

APA Ercan, T. (2021) TÜRKİYE’DE MALİ REFORM KAPSAMINDA PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇEYE GEÇİŞ SÜRECİ.
Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22 (3), 35-52.
DOI 10.53443/anadoluibfd.949215

Araştırma Makalesi
Başvuru Tarihi: 07.06.2021
Kabul Tarihi: 09.07.2021

Research Article
Date Submitted: 07.06.2021
Date Accepted: 09.07.2021

TÜRKİYE’DE MALİ REFORM KAPSAMINDA PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇEYE GEÇİŞ SÜRECİ

Dr. Öğr. Üyesi **Taner ERCAN¹**

ÖZET

Anahtar Kelimeler:

- ❖ Bütçe,
- ❖ Bütçe sistemleri,
- ❖ Program bütçe sistemi,
- ❖ Performans bazlı program bütçe

Dünyada devlet kurumunun yıllar içerisinde gelişmesi ve toplumsal yaşamın bu minvalde değişimi ile birlikte kamu ekonomilerinde de önemli düzeyde gelişmeler yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinin etkisi ile devlet yönetimlerinde ekonomik ve teknolojik entegrasyonlar hızlanarak yeni kamu yönetim ve denetimlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Türkiye’de de bu konuda oluşan ihtiyaçlar kapsamında yeni bir kamu mali yönetim sisteminin kamu yönetimine uygulanması 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu vasıtası ile sağlanmıştır. Dünyadaki gelişen süreçlere uyum sağlayan, yenilikçi, değişime açık bir kamu bütçe anlayışı kamu mali yönetimine kazandırılmıştır. Bu çerçevede çalışmanın amacı, reformist bir anlayışla günün şartlarına uyum sağlamak gayesiyle bütçe sistemine entegre edilen program bütçe sürecinin ve bu doğrultuda gerçekleştirilen değişikliklerin incelenmesidir.

PERFORMANCE BASED TRANSITION PROGRAM BUDGET PROCESS CONTEXT OF FISCAL REFORM IN TURKEY

Dr. **Taner ERCAN**

ABSTRACT

With the development of the state institution in the world over the years and the change of social life in this manner, significant levels of competence have been formed in public economies. Besides, with the effect of the globalization process, economic and technological integrations in state administrations have accelerated and led to the emergence of new public administrations and audits. In Turkey, the government of implementing a new public financial management system requirements generated within the scope of this issue is provided by the 5018 numbered Public Financial Management and Control Law means. An innovative, open-to-change public budget understanding that adapts to the developing processes in the world has been brought to public financial management. In the study, the program budget process integrated into the budget system in order to adapt to the current conditions with a reformist understanding was examined.

Keywords:

- ❖ Budget,
- ❖ Budget systems,
- ❖ Programme budget systems,
- ❖ Performance based program budget

¹Kırklareli Üniversitesi, Maliye Bölümü, taner.ercan@klu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-9647-0127>

1. GİRİŞ

Kamu maliyesi geçmişten günümüze devlet yönetim süreçlerinde önemli bir yere sahip olmuştur. Topluların yaşamında ekonomik, sosyal ve siyasi konularda sıkı bir etkileşim içinde olan kamu maliyesi, kamu yönetim anlayışında da özellik içeren bir öneme sahiptir. Dünyada toplumsal hayatın gelişmesi ile birlikte devlet kurumunun da gelişmeye başlaması ve toplum beklentilerinin temel ihtiyaçların dışında artarak çeşitlenmesi devlet yönetim süreçlerinde zorunlu değişimlerin yaşanmasını sağlamıştır. Ayrıca içinde bulunulan zamanın şartlarına göre değişen toplumsal mal ve hizmet talepleri devlet harcamaları ve gelirlerinde bir genişleme sürecini de beraberinde getirmiştir. Serbest piyasa mekanizması, üretim ve sunum sonucu oluşan piyasa başarısızlıklarını, üretim zararlarını kabul etmemektedir. Ancak devlet söz konusu sürece bu şekilde bakmamaktadır, kamu yararının öncelik verildiği faydacı bir anlayışla kamuya sürekli hizmet vermek amacıyla piyasa tarafından üretilmeyen mal ve hizmetleri üretmektedir. Bu yüzden devlet tam kamusal mal statüsündeki mal ve hizmetlerin üretimini de üstlenmiş dolayısıyla ekonomi içindeki payı artmıştır. Kamu harcamalarının artması, kamusal mal ve hizmet taleplerinin çeşitlenmesi devletin ekonomideki gelişen rolünü dengeleme ihtiyacı oluşturmuştur. Söz konusu sürecin istikrara kavuşması, bütçelerin etkin ve verimli bir şekilde tesis edilmesi kamu bütçe denetimlerinin etkin bir şekilde kontrol edilmesi ile mümkün olabilecektir.

19. ve 20. yüzyıllarda dünyada ekonomisinde yaşanan sert krizler ve dalgalanmalar devletin ekonomideki müdahaleci tarafını ortaya koymuş, kamu maliyesinin yönetim anlayışında da köklü değişimlerin yaşanmasını sağlamıştır. 2000’li yılların başlarına doğru ise küreselleşme süreci tüm dünyada ekonomik, siyasi ve teknolojik alanda birçok anlayış değişimlerini beraberinde getirmiştir. Bunlardan birisi de devletlerin kamu ekonomi ve yönetimlerinde müdahaleci, geleneksel bir yönetim bakış açısından daha profesyonel bir yönetim anlayışına geçiş süreçleridir. Söz konusu aşamada devlet, kamu yönetimini özel sektör yönetim prensipleri doğrultusunda geliştirerek uygulamaya

başlamıştır. Bu değişim kamu bütçe yönetim ve uygulama sahalarında da kendisini göstermiştir. Şeffaflık, denetim, etkinlik ve verimlilik, hesap verebilirlik ilkelerinin temel unsurlarını oluşturduğu yeni kamu mali yönetim anlayışı dünyada hızla kabul gören bir kavram olmuştur. Türkiye’de de küreselleşme sürecinin başladığı yıllara kadar etkisiz bir kamu mali yönetimin mevcut bulunması, dünyadaki yeni kamu mali yönetim anlayışının entegrasyonunu hızlandırmıştır. Kamusal amaç ve hedefler doğrultusunda kullanılan kaynaklar arasında ilişkiyi sağlayan, mali saydamlığı, hesap verebilirliği, uluslararası bütçe yönetim ilkelerini, yeni bir mali yönetim ve bütçe anlayışını içeren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu mevzuatımıza kazandırılmıştır. Çalışma, dünyada ve Türkiye’de yaşanan kamu bütçe süreçlerinin irdelenerek, 5018 sayılı KMYKK kapsamında uygulanan, günün gereklerini ve gelecek yıllarda oluşacak talepleri karşılamak üzere yapılan reformlar kapsamında program bütçe entegrasyon süreçleri ve kamu mali yönetimine getirdiği değişimler hakkında bilgi vermeyi amaçlanmaktadır.

2. KAMU MALİ YÖNETİM ANLAYIŞINDA YAŞANAN DEĞİŞİM

Kamu faaliyetleri etki alanları ve talepler kapsamında çok çeşitlilik gösterebilmektedir. Kamu mal ve hizmet taleplerinde ortaya çıkan farklılıkların birçok sebebi olmakla birlikte içinde bulunulan zamanda ortaya çıkan ekonomik ve siyasi hareketler söz konusu değişimin başlıca sebebinin oluşturmaktadır. Bu çerçevede kamusal ihtiyaçların çoğalması minvalinde devletlerin artan kamusal talepleri karşılaması süreçlerinde önemli anlayış değişiklikleri yaşanmaya başlamıştır. Yaşanan değişim süreçleri birtakım ilkesel düşünceler etrafında şekillenerek kamu mali yönetiminde farklı kuramların gelişmesine imkân sağlamıştır. Bu kapsamda dünyada ve Türkiye’de de önemli seviyede köklü değişim süreçleri yaşanmış olup zaman içinde ortaya çıkan akımların da etkilediği ilkesel farklılıkların ortaya çıkması söz konusu olmuştur.

2.1. Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışının Dünya'daki Etkisi

Dünyada geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve uygulamaları 19. Yüzyıldan 20. Yüzyıla kadar olan bir dönem devam etmiştir. Klasik mali yönetim anlayışında devletten başlıca beklenen kamu hizmetlerinin başında güvenlik, savunma, sağlık, eğitim ve adalet gibi temel talepler olmuştur (Tekin, Eroğlu, Arkan, Çankaya, 2014: 12). Fakat dünyada yaşanan ekonomik, siyasi, toplumsal, yönetsel ve teknolojik gelişmeler geleneksel yönetim anlayışından doğru orantılı olarak bürokratik süreçlerde önemli yeniden yapılandırma ihtiyaçlarının oluşmasına zemin hazırlamıştır. Söz konusu süreci hızlandıran ve çarpan etkisi ile yeni kavramların ortaya çıkmasını sağlayan başlıca etmenler ekonomik krizler, savaşlar ve hızla boyut değiştiren küreselleşme süreci ile tamamlanmıştır (Çöker, 2007: 4). 1929 yılında yaşanan büyük ekonomik bunalım sonrasında ekonomiyi canlandırmak ve krizin etkilerini hafifletmek adına yoğun bir şekilde Keynesyen maliye politikaları kullanılmış, devletin ekonomide ve dolayısıyla kamu mali yönetiminde etkin olması sağlanmıştır. Ayrıca bu sürecin ardından yaşanan iki dünya savaşı da söz konusu müdahaleci zihniyetin uzun bir süre kalıcı olarak ülkelerin kamu mali yönetimlerine tesir etmesine sebep olmuştur.

