



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

**UYGULAYICILARIN BAKIŞ AÇISIYLA DEVLET
ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME DENEYİMİNİN İNCELENMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Mert KAZAN

BURSA – 2019



T.C.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

BÜTÇE VE MALİ PLANLAMA BİLİM DALI

**UYGULAYICILARIN BAKIŞ AÇISIYLA DEVLET
ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI
BÜTÇELEME DENEYİMİNİN İNCELENMESİ**

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Mert KAZAN

Danışman

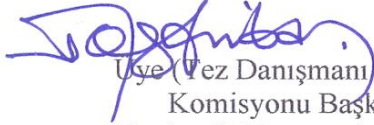
Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

BURSA – 2019

TEZ ONAY SAYFASI

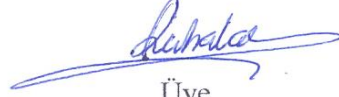
T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı'nda 701612007 numaralı Mert KAZAN'ın hazırladığı "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu Yüksek Lisans Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 20.08./2019 günü 10.30-12.00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı (başarılı / başarısız) olduğuna oybirliği (oybirliği / oy çokluğu) ile karar verilmiştir.



Üye (Tez Danışmanı ve Sınav
Komisyonu Başkanı)
Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Doç. Dr. Tolpa DEMİRBAŞ



Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Zuhur AKBELEK



Üye

Akademik Unvanı, Adı Soyadı
Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Harun KURBAN
Sabancı Üniversitesi

20 / 08 / 2019



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA İNTİHAL YAZILIM RAPORU

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA

Tarih: 22 /08 /2019

Tez Başlığı: Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 157 sayfalık kısmına ilişkin, 22 /08/2019 tarihinde şahsım tarafından *Turnitin* adlı intihal tespit programından* aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 13'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kaynakça hariç
- 2- Alıntılar hariç/dahil
- 3- 5 kelimeden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Özgünlük Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

22.08.2019

Adı Soyadı:	MERT KAZAN
Öğrenci No:	701612007
Anabilim Dalı:	MALİYE
Programı:	YÜKSEK LİSANS
Statüsü:	☒ Y.Lisans ☐ Doktora

Danışman
Doç.Dr. Tolga DEMİRBAŞ

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans / Doktora tezi olarak sunduğum “**Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi**” başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Tarih ve İmza

22.08.2019



Adı Soyadı: Mert KAZAN
Öğrenci No: 701612007
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Tezli Yüksek Lisans
Statüsü: ☒ Yüksek Lisans ☐ Doktora

ÖZET

Yazar Adı ve Soyadı : Mert KAZAN
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim Dalı : Maliye
Bilim Dalı : Bütçe ve Mali Planlama
Tezin Niteliği : Yüksek Lisans Tezi
Sayfa Sayısı : XIII+144
Mezuniyet Tarihi : / / 2019
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

UYGULAYICILARIN BAKIŞ AÇISIYLA DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME DENEYİMİNİN İNCELENMESİ

Değişen ekonomik koşullarla beraber dünya üzerinde pek çok ülkede Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaya başlamıştır. Türkiye’de 2006 yılından beri uygulanmakta olan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi; stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu aracılığıyla kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanmayı amaçlamaktadır. Bu çalışma on yılın üzerinde bir süredir yürürlükte olan sistemin devlet üniversitelerindeki uygulama durumunu ele almaktadır. 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında yer alan devlet üniversitelerinde Maliye Bakanlığına bağlı bütçe daireleri kapatılarak yerine üniversitelerin kendi bünyesinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları kurulmuştur. Bu çalışmada Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarında performans esaslı bütçeleme sürecinde yer alan personelin sisteme bakış açıları incelenmiş, sorunlar tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Sözcükler:

Devlet Üniversiteleri	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	Performans Programı	Stratejik Plan
-----------------------	--	------------------------	-------------------

ABSTRACT

Name and Surname : Mert KAZAN
University : Bursa Uludag University
Institution : Social Science Institute
Field : Public Finance
Branch : Budget and Fiscal Planning
Degree Awarded : Master
Page Number : XIII+144
Degree Date : / / 2019
Supervisor(s) : Assoc. Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ

THE EXPERIENCE OF PERFORMANCE BASED BUDGETING FROM THE PERSPECTIVE OF PRACTITIONERS IN STATE UNIVERSITIES

With the changing economic conditions, Performance-based Budgeting System has been implemented in many countries around the world. This system is being implemented in Turkey since 2006. Performance-based Budgeting System aims to use of resources effective, efficient and economic through strategic plan, performance program, and annual report. This study examines the implementation of the system, which has been in force for over a decade, in state universities. In the state universities within the scope of the Public Financial Management and Control Law, which came into force on 01.01.2006, Budget Departments affiliated to the Ministry of Finance were closed and Strategy Development Departments were established within the state universities. In this study, the perspectives of the personnel involved in Performance-based Budgeting Process in Strategy Development Departments to this system were examined, problems were identified and solution suggestions were made.

Keywords:

State Universities

Performance-Based
Budgeting System

Performance
Program

Strategic
Plan

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
TABLolar	xi
ŞEKİLLER.....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME: KURAMSAL BİLGİLER

I. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TANIMI, GELİŞİMİ VE HEDEFLERİ	3
A. TANIMI	3
B. GELİŞİMİ	4
1. Geleneksel Bütçe Sistemi	5
2. Performans Bütçe Sistemi	7
3. Program Bütçe ve Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi	8
4. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi	10
5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	12
C. HEDEFLERİ	15
II. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BİLEŞENLERİ VE TÜRLERİ	16
A. BİLEŞENLERİ	16
1. Performans Bilgisi	17
2. Performans Göstergesi	19
3. Performans Ölçümü	20
4. Performans Değerlendirmesi	23
5. Performans Denetimi	23
6. Çok Yıllı Bütçeleme	24
B. TÜRLERİ	25

1. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB	26
2. Stratejik Planlamaya Dayalı PEB	27
3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB	28
III. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISI: BELİRLEYİCİLER, ÜSTÜNLÜKLER VE AKSAKLILIKLAR.....	29
A. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISINI BELİRLEYEN ETKENLER....	29
1. Alışkanlıklar	29
2. Kurumların Sisteme Hazırlığı	30
3. Teknolojik Yeterlilik	30
4. Personelin Performans Kültürüne Sahip Olması	31
5. Stratejik Önceliklere Göre Ödenek Tahsisi	31
6. Kurumsal Bilgi Sistemi	32
B. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN ÜSTÜNLÜKLERİ	32
C. AKSAKLILIKLARI	33
1. Davranışsal Yaklaşım ve Doğru Yönlendirici Sorunu	33
2. Politika ve Politikacılarda Rasyonalite Sorunu	34
3. Hesap Verme Sorumluluğu Temelinde Yaşanan Problemler	35
4. Performans Kavramı Algısı, Ölçümü ve Raporlaması Üzerine Problemler	35
5. Araçsal Sorunlar	37
6. Kurumsal Kapasite Açığı ve Direnç Kültürü	37
7. Yüksek Performans – Küçük Bütçe Problemi	38

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DEVLET ÜNİVERSİTELERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

I. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMA STRATEJİSİ VE YÜKSEKÖĞRETİM ALANI ..	39
A. BAZI OECD ÜLKELERİNİN UYGULAMA STRATEJİLERİ	39
1. Avustralya.....	40
2. Kanada	41
3. Danimarka	44
4. Hollanda	45
5. İngiltere	46

6. Amerika Birleşik Devletleri	46
B. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEDE YÜKSEKÖĞRETİM ALANI	48
II. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ.....	52
A. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ NEDENLERİ.....	52
1. Toplumsal Hayattaki Değişimler	52
2. Teknolojik Gelişmeler	53
3. Kaynak Tahsisinde Etkinlik Sorunu	53
4. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sorunu	53
5. Kamuda Performans Değerlendirmesinin Yapılamaması.....	54
6. Mali Saydamlığın ve Hesap Verme Yükümlülüğünün Sağlanması Gerekliği	54
7. Dış Etkenler	55
B. GELİŞİMİ.....	55
C. HUKUKİ DAYANAKLARI.....	60
1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	60
2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi.....	61
3. Stratejik Planlamanın Dayanakları.....	62
4. Performans Programının Dayanakları.....	63
5. Faaliyet Raporunun Dayanakları.....	64
6. Performans Denetiminin Dayanakları	64
D. TEMEL AMAÇLARI	65
E. BÜTÇELEME İLKELERİ.....	66
III. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ. 68	
IV. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UNSURLARI	73
A. STRATEJİK PLAN	75
1. Mevcut Durum Analizi: Neredeyiz? Sorgulaması.....	77
2. Nereye Ulaşmak İstiyoruz ?” Sorgulaması	78
3. Gitmek İstedğimiz Yere Nasıl Ulaşabiliriz? Sorgulaması.....	79
4. Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz? Sorgulaması.....	80
B. PERFORMANS PROGRAMI.....	80
C. FAALİYET RAPORLARI	83
D. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ.....	85
V. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ VE AKTÖRLERİ 87	
A. ÜNİVERSİTE STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIKLARI.....	88
B. ÜNİVERSİTE HARCAMA BİRİMLERİ	90

C. ÜNİVERSİTE ÜST YÖNETİMİ	91
D. CUMHURBAŞKANLIĞI.....	92
E. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ	93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME DENEYİMİ: DOĞU MARMARA BÖLGESİ İNCELEMESİ

I. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ	94
A. AMAÇ	94
B. ÖNEM.....	94
II. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ	96
A. YÖNTEM.....	96
B. KAPSAM	98
C. KISITLAR	99
D. VERİLERİN TOPLANMASI	100
E. KATILIMCILARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER.....	100
III. BULGULAR VE TARTIŞMA	101
A. PEB SİSTEMİNE TEORİK BAKIŞ AÇISI	101
1. PEB Sisteminin Amaçları	101
2. PEB'in Devlet Üniversiteleri İçin Uygunluğu	102
B. PEB SİSTEMİNİN ÜNİVERSİTEYE OLAN KATKILARI / FAYDALARI	104
C. PEB SİSTEMİNİN ÜNİVERSİTEDEKİ BAŞARI DURUMU	105
1. Hesap Verme Yükümlülüğünü Sağlama Durumu	105
2. Performans Ölçümleri ve Faaliyet Raporlarının Anlaşılabilirliği.....	107
3. Üst Yönetimin Performans Ölçümlerinden Faydalanma Düzeyi	108
4. Kaynak Tahsisinde Stratejik Plana Dikkat Edilme Durumu.....	109
5. Harcama Birimine Kaynak Tahsisinde Performans Düzeyine Bakılma Durumu	110
6. Kaynak Tahsisinin Değişen Önceliklere Göre Değişme Durumu	112
7. Performans Ölçümlerinin Farkındalığı Artırma ve Strateji Değiştirmeye Etkisi	113
8. Performans Ölçümlerinin Kamu Programlarının Etkinliğini Artırma Durumu	115
9. Faaliyet Maliyetlerinin Belirlenme Durumu.....	116
10. PEB Sisteminin Uygulamadaki Genel Başarı Durumu	117

D. PEB SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNİ ARTIRMA YOLLARI	118
SONUÇ	122
KAYNAKÇA.....	126
EKLER	133
EK 1. GÖRÜŞME FORMU	133
EK 2. BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL VE BEŞERİ BİLİMLER ARAŞTIRMA VE YAYIN ETİK KURULU İZİN YAZISI	135
EK 3. ÜNİVERSİTELERDEN ALINAN İZİN YAZILARI	137



TABLÖLAR

Tablo 1. Kanada Harcama Yönetim Sistemindeki Sorumlular ve Roller	43
Tablo 2. Çeşitli OECD Ülkelerinde Uygulanan PEB Modelleri	50
Tablo 3. Türkiye’de Analitik Bütçe Sınıflandırması Kodlama Yapısı	57
Tablo 4. Türkiye’de PEB Sisteminin Gelişim Aşamaları	59
Tablo 5. Performans Programı Performans Hedefi Tablosu	83
Tablo 6. Mülakat Yapılan Devlet Üniversitelerine İlişkin Bilgiler	99
Tablo 7: Katılımcıların PEB Sisteminin Amaçlarına İlişkin Görüşleri	102
Tablo 8. Katılımcıların PEB Sisteminin Devlet Üniversitelerine Teorik Uygunluğu Konusundaki Görüşleri	103
Tablo 9. Katılımcıların PEB Sisteminin Üniversiteye Sağladığı Faydalar / Katkıları Konusundaki Görüşleri	104
Tablo 10. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Hesap Verebilirliği Sağlama Konusundaki Görüşleri	106
Tablo 11. Katılımcıların Performans Ölçümleri ve Faaliyet Raporlarının Anlaşılabilirliği Konusundaki Görüşleri	107
Tablo 12. Katılımcıların Performans Ölçümlerinden Üst Yönetimin Yararlanma Durumuna İlişkin Görüşleri	108
Tablo 13. Katılımcıların Ödenek Tahsisinde Stratejik Plandaki Amaç ve Hedeflere Dikkat Edilme Durumuna İlişkin Görüşleri	109
Tablo 14. Katılımcıların Harcama Birimlerine Kaynak Tahsis Edilirken Performans Düzeyine Dikkat Edilme Durumu Konusundaki Görüşleri	111
Tablo 15. Katılımcıların Yıllık Kaynak Tahsisinin Değişen Önceliklere Uyumu Konusundaki Görüşleri	112
Tablo 16. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Farkındalığı Artırma ve Strateji Değiştirmeye Etkisi Konusundaki Görüşleri	114
Tablo 17. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Kamu Programlarının Etkinliğini Artırması Konusundaki Görüşleri	115
Tablo 18. Katılımcıların Performans Programındaki Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi Konusundaki Görüşleri	117
Tablo 19. Katılımcıların PEB Sisteminin Başarı Durumu Hakkındaki Görüşleri	118
Tablo 20. Katılımcıların Devlet Üniversitelerinde PEB Sisteminin Başarılı Olabilmesi Ne Yapılması Gerektiği Konusundaki Görüşleri	119

ŞEKİLLER

Şekil 1. İngiltere’de Sözleşmeye Dayalı PEB Sistemi	27
Şekil 2. Performans Bilgisinin Kamu (Hükümet) Sektöründeki Rolü.....	41
Şekil 3. Türkiye’de PEB Sisteminin Unsurları	74
Şekil 4. Devlet Üniversitelerinde Farklılaşma Stratejisi	79
Şekil 5. Araştırma Modeli	97



KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı Geçen Eser
a.g.m.	: Adı Geçen Makale
a.g.t.	: Adı Geçen Tez/Adı Geçen Tebliğ
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABS	: Analitik Bütçe Sınıflandırması
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
çev.	: Çeviren
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
ESA	: European System of Integrated Economic Accounts (Avrupa Bütünleşik Ekonomik Hesaplar Sistemi)
GZFT	: Güçlü ve Zayıf Yönler Fırsatlar ve Tehditler
IMF	: International Monetary Found (Uluslararası Para Fonu)
KHİ	: Kamu Harcama İncelemesi
KHİ	: Kapsamlı Harcama İncelemesi
KHS	: Kamu Hizmet Sözleşmesi
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
md.	: Madde
N.	: Number (Sayı)
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
p.	: Page (Sayfa)
PBS	: Performans Bütçe Sistemi
PDDA	: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı
PEB	: Performans Esaslı Bütçeleme
PPBS	: Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
s.	: Sayfa
S	: Sayı
SBB	: Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
SEB	: Sıfır Esaslı Bütçeleme
SGDB	: Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
V.	: Volume (Cilt)

GİRİŞ

Dünya üzerinde değişen ekonomik koşullar, kamu kaynaklarının gittikçe daralması değişim ihtiyacı doğurmuş, girdi esaslı olarak hazırlanan ve uygulanan klasik bütçeleme anlayışı, mevcut ihtiyaçları karşılamada yetersiz kalmıştır. Küresel anlamda gelişen süreç ve buna paralel olarak teknolojik altyapıdaki hızlı dönüşümler kaynak kullanımdaki en temel bileşenlerden biri olan bütçeleme anlayışında yeni arayışları beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda ülkemizde de klasik bütçe yerini önce program bütçe sistemine daha sonra da kamu mali yönetim yapısında reform niteliği taşıyan ve 2003 yılında kabul edilip 2006 yılında yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun beraberinde getirdiği performans esaslı bütçeleme sistemine bırakmıştır.

Temellerini hesap verebilirlik ve mali saydamlık kavramları üzerine kuran performans esaslı bütçeleme sistemi, ülkemizde stratejik planlamaya dayalı olarak uygulanmaktadır. Bu sayede kamu kurumlarının kaynaklarını daha etkili, ekonomik ve verimli kullanması amaçlanmaktadır. Bu sisteme göre kurumlar öncelikle misyon, vizyon ve temel değerlerini içeren ve beş yıllık amaç ve hedeflerini de gösteren stratejik plan hazırlayacaklardır. Sonrasında ise her yıl stratejik planla uyumlu olarak bir performans programı hazırlayacaklardır. Son olarak yılı performans programındaki hedefleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duyulan faaliyetlerin maliyetlendirilmesi suretiyle bütçe oluşturulacak böylelikle plan-program-bütçe uyumu sağlanacaktır. Mali yılın bitimini takiben daha önceden belirlenmiş kriterler ve yöntemlerle yapılan ölçümler neticesinde, hangi kurumun yıllık hedeflerine ne oranda ulaştığı dolayısıyla da buna bağlı olarak beş yıllık stratejik planındaki amaç ve hedeflerine ne ölçüde yaklaştığı tespit edilecektir. Bu ölçüm sonuçları yıllık faaliyet raporlarında yayınlanacak ve bir sonraki yıl kaynak tahsisine etken olacak; bu sayede sistemin temel dinamikleri olan mali saydamlık, hesap verebilirlik, etkililik, ekonomiklik ve verimlilik sağlanmış olacaktır.

Teorik anlamda yukarıda kısaca açıkladığımız stratejik planlamaya dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi, yürürlüğe girdiği günden bugüne 13 yıldır ülkemizde uygulanmaktadır. Oluşum ve gelişim sürecini artık tamamlamış olan bu sistemin, devlet üniversitelerinde uygulamada ne kadar etkili yürütüldüğünü anlamak

bu tezin temel konusunu oluşturmaktadır. Bu konunun seçilmesindeki temel sebep ise devlet üniversiteleri özelinde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin yeterince araştırılmamış olması, bu konuda (stratejik planlama ögesi hariç) uygulayıcıların görüşlerine başvuran bir kaynağa rastlanmamış olmasıdır.

Tezde Doğu Marmara bölgesinde yer alan devlet üniversitelerinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarında çalışan deneyimli personeller ile yarı yapılandırılmış mülakatlar yapılmıştır. Mülakatlardan elde edilen bilgiler uygulayıcıların fikirlerini açıkça beyan etmelerine fırsat vermiş ve bu çalışmaya özgünlük katmıştır.

Tezin temel kısıtı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin stratejik planlama unsuru üzerine odaklanmaktan ziyade “performans” kavramına vurgu yapmasıdır. Stratejik planlamaya ilişkin çeşitli çalışmaların yapılmış olması ve performans-bütçe-hesap verebilirlik kavramlarına daha fazla odaklanma ihtiyacı çalışmanın bu yönde sınırlandırılmasını gerektirmiştir.

Tez üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel anlamda Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine ilişkin kuramsal bilgiler verilmektedir. Bu bağlamda Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin tanımı, gelişimi, hedefleri, bileşenleri, türleri, üstünlük ve aksaklıkları ele alınmaktadır. İkinci bölümde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin seçilmiş ülkelerdeki uygulama stratejileri ve Türkiye’deki mevcut durum, devlet üniversiteleri özelinde incelenmektedir. Üçüncü bölümde ise yarı yapılandırılmış mülakat yöntemiyle yapılmış görüşmeler neticesinde ortaya çıkan cevaplar üzerinden uygulamada Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi deneyiminin değerlendirmesine yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME: KURAMSAL BİLGİLER

I. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN TANIMI, GELİŞİMİ VE HEDEFLERİ

A. TANIMI

Değişen dünya düzeniyle kamu mali yönetiminde oluşan piyasa odaklı yaklaşım bir dizi yeni kavramı da beraberinde getirmiştir¹. Bu sayede literatüre giren performans esaslı bütçeleme (PEB), en geniş tanımıyla; süreçte yer alan tüm harcama birimlerinin sunmuş olduğu hizmeti ve sağladığı çıktıyı gösteren bütçeleme sistemi olarak ifade edilebilir². Sosyal bilimlerin hemen her alanında olduğu gibi PEB’in de birçok farklı tanımı bulunmaktadır. Ancak farklı tanımlara geçmeden önce günümüzde PEB ile “yeni performans bütçe”, “sonuç odaklı bütçe” terimlerinin aynı anlamda kullanıldığını belirtmekte fayda vardır³.

OECD’ye göre PEB’i ifade edebilecek tek bir tanım yoktur. Ancak işin temeli performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılmasıyla ilgilidir. OECD bu noktadan hareketle PEB’i, “bütçe kaynaklarının ölçülebilir sonuçlarla ilişkilendirilerek dağıtıldığı bir yapı” olarak tanımlanmıştır⁴.

Robinson & Brumby (2005)’ye göre PEB, “kaynak verilen kamu kesimi birimleri ile onların sonuçları (outcomes) ya da çıktıları (outputs) arasındaki bağları, kaynak tahsisine ilişkin karar alma sürecinde performans bilgisini resmi olarak

¹ Semih Bilge, Selma Demirtaş, “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”, *Maliye Dergisi*, S. 162 (2012), s. 54.

² Süleyman Ulutürk, “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. XX, S. 4 (2015), s. 403.

³ Jack Diamond, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, *IMF Working Paper*, (2003), p. 8-9; Philip G. Joyce, Performance-based budgeting. R. T. Meyers (Ed.), *Handbook of government budgeting*, California: Jossey-Bass Inc, 1999, p. 598.

⁴ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing, 2007, p. 20.

kullanmak suretiyle güçlendirmek için çalışan araçlar ya da işlemler” olarak tanımlamaktadır⁵.

Lu (1998)’ya göre PEB, “yöneticilere kaynakları (girdileri) elde etme konusunda önemli ölçüde esneklik kazandıran ancak aynı zamanda onları, sonuçlara ulaşma konusunda sorumlu tutan bir bütçe sistemidir”⁶.

Maliye Bakanlığı’nın 2004 yılında yayınladığı Performans Esaslı Bütçeleme Rehberinde ise PEB, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını gösteren ve ilgili fonksiyonların işlemesi için gereken amaç ve hedefleri tanımlayan, kamu kaynaklarının bu amaç ve hedeflere ulaşmada kullanılmak üzere tahsisini sağlayan ve sonunda yapılan performans ölçümleri ile amaç ve hedeflere ulaşma derecesini ortaya çıkararak ne oranda başarılı olduğunu raporlayan bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanmıştır⁷.

OECD ülkeleri, PEB ve performans yönetimine geçiş konusunda büyük çaba sarf etmektedir. Birçok devlet, PEB ile bütçelemedeki odak noktasını girdilerin kontrolünden sonuçlara ulaşmaya doğru değiştirmeye çalışmaktadır⁸. Bu nedenle PEB sistemin odak noktası kamu idarelerinin topluma fayda sağlayan sonuçları (outcomes) hedef olarak alması ve kaynaklarını bu hedefler doğrultusunda kullanmasıdır.

B. GELİŞİMİ

PEB sistemine dünya üzerinde geçiş aşamaları tarihsel olarak incelendiğinde uygulanan sistemlerin sırasıyla Geleneksel Bütçe Sistemi, Performans Bütçe Sistemi, Program Bütçe ve Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi, Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi ve PEB Sistemi olduğu görülmektedir⁹.

⁵ Marc Robinson, Jim Brumby, “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”, *IMF Working Paper*, N. 05/210 (2005), p. 5.

⁶ Haoran Lu, “Performance Budgeting Resuscitated: Why is it Still Inviabl?”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, V.X, N. 2 (1998), p. 155.

⁷ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara, 2004, s. 7.

⁸ Teresa Curristine, “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, V. V, N. 1 (2005), p. 130.

⁹ Nihat Edizdoğan, Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, 5. b., Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014, s. 160.

1. Geleneksel Bütçe Sistemi

Bütçeleme sistemlerinin en eskisi olan ilk olarak İngiltere daha sonra Fransa'da uygulanmaya başlayan ve literatürde klasik bütçe sistemi olarak da adlandırılan bu sistemde yıllık olarak hazırlanan bütçe idari-siyasi olarak tahsis edildikten sonra harcama kalemleri itibariyle dağıtılmaktadır¹⁰.

Bu sistemde önem verilen nokta kurumların nasıl bir hizmet sağlayacağı değil ihtiyaçları karşılayabilmek için hangi tür mal ve hizmetlerin satın alınması gerektiğidir¹¹. Nihayetinde klasik bütçe sisteminde girdi odaklı bir yaklaşımla ne kadar harcama yapılacağı göz önünde bulundurularak, kaynakların ne gibi bir amaç için kullanılacağı ya da nasıl bir fayda sağlayacağı üzerine kamu kurumlarının herhangi bir tasarrufu bulunmamaktadır¹².

Sistemin ana mantığı devletin ekonomiye müdahalesinin minimum düzeyde tutularak kamu hizmetlerinin sınırlı düzeyde kalması esasına dayandığından bütçede katı bir denklik ilkesi benimsenmiştir. Bu yönüyle incelendiğinde sadece bütçe açığından değil bütçe fazlalarından da kaçınılmıştır¹³.

Klasik bütçe sistemi, girdi odaklı bir yaklaşım olduğundan ve yapılacak harcama miktarı önem arz ettiğinden harcamalarda savurganlığın önüne geçebilmek adına denetim mekanizmasına dikkat edilmiştir. Söz konusu denetim kanuni bir denetim olup, yasama organınca yürütmeye verilen ödeneklerin yasal bir şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve ödeneklerin tahsis edildiği harcama kalemleri için kullanılıp kullanılmadığı üzerine yapılan bir denetimden öteye geçemeyerek kaynakların kullanımında etkinliği göz ardı etmiştir¹⁴.

Bir kamu idaresinde klasik bütçe sistemini tercih edilebilir kılacak faydalı yönleri; detaylı bir analiz yöntemi kullanılmamasından dolayı bütçe hazırlık sürecinin

¹⁰ Mesut Hastürk, "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", www.erkankaraarslan.org, s. 3. (29.10.2018).

¹¹ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, 13.b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011, s. 102.

¹² Ahmet Özen, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008, s. 9.

¹³ Hastürk, a.g.e, s. 3.

¹⁴ Melih Çildir, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'deki Uygulamanın Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010, s. 22.

abuk ve kolay olması, denetim mekanizmasının kolay işletilmesi, sistemin karmaşıklıktan uzak sade bir yapıya sahip olması nedeniyle yöneticiler ve yürütücüler tarafından kolay sahiplenilmesidir.¹⁵

Klasik bütçe sisteminin uygulanabilirliğini kolaylaştırmassından kaynaklanan eda mevcuttur:

- Klasik bütçe sisteminde harcamalar daha önceki yıllara dayalı olarak tahmin edilir. Bir anlamda geleneklere bağlı kalınır. Bu nedenle kamu idarelerinin amaçlarıyla ilgilenilmez. Kaynakların amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde tahsis edilmesi düşünülmez.
- Temel amaç harcamalarda mevzuata uygunluk denetimi olduğundan performans denetimine yer vermez. Ayrıca fayda-maliyet analizi, doğrusal programlama, sistem analizi gibi bilimsel tekniklerden faydalanılmaz.
- Bütçede alternatif faaliyet ve programların neler olduğu ve en iyi alternatifin seçilmesine odaklanılmaz. Siyasi pazarlıklar sonucunda bir anlamda siyasilerin verdikleri bütçesel kararlar en ideal olandır.
- Klasik bütçeleme bir denetim aracı olabilir. Ancak kamu yöneticileri ile verimliliği ve etkinliği sağlama yani bir yönetim aracı değildir.¹⁶
- Girdileri ve kamu idarelerini esas aldığı için klasik bütçede hangi girdilere ne kadar para harcandığı görülebilirken bu harcamaların hangi hizmetler için yapıldığını diğer bir deyişle hizmet maliyetlerini tam olarak görebilmek mümkün değildir.
- Geleneksel bütçe sistemi bir yıllıktır. Bu nedenle artış yönündeki değişikliklere duyarlı olup uzun vadeli bir planlama anlayışına imkân vermemektedir.¹⁷

Sonuç olarak devletlerin ekonomik hayat üzerindeki rolünün artmasıyla kamu harcamalarında meydana gelen artış, kısıtlı kamu kaynaklarının daha etkin kullanımı

¹⁵ Mutluer, ner, Kesik, a.g.e., s. 103.

¹⁶ İ. Atilla Dicle, *Program Bütçesi: Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi, 1973, s. 49-51.

¹⁷ Nihat Falay, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1995, s. 19-25.

ihtiyacını doğurmuş ve modern bütçeleme tekniklerine geçiş çalışmaları da bu aşamada başlamıştır.

2. Performans Bütçe Sistemi

Bütçe reformcuları, geleneksel bütçenin harcama tahsisinin kamu sektöründeki değişen sosyal ihtiyaçlara ve önceliklere cevap vermede yetersiz kaldığı inancından yola çıkarak Performans Bütçe Sistemini (PBS) geliştirmişlerdir¹⁸. Bu çağdaş sistemin odak noktası kamu idarelerinin performans ölçümü yapması ile tutumluluğun ve verimliliğin artırılmasıdır¹⁹.

PBS’de klasik bütçenin aksak yönlerinden biri olan kurumların icra ettikleri faaliyetlerin tespit edilerek hizmet birim maliyetlerinin hesaplanması ve bu bilgilerin ödenek tahsisinde kullanılması düşünülmüştür²⁰. PBS, ABD’de bütçe reformunun başlangıcı 1912 yılında Başkan Taft tarafından kurulan Tasarruf ve Verimliliği Artırma Komisyonu’nun klasik bütçeleme sisteminin aksaklıklarını ortadan kaldırmak amacıyla kamu harcamalarının ölçülebilirliğini sağlamak ve fonksiyonel düzeyde sınıflandırma yapma çabalarına dayanmaktadır²¹. Ancak Performans Bütçe ifadesi ilk olarak 1949 yılında kurulan ve başkanlığını yapan Herbert Hoover’in ismi ile anılan “Devletin Yürütme Organının Organizasyonu Komisyonu” tarafından kullanılarak resmi olarak literatürdeki yerini almıştır²². Bu komisyona göre, performans bütçe odak noktasını, yapılacak işin genel karakteri ve yapılacak işin göreceli önemi veya yapılacak hizmet olarak belirleyecekti²³.

Bir hizmetin en iyi hangi yolla sunulabileceği üzerinde durularak bu doğrultuda belirlenen hizmet programlarını ölçülebilir ve sayılabilir kılma gayreti üzerine kurulan bu sistemde kamu hizmetlerini yürütürken kullanılan girdiler üzerine

¹⁸ Robinson, Brumby, a.g.e., p. 12.

¹⁹ Tolga Demirbaş, Özhan Çetinkaya, *Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2018, s. 77.

²⁰ Çildir, a.g.t., s. 24.

²¹ Elif Ayşe Şahin İpek, Mustafa Sakal, Hüseyin Güçlü Çiçek, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçeleme Sistemlerinden Farklılıkları Üzerinde Bir Değerlendirme”, *Sosyo Ekonomi*, S. 2 (2014), s. 85.

²² Falay, a.g.e., s. 41.

²³ Kathleen K. Anders, *Performance Budgeting in The States: Practitioners’ Views On Accountability, Discretion, And Reform* (Doktora Tezi), Arizona State University, 1997, p. 17.

değil, söz konusu girdilerle hangi hizmetlerin sunulacağı ve neler üretileceği (çıktılar) üzerine yoğunlaşılır²⁴.

Bu sistemin temelinde kamu kurumlarının hizmet alanlarına göre ifa etmiş olduğu faaliyetlere ilişkin birim maliyetlerinin hesaplanması yer aldığından fonksiyonel sınıflandırma yapılmakta ve hizmet-maliyet ilişkisi üzerine bir bütçeleme süreci yürütülmektedir²⁵.

PBS, klasik bütçe sisteminden modern bütçelemeye geçişte kamu kurumları açısından önemli bir adım sayılsa da uygulamada; hizmet birim maliyetlerinin her zaman doğru ölçülememesi, bazı kamu hizmetlerinin muhteviyatı itibarıyla ölçü birimi tespit edilebilecek türden olmaması, kullanılan birimler arasında homojenlik olmadığından karşılaştırma yapmada güçlük yaşanması gibi sorunlara sahiptir²⁶.

3. Program Bütçe ve Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

Kamusal anlamda aynı amaca hizmet eden bütün faaliyet ve programları, hangi kamu kurumunun sorumluluğu altına girip girmediğine bakmaksızın düzenlemek suretiyle yürüten bir sistem olan Program bütçe; performans bütçenin devamı niteliğinde bir bütçeleme sistemi olup planlama-programlama-bütçeleme sisteminin (PPBS) ise temelini oluşturmaktadır²⁷.

Performans bütçe kavramını 1949 yılında literatüre kazandıran Hoover Komisyonu 1955 yılında ikinci defa kurularak bu defa program bütçenin tanımını resmi olarak yapmıştır²⁸. Ancak program bütçe kavramının ilk kez ortaya atılması ABD’de 1913-1915 yıllarına dayanmaktadır²⁹.

Program bütçe belirli miktardaki kamu kaynağının hangi hizmette kullanılırsa toplum refahında en yüksek artışa neden olacağını tespit etmeyle ilgilenirken, performans bütçe sunulacak olan kamu hizmetinin en ucuza nasıl sağlanacağıyla

²⁴ Şerafettin Aksoy, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993, s. 74.

²⁵ Özen, a.g.e., s. 11.

²⁶ Aksoy, a.g.e., s. 78.

²⁷ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 164.

²⁸ Falay. a.g.e., s. 42.

²⁹ Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, 6.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2000, s. 122.

ilgilendir. Hem toplam faydası en yüksek kamu hizmetini hem de sunulacak hizmetin en iktisadi şekilde nasıl sağlanacağını tespit etmeye çabalayan sistem ise PPBS'dir³⁰.

Bütçeleme sistemlerindeki köklü değişim hareketleri ABD'de performans bütçe ve program bütçe ile başlamış 1960 senesinde ise PPBS'ye dönüşmüştür³¹. 1967 yılında tüm kamu kuruluşlarında kullanılmaya başlayan sistemden beklenen verim alınamayınca 1970 yılından itibaren terk edilmeye başlanmıştır³².

PPBS'de kamu kesiminde bir yıldan uzun vadeli plan ve programlar yapılarak bu plan ve programların bütçeler yoluyla uygulanması esas alınmıştır. Sistemde fayda-maliyet analizi gibi çağdaş ölçüm teknikleri kullanılarak verimlilik analizi yapılmaya çalışılmış birbirleriyle ilgili faaliyetler aynı programlar altında toplanarak bu programları yürütmekten yetkili ve sorumlular tespit edilmiştir³³.

Üç aşamalı sistemin birinci aşaması planlamadır: Planlama; ileriki yıllarda yerine getirilmesi düşünülen faaliyetlerin neler olduğu, mevcut kaynakların gelecekteki durumunun değerlendirilmesi, olası kaynak yetersizliğine karşı gelir kaynaklarının geliştirilmesi gibi faktörler dikkate alınarak, hedeflerin belirlendiği, kaynakların tespit edildiği ve bu kaynakların nasıl kullanılacağına karar verildiği aşamadır³⁴. Bu aşamada yılı bütçe döneminde sunulacak olan hizmetler belirlenirken gelecek yıllara nasıl bir etkisi olacağı dikkate alınmalıdır.

Programlama aşamasında ise; belirlenen hedeflere ulaşabilmek için oluşturulan faaliyet ve kaynakların bir araya getirilme çalışmaları yapılır. Bu aşamada kamu kurumları ilk olarak eğitim, sağlık, savunma vb. fonksiyonlarını ve amaçlarını belirler, daha sonra bu fonksiyonlara göre orta öğretim, yükseköğretim gibi temel hizmetleri yani programları belirler. Her bir programın fakülte, yüksekokul gibi bölünebilen alt programları vardır. Alt programlar cari hizmetler için faaliyetlere, yatırım hizmetleri için projelere ayrılır. Faaliyet ve projeler ise madde adı verilen harcama kalemlerine ayrılmaktadır³⁵.

³⁰ Ekrem Candan, *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007, s. 106.

³¹ Coşkun, a.g.e., s. 123.

³² Özen, a.g.e., s. 15.

³³ Aksoy, a.g.e., s. 80.

³⁴ Figen Altuğ, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2019, s. 37.

³⁵ Altuğ, a.g.e., s. 37.

Nihayetinde bütçeleme aşaması ise; programlar için ihtiyaç duyulan kaynakların ödenekleştirilmek suretiyle tahsis edilmesidir. Bütçeleme, kaynakların planlanmış şekilde mali imkanlar dahilinde kullanılmasıdır. Plan, amaçları belirlerken bütçe, bu amaçlara ulaşmak için programlar arasında bir kaynak dağılımı oluşturur³⁶. Yani plan ve program aşamasının hayata geçmesi bütçeleme ile mümkündür. Mosher bu durumu “Plan, sadece bir rüyadır: bütçe ile gerçekleşinceye kadar.”³⁷ şeklinde ifade etmiştir.

4. Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi

Diğer bütçe sistemlerinde olduğu gibi sıfır esaslı bütçeleme sistemi (SEB) de ABD’de ortaya çıkmış olup ilk olarak 1964 yılında Tarım Bakanlığına kullanılmıştır. PPBS 1960’lı yılların siyasi iyimserliği olarak değerlendirilirken SEB 1970’lerdeki siyasi ve ekonomik problemlere bir çözüm arayışı olarak ortaya çıkmıştır³⁸. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, her bir harcama birimi yöneticisinin bütçe taleplerinin tüm ayrıntılarıyla ele alınarak, bir program paketi oluşturulması daha sonra bu paket içerisinde öncelikli olan programların seçilmesi ve elde edilecek gelirlerin daha etkin alanlarda kullanılmasını amaçlayan bütçeleme sistemidir³⁹.

Sistemde bir önceki yıl ödenekleri sıfır kabul edilerek, her program yeniden değerlemeye tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte verimsiz programlar azaltılarak ya da sonlandırılarak, daha verimli programlara kaynak tahsisi sağlanması hedeflenmektedir⁴⁰.

Yönetimin geçen yılın bütçesi yerine her yıl tüm faaliyetlere ve programlara yeniden bakmasını gerektiren bir bütçeleme yöntemidir. Bu bütçe sürecinin temelleri

³⁶ Coşkun, a.g.e., s. 132.

³⁷ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 176.

³⁸ Falay, a.g.e., s. 141-143.

³⁹ İbrahim Lazol, *İşletmelerde Genel Üretim Giderlerinin Kontrolünde Değişken ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme Teknikleri*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1986, s. 115’den aktaran Edizdoğan, Çetinkaya a.g.e., s. 191.

⁴⁰ Falay, a.g.e., s. 143-144.

arasında üst yönetim desteği, açık ve gerçekçi hedefler, yetki ve sorumluluk tayini, etkin muhasebe sistemi, tam katılım, etkili iletişim ve esneklik sayılabilir⁴¹.

SEB sürecinde öncelikle; her program ve faaliyetin maliyet ve faydalarının karşılaştırılması için yönetime bilgi sağlamak amacıyla birim faaliyetleri birim karar paketlerine bölünmektedir. Daha sonra, her bir program ve faaliyet için önceliklerin belirlenmesi amaçlanarak karar paketlerinin nihai sıralaması için üst yönetim değerlendirmesi yapılmakta ve kaynaklar da üst yönetim tarafından belirlenen öncelikli alanlara tahsis edilmektedir⁴².

SEB sistemine geçişte aşağıdaki faktörler dikkate alınarak fayda sağlanması amaçlanmıştır:

- Yılı bütçesinde tahsis edilecek ödeneklerde etkinlik sağlayarak kısıtlamaya gitmek,
- Eldeki kaynakların daha verimli alanlara yönlendirilmesini sağlamak,
- Bütçe taleplerine ve ödeneklerine ilişkin daha geçerli gerekçeler oluşturabilmek,
- Bütçeleme, planlama ve kontrol süreçleri arasındaki bağı kuvvetlendirmek, yöneticiler tarafından faaliyetler ve kuruluşlar hakkında daha yeterli bilgi edinmek⁴³.

Bu bağlamda özellikle kriz dönemlerinde kısa vadeli olarak düşünüldüğünde SEB sistemi PPBS'ye nazaran kamu kaynaklarında daha etkin bir kullanım sağlamaktadır. Örneğin iki farklı hizmet alanında iki farklı harcama birimi yöneticisini ele alalım. PPBS sisteminde uzun vadeli yapılan planlama neticesinde yılı içerisinde etkinliğini yitiren bir hizmet ve amaç için gelecek yıl bütçesinde de daha fazla kaynak tahsisine imkân tanınabilir. Oysaki hizmet öncelikleri ya da yıl içerisinde sağlanan verimlilik gibi kriterler dikkate alındığında diğer harcama birimi yöneticisine daha fazla ödenek vermek kamu kaynaklarında daha etkin bir kullanım

⁴¹ Ekpenyong E. Ekanem, "Zero- Based Budgeting As A Management Tool For Effective University Budget Implementation In University Of Calabar, Nigeria", *European Journal of Business and Social Sciences*, V.II., N.11 (2014), p. 12.

⁴² Ekanem, a.g.m., p. 13.

