri Bakanlığı ve Sayıştay’ın görüşü alınarak Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır⁴⁴¹.

Faaliyet raporları birim ve idare olmak üzere iki düzeyde hazırlanmaktadır

-Birim Faaliyet Raporu

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları mali yıla ilişkin birim faaliyet raporu harcama yetkilileri tarafından izleyen mali yılın en geç Mart ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.

Birim faaliyet raporlarının hazırlanması ve üst yöneticiye sunulması işleminin izleyen mali yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar tamamlanması gerekmektedir. Bunu sağlayabilmek için ve aynı zamanda harcama birimlerinin faaliyetlerini ve performansını izleyebilmek amacıyla üst yönetici tarafından ilgili yıl içinde harcama yetkililerinden üç veya altı aylık birim faaliyet raporu istenebilir.

Birim faaliyet raporu hazırlayan harcama yetkilileri, raporun içeriğinden ve raporda yer alan bilgilerin doğruluğundan üst yöneticiye karşı sorumludur.

Mahalli idareler birim faaliyet raporu ise, ilgili harcama yetkilileri tarafından izleyen yılın en geç Şubat ayı sonuna kadar üst yöneticiye sunulur.

Harcama yetkilileri birim faaliyet raporu hazırlanmasından, raporun içeriğinden ve doğruluğundan bir üst yöneticiye karşı sorumludur⁴⁴²

⁴⁴¹ “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Hakkındaki Yönetmelik” 17 Mart 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

-İdari Faaliyet Raporu

Üst yönetici, birim faaliyet raporlarını esas alarak idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren idare faaliyet raporunu hazırlar.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumlarının ilgili mali yıla ilişkin idare faaliyet raporları, üst yöneticileri tarafından izleyen mali yılın en geç Nisan ayı sonuna kadar kamuoyuna açıklanır.

İl Özel İdareleri faaliyet raporları, izleyen mali yılın Mart ayı sonuna kadar, Belediye ve mahalli idare birliklerinin faaliyet raporları ise izleyen mali yılın Nisan ayı sonuna kadar üst yöneticiler tarafından kamuoyuna duyurulur⁴⁴³ . Faaliyet raporlarının hazırlanması ve ilgili birimler sunulmasına ait bilgiler baktığımızda; merkezi idare kapsamındaki kamu idarelerinin ve sosyal güvenlik kurumlarının faaliyet raporları, mahalli idareler genel faaliyet raporu ile genel faaliyet raporunun, Merkezi Bütçe Kanun Tasarısı, Kesin Hesap Kanun Tasarısı ve Genel Uygunluk Bildirimi ile birlikte TBMM’de görüşülmesi sağlanmaktadır.(Bkz.Tablo:XXII)

TBMM’deki görüşmelere üst yönetici veya görevlendireceği yardımcısının ilgili bakanla birlikte katılması zorunludur (KMYKK.m.41/4). Böylece kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması konusunda 5018 sayılı Kanunun öngördüğü kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğunun yerine getirmesi sağlanır.

⁴⁴² Yılmaz, Sibel; **“Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamaları”** T.C. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Nisan, 2007, s. 9.

⁴⁴³ Yılmaz, Sibel ; a.g.e. s.30

Tablo XXII. Faaliyet Raporlarının Hazırlanması ve İlgili Mercilere Sunulması

Tür	Hazırlayan idare	Zaman	Sunulan Mercî
Birim Faaliyet Raporu	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	En geç izleyen mali yılın Mart ayı sonuna kadar	Harcama yetkilisi tarafından üst yöneticiye sunulur
	Özel bütçeli idareler		
	Sosyal güvenlik kurumları		
	Mahalli idareler	Şubat ayı sonu	
İdare Faaliyet Raporu	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri	En geç izleyen mali yılın Nisan ayı sonuna kadar	Üst Yönetici tarafından birer örneği Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir
	Özel bütçeli idareler		
	Sosyal güvenlik kurumları		
	İl özel idareleri	Mart ayı sonu	
	Belediyeler	Nisan ayı sonu	
Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı	En geç izleyen mali yılın Haziran ayının on beşine kadar	İçişleri Bakanlığı tarafından birer örneği Sayıştay ve Maliye Bakanlığı'na gönderilir
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı	En geç izleyen mali yılın Haziran ayının sonuna kadar	Maliye Bakanlığı tarafından bir örneği Sayıştay'a gönderilir
İdare Faaliyet Raporu	Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, Özel bütçeli idareler, Sosyal güvenlik kurumları, Mahalli idareler	En geç 13 Eylül'e kadar	Sayıştay tarafından Genel Uygunluk bildirimini ile TBMM'ye sunulur.
Genel faaliyet Raporu	İçişleri Bakanlığı		
Genel faaliyet Raporu	Maliye Bakanı		

Kaynak: Yılmaz, 2007, 31

3.1.4. Çok Yıllı Bütçeleme

“Orta Vadeli Harcama Sistemi” olarak da adlandırılan çok yıllık bütçeleme, “Çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçedir.”⁴⁴⁴

Bu tanım çok yıllık bütçelemeyi yüzeysel bir şekilde ele almaktadır. Çok yıllık bütçeleme, gelecek birkaç yılın ödeneğinin planlaması olarak görülmemektedir. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle de çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık mali bir plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği bir bütçe şeklinde görülmelidir.⁴⁴⁵ Çok yıllık bütçeleme süreci, genel olarak gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçe yılı ile izleyen iki yılı kapsar.⁴⁴⁶

Çok yıllık bütçeleme, temelde üç yapı üzerine kurulmuştur.⁴⁴⁷ Bunlardan ilki, Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir kamu harcaması için ayrılabilir toplam kaynağın yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesidir.⁴⁴⁸

İkincisi ise devam etmekte olan ve yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir. Üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetlerin karşılanma sürecidir.⁴⁴⁹

Çok yıllık bütçeler ile bir yıl olan fazla bir süreyi kapsayan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynakları bir yıldan fazla bir süreyi içine alacak şekilde belirlenmektedir. Bunun içinde Orta Vadeli politikalar oluşturulmakta ve bu politikalar bütçe süreci içine dahil edilmektedir. Böylece, geleneksel bütçe sisteminden harcama yönetimine dayanan bir bütçe sistemine geçiş öngörülmektedir.⁴⁵⁰

Bütçeleme sürecinde çok yıllık bütçelemeye yer verilmesinin birçok nedeni vardır. Bu nedenleri şöyle sıralayabiliriz.

⁴⁴⁴ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.168

⁴⁴⁵ Edizdoğan, a.g.e, s.261

⁴⁴⁶ Edizdoğan, a.g.e, s.262

⁴⁴⁷ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.168

⁴⁴⁸ Göktaş, Abdülkadir ; “Marta Projesi” Strateji bülteni Sayı:3, Mayıs-Haziran 2007 s.8

⁴⁴⁹ Edizdoğan, a.g.e, s.262–263

⁴⁵⁰ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.169–170

-Orta Vadede, elde edilecek kamu kaynaklarının, belirlenmiş öncelikler arasında dağıtılmasını sağlar.

-Kamunun önceliklerinde meydana gelen değişiklikleri,kamu idarelerinin gelecek yıl bütçesine dahil edilmesini sağlamak için kaynakların kamu idareleri bütçeleri arasında yeniden dağıtımına imkan verir.

-Şeffaflığı ve sorumluluğu arttırması nedeniyle, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik sağlar.

-Mali disiplini sağlar ve makroekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar.⁴⁵¹

Çok yıllık bütçeleme sisteminin olumsuz yönlerini de bulunmaktadır. Bu olumsuz yönleri şöyle belirtebiliriz :

-Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye dönük tahminler harcamacı birimler tarafından kazanılmış bir hak olarak görülebilir.

-İyimser tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir. Bu da bütçe harcamalarında yukarıya bir baskı yaratabilir.⁴⁵²

-Enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artacağından, çok yıllık bütçeleme tahminleri reel artışları içerecek şekilde yapıldığında, ortaya çıkan bu artışlar, mali disiplinin sağlanmasını zorlaştıracaktır.⁴⁵³

Ülkemizde 2006–2008 dönemini kapsayacak şekilde uygulamaya konan orta vadeli program ile birlikte çok yıllık bütçeleme sistemine de geçilmiştir.⁴⁵⁴

5018 sayılı Kanununun 16/2 maddesinde “merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar kurulunun mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de