Ekonomik buhranlar ve savaşlar sonrasında 1970'li yıllara gelindiğinde birçok devlet, kamu hizmetlerinde tarihlerinde hiç olmadığı kadar genişlemiş, ekonomiye kamu zararı uğruna müdahale eden, etkinsiz ve verimsiz kamusal mal ve hizmet üretimleri ile israfın arttığı devlet modellerine dönüşmüşlerdir (Demircan, 2006: 48-49). Kamusal genişlemeyi ön planda tutan refah devleti anlayışı artan kamusal maliyetler çerçevesinde eleştirilmeye başlamış, kamudaki yoğun bürokrasi, merkeziyetçi ve denetimsiz şekilde yapılan kamusal mal ve hizmet üretimleri aşamasında başarısızlıkların yaşanmasına sebep olmuştur (Ekinci ve Yılmaz, 2019: 67). 1980'li yıllara gelindiğinde devlet kurumunun bu yapılanma modeli ve yaşanan güncel gelişmelerin etkisiyle müdahaleci yapısının yoğun olarak sorgulanmasına neden olmuş ve yeni fikirlerin ortaya çıkmasına yönelen bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Ayrıca 1990'larda yeni dünya düzeni kapsamında gelişen küreselleşme anlayışının sayesinde devletin

küçülerek, ekonomik, etkin ve verimli olması düşüncesi önem kazanmıştır. Bunun yanında piyasa mekanizmalarını da dikkate alan yönetsel anlayışın kamu yönetimine de uygulanması talepleri yeni kamu mali yönetimi kavramı çerçevesinde vücut bulmaya başlamıştır (Ener ve Demircan, 2006: 201-202).

Küreselleşme devletlerin, uluslararası ve uluslar üstü kurumların iş yapma anlayışlarında, organizasyonlarında, esas faaliyetlerinde de önemli değişiklikler yapmaya başlamış, müdahaleci bir devlet anlayışından ulus devletinin etkisinin azaldığı, adem-i merkeziyetçi yapıların ortaya çıktığı bir dönemi oluşturmaya başlamıştır (Ekinci ve Yılmaz, 2019: 68). Küreselleşme esas itibarı ile devletlerin ve halkların yakınlaşması, ülkelerin ticaret ve sosyal yaşam anlayışlarında evrensel bir bakış açısına sahip olmalarıdır. Bu süreçte mal, sermaye, işgücü, rekabet, bilgi transferi, finansal işlemlerin hızlanması ve üretim maliyetlerinin düşmesi söz konusu olmuş, ülkeler arasında sınırların aşılması kolaylaşmıştır. Aynı zamanda uluslararası ve uluslar üstü kuruluşlar bu sürecin gelişmesine önemli katkılar sağlamışlardır. Bu çerçevede ülkeler arası mali, finansal, teknolojik ve siyasal ilişkiler artmaya başlamış, küreselleşme öncesinde ülkelerin ulusal maliye ve para politikaları belirlemeleri süreçlerinde küresel ilişkileri de gözetmeleri gerekliliği ortaya çıkmıştır (Ener ve Demircan, 2006: 204). Böylece ulusal politikaları ve karar alma süreçlerini etkileyen küreselleşme anlayışı çerçevesinde mal ve hizmet transferleri, düşen maliyetler ile ürün seçeneklerinde kamu tercihlerinin artması söz konusu olmuştur. Yeni teknolojiler ve uluslararası bilgi transferleri sayesinde kamu tercihlerinde artan değişim süreci dolayısıyla kamu ekonomi ve yönetimlerinde de yapılandırma ihtiyaçlarını hızlandırmıştır (Kalimullah, Alam and Nour, 2012:3). Bu bağlamda Dünyada kamu maliyetlerinde "Yeni Kamu Yönetim" düşüncesi artan değişim ihtiyaçları bağlamında şekillenmeye başlamıştır. Söz konusu süreç yeni kamu işletmeciliği, piyasa temelli kamu yönetimi gibi birçok farklı isimle kamu mali yönetimlerinde yeniden yapılanma kapılarını açmıştır. Özel sektörün bu süreçte küreselleşme kapsamında finansal, teknolojik, kurumsal yapılanma çerçevesinde göstermiş olduğu ilerleme kamu yeni yönetim anlayışının de temel düşünce modelini oluşturmuştur. Katı yönetim anlayışı ve

bürokrasiden uzaklaşma anlayışı çerçevesinde hiyerarşide ari bir şekilde yatay yapılanma ile piyasa koşullarını dikkate alan, birbirleri arasında eşgüdüm olan iş birimlerine ayrılmış yapılanma sistemleri yeni kavramsal modellemelerde öne çıkmaya başlamıştır (Tekin, Eroğlu, Arkan, Çankaya, 2014: 13). Bu kapsamda Osborne ve Gaebler yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında yaptıkları çalışmalarda bu süreci “girişimci yönetim” olarak isimlendirmişlerdir. Bu kavramsal anlayış teorik çerçevenin yanında Amerika’da kamu yönetimindeki reformist yapılanmalara da katkı sağlayarak uygulama alanında da faydalı olduğunu göstermiştir. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde Christopher Hood’un yapmış olduğu çalışmalar da Osborne ve Gaebler gibi kamu yapılandırmasına önemli katkılar sağlamıştır. Hood’un yeni kamu işletmeciliği anlayışında belirttiği doktrinler söz konusu sürecin yapı taşlarını oluşturmaktadır. Bunlar;

- Profesyonellerin elinde yönetim,
- Açık standartlar ve performans ölçümleri,
- Çıktı kontrolüne daha fazla vurgu,
- Kamu sektöründeki kurumların esnek ve yalın yönetim yapısına geçişi (U-Form),
- Kamu sektörünün daha rekabetçi hâle getirilmesi,
- Özel sektör yönetim pratiklerinin ve ilkelerinin benimsenmesi,
- Kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa daha fazla dikkat edilmesidir (Ateş ve Bektaş, 2020: 29).

İngiltere, İsveç, ABD ve Kanada gibi ülkeler kamu mali yönetimlerinin yeniden yapılandırma süreçlerine öncelik veren ülkeler arasında yer almaktadır. Bu ülkeleri daha sonra Danimarka, Hollanda, Fransa, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi ülkeler izlemiştir. 1990’lı yıllarında başında itibaren ise OECD ülkeleri ve AB ülkeleri yoğun bir şekilde kamu mali yönetimlerinde reformist süreçler hızlandırılmıştır (Ergen, 2016: 97).

2.2. Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışının Türkiye’deki Etkisi

Küreselleşme başta olmak üzere birçok ülkede yeni kamu maliye yönetiminde yapısal reform çabaları Türkiye’de etkisini göstermiştir. Aslında söz konusu süreç Osmanlı İmparatorluğunda birinci ve ikinci meşrutiyete kadar gitmektedir. Maliye yapılanmasında önemli temelleri olan Türkiye bu süreci 1909 yılına Genel Muhasebe Usulü çerçevesinde sürdürmüştür. Yapılan modernleşme hareketleri ile 1909 yılında ilk bütçemiz oluşturulmuş, 1910 yılında ise Usulü Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir. Ardından uygulama sürecinde ortaya çıkan aksaklıkları ve günün ihtiyaçlarının karşılamak üzere 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yayımlanmıştır. Nispeten o günün ihtiyaçlarına bir süre hizmet etmiş belirli çerçevede talepleri karşılamış olan kanun, bir süre sonra dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler sayesinde yetersiz kalmaya başlamıştır (Ağar, 2007: 428). 1980’li yıllara kadar ekonomik, siyasi ve uluslararası ilişkilerde yaşanan sert iniş ve çıkışlar kamu maliyesini de derinden etkileyerek istikrarsız bir sürecin içine girilmesine sebep olmuştur. Bu süreç kamu ekonomisinde ve yönetiminde kırılğanlıkların artmasına, kamuya olan güvenin sarsılmasına, kamu yönetimindeki savurganlık ve israfın artmasına ve dolayısıyla yüksek düzeyde borçlanma ile ekonomik krizlerin yaşanmasına sebep olmuştur (Tunçer ve Kılıçer, 2013: 110). Bu çerçevede dünyada kamu hizmetleri kapsamında beklentiler farklı boyutlara ulaşmıştır. Karlılık, etkinlik ve verimlilik, rekabet ve mali disiplin kavramları etrafında şekillenen kamu mali yönetim anlayışları 1980’li yıllarda Türkiye’de de yaşanan olumsuz gelişmelerin de etkisi ile ses ve vücut bulmaya başlamıştır. Ayrıca devlet yapılanmasında etkinlik ve verimlilik kapsamında ilerlemeyen ekonomik büyüme, kamu ekonomisinde de birçok zorluğun yaşanmasına ortam hazırlamıştır. Bu yıllarda Türkiye’de devletin kontrolsüz büyümesine neden olan birçok etmen ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomiye müdahaleleri çerçevesinde yeterli altyapı olmadan yeni ekonomik işlevler üstlenmesi ve bu hedefleri yerine getirmek adına yapılan bürokratik işlem trafiği ve yapılanması sorunları arttırmıştır. Ayrıca yanlış göç politikaları sonucunda şehirlerin nüfuslarının artması ve bu çerçevede artan kamu hizmet ihtiyacı ve çeşitliliği, kamu bütçelerinde fayda

etkeni ve karşılığı olmadan yapılan bütçe artışları söz konusu süreç kapsamındaki problemleri arttırmıştır. Bahsi geçen etmenler Türkiye’de 1990’lı yılların sonlarında kamu mali yönetiminde devletin etkin olmayan bir büyüme sürecine girmesine sebep olan faktörlerin başında gelmektedir (Ateş ve Bektaş, 2020: 33-34). Mevzubahis süreç çerçevesinde 1990’lı yılların sonlarına gelindiğinde küreselleşme süreci ve dünyadaki kamu mal ve hizmet üretim anlayışlarındaki köklü değişikliklerin de etkisi ile Türkiye’de yeni kamu mali yapılanmasını gerektiren birçok unsur oluşmuştur. Bu minvalde ortaya çıkan aksaklıklar şu şekilde özetlenebilir;

