

# *“Şimdi Performans Esaslı Bütçeleme Zamanı”*

---

*(Performans Programları İçin Bir Çıkış Yolu Önerisi)*

A.Murathan BAYRI

Haziran, 2016

İstanbul

# İçindekiler

<b>İÇİNDEKİLER</b>	<b>1</b>
<b>1.GİRİŞ</b>	<b>2</b>
1.1. KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİ İLE ÖNGÖRÜLEN DEĞİŞİM	3
1.2. BİR YÖNETİM ARACI OLARAK PERFORMANS ESASLI BÜTÇE	4
1.3.PERFORMANS PROGRAMLARI İLE İLGİLİ TEMEL DÜZENLEMELER	6
1.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndaki Hükümler	6
1.3.2.Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik	8
1.3.3.Performans Programı Hazırlama Rehberi	9
1.3.4. 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki Hükümler	10
<b>2. UYGULAMA VE MEVZUAT İKİLEMİNDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE</b>	<b>11</b>
2.1. MEVZUAT VE REHBER YETERLİ DEĞİLDİR	11
2.2. PERFORMANS PROGRAMLARININ BÜTÇE İLE BAĞI 1 OCAK'TA KOPMAKTADIR.	11
2.3. STRATEJİK PLANLARDAKİ KAYNAK KULLANIM TABLOLARI VE YIL BAZLI SONUÇLAR	12
2.4. PERFORMANS PROGRAMLARINDA TEMEL ÖĞE HEDEF VE GÖSTERGELER OLMALI	14
<b>3. SONUÇ VE ÖNERİLER</b>	<b>15</b>

## 1.Giriş

Kamu mali yönetim sistemimiz, stratejik yönetim araçlarının devreye alındığı, kamu idare ve kurumlarının mevzuatlarıyla verilmiş görevleri kendi belirledikleri amaç, hedef ve öncelikler ölçütünde kaynak tahsis ederek gerçekleştirecekleri, buna dair gerçekleştirmeleri yine kendi belirledikleri performans hedef ve göstergeleri çerçevesinde izleyecekleri bir temel kurgu ile yeniden yapılandırılmıştır.

Kamu idare ve kurumları hazırlayacakları stratejik planlarla, beş yıllık dönemde yürütecekleri temel görevlerle, projelerini, ulusal, bölgesel planlarla uyumlu bir eylem planına dönüştürecekler ve yazılı hale getireceklerdir. Mahalli idareler açısından stratejik planlara, başkan adaylarınca seçimlerde verilen vaatlerden mevzuatla bu idarelere verilen görevlerle uyumlu olanların mevcut kaynaklarla hayata geçirilmesi uygun olanlarının yasal bir metne bağlanması olarak bakmak lazımdır. Ancak, stratejik planlara hayat veren ve bunların klasik bütçe ile bağını kurarak, amaç ve hedeflere ulaşma düzeyinin yıllık bazda ölçekler belirlenerek, bütçe ile verilen kaynakların esas faaliyet ve projeler bazında dağılımının yapılmasının amaçlandığı işlevsel araç, performans programlarıdır.

Mevzuatı gereğince her yıl esas alınacak temel öncelikler ve ilkelerin ışığında üst yöneticiler tarafından Mayıs ayında yapılacak çağrıyı takiben izleyen mali yıla esas performans programlarının hazırlanması gerekmektedir. Bu çağrıyı takip eden Haziran ayı içerisinde ise bütçe çağrıları yayımlanmakta, Ağustos ayı sonu gelmeden mahalli idarelerde bu hazırlıkların tamamlanması ve encüme sunulması gerekmektedir.

Geride kalan uygulama yılları ve tecrübelerimiz bu sürecin mahalli idareler bazında çok iyi yönetilemediği, temel kaygının bütçe tasarısı; daha da özelinde bütçe gider ödenekleri tahmini bazında faaliyet ve projelere kaynak dağılımının yapılması olarak kaldığıdır.

Her ne kadar stratejik plan, stratejik amaç, stratejik hedef, strateji, performans hedefi, performans göstergesi, faaliyet ve proje gibi temel kavramların algılanışında eksiklik ve hatalar bulunsa da performans programlarının kaynak dağılımına önceliklenmiş bir programa dönüştürülmesine itirazlarımız bulunmaktadır. İlerleyen kısımlarda bu görüşümüzün detayları paylaşılacaktır.

Bu çalışma, tüm algıları değiştirmek ve kendinden önceki “mevzuat esaslı zorunlulukları sıralamak” iddiası yerine özellikle mahalli idarelerde yürütülen kamu hizmetlerinin ölçülebilirliği bazında performans göstergelerinin geliştirilmesi ve faaliyet raporlarında bunlara esas açıklamalara öncelik verilmesi esasına dayanmaktadır.

## 1.1. Kamu Mali Yönetim Sistemi İle Öngörülen Değişim

Kamu mali yönetim sistemimiz, stratejik yönetim araçlarının devreye alındığı, kamu idare ve kurumlarının mevzuatlarıyla verilmiş görevleri kendi belirledikleri amaç, hedef ve öncelikler ölçütünde kaynak tahsis ederek gerçekleştirecekleri, buna dair gerçekleştirmeleri yine kendi belirledikleri performans hedef ve göstergeleri çerçevesinde izleyecekleri bir temel kurguyla yeniden yapılandırılmıştır.