⁴³ Falay, a.g.e., s. 144.

sağlayacaktır. İşte SEB bu noktada bir çözüm arayışına girerek mevcut programları sil baştan yeniden değerlemeye tabi tutar ve mevcut dönem için uygulanacak programların öncelik sırasını oluşturarak ödenek tahsisini de buna göre yapar.

SEB'in uygulanmasının terk edilmesine sebep olan faktörlere bakılacak olursa;

- Tüm verilerin sıfırlanması yoluyla yapılacak bir değerlemenin politik ve sosyal sebep ve etkenleri bazen değerlendirme dışında tutması veya görmezden gelmesi,
- Kurum üst yönetim kademesinin tüm programları özümseyebilme ihtimalinin çok düşük olması, nihayetinde hâkim olunamayan bir sistemin uygulamada meydana getirdiği sorunlar,
- En önemli eleştirel noktalardan biri olarak ise, SEB sisteminin tahmini gelir ve gider bölümlerini parça bazında ve maddeye göre ayrıntılı bir şekilde inceleyerek program paketlerini geliştirmesi ve gözden geçirmesi nedeniyle klasik bütçelemeye göre daha fazla zaman ve emeğe ihtiyaç duyulmasıdır⁴⁴.

Tüm bunların yanında bir de tıpkı PPBS sisteminde olduğu gibi SEB sisteminin de kamuoyuna büyük beklentilerle tanıtılması, kaynak kullanımında devrim niteliğinde bir tasarruf ve etkinlik vaat etmesi, ancak uygulamada SEB öncesiyle mukayese edildiğinde kayda değer bir değişim olmayışı ve programlar arasında belirgin bir yeniden dağılım gözlemlenemeyişi, bütçe sisteminin gelir ve gider boyutlarıyla bir bütün olduğu düşünülürse SEB'in gelir anlamında yeni bir bakış açısı getirmeyişi SEB sisteminin sorgulanmasına neden olmuştur⁴⁵.

5. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

İktisadi, sosyal ve siyasi alanlarda 1980'li yıllarda küreselleşme etkisiyle yaşanan değişim, kamu sektörünün de etki alanını tartışılır hale getirmiş ve kamu mali yönetiminde yeni bir anlayış biçimi doğurmuştur. Kamunun piyasa üzerindeki etkisini

⁴⁴ Falay, a.g.e., s. 155-156.

⁴⁵ Falay, a.g.e., s. 155-156.

azaltan, vatandaş memnuniyeti ve şeffaflığı ilke edinen sonuç odaklı bu yeni kamu mali yönetimi yaklaşımıyla devletin en önemli mali aracı olan bütçelemeye de performans bilgisinin kullanımı ön plana çıkmıştır⁴⁶.

Performans bilgisi, 1990'lı yılların başından itibaren OECD ülkelerinin çoğunda kullanılagelen bir kavram olmakla birlikte; performans bütçe ifadesi, bütçe süreci ve kaynak tahsisi gibi kavramları da kapsamına alan performans bilgisinden daha geniş kapsamlı bir kullanımdır. 20.yy'ın başlarına kadar kaynak kullanımının performans ile ilişkilendirilmesi fikri ortaya atılmış olsa da PEB konusunda herhangi bir standart kabul edilmemiştir⁴⁷. Nihayetinde 1990'lı yılların başlarından itibaren Danimarka, Macaristan, Hollanda, Finlandiya, Yeni Zelanda, Norveç, İspanya, İsveç, Portekiz gibi OECD ülkelerinde kullanılan PEB sistemi, 2000'li yıllarda Türkiye ve Polonya gibi ülkelerin sisteme dâhil olma çabasıyla çoğu OECD ülkesinde kullanılır hale gelmiştir⁴⁸.

PEB, kamu kurumunun önceden belirlenmiş amaç ve hedefleri doğrultusunda doğru bir kaynak dağılımı sağlamak üzere çabalayan ve bu amaç ve hedeflere ulaşılıp ulaşılamadığını ölçen bir bütçeleme sistemidir⁴⁹.

PEB sisteminde klasik bütçeleme sisteminin getirdiği alışlagelmiş girdi odaklı bütçeleme anlayışı, yerini; kaynakların “Nasıl?” kullanıldığı sorusuna cevap arayan bir anlayışa bırakmaktadır. PEB sisteminin klasik bütçe sisteminden farkını ve önemini kısa bir örnekle somutlaştırmak gerekirse; klasik bütçe bir arabanın deposunun kaç litre benzin ile dolduğu ile ilgilenir. PEB’de ise; “arabayla varılmak istenen yer neresidir?”, “varmak istediğimiz yere gidebilmemiz için kaç litre benzine ihtiyacımız var?” ve nihayetinde “gerekli olan benzini doldurarak çıktığımız yolun sonunda varmak istediğimiz noktaya vardık mı?” sorularına cevap arar. PEB sistemi, sormuş olduğu bu sorularla mevcut kaynaklarda etkin bir kullanım sağlamaya

⁴⁶ Muhsin Bağdigen, Mehmet Avcı, “Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Algılanması”, *Finans ve Politik Ekonomik Yorumlar*, C. XLIX, S. 567 (2012), s. 6.

⁴⁷ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 20.

⁴⁸ Teresa Curristine, “Performance Information in Budget Process: Result of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, V.V, N. 2 (2005), p. 90.

⁴⁹ Aslı Yüksel, *Türkiye’de Devlet Üniversitelerinde Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Vakıf Üniversitelerinde Uygulanabilirliği ve Veri Zarflama Analizi İle Fakültelerin Etkinliklerinin Ölçülmesi*, (Doktora Tezi), Ankara: Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014, s.11.

çalışırken, aynı zamanda hesap verebilirlik ve optimum saydamlık mekanizmasını işletmeye çalışır.

PEB, dünya üzerinde çıktıya odaklanan ve elde edilen çıktılarla etkililik⁵⁰, ekonomiklik ve verimlilik kavramları doğrultusunda amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ilke edinen bir sistem olmasıyla ön plana çıkmaktadır. PEB yıl içerisinde yerine getirilecek olan kamu hizmetleri için ödenek tahsis etmeden önce faaliyet tanımlamaları yaparak bu faaliyetleri maliyetlendirmesi ve performans hedefleri oluşturulmasıyla klasik bütçe sisteminden ayrılmaktadır⁵¹. PEB’de giderler fonksiyon, program, proje ve faaliyet adı altında çeşitli gruplara ayrılarak söz konusu faaliyet ve projeler fayda-maliyet ve maliyet etkinlik analizi gibi çağdaş hesaplama tekniklerinden yararlanılarak maliyetlendirilmektedir⁵². PEB sisteminde çıktı odaklı bir yaklaşımın yanı sıra çıktılarla ne elde edildiği yani sonuç (outcome, result) üzerinden de bir ölçüm gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. PEB’i diğer modern bütçe sistemlerinden ayıran nokta da burasıdır. Ayrıca kamuda bürokratik engellerin maksimum seviyeye çıktığı merkezden yönetim anlayışı, PEB sisteminde terk edilmekte ve kaynaklar yerinden yönetim mantığıyla kullanılmaktadır⁵³.

PEB’in, performans bütçeden farklılıkları ise şu şekilde özetlenebilir:

- PEB, PBS’den farklı olarak faaliyet ve çıktılardan çok sonuçlara dayalıdır. Bu nedenle kamu idarelerinin ürettikleri çıktıların topluma sağladığı faydaların yani etkilerinin ölçülmesini gerektirir.
- Performans bütçe temelde yıllıktır. Bu nedenle orta ve uzun vadeli planlamaya imkân vermez. Ancak PEB orta vadeli bir stratejik planlamayı içerir. Kamu idareleri misyon, vizyon belirlemek, genelde 5 yıllık amaç

⁵⁰ Literatürde etkililik, etkinlik, ekonomiklik, verimlilik kavramları arasında tam bir fikir birliği yoktur. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun, etkililik olarak ifade ettiği kavram etkinlik; ekonomiklik olarak ifade ettiği kavram ise tutumluluk kavramıyla eş değer şekilde kullanılabilir. Bu konuda ek bilgi için bkz. Süleyman Yükçü, Gülşah Atağan, “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yaratdığı Karışıklık”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 23, S. 4 (2009), s. 1-13.

⁵¹ Haluk Egeli vd., ”Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, C.XXII, S.1 (2007), s. 28.

⁵² Demokaan Demirel, “Performansın Mali Boyutu: Performans Esaslı Bütçe”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.1 (2015), s. 267.

⁵³ a.g.e., s. 207.

(nitel) ve hedeflerini (nicel) planlamak ve kaynaklarını amaç-hedefleriyle ilişkilendirmek durumundadırlar.

- Eski performans bütçe, kendi döneminde daha çok teknik bir uygulama olarak ele alınmıştır. Günümüzdeki PEB ise bir kamu yönetimi reformunun temel bir parçası olarak görülmektedir. Bu nedenle PEB sisteminin başarılı olabilmesi için etkili idari-mali reformların yapılması zorunlu görülmektedir⁵⁴.
- Örneklendirmek gerekirse performans bütçede kaç öğrenciye eğitim verildiği üzerinde çıktılar ölçülürken, PEB’de öğrencilerin sınav sonuçları üzerinden bir ölçüm yapılmaktadır. Performans bütçede kaç mezun olduğu ölçümü yapılırken, PEB’de kaç mezunun iş bulduğu ölçülür⁵⁵.

C. HEDEFLERİ

PEB; eldeki kaynaklar ile kurumun gelecek planlarını birlikte değerlendirme, programlarda uygulama etkinliğini sağlayabilecek doğru otoriteyi belirleme, hesap verebilirlik mekanizmasını işletebilme, performans bilgisi ile rasyonel karar verebilme gibi dört temel amaca hizmet etmektedir⁵⁶.

Mevcut kamu kaynaklarının PEB sisteminin ruhuna uygun şekilde kullanılması halinde mali disiplin ve mali saydamlık sağlanarak kamuoyunun beklentilerine cevap vermede etkin bir yol izlenebilecektir⁵⁷.

PEB sisteminin kamu kurum ve kuruluşlarında amaçladığı başlıca hedefler şunlardır.

- Planlar, performans verileri ve bütçe bir bütün olarak birbirleriyle bütünleştirilerek hazırlanan bütçenin mali bir belge olma özelliğinin yanı sıra aynı zamanda kurum üst yönetimlerinin almış oldukları kararların ve

⁵⁴ Tolga Demirbaş, “Genel Olarak Kamu Bütçesi”, *Kamu Maliyesi*, Editör Menşure Kolçak, Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Erzurum, 2019, s. 17.

⁵⁵ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 209.

⁵⁶ Yüksel, a.g.t., s. 12.

⁵⁷ Tolga Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılabilmesine Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S.101 (2016), s. 8.

yürütmüş oldukları politikaların ne derece doğru olduğunun değerlendirilmesine yardımcı olmayı amaçlamaktadır.

- Kamu idareleri, politikacılar ve idaredaki ilgili birimler PEB sistemiyle sadece kendi hizmetleriyle ilgilenmek dışında, nihai kamusal amaca hizmet ederek sonuç değerlendirmesi yapmayı amaçlamaktadırlar.
- Çıktı odaklı yaklaşımı sayesinde üretilen ürün ve hizmetlerin vatandaşlar üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.
- Bütçeleme süreci ve performans bilgilerinin birbirleriyle bütünleşik bir yapıda olmasıyla politik karar alma mekanizmalarının kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır⁵⁸.
- Saydamlığı ve hesap verebilirliği temel ilke edinmesi sayesinde kurumsal ve bireysel sorumluluk algısı yerleştirilerek kamu kaynaklarının kullanımda etkili, ekonomik ve verimli kullanımın sağlanması ve bu kullanımın sonuçlarının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.
- Bilgiye dayalı bütçeleme ilkesi sayesinde bütçe yapıcılarının performans bilgisini makro düzeyde değerlendirmesini sağlayarak mali bir disiplin oluşturulması ve kaynak dağılımında israfın önüne geçilmesi amaçlanmaktadır⁵⁹.

II. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BİLEŞENLERİ VE TÜRLERİ

A. BİLEŞENLERİ

PEB sisteminin bileşenlerinin neler olduğu PEB'in başından sonuna neleri kapsadığının tanımlanmasıyla anlaşılabacaktır. PEB öncelikle performans hedeflerinin belirlenmesi suretiyle başlamaktadır. Bir sonraki adımda performans hedeflerine ilişkin performans göstergeleri belirlenmektedir. Daha sonra hedeflere ulaşabilmek

⁵⁸ Erhan Karacan, “ABD’de Performans Bütçe Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, S.89 (2013), s. 64.

⁵⁹ Çildir, a.g.t., s. 55.

adına yürütülen faaliyet sonuçlarının değerlendirmesi yapılırken performans göstergeleri vasıtasıyla performans bilgisi elde edilmektedir. Elde edilen performans bilgisi, kaynak tahsisine esas teşkil ederek bütçe belgelerine yansıtılmaktadır. Hedeflenen performans ile gerçekleşen performansın birlikte değerlendirilmesiyle performans değerlendirme ve denetim sağlanmış olmaktadır⁶⁰.

1. Performans Bilgisi

Performans bilgisi kısaca, performans ile ilgili olarak belirli bir sistematikte toplanan ve kullanılan kanıtlar olarak tanımlanabilir⁶¹. Performans bilgisi kamu idaresinin amaç ve hedeflerinde başarıya ulaşma derecesini gösteren; planlama, bütçeleme, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerinin etkili bir şekilde işlemlerini sağlayan sistemin önemli bir bileşenidir⁶².

Diğer bir tanıma göre performans bilgisi, ulaşılan sonuçlar ile bu sonuçlara ulaşmanın maliyetini gösteren bilgiler bütünüdür. PEB sistemi içerisinde performans bilgisi ile ilişkili kavramlar; girdi, faaliyet, çıktı ve sonuçtur.

Girdi, bir mal veya hizmetin üretilme süreci içinde bulunan fiziki, beşeri ve mali değerlerin tümüne verilen isimdir. Çıktının meydana gelmesine hizmet eden tüm kaynaklar girdinin bir unsurudur.

Faaliyet, çıktıların elde edilebilmesi için girdilerin kullanıldığı süreç ve yapılan işler için kullanılan terimdir. Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere bağlı olarak kendi başına bir bütün olarak yönetilebilmekte ve maliyetlendirilebilmektedir.

Çıktı, ilgili idare tarafından yerine getirilen faaliyetler neticesinde elde edilen nihai ürün ve hizmetler için kullanılmakta olan terimdir.

⁶⁰ Hasan Beynam, *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013, s. 27.

⁶¹ Safiye Kaya, Cem Suat Aral, *Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri*, 1.b, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2000, s. 1.

⁶² Beynam, a.g.t., s. 27.

Sonuç, yukarıda adı geçen tüm süreçler sonucunda toplumu oluşturan yapılar, bireyler ve çevre üzerinde meydana gelen olumlu ya da olumsuz değişimlere ise sonuç denilmektedir.⁶³

Performans bilgisi, PEB açısından bir amaç olarak değil süreç etkinliğinin sağlanmasında bir araç olarak değerlendirilmelidir. Kısa maddeler halinde performans bilgisinin araç işlevi gördüğü hususlara değinmek gerekirse performans bilgisi:

- *Hesap verebilirliği sağlamaya yardımcıdır:* Program başarısının ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkân sağlayacak yeterlilikte bir performans bilgisi hesap verebilirlik mekanizmasının işlemesine yardımcı olan önemli bir fonksiyondur. Performans bilgisi hesap verebilirliğin sağlanmasının genel kabul görmüş bir uygulaması olarak düşünülebilmektedir⁶⁴.
- *Program yönetiminin etkili yürütülmesine yardımcıdır:* Performans bilgisi hangi istikamete doğru gittiğimizi, gittiğimiz yönün doğru olup olmadığını, kaynakların en etkin maliyetlerle kullanılıp kullanılmadığını belirlemede önemli bir araç olup yöneticiler açısından erken tedbir alma imkânı sağlayan önemli bir dayanaktır.
- *Strateji belirlemeye ve plan yapmaya yardım eder:* Ortak kurumsal amaçlar için fonksiyonları birbirine bağlayan stratejilerin belirlenmesine destek olur. Stratejik plan yapma, amaç-hedefler saptama ve gerekli kaynak tahsisinin etkin bir şekilde sağlanmasına yardımcı olur.
- *Önlem almaya dönük bilgi verir:* Geri bildirim imkân tanınması sayesinde sistemin iyileştirilmesine olanak tanıyarak oluşabilecek aksaklıkların oluşmadan engellenmesini sağlayan bir tedbir mekanizması geliştirilmesine yardımcı olur.
- *Hesap verebilirlik için gereken bilgileri sağlar:* Performans bilgisi, kurumun amaç-hedeflerine ulaşp ulaşmadığını anlamaya yarar. Bu

⁶³ Beynam, a.g.t., s. 28.

⁶⁴ Kaya, Aral, a.g.e., s. 3.

nedenle kurumsal hesap verebilirliğin sağlanmasına yardımcı olan raporlara esas teşkil eder⁶⁵.

Performans bilgisinin raporlanmasında etkinliğin sağlanması için şu ilkelere uyulması önerilmektedir:

- Açıklık: Performans bilgisi sonuçlara ilişkin geri bildirim sağlamalı ve bilgi toplama nedenlerini ve ne şekilde kullanılacağını açıklamalıdır.
- Seçicilik: Bilgi kullanıcılarını, kendileriyle alakalı olmayan bilgilerle meşgul etmemek adına tüm ölçütleri (measures) herkese açıklamaktan kaçınılmalıdır.
- Odaklanma: Belirli bir konu gözden geçirildiğinde, sadece o konu ile ilgili ölçütler rapor edilmelidir.
- Önleyicilik: Sağlanan bilgilerin sonucunda ihtiyaç duyulan önlemin ne olduğu gösterilmelidir.
- Faydacılık: Etkilenebilecek şeylere odaklanılmalıdır.
- Mantıklı olma: Tüm şartlarda makul olan eylemde veya öneride bulunulmalıdır⁶⁶.

2. Performans Göstergesi

Performans göstergesi, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri olan stratejik amaç ve hedefleri ile yıllık performans hedeflerine ulaşmada ne denli başarıya ulaştığını ölçmeye yarayan en önemli değerlendirme aracıdır⁶⁷.

Performans bilgisine ulaşmada önemli bir araç olan performans göstergelerinin barındırması gereken özellikleri sıralamak gerekirse iyi bir performans göstergesi;

- Karar mercileri için faydalı bir yapıda oluşturulmalıdır. Yani program amaçları ile göstergeler arasında açık bir bağ olmalıdır.

⁶⁵ Kaya, Aral, a.g.e., s. 2.

⁶⁶ Jack Diamond, "Establishing a Performance Management Framework for Government", *IMF Working Paper*, N. 05/50 (2005), p. 19.

⁶⁷ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 45.

- Karar mercileri bakımından kolaylıkla anlaşılabilir olmalıdır.
- Performans ölçümüne uygun olmalıdır ve gerçek performansı ölçebilmelidir.
- Üretilen mal ve hizmeti miktar ya da kalite açısından niceliksel olarak değerlendirebilmelidir.
- Rutin bir sürecin sonucunda uygun bir maliyetle belirlenebilmelidir.
- Amaç, hedef ve faaliyetlere ulaşma noktasında bir kontrol yapısına sahip olmalıdır.
- Program amaçlarının temel unsurlarını bünyesinde barındırarak bir bütünlük sağlamalıdır.
- İstenildiği zaman istenilen kaynaktan istenilen verinin sağlanabileceği güvencesini sağlamalıdır.
- Veriye ihtiyaç duyulduğunda performansa ilişkin nihai verilere ulaşılacak şekilde doğru zamanlanmalıdır⁶⁸.

3. Performans Ölçümü

Bütçe reformları bakımından performans ölçümü noktasında geçmişe kıyasla daha sakin bir dönem geçiren dünyada, 1990'lı yıllarda bütçe reformlarının baskın temalarından biri performans ölçümü olarak dikkat çekmektedir.⁶⁹

Genel anlamda performans ölçümü bir eylemin veriminin ya da etkinliğinin nicel hale getirilmesi, belli kriterler bakımından önceden tespit edilmiş hedeflere ulaşıp ulaşamadığının test edilmesi olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesiminde ise performans ölçümü, ürün, hizmet ve işlemlerin ifa edilmesinde görevlerin nasıl yerine getirildiğinin bir program dâhilinde tarafsız olarak ölçülmesi yöntemi olarak ifade edilmektedir⁷⁰. Benzer bir tanımda yine performans ölçümü; bir kurumun kullandığı

⁶⁸ Beynam, a.g.t., s. 30

⁶⁹ Robert D. Lee, Jr and Robert C. Burns, "Performance Measurement in State Budgeting: Advancement and Backsliding from 1990 to 1995", *Public Budgeting and Finance*, (2000), p. 38.

⁷⁰ Sayıştay Başkanlığı, *Performans Ölçüm Rehberi*, çev. Hülya Demirkaya, Ankara, 2000, s. 3.

kaynakların, yerine getirdiği hizmetlerin, ürettiği ürünler ile elde ettiği sonuçların sistematik bir biçimde derlenmesi ve raporlanması olarak tanımlanmaktadır⁷¹.

Performans ölçümü aslında bir süreci ifade etmektedir. Performans ölçümünün kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirme sürecinde önemli bir araç olduğu inkâr edilemez olsa da, bu başlı başına bir sonuç olarak görülmemeli, daha geniş bir reform sürecinin bir parçası olarak görülmelidir⁷². Bu süreç, kurumun belirlediği amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaştığını tespit edebilmesi için tespit ettiği performans göstergeleri aracılığıyla nihai faaliyet sonuçlarını izlemesidir.

Kamu bütçelemesinin uzun yıllardır önemli bir bileşeni olan performans ölçümü konusunda ekonomi bilimi ile kamu yönetimi disiplinin bütünleşik bir şekilde ele alınma gerekliliği ortaya çıkmaktadır. İktisadın temel yaklaşımları olan kaynak kullanımında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik temellerine dayanan çeşitli performans ölçüm kriterleri belirli kamu hizmetlerine uygulanmak suretiyle performans değerlendirmesine tabi tutulurken, aynı zamanda kamu hizmetinin ortaya konulduğu idari birimin teşkilat yapısı da neticeye etki eden faktörlerden biridir⁷³.

Başarılı bir performans yönetimi için gerekli olan kriterlerin yerine getirilmesinde kullanılacak en temel bileşen performans ölçümü olarak dikkat çekmektedir. Çünkü;

- Sonuçların ölçülemediği bir yerde başarı ya da başarısızlık değerlendirilemez.
- Başarının değerlendirilemediği bir yerde motivasyon sağlayıcı ödüllendirme mekanizması oluşturulamaz.
- Yine başarının görülemediği bir yerde başarıdan yeni şeyler öğrenmenin kapısı açılmaz.
- Başarının ödüllendirilmediği bir yerde başarısızlığın ödüllendirilme riski ortaya çıkabilir.

⁷¹ Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61 (2006), s. 57.

⁷² Diamond, “Establishing a Performance Management Framework for Government”, p. 13.

⁷³ Hülya Kirmanoğlu, Murat Çak, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya, 2000, s. 316.

- Başarısızlık tespit edilemezse, hata giderilemez.
- Sonuçların gösterilemediği bir yerde kamuoyu desteği sağlanamaz⁷⁴.

Performans ölçümleri sayesinde kurum yöneticileri kaynak tahsisi yaparken daha etkin kararlar verebilmekte, kurumun güçlü ve zayıf yönlerini daha doğru tespit edebilmektedir. PEB sistemindeki zincirin önemli halkalarından biri olan performans ölçüm sisteminin oluşturulması kurumun performans bilgisinin elde edilmesi ve elde edilen bu bilgilerin değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir.

Performans ölçümü, sürekli iyileştirme ve gelecekte başarıya ulaşma adına çok kritik olan geri beslemeyi sağlayan bir süreçtir⁷⁵. Etkin bir performans ölçümü yapılabilmesi, şu ana adımların gerçekleşmesiyle mümkün olabilmektedir:

- İdare öncelikle ana hizmet alanlarına ve temel hedeflerine yoğunlaşmalıdır.
- Performans bilgisi idarenin reel ihtiyaçlarından kopuk olmamalı, bunun yanında performans ölçümleri de kurumun hedefleri, prosedürleri ve performans değerlendirme süreçleri ile uyum göstermelidir.
- Performans ölçümlerinin ilgili kitlesi farklılık gösterebileceğinden ölçümleri potansiyel kullanıcılardan kimin, niçin ve nasıl kullanacağı açık bir şekilde tespit edilmelidir.
- Performans ölçüm sürecinin bir parçası olan performans göstergeleri zaman içinde kullanıcılar, hedefler ve önceliklere göre güncelliğini korumalı, gerektiğinde değiştirilebilmelidir.
- Performans ölçümlerinde bilgi daima güvenilirlik ve tarafsızlık ilkeleri doğrultusunda sağlanmalıdır⁷⁶.

⁷⁴ Serpil Ağcakaya, “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları”, *Sosyo Ekonomi*, S. 1, (2009), s. 31.

⁷⁵ Sayıştay Başkanlığı, *Performans Ölçüm Rehberi*, s. 4.

⁷⁶ Beynam, a.g.t., s. 32.

4. Performans Değerlendirmesi

Nasıl sonuçlar elde edildiğini gösteren performans ölçümü, neden bu şekilde sonuçlandığını açıklamamaktadır. Sadece performans ölçüm sonuçlarına bakarak bir kurumu başarılı ya da başarısız olarak nitelendirmek doğru bir yaklaşım olmamaktadır. Kurumun başarı derecesinin saptanması ancak etkili bir performans değerlendirme sürecinin sonunda sağlanabilmektedir⁷⁷.

Performans değerlendirmesi; kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmak üzere kullanılan yöntemler ile yürütülen faaliyet ve projelerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesi olarak tanımlanabilir⁷⁸.

Performans ölçümü başlığı altında, performans ölçümü ile belirlenen hedeflere ne denli ulaşıldığının değerlendirildiği ifade edilmişti. Ancak nedensellik sorgulaması performans ölçümüyle değil performans değerlendirmesiyle yapılabilmektedir. Performans ölçümü kurumun başarılı mı yoksa başarısız mı olduğu adımına kadar süreci getirirken, başarının ya da başarısızlığın nedenine ise performans değerlendirmesi ile ulaşılmaktadır.

Elde edilen performans sonuçlarından yola çıkarak kurum yöneticilerinin geleceğe yönelik doğru kararlar vermesine yardımcı olan performans değerlendirmesinde temel amaç, bilgi artırımını sağlayarak geleceğe ilişkin belirsizlikleri ortadan kaldırmaktır⁷⁹.

5. Performans Denetimi

Kurumsal yönetimin etkin uygulanabilmesi mevcut kaynakların dağılımını en doğru şekilde yapmaktan geçmektedir. Değişen şartlardan ve durumlardan bağımsız, esnekliği olmayan bir tahsis anlayışı kurumsal başarısızlığa sebebiyet verecektir. Böyle bir başarısızlığın önüne geçilmesi ise önceden belirlenmiş bazı standartlar çerçevesinde denetim yapmaktan geçmektedir. Performans denetimi, PEB sisteminin

⁷⁷ Beynam, a.g.t., s. 31.

⁷⁸ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 56.

⁷⁹ a.g.e., s. 56.

doğrudan bir aracı olarak değerlendirilemese de sistemin etkinliği açısından vazgeçilmez bir unsurdur.

Denetim genel tanımıyla; elde edilen sonuçları önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere göre analiz ederek değerlendirme, daha sonra oluşabilecek problemlerin önüne geçme, etkin tahsisin sağlanmasına rehberlik etme süreci olarak tanımlanabilir⁸⁰.

Performans denetimi ise kamu idarelerinin sundukları hizmetlerin ekonomiklik (tutumluluk), verimlilik ve etkinlik açısından değerlendirilmesine ilişkin denetim türüdür⁸¹. Performans denetiminin genel özellikleri şu şekilde sıralanabilir⁸²:

- Performans denetiminin kapsamı oldukça geniştir. Birden fazla kamu idaresini ilgilendiren bir programı ele alabileceği gibi bir idare içindeki bir bölümü de ele alabilir.
- Performans denetimi geleceğe dönük ve yapıcı olduğundan hata arayarak cezalandırma amacı gütmeyiz. İdare ve yöneticilere hizmetleri daha iyi sunabilmeleri için tavsiyeler üretir.
- Zaman alıcı ve karmaşık bir denetim türüdür. Ancak maliyetine göre faydaları çok daha fazladır.
- Performans denetimi siyasetçilerin tercihlerine saygılıdır. Diğer bir deyişle bir yerindelik denetimi değildir.
- Performans denetimlerinde psikoloji, sosyoloji, istatistik gibi farklı alanlardan uzmanların bilgisine başvurulmaktadır.

6. Çok Yıllı Bütçeleme

Çok yıllık bütçeleme belirli plan ve programlar kapsamında kamu idarelerinin ilgili yıl ve takip eden yıllara ilişkin gelir tahminlerini ve ödenek tavanlarını belirlemesi olarak tanımlanabilir.

⁸⁰ Özen, a.g.e., s. 79.

⁸¹ Demirbaş, Çetinkaya, a.g.e., s. 71.

⁸² a.g.e., s. 72-73.

Bu yapıda yılı bütçesi izleyen yılların gelir ve gider tahminleri ile çok yıllık bir mali plan çerçevesinde hazırlanarak daha planlı ve geniş bir bakış açısıyla hazırlanmaktadır.⁸³

Bütçeleme sürecinin çok yıllık olarak yürütülmesinin sebeplerini incelemek gerekirse:

- Gelecek dönemlerde elde edilmesi öngörülen kamu kaynaklarının belirlenmiş önceliklere göre dağıtımının yapılmasına imkân tanıyan bir sistemdir.
- Kamusal önceliklerde meydana gelen değişiklikleri kurum bütçe tahsis sürecine yansıtarak kurumlar arasında yeniden bütçe dağıtımına olanak sağlayan bir sistemdir.
- Şeffaflık ve sorumluluk kavramları üzerine kurulması sebebiyle etkin kaynak kullanımı sağlayan bir sistemdir.⁸⁴

B. TÜRLERİ

Ülkelerin geçmişte yaşadığı deneyimlere göre PEB sistemi üç farklı türde uygulama alanı bulmaktadır. Bunlar;

- Performans Sözleşmesine Dayalı PEB
- Stratejik Planlamaya Dayalı PEB
- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB⁸⁵.

⁸³ Edizdoğan, Çetinkaya a.g.e., s. 262.

⁸⁴ Çildir, a.g.t., s. 166.

⁸⁵ Cemkut Badem, Yavuz Kılınç, Türkan Kavas, “Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 26 (2013), s. 79.

1. Performans Sözleşmesine Dayalı PEB

İngiltere ve Yeni Zelanda’da uygulama alanı bulan bu sistemde performans bilgisi, değişik aşamalarda yapılan sözleşmeler içerisinde bulunmaktadır⁸⁶. Sistemi açıklamak adına İngiltere örneği incelendiğinde; kökeninin “kapsamlı harcama incelemesi” (KHİ) ve “kamu hizmet sözleşmesinin” (KHS) yürürlüğe girdiği 1998 yılına dayandığı görülür. Orta ve uzun vadeli planlamalar KHİ vasıtasıyla yapılırken, sözleşmelere konu olan hizmetlerin ve bakanlıkların performansı KHS ile ölçülmektedir. Bu iki temel kavram üzerinde kurulan sistem 2000 yılında KHS’nin tamamlayıcı bir unsuru olarak hizmet sunum sözleşmeleri ve yerel hizmet sunum sözleşmeleri ile daha kapsamlı hale getirilmiştir⁸⁷.

Bu uygulamada hiyerarşik yapıda birbirlerine karşı sorumlu olan birimler arasında performans bilgisine yer verecek sözleşmeler yapılmaktadır. Bakan ve kurum üst yöneticileri arasında yapılan KHS ile üst yöneticilerle bağlı birim yetkilileri arasında yapılan “Hizmet Sunum Sözleşmeleri” yapının temel taşlarını oluşturmaktadır. Bütçe dönemi tamamlandıktan sonra ise hedefler ile mevcut performans düzeyi karşılaştırılmaktadır⁸⁸.

Kamu kurumları hükümetin temel amaç ve hedefleri doğrultusunda üç yıllık harcama planı ve KHS’yi KHİ ile oluştururlar. Hazine koordinasyonunda oluşturulan KHİ’de kaynak tahsis sürecinin nasıl işleyeceği de belirtilmektedir. KHİ gibi üç yıllık yapılan KHS’ler, KHİ ile belirlenen temel amaç ve hedeflere ulaşmanın bir yolu olarak hizmetlerin gerçekleştirilmesine yönelik orta vadeli sözleşmelerdir⁸⁹.

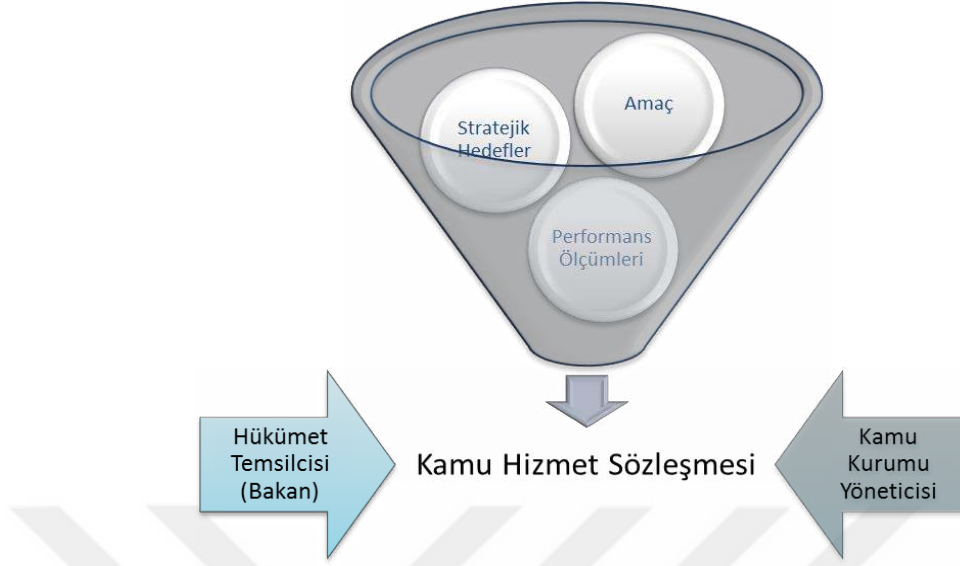
⁸⁶ Demokaan Demirel, “Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 1 (2015), s. 268.

⁸⁷ Tolga Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S. 96 (2015), s. 38.

⁸⁸ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, *20. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 2005, s. 63.

⁸⁹ Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s. 38-39.

Şekil 1. İngiltere’de Sözleşmeye Dayalı PEB Sistemi



Kaynak: Bal, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, s. 38-39 ve Erüz, a.g.e., s. 63’e dayalı olarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Sisteminde; kamuda hesap verebilirlik mekanizmasını işletmek, yetki ve sorumluluklarda merkezden yönetimden yerinden yönetim uygulamasına geçiş sağlamak, vatandaş merkezli bir hizmet sunum yaklaşımı oluşturmak, kurum performanslarını ölçmek temel amaçlar olarak sunulmaktadır⁹⁰.

2. Stratejik Planlamaya Dayalı PEB

Türkiye ve ABD’de kullanılan Stratejik Planlamaya Dayalı PEB sisteminde öncelikle orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri içeren stratejik planlar hazırlanır. Performans bilgisine ise bu amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanan yıllık performans planlarında yer verilir. Sistemin kontrol mekanizması bir önceki yıl faaliyetlerini içeren raporlar aracılığıyla işletilir⁹¹.

Bu modelde öncelikle kamu kurumunun orta ve uzun vadeli amaçları bu amaçlara bağlı hedefleri, kurumun amaç ve hedeflerine ulaşmadaki güçlü ve zayıf yönleri, yine bu amaç ve hedefleri doğrultusunda ilerlerken paylaşım halinde olduğu

⁹⁰ a.g.m., s. 42.

⁹¹ Demirel, “Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, s. 157.

iç ve dış paydaşları, kurumsal değerleri ve ilgili dönemler itibariyle kaynak ihtiyaçlarının belirtildiği stratejik plan hazırlanır.

Kurumlar yılı faaliyet ve hizmetlerini yerine getirirken ise o yıl için performans planlaması yaparlar. Bu performans planlamaları stratejik planlar doğrultusunda, o yıl içindeki faaliyet ve hizmetlerin belirlenmesi suretiyle hazırlanır. Ancak her bir faaliyet performans hedefine hizmet etmekte, her bir performans hedefi ise bir amaca bağlı olmaktadır. Aynı zamanda performans amaç ve hedefleri stratejik planda yer alan orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerden bağımsız olamamaktadır. Zincirleme bir şekilde en alttaki tek bir faaliyetin stratejik plandaki amaca bağlandığı bu planlamada kurumun mevcut durumu ve kaynak ihtiyacı hakkında bilgilere de yer verilmektedir. Performans planı vasıtasıyla bütçeye performans bilgisi dâhil edilmektedir.⁹². Yılı bütçesinin uygulama aşamasında ve sonrasında bazı teknikler kullanılarak yapılan ölçümler sayesinde hedeflere ulaşmadaki başarı tespit edilmekte ve bu yılsonu raporlarıyla kamuoyu ile paylaşılmaktadır⁹³.

3. Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB

Bütçe formatına dönüştürülmüş PEB sisteminde adından da anlaşılacağı üzere performans bilgilerini içeren belgeler bütçe ile bütünleşmiş durumdadır. Diğer bir deyişle bütçe tek başına performans bilgisinin ve ödenek bilgilerinin birlikte yer aldığı bir belge formatına dönüştürülmüştür. Bütçeden bağımsız ayrı bir performans raporlamasına da yer verilmeyen sistemin uygulayıcı ülkeleri Avustralya ve Hollanda'dır⁹⁴.

⁹² Erüz, a.g.t., s. 63.

⁹³ Bal, "Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye'de Uygulanabilirliği", s. 33.

⁹⁴ Erüz, a.g.t., s. 63.

III. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISI: BELİRLEYİCİLER, ÜSTÜNLÜKLER VE AKSAKLIKLAR

Her bütçeleme sisteminin başarısını etkileyen bazı faktörler vardır. Ayrıca hiçbir bütçeleme sistemi kusursuz olmayıp diğer bütçeleme türlerine göre bazı aksaklıklara ve aynı zamanda bazı üstünlüklere sahiptir. Aşağıda PEB sistemine bu açılardan bakılmaktadır.

A. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN BAŞARISINI BELİRLEYEN ETKENLER

Bu başlık altında PEB sisteminin etkin olarak uygulanmasını olumlu ya da olumsuz yönde etkileyen faktörler kısaca incelenecektir. Bir sistemin uygulama aşamasında temel belirleyicileri; uygulayıcıların önceden edindiği alışkanlıklar, sistemin yürütücüsü olacak kurumların belirli bir hazırlık temelinin olup olmadığı, teknolojik anlamda yeterli altyapıya sahip olunup olunmadığı, sistemin uygulayıcısı olacak personelin teknolojik yeniliklere uyum sağlayıp sağlayamaması, kurum personeline performans kültürünün yerleşmiş olup olmaması, ödenek tahsisi yapılırken stratejik önceliklerin önemi, kurumsal bir bilgi sisteminin varlığı olarak sıralanabilir⁹⁵.

1. Alışkanlıklar

İster kurumsal bir değişim isterse kişisel bir değişim olsun alışkanlıklar her zaman terk edilmesi zor, yeniliğe adapte olmada birey-kurumların önüne engel olarak çıkan bir faktör olmaktadır. PEB sisteminde de yıllardır süregelen geleneksel bütçeleme sisteminden kalan alışkanlıklar, sistemde etkinliğin sağlanması açısından en önemli engellerden biri olmaktadır.

⁹⁵ Mehmet Aksaraylı vd., “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. XII, S. 3 (2007), s. 319.

2. Kurumların Sisteme Hazırlığı

Herhangi bir sistemin bir kurumda başarılı olabilmesi kuşkusuz o kurumun sisteme altyapı anlamında hazır olmasına bağlıdır. Tabiri caizse “tepeden inme” getirilen bir sistemden uygulamada bir etkinlik beklenmesi de doğru olmayacaktır. PEB sisteminin etkin bir şekilde uygulanması eğitimden, sistemi yürütecek kalifiye personel istihdamına kadar sistemi işletecek mekanizmanın çarklarının hazır olmasına bağlıdır. Aksi takdirde PEB görünürde var olurken esas itibarıyla kuruma herhangi bir yenilik getiremeyecektir.

3. Teknolojik Yeterlilik

PEB sistemini uygulamaya koyan bir kamu kurumu şayet bu sistemin uygulama noktasında yeterli teknolojik altyapıya sahip değilse PEB’in etkin uygulanması mümkün değildir. Örneğin, performans verilerini ölçmeye yarayacak bir yazılım eksikliği durumunda hangi alanların verimli olduğu tespit edilemeyecek dolayısıyla bir sonraki yıl kaynak tahsisinde etkili alanlara doğru kaynakların yeniden dağılımı yapılamayacaktır. Böyle bir durumda da PEB sisteminin etkin işlediğinden söz etmek mümkün olmayacaktır. Ya da stratejik planlarında belirlediği amaç ve hedefler doğrultusunda yıllık uygulanacak faaliyetlere bir kaynak dağılımı yapıldığında, yıl içerisinde yapılan harcamaların hangi faaliyetlerle ilişkilendirileceğini belirten bir teknolojik altyapı eksikliği zincirin halkalarından birinin eksik kalmasına sebep olarak PEB’de etkinliği azaltacaktır.