- Kamu yönetimindeki yetki, raporlama ve hesap verebilme süreçlerindeki karmaşa,
- Kalkınma planları ve bütçe uyumsuzluğu,
- Mükerrer kamu yapılanmaları çerçevesinde oluşan israf ve kamu zararları,
- Bütçelerde gösterilmeyen kamu giderlerine ilişkin eksiklikler,
- Denetim, yetki ve sorumluluk çerçevesindeki aksaklıklar,
- Çok yıllık bütçeleme olmaması ve dolayısıyla uzun vadeli kamu bütçe planlamasının yapılamamasından kaynaklanan sorunlar,
- “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu”nun Türkiye’de ve Dünya’da yaşanan güncel gelişmeleri karşılayamaması,
- Katı bir bürokratik ve hiyerarşik yapılanma ile birlikte yaşanan iletişim ve yetki sorunları,
- “1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu”nun yetki ve sorumluluk minvalinde mali hukuk ile idare hukuk arasında kalması ve bu hususta yaşanan yetki karmaşasıdır (Ateş ve Bektaş, 2020: 52).

Türkiye’nin uzun yıllar süren Avrupa Birliği üyeliği süreci kapsamında istenen revizyon, yeniden yapılandırma talepleri, açılan fasıl konularının iç mevzuata olan entegrasyonunda yaşanan aksaklıklar ve gecikmeler, IMF ile yaşanan stand-by anlaşmaları çerçevesinde yaşanan sorunlar da uluslararası kurumlar minvalinde yeni kamu mali yapılandırma taleplerini arttıran sebepler arasında yer almaktadır. Bu gelişmeler

çerçevesinde saydamlık, katılımçılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, fayda-maliyet anlayışı ile dünyada uygulamalar kapsamında performans ve yeni yönetim anlayışını yansıtan, bürokrasinin minimize edildiği, sonuç odaklı, yetkilendirme ve sorumlulukların netleştirildiği ulusal program sürecinde yeni kamu mali yönetim anlayışına yönelik olarak düzenleme yapılmıştır. Bahsedilen tüm muhtevayı içeren, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiştir. Söz konusu kanun 24.12.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmasına müteakip kısmen yürürlüğe girmiş ancak yasanın tam anlamı ile tekemmül etmesi 01.01.2006 tarihini bulmuştur (Kanca, 2017: 495). 2000’li yılların başında sadece yeni kamu mali yönetim süreçlerinde değil bu çerçevede yerel yönetimler, sosyal güvenlik, piyasa liberalizasyonu, kamu ihale mevzuatı, Sayıştay Kanunu, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”, Hazine ve Maliye’nin ve Merkez Bankasının reformist bir bakış açısı ile güncel gelişmeler ışığında kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Söz konusu düzenlemeler, yapılan yeni kamu mali yönetim kanunu ile beraber düşünülmesi gereken reformlardır ve bu süreçte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun başarısını pekiştiren etkenler olmuştur. Mevzubahis kanun ile kamu mali yönetimimizde önemli, köklü değişiklikler yapılmış çağın ve güncel gelişmelerin yakalanması sağlanmıştır. Bu minvalde 5018 sayılı kanun ile kamu kaynaklarının belirlenen hedefler çerçevesinde etkin ve verimli olarak kullanılmasına yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca kamu faaliyetlerinin sosyal verimlilik ilkeleri kapsamında fayda-maliyet veya maliyet-etkinlik faktörlerine göre gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Diğer yandan söz konusu yasa ile kamu maliyesine iç kontrol sistemi vasıtası ile hesap verilebilirlik ve saydamlık kavramlarının yerleşmesine yönelik çalışmalar tamamlanmıştır. Harcama süreçlerinde ise yetkilendirmeler kesinleştirilmiş, orta vadeli harcama sistemi ve çok yıllık bütçeleme kabul edilmiş, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi kabul edilerek yeni bir kamu mali yönetim yapısına kavuşulmuştur (Ergen, 2016: 99). Böylece yeni

kamu mali yapılanmasına birçok kavram girmiş, ulusal ve uluslararası kapsamda oluşacak ihtiyaçlara cevap verebilecek “kamu mali yönetim” anlayışının temelleri atılmıştır.

3. TÜRKİYE’DE BÜTÇE SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

Ekonomik istikrarın sağlanması, kamu maliyesinde harcama ve gelir politikalarının dengeli bir şekilde yürütülmesi, kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılabilmesi için nitelikli bütçe sistemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bütçelerden mali disiplin çerçevesinde stratejik olarak kamunun öncelikleri kapsamında kullanıldığı bir sisteme sahip olması beklenmektedir. Bütçenin hizmet önceliklerini planlaması, kamu kaynaklarının maliyet-verimlilik prensibine göre yönlendirildiği bir süreci kapsamaması gerekmektedir. Bütçe sistemi bahsi geçen bütün aşamaları içeren, yönetsel karar ve süreçleri kaynak tahsisi ile birlikte operasyonel etkinliği sağlayan sistematik bir süreçtir (İpek, Sakal ve Çiçek, 2014: 82). Dünya’da geleneksel ve modern bütçe sistemleri uygulama alanı bulmuş, yaşanan gelişmeler çerçevesinde modern bütçeleme anlayışının yaygınlaştığı gözlenmiştir. Bu süreçte performans esaslı bütçe sistemi, program bütçe sistemi, planlama programlama bütçe sistemi, sıfır esaslı bütçe sistemi ve hedef esaslı bütçe sistemi ortaya çıkmıştır. Her devlet kendi kamu yapılanması, ekonomik ve siyasi süreçleri itibarı ile farklı sistemleri tercih etmelerine rağmen genellikle çağdaş gelişmeler çerçevesinde modern bütçe anlayışının tercih edildiği görülmektedir. Çünkü söz konusu bütçe sistemleri esnek ve kamu maliyelerine kolay adapte edilebilir sistemlerdir (İpek, Sakal ve Çiçek, 2014: 84). Bu kapsamda modern çerçevede bütçe anlayışı ile klasik bütçe anlayışı terk edilmeye başlamış, kamu maliye yönetimlerinde saydamlık ve hesap verebilirlik, yerinde tahsis kapsamında etkinlik ve verimlilik prensipleri çerçevesinde kamu kaynaklarını yöneten çağdaş bir bütçe anlayışı hâkim olmaya başlamıştır. Söz konusu süreç minvalinde klasik bütçe anlayışından farklı olarak yeni bütçe anlayışında şu şekilde farklılıklar gerçekleşmiştir.

Tablo 1: Klasik Bütçe ve Yeni Bütçe Perspektifi

KLASİK BÜTÇE ANLAYIŞI	YENİ BÜTÇE ANLAYIŞI
“Denk Olmayan (Açık) Bütçe Anlayışı”	“Denk Bütçe Anlayışı”
“Geleneksel Bütçe Sistemi”	“Performans Bütçe Sistemi”
“Yıllık Bütçe Anlayışı”	“Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı”
“Saydam Olmayan Bütçeleme Anlayışı”	“Şeffaf Bütçe Yönetimi”
“Yasama, Yürütme, Yargı Denetimi”	“Kamuoyu Denetimi”
“Mali Denetim”	“Performans Denetimi”

Kaynak: (Demircan, 2006)

Modern anlayış kapsamındaki bütçe sistemlerinde bütçe dengesinin yer alması, performans esaslı bütçe sisteminin tercih edilmesi ile birlikte kamu kaynaklarındaki etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca çok yıllık bütçelemenin tercih edilmesiyle de yıllara sarıh bir şekilde kamu kaynak tahsislerinde uzun vadeli planlamaların yapılması sağlanmaktadır (Demircan, 2006: 54).