Kamu idare ve kurumları hazırlayacakları stratejik planlarla, beş yıllık dönemde yürütecekleri temel görevlerle, projelerini, ulusal, bölgesel planlarla uyumlu bir eylem planına dönüştürecekler ve yazılı hale getireceklerdir. Mahalli idareler açısından stratejik planlara, başkan adaylarınca seçimlerde verilen vaatlerden mevzuatla bu idarelere verilen görevlerle uyumlu olanların mevcut kaynaklarla hayata geçirilmesi uygun olanlarının yasal bir metne bağlanması olarak bakmak lazımdır.

Bu yapı içerisinde temel dinamikleri farklı yasal düzenlemeler ile şekillendirilmiş olmakla birlikte, yönetsel bir kontrol bütünselliği sağlanarak, amaç, hedef ve esas alınan ölçütlere ulaşıp ulaşılamadığının; idare veya kurum bünyesinde sürekli gözlemlendiği ve sorgulandığı bir *iş kontrol sisteminin varlığı* esas alınmıştır.

Temel dayanakları yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile bunun ikincil ve üçüncül düzenlemeleri belirlenen mali yönetim ve kontrol sisteminin, stratejik yönetime esas iş kontrol sistemi ile bütünleştirilmesi gereği, anılan düzenlemenin ikinci önemli yapı taşıdır.

Bunu tamamlayan temel unsur ise birisi kurum ve idarelerin içerisinde, diğeri dışında konuşlanan (YENİ) denetim mekanizmalarının, iş kontrol sistemlerinin sağlıklı olarak çalışıp çalışmadıkları, kurum risklerinin stratejik yönetim araçlarıyla belirlenen öncelikler çerçevesinde bertaraf edilip edilmediklerinin, en azından tespit edilip edilmediklerinin izlenip raporlanmasına dayandırılmıştır. Güvence ve danışmanlık fonksiyonları ile iş denetime ve bu felsefeye bağlı olacak iş denetçilere olan ihtiyaç yeni mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli bir yere oturtulmuş, dış denetim ise klasik hesap yargısı fonksiyonuna ilave olacak şekilde Türk Sayıştay'na verilmiştir.

Bu temel fonksiyonların amaç ve varlık gerekçelerinin, kamu kurum ve idarelerindeki yönetsel ve uygulamaya yön veren her düzeydeki yönetim kademelerinde, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girişinin on yılı geride kalmasına rağmen hala yeterince anlaşılammış olmasının etkileri özellikle performans esaslı her bütçe hazırlığı döneminde yeniden hissedilmektedir.

Performans programlarının hazırlanması ve sonuçlarının izlenmesinde eksikliği hissedilen temel yapı taşı, ne olduğu, olması gerektiği ve fonksiyonu anlaşılacak istenmeyen iç kontroldür. Tüm düzeylerdeki yöneticiler iç kontrolü bir birimin sorumluluğuna bırakıp kendi işlerine bakma eğilimindedir. Hal böyle olunca, iç denetimin de fonksiyonunu kavramak ve bundan faydalar sağlamak yerine bir denetim birimi olarak görmek ve kapımızı çalıncaya kadar öğrenmeye çalışmamak tercih edilmektedir.

Dış denetim ise 6085 sayılı Kanun ile artan işyükü altında ve olabildiği ölçüde eski alışkanların izinde her idare veya kurumda mali hizmetler birimi aracılık ve desteği ile denetim faaliyetlerini sürdürürken, diğer tüm birimlerce kamu mali yönetim sisteminin mali hizmetler veya strateji birimleriyle ilgili temel düzenleme olduğu yanlışlığı yerleşip kalmaktadır. 5018 sayılı Kanunla yeniden yapılandırılan mali hizmetler/strateji birimi ve muhasebe yetkililiği kavramları mali istatistiğin güvenilir şekilde tutulması, kamu gelir ve gider sistematığına dair temel görevleri yanında stratejik yönetim araçlarının kullanılması anlamında bu birimlere koordinasyon ödevi yüklemektedir. *Gerek stratejik yönetim araçlarının kullanılması, gerek iç kontrol sisteminin kurulması ve gerekse mali kontrol işlevinin yerine getirilmesinde tüm harcama birimlerine sorumluluklar düşmektedir.*

Tüm bunlara her faaliyet raporu döneminde, birim bazında sorgulanmayan performans sonuçları ve eski alışkanlıklar ölçütünde hazırlanan idare faaliyet raporları eklenince temel felsefesinin uygulayıcı birimler bazında yerine getirilmediği bir dönüşümden bahsetmiş oluyoruz. Sadece dış denetim sırasında Sayıştay meslek mensupları tarafından gerçekleştirilen performans denetimleri sırasında performans programları ile faaliyet raporlarının yeterliliği irdelenmekte, bu birkaç yöneticinin gündeminde yer bulmakta, idare ve kurumların bütününde kalıcı tesirlerin ve değişimin ortaya çıkması başka baharlara kalmaktadır.

