

# Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Teorik ve Pratik Sorunları<sup>1</sup>

**Prof. Dr. A. Kemal ÇELEBİ**

*Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, MANİSA*

**Doç. Dr. Birol KOVANCILAR**

*Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, MANİSA*

## ÖZET

Çalışmamız son yıllarda dünya ülkelerinde yaygın bir şekilde uygulanan kamu mali yönetim reformlarının temelinde yer alan performans-esaslı bütçe sisteminin yapısı ve özelliklerini ele almaktadır. Teorik çalışmalar ve ülke reform uygulamaları incelendiğinde söz konusu bütçe sisteminin yapısında bir takım avantajlar kadar önemli güçlük, sorun ve zayıflıkları da barındırdığı gözlenmektedir. Çalışmamız bu teorik ve pratik sorunlar üzerine odaklanmakta ve bunların ortaya koymaya çalışmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Performans Esaslı Bütçe, Bütçe Sistemleri, Bütçe Reformu

**JEL Sınıflaması:** H60, H61, H69

## Theoretical and Practical Problems Of Performance-Based Budgeting System

### ABSTRACT

This study elucidates and elaborates the structure and characteristics of performance based budgeting system located in the very kernel of debates surrounding reforms of public financial management reforms more popularly implemented internationally in the recent times. Given the accounts of theoretical works and country reform implementations the budget structure in question is endowed with a number of strengths coupled however with weaknesses and draw backs yet. This very study concentrates on both the theoretical and practical problems and illuminates the discussion.

**Key Words:** Performance-Based Budgeting, Budget Systems, Budget Reform

**JEL Classification:** H60, H61, H69

### I-Giriş:

Son yıllarda kamu mali yönetimi alanında, ulusal ve uluslar arası boyutlarda güncelliğini ve önemini halen koruyan Performans Esaslı Bütçeleme, günümüzün en gelişmiş en etkin ve verimli çıktıları sağlayabilecek bütçe sistemi olarak vurgulanmaktadır. Son 10-15 yıl içerisinde bir çok dünya ülkesinde, Batıdaki uygulama ve tecrübelerin izlenmesi ve uluslar arası finansal kurumların da önerileriyle kabul görmüş ve neredeyse dünya ülkelerinin çoğunda benimsenmeye ve uygulanmaya başlanmıştır. Birçok avantajına rağmen Performans Esaslı Bütçelemenin teoride ve pratikte bir takım zorluk ve sorunları da yapısında barındırdığı gözlenmektedir. Bu sorunların bir kısmı teorik diğer

<sup>1</sup>Bu çalışma 25-27 Mart 2011 tarihinde Ege Üniversitesi tarafından düzenlenen Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumunda aynı yazarlar tarafından sunulmuş olan "Performans Esaslı Bütçe: Sorunsal Bir Değerlendirme" isimli tebliğin geliştirilmiş halidir.

kısmı uygulama ile ilgili sorunlardır. Çalışmamızda söz konusu bütçe sisteminin teorik ve pratik sorunları ülke uygulamaları da dikkate alınarak kapsamlı bir şekilde değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

## **II- Performans Esaslı Bütçeleme Kavramı, Avantajları ve Türleri**

Bütçeleme süreçleri; *Burns&Lee(2004)*'nin işaret ettiği gibi, karar vericilerin ihtiyaç ve taleplerini karşılamak için sürekli bir şekilde değişime maruz kalan “*yaşayan sistemler*”dir. Karar vericilerin kendilerinin değiştikleri gibi, bütçe sistemlerinin de yeni ihtiyaç ve gereksinimleri yansıtacak ve karşılayacak bir şekilde değişmesi beklenir . Bazı değişimler bir sarkacın hareketiyle karşılaştırılabilir, örneğin bir yöntem bir dönem moda olabilir sonradan popüleritesini kaybeder ve bir süre sonra tekrar popüler hale döner. Buna sıfır-tabanlı bütçelemeyi örnek verebiliriz. Bütçe sistemlerindeki diğer bazı değişimler ise tek yönlüdür. Bütçe lemede bilgisayarların ve bilgisayar programlarının kullanılmaya başlanması bu türdendir(*Burns&Lee,2004:1*).

Bütçe lemede performans ölçümü, günümüz performans esaslı bütçeleme ile ortaya çıkmamıştır. Uzun bir gelişim ve değişim sürecinin günümüzde ulaştığı aşama olarak nitelenebilir.

### **A- Performans Esaslı Bütçeleme Kavramı**

Performans bütçeleme, performans yönetimini vurgulayan bir bütçe hazırlık ve uygulama sürecidir ve bu sistemde tahsis kararları hizmet sunumunun etkinlik ve verimliliği temelinde verilmektedir.” (*Herzog,2006:s.73*). Amaç ve hedefler açısından bakıldığında, performans esaslı bütçeleme, 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 sistemi olarak tanımlanmaktadır (Bkz. *Mutluer&Öner&Kesik,2005:s.142*). Bir diğer tanımlamaya göre ise performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek her faaliyet ve projenin maliyetlendirilmesini ve ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedefleri (etkinlik, verimlilik, kalite, çıktı, sonu. Vs.) oluşturulmasını öngören bir bütçe yönetim sistemidir (*Aktan&Tüğen,2006:s.206*).

*Schick(2008)*, performans bütçelemenin karşı karşıya kaldığı tehditleri anlamak için iki temel elementi birbirinden ayırıştırmak gerektiğini savunmaktadır. Birincisi performans bütçe, aktüel yada umulan sonuçlar hakkında enformasyonun derlenmesi ve sunulması için kullanılan bir sistemdir. İkincisi performans bütçe, kamu fonlarının harcanması yoluyla sonuçların satın alındığı bir sistemdir. Dolayısıyla ilki performans bütçenin informatik yönüne, diğeri performans ve sonuçlara vurgu yapmaktadır (*Schick,2008:2*). *Tüğen(2009)*'in de işaret ettiği gibi performans esaslı bütçe sistemi kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı yanında mali disipline de büyük önem vermekte ve mali disiplini sağlamak için 3-5 yıllık stratejik planlardan faydalanmaktadır (*Tüğen,2009:144*).

Dolayısıyla bu bütçe sisteminin bir diğer elementi “mali disiplin” olarak belirtilebilir.

OECD ülkeleri performans bütçelemesine farklı sebeplerle başlamışlardır ancak ana nedenler: bir finansal kriz, kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik artan baskılar ya da siyasi idarede bir değişim olarak belirtilebilir (OECD,2008:2).

### **B- Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Avantajları**

Performans bütçelemesi sert bütçeleme işinde devrim niteliğinde değişimler yapar mı? Performans bütçelemesi reformları üzerine son yirmi yılda yapılan araştırmalar, “*performans bütçelemesinin bütçe çalışanları arasındaki ilişkiyi kuvvetlendireceğini, daha akılcıca bütçe kararları alınmasını sağlayacağını, ve hükümet etkinliklerinde yüksek derece güvenebilirlik ve saydamlık sağlayacağını*” ileri sürmektedir. Tecrübeler performans bütçelemesinin dört önemli avantajını ortaya koymaktadır (Shah&Shen, 2007:151-153):