Dünyada yaşanan 1929 ekonomik buhranın etkileri devletler tarafından ekonomilerini canlandırmak amacıyla denk bütçe çerçevesinden ayrılarak müdahaleci bir yapıya dönüşmüştür. Ekonomik denklik amacı ile genişletici maliye politikalarının uygulanmasına başlamış, bu süreçten Türkiye de etkilenmiştir. Bu politikalar ikinci dünya savaşına kadar devam etmiş, arada yaşanan ekonomik ve siyasi krizler ile giderek artan değişim ihtiyacı oluşmaya başlamıştır. Türkiye’de geleneksel (klasik) bütçe anlayışı sistemin kolay uygulanabilirliği, yıllık esasa göre bir önceki dönemin benzeri hedef ve çalışmalar yapılması ile tekdüze bir anlayışa sahiptir. 1940’lı yıllarda kamu ekonomisinde ihtiyaçlara rağmen büyüme öngörülmemiş, korumacı bir anlayışla kamu ekonomisi sürecine devam edilmiştir. 1950-1960 yıllarında genel bütçe haricinde oluşturulan katma bütçeler, fonlar ve kamu hizmetlerindeki genişleme sonrası artan borçlanma kamu ekonomisinde ülkede yaşanan siyasi belirsizliklerin de etkisi ile zor zamanlar yaşanmasına sebep olmuştur (Ergen, 2021: 289). 1960 yılında

kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) merkezi yönetim bütçesine yönelik çalışmaların yapılmasını sağlamıştır. Fakat sonraki gelişmeler bütçe ilkelerinden ayrılarak birçok gelir ve giderin merkezi bütçe dışında takip edilmesiyle kamu maliyesinde denetimsizlik ve karmaşanın artmasını gözlemlenmiştir. 1965 yılında DPT'nin de etkisi ile orta ve uzun vadeli programların yapılması, program bütçe çalışmalarına geçiş düşünceleri oluşmaya başlamıştır. Maliye Bakanlığı bünyesinde 1965 yılında "Bütçe İdaresini Geliştirme Projesi" oluşturulmuş, birçok bakanlık kapsamında pilot uygulamalar başlatılmıştır. Tüm iyi niyetli çalışmalar rağmen teknik altyapı ve yetişmiş personel sorunları, bakanlıklar arasında yaşanan koordinasyon problemleri, planlama ve programlama kapsamında ortaya çıkan sorunlardan dolayı program bütçeden istenen fayda elde edilememiştir (Ergen, 2021: 292). 1973 yılına geldiğinde Avrupa Birliğine uyum sağlamak amacıyla herhangi bir altyapıya sahip olmadan program esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir. Söz konusu dönemde geçilen sistem içerik ve uygulama alanları itibarı ile aslında geleneksel (klasik) bütçe sisteminin temel ilkelerine göre gerçekleştirilmiştir. 2000'li yılların başlarına geldiğinde uygulanan sistem dünyadan farklı uygulamalar sayesinde kamu yönetim anlayışı çerçevesinde kopma noktasına gelmiştir.

Dünyada performans esaslı bütçeleme konusunda yaşanan gelişmelerin, IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kurumların ve uluslararası ilişkilerin de etkisiyle analitik bütçe sınıflandırma sistemine adım atılmıştır. Daha sonra "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" kapsamında performans esaslı bütçe sistemine yönelik olarak altı kurumda çalışmalar başlatılmıştır. Yapılan bu çalışmalarda elde edilen başarılar çerçevesinde "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmasına müteakip yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de uzun yıllar boyunca belirli standartlara ve dönemin ihtiyaçlarına ayak uyduramamış bütçe sistemleri terk edilerek, çağın gerekliliklerine uygun, yetkin, gelişmeye açık, hesap verebilirlik ve mali saydamlık temelli, kamu kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik prensiplerini gözetken, uluslararası bütçe ilkelerinin benimsendiği performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir. Kanun 2006 yılında tekemmül etmiş tüm maddeleri ile

uygulanmaya başlamıştır (Demircan, 2006: 54). Türkiye'de birçok konuda Program Esaslı Bütçe Sistem (PEBS) ile önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Mali yönetimin temelinde yer alan siyasal ve yönetim minvalindeki sorumluluğun farklılaştırılması ve mali sorumluluk kavramının çağdaş mali yönetim usullerine sahip ülkelerde tekemmül etmiş olduğu gibi yetki kullanımı çerçevesinde yaygınlaştırılmasına yönelik temel düzenlemeler yapılmıştır. Bütçede uzun vadeli öngörünün önünü açan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan tatbiki gerçekleştirilmiştir. Kamu organlarında anlık karar alma anlayışı terk edilerek, yapılan bütçe minvalinde uzun vadeli planlamaların öngörülmesi ve kaynak kullanımlarının söz konusu kapsamda tedarik edilmesine yönelik stratejik plan ve performans program hazırlanmaya başlanmıştır. Uluslararası standartlarda bilgi paylaşımını sağlayacak, uluslararası kurumlara bilgi paylaşımında entegrasyonu sağlayacak nitelikte "analitik bütçe sınıflandırması ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi" 'ne geçilmiştir. Kamu mali yönetiminde teknolojik altyapının günün ihtiyaçları karşılaması sağlanmış, uluslararası denetim formu kapsamında raporlama ve denetim süreçlerinin gerçekleştirilmesi sağlanmıştır (Sayıştay Dergisi, 2020: 117).

Performans esaslı bütçe sistemi ile bütçe-plan ilişkilerinin kurulması sağlanmıştır. Daha önce uygulanan bütçe sisteminde planlama aşamaları ve detayları tam anlamıyla belirlenmediğinden dolayı beş yıllık kalkınma planları ile program planı aynı minvalde yer almıştır. Muhtelif kamu kaynaklarının tedarigi ve değerlendirilmesi sürecinde gerekli denetimin sağlanmasına yönelik olarak mali saydamlığın sağlanarak kamuoyunun planlı bir şekilde bilgilendirmesi kanunda lafzi bir şekilde belirtilmiştir. Oluşturulan performans göstergeleri sayesinde performans denetimlerinin yapılması sağlanmıştır. Kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanarak bütçelerin plan-programlarda bulunan şekli ile uygulanması, bütçede yer aldığı şekilde orta vadeli harcama sisteminin işlerliği kamu mali yönetimine kazandırılmıştır (5018/ 9-16).

4. TÜRKİYE’DE PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ SÜRECİ VE KAMU MALİ YÖNETİMİNE GETİRDİĞİ YENİLİKLER

4.1. Performans Esasına Dayanan Program Bütçe Sistemine Geçiş

2003 yılı itibarıyla kabul edilen 5018 sayılı KMYKK kapsamında; bütçelerde tahsisi yapılan kaynakların ekonomik, etkin ve verimli kullanılması, kaynak kullanımları sonrasında ortaya çıkan bilgi ve belgelerin üst politika belgeleri dahil programlar ile ilişkili hale getirilmesi, sonuç odaklı bir çerçevede mali yönetim anlayışının getirilmesi, bu sayede şeffaflık prensiplerine göre hesap verebilirlik prensiplerinin güçlendirilmesi maksadıyla “performans esaslı bütçe sistemi” kabul edilmiştir. Performans esaslı bütçe sisteminin esas faktörleri olan stratejik plan, yine bu süreçte detaylandırılan performans programı ve sonuca yönelik faaliyet raporları minvalinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde tatbik sürecine geçilmiştir. Öte yandan 2000’li yılların başında da yeni sistemin altyapısını oluşturacak analitik sınıflandırmanın tatbikine başlanmıştır (Sayıştay Dergisi, 2020: 91). 2018 yılında kadar kamu mali yönetiminde çok yıllık bütçeleme, yeni bütçe sınıflandırılması, etkinlik-verimlilik prensipleri ile kamu kaynaklarının kullanımlarına önemli katkılar sağlanmıştır. Ayrıca mali saydamlık kavramı denetim, yetkilendirme ve hesap verebilme süreçleri kapsamında uluslararası normlar çerçevesinde kabul gören bir bütçe sistemi kamu yönetimize kazandırılmıştır.

5018 sayılı kanun sadece 2003 yılının ihtiyaçlarına göre kabul edilip uygulanmaya başlamış bir belge değildir. Kanun, kamu yönetiminde gelişen, güncel, zamanın ihtiyaçlarına ve reform ihtiyaçlarında cevap verebilecek özelliklere sahiptir. Bu minvalde ulusal ve uluslararası süreçlerde, dünyada ve Türkiye’de yaşanan gelişmeler neticesinde zamanın gerekliliklerine göre birtakım yenilik ihtiyaçları da oluşmaktadır. Söz konusu durum kapsamında performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik uygulamalar analitik bütçe sınıflandırması çerçevesinde yorumlanmış ve birtakım aksaklık görülmüştür. Bu süreçte kamu mali yönetimi kapsamında bulunan “üst politika belgelerinde” yer alan gaye ve maksatlar ile analitik bütçe minvalinde

oluşturulan bütçeler arasında kâfi seviyede münasebet tesis edilemediği, stratejik planlar ve performans programları vasıtasıyla ortaya konan performans verisinin bütçeleme ve karar tesis etme safhalarında yoksun bırakıldığı fark edilmiştir. Kaynak tahsisi süreçlerinde genellikle girdi odaklı yaklaşımlara yoğunlaşılması sebebiyle performans esaslı bütçeleme bu çerçevede tam manasıyla tatbik edilememiş, bütçe sistemi klasik bütçe anlayışına yakın hususlar sergilemeyi sürdürmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 12) Performans esaslı bütçe sisteminde uygulama kapsamında birtakım farklılıkların oluşması söz konusu olmaktadır. Klasik bütçe anlayışı ile hareket edilmesi kurumlar arasındaki iletişim, mevzuat ve uygulama farklılıklarında dolayı uygulama süreçlerinde aksaklıkların oluşmasına sebep olmaktadır. Amaçlar, kaynakların dağıtılması, idareci bakış açısı ve performansla yönelik göstergeler ile plan-bütçe ilişkisi arasındaki korelasyon amaca uygun olarak ilerlemektedir. Fakat sürecin etkin şekilde işlemesi için doğru bir planlama yapılması ve bu planların da programlara bağlanması gerekmektedir (Küçükaycan, 2020: 30). Bu minvalde performansla dayanan bütçeleme dinamik bir kapsamda tatbiki adına mevzubahis bütçeleme sisteminden sağlanan olumlu çıktılardan da yararlanılmıştır. Ayrıca söz konusu amaç çerçevesinde performansla yönelik bilgiler ve bütçede tahsisi öngörülen kaynaklar kapsamında bir ilişkiye dayanan performans esaslı program bütçe düzenlemesinin gerçekleştirilmesi kararlaştırılmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 13).

