

## PROGRAM BÜTÇE ÜZERİNE BİR DENEME

Dr. Ç. Özhan ULUATAM

### Program Bütçe Fikrinin Doğuşu

Bütçenin günümüzdeki şekline, daha çok, geçmiş yılların idarî zorunlukları ve geleneklerinin etkisiyle ulaşılmıştır. Bu nedenle, bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında iktisadî plândaki kaygılardan doğan şuurlu gayretlerin izine pek seyrek olarak rastlanır. Özellikle, geleneksel olarak gelir bütçesinden daha az dikkat çeken gider bütçesi, mevcut idarî teşkilatlanmaya göre ödenekleri bölen bir cetvel olmaktan ileri gidememiştir.

Bu durum, bir yandan kamu sektörünün ekonomide gitgide büyüyen rolü, diğer yandan da özel sektör harcamaları için daha rasyonel kriterler bulma çabaları karşısında iktisatçı ve maliyecileri gider bütçelerinde köklü değişiklikler yapmak gerektiği fikrine itmiştir.

Son yıllarda teorik alanda geliştirilmeye çalışılan ve bazı yerlerde uygulanmasına başlanan bu değişikliklerin hemen hepsinin -bazan farklı isimlerle de olsa- bir ana fikir etrafında toplandığı görülmektedir (1). Bu yeni bütçe anlayışının ilk şekilsel açıklamasını -program bütçe adıyla- A. B. D. de Hoover Komisyonu raporunda buluyoruz (2). Komisyon raporuna göre bu yeni bütçe şu vasıfları taşımalıdır :

- (1) Çeşitli yazılarda ve uygulamalarda kullanılan program bütçe, performans bütçe, görev koyucu bütçe v.b. deyimleri aynı kavramı işaret etmektedir. Biz, yazımızda bu farklı deyimler içinden «program bütçe» yi seçtik.
- (2) The Comission on Organization of the Executive Branch of the Government, **Task Force Report on Fiscal, Budgeting, and Accounting Activities**, Washington D. C., 1949.

Aslında, program bütçe fikrinin menşei Hoover Komisyonundan çok önceki yıllara götürmek mümkündür. Zira, Frederick Cleveland'ın 1910-1912 lerde ortaya attığı bu fikir Borough of Richmond, City of

Bütçe esas olarak fonksiyonlar, faaliyetler ve projeler üzerine temel edilmeli, yapılacak işler ve görülecek hizmetlerin nisbî önemi belirtilmelidir. Bütçe yapma işinin asıl can alıcı tarafı, yapılacak işler ile bu işlerin kaçta kaç mal olacağı hususudur (3).

Hoover Komisyonunun ileri sürdüğü ve daha sonraları da hemen herkesce aşağı yukarı kabul edilen bu tanım program bütçelerin hazırlanmasında iki ayrı işlemin yapılması gereğini ortaya koymaktadır.

a. Bugünkü bütçeler görülen hizmetleri açıkça belirtecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

b. Bütçedeki hizmetlerin görülmesinin neye mal olduğu belirtmeli ve maliyetlerle sonuçlar arasında bir ilişki kurulmalıdır.

Birinci nokta, bütçe teorisinde «fonksiyonel bütçe» denilen kavramı işaret etmektedir. Gerçekten, program bütçe, herşeyden önce görevlerin daha belirli ve mantıklı sınıflanması, bir başka deyişle bugünkü bütçelerin fonksiyonel hale getirilmesini gerektirmekte, ancak yalnız bununla yetinmiyerek ayrıca bu görevlerin maliyet ve faydalarını ölçme gibi bir başka meseleyi de içermektedir.

