

Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları Ve Bütçe Uygulamaları

Özet

Günümüzde yeni kamu yönetim anlayışına bağlı olarak ortaya çıkan uygulamalardan biri performans esaslı bütçeleme sistemidir. Dünyada geniş bir uygulama alanı bulan bu sistem pek çok ülkenin bütçe uygulamaları açısından büyük önem taşımakta ve ülkeler bütçe sistemlerini yeniden yapılandırmaya yönelik faaliyetler yürütmektedir. Bu çalışmada öncelikle bazı gelişmiş ülkelerde performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş doğrultusunda önem kazanan reform niteliğindeki düzenlemelere yer verilmiştir. Daha sonra söz konusu düzenlemelerin ülkelerin bütçe sistemlerini uygulamalar açısından nasıl etkilediği hususunda tespitler yapılarak, bazı değerlendirmelere yer verilmiştir. Buna göre ülkelerin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının sistemin tüm unsurlarını yerine getirmek bakımından önemli kriterler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Performans Ölçümü, Performans Esaslı Bütçeleme, Performans Sözleşmesi*

Abstract

Today, one of the applications which appears due to the new public administration approach is Performance Based Budgeting System. The system which is broadly applied in the world is so important for the budget applications of many countries and these countries have been trying to restore their budget systems. In this study some regulations which have the property of reform for transition to the Performance Based Budgeting System in some developed countries have been discussed first. After that, how the so called regulations affect these countries budget systems from the point of view of applications has been determined and assessed. Accordingly, it has been concluded that the development levels and technological infrastructures of countries are important criterion to fulfill all aspects of the system.

Keywords: *Performance Measurement, Performance Based Budgeting, Performance Agreement*

Kâmil TÜĞEN¹

Haluk EGELİ²

Ahmet ÖZEN³

1 Prof.Dr, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, www.kamil.tugen@deu.edu.tr.

2 Yrd.Doç.Dr, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, www.haluk.egeli@deu.edu.tr.

3 Araş.Gör., Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, www.ahmet.ozen@deu.edu.tr.

GİRİŞ

Kamu yönetiminde hizmet kalitesini artırmanın vazgeçilmez koşullarından biri kamu kaynaklarının etkin kullanılmasıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı uygulamaları; kamu hizmet kalitesinin düşüklüğü, kamu kaynaklarının israf edilmesi, bütçede harcama disiplininin bozulması ve çeşitli yolsuzlukların ortaya çıkması gibi sorunlara neden olmakta ve ülkeleri kamu yönetim anlayışı yönünden yeni arayışlara yöneltmektedir. Son yıllarda dünyada küreselleşmenin boyutlarının genişlemesine paralel olarak uluslararası ilişkiler ve bu bağlamda çeşitli alanlarda uluslararası etkileşimler giderek artmaktadır. Bu çerçevede pek çok ülke yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında; performans yönetimi, mali yerelleşme, piyasa odaklı kamu yönetim anlayışı gibi bir dizi yeni uygulamayı hayata geçirmek için faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlardan biri de modern bir bütçeleme sistemi olan “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi”dir. Yeni bütçeleme sisteminin ilk uygulamaları öncelikle Anglo-Sakson ve Kıt’a Avrupası’na dahil gelişmiş ülkelerde başlamış ve daha sonra pek çok ülkede bu yönde düzenlemelere gidilmiştir.

Performans esaslı bütçeleme konusunda değişik tanımlamalara yer verilmekle birlikte sistemi bütünüyle ortaya koyan genel bir tanım şu şekilde verilebilir: Performans esaslı bütçeleme; performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, organizasyonun amaçlarına ulaşip ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme süreci yaklaşımıdır (CURRISTINE, 2005: 131). Sistemden beklenen etkinliğin sağlanması için doğru performans ölçümlemesine gidilmesi, kurumların misyon ve vizyonları doğrultusunda stratejik hedeflerini belirlemesi, kurumsal başarının tespitinde kamu kaynaklarının en az maliyetle kullanılarak en yüksek nihai çıktıların elde edilmesi esastır.

Performans esaslı bütçeleme sistemi, eğer gerekli tüm unsurlar ve faktörler dikkate alınırsa etkin işleyebilecek bir sistem olarak ifade edilebilir. Gerekli altyapı bütünüyle tamamlanmadan sistemden rasyonel sonuçlara ulaşmak mümkün değildir. Performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen etkinliğin sağlanması açısından aşağıda belirtilen

unsurlara dikkat edilmelidir:

- Eş zamanlı bir bilgi ağına olan ihtiyaç,
- Performans kültürüne sahip yeterli personel,
- Performansa odaklanan bir kamu yönetim anlayışı,
- Ekonomik ve siyasi yapının istikrarlılığı,
- Toplumun kamu hizmetlerinden beklentilerinin kalitesi,
- Performansa dayalı bir ücret sistemi,
- Siyasi karar alıcıların sisteme olan inancı.

Söz konusu unsurlar sistemin işleyişi yönünden tamamlayıcı bir rol oynadıklarından, performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğinin ölçülebilmesi bakımından zorunlu kabul edilmektedir. Dolayısıyla performans esaslı bütçelemeye yönelik bir bütçe sisteminde yapısal düzenlemelere gidilirken, söz konusu unsurların göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Buna göre ülkeler kendi yapısal koşullarının elverdiği ölçülerde bütçe sistemlerini bu çerçevede yeniden yapılandırmaya çalışmaktadır.

I. BAZI GELİŞMİŞ ÜLKELERDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE YÖNELİK DÜZENLEMELER

Performans esaslı bütçeleme gelişmiş ülkelerde olduğu kadar az gelişmiş ülkelerde de bütçe uygulamaları yönünden önem kazanan bir sistemdir. Ancak sistemin uygulanabilmesi için teknik ve fiziki altyapının yeterli olması gerekmektedir. Nitekim gelişmiş ülkeler bu konuda daha geniş olanaklara sahip olduklarından sistemi etkin uygulayabilme yönünde az gelişmiş ülkelere nazaran daha avantajlı görünmektedir. Çalışmanın bu kısmında seçilmiş bazı gelişmiş ülke örneklerine yer verilerek, söz konusu ülkelerde sistemin uygulamada başarı düzeyini artırmaya yönelik yapılan reform niteliğindeki temel düzenlemeler hakkında bilgi verilecektir.

A. İSPANYA

Ülkede reform öncesi bütçe uygulamalarını esas alan bütçe sistemi aşırı mevzuata dayalı karmaşık bir yapıdan oluşmaktaydı. Ayrıca sistem harcamalar açısından sadece yasal denetimi mümkün kıl-

dığı için performansı artırmaya yönelik etkinlik kriteri mevcut değildi. Genel olarak bu dönemin bütçe sistemi, gelecek yıllara ilişkin talepler doğrultusunda kaynakların dağıtımına öncelik veren; kaynakları kullananların ödeneklerin tamamını kullanma eğiliminde olduğu bir yapıya sahiptir. Nitekim Maliye Bakanlığı ilgili dönemde çalışmalarını harcamaların denetimi ve mali düzenlemeler hususunda yoğunlaştırmıştır. Demokratik parlamenter yapıya geçilmesiyle birlikte kamu yönetiminde performans esaslı bir yapının oluşturulması kapsamındaki çalışmalar 1970’li yılların sonlarında başlamıştır.