Program bütçe, harcamaların program sınıflandırması doğrultusunda bölümlendirildiği, harcamaların öncelik sıralarının karar alıcılar tarafından kamu hizmetinin sunumuna yönelik performans kapsamında malumat kazandırıldığı ve gerekli verilerin kaynak tahsisi aşamasında sisteme dayalı bir şekilde tatbik edildiği bir bütçeleme sistemidir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi, 2020: 3). Bu sistem geleneksel bütçe sistemlerinden farklı olarak alt programlar ile bütçenin amacına yönelik harcamaların gerçekleştirilmesini sağlamaktadır (Afanasiev and Shash, 2016: 4839). Program bütçe performans bütçenin gelişmiş hali olmakla birlikte harcama kalemleri ve faaliyetlerin performansları yerine topluma hizmet sunma ve

toplumun refahını arttırmaya yönelik bir bütçeleme prensibini içermektedir. Devletin yürüttüğü hizmetlerin plan-programlar arasında ilişkilendirilip bu çerçevede gerçekleştirilmesi sürecini ifade etmektedir. Söz konusu sistemde hedeflere ulaşılmasını sağlamak üzere, her program için amaca yönelik olarak ödenek tahsis edilmektedir. Programlar alt gruplara ayrılarak; program, alt program, faaliyet, alt faaliyet/dal şeklinde oluşturulmaktadır. Bu süreçteki hedef, kamu organlarınca gerçekleştirilen hizmetlerin performans bilgisine göre kaynak tahsisine kullanıma uygun bir biçimde sınıflandırılmasıdır. Program, kamu idarelerinin başlıca görev ve sorumlulukları bağlamında tahsis edilen kaynak, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir oluşturulmuş faaliyetler grubu olarak tanımlanmıştır. Oluşturulan programların amacı kamunun istek ve gereksinimlerini gerçekleştirmek amacıyla üst politika belgelerinde düzenlenmiş amaç ve öncelikler temelinde varılması arzulanan neticelerdir. Program sınıflandırmasının “program” ile “faaliyet” düzeyleri arasında konuşlanan, programın sonuçlarına erişmek maksadı ile oluşturulan kendi aralarında uyum sağlayan faaliyetler grubudur. Program bütçe sürecinde de faaliyet kavramını, “*kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürün ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünü*” olarak ifade etmek mümkündür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi, 2020: 164-166). Bütçe sınıflandırılmasında program, alt grup ve faaliyet yapılanmasında harcama dengeleri de gözetilerek harcamaların gerçekleştirilmesi sağlanan bir bütçe modelidir (Diamond, 2003: 6). Temel bütçe çerçevesinde belirlenen harcama programlarının alt programlara ve faaliyetlere yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Bu yöntem etkin ve denetlenebilir bir bütçe sistemini tercih eden birçok devlet tarafından kullanılan bir sistemdir (Robinson, 2013: 5).

Reformist bir kamu mali yönetim anlayışıyla performans esaslı bütçelemenin uygulanması minvalinde elde edilen bilgi, tecrübe ve edimler sayesinde var olan sistemin daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi ihtiyacı oluşmuştur. Bu minvalde mevcut sistemin program bütçe ile ele alınması günün gelişen şartlarının da ortaya koyduğu süreçler kapsamında değerlendirilmiştir. Söz konusu süreç

çerçevesinde yenilikçi bir düşünce ile gelecekte bütçe sisteminde oluşabilecek aksaklıkları da gidermek, performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması çerçevesinde oluşan sorunları ortadan kaldırmak adına 2012 yılında çalışmalar başlamıştır. “Hazine ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Uygulama Grubu” bünyesinde oluşturulan proje ekibi ile birçok kamu kurumunun da katılımı ile çalışmalar yürütülmüş, bu süreç şu şekilde ilerlemiştir. Öncelikle geçmiş tarihten günümüze kadar olan bütçeleme sistemimizin bir değerlendirilmesi yapılmıştır. ABD, Avustralya, Fransa, Kanada ve Kore Cumhuriyeti gibi birçok ülke uluslararası araştırmalar kapsamında irdelenmiş, söz konusu ülkelerin bütçe yapıları detaylı bir şekilde incelenmiştir. İncelenen ülkeler çerçevesinde konuya yönelik literatür ve ülke tecrübeleri minvalinde ülkemiz bütçe usul ve esaslarına cevaz verecek şekilde bir yöntem teklifi çalışılarak rapor haline getirilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi, 2019: 154). Söz konusu sistem teklifi kamu yönetiminde karar alma mekanizmasında yetkili yöneticilerin düşünce ve fikirlerini almak amacıyla 2013 yılının Nisan ayında bir dizi görüşme gerçekleştirilmiştir. Bakanlık yetkilileriyle oluşturulan model önerisi bilgileri paylaşılmış, görüş ve değerlendirmeler dikkate alınmıştır. Bu süreçte model oluşturulması aşamasında sadece birçok ülke ile görüşülmemiş Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kurumlar ile de fikir alışverişinde bulunularak teknik yardım alınmıştır. Bu kapsamda aralarında Maliye Bakanlığının da bulunduğu birçok Bakanlık ve Sayıştay Başkanlığı ile program bazlı bütçeye yönelik istişareler yapılmıştır. Ayrıca Birleşik Krallık ve Fransa'nın bütçe reformu kapsamındaki tecrübeleri ile ülkemizin günümüze kadar sahip olduğu bütçe deneyimleri gerçekleştirilen toplantılar tertip edilmiştir. Gerçekleştirilen programlar nihayetinde, kamu mali yönetimi çerçevesinde merkezi yönetim dâhilinde bulunan kamu idarelerine yönelik program yapısı ve program esaslarının iyileştirilmesi minvalinde oluşturulacak ilke ve esaslara yönelik “Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu Taslağı” hazırlanmış ve 2014 yılının Mayıs ayın itibarıyla kamu idarelerine iletilmiştir. Söz konusu “Taslak Kılavuz” kamu idareleri bünyesinde yer alan “strateji geliştirme birim” idareleriyle paylaşılarak kamu idarelerinin program oluşturmalarına yönelik

süreç başlatılmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi, 2019: 157). Katılımcı bir kamu maliyesi anlayışı ile son haline getirilen modelin ilk sürümü “Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi Taslağı” kapsamında merkezi yönetimde görev alan ilgili idarelerin fikir ve görüşüne 2017 yılı Temmuz ayında sunulmuştur. Ayrıca 2015 yılının Aralık ayında uluslararası kurumlar kapsamında Dünya Bankası ile “Kamu Mali Yönetimi Reform Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi” hibe anlaşması imza altına alınmıştır. Söz konusu anlaşmanın program sınıflandırması ve program yapısının yeniden düzenlenmesi kapsamında; program maliyet süreçlerini belirleme, izleme, değerlendirme ve raporlama sistematığının geliştirilmesi çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu minvalde sistemin iyileştirilmesine yönelik olarak birçok ülke deneyimi araştırılmış, kamu mali yönetimine yönelik kabiliyet düzeyini arttırmak adına yerinde eğitimler düzenlenerek kılavuz hazırlık çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ayrıca “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle birlikte 24 Temmuz 2018’de Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerine ilişkin görevler Başkanlık bünyesinde yürütülmeye başlanmıştır. Program bütçe reformu, mali yönetim sistemine ilişkin bütüncül bir bakış açısı değişikliği gerektirmekte olup bu alanda yürütülecek çalışmaların ilgili idareler ve merkezi mali aktörlerle iş birliği anlayışı içinde sürdürülmesi önem arz etmektedir. Bu çerçevede program bütçeye ilişkin Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonundaki çalışmalar, gerek ilgili idareler gerekse de Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek olarak yürütülmüştür” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 12-13). Bu kapsamda projenin nihai sürece gelmesi hedefine yönelik olarak 2019 yılı Ocak ayından itibaren “Strateji ve Bütçe Başkanlığı” bünyesinde “Program Bazlı Bütçe Çalışma Grubu” oluşturulmuştur. Bilgi teknolojileri çerçevesinde e-bütçe sisteminin oluşturulmasına yönelik olarak zaruri altyapı ihtiyaçları minvalinde gerekli sistem revizelerine başlanmış, ayrıca gerçekleştirilecek bütçe tertipleri dahilinde belirtilen program sınıflandırmasına uygun konversiyon hazırlıkları da devam ettirilmiştir. Yatırım programı ile bütçe uyumunun gerçekleştirilmesine yönelik olarak program sınıflandırılması e-bütçe sistemine

tanımlanmıştır. Kamu idarelerinde bütçenin tatbiki sürecinde gerçekleştirilen işlemlerin, süreklilik prensibi kapsamında analizi için ihtiyaç duyulan altyapı tedarik edilmiştir. Ayrıca program sınıflandırmasına ve performans bilgilerinin tesis edilmesi periyodunda tedarik edilen verilerin ve meydana gelen gereksinimlerin telafisine yönelik “taslak program bütçe rehberi” oluşturulmuştur. Bunların yanında analitik kapsamda bütçe sınıflandırmasında, program bütçe bakış açısıyla gerekli olan “kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik” kodlarda iyileştirilmesi kapsamında ihtiyaç duyulan faaliyetler tesis edilmiştir. Program bütçe geçişine yönelik olarak gerçekleştirilmesi gereken iş ve işlemleri ifade eden “Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılacak Program ve Alt Programlar ile İlgili İdareler” ile “Koordinasyondan Sorumlu İdareler ile Programı Yürüten İdareler” listelerinin bulunduğu “Cumhurbaşkanlığı Oluru” alınmıştır. Tüm bu süre nihayetinde programlar kapsamında yer alan sınıflandırma ve performansla yönelik bilgilerin idareler tarafından e-bütçe sistemine intikali sağlanmıştır. Bütçede gerçekleştirilen yeni reform çerçevesinde 2020 yılı idare performans programları, program bütçe minvalinde düzenlenerek TBMM’ye arz edilmiştir. Gerçekleştirilen çalışmalar sonrası “2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi”, tam tekemmül etmiş şekilde program bütçe kapsamında hazırlanması sağlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi, 2019: 155-157).