Devlet fonksiyonlarının yeniden tasnifi bizatihi zor bir iş ise de asıl ikinci noktadadır ki program bütçelere ilişkin teorik ve pratik güçlükler ortaya çıkmaktadır. Gerçekten, hükümet faaliyetlerini belirleyen bütçe gibi önemli bir belgenin iktisat ve işletmecilik alanlarındaki ilerlemelerden uzun süre uzak kalışının asıl nedeni hükümet faaliyetlerinin, çokluk, fayda -maliyet tahlilleri, daha genel olarak da kantitatif tahliller yapılmasına imkân vermiyen konular olarak kabul edilmesidir. Klasik ve neo klasik iktisatçılardan çoğunun teorik plânda hükümet faaliyetlerinin sınırları meselesini tartışırken başvurdukları kavram marjinal faydaların karşılaştırılmaları ise de bu kavramın uygulamada ortaya çıkan meseleleri çözmek için nasıl kullanılacağı hususunda müsbet bir şey getirilmediği için marjinal tahlil ve ulaştığı sonuçlar pratik meselelerle uğraşan kimseler için bir fayda ve anlam taşımaktan uzak kalmıştır. Bu nedenle, önce hükümet faaliyetlerinin kantitatif bir tahlil için gösterdiği güçlükleri incelemeye çalışalım.

---

New York'tan 1913-1915 yıllarında uygulamada bile denenmek istenmişti. Bknz. Roland N. McKean, **Efficiency in Government Through Systems Analysis**, John Wiley and Sons, Inc., New York 1958, s. 249.

(3) Adı geçen rapor, s. 74.

### Matematik Programlama :

Hükûmet faaliyetlerinin kantitatif tahlili bahis konusu olunca ilk akla gelecek soru hükûmetçe uygulanabilecek çeşitli alternatifler arasında «en mükemmeli» ortaya koyacak bir nihaî kriterin ya da kriterlerin bulunup bulunmadığıdır. Bu meselenin çözümü, hükûmet faaliyetlerinin matematik programlamaya ne ölçüde elverişli olduğu sorusunun cevabına bağlı kalmaktadır. Matematik programlamanın özellikle doğrusal programlamanın çeşitli iktisat ve işletme problemlerinin çözümünde ortaya çıkan büyük faydası bu tip bir çalışmanın kamu sektöründe uygulanması hususunda iyimserliğe yol açmaktadır.

Ancak, böyle bir programlamanın kamu sektörüne uygulanması iki yönden gelen engellerle karşı karşıyadır :

Herşeyden önce, matematik programlara, esas itibariyle, birtakım eşitlik ya da eşitsizliklerin belirlediği strüktürel kısıtlamalarla sınırlı olarak bir fonksiyonunun maximum ya da minimum kılınması temeline dayanmaktadır. Özel işletmeler için bu kısıtlayıcı ifadeleri ve maximum -ya da minimum- kılınacak objektif fonksiyonu bulmak esas itibariyle zor değildir. Bunu sağlayan şey de, hem sistemin fizik işleyişini belirten birinci cins ilişkilerin hem de, en önemlisi, firma amaçlarının matematik programlamaya uygun ifadeler şekline sokulabilmesindedir. Gerçekten, firma ister toplam gayrisafi, ister safi kârı azamileştirmeye çalışsın isterse maliyetlerin asgarileştirilmesini hedef alsın, bütün bu amaçların ve başka muhtemel firma amaçlarının bir matematik programlama problemi içinde ifadesi mümkündür. Hatta, birden fazla hedefin herbirine göre en uygun stratejiler tesbit edilip bunlar birbiriyle karşılaştırılabilir (4).

Oysa, kamu sektöründe hem strüktürel ilişkilerin hem de objektif fonksiyonunun ortaya konması çok daha büyük güçlükler taşımaktadır. Önce, kamu sektöründeki üretim işlemi herhangi bir işletmeye göre çok daha geniş ölçüler, değişkenler içinde oluşmaktadır. Bu yüzden, sektörün bütünü için geçerli tek bir programlamayı gerçekleştirmek aşılması pek müşkül bir engel teşkil eder. Bu müşkülü yenmek için akla gelebilecek ilk çare kamu sektörünün bütününe programlanması problemini alt problemlere bölmektir. Böylece, bu alt bölümler içinde optimizasyonun gerçekleşmesi mümkün olabilecektir. Ancak, ilk bakışta çok mantıklı görünen bu çözüm de

(4) Leo A. Rapoport and William P. Drews, «Mathematical Approach to Long-range Planning, «**Harvard Business Review**, May - June 1962, s. 85.