⁴⁵¹ Edizdoğan, a.g.e, s.262

⁴⁵² Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e,s.263

⁴⁵³ Edizdoğan, a.g.e, s.263

⁴⁵⁴ Edizdoğan, a.g.e, s.263

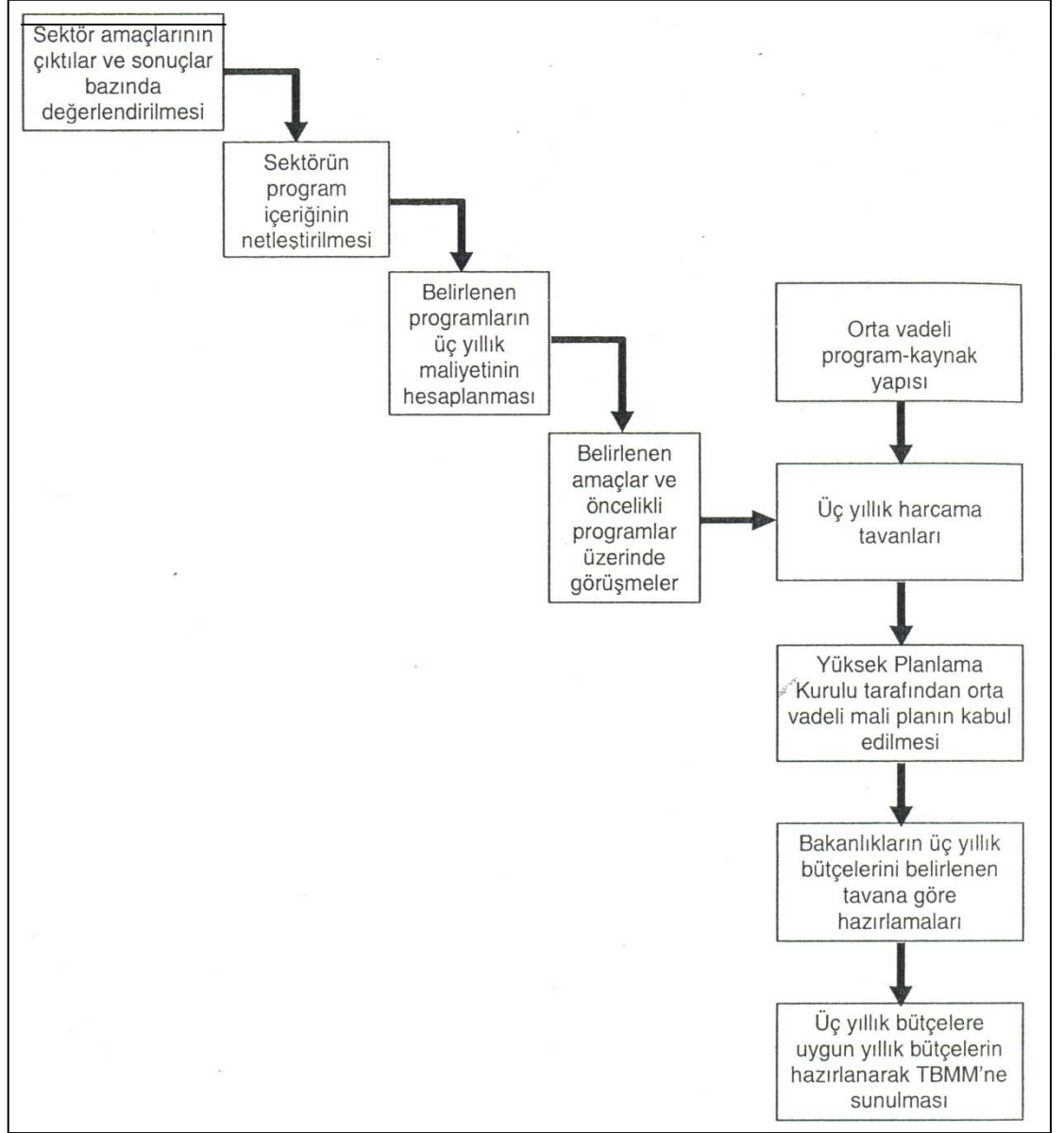
⁴⁵⁴ Aktan, Basri Hasan. “Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması” **Bütçe Dünyası**, Haziran 2005 Sayı:286 s.275

kapsayacak şekilde Devlet planlama müsteşarlığınca hazırlanan Orta Vadeli programı kabul etmesiyle başlar” hükmüyle hazırlanan orta vadeli program çok yıllık bütçelemenin de başlangıcını oluşturmuştur.⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ Meriç Metin, **Türkiye’nin Mali Yapısı**, Neşe Matbaası İzmir, 2007 s.129

Tablo XXIII’da çok yıllık bütçeleme aşamaları gösterilmiştir.

Tablo XXIII. Çok Yıllı Bütçeleme Aşamaları



Kaynak: Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e, s.174, Şekil 3.

4. TÜRKİYEDE PERFORMANS ESASLI MERKEZİ YÖNETİM

BÜTÇELEME SÜRECİNİN İŞLEYİŞİ

Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması görevi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Anayasa ile Bakanlar Kuruluna verilmiş olmakla birlikte teknik bakımdan bu sorumluluk Maliye Bakanlığı’na aittir.

4.1. Gider Bütçesinin Hazırlanması

Gider bütçesinin ilk hazırlıkları kendilerine kamu hizmetlerinin yapılması görevi verilen masrafçı daireler tarafından yapılır.⁴⁵⁶

Kamu idarelerince **hazırlanacak** olan ödenek önerilerinde; orta vadeli program ve orta vadeli mali planda belirlenmiş olan temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planları ve yıllık programlar ile idarelerin stratejik planda belirlenmiş öncelikleri, orta vadeli mali plan ile belirlenmiş olan ödenek tavanları dikkate alınarak belirlenmektedir.⁴⁵⁷

Kamu idareleri ödenek önerilerini hazırlarken, Başbakanlık Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki yatırım Programı Hazırlama Rehberinde belirtilen genel ilke ve standartlarına uymak zorundadırlar.

Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’na hazırlanmakta olup. Her iki rehber de bütçenin hazırlanmasında uyulacak esasları, standartları ve birim maliyetleri, bütçe sınıflandırması ile gelecek yılda faaliyet ve projeler için ödenek tahsisinde izlenecek genel ilkeleri göstermektedir. Bu belgeler en geç Haziran ayının sonuna kadar Resmi gazete de yayımlanır.

Kamu idareleri, gider tekliflerini hazırlarken katılımcı bir yaklaşım benimsemeli ve merkez dışındaki birimlerin ödenek taleplerini de tekliflerine yansıtmalıdırlar.(KMYKK, m.17/5-6)

⁴⁵⁶ Akbal Ahmet “ Bütçeleme Sürecinde Maliye Bakanlığının Rolü ve Görevleri“ idari.cu.edu.tr/ igünes /bütçe / Ahmet Akbal.ppt. (Ulaşım tarihi 12.12.2008)

⁴⁵⁷ Edizdoğan. a.g.e. s.275

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlarlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderirler. Kamu idarelerinin yatırım tekliflerini, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na göndeririler.(KMYKK, m. 17/7)

Kamu kuruluşları bütçe önerilerini 1–31 Temmuz tarihleri arasında hazırlarlar. Bütçe önerileri Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan tüm formları kapsar. Bütçe Hazırlama Rehberinde istenilen formlar gider cetveli (A Cetveli) ve gelir cetvelini (B Cetveli) oluşturmak amacıyla istenen cetveldir.

4.2. Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Gelir bütçesi Maliye Bakanlığı Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanmaktadır.⁴⁵⁸ Maliye bakanı doğrudan takdir hakkını kullanarak gelir tahmini yapar. Ülkemizdeki gelir bütçesinin oluşturulmasında bu yöntem kullanılmakla beraber, geçmiş yılların gelir gerçekleştirmeleri gelir tahmini içinde yer almaktadır. Ayrıca içinde bulunulan döneme ait kesinleşmiş sekiz aylık gelir gerçekleştirmelerinin de tahminde yer alması dolayısıyla gelir tahmininde otomatik usulden yararlanıldığı söylenebilir.

Maliye Bakanlığı samimiyet ilkesine uyarak ve ülke gerçekleriyle dünyanın ekonomik durumunu ve politik etkileri de göz önünde bulundurarak gelir tahminlerini yapar. Gelir tahminleri iki bölümden oluşmaktadır. Bunlar,

-Otomatik tahmin yöntemleri

-Doğrudan doğruya tahmin yöntemidir.

Bu yöntemleri kısaca açıklayacak olursak,

-Otomatik tahmin yöntemleri

Otomatik yöntemlerde uygulaması biten son bir ya da birkaç yılın kesinleşen rakamları yeni yılın rakamları olarak kabul edilir. Kişisel takdir ve tahminlere yer verilmeden, geçmiş yıl rakamları bazı düzenlemeler yapılarak yeni bütçede aynen gösterilir. Otomatik tahmin yöntemleri üçe ayrılır,

-Bir Önceki Yıl Yöntemi: Yeni yıl bütçesinin gelir rakamları, sonucu alınan mali yılın gelir rakamlarından yararlanılarak hazırlanır. Böylece bir yıl önceki mali yılda elde edilen kesin gelir rakamları, tahmini yapılan mali yıl bütçesi için kabul edilmektedir.⁴⁵⁹

Bir önceki yıl yöntemi gelir vergisi tipindeki vergilerin ve advalorem tarifeli vergilerin tahmininde yanıltıcı sonuçlar vermektedir. Bu tip vergiler konjonktürel hareketlere duyarlı olduklarından bu dönemlerde elde edilen gelirler de farklılık göstermektedirler. Özellikle ekonomik ve fiyat istikrarı olmayan gelişmekte olan ekonomilerde bu vergilerden bir yıl önce elde gelirle bir yıl sonra elde edilen gelir arasında farklılık olmaktadır. Bu da tahminlerde yanıltıcı sonuçlara neden olabilmektedir.

-Ortalama Artışa Göre Artırma Yöntemi:

Bu yöntemde, bir önceki yılın kesinleşen gelir rakamları daha önceki yıllara ait kesinleşen gelirlerin artışları ortalamasına göre arttırılarak yeni yıl bütçesinin gelir tahmini yapılmış olur.

Ortalama artışa göre artırma yöntemi, gelirlerdeki artışı her zaman bir veri olarak aldığından iktisadi gerçekleri tam olarak yansıtmamaktadır. Geçmiş yılların

⁴⁵⁹ Edizdoğan, a.g.e., s.297

ekonomik kriz veya savaş yılları olması, ortalama artış miktarının normalden az veya çok olmasına neden olabilir. Bu da yeni yılın tahminlerinde yanılmalara neden olabilir.