4.2. Performans Esaslı Program Bütçe Sisteminin Kamu Mali Yönetimine Getirdiği Yenilikler

Türk kamu mali yönetiminde önemli bir mihenk taşı olan performans esaslı bütçe sistemi günün değişen ihtiyaçları çerçevesinde gelecek yılların ihtiyacını da karşılamak, bu sürece katkıda bulunmak üzere reformist bir bakış açısı ile program bütçenin entegrasyonu ile birlikte güncellenmiş ve güçlenmiştir. Uzun yıllar uluslararası ve uluslar üstü kurumlar nezdinde titizlikle yapılan çalışmalar neticesinde kıt kaynakların, optimum faydaya yönelik olarak gerekli olan programlar çerçevesinde tahsisinin sağlanması ve harcamaların gerçekleştirilmesi aşamasında önceliklerin tespit edilmesine destek olmak amacıyla program bütçenin entegrasyonu sağlanmaktadır. Program bütçe adaptasyonu ile 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 söz konusu olmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi, 2020: 6).

Performans esaslı program bütçe sistemi vasıtasıyla temel bütçe ilkeleri kapsamında kamu mali yönetimine faydalı değişiklikler getirmesi sağlanmaktadır. Bu çerçevede başta 11. Kalkınma Planında yeni bütçe süreci ile gerçekleştirilecek yeniliklere değinilmiştir. Bu kapsamda;

“Kaynak tahsisi ve kullanımının plan politika ve hedefleri doğrultusunda öncelik verilmesine ve bütçenin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine imkân vermek ve bunun neticesinde plan-program-bütçe bağlantısı ile uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini güçlendirmek amacıyla program bütçe sistemine geçilecektir.”

“Md. 259.1. Kamu harcamalarının program bazlı sınıflandırma çalışmaları tamamlanacaktır.”

“Md. 259.2. Kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve stratejik planlarla uyum gözetilerek, kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilecektir.”

“Md.260. Kamu harcamalarının değerlendirilmesi, öncelik verilmesi ve kaynakların etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi ve sağlıklı mali sıkılaştırma uygulamalarının yürütülmesine yönelik olarak harcama gözden geçirmeleri yapılacak, harcama programlarının uygulama süreçlerinde etkinlik artırılacak ve harcamalar kontrol altında tutulacaktır.”

“Md.260.1. Harcamaların etkililik, ekonomiklik ve verimlilik durumlarının raporlanmasını

sağlayacak şekilde harcama gözden geçirmeleri yapılacaktır” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, On Birinci Kalkınma Planı, 2019: 45).

Yapılan değişiklikler sayesinde program esaslı bütçe sisteminin bütçeye yönelik sınıflandırma süreçlerinde kaynaklar ile kamu mali yönetim dâhilinde bulunan kamu hizmetleri arasında münasebet tesis etmeye, değişik harcama alternatiflerinde önceliğin tanınması minvalinde gerekli işlemlerin oluşturulması sağlanmaktadır (Ergen, 2021: 295). Program temelli bütçelemede program modeline göre, programlar ilk olarak alt programlara yine bu öncelik çerçevesinde alt programlar da (eğer öngörülmüşse) daha alt programlara ayrılmaktadır. Ayrıca bu kapsamda öngörülen her bir alt program faaliyet ve alt faaliyetlerle ilişkilendirilmektedir (Çelik ve Işık, 2020: 46). Program sınıflandırılması ile hedeflenen başlıca konu, yönetim ve karar alma süreçlerinde yer alanların faaliyetlerine mesnet oluşturacak tahsislerin bütçeler ile birlikte oluşan süreçlere dahil edilmesi ve programlar arasında oluşacak masraflar arasındaki önceliğin tespit edilmesidir. Öte yandan program sınıflandırması temelinde var olan yapının hali hazırda bulunan yapıya dahili sonrasında fazla olan bölümlerin sadeleştirilmesi, tahsis ödeneklerinin kamu mali yönetimi ilkeleri çerçevesinde yer alan mali saydamlık çerçevesinde denetlenmesi amacıyla “kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma” türü sınıflarda ilave iyileştirmelerin yapılması ihtiyacı doğmuştur. Bu yöndeki ihtiyaç minvalinde yapılan değişimler e-bütçe sistemine entegre edilerek evvelki dönemde bulunan kodlar çerçevesinde yer alan verilerin bütçe hazırlık fasıllarında tatbik edilmesine imkân sağlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi, 2020: 7). Bu kapsamda yapılan düzenleme ile kod yapısı şu şekilde değişikliğe uğramıştır;

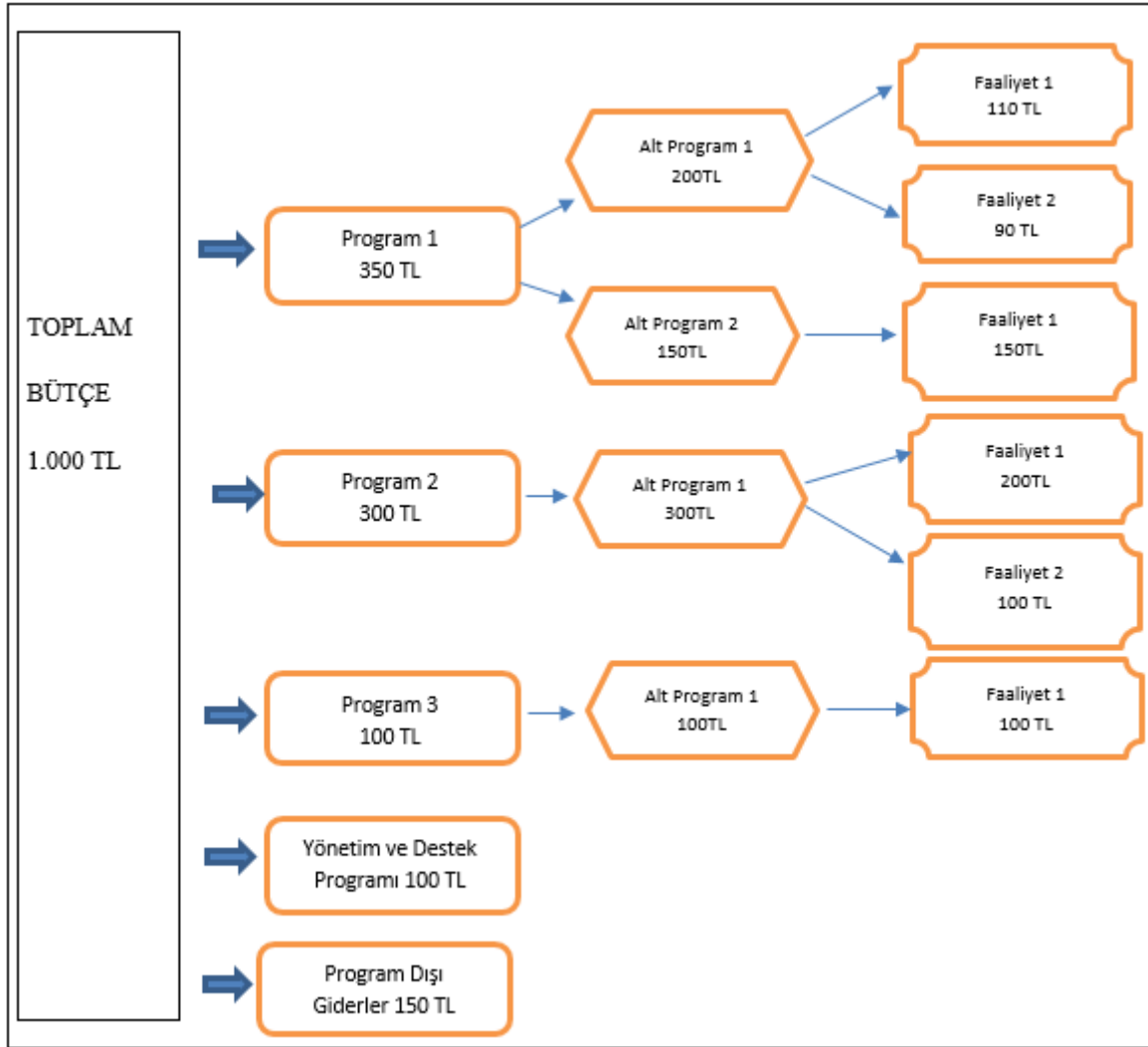
Tablo 2: Program Bütçe Çerçevesinde Yeni Bütçe Kod Yapısı

