

Türkiye’de cumhuriyet dönemi bütçe sistemlerinin gelişimi Development of republican period budget systems in Turkey

Gönderim Tarihi / Received: 31.08.2023

Arman Zafer YALÇIN¹

Kabul Tarihi / Accepted: 06.10.2023

Doi: [10.31795/baunsobed.1353396](https://doi.org/10.31795/baunsobed.1353396)

ÖZ: Bütçe, devletin kamusal faaliyetlerini yerine getirebilmesi için gelirlerin ve giderlerin belli bir sistematik içinde gösterildiği bir belge niteliğindedir. Bütçe sistemi ise, bütçenin uygulanma yöntemidir. Bütçe sistemleri, dönemin iktisadi ve siyasi trendlerinin özelliklerini yansıtır. Bu makale, Türkiye Cumhuriyeti’nin 100 yıllık sürecinde uygulanan bütçe sistemlerini değerlendirme amacını taşımaktadır. Makale, literatür incelemesine dayalı tarama yöntemiyle geliştirilmiştir. Cumhuriyet döneminde uygulanan bütçe sistemleri, genel olarak dört dönem halinde incelenebilir. Birinci dönem, 1924-1972 arası kapsayan klasik bütçe dönemi, ikinci dönem, 1973-2005 arası kapsayan program bütçe dönemi, üçüncü dönem, 2006-2020 arası kapsayan performans esaslı bütçe dönemi ve dördüncü dönem ise, program bazlı performans bütçe dönemidir. Cumhuriyet dönemi boyunca uygulanan bütçe sistemlerinin ekonomide kaynak kullanımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasına katkı sağladığını söyleyebilmek oldukça zordur. Çünkü bütçeyi uygulayan kamu kurumlarında iyi bir mali yönetim kapasitesi oluşturulamamıştır. Bütçelerin, devletin uzun vadeli hedefleri ile olması gereken organik ilişkisi kurulamamıştır. Türkiye’de bütçe sisteminin toplum refahını arttırmada etkili bir araç olarak kullanılabilmesi için kamu yönetiminde bütçe hakkının millete ait olduğu fikrinin ve demokratik bilicinin gelişmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Sistemleri, Türkiye Cumhuriyeti

ABSTRACT: The budget is a document in which the revenues and expenses are shown in a certain systematic manner so that the state can carry out its public activities. The budget system is the method of implementing the budget. Budget systems reflect the characteristics of the economic and political trends of the period. This article aims to evaluate the budget systems implemented in the 100-year period of the Republic of Turkey. The article was developed by scanning method based on literature review. Budget systems implemented during the Republic period can generally be examined in four periods. The first period is the classical budget period covering 1924-1972, the second period is the program budget period covering 1973-2005, the third period is the performance-based budget period covering 2006-2020, and the fourth period is the program-based performance budget period. It is very difficult to say that the budget systems implemented during the Republic period contributed to the effectiveness and efficiency of resource use in the economy. Because a good financial management capacity has not been established in public institutions that implement the budget. The organic relationship between budgets and the long-term goals of the state has not been established. In order for the budget system in Turkey to be used as an effective tool to increase social welfare, the idea that the right to budget in public administration belongs to the nation and democratic consciousness must develop.

Keywords: Budget, Budget systems, Republic of Turkey

¹ Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi/İİBF/Maliye Bölümü/Mali Hukuk ABD/ armanzafer2525@gmail.com,
<https://orcid.org/0000-0002-2246-2527>.

EXTENDED ABSTRACT

Literature review

In the field of budget, which is a sub-discipline of the science of finance, there is a very rich literature on the development of budget policies in the world and in Turkey. Considering the limits of the article, a literature review has been made in the field of the development of the concept of budget and budget policies in the world and in Turkey in the last century.

It is observed that the authors who examine the concept of budget and budget systems generally prefer to explain the characteristics, functions and principles of the budget instead of defining the budget in a static sense (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 4). According to the broad definition of the budget for the budget, made by the classical financialist French writer Paul Leroy Beaulieu, the budget is an estimation and comparative table of the revenues to be collected and the expenses to be made within a certain period, as well as a permission given by the authorized bodies to make these expenses and to collect the revenues (Edizdoğan, 1989: 4). According to another French financier, Rene Stourm, the budget is a parliamentary document that is allowed to be applied and forecasts of public revenues and expenditures before the fiscal year enters (Feyzioğlu, 1984: 12). According to John F. Due, a budget, in general terms, is a financing plan covering a certain period of time. For this, the state budget is a document describing data on expenditures and revenues realized in the current period and past periods, together with the proposed expenditures and expected revenues for the next period (Sönmez, 1994:5).

Starting from the classical budget system (1924-1972), the program budget system (1973-2005), the performance budget system (2006-2019) and the performance-based program budget system (2020 and It can be said that it has a historical flow. While some authors (Önder, 2001 and Güler, 2003) state that Turkey's financial system and especially the budget system were restructured in accordance with the neo-liberal economy paradigm in line with the spirit of the post-1980 period, Demircan (2006) stated that the Turkish Budget System in the post-2000 period. He states that restructuring in the system is a requirement of the new state understanding brought about by globalization.

Methodology

In our study, which aims to make a general evaluation of the budget systems implemented in our country in the 100-year period from the establishment of the Turkish Republic in 1923 to 2023, the budget systems implemented in the 100-year period are associated with historical economic paradigms by making a classification according to the periods in which the world's dominant economic paradigms are valid. The concept of budget, its relations with budget systems and dominant economic paradigms will be evaluated by using literature review management and by making process analysis.

Findings and discussion

The development of the budget right represents not only the historical development of the budget in a country, but also the transition process of that country to an institutional structuring, or in other words, to a modern state structuring. Before the establishment of the Turkish Republic in 1923, the development process of the budget right in the Ottoman Empire lagged far behind the structuring process of the western modern states. The Kanuni Esasi, which was adopted in the Ottoman Empire in 1876, is also accepted as the first modern constitution of the Ottoman Empire in legal terms. In Turkey, the establishment of the right to the budget in a modern sense and the transition to modern budget practices in terms of political, economic, legal and technical aspects became possible with the republican period.

The budget systems implemented by the State of the Republic of Turkey in the Republican period are generally considered as three periods. These are the classical budget systems period from the establishment of the republic to the beginning of the 1970s, the program budget period from the early 1970s to the beginning of the 21st century, and the performance budget system period from the early 2000s to the present. However, with the transition of the country to the presidential government system in 2018, some changes have occurred about the budget in accordance with the nature of the said management system, and a hybrid budgeting system including performance and program budget systems has been introduced in 2020, with the said management system.

Results and recommendations

There is a budget culture and a developed management capacity within the Ministry of Treasury and Finance in terms of budget management in Turkey. However, there has not been a budget culture about budget management in public administrations. When it comes to the budget in institutions, it is understood that the more appropriations received, the better. Therefore, this understanding is a weakness. In the long term, a social culture should be created in the institutions for the formation of a budget culture and the effective, efficient and fair use of public resources.

From the classical budget to the program-based performance budget, the prominent issue for institutions was where the expenditure was made and how this expenditure would be classified. The idea of planning and programming in the budget, and the transformation of plans into public benefits through expenditures has never been a prominent issue. Therefore, in order to provide the expected benefit from budget systems, strategic planning and programs should be brought to the fore in the budget, and the budget process should be removed from being a power struggle between politicians and bureaucrats.

No matter how perfect the budget systems are on their own, it should never be overlooked that the success in practice depends on the institutional management capacity of the state. In order for the budget to perform its function of ensuring the welfare of the society, the understanding of planning and programming should be permanently embedded in the public administration. For this, it is necessary to ensure the active participation of the public in the process starting from the budget preparation process to its audit.

The expertise of the Ministry of Treasury and Finance on budget systems and processes alone is not sufficient to ensure the effectiveness of public budgets. It is necessary to employ people specialized in financial management in all public administrations using public resources, and to increase the efficiency of budget offices in public administrations. Finally, it is seen that the link between the budget and democracy is overlooked in Turkey. It should not be forgotten that the right to the budget essentially belongs to the nation, and that the representatives of the nation use this right on behalf of the nation. Ensuring the use of the budget right on behalf of the nation can only be possible with a sound audit process. In this sense, it should be noted that the development of the democratic consciousness of the people will have positive reflections on the budget processes.

Giriş

Bireylerin ortak nitelikteki ihtiyaçlarına “kamusal (kolektif) ihtiyaçlar”, bu tip ihtiyaçların karşılanması için devletin yaptığı hizmetlere de “kamu hizmetleri” adı verilmektedir. Devletin kamu hizmetleri nedeniyle yaptığı kamu giderleri ile kamu gelirleri arasında, uyumlu ve dengeli bir bağıntıyı kuran araç ise “bütçe” olarak adlandırılır. Bütçe, kelime anlamı olarak, latince kökenli olup, “bulga” kelimesinden türemiştir. Fransızca’da “bougette”, İngilizce’de “budget”, bütçenin karşılığı olarak geçmektedir. Türkçe’de kullanılan bütçe kelimesi, Fransızca’daki “bougette” kelimesinden türetilerek Türkçe’ye yerleşmiştir.

Bütçe, en genel ifadeyle, devletin gelir ve gider dengesini göstermektedir. Bütçe, modern devletin varlığını sürdürebilmesinin en temel araçlarından biridir. Devletin ve toplumun varlığı açısından bu kadar önemli olan bütçenin geçmişten günümüze değin çok farklı tanımları yapılmıştır. Bu tanımlar, bütçenin devlet ve ekonomik faaliyetlerinin nedenleri ile sonuçları bakımından sınıflandırılabilceği gibi, mevzuat bakımından da sınıflandırılabilir. Bütçe, modern devletin varlığını sürdürebilmesinin en temel araçlarından biridir. Devletin ve toplumun varlığı açısından bu kadar önemli olan bütçenin geçmişten günümüze değin çok farklı tanımları yapılmıştır. Bu tanımlar, bütçenin devlet ve ekonomik faaliyetlerinin nedenleri ile sonuçları bakımından sınıflandırılabilceği gibi, mevzuat bakımından da sınıflandırılabilir.