-Ortalama Yöntem:

Son birkaç yılın kesinleşen gelir rakamlarının ortalaması yeni yıl bütçesinin gelir tahmini olarak aynen alınır. Örneğin 2007, 2008 ve 2009 yıllarına ait kesinleşen gelir rakamları alınır ve toplam üçe bölünerek 2010 yılı gelir bütçesi tahmini olarak aynen yazılır. Gelir bütçesinde tahmini yöntem ülkemizde Meşrutiyet Döneminde uygulanmıştır.⁴⁶⁰

-Doğrudan Doğruya Tahmin Yöntemi

Bu yöntemde , otomatik yöntemlerin tersine, geçmiş yıl tahminlerinden yararlanılmakla birlikte, bunlara bağlı kalınmaksızın , konjonktürde meydana gelen değişimler , mali hareketlerdeki gelişmeler,, dış ilişkilerdeki gelişmeler değerlendirilerek gelir bütçesi tahminleri yapılmaktadır. Bu yöntemde de, gelecek dönemdeki gelir tahminleri , ekonominin genel denge tahminlerine göre belirlenmektedir.

Ülkemizde gelir tahminleri, doğrudan doğruya tahmin yöntemine göre yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı, gelirlerin tahmininde otomatik yöntemlere bağlı değildir. Miktarı belirlemede geniş takdir yetkisine sahiptir.

Sonuçta, Maliye Bakanlığı gelir bütçesi tasarısını oluşturur. Bütçe gelirleri “(B)” cetvelinde gider bütçesine uygun bir sınıflandırma ile (Bölüm- kesim- madde çerçevesi içinde vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar şeklinde) ortaya konulmaktadır.⁴⁶¹

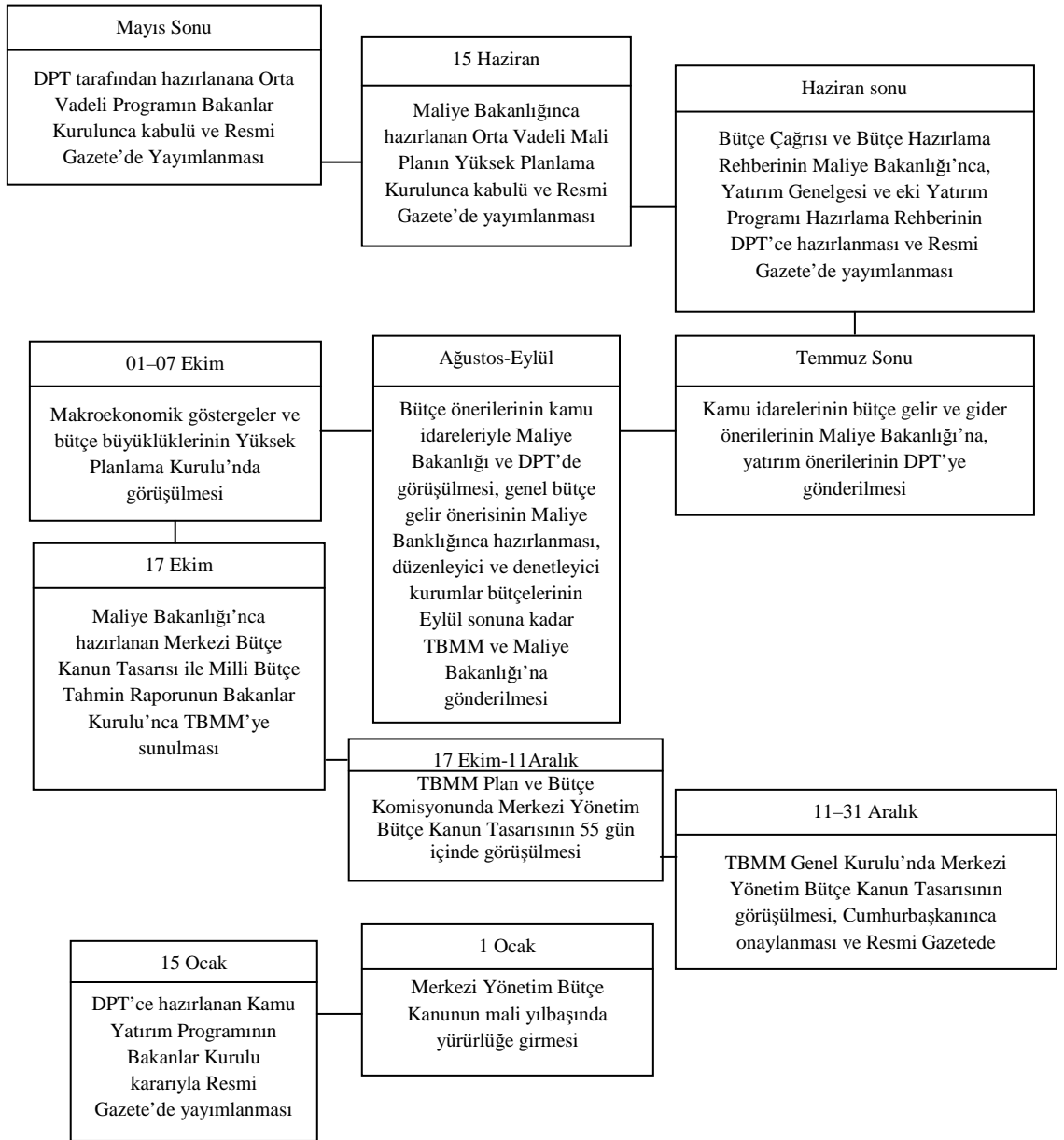
Türkiye de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, görevi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Anayasa ile Bakanlar Kuruluna verilmiş olmakla birlikte teknik bakımdan bu sorumluluk Maliye Bakanlığı’na aittir.

⁴⁶⁰ Edizdoğan, a.g.e. s.299

⁴⁶¹ Akbal a. g.ç, s.5

KMYK.m.16'ya göre bütçe hazırlık süreci Mayıs ayının sonuna kadar Bakanlar Kurulu'nun makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanan Orta Vadeli Programı (OVP) kabul etmesi ve aynı süre içerisinde Resmi Gazetede yayımlanmasıyla başlamaktadır (Bkz.Tablo:XXIV)

Tablo XXIV. Merkezi Yönetim Bütçeleme Süreci



Kaynak: Edizdoğan, 2008, 269

OVP, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmekte ve kaynak tahsisi bu çerçevede yönlendirilmektedir⁴⁶².

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci aşama, Orta Vadeli Mali Plan'dır (OVMP). Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan OVMP, Haziran ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmi Gazetede yayımlanır⁴⁶³. OVMP'de en önemli husus, ekonomik sınıflama bazında belirlenen merkezi bütçe ödenek tavanlarıdır. Söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade eder. Kurumun bütçe önerisinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir.

Orta Vadeli Plan veya Orta Vadeli Mali Plan yayımlandıktan sonra, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere Maliye Bakanlığı'nca Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından Yatırım Genelgesi ve eki olan Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlanarak harcamacı kuruluşlara gönderilir ve Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır.⁴⁶⁴

Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe önerilerinin hazırlanmasında izlenecek yol ve yöntemler teknik ayrıntı ve standartlar ve bütçe önerilerinin hazırlanması sırasında kullanılacak formları içerir. Harcamacı kurumların bütçe önerilerini Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderirler.

Harcamacı kurumlar tarafından oluşturulan bütçe önerilerine son şekli Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce verilir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce gelen bütçe önerilerinin bütçe çağrısı ve eki bütçe rehberinde belirtilen ilke ve standartlara uygun hazırlanıp, hazırlanmadığı ödenek taleplerinin yasal dayanaklarını ve ekonomik gerekçelerinin yeterli olup olmadığına bakılır.

⁴⁶² Karataş, Halil; "Ülkemizde Bütçe Süreci Değişmeli mi?" Bütçe Dünyası, cilt3, Sayı28, Kış 2008 , s.7

⁴⁶³ Bumko ; " Hollanda Kamu Mali Yönetim Sistemi" <http://www.bumko.gov.tr> (Ulaşım tarihi,5.10.2008)

⁴⁶⁴ Ediz doğan, a.g.e. s. 271.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne, yatırım önerilerini ise Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere Devlet Planlama Müsteşarlığı'na gönderilir.⁴⁶⁵

Yüksek Planlama Kurulu en geç Ekim ayının ilk haftasında toplanarak makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri üzerinde görüşmeler yapar. Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığı'nda son şekli verilerek, Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, Anayasanın 162.maddesine göre mali yılbaşından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından en son ekim ayının 17'sine kadar TBMM'ye sunulur.

Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (MYBK) Tasarısı Meclis Başkanı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonuna devredilir. Komisyon tasarı üzerinde teknik incelemeyi yapar, buradaki çalışmalar Anayasanın 162/3 maddesi uyarınca 55 gün içerisinde tamamlanması gerekir.

Plan ve Bütçe Komisyonunda söz konusu maddeye göre iktidar grubuna veya gruplarına en çok 25 üye verilmek şartı ile toplam 40 üye bulunmaktadır.

Komisyon, merkezi yönetim bütçesine dahil kuruluşların bütçe tasarılarını tek tek görüşür. Tasarı onaylanıp, gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra yapılan değişiklikleri ve ekleri içeren bir komisyon raporu ile birlikte en son 10 Aralık'a kadar sunar.