Mahalli idarelerde önümüzdeki günlerde hazırlıkları yürütülecek 2017 yılı bütçelerinin ve performans programlarının, 2018 yılı başında hazırlanacak faaliyet raporlarında yer alacak veri ve analizleri içerebilmesi için hala çok uzun bir zaman bulunmaktadır. Şimdi bir şeye karar verme zamanı: *Ya yapmış olmak için performans programı yapacağız veya yönetime ışık tutacak performans esaslı bir bütçe.*

## **1.2. Bir Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçe**

Kamu Mali Yönetim Reformu, mali yönetim anlayışında getirdiği değişimde, stratejik yönetime uygun araçlara önem vermiştir. Orta ve uzun vadeli planlama esasına dayanan stratejik planların hazırlanması zorunlu hale getirilmiş, planın yıllık dilimlerinin bütçe ile bağı kurulmuş performans programları ile ölçülebilir hale getirilmesi istenmiştir. Performans

esaslı bütçe, kaynakların performans esasına göre dağıtılmasını temel alan ve hesap verebilirliği sonuç odaklı bir yapıya taşıyan bütçeleme yaklaşımıdır. Bu sayede; kaynak kullanımında etkinlik artışı ve kaynak dağıtımında rasyonellik hedeflenmektedir. Bütçe ile Performans Programı dokümanının tek bir belge haline getirildiği, hazırlama, uygulama ve değerlendirmeyi içeren bir yapının beklenen faydayı sağlayacağı açıktır.

Bu şekilde, kamu kaynaklarının ne için ve hangi amaç ve hedefin gerçekleştirilmesine münhasır olarak harcanacağı görülebilir olacak, buna bağlı olarak performans ölçülebilecek ve değerlendirilebilecektir. Bu değerlendirme hem dönem içinde hem de dönem sonunda yapıldığında idarelerin hedeflerine ulaşma noktasında kullanılan kaynakların etkili ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığına yönelik olacaktır. Bu anlamda performans esaslı bütçenin ve tabii ki performans programının, stratejik plan ve faaliyet raporu ile yakın ilişkisi bulunacaktır. Birisinin çıkış noktası, diğerinin ise planı esas alarak sonuçların raporlanmasındaki yönetsel araç olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir.

*İdareler, harcama birimleri eliyle yürütecekleri faaliyet ve projeler bazında kullanacakları bütçe kaynakları ölçütünde performans göstergelerini belirlediklerinde aslında analitik bütçe gereklerini yerine getirecek bütçe tasarımlarını oluşturmuş olacaktırlar. Kuşkusuz birimler bazında atılacak adımların, üst yönetimin belirleyip onaylayacağı yıllık plana uygun olması için çok taraflı toplantılarla belirlenmesi gerekmektedir.*

Ancak, süreç klasik bütçeleme anlayışına bağlı olarak, önce ABS<sup>1</sup> ölçütündeki ödeneklerin belirlenmesi, sonra bir performans programı hazırlanması olarak tecelli etmektedir. Birimlerden gelecek ödenek taleplerinin performans göstergeleri ile izah edilebilir olmasını; bunun faaliyet ve projeler bazındaki kaynak ihtiyacını belirlemesini sağlamak yönetsel bir kararlılık gerektirmektedir.

Performans programlarından değil, performans esaslı bütçelerden bahsetmek ve bunu sağlamak kuşkusuz çok kolay değildir. Ancak, yönetsel anlamda kararlılık sağlanamadığı durumda bunu başarmayı denemek safdillik olur. Geride kalan uygulama dönemleri bunun örnekleriyle doludur. Gereken üst yönetim desteği ve kararlılık sonrasında idarenin, stratejik amaç ve hedefler bazında yıllık dilimler bazında, performans hedeflerine ulaşım ulaşamadığını ölçmeye yarayacak performans göstergelerinin kaynak ihtiyacını saptayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Performans göstergesi belirleme anlamında mahalli idarelerimizin çok başarılı olmadığını düşünmekteyiz, zira birbirlerinden kötü deneyim kopyalama konusunda gizli bir yarış içerisindedirler. Oysa ki, birimlerin istedikleri kaynağı açıklamakta kullanacakları temel göstergeleri belirlemelerini ve bunlar üzerinden hesap vermelerini öneriyoruz. Birimler, kendi yaptıkları iş/işlere dair tüm girdi, çıktı ve detaylar ölçütünde kullanabilecekleri performans göstergelerini kendileri belirlemelidir. Zira bunları izleyecek,

ölçecek ve raporlayacak olanlar da kendileridir. Bu şekilde belirlenecek göstergelerin stratejik hedeflere veya performans hedeflerine<sup>2</sup> ulaşma düzeyini ölçme yeteneği ise ayrıca test edilmeli, uygun görülüyorsa danışmanlık hizmeti alınmalıdır. Ancak, aleni bilgisizlik ve ilgisizlik ile bunların herhangi birinin başarılamayacağı kesindir.