Bütçe sisteminde reform niteliğindeki ilk düzenleme 1977 yılında kabul edilen Bütçe Kanunu çerçevesinde yapılmış ve bu kanun bütçe reformunun temelini oluşturmuştur. 1978 yılında yeni Anayasa’nın kabul edilmesiyle birlikte İspanya, tamamen demokratik bir ülke haline gelmiştir. Yeni bütçe kanunu yönetici sorumluluğunu geliştirerek kamu yöneticilerini daha kaliteli hizmet sunması ve bu yönde hizmet programları geliştirmesine olanak sağlamıştır. 1977 ve 1978 yılında gerçekleşen bu iki düzenleme, devletin performansa dayalı bir sisteme geçmesi açısından hesap verilebilirliğe doğru bir sürecin başlamasına yol açmıştır (CONI, 1997: 1-3).

1980’li yıllara ilişkin dönemi içeren çalışmalar genel olarak program bütçe esaslıdır. Bu dönemde bütçe program sınıflamasına uygun olarak hazırlanmaya çalışılmış olup bütçe reformları bütçenin yapısından ziyade süreciyle sınırlı kalmış ve program bütçe uygulamasına paralel olarak belirlenen hedefler doğrultusunda performans ölçümünü esas alan çalışmalara da yer verilmiştir. Böylece yeni bütçe sisteminde daha fazla ve doğru veriye ulaşılabilmesi imkanı sağlanmıştır. Bununla birlikte performans ölçümüyle ilgili uygulamalar sonuçlardan ziyade çıktılar üzerine odaklanmıştır (CONI, www.oecd.org/dataoecd/4/13/2497137.pdf#search:14.09.2006).

İspanya’da 1990’lı yıllarda Maastricht Antlaşması kapsamında performansa dayalı hesap verilebilirlik konusunda yeni düzenlemelere gidilmesi gerekmiştir. Bu yönde kamu yönetiminde stratejik anlamda önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Örneğin Devlet Başkanına bağlı Yeni Bütçe Ofisi kurulmuş ve ilgili birim bütçenin hazırlanması ve uygulanmasından sorumlu tutulmuştur.

Ayrıca Başkan’ın yönetiminde Maliye Bakanı ve Bütçe Ofisi Yöneticisi gibi uzmanlardan oluşan bir komisyon kurulmuş ve bu Komisyon bütçenin Maastricht Kriterleri’ni sağlayacak şekilde izlenmesinden doğrudan yetkili kılınmıştır. Bu tür düzenlemelere rağmen gerek farklı kontrol birimleri ve hesapverilebilirlik merkezleri arasındaki entegrasyonun sağlanamaması gerekse Bütçenin Genel Direktörü ile Genel Denetçi arasındaki performans bilgisi, değerlendirmesi ve denetimi konularındaki koordinasyonun yetersiz olmasından dolayı, sistem tam olarak uygulanamamaktadır (CONI, 1997: 1-3).

Öte yandan 2003 yılında çıkarılan Bütçe İstikrarı Üzerine Genel Kanun (GABS) çerçevesinde bütçede istikrar sağlanması amaçlanmıştır. Bu kanun “Orta Vadeli Bütçe Programı”nı (MTBP) tanımlamakta ve içerik olarak hedefler, araçlar, faaliyetler, yatırım süreçleri ve izleme göstergeleri gibi bilgilerden oluşmaktadır. Ayrıca söz konusu kanun, kamu kaynaklarının kullanımında ve dağıtımında saydamlık ve maliyet etkinliği ilkelerinin önemine değinmekte ve performans bilgisinin bütçe belgelerine dahil edilmesini esas almaktadır. Kanun kapsamında her bakanlık kendi bütçe programlarına yönelik yıllık hedefleri belirleyip bunu Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’na sunmaktadır. Ekonomi ve Maliye Bakanlığı ise bu belgeleri temel alarak, bakanlıkların programlarının performans düzeylerini değerlendirmekte ve bu bilgi bakanlıkların bütçeleri hazırlanırken dikkate alınmaktadır (OECD(a), 2004: 390).

B. FİNLANDİYA

Finlandiya’da performans yönetimi ile ilgili ilk düzenlemeler 1960’lı yıllara kadar gitmektedir. Bu dönemde hedef odaklı bir bütçe sisteminin bazı kurumlarda uygulanmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Ancak bu yönde çabalar tüm kamu sektöründe yaygınlaştırılmamış, bundan dolayı sistemin de tam olarak uygulanması söz konusu olamamıştır. Bu dönemde bazı performans ölçümleri kullanılmışsa da bunlar doğrudan bütçe ile ilişkilendirilmemiştir (OECD(a), 1997: 59).

1990’lı yıllarda ise performans yönetimine ilişkin çalışmalar tekrar yoğunlaşmış ve bu konuda reform niteliğinde yeni düzenlemelere yer verilmiştir. Bunun en önemli nedenlerinden biri ülkenin dönemin başlarında ekonomik durgunluğa girmesidir.

Durgunluk süresince geçmişte uygulanan merkezi karar alma yapısından kaynaklanan sorunlar daha da belirgin hale gelmiş ve bu çerçevede reform çalışmaları hızlanmıştır. Bu doğrultuda 1991 yılında orta vadeli ekonomik planlara temel oluşturması amacıyla harcama rehberi çıkarılmış ve harcamacı bakanlıkların bu rehberlerde verilen toplam nakit tavanları çerçevesinde bütçe tekliflerini sunmaları istenmiştir (TARKKA-TULLA, 2001: 97).

1990'ların sonlarında ise kamu muhasebe sisteminin yanı sıra ticari muhasebe sisteminin de kullanılmaya başlanmasıyla mali alandaki reform çalışmaları devam etmiştir (JOUSTIE, <http://soc.kuleuven.be/io/performance>: 12.09.2006). Ülkede performans yönetimi ve bütçe sürecini birleştirmek amacıyla 1992 yılında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve uygulama 1995 yılında tüm kurumları kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Ayrıca sonuç odaklı bir reform için oldukça önemli olan tahakkuk esaslı muhasebeye yönelik 1998 yılında bir düzenleme yapılmıştır (OECD(a), 1997: 59-60).

C. İSVEÇ

İsveç'te 1990'lı yılların başlarında yaşanan durgunluk ve bütçe açığının azaltılmasının zorunlu hale gelmesi, ülkede önceliklere göre bir bütçe sisteminin yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Buna göre Hükümet bu konuda gerekli çalışmaları başlatarak sonuçlara göre yönetim üzerine odaklanmıştır. Bu tür bir düzenleme bazı amaçları göz önünde bulundurmaktadır. Bu amaçlar; hükümet ve parlamentonun kamu faaliyetlerinin belirlenmesinde ve değerlendirilmesinde gerekli olan bilgiye ulaşmasını sağlamak ve toplumdaki değişmelere cevap verebilecek şekilde kamu hizmetlerinin kalitesini artırmaktır. Bunun için, sistemin sonuçları dikkate alacak şekilde hesap verilebilir bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir (OECD(b), 1997: 89).

1993 yılında başlatılan reform çalışmaları kapsamında performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Bu bağlamda Maliye Bakanlığı tarafından bir rapor hazırlanmış ve raporda reformun temel prensipleri ve hedefleri ortaya konulmuştur. Bu çerçevede öncelikle bir kurumun tüm faaliyetleri incelenmeli ve aynı amaca yönelik olarak kaynaklar bütçelendirilmelidir. Sistem, ödenek alan kurumların devlet bütçesinden tahsis edilen kaynakları istediği şekilde kullanabilme serbestli-

ği getirmektedir. Bu tür esneklik kurumlara ödeneklerinin belirli bir kısmını tasarruf etme imkanı vererek, ihtiyaç halinde gelecek yıllara ilişkin olarak kullanabilmeleri imkanını sağlamaktadır (OECD(b), 1997: 101).