- *Bütçe çalışanları ve halk arasındaki iletişimin artırılması.* Performans bütçelemesi program amaçlarını belirgin hale getirir ve performans hedeflerini tanımlar, böylece kamu birimlerine ve çalışanlara performansları üzerine beklentiler hakkında daha net bir bakış sağlar. Kamu yöneticilerinin etkinlikleri hakkında üstlerine, yönetime ve halka daha net bilgi vermelerini sağlar. Geleneksel bütçelerin tersine, performans bütçeleri her vatandaşa açıktır ve kamu yöneticilerinin programları hakkında halka bilgi vermesini ve halkın desteğini almasını kolaylaştırır.
- *Hükümet ajanslarında yönetimin gelişmesi.* Performans bütçelemesi reformu program yöneticilerinin organizasyon amaçlarını belirlemelerine, program performansını takip etmelerine, program yapısı ve işlemleri içindeki sorunlar hakkında daha iyi fikir sahibi olmalarına, ve program sonuçlarından haberdar olmalarına yardımcı olabilir.
- *Bütçe kararlarının alınmasında daha bilgili olmak.* Performans bütçelemesi politik bütçeleme işlemini değiştirip rasyonel bir hale sokmayabilir, ama fikirlere değer katar çünkü yatırım seviyesi belirlenirken performans bilgileri hesaba katılacaktır. Gerekli bilgilerle, politika belirleyiciler gelişim baskısı yaratabilirler ve önlerindeki sorunlarla daha net ilgilenebilirler.
- *Daha yüksek saydamlık ve güvenilirlik.* Bütçe dokümanları halk ve kanun koyucular için saydamlık ve güvenilirlik için önemli bir araç olarak kullanılabilirler. Geleneksel bütçeler genelde harcama kalemi girdilerine göre kurulurlar ve hükümetin neyi ne kadar iyi yaptığı üzerine anlamlı bir bilgi sunmazlar. Öbür yandan performans bütçelemesi kaynakları programlara göre sınıflandırır ve performans göstergeleri sunar. Hükümetlerin performansları yıllık ya da iki yıllık performans raporlarıyla açıklanabilir. Kamu sektöründe güvenilirlik geleneksel olarak

kural ve prosedürlere uyumla temellendirilir. Performans bütçeleme sistemi sonuç bazlı güvenilirlik sağlar – yöneticileri nasıl çalıştıklarına göre değil, başardıklarına göre değerlendirir.

### **C- Performans Bütçeleme Türleri:**

Son yirmi yılda yaşanan performans yönetimi ve performans bütçe reform denemeleri ve tecrübeler farklılık göstermektedir. Performans bütçeleme performans bilgilerinin bütçeleme işleminde nasıl kullanıldığına göre farklı seviyelerde değişiklik göstereceği için, performans bütçeleme uygulamada dört kategori altında incelenmektedir (Shah&Shen,2007:153):

*Performans Raporlu Bütçeleme (PRB)* bütçe dokümantasyonunun bir parçası olarak performans bilgilerini de sunar, ama bütçe aktörleri bunu kaynak dağıtımı için kullanmazlar.

*Performans Bilgili Bütçeleme (PIB)* program performansını göz önünde bulunduran ama bilgileri karar almada sadece minör faktörler olarak kullanan bir bütçeleme işlemidir.

*Performans Bazlı Bütçeleme (PBB)* performans bilgilerinin kaynak dağılımında diğer faktörler gibi önemli bir rol oynadığını, ama dağıtılan kaynak miktarında bir etkisi olmadığını ifade eder.

*Performansla Belirlenen Bütçeleme (PDB)* kaynakların performansa göre dağıtıldığı bütçeleme türüdür.

Avustralya, Malezya, Şili, gibi ülkeler performans bilgili bütçeleme sistemi, Y.Zelanda, performans bazlı bütçeleme, ABD performans raporlu bütçeleme, G.Afrika ve Tayland zayıf bir performans-raporlu bütçeleme, Tanzania zayıf bir performans-bilgili bütçeleme yönünde seçimler yapmış ve ilerlemeler kaydetmiştir. Toplamda, bu reformlar hala deneysel aşamadırlar; entegre bir performans bütçeleme sistemi üzerine olgun bir örnek bulunmamaktadır (Shah&Shen,2007:155):

## **III- Performans Esaslı Bütçeleme, Teorik ve Pratik Uygulama Güçlükleri, Sorunlar ve Zorluklar**

### **A- Davranışsal Model ve Müşevvik Sorunu**

Kamu bütçesinin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi, insan unsurunun belirleyici aktör olduğu bir süreç olarak karşımıza çıkar. Temel unsurun birey olduğu bir faaliyetle ilgili teorik bir model inşa edilirken, sürecin aktörlerinin hangi saiklerle hareket ettiğine dair davranışsal varsayımların açıkça ortaya konması gerekir. Örneğin Niskanen'in Bürokrasi Modelinde, bürokratların davranışlarına yön veren saikin bireysel özel faydaları olduğu varsayılmakta ve bu varsayımdan hareketle bürokratların kendi bürolarının bütçelerini maksimize etmek gayretinde oldukları ileri sürülmektedir (Çelebi,2003:137-139). Oysa, performans esaslı bütçelemeye bakıldığında davranışsal varsayımlara dayalı teorik bir altyapıya tam olarak sahip olmadığı, soyut ilke ve kavramlardan, temennilerden, tavsiyelerden, teknik ve yöntemlerden oluşan bir süreç olarak tasarlanmaya ve formüle edilmeye çalışıldığı dikkati çekmektedir.

Bütçe sürecindeki aktörlerin davranışlarına yön veren temel saikin özel fayda mı yoksa kamusal fayda mı olduğu, en başta cevaplanması gereken bir husustur. Niskanen'in Bürokrasi Modelinde olduğu gibi özel fayda varsayımı esas alındığında ve gerçekçi olması durumunda, performans esaslı bütçeden umutlu olmak zor görünmektedir.

Performans esaslı bütçe lemede açıkça olmasa da zımnen kamusal fayda varsayımının benimsendiği söylenebilir. Ancak kamusal fayda varsayımında, bütçe aktörlerinin kamusal fayda amacı doğrultusunda hareket etmelerini sağlayacak ve bir anlamda garanti edecek müşevvikler var mıdır ve nelerdir sorusu önem kazanır. Özel fayda durumunda bireyleri harekete geçiren müşevvikler maddi ödül ve cezalardır. İşveren için daha çok kazanmak veya zarar ve iflas etmek gibi. İşgören için ise bir işe girmek ve ilerlemek veya işini kaybetmek gibi. Bu müşevvikler piyasa sürecindeki etkinliğin ve verimliliğin temel elementleridir. Kamusal fayda durumunda ise maddi nitelikteki müşevviklerin işlevselliği düşük olabilir. Bir işveren olarak politikacının sorumluluğu sadece siyasidir. Verdiği kararların ekonomik sonuçlarına bireysel düzeyde katlanmaz. Kamudaki bir işgörenin de düşük performans gösterdiğinde işini kaybetmesi gibi bir sonuç doğmuyorsa, maddi müşevviklerden söz edilemez. Bu durumda, bütçe aktörlerinin kamusal faydayı gözettikleri varsayıldığında hangi müşevviklerin gerekli olduğu büyük önem kazanmaktadır. Teorik açıdan performans esaslı bütçeleme nin en temel ve aynı zamanda sorunlu noktası burasıdır. Performans esaslı bütçe lemede, bütçe aktörlerini kamusal fayda amacı doğrultusunda harekete geçirecek müşevviklerin ne olduğu ve nasıl işlevsellik kazanacağı konusu teorik düzeyden başlayarak yeteri kadar tartışılmamakta, müşevviklerden ziyade geliştirilen kavram, ilke ve tekniklerden hareketle kamusal fayda maksimizasyonunu gerçekleştirmek hedeflenmektedir. Oysa bir sonraki kısımda açıklayacak olduğumuz pratik sorunların ve uygulama güçlüklerinin düğümlendiği nokta müşevvikler konusudur.

### **B- Politika Karşısında Rasyonelite, Uzlaşmalar Karşısında İhtilaflar ve Politikacı Davranışları**

*Fölscher (2007)*'in belirttiği gibi, kamu sektöründeki bütçe süreci özel sektördeki bütçe sürecinden esasen farklıdır. Farklılığın ana temelinde, kar anlayışındaki farklılıklar, varlıkların dağılımı ve kıt kaynaklar yer alır. Farklı talepler arasındaki seçim, farklı bütçe süreci problemlerini ortaya çıkarır. Burada bir hedef ölçüsü veya ölçüp biçilmiş güvenilir hedef metodolojisi yoktur. Eninde sonunda yolların veya okulların finansmanı arasında, A bölgesinin veya B bölgesinin arasında, yoksul gelir gruplarının yararlandığı hizmetlerin veya orta gelirli ve zengin grupların yararlandığı hizmetlerin finansmanı arasında yapılan tercih siyasal bir tercihtir. Ve siyasiler genellikle koltuklarını koruyacak seçeneklerin finansmanını tercih ederler (Fölscher,2007:109-110).

