

İNGİLTERE’DE UYGULANAN PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİ’NİN DEĞERLENDİRİLMESİ*

Melih ÇİLDİR

Eskişehir Osmangazi Üniversitesi

Özet

Son yıllarda dünyada meydana gelen ekonomik krizlerin de etkisiyle kamu sektöründe harcamaların artması, vergilerinde artmasına neden olmuştur. Bu nedenle ülkeler Kamu Mali sistemlerini yeniden gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır. Ülkeler kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi, kaynak kullanımında kapasitenin artırılması, kamu kaynaklarının kullanılmasında verimliliğin artırılması, mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yapmaya başlamışlardır.

İngiltere de bütçeleme sisteminde yapısal değişikliğe giden ülkelerden biridir. Bu çalışmada İngiltere Performans Esaslı Bütçeleme sistemi incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Kamu Hizmetleri, Performans Esaslı Bütçeleme

Melih ÇİLDİR

* Bu makale Melih ÇİLDİR’in “Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye’deki Uygulamanın Değerlendirilmesi” adlı doktora tezinden (2010) yararlanılarak hazırlanmıştır.

AN ASSESSMENT OF UNITED KINGDOM'S PERFORMANCE BASED BUDGETING SYSTEM

Melih ÇİLDİR

Eskişehir Osmangazi University

Abstract

In recent years, the economic crises occurring in the world with the impact of increased public sector spending has led increase in taxes. For this reason, countries have begun to reform their public financial system. In this regard they started to improve the quality of their public services, enhance their resource utilization, increase efficiency of their public resource usage and improve their fiscal transparency and accountability.

UK is one such a country that has started structural change in its budgeting system. Thus, in this study, Performance Based Budgeting System of UK has been examined and evaluated.

Key Words: Budget, Public Services, Performance Based Budgeting

1. GİRİŞ

Bütçe, devletin ekonomik faaliyetlerini yerine getirebilmek için kullandığı araçlardan biridir. Günümüzde, dünyadaki ekonomik krizler nedeniyle bütçe uygulamaları önem kazanmıştır. Ülkeler mali yapılarını gözden geçirerek bütçe sistemlerinde yeniden yapılanmaya gitmişlerdir. Ülkelerin mali sistemlerini yeniden değerlendirmesini sık sık tekrarlanan ekonomik krizlere, kamu harcamalarında meydana gelen artışlara ve vergisini ödeyen vatandaşların devlete olan güvenini yitirmesine bağlayabiliriz. Bu nedenlerle var olan kamu yönetimi anlayışı sorgulanmaya başlamıştır. Bu yüzden ülkeler hesap verilebilirliğe, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasına önem veren Performans Esaslı Bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları başlatmışlardır. İngiltere’de 1990’lı yıllardan itibaren Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçiş çalışmaları başlatmıştır. Bu çalışmada İngiltere’de uygulanan Performans Esaslı Bütçeleme sistemi incelenmiş ve değerlendirilmiştir

2. PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ ÇALIŞMALARI

1997 genel seçimlerinin ardından İngiliz hükümeti 1998 yılını da içine alan “Kapsamlı Bir Kamu Harcaması” çalışması yürütmeye başlamıştır. Bu çalışma ile orta vadeden uzun vadeye harcamaların etkili bir şekilde planlanmasını desteklemek amacıyla daha modern bir kamu harcaması ve performans yönetimi uygulamasına geçilecektir (OECD,2007, 191). Kapsamlı Bir Kamu Harcaması çalışmasının içeriğinde şunlar vardır:

-3 yıllık harcama planlarında daha istikrarlı bir durum yaratmak; birimlere ilerleme planlarını yapmaları için izin vermek, kamu hizmetlerini yönetmek için daha istikrarlı fonlar yaratmak (Hugges, 2008, 4).

-Sermaye (Yatırım) bütçesini ve cari bütçeyi ayırarak, temel sermaye yatırımlarının kısa dönem baskılarla sıkıştırılmamasını sağlamak (EllisveStephan, 2002,132).

-Kaynak hesap verilebilirliğinin gelecek yılları kapsayacak şekilde sunumu ve harcamanın kontrolü ve planlamasının gelişimi amacıyla bütçeleme ve temel aktifleri etkin bir şekilde yönetmek için teşvikleri arttırmak (OECD, 2007, 192).