### **1.3.Performans Programları İle İlgili Temel Düzenlemeler**

Bu kısımda performans programlarına dair temel hukuki düzenlemeler kısaca ele alınmıştır. Tekrar edilmesinde fayda görülen husus, bu çalışmanın bir mevzuat tekrarını hedeflemediğidir. Bu itibarla, performans programları hazırlanmasına esas temel mevzuata özellikle yer verilmediğinin altını çizelim.

#### **1.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'ndaki Hükümler**

Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, **stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek** ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar<sup>3</sup>. Bu çerçevede ölçülebilir hedefler ile önceden belirlenmiş göstergelerin belirlenmesi stratejik planların izleme ve değerlendirilmesi sürecinde önemli argümanlar sağlayacak olan performans programlarına bağlanmış olmaktadır.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar<sup>4</sup>.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesine 5793 sayılı Kanunla 2008 yılında eklenen fıkra ile "*kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar*" denilmiştir.

Yine aynı maddenin devamındaki beşinci fıkrada; "**Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.**" hükmüne yer verilmiştir. İzleyen alt bölümde bu esaslar çerçevesindeki önemli düzenlemelere kısaca yer vereceğiz. Ancak, ikincil

mevzuata esas düzenlemelere geçmeden önce Kanunun bizce en önemli 11'nci maddesi üzerinde durmakta fayda görüyoruz.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun bizce temel sistemi ve sorumluluğu belirleyen maddesi, kanun çerçevesinde tanımlanan sistemin genel sorumluluğunu üst yöneticiye verdiği ve bunu açıkça ifade ettiği 11'inci maddesidir. Maddenin ikinci fıkrasında;

*“Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden ..... sorumludurlar.”* denilmiştir. Maddenin devamındaki üçüncü fıkrada ise çok önemli bir çerçeve daha çizilerek, giriş kısmından bu yana özetlediğimiz manada **üst yöneticilerin bu sorumluluklarını harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler** eliyle yerine getirecekleri belirtilmiştir.

Bu demektir ki, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin temel muhafızları öncelikle, tüm harcama birimlerinin yetkilileri, mali hizmetler birimleri ve iç denetçilerdir. Buradan da anlaşılıyor ki, sistem sadece mali hizmetler veya strateji birimlerinin yerine getireceği görevlerle işletilebilir ve yönetilebilir değil. *Performans esaslı bütçeleri hayata geçirecek olan dinamiğin, üst yöneticinin kararlılığı ve tüm harcama birimlerinin aktif katkısı olduğunu artık tartışmaya gerek görmüyoruz.* Ama anlatmaya devam edeceğimizden kimsenin şüphesi olmasın.

Öte yandan idare imkanları ölçütünde kurulup işletilmesi gereken iç kontrol sisteminin de gerek kamu mali yönetim sisteminin içsel omurgası ve özellikle de veri sisteminin temel dayanağı olduğunu tekrar belirtelim. Öyle bir veri sistemi ki, performans hedef ve göstergelerinin kayıtlarını doğruluğuna şüphe duyulmayacak bir güvenirlikte muhafaza etsin ve değerlendirmeye hazır halde tutsun... Ve bu sistemin güvenirliği iç denetim birimlerince, öncelikle idarenin amaç ve hedeflerine ulaşabilme düzeyi ölçütünde sürekli denetlensin.

Bir sonraki alt bölüme geçmeden önce, yukarıda sıkça belirtildiği üzere performans esaslı bütçelemenin faaliyet raporlarıyla yakın ilgisi bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunun, “faaliyet raporu” başlıklı 41'inci maddesinin beşinci fıkrası hükmüne yer vermekte fayda görüyoruz:

*“İdare faaliyet raporu, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin*



*bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenlenir.”*

Performans esaslı bütçelerin uygulama sonuçlarının performans programlarında yer alan göstergeler üzerinden faaliyet raporları üzerinden kamuoyu ve dış denetime tabi olacağını vurgulamak sanırız faydalı olacaktır.

Kanunun ic denetçilerin görevlerini düzenleyen 64’üncü maddesinde; *“idarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek”* şeklinde yer aldığına da altını çizelim.

Son olarak **“dış denetim”** başlıklı altıncı kısım altındaki 68’inci maddede de, *“kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,”* görevinin Sayıştay’a verilmiş olduğunu tekraren ifade edelim.

### **1.3.2.Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik**

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun 9’uncu maddesiyle verilen yetki çerçevesinde kamu idarelerince hazırlanacak performans programlarının hazırlanması ve kamuoyu ile paylaşılmasında uyulacak esaslar Maliye Bakanlığınca hazırlanan bir Yönetmelik ile belirlenmiştir<sup>5</sup>.