*Robinson&Brumby(2005)*'e göre, tahsis etkinliği açısından, performans bütçeleme sınırlı fonları daha etkin olacakları en büyük sosyal faydaya ulaşabilecek alanlara tahsis etme vasıtasıyla, harcama etkinliği açısından daha büyük bir rasyoneliteyi amaçlar. Ancak, bütçeleme özünde rasyonel olmaktan çok

politikdir ve politikalar daima rasyonalite karşısında kazanabilecek böylece rasyonel harcama önceliklendirmesi yapabilmek bir illüzyon halini alabilecektir. Politika ve rasyonaliteyi karşıt olarak ele alan bu bakış ile bütçesel harcama tahsisleri –politik süreç ve bürokrasinin doğasının bir sonucu olarak- büyük bir atalet ile karakterize edilmektedir (Robinson&Brumby,2005:15-16).

Performans esaslı bütçeleme yasama, yürütme, idareci ve halka, müşterek faydalar sağlayacak olan bütçeleme kararlarından oluşur. Hatta, “*bütçe sürecine çok taraflı katılım*” olarak da adlandırılmaktadır. Bu işbirliği *saklı* değil *açık* olmalıdır ve *kurumsal kültür* ile desteklenmelidir. Performans esaslı bütçeleme, devlet hazinesini elinde tutan yasama birimlerinin, bütçeyi formüle eden üst yöneticilerin, departman ve birimlerde bunu uygulayacak idarecilerin ve hükümet faaliyetlerinin çıktılarında etkilenen ve çıktı ve faydalar sağlayan halkın birlikte memnun edilmesi için tasarlanacaktır. *Herzog (2006)*a göre, teoride durum bunu ifade ediyorken pratikte çıkar çatışması, politik kurumlara özgü ve bu alanda yaygın bir durumdur. *Partizan davranışlar, ideoloji, politika tercihleri ve değer farklılıkları*’nın dahil olduğu bir çok parametrenin etkisiyle, taraflar arasında önemli ihtilaflar oluşması çok yüksek bir olasılık ifade eder. Böyle bir durumda, performans esaslı bütçelemeyi ikame etmeye yönelik girişimler, taraflar arasında arabulucu olmak yerine ihtilafları kışkırtıcı hale gelebilecektir (Herzog,2006:s.74).

Tüm bunları dikkate aldığımızda performans esaslı bütçeleme, uzlaşmalar yerine çıkar çatışmalarının yaygın olduğu, partizan davranışların, ideolojik önyargıların, farklı politika tercihlerinin ve değer farklılıklarının hakim olduğu ortamlarda kendinden bekleneni veremeyebilmekte, uygulamada güçlüklerle karşılaşabilmektedir. Bu anlamda, ülkede hakim kurumsal kültür baskın unsurlardan biri olarak dikkate alınmalıdır.

Politikacılar, bütçe sürecinde performans bilgisinin geliştirilmesi ve kullanımını desteklemede önemli bir role sahiptirler. Bu rol, performans bütçelemeyi uygulayan diğer aktörlere yönelik baskıya başvurmayı, hedefleri belirlemede aktif rol oynamayı ve bütçe karar alımında performans bilgisinin kullanımını içermektedir. Performans bütçeleme ve sonuç odaklı yönetim modellerinin büyük çoğunluğunun amacı, kuruluşlar için politikacıların daha açık hedef ve amaçları belirlemek ve bu hedefleri yerine getirmek için süreci izlemelerini sağlayacak resmi mekanizmaları yaratmaktır. Bununla birlikte, politikacılar bu fırsatın kendilerine yarar getireceğinin tam olarak farkına varamayabilmektedir. Açık hedefler belirlemek OECD üyesi ülkelerin eksikliklerden bir tanesidir. Çok başlı ya da kurumların(dairelerin) rolüne yönelik anlaşma eksikliğine sahip herhangi bir sistemde, rekabet ve hatta hedef(amaç) ve talepler arasında çekişme ortaya çıkabilmektedir (OECD,2007;s.70).

Performans bütçelemesi için temel sorun politikacıların bütçe kararlarını verdiklerinde performans bilgisini kullanıp kullanmadığıdır. Pek çok ülkede, politikacıların -özellikle parlamentodakilerin- dikkatlerini performans bilgisi kullanımına çekmek zordur. Sadece OECD üyesi ülkelerin yasama organlarının %19’u karar almada performans bilgisini kullanmaktadır. Oran, meclis bütçe

komisyonlarında görevli politikacılar için % 8 gibi daha düşük bir düzeydedir (OECD,2007;s.70).

Bununla birlikte, pek çok durumda politikacılar değişken kalitede ve ilintide fazla bilgi elde etmekten de şikayet edebilmektedirler. Genellikle bilgi, açık olmayan ya da anlaşılmasız tarzda sunulmaktadır. Gereksinimlerine göre uygun hale getirilmiş bilgi daha kullanışlı olacağından, yürütme ve yasamada bulunan politikacılar, farklı bilgi gereksinimlerine sahiptirler. Ayrıca, bu durum yerinde karar almaya yönelik doğru zamanı sağlamaktadır. Temel zorluk(eksiklik), politik karar alıcıların yürüttüğü zamanlama ve kapasite sınırlamalarını hesaba katan iyi kaliteli ve ilgili bilgiyi yaratmaktır.

Politikacılar, bütçeyle ilgili karar alırken diğer rakip önceliklerle karşılaşmaktadırlar. Özellikle, mali kısıtlamaların ya da krizin olduğu dönemlerde politikacılar genellikle kamu sektörü etkinliğini arttırmayı sözde destekler gibi görünmektedirler. Bununla birlikte, politik istek daha geniş politik ve ekonomik çevrede bulunan pek çok faktör tarafından etkilenebilmektedir. Örneğin, seçim dönemi yaklaştığında ya da mali genişleme zamanlarında etkisiz ve zayıf performansa sahip programlar olsa bile harcamaları azaltmaya yönelik teklifleri içeren politik desteği sağlamak zordur. Dahası, politikacılar seçmenlerine ve özel çıkarlarına karşı duyarlı olmayı istemektedirler. Bazı politik içeriklerin, programların ve dairelerin varlığı etkinlik ve etkililik açısından sorgulansa bile sürekli devam eder. Bu politik ihtiyaçları karşılamak, bütçeyle ilgili karar almada performans bilgisinin kullanımını dışlayabilir (OECD,2007;s.70-71).

Bütçe süreci, politiktir ve performans bilgisi, rasyonel karar alma süreci yoluyla bu durumu değiştiremeyecektir. Aksine, sorun, performans bilgisinin sürecin bir parçası olarak değerlendirilebilmesi için doğru teşvikleri sağlamaktır. İhtiyaç duyulan teşviklerin tipi, ekonomik durum, daha geniş politik ve kurumsal yapılar gibi içeriksel çeşitlendirmeler tarafından etkilenecektir. Tablo'dan politikacıların davranışını değiştirmelerini sağlayabilecek unsurlar belirtilmiştir.