Bütçenin en önemli tamamlayıcı parçası, bütçe hakkıdır. Bütçe hakkı, bütçenin halka ait olduğunu ifade eden oldukça temel bir kavramdır. Bu anlamda bütçe hakkı, devletin gelir ve giderlerini belirleme yetkisinin kime ait olması gerektiği hususunda yapılan mücadelelerin sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Pehlivan, 2019: 207). Bütçe hakkının tarihsel gelişiminin modern devletin tarihsel gelişimi ile paralellik arz ettiği söylenebilir. Şöyle ki, toplumlar bütçe hakkını elde edebilmek için yaptıkları mücadelelerde, önce vergi hakkını, yani milletin onayı olmadan vergi alınmaması için uzun ve kanlı savaşlar vermişlerdir. Ortaçağda, İngiltere ve Fransa gibi monarşik yapıya sahip ülkelerde, önceleri krallar elinde mutlak güce dayanarak halktan vergi alabilirlerken, vergi yükünün keyfi ve aşırı artışı halkı krala karşı ayaklanmalara sevk ederek keyfi vergilendirmeye karşı kral ile karşı karşıya gelmelerine neden olmuştur. Tarihte bütçe hakkının, kısmi de olsa, kralın elinden alındığı olay, 1215 yılında İngiltere’de Kral John’un onaylamak zorunda kaldığı Büyük Özgürlük Fermanı (Magna Carta Libertatum)’dır. Dünya siyasi tarihinde kralın gücünün halk eliyle sınırlandırıldığı ilk olay olarak geçen Büyük Özgürlük Fermanı, vergi nedeniyle ortaya çıktığı için, bütçe hakkının da ilk örneği olarak kabul edilmektedir. Ortaçağdan yakın çağa, yakın çağından modern çağına geçiş süreçlerinde monarşik devlet yapılanmalarının zayıflaması, kralların gücünün sınırlandırılması, halkın yönetimde temsiliyetinin sağlanabildiği ölçüde bütçe ve bütçe hakkının da gelişim gösterdiğini söyleyebiliriz. Özellikle 16. yüzyıldan itibaren Avrupa’da Rönesans hareketinin gelişimi ve sonrasında 18. Yüzyıldan itibaren Sanayi Devrimi ile birlikte modern devlet yapılanmasının kurumsallaşması, temsili demokrasi ve parlamentoların devlet ve toplum yaşamındaki ağırlığının artmasına yol açmıştır. Avrupa’da 18. Yüzyıldan itibaren demokrasinin filizlenmesi ve gelişmesi, bütçenin de kurumsallaşmasına yol açmıştır.

Osmanlı Devleti, 600 yıldan daha uzun süre büyük bir coğrafyada hüküm sürmüş bir dünya devleti olarak tanımlanır. Fakat Avrupa’nın Rönesans hareketi ile başlayan yapısal değişim sürecini ve Sanayi Devrimini ıskalması, onun sonunu getiren ve zayıflatan en önemli sebebidir. Modern devletin olgunlaşma sürecinde Osmanlı Devleti, kurumsal gelişmeleri yakından takip edemediği için bütçe sürecinin gelişimi de oldukça geç bir tarihte, 1876 Kanuni esasi ile birlikte mümkün olabilmiştir.

Dünyada ve Türkiye’de bütçenin gelişim sürecini bütçe politikalarının gelişimi olarak okumak gerekir. Çünkü bütçe politikaları, kamu bütçelerinin hazırlanışından uygulanışı ve sonuçlandırılmasına kadar ki sürecin hangi fikirsel zeminde gerçekleştiğini bize göstermektedir. Bütçe politikaları ise, dönemin hâkim iktisat politikalarının belirleyiciliği altında tekâmül etmektedir. Çalışmada Türkiye Cumhuriyeti’nin 100 yılı dikkate alındığından, 1923-2023 yılları arasında dünyada hâkim olan iktisat paradigmaları, bütçe politikalarının oluşumunda temel belirleyici olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulduğu 1923 ve 1973 yılları arasındaki 50 yıllık dönem, klasik bütçe politikaları, 1973- 2003 dönemi arası Keynesyen Bütçe Politikaları ve 2003 sonrası dönem ise Neo-liberal bütçe politikaları olarak adlandırılmaktadır. Burada anılan zaman dilimleri, dünyadaki iktisat paradigmalarından bir miktar gecikmeli olarak gerçekleşse de, Türkiye’nin cumhuriyet dönemi bütçe politikalarının dünyadaki iktisadi gelişmeleri takip ederek geliştiğini görebiliriz.

Literatür taraması

Maliye biliminin bir alt disiplini olan bütçe alanında, dünyada ve Türkiye’de bütçe politikalarının gelişimi konusunda oldukça zengin denilebilecek bir literatür vardır. Makalenin sınırları dikkate alındığında son yüzyıllık süreçte dünyada ve Türkiye’de bütçe kavramının ve bütçe politikalarının gelişimi alanındaki literatür taraması yapılmıştır.

Bütçe kavramı ve bütçe sistemleri alanında inceleme yapan yazarların bütçenin statik anlamda tanımını yapmak yerine genellikle bütçenin nitelikleri, işlevleri ve ilkelerini açıklamayı tercih ettikleri gözlenmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 4). Klasik maliyeci Fransız yazar Paul Leroy Beaulieu’nun bütçe için geniş anlamda yaptığı bütçe tanımına göre bütçe, “belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetvel olduğu kadar, yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için verilen bir izindir” (Edizdoğan, 1989: 4). Bir diğer Fransız maliyeci Rene Stourn’a göre bütçe, “kamu gelir ve giderlerinin mali yıl girmeden önce yapılan tahminler ve uygulanmasına izin verilen bir parlamento belgesidir” (Feyzioğlu, 1984: 12). John F. Due’ye göre “bütçe, genel anlamda, belirli bir zaman süresini kapsayan finansman planıdır. Bunun için, devlet bütçesi, gelecek dönem için teklif edilen harcamalar ve beklenen gelirler ile birlikte, içinde bulunulan dönem ile geçmiş dönemlerde gerçekleşen harcamalar ve gelirler hakkında verileri açıklayan bir belgedir” (Sönmez, 1994: 5).

Nihat Sayar’ın çok geniş ve genel anlamda yaptığı tanımına göre bütçe:” devlet, il ve belediye gibi hükmi şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur” (Sayar, 1974: 7). Feyzioğlu’na göre bütçe, ”devletin gelecek muayyen bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur” (Feyzioğlu, 1984: 14). Bu tanımlar, bütçenin Türkiye’de henüz bir iktisat politikası aracı olarak görülmediği, klasik iktisadi yaklaşıma göre yapılmış tanımlardır. Bütçenin ülkemizde bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak telakki edilmesinden sonra bütçenin bir politika aracı olma işlevi olmasına uygun olarak bütçe politikası tanımları geliştirilmiştir.

Akdoğan’a göre (1989: 262-263) devlet, ekonomik ve sosyal amaçlarını, bütçede yer alan kamu gider ve gelirleri aracılığıyla gerçekleştirmekte, bu bakımdan bütçe, bir mali plan ve program özelliği taşımaktadır. Bütçe, ülkenin sosyo-ekonomik nitelikleri dikkate alınarak ve toplum ihtiyaçları göz önünde bulundurularak, en etkin karar ve seçim mekanizması içinde yapılması amaçlanan uygulamanın planlaması olup, bu yönüyle yürütme organının izleyeceği politikayı yansıtmaktadır. Bu anlamda bütçe, ülkede demokrasinin gelişmesine, toplumun siyasi mekanizma içindeki yerine bağlı olarak, yasama ve yürütme organının şekillenmesinde etkili olmaktadır (Oker, 1979: 7).

Bütçe sistemi, bir kamu bütçesinin hazırlanışından, uygulanışına ve sonrasında denetimine kadar olan süreçteki kurallar ve ilkeler bütünü olarak adlandırılır. Her kamu bütçesinin hazırlanışı ve uygulanışına dair bir yöntemin olması, o bütçenin hedeflerine ulaşması için bir zorunluluktur. Cumhuriyet dönemi bütçe sistemlerinin izlenen ekonomik politikalara uygun olarak şekillendiği, literatür incelemesi sonucunda ulaşılan somut bir sonuçtur. Bu konuda (Öner, 1994; Önder, 2000; Demircan, 2006; Güzelsarı, 2007) yapılan bazı çalışmalarda, küresel ekonomik ve siyasi gelişmelerin Türkiye’nin mali yapısını ve özel olarak bütçe sistemini etkileyen temel faktörler olduğu ifade edilmektedir.

Cumhuriyet dönemi (1923-2023) boyunca Türkiye’de uygulanan bütçe sistemlerinin klasik bütçe sisteminden başlayarak (1924-1972), program bütçe sistemi (1973-2005), performans bütçe sistemi (2006-2019) ve performansa dayalı program bütçe sistemi (2020 ve sonrası) şeklinde bir tarihsel akışa sahip olduğu söylenebilir. Bazı yazarlar (Önder, 2001 ve Güler, 2003), 1980 sonrası dönemin ruhuna uygun olarak Türkiye’nin mali sisteminin ve özel olarak bütçe sisteminin neo-liberal ekonomi paradigmasına uygun olarak yeniden yapılandırıldığını ifade ederken, Demircan (2006) ise 2000 sonrası süreçte Türk Bütçe Sisteminde yeniden yapılanmanın küreselleşmenin getirdiği yeni devlet anlayışının bir gereği olduğunu ifade etmektedir.

Yöntem

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu 1923 yılından 2023 yılına kadar geçen 100 yıllık süreçte Türkiye'de uygulanan bütçe sistemlerinin genel bir değerlendirmesini yapmayı amaçlayan bu çalışmada, uygulanan bütçe sistemleri dünyanın hâkim iktisat paradigmalarının geçerli olduğu dönemlere ayrılmakta ve bütçe sistemleri tarihsel iktisat paradigmalarıyla ilişkilendirilmektedir. Bütçe kavramı, bütçe sistemleri ve hakim iktisat paradigmaları ile olan ilişkileri literatür taraması yönetimi kullanılarak ve süreç analizi yapılarak bir tarihsel değerlendirmede bulunulacaktır.