Performans yönetiminin temel mantığı, yöneticilere girdi seçimlerinde serbestlik tanıyarak onları süreç sonunda elde ettikleri çıktıya göre değerlendirmektir. Bir başka deyişle, ayrılmış olan kaynağın kullanımında kendilerine tam bir sorumluluk tanınmış olan yöneticilerin ortaya konan hedefleri ne oranda gerçekleştirdikleri başarı göstergesi olarak görülmektedir. Ülkede performansla dayalı bütçeleme sistemi bu tür düzenlemeler ışığı altında 1993 – 1994 mali yılından itibaren tüm kurumları kapsayacak şekilde başlatılmıştır. Sistemde ayrıca kurumların 3 yıllık dönemler itibariyle yıllık rapor hazırlamaları esası da getirilmiştir. Kurumların faaliyet sonuçlarının ortaya konulması bakımından yıllık rapor hazırlanması ve söz konusu raporlarda belirlenmiş amaçlar çerçevesinde faaliyet sonuçlarının da ortaya konulması gerekmektedir (DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc>:27.09.2006).

1994 yılında kamu ücret politikası açısından önemli bir düzenleme söz konusu olmuştur. Buna göre Hükümet, ücretler hakkında karar yetkisini ilgili kamu kurumlarına devretmiş ve ücret politikası yönünden özel sektör mantığı kamu sektörüne de aktarılmıştır. Dolayısıyla kamu çalışanları ilgili birim tarafından işe alınmakta ve başka bir kuruma geçme hakkına sahip olmamaktadır. İşçi-işveren arasında imzalanan sözleşmeler ile kamu kurumu ve kamu çalışanı arasında imzalanan sözleşmeler aynı kurallara tabidir. Sistemde her bir kurum ne kadar kişi çalıştıracağına ve ne kadar maaş ödeyeceğine kendisi karar vermektedir. Aynı şekilde atamalar ve terfiler de kurumun yetki alanına girmektedir. Böylece kurumlar performans hedeflerine ulaşabilme yönünde kullanacakları insan gücüne kendileri karar verebilmektedir (YILMAZ, 1999: 88).

Bu düzenlemeleri takiben 2000 yılında Maliye Bakanlığı tahakkuk esaslı bütçe kapsamında daha geniş çaplı bir performans yönetim yapısına doğru değişimi gerektiren Beyaz Kitap'ı yayınlamıştır. Esasen bu öneri ilk defa 1997 yılında ilan edilen Performans Bütçe Projesi (VESTA) ile daha ayrıntılı hale getirilmiştir. Sisteme yönelik olarak

2003 yılında Maliye Bakanlığı, devlet bütçe yapısı için yeni ilkeler belirlemiştir. Böylece devlet bütçesi tahakkuk esasına dayalı olmakla birlikte altyapı, çevre, kültür ve savunma ile ilgili yatırım ödenekleri nakit-esaslı olarak devam etmektedir. Nakit esasının yanında tahakkuk esasına geçişle ilgili çalışmalar yürütülmekte olup, henüz bütçe süreçleri ya da fonksiyonları bakımından sistemi daha etkin hale getirecek bir yapıya kavuşmamıştır (STERCK-BOUCKAERT, <http://soc.kuleuven.be/io/performance>: 11.09.2006).

1993 yılında ülkedeki tüm kurumlarda orta vadeli mali yapıya uygun düşecek şekilde çok yıllık bütçeceleme yapısına geçilmiştir. Çok yıllık bütçeceleme, makro ekonomik açıdan devletin mali politika hedefleri ve uygulamaları arasında bağlantı kurmaktadır. Sistemde performans ölçümleri ise üç yıllık bütçe programları ile ilişki kurulacak şekilde yapılmaktadır (SCHICK, 1990: 30).

D. NORVEÇ

Norveç'te performans esaslı bir yönetim yapısı ve bu kapsamda performans esaslı bir bütçe sistemine geçilmesi ile ilgili çalışmalara merkezi hükümet kaynaklarının kullanımında kontrolü geliştirmek, performansın izlenmesi ve devletin somut varlıklarının korunması (Public Management Department, www.oecd.org/dataoecd/12/09/2006) gibi bazı temel düzenlemelerin yapılması amacıyla başlanmıştır.

Kamu yönetiminde performans esaslı bir yapıya geçilmesine yönelik çalışmalara başlanmasının temelini, sorumluluğun dağıtılmasının performans artışına yol açacağı düşüncesi oluşturmaktadır. Merkezi hükümet yönetiminde performans yönetimine yönelik çalışmalar 26 Ocak 1996 tarihinde tamamlanarak 10 Ocak 1997 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Buna göre tüm bakanlıkların ve alt birimlerinin 1 Temmuz 1998 yılına kadar bu konuda gerekli düzenlemeleri yapmaları zorunlu tutulmuştur. Bu çerçevede performans yönetimi ve bütçesi için yeni bir yapı oluşturulmuştur. Bu yapı her bakanlık ve kurumun sağlaması gereken 6 belgeyi zorunlu kılmaktadır. Bu belgeler; stratejik plan, ödenek bilgisi, yıllık performans raporu, yıllık mali rapor, değerlendirmeler ve kıymetlerdir (KRISTENSEN-GROSZYK-BUHLER, 2002: 25). Bu düzenlemeler ile performans izleme ve merkezi hükümetin somut varlıklarının korunması gibi amaçların yerine getirilmesi hedeflenmektedir (Public Management

Department, www.oecd.org/dataoecd/12/09/2006).

1999'da 3 yıllık bir eylem planı uygulanmaya başlanmıştır. Planın temel amaçları arasında yeni teknolojiden yararlanarak devlet yönetimini modernize etmek, vatandaşa dönük, verimliliği ve etkinliği gerçekleştirmiş, açık, saydam, demokratik, hukuk devleti anlayışına saygılı bir idare yaratmak sayılabilir. Planın temel unsurları şu şekilde özetlenebilir: Kamu sektörünün tamamını içine alacak ve uzun süreli gelişmelere açık elektronik bir altyapı oluşturmak ve bu altyapının elektronik güvenliğinin tam olmasını sağlamak; internet üzerinden kamuoyunu bilgilendirme hizmeti sağlamak ve devlet alımlarında hızla elektronik ticarete geçmektir (TESEV, www.tesev.org.tr: 08.02.2006).

E. SİNGAPUR

Singapur; ekonomik açıdan kamu personeline yüksek maaş veren, yolsuzlukların düşük olduğu ve mali yapısının istikrarlı olduğu bir ülkedir. Bu nedenle ülkede performans kültürüne yönelik çalışmaların geçmişi uzun döneme dayanmaktadır. Bu çalışmaların temelinde daha iyi bir kamu yönetiminin oluşturulması yatmaktadır.

Singapur kamu yönetimi reformlarına etkin ve iyi yönetilen bir kamu sektörüne sahip olmasına rağmen başlamıştır. Ülkede pek çok gelişmiş ülkenin aksine, yönetim anlayışını daha etkin hale getirmek için çalışmalar başlatılmıştır. Bu tür reformların nedeni ülkenin sahip olduğu içsel ve dışsal faktörlerdir. İçsel faktör olarak toplumun daha eğitilmiş olmaya başlamasıyla birlikte daha katılımcı bir yönetimi talep etmesi; dışsal faktör olarak ise tüm dünyayı etkileyen globalleşmenin ülkede reforma yönelik bir eğilim oluşturmaya belirtilebilir (HAQUE, 2004: 234-235).