**Tablo-1 : Politikacı Davranışlarını Etkileyen Müşevvikler**

Temel Aktörler	İhtiyaç duyulan davranışsal değişimler	Değişimi olumlu yönde destekleyen faktörler	Değişimi olumsuz yönde etkileyen faktörler
Yürütmedeki bakanlar ve politikacılar	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reformlar için liderlik desteği sağlamak</li> <li>Açık amaç ve hedefler belirlemek</li> <li>Dairelerin hesap vermelerini sağlayacak performans sonuçları kullanmak</li> <li>Politikaları, programları ve bütçelemeyle belirleyecek karar alma süreçlerinde performans sonuçları</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hedefleri ve süreci izlemeyi sağlayacak işlemleri düzenlemek</li> <li>İyi kalitede bilgi</li> <li>Politik gereksinimlerle ilintili bilgi</li> <li>Politik hedeflerin sağlanması hakkında seçmenlere bilgi sağlanması</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bilginin kalitesi hakkında endişeler</li> <li>Gerçek politik sorunlarla ilintili olmayan bilgi ve günlük endişeler</li> <li>Bilgiyi kullanmak için zaman darlığı</li> <li>Kariyer yükselmesinde az ya da hiç etkilememesi</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>kullanmak</li> <li>Yetki devri yapılmış alanlara karışmadan garanti edilmiş idari özerkliğe saygı duymak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mevcut gayri resmi ve resmi gözetim mekanizmalarını uyumlaştırmak</li> </ul>	
<b>Yasamadaki politikacılar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uygulanabilirse, hedefler belirlemek</li> <li>Gözetim amaçları için performans sonuçlarını kullanmak</li> <li>Politikaları, programları ve bütçelemeyi belirleyecek karar alma süreçlerinde bilgi kullanmak</li> <li>İdari özerliğe saygı duymak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Çıktı hedeflerini sağlamada idarenin denetlenmesine yardımcı olmak</li> <li>İyi kalitede bilgi</li> <li>Politik gereksinimlerle uygunluk</li> <li>Kolay anlaşılabilirliği temsil etmek</li> <li>Mevcut gayri resmi ve resmi gözetim mekanizmalarını uyumlaştırmak</li> <li>Geleneksel yaklaşıma faydalar sağlamak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bilgi kalitesinin yetersizliği</li> <li>Politik gereksinimlerle ilintili olmayan bilgi</li> <li>Karar almada bilgiyi kullanmak için zaman darlığı</li> <li>Anlaşılmazı zor bir tarzda temsiliyet</li> <li>Daha az detaylandırılmış bilgiye sahip olmak</li> <li>Daha az kontrole sahip olmanın ortaya çıkardığı endişeler</li> </ul>

Kaynak: OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD , 2007, s.72.

### C- Hesap Verme Sorumluluğu Temelindeki Sorunlar

Performans esaslı bütçeleme, yüksek düzeyde bir *hesap verme sorumluluğu (accountability)* oluşturacak şekilde tasarlanmaktadır. Bütçe sürecinde siyasi tercihlerin yerine gerçek verilere dayanan sağlam performans göstergelerini ikame etmektedir. Teoride, *verimlilik, etkinlik* ve *etkililik*'e odaklanılması diğer değerlerin yerine geçecek bu değerleri dışarıda bırakabilecektir. Departman yöneticileri ve birim müdürleri için hesap verme sorumluluğunu başarmak için performans göstergelerini nasıl kullanacağı önemli hale gelecektir. Hizmetin ulaşma süresi ve hızı, toplanan para, yangından kurtarılan insan sayısı, hizmet götürülen insan sayısı, zehirlenme dolayısıyla çocuk ölümünde düşmeler ve yaşam kalitesinde artışla ilgili bu türden bir çok gösterge önemli hale gelecektir. Bu göstergeler hesap verme sorumluluğu sayesinde, hükümet performansının artışını sağlayacak, tüm kesimlerden insanların memnuniyetini arttıracaktır. (Herzog,2006:s.79).

Siyasi hesap verme sorumluluğu, *değerler* ve başarılı *çıktılar* ve *sonuçlar* ile taraflı değerlerin derecesi ile ölçülecek olan izafi verimlilik, etkinlik ve etkililik temelinde olacaktır. Yöneticiler, performans ölçütlerinin nasıl kullanılacağını kesin bir şekilde bilmeyebilirler. Bu ölçütlerin kullanımı siyasileşebilir. Uygun araç ve uygulamaların mevcut olmadığı durumlarda,



raporların ve performans ölçütlerinin kredibilitesi kuşkulu hale gelecektir. Kredibilitenin sorgulanır hale gelmesi, performans esaslı bütçelemeyi saf dışı bırakabilecek ve tahsis kararları yeniden inkrementalizm'in dahil olduğu değerlere geri dönecektir (Herzog,2006:s.79). Bütçenin hazırlık aşaması, cari tercihlerin geçmişteki tercihlere göre belirli artışlar gösterdiği inkremental bir süreçtir. Yani bu yılın bütçesini belirleyen en önemli faktörlerden birisi geçen yılın bütçesidir. Dolayısıyla gelecek yılın bütçesi de bu yılın bütçesine göre belli bir artış eğiliminde olabilecektir. İnkremental yaklaşıma göre bütçe hemen her yıl toptan gözden geçirilmez bunun yerine geçmiş yıl veya yılların bütçelerine dayandırılır (Çelebi,1992:110).

*Dooren&Thijs (2010)*, kamu yönetiminde performans yönetimi sistemini geliştirmede karşılaşılan paradokslardan biri olarak “*güvenilmez profesyonellere güvenmek*” e işaret etmektedir. Performans yönetimi doktrini uzmanlık ve profesyonellik doğrultusunda aslında birden fazla anlama gelebilen iki kavrama dayanır. Bir taraftan bakıldığında, profesyoneller daha iyi bir performans için anahtar konumundadır ve “bırakınız yöneticiler yönetsin” sözü yöneticilerin profesyonelliğine güvenilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Aynı şekilde bu yöneticilerin girişimci olması ve kumanda ve kontrol yaklaşımı yerine yetkilendirme vasıtasıyla çalışanlarına en iyi performansı sağlatacak liderler olması beklenmektedir. Diğer taraftan bakıldığında, performans yönetim sistemleri sıklıkla yöneticilere belli bir miktar güvensizlik de besler. Örneğin, İngiltere için yapılan bir araştırmada kamu sağlık hizmetlerinde yöneticilerin, performans bilgisini esasen doktor-hasta ilişkilerine müdahale etmek için taktiksel bir yol olarak kullandığı gözlenmektedir. Dolayısıyla bir grup performans göstergesi doktorların profesyonel bilgisini telafi etmek-dengelemek için geliştirilmiştir. Bu gibi durumlar açık bir paradoksa işaret eder. Bir taraftan giderek karmaşılaşan bir toplumda profesyonelliğe güvenmek hayatidir. Diğer taraftan bu güveni bahsetme konusunda önemli bir gönülsüzlük mevcuttur ve böylece kontrol ve denetime dönüş söz konusu olmaktadır (Dooren&Thijs,2010:14).

#### **D- Performans, Ölçümü ve Raporlanması**

Performans, birçok farklı kavram, fikir ve görüşü ihtiva eden bir terimdir ve peşinde koşulan amaçlar ile ilgili yürütülen faaliyetlerin sonuçları (*results*) veya bunlardan elde edilecek hasıla (*yield*) anlamına gelmektedir. Dolayısıyla temel amacı hükümetlerin hedeflerini başarıma derecesini arttırmaktır. Ancak, *Curristine (2008)*, ülkelerin performans esaslı bütçeleme uygulamalarında farklı amaç ve hedeflere sahip olabildiğine ve dolayısıyla performans bütçelemesinden beklentilerinin farklı olduğuna vurgu yapmaktadır (*Curristine,2008:s.210-212*).

Dolayısıyla burada ilk aşamada ortaya çıkabilecek bir sorun performans kavramının farklı konseptleri ifade edebilirliği ile ilişkilidir. Tamamen kabul görmüş ortak bir performans tanımını ve hedefini ortaya koymak her zaman kolay olmayabilir. Performans esaslı bütçelemenin tanımları arasında bile farklı bakış açıları ve farklı odaklar oluşabilmektedir.

Bir performans bütçeleme sistemi, girdiler; çıktılar (üretilen mal ve hizmetlerin nitelik ve nicelikleri); verim (çıkıtı üretiminde birim maliyeti); hizmet kalitesi (dakiklik, ulaşılabilirlik, izin, doğruluk ve memnuniyet); çıktılar (program hedeflerine ulaşma konusundaki ilerleme) ve sonuçlar gibi birtakım filtreler ile kamu programlarının ölçülmesini gerektirir. Farklı ölçümler farklı bütçeleme bakış açılarını değerlendirir. Tek bir ölçümden ziyade birden fazla ölçüm kullanılması girdiler, işlem ve sonuçlar arasındaki belirsiz ilişkiden ortaya çıkar –bu kamu programlarının özelliklerinden biridir. Diğer bir deyişle, bir hükümet programının hizmet kalitesi ya da sonuçları sadece çıktıları değerlendirerek belirlenemez. Bu yüzden hükümet programlarının etkin şekilde yönetilmesi için tüm sonuç bazlı zincirin gözlemlenmesi gerekir (Shah&Shen, 2007;s.145-146).

