

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Sayı : 74587075.38.390
Konu : Performans Esaslı Bütçeleme

08.04.14* 3082

GENELGE

Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimiz uluslararası standartlar ve AB uygulamaları dikkate alınarak yeniden düzenlenmiş; kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının sağlanması amacıyla mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Söz konusu bütçeleme anlayışıyla, üst düzey politika belgelerinde yer alan hükümet önceliklerinin idareler düzeyine taşınması, tahsis edilen/kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen/edilecek çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesi, harcama önceliğine ve performans bilgisine dayalı bütçe karar mekanizmasının oluşturulması ve böylece plan-program-bütçe bağlantısı güçlendirilerek kamu hizmetlerinin sonuçlarına dayalı bir yönetim ve hesap verebilirlik yaklaşımının uygulanması amaçlanmıştır. Bu kapsamda stratejik plan, performans programı, bütçeleme, izleme-değerlendirme ve faaliyet raporu unsurlarına dayalı olarak tasarlanan performans esaslı bütçeleme sistemi, 2008 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Performans esaslı bütçelemenin uygulanma süreci Bakanlığımızca izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, sistemin işleyişine ilişkin tespit ve değerlendirmeler ile geliştirilmesine yönelik gerekli hususlar, 25/06/2010 tarihli ve 9426 sayılı, 30/03/2012 tarihli ve 3884 sayılı Genel Yazılarımızla kamu idareleriyle paylaşılmıştır.

Bu doğrultuda, performans esaslı bütçe uygulamasının iyileştirilmesine ve etkinleştirilmesine yönelik kamu idarelerinin gayretleri gözlemlenmekle birlikte, bazı idarelerce hazırlık ve uygulamadan kaynaklanan eksikliklerin devam ettirilmesi nedeniyle aşağıdaki açıklamaların yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur.

1- Performans programları, talep/tahsis edilen kaynaklar dahilinde üretilen ve sunulan hizmetlerin miktar ve kalitesinin geliştirilmesine ve iyileştirilmesine ilişkin kamu idarelerinin, bütçe karar mekanizmalarına ve kamuoyuna karşı üstlendiği taahhütleri gösteren belge niteliğindedir. Dolayısıyla söz konusu belgelerin, kamu idarelerince yürütülen hizmetlerin; kaynak tahsisine değer özelliklerini, toplum ve paydaşlar için taşıdığı önemi, güncelliğini ve önceliğini açıklayacak nitelikte ve içerikte olması gerekmektedir.

Bütçe karar mekanizmaları ve kamuoyu açısından idarelerin iş, işlem ve süreçlerinden ziyade talep edilen kamu kaynağıyla üretecekleri ve sunacakları çıktı ve sonuçlar yani topluma ve paydaşlara ne tür yararlar sağlayacakları önemli ve önceliklidir. Dolayısıyla söz konusu programların, idarelerin yürüttüğü hizmetlerin mevcut durumunu ve talep/tahsis edilen bütçeyle söz konusu hizmetlerin hangi seviyeye getirileceğini, çıktı ve sonuçların geliştirilmesine ve iyileştirilmesine yönelik hedef ve beklentilerini; paydaşların ilgilendiği detaylar itibariyle içermesi gerekmektedir.

Bu itibarla, performans hedefleri topluma sunulacak hizmetlere ve sağlanacak yararlarla odaklanılarak, performans göstergeleri ise sağlanacak yararlardaki gelişmeyi ve iyileşmeyi toplumun ve paydaşların hangi temel faktörler üzerinden takip edebileceği ve değerlendirebileceği dikkate alınarak belirlenecektir. Böyle bir yaklaşım sade, açık, uygulanabilir, izlenebilir, idare ve kamuoyu tarafından değerlendirilebilir bir performans programı belgesinin geliştirilmesine de imkan sağlayacaktır. Aksi bir durumda, performans programı idare bütçesinin bir gerekçesi olmaktan öte idarenin iş planı-programına dönüşecektir.