Bulgular ve tartışma

Türkiye'de Cumhuriyet öncesi dönemde bütçenin gelişimi

Bütçe hakkının gelişimi, bir ülkede sadece bütçenin tarihsel gelişimini değil, o ülkenin kurumsal bir yapılanmaya veya diğer deyişle modern devlet yapılanmasına geçiş sürecini de temsil etmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923'deki kuruluşu öncesinde Osmanlı Devleti'nde bütçe hakkının gelişim süreci, batılı modern devletlerin yapılanma sürecinin çok gerisinde kalmıştır. Bütçe hakkının gelişim süreci, batılı modern devlet yapılanmasının da tarihsel sürecini temsil etmektedir. Osmanlı Devleti'nde 1876 yılında kabul edilen Kanuni Esasi, aynı zamanda Osmanlı Devleti'nin hukuki anlamda ilk modern anayasası olarak kabul edilir. Osmanlı Devleti'nde Kanuni Esasi'ye kadar bütçe alanında yapılan düzenlemelerin modern bir bütçe tekniği ve bugünkü anlamda kabul edilen bütçe hakkına uygun düştüğünü söylemek oldukça zordur. Zira 1876 öncesine kadar bütçe ile ilgili yapılan düzenlemeler, bütçe hakkının içerdiği temel ilkeleri içermekten oldukça uzaktı.

Osmanlı Devleti'nde vergi konusunda ilk modern düzenleme 1839 Gülhane Hattı Hümayunu ile kabul edilmiştir. Vergiler konusunda ılımlı olma ve zorunluluk ilkeleri yasalaştırılmıştır. Kamu harcamalarının ise önceden sınıflandırılması ve ödeneklere bağlanması esası kabul edilmiştir. Fakat, bu düzenlemelerde bir "bütçe" ifadesi kullanılmamıştır. 1855 yılında kabul edilen "Muvazene Defteri Nizamnamesi" ile ilk defa sistematik bir bütçe oluşturulması kararlaştırılmıştır. Muvazene Defteri Nizamnamesi ile devlet bütçesinin hazırlanması, görüşülmesi, onaylanması ve denetimi konularında belli hükümler getirilmiştir. Fakat bu hukuki düzenlemeler uygulanmamıştır. 1876 yılındaki Kanuni Esasi'de mali açıdan bugünkü mali fikirlere oldukça yakın düzenlemeler yapılmıştır. Yasal dayanak olmaksızın kimseden vergi, resim ve harç adı altında para alınamayacağı, kamu gelir ve giderlerinin her yıl bütçe kanunu ile bölüm bölüm onaylandıktan sonra uygulanabileceği, vergilerin her yıl bütçe kanunu ile yeniden izin verildikten sonra toplanabileceği hüküm altına alınmıştır. Ne yazık ki, Padişah 2.Abdülhamid'in 33 yıl süren iktidarı altında bütçeye ilişkin bu hükümler uygulanmamıştır.

1908 yılında 2. Meşrutiyet'in ilanından sonra, 1909 yılı bütçesi Meclis-i Mebusan ve Ayan Meclisleri tarafından ayrı ayrı müzakere ve tasdik edilmiştir. Bütçe uygulamalarının belli bir düzen altına alınabilmesi için 1910 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu hazırlanmış ve 1911 yılında uygulamaya konulmuştur (Sönmez, 1994: 13-14). Bu anlamda ülkemizde cumhuriyet öncesi dönemde gerçek manası ile düzenlenen, onaylanan ve uygulanan ilk devlet bütçesi, 1909 yılı bütçesi olmuştur. Yine bu dönemde Sayıştay, yeniden kurulmuş ve vergi kanunları gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Ancak, içinde bulunulan dönem hem Osmanlı Devleti, hem de dünya geneli için tam bir siyasi kaos dönemidir. 1881 yılında Osmanlı'nın borçlarını ödemesi için batılı devletler tarafından oluşturulan "Duyun-u Umumiye İdaresi", kapitülasyonların uygulanmasına öncelik verdiği için mali reformların başarısını engelleyen en önemli faktör haline gelmiştir. Bu dönemde devlet bütçesi fiilen üçe bölünmüş durumdaydı. Bir yanda Duyun-u Umumiye Bütçesi, bir yanda da olağan devlet bütçesi söz konuydu. Bir diğer tarafta da, olağan üstü gelirle karşılanan "Fevkalade Bütçe" uygulaması vardı. Anayasa'ya eklenen hükümetin kanun gücünde kararname çıkarabilme yetkisi ile hükümet istediği miktarda ödeneği meclis denetimi dışında bütçeye ekleyebiliyordu. Bu durum, 1908'de 2. Meşrutiyet'in ilanı ile getirilen bütçe hakkının fiilen rafa kaldırılması anlamına gelmekteydi. Duyun-u Umumiye İdaresi'nin bazı devlet gelirleri üzerinde kurduğu ipotek, devletin mali bağımsızlığını da fiilen kaybettiği anlamına geliyordu (Aksoy, 1993: 32-33). Osmanlı Devleti'nin yıkılmadan önceki son yıllarında bütçeye ve bütçe hakkına ilişkin gelişmeler, bir ülkenin mali bağımsızlığının siyasi bağımsızlığına olan etkisini göstermesi bakımından oldukça önemlidir.

Türkiye'de modern anlamda bütçe hakkının tesis edilmesi ve siyasi, iktisadi, hukuki ve teknik açılardan modern bütçe uygulamalarına geçilmesi, cumhuriyet dönemi ile birlikte söz konusu olabilmektedir.

Klasik bütçe sistemi dönemi (1924- 1972)

Cumhuriyet döneminde Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin uyguladığı bütçe sistemleri, genel hatlarıyla dört dönem olarak ele alınmaktadır. Bunlar, cumhuriyetin kuruluşundan 1970’li yılların başına kadar ki dönemde uygulanan klasik bütçe sistemleri dönemi, 1970’li yılların başından 21. yüzyılın başlarına kadar ki program bütçe dönemi ve 2000’li yılların başından bugüne kadar ki performans bütçe sistemi dönemidir. 2018 yılında ülkenin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişiyle birlikte, söz konusu yönetim sisteminin doğasına uygun olarak bütçe hakkında birtakım değişiklikler meydana gelmiş, yine söz konusu yönetim sistemiyle birlikte 2020 yılında performans ve program bütçe sistemlerini içeren hibrit bir bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Türkiye’de devlet bütçesinin modern bir mali yönetim aracı olarak kullanılmaya başlaması 1924 Anayasası ile başlamıştır. 1924 ile 1972 arasında geleneksel maliye anlayışına paralel olarak klasik bütçe sistemi anlayışının bütçe ve mali yönetim alanında hâkim olduğunu ifade edebiliriz.

Klasik bütçe teorisi, kamu bütçesine geleneksel bir anlayışla bakan bütçe sistemidir. Klasik bütçe sistemi, klasik iktisadi anlayışın bütçe sistemine yansımaları olarak da kabul edilebilir. Kamu bütçesinin denkliliğini esas alan klasik bütçe sistemi anlayışı, devletin ekonomiye sınırlı müdahale etmesi suretiyle kamu harcamalarının en düşük düzeyde tutulması gerektiğini savunur. Zira klasiklere göre devlet, ekonomide israfçı ve verimsizdir. Bütçenin gelirleri ve giderleriyle birlikte denk hazırlanması ve buna devletin sıkı sıkıya uyması suretiyle, ekonomideki doğal dengenin bozulmayacağına inanılır.

18. yüzyılda İngiltere ve Fransa tarafından geliştirilen klasik bütçe sistemi, daha sonra tüm ülkelerde uygulanmıştır. Klasik bütçe sisteminin uygulandığı dönemde ülkeler klasik bütçe ilkelerine ve bütçenin mali fonksiyonuna sıkı sıkıya bağlı kalmışlardır. Bu bütçe sistemi, genel olarak, malzeme ve ücret sıralaması (materials and salary line) üzerine dayalıdır. Bütçedeki her fasıl için önerilen harcamalar, ücretler ve idarelerin donatılması ile ilgili satın alımlar olarak kaydedilir. Personelin ne yapabileceği ya da satın alınan malzemelerin ne için kullanılacağı üzerinde durulmamaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 85-86). Bu açıdan bakıldığında klasik bütçe sistemi, girdilere odaklanan ve harcamaların sonucuyla ilgilenmeyen bir bütçe sistemi niteliğindedir.

Klasik bütçe sisteminde önemli olan kamu gelirinin nereden geldiği ve bu kamu gelirinin nereye harcandığının bilinmesidir. Dolayısıyla bütçe sınıflandırması da, bu temel gerçeğe uygun olarak yapılır. Bu amaçla yapılan harcama sınıflandırmasında sırayla “bölüm”, “madde” ve “ödenek çeşidi” şeklinde bir bölümlendirme yapılmaktadır. Bu sınıflandırmanın dışında harcamalar, “cari”, “yatırım” ve “transfer” harcamaları olarak üçe ayrılmaktadır. Bu yolla, harcamaların ekonomide meydana getirdiği etkiler ölçülmeye çalışılmaktadır.

1924 tarihli Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk Anayasası’nın 24. Maddesinde yer alan “vergi, devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir” ifadesi ile Türkiye’de ilk kez vergileme olayı anayasal teminat altına alınmıştır. Aynı Anayasa’nın 85. maddesinde ise “vergiler ancak kanunla salınır ve alınır” hükmü yer almıştır. Böylece vergilerin kanuniliği ilkesi kabul edilmiştir. Devlet mallarının bütçe dışı harcanamayacağı, kesin hesap kanununun çıkarılacağı, cumhurbaşkanının uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere on gün içinde gerekçesi ile birlikte meclise geri gönderme yetkisinin tanınması gibi hükümler kabul edilerek, bütçeyi onaylama ve denetleme yetkisi TBMM’ye verilmiştir. Böylece, “bütçe hakkı milletindir” ilkesi ülkemizde kurumsallaşmıştır (Sönmez, 1994: 14).