Etkin bir performans esaslı bütçeleme sisteminin en temel unsurlarından ikisi; güvenilir, kullanılabilir ve doğru bir performans ölçümü ve raporlama olarak belirtilebilir. Bu anlamda performans ölçümü ve raporlaması performans bütçeyi oluşturan zincirin en önemli halkalarından ikisidir. Bütçe reform uygulamaları incelendiğinde bu halkalarda sorunların mevcut olduğu görülmektedir. Sorunlardan ilki neyin ne şekilde ölçüleceği ile ilgili iken diğeri raporlama ve raporların kullanılıp kullanılmamasına ilişkindir.

Ülkeler özellikle sonuçlarla ilgili ölçüme yönelik sorunlarla karşılaşmaya devam etmektedirler. Sonuçların ölçümü sıkıntılı olmakla birlikte, çıktı ölçümünün de tamamen sorunsuz olduğu söylenemez. Belirli faaliyetlerde çıktı ölçümünde zorluklar mevcut olabilmektedir. Hükümetler, yol yapımından yurt dışı seyahatiyle ilgili bilgi sağlamaya kadar çok çeşitli fonksiyonları yerine getirirler. Performans ölçümleri, diğerlerinden ziyade belirli fonksiyonel ve programsal tiplere daha da kolay uygulanmaktadır. En gelişmiş performans ölçümlerine sahip fonksiyonel alanlar, eğitim ve sağlıktır. Çıkıtı ve sonuç ölçümlerinin her biri farklı zorluk ve eksiklikleri ortaya koymaktadır. Çıktılara odaklanmış sistemler bazı durumlarda hedef değişimi ile sonuçlanabilmektedir. Karmaşık ve planlanan veya planlanamayan pek çok faktörün etkileşimlerini içerdiklerinden ötürü, sonuçların teknik olarak ölçümü çok daha zordur. Ayrıca, gecikme sorunları bulunmakta ve sonuçlara ulaşılması uzun bir dönemi gerektirebilmektedir. Bazı durumlarda ise sonuçlar devletin kontrolü dışında bulunmaktadır (OECD,2007;s.68).

*Edizdoğan(2008)*'ın da belirttiği üzere performans ölçümüyle ilgili bir diğer sorun, hizmetlerin her zaman çok açık olmamasıdır. Kamu kurumlarının yaptıkları hizmetlerin çok yönlü olması, dolayısıyla zaman zaman birbiriyle çelişen ya da aynı yönde çalışan amaçlara sahip olması, kamu kurumlarının amaçlarının zaman içinde önemlerini belirlemeyi olanaksız kılmaktadır Bu bakımdan özellikle yasama ve yürütme organları arasında amaçlar konusunda görüş birliği olmadığı sürece performansa dayalı bütçeleme uygulaması zor olacaktır(Edizdoğan,2008:265). Bazı hizmet türlerinin performansının ölçümü oldukça güç gözükmektedir. Örneğin, Milli İstihbarat Teşkilatı ya da Dışişleri

Bakanlığının sunduğu hizmetler ele alındığında bunların performansının ölçümünde güçlükler olacağı açıktır.

Ölçümle ilgili diğer zorluklar, açık ve anlaşılabilir hedefler oluşturabilmek ve iyi bir veri toplama sistemine sahip olmayı içermektedir. Kaliteyi sağlayabilmek için, toplanan verinin doğrulanması ve onaylanmasını içeren bir sürece ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sistemlerin kurulumu ve sürdürülmesi zaman alıcı ve maliyetli olabilir (OECD,2007;s.68-69).

*Robinson&Brumby(2005)*'e göre performansı belirleyen faktörlerden bir kısmı arasındaki *belirsizlik (uncertainty)* nedeniyle, kamu sektöründe, niyetlenmiş sonuçlar ve onların çıktılar ve aktiviteler ile ilişkisini açıkça belirtmek mümkün değildir. Diğer daha merkezi nokta, performans ölçütleri doğası gereği kusurlu (*imperfect*)dur. Kusurlu performans ölçütleri ile bağlantılı hedefler ve fiyat teşvikleri, istenmeyen türde davranışsal çarpıklıklara yol açabilir. Böylece çıktı ölçütlerinin kalite boyutunu ve niyetlenilmiş olan sonuçları sağlamama eğilimi ortaya çıkararak, performans bütçesinde çıktı üzerindeki odak, “*kalite ve sonuç erozyonu*” yaratabilir. Performans ile ilgili teşvikler açısından bakıldığında-bireysel ya da kurumsal düzeylerde- doğrudan bir şekilde kusurlu performans ölçütlerinin *ahlaki yada altruistik (fedakar) motivasyonları* dışlayabileceği de unutulmamalıdır. (Robinson&Brumby, 2005:16).

Kamu harcamalarında performans ve etkinliği ortaya koymak zordur. Teknik olarak etkin olan bir harcama, kamu çıkarı veya sosyal refah açısından etkinsiz olabilir. Bu durum, devlet yanlış çıktıyı etkin bir şekilde ürettiğinde ortaya çıkar. Klasik örneği “silahlar karşısında tereyağı”dır. Bir hükümet kamu savunma hizmetini etkin bir şekilde üretebilir, fakat çok fazla üretmiş olabilir ve buna karşılık ihtiyaç çok olduğu halde diğer sosyal hizmetlerden nüfusun ihtiyaç ve tercihinine göre çok az üretilmiş olabilir. Burada kamu parasının bir harcama türü için ne kadar etkin harcandığından, kamu parasının kamu harcama programları arasında ne kadar etkin dağıldığı konusuna geçilmektedir (akt Kovancılar&Miynat,2008:71-72).

### **E- Araçsal Sorunlar**

Performans esaslı bütçeleme, bütçe devresi'nin başından sonuna dek (formülasyon, onaylanma, uygulanma,denetim vs.), bir çok aracı gerektirir. Bütçenin hazırlanması aşaması boyunca,stratejik planlama ve program planlaması gerekir. Stratejik planlama sonrasında, ikna, bütçenin benimsenmesi aşamasında önemli bir araçtır. Yasama kurum ve kurulları, onaylanan bütçenin kamu kaynaklarının kullanımında istenen sonuçları ortaya çıkaracağına ilişkin ikna edilmelidir. Bütçe uygulama aşamasında tahsis ve maliyet muhasebesi araçları performansı etkileyen unsurlardır. Bu aşamada, bütçenin mali yıl içinde kullanımında zaman zaman ayarlamalar yapılması gerekliliği de açıktır. Tüm bu süreçlerde ve sonrasında, maliyet-fayda analizleri, sistem analizleri, performans kriterleri, içsel teşvik araçları, gelişmiş değerlendirme sistem ve araçları, performans denetimi ve program değerlendirmeleri ihtiyaç duyulan araçlar arasındadır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme tüm bu çok sayıdaki araca bir ilave olarak görülmemeli, tüm bunları içinde barındıran bir biçim-format olarak

görülmelidir. Tüm bu araç ve uygulamalar performans esaslı bütçelemeyi karmaşıklaştırmakta, sistem benimsenmiş olsa bile uygulama da başarısızlıkları yaratmaktadır. Gerçekte bu araç ve sistemlerden birçoğu ülkelerin kamu yönetimi içinde hali hazırda mevcut ya da etkin değildir. Bundan dolayı, performans esaslı bütçeleme, bütçe devresinin sadece bütçe formülasyon aşaması ile birlikte kullanılabilen bir biçimlendirme aracı halini almaktadır (Herzog,2006:s.83).

Performans esaslı bütçeleme hükümet düzeyinde benimsenmek üzere tasarlanmıştır, tüm bürolar, birimler, departmanlar ve programlar bunu formüle edecek ve uygulayacaktır. Bu bütçeleme türü en iyi programatik yapılarda işlemektedir. Bir çok bulgu performans tedbirlerinin bir program formatıyla birleştiğinde daha anlamlı ve yararlı olduğunu göstermektedir. Eğer programatik yapılar hazır ve mevcut değilse performans bütçeleme hükümet düzeyinde kullanışlı olmayabilecektir kapsamlı bir bütçe reformu olarak gerçekçi olamayabilecektir (Herzog,2006:s.84).