-Kamu harcamaları programlarında kullanılmak üzere hükümetin amaçları için kamu hizmetleri anlaşmaları sunmak. (www.bcauditor.com//Auditor, (2009, 15).

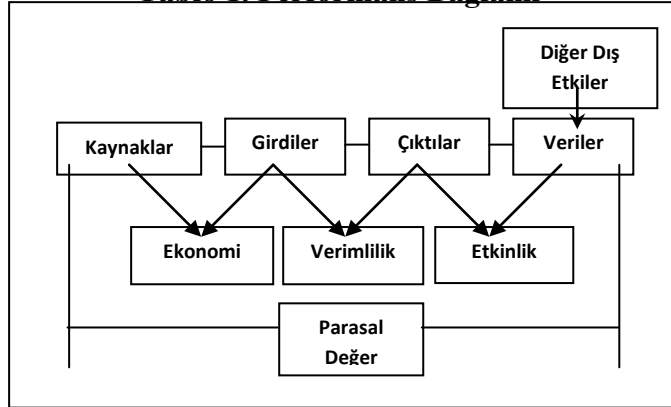
1998’de Kamu Harcamalarının değerlendirilmesinde; önemli öncelikler için yeniden kaynak ayırmak, paranın iyi harcanacağı politik değişiklikler yapmak, hizmetleri geliştirmek için bölümlerin birlikte çalışmasını sağlamak, gereksiz harcamaları sonlandırmak temel hedeflerdi (OECD, 2007, 193).

2.1. Kamu Hizmetleri Sözleşmesi (PSA)

Kamu hizmetleri sözleşmesi,(Public Service Agreement) Hazine ile bölümler arasında yapılmış olan sözleşmelerdir (HM, Treasury and Cabinet Office, 2004,36). Kamu hizmetleri sözleşmesi İngiltere’de kamu kesiminde performansın yönetilmesinde önemli bir role sahiptir.

Hükümet faaliyetlerini göz önünde bulunduran bir çerçeve oluşturmak amacıyla, bu oluşumu sağlarken girdiler (input), çıktılar (output) ve veriler (outcome) arasındaki ilişkiyi dikkate almaktadır. Girdiler hizmetin üretimine ve sunulmasına katkıda bulunan kaynaklardır. Örneğin, Sağlık sektöründe girdiler genellikle işgücü (Doktorlar, hemşireler) ve fiziksel değerleri içermektedirler. Çıktılar topluma hizmet için bir organizasyon tarafından üretilmiş son ürünlerdir. Veriler ise hükümet faaliyetlerinin birey ya da toplum açısından etkileri, sonuçları ve teşkilatın neye ulaşmak istediğini temsil etmektedir. Bu yüzden veriler mümkün olduğunca yüksek düzeyli teşkilat hedefleri oluşturulurken ölçümlenmelidirler. Kaynaklar, girdiler, çıktılar ve veriler arasındaki bağlantılar tablo 1’de gösterilmiştir (Jenkins, 1994, 36).

Tablo 1. Performans Bağlamı



Kaynak: OECD, Performance Budgeting in the OECD Countries, 2007, s.194.

2.2. Kamu Hizmeti Performansının İlkeleri:

Kamu hizmeti performansının dört temel ilkesi vardır. Bu ilkeler şunlardır:

-Açık veri-odaklı hükümet tarafından belirlenmesi gereken ulusal hedefler,

-Kamu hizmeti sağlayanların kendilerine maksimum esneklik ve değişiklik yapma yetkisi veren sorumluluk devri mahalli toplulukların ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlayacak teşvikler,

-Hesap verilebilirliği geliştirmek için denetim amacıyla bağımsız ve etkin düzenlemeler,

-Ulaşılmaya çalışılan hedeflerle ilgili (ulusal ve yerel) daha iyi performans göstermek ve şeffaflık sağlamak (Public Service Agreement, 2007, 19),

Ulaşılmak istenen hedeflerin özellikleri şunlardır(Public Service Agreement, 2007, 23):

-Hükümetin taahhüt ettiği kamu beklentilerini ve genel beklentileri karşılamak için gayretli olmak Örneğin, %10 gelişme sağlanması beklenen bir hedef sonuçta %9 gelişme sağlıyorsa bu gayret gösterilmeden elde edilmiş bir veriden çok daha iyidir.