Fransa, Belçika ve İtalya’nın bütçe hükümlerinden yararlanarak hazırlanan ve 1927’de yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile devlet gelirlerinin toplanması, devlet parasının harcanması ve malının idaresi, bütçenin ve kesin hesapların usulleri ve hazırlanmasında uyulacak esaslar düzenlenmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021: 36). 1924, 1961 ve 1980 Anayasalarının yürürlükte olduğu uzun bir dönem boyunca uygulanan 1050 sayılı kanun, kamunun tüm gider ve gelirlerine ilişkin mali yönetiminin genel çerçevesini çizmiş, devletin tüm mali hesaplarını yöneten bir niteliğe sahip olmuştur (Altuğ, 2019: 41). Yürürlüğe girdiği 1927’den yürürlükten kaldırıldığı 2006’ya kadar 83 yıl yürürlükte kalmış olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, devletin mali yapı ve yönetimini şekillendirmiş ve oldukça işlevsel bir kanun olarak bütçe ve kamu ekonomisi bağını kurmuştur.

Öner'in (1994: 14) 1924 ile 1993 yılları arasında Türkiye'de uygulanan bütçelere yönelik yaptığı tarihsel analizinde onar yıllık periyodlarla yaptığı bütçe analizinde klasik bütçe sisteminin uygulandığı ilk 50 yıllık döneme ilişkin tespitleri şu şekildedir;

- Özellikle cumhuriyetin ilk yıllarından 2.Dünya Savaşı'nın başlamasına yakın olunan yıllara kadar tek hazine ve merkezi sistemi gerçekleştirilmiştir. İçinde bulunulan dönemin siyasi ve ekonomik zorunlulukları nedeniyle denk bütçe hedefine sıkı sıkıya bağlı kalınmış ve bütçe açıkları GSYİH'nin % 1'i ile % 2'si arasında değişen oranlarda bütçe açığı verilmiştir. Bu sonuçlar, dönemin şartları dikkate alındığında başarı olarak değerlendirilmelidir.
- 1924-1933 dönemi, yaşanan küresel buhran ve aşar vergisinin kaldırılması ve Osmanlı'dan devrolunan borçlara rağmen, bütçe disiplinin ve tasarrufun hâkim olduğu, yüksek bütçe açıklarının olmadığı bir dönem olmuştur.
- Klasik bütçe sisteminin uygulandığı dönemde 1950 yılına kadar kamu harcamaları sadece cari harcamalar olarak belirtilirken, 1950 yılından itibaren cari ve yatırım harcamaları olarak sınıflandırılmaya başlanmış, 1964 yılından itibaren bu harcamalara ek olarak sermaye teşkili ve transfer harcamaları eklenerek dörtlü bir sınıflandırma yapılmaya başlanmıştır.
- 1950- 1960 arası dönem, Menderes Hükümetleri dönemi, savaşın izlerinin ortadan kalktığı, ülkenin dışa açıklığının arttığı, devletçi politikaların yerini liberal politikaların aldığı bir dönemdir. Bu dönem, bütçe açıklarının artmasına paralel olarak, bütçe kontrolünün zayıfladığı, bütçe dışı kaynak kullanımının arttığı ve bütçede birlik ve genellik ilkesinin zedelendiği bir dönemdir. Uygulanan popülist politikalar, vergi tahsilat düzeyinin azalmasına da neden olmuştur.
- 1961 Anayasası ile birlikte ülkede yeni bazı mali ve iktisadi kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlardan en önemlisi, 1961 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'dır (DPT)'dir. 1961 Anayasası'nın TBMM'deki bütçe görüşmelerine ilişkin getirdiği bir sınırlama ile TBMM üyelerine bütçe görüşmeleri sırasında gider arttırıcı veya gelir azaltıcı teklifte bulunabilme yetkisi 1961 Anayasası'nın 94. Maddesi ile kaldırılmıştır. Oysa 1924 Anayasası'nda böyle bir kısıtlama yoktur. Ayrıca 1961 Anayasası ile kalkınma planları ile bütçeler arasında organik bağ kurulmuştur. Bütçenin özellikle yatırım kısmının hazırlanmasında DPT aktif olarak yer almaya başlamıştır.
- Klasik bütçe döneminde, özellikle 1945 sonrasında, kamu idarelerinin iyileştirilmesine yönelik olarak çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların kamu maliyesine ilişkin olanlarından bazıları Neumark Raporu, Kurnow Raporu ve Baker Raporu'dur. Bu raporların ortak özelliği, etkin bir mali yönetim sistemi kurulması ve kamu mali yönetiminin kalkınmaya yardımcı olacak şekilde reforme edilmesidir.

Klasik bütçe döneminde Maliye Bakanlığı ile kamu idareleri arasında ödenek pazarlığı şeklinde gerçekleşen bütçe süreci, bütçelerin gerçek mahiyeti ile hazırlanmasına engel teşkil etmiştir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı'nın kamu harcamalarında fayda ve maliyet analizleri yapmaması, sadece bürokratik işlemleri yerine getiren bir kamu kurumu haline gelmesi, bütçede reform çalışmalarını gerekli kılmıştır (Coşkun, 1976: 124-130; Yavuz vd. 2021: 122).

Klasik bütçe sisteminde kamu yatırım harcamalarının planlanması sürecinde karar alıcıların işini kolaylaştıracak analiz yöntemlerinin kullanılmamaktadır. Bu anlamda klasik bütçe sistemi, bütçeyi sadece hazineye gelir ve hazineden gider çıkışı olarak değerlendirmekte ve ekonomi politikalarında alınan kararların son derece yüzeysel olmasına neden olmaktadır. Bu nedenle klasik bütçe sistemi, planlı ekonomiler için uygun değildir. Türkiye'nin 1960'lı yıllardan sonra planlı bir ekonomi sürecine girmesi, bu kapsamda Türk bütçe sisteminde ortaya çıkan aksaklıkların düzeltilmesi için yeni yöntemlerin geliştirilmesini gerekli kılmıştır (Yavuz vd., 2021: 121).

Program bütçe sistemi dönemi (1973- 2005)

Program bütçe, kamu bütçesinin planlama aracı olarak görüldüğü bir bütçe sistemidir. Program bütçe ile alternatif kamu hizmetleri arasında öncelik sıralaması yapılması ve bu alternatifler arasında kamu hizmeti programları hazırlanarak bunların sayısal modellemeler ile analizi yapılmaktadır. Bu bütçe sisteminde kamu hizmetleri önce programlar olarak sınıflandırılmakta ve daha sonra her bir programın

faıdası ölçülmektedir (Aksoy; 1993: 79). Bütçenin hazırlık sürecinde kamusal faaliyetler sonucunda oluşması hedeflenen kamusal faydalar, programlar olarak tasarlanır. Örneğın, sağıık alanında ana ve çocuk sağııkının iyileştirilmesi hedefleniyorsa, bu amaca yönelik bütünsel amaçların toplulaştırıldığı programlar hazırlanır ve bu programlar bütçelendirilir. Moğol’a göre (2006: 48) program bütçe sistemi, aynı kamusal amaca yönelik olarak çalışan faaliyet ve programları, hangi kamu kuruluşunun sorumluluğu altında olduğuna bakılmaksızın düzenlemeye çalışan bir bütçeleme sistemidir.

Kamusal faydaları içeren programların çoğu birden çok yılı kapsamasa nedeniyle programın amacına ulaşabilmesi için birden fazla yıla ihtiyaç duyulabilir. Herhangi bir program için ayrılan ödenekler yıllık olsa da, karar alıcılar programın toplam maliyeti ile ilgilenmek zorundadır. Bu bağlamda program bütçenin uzun vadeli planlamaya dayalı olması gerekir. Program bütçe, aynı zamanda sosyal fayda ve maliyetlerin ölçülmesini gerektirdiğinden karar almayı kolaylaştıracı bir özelliğe sahiptir. Program bütçe sistemi, aynı zamanda kamusal faaliyetlerin sonuçları (çıktıları) üzerine yoğunlaşması nedeniyle “çıktı bütçesi” (output budgeting) olarak da adlandırılmaktadır (Edizdoğın ve Çetinkaya, 2021: 103-104).

Program bütçe sistemi, ilk olarak ABD’de ortaya çıkmıştır. Bu bütçe sistemi, ilk olarak 1934 yılında ABD tarım Bakanlığı’nda uygulanmıştır. 1950’li yıllardan itibaren program bütçe, performans bütçe sisteminin geliştirilmiş şekli olarak tüm ülkede uygulanmaya başlanmış, 1960’lı yıllardan itibaren bütün Avrupa ülkelerine yayılmıştır (Pehlivan, 2019: 226).

Program bütçenin uygulanma ve yayılma dönemi, Keynesyen ekonomi politikaları ve refah devleti modelinin batılı gelişmiş ülkelerde uygulandığı döneme denk düşmesi bu ikisi arasında bir organik ilişki olduğu gerçeğini gözler önüne sermektedir. Zira refah devleti modeli ve keynesyen ekonomi politikaları, kamu müdahaleleri içeren bir niteliğe sahiptir ve kamunun bütçe sisteminin de bu modele ve politika setine uygun yapılandırılması gerekir. Program bütçe sisteminin Avrupa’da yaygınlaşmasının ardından planlama, programlama ve bütçeleme işlevlerinin bir arada ele alındığı Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi (PPBS), program bütçenin daha ileri bir versiyonu olarak 1970’li yıllardan itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Dünyada PPBS’yi gerekli ve zorunlu kılan sebeplerden biri, keynesyen politikalar ve refah devleti modelinin devleti kamu ekonomisi boyutuyla genişletmesi ve klasik bütçe sisteminin genişleyen ve büyüyen kamusal faaliyetler karşısında yetersiz kalışdır.