#### **F- Kurumsal Kapasite Açığı ve Direnç Kültürü**

Siyasi, idari ve yönetsel kapasite performans esaslı bütçelemeyi ve gerekli reformları destekleyecektir. Performans esaslı bütçeleme, kapasite, yetenek, yeterlik ve zaman gerektirmektedir. Performans esaslı bütçelemeye çağrılan birçok kamu birimi bir sürü yeni direktif ile karşı karşıya kalacak bu direktiflere kapasitesi oranında cevap verebilecektir. Performans esaslı bütçeleme, süreçte görev alacak olan tüm memur, idareci ve yöneticilerin gerekli yetenek ve donanımına sahip olduğunu varsaymaktadır. Gerçek bir performans esaslı bütçelemenin tam bir uygulaması yıllar alacaktır ve idari ve yönetsel kapasiteyi gerekli kılmaktadır (Herzog,2006:s.84).

Reformcu ülkelerin, bu reformları desteklemek için maliye bakanlığı ve diğer harcamacı bakanlıkların kurumsal kapasiteleri ile ilgili sorunlar yaşadıkları gözlenmektedir. Kapasite, personel ve uzmanlık açılarından geniş kurumsal yapı ve kaynaklar tarafından etkilenmektedir. Performans bilgisi, finansal(mali) danışmanlıktan farklıdır. Değerlendirme, yargılama ve performans karşılaştırması yapabilecek, farklı harcamacı bakanlıklardan elde edilen bilginin analizi ve değerlendirilmesini yapabilecek uzmanlığa ihtiyaç açıktır (OECD,2007;s.69).

Ülkelerin çoğu, özellikle gelişmekte olan ülkeler bu anlamda kurumsal kapasiteden yoksun gözükmektedir. Dolayısıyla bu kurumsal kapasite açığı performans esaslı bütçenin uygulanabilirliğini oldukça olumsuz etkileyebilmektedir.

Performans esaslı bir bütçe reformunun tüm düzeylerde dirençle karşılaşabileceği söylenebilir. Genellikle Maliye Bakanlığı ve siyasetçiler tarafından performans bilgisinin nasıl kullanılıp kullanılmayacağı hususu açık olmadığına harcamacı bakanlıklardaki yöneticiler, değişime direnebilmektedirler. Pek çok durumda yöneticiler, bilginin ya programların açıkça eleştirilmesi ya da ödenek kesilmesi için yanlış kullanılacağı endişesi taşımaktadırlar. Yöneticiler, sorumlulukları dahilinde olmayan sonuçlar için sorumlu tutulacakları korkusunu da taşımaktadırlar. Bu güçlü bir biçimde dış faktörlerce etkilenen sonuç hedeflerini başarmayı içerebilir ya da sorumlu

tutuldukları bir hedefin dağıtımında önemli bir esnekliğe sahip olmamalarını da kapsamaktadır. Alternatif olarak, veri toplamaya ve kırtasiyeciliğe yönelik artan taleplerden dolayı da yöneticiler reforma karşı çıkabilirler (OECD,2007;s.69).

### **G- İyi Performans-Küçük Bütçe Sorunu**

Performans esaslı bütçeleme, aynı zamanda gelir tahsis kararlarını etkileyen bir süreçtir. Program yöneticileri yıllık bütçe istekleri ile beraber performans bilgisine ihtiyaç duyarlar. Bu anlamda performans bütçeleme mekanistikdir ve ortak payda performanstır. Performans düzeyi ise çeşitli maliyetlerle ilişkilidir. Bu mantık çerçevesinde bakıldığında, “iyi performans”a “daha büyük bütçeler”, “kötü performans”a ise “daha küçük bütçeler” tahsis edilmeli veya hiç bütçe tahsis edilmemelidir. Dolayısıyla performans düzeylerini maliyetler belirleyecektir. Finansal kaynakların düzeyi, geçmiş ya da umulan performans için bir ödül veya bir karşılık olarak düşünülmektedir. Performans esaslı bütçelemenin temelinde bu tür bir rasyonelite yaklaşımı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme sürecinin işleyişi daima bu rasyonelite doğrultusunda hareket etmeyeabilmektedir. Çünkü uygulamada, iyi performans bütçe kesintisine ve daha küçük bütçelere, zayıf – kötü bir performans ise bütçe artışına yol açabilmektedir. Bu durum, yöneticilerin, performans göstergelerinin tasarlanma zamanı yüksek hedefler koymasına, performans hedeflerine ulaşma teşebbüsünde yani uygulama aşamasında düşük düzeyde çaba harcamasına yol açabilecektir. Yani, “yüksek hedef - zayıf performans” bütçe tahsis kazançlarıyla sonuçlanabilecektir. Teoride rasyonel olan beklenti, performans esaslılık açısından bu tür bir irrasyonel davranışa yol açabilecek ve performans esaslı bütçeleme realitede kamu fonlarının optimum kullanımını sağlayamayabilecektir (Herzog,2006:s.80).

### **H- En Etkin Uygulama Stratejisinin Seçimi**

Reformist ülkelere bakıldığında tek ve birbiri ile aynı modellerin ve uygulama stratejilerinin benimsenmediği gözlenmektedir. Farklı ülkeler- zaman zaman birbirinden esinlenmekle birlikte- farklı performans esaslı bütçeleme modellerine başvurmuş, performans uygulamalarını yerleştirmek için farklı uygulama stratejileri benimsemiştir. Reformu aşağıdan-yukarı uygulayanlar da, yukarıdan-aşağı uygulayanlar da olmuştur. Reform bazı örneklerde kapsamlı, bazılarında kısmi, bazı ülkelerde kademeli ya da diğer bazılarında ani patlama şeklinde uygulanmıştır.

Ülkeler performans bütçe reform girişimlerini uygularken bazı sorularla karşı karşıya kalmaktadırlar. Reform yasallaşmalı mı? En uygun uygulama stratejisi nedir? Reformlar hangi hızda uygulanmalıdır? Onlar daha geniş bir reform paketinin bir parçası olmalı mıdır? Kapsam ne kadar geniş olmalıdır? gibi sorular bu sorulardan birkaçıdır (OECD,2007:32).

### **1-Yasal Çerçeve İhtiyacı**

ABD gibi Bazı ülkeler kendi reformlarını mevzuat aracılığıyla başlatmışlardır. Kanada gibi diğer ülkelerde mevzuat ve resmi talimat kuralları birleşimine sahiptir. Birleşik Krallık örneğinde reformlar bir yasa içinde kanunlaştırılmamıştır, bunun yerine merkezi bakanlıklar resmi gereksinimleri ve

kuralları yayınlamışlardır (OECD,2007:33). Kanunlara dayandırılmayan bir reform stratejisi bu konuda istekli bir hükümetin giderek yerine reformlar konusunda daha isteksiz yeni bir hükümetin gelmesi durumunda istikrarını kaybedecek ve muhtemelen uygulama aksayacaktır. Dolayısıyla kanunlar daha bağlayıcı ve istikrarlı sonuçları ortaya çıkarabilir. Ama diğer bazı durumlarda kamu yönetimi geleneği reformun uygulanması için mutlak surette kanunları gerektirmeyebilir. Ayrıca reformların kanunlaşmış olması onların gerçekten uygulanacağını da garanti etmez. Aksine, uygulama daha fazla siyasi, idari desteğe ve reformcuların uygulama stratejisine bağlıdır (OECD,2007:33).

## **2- Yukarıdan-Aşağı (Top-down) ve ya Aşağıdan-Yukarı (Bottom-up) Uygulama Yaklaşımı**

*Yukarıdan-aşağı* yaklaşım reformların uygulanması için daha merkezi bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım türünde, merkezi hükümet kuruluşu veya kurumlar (Maliye Bakanlığı, Başbakan / Cumhurbaşkanlığı makamı, kabine ofisi) reformların gelişmesinde, uygulanmasında ve kontrol edilmesinde birincil rolü oynarlar. Bu yaklaşım merkezi kuruluşlar ile birlikte bütün birimlerde uygulanabilir standartlar ve kurallar uygulayarak daha sistematik olma eğilimindedir. *Aşağıdan-yukarı* yaklaşımda, bireysel kurumlar, reformların en önemli aktörleridir ve katılımları gönüllü olabilir ve kendi yöntemlerini ve yaklaşımlarını geliştirmekte özgürdürler. Özetle, yukarıdan-aşağı zorlama azdır.Bu yaklaşım göz önüne alındığında, sistematik olmaktan ziyade üstün körü olma eğilimindedir, daha fazla gönüllük sağlar ancak merkezi gereksinimlerin uygulanma eksikliği sonucunu ortaya çıkarabilir. (OECD,2007:33-34).