Ülkede uzun yıllardır kamu sektörünün hakim olduğu bir ekonomik yapı söz konusu olup devlet, maliyet-hizmet etkinliğini sağlayabilmek amacıyla eğitim, teknik hizmetler gibi bir dizi alanda özel sektörün faaliyet gösterebilmesine yönelik yasal düzenlemelere gitmiştir. Ayrıca kamu yönetiminde katı kurallara dayalı bir yapının yeniden düzenlenmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu düzenlemelerin iki unsuru bulunmaktadır. Bu unsurlar; kamu kurumlarının daha fazla özerkliğe sahip olmalarının sağlanması ve bu kurumların sonuçları esas

alan programlarını hazırlamada ve uygulamada idari özerkliğe sahip olmalarıdır (HAQUE, 2004: 230-232).

Singapur, Asya’da performans bütçenin uygulanmasında öncü ülkelerden biri olup, mevcut performans bütçe sistemini son 30 yılda kademeli olarak yapılandırmıştır. Ülkede 1970’lerde geleneksel bütçenin yerine ilk defa program ve performans bütçe uygulamalarına başlanmıştır. Bu süreç bakanlıkların harcama kararları için Maliye Bakanlığına başvurmadan kendi bütçelerini uygulayabilmelerine izin verilmesi bilgisayar esaslı yönetim muhasebesi ve bilgi sisteminin uygulanmaya başlanmasıyla tamamlanmıştır. Bu sistemler ise tahakkuk esaslı muhasebeye ve etkili maliyet odaklı yönetime geçişe imkan sağlamaktadır (ROBERTS, 2003: 18-19).

Ülkede performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde “Maliyet ve Hizmet Etkinliğinin İncelenmesi ve İdari Hizmetler Birimi (MSD)’nin Kurulması” çalışmaları başlatılmış ve performans dayalı bir sürecin ilk adımı atılmıştır. Bu çalışmalar çerçevesinde kurulan İdari Hizmetler Birimi, kamu sektöründe maliyet ve hizmet etkinliğinin sağlanmasından sorumlu tutulmuş ve stratejik planlama çalışmaları yürüterek kurumsal incelemelerde bulunmuştur. Aynı Birim, 1970’lerin ortalarında Maliye Bakanlığına bağlandığından dolayı Maliye Bakanı da kamu sektöründe maliyet ve hizmet etkinliğinin sağlanmasından sorumlu tutulmuştur. İdari Hizmetler Birimi, kamu hizmetlerinde şu hususların yerine getirilmesinden sorumludur. Bu hususlar; İş Geliştirme Grupları, Performans Bütçeleme, Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme ve Bilgisayar Kullanımının Kamuda Yaygınlaştırılmasıdır (UNDP, <http://magnet.undp.org/>: 21.09.2006).

Hükümet, 1970’li yılların sonlarından itibaren “Bilgisayarlaşma ve Ulusal Bilgisayar Kurulu”nun kurulmasına dair bir karar almıştır. Bu karar çerçevesinde İdari Hizmetler Birimi, her bakanlıkta bilgisayarlaşmaya yönelik incelemelerde bulunmuştur. İlgili birim, incelemeler sonucunda bilişim teknolojisinin geliştirilmesi doğrultusunda bilgisayar ağının bakanlıklar tarafından yürütülmesi ve Ulusal Bilgisayar Kurulu’nun bu çalışmaları koordine etmesine karar vermiştir.

1980’li yılların ortalarından itibaren performans bütçeye yönelik faaliyetler yoğunluk kazanmaya

başlamıştır. Bu yönde 1986 yılında İdari Hizmetler Birimi, Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme Sistemini uygulamaya koymuştur. Sistemle ilgili ilk çalışmalar Deniz ve Hava Kuvvetleri’nde yapılmış ve tüm kamu kurumlarında yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1980’lerin sonlarına doğru ise performans göstergeleri bütçe belgesi içinde yayınlanabilir hale gelmiştir.

Öte yandan 1990’lı yıllarda kamu personelinin maaşları özel sektörle aynı seviyeye getirilerek, özel sektördeki ücret politikasına benzer bir uygulamaya gidilmiştir. Aynı dönemde “21. Yüzyılda Kamu Hizmetleri Projesi” kapsamında toplumun beklentileri doğrultusunda yüksek kaliteli, sorumluluk bilincinde ve saygılı bir kamu hizmet sunumuna yönelik sürece geçilmiştir. Ayrıca modern yönetim araç ve tekniklerinin kullanılmasıyla maliyet ve hizmet etkinliğinin sağlanmasına yönelik bir yapının oluşturulması hedeflenmiştir. 2000’li yıllar itibariyle başlatılmış olan bu süreç devam etmekte olup, bu yapıya ilişkin çalışmalar sürdürülmektedir.

II. PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİNE YÖNELİK ÜLKE UYGULAMALARI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

A. İSPANYA

Ülkede bütçe uygulamalarına bakıldığında bütçe sisteminin program değerlendirmesi üzerine yoğunlaştığı gözlenmektedir. Bu yöndeki çalışmalar Avrupa Birliği üyeliği, bölgesel yerelleşme ve etkili kamu hizmetlerine olan talebin artmasına bağlı olarak farklı hizmet sektörleri arasında yaygın olarak sürdürülmektedir. Ayrıca Maastricht Anlaşması çerçevesinde getirilen mali kısıtlamalar da bu süreçte etkili olmuştur. Ancak ülkede değerlendirme ve analiz geliştirilmesine yönelik çalışmalar hükümet tarafından başlatılmakla birlikte, günümüzde üniversitelerin, yerel ve bölgesel yönetimlerin bu hususta artan bir önemi söz konusu olmaktadır. Şöyle ki harcamacı kuruluşlar program değerlendirmelerini üniversitelere ya da özel uzmanlara yaptırabilmektedirler.

İspanya’da performans esaslı bütçeleme sistemini destekleyici yönde bir ücret politikası da uygulanmaktadır. Bu yönde üretkenliğe göre prim ve-

rilmesi esası getirilmiştir. Bu düzenleme ile özel sektördeki ödüllendirme tekniklerinin kamuya aktarılması amaçlanmıştır. Uygulamada her kurum kendi ücret sistemini belirleme serbestliğine sahiptir. Bunun için her kurum; üretkenlik primine hak kazanacak her memurun yapması gereken üretimi belirlemektedir. Ancak performans esaslı ücret sistemi uygulamasında çeşitli sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, bu tür bir üretkenlik priminin sadece belirli sektörlerde uygulanabilir olması sorun teşkil etmektedir. Ayrıca üretkenlik primine hak kazanabilmek için memurların aşırı şekilde çalışması gerekli olabilmekte ve farklı kurumlarda aynı işi yapan memurlar farklı üretkenlik primi alabilmektedir (OECD(b), 1997: 150-152).

İspanya'daki uygulamalar kısaca değerlendirildiğinde ülkenin performans esaslı bütçeleme sistemini bütünüyle uygulamadığı ancak sistemini kademeli olarak yapılandırmaya yönelik çalışmaları sürdürdüğü görülmektedir. Özellikle program değerlendirmesi, performans esaslı ücret politikası sistemden beklenen etkinliğin artırılması için üzerinde önemle durulan hususlardır. Özellikle program değerlemesi mali analizlerin sağlıklı bir şekilde yapılabilmesi açısından son derece önemlidir. Çünkü bu tür çalışmalar aynı zamanda artan kamu hizmet talebine bağlı olarak hizmet kalitesinin yükselmesine yol açacaktır. Performans esaslı ücret sistemi ise kamu çalışanlarını daha fazla teşvik edeceği için performans artışını sağlayacak ve kamu hizmet sunumunda bürokratik gecikmeleri engelleyecektir. Ancak ülke uygulamasına bakıldığında prim esasına dayalı ücret düzenlemesi kapsamında kamu çalışanlarının ücretlerinin performansları doğrultusunda belirlenmediği görülmektedir. Dolayısıyla bu tür bir uygulama kamu personelinin beklenen performans artışının sağlanmasını engellemektedir. Sonuçta sistem bu olumsuzluklar dikkate alındığında performansın doğru tespiti yönünden analiz yapmayı zorlaştırmakta ve sağlıklı sonuçlar alınmasını engellemektedir.