2- Performans programlarının, bütçe taleplerinin harcama önceliğine dayalı olarak değerlendirilmesine ve performans bilgisi temelli bütçe kararlarının alınmasına imkan sağlayacak nitelikte olması beklenmektedir. Bu itibarla, söz konusu belgelerde idarece kullanılan ve talep edilen kamu kaynağı ile elde edilen/edilecek çıktı ve sonuçlar arasındaki ilişkinin güçlü bir şekilde kurulması önem arz etmektedir.

İdarece sunulan hizmetler, çıktılar veya sonuçlar yerine iş, işlem ve süreçlere odaklanılarak belirlenmiş performans hedefleri, kapsamı dar, çok sayıda ve spesifik maliyetleri içeren faaliyetlerin geliştirilmesine neden olmaktadır. Bu durumda bütçenin önemli bir kısmı, faaliyet maliyetiyle ilişkilendirilememekte ve genel yönetim giderlerine dahil edilmektedir.

Bazen de performans hedefleri çıktı-sonuç odaklı, faaliyetler de çıktı ve hizmetler esas alınarak belirlendiği halde, faaliyetlerin maliyetlendirilmesinde yeterli özen gösterilmemekte, uygulama kolaylığı sağlaması nedeniyle spesifik maliyetler hariç faaliyet maliyetinin önemli bir kısmı, genel yönetim giderlerine dahil edilmektedir. Bu durumda performans programları, belirli bir hedefe ulaşmak için idarenin ve dolayısıyla kamunun katlandığı maliyetleri sağlıklı bir şekilde değerlendirmeye imkan sağlayacak bir belge olmaktan uzaklaşmaktadır.

Bu sebeple, performans hedeflerinin çıktı-sonuç odaklı kapsamda ve ölçmeye, izlemeye, değerlendirmeye, faaliyet belirlemeye ve maliyetlendirmeye elverişli sayıda belirlenmesine özen gösterilecektir. Ayrıca, faaliyetlerin belirlenmesinde hizmetler ve çıktılar esas alınacak, aynı çıktı ve sonuca yönelik faaliyetler tek bir performans hedefi altında gösterilecektir. Faaliyet maliyeti ise hizmet ve çıktının idareye/kamuya maliyetiyle ilgili bir değerlendirme yapmaya imkan sağlayacak şekilde hesaplanacaktır. Faaliyetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen ve faaliyet maliyetine dahil edilemeyen ancak, kurumsal ve yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması bakımından idarenin yüklendiği maliyetler ile birden çok faaliyet ve hedefle ilişkili maliyetler, “dolaylı maliyet” olarak değerlendirilecek ve “genel yönetim giderleri” altında gösterilecektir.

3- Performans programlarının kamu kaynağının etkin, etkili ve ekonomik kullanımına katkısı, performans bilgisinin üretilmesi ve kullanılması suretiyle sağlanabilecektir. Performansın ölçümü, izlenmesi ve değerlendirilmesini içeren bu sürecin;

- performans göstergelerinin gerçekleşme seviyelerinin tespit edilmesini ve yıl içi gelişmeler doğrultusunda hedeflenen seviyesinin güncellenmesini,
- performans hedeflerinin ve göstergelerinin hükümetin öncelikleriyle uyumlu olup olmadığının, etkililiği, etkinliği ve uygunluğunun değerlendirilmesini,
- faaliyetlerin hedeflere katkısının gözden geçirilmesini,

- içsel ve dışsal faktörlerin performans hedef ve göstergelerine etkilerinin analiz edilmesini,

- nihayetinde kaynak kullanımının etkinleştirilmesine ve kurumsal performansın iyileştirilmesine ilişkin ek tedbirlerin geliştirilmesini sağlayacak nitelikte olması gerekmektedir.

Bu şekilde tasarlanmış bir izleme ve değerlendirme süreci, yönetime karar bilgi desteği sağlamanın yanı sıra iç ve dış denetim için gerekli verilerin zamanında ve yeterli seviyede sağlanmasına yönelik nitelikli bir performans bilgisinin üretimine imkan tanıyacaktır.