GİDER TERTİBİ (Mevcut kod yapısı)												
Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Finansma	Ekonomik Sınıflandırma			
1. düzey	2. düzey	3. düzey	4. düzey	1. düzey	2. düzey	3. düzey	4. düzey	1. düzey	1. düzey	2. düzey	3. düzey	4. düzey
0	0	0	0	0	0	0	0	0	03	2	1	01
GİDER TERTİBİ (Yeni bütçe kod yapısı)												
Program/Alt Program/Faaliyet/Alt Fa				Kurumsal Kodlama		Finansma	Ekonomik Sınıflandırma					
1. düzey	2. düzey	3. düzey	4. düzey	1. düzey	2. düzey	1. düzey	1. düzey	2. düzey	3. düzey	4. düzey		
.....	.....	.....	.....	0000	0000	00	00	00	00	00		

Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi, 2020: 15)

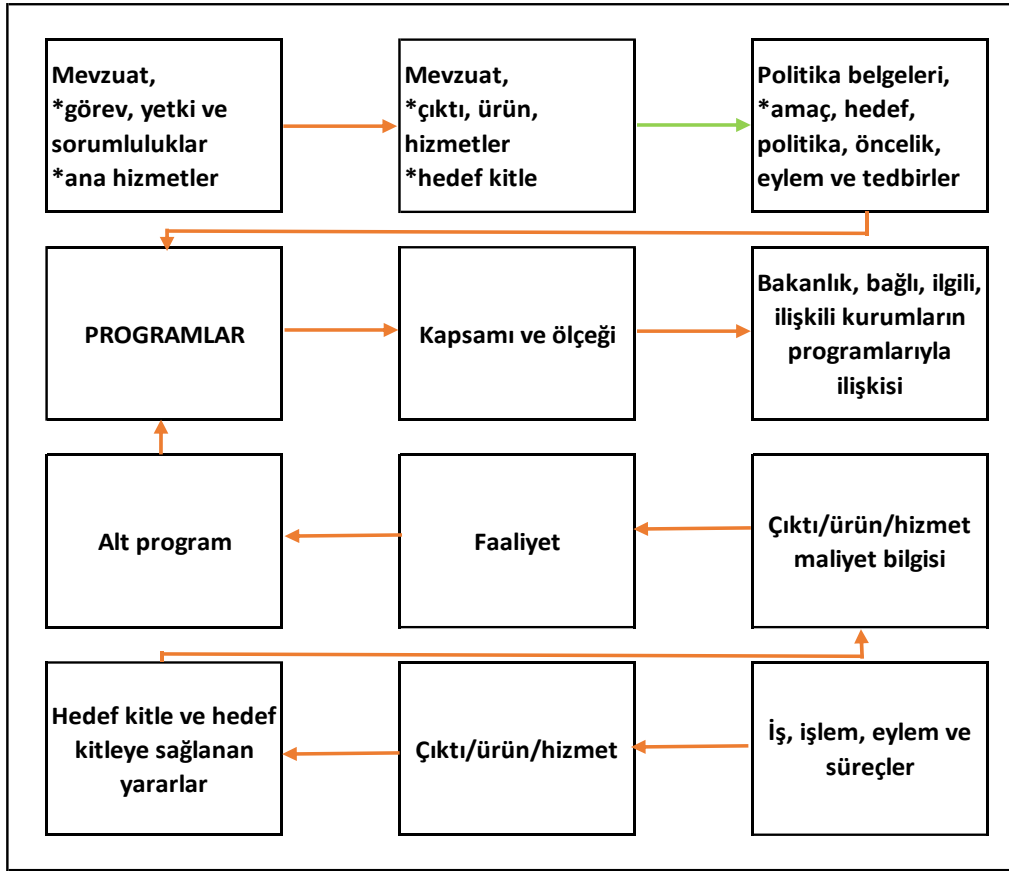
Program bütçe ile birlikte dört düzeyden oluşan ve kurumsal sınıflandırmadan sonra gelen fonksiyonel sınıflandırma kaldırılmış, stratejik plana bağlanan “Program Bütçe Kodu” devreye girmiştir. Bu sayede stratejik planlar ile program bütçe arasında ilişkinin kurulması sağlanmış, detay bilgilendirme, amaca uygunluk ve hesap verebilirlik süreçlerine önemli düzeyde katkıda bulunulmuştur. Söz konusu gider tertibi çerçevesinde yapılan bütçe dağılımları da bütçe dengesi kapsamında değerlendirilmektedir.

Tablo 3: Bütçe Tahsisinde Program Bütçe Dengesi



Kaynak: (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 58)

Bu minvalde merkezi yönetime dâhil bütçeden gerekli olduğu durumlarda idareye yönelik tahsislerin yapılması durumundaki toplam tahsis; program ve ilgili programa ait alt programların ödenek toplamlarına eşit olmak zorundadır. (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 57). Diğer taraftan bütçe teklifinde bulunmayan fakat idare aracılığıyla kontrol edilmesi bütçe denetimi çerçevesinde elzem görülen tahsise yönelik göstergelerinin, performans programlarında takip edilebilmesi mümkün olmaktadır. Bütçe dışı var olan kaynakların merkezi yönetim ve idare hedeflerine yönelik katkı sağlaması söz konusudur. Bu çerçevede program bütçe yapısında gerçekleştirilen değişimler ile birlikte bütçeye dâhil kaynakların denetim ve kontrolünün yapılması sağlanacaktır. Diğer yandan tahsis sürecindeki kontrol vasıtası ile döner sermaye, fon ve özel hesaplar gibi bütçe dışı kaynak denetiminin de TBMM ve kamuoyu tarafından gerçekleştirilmesi mümkün olacaktır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 130). Plan-program-bütçe arasındaki korelasyonun güçlendirilmesi ile birlikte, kavramsal karışıklıkların engellenerek üst politika belgeleri ile dengeli bir ilişkinin oluşması ve temelde istikrarlı bir yapının sağlanmasına yönelik adımlar atılmıştır (Erge, 2021: 295).

Tablo 4: Program Hiyerarşisi Kapsamında Bütçe Ödenek İlişkilendirme Süreci

Kaynak: (T.C Hazine ve Maliye Bakanlığı, Program yapısı ve Program Gereçesi Rehberi, 2017: 52)

Program bütçe sürecinde düzenlenen program sıralaması çerçevesinde mevcut bütçe ödenekleriyle program koordinasyonu sağlanarak ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir ilişkinin kurulması sağlanmaktadır (BÜMKO, Program Yapısı ve Program Gereçesi Rehberi, 2017: 52).

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bütçeleme sürecinde de birtakım değişiklikler gerçekleşmiştir. Hükümet sistemi kapsamındaki yeni değişim, kamu mali kontrol ve yönetim sisteminde de yeniliklerin yapılmasını gerekli kılmış, bu kapsamda başta bütçe süreci ve performans esaslı program bütçe sistemine yönelik önemli bir değişim süreci gerçekleştirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi kapsamındaki sistemde yürütme organının başında Cumhurbaşkanının olmasından dolayı Türkiye’de merkezi yönetime yönelik bütçesinin hazırlanması görevi, gerek 1982 Anayasası gerekse 5018 sayılı Kanun vasıtası ile Cumhurbaşkanlığına tevdi edilmiştir.

Bu kapsamda kamu mali yönetiminin mihenk taşı olan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kapsamında doğal olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Modeli çerçevesinde bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerine yönelik olarak birtakım düzenlemeler yapılmıştır (Küçükaycan, 2020: 28). Bu minvalde gerçekleştirilen yasal tanzimlerin başında 5018 sayılı Kanununun 9. maddesi çerçevesindeki “stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlığı altındaki düzenleme gelmektedir. İlgili maddede “Kamu idareleri stratejik planlarını; kalkınma planlarına, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalara ve programlara göre hazırlamaları gerekliliği” vurgulanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, ekonomi politikaları dâhil kamu mali yönetiminin 5018 sayılı Kanununun amacına uygun bir çerçevede etkin ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Kanununun 9. maddesi lafzi olarak şu şekilde düzenlenmiştir.

“Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların politikalar, kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esaslar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir. Kamu idareleri, program bütçeye uygun olarak yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini içeren performans programı hazırlar. Kamu idareleri bütçelerini, kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir” (5018/9).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin uygulanması minvalinde, merkezi yönetime yönelik olarak bütçeye ait kanun teklifinin hazırlanması, sunulması, TBMM’de istişare edilmesi safhalarını içeren ve bütçe sürecindeki reformları da kapsayan değişiklikler yapılmıştır.

➤ “5018 sayılı Kanunda yapılan değişiklik çerçevesinde Cumhurbaşkanlığı, merkezî yönetim bütçe kanun teklifini hazırlar ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasındaki koordinasyonu sağlar. Ayrıca 1 ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gereğince Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlık çalışmalarını koordineli bir şekilde yürütmektedir.

➤ Orta Vadeli Plan (OVP) Kalkınma Bakanlığı tarafından, Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta iken OVP ve OVMP’ nin Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca beraber hazırlanacağı

düzenlenmiştir.

➤ OVP’ yi kabul etme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş, bu çerçevede bütçe sürecinin, Cumhurbaşkanınca onaylanan OVP’ nin Resmi Gazete’de yayımlanması ile başlayacağı hüküm altına alınmıştır.

➤ OVMP’nin Yüksek Planlama Kurulu yerine Cumhurbaşkanınca onaylanması ve Resmi Gazete’de yayımlanması şeklinde düzenleme yapılmıştır.

➤ Bütçe çağrısı ve eki bütçe hazırlama rehberi ile yatırım genelgesi ve eki yatırım programı hazırlama rehberinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı hükme bağlanmıştır.