B. FİNLANDİYA

Ülkede kamu kurumları tarafından yapılan bütçe teklifleri performans hedefleri ile uyumlu olmak durumundadır. Kurumların kendi bakanlıklarına sundukları bütçe teklifleri tutumluluğun ve maliyet etkinliğinin geliştirilmesi için hedefler ile bağlantılı olmalıdır. Performans yönetimiyle ilgili en

önemli uygulama ise bakanlıklar^{1*} ve bunların alt birimleri arasındaki performans sözleşmelerinin yapılmasıdır. Bakanlıklar ve kurumlar arasında kurumların çıktılarını tanımlayan ve ödeneklendirilen performans sözleşmeleri ile kurumların idari performans hedefleri yani çıktıları ortaya konulmaktadır. Her bakanlık, kendi idaresindeki birimlerin hedeflerini belirlemesinden sorumludur. Hedeflerin başlangıç formülasyonları, Parlamento'ya sunulan bütçe tasarısına eklenir. Bazı bütçe maddeleri reform sürecinde daha büyük ödenek maddelerinde toplanmış ve böylece daha fazla esneklik ve maliyet etkinliği hedeflenmiştir (TARKKATULLA, 2001: 95). Hedeflerin ortaya konulduğu bu sistemde, bakanlıklar ve birimleri arasında yapılan görüşmelerde daha güçlü bir otorite olarak Maliye Bakanlığı'nın katılımı gerekli değildir. Dolayısıyla Maliye Bakanlığı bu kurumlar arasındaki sözleşmelere doğrudan katılmamakta ve onun yetki alanı daha çok toplam harcamaların yönetimi ile ilgili olmaktadır. Böylece kaynak tahsislerinde performans bilgisinin kullanılması bakanlıkların kendilerine bağlıdır.

Sisteme göre her bakanlık, bağımsız olarak kendi sektörüyle ilgili sonuç hedeflerini ortaya koyabilmektedir. Ancak sonuç hedefleri tek bir bakanlığın yetki alanının dışında ulaşılabilir hedefler olduğundan, bakanlıklar arasında koordinasyonu da zorunlu kılmaktadır. Bu program neticesinde hizmet kalitesi ve üretilen malların maliyet etkinliği ile ilgili belirgin bir yapı ortaya çıkmıştır. Maliye Bakanlığı bu idari reform sürecinden sorumlu tutulmuş ve Bakanlar Kurulu Maliye Bakanlığı'nın belirlediği politikalar temelinde idari reform programını şekillendirmiştir. Bakanlar Kurulu'nun bu yöndeki politikası ise, politik karar alma sürecinin stratejik yönetime ve karar alma sürecinin ödenek tahsislerinden ziyade performans hedeflerine odaklanması doğrultusundadır.

Merkezi hükümet bütçesi, hem kamu sektörü için mali politika belgesi hem de performans yönetimi için temel belgedir. Dolayısıyla bütçe, Finlandiya performans yönetim sürecinde ana araçtır. Bütçede genel düzeyde tüm kademelerdeki performans hedefleri ortaya konulmaktadır. Bunun yanında bakanlıklar ve alt birimleri arasındaki performans sözleşmeleri ve kurumsal performans raporları da

¹ Bakanlıklar genellikle 300 civarında personeli olan nispeten küçük çaplı organizasyonlardır

önemlidir. Bu raporların tümü Merkezi Hükümet Nihai Hesapları Raporu'na eklenerek Parlamento'ya sunulmaktadır (JOUSTIE, <http://soc.kuleuven.be/io/performance>: 12.09.2006).

Ülkede 1993 yılından beri tüm bakanlıkları ve kurumları kapsayacak şekilde yıllık performans raporunun hazırlanması gereklidir. Yıllık raporlarda bakanlıklar ve kurumlar arasında yapılan sözleşmeler çerçevesinde ne tür sonuçların alındığı gösterilmektedir. Bu raporlardaki sonuçlar; tutumluluk, maliyet etkinliği ve hizmet etkinliği çerçevesinde elde edilen performans hakkında bilgi vermelidir. Faaliyet için doğrudan ve kolay tanımlanabilen bir müşteri mevcut ise, müşterinin ne kadar tatmin olduğu konusunda bilgi elde edilebilirken, bunun nasıl ölçüleceği hakkında raporda bir açıklama söz konusu değildir. Yıllık raporlardaki performans bilgileri Devlet Denetleme Kurumu'nun denetimine tabidir.

Öte yandan sistem, etkinlik artışına dayalı bir ücret politikasını esas almaktadır. Bu konuya ilişkin olarak Maliye Bakanlığı performans göstergelerini dikkate alan bazı ilkeler belirlemiştir. 1980'lerin sonlarında başlayan bu uygulama çerçevesinde, ücretin performans açısından değerlendirilmesinde yürütülen faaliyetler için gerekli unsurlar dikkate alınmaktadır. Buna göre söz konusu faaliyetlerin yürütülmesindeki unsurların önemi belirlenmekte ve ücret bu şekilde tespit edilmektedir. Performansa dayalı ücret sisteminde temel ücrete ilave olarak prim esaslı getirilmiştir. Bu uygulamanın kamu kurumlarında performans hedeflerinin ortaya konulması, performansın izlenmesi ve ölçümü konusunda kamu yönetiminin etkinliğini artırdığı gözlenmektedir (OECD(a), 1997: 59-63).

Ülkedeki bütçe uygulaması performans yönetiminin geliştirilmesi doğrultusunda kamu kurumları ve ilgili birimleri arasında performans sözleşmelerinin yapılması esasına dayanmaktadır. Sistem, performans sözleşmelerini temel aldığından üst yöneticilere sorumlulukların genişletilmesi yönünde inisiyatif vermekte; kurumlar ise performans hedeflerini belirleme ve uygulama yönünden tamamen bağımsız tutulmaktadır. Ülkenin kamu sektöründe uzun yıllardır performans kültürüne sahip olmasından dolayı, prim esaslı ücret sistemi performans yönetiminin etkinliğinin sağlanmasında önemli bir araç olarak görülmektedir. Finlandiya bütçe sistemine ilişkin uygulamalardan ortaya

çıkan sonuç, ülkenin performans esaslı bütçeleme uygulamada büyük ölçüde başarılı olduğu yönündedir. Bununla birlikte bazı faaliyetlere yönelik performans ölçümlerinde sıkıntılar yaşanabildiği de görülmektedir.

C. İSVEÇ

İsveç'te performans esaslı bütçeleme ile ilgili reform süreci; çok yıllı ve yukarıdan aşağıya doğru bütçelemeyi içermektedir. Yani bütçe tahminlemeleri orta vadeli bir süreci kapsamakta ve makro göstergeler üst yönetim tarafından belirlenmektedir. 1988 yılında hükümet, 20 pilot kurumda 3 yıllık bir dönemi kapsayan çok yıllı bütçeleme uygulamasına başlamıştır. Buna göre kurumlar, idari harcama kararlarını 3 yıllık döneme yönelik olarak belirleme konusunda daha fazla esnekliğe sahip olmuştur. Ancak söz konusu esnekliğin yanı sıra kurumların performans bilgilerini de içeren yıllık raporlar hazırlamaları zorunlu kılınmıştır (Program Evaluation Division Office Of The Legislative Auditor Of Minnesota, 1994: 90).