Teknolojik eksikliğini sadece yazılım boyutuyla incelemek yanlış olacaktır. Kurumun teknolojik donanımın eksiksiz çalışmasını sağlayacak yeterliğe de sahip olması gerekmektedir⁹⁶.

⁹⁶ Anwar Shah, Chunli Shen, A Primer on Performance Budgeting, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Editor Anwar Shah, World Bank, 2007, p. 174.

4. Personelin Performans Kültürüne Sahip Olması

Herhangi bir konuda başarıya ulaşabilmek için öncelikle o işe inanmak gerekir. PEB sisteminin başarıya ulaşabilmesinin temel koşullarından biri de hiç şüphesiz uygulama sürecinde yer alan personelin performans esasına dayanan bir sistemin faydalı olacağına, kaynak kullanımda etkinlik sağlayacağına inanmasıdır.

Kamu kurumlarında genel problemlerden biri personelin performans kültürünün eksikliğidir. Kurumda herhangi bir performans ölçüm sistemi bulunmayan; yapılan ile yapılmayanın, başarılı ile başarısızın sorgulamasının yapılmadığı; kaynağın nereye, niçin kullanıldığını sormayan, etkinlik değerlendirmesinin yapılmadığı bir kültürden gelen kamu personelinin sisteme direnç göstermesi muhtemel bir sonuç olacaktır. Sistemde etkinliğin sağlanması, öncelikle sistemi uygulayıcı olan personelin kabullenmesinden geçmektedir. Bu nedenle PEB sisteminin uygulamaya geçilmesinden önce kurum personelleri bu konuda gerekli eğitimlerle bilgilendirilerek sisteme uyumlu hale getirilmelidir⁹⁷.

5. Stratejik Önceliklere Göre Ödenek Tahsisi

PEB'i diğer bütçeleme sistemlerinden ayıran en önemli özelliklerden biri de kurumların orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedefler belirleyerek kaynak tahsisini bu amaç ve hedefler doğrultusunda belirlemeleridir. Dolayısıyla yıllık kurum bütçesi hazırlama sürecinde stratejik amaç ve hedeflerin göz önünde bulundurulması, yıl içinde ya da sonunda yapılan değerlendirmelere göre gerekirse amaç ve hedef öncelikleri güncellenerek kaynak tahsisinin bu önceliklere göre yeniden yapılması, PEB'in etkin uygulanmasında önemli bir bileşendir. Aksi takdirde yapılan bütçe klasik bütçeleden farklı olmayacak sadece adıyla var olacaktır.

⁹⁷ Shah, Shen, a.g.e., p. 174.

6. Kurumsal Bilgi Sistemi

Saydamlık ve hesap verebilirlik PEB'in önemli bileşenlerindendir. Bir kamu kurumunda eldeki kaynaklardan ve personelden en çok verimi sağlamanın parçalarından biri de sistem çarkını döndüren unsurları kurumsal bir yapıya çevirmektir. Burada anlatılmak istenen kısaca şudur: Örneğin, PEB'in etkin işleyebilmesi için gerekli performans bilgisine veri sağlayan A personelinin aniden görevinden ayrılması gerektiğinde sistem aksaklığa uğramamalı yerini dolduracak B personeliyle sistem kaldığı yerden devam etmelidir. Veriler, sistematik ve tüm birimler için aynı düzende ve yapıda tutulmalı ve yedeklenmelidir. Tüm ilgili birimler aynı kodlarla aynı dille işlemlerini yürütmelidir. Yani kısaca sistemde bireysellik minimuma indirilmeli, kurumsal bir sistemle etkinlik en üst seviyeye çıkartılmalıdır.

B. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN ÜSTÜNLÜKLERİ

PEB sisteminin klasik bütçe sistemlerinden farklı olarak kamu kurum ve kuruluşlarına sağladığı bazı avantajları vardır.

- PEB program amaçları çerçevesinde performans hedefleri oluşturarak daha saydam daha anlaşılır bir yapıyla kurum yöneticilerinin üstlerine ve vatandaşlarına karşı hesap verebilirliğini artırır. Bu sayede kamu kurumları ve vatandaş arasındaki iletişimin güçlenmesine katkıda bulunur.
- PEB, politika yapıcıların idaresi altındaki kamu kurumlarının performansı hakkında bilgi sahibi olmasını sağlar⁹⁸.
- PEB, performans bilgisi sayesinde hükümetlerin bütçe kararlarında politik faktörlerin yanında kurum performansının dikkate alınmasını sağlayarak etkin bir kaynak dağılımı sağlayabilir.
- PEB, kurumların saydamlığı açısından iyi bir araç olarak kullanılabilir. Girdi odaklı klasik bütçenin aksine PEB, kurum yöneticilerini

⁹⁸ Brandon Gaille, "10 Performance Budgeting Pros and Cons", 2016, <https://brandongaille.com/10-performance-budgeting-pros-and-cons/>, s.1, (13.06.2019).

başardıklarıyla sonuç odaklı değerlendirerek daha güvenilir bir yönetim ortamı oluşmasına yardımcı olur⁹⁹.

C. AKSAKLIKLARI

PEB sisteminin uygulamada ve teoride karşılaşacağı engeller; davranışsal yaklaşım ve doğru yönlendirici sorunu, politika ve politikacılarda rasyonalite sorunu, hesap verme sorumluluğu temelinde yaşanan problemler, performans kavramı algısı, ölçümü ve raporlama üzerine yaşanan sorunlar, araçsal sorunlar, kurumsal kapasite açığı ve direnç kültürü, iyi performans-küçük bütçe problemi başlıkları altında kısaca ele alınacaktır.

1. Davranışsal Yaklaşım ve Doğru Yönlendirici Sorunu

PEB süreci de tıpkı diğer bütçeleme süreçlerindeki gibi ister hazırlama, ister uygulama, ister değerlendirme aşamasında olsun insan eliyle yürütülen ve insan faktörünün baskın olarak yer aldığı bir süreçtir. İnsanın bu kadar aktif olarak sürecin içinde yer aldığı bir süreçte insan davranışlarını belirleyen faktörler ön plana çıkmaktadır. Yani kişiler bütçe sürecinde karar alırlarken davranışlarını hangi doğrultuda belirlemelidir? PEB sisteminin etkin uygulanmasını sağlamak için öncelikle kişi davranışlarının doğru temeller üzerine oturtulması şarttır.

Kişilerin kamusal kararlar alırken bireysel menfaatlerini gözettiği bir sistemde PEB'in hedeflediği başarıya ulaşamayacağı aşikârdır. PEB'de karar vericilerin kişisel menfaatlerini bir kenara koyarak kamusal menfaatleri ön planda tutmaları gerektiği kısmen belirlenmiştir. Ancak bunu uygulayacak kişileri kamusal menfaate itecek, buna teşvik edecek teşvik sorunsalı çözülememiştir. Bu teşviklerden kasıt örneğin, özel faydanın olduğu bir durumda almış oldukları bir karar neticesinde ortaya çıkacak ödül veya cezalardır. Bu ödül veya cezalar terfi ya da işten çıkarılma olabilmektedir.

Özel faydada yaşanan bu durum kamusal fayda sağlanması noktasında yaşanabilecek midir? Kamu kesiminde işten çıkarma gibi bir durum genelde

⁹⁹ Kemal Çelebi, Birol Kovancılar, "Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları", *Yönetim ve Ekonomi*, C. IXX, S. 1 (2012), s. 3; Shah, Shen, a.g.e., p. 152-153.

olmadığından PEB sisteminde alınan kararları etkileyecek davranış modelinde de etkili bir teşvikten bahsedilemeyecektir. Kişilerin almış oldukları kararlardan sorumlu olmadığı, onları doğru davranışa iten bir ateşleyicinin olmadığı bir yapıda da PEB’de pratikte beklenen fayda sağlanamayacaktır¹⁰⁰.

2. Politika ve Politikacılarda Rasyonalite Sorunu

Bütçeleme süreçlerinde kamu ve özel sektör arasında öncelikler açısından ciddi farklılıklar vardır. Bu farklılıkların en önemlisi ise kâr amacı gütmeye noktasında ortaya çıkmaktadır. Kamu sektörü kâr elde etmek noktasından hareket etmediği için kaynak dağılımına etken olan politikacıların bu dağılımı yaparken ne kadar rasyonel davranabilecekleri bir soru işaretidir. Yeniden seçilme, “koltuk kaygısı” gibi durumlar politikacıların kararlarını doğrudan etkileyebilmektedir.

PEB ise sınırlı kaynaklarla etkin bir şekilde maksimum sosyal fayda sağlayacak alanlara kaynak tahsisi gerçekleştirerek rasyonel hareket etmeye çalışır. PEB yasama, yürütme, idare ve vatandaşa ortak katkı sağlayacak çok taraflı bir katılımcı bütçe anlayışıyla oluşturulur. Ancak teorideki bu olumlu yaklaşımın uygulamada politik çıkar çatışmaları gibi durumlarla karşılaşması olası bir durumdur. Karar alırken ideolojik bir bakış açısıyla yaklaşılması, politika tercihleri arasında değişkenlikler ve değer yargılarındaki farklılıklar politikacılar arasında da uyuşmazlıklar oluşmasına neden olarak PEB sürecinde hedeflenen müşterek hareketin önüne engel teşkil etmektedir.

Politikacılar PEB’i uygulayan diğer aktörleri teşvik etmek, hedefler belirlenirken bizzat aktif rol almak, performans bilgisini kullanmak noktalarında önemli bir role sahiptirler. Ancak bütçe kararlarında politikacıların performans bilgisinden yararlanmaları hususunda sorun yaşanabilmektedir. Etkili bir bürokratik mekanizmanın oluşturulamaması politikacıların amaç ve hedef belirleme sürecine aktif katılımı sağlamasını engelleyecek, nihayetinde de bütçe oluşturmada performans bilgisinden beklenen düzeyde fayda sağlanamayacaktır. Ayrıca genelde fazla ve detay bilgiden kaçınma eğiliminde olan politikacılara, açık olmayan ve karmaşık bilgiler

¹⁰⁰ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 5.

sunulması da politikacıların öncelikler arasında tercih yaparken doğru yönlendirilmesinin önüne geçebilmektedir¹⁰¹.

3. Hesap Verme Sorumluluğu Temelinde Yaşanan Problemler

PEB sisteminin temelinde hesap verme sorumluluğu yatmaktadır. Siyasi tercihleri ikame edecek gerçekçi performans göstergelerine dayanan sistemde teorideki bu durumun uygulamada nasıl başarılı olacağı sorunsalı ortaya çıkacaktır. Yönetim kademesinden uygulayıcılara kadar hesap verme sorumluluğunun yerine getirebilmesi için performans göstergelerinin nasıl kullanılması gerektiğinin bilinmesi önemli bir hale gelmektedir. Sistemin hesap verme sorumluluğu açısından sorun teşkil eden kısmı da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Yönetim kademesi performans göstergelerinin nasıl kullanılması gerektiğini bilemeyebilir. Dolayısıyla performans ölçütlerinin kullanımda siyasi bir yaklaşım baş gösterebilecektir. Şayet gerekli altyapı oluşturulmadan uygun araç ve doğru uygulamalardan yoksun kalınırsa performans ölçütlerinin güvenilirliği tartışılır bir hale gelecektir. Güvenilirliği sorgulanan bir sistem de otomatikman etkinliğini yitirerek performans bilgisi ve göstergelerine dayanan bir sistem olmaktan çıkarak klasik; bir önceki yıl verilerine göre bütçe hazırlama zihniyetine dönüşecektir¹⁰².

4. Performans Kavramı Algısı, Ölçümü ve Raporlaması Üzerine Problemler

Temel amacı hükümetlerin amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarı oranını yükseltmek olan performans kavramı, ülkeden ülkeye hükümetlerce farklı algılanıp yorumlanabilmektedir. Ülkelerin PEB'i uygularken farklı amaç ve hedeflere sahip olabileceği varsayımından hareketle performans bütçelemesinden beklenen çıktıların farklılaşabileceği de aşikârdır. PEB sistemi girdiler, çıktılar, hizmet kalitesi, sonuçlar gibi filtrelerle yürütülen kamu hizmetlerinin ölçülmesi temellerine dayanmaktadır. Etkili bir PEB sisteminin oluşturulabilmesi ise zincirdeki tüm filtreleme

¹⁰¹ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 5-7.

¹⁰² a.g.m., s. 8-9.

yöntemlerinin kullanılmasına bağlıdır. Sadece çıktı odaklı bir performans değerlendirmesi de PEB'in amaçladığı noktaya varmasına imkân sağlayamayacaktır.

Doğru, güvenilir ve uygulanabilir bir performans ölçümü ve raporlama etkin bir PEB için en önemli unsurlardandır. PEB'in etkin uygulanması konusunda ise bu iki unsurun sorunsuz çalışması son derece kritiktir. Performans ölçümü sistemin kritik bir halkası olarak belirlenirken ölçümlerin nasıl yapılacağı neyin ne şekilde ölçüleceği ise bu halkanın en önemli sorununu teşkil etmektedir. Hükümetler pek çok program ve fonksiyonu bir arada yürütmek durumundadırlar. Yürütülen bazı programların performans ölçümü diğerlerine nazaran daha kolay olabilmektedir. Yapılan farklı sonuç ve çıktı ölçümlerinin her biri beraberinde farklı eksiklikleri ve zorlukları getirmektedir. Çıktı odaklı sistemlerde nihayetinde hedef değişimi yoluna başvurulurken sonuç odaklı ölçüm yapılan sistemlerde ise engelleri aşmak çok daha zordur¹⁰³. Bu zorluğun sebebi sonuçların ölçümünde, karmaşık yapısı ve daha önceden öngörülmüş ya da öngörülememiş birçok faktörün birbirleriyle etkileşmesinden dolayı teknik anlamda engeller çıkmasıdır¹⁰⁴.

Kamu hizmetlerinin her zaman açık olmayışı da performans ölçümleri açısından karşılaşılan bir diğer sorundur. Kamu kurumları birçok farklı alanda hizmet sunmaktadırlar. Bu hizmet çeşitliliği kurumların amaçları arasında bazen çelişmeler bazen de ortak amaç çakışmaları gibi sonuçlar doğurabilmektedir. Bu durum da PEB açısından önem arz eden amaç önceliklerinin belirlemesini oldukça zorlaştırmaktadır¹⁰⁵.

İyi bir veri toplama sistemine sahip olabilmek ve anlaşılır hedefler oluşturabilmek sistemin bir diğer zorluk noktasıdır. Çünkü toplanan verilerin doğrulanmasını ve onaylanmasını içeren bir süreç ihtiyaç duyulacak, bu sistemlerin kurulması ise hem maliyet oluşturacak hem de zaman gerektirecektir¹⁰⁶.

Kamusal harcama sürecinde performans ve etkinliği yakalamak oldukça zorlu bir durumdur. Teknik açıdan ele alındığında etkin olarak nitelendirilen bir kamu harcaması sosyal refah düzeyi açısından ya da kamusal menfaatler açısından

¹⁰³ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 68-69.

¹⁰⁴ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 10.

¹⁰⁵ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 265.

¹⁰⁶ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 68-69.

incelendiğinde etkin olmayabilmektedir. Bu etkinsizlik devletin ihtiyaç fazlası bir çıktıyı etkin bir şekilde ürettiği durumları ifade etmektedir. Örneğin devlet savunma harcamalarını çok etkin bir şekilde yapıyor olabilirken bunun yanında vatandaşın ihtiyaç duyduğu tereyağı gibi ihtiyaçların üretimini gereğinden az yapıyor olabilir. Böyle bir durumda silah üretimine yapılan harcama etkin olsa bile sonuç ölçümü açısından bakıldığında etkinsizlik söz konusu olacaktır. Bir harcama türü açısından etkinlik söz konusu iken, harcama türleri arasında etkin olmayan bir dağılım yapıldığı görülmektedir¹⁰⁷.

5. Araçsal Sorunlar

PEB, bütçenin hazırlanması, yetkili makamlarca onaylanması, tahsis yapıldıktan sonra etkili bir şekilde uygulanması ve yıl sonu performans verilerinin değerlendirilmesi sürecinin her birinde birtakım farklı araçlara ihtiyaç duymaktadır. Sistemin etkin bir şekilde yürütülmesi için son derece gerekli olan, fayda-maliyet analizlerinin yapılması, sistem analizleri, performans kriterleri, içsel teşvik araçları, performans denetimi ve değerlendirmesi gibi araçlar PEB sisteminin içinde barınan unsurlardan bazılarıdır. Bu denli çok sayıda uygulama aracını bünyesinde barındırması PEB sistemini karmaşıklıştırarak etkinlik noktasında sorun yaşar hale getirebilmektedir. Ayrıca zaten birçok kamu kurumunda bahsedilen bu araçların hâlihazırda olmayışı da sistemin uygulanmasına engel teşkil eden bir diğer durumdur¹⁰⁸.

6. Kurumsal Kapasite Açığı ve Direnç Kültürü

PEB sistemi, uygulamaya konulduğu kamu kurumlarında sistemin beklentilerine ve gereklerine cevap verebilecek bir kurumsal kapasitenin mevcut olduğu varsayımından hareket etmektedir. Örneğin siyasetçilerin bu bütçeleme sistemi için zaman harcayacaklarını, yöneticilerin uzman personel ile birlikte kamu yararı gözeterek çalışacaklarını varsaymaktadır. Ancak gerçekte durum bu kadar basit

¹⁰⁷ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 11.

¹⁰⁸ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 11-12.

değildir. Tam anlamıyla PEB sisteminin uygulanabilmesi kurum kapasitesinin yükseltilmesine bağlıdır ve bu da genelde uzun yıllar gerektirecektir¹⁰⁹.

Özellikle performans bilgisinin yöneticiler, Maliye Bakanlığı ve siyasetçiler tarafından nasıl kullanılacağına tam olarak açık olmadığı durumlarda, PEB'in üst yöneticilerin direnişiyle karşılaşması muhtemeldir. Genellikle yöneticiler, performans bilgisinin yanlış kullanılması ya da kendi sorumlulukları dahilinde olmayan bir konudan sorumlu tutulacakları konusunda endişe taşırlar. Performans bilgisinin hiç kullanılmadığı durumlarda da yöneticiler bilgi toplama ve raporlama konusunda direnç gösterebilirler¹¹⁰.

7. Yüksek Performans – Küçük Bütçe Problemi

PEB gelir tahsis kararlarını etkileyen sürecin içinde konumlanmış bir sistemdir. Program yöneticilerinin yıllık bütçe talepleri ile birlikte performans bilgisine ihtiyaç duyduğu bu sistemde performans, ortak payda olarak belirlenmiştir. Performans düzeyi ise çeşitli maliyetlerle bağlantılı bir haldedir. PEB yaklaşımında yer alan yüksek performansla büyük bütçe, düşük performansla ise küçük bütçe pratikte uygulama alanı ne kadar bulabilmektedir? PEB'in bu rasyonel yaklaşımı gerçek yaşamda yüksek performans-az bütçe, düşük performans-fazla bütçe sonucuyla karşılaşabilmektedir.

Çünkü karar vericiler, gösterge belirleme aşamasında rasyonel davranmayarak yüksek hedefler belirlemekte, ancak uygulama noktasında bu hedefe ulaşacak gerekli çabayı göstermemektedirler. Söz konusu hedefe ilişkin yüksek bütçeler tahsis edilerek PEB'in teorik rasyonel beklentisi, pratikte etkinsiz bir dağılım ile irrasyonel sonuçlar doğurabilmektedir¹¹¹.

¹⁰⁹ Richard J. Herzog, "Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical, and Idealistic", *International Journal of Organization Theory and Behavior*; V. 9, (2006), p. 83-84.

¹¹⁰ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 69.

¹¹¹ Herzog, a.g.m., p. 80.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMENİN DEVLET ÜNİVERSİTELERİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

I. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME UYGULAMA STRATEJİSİ VE YÜKSEKÖĞRETİM ALANI

İlk bölümde belirtildiği gibi PEB sisteminin standart bir tanımı olmadığı gibi standart bir uygulaması da yoktur. Ülkeler farklı amaçlarla farklı uygulama stratejileri belirleyebilmektedir. Tez konusu olan devlet üniversiteleri de bir kamu aktörü olarak bu genel stratejinin içinde yer almaktadır. Bu nedenle bu başlıkta öncelikle ülke uygulamalarından örnekler verilecektir. Daha sonra ise devlet üniversitelerine ilişkin özel uygulamalardan söz edilecektir.

A. BAZI OECD ÜLKELERİNİN UYGULAMA STRATEJİLERİ

Bütçe reformu gerçekleştiren hükümetlere bakıldığında PEB’i benimsemiş ve uygulama noktasında ortak bir strateji belirlemedikleri görülmektedir. Ülkeler PEB’i hayata geçirirken birbirlerinden belli aşamalarda etkilenseler de tamamen aynı modelleri uygulamamaktadırlar. Bütçe reformu bazı ülkelerde köklü bir değişim getirirken bazılarında kısmi bir değişikliğe sebep olmuştur¹. Bu noktadan hareketle her bir ülkenin uyguladığı stratejiler farklı olunca haliyle her birinin sistemi uygulamada yaşadığı sorunlar da farklılık göstermiştir. Bu başlık altında OECD ülkelerinden hareketle PEB’in farklı uygulanış biçimleri ele alınacaktır.

¹ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 13.

1. Avustralya

Avustralya'nın performans bütçeleme sistemi ve yönetim çerçevesinin temelleri 1990'ların ikinci yarısında atılmıştır. Söz konusu düzenlemeler, Ulusal Denetim Komisyonu'nun 1996 yılı raporu ve daha sonra uygulamaya konan tahakkuk esaslı sonuçlar (outcomes) ve çıktılar (outputs) politikasına dayalıdır. PEB sisteminin mevcut çerçevesi hem performans ölçülerini (measures) hem de performans değerlendirmelerini geliştirmektedir.

Sonuç odaklı mevcut sistem, idare düzeyindeki sonuçlara yoğunlaşmaktadır. Sistemin Avustralya'daki uygulamasında genel yönetim kapsamındaki her bakanlık (department) ve kurumun (agency), faaliyetlerinin niceliğine, niteliğine, maliyetine (price) ve etkinliğine ilişkin kapsamlı ve açık sonuçlarını, çıktılarını ve performans ölçülerini tanımlaması gerekmektedir. Ayrıca tanımlanan bu maddelerin kurum bütçe planlarında (portföy bütçe beyannameleri) ve yıl sonu sonuç raporunda yer alması gerekmektedir.

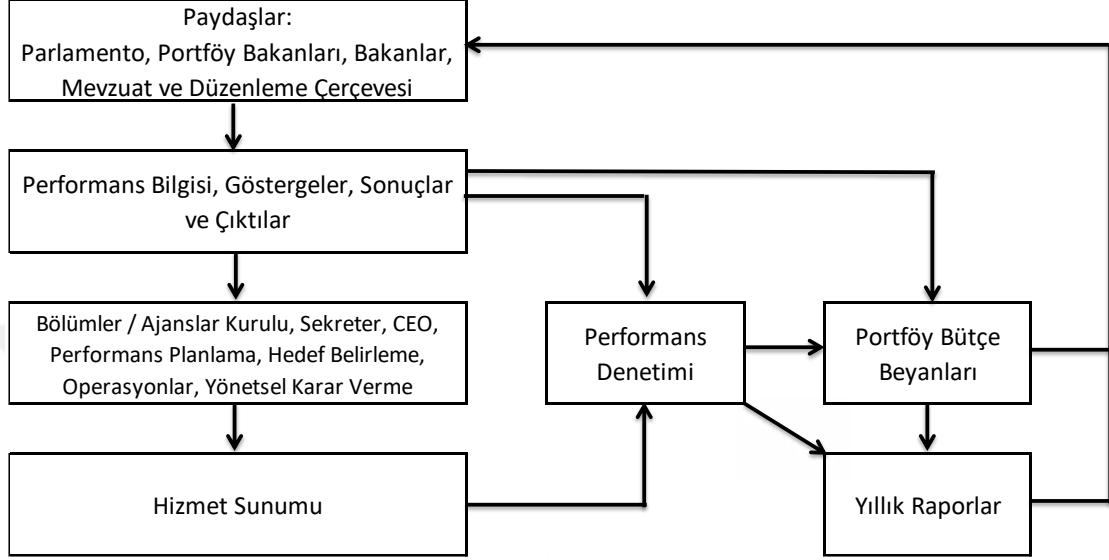
Harcama ve program incelemeleri (reviews) Avustralya bütçe sürecinin temel özelliklerinden biridir. Bu yapıda performans bilgisi, bütçe karar mekanizmasının işleyişinde kullanılan önemli bir parça görevindedir. 2006 yılında söz konusu incelemelere ilişkin düzenlemelerde değişiklik yapılmıştır. Yeni düzenlemeler, incelemeleri belirleme, yönetme ve bakanlıklarla işbirliği konularında Maliye Bakanlığı'na daha fazla görev vermiştir. Bakanlar, hangi alanlarda kamu harcamalarının gözden geçirilmesi (reviews) gerektiğine ilişkin bütçe sürecinin başlarında karar vererek bütçe sürecine yön vermektedirler. Ayrıca yılı bütçesi ve genellikle takip eden ikiden fazla yılın bütçesine ilişkin uzun vadeli incelemeler yapılabilmekte ya da dönemsel raporlar hazırlanabilmektedir².

Avustralya'da performans bilgisinin raporlanması portföyler aracılığıyla yerine getirilir. Portföy, bir devlet bakanının sorumluluğu altında birbiriyle ilişkili kuruluşlar topluluğunu ifade etmektedir. Portföy bütçe beyannameleri, sonuçlar (outcomes) bazında tüm gelirleri ve fon kullanımlarını göstermektedir. Beyannameler, girdi, çıktı ve sonuçlara ilişkin mali bilgileri içerdiği gibi performans göstergelerini, kriterlerini ve hedeflerini de içermektedir (Bkz. Şekil 2). Portföy bütçe

² OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 26-27.

beyannameleri, bütçenin parlamentoya sunulmasının ardından yapılan bütçe inceleme toplantılarında Senato komisyonlarının temel bilgi kaynağını oluştururlar³.

Şekil 2. Performans Bilgisinin Kamu (Hükümet) Sektöründeki Rolü



Kaynak: Janet Lee, “Reparing Performance Information in the Public Sector: An Australian Perspective”, *Financial Accountability & Management*, V. 24, (2008), p. 123.

Avustralya’da portföy bütçe beyannamelerini her mali yılın son dört ayında yayınlanması gereken kurum yıllık raporları takip etmektedir. Kurum yıllık raporları, içinde bulunulan mali yıldan bir önceki döneme ait kurum performans sonuçlarını ve denetlenmiş finansal tabloları kapsamaktadırlar⁴.

2. Kanada

Kanada, yıllarca performans bütçe ve yönetimi alanında birçok girişimde bulunmuştur. Kanada hükümeti günümüzde harcama yönetiminin planlama, ölçme, değerlendirme ve raporlama aşamalarıyla performans bilgisini kullanmaktadır⁵. Sonuçlara dayalı üretilen performans bilgisinin iki temel kullanım alanı vardır: Birinci alan, parlamentoya sunulan raporlarla hesap verebilirliğin sağlanmasıdır. İkincisi ise

³ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 98-99.

⁴ Çildir, a.g.t., s. 114.

⁵ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 27.

yürütme organının kendi bünyesindeki kaynak tahsis kararlarına destek olmasıdır. Kanada’da daha çok bu alanlardan ilkinde odaklanılmıştır. Ancak 2006 yılından itibaren dönemin hükümetinin, hesap verebilirliği ve paranın karşılığını almaya (value for money) dayalı yönetim anlayışını benimsemesi, performans bilgisinin yürütme organı içinde daha fazla kullanılmasının altyapısını hazırlamıştır⁶.

Hükümetin bu politikasının sonucunda iki önemli girişim meydana gelmiştir. 2006 yılının sonunda yürürlüğe giren “Federal Hesap Verme Yasası” bunlardan ilkiydi. Uygulamaya konulan bu yasayla hükümet, diğer yeniliklerin yanı sıra bir parlamento bütçe ofisi kuracak, Genel Denetçinin (Sayıştay) yetkilerini artıracak ve bağış-hibe programlarının değerlendirmesini sistematik bir şekilde sağlayacaktır. İkinci girişim ile de hükümet, tüm hizmet programlarının etkili ve verimli olmasını, sonuçlara odaklanmasını, vergi mükelleflerinin ödemiş oldukları vergilerin karşılığını almasını ve mevcut öncelik ve sorumluluklarla uyumlu olmasını sağlayacaktır⁷.

Kanada’daki harcama yönetim sistemi, tüm kaynakların dağıtımını yönlendiren ve mali disiplini sağlayan, kamu programlarının tasarımını, onaylanmasını ve yönetimini düzenleyen ve sonuçların raporlanmasını destekleyen rol ve süreçlerden oluşur. Bu sistemdeki temel aktörler; kabine, özel konsey ofisi, Maliye Bakanlığı, Hazine Kurulu, Parlamento ve Bakanlıklardır (Bkz. Tablo 1).

Kabine, Hükümetin politika önceliklerini oluşturur ve önceliklerle uyumlu olarak kaynakların dağıtımını yapar. Bakanlar Kurulu’nun bu öncelik belirleyici işlevi özel konsey ofisi, Maliye Bakanlığı ve Hazine Kurulu tarafından desteklenmektedir.

Özel Konsey Ofisi, Başbakan ve Bakanlar Kurulu’na öncelikleri değiştirme konusunda önerilerde bulunur, kabinenin gündemini yönetir.

Maliye Bakanlığı, bütçeyi hazırlar ve bakanlıklar tarafından geliştirilen politika tekliflerinin mali sonuçları hakkında bakana tavsiyelerde bulunur.

Hazine Kurulu, bir Sekreteryaya ve diğer kurumlar tarafından desteklenen Kabine komisyonlarından birisidir. Yıllık ayrıntılı harcama planının (tahminler)

⁶ Lee McGormack, “Performance Budgeting in Canada”, *OECD Journal on Budgeting*, V. VII, (2007), p. 2.

⁷ McGormack, a.g.m., p. 2.

parlamentodaki sunumunu kontrol eder ve hükümetin yönetim kurulu olarak görev yapar.

Tablo 1. Kanada Harcama Yönetim Sistemindeki Sorumlular ve Roller

Sorumlu	Rol
Parlamento	Hükümete yetki vermek ve yıllık olarak tüm harcamaları onaylamak
Bakan ve Maliye Bakanlığı	Yıllık bütçe ve çok yıllık mali çerçeve geliştirmek
Hazine Kurulu (Hazine Kurulu Sekreteryası tarafından desteklenen bir Bakanlar Kurulu komitesi)	Mevcut programları yeniden değerlendirmek ve sonuç yönetimi politikaları belirleyerek yıllık olarak devam eden programlara kaynak tabanı belirlenmek
Özel Konsey Ofisi ve Maliye Bakanlığı tarafından desteklenen Bakanlar Kurulu	Yeni politikalar geliştirmek için talimat verilmesi ve yeni politikaların onaylanması
Departmalar (Özel Durumlarda ek olarak üç merkezi kurum)	Önceliklere ve toplam harcama kontrolüne uyum göstererek kaynak tahsisi ve yeniden tahsisi sağlamak
Hazine Kurulu Başkanı (Hazine Kurulu Sekreteryası tarafından desteklenmektedir).	Tahmini süreç boyunca harcama planlarının parlamento tarafından onaylanmasını talep etmek
Harcama planları, fiili harcamalar ve elde edilen sonuçlar hakkında Meclise rapor vermek.	Hazine Kurulu Sekreteryası ve departmanlar tarafından desteklenen bakanlar

Kaynak: McGormack, a.g.m, p. 6.

Parlamento, süreçteki en kritik rollerden birine sahiptir. Hükümet, eylemlerinden Parlamento'ya karşı sorumludur ve yönetimi sürdürmek için Parlamento'nun güvenini korumak zorundadır. Meclis üyelerinin çoğunluğu tarafından kabul edilmeyen bütçe, hükümetin düşmesine sebep olmaktadır. Buna ek olarak hükümet, meclisin onayı olmadan harcama yapamamaktadır.

Bakanlıklar (departments), politika seçeneklerini ve program tasarım önerilerini geliştirirler. Bütçe sürecinde rutin olarak parlamento'ya rapor vermekle birlikte program performansı ve etkinliğini değerlendirmekten de sorumludurlar⁸.

⁸ McGormack, a.g.m., p. 5-6.

Kanada’da PEB ile üretilen performans bilgileri ile kaynak tahsisi arasında sıkı bir bağ yoktur. Burada amaç performans düzeyinin doğrudan ödenek dağıtımını otomatik olarak belirlememesi, ancak yürütme ve parlamento tarafından alınan kararlarda dikkate alınmasıdır. PEB’in bu uygulama stratejisine “*performans bilgili bütçeleme*” adı da verilmektedir⁹.

3. Danimarka

Danimarka’da PEB sistemine ilişkin, devlet çapında bir sistem olan “*performansa dayalı sözleşme yaklaşımı*” ve sağlık, yükseköğretim gibi sadece seçilen sektörlerde uygulanan “*doğrudan performans bütçeleme yaklaşımı*” olmak üzere iki temel yaklaşım bulunmaktadır.

Danimarka’nın 1993 yılında gerçekleştirdiği reforma dayanan mevcut performans sözleşmesi sistemi, hedef belirleme, sözleşme geliştirme ve yıllık olarak performans raporlama olmak üzere üç temel unsura sahiptir. Bu sistemde Bakanlıklar, her bir kurumla yasal olarak bağlayıcılığı bulunmayan performans sözleşmeleri geliştirirler. Söz konusu kurumların ise sözleşmede belirtilen sonuç / çıktı hedeflerine karşı elde ettikleri sonuçları ayrıntılı olarak içeren yıllık raporlar hazırlamaları gerekmektedir. Kurumlar tarafından hazırlanan raporlar, sorumlu bakanlık tarafından onaylandıktan sonra parlamentoya sunulmaktadır.

Sistemde bakanlıklar, kendi değerlendirme çerçevelerini (evaluation frameworks) geliştirme ve hangi programları değerlendirmek istediklerine karar verme konularında esnekliğe sahiptirler. Tahakkuk esaslı bütçeleme sayesinde her bir faaliyet için daha ayrıntılı maliyet bilgisi elde edilmekte ve performans düzeyi ile sonuçlar arasındaki bağ kurabilmek mümkün olabilmektedir.

Danimarka’da PEB sistemine olan yaklaşımlardan bir diğeri ise *taksimetre modeli* olarak bilinen doğrudan performans bütçelemedir. Faaliyet temelli bir bütçeleme sistemi olan bu modelde elde edilen sonuçlara göre kaynak dağılımını esas

⁹ Lee McGormack, Bruce Stacey, “Institutional Foundations of Performance-Informed Budgeting in Canada”, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Editörler Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington D.C.: World Bank, 2010, p. 92.

alınmaktadır. İlk olarak yükseköğretim alanında kullanılan bu model, yükseköğretim ödeneklerinin üçte birinden fazlasını kapsamaktadır. Bazı okullarda ve sağlık hizmetlerinde de kullanılmaktadır¹⁰.

4. Hollanda

2001 yılında daha fazla politika odaklı bir bütçe yapısına geçiş yapan Hollanda, “Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirlik Reformu” olarak adlandırılan yeni sistem ile parlamentoya daha politika odaklı ve şeffaf bir bütçe belgesi ve hükümet eylemlerinin sonuçları hakkında daha net bilgiler vermeyi amaçlamıştır. Bu reform, 1980’lerde ve 1990’larda uygulanan ve idari yapıyı merkezîyetçilikten uzaklaştıran, hesap verebilirlik mekanizmalarını iyileştirmeye çalışan program esaslı bütçeleme girişimlerini temel almaktadır¹¹.

Bu reformla birlikte performans odaklı bütçeleme, “harcanacak fonları” başlangıç noktası olarak kabul etmeyecek, politikaları ve somut politika hedeflerini ön plana alacaktı. Diğer bir deyişle Hollanda’daki reformun özü, “Neye ulaşmak istiyoruz?”, “Neyi başarmak istiyoruz?” “Neyin finanse edilmesine izin veriyoruz?” gibi sorulara odaklanmak, böylece temel bütçe belgelerinde politik hedefleri görünür kılmaktı¹².

Hollanda bu sistemde bir bakanlıklar arası politika inceleme (review) süreci geliştirmiştir ve bunu 1995 yılından beri uygulamaktadır. Bu sisteme göre politika incelemeleri Maliye Bakanlığı tarafından önerilmekte ve Kabine ile ilgili bakanlıklar tarafından onaylanmaktadır. Önerilen politika incelemelerinin bir listesi Eylül ayı bütçe notunda yer almaktadır. Bu incelemeler, ilgili bakanlıklardan temsilciler, Maliye Bakanlığı ve dış uzmanlar dâhil olmak üzere küçük çalışma grupları tarafından yürütülmektedir. Ayrıca tüm raporlar yayınlanarak parlamentoya sunulmaktadır¹³. Bu

¹⁰ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 28-29.

¹¹ a.g.e., p. 29-30.

¹² Raphael Debets, Helmer Vossers, “Using Performance Information in the Netherlands”, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Editörler Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington D.C.: World Bank, 2010, p. 193.

¹³ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 30.

incelemelerin temel amacı verimlilik kriterlerine dayalı olarak tasarruf sağlayacak alternatifler geliştirmektir¹⁴.

5. İngiltere

İngiltere, ilk olarak 1998 yılında kapsamlı harcama incelemesini (KHİ) uygulamaya koymuş ve bu çalışmayı 2000, 2002, 2004 ve 2007’de tekrarlamıştır. İki yılda bir incelemeyi esas alan bu yaklaşım kaynakların temel önceliklere göre yeniden tahsis edilmesini ve kamu hizmetlerinin etkinliğini iyileştirmeyi amaçlamaktadır.

Bu sisteme göre, bakanlık (department) harcamaları incelendikten sonra, her bakanlık üç yıllık bir harcama planı ve bir kamu hizmet sözleşmesi (KHS) hazırlamaktadır. Hazine ise bakanlıklarla gelecek üç yıllık döneme ilişkin temel performans hedefleri hakkında görüşmeler yapmaktadır. KHS’ler, hükümetin amaçlarına yönelik ölçülebilir hedefler içermektedir. Mevcut sözleşmeler, birkaç çıktı hedefi olmasına rağmen, yoğunlukla sonuçlara ilişkin hedeflere odaklanmaktadır. KHS’lere ek olarak her bakanlık, hedeflerinin nasıl ölçüleceğini belirten bir teknik not ve hedeflere nasıl ulaşılabileceğini planladığını açıklayan bir eylem planı hazırlamaktadır.

İngiltere’de uygulanan PEB sistemi; Avustralya, Danimarka ve İsveç’in aksine yukarıdan aşağıya doğru merkezi idarece yönlendirilen bir performans sistemi olma özelliği taşımaktadır. KHS çerçevelerinin geliştirilmesi Hazine tarafından yapılır. Ayrıca tüm performans sözleşmeleri ile bakanlık hedefleri konusunda Hazine ile anlaşılacak durumundadır¹⁵.

6. Amerika Birleşik Devletleri

ABD bütçe sisteminde PEB’e, 1993 Hükümet Performansı ve Sonuçları Yasası ile geçmiştir. Bu yasa, Kongre tarafından kabul edilen ilk kapsamlı performansa dayalı yönetim sistemidir¹⁶. İlgili kanun, PEB’e ilişkin altyapıyı kurmuştur. Bu yeni yapıda kullanılan kaynakların hesabının verilmesi ve kaliteli

¹⁴ Debets, Vossers, a.g.e., p. 196.

¹⁵ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, p. 31.

¹⁶ Trevor Shaw, *Performance Budgeting Practices and Procedures*, *OECD Journal on Budgeting*, C. XV, S. 3 (2015), p. 57.

hizmet anlayışı temel alınmıştır. Kanun, PEB'in işleyişiyle ilgili olarak stratejik plan, performans planı ve performans raporlaması gibi yeni unsurlar da getirmiştir¹⁷.

Stratejik planlar, hem kurum misyonunu hem de kurumun ana programları ve işlevlerini yerine getirmesi için uzun vadeli amaç ve hedefleri içermektedir. Performans planları, her bir kurumun tüm programlarını ve fonksiyonlarını kapsayacak şekilde belirli bir mali yıla özgü ölçülebilir performans amaçları ve hedeflerini göstermektedir. Performans raporları ise gerçekleşen performans düzeyini öngörülen hedeflerle karşılaştıran araçlardır. Kurumların performans planları, Başkanın bütçesinin bir parçası olarak genel hükümet planıyla uyumlu olmak durumundadır. Kurum yetkilileri, plan hedeflerine ulaşmaktan sorumludur.

Bu yeniliklere rağmen ABD, performansla bütçeyi birbirine entegre etme konusunda zorluklar yaşamıştır. Yeni yapının adem-i merkeziyetçi yapısı, bütçe tahsislerinde performans bilgisi kullanımını azaltmıştır. Ayrıca veri eksiklikleri, kriterlerin zaman içinde değişmesi, kurumlar arası ve kurum içi amaçların oluşturulmasındaki zorluklar ABD'deki PEB sisteminin etkinliğini azaltmaktadır¹⁸.

ABD Sayıştayı bu sorunlara dikkat çekmiş, “düzenli performans bilgisi sağlamasına rağmen bu bilgiye politika yapıcılar ve program liderleri tarafından güçlü bir talep olmadığı”nı açıklamıştır. Bunun üzerine 2002 yılında Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı” (PDDA) adlı uygulamayı başlatmıştır¹⁹.

