



Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi
Yıl: 2021 Cilt-Sayı: 14(1) ss: 280-302

Academic Review of Economics and Administrative Sciences
Year: 2021 Vol-Issue: 14(1) pp: 280-302

<http://dergipark.org.tr/tr/pub/ohuiibf/>

ISSN: 2564-6931

DOI: 10.25287/ohuiibf.778740

Geliş Tarihi / Received: 14.07.2020

Kabul Tarihi / Accepted: 11.08.2020

Yayın Tarihi / Published: 03.01.2021

Araştırma Makalesi

Research Article

PERFORMANS ESASLI BÜTÇE SİSTEMİNDEN PROGRAM BAZLI PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ: YENİ BÜTÇE SİSTEMİ İLE HEDEFLENENLER*

Zuhal ERGEN 

Öz

Kamu bütçesi devletin en vazgeçilmez mali araçlarından biridir. Bu mali araç gerektiğinde maliye politikasının yönlendirilmesinde ve devletin asli fonksiyonu olan kamusal malların temininde, gerektiğinde de sosyal politikalar ve transfer ödemeleri ile vatandaşların refahını artırılmasında kullanılır. Kamu bütçelerini özel bütçelerden farklı kılan onun yasa hükmünde olma özelliğidir. Sadece kendisinin yasa hükmünde olmasından ayrı, bütçenin düzenlenme ve uygulanma esasları da yasalarla düzenlenmiştir. Ancak tüm bunların dışında kamu bütçeleri teknik belgelerdir ve bu belgelerin belirli bir sistem içinde hazırlanması gerekir. Bütçe sistemleri birçok ülkede tarihsel süreç içerisinde revize edilmiş yeni bütçe sistemleri devreye sokulmuştur. Çok uzun bir dönem boyunca hâkim iktisadi düşünce olan Klasik İktisadi Düşünce Sistemi'nin temel felsefelerini benimseyen Klasik (Geleneksel) bütçe sisteminden günümüzde en yaygın olarak uygulanan program bütçe sistemine kadar birçok bütçe sistemi kamu mali yönetiminde yer almıştır. Ülkemizde çok uzun yıllar boyunca uygulanan Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi'nden 1973 yılında Program Bütçe Sistemine geçilmiş ancak çok başarılı bir uygulama süreci gerçekleşmemiştir. 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı KMYKK ile Performans Esaslı Bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır. 2021 yılından itibaren de cari bütçe sistemi terk edilerek yerine yeni bir bütçe sistemi uygulamaya konulacaktır. Bu bağlamda makalemizde geçmişten günümüze bütçe sistemleri incelenerek yeni bütçe sistemimizin temel nitelikleri ve bu bütçe sisteminden beklentiler analiz edilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler : Bütçe sistemleri, Performans esaslı bütçe, Program bazlı performans bütçe sistemi.

Jel Sınıflandırılması : H61, H10.

* Bu çalışma 29-30 Haziran 2020 tarihinde düzenlenen "5th International EMI Entrepreneurship & Social Sciences Congress" isimli etkinlikte sunulmuş olan "Türkiye'nin Yeni Bütçe Sistemi: Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi" isimli özet çalışma metninin genişletilmiş halidir.

¹ Doç. Dr., Çukurova Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, zergen@cu.edu.tr, ORCID: 0000-002-7064-9046.

Atıf/Citation (APA6):

Ergen, Z. (2021). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(1), 280-302. <http://doi.org/10.25287/ohuiibf.778740>.

TRANSITION FROM THE PERFORMANCE-BASED BUDGET SYSTEM TO THE PROGRAM BASED PERFORMANCE BUDGET SYSTEM: TARGETED WITH THE NEW BUDGET SYSTEM

Abstract

The public budget is one of the most indispensable financial instruments of the state. This financial instrument is used to direct the fiscal policy when necessary and to provide public goods, which are the primary function of the state, and to increase the welfare of the citizens with social policies and transfer payments in need. The essence, which makes public budgets differ from private budgets, is its legal feature. In addition to the legality of public budget, the principles of regulation and implementation of the budget are also regulated by law. Nonetheless, apart from all these, capital budgets are considered as technical documents, and these documents should be prepared within a certain system. Budget systems have been revised through the historical process in many countries and new budget systems have being introduced. From the classical budget system, which adopted the basic philosophies of the Classical Economic Thought System and is the dominant economic notion for a very long period, to the Program budgeting system, which is the most widely applied program, many budget systems have taken part in public financial management. In 1973, The Classic Budget System, which was implemented in our country for many years, was replaced by the Program Budgeting System, but a successful implementation process could not manage. In 2003 latter, the event of adoption of the KMYKK numbered 5018, the Performance-Based Budget system has started to be implemented. As of 2021, the current budget system will be abandoned, and a new budget system will be implemented. In this context, we will try to analyze the basic features of our new budget system and expectations from this budget system by examining the budget systems from past to present in our article.

Keywords : Budget systems, Performance based budget, Program based performance budget system.

Jel Classification : H61, H10.

GİRİŞ

Günümüzün demokratik çağdaş toplumları içinde kamu bütçelerinin çok önemli bir yeri ve işlevi vardır. Bu önem tarihsel süreç içerisinde çok farklı şekillerde kendini göstermiş, kamu yönetiminde bütçelerin bir mali araç olarak siyasi, hukuki ve ekonomik boyutlarını ön plana çıkarmıştır. İnsanlık tarihi içinde özellikle toplumsallaşma aşamasına geçiş (yaklaşık 12 bin yıl önce tarım aletlerinin keşfi) ile birlikte devletlerin kamusal işlevleri zorunlu olarak gelişmeye başlamıştır. Çünkü başta iç ve dış güvenlik, asayiş, adalet ve diplomasi vb. malların piyasa sistemi içerisinde üretilebilmeleri ve sunulabilmeleri ya tamamen başarısız ya da etkisiz sonuçlar doğurmaktadır. Günümüzde bile teknolojilerin ve üretim araçlarının bu denli gelişmesine rağmen tam kamusal mal ve hizmetler adını verdiğimiz bu kısıtlı mal ve hizmet grubunun serbest piyasa sistemi içinde kar amacı güden firmalarca üretilebilmeleri mümkün görünmemektedir. Bu durum devletlerin bu tarz malların üretimini planlayıp gerçekleştirecekleri kamu bütçelerini hazırlamalarını gerekli ve zorunlu kılmaktadır.

Kamu bütçeleri teknik belgelerdir ve bu belgelerin hazırlanma, uygulanma ve denetlenme esaslarını belirleyen çok önemli yasalara ihtiyaç vardır. Nihayetinde kamu bütçeleri de birer yasadır. Ama bu yasa bildiğimiz soyut, sürekli ve genel nitelikli yasalardan farklı olarak, somut, özel nitelikli ve sınırlı süreli bir yetki yasası niteliğindedir. Kamu bütçelerinin yasal çerçeve içinde hazırlanma ve uygulanma esaslarının belirlenmesi kadar bu çok önemli mali belgenin içeriği de önem taşır. Çünkü bütçeler devletler açısından çok önemli birer politika belgesi ve planlama aracı olma işlevi görürler.

Özellikle çağdaş yönetim işlevleri olarak tanımladığımız bu bütçe ilkeleri kaynakların kamu ve özel kesim arasında etkin tahsisinden, gelirin adil dağılımına ve konjonktürel olarak ekonominin düzenlenmesine kadar uzanan bir dizi ilkeyi içerir.

Bütçelerin özellikle 20. Yy'in başından itibaren bir takım farklı teknik ve sistemleri tecrübe ederek bu günkü noktaya ulaşmış olduğu söylenebilir. Çok uzun yıllar boyunca hâkim iktisadi düşünce olan klasik iktisadi düşünce sistemine uygun olarak hazırlanan Geleneksel Bütçe Sistemi'nden, Performans ve Program Bütçe sistemlerine dek uzanan pek çok yeni bütçe sistemi geliştirilmiştir. Özellikle Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve başta İngiltere olmak üzere birçok Avrupa ülkesi bu reformist bütçe sistemlerini geliştirmeye ve uygulamaya istekli olmuşlardır.

Ülkemiz açısından bakıldığında bu yeniliklere ayak uydurma konusunda hızlı bir ivme yakalandığını söylemek güçtür. Ancak 1973 mali yılını bu tespitten ayrı tutmak gerekir nitekim 1973 mali yılı genç Türkiye Cumhuriyeti açısından 1927 yılından itibaren uygulanan Geleneksel Bütçe Sistemi'nden vaz geçilerek Program Bütçe Sistemi'ne geçişin gerçekleştiği yıl olmuştur. Yine de hikâyenin mutlu sonla bittiğini söylemek mümkün değildir çünkü yeni bütçe sistemi ülkemizde sadece 1 mali yıl boyunca uygulanabilmiştir. Ve çalışmamızda da ortaya koymaya çalışacağımız nedenlerle uygulamada 1973 mali yılının sonunda Geleneksel Bütçe Sistemi'ne geri dönmek zorunda kalınmıştır. Bu başarısızlığın altında yatan temel etmenin ülkemizin, küresel gelişmelerin gerisinde kalmış hantal bürokratik yapısı ve modernleşmeye karşı çıkan yönetim zihniyeti ve direnç olduğu söylenebilir.

1980'ler tüm dünya ile birlikte ülkemizde de küreselleşmenin etkilerinin kendisini etkili bir şekilde gösterdiği dönemlerdir. Bu bağlamda mevcut kamu mali yapısıyla, pek çok sorunun çözülemeyeceğinin açık olması, kamu yönetimini yeniden yapılandırmanın kaçınılmaz olduğu görüşlerini ön plana çıkarmıştır. Kamu mali yönetiminin aksaklıklarını düzeltmek adına atılacak adımlar toplumuzun devletine karşı güveni artırma ve kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin biçimde kullanılmasını sağlama konusunda büyük önem taşır.

O yıllarda Türk kamu mali yönetiminde yapılması planlanan reformların dayanağı "Yeni Kamu Yönetimi" yaklaşımına dayanmaktadır. Bu yaklaşım esas itibarıyla hantal bürokratik yapıyı tersine çevirecek piyasa mekanizmalarına dayalı yeni bir rasyonellik anlayışını ifade etmektedir (Çetin, 2010: 26). Yeni yaklaşım anti-bürokratik bir yapıyı öngörmekte, yönetime katılım, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi kavramları ön plana çıkarmaktadır. Kamu kurumlarının yönsüz ve programsız davranış kalıplarından sıyrılarak orta ve uzun vadede stratejik planlar oluşturma, faaliyetlerini raporlama ve performans ölçümlerini gerçekleştirme yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılanmaları bu yaklaşımla birlikte zorunlu hale gelmiştir (Eryılmaz, 2008: 240).

Ülkemizde de son 20 yıllık süreçte kamu mali yönetimi reformu kapsamında hem mali kurumlarımızın hem de bütçe sistemimizin reforme edilmesi çabaları hız kazanmıştır. Bu bağlamda başta 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte 4734 ve 4735 sayılı Kamu İhale ve Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, yerel yönetimlerin gelir ve harcamalarını düzenleyen Belediye ve İl Özel İdare Kanunları 2000'li yıllara damga vurmuştur. 2018 yılından itibaren ise ülkemizin siyasi yönetim sistemini revize eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemiyle kamu bütçemiz yeni bir noktaya taşınmıştır. Yeni sistem Anayasa'da bütçeyle ilgili hükümleri büyük ölçüde revize etmiş bütçeyle ilgili yetkili kurumları değiştirmiştir. Çalışmamızda öncelikle bütçenin tanımı ve farklı bütçe sistemlerinin niteliklerinden bahsedilecek ve 2021 yılından itibaren geçişi planlanan Performans Bazlı Program bütçe sistemi analiz edilmeye çalışılacaktır.

I.KAMU BÜTÇESİ VE YENİ BÜTÇE SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

Dünya tarihi içinde devletlerin oluşumu ve toplumsallaşmanın zorunlu bir aşaması olarak kurumsal bir yapı içinde örgütlenme biçimi birçok bilimsel disiplinin ilgi odağı olmuştur. İnsanların toplu yaşama geçmesi ile birlikte oluşan toplum bilinci sadece bireysel değil bir takım sosyal ihtiyaçları da doğurmuş bu durum güvenlik ve adalet, diplomasi gibi kamusal karakterli bir takım mal ve hizmetlerin üretimini zorunlu kılmıştır. Devlet, kamusal mal ve hizmet üretmek bu ihtiyaçları yerine getirme görevini üstlenir ve bu hizmetleri kamusal harcamalarla yerine getirir. Bu

harcamaların finansmanı ise başta vergiler olmak üzere devletin çeşitli gelir kaynakları ile temin edilir.

Soyut bir kavram olan devletin bir anlamda vücuda gelmiş hali olan hükümetler vatandaşları için arz edecekleri kamusal hizmetleri üretmek için yapacakları harcamaları ve bu harcamaları finanse edecekleri kamu gelirlerini bütçe adı verilen mali belgelerde planlar ve uygulamaya koyar. Bütçe adı verdiğimiz kanun niteliği taşıyan bu mali nitelikteki belgeleri çok önemli kılan bir diğer unsurda bu belgelerin hükümetlerin yürütme erkini kullanma aracı olmasındandır. Hükümetlerin iktidar ve icraatlarını ortaya koydukları kamu bütçeleri belirli bir kaynak- ihtiyaç dengesi gözetilerek tanzim edilmeli ve ülkenin ve vatandaşların öncelikleri etkin bir şekilde tespit edilmelidir ki ülkenin mali kaynakları en efektif biçimde sağlanabilsin. Bu bağlamda üretim kaynaklarının kamu kesimine tahsisinde bütçe mekanizması çok önemli bir rol üstlenir.