OECD ülkelerinin çoğunda, merkezi kurumlar performans bütçeleme girişimleri için Maliye Bakanlığıyla birlikte sorumludurlar ama bu her zaman tek başına işlemez.Maliye Bakanlığı güçlü olan ülkelerde dahi başbakanlık makamının ve bakanlar kurulunun desteğine ihtiyaç vardır. OECD ülkeleri arasında, Maliye Bakanlığının gelişen performans bütçeleme girişimlerinde oynadığı rol ve sonraki uygulamaları büyük ölçüde değişmektedir. Bu analizin bir sonucu olarak, örneğin, Şili ve İngiltere gibi ülkeler tüm detayları göz önüne olan merkezileşmiş yaklaşımı benimsemişlerdir bunun için Maliye Bakanlığı yüksek seviyede müdahaleye sahiptir ve reformlar uygulanırken ve gelişme sürecinde güçlü ve aktif bir rol oynar. Bu yaklaşım gelişen performans tedbirlerini ve ayarlamalarını veya görüşülen performans hedeflerini içerebilir. Bunun tersine, İzlanda ve Danimarka gibi ülkeler aşağıdan-yukarıya desantralize bir yaklaşımı benimsemişlerdir. Bu ülkelerde Maliye Bakanlığı az müdahalede bulunur ve bu reformları uygulamak ayrı ayrı bakanlıkların sorumluluğundadır. Daha desantralize sistemlerde, Maliye Bakanlığı'nın kurallar belirleme ve tavsiyelerde bulunma rolü sınırlandırılmış olma eğilimindedir. Diğer ülkeler bu iki sınır arasında bir yerlerde yer alma eğiliminde olmaktadır (OECD,2007:34).

Her iki yaklaşımın da potansiyel fayda ve riskleri yapısında barındırdığını söylemek doğru olacaktır. Bu potansiyel fayda ve riskler aşağıdaki şekilde sistematize edilebilir.

**Tablo-2: Yukarıdan-Aşağı Yaklaşım ile Aşağıdan-Yukarı Yaklaşımın**

## Olası Fayda Ve Riskleri

	Faydalar	Riskler
<b>Yukarıdan Aşağı Yaklaşım</b>	Reform için daha güçlü baskı vardır.	Sonuçlara ulaşmak için esneklik sınırlandırılır.
	Hükümet içindeki kadrolarda ve yaklaşımlarda düzen sağlanır.	Kurallara aşırı bağlılık vardır, performans sadece uyum sağlanan bir şey haline gelir.
	Kararların alınması için merkeze daha fazla bilgi sağlanır.	Çok fazla raporlama gereksinimi doğar ve maliyetli bir uygulama haline gelir.
	Daha iyi koordinasyon ve gözetim sağlanır.	Kurumların desteğini sağlamada eksiklik vardır.
<b>Aşağıdan Yukarı Yaklaşım</b>		Ortaya kötü niyetli girişimler ve çarpıtılmış davranışlar çıkar.
	Daha iyi esneklik sağlanır.	Reform için gerekli olan baskı eksikliğinden dolayı bir durağanlık söz konusu olur.
	Kurumların ihtiyaçlarına uygun reformlar için uygun bir kapasiteye sahip olunur.	Reformları uygulamak daha zordur ve zaman kaybına neden olur.
	Kullanıcılara ve yerel topluluklara daha çabuk yanıt verilir.	Reformlar arasında koordinasyon eksikliği söz konusudur.
	Reform sahipleri kurumlar tarafından teşvik edilir.	Kararların alınması için merkezde bilgi eksikliği söz konusudur.
		Bilgi sunumunda ve reform çabalarında tutarlılık eksikliği söz konusudur.

Kaynak: (OECD,2007:34).

Fazla merkezleşmiş yaklaşımın performans sonuçları daha az esnek bir hale gelebilir. Performansı arttırmaktan ziyade, performans uygulamaları takip edilen diğer merkezi kurallar haline gelir. İşi tamamlamak ve sonuçlara ulaşmak için hedefe ulaşmada esneklik ve yönetsel özgürlük eksikliği ortaya çıkabilir. Performans uygulamaları planlı bir şekilde kullanılmadığı takdirde, bu üretim maliyetleri göz önüne alındığında pahalı bir uygulama olma riski vardır. Ayrıca merkez tarafından konulan ve takip edilen performans hedefleri daha düşük düzeylerde davranışları çarpıtabilir, merkezin isteklerine ulaşabilmek için deforme bilgi sunumuna yol açabilir (OECD,2007:34).

Buna karşılık, çok az merkezi müdahale durumunda (aşağıdan-yukarı yaklaşım) değişim için yeterli düzeyde herhangi bir baskı oluşamayabilir ve uygulama sekteye uğrayabilir. Çok fazla yerleşme varsa, merkez kararlar alırken gerekli olan bilgilerden ve özellikle performans bilgisinden yoksun kalabilir. Bu durum hükümet arasında performans karşılaştırmalarını zorlaştırmakta ve harcama önceliklendirmesini engellemektedir. Ayrıca, merkezi koordinasyon ve işbirliği bakanlıkların ortak hedefler ve girişimler geliştirmesini olumlu etkilemektedir (OECD,2007:35).

Benimsenecek yaklaşım ülkelerin kamu yönetim sistemi gelenekleriyle de ilişkilidir. Danimarka, İsveç ve İskandinav ülkeleri desantralize kamu yönetimi sistemlerine sahiptir ve kurumlarına yüksek seviyede özerklik vermektedir. Bu kamu yönetim geleneği çerçevesinde söz konusu ülkelerde merkezileşmiş ve sistematize bir performans bütçelemesinin uygulanması güçtür bu nedenle bakanlıkların destek ve gönüllülüğü temelinde adım-adım bir yaklaşımın daha uygun olabileceği söylenebilir. Bu durumda ilerleme yavaş gerçekleşebilir ama kurumlar kendilerini bu reformların sahibi gibi hissederler ve kendilerine özel reform ihtiyaçlarını karşılayabilirler. Buna karşılık, Birleşik Krallık Hazinesi aşırı merkeziyetçi bir yaklaşım benimsediği için ve gereğinden fazla merkezi gereksinimler yaratılarak hizmet sunumdaki esneklik sınırlandırıldığı için eleştirilmiştir. Bu türden bir yaklaşım, kurumlara daha fazla esneklik vermede ve girişimlerin sahiplerini teşvik etmede zorluklarla karşı karşıya kalınmasına neden olmaktadır (OECD,2007:35).

### **3- Geniş Kapsam, Kısmi Kapsama Karşı**

Yukarıdan-aşağı yaklaşımı benimsemiş veya mevzuat ile yürürlüğe koymuş ülkeler daha geniş kapsama sahip olma eğilimindedirler. Birçok ülke bütün bakanlıklarında performans bilgisinin gelişmesi için gereksinimleriyle birlikte geniş kapsamlı yaklaşımı kabul etmişlerdir. İstisnalar daha fazla adem-i merkeziyetçi sistemi takip eden ülkelerdir. (OECD,2007:35).

### **4- Büyük-Patlama Karşısında Kademeli Uygulama Yaklaşımı**

Reformun uygulanması için öngörülen zaman dilimi açısından iki farklı yaklaşımdan bahsedilebilir. Bunlardan ilki *büyük-patlama* olarak adlandırılan bir anda kapsamlı bir reformun uygulamaya girmesini ifade eden yaklaşımdır. İkinci yaklaşımda ise reform adım adım uygulanmaktadır ve bu yaklaşım kademeli bir reform yaklaşımıdır. Ülkelerin bir kısmı ilk diğer bir kısmı ise ikinci yaklaşımı benimsemektedir. Her iki yaklaşımın avantaj ve dezavantajları mevcuttur.