PDDA, program performansını değerlendirmek için geliştirilen bir araçtır. Bu nedenle aynı zamanda bir hesap verme yükümlülüğü aracıdır. PDDA, 25 ana soru ve program türüne göre ek sorular içermektedir. Sorular dört ana gruptadır: a) program amacının netliği ve tasarımın yeterliliği, b) amaçların sonuç odaklılığı, c) mali gözetim, program gelişmelerinin değerlendirilmesi, performans bilgisinin toplanması ve yöneticinin hesap verebilirliği, d) amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı²⁰. PDDA sonuçları kurumlara kaynak tahsisinde otomatik olarak kullanılmamaktadır. Dereceleme aracında “başarısız” olarak gözüken kurum-programlara eksiklikleri gidermek için daha fazla kaynak tahsis edilmesi önerilebilmekte, bazen de “başarılı” olarak gözüken

¹⁷ Özen, a.g.e., s. 93-95.

¹⁸ Shaw, a.g.m., p. 58.

¹⁹ Karacan, a.g.m., s. 72.

²⁰ Karacan, a.g.m., s. 72.

program-kurumlara misyonlarını tamamladıklarından dolayı daha az fon ayrılması teklif edilebilmektedir²¹.

B. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEDE YÜKSEKÖĞRETİM ALANI

Günümüzde piyasa ekonomisinin gelişmiş olduğu ülkeler dahil olmak üzere devlet üniversitelerinin temel finansman kaynağı vergiler yani kamusal kaynaklardır. Dolayısıyla devlet üniversitelerinden toplumun beklentileri yüksektir. Ancak son otuz yıldaki gelişmeler onların sorumluluklarını daha da artırmıştır. Bunların başında, yükseköğretime olan talep artışı gelmektedir. Hükümetler tarafından alınan genişletici önlemler sayesinde günümüzde birçok üniversite, “toplumdaki az sayıda kişinin yararlandığı bir kurum olmaktan çıkarak kitle eğitimi veren bir kurum haline dönüşmüştür”²².

Yükseköğretim hizmetinin genişleme ihtiyacı, finansman açısından küreselleşme süreci ile bir baskı altına girmiştir. Çünkü vergi yüklerindeki azalmalar, bütçesel sorunlar yükseköğretim alanının savunma, diplomasi, ilköğretim gibi alanlara göre nispeten daha az öncelikli bir alan olarak görülmesine yol açmaktadır. Bu durum a) devlet üniversitelerinin finansmanının yavaş yavaş devletten öğrenci ve ailelere kaydırılmasına yol açmakta ya da asıl bu tezle bağlantılı olmak üzere b) üniversitelere dağıtılan kamu kaynağının daha etkin ve verimli kullanılmasını gerektirmektedir²³. İşte PEB sisteminin ilgilenmeye çalıştığı asıl nokta budur.

Daha önce ayrıntılarıyla değinilmiş olduğu üzere PEB sisteminde temel amaçlanan, üstün performans gösteren kurumların düşük performans gösterenlerden daha fazla ödenek tahsisi sağlamaktır. Bu noktadan hareketle PEB ile yükseköğretim kurumlarında eğitim ve araştırma anlamında rekabet sağlanarak, düşük performans gösteren kurumları teşvik etmek amaçlanabilmektedir. PEB sisteminde üniversiteler ile kaynak tahsisi sağlayan kamu kurumları arasında finansal bir bağ oluşturularak, bu

²¹ OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, s. 213-214.

²² Tolga Demirbaş, “Devlet Üniversitelerine Ödenek Tahsisinde Yeni Bir Yaklaşım: Performansa Bağlı Ödenek Tahsisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 52 (2009), s. 81.

²³ Demirbaş, a.g.m., s. 81.

bağ gereği üzerinde anlaşılan amaç ve hedeflerin gerçekleşme düzeyine göre kaynak tahsisi sağlanabilmektedir. Aynı zamanda yükseköğretim kurumları yayımladıkları yıllık performans programları ile üniversitelerin daha etkin yönetilebilmesine olanak tanıyarak bir sözleşme aracılığıyla hizmet sunarak, profesyonelliğe, girişimciliğe ve yenilikçiliğe odaklanabilmektedir²⁴.

PEB, ülkeler arasında farklı şekillerde uygulanmaktadır. Devlet üniversiteleri de genelde ülkede uygulanan PEB sisteminin bir parçası olarak finansman almaktadır. OECD, performans düzeyi ile finansman arasındaki bağın derecesine bakarak PEB’i dört ayrı model altında sınıflandırmıştır:

Sunuma Dönük Performans Bütçeleme, çıktı, sonuç ve performans göstergelerinin bütçe belgesinden ayrı olarak gösterildiği türdür. Özellikle amacın bütçe ödeneklerinin ve harcamaların hükümetin stratejik hedeflerine ve politika önceliklerine uygun olduğunu göstermekle sınırlı olduğu durumlarda kullanılabilir ve nispeten kolay uygulanabilir. Ancak performans ve bütçe verisini ayırarak birbiriyle ilişkilendirmek zordur.

Performans Bilgili Bütçeleme, bütçe belgesinde performans ölçütlerinin yer aldığı türdür. Bu tür bütçelemede bütçenin, programlar temelinde yeniden yapılandırılması gerekir. Bu yaklaşım, performansla bağlantılı harcamaların yeniden önceliklendirilmesini ve bütçenin kontrolü konusunda program yöneticilerine yetki devretmeyi isteyen hükümetler için uygundur ancak büyük çaba gerektirir.

Yönetmelik Performans Bütçeleme, performans bilgili bütçelemenin bir türevidir. Bu yaklaşımda odak noktası, bütçe ve ilgili performans bilgilerinin birlikte kullanılmasının, örgütsel davranışa olan idari etkileri ve meydana getirdiği değişiklikler üzerinedir. Bu türün uygulanabilmesi özellikle performans kültürünün varlığı ile doğrudan ilişkili olacaktır.

Doğrudan Performans Bütçeleme, sonuçlar ile kaynaklar (finansman) arasında doğrudan bağ kuran türdür. Genellikle bütçe tahsislerini, sonuçların elde edilmesine doğrudan bağlayan sözleşmeye dayalı mekanizmaların kullanılması anlamına gelir.

²⁴ Mehmet Emin Altundemir, Gonca Güngör Göksu, “Yükseköğretimde Performans Esaslı Bütçeleme Yönetimi: Çeşitli Ülke Uygulamaları”, *International Conference on Quality in Higher Education*, Sakarya, 2015, s. 703.

Bu türde, performans hedeflerinin altında ya da üstünde olmanın bütçesel açıdan mutlaka bir anlamı olacaktır²⁵.

Tablo 2. Çeşitli OECD Ülkelerinde Uygulanan PEB Modelleri

PEB MODELİ	ÜLKELER
Sunuma Dönük Performans Bütçeleme	Almanya, Avustralya, Belçika, Danimarka, İspanya, İtalya, Polonya, Slovakya, Slovenya, Türkiye
Performans Bilgili Bütçeleme	Avusturya, Çekya, Fransa, G. Kore, Hollanda, Japonya, İrlanda, İsveç, Macaristan, Şili, Yeni Zelanda
Yönetmelik Performans Bütçeleme	Estonya, Finlandiya, İngiltere, İzlanda, Kanada, Letonya, Meksika, Norveç
Doğrudan Performans Bütçeleme	---

Kaynak: OECD, *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, Paris: OECD Publishing, 2019, p. 16'dan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tablo 2’de görüldüğü gibi Türkiye, performans ile finansman arasındaki bağın en zayıf olduğu modeli uygulamaktadır. Bu nedenle Türkiye açısından devlet üniversitelerinde de bu modelin geçerli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Tabloda görüldüğü gibi performans ile finansmanı doğrudan ve otomatik olarak bağlayan model hiçbir ülkede genel bir yaklaşım olarak kullanılmamaktadır. Ancak devlet üniversiteleri (ya da sağlık kurumları) gibi özel alanlarda bu modelden kısmen yararlanan ülkeler vardır. Bunlardan bazıları şu şekilde belirtilebilir:

- *ABD’nin Tennessee Eyaletinde* “performansın finansmanı” adıyla başlatılan ve diğer eyaletlere de hızla yayılan uygulamaya göre devlet üniversitelerinin beş alanda yer alan on performans göstergesini karşılama düzeyine göre ödenek alması esası benimsenmiştir. Öğrencilerin genel sınavlardaki başarısı, memnuniyeti, mezunların ve işverenlerin memnuniyeti, stratejik plandaki amaçlara ulaşma düzeyi bu

²⁵ OECD, *OECD Good Practices for Performance Budgeting*, Paris: OECD Publishing, 2019, p. 15.

göstergelerden bazılarıdır. Yine de tüm kamu finansmanı üniversitelere bu şekilde dağıtılmamaktadır. Tam puan alan bir üniversitenin, kendi bütçesinin %5'i civarında bir ek ödenek alma hakkı bulunmaktadır.

- *İngiltere'de* özellikle araştırma fonlarının devlet üniversitelerine tahsisinde dolaysız performans bütçeleme kullanılmaktadır. Belirli dönemlerde devlet üniversiteleri araştırma kalitesinin ölçülmesi amacıyla değerlendirmeye alınmaktadır. Yayın kalitesine göre üniversitelere 1-5 arası puanlar verilmekte, 4 ve üzeri puan alabilen üniversiteler araştırma fonlarından yararlanabilmektedir.
- *Danimarka'da* üniversitelerin eğitim-öğretim bütçeleri tamamen performansa göre tahsis edilmektedir. Üniversiteler, sınavlardan başarılı olan öğrencileri için ödenek alırken başarısız olanlar için alamamaktadır. Taksi sayacına (taksimetre) benzetilen uygulama başarı kadar ödenek modelidir.
- *Hollanda'da* eğitim-öğretim ödeneklerin dağıtılmasında mezunların genel akademik ortalamaları yaklaşık yüzde 50 etkilidir. Bu ortalamalar eşit derecede belirleyici olmayıp öğrencilerin hangi alanlardan mezun olduklarına da bakılmaktadır.
- *Avusturalya'da* oluşturulan eğitim-öğretim performans fonundan devlet üniversiteleri üç temel göstergeye göre ödenek alabilirler. Bunlar öğrenci memnuniyeti, iş bulma becerileri gibi kazanımlar ve öğrencinin başarı düzeyidir. Ancak bu fondan yapılan dağıtımlar toplam devlet katkısının %1'inden daha azdır. Avusturalya'da araştırma fonlarının dağıtılmasında da performansa dikkat edilmektedir. Araştırması tamamlanan öğrenci sayısı ya da araştırmalardan üretilen yayınlar bu açıdan belirleyici olmaktadır²⁶.

²⁶ Demirbaş, a.g.m., s. 91-98.

II. TÜRKİYE’DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE GENEL BAKIŞ

A. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEMEYE GEÇİŞ NEDENLERİ

Tüm dünyada siyasi ve demografik yapıdaki farklılaşmalar global ekonomi neticesinde ülkemizde de bir dizi değişimi zorunlu kılmıştır. Mevcut kaynakların daha etkin kullanım arayışı, teknolojide yaşanan hızlı değişimler, kamu kaynaklarının daha saydam olması ve kaynak kullanıcılara hesap verme noktasında sorumluluk yüklenmesi gerekliliği 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunun yetersiz kalmasına sebep olmuş, yürürlükteki klasik bütçe sistemi bu ihtiyaçlara cevap verememiştir.

Türkiye’de de kamu sektörünün bir bakıma özel sektör gibi yönetilmesine imkân tanımaya çalışan bir bütçeleme sistemi olan PEB’e geçişi gerekli kılan etkenler diğer ülkelerdeki sebeplerle benzerlik arz etmektedir. Toplumsal hayattaki değişimler, teknolojik gelişmeler, kaynakların daha etkin tahsisi ve kullanımının gerekliliği, kamuda performans ölçümü ve değerlendirmesine ihtiyaç duyulması, mali saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilme gerekliliği gibi sebeplerin Türkiye’de PEB’e geçişi sağladığı belirtilebilir²⁷:

1. Toplumsal Hayattaki Değişimler

Demokratik gelişimini sürdüren ya da tamamlamış ülkelerde toplumun yönetim üzerindeki etkisinin artmasıyla, taleplerde de değişimler meydana gelmektedir. Vatandaşın talepleri doğrultusunda kamu kaynak kullanıcılarının mali anlamda saydam olmaları ve kaynakları etkin kullanma noktasında hesap verebilir olmaları gerekmektedir. İşte bu noktadan hareketle toplumsal hayatımızda yaşanan değişimler yöneticilerin saydam ve hesap verebilir olmasını gerektirecek, yönetimlerine bırakılan kamu kaynaklarının daha etkin kullanımını sağlayabilecek bir bütçeleme sistemini gerekli kılmıştır²⁸.

²⁷ Özen, a.g.e., s. 38-41.

²⁸ Özen, a.g.e., s. 39.

2. Teknolojik Gelişmeler

Toplumsal yapıda olduğu gibi teknolojik anlamda yaşanan hızlı değişimler de vatandaşların kamu sektörü üzerindeki beklentilerini değiştirmektedir. Teknolojinin hayatının her alanına işlediği bir düzende kamu hizmetlerini teknolojiden bağımsız sunmak olası değildir. Dolayısıyla teknolojik gelişmelere açık olma anlayışı ve bu gelişime ayak uydurabilecek bir bütçeleme sistemi arayışı PEB sisteminin ülkemizde uygulanmasını gerekli kılan bir diğer faktördür.

3. Kaynak Tahsisinde Etkinlik Sorunu

Kaynak tahsisinde etkinlik, kaynakların eğitim, adalet, diplomasi gibi hizmet alanlarına en yüksek faydayı sağlayacak şekilde dağıtılmasıyla sağlanabilir²⁹. Türkiye’de program bütçe adı altında “köprü model” olarak uygulanan ancak klasik bütçeden öteye gidemeyen bütçe sistemi³⁰, kaynakları iktisadi kriterler yerine daha çok siyasi pazarlıklara göre dağıtmıştır³¹. Siyasi gücü fazla olan idarenin daha çok ödenek almasına imkân sağlayan bu uygulama ise kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamamasına yol açmıştır.

4. Kaynak Kullanımında Etkinlik Sorunu

Kaynak kullanımında etkinliğin temel şartlarından biri kaynakların vatandaşların beklentileri ve seçimleri doğrultuda kullanılmasıdır. Bu nedenle vatandaşların görüşlerinin bütçe sürecinde katılımcı bir şekilde alınması böylece orta ve uzun vadeli planların yapılması gerekmektedir. Ülkemizde 2005 yılı öncesinde uygulanmakta olan bütçeleme sistemi ve araçları, bu etkinliğin sağlanması bakımından oldukça yetersiz kalmıştır. Bu ise PEB sistemine geçişin önemli gerekçelerinden biridir.

²⁹ Demirbaş, Çetinkaya, a.g.e., s. 14-15.

³⁰ Altuğ, a.g.e., s. 48.

³¹ İzak Atıyas, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, İstanbul: TESEV Yayınları, 1997, s. 24.

5. Kamuda Performans Değerlendirmesinin Yapılamaması

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirledikleri stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izledikleri yolun, yöntemlerin, yürütülen faaliyet ve projeler ile bunlar sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesidir³². Performans değerlendirmesi sayesinde kamusal politikaların uygulanması noktasında başarılı mı, başarısız mı olduğu tespit edilebilmektedir. Ayrıca devam eden politika ve projelere ilişkin yapılan değerlendirmeler neticesinde öncelikler güncellenebilmektedir. Yine, oluşturulacak politikalara ilişkin karar vericilere doğru bilgi akışının sağlanmasına yardımcı olabilmektedir³³. Türkiye’de PEB öncesinde uygulanan bütçe sistemi, performans değerlendirmesine önem vermemiştir. Diğer bir deyişle “*bütçe sistemi, (...) hizmetlerin etkinlik ve verimliliğini değerlendirecek bilgileri*” üretememiştir³⁴. Zaten girdi odaklı bütçelerde bu tür değerlendirmelerin yapılması da çok zordur.

6. Mali Saydamlığın ve Hesap Verme Yükümlülüğünün Sağlanması Gerekliliği

Mali saydamlık: yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte hedeflenen kaynakların daha etkin kullanımı için şeffaf bir yönetim anlayışı ve bununda beraberinde getirdiği mali anlamda bir saydamlık önemli faktörlerdir. Saydamlık devletin tüm kurumları nezdinde belirlediği hedefleri ve bu hedeflere ulaşmak için yürüttüğü politikalar neticesinde elde ettiği çıktı ve sonuçları doğru, eksiksiz, güvenilir bir şekilde kamuoyu ile paylaşmasıdır. Kaynakların doğru kullanımı açısından temel taşlardan biri olacak bu ilke PEB sistemine geçişin en elzem gerekliliklerinden birini teşkil etmektedir.

Hesap verme yükümlülüğü, tıpkı mali saydamlıktaki gibi bu ilke de yeni kamu mali yönetimi anlayışı neticesinde ortaya çıkmıştır. Kamu yönetim sisteminde performans odaklı yönetim anlayışı yöneticilerin hesap verme gerekliliğini ve

³² Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 9.

³³ Ebru Yenice, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 150 (2006), s. 126.

³⁴ Atiyas, Sayın, a.g.e., s. viii.

ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Bu yönüyle yönetim kademesine bırakılan kamu kaynaklarına ilişkin hesap verme sorumluluğu yükleyen bir sistem arayışı PEB sisteminin benimsenmesine yol açmıştır.

7. Dış Etkenler

1996 yılında Gümrük Birliği'ne üye olan, 1999 yılında ise Avrupa Birliği'ne (AB) aday ülke statüsü kazanan Türkiye'nin bir mali yönetim reformu yaparak çağdaş bir performans yönetimi anlayışına geçmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Çünkü AB ile gerçekleştirilen müzakerelerde Türkiye'nin mali yönetim, saydamlık, hesap verme yükümlülüğü, performans yönetimi konularında yeterli ilerleme sağlayamadığı vurgulanarak kapsayıcı temel bir kanun çıkarılması tavsiye edilmiştir. Ayrıca 1999 yılından ekonomik istikrarsızlık ve krizler nedeniyle IMF ve Dünya Bankası ile yoğunlaşan ilişkiler de Türkiye için yeni bir bütçeleme sistemini adeta zorunlu hale getirmiştir³⁵.

B. GELİŞİMİ

Kamu hizmetlerini daha kaliteli, daha hızlı, daha ekonomik ve daha etkili sunma arayışı ve global dünyadaki milletlerarası etkileşimin artışı tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de kamu kurum ve kuruluşlarının mali yapısını değiştirmeye yönelik teşvik edici bir güç olmuştur³⁶. Nitekim Türkiye'de uygulanan klâsik (geleneksel) bütçeleme sistemi, 1970'li yılların ortalarına kadar devam etmiş söz konusu yıllarda sistemin aksayan yönleri baş göstermeye başlamıştır³⁷. 1960'lı yıllarda mevcut bütçe açıklarını azaltacak ve ekonomik istikrarı sürekli kılacak planlı kalkınma anlayışı benimsenmiş ancak mevcut klasik bütçe sisteminde planlama

³⁵ Tolga Demirbaş, "Genel Muhasebe Kanunundan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na Türkiye'de Bütçe Reformu Geleneği", *Güncel Mali Konular*, Editör Nihat Edizdoğan, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009, s. 291-293.

³⁶ Aysu Boran, *Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları* (Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara: Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 2013, s. 18.

³⁷ Bağdigen, Avcı, a.g.m., s. 8.

unsurunun yeterli düzeyde yer almayışı ülkemizi de yeni bütçe tekniklerinin arayışına yöneltmiştir³⁸.

Temelde bir yıl esasına göre çalışan geleneksel bütçenin kalkınma planı-bütçe uyumunu sağlayacak yapıda olmaması, verimlilik ve etkinlik aracı olmaması, ödeneklerin amaçlara göre tahsis edilememesi, israfın önüne geçilememesi gibi sebepler program bütçe sistemine geçişin temel sebepleri olmuştur³⁹.

Ancak uygulamada istenen verim sağlanamamıştır. Kodlama sistematigindeki mevcut altyapı kurumların sadece ana hizmet sağlayan birimlerini sıralayabilmeyi mümkün kılmış, çoğu zaman o ayrıma dahi gidilememiştir. Bütün faaliyetleri bir, iki program altında toplama yoluyla sistem uygulanmaya çalışılmıştır. Yeterli altyapısı oluşturulamayan bu sistemde aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmet sınıflarını temsil etmiştir. Böyle bir yapıda sistem analiz edilebilirlikten uzak kalmış en temel hedef olan program sorumlularını belirleme olasılığı ortadan kalkmıştır⁴⁰. Program bütçe sistemi ülkemizde 2000’li yılların ortalarına kadar devam etmiş ancak gerek yeterli anlamda organik sınıflandırma gerekse amaçlara yönelik sınıflandırma yapılamamış olması sistemi analiz kabiliyetinden yoksun bırakmış dolayısıyla bu durum yeni bütçeleme modelleri arayışını da beraberinde getirmiştir.

1995 yılında kamu mali yönetim yapısında yeni çalışmalar başlatılmış ve bu kapsamda 1998’de IMF uzmanlarıyla ortaklaşa yürütülen çalışmalar neticesinde Devlet Mali İstatistikleri esasını temel alan bir sınıflandırma modeli üzerinde durulmuştur. 1999 yılında seçilecek dört pilot kamu kuruluşunda denemeye alınması planlanan bu modelleme sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmadan denenebilmiş ve kesin hesap çıkartılmıştır. Bunun üzerinde uygulamaya bir müddet ara verildikten sonra Avrupa Birliğine katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliğinin ortaya çıkması sonucunda kodlama yapısı yeniden gözden geçirilerek Avrupa Birliğinde uygulanan ESA’95 (European System of Integrated Economic Accounts) standartlarına uyumlu bir hale dönüştürülmüştür⁴¹.

³⁸ Özen, a.g.e., s. 198.

³⁹ Maliye Bakanlığı, *1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi*, Ankara, 1973, s. 7.

⁴⁰ Hastürk, a.g.e., s. 21.

⁴¹ Hastürk, a.g.e., s. 21.

Tablo 3. Türkiye’de Analitik Bütçe Sınıflandırması Kodlama Yapısı

Analitik Bütçe Sınıflandırması Kodlama Yapısı

	KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.	EKONOMİK			
DÜZEY	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
KOD	XX	XX	XX	XX	XX	X	X	XX	X	XX	X	X	XX
	8 HANE				6 HANE				1 HANE	6 HANE			

Analitik Bütçe Sınıflandırması Örnek Kodlama

	KURUMSAL				FONKSİYONEL				FİN.	EKONOMİK			
DÜZEY	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II	III	IV
KOD	38	15	02	30	09	4	1	07	2	03	2	1	01
	YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI	BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	TIP FAKÜLTESİ		EĞİTİM HİZMETLERİ	YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETLERİ	ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEKÖĞRETİM HİZMETİ VEREN KURUMLAR	İKİNCİ ÖĞRETİM GELİRLERİ İLE YÜRÜTÜLECEK HİZMETLER	ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	TÜKETİME YÖNELİK MAL VE MALZEME ALIMLARI	KIRTASIYE VE BÜRO MALZEMESİ ALIMLARI	KIRTASIYE ALIMLARI

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2019-2021 Bütçe Hazırlama Rehberi EK: KS-3B, EK:FS-3, EK:FTS1, EK: ES-4 ‘den türetilmiştir.

Ülkemizde Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) olarak adlandırılan bu model bir bütçeleme sistemi değil kamu kurumlarında uygulanması planlanan modern bütçe sistemlerinin uygulanmasını elverişli kılacak bir kodlama yapısıdır.

Önceki kodlama modellerinin aksine ABS, daha detaylı dört düzeyli sekiz haneli bir kurumsal sınıflandırma yapısı; toplam dört düzey ve altı haneden oluşan ve önceki sınıflandırma sistemlerinde olmayan hizmet sunma amacının ne olduğunu ifade eden fonksiyonel sınıflandırma; finans kaynağının ne olduğunu ifade eden tek düzey ve tek haneli finansal sınıflandırma; alınacak mal ve hizmetin milli gelire etkisi

ve niteliğini belirten ekonomik sınıflandırma yapısıyla yeni bütçeleme tekniklerinde kullanıma uygun bir bütçe kodlama sistemidir (Bkz. Tablo 3).

Uygulanma noktasında pilot kuruluş olarak Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı (mülga), Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversiteleri belirlenmiş ve bu kuruluşların 2002 mali yılı bütçeleri ABS mantığına uyumlu biçimde hazırlanmış, 2002 yılı bütçe uygulamaları da yine bu kodlama yapısı doğrultusunda yapılmıştır. 01.01.2004 tarihi itibarıyla pilot kuruluşlardan alınan dönütler neticesinde geçiş çalışmaları tamamlanan ABS, 01.01.2006'dan itibaren merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve düzenleyici denetleyici kuruluşların tümünün bütçe hazırlık ve uygulamalarında kullanılmaya başlanmıştır⁴².

2006 yılına gelindiğinde ülkemizde 1923 yılından beri kullanılmakta olan klasik bütçe dönemi eseri olmasına rağmen program bütçe döneminde de varlığını sürdürmüş ancak artık yetersiz ve demode kalmış 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak 2003 yılında kabul edilen ancak uygulama alanını 2006 yılında bulan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) dönemi başlamıştır⁴³.

Mali saydamlık, hesap verebilirlik, kaynak kullanımda etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri üzerinde inşa edilen 5018 sayılı Kanun⁴⁴ ile Türkiye'deki kamu idareleri "Stratejik Planlama", "Performans Esaslı Bütçeleme", "Faaliyet Raporu" kavramlarıyla tanışmıştır. İstenen verimin mevcut kanuni ve sistematik altyapı yetersizliği nedeniyle sağlanamadığı program bütçe sistemi terk edilerek yerini PEB sistemi almıştır.

Performans esaslı bütçeleme modelinin stratejik planlamaya dayalı olarak belirlendiği ülkemizde 5018 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesi gereğince hangi idarelerin stratejik plan hazırlayacakları ve takvimin yani geçiş sürecinin nasıl olacağının Devlet Planlama Teşkilatı (DPT-mülga) tarafından belirleneceği hüküm altında alınmıştır. Bu anlamda geçiş sürecinin ikinci adımını oluşturacak performans

⁴² Hastürk, a.g.e., s. 21.

⁴³ Boran, a.g.e., s. 20.

⁴⁴ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete.

programlarının hazırlanması sürecinin ise Maliye Bakanlığı (şu anki Hazine ve Maliye Bakanlığı) tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Bu açıdan her iki kurumun geçiş sürecini birlikte planlaması, öncelikli kurumları belirlemesi ve dönüşümün etkili ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesinin sağlanması hedeflenmiştir⁴⁵.

ABD’de uygulanan PEB ile genel hatlarıyla benzer özellikler gösteren Türkiye’deki PEB sistemi, orta vadeli program, orta vadeli mali plan ve çok yıllık bütçeleme ile kamu idaresi düzeyinde hazırlanan stratejik planlarla politika belirlemektedir⁴⁶.

Tablo 4. Türkiye’de PEB Sisteminin Gelişim Aşamaları

Dönem	Temel Gelişim Odağı
1923-1990	Türk bütçeleme sürecinde klasik bütçe sisteminin etkileri görülmektedir.
1990-1995	Türk bütçeleme sürecinin AB’ye uyum süreci ve Dünya Bankası ortak bütçe reform çalışmaları görülmektedir.
1995-1998	Türk bütçeleme sürecinde sistem değişiklikleri yönünde IMF ve AB ile ortaklaşa başlatılan girişimler
1998-2004	Hesap verebilirlik, mali saydamlık, mali disiplin, PEB sistemine geçişe yönelik yapılan kanuni düzenlemeler
2004-	PEB uygulamaları

Kaynak: Esra Siverekli Demircan, “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, *Yönetim ve Ekonomi*, (2006) Tablo 2’den türetilmiştir.

Tablo 4, Türk bütçeleme sisteminin değişim sürecine ilişkin aşamaları tarihsel açıdan göstermektedir. Türkiye’de 1970’lerde bir program bütçe deneyimi yaşansa da klasik bütçe etkisinin varlığını devam ettirdiği tabloda net olarak görülmektedir. Dolayısıyla günümüzde uygulanan ve gelişiminde dış etkenlerin önemli rol oynadığı PEB sisteminin Türkiye’de devlet genelinde uygulanan ilk modern bütçe sistemi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

⁴⁵ Erüz, a.g.t., s. 73.

⁴⁶ Demirel, “Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, s. 166.

C. HUKUKİ DAYANAKLARI

Dünya üzerinde kamu mali yönetiminde yaşanan değişim süreci ülkemizde 2003 yılında 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı KMYKK ile temellerini atmıştır. Ancak ilgili Kanunun yürürlüğe girmesi gecikmiştir. Bunun temel sebebi klasik bütçe sistemi döneminde uygulanmakta olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunundan kalma altyapının 5018 sayılı Kanunun getirdiği bütçeleme sistemi, muhasebe sistemi, süreçte yer alacak sorumlu birimler ve daha birçok alanda köklü yapısal değişiklikler için yeterli olmamasıdır⁴⁷.

1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kanunun “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9. maddesiyle PEB sistemi yasal zemine oturtulmuş ve şu şekilde ifade edilmiştir:

“Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.”

Söz konusu Kanuna göre PEB’in ayrılmaz unsurları *stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları*dır. Performans esaslı bütçelemenin de dayanağını oluşturan 9. maddede stratejik plan hakkında şu hükme yer verilmektedir:

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

5018 Sayılı Kanunun yine 9. maddesinde “*Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini*

⁴⁷ Badem, Kılınç, Kavas, a.g.m., s. 80.

içeren performans programı hazırlar” denilerek PEB sisteminin bir diğer ögesinin temelleri atılmaktadır.

Aynı Kanunun 41. maddesi ise PEB sisteminin hesap verme yükümlülüğü boyutuna odaklanan faaliyet raporlarını düzenlemektedir:

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

5018 sayılı Kanun’da PEB sisteminin öğelerinden bir diğeri olan performans denetiminin ne olduğu açık olarak belirtilmemiştir. Bunun yerine 9. maddede *“Cumhurbaşkanı tarafından ilgili kamu idaresi için uygun görülen performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir”* ifadelerine yer verilerek bu tür denetimlerin nasıl yapılacağı belirtilmiştir.

2. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi

5018 sayılı Kanun’a dayalı olarak 2004 yılı Aralık ayında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (mülga) tarafından yayınlanan Rehber, PEB sistemini açıklayan ilk kapsamlı doküman niteliğindedir. Rehberde PEB, şu şekilde tanımlanmaktadır⁴⁸:

“Kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedeflerini belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir”

Rehber, her ne kadar stratejik planın tanımına ve genel bilgilere yer verse de performans programı ile başlamakta ve sonrasında faaliyet raporları, performans göstergeleri, performans bilgi sistemi ve performans değerlendirmesi konularını

⁴⁸ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 7.

detaylı şekilde incelemektedir. Bunun temel sebebi, ilgili dönemde stratejik planlama konusunda DPT'nin (mülga), PEB konusunda ise Maliye Bakanlığı'nın (şu anki Hazine ve Maliye Bakanlığı) iki ayrı yetkili aktör olarak belirlenmesidir.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idarede yeniden yapılanmaya gidilmiş ve PEB'in stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları unsurları hakkında genel yetkili aktör Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) olarak belirlenmiştir. Nitekim 13 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde ilgili Başkanlığın görev ve yetkilerini düzenleyen 2. maddede şu ifadeler yer verilmiştir⁴⁹:

“Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek; kamu idarelerinin **stratejik planlarının** kalkınma planı, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar ve orta vadeli programda belirlenen hedef ve amaçlara uygun olarak hazırlanmasını sağlamak, uygulamasını izlemek ve sonuçlarını değerlendirmek”

“Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde Hazine ve Maliye Bakanlığının görüşlerini de alarak **performans programlarının** ve **faaliyet raporlarının** hazırlanması, uygulanması ve izlenmesine ilişkin genel ilke, esas ve usulleri tespit etmek; uygulamayı yönlendirmek, izlemek ve değerlendirmek”

3. Stratejik Planlamanın Dayanakları

Mali yönetim sisteminde stratejik planlar konusunda öncelikle DPT daha sonra da Kalkınma Bakanlığı yetkili kılınmış daha sonra Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bu aktörler kaldırılmıştır. Şu an genel yetkili aktör Cumhurbaşkanlığı SBB olmakla birlikte yürürlükte kullanılan rehberler, eski yapının birer ürünüdür. Stratejik planlama ilişkin temel düzenleyici dokümanlar şunlardır:

Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu: 2018 yılında 3. sürümü yayımlanan rehber Cumhurbaşkanlığı SBB'ye bağlı olan bir internet sitesinde⁵⁰ yer almaktadır. Bu son sürüm özellikle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine

⁴⁹ Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Sayı 13), 24.07.2018 Tarih ve 30488 Sayılı Resmi Gazete, md. 2/c ve p.

⁵⁰ <http://www.sp.gov.tr> (10.08.2019).

yönelik olmakla birlikte tüm kamu idarelerini ilgilendiren ortak bazı noktaları da içermektedir⁵¹.

Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi: 2018 yılında yayınlanan rehber üniversitelerin diğer kamu idarelerinden ayrılan rekabetçi yapısına has bir stratejik planlama yapılabilmesi için oluşturulmuştur. Kılavuzda üniversiteler “aynı hizmeti sunan birden fazla aktör (üniversite)” olarak görülmekte ve aralarında bir “farklılaşma çabası”nın doğal olduğu belirtilmektedir⁵².

Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi: 2019 yılında yayınlanan rehber, merkezi yönetim dışında farklı özelliklere sahip olan belediyelerin yapısına uygun planlama anlayışı için hazırlanmıştır⁵³.

Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi: 2018 yılında yayınlanan rehber bu tür işletmelerin kâr elde ve kamu yararını gözetme amaçlarına uygun bir planlama yaklaşımının uygulanabilmesi için hazırlanmıştır⁵⁴.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik: 2018 Şubat ayında güncellenen yönetmelik 5018 sayılı Kanun’daki I, II ve IV sayılı cetvellerdeki kamu idarelerini kapsayacak şekilde kurallar koymaktadır⁵⁵.

4. Performans Programının Dayanakları

5018 sayılı Kanun performans programı ile ayrıntılı hükümler getirmemiştir. 2008 yılında yürürlüğe konan “*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik*”, bu konudaki temel mevzuat konumundadır. İlgili yönetmelikte performans programı, “bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren program” olarak tanımlanmıştır⁵⁶. Bu yönetmeliğe dayalı olarak

⁵¹ Kalkınma Bakanlığı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm, 2018, s. 3.

⁵² Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2018, s. 1.

⁵³ Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2019.

⁵⁴ Kalkınma Bakanlığı, *Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2018, s. 1.

⁵⁵ Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.02.2018 Tarih ve 30344 Sayılı Resmi Gazete.

⁵⁶ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, 05.07.2008 Tarih ve 26927 Sayılı Resmi Gazete, md. 3/h.

Maliye Bakanlığı, “*Performans Programı Hazırlama Rehberi*” hazırlamış ve 2009 yılında yayınlamıştır⁵⁷.

5. Faaliyet Raporunun Dayanakları

5018 sayılı Kanun, PEB sisteminin unsurlarından en çok faaliyet raporlarına ilişkin düzenleme yapmıştır. Gerçekten Kanun’da 41. maddeye bakıldığında bir sayfaya yakın yer kapladığı görülmektedir. Faaliyet raporuna ilişkin ikincil düzenleme ise 2006 yılında çıkarılan “*Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik*”tir. 5018 sayılı Kanun’da en fazla yer verilen unsura ilişkin özel herhangi bir Kılavuz ya da Rehber olmaması da ilginç bir durum oluşturmaktadır.

6. Performans Denetiminin Dayanakları

5018 sayılı Kanun performans denetimini net olarak tanımlamamış ancak iç denetim birimlerinin ve dış denetim organı olarak Sayıştay’ın performans denetimi yapacağını hüküm altına almıştır⁵⁸. Sayıştay Kanunu performans denetimini, “Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi” olarak tanımlamış ve denetimlerin hedef-göstergeler ışığında yapılacağını belirtmiştir⁵⁹. Bu kapsamda Sayıştay tarafından 2014 Aralık tarihli “*Performans Denetimi Rehberi*” hazırlanmıştır⁶⁰.

Bir diğer rehber ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından iç denetçiler için hazırlanmıştır. “*Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*” adını taşıyan doküman Nisan 2016’da yayınlanmıştır⁶¹. Bu rehberde ise performans denetimi, “bir kamusal faaliyet, program, proje ve sürecin etkinliğini, ekonomikliğini ve verimliliğini belirlemek amacıyla yapılan icraatların ve geçirilen aşamaların sistematik ve objektif bir değerlendirmesi” olarak tanımlanmıştır⁶².

⁵⁷ Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara, 2009.

⁵⁸ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 64/b, d; 68/b.

⁵⁹ 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, 19.12.2010 Tarih ve 27790 Sayılı Resmi Gazete, md . 2/d.

⁶⁰ Sayıştay Başkanlığı, *Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, 2014.

⁶¹ İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, 2016.

⁶² A.g.e., s. 13.

D. TEMEL AMAÇLARI

PEB sisteminin amaçları mevzuatta ve çeşitli politika belgelerinde belirtilmektedir. Ülkemizin beş yıllık kalkınma planlarından 2001-2005 dönemini kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu idarelerinde performansın önemi, performans ölçümü ve performans denetimi gibi PEB sisteminin önemli unsurlarından bahsedilerek şu ifadelerle yer verilmiştir: “*Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması (...) çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması (...) temel ilkeler olacaktır*” (...) “*nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi (...) tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması (...) sağlanacaktır*”⁶³.

5018 sayılı Kanun’un amacını ifade eden 1. maddesinde de “*(...) planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması (...), hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak*”tan söz edilmektedir.

Maliye Bakanlığı’nın PEB Rehberinde PEB sisteminin “*kaynakların (...) amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, (...) istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları raporlayan*” yapısına dikkate çekilmektedir⁶⁴.

Yukarıdaki ifadelerden yola çıkarak PEB sisteminin amaçları şu şekilde belirtilebilir:

- Kaynakların plan ve politika hedeflerine uygun tahsisi ve kullanımını sağlamak
- Kamu kesiminde performansı (verimlilik, etkililik, ekonomiklik) yükseltmek,
- Hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirmek ve önlemler almak,

⁶³ Sezayi Dumanoglu, “Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, *Muhasebe ve Denetim Bakış*, (2011), s. 50.

⁶⁴ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 7.

- Başarı düzeyi konusunda yetkili makamlara ve topluma hesap vermek

E. BÜTÇELEME İLKELERİ

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13. maddesi kamu idarelerinin bütçelerini hazırlama, uygulama ve kontrol etme noktalarında uyması gereken temel ilkeleri belirlemiş ve çerçevesini çizmiştir. Mali yönetimi ve PEB sürecini yönlendiren bu ilkeler şu şekilde ifade edilebilir:

Ekonomik İstikrar, Sürdürülebilir Kalkınma: Kanunda bütçeleme ilkeleri belirlenirken ilk olarak ekonomik istikrara ve kalkınmaya değinilmiş, kamu kurumlarına bütçelerinin hazırlanması, uygulanması aşamalarında öncelikli hedeflerinin makroekonomik anlamda istikrar sağlama, kalkınmayı ise düzenli ve sürdürülebilir kılma olması gerektiği belirtilmiştir.

Bütçeyi Kullanmadaki Yetki Sınırı: 5018 sayılı Kanuna göre kamu idarelerinde kaynak kullanacaklara bütçeyle verilecek harcama yetkisinin sınırı, kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle kendine tanınan yetki ve sorumlulukları yerine getirmek olarak belirtilmiştir.

Bütçeleme Esasları: Kamu idareleri yılı ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerini hazırlarken, kesinleşen bütçelerini yıl içerisinde uygularken ve yılsonu gerçekleştirmelerini kontrol ederken, kalkınma planları ve programlarda bulunan temel politika, hedef ve önceliklere, stratejik planlarına, performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizlerine uymaları gerekmektedir.

Çok Yıllı Bütçeleme: İdare bütçelerinin görüşülmesi ve değerlendirilmesi kurumların stratejik planlarına uygunluğu da göz önüne alınarak yılı ve takip eden iki yılın bütçeleriyle beraber yapılmaktadır.

Saydamlık Aracı: Kurumların hazırlamış oldukları bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam olarak görünmesini sağlamalıdır.

Gayri Safilik: Kamu kurumlarının elde edeceği tüm gelirler ile yıl içerisinde gerçekleştirmeyi planladığı tüm giderler gayrisafi bir şekilde bütçelerde gösterilmeli ve kaydedilmelidir. Genellik ilkesinin temel bir ilkesidir⁶⁵.

Adem-i Tahsis: Genellik ilkesinin bir diğer unsuru olan adem-i tahsis'e göre belirli gelir kaynaklarının belirli giderlere tahsis edilememesi esastır. Bir üniversite bütçesini ele alınacak olursa ikinci öğretim kapsamında elde edilen gelirlerin ikinci öğretim hizmetine ayrılması bu ilkeye aykırı davranmak anlamına gelir.

Bütçe Denkliği: Kamu bütçesinde yer alan gelirler ile giderler arasında denklik olması gerekmektedir. Bu denklik geleneksel maliyeciler tarafından sıkı bir denklik olarak yorumlanarak, gelirden ya da giderdeki herhangi bir fazlalığın sakıncalı ve tehlikeli olduğu görüşü ortaya atılmıştır⁶⁶. Klasik maliyecilerin savunmuş olduğu katı bütçe denkliğinin günümüz ekonomik koşulları bakımından uygulanmasının zor olduğu görüşünde birleşen modern maliyeciler ise telafi edici ve devri bütçe kuramlarını ortaya atmışlardır⁶⁷.