Devlet ile vatandaş arasında yüzyıllardır süregelen hizmet ve feragat ilişkisi özellikle 20. Yy'ın başlarında yaşanan ekonomik kriz ile birlikte önemli ölçüde değişmiştir. Bu bağlamda önceleri müdahil kamu politikalarındaki artış ve kamu bütçelerinin hacimce büyümesine karşılık, yaşanan iki dünya savaşının da etkisiyle ülke ekonomileri altından kalkılamaz bir borç yükünü sırtlamak zorunda kalmışlardır. 20. yüzyılda, devletin ekonomik faaliyetlerin zorunlu olarak yüksek düzeylere ulaşması, bütçe uygulamalarının da daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır.

Kamu bütçelerinin klasik mali işlevinin dışına çıkarak bir planlama aracı haline dönüşmesi bunun da ötesinde devletin ekonomiye müdahalesinde etkin bir maliye politikası aracı olması kamu harcama programlarının da ayrıntılı bir şekilde planlanması zorunlu kılmıştır. Devlet faaliyetlerinin düzeyindeki artış sadece kamu kesiminin değil özel kesimde de mal ve hizmetlere karşı toplam talep ve toplam arz düzeyleri üzerinde doğrudan etkilidir. Bir planlama ve müdahale aracı olarak kamu bütçelerinin tam istihdamı tesis etmek ve ekonomik konjonktüre uygun şekilde kullanılabilmesini sağlama işlevi uzun bir dönem boyunca birçok ülkede yaygın bir şekilde kullanılmıştır. Bütçelerin sadece harcama boyutuyla değil gelir boyutu ile de hem ekonomik hem de sosyolojik anlamda toplum üzerinde büyük bir etkisi mevcuttur. Nitekim vatandaşlardan toplanan vergiler sadece kamu harcamalarını finanse etmek için değil, aynı zamanda geliri yeniden dağıtmak ve belirli faaliyetleri teşvik etmek ya da caydırmak amaçlı da kullanılabilir.

Ekonomik yazında bütçe kavramıyla ilgili olarak farklı tanımlar mevcut olmakla birlikte OECD Kurumu bütçeyi, *“hükümetin gelirlerini, harcamalarını, borçlarını açık ve/veya fazlalarını kapsayan, geleceğe dair hedeflerine nasıl öncelik vereceğini ve kamu kaynaklarını planlama konusunda ona rota çizen merkezi bir politika belgesidir”* şeklinde tanımlamıştır (OECD, 2012). Dünya Bankası tanımının da ise bütçe, harcama önceliklerini belirlemek için çok kısa ve uzun vadede çok büyük belirsizlikleri ortadan kaldıracak mali bir politika ve plan belgesi olarak nitelendirilmektedir (The World Bank, 2007: 15).

Sayar'a göre bütçe; *“devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden bunların yapılmasına izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur”* (Sayar, 1980:7).

Batirel'e göre bütçe, *“kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge”* şeklinde tanımlanmıştır (Batirel, 1984:1).

Türk Dil Kurumuna göre, bütçe: *“Devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar olarak”* tanımlanmıştır (TDK, 2020). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 3. Maddesi f bendinde bütçe; belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır (KMYKK, 2003: Md:3/f).

Dünya siyasi tarihine “Bütçe Hakkı” olarak geçen ve İngiltere’de Kral John’a karşı kazanılmış büyük bir zafer olan 1215 tarihli Magna Carta (Büyük Ferman) ile tescillenmiş bir kavramdan bahsetmeden bütçeyi tanımlayabilmek pek de mümkün değildir. Bu fermanla halkın feodal düzene

karşı başkaldırışı özellikle kralların canları istedikçe halka vergi salamayacaklarının kayıt altına alınmasıdır. Bu hakkın elde edilmesinde ortalama 460 yıl sonra kamu harcamalarının belirlenmesinde de halk meclislerinin onayının alınması hakkı yine İngiltere’de kabul edilmiştir. 17. Ve 18 yy. da özellikle Avrupa kıtasında başta İngiltere, Fransa ve Almanya gibi devletlerin ekonomilerindeki güçlenmeye paralel olarak üretim sistemlerinde ortaya çıkan mal ve hizmet çeşitliliği kamu kesiminin de bütçesinde yer alan gelir ve gider cetvellerinin artmasına neden olmuştur. Bu durum artan devlet fonksiyonlarına paralel olarak toplanan farklı kamu gelir ve yapılan farklı kamusal mal ve hizmet üretimlerinin belgelenmesi ve takibini zorunlu kılmaktadır. İşte kamusal faaliyetlerin planlandığı ve kayıt altına alındığı yasa hükmündeki belgelere bütçe adı verilir (Ergen & Durak, 2018: 206-208).

Kamu kesiminde faaliyet gösteren ve kamusal amaçlı mal ve hizmet arz eden birimler, özel kesimde faaliyet gösteren, kar amacı güderek üretim yapan kurum ve kuruluşlardan ne kadar farklı tarzda bir yapılanma gösterebilirler de, devletin bütçe ile yapmaya çalıştığı ihtiyaç önceliklendirmesi ve hizmet tercihleri özel kesimden çok da farklı değildir. Çünkü rasyonalite bunu gerektirir. Bu bağlamda sınırlı olduğunu baştan kabul ettiğimiz kamusal kaynakların belirli iş ve hizmetler ile belirli kamu kurumları ve programları arasında etkin tahsisini gerçekleştirecek çeşitli bütçe sistemlerinin kullanılması gerekir. Bütçeler ciddi boyutta geniş ve teknik belgelerdir. Bu belgelerin hazırlanması, hizmet önceliklerinin belirlenmesi, kamu gelir ve kamu harcamalarının kurumsal bazda ve programlar bazında ayrı ayrı planlanmasını gerektirir. Bütçe büyüklüklerinin tahmini de olsa gelir ve harcama düzeylerinde başlangıçta belirlenir. Bu da benimsenen bütçe sisteminin öngördüğü bir denklik anlayışını zorunlu kılar. İşte tam da bu gerekçelerle kamu bütçelerinin çeşitli yaklaşım ve sistemler doğrultusunda hazırlanması ve bu sistemlerin gerekleri doğrultusunda tanzim edilmesi yasal çerçevede de düzenlenmiş bir gerekliliktir.

Ülkemizde Cumhuriyetin kurulmasının ardından hem anayasanın hazırlanması hem de kamu yönetiminin gerektirdiği yasal çerçevenin çizilmesi bağlamında yoğun bir çalışma süreci başlatılmıştır. 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun kabulü ile batılı anlamda modern kamu bütçelerinin hazırlanması için gerekli hukuki alt yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. O yıllarda tüm dünyada yaygın şekilde uygulama alanı bulan “Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi” Türk Kamu Mali Yönetimi’nde geçerli bütçe sistemi olarak kabul edilmiş ve 1973 yılına dek aralıksız uygulanmıştır. 1973 mali yılından itibaren Program Bütçe Sistemi’ne ve 2003 yılında itibaren de hukuken “Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi’ne geçilmiştir. 2006 yılından itibaren fiilen uygulanan “Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi’ 20121 mali yılı başından itibaren yerini Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi’ne bırakacaktır. Bu yeni bütçe sistemine geçiş ile ilgili ilk çalışmalar Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası arasında yürütülen “Kamu Mali Yönetim Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi” başlıklı proje kapsamında düzenlenmiştir. Bu düzenleme 2018 yılında yayınlanan Yeni Ekonomi Programı ve Orta Vadeli Mali Planda da yer almıştır. Bu bağlamda çalışmamız yeni bütçe sistemi ile hedeflenenleri analiz etmeye çalışacaktır. Ancak öncesinde başta ülkemizde de bir fiil uygulanmış ve uygulanmakta olan bütçe sistemlerini kısaca ele almakta fayda vardır. Bu bağlamda bütçe yazını içinde yer alan tüm bütçe sistemleri yerine ülkemizde de çeşitli dönemlerde uygulanması söz konusu olan belli başlı bütçe sistemlerini teorik incelememize dâhil etmemiz söz konusu olacaktır.

I.I Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi

Esas itibari ile bütçe sistemlerini ekonomik sistemlerinden ayrı düşünmek çok da mümkün değildir. Nitekim başlıkta bahsi geçen ilk bütçe sistemi olan Klasik(geleneksel) bütçe sistemi çok uzun bir dönem boyunca hâkim iktisadi düşünce ekolü olarak kabul ettiğimiz Klasik İktisadi Düşünce sisteminin bir yansımasıdır. 18. yy’dan 20. yy’in başlarına dek dünya ekonomisine damga vuran Klasik İktisadi Düşünce Sistemi’nin temellerini Smith, Ricardo, Mill, Malthus gibi iktisadi düşünürlerin attığı kabul edilir. Genel olarak arz yanlı bir bakış açısıyla, ekonominin sosyolojik bir yapı olduğunu vurgulayan bu görüşün “Laissez Faire” olarak da bilinen ve dilimize “bırakınız yapınlar” felsefesi ile dünya ekonomisine damga vurduğu söylenebilir. Klasik iktisadi düşüncenin, mülkiyet haklarını korumayı en öncelikli amaç olarak savunduğu bunun dışında ekonominin gidişatına devlet tarafından herhangi bir kısıtlama, kota ya da tarife benzeri düzenleme getirilmemesi

gerektiğini önemle vurguladıkları bilinmektedir. Klasik iktisadi düşünürlerin görece denk ve küçük bir kamu bütçesi önerisi kamu kesimin “Jandarma Devlet” anlayışıyla yani sadece iç ve dış güvenlik ve adalet hizmetlerini arz etme görevini üstlenmesi yaklaşımını temsil etmektedir. Klasik iktisadi düşünürler, özel kesimin elindeki fonların zorunlu birer ödeme olan vergiler kanalıyla kamu kesimine transferinin bu kaynakların iki kesimden hangisinde (özelde mi kamuda mı) daha verimli kullanılacağı tartışmasını da beraberinde getirdiğine inanmışlardır. Ayrıca bütçenin mali denklik yaklaşımı olarak kabul ettiğimiz rakamsal ve rigid (katı) bir denklik anlayışına dayandırılması, borçlanma gibi olağan üstü kamu araçlarının hükümetler tarafından sıklıkla kullanılmasının doğuracağı “crowding out effect” yani dışlama etkisi adı verilen iktisadi sorunu da beraberinde taşır. Dolayısıyla uzun dönemde büyük makro problemlere yol açacağına inanılan dışlama etkisi ve kamu hizmetlerin asli gelir kaynağı olarak kabul edilen vergiler dışında borçlanma aygıtı ile finansmanı bu görüş tarafından şiddetle reddedilmiştir.

Klasik liberalizmin anlayış temellerine dayanan Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi ülkemizde de Cumhuriyet’imizin ilanından itibaren 1973 yılına dek kesintisiz uygulanan ilk bütçe sistemidir. Geleneksel (Klasik) Bütçe sistemi, kamu harcamalarının sıkı denetimi esasına dayalı girdi odaklı bir bütçe sistemi olarak tanımlanabilir. Girdi odaklılık özellikle kamu kurumlarına tahsis edilen kamu parasının, bu kurumlar tarafından tahsis edildikleri harcama kalemlerine, tahsis edildikleri miktarda ve tahsis edildikleri zaman dilimi içinde kullanılıp kullanılmadığına dair sıkı bir kontrol sürecini içerir. Bu yüzden Geleneksel Bütçe sistemine hukukilik denetimine bu denli önem verdiği için “Harcama Kalemleri Bütçesi” adı da verilmektedir. Harcama kalemleri kamu hizmetlerinin üretiminde kullanılan tüm girdileri kapsamaktadır. Kısaca bütçe uygulamasında yer alan personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları, demirbaş alımları, makine, teçhizat ve taşıt alımı, yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, diğer ödemeler ve transferler bu harcama kalemleri arasında sayılabilirler (Batirel, 1981: 40-44).

Geleneksel (Klasik) bütçeleme, kaynak kullanım sürecinin ilk aşamasına yoğun olarak odaklanır ve bu bağlamda girdilerin satın alınma sürecini çok önemser. Ayrıca bu sistemde ödenekler, devletin örgüt yapısına dayalı olarak tahsis edilirler. Bu nedenle Geleneksel (Klasik) bütçelemeye “Örgüt Bütçesi ” adı da verilmektedir. Bu sistemin en büyük dezavantajı, kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen kamu parasıyla ne ürettiği veya hangi kamusal hizmetleri gerçekleştirmeye çalıştığına çok fazla odaklanmamasındadır.

Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi’nde kamu idaresinin satın almayı planladığı kamusal mahiyetli mal ve hizmetlerin miktarı ve bunlar için ne kadar ödeme yapılacağını belirlenmesi kamu idaresine tahsis olunacak ödenek miktarının belirlenmesinde elzemdir. Bu bütçe sisteminde bir kamu idaresi faaliyetine devam ediyorsa kamusal anlamda performansına bakılmaksızın o idareye ödenek tahsisine devam edilir.