10 Aralık – 31 Aralık tarihleri arasında Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı genel kurulda Maliye Bakanı'nın konuşmasıyla başlar. Bütçenin genel kurulda görüşülmesi için 20 günlük bir süre vardır Anayasanın 162. maddesine göre, Genel Kurulda TBMM üyeleri, kamu idareleri bütçeleri ile ilgili düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında,

⁴⁶⁵ Karataş, a.g.m. s. 8.

milletvekilleri, gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.⁴⁶⁶ Genel Kuruldaki görüşmelerin bitiminden sonra bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla ise bütçe TBMM’ de kabul edilmiş olur.

TBMM tarafından kabul edilen kanun tasarısı onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı’na gönderilir. Cumhurbaşkanı Anayasanın 89. maddesi gereği bütçe kanununu yeniden görüşülmek üzere TBMM’ ye iade edemez. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.⁴⁶⁷

5. 2010 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

5.1. Orta Vadeli Program Kapsamında 2010 Yılı Merkezi Yönetim

Bütçesinin Değerlendirilmesi

2010 ile 2012 arasındaki üç yıllık dönemi kapsayacak olan Orta Vadeli Program (OVP) Eylül ayında açıklanmıştır. [R.G. Tarih:16.9.2009, Sayı: 27351(Mük)]. Temel hedefi üç yıl içinde Türkiye ekonomisinde güçlü ve sürdürülebilir büyüme koşullarını yeniden sağlamak olan OVP, yapı itibarıyla aşağıdaki temel nitelikleri içermektedir⁴⁶⁸.

- Özel sektörü desteklemek.
- Rekabeti artıracak yapısal reformları yapmak.
- Halkın refah düzeyini yükseltmek.
- Enflasyondaki düşmeyi sürdürmek.
- Kamu dengelerini düzeltmek.
- Yeniden büyümeyi sağlamak.
- İstihdamı artırmak.

⁴⁶⁶ Edizdoğan, a.g.e. , s. 311.

⁴⁶⁷ Edizdoğan, a.g.e. , s.312

⁴⁶⁸ Edizdoğan, Nihat, “Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Değerlendirilmesi”, **Güncel Mali Konular**, Ed: Nihat Edizdoğan, Dora Kitabevi, Bursa, 2009, s. 5.

- Kamunun kaynak kullanımını azaltmak.

OVP ile saptanan orta vadeli temel ekonomik hedefler aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo XXV. Orta Vadeli Temel Ekonomik Hedefler

BÜYÜME VE İSTİHDAM	2009	2010	2011	2012
GSYH (Milyar TL)*	947	1.029	1.118	1.227
GSYH (Milyar Dolar)*	608	641	669	723
Kişi Başına Milli Gelir (GSYH, Dolar)	8.456	8.821	9.096	9.732
GSYH Büyümesi (%)**	- 6.0	3.5	4.0	5.0
Toplam Tüketim (%)**	- 2.3	2.5	3.3	4.4
Kamu	5.2	2.3	2.8	2.2
Özel	- 3.1	2.5	3.4	4.7
Toplam Sabit Sermaye Yatırım (%)	- 17.9	7.5	6.8	10.2
Kamu	0.6	5.7	- 4.6	2.6
Özel	- 22.0	8.0	10.0	12.0
Toplam Nihai Yurtiçi Talep (%)**	- 6.1	3.6	4.1	5.7
Toplam Yurtiçi Talep (%)**	- 7.6	3.8	4.4	5.8
İşgücüne Katılma Oranı (%)	47.6	47.4	47.3	47.3
İstihdam Düzeyi (Milyon Kişi)	20.9	21.3	21.7	22.2
İşsizlik Oranı (%)	14.8	14.6	14.2	13.3

(*) Cari Fiatlarla (**) Sabit Fiatlarla

Kaynak; DPT, Orta Vadeli Program(2010–2012), Ek Tablo:1

2009 için - %4,5 büyüme öngörülmüşken OVP' da revizyona gidilerek - %6 büyüme öngörülmüştür. 2010 için büyüme %3,5, 2011'de % 4 2012'de ise % 5'dir. Bu büyüme yeni teşvik sistemine ve yatırımlara sağlanacak yeni desteklerin sonuç vereceğine dayandırılmaktadır⁴⁶⁹.

OVP ile temel hedefe ulaşabilmek için program süresince öncelikle içinde bulunulan kriz ortamından çıkmaya dönük kısa vadeli önlemler uygulanırken bir yandan da sistemi güçlendirecek orta ve uzun vadeli yapısal reformlar yürürlüğe konulacaktır. Bu uygulamalar sonrasında para ve maliye politikaları hem bu amaçlara hem de birbirlerine uyumlu olarak kullanılacak, doğal olarak da para politikası bütün bu uyum sürecinde asıl hedefi olan fiyat istikrarının sağlanmasını da ihmal etmeyecektir.

OVP ile yapılan dış ticaret ile ilgili Orta Vadeli ekonomik tahminler ise şöyledir:

⁴⁶⁹ Umruk, Noyan, “**2010 yılı Bütçesi Nasıl Bir Türkiye Öngörüyor**”, www.anafor.org/haber_detay.asp?id=1909&uycid=96, 12.01.2010. (Erişim: 13.01.2010)

Tablo XXVI. Orta Vadeli Ekonomik Tahminler

DIŞ TİCARET	2009	2010	2011	2012
İhracat (FOB) (Milyar Dolar)	98.5	107.5	118.0	130.0
İthalat (CIF) (Milyar Dolar)	134.0	153.0	168.0	187.0
Dış Ticaret Dengesi (Milyar Dolar)	-35.5	-45.5	-50.0	-57.0
İhracat/İthalat (%)	73.5	70.3	70.2	69.5
Dış Ticaret Hacmi/GSYH (%)	38.2	40.6	42.8	43.9
Turizm Gelirleri(Milyar Dolar)	21.0	22.5	23.5	24.5
Cari İŞlemler Dengesi(Milyar Dolar) “Cari aÇık”	-11.0	-18.0	-22.0	-28.0
Cari İŞlemler Dengesi/GSYH (%)	-1.8	-2.8	-3.3	-3.9
Ham Petrol Fiyatı (Varil/Dolar)	62.1	75.2	78.0	80.9
Ham Petrol İthalatı (Milyar Dolar)	7.9	12.4	13.6	15.5
Enerji İthalatı (Milyar Dolar)	26.1	34.5	38.4	43.4
ENFLASYON				
GSYH Deflatörü	6.0	5.0	4.5	4.5
TÜFE Yıl Sonu (%)	5.9	5.3	4.9	4.8

Kaynak: Orta Vadeli Program (2010 - 2012), Ek Tablo:1.

Küresel boyutta değişim sancıları çekilen bir dönemde Türkiye krize girdiğini algılamada gecikmesinin yanında krizin nasıl bir kriz olduğuna ilişkin bir değerler dizisi da geliştirememiştir. Politik karar vericiler ülkede yaşanan krizin nedeninin küresel kriz olduğunu yani sadece dış dinamiklerden kaynaklandığını düşünmekte, iç dinamikleri reddetmektedirler. Bundan dolayı da krizi çözmeye yönelik politikalar bu yönde oluşturulmuş, bu politikaların belgesi olan Orta Vadeli Program da, bu düşünce temelinde yayılmış gibi durmaktadır⁴⁷⁰.

Orta vadeli programda krizin dış ve iç fotoğrafı çekilmiştir. Özellikle bütçe dengesinin bozukluğunun kabul edilmesi, geçmiş dönem maliye politikaları değerlendirilmesi açısından yapılan saptamalar, oluşturulması gereken yeni maliye politikalarına temel oluşturacaktır. Bu noktada 2009 yılı bütçe açığının 52.2 milyar TL olması, bu bütçenin iktisadi gerçeklerden uzak olduğunun göstergesidir. Gelecek üç yılda tedrici olarak büyümesi öngörülen ekonominin mevcut bütçe açığı ile nasıl finanse edileceği belli değildir.

Kamu finansmanına ilişkin temel büyüklükler aşağıdaki Tablo XXVII gösterilmiştir.

⁴⁷⁰ Çolak, a.g.m. s.44.

Tablo XXVII. Kamu Finansmanına İlişkin Temel Büyüklükler

	(Milyar TL)			
	2009	2010	2011	2012
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi(1)	-62,8	-50,0	-45,1	-39,1
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	203,9	236,8	253,1	275,4
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	266,8	286,8	298,2	314,4
Toplam Kamu Faiz Dışı Fazlası *	-19,8	-3,5	4,4	11,9
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazla *	-20,8	-8,4	-2,1	4,3
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri *	190,3	220,4	239,6	262,0
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcamaları *	211,1	228,8	241,7	257,7
Diğer kamu Faiz Dışı Fazlası *	1,0	4,9	6,5	7,6
Özelleştirme Gelirleri (2)	4,3	10,4	9,4	8,9

Kamu Finansmanına ilişkin temel büyüklüklerin GSYİH'ya oranı ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo XXVIII. Kamu Finansmanına İlişkin Temel Büyüklüklerin GSYİH'ya Oranı

	(GSYH'ya Oran, %)			
	2009	2010	2011	2012
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi(1)	- 6,6	-4,9	-4,0	-3,2
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	21,5	23,0	22,6	22,4
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	28,2	27,9	26,7	25,6
Toplam Kamu Faiz Dışı Fazlası *	-2,1	-0,3	0,4	1,0
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazla *	-2,2	-0,8	-0,2	0,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri *	20,1	21,4	21,4	21,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Harcamaları *	22,3	22,2	21,6	21,0
Diğer kamu Faiz Dışı Fazlası *	0,1	0,5	0,6	0,6
Özelleştirme Gelirleri (2)	0,5	1,0	0,8	0,7
Sosyal Güvenlik Primleri Hariç Vergi Yükü (Red ve İadeler Hariç)	17,7	19,4	19,4	19,3
Sosyal Güvenlik Primleri Dahil Vergi Yükü (Red ve İadeler Hariç)	24,0	26,2	26,2	26,2
AB tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku	47,3	49,0	48,8	47,8

Kaynak: Orta Vadeli Program (2010-2012) Ek Tablo:2

(1) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçe büyüklükleri tahmini olarak kullanılmıştır.