Ön İzin Alma İlkesi: Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamamaktadır. Kuşkusuz bu bütçe hakkının bir gereği olmaktadır.

Sınırlı Yetki: Bütçe kanununda bütçeyi ilgilendirmeyen hiçbir hususa yer verilememektedir. Bütçe dışı hükümlerin bütçeye konması Meclis çalışmalarının aksamasına yol açacaktır⁶⁸.

Standartlara Uygunluk: Bütçe kurumsal, fonksiyonel, ekonomik neticelerin ortaya konulmasını sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanmalı ve uygulanmalıdır.

Anlaşılır Olma: Bütçe ile ilgili belgelerin herkes tarafından anlaşılabilir bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Özellikle kamuoyu ve bütçe hakkının kullanan milletvekillerinin bütçeyi anlayabilmesi gereklidir.

⁶⁵ Altuğ, a.g.e., s. 16.

⁶⁶ Mutluer, Öner, Kesik, a.g.e., s. 106.

⁶⁷ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 172.

⁶⁸ Özhan Uluatam, *Kamu Maliyesi*, 10. b., Ankara: İmaj Yayınevi, 2009, s. 121.

Doğruluk: Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin konjonktürüne uygun olarak aşırı iyimser ya da kötümser olmadan yapılması gerekmektedir. Ayrıca bütçeyi hazırlayanların tahminleri olduğundan yüksek ya da düşük göstermemesi gereklidir⁶⁹.

Mali Saydamlık: Bütçe ile ilgili bilgi ve belgelerin kamuoyunun bilgisine sunulması gerekmektedir. Ayrıca kamu kesiminde görev, yetki ve sorumlulukların net olması, amaç ve hedeflerin, mali gerçekleşme ve sonuçların kapsamlı ve zamanlı şekilde açıklanmasını da içeren bir ilkedir⁷⁰.

Mevzuata Uygunluk: Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak yerine getirilmektedir.

Giderlerde Tahsis: Bütçeyle kamu kurumlarına tahsis edilen ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere kullanılmaktadır⁷¹.

III. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizde PEB sisteminin devlet üniversitelerindeki gelişimi genel olarak tüm kamu kurumlarındaki sürece paralellik göstermiştir. Sisteme geçiş aşamalarında daha önce de değinildiği gibi 1995 yılında kamu mali yönetim yapısında başlatılan yeni çalışmalar ve bu kapsamda 1998’de IMF uzmanlarıyla ortaklaşa yürütülen çalışmalar neticesinde Devlet Mali İstatistikleri esasını temel alan bir sınıflandırma modeli üzerinde durulmuştur. Bu modelin 1999 yılında seçilecek dört pilot kamu kuruluşunda denemeye alınması planlanmasına rağmen sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmadan denenebilmiş ve kesin hesap çıkartılmıştır⁷². Türkiye’deki bu yeni bütçeleme anlayışı kapsamında Maliye Bakanlığı (mülga) 2001 yılında “*Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme*

⁶⁹ Altuğ, a.g.e., s. 14.

⁷⁰ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 7.

⁷¹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 13; Altuğ, a.g.e., s. 15.

⁷² Hastürk, a.g.e., s. 21.

Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çerçevesinde pilot çalışmalar gerçekleştirilmiştir⁷³.

Tüm kamu kurumlarında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa geçiş üniversitelerde de belli başlı değişiklikleri beraberinde getirmiştir. 5018 sayılı KMYKK öncesinde üniversitelerde bütçe, muhasebe ve finansmandan sorumlu birimler Bütçe Dairesi Başkanlıkları iken bu daireler kurumun özerk yapısı içinde değil Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışmaktaydı. Bütçe Dairelerinde görev yapan personeller ise kurum personeli değil Maliye Bakanlığı personeliydi. Bu yapı kurumlara mali anlamda hareket alanı sağlamazken mali anlamda daha merkezi bir yönetim anlayışını bünyesinde barındırmaktaydı.

KMYKK ile yeni kamu mali yönetim sisteminin gelmesi neticesinde Merkezi Yönetim Kapsamındaki kamu idarelerinden özel bütçeli idarelere daha geniş mali özerklik imkânı tanınmıştır. Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe Daireleri kapatılırken kurumun kendi bünyesinde faaliyet gösteren ve üniversite üst yönetimine bağlı ve sorumlu olarak çalışan Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları (SGDB) kurulmuştur. Bütçe Dairelerinde Maliye Bakanlığına bağlı olarak çalışan personel yerine SGDB’lerde görevli mali mevzuat konusunda uzman ve kurum ile Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyonu sağlayan ancak üniversite personeli olarak görev yapacak Mali Hizmetler Uzmanlığı mesleği de bu süreçte doğmuştur. Üniversitelere mali yönetim anlamında bağımsız bir yönetim anlayışı kazandırılırken, tahsis edilen ödeneklerin kullanım sorumluluğu kurum üst yöneticilerine yani üniversitelerde Rektöre bırakılmıştır. KMYKK’nın 11. Maddesi üst yönetici olarak Rektörün PEB sistemi içindeki sorumluluğunu göstermektedir:

“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve

⁷³ Erüz, a.g.t., s. 64.

sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar”

İlgili Kanun’un aynı maddesi uyarınca Üniversite rektörleri kanunla yüklenen söz konusu sorumluluklarının gereklerini enstitü, fakülte vb. birimlerin harcama yetkilileri, SGDB’ler ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirmektedirler.

KMYKK hükümlerine istinaden SGDB’lerin görev yetki ve sorumlulukları, “Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiştir⁷⁴. Söz konusu Yönetmeliğin 5. maddesine göre SGDB’lerin PEB sistemi ile ilişkilendirilebilecek görevleri şunlardır:

- Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirler, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapar,
- İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirir ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirir,
- İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplar, analiz eder ve yorumlar,
- İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri inceler, kurum içi kapasite araştırması yapar, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz eder ve genel araştırmalar yapar,
- Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirir,
- İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine eder ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütür,
- İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlar ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izler ve değerlendirir,

⁷⁴ Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 18.02.2006 Tarih ve 26084 Sayılı Resmi Gazete.

- Mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlar ve hizmet gereksinimlerini dikkate alarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlar,
- Bütçe kayıtlarını tutar, bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin verileri toplar, değerlendirir ve bütçe kesin hesabı ile malî istatistikleri hazırlar,
- İlgili mevzuatı çerçevesinde idare gelirlerini tahakkuk ettirir, gelir ve alacaklarının takip ve tahsil işlemlerini yürütür,
- Harcama birimleri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını da esas alarak idarenin faaliyet raporunu hazırlar,
- İdarenin yatırım programının hazırlanmasını koordine eder, uygulama sonuçlarını izler ve yıllık yatırım değerlendirme raporunu hazırlar,
- İdarenin, diğer idareler nezdinde takibi gereken malî iş ve işlemlerini yürütür ve sonuçlandırır,
- Malî kanunlarla ilgili diğer mevzuatın uygulanması konusunda üst yöneticiye ve harcama yetkililerine gerekli bilgileri sağlar ve danışmanlık yapar,
- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapar; üst yönetimin iç denetime yönelik işlevinin etkililiğini ve verimliliğini artırmak için gerekli hazırlıkları yapar⁷⁵.

Yukarıda belirtilen yasal zemin çerçevesinde devlet üniversitelerinde stratejik planlamaya dayalı PEB sistemi uygulanmaya başlamış, 5018 sayılı Kanun ise devlet üniversitelerini hazine yardımı alan özel bütçeli idareler olarak tanımlanmıştır. Buna göre devlet üniversiteleri kaynaklarını kullanmada özerk olmakta, kendine ait eğitim, öğretim, spor vb. faaliyetlerinden elde etmiş olduğu öz gelirlerin yanı sıra hazineden kaynak tahsisi sağlanmaktadır. Kaynak tahsisi yapılırken ise üniversitenin orta ve

⁷⁵ Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik, md. 5.

uzun vadeli amaç ve hedeflerini belirlediği stratejik planlarına uygun olarak yıllık performans hedef ve göstergeleri dikkate alınmaktadır⁷⁶.

2007 yılında üniversiteler için yayımlanan Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Rehberinde üniversitelerde stratejik planlamanın, performans göstergelerinin önemi vurgulanmış ve bir yükseköğretim kurumunun kalite sürecini tamamlamasının basamakları olarak gösterilmiştir. Buna göre;

- Yükseköğretim kurumu, misyon ve vizyon belirleyip bunları değerlendirmeli,
- Temel değerlerini ve politikalarını oluşturmali,
- Öz değerlendirme ve çevresel değerlendirme olmak suretiyle kurumun değerlendirmesini yapmalı,
- Kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere stratejiler ve amaçlar belirlemeli,
- Belirlediği stratejilere ve amaçlara ulaşabilmek adına ilgili yükseköğretim kurumunun ve ilgili birimlerinin hedeflerini ve performans göstergelerini belirlemeli,
- Hedeflerinin, faaliyetlerinin ve projelerinin bütçelemesini sağlayarak kaynak planlaması yapmalı,
- Etkin bir stratejik plan hazırlamalıdır⁷⁷.

Görüldüğü Yükseköğretim Kurulu'nun kalite bağlantılı yaklaşımı devlet üniversitelerinde etkin bir stratejik planlamaya dayanmaktadır. Stratejik planlama ise PEB sisteminin temel bir ögesidir. Nitekim daha önce değinildiği gibi merkezi idare de bunun önemini anlamış, üniversitelerin diğer kamu kurumlarından daha farklı bir yapıyı bünyesinde barındırdığı düşüncesinden hareketle 2018 yılında üniversitelere özgü stratejik planlama rehberi yayınlamıştır.

⁷⁶ Gonca Güngör Göksu, "Yükseköğretim Finansmanında Performans Esaslı Bütçeleme: Sakarya Üniversitesi Örneği", 3. Uluslararası İşletme Öğrencileri Kongresi, Sakarya Üniversitesi, 2016, s. 11-12.

⁷⁷ Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Komisyonu, *Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Rehberi*, 2007, s. 37.

Rehbere göre kamuda aynı hizmeti sunan birden fazla aktör (üniversite) varsa, aralarında bir farklılaşma çabası da kaçınılmaz olacaktır. Fakat bu farklılaşma, özel sektör işletmeleri gibi kâr etme amacı güden doğrudan rekabetçi stratejiler yerine üstünlük sağlama veya tercih edilme mücadelesinde başvurulmuş dolaylı yaklaşımlar şeklinde olmaktadır. Bu durum, bir yandan kamu idareleri tarafından kullanılan geleneksel planlama yaklaşımlarını, diğer yandan özel sektör işletmeleri tarafından geliştirilen rekabet stratejisi ve kıyaslama yaklaşımlarını yükseköğretim sektörüne özgü bir şekilde birlikte ele almayı gerektireceğinden hareketle üniversiteler için yeni bir stratejik planlama modeli oluşturmak gereği ortaya çıkmıştır⁷⁸.

Mevcut dönem itibarıyla üniversite sayısında ve yükseköğretim sektöründe hizmet çeşitliliğinde meydana gelen artışlar, üniversitelerdeki uluslararasılaşma çabasının artması, maddi kaynak ihtiyacında yaşanan artış, üniversite akademik birikiminin ticaretle iç içe olma düşüncesinden hareketle ortaya çıkan üçüncü nesil üniversite modelinin yaygınlık kazanması stratejik plan oluşturulurken dikkate alınması gereken ve diğer kamu idarelerinden farklı bir yaklaşım sergilenmesini gerektiren unsurlar olmaktadır⁷⁹.

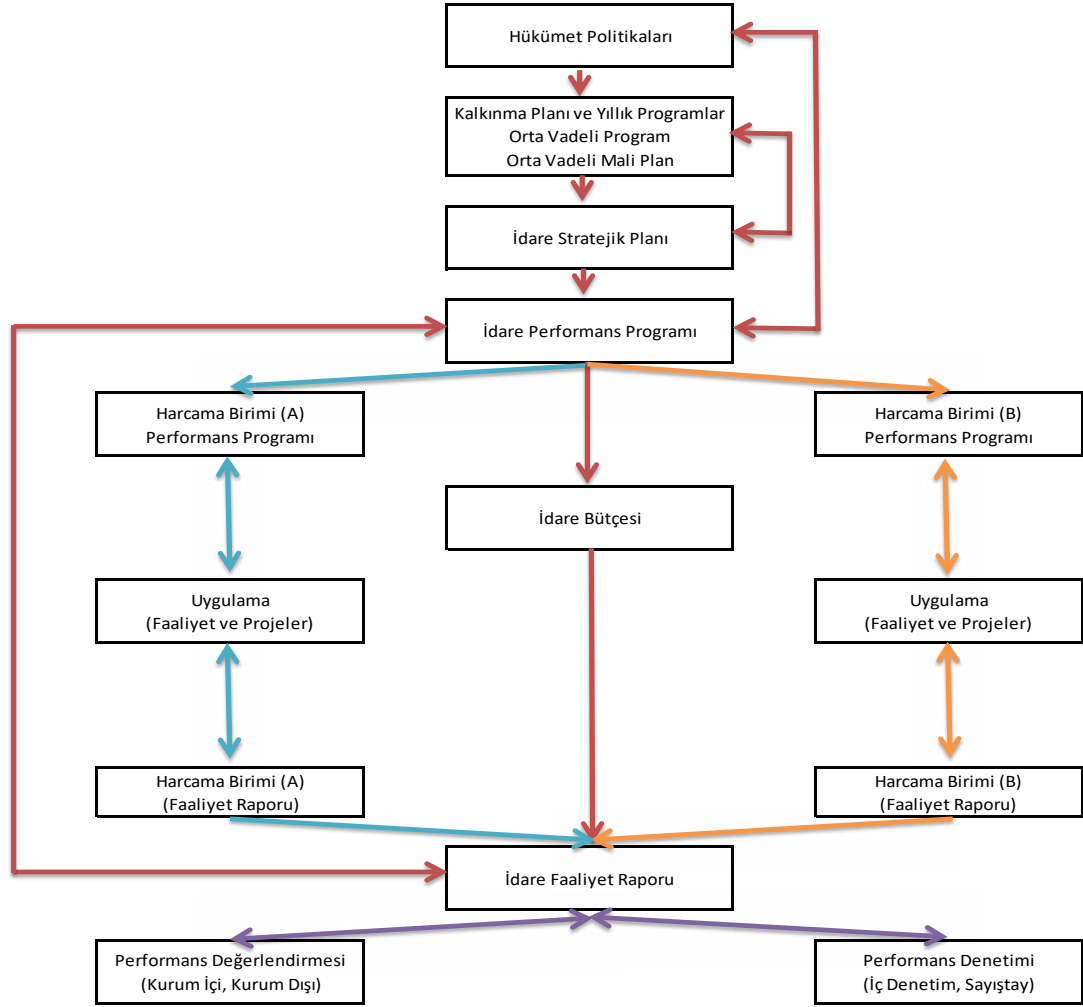
IV. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNİN UNSURLARI

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun performans esaslı bütçeleme sisteminin yanında literatüre kazandırmış olduğu stratejik plan, performans programı, performans hedefleri, performans göstergeleri ve faaliyet maliyetlendirmeleri gibi kavramların hepsi PEB sisteminin birer unsuru olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁷⁸ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2018, s. 1.

⁷⁹ a.g.e., s. 1.

Şekil 3. Türkiye’de PEB Sisteminin Unsurları



Kaynak: Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, s. 13.

Kamu kurumlarının beş yıllık amaç ve hedeflerini belirledikleri “Stratejik Plan”, yılı bütçelerini oluştururken hazırladıkları “Performans Programı” ve yıl sonunda hazırlanan “Faaliyet Raporları” söz konusu mekanizmanın işlemlerini sağlayan temel araçlardır⁸⁰ (Bkz. Şekil 3).

⁸⁰ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 12.

A. STRATEJİK PLAN

Devlet üniversitelerinde PEB sisteminin en önemli unsurlarından biri Stratejik Plandır. Bu plan, örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve neyi neden yaptığına şekil veren ve yol gösteren temel kararları ve eylemleri üretmek için disipline edilen bir rapordur⁸¹.

Stratejik plan kamu kurumlarının mevcut durumunu saptayarak ulaşmayı hedeflediği nokta arasındaki yolun belirlendiği ve bu yolu önceden belirlenmiş belirli sorulara cevap arayarak çizmeye çalıştığı bir belgedir. Kısaca stratejik plan “yarına ulaşmak için bugün ne yapılması gerektiğine karar veren bir belge” olarak karşımıza çıkmaktadır⁸².

PEB’in önemli unsurlarından olan stratejik planın etkili bir şekilde hazırlanması için öncelikle sistemin içindeki her halka tarafından sahiplenilmesi gerekmektedir. Stratejik planın özellikle üniversite üst yönetimince sahiplenilerek ilgili tüm birimlerin Rektöre gerekli brifingi vermesi süreci doğru yönetmek açısından son derece önemli olmaktadır.

Üst yönetimce sahiplenilmiş bir stratejik plan için daha sonra Rektör tarafından çalışmalara yön vermek üzere bir Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulmaktadır. Planlama sürecinin organize edilmesinden sonra kurum ihtiyaçları tespit edilerek aşama ve faaliyetlerin tahmini başlangıç ve bitiş tarihlerinin belirlendiği bir zaman çizelgesi ortaya koyulmaktadır. Stratejik planın hazırlık aşamasında bulunan bir üniversite son olarak planın hazırlanmasına ilişkin kurumda eğitim ihtiyacı varsa bunu karşılayarak stratejik plan hazırlığının planlama sürecini tamamlamaktadır⁸³.

Hükümet politikalarına geleceğe dönük bir bakış açısı getiren stratejik planlama, bütçe ile de bu politikaların uygulanmasını mümkün kılmaktadır⁸⁴. Üniversite bütçesinin önceden belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda

⁸¹ Harun Gürer, “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S.63 (2006), s. 91.

⁸² Sumru Tümer, “Neden Stratejik Yönetim”, *Ankara, Verimlilik Dergisi*, S.1 (1993), s.90 ‘den aktaran Mehmet Aydın, *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Plan*, (Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 2012, s. 32.

⁸³ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi.*, s. 8.

⁸⁴ Özen, a.g.e., s. 56.

hazırlanarak kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verebilmeye imkân tanıyan stratejik planlamanın hedefledikleri ve özellikleri şunlardır;

- Doğru bir bakış açısıyla hazırlanan stratejik planda girdiler değil sonuçlar planlanmaktadır,
- Dinamik bir yapıdadır, değişimi desteklemekte ve geleceğe yön vermektedir,
- Geleceğe dair planlamalar istenen sonuçlara ulaşacak şekilde gerçekçi bir yaklaşımla yapılmaktadır.
- Üniversitenin kendisini tanımlamasına, değerlendirmesine imkân tanıyan kaliteli, disiplinli ve sistemli bir yönetim aracı olma özelliği taşımaktadır.
- Önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerin gerçekleşme oranlarının izlenmesine ve değerlendirmesine imkân tanıyan yapısı sayesinde iyi bir hesap verebilirlik mekanizması işlemesine yardımcıdır.
- En üst yöneticiden süreçten sorumlu tüm ilgili birimlere kadar tüm kademelerce sahiplenilmesini gerektirmesi nedeniyle katılımcı bir yapıya sahiptir.
- Uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesi üzerine planlamalar yapılmasını sağlamaktadır.
- Farklı kuruluşların farklı yapılarına göre esnek bir yönetim aracı olan stratejik plan standart bir şablon halinde uygulanmamalıdır.
- Oluşturulan stratejik plan sadece bir belge niteliğinde kalmamalı, sahiplenilmeli ve planda yer alanların hayata geçirilmesi üzerine çalışılmaktadır.
- Planda yer alan kaynak tahsisi bölüşümünü kurumun mevcut kaynak potansiyeli oluşturmamalı, aksine plandaki amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kaynak ihtiyacına göre üniversite bütçesi şekillendirilmelidir⁸⁵.

⁸⁵ Hastürk, a.g.e., s. 9.

İyi bir stratejik planın oluşturulabilmesi için öncelikle kurum genelinde değerlendirilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır. Bu değerlendirmeler ise belli bazı soruların cevaplanması suretiyle yapılmaktadır.

- Neredeyiz?
- Nereye Ulaşmak İstiyoruz?
- Gitmek İstediğimiz Yere Nasıl Ulaşacağız?
- Başarımızı Değerlendirme ve Takip Etmenin Yolları Nelerdir?

1. Mevcut Durum Analizi: Neredeyiz? Sorgulaması

Kurumun mevcut durum analizinin yapılmasını sağlayan neredeyiz sorusunun cevabı aranırken öncelikle üniversitenin hangi gereksinimleri karşılamak amacıyla ne zaman kurulduğu, kurumsal kültürünün şekillenmesinde rol oynayan gelişmeler gibi faktörler değerlendirilerek kurumsal bir tarihçe çıkartılarak başlanmaktadır.

Kurumsal tarihten sonra mevzuat taraması yapılarak üniversiteye hizmet alanlarıyla alakalı yetki ve sorumluluklar yükleyen yasal zorunluluklar saptanarak buradan elde edilen çıktılarla üniversitenin sunduğu temel hizmetler belirlenmektedir. Üniversite mevzuat analizi yaparken;

- Üniversitelerin çalışma usulleri, organizasyon yapısı, iş süreçlerine ilişkin yasal düzenlemeleri,
- Sunmuş olduğu hizmetleri ve bu hizmetlerden yararlananları,
- Üniversitenin diğer üniversiteler, özel sektör kuruluşları, diğer kamu kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ile olan ilişkilerine ilişkin yasal düzenlemeleri,
- Mevzuatta bulunan yasal yükümlülüklerin uygulanma düzeyi ve uygulanamama nedenleri ortaya konulmaktadır⁸⁶.

Mevzuatın gereklilikleri ortaya konulmasını müteakiben kalkınma planları, yıllık programlar, hükümet programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan,

⁸⁶ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, s. 15.

ulusal, bölgesel ve sektörel strateji belgeleri gibi üst politika belgeleri analiz edilerek stratejik plan, bu politikalara uygun olarak hazırlanmaktadır.

Üniversitenin stratejik plan hazırlarken mevcut durumunu ortaya koyan durum analizinin en önemli verilerinden biri ise paydaş analizidir. İç paydaşların ve dış paydaşların birlikte değerlendirildiği bu aşamada üniversitenin faaliyetlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen ya da bu faaliyetleri etkileyen kurum çalışanları, yöneticileri gibi iç paydaşlar ile yine bu hizmetlerden yararlanan, etkileyen ya da etkilenen öğrenciler, potansiyel öğrenciler, mezunlar, diğer üniversiteler, ilgili sivil toplum ve özel sektör kuruluşları gibi dış paydaşların görüşleri alınmaktadır⁸⁷.

Hiç şüphesiz bir amaca ulaşmada başarı sağlamanın kriterlerinden biri o amaç için çıkılan yolda bizi hedefe eriştirecek güçlü yönlerimizin neler olduğu ile o hedefe ulaşmamızda bize engel teşkil edecek zayıf yönlerimizin neler olduğunun analizinin iyi yapılmasıdır. İşte devlet üniversiteleri için de orta ve uzun vadede ulaşmak istenen hedefler belirlenirken stratejik plan hazırlıklarında “GZFT analizi” denilen yöntemle güçlü ve zayıf yönler ile kurum için meydana gelebilecek fırsat ve tehditlerin iyi saptanması gerekmektedir.

2. Nereye Ulaşmak İstiyoruz ?” Sorgulaması

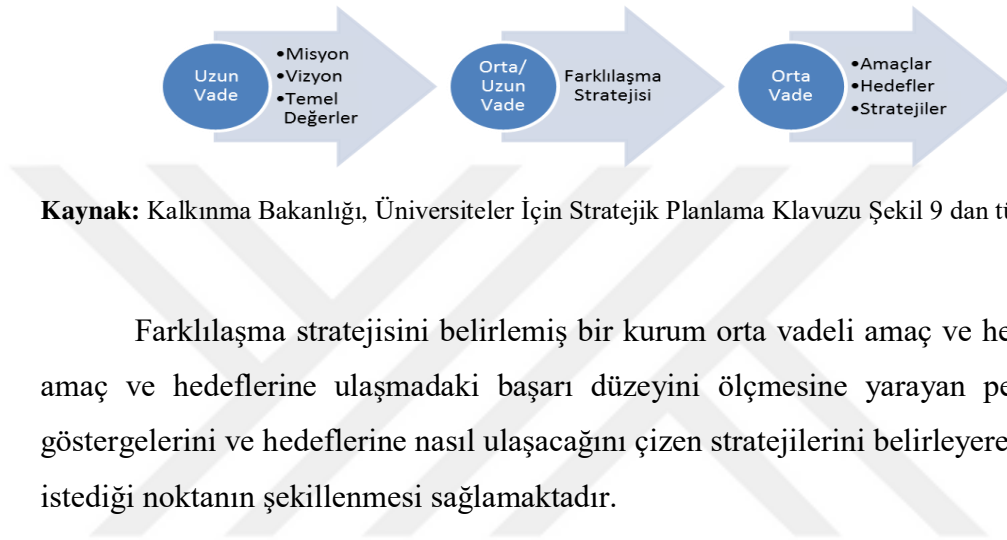
Mevcut durum analizi yapılmasıyla kurumlar, hangi noktada bulunduklarını belirledikten sonra varılmak istenen noktanın neresi olduğu sorusunun cevabını da aramaktadır. Kurumlar nereye ulaşmak istediklerini belirlerken öncelikler varoluş gerekçeleri olan misyonlarını, geleceğe yönelik beklentilerini gösteren vizyonlarını ve kurum olarak ortak temel değerlerini belirlemektedir.

2018 yılında Üniversiteler için güncellenerek yayımlanan “Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun” üzerinde durduğu noktalardan biri ise bir üniversitenin kendisini aynı hizmet sektöründe yer alan diğer üniversitelerden ayıran stratejisinin ne olacağını belirlemesidir. Yani üniversite olarak hangi alanlarda farklılaşma hedefinin olduğunun belirlenmesi gerekmektedir.

⁸⁷ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, s. 19.

Bir kamu üniversitesinin yükseköğretim sektöründe konumlandırılması, elde etmek istediği yetkinliklerinin tespiti, algı ve itibarının nasıl olması gerektiği gibi hususları açığa kavuşturan; misyon, vizyon ve temel değerler ile stratejik planın amaç ve hedefleri arasında köprü görevi gören husus üniversitenin farklılaşma stratejisidir⁸⁸.

Şekil 4. Devlet Üniversitelerinde Farklılaşma Stratejisi



Farklılaşma stratejisini belirlemiş bir kurum orta vadeli amaç ve hedeflerini, amaç ve hedeflerine ulaşmadaki başarı düzeyini ölçmesine yarayan performans göstergelerini ve hedeflerine nasıl ulaşacağını çizen stratejilerini belirleyerek varmak istediği noktanın şekillenmesi sağlamaktadır.

3. Gitmek İstediğimiz Yere Nasıl Ulaşabiliriz? Sorgulaması

Üniversite olarak nereye ulaşmak istenildiği belirledikten sonra ulaşılacak istenen hedefe nasıl ulaşılacağı araştırılmaktadır. Çeşitli eylem planları belirlenerek orta ve uzun vadede hangi faaliyetlerin yürütüleceği, bu faaliyetleri yerine getirmekten sorumlu olan birimler ve yetkililerin kimler olduğu tespit edilmektedir.

Stratejik Planın bir bakıma alt unsurlarını oluşturan yıllık performans programları ile de yıllık hedefler, bu hedeflere ulaşmada yürütülecek faaliyetler, bu faaliyetlerin maliyetlendirmeleri ve bu maliyetlendirmeler noktasından hareketle üniversite bütçesinin oluşturulması etkin olan uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır⁸⁹.

⁸⁸ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, s. 40.

⁸⁹ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, s. 3.

Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Kılavuzunun yayımlandığı dönemde Kalkınma Bakanlığı olan, 2018 Yılı itibariyle yeni hükümet sistemiyle Cumhurbaşkanlığı bünyesine bağlanan Strateji ve Bütçe Başkanlığının genel yaklaşımına göre üniversitelerin belirlemiş oldukları faaliyetlerin mümkün olduğunca maliyetlendirilebilir türden olması gerekmektedir⁹⁰.

4. Başarımızı Nasıl Takip Eder ve Değerlendiririz? Sorgulaması

Stratejik planda başarı düzeyinin ne seviyede gerçekleştiğinin ölçülmesi, planın etkin uygulanması ve bir sonraki dönem stratejik planının daha etkili hazırlanması açısından son derece önemli bir konudur. Belli raporlarla ve iç denetim vasıtasıyla, izleme ve değerlendirmesi yapılan stratejik planda ulaşılmak istenen noktaya varılıp varılmadığı ölçülmektedir. Bu raporlar;

- Stratejik Plan İzleme Raporu,
- Stratejik Plan Değerlendirme Raporu,
- Stratejik Plan Gerçekleşme Raporu,
- Faaliyet Raporudur⁹¹.

B. PERFORMANS PROGRAMI

Performans esaslı bütçeleme rehberinde performans programı; “Bir mali yılda kamu idaresinin stratejik planı doğrultusunda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren, idare bütçesi ve idare faaliyet raporunun hazırlanmasına esas teşkil eden program” olarak tanımlanmıştır⁹².

⁹⁰ Stratejik planın yıllık uygulama detaylarına ileride “Performans Programı” başlığında değinilecektir.

⁹¹ Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, s. 3.

⁹² Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 8.

PEB’de performans programı yıllık bazda kamu idaresinin bütçesiyle doğrudan ilişkili bir unsurdur. Performans programının taşınması gereken özellikler ise şunlardır:

- Her bir kamu kurumunun (üniversitenin) idare düzeyinde yıllık tek bir performans programı olmalıdır.
- PEB sisteminin temel dayanaklarından olan çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanmalıdır.
- Açıklık, güvenilirlik ve doğruluk ilkelerine uygun olarak hazırlanmalıdır.
- 5018 sayılı kanunun temel amaçlarına göre mali saydamlığa ve hesap verebilirliğe imkân tanıyacak şekilde hazırlanmalıdır.
- Yıllık olarak her yıl hazırlanmalıdır.
- Programda yer alacak göstergeler anlaşılır ve sade olmalıdır⁹³.

Performans programı hazırlanırken öncelikle kalkınma planları, hükümet politikaları vb. üst politika belgelerine göre belirlenen stratejik amaç ve hedeflerden o yıl içerisinde öncelik arz edenler tespit edilmektedir.

Performans hedeflerine öncelikli stratejik amaç ve hedeflere uygun olarak idare düzeyinde üst yönetici ve harcama yetkililerince karar verilmektedir. Performans hedefleri sınırlı kaynaklar da dikkate alınmak suretiyle gerçekçi bir biçimde idarenin mevcut yürüttüğü faaliyetler ile yerine getirilebilir düzeyde belirlenmelidir. Çok fazla performans hedefi belirleyerek karmaşıklıktan kaçınılmalı az sayıda ve göstergelerle ölçülebilecek şekilde performans hedefleri oluşturulmalıdır⁹⁴.

Performans hedeflerini ölçebilecek göstergeler, performans programının doğruluğu bakımından dolayısıyla da PEB için en kilit unsurlardan biridir. Hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını ölçebilecek nitelikte göstergeler belirlenirken aynı zamanda hem geçmiş dönem göstergeleri hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle

⁹³ Ahmet Arslan, “Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Kapsamında Performans Programı Hazırlanması”, *Mali Kılavuz*, (2011), s. 97.

⁹⁴ Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, 2009, s. 14.

karşılaştırma sağlanabilmelidir. Ayrıca gösterge verilerinin toplanma maliyetleri makul düzeylerde kalmalıdır.

Performans göstergelerinden beklenen faydalar ise şu şekilde sıralanabilir:

- Bütçeyi istikrarlı bir yapıya kavuşturarak geleceğe yönelik belirsizlikleri ortadan kaldırmak
- Kamuoyunu ve yasamayı bilgilendirmek
- Kurum içi kilit alanlar saptanarak kaynak kullanımda verimli dağılım sağlamak
- Planlama, bütçeleme ve değerlendirme arasındaki ilişkiyi sağlamlaştırmak⁹⁵.

Kurumun neleri başarmak istediğini belirleyen performans hedefleri olurken bu hedefleri nasıl başaracağını ise faaliyetler belirlemektedir. Faaliyetler üniversitenin görev ve yetkileri çerçevesinde yürütmekte olduğu hizmetleri yerine getirecek biçimde olmalıdır. Belirlenen faaliyetler yıllık performans hedefleriyle ilişkilendirilmeli ve birbirini tamamlayıcı nitelik göstermeli, çelişmemelidir. Belirlenen faaliyetler maliyetlendirilebilir, uygulanabilir, hedefin gerçekleşmesine ne ölçüde katkı sağlayacağı tanımlanabilir olmalıdır⁹⁶.

Faaliyetlerin yerine getirebilmesi için gereken bütçe belirlenmeli ve bu şekilde faaliyetleri yerine getirmenin kuruma yükleyeceği maliyetler saptanmalıdır. Maliyetler saptılırken sadece bütçe içi kaynaklar değerlendirilmemeli, bütçe dışı kaynaklara da yer verilmeli ve tahmin niteliğindeki bu maliyetlendirmeler gerçekçi öngörülere dayandırılmalıdır.

Performans programının temel unsurlarını oluşturan “Performans Hedefi”, “Performans Göstergesi”, “Faaliyet”, “Faaliyet Maliyetlendirmeleri” arasındaki ilişkiyi daha net gösterebilmek adına Bursa Uludağ Üniversitesi 2019 Performans Programından örnek bir performans hedef tablosu aşağıda sunulmaktadır.

⁹⁵ Yüksel, a.g.t., s. 26.

⁹⁶ Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, s. 15.

Tablo 5. Performans Programı Performans Hedefi Tablosu

PERFORMANS HEDEFİ TABLOSU	
İdare Adı	38.15 – BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
Amaç	3.NESİL ÜNİVERSİTENİN RUHUNA UYGUN KÜRESEL ÖLÇEKTE YARIŞAN, GİRİŞİMCİ VE YENİLİKÇİ BİREYLER YETİŞTİRMEK
Hedef	Eğitim ve Öğretimi Uluslararası Normlar Çerçevesinde Desteklemek
Performans Hedefi	Eğitim Öğretimin Uluslararasılaşmasını Sağlamak

PERFORMANS GÖSTERGELERİ				
Performans Göstergeleri	Ölçü Birimi	2017	2018	2019
1 Akredite ve Reakredite Olan Bölüm/Program Sayısı	Adet	15	13	23
2 Yabancı Öğrenci Sayısı	Sayı	4.666	6.300	7.700
3 Yabancı Öğretim Elamanı Sayısı	Sayı	18	17	20
Faaliyetler		Kaynak İhtiyacı		
		Bütçe	Bütçe Dışı	Toplam
1 Akreditasyon ve Reakreditasyon		9.000	0	9.000
Genel Toplam		9.000	0	9.000

Kaynak: Bursa Uludağ Üniversitesi 2019 Performans Programı s.44'den türetilmiştir.

C. FAALİYET RAPORLARI

Tüm kamu idarelerinde olduğu gibi üniversitelerin bir önceki yıla ilişkin genel durumunu, performans hedeflerine ne ölçüde ulaşıldığını, hedeften sapma olup olmadığının, varsa bu sapmaların nedenlerinin gösterildiği, kurumun mali durumuna ilişkin bilgi alınabilecek kaynaklardan biri faaliyet raporlarıdır. Faaliyet raporları PEB sisteminin izleme ve değerlendirme aşamasının en önemli unsurudur. Stratejik plan

ve performans programıyla çizilen yol haritasına uygulamada ne derece ulaşılabilirdiğinin, bu noktadan hareketle gelecek dönemde yapılması gerekenlere rehber niteliğinde dayanak oluşturan faaliyet raporudur.

Üniversite bünyesinde tüm birimler bir önceki yıl hedeflerine ilişkin ölçümlerini yaparak sonuçlarını faaliyet raporlarına yansıtmaktadır. Birim faaliyet raporları üniversitelerin SGDB tarafından konsolide edilerek idare faaliyet raporu oluşturulmakta ve bu raporlar kamuoyuna duyurulmaktadır. Bu işlevi sayesinde faaliyet raporları PEB sisteminin hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerini sağlamada etkili bir araç görevi görmektedir.

Daha önce belirtildiği gibi faaliyet raporlarının yasal zemini 5018 sayılı Kanunla atılmıştır. Kanun’a göre “idare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde” düzenlenmelidir⁹⁷.

Faaliyet raporlarının uygulama ilkeleri 2006 yılında yayımlanan “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiş söz konusu yönetmeliğin 4-9 maddelerinde bu ilkeler şu şekilde tanımlanmıştır:

- Faaliyet raporlarının hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlayacak biçimde hazırlanması gerektiği “Sorumluluk İlkesiyle” tanımlanmıştır.
- Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin tarafsız, güvenilir, önyargısız ve doğru olarak yer alması gerekliliği “Doğruluk ve Tarafsızlık İlkesi” başlıklı 5. maddede bulunmaktadır.
- “Açıklık İlkesi” faaliyet raporlarının, kamuoyunun ve ilgili tarafların bilgi sahibi olmasını sağlayacak şekilde sade, anlaşılır ve açık bir dille hazırlanması gerektiğini ifade etmektedir.

⁹⁷ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 41.

- Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz bir şekilde bütün yönleriyle açıklanması gerektiği “Tam Açıklama İlkesinin” tanımını oluşturmaktadır.
- “Tutarlılık İlkesi” başlıklı 8. maddesi faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesinde aynı yöntemlerin kullanılarak yıllar itibariyle değerlendirmeye imkân verecek şekilde hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir.
- İlkeleri tanımlayan son madde olan 9. madde ise faaliyet raporlarının bir mali yılın sonuçlarını yansıtacak şekilde hazırlanacağını bildiren “Yıllık Olma İlkesi”dir⁹⁸.

Stratejik plan ve performans programından farklı olarak faaliyet raporlarında “İç Kontrol Güvence Beyanı” bulunmaktadır. Bu rapor öncelikle ilgili birimlerce hazırlanan birim faaliyet raporuna harcama yetkililerince konulmaktadır. Daha sonra birim faaliyet raporları doğrultusunda SGDB’ce konsolide edilen idare faaliyet raporuna dahil edilen iç kontrol güvence beyanı ise Rektör tarafından hazırlanmaktadır. İç kontrol güvence beyanında faaliyet raporunda yer alan bilgilerin güvenilir ve doğru olduğu, faaliyetler için bütçe ile tahsis edilmiş kaynakların, planlanmış amaçlar doğrultusunda iyi mali yönetim ilkelerine uygun olarak kullanıldığını ve iç kontrol sisteminin işlemlerin yasallık ve düzenliliğine ilişkin yeterli güvenceyi sağladığı üst yönetici tarafından taahhüt edilmektedir⁹⁹.

D. PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ VE DENETİMİ

Performans değerlendirmesi, kamu idarelerinin belirlemiş oldukları orta ve uzun vadeli amaç ve hedeflere ulaşmak amacıyla izledikleri yolun, performans hedeflerine ulaşmada kullanılan yöntemlerin, faaliyetler ve hizmetler ile bunların çıktı ve sonuçlarının değerlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır¹⁰⁰.

⁹⁸ Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 17.03.2006 Tarih ve 26111 Sayılı Resmi Gazete, md. 4-9.

⁹⁹ Badem vd., a.g.m., s. 90.

¹⁰⁰ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 56.

Performans değerlendirmesi yapılırken öncelikle değerlendirmenin amacına göre kapsamı belirlenerek tüm idare faaliyetleri üzerine mi yoksa belli harcama birimlerinin faaliyetleri üzerine mi değerlendirme yapılacağına karar verilmektedir. Karar aşamasını müteakiben ilgili faaliyet ve projelerin özellikleri dikkate alınarak analiz yöntemi belirlenerek değerlendirme aşamasına geçilmektedir. Değerlendirme sonuçları bir rapor haline getirilerek birim ve idare faaliyet raporlarında bu sonuçlara yer verilmektedir¹⁰¹.

Kamuda performans denetimi ise 5018 sayılı Kanun kapsamında oluşturulan iç denetim birimleri ile Sayıştay tarafından yapılan bir denetim türüdür. 6085 sayılı Sayıştay Kanununun 36. maddesinde performans denetimine ilişkin “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilir” hükmü bulunmaktadır¹⁰².

Sayıştay performans denetimi, kamu idarelerinin ilgili raporlarında yer alan performans bilgisinin kalite bakımından incelemesinin yapılmasıdır. Sayıştay kamu idarelerinin özellikle stratejik planı, performans programı ve faaliyet raporunda açıklanan performans bilgilerinin güvenilirliğine odaklanmaktadır. Temel alınan belli başlı kriterler şu şekilde sıralanmaktadır:

- Mevcudiyet: Denetlenen idare, yasal gereklilikler çerçevesinde ilgili dokümanlarını hazırlamalıdır.
- Zamanlılık: İdareler yasal süre içerisinde performans bilgilerini açıklamalıdır.
- Sunum: Performans bilgileri düzenleyici esaslar çerçevesinde raporlanmalıdır.
- İlgililik: Kurumun belirlediği amaç, hedef, gösterge ve faaliyetler arasında mantıksal bağlar olmalıdır.
- Ölçülebilirlik: Belirlenmiş olan hedef ve göstergeler ölçülebilir nitelikte olmalıdır.

¹⁰¹ Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*, s. 60.