-Aranılan verileri yerlerine ulaştırmak için tüm sorumlulukları kapsamak, gelişim için ortak bir ajanda oluşturmak ve ulaştırılması gereken hizmet oranı ile teşvikleri sağlayacak durumlar için oluşabilecek riskleri azaltmak.

-Delilleri birleştirmek, analiz etmek, seçimleri çok iyi yapmak, dağıtımdaki etkiyi en yükseğe çıkarmak için ölçüm yapmak (OECD, 2007, 195).

2.3. Hedef Koyma Nedenleri

Hedefler, hizmet götüren kurumlara öncelik ve yönetim açısından hedeflere nasıl ulaşılacağı konusunda somut bilgi verir ve iyi bir şekilde kullanıldıkların da daha gelişmiş hizmetlerin dağıtımını için bir odaklanma sağlar (HM Treasury, 2009, 8).

Performans yönetimi sisteminin bir parçası olarak hedeflerin temelini oluşturan performans bilgisi, neyin işe yarayıp neyin yaramadığını gösteren izleme için temel oluşturarak, iyi faaliyetlerin yaygın ve ödüllendirilmiş olmasına yardımcı olur ve düşük performansın gözden geçirilerek çözüm bulunmasına olanak sağlar. Hedeflere doğru giden yolda düzenli raporların yayınlanması halka hesap verme sorumluluğunu daha iyi bir şekilde yerine getirmeyi sağlar (OECD,2007,196).

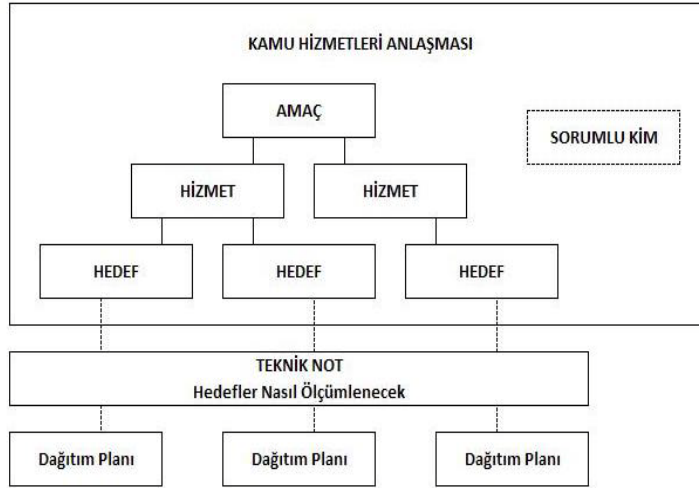
PSA'lar bugünkü şekliyle şunları kapsamaktadırlar:

- Gelişen kamu hizmetlerinden herkesin faydalanmasını sağlamak,

-PSA'ların hedeflerinin daha önce karşılandığı ya da karşılanmak üzere olduğu standartları sağlamak, performansın ulaştığı yüksek düzeyin gelecekte de korunması için performansı izlemeye ve raporlamaya devam etmek (Public Service Agreements, 2004, 29).

2004 yılı Harcama İncelemeleri, her bölüm için 2007/2008 yılının sonuna ulaşıldığında hükümetin yıllık tasarrufu 20 trilyon Sterlin'in üstüne çıkarma gayretine erişme amacı doğrultusunda etkin bir hedef belirlemiştir (HM Treasury, 2004, 34).

Tablo 2. Bugünkü PSA Çerçevesi



Kaynak: OECD 2007, s.196

2.4. Kamu Hizmetlerinin Geliştirilmesi

Harcama İncelemelerinde PSA'lar Maliye Bakanlığının danışmanlığındaki bölümler tarafından geliştirilmiştir. Bir ilk olarak bakanlık düzeyindeki harcama incelemeleri kapsamının ortasında gösterge listesi onaylanmıştır. Bu liste etkin hedeflerin harcama çalışması sonucunda yayınlanmasını sağlamak amacıyla, bölüm detaylarının üzerinde daha fazla çalışılmasına olanak sağlamıştır. Bu çalışma kesinleşmiş hedef düzeyini, temel unsurları, uzmanlarla ve hizmet zinciriyle danışmaları ve ne yapılması gerektiğinin anlayışını kapsamaktadır (Hughes, 2008, 16).