Bazen kamu mali yönetimi içinde bir kamu idaresi birden fazla amaca yönelik kamusal hizmet gerçekleştirebilir veya belirlenmiş bir amaca birden çok kamu idaresi katkı sağlayabilir. Böyle durumlarda idareler arası performansı ve belirli amaçları başarmanın maliyetlerini çıkarmak pek de mümkün olmaz. Genellikle 1 mali yıl ile sınırlı (12 aylık süreçte) olacak şekilde kamusal ödenekler tahsis edilir ve bu kısa zaman dilimi içinde maliyet değişimleri çok da dikkate ele alınmaz. Oysa kamusal programlar okuma yazma oranının artırılması, suç oranlarının azaltılması, bir yıllık bir süreçten daha uzun sürelere yayılabilirler. Uzun yıllara yayılan yatırımlar ve birtakım programlar planlanma gerektirmektedir. Klasik bütçe bir yıla odaklandığı için bu tür uzun dönemli amaçların gerçekleşmesinde başarısız olmaktadır.

Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi’nin en önemli olumsuzluklarından bir diğeri ise planlanan harcama ve yatırımlar için farklı alternatiflerin değerlendirilmesinde yaşanan zafiyettir. Bu durum kısıtlı kamu kaynaklarının etkin tahsisinde sorun yaratmaktadır. Modern bütçe sistemlerinde fayda ve maliyetlerin karşılaştırıldığı birçok sayısal ve ekonometrik yöntem mevcut iken geleneksel bütçelemenin sadece girdilere odaklanması, devletin temel işlevlerine bakışını engellemekte ve kamu kurumlarını geleneksel işlemlerine hapsetmektedir. Kamu kurumları sadece normal işlemlerini nasıl yürüteceğini düşünerek ödenek istemeye başlamaktadır. Böylece işlemlerini daha etkin veya daha ucuza yapabilmeyen alternatiflerini araştırma ihtiyacı gütmeyiz.

I.II Performans Bütçe Sistemi

1929 Büyük Buhranını takip eden yıllarda dünyada hâkim iktisadi düşünce olan Klasik İktisadi Düşüncenin dayattığı katı bütçe denkliği ve jandarma devlet anlayışına duyulan inanç kaybolmaya başlamış ve 1936'da Keynes'in "Genel Teori" isimli eserini yayımlamasıyla birlikte kamu sektörünün krizin aşılması için aktif kamu politikaları üstlenmesi görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Bu bağlamda başta ABD olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde bütçenin katı ve rakamsal denkliğini öngören "mali denklik" anlayışı yerine daha esnek bir yaklaşım olan "ekonomik denklik" yaklaşımı benimsenemeye başlamıştır. İktisadi sistemde meydana gelen bu değişimin mali sistemi dolayısıyla da bütçe sistemini etkilemesi kaçınılmazdır. Bu bağlamda kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşan, girdi odaklılık yerine çıktı odaklı kamusal mal ve hizmet üretimine yoğunlaşan bir bütçe sistemi geliştirme çabaları artmıştır.

Performans bütçe sistemi ile özellikle üretilecek kamusal mal ve hizmetlerin birim maliyetlerini hesaplamaya yönelik bunun içinde sayısal ve ekonometrik teknik ve yöntemleri kullanan bütünsel bir yaklaşım öngörülmektedir.

Üç aşamalı olarak uygulanan Performans bütçeleme,

I. Aşamada; Kamu ödeneklerinin, idarelerinin faaliyet ve iş yüklerine göre sınıflandırılması ve arz edilecek hizmetler konusunda hükümetin bütçe kanalıyla tercih yapması (örn; bebek ölümlerini önleme amaçlı aşılama faaliyetlerinin artırılması, okuryazarlık oranının artırılması, yolların asfaltlanması, suç oranlarının aşağı çekilmesi vb.),

II. Aşamada; Belirlenen faaliyetler doğrultusunda, birim maliyetlerin belirlenmesi ve idarelerin performanslarını değerlendirme,

III. Aşamada; faaliyetler sonucu gerçekleşen maliyetlerle hedeflenen arasındaki farklılıkları tespit etme ve nedenlerini raporlama.

Özellikle performans bütçe sisteminin geliştirilmesi ile daha ileriki yıllarda performans esaslı bütçe sistemleri gelişmiş ülkelerin mali yönetimlerinde yaygın bir şekilde uygulama alanı bulmuştur. Dünyada uygulama farklılıklarına göre klasifiye edildiğinde üç tip performans bütçe uygulamasından söz etmek mümkündür. Bunlardan ilki kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamasını zorunlu kılan "stratejik plana dayalı olan performans bütçe" sistemidir. Orta ve uzun vadeli olarak hazırlanan stratejik planlar ve yıllık hazırlanan performans programları sistemin temelini oluşturmaktadır. Diğer tip performans bütçe uygulaması "performans sözleşmelerine dayalı performans bütçe" diye bilinen olan sistemdir. Performans sözleşmesine dayalı sistemde kamu idareleri belirli aşamalarda performans sözleşmelerine uygun hareket etmekle yükümlüdür. Sistem bakan ile üst yönetici arasında *kamu hizmet sözleşmesi*, üst yönetici ile birim yetkilisi arasında *hizmet sunum sözleşmesi* yapılmasını ön görmektedir. Mali yıl sonunda performans değerlendirmesi sözleşme hedefleri ile elde edilen sonuçlara göre yapılmaktadır. En son uygulama şekli ise "bütçe formatına dönüştürülmüş performans bütçe" sistemidir. Diğer tiplerin yanında uygulaması en pratik olan bu yöntemde kamu idarelerinin stratejik plan, program ve performans sözleşmeleri gibi belgeler hazırlama zorunluluğu bulunmaz. Çünkü bu belgeler zaten bütçenin kendi formatı içinde yer alır ve bütçe bu belgelerin bir araya getirildiği bir plan dâhilinde hazırlanır (Özel İhtisas Komisyonu, 2006: 17-18).

Kamu idarelerinin performansına odaklanan ve bunu ölçecek bir takım sayısal tekniklerle, kamu yöneticilerinin mali yıl içindeki performanslarına göre hesap vermelerine olanak sağlayan performans bütçe sistemi, bütçe uygulayıcıları açısından önemli ölçüde dirençle karşılanmıştır. Ayrıca bu sistemin minimum maliyetle maksimum çıktı üzerinde verimlilik vurgusu, ölçülemeyen sosyal faydası yüksek kamusal hizmetlerin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Bu bütçe sistemi ile ilgili diğer bir olumsuzluk ise performans bütçe hazırlanmasının, klasik bütçeye göre daha zahmetli ve maliyetli olmasıdır. Performans bütçe uygulamasında idarelerin performansını ölçecek performans ölçütlerini belirleme konusunda da birtakım sıkıntılar doğabilir. Nitekim performans ölçütlerinin uygunsuzluğu yasama ve yürütme organını yanıltıcı birtakım sonuçlarla karşı karşıya bırakabilmektedir.

I.III Program Bütçe Sistemi ve Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Geleneksel(klasik) bütçe sisteminin barındırdığı aksaklıklar birçok gelişmiş ülkenin bütçe sistemlerini gözden geçirmelerine neden olmuştur. Özellikle 20. yüzyılın başlarında hem federal hem de eyaletler düzeyinde kamu giderlerinde hızlı bir artış yaşanması dolayısıyla ABD'nin bu durumun önüne geçebilmek için birtakım komisyonlar ve çalışma grupları oluşturduğu bilinmektedir. Bu bağlamda Program bütçe çalışmaları ilk kez 1913 – 1915 yılları arasında New York Belediyesi'nde başlatılmıştır. Dönemin ABD Başkanı Taft tarafından kurulan bu komisyonunun yönlendirmesi ile 1934 yılında ABD Tarım Bakanlığında Program Bütçe Sistemi ilk kez uygulama alanı bulmuştur. 1949 yılı 1. Hoover Komisyonu ve 1955 yılı 2. Hoover Komisyonu kararları, program bütçenin geliştirilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Daha sonraları program bütçe sistemi yerini "Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi"ne (PPBS) bırakmıştır (Tügen, 2020).

Performans bütçe sisteminin daha uzun dönemli bir baş açısına kavuşturulmasını amaçlayan program bütçe sistemi de tıpkı performans bütçe sistemi gibi çıktı odaklıdır. Çıktı odaklılık harcanan kamu parasının mali yılsonunda kümülatifte kamusal refaha ne kadar katkı yaptığını belirlemeye çalışan bir anlayışı temsil eder. Bu bağlamda program bütçe sistemi aynı tür sosyal amaca hizmet eden tüm faaliyetleri ve programları düzenlemeyi hedefler. Bu faaliyet veya programların hangi kamu kurumunun sorumluluğu olduğuna bakılmaz. Böylece, farklı kamu kurumlarının faaliyetlerinin koordine edilmesi ile kamusal hizmetleri daha etkin şekilde gerçekleştirilebilir. Çıktı odaklılığın gereği olarak program bütçe sistemi ile kamu hizmetinin toplumsal refaha katkısı belirlenmeye çalışılır.

Program bütçe, idarelerinin gerçekleştirdikleri faaliyetlerle belirlenmiş sosyal hedeflere ulaşmanın yaratacağı getiri ve maliyetleri ortaya koymaya çalışır. Sistemde devletin hizmet ve harcama önceliklendirmesi etkin bir şekilde yerine getirmesi beklenir. Aslında modern kamu bütçelerinden beklenen, idarelerin her yıl aynı harcama kalemlerini rutin bir şekilde bütçe kanununa yazdırarak ödenek talep etmesi değil tam aksine yapılacak kamusal mal ve hizmet alımları ile kamusal refaha katkı sağlamasıdır. Ancak kamusal refah bütüncül bir kavramdır ve bu kavramın kendi içinde küçük parçalar(programlar) şeklinde ortaya konması ve nihayetinde asıl hedefe ulaşması beklenir. Program bütçe, aynı amaca yönelmiş programların birleştirilmesi suretiyle kaynak kullanımında da tasarrufu hedefler. Çoğu zaman programların tanziminde planlanan süre mali yıldan daha uzun olabilir. Bu bir mali yılı aşacak şekilde kamu kaynağının programa tahsisi anlamına gelir ki bu durumda politika yapıcılar programın toplam maliyetini göz önünde bulundurmaya çalışırlar (Moğol, 2019: 68).

Uygulamada program bütçe sistemine yönelik eleştiriler de mevcuttur. Bu eleştirilerin başında geleneksel ve performans bütçe sistemine göre daha modern bir sistem olduğu kabul edilen program bütçe sistemine adapte olabilmek ve programlarını gerçekleştirebilmek için birçok kamu idaresinin örgüt yapılarında değişiklik yapması gerekmektedir. Yoksa bazı programların gerçekleştirilebilmesi için birden fazla idarenin katkısı gerektiği için, programın doğurduğu maliyeti hesaplayabilmek son derece güç olacaktır.

Sisteme getirilen diğer bir eleştiri, bir programın birden çok amaca hizmet etmesinden kaynaklanan ölçme sorunları ile ilgilidir. Program bütçe sisteminin tasarruf odaklı bir bütçe sistemi olduğu iddia edilse de kamu bürokrasisinde, yönettiği kamu idaresinin bütçesini genişletme eğilimi yöneticilerde daha ağır basmaktadır. Bu durum sistemin tasarruf odaklı olduğu düşüncesini uygulamada zayıflatmaktadır. İşte tüm bu olumsuzluklardan hareketle sistemin revize edilmesi ve geliştirilmesi adına çalışma grupları başta ABD olmak üzere birçok batılı ülkede devam etmiş ve Planlama Programlama Bütçeleme (PPBS) sistemi adıyla yeni bir sistem ortaya konulmuştur.

Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) program bütçe sisteminin bir adım ötesine geçmeyi hedeflemiş daha bütünsel bir sistemdir. Bu sistem ağırlıklı olarak planlamaya dayalıdır ve verimliliği esas alır. Belirli hizmetlerin sonuçlarına göre ödenek tahsis edilmesi kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasına imkân tanır. Devletin fonksiyonlarının uzun vadede ortaya konulması, bu fonksiyonlara uygun şekilde programların belirlenmesi ve idarelere tahsis edilecek bütçe ödeneklerinin önceden belirlenmiş ve kabul edilmiş programlar çerçevesinde şekillenmesi kaynakların verimli ve tasarruflu kullanılması açısından önem taşır. Bu sistemde kamu hizmetleri

programlar halinde tanzim edilir bu şekilde programların amacına ulaşması kamusal refaha katkı sağlamış olur.

Fonksiyonel sınıflandırma bu bütçe sistemi için büyük önem taşımaktadır. Fonksiyonlar ikinci düzey ve daha alt düzeylerde alt fonksiyonlara ayrılırlar. Her fonksiyon için belirlenen program hedefleri çeşitli sayısal ve ekonometrik yöntem ve tekniklerle ölçümlenmeye ve daha rasyonel bir karar alma süreci oluşturulmaya çalışılır. PPBS'nin uygulamasında iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi gerekir. Bu sayede kamu idarelerinde uzun dönemde maliyetler ve kazançlar ile ilgili bilgi üretimi gerçekleştirilebilir ve gelecek yıllara ilişkin bir veri bankası oluşturulabilir. Zaten PPBS'nin sistematik çalışma mantığı onu program bütçeden ayıran temel nüans farklılıklarındandır. Bu sistemde planlama yapıp programlar belirlendikten sonra program bütçeye uygun şekilde bütçe yapım aşamasına gelinir. Bu durumunda işaret ettiği gibi program bütçe ile PPBS birbirine çok paraleldir. PPBS biraz daha makro bakış açısıyla topluma fayda sağlayacak hizmetlerin belirlenmesi için çaba sarf ederken program bütçe sistemi, belirlenen hizmetlerin programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağını tespit etmeye çalışır. Buradan da program bütçe sisteminde planlama ya pek de yer verilmediği sonucu çıkarılabilir. Bununla birlikte PPBS'de sistem analizleri yoğun bir şekilde kullanırken, program bütçe sisteminde daha az şekilde bu analizlere yer verildiği görülmektedir (Moğol, 2019: 69).