¹⁰² 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, md. 36.

- İyi Tanımlanma: Hedef ve göstergeler net ve açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır.
- Tutarlılık: Hedeflerin ve göstergelerin, denetlenen kurumun rapor ve planlarında tutarlı olarak yer alması gerekmektedir.
- Doğrulanabilirlik: Raporu sunulan performans bilgisinin kaynağına kadar izlenebiliyor olması gerekmektedir.
- Geçerlilik / İkna Edicilik: Planlaması yapılan performans bilgisi ile raporlarda sunulan arasındaki her türlü farklılığın idare tarafından ikna edici bir biçimde açıklanabiliyor olması gerekmektedir.
- Güvenilirlik: Faaliyet raporlarına dayanak teşkil eden veri kayıt sistemleri güvenilir altyapılara dayanmalıdır¹⁰³.

Performans denetiminin hedefleri;

- Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasına yardımcı olmak
- Raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak,
- Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak üzere hazırladıkları faaliyet raporlarında yer alan bilginin doğruluğu konusunda kamuoyuna bilgi vermek olarak sayılabilir¹⁰⁴.

V. DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SÜRECİ VE AKTÖRLERİ

Bu başlık altında devlet üniversitelerinde PEB sürecinin hazırlık aşamasından bahsedilecek ve süreç içerisinde yer alan aktörlerin rollerine değinilecektir. Esas itibariyle kanun niteliği taşıyan merkezi yönetim bütçesi; hazırlanması, Mecliste görüşülmesi ve kanunlaşması bakımından özellikli bir yapıya sahiptir. Yasal

¹⁰³ Sayıştay Başkanlığı, *Performans Denetimi Rehberi*, s. 7.

¹⁰⁴ a.g.e., s. 6.

dayanağını Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK'dan alan bütçe hazırlama süreci de bu Kanunla belirlenmiştir¹⁰⁵.

Üniversiteler, orta vadeli program ve orta vadeli mali planda belirlenen temel büyüklükler, yine orta vadeli mali plandaki ödenek teklif tavanları ile ilke ve esaslar, kalkınma planları ve yıllık programlar ile idarelerin stratejik planda tespit edilmiş olan öncelikleri doğrultusunda bütçelerini hazırlamaktadırlar¹⁰⁶.

Devlet Üniversitelerinin bütçe hazırlama sürecinde Cumhurbaşkanlığı, TBMM Bütçe Komisyonu, Meclis Genel Kurulu, üniversite üst yönetimi, üniversite harcama birimleri ve üniversite strateji geliştirme daire başkanlığı/mali hizmetler birimi aktif rol almaktadır. Süreç içerisinde uygulama noktasında rol alan birimlerin misyonuna aşağıda kısaca başlıklar halinde değinilecektir.

A. ÜNİVERSİTE STRATEJİ GELİŞTİRME DAİRE BAŞKANLIKLARI

Ülkemizde 5018 sayılı kanunla kurulan Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları (SGDB) devlet üniversitelerinin bütçelerini hazırlamakla yükümlü olan birim olarak tayin edilmiştir. SGDB'nin bu doğrultudaki görevi; *“İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek”* olarak tanımlanmıştır¹⁰⁷.

İlgili yönetmelikten aldığı bu misyon doğrultusunda her yıl haziran ayı itibariyle yılı ve izleyen iki yılın bütçe hazırlık çalışmaları SGDB tarafından koordine edilerek üniversite harcama birimi bütçelerinin konsolidasyonu sağlanmaktadır.

Bütçenin hazırlanması sırasında uyulması gereken ve merkezi idare tarafından belirlenen ilke ve kurallar ise genel olarak şu şekildedir:

- Bütçeler çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde hazırlanmaktadır.

¹⁰⁵ <http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (29.03.2019).

¹⁰⁶ Edizdoğan, Çetinkaya, a.g.e., s. 275.

¹⁰⁷ Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, md. 5.

- Bütçe tekliflerine gelir tahminlerine ve ödenek tekliflerine ilişkin bütçe fişleri eklenmekte, bu fişler ayrıntılı ve somut verilere dayandırılmaktadır.
- Bütçe teklifleri ABS'ye uygun biçimde hazırlanmaktadır.
- Her bir birimin yürütmekte olduğu hizmetler gözden geçirilerek ihtiyaç duyulmayan, öncelik taşımayan veya mükerrerlik arz eden hizmetler için ödenek teklif edilmemesi; devam etmesine ihtiyaç duyulan hizmetler için önceki yıl verileri de ortaya konularak ödenek teklifinde bulunması esastır.
- Bütçe teklifleri hazırlanırken yılsonu tüketici fiyatları endeksindeki artış ve Gayrisafi Yurtiçi Hasıla büyüme oranı esas alınmaktadır.
- Strateji Geliştirme/Mali Hizmetler Birimleri bütçelerin hazırlanmasında gerekli koordinasyonu sağlayarak hazırlanan bütçe tekliflerini “Bütçe Yönetim Enformasyon” (e-bütçe) sisteminde onaylamaktadır.
- Kurumlarca kamu alımlarında uzun vadeli ihtiyaç planlamasının yapılması ve buna ilişkin bütçe tekliflerinin hazırlanmasında, teknolojinin geliştirilmesi ve yerli üretimin teşvik edilmesi hedeflerinin de dikkate alınması esastır.
- Kamu idarelerinin ödenek tekliflerini hazırlarken; hizmetlerini ilk defa sunacakmış gibi değerlendirmeleri, öncelikli somut ihtiyaçlarını gözeterek hizmetlerin maliyetinin mümkün olan en düşük düzeyde tutulması için gerekli çalışmaları yürütmeleri ve mevcut harcama alanlarını gözden geçirerek verimsiz harcamaların tasfiye edilmesini sağlamaları gerekmektedir¹⁰⁸.

Üniversite SGDB'leri her bir harcama biriminin bütçe ve performans programı tekliflerini yapmış olduğu çalışmalar kapsamında değerlendirmekte, SBB tarafından istenen formların eksiksiz ve doğru bir biçimde doldurulmasını sağlamaktadır. Birim bazında hazırlanan tüm veriler konsolide edilerek kurum icmali oluşturulmakta ve üniversite performans bütçe teklifi sunulmaktadır¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Hazine ve Maliye Bakanlığı, *2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 2018, s. 2.

¹⁰⁹ Boran, a.g.e., s. 78.

Kurum bazında bir önceki yıl Orta Vadeli Mali Planda yer alan ABS ekonomik sınıflandırmasının birinci düzeyinde yer alan ödenek teklif tavanları aşılmayacak şekilde ödenek teklifleri güncellenmektedir. Tavan aşımına sebebiyet verecek ödenek teklifleri, e-bütçe sisteminde yer alan “Tavanı Aşan Ödenek Teklifleri” formunun doldurulması suretiyle yapılmaktadır. Ayrıca tüm birimler yılı performans programında yer alan kendi harcama birimine tanımlı faaliyetler için gerekli maliyetlendirme çalışmasını yaparak ödenek tekliflerini bu doğrultuda hazırlamaktadır. Birim bazında yapılan maliyetlendirme işlemi SGDB’ce konsolide edilerek kurum Performans Programına dahil edilmektedir. Bu çalışmalar Temmuz ayı ortasına kadar yürütülerek Cumhurbaşkanlığında yapılacak görüşmeye esas oluşturacak kurum bütçe teklifi hazır hale getirilmektedir¹¹⁰.

B. ÜNİVERSİTE HARCAMA BİRİMLERİ

PEB sisteminin etkin olarak uygulanabilmesi için süreç içerisinde yer alan tüm birimler tarafından benimsenerek katılımın sağlanması gerekmektedir. 5018 sayılı kanunda harcama birimi; “Yükseköğretim Kurulu ile üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitülerinde, harcama yetkilileri ödenek gönderme belgesiyle belirlenir. Bu idarelerde ödenek gönderme belgesi ile ödenek gönderilen birimler harcama birimi, kendisine ödenek gönderilen birimin en üst yöneticisi ise harcama yetkilisidir” ifadeleriyle tanımlanmaktadır¹¹¹.

Haziran ayı itibarıyla SBB’ce kurumların bütçe hazırlık çalışmalarına başlaması gerektiğine ilişkin duyurunun ardından Üniversite SGDB’ce bütçe hazırlama sürecine başlanmakta ve bu doğrultuda harcama birimlerine kendi bütçelerine ilişkin tekliflerini sunmaları ve ilgili bilgi formlarını doldurmaları sağlanmaktadır¹¹².

Harcama birimleri gelecek yıl bütçesi ve takip eden iki yılın bütçesine ilişkin bütçe tekliflerini performans programında kendi birimlerine tanımlanmış olan

¹¹⁰ Maliye Bakanlığı, *2018-2020 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Hazırlık Çalışmalarına Dair Genel Yazı*, 2017, s. 2.

¹¹¹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 31.

¹¹² Boran, a.g.e., s. 78.

faaliyetlerini gerçekleştirmeleri için gerekli olacak kaynağı dikkate alarak hazırlamaktadırlar. Birim bütçeleri hazırlanırken her bir birim, kendisine tahsis edilen ödenek tavanları çerçevesinde tekliflerini sunabilmektedir. Faaliyetleri çerçevesinde maliyetlendirme yaparken tavanı aşacağı anlaşılan kaynak ihtiyaçları için harcama birimleri e-bütçe sisteminde yer alan “Tavanı Aşan Ödenek Teklifleri Formunu” birim düzeyinde kullanarak tavan üstü ödenek tekliflerini SGDB’ye bildirmektedir¹¹³.

C. ÜNİVERSİTE ÜST YÖNETİMİ

Üniversite üst yönetimince sahiplenilmemiş bir stratejik plan ve bütçe, 5018 sayılı Kanunla erişilmek istenen hedeflere ulaşılabilmesini mümkün kılmamaktadır. Üst yönetimin bu husustaki sorumlulukları 5018 sayılı kanunda şu şekilde belirlenmiştir; “üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar. Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.”¹¹⁴

Üst yöneticiler SGDB’ler aracılığıyla hazırlanan kurum bütçe tekliflerini temmuz ayı içerisinde SBB’na sunmakta, temmuz ayında SBB ile yapılan görüşmeler neticesinde hazırlanan ve Cumhurbaşkanı teklifine dahil edilecek nihai bütçe teklifini ABS fonksiyonel düzeyinde Milli Eğitim Bakanı ile imzalayarak Ekim ayının 17’sine kadar meclis görüşmesine hazır hale getirmektedir¹¹⁵.

¹¹³ Maliye Bakanlığı, *2018-2020 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Hazırlık Çalışmalarına Dair Genel Yazı*, s. 2.

¹¹⁴ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 11.

¹¹⁵ <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/20,butcehazirlamatakvimilpdf.pdf?0>, (03.04.2019)

D. CUMHURBAŞKANLIĞI

09 Temmuz 2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 02 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” 5018 sayılı KMYKK’nın ilgili bölümlerinde de değişikliğe sebep olmuştur. Bu değişiklikle bütçe hazırlama ve koordinasyonu sağlama sorumluluğu Cumhurbaşkanlığı bünyesinde toplanmıştır. Cumhurbaşkanlığı altında SBB, hem yılı bütçesinin hem de yatırım programının hazırlanmasından sorumlu birim olarak teşkilatlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı’nın performans esaslı bütçe hazırlama sürecindeki rolleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Cumhurbaşkanlığı merkezi yönetim bütçe kanun teklifini hazırlamakta ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlamaktadır.
- Bütçe hazırlama süreci Cumhurbaşkanının en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan Orta Vadeli Programı Resmî Gazete’de yayımlaması ile başlamaktadır.
- Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan orta vadeli malî plan, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır¹¹⁶.
- Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanmaktadır¹¹⁷.

¹¹⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 16.

¹¹⁷ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md. 16.

- Cumhurbaşkanı bütçe kanun teklifini, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır¹¹⁸.

Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yürütülen süreç içerisinde Haziran ayında üniversiteler tarafından oluşturulan bütçe tekliflerine esas teşkil edecek çalışmalar üzerine Başkanlık tarafından belirlenen bir takvim çerçevesinde tüm üniversiteler ile görüşülmektedir. Bu görüşmede Üniversiteler tarafından talepler dile getirilmekte kritik noktalar üzerine konuşulmakta Başkanlık tarafından tahsis edilecek ödenekler için veri sağlanmaktadır.

Eylül ayının başında Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Uzmanlarının görüşü üzerine, yılı bütçe teklifinin son şekli verilmekte ve buna istinaden orta vadeli mali plan yayımlanmaktadır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlamakta ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına göndermektedirler¹¹⁹.

E. TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ

Cumhurbaşkanlığı tarafından TBMM'ye sunulan bütçe teklifi meclis başkanı tarafından teknik anlamda değerlendirmesinin yapılması amacıyla Meclis Bütçe Komisyonuna gönderilmektedir. Bütçe komisyonunda bütçe teklifi üzerinde incelemeler yapan üyeler, bütçe üzerine önergeler vererek kabul edilmesi halinde değişiklik yapma yetkisine sahiptirler. Toplam 55 günlük görüşme sürecinin sonunda bütçe teklifi Meclis Genel Kurulu'na sunulmaktadır¹²⁰.

Meclis bütçe komisyonu tarafından genel kurula sunulan teklifin burada 20 günlük süresi bulunmaktadır. TBMM üyeleri kamu idare bütçeleri hakkındaki görüşlerini her bir bütçenin görüşülmesi esnasında açıklamakta ancak bu aşamada gelir azaltıcı ve gider artırıcı önerilerde bulunamamaktadırlar. TBMM bütçe teklifini maddeler halinde, gelir ve gider cetvellerini ise kamu idareleri itibariyle görüşmekte ve oylamaktadır. Nihayetinde merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir.

¹¹⁸ Anayasa, md. 161.

¹¹⁹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, md, 17.

¹²⁰ [http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/20,butce hazirlamatakvimi1pdf.pdf?0, \(09.04.2019\)](http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/20,butce hazirlamatakvimi1pdf.pdf?0, (09.04.2019))

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME DENEYİMİ: DOĞU MARMARA BÖLGESİ İNCELEMESİ

Bu bölüm, tezin uygulama kısmına ilişkin bilgiler içermektedir. Tez kapsamında Doğu Marmara Bölgesindeki devlet üniversitelerinden yetkililerle mülakatlar gerçekleştirilmiş ve onların uygulamadaki deneyimlerinden dersler çıkarılmak istenmiştir.

I. ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

A. AMAÇ

Bu araştırmada ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe giren KMYKK ile birlikte uygulanmaya başlayan stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinden II sayılı cetvelde yer alan devlet üniversiteleri açısından incelemesi yapılmıştır. Araştırmanın temel amacı, PEB sisteminin mevzuat tabanında ulaşmak istediği sonuçlara devlet üniversitelerinde uygulamada ne ölçüde ulaşabildiğini sistemin uygulayıcısı konumundaki kamu personelinin deneyimleri ışığında değerlendirmektir. Yapılan değerlendirme neticesinde uygulayıcıların bakış açısıyla PEB sisteminin devlet üniversitelerinde bir anlamda etkinlik analizi yapılması, pratikte yaşanan sorunların ortaya konulması ve bu sorunlara karşı çözüm önerileri getirilmesi çalışmanın alt hedeflerini oluşturmaktadır.

B. ÖNEM

Türkiye’de PEB sistemi üzerine çoğunlukla kuramsal çalışmalar yapılmış ancak sistemin uygulamada kurumlara nasıl yansıdığı, onları nasıl etkilediği, beklenen sonuçların elde edilip edilmediği konularında uygulamalı araştırmalara pek yer verilmemiştir.

Nadir uygulamalı çalışmalardan biri olan Aksaraylı vd, (2007), 25 adet kamu kurumunda stratejik planlamaya dayalı PEB sisteminin belirleyicileri üzerine bir çalışma gerçekleştirmiştir. 2007 yılında genellikle kurumların bütçe dairelerinde çalışan alanında uzman 92 personelle önceden belirlenmiş soru formu üzerinden görüşmeler yapılmış ve sonuçları SPSS paket programıyla analiz edilmiştir. Bu çalışmanın detaylarına doktora tezinde yer veren Özen (2008), çalışmada 24 sorudan oluşan bir formdaki sorulara evet / hayır yanıtlarıyla kritik kontrol noktaları analizi yapıldığından söz etmektedir¹. Araştırma neticesinde PEB sisteminin etkinliğini belirleyen faktörlerin genel olarak teknoloji, eğitim kalitesi, alışkanlıklar, bilgi akışı ve mevzuat olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca kamu idarelerinin %72'sinin PEB sistemini tam anlamıyla uygulayamadığı, %40'ında geleneksel bütçeden gelen alışkanlıkların devam ettiği belirtilmiştir².

Aydın ve Aksoy (2007), pilot kuruluşlardan birisi olan Hacettepe Üniversitesinde “stratejik plan uygulamalarının akademik personel tarafından nasıl algılandığını belirlemeyi” amaçlamıştır³. 30 bölüm başkanı ve 71 akademik personel olmak üzere iki ayrı grup üzerine araştırma yapmıştır. Sadece fakülteler üzerine yoğunlaşıl原因 araştırma 13 soru üzerinden anket yöntemiyle veri toplanmıştır. Araştırma sonucunda stratejik planlamanın etkinliği üzerine tespit edilen aksaklıklardan yola çıkılarak üst yönetimin liderliği, eğitim, tecrübe, iletişim ve bilgi akışı, süreci sahiplenme, bilgi yönetim sisteminin geliştirilmesi gibi çözüm önerileri getirilmiştir.

Bilge ve Demirtaş (2012), Türkiye’de uygulanan PEB sisteminin, “uygulayıcılar tarafından nasıl algılandığını ölçmeye ve buradan yola çıkarak sorun alanlarını tespit etmeye yönelik” Eskişehir ilinde bir araştırma gerçekleştirmiştir. Çalışmada Eskişehir Büyükşehir Belediyesi, Odunpazarı, Tepebaşı Belediyeleri, İl Özel İdaresi (mülga), Eskişehir Osmangazi Üniversitesi ve Anadolu Üniversitesinde bütçe ve harcama süreçlerinde çalışan 93 kamu personeli ile 2011 yılında bir anket

¹ Ahmet Özen, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, 2008, s. 238-245.

² A.g.t., s. 261.

³ Mehmet Devrim Aydın, Sultan Aksoy, “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansımaları: Hacettepe Üniversitesi Örneği”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. XXV, S. 1 (2007), s. 303.

yapılmıştır. Verilerin incelenmesi sonucunda üst yönetim desteği, personel kalitesi, mesleki eğitim, teknolojik araçlar, tahakkuk esaslı muhasebesinin etkin kullanılmasının önemli faktörler olduğu ortaya çıkmıştır.

Badem vd. (2013), Kocaeli Üniversitesi Performans Programı üzerinden yapmış olduğu nitel değerlendirmeler neticesinde 2013 yılında PEB sisteminin sorunları üzerine bazı sonuçlara ulaşmıştır. Bu sonuçlar genel olarak stratejik plandaki amaç ve hedeflerin gerçeklikten uzak olması, bunun neticesinde de maliyetlendirme özelinde yaşanan sorunlardır.

Yukarıda bahsetmiş olduğumuz araştırmalardan hareketle Türkiye’de PEB sistemine ilişkin uygulamalı araştırmanın oldukça az olduğu belirtilebilir. Yine - ulaşabildiğimiz kadarıyla- devlet üniversiteleri özelinde stratejik planlama ögesi dışında PEB sistemine ilişkin uygulamalı bir araştırma yapılmamış olması, bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmuştur. PEB’in devlet üniversitelerinde nasıl algılandığı, nasıl uygulandığı, sorunlar ve bu sorunların giderilmesine yönelik çözüm önerilerinin literatüre katkı sağlayacak potansiyele sahip olması bu çalışmanın önemini oluşturmaktadır.

II. ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

A. YÖNTEM

Araştırmada nitel veri toplama yöntemlerinden olan “görüşme” (mülakat) yöntemi kullanılmıştır. Mülakatlar en çok kullanılan nitel yöntemlerden biridir. Özellikle anket yöntemi ile karşılaştırıldığında araştırmacıya esneklik sağlaması, cevaplama oranlarının yüksek oluşu, anlık tepki ve davranışların gözlenebilmesi ve belki de en önemlisi konu ya da sorun hakkında “*derinlemesine bilgi*” edinebilmeyi sağlaması gibi üstünlükleri bulunmaktadır⁴.

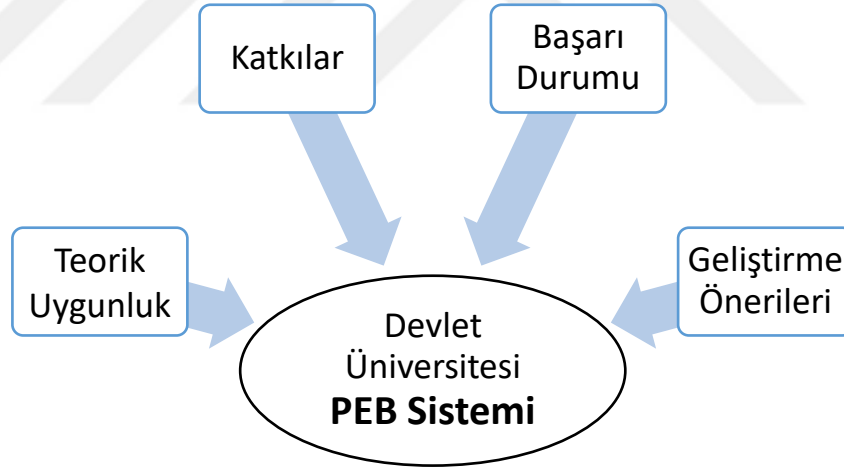
Mülakat yönteminin de birden fazla türü bulunmaktadır. Bu araştırmada “yarı yapılandırılmış” mülakat yöntemi kullanılmıştır. Yarı yapılandırılmış mülakat yöntemi, araştırmacının mülakat sırasında hem önceden belirlediği hem de yeni

⁴ Ali Yıldırım, Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, 6. b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006, s. 119-125.

sorular sorabileceği bir yöntemdir ve yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu yöntemde araştırmacı önceden belirlediği görüşme formunda soruları belirlese de esnekliğe sahiptir. Mülakat sırasında soruların sırasını değiştirebilir, araştırmanın amacı ve konusu dâhilinde olmak kaydıyla yeni sorular sorabilir, soru içinde cevaplanan bir başka soru varsa o soruyu tekrar sormayabilir⁵.

Yazar, araştırmanın amaçları dâhilinde bir “görüşme formu” oluşturmuştur. Ek 1’de yer verilen bu formda araştırmanın amaçları ve konusu hakkında bilgiler verilmiş, araştırmaya katılımın gönüllü olduğu, görüşülen kişilerin kimlik bilgilerinin açıklanmayacağı ifade edildikten sonra 8 temel soru belirlenmiştir. Bu sorulardan ilk ikisi, katılımcının PEB sistemine ilişkin deneyimi ve sisteme özgü bir eğitim alıp almadığına ilişkindir. Diğer altı soru ise katılımcıların PEB sistemine ilişkin görüşlerini almak için hazırlanmıştır (Bkz. Ek 1).

Şekil 5. Araştırma Modeli



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Araştırma soruları, uygulayıcıların PEB sisteminin devlet üniversiteleri için ideal bir sistem olup olmadığı (teorik uygunluğu), üniversiteye sağladığı katkılar, başarı durumu ve sistemi geliştirme önerileri eksenlerinde hazırlanmıştır (Bkz. Şekil 5).

⁵ Ahmet Güler, Mustafa Bülent Halicioğlu, Serkan Taşgın, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 113; Yıldırım, Şimşek, a.g.e., s. 122-123.

Araştırmanın uygulama kısmı için öncelikle Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etik Kurulu'na başvurulmuş ve izin alınmıştır (Bkz. Ek 2).

B. KAPSAM

5018 sayılı Kanun'a ekli II sayılı cetvelde belirtilen devlet üniversitesi sayısı 127'dir⁶. Tüm üniversitelerde uygulama yapma güçlüğü nedeniyle araştırma kapsamına Doğu Marmara Bölgesinde yer alan devlet üniversitelerinin alınması tercih edilmiştir.

TÜİK tarafından benimsenen istatistiki bölge birimleri sınıflaması uyarınca TR4 kodlu Doğu Marmara bölgesindeki iller Bursa, Eskişehir, Bilecik, Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova'dır⁷. Söz konusu 8 ilde bulunan 13 devlet üniversitesinin isimleri ise şu şekildedir:

- Anadolu Üniversitesi (Eskişehir),
- Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi,
- Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi,
- Bursa Teknik Üniversitesi,
- Bursa Uludağ Üniversitesi,
- Düzce Üniversitesi,
- Eskişehir Osmangazi Üniversitesi,
- Eskişehir Teknik Üniversitesi,
- Gebze Teknik Üniversitesi (Kocaeli),
- Kocaeli Üniversitesi,
- Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi,
- Sakarya Üniversitesi,
- Yalova Üniversitesi.

⁶ Ağustos 2019 itibarıyla.

⁷ TÜİK, *İstatistiklerle Türkiye 2018, 2019*, s. vi-vii.

Söz konusu üniversitelere Bursa Uludağ Üniversitesi Etik Kurul’dan alınan izin ile birlikte araştırma izni talep yazıları gönderilmiştir. Tez yazım sürecinde söz konusu üniversitelerden 6 tanesi görüşme için izni vermiş, 3 tanesi geri dönüş yapmamış, 3 tanesi kendi etik kurullarından ek izin alınmasını talep etmiş, 1 tanesi ise izin vermemiştir. Ek izin isteyen üniversitelerden tez bitirme süresindeki kısıt nedeniyle izin alınamamıştır.

Tablo 6. Mülakat Yapılan Devlet Üniversitelerine İlişkin Bilgiler

Kurum	Kuruluş Yılı	Öğrenci Sayısı
Bursa Uludağ Üniversitesi	1975	78.983
Bursa Teknik Üniversitesi	2010	4.687
Yalova Üniversitesi	2008	13.788
Kocaeli Üniversitesi	1992	81.000
Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi	1992	32.654
Eskişehir Osmangazi Üniversitesi	1970	31.748

Araştırma kapsamında mülakat gerçekleştirilen 6 üniversite, kuruluş yılları ve öğrenci sayıları yukarıdaki tabloda gösterilmiştir. Devlet üniversitelerinde PEB sisteminden sorumlu olan temel birim daha önce belirtildiği gibi Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarıdır. Bu nedenle çalışma kapsamında söz konusu başkanlıklarda çalışan personel ile görüşülmüştür.

C. KISITLAR

Çalışmada PEB sisteminin “stratejik planlama” ögesine odaklanılmaması tercih edilmiştir. Stratejik planlama özelinde yapılan çalışmaların olması bu kararda bir etkidir. Bu kısıt ile asıl amaçlanan ise PEB sisteminin “performans” kısmına daha fazla odaklanmaktır. Yine de stratejik plan-performans programı-bütçe uyumu konusu tezde ele alınmış, stratejik planlama ögesi tamamen dışlanmamıştır.

D. VERİLERİN TOPLANMASI

Mülakatlar 15 Mayıs 2019 – 31 Temmuz 2019 tarihleri arasında yapılmıştır. İlgili üniversitelerin 6 tanesinden gelen görüşme izinleri doğrultusunda Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarında PEB sistemi üzerine deneyimli toplam 9 personel ile yarı yapılandırılmış görüşme yöntemiyle mülakatlar gerçekleştirilmiştir.

Mülakat esnasında söz konusu uygulayıcılardan izin verenlerden ses kaydı alınmış, izin vermeyenlerde not alma yöntemi kullanılmıştır. Yaklaşık olarak her bir katılımcıyla ortalama 50 dakika görüşülmüştür. Ses kayıtları yazıya aktarılmış ve bilgiler araştırmanın amaçları doğrultusunda gruplandırılmıştır.

E. KATILIMCILARA İLİŞKİN GENEL BİLGİLER

Görüşme formunda belirtildiği gibi katılımcılara deneyimleri ve eğitimleri konusunda sorular sorulmuştur. Yapılan görüşmelerde uygulayıcılara kamu kurumlarında kaç yıldır PEB konusunda çalıştıkları sorulduğunda, katılımcıların bu konuda en az 2 en fazla 13 yıldır çalıştıkları sonucuna varılmıştır. Çoğunluğun 7-8 yıldır üzerine çalıştıkları PEB sisteminin, ülkemizde 2006 yılında yürürlüğe girdiği düşünüldüğünde; katılımcıların tamamının sadece PEB sistemi üzerine çalıştıkları görülmüştür. Bu durum da, PEB sisteminin uygulama açısından eski bütçe sistemi ile bir kıyaslama yapılabilme olasılığını ortadan kaldırmıştır.

Katılımcılara PEB konusunda eğitim alma durumları sorulduğunda; Mali hizmetler uzmanları ve uzman yardımcıları ile kişisel akademik gelişimini sağlayan uygulayıcılar dışında sadece bir devlet üniversitesinde kurum tarafından PEB eğitimi verildiği anlaşılmış olup genel olarak üniversitelerin hiçbirinde kurum içi PEB eğitimi düzenlenmediği görülmüştür.

PEB sisteminden sorumlu SGD Başkanlıklarında görev yapan “mali hizmetler uzmanları” mevzuat gereği Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yardımcılık dönemlerinde 120 saatten az olmamak üzere “*mesleki eğitime*” tabi tutulmaktadır. İlgili Yönetmelik, mali hizmetler uzman yardımcılarını “*hizmet içi eğitimin*” görev yaptıkları idareler tarafından verileceğini hüküm altına almıştır. Bu eğitimin, uzman

yardımcılarının göreve başladıkları tarihten itibaren 6 ay içinde ve 120 saatten az olmamak üzere görev alanlarıyla ilgili konularda mevzuatın öğretilmesi ve uygulamanın gösterilmesini kapsayacak şekilde idarelerin hazırlayacakları eğitim programı çerçevesinde gerçekleştirilmelidir⁸. Katılımcılardan elde edilen bilgiler, uzman yardımcılarının hizmet içi eğitim noktasında eksiklikler olduğunu göstermiştir.

III. BULGULAR VE TARTIŞMA

Bu başlıkta yarı yapılandırılmış mülakatlardan elde edilen bulgular, araştırmanın yöntem kısmında belirtilen akışa uygun olarak verilmekte ve tartışılmaktadır. Çalışmada katılımcıların ifadeleri rastgele bir sırada Katılımcı 1, Katılımcı 2 gibi numaralarla verilmektedir. Daha net değerlendirme yapabilmek için sorulara verilen cevaplar tablolar halinde sunulmaktadır.

A. PEB SİSTEMİNE TEORİK BAKIŞ AÇISI

Uygulayıcıların sistem olarak PEB’i nasıl gördükleri oldukça önemlidir. Çünkü teoride benimsenmeyen bir sistemin uygulamada işleyebilmesi oldukça güçtür. Bu başlıkta uygulayıcıların bu sistemden beklentileri (PEB’in amaçları) ve sistemin devlet üniversiteleri için uygunluğuna ilişkin görüşleri ele alınmaktadır:

1. PEB Sisteminin Amaçları

Katılımcıların “*Sizce PEB sisteminin amaçları nelerdir?*” sorusuna verdikleri yanıtlar Tablo 7’de gösterilmektedir. Katılımcıların PEB sisteminin amaçları hususundaki görüşlerine bakıldığında kaynak kullanımında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin ön plana çıktığı görülmektedir. Kaynakların amaçlara ve önceliklere göre tahsisi edilmesi (amaç-kaynak bağlantısını kurmak), performansı ölçmek, hesap verilmesini sağlamak, planlama yaparak mevcut durumu iyileştirmek konuları da katılımcıların üzerinde durduğu amaçlar arasındadır.

⁸ Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği, 06.02.2013 Tarih ve 28551 Sayılı Resmi Gazete, m. 13-14.

Tablo 7: Katılımcıların PEB Sisteminin Amaçlarına İlişkin Görüşleri

Katılımcı 1	PEB sistemi kamu kurumlarının harcama bazlı bütçeleme anlayışı yerine, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığından yola çıkarak yılı bütçesini ve gelecek yıllar bütçelerini hazırlayarak, kaynak kullanımında etkinlik sağlamayı amaçlamaktadır.
Katılımcı 2	Stratejik plandaki amaç ve hedeflere göre yıllık hedefler bu sayede belirleniyor ve kurumların daha iyi şekilde önünü görmesine neden oluyor. Faaliyetlerle kaynak ihtiyacı belirleme noktasında çok faydalı oluyor.
Katılımcı 3	Kaynakların etkin ve verimli kullanılması; kamu kaynağının öncelikle hangi amaç için kullanılacağını belirlenerek, daha sonra da çıktısını ölçmek amaçlanmaktadır.
Katılımcı 4	PEB sistemiyle bütçenin kurumun amaç ve hedefleri ile uyum sağlayarak kaynak kullanımında etkinliğin sağlanması amaçlanmaktadır.
Katılımcı 5	İyi bir planlama yaparak harcamalarda etkinliği sağlamak, etkili, ekonomik ve verimli olmaktır.
Katılımcı 6	Stratejik bir yönetim anlayışıyla 5 yıllık planlama yap, daha sonra yıllık uygulama dönemleri itibarıyla detaylı planlamayı yap, bu planlamalara ilişkin bütçeleme yap, parayı bu amaç ve hedefler doğrultusunda harca, son olarak yılsonunda da paranın ne kadarını harcadın ve bu amaç ve hedeflerin ne kadarını gerçekleştirdiğini değerlendir. Devlet tahsis etmiş olduğu ödeneğin nerelere harcandığının somut olarak sorgulamasının yapılması amaçlanmaktadır.
Katılımcı 7	Belirli bir misyon ve vizyon kapsamında daha iyiye ulaşmak.
Katılımcı 8	PEB sistemi kurumun amaçları ile kaynakları arasında bağlantı oluşturmayı hedeflemektedir. Kuruma tahsis edilen kaynakların hangi yönde; amaçları doğrultusunda harcanıp harcanmadığını, harcandıysa ne gibi sonuçlar elde edildiğini gösteren raporlama, bütçeleme sistemidir.
Katılımcı 9	Bütçe ile ilgili konularda geleceğe yönelik plan yapmak ve bu plan doğrultusunda hazırlamaktır. Bu sayede bütçenin daha etkin ve verimli kullanılması amaçlanmaktadır.

2. PEB'in Devlet Üniversiteleri İçin Uygunluğu

Katılımcıların “*PEB sistemini devlet üniversiteleri için ideal bir sistem olarak görüyor musunuz?*” sorusuna verdikleri yanıtlar Tablo 8’de gösterilmektedir. Katılımcıların vermiş oldukları cevaplar incelendiğinde sistem teorik açıdan olumlu ancak uygulamada yaşanan mevcut aksaklıklar nedeniyle devlet üniversiteleri için ideal olarak nitelendirilmemiştir. Bu noktada bir katılımcı devlet üniversitelerinin hizmet alanının performans ölçümü açısından çok uygun olmadığını vurgularken, bir diğer katılımcı performans “performans” kelimesinin kamu kurumları arasında farklı

şekilde yorumlandığını bu sebeple de PEB'in idealden uzaklaştığını ifade etmiştir. Bazı katılımcılar uygulamadaki sorunların giderilmesi halinde sistemi ideal olabileceğini beyan ederken bazıları bunun da sağlanamayacağını ima ederek PEB'in ideal olmadığını belirtmişlerdir.

Tablo 8. Katılımcıların PEB Sisteminin Devlet Üniversitelerine Teorik Uygunluğu Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Devlet üniversiteleri nihai ölçülebilirliği zor olan hizmetler sunmuş olduklarından PEB sisteminin mevcut altyapısı devlet üniversiteleri için ideal değildir.
Katılımcı 2	Teoride ideal bir sistem olarak görüyorum.
Katılımcı 3	PEB'i teoride uygun bir sistem olarak görüyorum ancak uygulamada yaşanan aksaklıklar nedeniyle devlet üniversiteleri için uygun bir sistem olarak görmüyorum.
Katılımcı 4	Bütçe ve performans programı arasındaki ilişkinin kurulabildiği ölçüde teorik açıdan ideal bir sistemdir.
Katılımcı 5	PEB'in ideal bir sistem olarak nitelenebilmesi için öncelikle "performans" kavramı ne demek standart bir şekilde tanımlanmalıdır. ... Performans net bir şekilde tanımlanabildiği ölçüde iyi ve ideal bir sistem olarak görülebilir.
Katılımcı 6	Sistemin en tepeden en alt kademeye kadar aynı bakış açısıyla sahiplenildiği iyi uygulanabildiği sürece teoride etkili bir sistem olduğunu düşünüyorum, harcamaların ekonomik sınıflandırmanın 4. düzeyinde takibinin sağlanarak hangi amaç ve hedefe hizmet ettiğinin saptanması, sistemi devlet üniversiteleri için etkin bir hale getirmektedir.
Katılımcı 7	Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları için faydalı olarak görülse de harcamacı birimler, sistemi teoride de angarya olarak gördüklerinden sağlıklı veri elde etmede sorun yaşanması ve üst yönetim tarafından sistemin yeterince sahiplenilmemesinden dolayı devlet üniversiteleri için ideal bir sistem olarak görmüyorum.
Katılımcı 8	Sistem ideal ancak eksik yönleri bulunmaktadır. Eksikler tamamlandığında devlet üniversiteleri için ideal bir sistem haline gelebilir.
Katılımcı 9	Ben ideal olarak görmüyorum. İdari mevzuat altyapısı PEB için uygun durumda değildir...

**B. PEB SİSTEMİNİN ÜNİVERSİTEYE OLAN KATKILARI /
FAYDALARI**

Katılımcıların “*PEB sisteminin üniversitenize sağladığı faydalar-katkılar nelerdir?*” sorusuna verdikleri yanıtlar Tablo 9’da gösterilmektedir.

**Tablo 9. Katılımcıların PEB Sisteminin Üniversiteye Sağladığı Faydalar / Katkılar
Konusundaki Görüşleri**

Katılımcı 1	PEB’in kurum personeline olması gerekenin, idealin yani kamu kaynaklarının etkin kullanımının nasıl olması gerektiğini anlatma noktasında farkındalık oluşturduğunu düşünüyorum. Ancak pratiğe gelindiğinde mevcut tabloda özellikle kaynak kullanımına yansıyan bir faydası bulunmamaktadır.
Katılımcı 2	Kurum kültürünün gelişmesine fayda sağlamanın yanında amaç ve hedeflere ulaşmada kurumun ne aşamada olduğunu görölmesine yarıyor. Yönetim açısından “neredeyiz?” sorusunun sorulmasına sebebiyet veriyor. Kalite çalışmalarına da direkt katkı sağlıyor. Yöneticilerin YÖK’e vermesi gereken bilgilerin elde edilmesinde katkı veriyor.
Katılımcı 3	Uygulamada bir katkı sağladığını düşünmüyorum. Uygulamada klasik bütçeden bir farkı olmamakla birlikte, performans programı hazırlanmakta ancak sadece göstergeler bazında bir takip yapılmaktadır, kaynakların kullanımı açısından bir performans takibi yapılamamaktadır.
Katılımcı 4	Harcamacı birimlerde stratejik planlama ve stratejik yönetim anlayışının oluşmasına katkı sağladığı düşünülmektedir. Uygulamada yaşanan aksaklıklara rağmen stratejik yönetim anlayışına ilişkin farkındalık oluşmasına neden olduğunu düşünmekteyim.
Katılımcı 5	Personelde performans ne demek böyle bir işimiz var ve yapmamız gerekiyor algısının oluşmasını sağladı. Performans programı, performans izleme ve değerlendirme gibi katkılar sağladığını düşünüyorum.
Katılımcı 6	Bütçede harcamaların dört düzeyde izleniyor olması amaç ve hedef noktasında bir takibi kolaylaştırmakta, kaynakların belirlenen amaç ve hedefler doğrultusunda izlenebilirliğini mümkün kılmaktadır.
Katılımcı 7	Uygulamada şuanda eksik olduğumuzu düşünüyorum. Gerek üst yönetim olarak, gerek üniversitenin bu süreçte yer alan personelleri olarak anlaşılmadığı için amacına ulaşamayarak yeterince katkı sağlamamaktadır.
Katılımcı 8	Gerek harcama birimlerinden veri akışında yaşanan sorunlar, gerekse sistemin sahiplenilmesi noktasındaki eksikliklerden dolayı fayda sağladığını düşünmüyorum.
Katılımcı 9	PEB sistemi devlet üniversitelerinde uygulanamadığı için herhangi bir katkı sağlayamamıştır. Uygulanabilirliği olmadığından şekil olarak kalıyor, yapılan performans programı ne gerçek amaçlarla ne de gerçek hedeflerle örtüşmüyor.

Katılımcıların PEB sisteminin üniversitelere sağlamış olduğu katkılar konusunda yapmış oldukları değerlendirmede çoğunluk, sistemin pratikte yeterli katkısı/faydasının olmadığı görüşünde birleşmişlerdir. Ancak katılımcılardan bazıları PEB sisteminin *amaçlara ulaşma, kurum kültürü geliştirme, kalite çalışmalarına katkı sağlama, stratejik yönetim konusunda farkındalık oluşturma, saydamlık* konularında bazı faydalar sağladığını beyan etmişlerdir. Bununla birlikte çoğunluk, PEB sisteminin uygulamada beklentileri karşılayamadığını ifade etmişlerdir. Nitekim bir katılımcı sistemi, kâğıt üstünde var olan *şekilsel* ya da *sembolik* nitelendirmiş; diğer bir katılımcı ise uygulamanın *klasik bütçeden pek farklı olmadığını* beyan etmiştir.