bir büyük mahzur taşımaktadır. Bir sistemin bütünü -örneğimizde kamu sektörü- içinde belli bir fonksiyonun ya da parçanın iyileştirilmesi, daha etkili hale getirilmesi sistemin bütününe zorunlu olarak iyileştirmiş olmaz. Hatta, bazı hallerde sistemin böyle bir kısmi optimizasyondan fayda yerine zarar görmesi de mümkündür. Bu yüzden, alt optimizasyonun uygulanma imkânları, matematik programlarının gerektirdiği formel doğruluk açısından geniş değildir ve ancak ele alınan alt bölümdeki iyileştirmenin sistemin bütününe aksatmayacağından emin olunduğu hallerde alt optimizasyona gidilebileceği söylenebilir. Bunun ise kolay olmadığı açıktır.

Kaldı ki bu güçlük bertaraf edilse bile, kamu sektörü için maksimum -ya da minimum- kılınacak hedeflerin tesbiti fevkâlade zordur. Her ne kadar, bu konuda örneğin «toplum refahının azamileştirilmesi» gibi üstünde anlaşılacak bazı ifadelerin tesbiti mümkün görünürse de bu ifadeler matematik anlatım içinde kullanılamıyacak belirsiz kavramları işaret etmektedir. (5). Bu güçlük alt bölümlerin meydana getirilmesi ile dahi ancak kısmen giderilebilir. Zira, alt bölümlerin birçoğu için objektif fonksiyonun meydana getirilmesi sistemin bütününe benzer zorluklar taşımaktadır. Bu konudaki başarının, bir yandan kamu sektöründeki hizmetlerin anlamlı bir şekilde bölünüşündeki başarıya diğer yandan da bu görevlerin matematik ifadelerle elverişli bir şekilde belirlenmelerine bağlı olduğu açıktır.

Kamu sektöründe matematik programlarının uygulanışını engelliyen ikinci husus ise kamu sektörüne ilişkin kararların siyasal -ve bir ölçüde random- karakterindedir. Yukarda anlatmaya çalıştığımız teknik güçlükler yenilse bile günümüzün politik düzeni, ortaya konulan bir objektif fonksiyonu gerçekleştirecek stratejinin kabulünü sağlayacak bir mekanizmaya sahip değildir. Hatta teknisyenlerin birden fazla amaca göre çeşitli stratejiler tesbit edip siyasî organa sundukları da kabul edilse siyasî karar, optimizasyonu gerçekleştirecek bu stratejiler dışında bir seçim şeklinde ortaya çıkabilir. Oysa, böyle bir ihtimal daha sınırlı amaçlar için çalışan ve

(5) Böyle bir refah fonksiyonunun belirlenmiş olduğu varsayımından hareketle kamu harcamalarının optimum seviyesini tayine çalışan matematik programlama çalışmalarına rastlanmaktadır. Bknz. C. J. van Erjk and J. Sendee, «Quantitative Determination of Optimum Economic Policy» *Econometrica* 1959; Erdoğan Alkan, «Kamu Yatırımlarının Kamu Kesimleri Arasında Dağılımı», *İst. Üni. İkt. Fak. Maliye Enstitüsü Konferansları*, Onüçüncü Seri, 1967. Ancak bu varsayımın, sosyal refah fonksiyonlarının belirlenmesine ilişkin güçlüklerin hiçbirini ortadan kaldırmadığı da açıktır.

karar alma mekanizması daha basit olan özel işletmelerde daha az varittir.