Sistemde; kurumlar, genel ödeneklerle finanse edilmekle beraber personel ücretlerinin belirlenmesi, mal ve hizmet satın alımları ve benzeri konularda daha esnek hareket serbestliğine sahiptir. Böyle bir yetki devri politikacıların kurumların faaliyet sonuçlarına dayalı elde edilen nihai çıktıları kontrol etmesini kolaylaştırmıştır. Bu tür bir uygulamanın hareket noktası ise politikacıların ne üretileceğine ve kuruluşların da nasıl üretileceğine karar vermesine dayanmaktadır. Bu aşamada kullanılan araçlardan biri bakanlıklar tarafından kuruluşlara yollanılan talimatname mektupları olup, bu belgeler ile kurumlardan beklenen çıktılar ve sonuçlar tespit edilmektedir (DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc>:27.09.2006).

İsveç bütçe süreci; özellikle sosyal güvenlik kuruluş bütçelerinin de sisteme dahil edilmesiyle daha kapsamlı hale getirilmiştir. Gayri safi bütçeleme (gelir ve giderleri ayrı ayrı gösteren) ilkesi, bütçe işlemlerinde saydamlığı sağlamak açısından uygulamaya konulmuş ve öncelikle sosyal güvenlik alanında başlamıştır. Bu süreç üç aşamada uygulanmaktadır. İlk aşamada devletin makro-ekonomik çerçevede mali politika hedefleri (GSYİH'ya göre açık veya fazla oranı gibi) açıklanmaktadır. İkinci aşamada söz konusu hedefler isabetli ekonomik varsayımları esas alan maksimum toplam harcama

düzeyine dönüştürülmektedir. Üçüncü aşamada ise 27 harcama alanına* yönelik oluşturulan kaynak düzeyleri ve toplam harcamalar için sınır tespit edilmektedir (BLONDAL, 2001: 43). Bütçe uygulaması açısından hükümet, her yıl Parlamento'ya "Bahar Kanunu" (Spring Bill) adıyla bir taslak sunmaktadır. Bu taslakta gelecek üç yıl için toplu olarak ve gelecek ilk yıl için harcama alanlarına göre harcama tavanları belirlenmektedir. Parlamento bu tasarımı yazdan önce karara bağlamaktadır. Hükümet bu kanundaki harcama tavanlarına göre hazırladığı bütçe kanununu Eylül ayında Parlamento'ya sunmaktadır (YILMAZ, 1999: 88).

Performans ölçümü, bütçe sürecinin önemli bir parçası olup, bütçe kararlarının yönlendirilmesinde kullanılmakta, bütçe ödenekleri ise doğrudan performansa bağlanabilmektedir. Bütçe hazırlama sürecinin üçüncü aşamasında her bir ödenek için karar alınmakta ve bu kararlar her bir harcama alanından sorumlu bakan tarafından verilmektedir. Her bir bakan harcama alanının sınırları içinde kendisinin Maliye Bakanındır. Bu aşamada Maliye Bakanı bütçe hazırlama sürecine dahil değildir. Bu durum harcamacı kuruluşların kendi bütçe planları üzerindeki yetkilerini artırmakta ve onlara kendi harcama alanlarında daha yüksek öncelikleri olan girişimleri finanse etmek için daha düşük öncelikleri olan programları belirleme imkanını sağlamaktadır.

Ülkede mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin artırılması amacıyla Ulusal Denetim Ofisi tarafından kurumlar için mali yönetim dereceleri sistemi uygulanmaktadır. Bu sistemde amaç, kurumların mali yönetim standartlarının değerlendirilmesidir. Her kurumun mali yönetimi kurumun ödeneklerini aşır aştığı ve kurumlar tarafından iç kontrolün değerlendirilmesi olmak üzere iki temel kriterle değerlendirilmektedir. Bu kriterlere göre kurum-

lar; A (Mükemmel), B (İyi), C (Yetersiz) gibi derecelere ayrılmakta ve buna göre değerlendirme yapılmaktadır (DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc>:27.09.2006). Tüm kurumlar için yapılan bu derecelendirme sonuçları kamuoyunun bilgisine sunularak kurumların performansları hakkında bilgilendirilmesi sağlanmaktadır.

İsveç'te uygulanan performans yönetimi modeli hükümetin yıllık direktifler yoluyla her kurumun temel amaç ve hedeflerini yayınlanması esasına dayanmaktadır. Bu tür yıllık direktiflerde kurumun bütçe payını kullanmasına ilişkin sınırlamalar da söz konusu olabilmektedir. Kurumlar aldıkları bu talimatlara göre yıllık faaliyet raporlarını yayınlamaktadırlar. Bu yeni sistemle ülkede kalite ve sonuçlara yönelik bir yönetim anlayışı yerleşmeye başlamıştır (YILMAZ, 1999: 88-89). Uygulamada kurumlar ve bakanlıklar arasındaki ilişkiler resmi bir performans sözleşmesine dayanmamakla birlikte kurumlar arasında amaç ve hedeflere dayalı karşılıklı bir etkileşim söz konusu olabilmektedir. Ülkede az sayıda kurum etkinlik konusunda ölçüm yapabildiği için devlet bu konuda bir dizi tedbirler alarak yeni bütçe sürecini ve onun performans yönünü eğitim uygulamaları ile genişletmeye çalışmaktadır (DPT, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc>:27.09.2006). Sonuçta İsveç'te yapılan düzenlemeler çerçevesinde kurumların uygulamada performanslarını temel alan bir yönetim sürecine geçtiğini ve performans bilgisinin bütçe sürecine dahil edildiğini söylemek mümkündür (YARDIMCIOĞLU, 2006:180).

İsveç performans esaslı bütçeleme sistemi değerlendirildiğinde performans ölçümünün sistemin esasını oluşturduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte uygulamada sınırlı sayıda performans ölçümünün yapılabildiği ifade edilebilir. Bu nedenle ülkede performans ölçümlerinin kapsamının genişletilmesi doğrultusunda bütçede performans bilgisine yer verilmektedir. Diğer yandan sistemde performans sözleşmesi resmi olarak uygulanmamakla birlikte, kurumlar mali yönetim standartlarına göre değerlendirilmekte ve gruplandırılmaktadır. Bu yönde bir düzenleme yönetici sorumluluğuna bağlı olarak kamuda hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı desteklemektedir. Kurumların performanslarına göre derecelendirilmesi uygulaması, İsveç bütçe sisteminin diğer ülke uygulamalarına göre farklı bir yönünü oluşturmaktadır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde İsveç bütçe sisteminin

2 Bütçe sisteminin yapılandırılmasına esas olacak şekilde uygulamada 500 ödenek söz konusudur. Bu ödenekler son dönem bütçe reformları ile 27 harcama alanında gruplanmıştır. Parlamento bu 27 harcama alanını önermiştir ve bunu ayrı politik alandaki harcamaların daha net ortaya konulabilmesi amacıyla yapmıştır. İsveç'te 13 bakanlık vardır ve her bir bakanlık birden fazla harcama alanından sorumlu olabilmektedir. Her kurumun performans bilgileri yıllık raporlarda gösterilir ve bu raporlar her yıl Mart ayında yayınlanmaktadır. Girdi maliyetlerini etkileyen tüm sınırlamalar sistematik olarak kaldırılmıştır (Daha fazla bilgi için bkz, BLONDAL, 2001).

performans esaslı bütçeleme sisteminin gerekli unsurlarını uygulamalar açısından büyük ölçüde yerine getirdiği ifade edilebilir.