II. TÜRKİYEDE UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİ

300 yılı aşkın bir süredir dünya ülkelerinin kamu mali yönetimlerinde uygulanan farklı bütçe sistemlerinin ve bütçe yönetiminde yaşanan değişimin ülkemiz açısından ele alınması büyük önem arz eder. Henüz 100. Yılına bile tamamlanmamış olsa da genç Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren 3 farklı bütçe sistemini uygulamaya koymuş, 2021 yılından itibaren de bir yenisini uygulama kararı almıştır. Bu durumda işaret ettiği üzere bütçe yönetimi dinamik bir süreçtir. Bu bağlamda ülkemizde uygulanan ilk bütçe sistemi olan Geleneksel (Klasik) bütçe sisteminden başlayarak, günümüze dek uzanan tarihsel süreçte uygulanmış farklı bütçe sistemi dönemlerini analiz etmek gerekir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde modern anlamda bir bütçe sisteminden bahsetmek mümkün olamamakla birlikte 1911 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile İmparatorluk gelir ve masraflarının kayıt esasları düzenlenmiştir. Aynı kanun 1927 yılında bu kez Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 1050 sayılı kanun olarak yeniden düzenlenmiş ve bu kanunla birlikte bütçenin hazırlanma, uygulanma, ödenek aktarmaları ve denetimi ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. 1050 sayılı kanunun kabulü ile ayrıca ülkemizde geleneksel(klasik)bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu bütçe sistemi 1973 yılına dek kesintisiz olarak uygulanmıştır. Esas itibarıyla o dönem içinde bulunan zor şartlar ve mali kaynak sıkıntısı geleneksel bütçe sisteminin gerektirdiği sıkı maliye politikası ve mali denklik anlayışına uygun düşmüştür (Coşar, 2004: 16-18).

II. I Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi Uygulama Dönemi

1929 Ekonomik Krizinin tüm dünya ekonomilerinde yarattığı daralma ve mali sıkıntılar müdahil kamu politikalarını gerekli kılmış bu durum da mali denklik anlayışı yerine ekonomik denklik anlayışına dayanan genişletici maliye politikalarının benimsenmesine yol açmıştır. Ülkemizde denk bütçe politikalarının İkinci Dünya Savaşı'na dek devam ettiği söylenebilir.

Geleneksel (Klasik) bütçe sistemi çerçevesinde kamu idarelerine tahsis edilen ödeneklerin bütçe kanununda yer aldığı şekliyle kullanılıp kullanılmadığı sıkı bir şekilde denetimden geçirilmektedir. Özellikle bütçede çok ciddi yer kaplayan personel ücret ve maaşları, tüketim malları ve hizmet alımlarına dönük cari harcamalar, makine, teçhizat ve demirbaş alımları vb. harcamalar kamu hizmetlerinin arzı için gerekli bütçe girdileri olarak kabul edilmişlerdir (Batirel, 1981: 41-43).

Klasik liberalizmin temel ekonomik ilkelerini benimseyen geleneksel(klasik) bütçe sisteminin o dönem Türkiye'sinin zaten kısıtlı bütçe imkânlarıyla örtüşen küçük ve denk sıkı bütçe anlayışıyla uyum sağlaması bu bütçe sisteminin uzun yıllar ülkemizde kullanılmasının bir nedeni olarak gösterilebilir. Bunun yanı sıra geleneksel(klasik) bütçe sisteminin ülkemizde çok uzun yıllar boyunca uygulanmasındaki bir diğer etkenin, sistemin belirli ve istikrarlı temellere dayanması ve kolay uygulanabilir olduğu söylenebilir. Kamu idareleri ölçeğinde bütçe hazırlama ve uygulama esasları yıllık bütçe mantığında bir önceki yıl ödeneklerinin bir miktar artırılması şeklinde uygulanmaktadır. Bu haliyle karmaşıklıktan uzak ve bir önceki yılın harcama kalemlerinin tekrarı niteliğindedir. Bu durum kamu idarelerini belirli bir amaç ya da çıktı hedefinden uzak, sadece kendi idarelerini münferit olarak (bütünden ayrı bir parça gibi) hareket etmeye yöneltmektedir. Unutulmamalıdır ki 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulüyle başlayan I. Döneminde kamu mali yönetimin sıfırdan yapılandırılması, mali kurumların oluşturulması, mali yasaların düzenlenmesi ve ivedilikle uygulamaya konulması, tek hazine ve merkezi bütçe sisteminin tesis edilmesine çalışılmıştır.

1940'lı yılların başlarına dek izlenen sıkı maliye politikası tedbirleri ile gelir yetersizliklerine rağmen kamu harcamaları sınırlı düzeylerde tutularak, kamu borçlanması alternatifine başvurmayı reddeden bir yaklaşım benimsenmiş bu sayede sadece 3 mali yılda (1925,1931,1933) bütçe açığı verilmiş ve genel olarak denk bütçe hedefi tutturulabilmiştir. Bu dönemde kamu idarelerinin daha çok genel bütçeli idare cetveli içinde yer alan bakanlıklar ve diğer yargı ve yasama kurumlarından oluştuğunu söylemekte fayda vardır. 1950'li yıllara gelindiğinde ise kamu hizmetlerinin genel bütçe dışında ayrı tüzel kişiliği olan katma bütçeye dâhil idarelerce de arzı yaygınlaşmıştır. Hazineden yardım alan bu kurumların yaygınlaşması devlet bütçesinde zamanla açıkların artmasına neden olmuştur. Ancak 2. Dünya Savaşı'nın dayattığı siyasi ve askeri şartlar sonucu alınan dış borçlar bütçe açığını finanse etmekte kullanılmıştır (Öner, 2005. 548-550).

1950-1960 dönemi Türkiye'de siyasi anlamda büyük bir dönüşümün izlerini taşır. Nitekim tek partili sürecin yerini daha demokratik sayılabilecek çok partili sürece terk etmesi ve bunun ardından yaşanan iktidar değişikliği başta ekonomiye, mali olaylara ve bütçeye karşı takınılan tutumu çok ciddi bir şekilde değiştirmiştir. Daha iktidara gelmeden evvel Demokrat Parti'nin CHP'ye en büyük eleştirisi izledikleri yanlış bütçe politikaları ve bütçe denetimindeki yetersizliklerdir. Adnan Menderes başkanlığındaki Demokrat Parti'nin ülke ekonomisindeki büyümeyi daha dış kaynaklı finansman ile devam ettirme çabaları dış borç stokunu arttırmıştır. Acar'a göre artan borç stokunun en büyük yansıması bütçe açıklarının da buna mukabil yükselmesidir. Demokrat Parti dönemine getirilen en büyük eleştirilerden biri de bütçe kaynaklarının başta KİT'ler olmak üzere bütçe dışı özerk bütçeli kurumlara aktarılmasıdır. Bu durum bütçenin hazine birliği ilkesinden ayrılmasına neden olarak bütçe üzerindeki denetim olanaklarını da görece daraltmıştır (Acar, 1997: 49).

1950-1960 döneminde kamu bütçesinin yapılanması ile ilgili en önemli gelişme kamu harcamalarının, bütçe içerisinde cari ve yatırım kalemleri üzerinden tanzim edilmesidir. 1960 yılında demokratik sürecin askıya alınmasına neden olacak askeri ve siyasi olumsuzluklar mevcut anayasanın yerini 1961 Anayasa'sına terk etmesidir. 1961 Anayasası'nın kamu mali yönetimine en büyük katkısı o dönem kurulmasına karar verilen başta Devlet Planlama Teşkilatı gibi bir takım mali kurumların yapılandırılmasıdır. Ancak bunun dışında Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yer alan Milletvekillerinin bütçe yasası görüşülürken gelir azaltıcı ya da gider artırıcı teklifte bulunma yetkileri yeni anayasanın 94. Maddesi ile sınırlandırılmıştır. Bu dönemde ayrıca kamu harcamalarının sınıflandırılmasına sermaye teşkili ve transfer harcamaları şeklinde üçüncü bir tasnif daha eklenmiştir.

Ülkemizde geleneksel(klasik) bütçe sisteminin uygulandığı dönemle ilgili olarak E. Kurnow (1956) tarafından hazırlanan raporda bütçenin hazırlanışına ve bütçe uygulayıcısı mali kurumların (başta Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) örgütlenmesine yönelik bir takım öneriler mevcuttur. Bu raporda Kurnow özetle ülkemizin ekonomi politikalarını yönlendirecek bir kurul oluşturulmasını, genel bütçeli idarelerde başta bakanlıklar olmak üzere bütçeyi düzenleyip uygulayacak daireler kurulmasını, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne bağlı olarak planlama işlevini, yatırım ve cari harcamalar arasındaki dengeyi sağlayacak bir dairenin tesis edilmesini önermiştir. Kamu idarelerinin yetki ve sorumluluk sahalarının belirginleşmesi ve bütçe gerekçelerinde harcama ve gelir tablolarının da yer alması gerekliliği, devletin bütçe kanun

taslağında içinde bulunulan mevcut borç stoku ve ödeme usulleri ile ilgili bilgilerin yer alması raporda vurgulanmaktadır. Kurnow'a göre kamu idarecilerinin verimliliğini arttırmaya dönük olarak bir takım ek önlemler alınmalıdır. Bunların başında da tüm kamu sektöründeki kurumları içine alacak şekilde "Kamu Yönetimi Müdürlüğü" kurulması teklif edilmektedir. Bu müdürlük Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne bağlı olmalıdır (Kurnow, 1956: 42-51). Bu önerilerin ne kadarının zamanın hükümetleri tarafından dikkate alındığı ne kadarının sadece öneri düzeyinde kaldığı yaşanan mali süreçten takip edilebilir. Görünen odur ki Türk kamu mali yönetimi 1973 yılında yeni bir bütçe sistemini hayata geçirene kadar birçok yeniliği mali sistemi içine yerleştirmek için çaba sarf etmiştir. Bu yeniliklerden çok önemli biri ise muhasebe Kanunu'nun düzenlenmesidir.

Kamu bütçelerinin hazırlanıp, uygulanması esaslarını ele alan mali kanunların en önemlisi hiç kuşkusuz Muhasebe Kanunu'dur. Bu kanun ile devletin tüm gelir, harcama ve nakit işlemleri (hazine)nin kaydı gerçekleştirilir. Geleneksel (klasik) bütçe döneminde devlet muhasebesinin revize edilmesine yönelik çalışmalar yapılmasına rağmen bu ne yazık ki 2005 yılına dek gerçekleştirilememiştir. O dönemde uygulanan "Nakit Esaslı Muhasebe Sistemi" nin, kamu gelir ve harcamalarını çok fazla zaman gecikmesi içermeden ve doğru bilgilere dayanarak kaydetmesi konusunda birtakım sıkıntılar yaşanmıştır. Şüphesiz ki bu durumda henüz o dönemde otomasyonun yaygınlaşmaması ve bilgi teknolojilerinin gelişmemiş olması da büyük bir rol oynamıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun barındırdığı diğer olumsuzlukları da şu şekilde sıralamak mümkündür (Özşen, 2006: 37-40);

- Devletin mali durumunu tespit etmenin zorluğu,
- Bütçe uygulamasına ilişkin işlemlerin izlenmesi ve denetlenmesi aşamalarının açık ve net olmaması,
- Yıllık sonuçların (kesin hesap ve hazine genel hesabı) toplanmasının güçlüğü,
- Hesapların tüm devlet mal varlığını kapsamaması,
- Muhasebe sisteminin nakit esasına dayalı olması

Barındırdığı tüm olumsuzluklara rağmen 1927- 2005 yılları arasında fiilen uygulamasına devam edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye (Genel Muhasebe) Kanunu'nun revizyonuna ilişkin çeşitli dönemlerde çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalardan ilki 1949 – 1950 yıllarında Maliye Tetkik Kurulu tarafından oluşturulan bir komisyonun hazırladığı 138 maddelik bir tasarıdır. Maliye Bakanlığının da katkılarıyla son şeklini alan bu tasarı 1955 yılında tüm çabalara rağmen yasalaştırılamamıştır. Bu tasarının en önemli yönü tüm devlet teşebbüslerinin bütçelerini kapsayacak şekilde bir yapılanmaya sahip olmasıdır. Muhasebe sistemimize yönelik ikinci bir değişiklik tasarısı 1963 yılında TBMM'ye sevk edilen, 121 maddelik bir revizyon tasarısıdır. Ancak bu tasarının da yasalaşması mümkün olmamıştır. Geleneksel (klasik) bütçe sisteminin uygulandığı dönemde 1050 sayılı Kanun'un revizyonuna ilişkin son çaba 1971 yılında bütçe sisteminin değiştirilmesi (Program Bütçeye geçiş aşaması) çabalarına paralel olarak ortaya konulmuş olmakla birlikte bu tasarının da yasalaşması mümkün olmamıştır (Feyzioğlu, 1964: 164-167).