Yönetmeliğin **“performans programlarının hazırlanması”** başlıklı dördüncü maddesinde;

(1) *Performans programları; bu Yönetmelik, Performans Programı Hazırlama Rehberi ve Bakanlıkça performans esaslı bütçelemeye ilişkin yapılacak diğer düzenlemelere uygun olarak idarenin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin mali ve mali olmayan diğer bilgileri içerecek şekilde mali hizmetler biriminin koordinasyonunda harcama yetkililerinin katılımıyla üst yönetici tarafından idare düzeyinde hazırlanır.*

(2) *Performans programları; çıktı ve sonuç odaklı bir anlayışla, doğru ve güvenilir bilgiye dayalı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlayacak şekilde her yıl hazırlanır. ...*

(4) *Performans programlarında yer alan hedef ve göstergelerin sade ve anlaşılır olması esastır.*

(5) *Kamu idarelerinin performans programını hazırlama süreci, kamu idarelerinin üst yöneticisi ve harcama yetkilileri tarafından program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve*

hedeflerin, performans hedef ve göstergelerinin, faaliyetlerin ve bunlardan sorumlu harcama birimlerinin belirlenerek, en geç Mayıs ayı sonuna kadar üst yönetici tarafından harcama birimlerine yazılı olarak duyurulmasıyla başlar.

(6) Üst yönetici ve harcama yetkilileri, performans programlarının hazırlanmasında ihtiyaç duyulacak her türlü bilgi ve verinin toplanması ile analiz edilmesi için gerekli ortam, yapı ve süreçleri oluştururlar." düzenlemeleri yer almıştır.

12 (oniki) maddeden oluşan bu yönetmelikte 2008 yılı Temmuz ayında yapılan değişiklik ile "birim performans programları" başlıklı 5'inci madde yürürlükten kaldırılmıştır<sup>6</sup>. Bu değişiklikte ne veya nelerin belirleyici etken olduğu ayrı bir çalışmanın konusuna girmekle birlikte, bu madde halen yürürlükteymişçesine birimlerin performans esaslı bütçe hazırlığı sürecine aktif katılımlarının sağlanması hayati öneme haizdir.

"Birim performans programı, harcama biriminin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyet-projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, harcama birimine ilişkin bilgileri içerir." cümlesindeki program kelimesini bir tarafa bırakacak olursak, her birimin bu çalışmalarını yapıyor olmasının bir gereklilik olmadığını iddia edecek bir meslektaşımız olacağını sanmıyoruz.

Yönetmeliğin, diğer mevzuatta yer alan bazı hükümlerden dolayı tereddüt yaşanmasına neden olan anlayışa vereceği cevaplar ise Yönetmeliğin 7'nci maddesinde yer almaktadır:

Mahalli idarelerle ilgili olması nedeniyle Yönetmeliğin 7'nci maddesinin beşinci fıkrasının;

"Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin performans programları, üst yöneticileri tarafından bütçe teklifleri ile birlikte ilgili mevzuatında belirlenen tarihte yetkili organlara sunulur. Bu kurum ve idarelerin yetkili organlarında kesinleşen bütçe büyüklüklerine göre revize edilen performans programları, sosyal güvenlik kurumlarında ilgili Bakan veya üst yönetici; mahalli idarelerde ise üst yöneticiler tarafından Ocak ayı içinde kamuoyuna açıklanır."

şeklindeki hükmü, performans programlarının bütçe teklifleriyle ve bütçeye dair diğer kurallar çerçevesinde yetkili komisyon ve kurullardan geçirilmesi gerektiğini açıkça hükme bağlamıştır.

### **1.3.3. Performans Programı Hazırlama Rehberi**

5018 sayılı Kanununun 9'uncu maddesi ile Maliye Bakanlığı tarafından gerekli düzenlemelerin yapılacağı hükme bağlanmış, yukarıda kısaca özetlenen Yönetmelikte de bir rehber doküman hazırlanacağı ifade edilmiştir.

Bu kapsamda Mayıs 2009 tarihinde yayımlanan Performans Programı Hazırlama Rehberi ile gerekli görülen tanımlar yapılmış, sürece dair bilgilere yer verilmiş, performans hedef ve göstergeleri ile faaliyetlerin belirlenmesi ve maliyetler ile kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesine dair temel ilkelere yer verilmiştir. Rehberin devamında kullanılacak form ve eklerle performans programının şekli belirlenmiştir.

#### **1.3.4. 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki Hükümler**

Belediye Kanunu'nun "belediye meclisinin görev ve yetkileri" düzenleyen 18'inci maddesinde; "*a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek ...*" şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiş, **başkanın görevlerini düzenleyen** 38'inci maddesinde ise; "*Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak*" hükmüyle belediye başkanına görev verilmiştir.

Yine, stratejik plan ve performans programı başlıklı 41'inci maddede; "*... Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.*" denilmiştir.

## **2. Uygulama ve Mevzuat İkileminde Performans Esaslı Bütçe**

Mahalli idarelerin mevzuatı kısaca özetlenen performans programlarına genel anlamda atfettikleri konum, ilk kısmın başında kısaca özetlenmişti. Mevzuat ve uygulamaya yön veren temel saik ve mevcut araçlar ölçütünde performans programlarının yerine dair bazı önemli tespitlerin yapılması temel tespit ve önerilerimizden önce önem taşımaktadır.

### **2.1. Mevzuat ve Rehber Yeterli Değildir**

5018 sayılı Kanun ve Belediye Kanununda yer alan temel düzenlemeler bir tarafa bırakılacak olursa ikincil mevzuatta, performans esaslı bütçenin hazırlanma, uygulama ve gerekse izleme ve yönlendirme süreçlerine dair ciddi eksiklikler bulunmaktadır.