D. NORVEÇ

Norveç bütçe sisteminde performans sözleşmeleri kullanılmakta, fakat katı bir şekilde uygulanmamaktadır. Ancak, yapılacak işlerle ilgili sınırlamaları ve talepleri belirten hususlar için yazılı belgelerin olması zorunluluktur. Sistemde iki tür sözleşme mevcuttur. Bu belgeler; Ödenek Belgeleri ve Üst Yönetim Ücret Sözleşmeleri'dir. Bu iki belge bakanlıklar ve alt birimleri arasındaki görüşmelerin esasını oluşturmaktadır.

Ödenek Belgeleri, bakanlığın alt birimlerinin kontrolünü özetlemekte ve biçimlendirmektedir. Belgelerde alt birimlerin kaynak tahsisleri, bununla ilgili performans talepleri ve raporlama hususları tanımlanmaktadır. 1990'ların başlarına kadar bu belgeler kaynak tahsisi için resmi bildiri şeklindeydi. Ancak hükümetin performans odaklı bir sisteme geçmesiyle birlikte, 1990'ların ilk yarısından itibaren bu belgelerin mahiyeti de değişmiş ve ilgili belgeler alt kademeli kurumların yönetimi için uygun belgeler olarak görülmeye başlanmıştır. Günümüzde ödenek belgeleri bakanlıklar ve alt birimleri arasında temel yönetim belgesi olarak kabul edilmektedir. Prensip olarak bu belgelerin yıllık bütçe önerisinde verilen politik görüşleri onaylayarak uygulaması gereklidir. Mali düzenlemeler ışığında ödenek belgelerinin her harcama ve gelir kategorisindeki toplam miktarları; genel amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan performans talepleri; performansı değerlendirmek için gerekli olan göstergeleri; yıllık sonuçların raporlanması ile ilgili talepleri ve idari ve bütçesel otoritelerin incelemesi gibi unsurlardan oluşması gerekmektedir (Public Management Department, www.oecd.org/dataoecd/12/09/2006).

Üst Yönetim Ücret Sözleşmeleri ise sisteme 1990 yılında dahil edilmiş ve 1997 yılında yeniden düzenlenmiştir. Bu sözleşmeler genellikle bakanlığın en üst memuru (Genel Sekreter) ile bakanlığın ve alt birimlerinin genel direktörleri arasında yapılmaktadır. Yöneticilerle bu tür bir sözleşme yapılması tamamen söz konusu yöneticilerin isteklerine bağlıdır.

Uygulamada her bakanlığın Üst Düzey Ücret Sözleşmesine dayalı amaçlarını belirlemeleri gereklidir. Üst Yönetim Ücret Sözleşmeleri'nin amaçları şu şekilde belirtilebilir: Devlet teşebbüslerine başarılı yöneticileri işe almada yetki vererek merkezi hükümeti işgücü piyasasında rekabete sokmak; özel sektör ve kamu sektörü arasında yönetici mobilitesini sağlamak ve sabit izleme programları ile üst yöneticilerden beklenen performans taleplerinin uygulanmasını kolaylaştırmaktır. Bakanlıklar, belirledikleri bu amaçları ne düzeyde başardıklarını raporlamak zorundadır.

Bununla birlikte sistemde ödenek belgeleri ve üst yönetim ücret sözleşmeleri arasında doğrudan bir bağlantı kurulamamaktadır. Diğer yandan uygulamada birçok performans hedefinin gerçekten performans merkezli olmadığı görülmektedir. Sonuç olarak Norveç, nakit esaslı muhasebe sistemini devam ettirmekte (OECD(b), 2004: 368) buna karşılık kamu kurumlarında performans bilgisinin kullanımı yaygınlaşmaktadır (LASSEN, 1997: 1).

Norveç bütçe sistemine bakıldığında performans sözleşmesi uygulamasının benimsendiği ancak Üst Yönetim Ücret Sözleşmelerinde olduğu gibi kişinin isteğine bağlı olduğu görülmektedir. Bununla birlikte Üst Yönetim Ücret Sözleşmelerine bağlı olarak kurumların özel sektörde başarı göstermiş kişileri kurumlarında istihdam edebilme ve bu yönde özel sektör ile rekabete girebilme serbestliği kamu hizmetlerinin kalite düzeyini artırmaktadır. Söz konusu uygulamanın Finlandiya'ya göre daha esnek bir yapı arz ettiği söylenebilir. Ayrıca sistemde performans bilgisinin kullanımı yaygınlaşmakla birlikte, performans esaslı bütçeleme sisteminin vazgeçilmez bir unsuru olan tahakkuk esaslı muhasebeye henüz geçilmemesi, sistemin etkinleştirilmesi bakımından önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

E. SİNGAPUR

Ülkede performans göstergelerinin tespiti ve bu yönde gerekli performans ölçümlerine gidilebilmesi için Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme Sistemi uygulamasına başlanmıştır. Söz konusu sisteme göre her mali performans göstergesinin maliyetinin hesaplanması esas alınmaktadır. Sistem çerçevesinde tüm kurumlara performans bütçe esaslı kaynak tahsisi yapılmaktadır. Kaynak tahsislerine ilişkin olarak eğitim alan her öğrenci başına eğitim

maliyeti, toplanan her birim vergi başına vergilendirme maliyeti, hastanede yatan hasta başına günlük sağlık harcaması, gibi performansı belirleyici göstergeler kullanılmaktadır.

Diğer yandan performansı ölçebilme yönünde bütçede çeşitli göstergeler yer almaktadır. Söz konusu performans göstergeleri olarak “her yıl düzenlenen yolların kilometre başına maliyeti”, “bir metre küp lağım suyunun arıtılma maliyeti”, “toplanan her 1000 dolar gelirin tahsil edilme maliyeti”, vb gibi örnekler verilebilir. Bu sayede toplum, kurumların performansını izleyebilme imkanına sahip olmaktadır (UNDP, <http://magnet.undp.org/>: 21.09.2006).

Ülkenin uzun yıllardır performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar yürütmesi, ekonomik gelişmişlik düzeyi, kaliteli teknolojik altyapıya

sahip olması sistemin gerektirdiği veri depolama imkanlarını sağlamakta ve performansın ölçümüne yönelik göstergelerin bütçede yer alabilmesini mümkün kılmaktadır. Diğer ülke uygulamalarına bakıldığında Singapur bütçesinde performans göstergelerine yer verilmesi, sistemin gerek duyduğu performans bilgisine istenilen düzeyde ulaşılabilmesini ortaya koymaktadır. Sonuç olarak ülkenin performans esaslı bütçeleme sistemini uygulama yönünden yeterli bir seviyede olduğu söylenebilir.

Bu çalışmada incelenen ülke uygulamalarından elde edilen bulgular çerçevesinde aşağıdaki tablo düzenlenmiştir. Tablo esas itibarıyla ülkelerin uygulamalar yönünden sistemin hangi aşamasında olduğunu ve bu bağlamda sistemi uygulama yönünden ülkelerarası farklılıkları ortaya koymaktadır.