II. II Program Bütçe Sistemine Geçiş ve Uygulama Dönemi

Ülkemizin siyasi ve ekonomik tarihi görece genç bir cumhuriyet olmasına rağmen hem iç hem de dış kaynaklı olarak birçok kriz, müdahale ve olumsuzluklarla doludur. Buna rağmen iç dinamiklerimizin güçlülüğü ve ekonomik kaynaklarımızın zenginliği bizi ayakta tutmayı başarmıştır. 1950'ler dünyasında hâkim olan genişletici maliye politikaları ve devlet destekli kalkınma yaklaşımları "Refah Devleti" kavramını ön plana çıkartmıştır. Refah devleti algısı ülkemizi de derinden etkilemiş kamu politikalarındaki artış ve büyüyen bütçeler, kamu kaynaklarının daha etkin ve programlı şekilde tanzim edilmesini gerekli kılmıştır. Bu bağlamda ilk kez 1950'li yılların ortalarında, program bütçe sistemi Türk kamu mali yönetimi gündemine girmiştir.

Program bütçe sistemine geçişin alt yapısını hazırlayan faktörlerin yukarıda da bahsedildiği üzere geleneksel (klasik) bütçe sisteminin barındırdığı olumsuzluklar olduğu bir gerçektir. Bu olumsuzlukların başında da kamu kaynaklarının israfı ve kamu idarelerinin düzensiz bütçe uygulamaları yer almaktadır. Gün geçtikçe sayısı artan kamu idareleri ve harcama kalemleri dolayısıyla bütçe yapısı karmaşıklaşmıştır. Bugünün terimleri ile ifade edersek aşağıdan yukarıya

doğru bir bütçe anlayışı, “Plan –Bütçe” ilişkisinin kurulamamasına neden olmuştur. Ayrıca mali yılsonunda kesin hesaplar düzenlenirken, bütçe denetiminin sadece yasalara uygunluk denetimi ile sınırlı kalması, kamu idarelerinin performanslarını ölçmeye yönelmemesi kit kamu kaynaklarının git gide daha verimsiz kullanılmasına ve önüne geçilemez bütçe açıklarına neden olmuştur.

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'nın da etkisiyle merkezi bütçenin yatırım bütçesi haline getirilmesi fikri önem kazanmıştır. Aynı dönemde bütçe ilkelerinin en temeli olan genellik ya da diğer bir adıyla “Hazine Birliği” ilkesinden uzaklaşmış birçok kamu gelir ve gideri merkezi bütçe dışında takip edilmeye başlanmıştır. Bu durumdan siyasi iradenin dönemin KİT'leri üzerinden yatırımlarını gerçekleştirme eğilimlerinin de büyük rolü olduğu söylenebilir. Ayrıca Maliye Bakanlığı'nda Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü' yönetiminin dünyada sürekli olarak değişen dinamik yapıya ayak uyduramaması yeni bir bütçe sistemine geçiş ihtiyacını arttırmıştır (Dicle, 1970: 95-98).

Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması kamu yönetiminde önemli bir zihniyet dönüşümünün de göstergesi olarak kabul edilebilir. Kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında ince ayar (fine tuning) politika yaklaşımlarından vaz geçilip orta ve uzun vadeli programlar çerçevesinde merkezi bütçenin hazırlanma yaklaşımı, program bütçe sistemine geçiş isteğini de arttırmıştır. Bu çerçevede 1965 yılında Maliye Bakanlığı'nda “Bütçe İdaresini Geliştirme Projesi” hayata geçirilmiştir. Ve bütçe sisteminin revize edilmesi tavsiye kararı çıkartılmıştır. Ancak gerçek anlamda reform çalışmaları 1968 yılında BUMKO'nun, ABD Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (AID) ile iş birliği içinde kurduğu “Bütçe Reformu Grubu” ile birlikte başlatılabilmektedir. Bu bağlamda seçilen 4 pilot bakanlıkta (Maliye Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı) program bütçe ilkelerine uygun şekilde yapılmasına karar verilmiştir. Bu süreç içinde Türk bütçe uzmanları AID bursuyla ABD'ye gönderilmiş, program bütçe ile ilgili birtakım yayınların Türkçeye çevirisi yapılarak literatüre kazandırılmışlardır (Coşkun, 2000: 150-151). Bu hazırlık çalışmaları yaklaşık 5 yıl sürmüş nihayetinde de 1973 mali yılı (1 Mart 1973) başından itibaren ülkemiz program bütçe sistemine geçiş yapabilmektedir.

Bütçe sistemimizin program bütçe sistemine uyumlu hale getirilmesi adına bütçe giderlerinde bölüm sayılarının azaltılıp, her bölümün bir program çerçevesinde ele alınması sağlanmıştır. Yeni bütçe sisteminin ülkemizde “Türk Program Bütçe Modeli” adıyla, program bütçe sistemi unsurlarından sadece program sınıflandırmasını esas alan şekilde uygulamaya sokulduğu söylenebilir. Sistemin uygulamaya konma amacı şu şekilde özetlenebilir;

-Kamu hizmetleri önceliklendirilerek, bütçe esnek bir yapıya kavuşturulacak,

-Kamu idarelerinin, bütçenin hazırlanma ve uygulanma aşamalarındaki yönetsel sorumlulukları net bir şekilde ortaya konulacak,

-Kamu ödeneklerinin tahsisinde fayda-maliyet ilişkileri ortaya konulacaktır (Özen, 2008: 179).

Tüm iyi niyetli çabalara rağmen program bütçe sisteminin uygulamasında başarılı sonuçlara ulaşılamamıştır. Çünkü bu sistemde tıpkı geleneksel bütçe sistemindeki gibi kamu idarelerinin ne tür mal ve hizmetleri (girdi) satın aldığı ve bunlara ne miktarda ödeme yaptığının belirlenmesinden öteye geçememiştir. Program bütçe sisteminde program amaçların saptanmasındaki bu eksiklik, hizmet programlanmasına engel olmuş, seçimlik programların yapılmasına ve bunlar arasında karşılaştırma yapmaya da olanak tanımamıştır. Sistemde bütçe hazırlama teknikleri de gelişmemiştir. Geriye dönük, geçmiş bütçeler ile ödenek miktarları hakkında karar verilmeye çalışılmıştır. Sistem analizi tekniklerinin kullanılamaması, bu tekniklerin kullanılmasına olanak verecek bilgi toplama raporlama sistemlerinin gelişimini de engellemiştir. Sistemin uygulanmasında yaşanan bu tür sorunlar aşağıda alt başlıklar kapsamında açıklanmıştır (Özen, 2008: 180);

-Kamu kurumlarının fonksiyonel sınıflandırma sorunu

-Teknik altyapı ve personel yetersizliği sorunu

-Kamu idarelerine yönelik ödenek tahsisi sorunu

-Sistemin İşleyişi Açısından Kurumlar arası Koordinasyon Eksikliği

- Programlama Sorunu ve Program Gerekçelerinin Anlaşılmasındaki Güçlükler
- Bütçe kod yapısından kaynaklanan sorunlar
- Bütçede ödenek aktarmaları
- Sistem analizi tekniklerinin yeterince kullanılamaması

Yukarıda maddelenen tüm bu sıkıntılara, program bütçenin kamu yöneticileri üzerindeki iş yükü ve performans baskısını arttırması da eklenince program bütçe sisteminin gerçek anlamda ülkemizde uygulanışı 1 mali yıl ile sınırlı kalabilmiştir. Ciddi manada otomasyon gerektiren bu sistemin 1970'ler Türkiye'sinde tam anlamıyla uygulanabilmesi zaten pek de mümkün değildir. Bu duruma bir de beşeri sermayenin o dönem kalifiye insan gücü yetiştirme konusunda ki zayıflığı da eklenince program bütçenin başarıya ulaşma şansı çok düşüktür. Yine de 2006 yılına kadar sadece ismi muhafaza edilerek, 1974 mali yılından itibaren geleneksel(klasik) bütçe sistemi uygulanmasına geri dönmüştür. Bu sisteme ise "Köprü Bütçe Sistemi" adıyla sadece ülkemize has bir isim bulunmuştur. 30 yıl boyunca uygulamada kalan bu kadük sistem her ne kadar adı program bütçe sistemi olsa da sistemin gerektirdiği teorik alt yapı tam anlamıyla ülkemize uyarlanamamıştır.

Program bütçe sistemi ile uygulanmak istenen program sorumlularının tespiti ve hizmet-maliyet ilişkisinin ortaya çıkarılması gibi hedeflerin başarılammış olması ve sistemin dinamik bir sürece dönüştürülememesi birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Ayrıca sistemde kodlamaların 100'ler, 10'lar, 1'ler olarak hizmet programları, alt programlar ve ödenekler şeklinde ayrılması planlanmışken, kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen ödeneklerin kullanımında yaşadığı sıkıntılar, bütçe ile ilgili işlemlerin çokluğu ve bu işlemlerin otomasyon gerektirmesi kesin hesap kanunlarının sağlıklı şekilde düzenlenmesini güçleştirmiştir. Bütçenin uygulama algoritmasında program kodlarının 1'ler düzeyi ve daha sonra 10'lar düzeyinden vazgeçilerek kamu idarelerine karar verme yetkisi tanınmıştır. Ancak bu durumda da kodlama sistematığı anlamını yitirmiştir. Kamu idarelerinin sadece ana programları bütçede yer alabilmiş hatta sıklıkla ana programlar bile ayrı ayrı gösterilmeyerek idarelerin tüm faaliyetleri kısıtlı birkaç program içine sığdırılmaya çalışılmıştır. Sonuç olarak program sınıflandırmaların analizleri yapılamamış ve program sorumlularının takibi ve denetlenmesi olanaksızlaşmıştır (Demircan, 2005: 65).

Program bütçe sisteminin uygulama yönünden en büyük aksaklıklarından biri de sistem analizlerinin başarılammış olmasıdır. Bu durum kamu idarelerinin program analizlerinin yapılmasına engel teşkil etmiştir. Ayrıca kamu idarelerinin program bütçenin bel kemiği olan fonksiyonel sınıflandırmaya uygun şekilde idari yapılanması gerçekleştirilememiştir. Tüm bu aksaklıklar bu bütçe sisteminin değiştirilmesini zorunlu hale getirmiş Avrupa Birliği, Dünya Bankası, IMF gibi dış kaynaklı organizasyonlarında etkisiyle yeni bir bütçe sistemine geçiş çalışmaları hızlandırılmıştır. Hem uygulanabilir ve modern bir bütçe sistemine geçiş ve hem de gelişmiş ülkelerle yeknesak bir bütçe sınıflandırma sistemine geçiş ile ilgili yoğun çalışmalar başlatılmış nihayetinde 2000 yılından itibaren "Analitik Bütçe Kodlama Sistemi" ne adım atılmıştır. 2003 yılından kabul edilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu" ile de "Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi" ne geçiş resmen gerçekleştirilmiş ve pilot kurumlarında uygulanmaya başlanmış, 2006 yılından itibaren de bu kanun tüm hükümleriyle uygulamaya konularak kamu kesiminde yaygın uygulanmasına başlanmıştır.

II. III Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi

2000'li yıllar tüm dünyada gelişmiş ülkeler tarafından kamu yönetimi reformlarının büyük ölçüde tamamlandığı yıllardır. Oysa Türkiye Cumhuriyeti kendi gelişme potansiyelinden beklenmeyecek şekilde bütçe yönetim sistemindeki, kalkınma planları ile bütçeler arasında bağ kurulamaması, kamu idarelerinin çıktı ve sonuç odaklı kamusal hizmet üretimine geçememesi gibi zafiyetleri devam ettirmektedir. Kamu bütçe uygulamalarının bir mali yılla sınırlı tutulması, ekonominin gerektirdiği orta ve uzun vadeli planlama ihtiyacına cevap vermekten uzaktır. Tüm bunlara ek olarak küreselleşmenin getirdiği dış âleme ve başta AB'ye uyum sürecinin de etkisiyle mali yönetim sistemimizin revizyonu acil ve öncelikli bir hal almıştır. Bu bağlamda hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 2003 yılında Türkiye Büyük Millet

Meclisi (TBMM)'de kabul edilmiştir. Bu kanunla birlikte; bütçelerde tahsis edilen kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, kaynak kullanımını sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesi, sonuç odaklı bir mali yönetim anlayışının benimsenmesi, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi hedeflenmiştir.

KMYKK ile kamu mali yönetim sistemimizin etkin, uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi hedeflenmiştir ve yine aynı kanunla Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe (PEBS) sisteminin uygulamasına geçilmeden önce 2002 yılından itibaren yeni bütçe sisteminin gereklerine uygun şekilde bütçe sınıflandırma sisteminin yenilenmesi yani Analitik Bütçe Sınıflandırma Sisteminin uygulanmasına geçiş gerçekleştirilmiştir.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun sayısı gittikçe kamu idarelerinin bütçelerini tam anlamıyla kapsayamaması ve plan –bütçe ilişkisi kurma konusundaki yetersizlikleri, 5018 sayılı kanunla giderilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda bütçenin kamu kesiminde kapsadığı idare sayısı artırılarak bütçe hakkının güçlendirilmesi, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde saydamlığın ve etkinliği artırılması, etkin bir iç kontrol sürecinin kamu idarelerinde devreye sokulması, yönetim sorumluluğu ilkesi gereği yetkililerin kamu parasının harcanması ile ilgili hesap verilebilirliğinin artırılması kanunun getirdiği yeniliklerdendir.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme performans bütçenin daha gelişmiş bir hali olarak makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmaya dikkat çekmekte ve cari mali yıla sınırlı olmayan orta vadeli bir perspektifi yani çok yıllık bütçelemeyi desteklemektedir. Yeni bütçe sistemi kamu idarelerinin 5 yıllık bir öngörüyle hazırladığı stratejik planlar ile plan-bütçe ilişkisini kurmaya yönelmiştir. Ayrıca her mali yıl için bütçede ödenek tahsislerine dayanak oluşturacak yıllık performans programları hazırlamak kamu idarelerinin başlıca mali sorumluluklarındandır. Kamu idarelerinin mali yıl sonunda bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin bir faaliyet raporu hazırlanması zorunlu kılınmıştır.