Bu yaklaşımlarla ilgili ülke örneğini belki de en açık şekilde Avustralya ve G.Kore'nin reform deneyimleri sergilemektedir. Avustralya son 15 yıldır kademeli bir uygulama yaklaşımını takip etmektedir. Bu yaklaşım daha önceki reformların deneyimlerinden, fırsatların ve faydaların sağlanmasını sağlayan uzun süreli bir süreçtir. Avustralya, bu yaklaşımın hükümete, beklenmedik yada istenmeyen etkilerin meydana gelmesi halinde ve reformların uzun bir süreç gerektirdiği durumlarda, düzeltmeler yapma ve reformları dikkatli bir şekilde yürütme imkanı sunduğunu iddia etmektedir. Tersine, G.Kore dört önemli mali reformu oldukça yüksek bir hızla uygulamıştır. Bu yaklaşımın avantajı, reform için iyi bir baskı ve şevk yaratması ve reforma karşı direnci kırabilmesidir. Bu yaklaşım bölük pörçük şekilde reformların uygulanmasından ziyade, bütünsel bir şekilde performans bütçeleme sistemiyle eş anlı olarak uygulanmasıdır (OECD,2007:36-37).

**Tablo-3: Büyük-Patlama ve Kademeli Uygulama Yaklaşımlarının Olası Avantaj ve Dezavantajları**

Avantajlar	Dezavantajlar
------------	---------------



<b>Büyük Patlama Yaklaşımı</b>	Değişim için güçlü bir baskı ve ivme ortaya çıkar.	Olası yüksek riske sahiptir.
	Hangi reformların uyum sağlayacağını gösteren birleştirilmiş paketler sunulur.	Maliyetli sonuçlara neden olabilir.
	Ulaşılmak istenen son noktaya ait öngörü istikrarlı bir mesajla iletilir.	Önemli araştırmalara ihtiyaç vardır.
	Uygulama daha az zaman alır.	Baskılı yönetim ve personelin yönetimde olma tehlikesi vardır.
	Düzenli bir çalışma yapılarak bakanlıklara yardımda bulunulur.	Yüksek seviyede politik taahhüt gerekmektedir.
	Farklı etkilerdeki fedakarlıklara izin verilir.	Kurumlara bireysel uyarı için vakit yoktur.
<b>Aşamalı(kademeli) Yaklaşım</b>	Deneyimlerden ders alınmasına ve sistemin ileri seviyeye taşınmış gibi geliştirilmesine fırsat sağlanır.	Uygulama uzun zaman alır.
	İstenmeyen etkiler için sistemin ayarlanmasına müsait olan kapasiteye sahip olunur.	Reformların uygulanma hızında düşme riski söz konusudur.
	Reformun maliyetleri uzun bir döneme yayılır.	Reformlar için gerekli olan ilgi ve gayretin yayılımında risk vardır.
	Reformlara destek sağlanması için fazla zaman vardır.	Daha az uyumlu reform sonuçları elde edilir.
	Yönetim kapasitelerinin ortaya çıkarılması için fazla zaman vardır.	Sınırlı ve tutarsız etkiyle parçalı reform sonuçları elde edilir.
	Kurumlara uyarı ve bireysel yardım vermek için fazla zaman vardır.	Eş zamanlı olarak uygulanan iki bütçe sistemi gerekmektedir.

Kaynak: (OECD,2007:36).

## SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Performans esaslı bütçe sistemi günümüz kamu mali reformlarının odağında yeralan oldukça popüler bir bütçeleme sistemi olarak ifade edilebilir. Birçok ülke bütçe sistemlerini bu sisteme dönüştürmeye çabalamaktadır. Performans esaslı bütçe sisteminin ülkeler tarafından tercih edilmesinde kamu mali yönetimine ilişkin sahip olduğu avantaj ve faydaları etkili olmaktadır. Ancak söz konusu sistem yapısı içerisinde bir takım teorik ve pratik sorun ve güçlükleri de barındırmaktadır.

Çalışmamızda performans esaslı bütçe sisteminin yapısında barındırdığı bu güçlük ve sorunlar sorgulanarak ortaya konulmaya çalışılmıştır. Teoride ve pratikte, davranışsal model sorunu, politika-rasyonalite çatışmaları, müşevvik sorunu, çıkar çatışmaları, partizan veya ideolojik tutumlar, politikacı davranışları sorunu, hesap verme sorumluluğu temelindeki problemler, araçsal ve kurumsal sorunlar, performans ölçümü ve raporlama sorunları ve reformun uygulanmasına ilişkin strateji seçimi güçlükleri gibi sorun ve güçlüklerin mevcut olduğu ortaya

konulmuştur. Sonuç olarak, bunlar sorgulanmadığı, dikkate alınmadığı veya çözümlenmediği sürece performans esaslı bütçe sisteminin kendinden beklenen fayda ve avantajları temin etmesinin zor olabileceği söylenebilir.

#### KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can & TÜĞEN, Kamil. “*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi*”. **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**. Ed. Coşkun Can AKTAN, Ankara: seçkin Kitabevi. 2006.
- BURNS, Robert C; D. LEE, JR, Robert. “*The Ups and Downs of State Budget Process Reform: Experience of Three Decades*”, Public Budgeting & Finance, Fall 2004, s.1-19.
- CURRISSINE, Teresa. “*OECD Countries’ Experiences of Performance Budgeting and Management*”. **Performance Management and Budgeting How Governments Can Learn from Experience**. Ed. F. Stevens REDBURN& Robert J. SHEA & Terry F. BUSS.2008.
- ÇELEBİ, A. Kemal. “*Kamu Harcamaları Artışının Kurumsal Nedenleri*”. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi. Cilt:47. Sayı:3-4. Haziran-Aralık 1992.
- ÇELEBİ, A. Kemal. **Liberal Ekonomik Düşüncede Kamu Kesiminin Büyüklüğü Sorunu**. Manisa: Emek Matbaası.2003.
- DOOREN, Wouter van; THIJS, Nick. “Paradoxes of Improving Performance Management (Systems) in Public Administration”, EIPASCOPE, 2010/2.
- EDİZDOĞAN, Nihat. **Kamu Bütçesi**. Bursa: Ekin Yayınevi 7.Baskı,2008.
- FÖLSCHER, Alta. “*Budgeting Methods and Practices*”, ( Anwar SHAH (Ed), **Budgeting and Budgetary Institutions**, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, 2007, s.109-135.
- HAGEN, Jürgen Von. “*Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance*”, ( Anwar SHAH (Ed), **Budgeting and Budgetary Institutions**, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, 2007, s.27-51.
- HERZOG, J. Richard. “*Performance Budgeting: Descriptive, Allegorical, Mythical, And Idealistic*”, International Journal of Organization Theory and Behavior, Spring 2006; 9 (1), s. 72-91.
- KOVANCILAR,Birol & MİYİNAT, Mustafa. **Küreselleşme Sürecinde Türkiye’de Kamu Kesimi**. Ankara: Gazi Yayınevi, 2008.
- MUTLUER, M. Kamil & ÖNER Erdoğan & KESİK Ahmet. **Bütçe Hukuku**. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99, İstanbul.2005.
- OECD, **Performance Budgeting in OECD Countries**, OECD , 2007.
- OECD, “*Performance Budgeting: A Users’ Guide*”, OECD Policy Brief, March 2008.
- ROBINSON, Marc; BRUMBY, Jim. “Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review Of The Empirical Literature”, **IMF Working Paper**, November 2005.
- SCHICK, Allen. “*Getting Performance Budgeting To Perform*”, May 2008.
- SHAH, Anwar& SHEN, Chunli. “*A Primer On Performance Budgeting*”, (Anwar SHAH (Ed), **Budgeting and Budgetary Institutions**, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, 2007, s.137-178.
- SHAH, Anwar, **Budgeting and Budgetary Institutions**, The World Bank Public Sector Governance and Accountability Series, 2007.
- TÜĞEN, Kamil. **Devlet Bütçesi**.İzmir: Bassaray Matbaası,2009.
- WILLOUGHBY, Katherine G.; MELKERS, Julia E. “*Implementing PBB: Conflicting Views of Success*”, **Public Budgeting & Finance**, Spring 2000, s.105-120.