(2) Merkezi yönetim bütçesi özelleştirme gelirleri ile özelleştirme fonundan aktarılan özelleştirme gelirlerinin toplamıdır.

(-) Negatif işaret açığı göstermektedir.

(* Program Tanımlı

Programın en önemli ayrıntılarından birisi 2010 yılının ilk çeyreğinde yasal altyapısı tamamlandıktan sonra 2011 yılı bütçe döneminden itibaren uygulanmaya başlanacak olan mali kural oluşturmaktadır. Mali kuralın amacı orta uzun vadede kamu açığının GSYH'ya oranının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesinin hedeflenmesi olarak tanımlanmıştır.⁴⁷¹

5.2. Orta Vadeli Mali Plan Kapsamında 2010 Yılı Merkezi Yönetim

Bütçesinin Değerlendirilmesi

Çok yıllık bütçe hazırlık sürecini yönlendiren ikinci önemli belge, OVP 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 hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)dır. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plana dayalı olarak hazırlanacak 2010 -2012 yılları merkezi yönetim bütçesi, kaynakların belirlenmiş temel politika öncelikleri doğrultusunda tahsisini, kamu harcamalarının kalitesinin artırılmasını ve bu suretle halkımızın hayat standardının yükseltilmesini sağlayacaktır⁴⁷².

Orta Vadeli Mali Plan'da 2010–2012 dönemi merkezi yönetim bütçesinin hazırlığına esas teşkil edecek temel makroekonomik göstergeler, gelir gider tahminleri, hedef bütçe açığı ve açık finansmanı ile genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarına esas olmak suretiyle, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kendi

⁴⁷¹ Eğilmez, a.g.m.,

⁴⁷² Orta Vadeli Mali Plan (2010–2012). R.G.(Tarih:18 Eylül 2009; Sayı:27353)

kurumsal önceliklerini belirleyecek ve 2010, 2011 ve 2012 yılları için bütçe önerilerini hazırlayacaklardır. 2010–2012 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde OVP’ da öngörülen makro-ekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri 2010, 2011 ve 2012 yıllarına ilişkin bütçe ödenek önerilerini hazırlarken bu göstergeleri dikkate alacaklardır.

Temel makroekonomik göstergeler, merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı fazlası ile program tanımlı bütçe büyüklüklerinin GSYH’ya oranı(%) aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo XXIX. Program Tanımlı Bütçe Büyüklüklerinin GSYH’ya Oranı

	2010	2011	2012
GSYH Büyümesi (%)	3,5	4,0	5,0
GSYH (Milyar TL, Cari fiyatlarla)	1.029	1.118	1.227
GSYH(Milyar Dolar, Cari fiyatlarla)	641	669	723
TÜFE Yılsonu (%)	5,3	4,9	4,8
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi “Bütçe Açığı”(Milyon TL)	-50.034	-45.123	-39.083
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi/GSYH(%)	-4,9	-4,0	-3,2
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	6.716	10.077	16.317
Faiz Dışı Fazla/GSYH (%)	0,7	0,9	1,3
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri	21,4	21,4	21,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri	22,2	21,6	21,0
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazla	-0,8	-0,2	0,4

Kaynak: İlk dördü için Orta Vadeli Program (2010 – 2012), Diğerleri için Orta Vadeli Mali Plan (2010 – 2012), Tablo:1-3

2010 – 2012 dönemi merkezi yönetim bütçe giderleri ve GSYH'ya oranları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo XXX. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri ve GSYH'ya Oranları

	(Milyon TL)					
	2010	%	2011	%	2012	%
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	286.828	27.9	298.232	6.7	314.442	5.6
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri*	228.808	2.2	241.716	1.6	257.678	1.0
Faiz Dışı Giderler	230.078	2.4	243.032	1.7	259.042	1.1
- Personel Giderleri	60.318	5.9	64.098	5.7	68.438	5.6
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	11.124	1.1	11.710	1.0	12.538	1.0
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.901	2.5	27.616	2.5	28.798	2.3
- Cari Transferler	102.158	9.9	109.587	9.8	117.211	9.6
- Sermaye Giderleri	19.046	1.9	18.271	1.6	20.137	1.6
- Sermaye Transferleri	3.208	0.3	3.348	0.3	3.485	0.3
- Borç Verme	6.903	0.7	6.867	0.6	6.846	0.6
- Yedek Ödenek	1.420	0.1	1.535	0.1	1.589	0.1
Faiz Giderleri	56.750	5.5	55.200	4.9	55.400	4.5

(*) Program Tanımlı

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan (2010 – 2012), Tablo: 4-5.

2010 -2012 döneminde izlenecek maliye politikasının temel çerçevesi, kamu kesiminin kaynak kullanımındaki artan payını azaltmak suretiyle, ekonomik krizin de etkisiyle yükselen kamu açıklarını tedrici olarak makul seviyelere düşürmektir.

Mali Plan döneminde uygulanacak bütçe gelir politikalarının temel amacı; büyüme, yatırım ve istihdamın desteklenmesi ile ekonomide kayıt dışılığın azaltılmasına katkıda bulunmaktır. Vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve vergilendirmede öngörülebilirlik esas olacaktır.

Vergi mevzuatı sadeleştirilecek, vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine yönelik çalışmalara devam edilecek, Avrupa Birliği mevzuatı ile uyum çalışmaları sürdürülecek, kayıt dışılıkla mücadeleye tüm toplum kesimlerinin katılımı sağlanacak, vergi kayıp ve kaçagını önlemeye yönelik olarak idari kapasite artırılacak ve vergi denetimleri ile vergi ve diğer mali yükümlülüklerin tahsilâtında etkinlik sağlanacaktır. Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemeler yapılacak, vergi bilincinin geliştirilmesi ve artırılmasına yönelik faaliyetlere ağırlık verilecektir.

Mali Plan döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri; makroekonomik göstergeler, temel politika belgelerinde ortaya konulan öncelikler ve kamu idarelerinin ihtiyaçları esas alınarak belirlenmiştir.

Merkezi yönetim bütçe gelirleri, OVP' da yer alan makroekonomik göstergeler ile gelir politikalarının bütçe gelirlerine etkileri, Plan döneminde sürekli nitelikte gelir artışı sağlamak üzere yapılması kararlaştırılan hususlar, ulusal ve uluslararası piyasalardaki gelişmeler ve gelirlerin geçmiş yıllarda gösterdiği eğilim dikkate alınarak belirlenmiştir.

Aşağıdaki tabloda Merkezi Yönetim bütçe gelirleri ile GSYH' ya oranları gösterilmektedir.

Tablo XXXI. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri İle GSYH'ya Oranları

	(Milyon TL)					
	2010	GSYH'ya Oranı %	2011	GSYH'ya Oranı %	2012	GSYH'ya Oranı %
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	236.794	23.0	253.109	22.6	275.359	22.4
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	193.324	18.8	210.192	18.8	229.526	18.7

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan(2010 2012), Tablo:6-7

2010 – 2012 Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ya oranının %22,4, vergi gelirlerinin GSYH'ya oranının ise %18,7 olarak gerçekleşeceği beklenmektedir.

2009 yılında; ağırlıklı olarak TL cinsi ve sabit faizli ve mümkün olduğunca uzun vadeli, yeterli düzeyde nakit rezerv bulunduracak şekilde borçlanma yapılması planlanarak TL cinsi stok içinde gelecek 12 ayda faizi yenilenecek borcun payının azaltılması, ayrıca vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının da azaltılması amaçlanmıştır. 2009 yılında ağırlıklı olarak TL cinsi ve sabit faizli borçlanılmıştır⁴⁷³.

Mali planda kamu borç ve risk yönetiminin temel ilkeleri; makroekonomik dengelerin gözetilerek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en uygun maliyetle

⁴⁷³ 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, a.g.e., s.167.

karşılanması, olarak belirlenmiştir. Böylece 2010 – 2012 yılları arasında da mevcut borçlanma politikaları devam ettirilecektir⁴⁷⁴.

Aşağıdaki tabloda Hazine tarafından ödenecek kısa ve uzun vadeli iç borçların 31.7.2009 tarihi itibariyle “Merkezi Yönetim İç Borç Stoku” durumu gösterilmektedir.

⁴⁷⁴ 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, a.g.e., s.168.