Kamu idarelerinin belirli bir amaç ya da amaçlar grubu doğrultusunda stratejik plan hazırlama zorunluluğu, kamu idarelerinin buldukları nokta ile varmak istedikleri nokta arasında kat etmeleri gereken yol, misyonları ve vizyonlarını belirleme zorunlulukları idarelerin kendileri ile ilgili kapsamlı bir durum analizi yapmalarını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kamu idareleri öncelikle güçlü ve zayıf yanlarını ortaya koyacak şekilde neredeyiz, nereye ulaşmayı hedefliyoruz, varmak istediğimiz hedefe nasıl ulaşabiliriz, performansımızı nasıl ölçer ve değerlendiririz sorularına yanıt aramaya başlamışlardır. Kamu idareleri kendilerine tahsis edilecek sınırlı kamu ödenekleri ile hedeflerine ulaşmalarını sağlayacak faaliyet ve projelere yönelmişlerdir.

Yaklaşık 14 yıldır uygulamada olan Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi'nin ilk uygulama dönemlerinde ciddi eleştirilere maruz kaldığı görülmektedir. Bu eleştirileri şu şekilde sıralamak mümkündür (Özen, 2008: 272-275; Beynam, 2013: 76);

-Kamu idarelerinde mevcut alt birimlerin stratejik plandaki amaç ve hedeflere uygun doğru performans hedefler ortaya koymasında yaşanan güçlükler mevcuttur. Kamu idareleri her zaman ölçülebilir nitelikte performans göstergeleri ortaya koyamamaktadırlar.

-Performans esaslı bütçe sisteminin oturduğu ikinci temel ayak olan kamu idarelerine performans programı hazırlama ve buna uygun olarak bu programlarda yer alacak faaliyet ve projelere yıllık ödenek tahsis etme koşulu, kamu idarelerinin ödenek kullanımlarını kısıtlamaktadır. Kamu idareleri ve idarelere bağlı alt birimler performans hedefi oluşturmakta gerçekçi olamamaktadır. Bu da ölçülebilir performans göstergelerinin belirlenmesinde sıkıntılara neden olmaktadır.

-Kamu idareleri tıpkı performans programlarının hazırlanmasında olduğu gibi faaliyet raporlarının oluşturulmasında da çoğu zaman sıkıntılar yaşamaktadır. Çünkü idarenin alt birimleri düzeyinde hazırlanan performans programlarının hazırlanmasında ortaya çıkan aksaklıklar faaliyet raporlarının da performans hedeflerinin ne düzeyde başarıldığını ortaya koymaktan uzaktır.

-Her ne kadar başta hedeflerin kamu idareleri arasında performans bilgisi ile kaynak tahsisi arasında bir bağ kurmak suretiyle ödeneklerin dağıtımını gerçekleştirmek olsa da uygulamada bunun pek de gerçekleşmediği görülmektedir. Süreç içinde görülmektedir ki performans programları

idarelerin iş plan ve programları şekline dönüşmüştür. Bu durum kamusal hizmet arzında ödenek ile performans arasındaki bağ kurma hedefini zedelemektedir.

-Ayrıca analitik bütçe sınıflandırmasının, çoğu kamu idaresinde faaliyetlerin belirlendiği belgelere uygun şekilde tanzimi gerçekleştirilememiştir. Çünkü faaliyetlerin maliyetini belirleyebilmek her zaman olanaklı değildir.

-Muhasebe kayıtlarından sonuç odaklı bilgi üretmek mümkün bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılan bu eleştirilere rağmen sistem zaman içinde kendini düzeltmeyi bir ölçüde başarabilmiştir. Bu bağlamda kamu idarelerinde, faaliyet ve projelerin sonuçlarına ilişkin performans bilgisinin elde edilmesine katkı sağlayacak mekanizmalar kurulmuş, mali olmayan verilerin de politika kararlarının alınmasında göz önünde bulundurulmasına çaba sarf edilmiştir.

Bütçe uygulayıcı kurumlar başta olmak üzere, Sayıştay'ımızın performans bilgisi denetim faaliyetleri ile kamu idarelerinin buna katkı koymaya yönelik tutumları; stratejik plan ve performans programlarının zamanla daha nitelikli şekilde hazırlanmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca, performans sonuçlarının faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuyla paylaşılması, kamu yönetiminde performansa dayalı hesap verebilirlik kültürünün yerleşmesinde etkili olmuştur. Ülkemizde son on beş yıllık dönemde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları yoluyla sonuçlara dayalı yönetim ve hesap verebilirlik temelinde sağlanan kazanımlar çerçevesinde, mali yönetim reformlarına devam edilmesi ve bu kapsamda ikinci nesil bütçe reformlarının hayata geçirilmesi için uygun ortamın oluştuğu kanaatine ulaşılmıştır (BÜMKO, 2017: 4-6). Yeni bir bütçe sisteminin deneyimlenmesi bağlamında ülkemizde 2012 yılından itibaren Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi'ne geçişin hazırlık çalışmaları başlatılmış ve 2021 mali yılında itibaren de bu sistemin fiilen uygulamaya geçişi kararlaştırılmıştır. Aşağıda yeni sistemin ayrıntıları ele alınacaktır.

III. PROGRAM BAZLI PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ

Tüm dünyada gerçekleştirilen kamu mali yönetim reformlarına paralel olarak ülkemizde de 2003 yılında kabul edilip, 2006 mali yılbaşından itibaren de fiilen uygulamasına geçilen 5018 sayılı KMYKK ile birlikte kamu kaynaklarının verimli etkin ve tasarruflu şekilde temini ve kullanımını, mali disiplini esas alan Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu sistemle birlikte mali saydamlık, etkin yönetim ve yönetim sorumluluğu ilkesi çerçevesinde plan- bütçe ilişkisini ön plana çıkaran bir yaklaşım benimsenmeye çalışılmıştır. Ayrıca temel politika belgeleri olarak kabul edilen Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan gibi belgelerle bütçe ilişkisi tesis edilerek orta vadeli bir harcama çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte aslında temelde hep başarılmak istenenin program bazlı bir bütçe sistemi hedefi olduğu ve program sınıflandırmasına uygun şekilde bütçede kaynakların tahsisinin daha etkin sonuçlar doğuracağına duyulan inançtır. Kamu mali yönetiminde yetkili kurumların yayımladıkları birçok rapor ve politika belgesinde, kamu idarelerine gönderilen rehberlerde program bazlı bütçeye geçiş ile ilgili hedefler zaman zaman yer almıştır.

2020 yılında yayınlanan 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi'nde;

“5018 sayılı KMYKK ile getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla analitik bütçe sınıflandırması birlikte değerlendirildiğinde; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı görülmektedir. Ayrıca stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmektedir. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamamış, bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına benzer özellikler göstermeye devam etmiştir. Bu çerçevede performans esaslı bütçelemenin daha etkin bir şekilde uygulanması için söz konusu bütçeleme sisteminden elde edilen kazanımlardan da faydalanılarak performans bilgileri ile bütçede tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kuran program bütçe yaklaşımının uygulamaya geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur. Bu kapsamda 2020-2022 Dönemi Orta Vadeli Programında kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğinin takip edilmesini kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıracak performans esaslı program

bütçeleme hayata geçirileceği ifade edilmiştir. 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında ise program bütçeleme sistemine geçilmesine yönelik çalışmaların tamamlanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Makamından alınan olur kapsamında 2020 yılı idare performans programları, program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuştur. 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanması yönündeki çalışmalar sürdürülmektedir” (CSBB, 2020: 11)

ibarelerine yer verilmektedir.

Hiç şüphesiz kamu mali yönetimi, seçilmişler yani hükümet üyeleri ile atanmışların yani bürokratların birlikte aksiyom almalarını gerektiren bir yapıdır. Bu yapının içinde hükümetlerin önceliklerini tüm kamu idareleri düzeyine taşıması ve yukarıdan aşağıya bir bütçeleme anlayışının benimsenmesi esastır. Bu şekilde kamu idarelerinin orta ve uzun vadede faaliyet ve projelerini planlayabilecekleri stratejik planlar (yol haritaları) oluşturmaları gerekir. Ülkemizde 5 yıllık bir perspektifte hazırlanması ön görülen stratejik planların, her yıl kamu bütçesinden ödenek tahsisine taban oluşturacak performans programlarının ve mali yıl sonunda hazırlanacak olan faaliyet raporlarının kamu idarelerine ciddi bir disiplin kazandırdığı inkâr edilemez. Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın kamu idarelerinin üzerindeki harcama öncesi kontrolleri terk etmesi, planlama ve iç kontrol faaliyetlerinin idarelerin kendi işleyiş mekanizmalarına bırakılması, bütçenin denetimin de sadece mali hesap verebilirliğin değil performans esaslı hesap verebilirliğin de göz önünde bulundurulduğu bir mali yönetim ve kontrol sistemi uygulanmaya başlanmıştır. 2021 yılından itibaren uygulanmasına başlanacak olan program bazlı performans bütçe sistemi ile hedeflenen noktaları şu şekilde sıralamak mümkündür (BÜMKO, 2017: 4);

- Bütçeleme sisteminin ve bütçe sınıflandırmasının kaynaklarla kamu hizmetleri arasında bağ kurmaya, farklı harcama seçenekleri arasında harcama önceliği geliştirmeye ve yansıtmaya uygun hale getirilmesi,

- Stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla üretilen performans bilgisinin hükümet seviyesinde karar alma süreçlerini destekleyecek şekilde bütçeleme süreçlerine dâhil edilmesi,

- Plan-program-bütçe arasında dil ve kavram birliğinin oluşturulması, bütçenin üst politika belgeleri ve idarelerin politika dokümanlarıyla bütünleşik hale getirilmesi,

- Bütçe belgelerinin TBMM ve vatandaş tarafından daha anlaşılır ve değerlendirilebilir bir yapıya kavuşturulması.

2018 yılından itibaren değişen yönetim sistemimiz ve revize edilen mali kurumlarımızın düzenlemeleri doğrultusunda başta Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve uygulama ortağı Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın, mevcut bütçeleme sistemimize program bütçe yaklaşımının ve araçlarının dâhil edilmesine yönelik olarak çalışmalar gerçekleştirildiği bilinmektedir. Kurgulanan ve uygulanması planlanan bu yeni bütçe modeli, performans esaslı bütçeleme sistemi ile program bütçe sisteminin bütünleştirilmesini hedeflemektedir. Bu nedenle yeni bütçe sisteminin adı “Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi” olarak belirlenmiştir.

Bu yeni bütçe modeli ile (BÜMKO, 2017: 4-6);

-Program yapısının geliştirilmesi ve bütçe sınıflandırmasına dâhil edilmesi,

-Stratejik planların ve performans programlarının bütçelerle bağının kurulması ve bütçelemeye baz oluşturması,

-Gelişen bilgi teknolojilerinin kamu bütçelerinin tanziminde daha aktif şekilde kullanılması ve maliyet/yarar analizlerine olanak tanıyacak şekilde tertip yapısının revize edilmesi,

-Programların maliyet düzeylerinin ve gerekli kaynak miktarlarının belirlenmesinde kullanılacak en uygun yöntemin geliştirilmesi,

-Programların izlenmesine ve değerlendirilmesine ilişkin en uygun yöntemin geliştirilmesi, hedeflenmektedir.

Program bazlı performans bütçe sistemi ile kamu hizmet programları; ortak bir hedefe yönelen birbiriyle uyumlu mal ve hizmetler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Programlar, bütçe kaynaklarının tahsisine taban oluşturup, bütçe kaynaklarının planlanması ve kontrolünde bir araç olarak kullanılmaktadır. Yeni bütçe sistemiyle kamu hizmetlerinin programlara göre sınıflandırılması, sistemin omurgasını oluşturmaktadır.

Program Bazlı Performans Bütçe yaklaşımında kaynak tahsis kararları ve ödenek kontrolleri için işlevsel olmayan ancak, mali istatistikler için ihtiyaç duyulan detayların bütçe sınıflandırması yerine yönetim bilgi sistemleri ya da muhasebe sistemi aracılığıyla üretilmesi öngörülmektedir. Kamu idareleri açısından kaynak ihtiyacının nihai ürün ve hizmetler esas alınarak belirlendiği yeni bütçe sisteminde kamusal çıktılarının maliyet etkinliğinin de değerlendirilmesi daha olanaklı hale gelecektir.