2.5. Faaliyet Alanı Bakımından Hazine Departmanı ve Kapsamı

Tüm kurumların PSA'ları üstlenmesi, geliştirmesi ve harcama çalışma sürecine katılması gerektiği halde yine kurumlar için performans ölçümlerini geliştirmeleri amacıyla yasal gereklilikler yoktur (OECD, 2007, 197).

Gelişimini ve değerlendirilmesini de kapsayacak şekilde PSA performans çerçevesi, Hazine tarafından özel olarak görevlendirilen gruplarca yapılır. Ek olarak her bir bölüme “özel harcama grupları” tarafından destek sağlanır. Hazine ayrıca performans ölçümlerini geliştirmede, 20 milyar Sterlin'in üstündeki tasarruf hedefini sağlamak için Hazine ve Ticaret Dairesiyle birlikte çalışır (Ellis ve Stephen, 143).

Maliye Bakanı, Başbakan ve Bakanların hepsi girdi ve liderlik sağlayarak bu çerçevenin başarıya ulaşmasında etkin bir rol oynamışlardır. Parlamento da hesap verme sorumluluğu ve denetim sağlayarak önemli katkıda bulunmuştur (OECD, 2007, 198).

PSA tarafından yapılandırılan performans ölçümleri, hükümet harcamalarının önemli bir bölümünü oluştururlar. PSA'larda ortaya konan hedefler, bazı alanlarda hükümet harcaması ve belirlenmiş hedefler için uygun değildir. Bu nedenle harcama çalışmaları performans bütçeye karşı, kapsamlı bir yaklaşımdır. Performans bütçelemenin tanımlarından biri onu şöyle tanımlamaktadır: “acentelerin ne yaptığı yada sağlanan parayla ne yapmayı umdukları konusunda bilgiyi temsil eden herhangi bir bütçedir.” 1998 yılından bu yana 600 civarındaki hedef yaklaşık 110 hedefe düşmüştür (http://burns.dep.edu/_govermen.asp?, 2009).

3. Performans Esaslı Bütçe Uygulaması

3.1. Sonuçların Ölçülmesi ve Değerlendirilmesi

Sonuçların ölçülebilmesi ve değerlendirilebilmesi için bazı aşamaların tamamlanması gerekmektedir. Bu aşamalar:

3.1.1. Hedefleri Belirlemek

PSA'lar için hesap verme sorumluluğunda olan kişi ilgili devlet bakanıdır. İstisnai durumlar dışında, PSA'lar harcama çalışmasının ortasında değişikliğe uğramazlar, fakat bir sonraki harcama çalışması başlayana kadar geçerliliklerini korurlar (OECD, 2007, 199).

3.1.2. Performans Ölçümleri

Bölümlerin geliştirmeye çalıştıkları veriler üzerinde diğer faktörlerin etkisinin ne olabileceğinin bilinmesi önemlidir. Bir hizmet çıktısındaki değişikliğin hizmet talebine ne kadar katkı sağlayabileceği her zaman net olmayabilir. Örneğin diğer hayat tarzı faaliyetlerinden dolayı uzun yaşam konusunda bir kamu sağlığı girişimi istenilen sonuca ulaşamayabilir. Bunun yanında, kamu sektörü faaliyetlerinde hizmet çıktılarının ölçümü çok zor olabilir; örneğin veriler girdilerden çok uzun bir süre sonunda ölçülebilir hale gelebilir. Sonuç olarak bazı durumlarda girdileri performans ölçümlerinin temelini sağlamlaştırmak için kullanmak daha pratik olabilir, fakat girdilerin miktarını belirlerken kalite durumunu göz önünde bulundurmak ve girdiler ile hizmet çıktıları arasında önceden tahmin edilebilecek bağlantıların net olması önemlidir (Public Service Agreements, 2004, 38).