Tablo XXXII. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku

(Milyon TL)			
	2008 Aralık	2009 Temmuz(*)	Toplam Stoka Oranı(%)
TOPLAM İÇ BORÇ STOKU	274.827	307.716	
1. DEVLET TAHVİLLERİ (Uzun Vadeli Borçlar)	260.849	297.317	96.6
- Nakit İmkani Sağlayanlar (**)	234.713	272.814	
- Özel Tertip(***)	17.423	14.472	
- İkras Senetleri (****)	8.713	10.032	
2. HAZİNE BONOLARI (Kısa Vadeli Borçlar)	13.978	10.399	3.4
- Nakit İmkani Sağlayanlar(**)	13.978	10.399	

Kaynak: 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, a.g.e., s.171, Tablo: 2 ve 3.

(*) Geçici

(**) İlgili yıl bütçesine dayanılarak ve bütçe açıklarını finanse etmek üzere ihraç edilen Devlet İç Borçlanma Senetlerini içermektedir.

(***) İlgili yıl bütçe kanunu ve ilgili mevzuat çerçevesinde ihraç edilmiş olan ve karşılığında herhangi bir nakit girişi sağlamayan senetleri içermektedir.

(****) 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” çerçevesinde, bütçede belirlenen limit kapsamında ihraç edilen senetleri ifade etmektedir.

İç borç stokuna ilişkin ödemeler aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo XXXIII. İç Borç Stokuna İlişkin Ödemeler

(Milyon TL)													
	Stok	2009 Ödemeleri (*)		2010 Ödemeleri		2011 Ödemeleri		2012 Ödemeleri		2013 Ödemeleri		2014 ve Sonrası Ödemeler	
		31.07.2009	Anapara	Faiz	Anapara	Faiz	Anapara	Faiz	Anapara	Faiz	Anapara	Faiz	Anapara
TOPLAM	307.716	40.222	18.442	125.527	40.628	58.510	23.551	23.725	17.594	45.751	12.627	44.132	5.664
Devlet Tahvilleri	297.317	36.163	18.165	111.246	39.419	58.510	23.551	23.725	17.594	45.751	12.627	44.132	5.664
Hazine Bonoları	10.399	4.059	277	14.281	1.209	0	0	0	0	0	0	0	0

Kaynak: 2010 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, a.g.e., s. 173, Tablo: 5.

Not: İç borç stokuna ilişkin ödemeler 11. 9. 2009 tarihi itibariyle kesinleşen ödemeler TÜFE, döviz kuru ve faiz gerçekleştirmelerine göre değişebilecektir.

(*) Ağustos- Aralık 2009 Dönemine ilişkin ödemeleri göstermektedir.

Hazine Müsteşarlığı'nın 31.12.2008 tarihli verilerine göre Merkezi Yönetim dış borç stokunun GSYH'ya oranı % 9,4 olarak belirtilmiş olup, Merkezi Yönetim dış borç ödemelerinin yıllar itibariyle dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo XXXIV. Merkezi Yönetim Dış Borç Ödemelerinin Yıllar İtibariyle Dağılımı

(Milyon Dolar)			
YILLAR	ANAPARA	FAİZ	TOPLAM
2009	2.091	1.340	3.431
2010	7.056	3.917	10.973
2011	6.816	3.532	10.347
2012	6.626	3.193	9.818
2013	4.459	2.856	7.315
2014	5.114	2.610	7.724
2015	4.180	2.277	6.458
2016 +(*)	35.870	16.946	52.816
TOPLAM	72.212	36.670	108.882

Not: 31.7.2009 tarihli dolar pariteleri ile dolar tutarı hesaplanmıştır.

(*) 2016 ve sonraki yılları kapsamaktadır.

Kaynak: 2010 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, a.g.e., s. 178, Tablo: 10.

6. DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Performans esaslı bütçeleme sistemi mali saydamlık, hesap verilebilirlik, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması gibi özelliklerinden dolayı bugün pek çok ülke tarafından uygulanmaktadır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmaların 6 yıllık bir geçmişi vardır. Performans sistemine geçilmeden önce sisteme ilişkin pilot çalışmalar yapılmıştır.

Ülkemizde performans esaslı bütçeleme sistemine geçişe yönelik olarak 2003 yılı Aralık ayı sonunda yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla yapılmıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran 5018 sayılı kanun, kamu mali yönetim anlayışımıza yeni kavramlar kazandırmıştır. Bu kanunla getirilen anlayışta performans esaslı bütçeleme sisteminin en önemli unsurları olarak stratejik planları, performans programlarını, faaliyet raporlarını ve performans denetimini verebiliriz.

5018 sayılı kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme sisteminin Türk kamu mali sistemine getirdiği yenilikleri şöyle değerlendirebiliriz:

Herhangi ülkede mali sistemde değişiklikler yapmak çok zorlu bir süreci kapsamaktadır. Ülkemizde kamu yönetiminde yapılan değişiklikler birçok riski de beraberinde getirmesi mümkündür. O nedenle yapılan düzenlemelerin bir birleriyle uyumlu olması ve eş zamanlı yapılmasında fayda vardır.

Ülkemizde kamu mali yönetiminde çoklu bir yapı bulunmaktadır. Bu durum beraberinde performans esaslı bütçeleme sisteminin usul ve esaslarının ve geçiş dönemini planlamasını farklı idari birimler tarafından yapılmasını gerektirmiştir. Ülkemizde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile performans esaslı bütçeleme unsurlarından stratejik planlama ile ilgili usul ve esasları belirleme yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlığına, diğer usul ve esaslarla ilgili düzenlemeleri yapma yetkisini maliye bakanlığına vermiştir.

Performans esaslı performans bütçeleme sisteminden beklenen faydaların elde edilebilmesi için iyi bir performans bilgi sistemi kurulmalıdır. Performans esaslı bütçeleme sisteminin en önemli unsurlarından biri, performans ölçümüm için geçerli

olan bilgilerin doğru ve güvenilir bir biçimde analiz edilmesidir. Bunun için güçlü bilgi işlem sistemleri gereklidir.

OECD ülkelerinin çoğunda ikili yapı bulunmamaktadır. Birçok OECD ülkesinde performans yönetimine geçiş çalışmaları, performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmalarından önce başlamıştır. Bu durum performans esaslı bütçeleme sistemine geçişi olgunlaştırmıştır. Fakat ülkemizde tam tersine bir durum söz konusudur. Performans yönetimi ve performans esaslı bütçeleme sistemine eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir.

5018 sayılı Kanun ile harcamacı kurumlara esneklik sağlanmıştır. Sağlanan en önemli esneklik, süreç kontrollerinde merkezi ve denetleyici kurumların uygulamadan çekilmesi ve mali hizmetler biriminin kurulmasıdır. Yönetimsel esneklikler performans esaslı bütçeleme sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Bu nedenle harcamacı kurumlar bünyesinde kurulacak mali hizmetler biriminin güçlü bir birim olarak yapılandırılmasında fayda vardır.

10 yılı aşkın süredir performans esaslı bütçeleme sistemini uygulayan ABD’de kamu kurumları stratejik planlar ile orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ortaya koymakta bu amaç ile hedefler arasındaki bağlantıyı performans planları ile kurmaktadır. ABD’de performans esaslı bütçeleme sistemine geçildikten sonraki süreçte, performans ölçümü ve değerlendirilmesi sağlıklı bir şekilde yapılamadığından performans esaslı bütçelemeden beklenen katkılar sağlanamamıştır.

Hollanda da ise performans esaslı bütçeleme sistemini benimsemiş olup, temel bütçe dokümanlarının yapısını değiştirme ve hedeflerle kaynaklar arasındaki bağlantıyı bu şekilde sağlamıştır. Hollanda OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda performans esaslı bütçeleme sistemini uygulayan ülkelerden biridir.

İngiltere’de bölümlerin hedefi ve göstergeleri kamu hizmetleri sözleşmelerinde belirtilmektedir. Performans esaslı bütçeleme sistemine bizde önce geçen ülkelerin tecrübelerine göre, sistemin başarı şartı kamu yönetiminde bulunanların sisteme sahip çıkmasıdır. Yasal düzenlemeler yapılarak, sistemin bütün uygulama araçları da sağlansa

bile, eğer sistemde yer alanların sisteme sahip ıkılmaları durumunda sistemden beklenen başarı gerçekleşmeyecektir.

Performans esaslı bütçeleme sisteminin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için özellikle mali birimlerde çalışan personelin sistemin ihtiyaç duyduğu bilgilerle donatılması gerekir. 5018 sayılı kanundan önce kurumların mali işlemlerinin büyük bir kısmı maliye bakanlığı birimleri tarafından yapılmaktaydı. Ancak yeni mali yapının yürütülmesi için idari ve mali personelin sayısı yeterli olmayacaktır. Bu nedenle mali birimlerin personel ve eğitim olarak desteklenmesi gerekmektedir.

Ülkemizde performans esaslı bütçelemeye yönelik uygulamaları değerlendirdiğimizde, sistemin tam olarak uygulanamadığını söyleyebiliriz. Bunun nedeni ise sistemi uygulayacak kamu kurumlarının hemen hepsinde teknolojik altyapı ve bunu kullanacak yeteri kadar eğitimli personelin olmamasıdır. Bu sistemde personelin motivasyonunu arttıracak bir ücret politikası da uygulanmadığından, personelden istenen verim alınamayacaktır.

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçişte yaşanan sorunların giderilmesi gerekmektedir. Sorunlar giderilmediği takdirde sistemden beklenen sonuçlar elde edilemeyecektir. Çünkü sistem bir bütündür ve bu bütünde meydana gelecek bir eksilme sistemin tam olarak uygulanamamasına neden olacaktır ve sistemden beklenen verim alınamayacaktır.