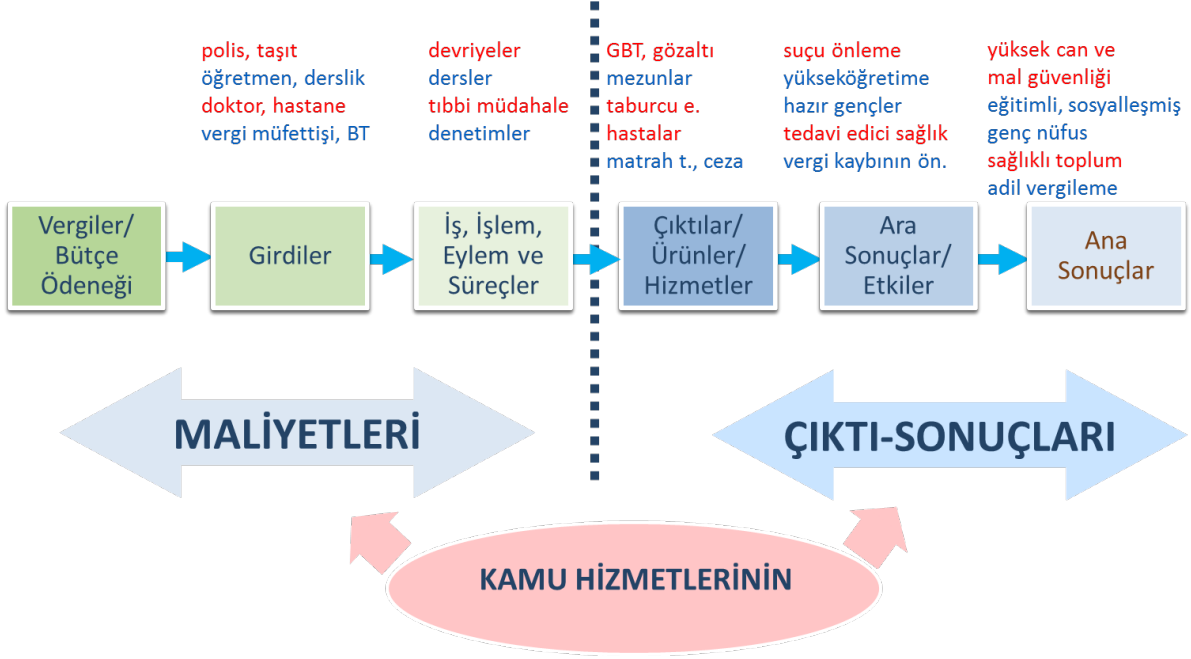
Tıpkı performans esaslı bütçe sisteminde olduğu gibi program bazlı performans bütçe sisteminde de uygulamaya alınacak programların çıktı ve sonuçlarına ilişkin performans bilgisinin üretilmesi elzemdir. Nitekim bu performans bilgileri bütçenin tanziminde sistematik olarak kullanılacak bir veri seti oluşturur. Uygulanan programların performans bilgisi başta kamu idarelerin 5 yıllık bir perspektifte hazırladıkları stratejik planları, yıllık perspektifte hazırladıkları performans programları ve mali yıl bitiminde hazırladıkları faaliyet raporlarında üretilecektir. Bu bağlamda stratejik planlar performans programları ve faaliyet raporları bütçenin hazırlanmasında temel girdi görevi görecektir.

Mülga Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nce 2017 yılında yayımlanan rehberde "sistematik olarak performans göstergelerinin izlenmesi, stratejik amaçlara, stratejik hedef ve performans hedeflerine ulaşılma düzeyinin analiz edilmesi, faaliyetlerin amaç ve hedeflere, hükümet önceliklerine katkısının değerlendirilmesi gerekecektir" ibareleri kullanılmaktadır. Ayrıca adı geçen rehberde "yıllık izleme ve değerlendirme sonuçlarından hareketle programların 3-5 yıllık periyodlarla gözden geçirilmesi ve kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi suretiyle programların gerekliliği, etkililiği, hükümet ve toplum açısından güncelliğinin belirlenmesi gerekmektedir" denilmektedir (BÜMKO, 2017: 5).

Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemi olarak ifade edilmektedir. Program bütçenin temel amacı; sınırlı kaynakların, topluma en yüksek faydayı sağlayacak programlara tahsis edilmesini ifade eden harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Program bütçenin temel gereklilikleri arasında;

- Harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması,
- Programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi,
- Programlarla ilgili ve nitelikli performans bilgisinin üretilmesi,

Performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi yer almaktadır (SBB, 2020: 4-5).

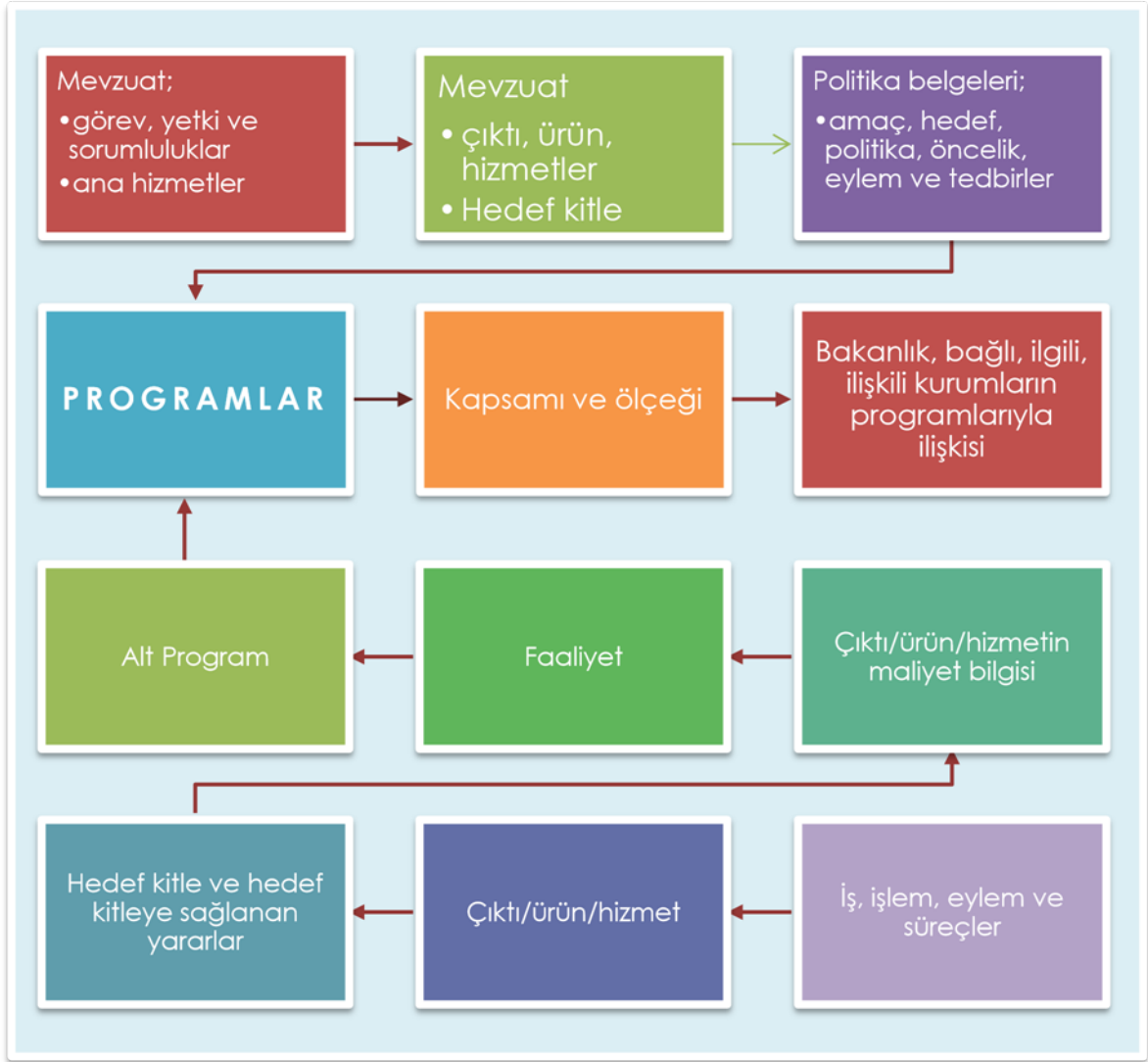


Şekil 1: Kamu Hizmetlerinin Maliyet ve Çıktı-Sonuç Mekanizması

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı, "Program yapısı ve Program Gereçesi Rehberi", 2017: 16

Bu bütçe sisteminin temel odağında bulunan çıktı ve sonuç odaklılık kavramı politika belgeleri ve hükümet programlarındaki önceliklerle uyumlu olarak programların tespitine dayanır. Nihai olarak programlar, kamusal refahı arttıracak önceden belirlenmiş ve organize edilmiş birbiriyle uyumlu kamusal mal ve hizmet gruplarından oluşur. Bu yüzden kamusal programlar; kamusal mal ve hizmetlerin hedef ve sonuçlara olan etkisi dikkate alınarak belirlenir. Yukarıdan aşağıya bütçeleme gerektirdiği şekilde programların tespitinde çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşım benimsenerek kamu hizmetlerinin hükümetin nihai hedeflerine uygun şekilde belirlenmesi amaçlanır.

Yeni bütçe sisteminin uygulamasında Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Geliştirme Koordinatörü yani ilgili kamu idaresinin üst yöneticisi, Strateji Geliştirme Birimleri, Program Bütçe çalışma grupları, harcama birimi yöneticileri ve strateji geliştirme birimi yöneticilerinin yer aldığı grubun aktif rol oynaması planlanmaktadır. Kamu idareleri birer harcama birimi olarak, iş, işlem ve süreçleri, ürün ve hizmetleri belirlemek, gerekli bilgileri derlemek, birimlerinin tüm paydaşlarının bütçe sürecine katılımını sağlamak ve sonuçları raporlamakla görevlendirilmişlerdir (Bümko, 2017: 52-55).



Şekil 2: Program Hiyerarşisinin Bütçe Ödenekleri ile İlişkilendirilmesi

Kaynak: T.C Maliye Bakanlığı, "Program yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi", 2017: 52

5018 sayılı KMYKK ile kamu bütçesinin kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak, gelir ve giderlerin ekonomik ve mali analizinin yapılmasına olanak sağlayacak şeffaflığı ve hesap verme sorunluluğunu yerine getirecek şekilde T.C Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun biçimde hazırlanacağı ve uygulanacağına dair karar alınmıştır. Analitik bütçe sınıflandırmasına göre düzenlenen cari bütçe tertip yapısı; kamu hizmetlerinin hangi kamu idaresi tarafından gerçekleştirildiğini gösteren kurumsal sınıflandırma, harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren finansman tipi sınıflandırma ve girdileri gösteren ekonomik sınıflandırmadan müteşekkildir. Program bazlı performans esaslı bütçe sistemine geçildikten sonra kamu bütçesinin program sınıflandırmasına göre belirlenmesi gerektiğinden program sınıflandırması, tertip yapısının ilk kısmını oluşturacak biçimde mevcut yapıya eklenmiştir. Bu sayede kıt kamu kaynakların doğrudan programlara tahsis edilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi söz konusu olacaktır.

Buna göre program bütçe yapısının dâhil edildiği Analitik Bütçe Sınıflandırması; giderin (program sınıflandırması ile kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma), gelirin ve finansmanın sınıflandırması olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır. Bununla birlikte program sınıflandırmasının mevcut tertip yapısına dâhil edilmesi sonucunda artan sınıflandırma

bölgülerinin sadeleşmesinin sağlanması, idarelerin bütçeye yönelik yönetsel ihtiyaçlarının karşılanması ve ödenek kontrolünün sağlanması bakımından kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma türlerinde bazı düzenlemeler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bütçe hazırlık süreci program, kurumsal, finansman ve ekonomik kodların bütün düzeyleri itibarıyla yürütülecektir. Bununla birlikte program bütçe sınıflandırmasının mevcut bütçe tertip yapısına dâhil edilmesiyle kanunlaşacak tertip yapısı; program sınıflandırmasının ilk iki düzeyi, kurumsal, finansman tipi kodların bütün düzeyleri ile ekonomik sınıflandırmanın ilk iki düzeyinden oluşmasına karar verilmiştir (SBB, 2020: 13).