C. PEB SİSTEMİNİN ÜNİVERSİTEDEKİ BAŞARI DURUMU

Bu başlık altında PEB sisteminin kapsam dâhilindeki üniversitelerdeki başarı durumunu anlamak üzere sorulan sorulara verilen yanıtlar incelenmektedir.

1. Hesap Verme Yükümlülüğünü Sağlama Durumu

PEB'in uygulamada hesap verebilirliği artırıp artırmadığını değerlendirebilmek amacıyla katılımcılara “*Performans ölçümleri hesap verebilirliği sağlıyor mu?*” sorusu sorulmuştur. Yanıtlar Tablo 10'da yer almaktadır. Görüşmeler sonunda yapılan değerlendirmeler neticesinde uygulayıcıların bakış açısında PEB'in devlet üniversitelerinde gerçek anlamda hesap verebilirliği sağlamada yetersiz kaldığı görüşmüştür. Bunun temel sebebi de hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda raporlar sunulmasına rağmen bu raporların içeriklerinin doğruluğu noktasında sorunlar olmasıdır. Sistem üzerinden alınan harcama verileri raporlardaki en güvenilir bilgiler olurken, performans ölçüm sonuçlarının ne denli güvenilir olduğu ortak bir kanaatle soru işareti olarak kalmaktadır. Bu bakımdan kanıtlayıcı belge eksikliği, anketlerin vs. nasıl yapıldığının sorgulanmasında yaşanan sorunlar, ortaya çıkan rapordan sorumlu belirli bir personel ve yaptırım olmaması hesap verebilirliği sağlamada başarısızlığa sebep olmaktadır.

Tablo 10. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Hesap Verebilirliği Sağlama Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Kâğıt üzerinde sunulan raporlar sayesinde hesap verebilirliği sağladığı söylenebilir ancak raporların içeriğini sorguladığımızda verilen bilgilerin doğruluğunu teyit edecek bir mekanizma işlemiyor. Hedefler tutturulmuş olarak gösterildiğinden, gerçek anlamda hesap verebilirliğe bir etkisi maalesef bulunmamaktadır... Hesap verebilirlik harcama tutarları nereye ne kadar harcama yapıldığı noktasında sağlanırken, performans değerlendirmeleri açısından sağlanamamaktadır.
Katılımcı 2	Hesap verebilirliği sağlamada sıkıntılar mevcut. Ortaya çıkan performans programı ne kadar samimi?... Performans programındaki hedeflerin nasıl gerçekleştiğine dair metotlar olmalı. Mesela anket yapıyorsan bu anketi nasıl yaptığın, nelere dayandığının sorgulanmalıdır.
Katılımcı 3	Sağlamamaktadır. Performans göstergelerini ölçerken, sadece harcama birimlerindeki personel veri girişçisi konumunda, harcama yetkilisi ise onaylayıcı konumda olduğundan kişiler tarafından benimsenmemekte, verilerin doğruluğunu teyit açısından sorun yaşanmaktadır. Personelin tutturamadığı göstergelerin açıklamasını yapması gerektiğinden açıklama yapmamak için tutturmuş gibi gösterilmeye çalışmaktadır.
Katılımcı 4	Yaptırım olmaması mali hesap verebilirliğin sağlanmasına engel teşkil etmektedir.
Katılımcı 5	Hesap verebilirliği çok fazla etkilememektedir. Eğer gerçekten performans olsaydı sorgulama mekanizması daha etkin sağlanabilirdi.
Katılımcı 6	Mali hesap verebilirlikte etkinliği sağladığı düşünülüyor, çünkü girilen verilerin kanıtlayıcı belgeleri eksik bulunmaktadır. Örneğin harcamacı birim 20 teknik gezi düzenlediğine ilişkin bilgi veriyor ancak bu teknik gezilerin düzenlendiğine ilişkin kanıtlayıcı belgeler uygulamada istenmemektedir.
Katılımcı 7	Rapor üzerinde hesap verebilirlik var, ancak gerçekte yok... Memurlar hedef tutturmayı kendisinin bir başarısı (sınavı) olarak görmekte bu nedenle reelden uzak tutturmuş gözükmek için veri girişi yapmaktadır.
Katılımcı 8	Bence performans ölçümleri mali hesap verebilirliği sağlamıyor. Kaldı ki denetimlerde de bunun eksikliği gösteriliyor. Performans denetiminde ne mevzuat yönünden ne de Sayıştay denetimlerinde yaptırımı da yok önem de verilmiyor.
Katılımcı 9	Kesinlikle sağlamıyor. Kurumların hali hazırda yürütmekte olduğu faaliyetler var. Diğer taraftan kâğıt üzerinde konulmuş hedefler var. Birbiriyle uyumlu değil... Üst yönetime hesap verebilirlikte de bir etkisi bulunmamaktadır.

2. Performans Ölçümleri ve Faaliyet Raporlarının Anlaşılabilirliği

5018 sayılı KMYKK'nin temel ilkelerinden olan mali saydamlığın ve hesap verme yükümlülüğünün sağlanabilmesi için vatandaşlara sunulan bilgi ve raporların anlaşılır olması gereklidir. Bu nedenle katılımcılara “*Performans ölçümleri ve faaliyet raporları vatandaş tarafından anlaşılır mı?*” sorusu yöneltilmiştir. Katılımcıların verdikleri yanıtlar Tablo 11’de özetlenmektedir:

Tablo 11. Katılımcıların Performans Ölçümleri ve Faaliyet Raporlarının Anlaşılabilirliği Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Raporlarımızın anlaşılır olduğunu düşünüyorum. Sadece harcama kalemlerinin içerikleri biraz daha detaylı açıklanabilir.
Katılımcı 2	Anlaşılır değil. Analitik bütçe sınıflandırması kodları yerine açıklamalarıyla yapılmalıdır. Performans göstergesinin ne anlama geldiğine dair dipnotlarla terimlerin anlamları çok daha ayrıntılı açıklanmalıdır. Raporlar internet sitesinde daha belirgin yerlerde olmalıdır.
Katılımcı 3	Evet anlaşılır.
Katılımcı 4	Anlaşılır olduğunu düşünüyorum.
Katılımcı 5	Anlaşılır değil, çoğunluğu resimden ibaret, ben içinde olmama rağmen zor anlıyorum.
Katılımcı 6	Evet anlaşılır.
Katılımcı 7	Bence anlaşılır.
Katılımcı 8	Bence faaliyet raporları ve performans programlarımız anlaşılır.
Katılımcı 9	Vatandaşın eğitim düzeyine bağlı olarak değişir.

Çelebi ve Kovancılar (2012), PEB’in avantajlarını sayarken klasik bütçelemeden farklı olarak her vatandaşa açık olduğundan, kamu yönetim kademesinin hizmet programları hakkında halka bilgi vermeyi kolaylaştırdığından bahsetmiştir⁹. Bu noktadan hareketle katılımcılar üzerinden yapılan değerlendirmelerde PEB sistemini uygulayan katılımcılar, yayımladıkları performans ölçümleri ve faaliyet raporlarını vatandaş tarafından anlaşılır bulmuşlardır. İki katılımcı raporları anlaşılır bulmazken, bir katılımcı ise anlaşılabilirliğin ilgilene kişinin eğitim seviyesine bağlı olarak değişebileceği görüşünü beyan etmiştir.

⁹ Çelebi, Kovancılar, a.g.m., s. 18.

Hesap verebilirlik ve raporların anlaşılabilirliği açısından sorulan sorulardan yola çıkılarak PEB sisteminin saydamlığa etkisinde raporların açık ve anlaşılır olması bakımından sorun olmadığı, ancak güvenilir içeriklere sahip olma yönüyle sorunlar tespit edilmiştir.

3. Üst Yönetimin Performans Ölçümlerinden Faydalanma Düzeyi

PEB sisteminin başarısını belirleyen etkenlerden bir diğeri üretilen performans bilgilerinden üst yönetimin yararlanması, performans düşüklüğünü giderecek önlemler alınması noktasında özellikle önem taşımaktadır. Bu nedenle katılımcılara “*Performans ölçümlerinden üst yönetimin yararlanma durumu hakkında ne düşünüyorsunuz?*” sorusu sorulmuştur.

Tablo 12. Katılımcıların Performans Ölçümlerinden Üst Yönetimin Yararlanma Durumuna İlişkin Görüşleri

Katılımcı 1	Üst yönetime verilen brifinglerde ölçüm sonuçlarından nispeten faydalanılmaktadır.
Katılımcı 2	Üst yönetimin performans ölçümlerinden faydalanması açısından bakıldığında... kalite çalışmalarıyla birlikte bir farkındalık oluştu. Sayıştay denetimleri etkili oldu
Katılımcı 3	Üst yönetim tarafından özellikle memnuniyet anketleri, öğrenci başına düşen öğretim elemanı sayısı gibi göstergelerden faydalanılmaktadır.
Katılımcı 5	Performans ölçümlerinden üst yönetimce faydalanılması gerekmektedir ancak faydalanılmıyor.
Katılımcı 7	Rapor üzerinde hesap verebilirlik var, ancak gerçekte yok... Üst yönetim tarafından da ilgilenilmemektedir.
Katılımcı 8	Üst yönetime hesap verilebilirliği sağlar vaziyette ancak bilgilerin doğruluğu ne kadar sağlıklı o tartışılır. Göstergeler bağlamında bakarsak üst yönetime hesap verebilirliği sağlamaktadır
Katılımcı 9	Üst yönetime hesap verebilirlikte de bir etkisi bulunmamaktadır.

Verilen yanıtlar Tablo 12’de gösterilmektedir. Yanıtlar incelendiğinde PEB sisteminin üst yönetimin performans bilgilerine olan ilgisi ve onlardan yararlanma durumuna kısmen bir etkisinin olduğu görülmektedir. Üniversitenin iç ve dış paydaşları hakkında yapılan anketlere yöneticilerin ilgi gösterdikleri, bu konuda bir farkındalığın meydana geldiği görülmektedir. Ancak yanıtlardan bazıları,

uygulayıcıların üniversite üst yönetiminin bu konuda yeterli ilgiyi göstermediğini, performans sonuçlarına layık olduğu değerin verilmediğini düşündüklerini de göstermektedir.

4. Kaynak Tahsisinde Stratejik Plana Dikkat Edilme Durumu

PEB sisteminin başarısını belirleyen temel faktörlerden bir diğeri de kaynak tahsisinin kurumsal stratejik plana göre yapılmasıdır. Nitekim 5018 sayılı Kanun’un 9. Maddesinde kamu idarelerinin, “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 zorunda” oldukları ifade edilmektedir.

Tablo 13. Katılımcıların Ödenek Tahsisinde Stratejik Plandaki Amaç ve Hedeflere Dikkat Edilme Durumuna İlişkin Görüşleri

Katılımcı 1	Stratejik plan hazırlanırken maliyetlendirme yapılıyor. Yılı bütçesi hazırlanırken de olabildiğince bu maliyetlendirme tablolarına uyum sağlanmaya çalışılıyor. Dolaylı da olsa stratejik plandaki amaç ve hedefler kaynak dağılımında dikkate alınıyor denilebilir.
Katılımcı 2	Öncelikle plan döneminde amaç ve hedefler belirlenirken tek düzeyde ve birim bazında olmak suretiyle akademik ve idari ayrımı da yapılarak amaç ve hedeften sorumlu birimler belirlenerek ona göre maliyetlendirme yapılıyor. İlerleyen yıllarda ise bütçe hazırlanırken Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı olarak biz bu maliyetlendirmeleri baz alıyoruz. Ancak bu durum da stratejik planın ilk senesindeki bütçelemeye en etkin olarak uygulanıyor. Yıllar geçtikçe etkinliğini yitirmeye başlıyor.
Katılımcı 3	Şuan bütçeyle ilişkilendirilememektedir. Stratejik planlama birimi şu an daha çok kalite birimi gibi çalışmaktadır.
Katılımcı 4	Yatırım bütçesi hazırlanırken dikkat edilmektedir.
Katılımcı 5	Bütçe hazırlanırken stratejik plandaki amaç ve hedeflere dikkat edilmemektedir.
Katılımcı 6	Stratejik plandaki amaç ve hedeflere dikkat ediliyor.
Katılımcı 7	Evet dikkat ediliyor.
Katılımcı 8	Stratejik planı hazırlarken bir kaynak tahsisi yapıyoruz. Performans esaslı bütçelemeye de performans programı hazırlarken o tablolardan faydalıyoruz.
Katılımcı 9	Stratejik plandaki amaç ve hedeflere dikkat edilmemektedir..

Bu nedenle katılımcılara “*Ödenek tahsis ederken stratejik plandaki amaç ve hedeflere dikkat ediliyor mu?*” sorusu yöneltilmiştir. Tablo 13’te yer verilen yanıtlar incelendiğinde katılımcılardan üçünün kaynak dağıtımında stratejik plana dikkat edildiğini, diğer üç kişinin de edilmediğini kesin bir dille belirttiği görülmektedir. İki katılımcı amaç-hedeflerin kısmen dikkate alındığını beyan etmiş, bir katılımcı ise yatırım bütçesi açısından plan-bütçe uyumuna dikkat edildiğini ifade etmiştir.

5. Harcama Birimine Kaynak Tahsisinde Performans Düzeyine Bakılma Durumu

PEB sisteminin temel dayanak noktalarından birisi de, harcama birimlerine ödenek dağıtımında birimlerin geçmiş yıl / yıllar performans düzeyine bakılmasıdır. Sistem daha yüksek performansa daha çok, düşük performansa daha az ödenek-bütçe mantığına sahiptir. Bu nedenle katılımcılara “*Performans programındaki yıllık hedeflerini tutturamayan bir harcama birimi için kaynak tahsis edilirken bu durum dikkate alınıyor mu?*” sorusu yöneltilmiştir. Yanıtlar Tablo 14’te gösterilmektedir.

Yapılan değerlendirmelerde inceleme yapılan devlet üniversitelerinden hiçbirinde kaynak tahsisinin performans sonuçlarına göre yapılmadığı görülmüştür. Bunun sebepleri olarak öncelikle performans sonuçlarının güvenilir veri elde edilecek bir yapıda olmaması dolayısıyla Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlayıcısı konumundaki Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından da kaynak tahsisinin performans sonuçlarına göre yapılamadığı gösterilmiştir. Söz konusu bulgu Badem vd. (2013)’ün çalışması neticesinde vardığı “her ne kadar stratejik amaç ve hedeflerin öneminden bahsedilse de yetkili bakanlıklar tarafından hala gider bütçesi ve özellikle personel maaş kalemi dikkate alınmakta, kurumsal bazda öngörülen bütçe teklifleri ve performans programlarında belirtilen hedefler için kaynak tahsis edilmemektedir” görüşünü destekler niteliktedir.

Tablo 14. Katılımcıların Harcama Birimlerine Kaynak Tahsis Edilirken Performans Düzeyine Dikkat Edilme Durumu Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Harcamacı birimlerin performans sonuçları kaynak dağılımına etken olması mevcut sistemde mümkün değildir, çünkü sonuçların ne kadar sağlıklı olduğu tartışılır bir durumdadır. Ayrıca bunu üniversitelerin performansla göre yapabilmesi için üniversiteye yapılan kaynak tahsisinin de performansla göre olması gerekmektedir. Dolayısıyla geçmiş yıl harcamalarından yola çıkarak ve ilgili bütçe döneminin kendi içerisindeki dinamiklerini dikkate alarak kaynak dağılımı yapılmaktadır.
Katılımcı 2	Kaynak tahsis edilirken dikkate alınmıyor. Giderlerin çoğu genel yönetim gideri olacak türden giderlerdir. Fakültelerin sistemi sahiplenmesi bu konuda önem arz ediyor.
Katılımcı 3	Hayır dikkate alınmamaktadır.
Katılımcı 4	Harcama sürecinde performans programıyla bağlantı sağlanamıyor olması kaynak tahsisinde bu durumun dikkate alınmasına imkân vermemektedir.
Katılımcı 5	Hedef tutturamayan birimin kaynak dağıtımında bu durum dikkate alınmamaktadır.
Katılımcı 6	Hayır dikkate alınmıyor, önceki yıllar harcamaları dikkate alınıyor. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kendi içerisinde bir kontrol mekanizması oluşturarak dönemsel performans verilerini sisteme girmeyen harcamacı birimlere ödenek gönderme yapmıyor.
Katılımcı 7	Önceki yıl harcamalarından yola çıkarak kaynak tahsisi yapılmaktadır.
Katılımcı 8	Hayır, kaynak dağılımlarını geçmiş yıllardaki harcamalar üzerinden yapıyoruz.
Katılımcı 9	Dikkate alınmıyor. Çünkü Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurum ödeneklerini tahsis ederken performans hedeflerini baz alarak ödenek tahsis etmiyor.

Bir katılımcı vermiş olduğu cevapta dikkat çeken bir noktaya değinmiş; *“Harcama sürecinde performans programıyla bağlantı sağlanamıyor olması kaynak tahsisinde bu durumun dikkate alınmasına imkân vermemektedir”* demiştir. Yapılan değerlendirmelerde bu durumun hem üniversitelerin hem de Strateji ve Bütçe Başkanlığının önündeki en büyük engel olduğu; harcama aşamasında, harcamanın hangi amaç ve hedefe hizmet ettiğinin belirlenebileceği bir sistem olmadığı, otomasyon sistemlerine böyle bir modülün dâhil edilemediği sürece söz konusu hususun önüne geçilmesinin imkânsız olduğu görülmüştür.

6. Kaynak Tahsisinin Değişen Önceliklere Göre Değişme Durumu

PEB sisteminin bir diğer başarı koşulu, kaynak tahsisinin değişen şartlara ve önceliklere göre değişebilme esnekliğine sahip olmasıdır. Nitekim yeni kamu işletmeciliğinde bu husus üzerinde oldukça durulmakta ve kaynakların yeniden tahsisi konusunda yöneticilere gereken esnekliklerin verilmesi gerektiği vurgulanmaktadır¹⁰. Bu nedenle katılımcılara “Üniversitenizin değişen hizmet önceliklerine göre yıllık kaynak dağılımlarınız değişkenlik gösteriyor mu?” sorusu yöneltilmiştir. Yanıtlar Tablo 15’te gösterilmektedir.

Tablo 15. Katılımcıların Yıllık Kaynak Tahsisinin Değişen Önceliklere Uyumu Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Cari harcamaları genelde standart zorunlu giderlerden oluştuğu için bütçenin de performans programıyla arasındaki ilişkinin sağlıklı kurulamamasından dolayı değişen hizmet öncelikleri sadece yılı yatırım önceliklerine göre yatırım ödeneklerinin dağılımda değişkenlik göstermektedir.
Katılımcı 2	Stratejik Plan hazırlanırken yapım işlerinden dolayı Yapı İşleri Daire Başkanlığı ön plana çıktı ve yatırım bütçesinde böyle bir durum oldu. Ayrıca kalite çalışmalarıyla birleşince ödenek tahsis edilme ihtiyacı doğan birimler ortaya çıktı ve bu birimlere faaliyet tanımlanarak ödenek tahsis edildi.
Katılımcı 3	Hayır performans bütçe etkin yapılamadığından kaynak önceliklendirmesine çok etki etmemektedir.
Katılımcı 4	Genellikle yatırım bütçesiyle ilişkili hizmetlerde değişkenlik göstermektedir.
Katılımcı 5	Yatırım ödeneklerinin dağıtımı konusunda değişkenlik gösterebilmektedir.
Katılımcı 6	Genellikle çok değişkenlik gösteren hizmetler olmuyor, söz konusu değişkenlik genelde yatırım bütçesi üzerinde gerçekleşmektedir.
Katılımcı 7	Yatırım harcamalarını dikkate alarak değişkenlik gösteriyor denilebilir.
Katılımcı 8	Değişen hizmet önceliklerinden ziyade o yılki genel ekonomik şartların götürdüğü yerlere kaynak dağılımı olmaktadır. Önceliğimiz şu hizmet olduğu için şu kaynağa daha fazla kaynak tahsis edelim düşüncesi olduğunu sanmıyorum.
Katılımcı 9	Değişkenlik gösteriyor ancak üniversitenin hizmet önceliklerine göre değil,, hükümetin bildirmiş olduğu plan ve programlar doğrultusunda üniversiteye tahsis edilen ödenek kalemleri değişkenlik gösterdiğinden kaynak dağılımları da o doğrultuda değişkenlik gösteriyor.

¹⁰ Demirbaş, “Genel Muhasebe Kanunundan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Türkiye’de Bütçe Reformu Geleneği”, s. 285-286.

Performans programındaki değişen hizmet önceliklerinin kaynak dağılımlarına nasıl tesir ettiği noktasındaki soruya katılımcıların verdiği cevaplar değerlendirildiğinde cari giderler açısından bir etkinin olmadığı şeklindedir. Üniversiteler özellikle yılı yatırım harcamaları için kendisine tahsis edilen yatırım ödeneklerini dağıtma konusunda o yılki hizmet önceliklerini dikkate almaktadır. Dolayısıyla PEB sisteminde cari giderler konusunda üniversite yöneticilerine yeterli esneklik tanınmadığı ifade edilebilir.

7. Performans Ölçümlerinin Farkındalığı Artırma ve Strateji Değiştirmeye Etkisi

Performans ölçümlerinden beklenen önemli bir diğer katkı özellikle harcama birimlerinde bir farkındalık meydana getirmesi, performans kültürü oluşumuna katkı sağlaması ve strateji değiştirme konusunda birimlere yardımcı olmasıdır. Nitekim Bal (2016) bu konuya değinmiş ve “PEB sisteminin uygulanmasıyla kurumlarda zaman içerisinde performans verileri ve stratejik planlama önem kazanırken hedef belirleme kültürü oluşmakta, mali disiplinin yanında şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin değerinin arttığı görülmektedir. Bu ise gelecekte performans yönetiminin ve mali yönetimin birbirine entegre olma sürecini kolaylaştıracaktır” demiştir. Bu nedenle katılımcılara “*Performans ölçümleri farkındalığı artırmada ve mevcut stratejileri değiştirmede etkili midir?*” sorusu yöneltilmiştir. Yanıtlar Tablo 16’da özetlenmiştir.

Yanıtlar sonucunda performans ölçüm sonuçlarının farkındalık oluşturmaları açısından ortak bir görüşe varılamamıştır. Katılımcıların bir kısmı ölçümlerin PEB’e ilişkin bir farkındalık oluşmasına neden olduğunu ifade ederken diğer grup farkındalığa bir etkisi olmadığı görüşünü savunmuştur. Yanıtlarda ölçüm sonuçlarının mevcut stratejileri değiştirmede olduğu görülmüş sadece tek katılımcı, kurumunda performans ölçüm sonuçlarından yola çıkarak stratejik bazı kararlar aldıklarını ifade etmiştir. Bu noktada kurumlarındaki en önemli adımın kurumsal gelişim ofisi olduğunu ileri süren katılımcı, bu ofisin “nasıl daha iyi olabiliriz?” sorusundan yola çıkarak kurulduğunu ve yetkin iki personel görevlendirildiğini ifade etmiştir. Ayrıca bu bağlamda kurumsal gelişim yönergesi yayımlandığı ve risk değerlendirmelerinin

yapıldığı beyan edilerek ölçüm sonuçlarının mevcut stratejileri üzerindeki etkisi vurgulanmıştır.

Tablo 16. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Farkındalığı Artırma ve Strateji Değiştirmeye Etkisi Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Harcamacı birimlerin PEB sistemine ilişkin farkındalık sağlamalarına sebep olmuştur. Ancak ölçüm sonuçlarının herhangi bir yaptırımının olmaması mevcut stratejileri değiştirme açısından birimleri zorlamamaktadır. Zorunluluğun olmadığı yerde de maalesef uygulama aksak kalmaktadır.
Katılımcı 2	Performans ölçümleri kalite çalışmalarında faydalı olduğundan farkındalık oluştu... Bununla birlikte performans sonuçlarını etkileyen faktörlere karşı da bir farkındalık mevcuttur. Birim faaliyet raporları hazırlanırken açıklama yapmak durumunda kalmaları farkındalığı artırmada etkili oldu. Ayrıca ölçümler mevcut stratejileri değiştirmek bakımından da faydalı oldu bu doğrultuda... kurumsal gelişim ofisi kuruldu... risk değerlendirmeleri yapıldı... Performans göstergelerini ölçmek için akademisyenlerden oluşturulan bir ekip görevlendirildi... Kurumsal gelişim yönergesi yayımlandı
Katılımcı 3	Stratejik plan ve faaliyet raporlarına ilişkin sahiplenmede bir artış var ancak performans programında bir farkındalık oluşmamış durumda. Ancak birim faaliyet raporlarını hazırlarken açıklamak durumunda kalmaları farkındalığı sağlamaktadır. Bunun yanında ölçüm sonuçları mevcut stratejileri değiştirmiyor çünkü birçok stratejiyi belirlemek ilgili birimin yetkisinde değil genelde YÖK tarafından alınacak kararlara bağlı olmaktadır. Örneğin öğretim elemanı başına düşen öğrenci sayısında hedefi tutturamayan birimde stratejiyi değiştirmek birimin yetkisinde değil YÖK tarafından alınacak bir karar olarak kalmaktadır
Katılımcı 4	Performans ölçümlerinin farkındalığı artırdığını düşünüyorum. Strateji Geliştirme Daire Başkanlığınca yapılan 3'er aylık gösterge takipleri ile mevcut stratejilerin gözden geçirilmesi amaçlanmaktadır ancak mevcut stratejileri değiştirmek ilgili harcama biriminin yetki ve sorumluluğu dâhilinde kalmaktadır.
Katılımcı 5	Ölçümler farkındalığı artırmada etkili oluyor ancak birimler sonucun kötü olduğunu görünce strateji değiştirmiyor.
Katılımcı 6	Genelde her birim için bir kişi bu işle ilgileniyor ve sadece o farkındalık sağlamış oluyor, genel bir farkındalık sağlanamıyor.
Katılımcı 7	Yönetim kademesi sürecin içerisinde olmuyor. Bu nedenle tam bir farkındalık sağlanamıyor.
Katılımcı 8	Hayır farkındalığı artırmada etkili değil, sadece Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ilgileniyor. Dolayısıyla mevcut birim stratejilerini de değiştirmede etkili olamıyor.
Katılımcı 9	Sistemin uygulanabilirliği olsa farkındalığı artırabilir ancak uygulanabilirliği olmadığından farkındalık da sağlanamıyor.

8. Performans Ölçümlerinin Kamu Programlarının Etkinliğini Artırma Durumu

Performans ölçümlerinin bir diğer amacı üst düzeyli plan politikalarla uyumu sağlayarak kamu hizmet programlarına hizmet etmek ve onların etkinliğini artırmaktır. Bu doğrultuda katılımcılara “*Performans ölçümleri kamu programlarının etkinliğini artırmada ne kadar etkilidir?*” sorusu yöneltilmiştir.

Tablo 17. Katılımcıların Performans Ölçümlerinin Kamu Programlarının Etkinliğini Artırması Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Her kurum kendi göstergelerini bağımsız belirlediğinden kamu programlarıyla kurum göstergeleri tam uyum gösteremeyebilmektedir. O nedenle kamu programlarının etkin uygulanmasından performans ölçüm sonuçlarının pozitif bir katkısının olduğunu mevcut uygulamada görmüyorum.
Katılımcı 2	Tam değil, düşük seviyede kalıyor. Üst politika belgeleri genelde 5 yıl öncesinde kalıyor. Orta vadeli plan ve program her yıl değişiyor. O bağlantı orada kopuyor... Belki de YÖK kalitede olduğu gibi performans göstergelerinde de devreye girebilir...
Katılımcı 3	Hedef tutturana tutturamayan açılarından kaynak dağılımında bir fark olmadığından üst politika belgelerine uyum sağlamada da sorun yaşanmaktadır.
Katılımcı 4	Belirlenen göstergelerin kuruma özgü olması ve standart göstergelerin olmaması üst politika belgeleri ile ilişki kurulmasına engel teşkil etmektedir.
Katılımcı 5	Kamu programlarının etkinliğini artırmada başarılı değil, performans ölçümleri yapılırken kamu programlarının dikkate alındığını düşünmüyorum.
Katılımcı 6	Üst politika belgelerinin hazırlayanlar açısından da kamu kurumlarıyla yeterli iletişim sağlanamadığından ve sağlıklı veri akışı olmadığından performans ölçümlerini kamu programlarının etkinliğini artırmada etkili görmüyorum.
Katılımcı 7	Kamu programlarının etkinliğini sağlamada üst politika belgeleri açısından yaklaştığımızda söz konusu belgelerin uygulanmasına ölçümlerin bir katkısı olduğunu düşünmüyorum.
Katılımcı 8	Üst politika belgelerinin etkinliğinde performans programındaki performans sonuçlarının kısmen etkili olduğunu düşünüyorum.
Katılımcı 9	Kamu programlarının etkinliğini artırabilmek için mali yapının tümevarım şeklinde olması gereklidir. Mevcut mali yapı tündengelim yani en tepeden en aşağıya doğru uygulandığından etkinlik sağlanamamaktadır.

Özellikle kamu programlarının yukarıdan aşağıya doğru uygulanır yapısı ve her bir kamu programının da kendi göstergelerini bir üst kurul koordinasyonunda

olmadan kendi oluşturuyor olması nedeniyle üniversitelerin performans programlarıyla üst politika belgeleri arasında kopukluk oluşmasına sebebiyet vermiştir. Dolayısıyla katılımcıların ortak değerlendirmesi performans ölçümlerinin kamu programlarının etkinliğini artırmaya etkisi olmadığı yönünde olmuştur. Nitekim performans ölçümlerinin kamu programları üzerine etkisiyle ilgili olarak Beynam (2013), ülkemizde üst politika belgeleri olarak nitelendirilen Kalkınma Planı, Hükümet Programı, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, Yıllık Programlar'da yer alan politika, plan, program ile amaç ve hedeflerin kaynak tahsisine ilişkisini kuracak, maliyetlendirecek ve bunlara ait mali veri üretilmesini sağlayacak program yapısının oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir¹¹.

9. Faaliyet Maliyetlerinin Belirlenme Durumu

PEB'in başarısını etkileyen bir nokta husus, faaliyetlerin maliyetlendirilebilmesidir. Çünkü performans ölçümünün temeli maliyetlendirmedir. Bu nedenle katılımcılara “*Performans programınızdaki tüm faaliyetler maliyetlendirilebiliyor mu?*” sorusu yöneltilmiş ve görüşlerine başvurulmuştur.

Üniversitelerin performans programında tespit etmiş oldukları faaliyetlerin maliyetlendirilebilirliği üzerine sorulan soru üzerine katılımcıların bir kısmı Tablo 18'den görülebileceği gibi “maliyetlendirebiliyoruz” cevabı verirken bir kısmı ise maliyetlendiremediklerini söylemişlerdir. Yapılan görüşmelerde katılımcılar arasındaki görüş farkının temel sebebinin tespit ettikleri faaliyetlerin farklılığından kaynaklandığı kanaatine varılmıştır. Daha sınırlı düzeyde ve somut faaliyetler belirleyen üniversiteler maliyetlendirme yapabilirken, faaliyet çeşitliliğini çok fazla tutan ve bunlar içinde soyut nitelikte faaliyetleri de önemli yer tutan üniversitelerin maliyetlendirme konusunda sorun yaşadığı görülmüştür. Badem (2013) de bu husus üzerine “... kurumlar stratejik plan ve hedeflerini seçerken gerçekçilikten uzak davranabilmekte ve bunun sonucunda performans programında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi yapılamamaktadır. Bu durum sadece ütopyik hedefler için geçerli değildir. Maliyetlendirilmesi mümkün olmayan hizmetler gerçekleştiren, sağlık kurumlarındaki bazı faaliyetler gibi veya hizmetin sonucundaki performansı sayısal

¹¹ Beynam, a.g.e., s. 103.

olarak ölçmeye çalışan bir takım yanlış göstere ve faaliyetlerin oluşturulması, bu kurumların düzenledikleri bütün veri ve tabloların gerçeği yansıtmamasına neden olacaktır.” ifadelerini kullanmıştır.

Tablo 18. Katılımcıların Performans Programındaki Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	Yeni stratejik planda faaliyet sayısında yapılan düzenlemelerle, daha maliyetlendirilebilir türden faaliyetler tespit edilmiştir. Bu sayede faaliyetlerin büyük çoğunluğunu maliyetlendirebiliyoruz.
Katılımcı 2	Faaliyetler maliyetlendirilebiliyor ancak işlemi yapan personelin değerlendirme düzeyinde kalıyor, daha bilinçli yapılmalıdır.
Katılımcı 3	Evet maliyetlendirilebiliyor.
Katılımcı 4	Hayır maliyetlendirilemiyor.
Katılımcı 5	%99’u maliyetlendirilebiliyor.
Katılımcı 6	Değil, kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kurumsal iletişimi artırmak gibi kaliteye ilişkin hedeflerin maliyetlendirmesi sorunlu olurken, daha somut faaliyetler maliyetlendirilebilir türdendir.
Katılımcı 7	Tamamı maliyetlendirilebilir türden değildir.
Katılımcı 8	Hayır maliyetlendirilemiyor.
Katılımcı 9	Tüm faaliyetler maliyetlendirilebilir değil. Genelde projeler gibi ölçülebilir olan faaliyetler maliyetlendirilebiliyor

10. PEB Sisteminin Uygulamadaki Genel Başarı Durumu

Katılımcılara, PEB sisteminin başarısına ilişkin soruların ardından sistemin genel başarı durumunu değerlendirmeleri için “*PEB sisteminin başarı durumunu değerlendirir misiniz?*” sorusu yöneltilmiştir. Tablo 19’dan görüleceği üzere katılımcılardan PEB sisteminin üniversiteler üzerindeki başarı durumunu değerlendirmeleri istendiğinde bir katılımcı kendi kurumlarında üst yönetim tarafından sahiplenilmesi ve faydalanılmasından yola çıkarak sistemi başarılı bulmuştur. Bir katılımcı ise performans sonuçlarının ne kadar ölçülebildiği üzerinden bir yorum getirerek kurumu açısından %50 başarılı bulmuştur. Söz konusu iki katılımcı haricinde geriye kalan yedi katılımcının tamamı, sistemi kesin ve net bir şekilde devlet üniversiteleri açısından başarısız olarak tasvir etmişlerdir.

Tablo 19. Katılımcıların PEB Sisteminin Başarı Durumu Hakkındaki Görüşleri

Katılımcı 1	Her ne kadar isim olarak performans esaslı olsa da sistem uygulamada klasik bütçeden öteye geçememiştir.
Katılımcı 2	İstenen amaca tam ulaşamadı. %50, %50 gidiyor. Performans sonuçlarının %50'si ölçülebiliyor. Doğru metotlarla hazırlanmadığı için doğru veri alınamıyor. Başarı %50 bence
Katılımcı 3	Sistemi başarılı bulmuyorum.
Katılımcı 4	Kurumuzda PEB sisteminin üst yönetim tarafından sahiplenildiği ve gerçekleştirmelerinden faydalanıldığı için başarılı olarak değerlendirebilirim.
Katılımcı 5	Başarılı olduğunu düşünmüyorum. Sadece harcama bazlı yaklaşım doğru değildir... Yıl içerisinde sürekli ekleme, aktarma sistemiyle performans sağlanamamaktadır.
Katılımcı 6	Başarılı bulmuyorum, uygulamada havada kalmaktadır, bütçe harcamaları %100'lere ulaşırken, performans bunun yarısına bile ulaşmamaktadır.
Katılımcı 7	Sistemi başarılı olarak değerlendiremeyiz.
Katılımcı 8	Bence başarılı değil ama geliştirilebilir.
Katılımcı 9	Başarı oranını %0 olarak görüyorum.

Bu noktadan hareketle PEB sisteminin devlet üniversiteleri için geliştirilmeye ihtiyacı olduğu, mevcut durumun klasik bütçeden farklı olmadığı sonucu ortaya çıkmıştır.

D. PEB SİSTEMİNİN ETKİNLİĞİNİ ARTIRMA YOLLARI

Katılımcıların PEB sisteminin devlet üniversitelerinde daha etkin yürütülebilmesi için yapılması gerekenlerin neler olduğuna dair görüşleri de alınmıştır. Bu amaçla “Devlet üniversitelerinde PEB sisteminin etkili bir şekilde yürütülerek başarılı olabilmesi için gerekli koşullar nelerdir?” sorusu katılımcılara yöneltilmiştir. Yanıtlar Tablo 20’de özetlenmiştir.

Tablo 20. Katılımcıların Devlet Üniversitelerinde PEB Sisteminin Başarılı Olabilmesi Ne Yapılması Gerektiği Konusundaki Görüşleri

Katılımcı 1	PEB sisteminin devlet üniversitelerinde başarılı olabilmesi için öncelikli koşul kaynak tahsis edici konumdaki Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığınca bütçe ödenekleri performans hedefleri ve ölçüm sonuçlarına göre yapılmalıdır. Bu zincir kamu kurumları arasında performansa göre bir dağılım sağlarken, üniversitelerinde kendi harcama birimleri için ödenek tahsisini aynı ilkeye göre yapmasına sebep olacaktır. Böylelikle harcama bazlı bir bütçe tahsisi değil PEB yapılabilecektir.
Katılımcı 2	Öncelikle üst yönetim tarafından sahiplenilmelidir. Genelde süreç alt kademedeki memurlar tarafından yürütülmektedir. Sistemin harcama birimlerine özellikle de dekanlıklara çok iyi anlatılması gerekmektedir. Sistem herkes tarafından biliniyor gibi duruyor ancak gerçekte bilinmiyor... Mevzuatsal bir gereklilik olmaktan çıkartılarak gerekli eğitimlerle sahiplenilmesi sağlanmalıdır... Hedef kartlarında sorumlu personel doğrudan isim olarak belirlenmeli ve bunların %80'ini akademisyenlerden oluşturulmalıdır.
Katılımcı 3	Bütçe yapımı aşamasında faaliyetler maliyetlendirilmesine rağmen çıktı noktasında ölçüm yapılamamaktadır, gösterge açısından takip varken maliyet açısından takip yapılamama engelinin ortadan kaldırılması gerekmektedir... Hazine ve Maliye Bakanlığınca sisteme sahip çıkılarak genelgelerle bu durum standartlaştırılmalıdır.... Kurumlara gerekli eğitimler verilmelidir.
Katılımcı 4	Uygulayıcılar ve yöneticiler bilinçlendirilmelidir... Gerekliliği konusunda farkındalık oluşmalıdır... Uygulamada sorun olan soyut göstergeler yerine olabildiğince somut göstergelere yer verilmedir.... Bütçe ve performans programı farklı kollarıdan yürütülmemeli tek bir program üzerinden yürütülmelidir... Ödeneklerin Bakanlıkça belirlenen tavan dâhilinde dağıtılması yerine belirlenen amaç ve hedeflere göre maliyetler çıkarılmasının daha etkin olacağını düşünmekteyim... Yıl içerisinde bütçe kullanılırken mali karar ve işlemlerin performans programıyla ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Bunun standart ve devamlı bir şekilde sağlayabilmek içinse Bakanlıkça belirlenecek standart bir formun harcama belgeleri yönetmeliğine eklenmesinin faydalı olacağını düşünülüyordum.
Katılımcı 5	Performansın tanımı yapılmalı; tanım bu noktada çok önemli görülmektedir. Performans kavramı her kurum için aynı şeyi ifade etmelidir. Standartlar belirlenmelidir... Başarıdan kurum uygulayıcılarının ne anlaması gerektiği (örneğin ürün mü ortaya koymak demek) tüm kurumlar için aynı şekilde tanımlanmalıdır. ...ancak sistemin etkin uygulanabilmesi için önce performans [programı] sonra bütçe yayınlanmalıdır.
Katılımcı 6	Sistem içerisinde yer alan en alttan en üst kademeye kadar herkesin bilgi sahibi olması, gerekli eğitimlerin sağlanarak farkındalığın sağlanması gerekmektedir.
Katılımcı 7	...nasılsa bir şey olmayacak düşüncesiyle, başkasının parasını harcıyor olmanın verdiği rahatlıktan kaynaklanan harcamaların performansla ilişkilendirilmesi sorununun ortadan kaldırılması gerekmektedir. Sadece maaşıma bakarım [zihniyetinin], performans, gösterge gibi kavramların angarya olarak görülmesinin önüne geçilmesi gerekmektedir.... Performans hedeflerine ulaşılamamasının belli mevzuat, uygulama vs. çerçevesinde yaptırımlarla karşılaşması gerekmektedir... Bu sistemin amacına ulaşabilmesi için devlet tarafından bunun hesap verebilirliğinin takip edilmesi gerekmektedir.
Katılımcı 8	Öncelikle sadece strateji geliştirme daire başkanlığı tarafından değil tüm harcama birimleri tarafından bu sistemin neyi amaçladığı anlaşılmalıdır... Birimlerden elde edilen verilerin doğruluğundan şüphe duyulmaması gerekmektedir. Performans programı ile üniversitemize tahsis edilen kaynaklar arasındaki bağlantısının sağlıklı şekilde oluşturulması gerekmektedir.
Katılımcı 9	Somut kriterler konulmalıdır. Her üniversite kendi başına performans programı hazırlayamaz. Üniversitelerin tamamının nihai amacı zaten benzer olduğundan bunun planlaması YÖK tarafından yapılmalıdır. Amaç ve hedefler YÖK tarafından belirlenmelidir Üniversiteler ise bu amaç ve hedeflere ulaşma noktasında çalışmalarını sürdürmelidir... Bütçe planlaması 1-2 yıl öncesinden yapılarak bu süre zarfında bu bütçenin uygulanabilirlik düzeyi ortaya konmalıdır... Üst yönetim sahiplenilmelidir.