Sonuç olarak, performans esaslı bütçeleme sisteminden istenilen sonuçların alınabilmesi ve sistemin tamamıyla kamu kesimine uyum sağlaması için çalışmaların kararlılıkla yürütülmesi gerekir. Performans esaslı bütçeleme etkin bir şekilde uygulandığı takdirde ülkemizde sistemden beklenen başarılı sonuçlar alınabilecektir.

KAYNAKLAR

- Akbal, Ahmet “Bütçeleme Sürecinde Maliye Bakanlığının Rolü ve Görevleri“
idari.cu.edu.tr/ igünes /bütçe / Ahmet Akbal.ppt. (Ulaşım tarihi
12.12.2008).
- Akdoğan, Abdurrahman; **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 6.Baskı, Ankara, 1977.
- Akpınar Süleyman; “Ülkemizde Program Bütçe Uygulamasının Son Durumuna İlişkin
Notlar”, **Maliye Dergisi**, Sayı34, Temmuz-Ağustos 1978.
- Aksoy, Şerafettin; **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1993.
- Aktan Can Coşkun-Kamil TÜĞEN; **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve
Performans Esaslı Bütçeleme**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.
- Aktan Hasan Basri “Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması“, **Vergi Dünyası**,
Sayı:286 Haziran 2005.
- Aktan, Basri Hasan. “Çok Yıllı Bütçeleme ve Türkiye Uygulaması” **Bütçe Dünyası**,
Haziran 2005 Sayı:286.
- Altay Asuman, Kaplan Ersin “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına
Geçiş Ve Imf’nin Rolü” **Maliye Dergisi**, Sayı 151, Temmuz – Aralık
2006.
- Amaratunga, D. and Baldry, D., Moving from Performance Measurement to
Performance Management Facilities, Volume 20, Number 5/6, 2002.
- ANAO, **Application of teh Outcomes Framework**, Audit Report NO:23 for
2006/2007 February.
- ANAO and Department of Finance and Administration; **Better Practice Principles for
performance information**, 1 November, Canberra Sf.38
(www.anao.gov.au) (ulaşım tarihi 27.5.2009)
- ANAO (Australian National Audit Office), **Annual Performance Reporting**, Audit
Report No:11 November.
- Ataç, Engin-Moğol, Tayfun (Ed.); **Devlet Bütçesi**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi Yayını,
No:873, Eskişehir, 2006.

- Ataç, Engin, Batırel, Faruk Ömer, Falay, Nihat, Coşkun, Gülay, Moğol, Tayfun; **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2003.
- Ataç, Engin(Editör); **Devlet Bütçesi**, AÖF Yayın No:23, Eskişehir.
- Ayazoğlu, Berrak, “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi, **Vergi Dünyası**, Sayı: 300, Ağustos 2006.
- Batırel,Ömer Faruk ; “Program Bütçe ve Sorunları”, **İktisadi ve Ticari İlimler Dergisi**, Sayı:1, İstanbul 1975.
- Bilge, Semih, “ Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Son Dönem AB Bütçeleri Üzerine Genel Değerlendirmeler”, **Türk ve AB Bütçelendirme Süreçlerinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi**, İstanbul, 2009.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, 1. baskı, Ankara, Akçağ Yayınları, 1997.
- Bilici, Nurettin, **Avrupa Birliği-Türkiye İlişkileri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007.
- Blondal R.Jon “**Budgeting in Sweden**” OECD journal on budgeting 2001.
- Blondall,R.Jon Kraan,Dirk-Jan Ruffner,Michael,“Budgeting in the United States” **OECD Journal Budgeting** Volume.3,No:2 2003.
- Blondal Jon R. –Kristensen Jens Kromann ;“Budgeting in Netherlands“, **OECD Journal On Budgeting**, Vol.1 No:3, 2002.
- Bulutoğlu, Kenan, Kurtuluş, Erciş; **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Araştırma-Eğitim-Ekin Yayınları Cilt Evi, İstanbul, 1981.
- Bumko,“**Hollanda Kamu Mali Yönetim Sistemi**” <http://www.bumko.gov.tr> (Erişim tarihi,5.10.2008)
- Cansız Harun “Küreselleşmenin Türk Devlet Bütçesine Etkileri” **Maliye Finans Yazıları** Yıl:22 Sayı:80, Temmuz 2008.
- Coombs H.M Jenkins D.E, **Public Sector Management**, Second Edition, Chapman Hall England, 1994.
- Coşkun, Gülay; **Devlet Bütçesi**, Tarhan Kitabevi, Ankara 2000.

- Coşkun GÜLAY “Program Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması”, **Prof.Dr. Haydar Furgaç’a Armağan**, İÜİF Yayını No:339, İstanbul, 1974.
- Coşkun Gülay; **Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No:150, Ankara, 1976.
- Çoban Hilmi, Deyneli Fatih; **“Kamuda Kalite Arttırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme”** 20.Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma” Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- Demircan, Siverekli E.”Yeni Ekonomik düzende Bütçe Sistemlerinde Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu” **Yönetim ve Ekonomi** Yıl:2006 Cilt:13 Sayı:2.
- Demircan Siverekli Esra “Yeni Ekonomik Düzende Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci Ve Türk Kamu Maliyesine Uyumu” **Yönetim ve Ekonomi**, Cilt:13 Sayı:2, 2006.
- Diamond Jak, Khemani Poker "Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries, "OECD Journal on Budgeting, Volume:5, No:3, 2006.
- Diamond Jack, “The Role of Internal Audit in Government Financia(Management:An International Perspective” /MF Working Paper, WP/02/94 2004.
- Diamond Jack “Establishing A performance Managent Framework for Government” **IMF Working Paper**.
- Diamond Jack; “Performance Budgeting : Managing the Reform Process” **IMF Work Paper** 2003.
- Dilmen, Hakan, Uğur, Göktürk S. “Avrupa Topluluğu Bütçesi”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:4, 2000.
- Dicle Atilla İ.; **Program Bütçesi-Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi(PPBS)**, Balkan Basım ve Ciltevi, Ankara 1973.
- Doğan, Osman; **Türkiyede Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 1994.

- Dpt; **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Özel İhtisas Komisyonları El Kitabı**, Ankara Eylül 2005.
- Edizdoğan, Nihat, **Kamu Maliyesi**, 10. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008.
- Edizdoğan, Nihat; **Kamu Bütçesi**, Ekin Kitabevi, Bursa 2008.
- Edizdoğan, Nihat, “Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Değerlendirilmesi”, **Güncel Mali Konular**, Ed: Nihat Edizdoğan, Dora Kitabevi, Bursa, 2009.
- Egeli Haluk-Özen Ahmet “Türk Bütçe Sürecinin Mali Saydamlık ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi” **Vergi Sorunları**, Sayı:195,Şubat 2005.
- Eker Aytaç, “Milli Bütçe ve Devlet Muhasebesi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, İzmir 1986.
- Eker Aytaç – Gürdal Temel, Şanver Cahit; **Analitik Bütçe Sistemi ve Yerel Yönetimlerde Uygulanması**, Deniz Yıldızı Matbaacılık, Sakarya, 2006.
- Ellis Kevin, Mitchell Stephan “**Out come focus Management in the United Kingdom**” OECD journal budgeting, Volume, 1 No:4 2002.
- Ergun,Ülkü; “Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Planlama ve Denetim İşlevi”,**Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt :2, Sayı:1, İzmir 1987.
- Erüz Ertan; “**Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**”, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü,Yayın No:1, 23-27 Mayıs 2005, Denizli.
- EUPF, European Commission, **European Union Public Finance**, Fourth Edition, Office for Official Publications of The European Communities, Luxembourg, Temmuz 2008.
- European Commission, Directorate-General for the Budget, **European Union Public Finance**, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- European Commission, **The Budget of the European Union: How is Your Money Spent**, Luxembourg, 2000.

- Falay Nihat, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İÜİF Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:71 İstanbul 1987.
- Falay Nihat; **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli**,Güray Matbaacılık, İstanbul, 1979.
- Fevzioğlu Bedi N; **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 7.Baskı, İstanbul, 1984.
- Göktaş, Abdülkadir ; ‘‘Marta Projesi’’ Strateji bülteni Sayı:3, Mayıs-Haziran 2007.
- Groszyk Walter, ‘‘Outcome Based Management in the United States’’,**OECD journal on Budgetings**, Volume:1No:4 2002.
- Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye**, 2. Cilt, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını Yayın No:436, Ankara, 1980.
- Gürsoy, Bedri, **Kamusal Maliye-Bütçe**, Ankara Üniversitesi Yayınları, Ankara,1980.
- Hastürk Mesut; ‘‘**Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**’’
<http://www.erkankaraaslan.org/Includes/userfiles/admin/File/4nolumakale.pdf> (ulaşım tarihi: 03.04.2009)
- Hawke Lewis "Performance Budgeting in Australia" **OECD journal on Budgeting** Volume 7, No:3.
- Hughes Richard ‘‘**Performance Budgeting in theUK** 10 Lessons From A Decade Of Experience Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 9 June 2008.
- HM Treasury General (Expenditure Policy, ‘‘**Outcome Focusad Management in the treasury.gov.uk/media/IA4/of/GEP/United Kingdom**’’(ulaşım tarihi 2.2.2009)
- HM Treasury and Cabinet Office, **Devolved Decision-Making;Delevering Better Public Services’’ : Refining Targets and Performance Management**, 17 March.2004.
- Işık Hüseyin ‘‘Amacı Sistematiği, İşleyişi Ve Sınırlarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme’’ **Bütçe Dünyası**,Sayı:17,2004 Kış.
- Karataş Halil ‘‘Ülkemizdeki Bütçe Hazırlık Süreci Değişmeli mi?’’**Bütçe Dünyası**,Cilt3 Sayı:28.