3.1.3. Doğru Hedefleri Seçme

Hedeflerin çok dikkatle seçilmesi gerekir. Devlet Kurumları gibi büyük teşkilatlar için hedef belirlerken, hedeflerin sayısının idare edilebilir olmasına yoğunlaşmak önemlidir. PSA'lar bugünkü şekliyle 20 daire için 110 civarında, her daire için ortalama olarak 6'dan az hedef içermektedir. Hedefler veri odaklı, spesifik, ölçülebilir, erişilebilir, ilişkili ve zamanlı olmalıdır. Ayrıca hedefin başarının ölçümü gerçek anlamda temsil etmesi önemlidir. Yani, hedefe erişilmişse, ulaştırılan kamu hizmetinin kalitesinde, ekonomik, çevresel veya diğer harcama programlarının etkilerinde dikkate değer bir fark var demektir. Sonuç olarak, dağıtım zinciri boyunca aşağı inen bir şelale şeklinde hedefin tanımlanması gereklidir (OECD, 2007, 199).

Ayrıca hedefleri belirlerken, ölçüm konularıyla ilgili kaçınılması gereken bazı durumlar vardır. Örneğin, 2002 yılı sağlık bölümü harcama çalışması hedefi hakkında kazalarda ve acil durumlarda maksimum bekleme süresinin 4 saate uzatılması için göz önünde tutulması gereken bazı yorumlar yapılmıştır. Ulusal Sağlık Hizmetleri Güvenliği kaza ve acil durum bölümleri performansının sadece bir hafta süresince değerlendirildiği şeklinde eleştiriler yapılmıştır (Hughes, 2004, 21).

Bu durum, ölçüm sistemlerini oluştururken teşvikleri dikkate alınmanın genel olarak hedefler kullanılacaksa hizmet dağıtım zincirindeki ön planda çalışanlar (hemşire, doktor gibi) ve kilit görevde bulunan diğer söz sahiplerinin görüşlerine başvurmanın önemini vurgulamıştır. Hükümet ön planda çalışan profesyonellere ve de arka plandaki söz sahiplerine danışarak öncelik düzenlemesi hakkında bilgi vererek, ihtiyaçlar ve hizmet alanlarına ve kişisel tecrübeler konularına daha fazla yoğunlaşmıştır (OECD, 2007, 200).

Performansların son değerlendirmeleri kurumlar ve Hazine arasında hükme bağlanmakta; değerlendirmenin son şekli ilgili kurum tarafından yayınlanmaktadır.

3.2. Performans Bilgisinin Bütçe Yönetimine Entegrasyonu

Performans bilgisi önceden belirlenmiş olmamasına rağmen, geçmiş performans ve gelecekteki kaynak ayırmanın sonucu olarak Hazine ve bölümler arasında harcama görüşmeleri sırasında tartışılır. Hazine aktif olarak performans bilgisi gelişiminin içinde yer alır ve teknik notlar da belirtildiği gibi harcamanın bir parçası olarak yayınlanır (Jenkins, 1994, 43).

Zaman içinde kurumlar verimli performans bilgi sistemleri geliştirmek için daha büyük kapasiteye ulaşmışlardır. Bu kapasite, Hazine ve Denetim Komisyonu, ulusal denetim ofisi ve İngiltere'nin yüksek denetim otoritelerini de kapsayan diğer uzmanlar tarafından desteklenmektedir (OECD, 2007,201).

İlgili kurumun devlet bakanı, PSA'ların hizmet olarak dağıtılmasından ve hedefler yerine performanstan dolayı hesap vermek zorundadır. Maliye Bakanlığı, hizmet dağıtımı ve bu dağıtım sırasında kamu fonlarını kendilerinin kullanmaları konusunda sorumluluğu açısından Kamu Hizmetleri ve Harcamalarının bir alt komitesine başkanlık eder (Ellis ve Stephen, 2002, 140). Maliye Bakanlığı ve Sorumlu Diğer Bakanlar hedeflerin belirlenmesi konusunda birlikte sorumludurlar. Kamu

hizmetleri performans ilkeleri, PSA'lar için ulaşılmaya çalışılan hedefler hakkında halka daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlayan temel bir rol oynamaktadır. Kurumlar 1990'lı yıllardan beri bahar aylarında yayınlanan yıllık bölüm raporlarında faaliyetlerinden dolayı hesap vermektedirler. Bu raporlar maliyet planlarını ve performansını belirlemektedir. Raporlar, bölüme nasıl kaynak ayrıldığını ve bölümün amaçlarını gerçekleştirmek için nasıl görevlendirildiğini özetleyen çok sayıda tabloyu içerir ve bölümün PSA hedefleriyle bağlantılı olan en son performansı hakkında bilgi verir (OECD, 2007, 205).