Türkiye’de 1961 Anayasası devletin mali yönetimi açısından getirdiği modern yaklaşımların yanında planlı kalkınmayı amaçlamasa, bütçeleme sisteminin klasik yapıdan daha modern ve işlevsel bütçeleme sistemlerine geçişi zorunlu kılmıştır. Zira 1963- 1977 yılları arası, Türkiye ekonomisi açısından planlı kalkınma yılları olarak anılmaktadır. Planlı kalkınmanın hedeflendiği bir ortamda doğal olarak planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulması bir zorunluluk haline gelmiştir. Zira ülkemizde cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanan klasik bütçe sistemi, plan ve bütçe arasındaki ilişkiyi kurmakta işlevsiz ve yetersiz kalmaktaydı. Bunun yanı sıra yine Keynesyen politikaların varsayımlarından biri olan bütçenin dönemsel olarak açık verebileceği, klasik bütçe sisteminde yeri olmayan bir düşünceydi. Klasik bütçenin denk bütçeyi her şartta karar alıcılara dayatan bir anlayışa sahip olması, kalkınma ve büyümenin de bütçe vasıtasıyla engellenmesi anlamına geliyordu. Bu bakımlardan Türkiye’de siyasetçilerin 1960’lı yıllardan itibaren yoğun bir bütçe sistemi değıişikliği arayışında olduklarını söyleyebiliriz. Türkiye’de 1960’lı yıllarda başlayan bütçe reform sürecinin en önemli hedefi, beş yıllık kalkınma planları ile bütçe arasındaki organik bağıın kurulması üzerine olmuştur. Bu uzun hazırlık çalışmaları sonucunda planlama işlevini de içerecek şekilde program bütçe sistemi 1973 yılında yürürlüğe girmiş, yaklaşık elli yıllık klasik bütçeleme sistemi yürürlükten kaldırılmıştır.

Sönmez’e göre (1994: 62-63), Türkiye’de program bütçe sistemi, başarılı sonuçlar üretmiştir. Örneğın, hizmete göre ödenek ayırma işlemleri başlamıştır. Kalkınma planları ile bütçe arasında ilişki kurulmuştur. Kamu bütçesi, daha dinamik bir yapıya kavuşmuştur. Bütçe anlayışında yasal sorumluluğun yanına bir de etkinlik sorumluluğu eklenmiştir. Türkiye’de program bütçe uygulamasının başarısında DPT’nin önemli bir katkısı söz konusu olmuştur. Türkiye’de program bütçe sistemi görünümünde klasik bütçe esasları devam ettirilmiştir. Ancak, program bütçe sistemi ile yapılan bütçe sınıflandırmasındaki değıişiklik bile çağdaş bütçe sistemlerine geçişin göstergesidir.

PPBS, çağdaş bir bütçeleme sisteminde üç unsurun bir araya gelmesiyle oluşur ve program bütçe sisteminin bir ileri versiyonu olarak da görülebilir. Türkiye’de 1973 yılından 2005 yılına kadar ki 32 yıllık bütçeleme döneminde PPBS, aralıksız olarak uygulanmıştır. Türkiye’de uygulanan PPBS,

Sönmez'in (1994) iddia ettiği gibi klasik bütçeleme sisteminden çeşitli unsurları bünyesinde bulundurması nedeniyle bir geçiş olarak adlandırılmıştır. Klasik bütçeleme sisteminden bazı unsurları ve izleri taşıyor olması, diğer ülkelerde uygulanan program bütçe modellerinden biraz daha farklı olduğunu, bire bir anlamda batılı ülkelerde geliştirilmiş şekliyle uygulanmadığını bize göstermektedir. Türkiye'de uygulanan PPBS'nin diğer batılı gelişmiş ülkelerdeki program bütçe sistemlerinden ayrılan dört farklı yönü bulunmaktadır. Bunlar, genel hatlarıyla sınıflandırma, program gerekçesi, bütçe ödeneklerinin tespiti ve program analizi safhalarının klasik bütçeleme sistemi izlerini taşımasıdır (Falay, 1995: 106).

Program bütçe sisteminin Türkiye için olumlu sonuçlar verdiği yönüne yönelik tespitlerin yanı sıra söz konusu sistemin Türkiye'de uygulamada başarısızlıkla sonuçlandığına yönelik tespitler de söz konusudur (Kurtuluş, 1991; Egeli, 1998; Çetinkaya, 2018). Türkiye'de PPBS'nin uygulanmasında çıkan sorunlar ve başarısızlık sebepleri arasında öne çıkan etkenlerden birisi, PPBS'nin uygulanması konusunda kamu yönetimin yapısal sorunlarıdır. Zira PPBS'nin uygulanması, öncelikle çok iyi işleyen kaliteli bir kamu yönetim sistemini gerektirir. Oysa Türkiye'deki kamu yönetim sistemi, bünyesindeki keyfilik, savurganlık ve yolsuzluk eğilimleri nedeniyle etkin olmaktan uzaktır. Bu etkisizlik, PPBS gibi oldukça kapsamlı ve uzmanlık gerektiren bir bütçe sisteminden beklenen faydaların ortaya çıkışını engelleyen en temel faktördür.

Egeli'ye göre (1998: 29) Türk kamu yönetim sisteminin zayıf ve verimsiz yapısı, mali yönetim sistemine yeteri kadar önem verilmemesi ve siyasi popülizm gibi nedenlerle PPBS'den beklenen faydalar elde edilememiştir. Falay'a göre (1995: 111) PPBS, oldukça geniş bir veri toplama, işleme ve raporlama süreçlerini gerektirir. Sistemin etkinliğinin sağlanabilmesi için etkinlik ve verimlilik kriterlerinin geliştirilmesi, yani performans değerlendirme tekniklerinin geliştirilmesinde kamu idaresinin yetersizliği, PPBS'nin de bir bütçe sistemi olarak başarısız olmasına neden olmuştur.

PPBS'nin uygulanmaya devam ettiği 1990'lı yıllarda makro ekonomik istikrarsızlıklar, ekonomik kriz aralıklarının giderek kısalması, iktisadi popülizm uygulamalarının giderek sistematik hale gelmesi sonucunda bütçe açıkları giderek artmaya başlamıştır. Ayrıca bütçe dışı fonların artması, kamu kaynaklarının bütçe yoluyla demokratik denetimini engelleyen ve bütçede birlik ilkesini zedeleyen bir tablo yaratmıştır.

Dünyada 1980'li yıllarda başlayan neo-liberal paradigma ve 1990'lı yılların sonlarından itibaren başlayan küreselleşme süreci, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ekonomik ve mali yapıda bir paradigma değişimini de zorunlu hale getirmiştir. Zira PPBS, korumacı ve müdahaleci bir devlet modelinin bütçe sistemi olarak gelişmiştir. Paradigma değişimine paralel olarak neo-liberalizmin dayattığı minimal devlet modeline uygun bir bütçeleme sistemine geçiş, tüm devletler için dönemsel bir zorunluluk haline gelmiştir.

Performans esaslı bütçe sistemi dönemi (2006-2020)

Performans bütçe, kamu yönetiminde mevcut kaynaklarla, en yüksek düzeyde kamu hizmeti çıktısının nasıl sağlanabileceğini gösteren bir bütçeleme tekniğidir. Program bütçe sisteminde ise halkın tercihlerine en uygun kamu hizmeti bileşimi dikkate alınmaktadır. O halde, performans bütçe sistemi, klasik bütçe sistemi ile program bütçe sistemi arasındaki bir aşamayı oluşturmaktadır. İlk olarak 1912 yılında ABD'de Başkan Taft tarafından ekonomi ve etkinlik komisyonunun klasik bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek amacıyla, kamu harcamalarının etkinliğini arttırmak ve hizmetlerin gerçek maliyetini belirlemek için yaptığı fonksiyonel sınıflandırmalar sonucunda performans bütçe sistemi oluşmuştur. Performans bütçe sisteminde farklı programlar ölçülebilir ve sayılabilir hale getirilmeye çalışılır. Programların başında ve sonunda aynı teknik ölçümler kullanılarak elde edilen somut sonuçlar olarak değerlendirilmektedir (Aksoy, 1993: 74).

Pehlivan'a göre (2019: 225) performans ifadesi iş veya başarı anlamına gelir. Performans bütçe ise, kısaca iş veya başarı bütçesi demektir. Bu bütçe sisteminde kamu hizmetlerini sunan kamu idarelerine ayrılan ödeneklerin karşılığında onlardan belli bir iş veya hedefi gerçekleştirmeleri beklenir. Bu nedenle, performans bütçe sisteminde ödenekler, önceden belirlenmiş hedefler doğrultusunda elde edilmesi

beklenen sonuçlar için ayrılır. Bu anlamda performans bütçe sisteminin temel özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu harcamalarının kurumsal ve harcama kalemleri itibarıyla sınıflandırılmasının yanında, fonksiyonel esasa göre sınıflandırılma yapılır. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması, savunma, adalet, eğitim, sağlık, imar, ulaştırma, haberleşme ve sosyal yardım gibi işlevlerine göre ayrımı anlamına gelir.
- Performans bütçe sistemi, kamu hizmetlerinden elde edilen faydaya odaklanır. Bütçe harcamaları öncesinde yapılacak olan harcama miktarı ile elde edilecek olan fayda miktarı arasında bir ilişki kurulur, alternatif faaliyetlerin faydası karşılaştırılır. Bu sayede en düşük kaynak kullanımı ile en yüksek fayda elde edilmeye çalışılır.
- Aynı amaca yönelik harcamalar, aynı program içinde gösterilir ve her programın faydası ve maliyeti hesaplanır.
- Bütçe uygulamaları sonucunda kamu idarelerinin performansı ölçülür, düşük performans gösteren idareler ve yöneticilerin kaynak kullanımı konusunda hesap vermesi sağlanır.