Tablo 1: Çeşitli Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Ülke	PEB'in Ön Plana Çıkan Unsurları	PEB'in Aksayan Unsurları	Diğer Ülke Uygulamalarından Farklı Yönleri
İspanya	• Program değerlendirmesi yapılmaktadır. • Performans esaslı ücret sistemi uygulanmaktadır.	• Prim esasına dayalı ücret sistemi, kurumlar arasında benzer faaliyetleri yürüten memurların farklı ücretlendirilmesine neden olmaktadır.	• Performans esaslı bütçeleme sistemi-ne tam olarak geçilmemiş olup, sistemde program değerlendirmesi yaygın olarak kullanılmaktadır.
Finlandiya	• Performans sözleşmesi yaygın olarak kullanılmaktadır. • Kurumlar geniş bir esnekliğe sahiptir. • Performans esaslı ücret sistemi uygulanmaktadır.	• Çeşitli sektörler için performans ölçümlerinde sıkıntılar söz konusudur.	• Sistemde performans sözleşmesi yapılması gerekli olduğundan kamu kurumları geniş bir inisiyatifte sahiptir.
İsveç	• Performans ölçümü yapılmaktadır. • Kurumlar mali yönetim standartlarına göre derecelendirilmektedir. • Kurumlar geniş yetkilere sahiptir.	• Uygulamada sınırlı bir alana yönelik performans ölçümü yapılabilmektedir.	• Kurumlar, çeşitli kriterlere göre derecelendirilmekte ve gruplandırılmaktadır.
Norveç	• Performans sözleşmesi yapılmaktadır. • Sistemde performans bilgisi kullanılmaktadır. • Yönetici istihdamına yönelik olarak kamu kurumları özel sektör ile rekabet edebilme serbestliğine sahiptir.	• Nakit esaslı muhasebe sistemi uygulanmaya devam etmektedir. • Performans sözleşmesi uygulaması Finlandiya'daki gibi zorunlu değildir.	• Kamu kurumları, Üst Yönetim Ücret Sözleşmelerinde olduğu gibi kaliteli yönetici istihdamına yönelik özel sektör ile rekabete girebilmektedir.
Singapur	• Performans ölçümü yapılmaktadır. • Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme Sistemi uygulanmaktadır. • Bütçede performans göstergeleri yer almaktadır. • Kamu personeli özel sektör ile aynı düzeyde maaş almaktadır.	• 21. Yüzyılda Kamu Hizmetleri Projesi kapsamında yürütülen çalışmalar henüz tamamlanmamıştır.	• Faaliyet Esaslı Maliyetlendirme Sistemi uygulanmakta ve bütçede performans göstergelerine yer verilmektedir.

SONUÇ

Dünyada yaygın bir uygulama alanı bulan performans esaslı bütçeleme sistemi, hizmet kalitesini artırmak ve kaynakların etkin kullanımını sağlamak yönünden son derece önem taşımaktadır. Sistemden beklenen etkinliğe ulaşmak için ülkeler bütçe sistemlerini bu yönde kademeli bir şekilde yapılandırmaya çalışmaktadırlar. Bütçe sistemlerini daha da geliştirmek için reform nitelikli söz konusu çalışmalar, çoğu ülkede devam etmekle birlikte yeni düzenlemelerin ülke uygulamalarına yansımaları açısından farklılıklar gözlenmektedir.

Uygulamaların birbirinden farklı olması, ülkelerin yapısal koşullarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre ekonomik yönden gelişmiş ülkeler sistem için gerekli altyapıyı oluşturma ve uygulamalardan başarı sağlama konusunda daha geniş olanaklara sahiptir. Bu çalışmada seçilen ülkelerin gelişmiş ülkeler olması, performans esaslı bütçelemenin farklı modellerini uyguluyor olsalar bile sistemden beklenen etkinliğe ulaşılması bakımından benzer özellikler taşıdıklarını göstermektedir. Nitekim dünya uygulamalarına bakıldığında, sistemin ülkeler arasında belirli bir standarda sahip olmadığı gözlenmektedir. Çalışmada bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin ve teknolojik altyapısının performans esaslı bütçeleme sisteminin işleyişi açısından önemli göstergeler olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

KAYNAKÇA

- BLONDAL, Jon R (2001); "Budgeting In Sweden", **OECD Journal On Budgeting**, Vol:1, No:1, ss.27-59.
- CURRISTINE, Teresa (2005); "Government Performance: Lessons and Challenges", **OECD Journal on Budgeting**, Vol:5, No:1, ss.127-151.
- GONI, Eduardo Zapico (1997); "Issues and Perspectives: Performance-Based Accountability In Spain's Public Service", **OECD Public Management Service**, ss.1-4.
- GONI, Eduardo Zapico; "Budget For Results In Spain: Lessons Learned After Two Decades Of Reform",
<http://www.oecd.org/dataoecd/4/13/2497137.pdf#search=%22%22budget%20for%20results%20in%20spain%3A%20lessons%20learned%20after%20two%20decades%20of%20reform%22%22>. (Erişim: 14.09.2006).
- HAQUE, M Shamsul (2004); "Governance and Bureaucracy In Singapore: Contemporary Reforms and Implications", **International Political Science Review**, Vol:25, No:2, ss.227-240.
- JOUSTIE, Heikki; **The Performance Of Performance Budgeting**,

- http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Heikki%20Joustie.pdf. (Erişim:12.09.2006).
- KRISTENSEN, Jens KROMAN – Walter S GROSZY – Bernd BUHLER (2002); "Outcome-Focused Management and Budgeting", **OECD Journal On Budgeting**, Vol:1, No:4, ss.7-35.
- LASSEN, Vivi (1997); "In Search Of Results: Performance Management Practices In Norway", Public Management Service, **OECD**, ss.1-14.
- OECD(a) (1997); "Finland", In Search of Results-Performance Management Practice, **PUMA**.
- OECD(b) (1997); "Sweden", In Search Of Results-Performance Management Practice, **PUMA**.
- OECD(a) (2004); "Spain", **OECD Journal On Budgeting**, Vol:4, No:3, ss.377-405.
- OECD(b) (2004); "Four Nordic Countries", **OECD Journal on Budgeting**, Vol: 4, No: 3, ss.343-377.
- Program Evaluation Division Office Of The Legislative Auditor State Of Minnesota (1994); Performance Budgeting, 94-02, USA.
- Public Management Department; **Use of Performance Contracting In Norway**, OECD, 1999. <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/1902765.pdf#search=%22USE%20OF%20PERFORMANCE%20CONTRACTING%20IN%20NORWAY%22> (Erişim:12.09.2006).
- ROBERTS, John (2003); **Managing Public Expenditure For Development Results and Poverty Reduction**, Overseas Development Institute, Working Paper: 203, UK, ss.1-68.
- SCHICK, Allen (1990); "Budgeting For Results: Recent Developments In Five Industrialized Countries", **Public Administration Review**, Vol:50, No:1, ss.26-34.
- STERCK, Miekatrien – Geert BOUCKAERT; **The Impact Of Performance Budgeting On The Role Of Parliament: A Four-Country Study**,
http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS1/WS1_Sterck_Bouckaert.pdf#search=%22%22the%20impact%20of%20performance%20budgeting%20on%20the%20role%20of%20parliament%3A%20a%20four-country%20study%22%22. (Erişim:11.09.2006)
- TARKKA, Helena - Sirpa TULLA (2001); "Finland", **OECD Journal On Budgeting**, ss.85.101.
- YARDIMCIOĞLU, Fatih (2006); Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), **Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Sakarya, 241s.
- YILMAZ, Hakkı Hakan (1999); **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT, ss.1-54.
- "Ten Best Practices in The Singapore Civil Service"
http://magnet.undp.org/Docs/psreform/singapore_ten_best.htm (Erişim:21.09.2006).
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.doc>. (Erişim:27.09.2006).
- http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum3.php (Erişim: 08.02.2006).