2002 yılında hükümet, sonbahar performans raporlarının sunulmasıyla, performans raporlarının sıklığını yılda 2'ye çıkarmıştır. 2002 yılı harcama incelemesi taahhütlerinin bir parçası olarak, Hazine bütün kurumsal performans dokümanları için web sayfasında tek bir portal oluşturur. Bu raporlar Parlamento ve Hazine tarafından kullanılmaktadır. Kurumlar performans bilgilerinin güvenilebilirliği için Parlamento'ya hesap vermektedirler ve Data Sistemleri Ulusal Denetim Ofisinde onaylanmaktadır. Bu yıllık raporlama sistemi performans ve hesap verilebilirliğinin olması nedeniyle İngiltere'yi reformların en ön sırasına yerleştirmiştir (OECD, 2007, 206).

4. Değerlendirme ve Sonuç

İngiltere, Kamu Hizmetleri Sözleşmesi uygulaması (PSA) 1998'de başladığından bu yana uzun bir yol almıştır. Her bir harcama incelemesi kendi yapısında bir takım değişikliklere uğramıştır. PSA çerçevesi, uygulanmaya başladığından bu yana kamu harcamalarında meydana gelen artışlar konusunda hükümete yol göstermiştir. PSA, yönetim girdilerinden, kamu hizmetlerinden yararlananlar için sorun teşkil eden verilere odaklanmaya, özellikle yerine getirilmesi gereken kamu hizmetlerine öncelik vermeye ve daha fazla esneklik sağlamaya önem vermiştir. PSA çerçevesinin geçirdiği değişim ve devam eden reformlar, kamu hizmetlerinin gelişmesi ve yürütülmesi konusunda önemli bir rol oynamıştır.

İngiltere'de, hizmet dağıtımı artan bir oranda yerel idareye, acentelere ve diğer hizmet dağıtım birimlerine devredilmiş durumdadır. PSA çerçevesi geliştikçe hedeflerin, amaçların ve ölçümlerin ulusal bir seviye oluşturarak netlik kazandığı görülmektedir. Bu başarılı dağıtım, hizmet dağıtım zincirinin başından sonuna kadar var olan tüm seviyeleri ve teşvikleri aynı düzeye getirmiştir.

Her yılın bütçe öncesi raporunda açıklanan reformlar, gelişmiş bir PSA modelini uygulamak suretiyle kamu kesimi performans yönetimini daha etkin bir seviyeye ulaştırabilecektir.

KAYNAKLAR

Performance Budgeting in OECD Countries (2007), OECD 2007.

Hughes R. (2008) “Performance Budgeting in the UK 10 Lessons From A Decade Of Experience Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

Ellis K., Mitchell S. (2002) “Outcome focused Management in the United Kingdom” OECD journal budgeting, Volume, 1 No:4.

Office Of The General of British. Colombiya, “Notes on the public Sector Reform and Performance Management: The United Kingdom”, www.bcauditor.com/AuditorGeneral.htm. (Erişim Tarihi 12.3.2009)

HM Treasury and Cabinet Office (2004), Devolved Decision-Making; Delivering Better Public Services” : Refining Targets and Performance Management.

Coombs H.M Jenkins D.E, (2004) Public Sector Management, Second Edition, Chapman Hall England.

National Audit Office (2007), Public Service Agreements, Fourth Validation Compendium Report, 12.

National Audit Office (2007), Measuring the Performance of Government Departments.

National Audit Office (2007), Public Service Agreements, Fourth Validation Compendium Report.

HM Treasury General (Expenditure Policy, “Outcome Focused Management in the treasury.gov.uk/media/IA4/of/GEP/United Kingdom” (Erişim Tarihi: 2.2.2009).