### **Diğer İmkânlar**

Bu iki yönden gelen engeller nedeniyle matematik programlamadan kamu sektörü harcamalarının rasyonelleştirilmesi için ancak pek sınırlı bir yardım beklenebilmesi, hükümet faaliyetlerinin büyük bir kısmı için uygulanabilecek daha başka ve daha mütevazı kantitatif usullerin bulunmasını gerektirmektedir. Tabii bu usullerin artık, matematik programlamada olduğu gibi «en iyi» sonuçları veren mükemmel usuller olamayacağını kabul edeceğiz. Ancak, bütün eksikliklerine rağmen kantitatif tahlilin devlet harcamalarında etkinlik sağlanmasına yardımcı olacağı umulmaktadır. Program bütçeler de bu kantitatif tahlil çabalarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Program bütçelerin hazırlanışında ilk safhayı -bütün programlama gayretlerinde olduğu gibi- kamu sektöründe fonksiyonların, programların tesbiti, sınıflandırılması teşkil edecektir. Zira, program bütçeler hazırlamanın temelinde yatan bir amaç yüksek seviyede idareciler ile siyasî organa meseleleri toplu bir halde görme, maliyetleri anlama ve rasyonel seçim yapabilme imkânını vermektir. Bunun başarılabilmesi için herşeyden önce kamu sektöründe yerine getirilmesi istenen çeşitli görevlerin tesbiti gerektiği açıktır.

Büyük bir idare birimine ait görevlerin sınıflandırılması şüphesiz birden fazla şekilde gerçekleştirilebilir. Bu yüzden, sınıflamanın nasıl olması gerektiği hususunda bu yazı çerçevesinde fazla birşey söylemeye imkân yoktur. Ancak, uygulanmakta olan plân ve program hedeflerini bu konuda bir yol gösterici olabileceğine işaret etmekle yetineceğiz.

Kompleks bir idare birimine ait görevlerin anlamlı unsurlara bölünmesi ile büyük bir problem alt problemlere bölünmüş olur. Ancak, bunun başarılmasının muhtemel program imkânları arasında seçmeyi mümkün kılacak bir kriter bulunması demek olmadığı da açıktır. Yapılan şey, yalnızca, kriter bulmayı bu iş için daha elverişli alt birimlere indirmektir. Acaba bu alt birimlerde optimizasyonu mümkün kılacak kriter ya da kriterler nasıl bulunacaktır?

Output ile maliyetler aynı birimle, örneğin lira ile ölçülebiliyorsa bu soruya cevap vermek nisbeten kolaylaşmaktadır. Bu halde kullanılabilir bir kriter «output ile maliyet arasındaki farkın

azamileştirilmesi» olabilir (6). Tabii, bu halde hem maliyet hem de outputun en geniş anlamları içinde düşünülmesi gerekir. Kamu sektörünün bazı kesimlerinde böyle bir kriterin uygulanması mümkündür. Örneğin, kara yollarının, sulama tesislerinin yapımında kullanılacak usullerin seçimi, orman koruma teşkilâtının genişliği, tarım mücadelesinin sınırları v. b. gibi konularda bu kriterin en uygun kriter olduğu söylenebilir.

Outputlarla maliyetlerin aynı birimle ölçülememesi halinde durum daha da karışmaktadır. Bu halde, output ile maliyet arasındaki farkı azamileştirmek mümkün olmaz. Maalesef, milli eğitim, milli savunma, sosyal güvenlik ve daha başka birçok hükümet faaliyetlerinde maliyetleri para cinsinden ifade etmek mümkün olsa bile output böyle ölçülemez. Bu gibi hallerde outputun fizik birimler şeklinde ifadesinden başka çare yoktur.

Böyle olunca, yapılacak şey ya output ya da maliyetlerden birisini belli bir seviyede sabit tutup çeşitli alternatiflerin diğer unsur üzerindeki etkisini incelemektir. Örneğin, belli bir hizmet seviyesi için maliyet sabit tutuluyorsa bu sabit maliyet ile hizmetin üretiminde hangi usullerle en çok hasıla sağlanacağı araştırılacaktır. Ya da aksine belli bir hizmet seviyesinden en az masraflarla nasıl karşılanacağı bulunmuş çalışılacaktır.