Bakanlığımız e-bütçe sisteminde “Performans Bütçe Modülü” altında yer alan “Performans İzleme ve Değerlendirme” bölümü; bu hassasiyetler gözetilerek sade, kullanım kolaylığına sahip, ihtiyaçlara göre geliştirilebilir olması yaklaşımıyla tasarlanmış ve genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idarelerin kullanımına tahsis edilmiştir. Performans programlarının idarelerce sağlıklı bir şekilde izlenmesi, değerlendirilmesi, işleyişin Bakanlığımızca elektronik ortamda takip edilmesi, iç ve dış denetimin ihtiyaç duyacağı performans bilgisine erişimin kolaylaştırılması bakımından söz konusu idareler, 30/03/2012 tarihli ve 3884 sayılı Genel Yazımızda belirlenen esaslara göre e-bütçe sistemi üzerinden performans programlarının izleme ve değerlendirme sürecini yürüteceklerdir.

4- Faaliyet raporları, kamu idarelerinin paydaşlara hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinin önemli bir aracıdır. Bu itibarla, faaliyet raporlarının kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçlara ilişkin incelemeye, değerlendirmeye ve denetime veri sağlama ve kamuoyuna hesap verme kaygısıyla hazırlanması gerekmektedir.

Buna göre söz konusu raporlar; üst politika belgelerinde belirlenen hedef ve önceliklere idarece sağlanan katkıların değerlendirilmesine, stratejik plan ve performans programı uygulama sonuçları ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki ilişkinin kurulmasına imkan verecek kapsam ve içerikte hazırlanacaktır.

Ayrıca, faaliyet raporlarının “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” kısmında,

- stratejik plan ve performans programıyla hedeflenenler ile gerçekleştirmeler arasındaki temel farklılıklar ve nedenleri,

- dışsal faktörlerin etkileri analiz edilerek idarenin faaliyetlerinin, yönetim ve organizasyonel çabalarının performans hedeflerinin ve göstergelerinin gerçekleştirme seviyesine, kamu kaynağının etkin, etkili ve ekonomik kullanıma, hizmetlerin miktar ve kalitesinin iyileştirilmesine katkısı,

- performans hedeflerinin ve göstergelerinin hükümetin öncelikleriyle uyumlu olup olmadığı, etkililiği, etkinliği ve uygunluğu,

- performans programının idarenin görev, yetki ve sorumluluklarına, kurumsal imkan ve kabiliyetlerine uygunluğu,

irdelenecek ve değerlendirilecektir.

5- İdareler stratejik plan güncelleme ve yenileme çalışmalarını, bütçe hazırlık sürecini de dikkate alarak, performans programı hazırlanmasına imkan sağlayacak şekilde ve sürede tamamlayacaklardır. Söz konusu çalışmaların tamamlanamaması halinde, idareler mevcut stratejik planları dahilinde yılı bütçe tekliflerine dayanak oluşturacak şekilde performans programı hazırlayacaklardır.

6- Performans programı hazırlık çalışmaları, söz konusu programların bütçe teklifleriyle birlikte Bakanlığımıza iletilmesine ve bütçe görüşmelerinde değerlendirilmesine imkan sağlayacak şekilde yürütülecek, süreçte herhangi bir gecikmeye meydan verilmemesi bakımından gerekli koordinasyon üst yöneticiler tarafından sağlanacaktır.

Diđer taraftan, idarelerce hazırlanan ve Bakanlığımıza iletilen performans programları ve faaliyet raporları ile izleme ve değerlendirme sürecinin işleyişi, Bakanlığımız düzenlemelerine uygunluk açısından değerlendirilmeye devam edilecek, gerekli görülmese halinde tespit edilen hususlar ilgili idarelere iletilecektir.

Bilgilerini ve uygulamaların geliştirilmesine ve iyileştirilmesine ilişkin gerekli tedbirlerin alınması hususunda gereğini arz/rica ederim.