KANUNLAŞMA DÜZEYİ – MEVCUT DURUM

KURUMSAL	FONKSİYONEL	FİNANSMAN TİPİ	EKONOMİK
XX.XX.XX.XX	XX.X.X.XX	X	XX.X

KANUNLAŞMA DÜZEYİ – PROGRAM BÜTÇE

PROGRAM-ALT PROGRAM	KURUMSAL	FİNANSMAN TİPİ	EKONOMİK
XXX.XX	XXXX.XX	XX	XX.XX

Şekil 3: Merkezi Bütçe Kanunu'nun Kanunlaşma Düzeyi

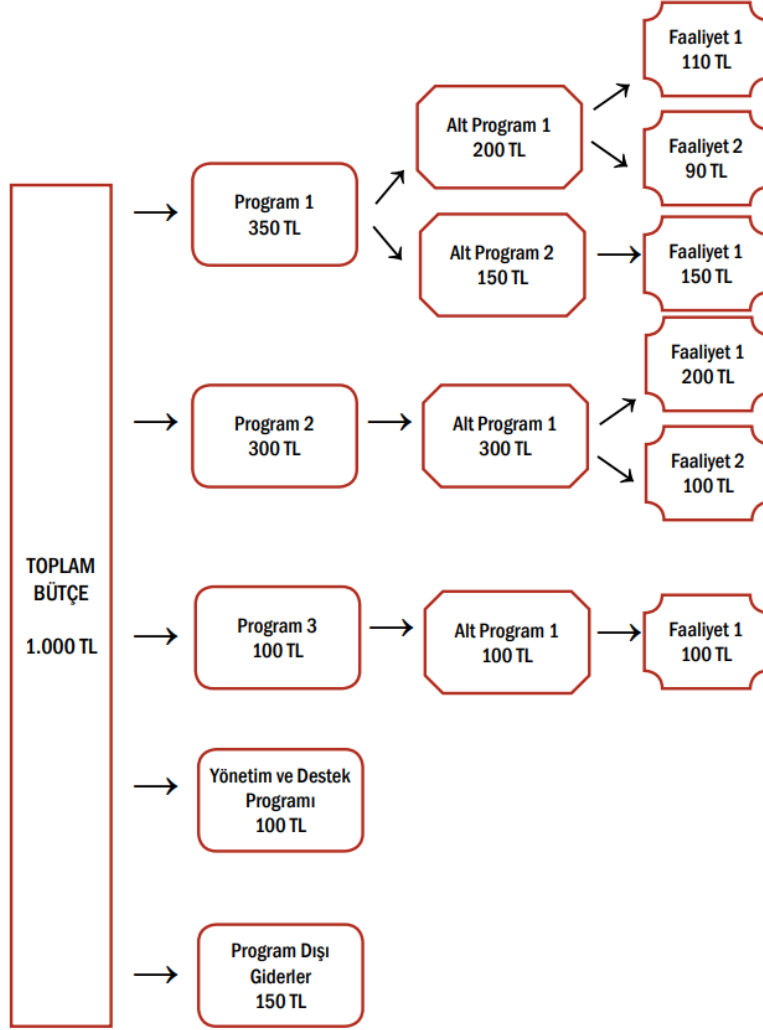
Kaynak: T.C Cumhurbaşkanlığı SBB, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020.

Yeni bütçe sistemimizde program sınıflandırması, bütçede mevcut kamu kaynaklarının kullanımı yönünden "Program- Alt Program- Faaliyet" şeklinde üç düzeyden müteşekkildir. *Programlar*, kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubu olarak tanımlanmaktadır. *Alt program*, programın alt unsurlarını içerecek şekilde düzenlenir. Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar. Alt programların belirlenmesinde de programlarda benimsenen ilke ve esaslar uygulanır. Bununla birlikte sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir alanı ifade etmektedir. *Faaliyet*, kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür (SBB, 2020: 17).

Görüldüğü üzere yeni bütçe sistemi ile birlikte Analitik bütçe kodlama sisteminde giderin sınıflandırılmasında kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırmaya beşinci bir sınıflandırma daha dâhil edilmiştir. Program bazlı performans esaslı bütçe sistemi ile kamu idarelerinin bütçe tekliflerini hazırlamalarında, bütçenin program sınıflandırmasını içerecek şekilde hazırlanmasının yanı sıra idare bütçe tekliflerinin oluşturulmasından bütçe kanununun yayımlanmasına kadar geçen süreçte revizyonlar öngörülmüştür. Kamu idareleri 2021 – 2023 döneminde bütçe tekliflerinin hazırlarken ilk kez alt faaliyet tanımlama ve yatırım projesi ilişkisinin kurulması süreci, mevcut tertiplerle alt faaliyetlerin ilişkisinin kurulması süreci, birim teklifi giriş aşamasını gerçekleştireceklerdir.

Faaliyetlerin altında hazırlanan detay düzeylere *Alt Faaliyet* düzeyi adı verilmiştir. Alt faaliyet düzeyi program sınıflandırmasının bir ögesi olmamakla birlikte idarelerin ihtiyaçları uyarınca faaliyetlerin daha ayrıntılı şekilde ele alınmasına hizmet edecektir. Bu bağlamda her faaliyetin altında en az bir alt faaliyet belirlenmesine karar verilmiştir.

Yeni bütçe sistemi ile hedeflenen diğer bir husus da kamu idare tekliflerinin tek aşamalı değil iki aşamalı olarak ve kamu idarelerinin mali hizmet birimlerinin diğer birimlerin taleplerini de, tertipler itibariyle otomasyon üzerinden takip edebilmeleridir. Ayrıca yeni bütçe sistemi ile kamu idarelerinin tavan aşan taleplerini takip edebilecekleri “ödenek düzenleme ekranları” tasarlanmıştır. Faaliyetlerin maliyetlerini belirlerken, faaliyetin gerektirdiği iş, işlem ve süreçlerin gerektirdiği nakit ödemelerde göz önünde bulundurulacaktır. Her faaliyet muhakkak ki bir programla örtüştürülmek zorundadır.



Şekil 4: Ödeneklerin Dağılımına İlişkin Örnek Şema

Kaynak: 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, T.C Cumhurbaşkanlığı SBB, 2020.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1973 mali yılı başından itibaren uygulanmaya başlanan program bütçe sistemi ile yaklaşık 50 yıl boyunca uygulanan klasik(geleneksel) bütçe sisteminden vaz geçilmiştir. Ancak program bütçe sisteminin karmaşıklığı ve otomasyon gerektirmesi, dönemin beşeri sermayesinin yetersizliği ve bütçe kodlama sistemimizin ilkelliği gibi nedenlerle program bütçe sistemi arzulanan başarıya ulaşamamıştır. Buna ilaveten dönemin kamu yöneticilerinin, sistemin zorluğundan dolayı gösterdikleri direnç ne yazık ki aynı mali yılın sonundan itibaren klasik (geleneksel) bütçe sistemine geri dönülmesine neden olmuştur. Tamamen Türkiye'ye özgü olarak bu gün köprü bütçe diye

adlandırdığımız adı başka içeriği ve uygulaması bambaşka bu kadük (köprü bütçe sistemi) sistem 2006 yılına dek fiilen uygulanmaya devam etmiştir.

2000 yıllar ülkemiz açısından kamu mali yönetiminde birçok yasanın ve yeni düzenlemelerin hayata geçirildiği bir dönemi simgeler. Doğaldır ki bu reformlar ve yeniliklerin alt yapı çalışmaları 1990'lardan itibaren hız kazanmıştır. Sadece ülkemizde değil demokrasilerinin gelişimi ile özdeş şekilde modern ve gelişmiş birçok dünya ülkesinin de bu süreçte bütçe sistemlerini revize ettikleri görülmektedir. Küreselleşme ve ekonomilerin dışa açılımlarının hızlanması kamu mali sistemlerinin de yenilenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu yaklaşım çıktı ve sonuç odaklı, çok yıllık bir perspektifi zorunlu kılan, yukarıdan aşağıya doğru, programlara dayanan ve program çıktılarına uygun şekilde kamu idarelerinin performanslarına dikkatleri çeken program bütçe sisteminin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Ancak ilginçtir ki ülkemizde zaten 1973 yılında 1 kez denenip muvaffak olunamayan bu sistemden ziyade stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe sisteminin benimsenmesine karar verilmiştir.

Ülkemizde 2000'li yılların başından itibaren değişen kamu mali yönetimi anlayışı çerçevesinde önemli bir zihniyet dönüşümü de söz konusudur. Nitekim 1960'lar dan itibaren ekonomide planlama anlayışının yerleştirilmesine yönelik tüm çabalar başta kalkınma planları olmak üzere tam anlamıyla amacına ulaşamamış, kalkınma planlarının uygulanması konusunda başarılı sonuçlar alınamamıştır. Bu durumdan dönemin siyasi yöneticilerinin sorumluluğu olduğu kadar muhakkak ki uygulama kısmında yer alan bürokratların da yeniliğe gösterdikleri direncin etkisi büyüktür.

Bu yüzden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun resmen kabul edildiği 2003 yılından başlanarak kamu idarelerinin kendilerine tahsis olunacak ödeneklerin tespitinde üst politika belgeleri adını verdiğimiz Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların önem kazandığı bir süreç başlatılmıştır. Kamu idareleri bütçe- plan bağımlı tesis etmek üzere hazırlayacakları birimlerine ait stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarını daha ciddiyetle hazırlamayı öğrenmişlerdir. Uygulanmasına 2021 mali yılı ile başlanacak olan "Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi'nde" de kamu idarelerinin stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporları aracılığı ile üretecekleri performans bilgisinin kendilerine tahsis olunacak ödeneklerin belirlenmesinde büyük önemi olacaktır. Yeni bütçe sistemimiz ağırlıklı olarak kamu idarelerinin program sınıflandırmasına ve bu programların nihai çıktı ve sonuçlarına dayalı olarak bütçelerin tanzim edileceği bir model olarak Türk kamu mali yönetimine katkı sağlayacak bir yapıda görünmektedir.

2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte yürütme gücü yeniden şekillenmiş, yürütme organı eski Parlamenter sistemde yer alan Bakanlar Kurulunun kaldırılması sonucu Cumhurbaşkanlığı makamı olarak belirlenmiştir. Bunun yanında idari yapıda da değişiklik yapılmış, Kalkınma Bakanlığı kaldırılarak görev ve yetkileri 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığına verilmiştir. Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı birleştirilmiş ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine ve Maliye Bakanlığının teşkilat yapısı ve görevleri belirlenmiştir. Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun hazırlanma sürecinde yeni bütçe sistemi ile birlikte, kanun teklifinin hazırlanmasında dikkate alınacak belgeler arasında Bütçe gerekçesine "Program Performans Bilgisi'nin de" eklenmesine karar verilmiştir.

Yeni bütçe sistemi ile hedeflenen program performans bilgisi, kamu hizmetlerinin hedeflenen çıktı ve sonuçlarına ilişkin olarak sürekli derlenen mali olmayan bilgi ve verileri ifade eder. Performans bilgisi bir anlamda kıt kamu kaynaklarının tahsisi aşamasında bir girdi olarak değerlendirilebilir.

Program ve alt programlara ait performans bilgisi, kamu idarelerinin sorumluluk alanlarındaki program, alt program ve faaliyetler ile ulaşılmak istenen kamusal hedefin ne olduğunu ortaya koyar. Program bazlı performans bütçe sisteminin ülkemiz kamu mali sistemine adapte edilmesi ile üst politika belgeleri olarak adlandırdığımız Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, OVP ve OVMP'nin, kamu idarelerin stratejik planları ve performans programlarının etkin şekilde bütçe ile bağının kurulmasında katkı sunması beklenmektedir.

Etik Beyanı : Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu beyan ederim. Aksi bir durumun tespiti halinde ÖHÜİBF Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

Ethics Statement : I declare that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In the event of a contrary situation, ÖHÜİBF Journal has no responsibility and all responsibility belongs to the author of the study.

KAYNAKÇA

- Acar, İ. (1997). Genellik – birlik ilkesinden sapmalar ve katma bütçeli idareler, *Maliye Yazıları Dergisi*, 57, 49-64.
- Batrel, Ö.F. (1981). *Kamu bütçesi*. İstanbul: İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar – Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları.
- Beynam, H. (2013). *Türkiye’de performans esaslı bütçeleme uygulamasının etkinleştirilmesi: sivil havacılık genel müdürlüğü örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- BÜMKO, (2017). *Program yapısı ve program gerekçesi rehberi, taslak, II. sürüm*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Coşar, N. (2004). *Kriz, savaş ve bütçe politikasının oluşumu (1926 – 1950)*. İstanbul: Bağlam Yayınları.
- Çetin, S. (2010), Türkiye’de kamu yönetimi reformu sürecinin değerlendirilmesi: aksayan ve işleyen yönler, *Ç.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Demircan, E.S. (2005). Karşılaştırmalı bir perspektiften kamu mali yönetiminde Türk bütçe sistemi ve analitik bütçe sistemine geçiş, *Muhasebe ve Finansman D*, 25, 60-69.
- Dicle, A. (1970). Plan program bütçe sistemi, *Amme İdaresi Dergisi*, 3(3), 95 – 106.
- Ergen, Z. & Durak, B. (2018). *Türkiye’de bütçe hakkının gelişim süreci*, II. International Congress On Multidisciplinary Studies 4th-5th May 2018 Adana-Turkey.
- Eryılmaz, B. (2008). *Bürokrasi ve siyaset, bürokratik devletten etkin yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Feyzioğlu, B. (1964). Muhasebe-i Umumiye Kanunu tasarısı üzerine düşünceler, *Maliye Enstitüsü Konferansları*, 10, Ankara.
- KMYKK (2003). *5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*. Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>
- Kurnow, E. (1956) *Türkiye’de bütçenin hazırlanışı*, (Sadun Aren, Çev.). Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Moğol, T. (2019). *Devlet bütçesi*. Eskişehir: Açık Öğretim Fakültesi Yayını.
- OECD. (2012). *Glossary of key terms for completing the 2012 OECD budgeting practices and procedures survey*. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-survey-glossary.pdf>.
- Öner, E. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu ve cumhuriyet döneminde mali idare*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı, A.P.K. Başkanlığı Yayını.
- Özel İhtisas Komisyonu. (2006). *Kamu harcama ve kontrol sistemlerinin iyileştirilmesi*. Özel İhtisas Komisyonu Raporu, no: 7, Ankara.
- Özen, A. (2008). *Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği* (Doktora Tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Taner, A. (2015). Kamuda stratejik yönetim ve bütçe, *Sayıştay Dergisi*, 99.
- T.C Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *2021-2023 bütçe hazırlama rehberi*. Ankara: SBB.
- Tüğen, K. (2020). *Devlet bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- The World Bank. (2007). ‘*Local budgeting’ public sector governance and accountability series*, A. Shah (ed.), Retrieved from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6669>
- Türk Dil Kurumu. (2020). *Bütçe*. Erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/>