Ancak, bu metod belli bir seviyedeki bütçenin nasıl kullanılacağını ya da belli bir hizmet miktarının en az maliyetle nasıl karşılanacağını tayin etmeye yararsa da o bütçe ya da hizmet seviyesinin nasıl belirlendiği, bir başka deyişle toplam kamusal kaynakların çeşitli kullanım yerleri arasında nasıl bölüneceği yine de cevaplandırılmamış bir soru olarak kalmaktadır. Bu cevaplandırma işini de yüksek seviyede ekonomik ve politik hedefleri seçecek karar organlarına bırakmaktan başka çare yoktur. Pek tabii, bu yüksek karar organı bu görevi yerine getirirken bir yandan çeşitli yüksek seviyede hedefler ile bahis konusu hizmet arasındaki ilişkiyi

- 
- (6) Bu kriteri «output-maliyet» olarak kullanmak mümkün olduğu gibi «output/maliyet» olarak da ele almak mümkündür. Nitekim bu ikinci şekil A. B. D. de özellikle «Federal Inter-Agency River Basin Committee»nin yaptığı tahlillerde çok kullanılmıştır. Bu oranın «bir»den yüksek olduğu durumlarda proje ekonomik açıdan yerinde sayılıyordu. Ancak, bu tip oranların kazanç ve maliyetlerin mutlak değerini ihmal etme gibi bir eksiklikleri zamanla kriterin yukarıda bahis konusu edilen ilk şeklinin daha elverişli olacağı fikrine itmiştir. Zira kazanç ve maliyetlerin mutlak miktarı kamu sektörünün bazı bölümlerinde özellikle büyük önem taşır.

dikkate alacak diğer yandan da hizmetin görülmesindeki başarıyı ölçmeye çalışacaktır.

### **Bir Program Bütçe Örneği**

Bütün bu anlatılanların uygulamada nasıl gerçekleştirilebileceğini göstermek amacıyla Türkiye için hazırlanabilecek farazi bir program bütçenin millî eğitim hizmetine ilişkin kısmının nasıl düzenlenebileceğini araştıralım. Ancak, şurası baştan belirtilmelidir ki, vereceğimiz örnek program bütçelerin değişmez ve en iyi şekli olma iddiasından çok uzaktır. Program bütçeler gibi çok yeni ve gelişme safhasındaki bir konuda kesin şekle ulaşıldığını söylemek yersiz bir iyimserlik olur.

Çeşitli devlet fonksiyonları içinde millî eğitim hizmetini ele alışımızın nedeni, genellikle bu hizmetin outputun mahiyeti gereği ölçülmeye, dolayısıyla kantitatif programlamaya az elverişli hizmetlerden birisi kabul edilmesidir. Bu yüzden millî eğitim hizmetinde programlamanın yapılabileceğini göstermek bir yandan diğer alanlardaki programlama uygulamaları hususunda bir teşvik yaratacak diğer yandan da karşılaşılabilecek bellibaşlı güçlükleri görme fırsatını verecektir.

Daha önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi bir program bütçe çalışmasının ilk merhalesini zorunlu olarak, devlet hizmetlerinin topluca ele alınıp sınıflandırılması teşkil edecektir. Zira, idarî birimlerin teşkilatlanması, çokluk yıllar boyunca belli problemlere çözüm bulma arzusundan doğmuştur. Bu yüzden idarî teşkilat görev çakışmaları ve boşluklarının pek bol rastlandığı bir dağımlık içinde bulunmaktadır. Bu dağımlıklığı önleyebilmek için idarenin yeniden teşkilatlanması sırasında idarî birimlerin sayısını azaltmak muhtemelen iyi bir çözüm olacaktır. Böylece meydana getirilecek olan birimler, yani dev bakanlıklar, bugünkü görev çakışmalarını bertaraf edebileceği gibi merkezileşmenin yaratacağı büyük tasarruflara da imkân verecektir.

Böyle bir idarî reorganizasyondan sonra bu dev bakanlıklarca yüklenilen görevler bugünkü bakanlıklardan farklı olacaktır. Böyle bir değişme muhtemelen Millî Eğitim Bakanlığı için de bahis konusudur. Ancak çok genel ve basitleştirilmiş çizgiler dışında ayrıntılı bir görev bölünüşü yapabilmeyi derinliğine bir çalışmayı gerektirdiğini düşünüyoruz. Kısmen, böyle bir çalışmanın bu yazının amaçlarını aşması, kısmen de uygulama imkânları bahis konusu olmadan yapılacak böyle bir çalışmanın pratik faydaları

hususundaki şüphelerimiz görev bölünüşü meselesinin ayrıntılarına girmemizi önledi. Bu nedenle, Millî Eğitim Bakanlığına ilişkin bir program bütçeyi Bakanlık görevlerinin böyle bir reorganizasyondan sonra da aynı kalacağı varsayımına dayandırmak ve program bütçe örneğini buna göre hazırlamak zorunluğunu duyduk.