2009 yılında hazırlanan rehber dışında, (yıllar bazında yayımlanan bazı genelgeleri saymaz isek) performans programlarına dair uygulamaya yön veren bir düzenleme yapılmamış, en önemlisi bu uygulamanın kararlılıkla izlendiği ve sonuçlarının raporlandığına şahitlik edilmemiştir. Sayıştay tarafından yapılan genel değerlendirmeler dışında performans esaslı bütçe uygulamasının geliştirilmesine yönelik ciddi bir adım atılmış değildir. Burada kast edilen düzenlemelerin neler olması gerektiği aşağıda irdelenmiştir.

### **2.2. Performans Programlarının Bütçe İle Bağı 1 Ocak'ta kopmaktadır.**

Bütçe ile performans programlarının toplam kaynak ihtiyaçları tablosu ile belirlenen ölçüler içerisindeki bağı iki sebepten kopmaktadır:

(1) Bütçe hukukunda yer alan yedek ödenek kullanımı, aktarma ve ek ödenek gibi araçların performans programına yansıtılmasına dair bir düzenleme bulunmamakla birlikte, analitik bütçe kodlamasına dayanan hesap verme ilkesinin performans programlarıyla sayısal bağı kurulmamıştır.

(2) Sayısal bağ, sadece muhasebe yazılımlarıyla kurulamayan işlevsel birliktelik veya buna dair mevzuattaki eksikliklerden kaynaklanmamaktadır: Tanımı dışında net bir kabule de mazhar olmayan genel yönetim giderleri içerisinde kabul edilen bütçe kaynaklarının hacmi arttıkça, dışarıdan sağlanan mal, hizmet ve yapım işleriyle sınırlı bir faaliyet maliyeti ile personel giderleri görmezden gelinmektedir.

Hizmet üretimi esasında teşkilatlanan pek çok kamu idaresi ve kurumunun en büyük giderini personel maliyetleri teşkil etmektedir. Personel giderlerinin faaliyet ve projelere dağıtıldığını kabul etsek bile bu maliyetin her bir gerçekleşme belgesi üzerinden izlenmesi

ve ölçülebilir şekilde muhasebeyle birlikte raporlanması neredeyse imkansızdır. Hizmet alımı suretiyle emeklerinden faydalanan personele ait giderleri cari giderler grubunda izlemek zorunluluğu altında faaliyet maliyetlerine dağıtıp, kadrolu personelin maliyetini hesap ve performans programları ölçütünde dışarıda tutmak asla gerçekçi değildir.

Kamu idare ve kurumları hesaplarını analitik bütçe uygulaması üzerinden hazırladıkları kesin hesap ile vermektedirler. Performans programlarının bununla bağı kuracak ne mevzuat ne de zorunlu bir muhasebe uygulaması sistemi tasarlayanlarca öngörülmemiştir.

Performans programlarının uygulanma sürecinde bütçe ve muhasebe yönetmeliği ile belirlenmiş bütçe ve muhasebe esaslarına benzer bir ikincil mevzuat bulunmadığı, bu eşitliği sağlamaya esas olacak şekilde ve mükerrer kayıt yapılmadan eş zamanlı olarak çalışacak bir yazılımın da bulunmadığı unutulmamalıdır. Mevcut yazılımlar ise haklı olarak, yukarıda özetlediğimiz açmazların etkisi altındadır.

### **2.3. Stratejik Planlardaki Kaynak Kullanım Tabloları ve Yıl Bazlı Sonuçlar Üst Üste Oturmamaktadır**

Ülkemiz kamu hukuku anlamında stratejik planlama dair esaslar yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile belirlenmiştir. Buna dair gerek ikincil mevzuatında, gerekse kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzunda<sup>8</sup> kaynak ihtiyaçlarının belirlenmesi gereği tekrarlanmıştır.

Ancak, yukarıda da özetlenen durum tespitleri altında bu rakamlara ne ölçüde uyulduğu veya uyulmadığının analiz edilmesini ve sağlıklı şekilde ölçülmesini kolaylaştıracak bir sistem halen mevcut değildir.

*Stratejik planlama ve yönetimde algının kuvvetlendirilmesi yerine bu tip zorunluluklarla zaman kaybedilmesi değişim ve dönüşüme vesile edilmek istenen araçları kullanışsız kılmak dışında bir işlev görmemektedir.* Stratejik planlarda, beş yıllık planda stratejik amaç ve hedefler bazında tahsis edilecek yıllık kaynaklar, bir önceki yıla dair sayısal verilerinden hareketle hesaplanmaktadır. Buradan hareket edildiğinde, uygulamadaki her maliyetin, plana esas alınan faaliyetlerden hareketle her stratejik amaç ve hedef bazında hesaplanıp bir tablo olarak planlara eklenmesi beklenmektedir. Bu tabloların kusursuz hazırlanmasının ne kadar mümkün olduğu bir tarafa, yıllar bazındaki gerçekleştirmelerini dahi sağlıklı bir şekilde çıkarmak mümkün değildir.