- Karataş, Halil; “**Ülkemizde Bütçe Süreci Değişmeli mi?**” Bütçe Dünyası, cilt3, Sayı,28, Kış 2008.
- Keating Michael, Holmes Malcolm. "**Australia's Budgetary and Management Reforms**, "An Elgar Reference Colletion, USA, 1996.
- Kesik Ahmet, “**Performansa Dayalı Bütçeleme**”, 5.Kamu Kalite Sempozyumu Kamu Kaynaklarının Etkili Yönetimi Stratejik Planlama ve İzleme, 9–10 Haziran 2004.
- Kesik, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **20. Türkiye Maliye Sempozyumu** “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1.
- Kristensen Kromann Tens-Groszyk S Walter-Buhler; "Outcome-Focused Management and budgeting" **OECD journal on Budgeting**, Vol:1 No:4 2002.
- Küchen Thomas,Nordman Perti “**Performance Budgeting in Sweden**” OECD journal on Budgeting Volume:8 No:1 OECD 2008.
- Küçüküçü A.Tayfur “**Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi**”, Strateji Bülteni, Temmuz-Ağustos 2007.
- Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar için Taslak)** Aralık 2004.
- Meriç Metin, **Türkiye’nin Mali Yapısı**, Neşe Matbaası İzmir, 2007.
- Moğol, Tayfun; **Bütçe Sistemleri, Devlet Bütçesi**, A.Ü Açıköğretim Fakültesi yayını, No:873, Eskişehir, 2006.
- Moğol Tayfun; “Analitik Bütçe Sınıflaması içerisinde Kamu harcamalarının Ekonomik sınıflaması” **Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1-2, 2002.
- Muskihn Selma; “**PPB in cities**”, Public Administration Review, Vol:29, No:2, March-April 196.
- Mutluer Kamil M. –Öner Erdoğan –Kesik Ahmet; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları,Yayın No: ,İstanbul, Mayıs 2005.
- Nangır Esin; "OECD ülkelerinde performans esaslı bütçe uygulamaları" Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve Performans esaslı Bütçeleme, Seçkin

yayıncılık Ankara, 2006.

Nangır,Esin “Amerika Birleşik Devletlerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme” **Bütçe Dünyası** Cilt3 Sayı 30 Yaz 2008.

National Audit Office, **Public Service Agreements**, Fourth Validation Compendium Report, 12 December 2007.

National Audit Office. "**Measuring the Performance of Government Departments**, 22 March 2007.

Nilsen Thor ve diğerleri; **Performance Based Budgeting**, 19 October 1999.

<http://www.le.ut.us/lfa/reports/olhs-pdf>. (Erişim 11.05.2009)

OECD “**Performance Budgeting in OECD Countries**” OECD 2007.

Office Of The General of British. Colombiya, “**Notes on the public Sector Reform and Performance Managament:The United Kingdom**”, [www.bcauditor.com/Auditor General,htm](http://www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm). (ulaşım tarihi 12.3.2009)

OMB,circular A-11,**Section 210 Preparing And Submitting A Strategic Plan**. July 2004.

OMB,Circular,A-11 section 2000-**Overwiev of Strategic Plans,Performance Budgets and Performance and Accountability Reports**,July 2004.

Oral Esin, “Bazı Oecd Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme” **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Nisan 2005.

Ormanoğlu, Burhan, Çalış, Hilal, “Avrupa Birliği Bütçesinin Finansmanı: Öz Kaynaklar Sistem”, **Bütçe Dünyası**, Cilt:3, Sayı: 30, Yaz 2008.

Özatay Fatih, “Krizin Yansımaları”, **Radikal Gazetesi**, 25.10.2009.

Özen, Ahmet; **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2008/382, Ankara, 2008.

- Özkaynaklar Sistemine İlişkin Bilgi Notu**, www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/.../ozkaynaklar_bilgi.pdf, (Erişim: 25.12.2009)
- Özyıldız Hakan R. “Kamu Harcamaları Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe” **Hazine Dergisi** Sayı:13 Ocak 2000.
- Peter A.Pyhrr; “The Zero Base Approach to Government Budgeting”, **Public Administration Review** Vol:37 No:1 January-February 1977.
- Polat Necip; “Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetimin Etkinliği”, **Sayıştay Dergisi**,2003 Sayı:49.
- Polat Necip, **Saydamlık, Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim**, Seçkin yayıncılık, Ankara,2006.
- Posseth; Van Nispen adn Johann J.A. K.M Frans “**Performance Budgeting in The Nedherlands: Beyond Arithmetic**” OECD on Budgeting. 2006, Volume 6- no 4.
- Puma, “Working For Results: The American Experience in Enchancing Government Performance” PUMA/HRM 2002.
- Robinson Marc "Financial Control in Austrilian Goverment Budgeting. "**Public Budgeting and Finance**, Spring 2002.
- Samsun Nihal, “**Hesap Verilebilirlik Ve İyi Yönetim**” Maliye Bakanlığı Yayınları Ankara 2003.
- Samsun, Nihal, “**Avrupa Birliği Bütçesi**”, www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf, (Erişim: 24.12.2009)
- Sanberg Bor, Larsson Kiell, “**The role of Auditing in Performance Improvement in Sweden**” OECD Puma 2004.
- Schick Allen “**The chancing Role of the Central Budget office**” OECD journal on budgeting 2001.
- Schick Allen “**A Contemporry Approach to Public Expenditure Management**” OECD journal on budgeting 2002.

Schick Allen; **“The Road From 2BB”**,Public Administration Review,Vol:38,No:2
March-April 1978.

Sigma, **Sigma External Audit&Financial Control**
Glossary,www.sigmaweb.org./PDF/EA&FCtermspdf.Erişim :
(06.08.2009)

Sweden : Selected issues;IMF staff country Report No:98/128.

Şahin, Ragıp, **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, DPT
Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara,
1998.

Şentürk Hulusi, **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, 2.B, İstanbul,
2005.

Tokatlıoğlu, Mircan, **Avrupa Birliği'nde Maliye Politikası**, İstanbul, Alfa Yayınları,
2004.

Tosun Hikmet, Cebeci A.Uğur, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol**
Kanunu, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara 2006.

Tuncer, Selahattin; “Performans Esaslı Bütçe Sistemi” **Vergi Dünyası**, Sayı 299,
Temmuz, 2006.

Tüğen, Kamil; **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, İzmir 2007.

Tüğen, Kamil, Egeli, Haluk, Özen Ahmet, “Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı
Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe
Uygulamaları”, **Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar**, Cilt:44,
Sayı:509, 2007.

Türk, İsmail, **Maliye Politikası; Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri**, Tarhan
Kitabevi, Ankara.

Uluatam Özhan, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayıncılık Ankara, 2001.

Ulutürk, Süleyman, “Avrupa Birliği Bütçesi”, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, M. Ş.
Erdem, S. M. Aykın (Ed.) Akdeniz Üniversitesi Akdeniz Ülkeleri
Ekonomik Araştırmalar Merkezi, Antalya, Ezgi Kitabevi Yayınları, 2003.

- Umruk, Noyan, “**2010 yılı Bütçesi Nasıl Bir Türkiye Öngörüyor**”,
www.anafor.org/haber_detay.asp?id=1909&uycid=96, 12.01.2010.
(Erişim: 13.01.2010)
- United States General Accounting Office(GAO);**Performance Budgeting (Past Initiatives Offer insights Fon GMRA imlementation)**,Report to Congressional Committees 1997.
- Vossers, Hemler and Depats Raphael; “**Program Budgeting in the Netherlands**“
http://sitere ources.worldbank.org/intMexico/Reources (Ulaşım tarihi 11.12.2008)
- Yenice, Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 61, Nisan-Haziran 2006.
- Yılmaz, Sibel; “**Performans Esaslı Bütçeleme ve Türkiye’deki Pilot Uygulamaları**”
T.C. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Nisan, 2007.
- Yılmaz Sibel, “Performans Esaslı Bütçenin Gelişimi ve Uygulanması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt:3 Sayı:7 Güz 2007.
- Yılmaz Osman, **Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları**, Seçkin Yayıncılık Ankara 2006.
- Yörük Bahadır “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”. **Bütçe Dünyası**, sayı:18 ilkbahar 2004.

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı : Emirdağ 03.04.1962

Öğr.Gördüğü Kurumlar :

	Başlama Yılı	Bitirme Yılı	Kurum Adı
Lise :	1979	1982	Ahmet Kanatlı Lisesi
Lisans :	1982	1986	Anadolu Üniversitesi
Yüksek Lisans :	2002	2004	Anadolu Üniversitesi
Doktora :	2006	-	Uludağ Üniversitesi

Medeni Durum : Evli

Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi: : İngilizce İyi

Çalıştığı Kurum (lar) :

	Başlama ve Ayrılma Tarihleri	Çalışılan Kurumun Adı
1.	1995 -	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

Yurtdışı Görevleri : -

Kullandığı Burslar : -

Aldığı Ödüller : -

Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar: -

Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri : -

Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler : -

Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar: -

Yayımlanan Çalışmalar : — Türkiye ve Hollanda’da Performans esaslı Bütçeleme Sürecinin Karşılaştırmalı analizi **Mali Pusula**, yıl 5 sayı 54, Haziran 2009

Diğer :

Tarih-İmza
Adı Soyadı