Performans bütçenin temel amacı, kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasıdır. Klasik bütçedeki girdi odaklılık yerine kamu harcamaları sonucunda elde edilen faydanın maksimize edilmesi esasına dayalı olduğu için, tıpkı program bütçede olduğu gibi performans bütçe de “çıkıtı bütçesi” olarak adlandırılmaktadır. Performans bütçe sisteminin sadece çıkıtı odaklı olduğunu ifade etmek, onun girdi miktarı ve girdi maliyetlerini ölçen tarafını gözden kaçırma riskini de beraberinde getirmektedir. Performans bütçe, sadece çıkıtlara odaklanmamakta, kamu hizmetinin üretilmesi için kullanılan kaynak miktarı ile elde edilen çıkıtı miktarı arasında somut ve sayısal ilişkiler kurarak, kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği sağlamaya çalışmaktadır. Kamu bütçesinde kamusal hizmetlerinin performansı işler, faaliyetler ve programlar şeklinde formüle edilmektedir. Performans bütçe, kamu bütçesinde yapılacak olan faaliyeti birim maliyet fiyatları ile ölçüp hesapladığı için gerçeğe yakın sonuçlar elde edilmesi hedeflenir.

Performans bütçe sistemi üç aşamalı olarak uygulanmaktadır. Birinci aşamada kamu idareleri yapacağı kamusal faaliyetleri amaçlarına göre sınıflandırılır, ikinci aşamada yapılacak kamusal faaliyetlerin birim maliyetleri hesaplanır ve idarenin performansı değerlendirilir. Üçüncü ve son aşamada ise hedeflenen faaliyetler ile gerçekleşen faaliyetler karşılaştırılarak aradaki sapmaların nedenleri araştırılır (Ergen, 2021: 286). Bu açıdan bakıldığında hem yatırım, hem de personel ve sarf malzemeleri alımları için yapılan harcamalarla ulaşılabilecek sonuçlar performans bütçe sisteminde önem arz etmektedir.

Türkiye’de cumhuriyet tarihinin en köklü mali yönetimi değişimi, 2000 sonrasında gerçekleşmiştir. Söz konusu değişimde, 1980 sonrasında bütün dünyada hakim ideolojik paradigma haline gelen neo-liberalizmin etkisi yadsınmaz. Bu anlamda ülkemizde mali yönetim ve bütçeleme alanında yaşanan değişimin ana taşıyıcısı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK)’nın 2003 yılında TBMM’de kabul edilip, 2006 yılından itibaren tüm kamusal alanda yürürlüğe girmesi olmuştur. KMYKK’nun yürürlüğe girişiyle birlikte 80 yıl yürürlükte kalmış olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Bu adım, Türkiye’de mali yönetim alanında oldukça köklü bir değişimi temsil etmektedir. Buradaki “devrim” nitelendirmesi ile eskiyi yani klasik bütçeleme ve geleneksel mali yönetim anlayışının yerine zamanın ruhunu temsil eden anlayışın yerleşmesi anlaşılmalıdır.

KMYKK ile ülkemizin mali yönetimi ve bütçeleme sisteminin yaşadığı çok sayıda sorunun aşılması hedeflenmiştir. Bu sorunların başında bütçelerin tek yıllık olması nedeniyle uzun vadeli kalkınma planları ile bütçeler arasında ilişkinin kurulamaması, kamu bütçesinin tüm kamu idarelerini kapsayamaması ve bütçe dışı fonların bütçe disiplininin uzaklaşmasına neden olması gelmektedir. Ülkemizde mali yönetim ve bütçe alanındaki değişimin içinde bulunulan siyasi ve ekonomik ortam ile yakın bağı vardır. Zira 1990’lı yıllar Türkiye Ekonomisinin ve siyasal yaşamın sık aralıklarla krizlere girdiği yıllardır. Gerek siyasi krizler, gerekse de ekonomik krizler, ekonomik büyümede ve kalkınma sürecinde ciddi aksamaların yaşanmasına neden olmuştur. Mali disiplin bozularak bütçe açıkları giderek artmış, dış ticaret dengesi bozulmuş ve dış ticaret açığı da ciddi düzeylere çıkmıştır. Türkiye Ekonomisi, ikiz açık sorunuyla karşı karşıya kalmış, 2000 yılı kasım ayında ve 2001 yılı şubat ayında 3 ay arayla

iki büyük ekonomik kriz yaşanmıştır. Bu krizler sonucunda ülkeden büyük miktarlarda döviz çıkışı olmuş, dövizle bağımlı yaşayan ekonomi ciddi bir kriz yaşamıştır. Ekonominin bu denli ciddi krizler yaşamamasının altında, kötü mali yönetim, verimsiz harcamalar, popülist ekonomi yönetim anlayışı ve vergi yapısının adaletsiz ve verimsiz yapısı gibi faktörler etkili olmuştur.

2001 yılında krizin etkilerinin giderilmesi ve köklü reformlara girişilmesi için IMF ile anlaşmaya varılmış, bu sayede ülkenin kısa vadeli döviz ve sermaye ihtiyacı karşılanmıştır. Fakat IMF ile imzalanan stand-by anlaşmasının bir gereği olarak ülkenin mali yönetiminde köklü değişimlere gidilerek ekonomik istikrarın sağlanması amaçlanmıştır. 5018 sayılı KMYKK, böylesi bir ekonomik ve siyasi tablonun sonucu olarak yürürlüğe girmiştir. Bu anlamda Türkiye’de 2000’li yılların başında yaşanan mali yönetim ve bütçe reformlarını, dünyadaki yeni ekonomik düzenin bütçe sistemine yansımaları olarak okumak yanlış bir yaklaşım olmayacaktır.

5018 sayılı KMYKK, performans esaslı bütçe sisteminin bir adım daha ileri boyutunu içermektedir. Bütçe sistemine dâhil edilen stratejik planlama işlevi, bütçe sisteminin ana saç ayaklarından biri olmuştur. Stratejik planlamanın sisteme dâhil edilmesiyle birlikte orta ve uzun vadeli mali planlar ve kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasındaki organik bağ kurulabilmiştir. Zira eski bütçe sistemi olan PPBS’de bu tip orta ve uzun vadeli mali plan ve kalkınma planlarıyla bütçe ilişkisini kurabilmek mümkün olamamaktaydı. Stratejik planlama sayesinde bütçenin tek yıllık olma özelliği esnetilmiştir. Yeni sistem, kamu idarelerine beş yıllık stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirmiştir. Bu sayede kamu idarelerine bugünü ile beş yıl sonrasında varmak istedikleri noktaları belirleyebilme imkanı sağlanmıştır. Bu bağlamda kamu idareleri stratejik planlarını hazırlarken güçlü ve zayıf yönlerini objektif kriterlere göre belirlemede, gelecekteki fırsatlar ve tehditlere göre ulaşmak istedikleri hedeflerini bir plana bağlayarak bir gelecek vizyonu oluşturmaktadırlar. Oluşturulan beş yıllık stratejik planlara göre yıllık bütçelerde faaliyetler ve bu faaliyetlere denk düşen ödenekler ayrılmaktadır (Ergen, 2021: 293).

Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Bütçe Sisteminin (SPPBS) performans ayağını, yıllık olarak hazırlanan performans programları oluşturmaktadır. Performans programları, 5018 sayılı kanuna göre kamu idareleri bünyesinde yıllık olarak hazırlanmak zorundadır. Performans programları ile kamu idareleri stratejik planlarında belirledikleri uzun vadeli hedeflerini yıllık olarak faaliyetlere dönüştürürler. Ayrıca performans hedefleri ölçülebilir kriter yoluyla performans değerlendirmesine tabi tutulur. Performans programı, çok yıllık stratejik planlama ile yıllık bütçeler arasındaki ilişkiyi kuran ara sistem parçası olarak tasarlanmıştır. Yıllık bütçe uygulanması sona erdikten sonraki yılın nisan ayında stratejik plan hazırlayan kamu idareleri, yıllık faaliyet raporları hazırlamak ve bu raporları kamuoyuna duyurmak zorundadırlar. Yıllık faaliyet raporları, kamu idarelerinin önceki yıl bütçe uygulamaları sonucu gerçekleşen performanslarının ölçüldüğü raporlardır. Yıllık faaliyet raporlarının kamuoyuna duyurulma zorunluluğu, bütçe sisteminin şeffaflığını ve hesap verilebilirliğini sağlamaya yönelik bir önlem niteliğindedir.

SPPBS’nin Türk mali yönetim sistemine getirdiği önemli yeniliklerden biri de, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını devlet bütçesi altında toplaması olmuştur. Bu bütçe sisteminde kamu bütçesinin adı, “genel yönetim bütçesi”dir. Genel yönetim bütçesi kendi içinde merkezi yönetim bütçesi, yerel yönetimler bütçesi ve sosyal güvenlik kurumu bütçesi şeklinde üçe ayrılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi ise kendi içinde genel bütçe, özel bütçe ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olarak üçe ayrılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri (KİT), genel yönetim bütçesi dışında tutulmuş, bunun dışında kamu kurumu niteliğine sahip tüm kurumların kamu bütçesi içinde yer alması sağlanmıştır. Bu sayede, bütçede birlik ilkesi sağlanmaya çalışılmıştır.

SPPBS’nde kamu harcamaları, çoklu analize ve uluslararası standartlara uygun şekilde “analitik bütçe sınıflandırması” yöntemi ile tasnif edilmektedir. Bu sınıflandırma yöntemi, merkezi yönetim bütçesi dışındaki kuruluşlara da uygulanmaktadır. Analitik bütçe sınıflandırmasında, kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırma olarak dört tür sınıflandırma yapılmaktadır. Dört tip harcama sınıflandırmasının tamamının genel yönetim bütçesinde uygulanmasının sebebi, kamu harcamalarını çok yönlü olarak analize tabi tutmak ve kamu harcamalarının ekonomik ve sosyal etkilerini detaylı olarak ortaya koyabilmektir.