Biz, millî eğitim hizmetine ilişkin olarak verdiğimiz tip program bütçenin en az dört bölümü ihtiva etmesi gerektiğini sanıyoruz

*a. Programlar :* Program bütçe, herşeyden önce millî eğitim hizmeti ile görevli teşkilata ait fonksiyonların bir sınıflamasını, bir başka deyişle programları göstermelidir. «Geniş hükümet faaliyetlerinden elde edilen faydalarla bu faaliyetlerin maliyetlerine ilişkin anlamlı bilgilere ulaşabilmek için program cinsinden düşünmek zorundayız. Program derken belli, ayrı bir hasıla yaratan faaliyetler toplamı kastedilmektedir. Bu anlamda bir program özel sektördeki endüstri'yi karşılamaktadır ve tıpkı endüstri gibi de hem tanımlanması zor hem faydalı bir kavramdır.» (7)

*b. Ödenek :* Bu bölüm yasama organınca bir hizmetin görülmesi için programlara ayrılan kredi miktarını gösterecektir. Bu ödeneğin şimdiki uygulamadan farkı bölüm, fasıl ve maddelere giden ayrıntılı bölünüş yerine belli hizmet birimlerine verilen toplam krediyi göstermesidir.

İdarî birimlere bütün ayrıntılarıyla belirtilen ödenekler yerine böyle toplu bir paranın ayrılması idareyi hali hazır bütçe uygulamalarının sıkı kayıtlarından kurtarmış olacaktır. Gerçekten, bugün ödeneklerin çok ayrıntılara inen kayıtlamaları bir taraftan masraf bütçesi tahminlerindeki isabetsizliklerin diğer taraftan da idarenin hareketsizliğinin başlıca nedenlerinden biridir.

Bizce program bütçelerin ödenek kısmına getirilmesi gereken bir yenilik de her ödeneğin genel ödenek toplamı içindeki yüzdesinin belirtilmesi olmalıdır. Ödeneklerin böyle yüzdeler şeklinde ifadesi belli hizmetlere verilen nisbi önemi daha açık bir şekilde ortaya koymaya yardım edecek böylece kamu fonlarının bölünümü için yasama organına ışık tutacaktır.

*c. Malî Durum :* Bu bölümde harcamalar üç ayrı açıdan ortaya konacaktır.

İlk olarak bahis konusu program için yapılan toplam harcaması gösterilir. Buradaki rakamlar, karşılaştırmaya imkân vermek



amacıyla, yalnız carî yıl için değil bir önceki yıl ile sonraki yıllar için de - özellikle tamamlanması uzun zaman alacak işlerin maliyetini görebilmek amacıyla - verilir. Tabii, carî yıl için verilen rakam ödenek bölümündekinin aynidir.

İkinci olarak, bu toplam harcamanın hangi tâli iş programları arasında, ne miktarlarda bölündüğü belirtilir.

Son olarak da masrafların karakterlerine göre bölünümü yapılır. Yani harcamalar içinde personel hizmetleri, malzeme, teçhizat, bakım ve yenileme gibi kalemlerin payı ortaya konur.

d. *Göstergeler* : Bu bölümde bir yandan mümkün olan hallerde hizmetlerin birim maliyetleri gösterilmeye çalışılacak, diğer yandan da hizmetin ne derecede başarı ile görüldüğünü ortaya koymaya yardım edecek diğer göstergeler verilecektir. Program bütçenin gücünü meydana getirecek en önemli unsur da bu bölüm olacaktır.