Kamu idare ve kurumlarının kesin hesapları muhasebe ve bütçe mevzuatları uyarınca çıkarılan kesin hesap ve faaliyet sonuçları tabloları üzerinden verilmekte ve yetkili organ ve kurullarca ibra edilmektedir. Performans programlarının performans hedef ve performans göstergeleri dışında, her bir faaliyet ve proje ve dolayısıyla, stratejik hedef ve

amaçlar bazındaki kaynak kullanımlarını verebilecek ve mevzuatla düzenlenmiş bir araca sahip olmadığının unutulduğuna ihtimal vermiyoruz. Ancak, hali hazırdaki mevzuat ve araçlar çerçevesinde biliyor ve görüyoruz ki, muhasebe ve bütçe gerçekleştirme verilerinden hareketle amaç ve hedefler bazındaki uygulama sonuçlarının parasal ifadeyle çıkarılması mümkün değildir. Buna hizmet eden nitelikli yazılımlar da halen bulunmamaktadır. Bu amaca münhasır yazılımlar gerçekleştirilse bile buna yönelik sonuçların alınmasına yönelik bir mevzuat bulunmamaktadır.

Stratejik amaç ve stratejik hedefler bazında kaynak kullanım sonuçlarının muhasebe ve bütçe uygulama sonuçları üzerinden alınacak verilerle doğrudan hazırlanması mümkün değildir. Bütçe uygulama sonuçları analitik bütçe kod yapısı itibariyle çıkacak şekilde mevzuat düzenlenmiştir.

Stratejik amaç ve stratejik hedefler bazında kaynak kullanım sonuçları, ancak, muhasebe ve bütçe verilerinden hareketle ve muhasebe dışı hesaplamalarla kısmen hesaplanabilir. Bunun yatırım harcamaları için mümkün, diğer faaliyetlere ayrılan kaynakların bir bölümünün ise ayrılamaz yapısı itibariyle maliyet muhasebesi de uygulanmayan bir hesap sistemiyle büyük ölçüde vasati hesaplamalara dayandırılabilceği açıktır.

Hal böyle iken beş yıllık planın hazırlanma sürecinde, her bir yıl bazında amaç ve hedefler bazındaki kaynak ihtiyacının vasati olarak hesaplanması (ki, büyük ölçüde 2014 yılı verileri altında) görsellik dışında bir amaca da hizmet etmeyecektir. Stratejik planla ilgili mevzuat hükümleri bir yana, uygulama rehberinde de sürecin devamının hangi şekilde elde edileceği belli olmayan verilere dayandırılmamış olması önemli bir eksikliklerdir.

Öte yandan, stratejik yönetime dair başlangıç düzeyinde önemli fırsatlar sunan stratejik planlar ülkemizde yeni yeni hazırlanmaya başlamıştır.

İdare ve kurumlar bazında süreç yönetim sistemleri büyük ölçüde kurulmamış olduğundan, plana esas alınacak faaliyetlerin sağlıklı bir ortamda hazırlanamadığı, değerlendirilemediği gözden kaçırılmamalıdır.

Diğer taraftan stratejik plan hazırlama süreci özellikle mahalli idareler açısından, mahalli idareler genel seçimini izleyen altı aylık sürece sıkıştırılmaya çalışmakta, bu amaçla kurulmuş birim veya alt birimler bulunmamakta, birimler olsa da nitelikli personel temini, mahalli idareler açısından kolaylıkla çözülen bir sorun olarak durmamaktadır.

Bu şartlar altında, plan hazırlama süreçlerinde, izleyen dönemde hayata geçirilecek bazı projeler gözden kaçırılmakta, daha sonraki süreçlerde doğan ihtiyaçlar çerçevesinde yeni projelere girişilebilmektedir.

Bu şartlar altında, beş yıllık kaynak dağılım tablolarının hazırlanması gayet mümkün olmakla birlikte; planın ilk yılı dışında hayata geçirilecek projelerin tümü için belli bir yıl öngörüsü yapılamayacağından, performans programı kaynak kullanım sonuçlarının, mevcut muhasebe ve bütçe uygulama sonuçlarından hareketle çıkarılmadığı/çıkarılamayacağından, görsellik dışında sağlam bir gösterge teşkil etmeyeceği değerlendirilmektedir.

#### **2.4. Performans Programlarında Temel Öğe Hedef ve Göstergeler Olmalı**

Kamu idare ve kurumlarının bütçe hazırlarken klasik yöntemler yerine, faaliyet ve projelerin yöneldiği alanlar bazındaki stratejik amaç ve hedeflere ulaşma düzeyleriyle bağlantısı kurulmuş göstergelere ve bunlara dayalı olarak kaynak ihtiyacı hesabına yönelmesi öncelikli ihtiyaçtır.

Gösterge geliştirilmesi konusu ise en büyük bir sorunsal olarak yerini korumaktadır. Çıktı ve sonuç odaklı performans göstergesi geliştirilmesi idare ve kurumlar bazında yürütülen temel süreçlerin iyi analiz edilmesine ihtiyaç göstermektedir.