➤ Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin bir parçası olan genel bütçe gelir teklifinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır. 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gereğince Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığınca oluşturulan gelir tahminlerini esas alarak gelir bütçesi teklif taslağını hazırlamaktadır.

➤ Kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerini Maliye Bakanlığınca, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığınca göndereceklerine ilişkin düzenleme kamu idarelerinin gelir ve gider tekliflerini Cumhurbaşkanlığınca gönderecekleri şeklinde değiştirilmiştir”(Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2020: 7).

SONUÇ

Türkiye’de 1927 yılında kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunundan bu yana kamu mali yönetiminde birçok değişiklik yaşanmış, ülkede ve dünyada yaşanan gelişmeleri dikkate almadan, gelecek yılları gözetmeden yapılan reformlar yetersiz kalmıştır. 2003 yılında geldiğinde reformist bir bakış açısı ile uluslararası çerçevede, günün koşullarına ayak uyduracak ve gelecek yılların değişen şartları kapsamında revizyonlara açık olabilecek “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kabul edilmiştir. Kanun, devletin makroekonomik hedeflerine yönelik eylem ve politikaları içeren, bu kapsamda sürdürülebilir ve sürekli kalkınma modelini şiar edinmiş eş zamanlı olarak ilgili plan ve programlar dahilinde yer alan amaç, politika ve önceliğine göre kamu mali yönetiminde bulunan kamu idarelerinin

stratejik planları doğrultusunda fayda-maliyet analizi çerçevesinde oluşturulan öngörülebilir, denetime açık programları içermektedir. 5018 sayılı KMYKK üst politika belgeleri olarak adlandırılan Kalkınma Planları, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programları, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planları bütçe sürecinde etkin ve verimli şekilde kullanılmaktadır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu üst politika belgelerinde yer alan hedefler minvalinde bütçelerin hazırlanma aşamalarının dahil olduğu, bu çerçevede gerçekleştirilen işlemlerin sonuçlarının da detaylı ve mali saydamlık esasına göre düzenlendiği bir kanundur. Ayrıca söz konusu kanun bütçe sürecinde gelir ve giderlerin gayri safi çerçevede gösterilmesi gerektiği, gelir ve giderlere yönelik denkliliğinin sağlandığı, bütçenin düzenlenmesinden tekemmül etmesine kadar olan süreçte bütçe ile alakalı olmayan konulara yer verilmemesi gibi prensiplerin de dâhil olduğu, sistematik bir yasa olarak mevzuatımızda yer almıştır. Kamu mali yönetimimizde köklü bir değişim yaratan 5018 sayılı KMYKK, günün koşullarına uyum sağlayacak bir kanun sistematigine de sahiptir. Sürekli iyileştirme ve geliştirme süreçlerine açık olan kamu mali yönetim ve bütçe sistemi, bu çerçevede günün gereklerine ve gelecek yıllardaki potansiyel değişikliklere cevap verebilecek niteliktedir.

Reformist ve fütürist bir anlayış çerçevesinde büyük bir titizlikle yapılan çalışmalar neticesinde kullanılan bütçe sisteminde yaşanan aksaklıkların giderilerek, gelecekte olası sorunların önceden çözümlenmesine yönelik olarak kamu mali yönetiminde uzun soluklu çalışmalar yapılmıştır. Bu süreç neticesinde 5018 sayılı KMYKK çerçevesindeki bütçe ilkelerinin ve kanun amacının daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi için program esaslı bütçelemeye geçiş için çalışmaları tamamlanmıştır. Söz konusu reform neticesinde kamu idaresinde stratejik bir yönetim faktörü olarak kullanılabilir, kaynak tahsislerinin bütçe hedefleri doğrultusunda detaylı bir şekilde yönlendirilmesini ve raporlanmasını sağlayacak, stratejik plan-bütçe ilişkilerinin daha kolay seviyede kurulduğu, bütçe ödenekleri ile program hiyerarşisinin alt düzeye kadar ilişkilendirilebildiği bir bütçe sistemi oluşturulmuştur. Kamu

idarelerinin stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporları vasıtasıyla ortaya çıkacak performans bilgisinin kaynak israfının önlenmesi, kamu harcamalarında en alt düzeyde kontrolün sağlanması çerçevesinde kurumlara verilecek ödenekler minvalinde çok faydalı olacağı gözlemlenmektedir. Ayrıca, 2018 yılından itibaren Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilerek yürütmenin güçlenmesi sağlanmış, bütçe sürecinde yürütmenin etkinliği artırılarak ülke ekonomisi ve yatırımları için 5018 sayılı KMYKK kapsamında gerçekleştirilecek faaliyetlerin daha hızlı hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu minvalde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin 5018 sayılı KMYKK nezdinde uygulanacak bütçe süreçlerine yönelik mevzuat düzenlemeleri de tamamlanmıştır. Böylece program bütçe uygulamasında oluşabilecek mevzuat ile ilgili potansiyel sorunların önceden engellenmesi sağlanmıştır. Performans esaslı program bütçe sayesinde ekonomide etkinlik ve verimlilik prensibi gereği sınırlı kaynakların, bütçe tahsis sürecinde yaratacağı fayda gereği toplumun ihtiyaçlarının olumlu seviyede karşılanacağı düşünülmektedir. Performans programı ve bütçe bağlantısının tahkimine de imkan sağlayacak olan yeni bütçe sistemi, harcamaların oluşturulan programlara göre gerçekleştirilmesine imkan sağlayacaktır. Ayrıca performans esaslı program bütçe sisteminin optimum faydayı sağlayacak tahsislerin gerçekleştirilmesine destek olacağı ve etkin bütçe tahsislerine katkı sağlaması beklenmektedir. Öte yandan 5018 sayılı kanun kapsamında gerçekleştirilen değişim ile bütçe sürecinde talep edilen harcamaların programlara göre bölümlendirildiği, tahsis yetkililerine harcama önceliği kapsamında detay bilgilendirme yapıldığı, kamu mali yönetimi çerçevesinde verilen hizmet kalitesinin sorgulanabildiği ve mevzu bahis verilerin “kaynak tahsisi” aşamalarında düzenli olarak kullanılarak kamu mali yönetiminde etkinlik-verimlilik prensibine yönelik çıktılarının alınacağı bir bütçe sistemi olması sağlanacaktır.

ARAŞTIRMACILARIN KATKI ORANI BEYANI VE ÇIKAR ÇATIŞMASI BİLDİRİMİ

Araştırmacılar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Araştırmacılar makaleye ortak olarak katkıda bulunmuşlardır.

KAYNAKÇA

- Afanasiev, M.P. ve Shash N.N., (2016). *Program Budgeting: New Aspect of Efficiency*, International Information Institute, 19(10), 4839-4846.
- Ağar, S. (2007). *Geçmişten Bugüne Mali İdare, Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (73), 372-432.
- Ateş, H. ve Mücahit, B. (2020). *Yeni Kamu İşletmeciliği ve Performans Yönetimi*, Nobel Yayınevi, ss.17-42.
- Çelik, M.Y. ve Işık, S., (2020). *Türkiye’de Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemine Geçişin Temel Dinamikleri, Güncel Maliye ve Kamu Yönetimi Çalışmaları*, Akademisyen Kitabevi: Ankara, 35-51.
- Çöker, F. (2007). *Açıklamalı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ve İkincil Mevzuat*, Ankara: Yeküd Yayınları.
- Demircan, E.S. (2006). *Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu, Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 47-61.
- Diamond, J., (2003). *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, IMF Working Paper, WP/03/169, 3-22.
- Ekinci, E. ve Yılmaz, F. (2019). *Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Özel Sektörün Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Uluslararası Yönetim ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 65-74.
- Ener, M. ve Demircan, E. (2006). *Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışı ve Türkiye, Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 197-218.
- Ergen, Z., (2016). *Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-i Umumiye Kanunundan 5018 sayılı Kanuna ve Bütçe Usullerinde Dönüşüm*, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 8(1), ss.93-115.
- 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), ss.280-302.
- İpek, E.A.Ş., Sakal, M., Çiçek, .G., (2014). *Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme*, *Sosyoekonomi Dergisi*, 22(22), ss.109-126.
- Kanca, O.C., (2017). *5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme*, *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 493-505.
- Kalimullah, N.A., Alam, K.M.A., Nour, M.M.A., (2012). *New Public Management: Emergence and Principles*, *BUP Journal*, 1(1), 2-22.
- Küçükaycan, D., (2020). *Yönetmelik Hesap Verebilirlik Aracı Olarak Türkiye’de Program Bütçe Sistemi*, *ETÜ Sentez İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2, 21-36.
- Robinson, M., (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to Enable the Use of Evidence*, *IEG Evaluation Capacity Development Series*, Washington, DC: World Bank.

- Tekin, Ö.F., Eroğlu, H. T., Arkan, A., Çankaya, S. (2014). **Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*, XI. KAYFOR Bildiriler Kitabı, ss. 11-23, TODAİE Yayın No: 380, Ankara.
- Tunçer, M., Kılıçer, E. (2013). *Örnek Ülkelerde ve Türkiye’de Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 50(580), ss.109-125.
- Yılmaz, H.H. ve Akdeniz, İ., (2020). *Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi*, *Sayıştay Dergisi*, 32 (117), 87-114.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2017). *Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019). *2020 Yılı Bütçe Gerekçesi*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2019), *On Birinci Kalkınma Planı*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2020), *Program Bütçe Rehberi*.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, (2020), *2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (2003, 24 Aralık), Resmi Gazete (Sayı 25326).