Millî eğitim hizmeti özellikle başarı göstergelerinin bulunması ve genel bir kabul görececek şekilde kullanılmaları bakımından kamu sektörünün en çok güçlük taşıyanlarından. Buna rağmen dikkatli bir çalışma böyle «kullanılabilir» göstergeler ortaya çıkarabilir. Biz, örneğin, öğrenci kayıt sayısı, öğrenci/öğretmen oranı, ortalama sınıf mevcudu, öğretmenlerin eğitim derecesi, boş geçen ders saatleri, normal üstü ya da altı çocuklara verilen eğitim imkânı, öğrencilere sağlanan gıda, taşıt, sağlık v.b. yardımlar, sınıf geçme oranı, mezunların üst okullar imtihanlarını kazanma oranları, okul kütüphanesindeki kitap sayısı gibi bazı unsurların bu hususta oldukça başarı ile kullanılabilir göstergeler olabileceğini sunuyoruz.

Bu göstergeler öğrenci başına tesbit edilecek birim maliyetlerle birlikte ele alınan hizmetin görülmesindeki başarı ya da başarısızlığı görmeye yardım edecektir. Birim maliyetlerin tesbiti, özellikle benzer görev yapan çeşitli organların maliyetleri arasındaki farkları ortaya koyup bu farkların nedenlerine eğilmek imkânını verecektir. Böylece program bütçenin göstergeler bölümü hizmetlerin topluma olan yük ve faydalarını anlamaya yardım edecek bir araç olacaktır.

Bu anlatılanların ışığında Millî Eğitim Bakanlığı için meydana getirilen bir tip program bütçe şeması makalenin sonunda ek olarak verilmiştir.

**Sonuç :**

Program bütçelerin genel karakteristikleri ve uygulamışlarından umulan faydalar şöyle sıralanabilir :

1. Dikkatler kamu sektöründe birtakım görevlerin yapılması için gerekli araçlar - malzeme, personel giderleri gibi - yerine bizzat görevler üzerinde toplanmış olacaktır.

2. Mümkün olduğu kadar, yapılan iş ile bu işi yapmanın maliyeti arasındaki ilişki belirtilecektir.

4. Yapılan iş birimi başına maliyetin ve iş hacminin ortaya konması kamu sektöründeki etkinlik meselelerine eğilmek imkânını verecektir.

5. Mevcut idarî teşkilât içindeki görev çalışmaları ortaya konacaktır.

6. Dolayısıyla idarî teşkilâtın fonksiyonel esaslar içinde yeniden organizasyonuna gidilebilecektir.

7. Nihayet, bütün bunların sonucunda yasama organının bütçenin gerçek anlamına eğilmesi ve daha bilinçli tercihler yapması mümkün olacaktır.

Ancak unutmamak gerekir ki uzun yılların tecrübelerini ve alışkanlıklarını taşıyan bugünkü bütçe sisteminden böyle bir sisteme geçebilmek teknik güçlükler yanında bu alışkanlıkların kırılmasını da gerektirir. Bu yolda karşılaşılabilecek engelleri yenmenin belki en uygun yolu program bütçeyi - tabii yukarıda anlatılanlardan daha sınırlı kalabilecek bir şekliyle - mevcut bütçe sistemini tamamen kaldırmadan onun üstüne eklemektir. Bu durumda belki bir süre - belki de devamlı olarak - program bütçe idarî bütçe ile yanyana yaşayacak ve programı bütçe, muhtemelen, belli bakanlıklara ve mütevazî bir şekil içinde uygulanacak ve zamanla tedricen geliştirilmiye çalışılacaktır.

Böyle bir sistem içinde program bütçe yukarıda anlatılan fonksiyonları yerine getirirken, esas olarak bugünkü bütçenin geliştirilmesi ile ortaya çıkacak idarî bütçe iç plânlama ve kontrol görevini yapacaktır. İdarî bütçe program bütçenin kapsadığı şeyleri farklı bir sınıflandırma içersinde ele alacaktır. Ancak böyle ikili bir sistemin uygulanabilmesi, bütçe hazırlıklarına ait sürelerin yeniden gözden geçirilmesini gerektirir. İdarî bütçe, program bütçenin ortaya çıkışından sonra hazırlanmak zorundadır. Zira program hedefleri ve kullanılacak fonlar belli olduktan sonradır ki bu fonların idari bölünümü yapılabilir. Buna göre program bütçe hazırlıklarına idari bütçe hazırlıklarından belli bir süre -öğneğin bir yıl - önce başlanacaktır .

MILLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI  
TIP PROGRAM BÜTÇESİ  
(1968 YILI)

| HİZMET   | ÖDENEK | MALİ DURUM   |                      |         |                  | GÖSTERGİLER |      |
|--|--------|--|----------------------|---------|------------------|-------------|------|
|  |        | 1968<br>Carl Yatırım   | 1967<br>Carl Yatırım | 1969-73 | Masraf<br>Dokümü | 1967        | 1968 |
| İlk Öğretim ... ..                               |        | İlk Okullar ... ..<br>İlk Öğretmen Okulları  |                      |         |                  |             |      |
| Genel Orta Öğretim                               |        | Orta Okullar ... ..<br>LiseLER ... ..<br>Kolejler ... ..<br>İmam Hatip Okulları ...<br>Sağır, Dilsiz, Körler Okul-<br>ları ... ..<br>Kız Sanat Okulları ... ..   |                      |         |                  |             |      |
| Teknik Orta Öğretim                              |        | Erkek Sanat Okulları ...   |                      |         |                  |             |      |
| Orta Öğretim Sonra-<br>sı Meslek Öğretimi        |        | Atatürk Üniversitesi ...<br>Karadeniz Teknik Un-<br>versitesi ... ..<br>Diyarbakır Tıp Fakültesi<br>İktisadi ve Ticari İlim-<br>ler Akademileri ... ..<br>Güzel Sanatlar Okulu,<br>Yüksek Okulu ve Aka-<br>demi ... .. |                      |         |                  |             |      |
| Yetişkinlerin Eğitimi                            |        |  |                      |         |                  |             |      |
| Meslek Kursları ... ..                           |        |  |                      |         |                  |             |      |
| Bilimsel Faaliyetlerin<br>Tevviki ... ..         |        | Kandilli Rasathanesi ...   |                      |         |                  |             |      |
| Sanat ve Kültür Faa-<br>liyetlerinin Tevvihi ... |        | Millî Kütüphane ... ..<br>Kitaplıklar ... ..<br>Anıtlar ve Müzeler ...<br>Cumhurbaşkanlığı Sen-<br>foni Orkestrası ... ..<br>Devlet Tiyatrosu ... ..   |                      |         |                  |             |      |
| Araştırma - Geliştir-<br>me ... ..               |        |  |                      |         |                  |             |      |
| Sosyal Transferler ...                           |        |  |                      |         |                  |             |      |
| Genel İdare ... ..                               |        |  |                      |         |                  |             |      |

## B İ B L İ Y O G R A F Y A

### KİTAPLAR :

H. J. Hostra, *Bütçe Hazırlama ve İdaresinin Yeni Teknikleri*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Malî Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları No. 4, Ankara 1966.

Rolend N. McKean, *Efficiency in Government Trough Systems, Analysis*, ORSA, John Wiley and Sons Inc., New York 1958.

Frederick C. Mocher, *Program Budgeting : Theory and Practice*, Public Administration Service, New York 1954.

### MAKALELER :

E. A. Collins, «The Functional Approach to Public Expenditure,» *Public Administration*, Vol. 44, Autumn 1966, ss. 295 - 313.

A. van Dongen and D. A. P. W. van der Ende, «The Performance Budget, with special Reference to that of the City of Richmond, Va. (U. S. A.)» *Public Finance*, Vol. VIII, No. 1/1953, ss. 91 - 96.

Roland N. McKean, «Criteria of Efficiency in Government Expenditures» in *Public Finance and Fiscal Policy : Selected Readings*, Houghton Mifflin Company, Boston 1966, ss. 98 - 104.

Leo A. Rapoport and William P. Drews, «Mathematical Approach to Long - range Planning,» *Harvard Business Review*, May - June 1961, ss. 75 - 87.

Richard A. Rossmiller, «Equalization Objective in State Support Program» *National Tax Journal*, Vol. XVIII. No. 4, 1965, ss. 362 - 369.

W. S. Steer, «Measuring the Public Services,» *Public Administration*, Vol. 30, Winter 1952, ss. 315 - 320.