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sisteminin gelişimine ilişkin ortaya çıkan düşünce, tıpkı program bütçe sisteminde olduğu gibi teoride ve kağıt üzerinde ne kadar kusursuz gözüksün, uygulamada bir o kadar başarısız olduğu yönündedir. Edizdoğan ve Çetinkaya’ya göre Türkiye’de performans bütçe sisteminin başarısızlık nedenleri şunlardır (2021: 156):

- Performans bütçe sisteminin kamu idarelerinde bir anlayış olarak yerleşmemesi,
- Üst yöneticilerin değişmesi ile stratejik planların değişmesi ve stratejik planlarda devamlılığın sağlanamaması,
- Yapılan stratejik planların zayıf olması,
- Stratejik planların kalkınma planları ve orta vadeli mali planlarla bağının kurulamaması,
- Stratejik planların merkezi yönetim politikalarıyla bağının kurulamaması,
- Performans programlarındaki ölçme ve değerlendirmelerin yetersizliği,
- Ödenek tahsislerinde klasik bütçe anlayışından kalan yöntemlerin ve anlayışların devam etmesidir.

Program bazlı performans bütçe sistemi (2021 sonrası dönem)

Türkiye’de performans esaslı bütçe sisteminin yukarıda belirttiğimiz sorunların yaşanmasıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yürüttüğü çalışmalar ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın katılımı ile geliştirilen “program bazlı performans bütçe” olarak adlandırılan bütçe sistemine 2020 yılı bütçesi ile geçilmiştir. Akbey’e göre (2019: 86) Program Bazlı Performans Bütçe Sisteminin amacı, devletin üst politika belgeleri ile yıllık bütçelerin uyumunun sağlanması ve bu sayede performans bütçeye etkinlik kazandırmaktır.

Bu sistem (PBPEBS), program bütçe sistemi ile performans esaslı sistemin birleşimine dayalı hibrit bir bütçeleme sistemidir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’ne (BÜMKO) göre (2017) PBPEBS ile program bütçe sistemindeki program yapısı, mevcut performans esaslı bütçe sistemine entegre edilebilecektir. Daha önce de belirttiğimiz üzere, stratejik planların ve performans programlarının bütçe ile bağının harcama programları vasıtasıyla kurulmasının sağlanması, gelişen bilgi teknolojilerinden daha fazla yararlanılabilecek bir teknik bütçe altyapısının oluşturulması ve harcama programlarında fayda- maliyet analizlerinin daha etkin bir şekilde hayata geçirilmesi, bu sistemin hedefleri arasında yer almaktadır.

Bu yeni sistemde harcama programları, bütçe ödeneklerinin tahsisinde temel oluşturacaktır. Kamu hizmetleri, harcama programlarına göre tasnif edilecektir. Bu anlamda harcama programları, bütçe sisteminin ana omurgası olacaktır. Performans bütçe sisteminde yer alan stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları, yine bütçenin hazırlanması sürecinde kullanılacaktır. Yeni bütçe sisteminde harcama programları, program, alt program ve faaliyet olmak üzere üç düzeyden müteşekkildir. Analitik bütçe sınıflandırması, bu bütçe sisteminde muhafaza edilmiştir. Ancak mevcut dörtlü sınıflandırmaya (kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi) ek olarak program tipi sınıflandırma eklenerek beşe çıkarılmıştır. Bununla birlikte sınıflandırma türlerinin sayıca artması, karmaşıklığın artmasına neden olacağı düşüncesiyle, ödeneklerin bütçe kodlaması ve tertiplendirilmesinde sınırlamalar getirilmiştir. Bu çerçevede her bir faaliyet, alt faaliyet düzeyinde fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyi ile ilişkilendirilmiş olacaktır (Ergen, 2021: 295-300).

Sonuç ve öneriler

Kamu bütçesi, devletlerin temel işlevlerini yerine getirebilmeleri için en önemli mali ve iktisadi araçlardan biridir. Devletler, modern zamanlarda üstlendikleri işlevlerini yerine getirebilmeleri için vergi geliri elde etmek ve bu gelirleri kamu hizmetlerine harcamalar yoluyla dönüştürmek zorundadırlar. Bu anlamda kamu bütçeleri, devletlerin gelir ve giderlerinin sistematik olarak gösterildiği belgelerdir. 5018 sayılı KMYKK’nun 3. maddesinde bütçe, ” belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe giren belge” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımdan bütçenin dört temel ilkesinin olduğu göze çarpmakta ve dört ilkenin ilk harfleri T ile başladığı için 4T olarak sembolize edilmektedir. Söz konusu dört temel ilke; tahmin, tahdit, tevzin ve tasdiktir.

Bütçenin tarihsel gelişiminde öne çıkan husus, bütçe hakkı kavramıdır. Bütçe hakkı, bir kamu bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında yetkinin millete ait olduğunu ifade etmektedir. Bütçe hakkının esasen millete ait olması, vergilerin konulması, toplanması, kamu harcamalarının ödeneklere ayrılması gibi bütçe unsurlarının millet meclisinin onayına tabi olmasını gerektirir. Demokrasinin gelişimi, bütçe hakkının da gelişimi sürecini belirlemiştir.

Bütçe sistemleri, kamu bütçelerinin hazırlanışından, uygulanmasına ve sonuçlandırılmasına kadar ki süreçte bütçe esaslarını belirleyen usul ve teknikler bütünüdür. Bütçe sistemleri, bütçe tekniği veya yöntemi olarak da adlandırılmaktadır. Türkiye'nin cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar ki sürecinde uyguladığı bütçe sistemlerinin tarihsel bir değerlendirmesi amaçlanan bu makalede, cumhuriyet tarihi boyunca uygulanan bütçe sistemlerinin dört dönem halinde ele alınmıştır. Birinci dönem, 1924-1972 yıllarını kapsayan klasik bütçe sistemi dönemi, ikinci dönem, 1973- 2005 yıllarını kapsayan program bütçe dönemi ve üçüncü dönem ise 2006- 2020 yıllarını kapsayan performans esaslı bütçe sistemi dönemi, dördüncü ve son ise 2021 yılından bu yana uygulanmakta olan program bazlı performans bütçe dönemidir. Bütçe sistemlerinin bu şekilde dönemleştirilmesinde içinde bulunulan iktisadi ve siyasi paradigmanın temel belirleyici etken olduğunu söyleyebiliriz. Cumhuriyetin kuruluşundan 1972'ye kadar uygulanan klasik bütçe sistemi, klasik iktisadın bütçe sistemine yansımaları olan klasik bütçe sistemi, devletin mali ve iktisadi açılarından küçük olmasını isteyen esasen yapılan kamu harcamasının miktarına odaklanan, harcama sonucu elde edilen faydaya veya çıktıya odaklanmayan bir bütçe sistemidir. Türkiye, 1930'lu yıllarda sanayi planları ile kalkınmayı amaçlarken, uyguladığı klasik bütçe sisteminin bu hedefe katkı sağlayabilmesi mümkün olmamıştır. Zira, klasik bütçe sistemi planlama ile bütçe ilişkisini kurabilen bir yapıya sahip değildir. Bu nedenle, uygulandığı 50 yıla yakın süreçte, klasik bütçe anlayışının ülkenin büyüme ve kalkınma sürecine olumlu katkı yaptığına dair tespit yapabilmek zordur.

Türkiye, büyüme ve kalkınma sürecinde mali yapısını ve yönetimini bu hedefe uygun olarak tanzim edebilmesinde ilk bütçe döneminde modern dünyaya göre geride kalmıştır. Batı Avrupa ülkeleri, 1950-1980 arasında refah devleti ve keynesyen politikalarla ciddi bir refah artışı sağlarken, uyguladıkları program bazlı bütçe sistemi, bu sürece ciddi bir katkı sunmuştur. Türkiye ise, 1960'lı yıllarda planlı kalkınma sürecinde en önemli desteği sağlayacak olan kamu bütçe sistemini bu hedefe göre uyarlayamamış, uzun bir araştırma ve geliştirme sürecinin sonunda 1973 yılından itibaren program bütçe sistemine geçiş yapabirmiştir.

Modern bir bütçe sisteminin oldukça komplike bir yapıya sahip olduğunu ve bu yüzden yetişmiş insan gücüne büyük ihtiyaç duyulduğunu, bütçe konusunda uzman kadroların yetiştirilmesinin uzun zaman aldığını, devletin geneline yayılacak bir sistem değişikliğinin ise kısa zamanda gerçekleşebilecek bir durum olmadığını belirtmek gerekir. Bütün bu kısıtlar doğrultusunda 1973 yılında program bütçe sistemine geçiş yapılabirmiştir. Program bütçe sistemi, girdiler yerine çıktılara odaklanan bir sistemdir. Program bütçe sistemi, farklı analiz yöntemleri kullanarak kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayabilecek bir bütçe sistemidir. Bunun yanında uzun vadeli mali planlar ve devletin makro ekonomik hedeflerine uyum sağlayabilecek araçlara sahiptir. Otuz yıldan fazla bir süre ülkemizde geçerli olan bu bütçe sistemi, planlama işlevi ile birlikte Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi şeklinde uygulanmıştır.

1980 yılı, dünyada iktisadi ve siyasi paradigmanın değiştiği bir yıldır. 1980 yılından itibaren dünyada neo-liberal paradigma hakim olmuştur. Devletin ekonomideki işlevinin daraltılması, ekonomide piyasaların daha etkin olması, kamu harcamalarının ekonomideki nispi payının düşürülmesi, vergi yapısının dolaylı vergilere doğru kaydırılması gibi bir takım temel dönüşümleri içeren bu paradigma, mali yönetim alanında da kendini göstermiştir. Devletin küçük ama etkin bir yapıya kavuşabilmesi için kamu bütçesinin de istenen yapıya uygun olarak yeniden inşa edilmesi hedeflenmiştir. 1980 sonrası dönemde öne çıkan bütçe sistemi türü, performans esaslı bütçe sistemidir. Tıpkı program bütçe sistemi gibi, performans esaslı bütçe sistemi de çıktı odaklı bir sistemdir. Orta ve uzun vadeli mali planların ve kalkınma planlarının bütçe sistemine entegre edilebilmesine olanak sağlayan aparatlara sahiptir. Bu bilgiler doğrultusunda Türkiye, 2003 yılından itibaren yeni bir mali yönetim sistemine geçiş yapmıştır.