Katılımcılarla PEB sisteminin devlet üniversitelerinde daha etkin yürütülebilmesi için yapılması gerekenlerin neler olduğuna dair görüşmelerde ortaya şu sonuçlar çıkmıştır.

- Kurumlara gerekli eğitimler verilerek, sisteme ilişkin tüm personelin bilinçlendirilmesi sağlanmalıdır. Aksaraylı vd. (2007)'nin belirttiği gibi bilginin çeşitlenmesi ve yaygınlaştırılması nitelikli eğitimin altyapısını oluşturarak kaliteli personel gereksinimini karşılamak açısından önem taşımaktadır. Personel niteliğindeki artış, PEB sisteminin etkinliğinin yükseltilmesi için son derece önem arz etmektedir.
- Sistem üst yönetim başta olmak üzere uygulayıcı tüm personel tarafından sahiplenilmelidir. Aydın, ve Aksoy (2007: 316)'un belirttikleri gibi büyük ölçekli çalışmaların tamamında başarının temel unsuru üst yönetimin süreci sahiplenmesidir.
- Cumhurbaşkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, YÖK gibi üst kurumlar sistemin tüm genel çerçevesini çizmeli, standartlar oluşturularak bunların tamamı genelgelerle zorunlu hale getirilmelidir. Aksaraylı vd. (2007: 317) "...mevzuatın yasalaşmasında etkin rolü üstlenen yasa yapıcıların kalitesi yükseldikçe, sistemin etkin işleyişini sağlayacak mevzuat zamanında çıkarılabilir" değerlendirmesinde bulunarak PEB sisteminin uygulanmasında mevzuat altyapısına ve bu altyapıyı oluşturacak yasa yapıcıların kalitesine vurgu yapmışlardır.
- Somut kriterler belirlenmelidir.
- Harcama aşamasında performans programıyla bağlantı sağlanmalıdır. Harcamaların hangi amaç ve hedefi yerine getirmek üzere yapıldığı anlaşılmalıdır.
- Ödeneklerin Bakanlıkça belirlenen tavanlar dahilinde belirlenmesi yerine amaç ve hedeflerin yerine getirilmesini sağlayacak reel ihtiyaçlar üzerinden bütçe oluşturulmalıdır.
- Cumhurbaşkanlığınca kurumlara ödenek tahsis edilirken, kurumun performans hedeflerine ne denli ulaşabildiği dikkate alınmalıdır ki

üniversiteler de kendi harcama birimlerine performans esasına göre ödenek gönderme yapabilmelidir. Kaynak tahsisinde geçmiş yıl harcamaları değil performans ölçümleri temel değer olmalıdır.

- Performans hedef kartlarında sorumlu personel doğrudan isim olarak belirlenmeli, görev etiği bilinci oluşturularak, nasıl olsa başkasının parasını harcıyorum düşüncesinin önüne geçilecek ceza ya da ödül sistemi oluşturulmalıdır.
- Bütçe ve performans programı farklı kollardan değil tek bir program üzerinden yürütülmelidir.



SONUÇ

Tüm dünyada çeşitli yöntemlerle uygulanan ve ülkemizde 2006 yılından itibaren stratejik planlamaya dayalı olarak yürürlüğe giren PEB sistemi, 13 yıllık bir geçmişe sahiptir. Bu araştırma, gelişim sürecini tamamlayıp etkin uygulanabildiği olgunluk döneminde olması beklenen PEB sisteminin devlet üniversitelerindeki uygulama durumunu ele almıştır. Çalışmada Doğu Marmara Bölgesindeki altı devlet üniversitesinden dokuz personel ile mülakatlar yapılmış ve uygulayıcıların görüşlerine dayalı olarak sistemin üniversitelere teorik uygunluğu, başarısı, sorunları ve nasıl geliştirilebileceği incelenmiştir.

Tezde elde edilen bulgular dahilinde bütçe uygulayıcıları açısından PEB sisteminin teorik amaçlarını anlama noktasında bir sorun olmadığı görülmektedir. Görüşme yapılan katılımcıların çoğunluğu sistemin amaçlarını kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu husus dikkate alındığında katılımcılar PEB'in amaçlarını mevzuat temelinde anlamlandırmışlardır.

Katılımcıların çoğu PEB sisteminin üniversitelere yeterince fayda sağlayamadığını ifade etse de az sayıda katılımcı sistemin faydalarından söz etmişlerdir. Buna göre PEB sistemi;

- Kurum kültürünün gelişmesine fayda sağlamaktadır,
- Amaç ve hedeflere ulaşmada kurumun ne aşamada olduğunun görülmesine katkı sağlamaktadır
- Yönetim açısından “neredeyiz?” ve “ nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusunun sorulmasına neden olmaktadır,
- Harcamacı birimlerde stratejik planlama ve stratejik yönetim anlayışının oluşmasına katkı sağlamaktadır,
- Etkili uygulanamasa bile kurum personeline kamu kaynaklarının etkili kullanılmasında ideal durumun ne olduğu farkındalığının oluşmasını sağlamaktadır.

Araştırmaya katılan uygulayıcılar, büyük çoğunlukla PEB sisteminin devlet üniversitelerinde başarılı olmadığını vurgulamış, önemli sorunlara işaret etmişlerdir. PEB sisteminin uygulanmasına ilişkin “performans” kavramının tanımının net olarak yapılamaması temel sorunlardan biridir. Kişilerin performans kelimesine yüklemiş oldukları anlam farklılık gösterdiğinden performans hedeflerinin nasıl belirleneceği ve bu hedeflere ulaşma kriterleri de değişkenlik göstererek sisteme ilişkin bir engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda katılımcı görüşleri bir üst kurul ya da kurum tarafından (Cumhurbaşkanlığı, YÖK, Hazine ve Maliye Bakanlığı vb.) performans kelimesinin net tanımının belirlenmesi ve performans hedef tespiti ve ölçüm kriterlerine ilişkin kurum özelindeki esnekliği de içinde barındıracak şekilde standartlar belirlenmesinin faydalı olacağı yönünde olmuştur.

Devlet üniversiteleri sunmuş oldukları hizmet sınıfı nedeniyle nihai ölçülebilirliği zor hedeflere sahiptirler. Öncelikli amacı eğitim-öğretim hizmeti sunmak olan bu kurumların hedeflerini somut veriler üzerinden ölçmesi zor olmakla birlikte dışsal faktörlere de bağlıdır. Örneğin öğrenci sayısının bir bileşeni olduğu göstergelerde YÖK’ün kontenjan sayılarını değiştirmesi hedefin ölçüm sonuçlarını doğrudan etkilemektedir. Bu durum devlet üniversiteleri özelinde sistemin uygulanması noktasında yaşanan bir sorun olarak katılımcı görüşlerinde beyan edilmiştir.

Hesap verebilirlik ve mali saydamlık açısından görünürde tüm kurumların mevzuata uygun hareket ederek gerekli raporlarla hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağladığı görülmüştür. Ancak bununla beraber bu raporlardaki verilerin doğruluğu bakımından kanıtlayıcı belge eksikliğine vurgu yapılmıştır. Verilerin kontrolünü sağlayacak şekilde veri sağlama standartları geliştirilmesi, bu standartlara göre kurum içi ya da dışı etkin bir denetim mekanizması işletilerek yaptırım ve ödül sisteminin yürürlüğe konması, katılımcı görüşlerinde öneri olarak sunulmuştur.

Sistemin ana çıkış noktasını oluşturan kaynak kullanımında etkinliğin araştırma yapılan devlet üniversitelerinde sağlanamadığı görülmüştür. Mülakat gerçekleştirilen devlet üniversitelerinin tamamında ödenek tahsisleri performans ölçüm sonuçlarına göre yapılamamakta, klasik bütçelemenin bir benzeri olarak geçmiş yıl harcamaları üzerinden hareketle bütçe hazırlanmaktadır. Bunun en temel

sebebi hedeflerin gerçekçi konulmaması ve ölçüm sonuçlarına güvenilmemesi olurken, çok önemli bir aksaklığın da üniversitelere yapılan kaynak tahsisinde ölçüm sonuçlarının dikkate alınmamasından kaynaklandığı tespit edilmiştir. Tahsis, Cumhurbaşkanlığı tarafından performans sonuçlarına göre yapılamadığından devlet üniversiteleri de birim ödeneklerini performans esasına göre yapmamaktadır. Bu nedenle öncelikli olarak üniversitelere genel çerçevede standart hedefler belirlenmesi, üniversitenin özel hizmet alanlarına göre ek hedefler belirleyebileceği esneklik tanınması, bu hedeflerin kurul tarafından ölçüm sonuçları değerlendirilerek en tepe noktadan ödenek tahsislerinin performans esasına göre yapılmasının sistemdeki bu aksaklığı giderme açısından faydalı olacağını katılımcıların beyanlarından yola çıkarak desteklemekteyiz. Böylelikle üniversiteler de kendi harcama birimlerine aynı hassasiyetle ödenek tahsis etme gayreti içine gireceklerdir.

PEB, devlet üniversitelerinde performansa ilişkin nispeten bir farkındalık oluşmasını sağlasa da Strateji Geliştirme Daire Başkanlıklarında sürecin içindeki personel hariç gerçek anlamda benimsenememiştir. Bunun yanında yine katılımcı görüşlerinden hareketle üst politika belgelerinin kamu kurumlarında etkin uygulanmasına ilişkin PEB'in herhangi bir olumlu etkisinin olmadığı sonucuna varılmıştır. Bunun yanı sıra araştırma sonuçlarına göre devlet üniversitelerinde performans ölçüm sonuçları, hedeflerin neden gerçekleşemediği bakımından sorgulanmasına neden olsa da mevcut stratejileri değiştirmeye etki etmemiştir.

Yapılan bu değerlendirmeler neticesinde PEB'in devlet üniversitelerinde teoride amaçlananları uygulamada sağlayamadığı görülmüştür. Etkinliği artırabilmek adına uygulayıcılar şu önerilerde bulunmuşlardır:

- Öncelikle kalifiye personel ihtiyacını karşılayacak eğitimler düzenlenmelidir,
- Öncelikle üst yönetim tarafında sahiplenilerek sistemin tüm personel tarafından sahiplenilmesini sağlayacak yaptırım ve ödül sistemi oluşturularak meslek etiği eğitimleri yapılmalıdır,
- Üst kurul ve kurumlar tarafından süreç sahiplenilerek standartlar ve somut kriterler belirlenmelidir,

- Bütçe ve performans programı farklı kollardan değil tek bir program halinde yürütülmelidir,
- PEB sistemine esas oluşturan “performans” kavramı tüm devlet üniversiteleri için aynı anlamı taşıyacak şekilde standart olarak tanımlanmalıdır,
- Performans bilgilerinin kanıtlayıcı belgelerle desteklenmesi sağlanmalıdır,
- Harcamaların performans hedefleriyle ilişkilendirilmesini sağlayacak bir otomasyon sistemi ve kodlama yapısı geliştirilmelidir,
- Kaynak tahsis eden Strateji ve Bütçe Başkanlığınca devlet üniversitelerine ödenek tahsisi performans ölçüm sonuçlarının değerlendirmesine göre yapılmalıdır,
- Devlet üniversiteleri yılı bütçe tekliflerini Cumhurbaşkanlığınca Orta Vadeli Mali Plan ile belirlenen ödenek tavanlarına göre değil, yılı performans hedeflerini gerçekleştirmesini sağlayacak gerçek ihtiyaçları üzerinden yapabilmelidir.

KAYNAKÇA

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 Tarih ve 25326 Sayılı Resmi Gazete.
- 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu, 19.12.2010 Tarih ve 27790 Sayılı Resmi Gazete.
- AĞCAKAYA Serpil, “Yerel Yönetimlerde Performans Ölçümü ve Benzer Tip Belediyelerde Mali Performans Uygulamaları”, *Sosyo Ekonomi*, S. 1, (2009), ss. 27-46.
- AKSARAYLI Mehmet vd., “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Belirleyicileri: Türkiye’deki Kamu Kurumlarının Analizi”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*”, C. XII, S. 3 (2007), ss. 313-326.
- AKSOY Şerafettin, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993.
- ALTUĞ Figen, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Beta Yayınları, 2019.
- ALTUNDEMİR Mehmet Emin, Gonca Güngör Göksu, “Yükseköğretimde Performans Esaslı Bütçeleme Yönetimi: Çeşitli Ülke Uygulamaları”, *International Conference on Quality in Higher Education*, Sakarya, 2015, ss. 702-713.
- ANDERS Kathleen K., *Performance Budgeting in The States: Practitioners’ Views On Accountability, Discretion, And Reform* (Doktora Tezi), Arizona State University, 1997.
- ARSLAN Ahmet, “Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Kapsamında Performans Programı Hazırlanması”, *Mali Kılavuz*, (2011), ss. 94-110.
- ATİYAS İzak, Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, İstanbul: TESEV Yayınları, 1997.
- AYDIN Mehmet Devrim, Sultan Aksoy, “Kamu Kesiminde Stratejik Planlama ve Çalışanlara Yansıması: Hacettepe Üniversitesi Örneği”, *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. XXV, S. 1 (2007), ss. 293-322.
- BADEM Cemkut, Yavuz Kılınç, Türkan Kavas, “Türkiye’de Uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme Süreci: Kocaeli Üniversitesi Örneği”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S. 26 (2013), ss. 77-104.

- BAĞDİGEN Muhsin, Mehmet Avcı, “Kamu İdarelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Algılanması”, *Finans ve Politik Ekonomik Yorumlar*, C. XLIX, S. 567 (2012), ss. 5-14.
- BAL Tolga, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Sayıştay Dergisi*, S. 96 (2015), ss. 25-54.
- BAL Tolga, “Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Artırılabilmesine Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S.101 (2016), ss. 1-29.
- BEYNAM Hasan, *Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Uygulamasının Etkinleştirilmesi: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2013.
- BİLGE Semih, Selma Demirtaş, “Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği”, *Maliye Dergisi*, S. 162, (2012), ss. 51-72.
- BORAN Aysu, *Performans Esaslı Bütçeleme Üniversite Uygulamaları* (Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara: Ankara Üniversitesi Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 2013.
- Bursa Uludağ Üniversitesi 2019 Performans Programı
- CANDAN Ekrem, *Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2007.
- COŞKUN Gülay, *Devlet Bütçesi*, 6.b., Ankara: Turhan Kitabevi, 2000.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2019.
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, *Belediyeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2019.
- CURRISTINE Teresa, “Government Performance: Lessons and Challenges”, *OECD Journal on Budgeting*, V. V, N.1 (2005).
- CURRISTINE Teresa, “Performance Information in Budget Process: Result of the OECD 2005 Questionnaire”, *OECD Journal on Budgeting*, V.V, N. 2 (2005), ss. 87-131.
- ÇELEBİ Kemal, Birol Kovancılar, “Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları”, *Yönetim ve Ekonomi*, C. IXX, S. 1 (2012), ss. 1-18.

ÇİLDİR Melih, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi*, (Doktora Tezi), Bursa: Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2010.

DEBETS Raphael, Helmer Vossers, “Using Performance Information in the Netherlands”, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Editörler Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington D.C.: World Bank, 2010.

DEBETS Raphael, Helmer Vossers, “Using Performance Information in the Netherlands”, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Editörler Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington D.C.: World Bank, 2010.

DEMİRBAŞ Tolga, “Devlet Üniversitelerine Ödenek Tahsisinde Yeni Bir Yaklaşım: Performansa Bağlı Ödenek Tahsisi”, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, S. 52 (2009), ss.79-105.

DEMİRBAŞ Tolga, “Genel Muhasebe Kanunundan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na Türkiye’de Bütçe Reformu Geleneği”, *Güncel Mali Konular*, Editör Nihat Edizdoğan, Bursa: Ekin Kitabevi, 2009.

DEMİRBAŞ Tolga, “Genel Olarak Kamu Bütçesi”, *Kamu Maliyesi*, Editör Menşure Kolçak, Atatürk Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını, Erzurum, 2019.

DEMİRBAŞ Tolga, Özhan Çetinkaya, *Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim*, Bursa: Ekin Kitabevi, 2018.

DEMİRCAN Esra Siverekli, “Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu”, *Yönetim ve Ekonomi*, (2006), ss. 47-61.

DEMİREL Demokaan, “Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri”, *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S. 1 (2015), ss.153-176.

DEMİREL Demokaan, “Performansın Mali Boyutu: Performans Esaslı Bütçe” , *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.1 (2015), ss.265-282.

DİAMOND Jack, “Establishing a Performance Management Framework for Government”, *IMF Working Paper*, N. 05/50 (2005).

DİAMOND Jack, “From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies”, *IMF Working Paper*, (2003).

DİCLE İ. Atilla, *Program Bütçesi: Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi, 1973.

- DUMANOĞLU Sezai, “Belediyelerde Performans Programı-Bütçe İlişkisi Sorunu ve Bir Çözüm Önerisi”, *Muhasebe ve Denetim Bakış*, (2011), ss. 45-64.
- EDİZDOĞAN Nihat, Özhan Çetinkaya, *Kamu Bütçesi*, 5. b., Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, 2014.
- EGELİ Haluk vd., ”Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kritik Kontrol Noktaları Analizi: Türkiye’deki Kamu Kurumları Uygulaması”, *Dokuz Eylül Üniv.İ.İ.B.F Dergisi*, C.XXII, S.1 (2007), ss. 27-47.
- EKANEM Ekpenyong E., “Zero- Based Budgeting As A Management Tool For Effective University Budget Implementation In University Of Calabar, Nigeria”, *European Journal of Business and Social Sciences*, V.II., N.11 (2014), ss. 11-19.
- ERÜZ Ertan, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Denizli: Pamukkale Üniversitesi, 2005, ss. 61-73.
- FALAY Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1995.
- GAİLLE Brandon, “10 Performance Budgeting Pros and Cons”, 2016, <https://brandongaille.com/10-performance-budgeting-pros-and-cons/>, (13.06.2019).
- GÜLER Ahmet, Mustafa Bülent Halıcıoğlu, Serkan Taşgın, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2013.
- GÜNGÖR GÖKSU Gonca, “Yükseköğretim Finansmanında Performans Esaslı Bütçeleme: Sakarya Üniversitesi Örneği”, 3. *Uluslararası İşletme Öğrencileri Kongresi*, Sakarya Üniversitesi, 2016, ss. 9-24.
- GÜRER Harun, “Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, *Sayıştay Dergisi*, S.63 (2006), ss. 91-105.
- HASTÜRK Mesut, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, www.erkankaraarslan.org, (29.10.2018).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı, *2019-2021 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*, 2018.
- HERZOG Richard J., “Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical, and Idealistic”, *International Journal of Organization Theory and Behavior*, V. 9, (2006), ss. 72-91.

İç Denetim Koordinasyon Kurulu, *Kamu İç Denetçileri İçin Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, 2016.

JOYCE Philip G., Performance-based budgeting. R. T. Meyers (Ed.), *Handbook of government budgeting*, California: Jossey-Bass Inc, 1999.

Kalkınma Bakanlığı, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, 3. Sürüm, 2018.

Kalkınma Bakanlığı, *Kamu Sermayeli İşletmeler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2018.

Kalkınma Bakanlığı, *Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi*, 2018.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, 17.03.2006 Tarih ve 26111 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik, 05.07.2008 Tarih ve 26927 Sayılı Resmi Gazete.

Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 26.02.2018 Tarih ve 30344 Sayılı Resmi Gazete

KARACAN Erhan, “ABD’de Performans Bütçe Yönetimi”, *Sayıştay Dergisi*, S.89 (2013), ss. 61-90.

KAYA Safiye, Cem Suat Aral, *Performans Bilgisine Yönelik İyi Uygulama Prensipleri*, 1.b, Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2000.

KİRMANOĞLU Hülya, Murat Çak, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, *15. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya, 2000, ss. 315-344.

LEE Robert D., Jr and Robert C. Burns, “Performance Measurement in State Budgeting: Advancement and Backsliding from 1990 to 1995”, *Public Budgeting and Finance*, (2000).

LU Haoran, “Performance Budgeting Resuscitated: Why is it Still Inviabile?”, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, V.X, N. 2 (1998), ss. 151-72.

Mali Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği, 06.02.2013 Tarih ve 28551 Sayılı Resmi Gazete.

Maliye Bakanlığı, *1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi*, Ankara, 1973.

Maliye Bakanlığı, *2018-2020 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Hazırlık Çalışmalarına Dair Genel Yazı*, 2017.

Maliye Bakanlığı, *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara, 2004.

Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara, 2009.

MCGORMACK Lee, “Performance Budgeting in Canada”, *OECD Journal on Budgeting*, V. VII, (2007).

MCGORMACK Lee, Bruce Stacey, “Institutional Foundations of Performance-Informed Budgeting in Canada”, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, Editörler Pedro Arizti, Jim Brumby, Nick Manning, Roby Senderowitsch, Theo Thomas, Washington D.C.: World Bank, 2010.

MUTLUER Kamil, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, *Bütçe Hukuku*, 13.b., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.

OECD, *Performance Budgeting in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing, 2007.

ÖZEN Ahmet, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2008.

ÖZEN Ahmet, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, (Doktora Tezi), İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, 2008.

ROBINSON Marc, Jim Brumby, “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”, *IMF Working Paper*, N. 05/210 (2005)

Sayıştay Başkanlığı, *Performans Denetimi Rehberi*, Ankara, 2014.

Sayıştay Başkanlığı, *Performans Ölçüm Rehberi*, çev. Hülya Demirkaya, Ankara, 2000.

SHAH Anwar, Chunli Shen, A Primer on Performance Budgeting, *Budgeting and Budgetary Institutions*, Editor Anwar Shah, World Bank, 2007.

SHAW Trevor, Performance Budgeting Practices and Procedures, *OECD Journal on Budgeting*, C. XV, S. 3 (2015).

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 18.02.2006 Tarih ve 26084 Sayılı Resmi Gazete.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Sayı 13), 24.07.2018 Tarih ve 30488 Sayılı Resmi Gazete.

ŞAHİN İPEK Elif Ayşe, Mustafa Sakal, Hüseyin Güçlü Çiçek, “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçeleme Sistemlerinden Farklılıkları Üzerinde Bir Değerlendirme”, *Sosyo Ekonomi*, S. 2 (2014), ss. 81-104.

TÜİK, *İstatistiklerle Türkiye 2018, 2019*, s. vi-vii.

TÜMER Sumru, “Neden Stratejik Yönetim”, *Ankara, Verimlilik Dergisi*, S.1 (1993), s.90 ‘den aktaran Mehmet Aydın, *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama ve Stratejik Plan*, (Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu), Ankara: Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, 2012.

ULUATAM Özhan, *Kamu Maliyesi*, 10. b., Ankara: İmaj Yayınevi, 2009.

ULUTÜRK Süleyman, “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Üniversitelerde Performans Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, C. XX, S. 4 (2015), ss. 395-414.

YENİCE Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi”, *Maliye Dergisi*, S. 150 (2006), s.122-132.

YENİCE Ebru, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi”, *Sayıştay Dergisi*, S. 61 (2006), ss 57-68.

YILDIRIM Ali, Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, 6. b., Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2006.

YÜKÇÜ, Süleyman, Gülşah Atağan, “Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C. 23, S. 4 (2009), s. 1-13.

Yükseköğretim Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Komisyonu, *Yükseköğretim Kurumlarında Akademik Değerlendirme ve Kalite Geliştirme Rehberi*, 2007.

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

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/20,butcehazirlamatakvimini1pdf.pdf?0>, (03.04.2019)

<http://www.bumko.gov.tr/TR,41/butce-hazirlama-sureci.html>, (29.03.2019).

<http://www.sp.gov.tr> (10.08.2019).

EKLER

EK 1. GÖRÜŞME FORMU

UYGULAYICILARIN BAKIŞ AÇISIYLA DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME DENEYİMİNİN İNCELENMESİ KONULU YÜKSEK LİSANS TEZİNE AİT GÖRÜŞME FORMU

ARAŞTIRMANIN AMAÇLARI

- (1) Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin devlet üniversitelerine sağladığı faydaları ortaya çıkarmak,
- (2) Devlet üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulamasında karşılaşılan sorunları belirlemek,
- (3) Uygulayıcıların Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin etkinliğini artırmaya yönelik önerilerini almak,

GİRİŞ

Merhaba benim adım Mert KAZAN ve Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Bölümü yüksek lisans öğrencisiyim. Türkiye’deki Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi uygulaması ile ilgili olarak sizinle konuşmak istiyorum. Bu görüşmede amacım PEB sisteminin devlet üniversitelerinde kendisinden beklenen faydaları sağlayıp sağlayamadığı ve uygulamada herhangi bir sorunla karşılaşılıp karşılaşılmadığını ortaya çıkarmaktır. Üniversitelerde bütçe sürecinin aktif uygulayıcılarıyla görüşmeler yapıyorum çünkü PEB’in teorik hedeflerine pratikte ne derece ulaştığına en iyi uygulayıcıların hâkim olabileceğini düşünüyorum. Bu araştırmanın PEB sisteminin etkinliğini artırıcı öneriler getireceğini umut ediyorum. Bu nedenle sizin uygulamakta olduğunuz PEB sistemi ile ilgili düşüncelerinizi ve önerilerinizi öğrenmek istiyorum.

- Bana görüşme sürecinde söyleyeceklerinizin tamamı gizlidir. Bu bilgileri araştırmacıların dışında herhangi bir kimsenin görmesi mümkün değildir. Ayrıca, araştırma sonuçlarını yazarken görüştüğüm kişilerin isimlerini kesinlikle belirtmeyeceğim.
- Bu araştırmaya katılmayı kabul ettiğiniz için şimdiden teşekkür ederim. Görüşmeye başlamadan önce sormak istediğiniz bir soru varsa bunu yanıtlamak isterim.
- Görüşmeden daha doğru ve güvenilir sonuçlar çıkarabilmek ve bilgisayar programı aracılığıyla çeşitli analizler yapabilmek için ses kaydı alınmasına izin verir misiniz? İzin vermeniz halinde görüşme kaydının bir kopyası tarafınıza verilecek, çıkarılmasını istediğiniz ifadeler olursa silinecektir. Görüşmenin kayda alınmasına izin verir misiniz?
- Bu görüşmenin yaklaşık bir saat süreceğini tahmin ediyorum. Araştırma sonuçlarından haberdar olmak istemeniz halinde tarafınıza bilgi verilecektir.
- İzin vererseniz sorulara başlamak istiyorum.

GÖRÜŞME SORULARI

1. Üniversitede kaç yıldır stratejik planlama ve bütçeleme konusunda çalışmaktasınız?
2. PEB sistemi ile ilgili herhangi bir eğitim aldınız mı?
3. Uygulamayı bir tarafa bırakırsak PEB sistemini nasıl buluyorsunuz?
(Alternatif) PEB sistemini devlet üniversiteleri için ideal bir sistem olarak görüyor musunuz?
4. Sizce PEB sisteminin amaçları nelerdir?
5. PEB sisteminin Üniversitenize sağladığı faydalar – katkılar konusunda ne düşünüyorsunuz?
6. Devlet üniversitelerinde PEB sisteminin başarılı olabilmesi için sizce gerekli olan koşullar nelerdir?
7. Devlet üniversitelerinde PEB sisteminin başarı durumunu değerlendirir misiniz?
8. Devlet üniversitelerinde PEB sisteminin etkinliğini artırmak için sizce neler yapılması gereklidir?

**EK 2. BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ SOSYAL VE BEŞERİ
BİLİMLER ARAŞTIRMA VE YAYIN ETİK KURULU İZİN YAZISI**



T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



Sayı: 86162157-730.08/2708
Konu: İzin Talebi (Mert KAZAN)

14/03/2019

MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

İlgi : 08.02.2019 tarih ve 12183318-000/1407 sayılı yazınız.

Anabilim Dalınız yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın Uygulama İzni talebinin uygun olduğuna dair Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü'nün 12.03.2019 tarih ve 26468960-044/9513 sayılı yazısı Enstitümüze bildirilmiş olup karar örneği ekte gönderilmiştir.

Bilgilerinize rica ederim.

Prof. Dr. Filiz GİRAY
Müdür

Ek :
Toplantı Tutanağı (1 adet)

Bu Belge, 5070 sayılı Kamun hükümlerine uygun olarak elektronik imza ile imzalanmıştır.

Bursa U.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Görükle Kampusu 16059 Nilüfer/BURSA Bilgi İçin: Gülşah KILIÇ
Tel : 0224 2942433

e-posta : sosbil@uludag.edu.tr Elektronik Ağ: www.uludag.edu.tr

Bu belge UDOS ile hazırlanmıştır. Teyit için: <https://udos.uludag.edu.tr/teyit?OcpvxnHE8kK3rCc3OJO2g>





BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
ARAŞTIRMA VE YAYIN ETİK KURULLARI
(Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etik Kurulu)
TOPLANTI TUTANAĞI

OTURUM TARİHİ
01 Mart 2019

OTURUM SAYISI
2019-02

KARAR NO 16 : Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'nden alınan Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında uygulanacak görüşme sorularının değerlendirilmesine geçildi.

Yapılan görüşmeler sonunda; Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında uygulanacak görüşme sorularının, fikri, hukuki ve telif hakları bakımından metot ve ölçeğine ilişkin sorumluluğu başvurucuya ait olmak üzere uygun olduğuna oybirliği ile karar verildi.



Prof. Dr. Abamüslim AKDEMİR
Üye

Prof. Dr. Doğan ŞENYÜZ
Üye

İzini
Prof. Dr. Kemal SEZEN
Üye

Prof. Dr. Abdurrahman KURT
Üye

Prof. Dr. Gökay GÖĞÜŞ
Üye

Prof. Dr. Alev SINAR UĞURLU
Üye

EK 3. ÜNİVERSİTELERDEN ALINAN İZİN YAZILARI



T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı



Sayı: 56241240-302.99/17779
Konu: Mert Kazan Araştırma İzni

14/05/2019

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

İlgi : 14.05.2019 tarihli ve 86162157-302.99/4078 sayılı yazınız.

İlgi yazınıza istinaden Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencilerinden Mert KAZAN'ın Doç.Dr.Tolga DEMİRBAŞ danışmanlığında "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tezi kapsamında araştırma yapmak için personelimiz ile görüşme yapması uygun bulunmuştur.

Bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

imza

Kamuran ÜSTÜN
Daire Başkan V.

Bu Belge, 5070 sayılı Kanun hükümlerine uygun olarak elektronik imza ile imzalanmıştır.

U.Ü. Str. Gel. Dai. Bşk. Görükle Kampusu 16059 Nilüfer/BURSA Bilgi İçin: Muhammed Enes ÜZER
Tel : 0224 294 04 00 Faks: 0224 294 04 33 Mali Hizm. Uzm. Yrd.
e-posta : enesuzer@uludag.edu.tr Elektronik Ağ: www.uludag.edu.tr Tel : 0224 294 04 19

Bu belge UDOS ile hazırlanmıştır. Teyit için: <https://udos.uludag.edu.tr/teyit/?BmXBJ5IRvkGGPE7Tgu646w>

BURSA



T.C.
BURSA TEKNİK ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı



Sayı :22879504-020 /1906
Konu :Tez Çalışması Uygulama İzni
(Mert KAZAN)

17/05/2019

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE
(Genel Sekreterlik)

İlgi :a) Uludağ Üniversitesi Genel Sekreterlik Makamının 07/05/2019 tarihli ve 16681 sayılı yazısı.
b) 14/05/2019 tarihli, E.9456 sayılı Üniversitemiz Rektörlük Oluru

İlgi (a) yazınızda belirtilen Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Üniversitemizde uygulama yapabilmesine ilişkin Üniversitemiz Rektörlük Oluru ekte sunulmuştur.

Bilgilerinize arz/rica ederim.

e-imzalıdır
Prof. Dr. Hamdi ÖĞÜT
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

EKLER :
1- İlgi (a) yazısı (11 sayfa)
2- İlgi (b) yazısı (1 sayfa)

DAĞITIM
DAİRE BAŞKANLIKLARI
(Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı)
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
REKTÖRLÜĞÜNE
(Genel Sekreterlik)

BELGENİN ASLI
ELEKTRONİK İMZALIDIR
20.05.2019
Mehmet TURGUT
Memur

Bu belge 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. Maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalıdır.

Evrakı Doğrulamak İçin : https://ebys.btu.edu.tr/enVision/Validate_Doc.aspx?V=BEEVU3PF
BTÜ Mimar Sinan Yerleşkesi
T: 0224 300 32 35
E: oadb@btu.edu.tr
F: 0224 300 32 39
W: <http://oadb.btu.edu.tr>
Bilgi İçin: Mehmet TURGUT
Unvan: Memur
T: 0 224 300 32 35





T.C.
BURSA TEKNİK ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı

Sayı :22879504-020
Konu :Tez Çalışması Uygulama
İzni(Mert KAZAN)

REKTÖRLÜK MAKAMINA

İlgi :Bursa Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü'nün 07/05/2019 tarihli ve 16681 sayılı yazısı

Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Üniversitemizde uygulama yapabilmesi için gerekli iznin verilmesi hususunu olurlarınıza arz ederim.

e-imzalıdır
Prof. Dr. Sami İMAMOĞLU
Genel Sekreter

Uygun Görüşle Arz Ederim.

e-imzalıdır
Prof. Dr. Hamdi ÖĞÜT
Rektör Yardımcısı

OLUR
e-imzalıdır
Prof. Dr. Arif KARADEMİR
Rektör

EK :
İlgi yazı ve ekleri(11 sayfa)

Bu belge 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. Maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalıdır.

BTÜ Mimar Sinan Yerleşkesi
T: 0224 300 32 35
E: oidb@btu.edu.tr

F: 0224 300 32 39
W: http://oidb.btu.edu.tr

Bilgi için: Süleyman Burak ERDOĞAN
Unvan: Bilgisayar İşletmeni
T:



T.C.
YALOVA ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı

Sayı : 32876922-000
Konu : Mert KAZAN'ın Uygulama İzni

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE

İlgi : 07.05.2019 tarihli ve 26468960-000/16681 sayılı yazınız.

İlgi yazıda Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışmasını, Üniversitemizde uygulamalı olarak yapma talebi, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığında gerçekleştirmek üzere uygun görülmüştür.

Bilgilerinize arz ederim.

e-imzalıdır

Prof. Dr. Suat CEBECİ
Rektör

Adres : Yalova Üniversitesi Merkez Yerleşkesi,
Çınarcık Yolu Üzeri Merkez / YALOVA

kubra.aydogan@yalova.edu.tr

Bilgi için İrtibat : Kubra Aydoğan - Mali Hizmetler Uzman Yardımcısı
Telefon : (0 226) 8150000
Belgegeçer No : (0 226) 8255944
İnternet Adresi :

Bu belge, 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. maddesi gereğince elektronik olarak imzalanmıştır. Belge Doğrulama:
<http://abs.yalova.edu.tr/ERMS/Record/ConfirmationPage/Index> adresinden AUMCH33 kodunu girerek belgeyi doğrulayabilirsiniz.



T.C.
BOLU ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı

Sayı : 79594239-302.14.03/
Konu : Uygulama İzni (Mert KAZAN)

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE
Görükle Kampüsü PK:16059 Nilüfer/BURSA

İlgi : Bursa Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Genel Sekreterlik 07/05/2019 tarih ve 16681 sayılı Mert KAZAN'ın Uygulama İzni konulu yazı.

Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı yüksek lisans öğrencilerinden Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Üniversitemizde uygulama yapma talebi Rektörlüğümüz tarafından uygun görülmüştür.

Bilgilerinizi ve gereğini arz ederim.

e-imzalıdır

Prof. Dr. Aydın HİM
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

Ek: Yazı (11 sayfa)

Evrakı Doğrulamak İçin : http://ebelge.ibu.edu.tr/enVision/Validate_Doc.aspx?V=BEA5B1D1H

Adres: İzzet Baysal Kampüsü 14030 Gölköy / Bolu
Telefon: (0 374) 253 46 84 Faks: (0 374) 253 46 43
e-Posta: oidb@ibu.edu.tr Web: (0 374) 253 46 43
Bu belge 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. Maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Bilgi için: Nuray BALKAN
Unvanı: Bilgisayar İşletmeni
Tel No: 1751



T.C.
ESKİŞEHİR OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ
Genel Sekreterlik



Sayı : 86930425-100-E.55381
Konu : Mert KAZAN'ın Uygulama İzni

09/05/2019

DAĞITIM YERLERİNE

İlgi : 07/05/2019 tarihli ve 16681 sayılı yazınız

İlgide kayıtlı yazınıza istinaden Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Üniversitemizde uygulama yapması Rektörlüğümüzce uygun görülmüştür.
Bilgilerinizi ve gereğini arz/rica ederim.

Prof. Dr. Ahmet ÇABUK
Rektör a.
Rektör Yardımcısı

DAĞITIM:
Gereği:
Uludağ Üniversitesi Rektörlüğüne

Bilgi:
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına

Bu evrak 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu'na göre elektronik olarak imzalanmıştır. Evrak doğrulama adresi:
<https://ebysnetm.ogu.edu.tr/Home/Dogrulama/4ef65443-f97e-4e96-8cdc-8f4576bdb7dc>

Adres : Meselik Kampüsü PK:26480 Odunpazarı
Telefon : 0222 2393750-5048
E-Posta : pcalisir@ogu.edu.tr

Ayrıntılı Bilgi : Pınar ÇALIŞIR - Sürekli İşçi
Faks : (0222) 239 10 74
Elektronik Ağ : <http://www.ogu.edu.tr>
KEP Adresi : esk.osmangaziunirek@hs01.kep.tr



T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
Öğrenci İşleri Daire Başkanlığı



Sayı : 21447663-300/
Konu : Mert KAZAN'ın Uygulama İzni
Hk.

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE

İlgi : 07/05/2019 tarihli, 16681 sayılı ve "Mert KAZAN'ın Uygulama İzni" konulu yazı

İlgi yazınız gereği; Üniversiteniz Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı yüksek lisans öğrencisi Mert KAZAN'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Üniversitemiz Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı personeli ile görüşmesinin uygun görüldüğüne dair yazısı ekte sunulmuştur.

Gereğini bilgilerinize arz ederim.

Prof.Dr. Ahmet KÜÇÜK
Rektör Yardımcısı

EK :
1 sayfa yazı

DAĞITIM
Gereği:
Bursa Uludağ Üniversitesi Rektörlüğüne

Bilgi:
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığına

Mevcut Elektronik İmzalar

AHMET KÜÇÜK (Rektör Yardımcılığı (Eğitim Öğretim) - Rektör Yardımcısı) 24/05/2019 09:59
Evrakı Doğrulamak İçin : https://ebys.kocaeli.edu.tr/enVision/Validate_Doc.aspx?V=BEACLZEN7

Kocaeli Üniversitesi Umuttepe Yerleşkesi
41380, KocaeliYazı ve Destek İşleri Şube Müdürlüğü
Tel:(+90262) 303 12 01-02 Faks:(+90262) 303 12 03
E-Posta :ogrenci@kocaeli.edu.tr Elektronik Ağ :http://odb.kocaeli.edu.tr/

Bilgi için: Zeynep Sarı

Bilgisayar İşletmeni
Telefon No: 02623031216



Bu belge 5070 sayılı Elektronik İmza Kanununun 5. Maddesi gereğince güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.



T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı



Sayı : 55379036-020/
Konu : Olurlar, Onaylar (Mert KAZAN
Tez Çalışması)

ÖĞRENCİ İŞLERİ DAİRE BAŞKANLIĞINA

İlgi : 08/05/2019 tarihli, 36429 sayılı ve "Uygulama İzni (Mert KAZAN)" konulu yazı

İlgide kayıtlı yazınıza istinaden Mert Kazan'ın "Uygulayıcıların Bakış Açısıyla Devlet Üniversitelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Deneyiminin İncelenmesi" konulu tez çalışması kapsamında Başkanlığımız personeli ile görüşmesi uygun görülmüştür. Bilgilerinize arz ederim.

Mehmet Tuncel ÖZTÜRK
Strateji Geliştirme Daire Başkanı

Ek Üzerindeki Mevcut Elektronik İmzalar

MEHMET TUNCEL ÖZTÜRK (Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı - Strateji Geliştirme Daire Başkanı) 22/05/2019 10:57

Bütçe Performans Program Müdürlüğü Kocaeli Üniversitesi Umuttepe Yerleşkesi
Rektörlük - Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı 41380 Kocaeli
Tel: +90 (262) 303 13 52 Faks: +90 (262) 303 13 53
E-Posta: gsekretelik@kocaeli.edu.tr Elektronik Ağ: http://www.kocaeli.edu.tr

BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ

TEZ ÇOĞALTMA VE ELEKTRONİK YAYIMLAMA İZİN FORMU

Yazar Adı Soyadı	MERT KAZAN
Tez Adı	UYGULAYICILARIN BAKIŞ AÇISIYLA DEVLET ÜNİVERSİTELERİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME DENEYİMİNİN İNCELENMESİ
Enstitü	SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Anabilim Dalı	MALİYE
Tez Türü	YÜKSEK LİSANS TEZİ
Tez Danışman(lar)ı	Doç. Dr. Tolga DEMİRBAŞ
Çoğaltma (Fotokopi Çekim) İzni Kısıtlama	☐ Patent Kısıt (2 yıl) ☒ Genel Kısıt (6 ay) ☐ Tezimin elektronik ortamda yayımlanmasına izin veriyorum.

Hazırlamış olduğum tezimin belirttiğim hususlar dikkate alınarak, fikri mülkiyet haklarım saklı kalmak üzere Bursa Uludağ Üniversitesi Kütüphane ve Dokümantasyon Daire Başkanlığı tarafından hizmete sunulmasına izin verdiğimi beyan ederim.

Tarih : 22.08.2019
İmza : 