Gözlemlerimiz stratejik plan, performans programı, iç kontrol sistemi gibi temel yapı taşlarının mahalli idarelerde geniş bir konsensüs içerisinde benzer şekilde anlaşılmadığıdır: Harcama birimlerinin büyük kısmı, hazırlanacak plan ve programlarda kendilerine düşen sorumlulukların altında yatan mantığı özümsemiş, iç kontrol sistemlerinin bütün içerisindeki önemini fark etmemişlerdir. İç kontrol bir sistem olmaktan çok, bir birim veya bir denetim elemanına indirgenerek yanlış algılanmıştır. Kamu iç kontrol standartları çerçevesinde, kontrol ortamı altındaki temel bileşenler ve standartlar bazındaki eksiklerin giderilmesiyle işe başlamak gerekmektedir.

Harcama birimleri talep ettikleri/edecekleri bütçe ödenekleri ile hangi faaliyet ve /veya projeleri gerçekleştireceklerine dair bir ön çalışmayı yaparak üst yönetici ile bir araya gelmeleri gereğine halen inanmış değillerdir. Bu anlamda üst yöneticilere büyük görev düşmektedir.

Ne kadar kaynağı, “ne” veya “neler” yapacağı için, adına bütçe dediğimiz hukuki doküman ile yetkili organlara getirecek üst yöneticilerin bu verileri ilgili birimlerden istemesi ve uygulama sonucunda da bu göstergelerden hareketle detay bazında hesap sorması gerekmektedir. Burada kurulması gereken kurumsal sistemin adı ise basite indirgeyecek olursak iç kontroldür.

### 3. Sonuç ve Öneriler

Karmaşık ve yabancı kavramlarla yol almaya çalışmak yerine, öncelikle kamu mali yönetim sistemine esas yapının bıkmadan usanmadan anlatılmasıyla yola devam etmek gerekmektedir. Harcama birimleri ve birim yöneticilerinin sistem ile getirilen yapıyı bir bütün olarak kavramasını takiben, birimlerin hayata geçirilmesinde rol ve görev aldıkları stratejik amaç ve hedefler altındaki faaliyet ve projeleri belirlenmelidir.

Bu kapsamda;

- (1) Birimlerce yürütülen süreçlerin analiz edilmesi,
- (2) Esas alınacak yıl veya dönemler bazında yürütülecek projelerin belirlenmesi,
- (3) Öncelikler ile mevcut kaynaklar çerçevesindeki performans hedeflerinin belirlenmesine geçilmelidir.

Gerek idareler, gerekse birimler kullanacakları kaynakları izah edecek veya anlamlandıracak ve ölçebilecek performans göstergeleri belirlemeli ve koordinatör mali hizmetler birimleriyle yakın işbirliği çalışma ilkeleri geliştirmelidirler. Performans esaslı bütçeleme süreci, tüm birimlerin işbirliği altında başarıya ulaşabilecek bir sistemsel dönüşümü işaret etmektedir.

İdareler, deneyimledikleri sonuçları, elde ettikleri başarıları ve karşılaştıkları zorlukları yazılı hale getirmeli ve düzenleyici merkezi idarelerle paylaşmalıdır. Uygulayıcılardan aktif destek alamayan düzenleyici otoriteleri kapalı kapılar ardında eleştirmek kamu mali yönetim sistemimize bir katkı yapmayacaktır.



EK: Birim performans programı başlıklı eski 5'inci madde neler içeriyordu?

**Birim performans programı (5/7/2008 tarih, 26927 sayılı RG'de yayımlanan Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmeliğin 5'inci maddesi, R.G.15/7/2009-27289 Yönetmelik ile kaldırılmıştır.)**

**MADDE 5 – (1) Birim performans programı; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçeli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçelerinde kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır.**

**(2) Birim performans programı, harcama biriminin performans hedef ve göstergelerini, performans hedeflerine ulaşmak için yürütülecek faaliyet-projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, harcama birimine ilişkin bilgileri içerir.**

**(3) Harcama yetkilileri, birim performans programlarının bu Yönetmelikte ve Performans Programı Hazırlama Rehberinde belirlenen esas ve usullere uygun olarak hazırlanmasından, **birim düzeyinde belirlenen performans hedeflerine ulaşılabilmesi için gerekli önlemlerin alınmasından üst yöneticiye karşı sorumludur.****

**(4) Birim performans programlarının hazırlanmasına ve üst yöneticiye sunulmasına ilişkin süreler ve diğer hususlar idarenin üst yöneticisi tarafından belirlenir.**

---

<sup>1</sup> Analitik bütçe sistemi.

<sup>2</sup> Bilindiği üzere performans hedeflerinin yıllık olarak belirlenmesi gerekmektedir.

<sup>3</sup> Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 9'uncu madde ilk fıkra.

<sup>4</sup> Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 9'uncu madde ikinci fıkra.

<sup>5</sup> 5.7.2008 tarih, 26927 sayılı R.G.

<sup>6</sup> Yürürlükten kaldırılan madde, makale ekinde özellikle okuyucuyla paylaşılmaktadır.

<sup>7</sup> Yürürlükten kalkan beşinci maddenin ikinci fıkrası.

<sup>8</sup> O zamanki adıyla Devlet Planlama Teşkilatı tarafından ikinci versiyonu 2006 yılında yayımlanmıştır.