Yeni mali yönetim sistemine geçişi zorlayan birçok mali, ekonomik, hukuki ve siyasi sebepler bulunsa da, ülkenin yeni sisteme geçişinde o dönemde yaşanan ağır ekonomik krizler ve bu krizlerden çıkış için işbirliği yapılan IMF’nin önemli bir payı olduğunu görmekteyiz. Bu döneme damgasını vuran en önemli gelişme, 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK’nun yürürlüğe girişidir.

5018 sayılı KMYKK, Türkiye’de mali yönetim ve bütçe sürecini radikal bir şekilde değiştirmiştir. Bütçenin hesap verme sorumluluğu ve şeffaflığın sağlanması ilkelerinin hayata geçirilmesine dönük önemli adımlar atılmıştır. Performansın yanına stratejik planlamayı da ekleyerek, bütçenin uzun vadeli hedeflere odaklanabilmesinin önü açılmıştır. Bütçe, tek yıllıkta çok yıllık bir özelliğe kavuşturulmuştur. 2021 yılından itibaren ise, stratejik plana dayalı performans bütçe sisteminden beklenen faydaların elde edilememesi sonucu, program bazlı performans bütçe sistemine geçiş yapılmıştır. Program bazlı performans esaslı bütçe sistemi, tek başına müstakil bir bütçe sistemi olmayıp, program bütçe ile performans bütçe sisteminin karışımı olan hibrit bir bütçe sistemidir. Bu sistemden beklenen amaç, program bütçede ve performans bütçede olduğu gibi, devletin uzun vadeli makro ekonomik hedefleri ve mali planları ile bağını kurabilmek ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği ve verimliliğini sağlamaktır.

Türkiye’de 100 yıllık bütçe yönetim sürecinde klasik bütçe anlayışından program bazlı performans esaslı bütçeye kadar ki süreçte bütçe uygulamalarının başarısının en önemli faktörü, kurumsal yönetim kapasitesidir. Kurumsal yönetim kapasitesi gelişmiş kurumlar, bütçe yönetiminde, dolayısıyla da kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımında başarı sağlarlar. Türkiye’de bütçe yönetimi konusunda Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde oluşmuş bir bütçe kültürü ve gelişmiş bir yönetim kapasitesi vardır. Fakat kamu idarelerinde bütçe yönetimi konusunda bir bütçe kültürü oluşmamıştır. Kurumlarda bütçe denilince anlaşılan ne kadar fazla ödenek alırsa o kadar iyidir anlayışıdır. Dolayısıyla bu anlayış, bir zaafiyettir. Kurumlarda uzun dönemde bütçe kültürünün oluşması ve kamu kaynaklarının etkin, verimli ve adil kullanımı konusunda bir toplumsal kültür oluşumu sağlanmalıdır.

Türkiye’deki 100 yıllık bütçe uygulama döneminde bütçe sistemleri konusunda daima en iyiyi ve doğruyu arama sürecinin devam ettiğini görüyoruz. Klasik bütçeden program bazlı performans bütçeye kadar geçen süreçte kurumlar açısından öne çıkan husus, harcamanın nereye yapıldığı ve bu harcamanın nasıl sınıflandırılacağı olmuştur. Bütçede planlama ve programlama, planların harcamalar yoluyla kamusal faydaya dönüşmesi fikri hiçbir dönemde öne çıkarılan bir husus olmamıştır. Dolayısıyla bütçe sistemlerinden beklenen faydanın sağlanabilmesi için, bütçede stratejik planlama ve programların daha fazla öne çıkmasının sağlanması, bütçe sürecinin siyasetçi ile bürokrat arasındaki bir güç mücadelesi olmaktan çıkarılması gerekmektedir.

1970’li yıllarda program bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe uygulamasına kadar ki geçen süreçte, bütçe sistemlerinden beklenen amaç, bütçelerin hükümetlerin uzun vadeli kalkınma ve orta vadeli mali planlarına entegre olmasıydı. Yani, bütçenin politika belgeleriyle organik bir ilişki kurulmasının sağlanmasıydı. Oysa bu amaç tüm çabalara rağmen başarılammıştır. Bunda bütçenin siyasal rant ve güç devşirme aracı olarak görülmesinin büyük payı vardır. Bu nedenle bütçenin, toplumun ve devletin ortak hedefleri gerçekleştirmesinin bir aracı olarak görülmesi yerinde olacaktır.

Bütçe sistemleri, tek başlarına ne kadar mükemmel bir yapıya sahip olurlarsa olsunlar, uygulamadaki başarının devletin kurumsal yönetim kapasitesine bağlı olduğu asla gözden uzak tutulmamalıdır. Bütçenin, toplum refahını sağlayıcı işlevini gerçekleştirebilmesi, planlama ve programlama anlayışının kamu yönetimi içine kalıcı olarak yerleştirilmesine bağlıdır. Bunun için halkın bütçe hazırlık sürecinden başlayarak, denetimine kadarki sürece aktif katılımının sağlanması gerekmektedir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın bütçe sistemleri ve süreçleri üzerindeki uzmanlığı tek başına kamu bütçelerinin etkinliğini sağlamaları bakımından yeterli değildir. Kamu kaynağını kullanan tüm kamu idarelerinde mali yönetim konusunda uzmanlaşmış kişilerin istihdam edilmesi, kamu idarelerinde bütçe ofislerinin kurum içindeki etkinliğinin artırılmasına çalışmalar yapılmalıdır.

Son olarak bütçenin demokrasi ile olan bağının Türkiye’de gözden kaçırıldığı görülmektedir. Bütçe hakkının esasen millete ait olduğu, milletin temsilcilerinin bu hakkı millet adına kullandıklarını unutmamak gerekir. Bütçe hakkının millet adına kullanılmasının sağlanması ancak sağlam bir denetim süreciyle mümkün olabilir. Bu anlamda halkın demokratik bilinç düzeyinin gelişiminin bütçe süreçleri üzerinde olumlu yansımaları olacağını belirtmek gerekir.

Kaynakça

- Akbey, F. (2019). Türkiye’de program bazlı performans bütçe çalışmaları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5 (1), 77-98.
- Akdoğan, A. (1989). *Kamu maliyesi*. 3. baskı. Gazi Üniversitesi Teknik Eğitim Fakültesi Matbaası.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu bütçesi*, Filiz Kitabevi.
- Altuğ, F. (2019). *Kamu bütçesi*. Beta Yayınevi.
- Bümko, (2017). *Program yapısı ve program gerekçesi rehberi, taslak*. II. sürüm. Maliye Bakanlığı.
- Coşkun, G. (1976). *Bütçe reformu, nedenleri ve program bütçe sistemi*. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- Çetinkaya, Ö. (2018). *Türkiye’de uygulanan bütçe sistemleri ve sistem macerasının değerlendirilmesi*. Ö. Çetinkaya ve A. Gerçek (Ed.), Prof. Dr. Nihat Edizdoğan’a armağan kitabı içinde (s.43-68). Ekin Yayınevi.
- Demircan, S. D. (2006). Yeni ekonomik düzende bütçe sistemlerindeki değişim süreci ve Türk kamu maliyesinin uyumu. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 13 (2), 47-61.
- Edizdoğan N. ve Çetinkaya, Ö. (2021). *Kamu bütçesi*. 10. baskı. Ekin Yayınevi.
- Edizdoğan, N. (1989). *Kamu bütçesi*. Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Egeli, H. (1998). Türk program bütçe sisteminde karşılaşılan sorunlar ve alternatif bir bütçeleme sistemi önerisi. *Maliye Yazıları Dergisi*, 60, 26-41.
- Ergen, Z. (2021). Performans esaslı bütçe sisteminden program bazlı performans bütçe sistemine geçiş: yeni bütçe sistemi ile hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İİBF Dergisi*, 14 (1), 280-302.
- Falay, N. (1995). *Program bütçe ve sıfır esaslı bütçe sistemleri*. Filiz kitabevi.
- Feyzioğlu, B. (1984). *Nazari, tatbiki, mukayeseli bütçe*. 7. baskı. Filiz Kitabevi.
- Güler, A. B. (2003). Devlette reform. *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, 13, 3-25.
- Güzelsarı, S. (2007). *Küresel kapitalizm ve devletin dönüşümü: Türkiye’de mali idarede yeniden yapılanma*. [Doktora tezi]. Ankara Üniversitesi.
- Kurtuluş, E. (1991). Gelişmekte olan ülkelerde devlet bütçesi. *Maliye Yazıları Dergisi*, 30, 7-20.
- Moğol, T. (2006). *Bütçe sistemleri*. Anadolu Üniversitesi AÖF Yayını.
- Oker, N. (1979). *1978 Mali yılı genel bütçe ödeneklerinin dağılımına bir yaklaşım, Maliye Tetkik Kurulu Araştırmaları*. Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını. No. 1979/200. Başbakanlık Basımevi
- Önder, İ. (2001). Yeni dünya düzeni bağlamında bütçelerin evrimi. *Maliye Yazıları Dergisi*, 73, 6-11.
- Öner, E. (1994). Cumhuriyet dönemi Türk bütçeleri (1924-1993). *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 36, 9-44.
- Pehlivan, O. (2019). *Kamu maliyesi*. Celepler Basın Yayın Dağıtım.
- Sayar, N. (1974). *Kamu maliyesi, bütçe prensipleri ve tatbikatı*. İstanbul Üniversitesi Basımevi.
- Sönmez, N. (1994). *Kamu bütçesi ve bütçe politikası*. Anadolu Matbaacılık.
- Yavuz, E., Özgül, H.B., Susam, N. (2021). Türk bütçe sistemindeki değişimler ve performans esaslı bütçe sistemine geçiş. *Maliye Çalışmaları Dergisi*, 65, 115-137.

Etik kurul onayı

Makalenin yazarı olarak ilgili makalenin etik kurulu onayı gerektirmeyen çalışmalar kapsamında olduğunu beyan ediyorum.

Çıkar çatışması beyanı

Bu makalede herhangi bir potansiyel çıkar çatışması bulunmamaktadır.