



Article Info/Makale Bilgisi

✓Received/Geliş: 16.07.2017 ✓Accepted/Kabul: 17.01.2018

DOI: 10.30794/pausbed.424382

Araştırma Makalesi/ Research Article

Kaçer, F. ve Arap İ. (2018). "Politika Transferi Bağlamında Türkiye'de Kamu Mali Yönetimi Reformunun Başarısının Değerlendirilmesi", Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, sayı 32, Denizli. s.121-134.

## POLİTİKATRANSFERİBAĞLAMINDATÜRKİYE'DEKAMUMALİYÖNETİMİREFORMUNUN BAŞARISININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Fevzi KAÇER \*, İbrahim ARAP \*\*

### Özet

Kamu mali yönetimi reformu kapsamında ülkeler, bütçe açıklarını azaltmak, yolsuzluğu önlemek, kamu kaynaklarını etkili ve verimli kullanmak, şeffaflığı ve etkin bir hesap verebilirliği sağlamak için arayış içine girmişlerdir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi bu arayışların bir sonucu olarak uygulamaya girmiş ve yaygınlık kazanmıştır.

Bu çalışmanın amacı, kamu mali yönetimi reformu kapsamında stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin Türkiye'de yasalaşmasının ve uygulanmasının, Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen politika transferi modeli bağlamında başarı-başarısızlığını değerlendirmektir. Böylelikle, Türkiye'de kamu mali yönetimi reformunun dinamiğini analiz etmek, yıllardır yapılanma içerisinde olan idarenin, yapmış olduğu reformların neden uzun erimli olamadığının nedenlerinin anlaşılmasına yardımcı olmak hedeflenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** *Politika Transferi, Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme, Politika Başarısızlığı.*

## THE EVALUATION OF PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT REFORM'S SUCCESS IN TURKEY WITHIN THE CONTEXT OF POLICY TRANSFER

### Abstract

Countries seek to reduce budget deficits, to prevent corruption, to use public resources effectively and efficiently, and to ensure transparency and effective accountability by the Public Financial Management Reform. The strategic planning and performance-based budgeting system has been implemented as a result of these searches and has become widespread throughout the world.

The aim of this study is to evaluate the success and/or failure of the enactment and implementation of performance-based budgeting and strategic planning in Turkey under the public financial management reform in the context of the policy transfer model developed by Dolowitz and Marsh. In this way, it is aimed to give an idea about the dynamics of the public financial management reforms in Turkey and to understand why administrative reforms, which have been conducted for many years cannot be long-term.

**Keywords:** *Policy Transfer, Strategic Planning, Performance Based Budgeting, Policy Failure.*

\* Dr. Öğr. Üyesi, Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, BİNGÖL.

e-posta:fkacer@bingol.edu.tr (orcid.org/0000-0002-6272-5125)

\*\* Doç. Dr. , Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, İZMİR.

e-posta:ibrahim.arap@deu.edu.tr (orcid.org/0000-0001-5890-5927)

## **GİRİŞ**

Dünyada, kapitalist sistemin, 1970'lerden itibaren aşırı birikim ve düşen kâr oranları ile birlikte içine girdiği ekonomik krizi aşmak için Keynesçi refah devleti uygulamaları geriletılarak devletin piyasaya doğrudan daha az müdahil olduğu, sermayenin küresel akışının önündeki engelleri kaldırmayı hedefleyen, neoliberal politikalar öne çıkmıştır.

Yeni ekonomik ve toplumsal düzene paralel olarak devlet de yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Devletin ekonomik işlevleri, toplumsal yükümlülükleri ve çalışma biçimi dönüşüme uğramıştır. Bu bağlamda kamu mali yönetimi alanı da değişim ve dönüşüme uğrayan alanlardan birisidir.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, iyi işleyen bir kamu mali yönetim yapısına sahip olmak için reform arayışı içine girmişlerdir. Kamu hizmet sunumunu iyileştirmek, plan hedeflerine ulaşmak, bütçe açıklarını azaltmak, yolsuzluğu önlemek, kamu kaynaklarını etkili ve verimli kullanmak, şeffaflığı ve etkin bir hesap verebilirliği sağlamak ve uzun vadeli ekonomik başarıya katkıda bulunacak etkin bir kamu yönetim sistemi reformu, bu arayışların özünü oluşturmaktadır. Tek bir faaliyet alanından ziyade, birbiriyle ilişkili örgütsel ve siyasi kültürle bağlantılı bir reform alanı söz konusudur. Bu bağlamda süreç, bütçe döngüsünün hazırlanması, uygulanması, vergi ve borç yönetimi, satın alma, kaynak ve gelir dağılımı gibi geniş bir faaliyet alanını kapsamaktadır.

Devletin yeniden yapılandırılması girişimlerinde, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından neoliberal politikalar, iyi uygulama örnekleri olarak uluslararası örgütler tarafından önerilmiş hatta kimi zaman dayatılmıştır. Bu süreçte neoliberal politikaların yayılmasında politika transferi önemli bir işlev görmüştür. Eğitim (Goldfinch, 2006), sağlık (Greener, 2002), özelleştirme (Parker, 1999), ulaşım (Bray vd, 2011), suçla mücadele (Newburn, 2002) gibi birçok alanda politika transferi olgusuna rastlamak mümkündür.

Türkiye'de kamu mali yönetimi reform çalışmaları 1960'lı yıllara kadar geriye götürülebilir. 1960'lı yıllardan itibaren klasik bütçe yapısı ile ilgili eleştiriler ve reform talepleri dile getirilmiştir. 1973 yılında program bütçe yapısına geçilmiş ancak kurumsal yetersizlikler, idare düzeyinde yeterince sahiplenme olmaması gibi sebeplerle sürdürülememiş, uygulamada eski klasik bütçe anlayışı devam ettirilmiştir. Kamu mali yönetim reform çalışmaları 1995 yılında Dünya Bankası ile imzalanan proje anlaşması ile yeni bir ivme kazanmıştır. Bu dönemde ekonomik krizler, borçlanma gereksinimi ve Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci uluslararası aktörlerin etkinliğini artırmıştır. İç ve dış dinamiklerin etkisiyle 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yasalaşmış ve Kanun kapsamında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Bu çalışmada Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen politika transferi modeli bağlamında Türkiye'de kamu mali yönetimi kapsamında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin, başarı-başarısızlığını ortaya koymak hedeflenmiştir. Türkiye kamu mali yönetimi alanında bir reform süreci içerisinde. Neyin doğru, neyin eksik ya da yanlış yapıldığının ortaya konulmasının genel olarak kamu politikası alanında özel olarak da kamu mali yönetimi alanındaki reform çalışmaları açısından yol gösterici olacağı umulmaktadır.

## **1.POLİTİKA TRANSFERİ**

Geniş anlamda politika transferi bir siyasi sistemdeki politikaların, strateji ve planların başka bir siyasi sistemde kullanılmak üzere alınmasıdır (Solak, 2016: 267). Literatürde politika transferi denildiğinde genelde Dolowitz ve Marsh'ın (1996; 2000) kavramsal çerçevesini çizmiş olduğu model ön plana çıkmaktadır. Dolowitz ve Marsh, siyaset bilimi kapsamında politika transferinin bir modelini geliştirmeye çalışmışlardır. Geliştirilen bu politika transferi, gönüllü ve zorlayıcı, zamansal ve mekansal tüm olası olayları sınıflandırarak, politika yapma etkinliğinin geniş bir alanını içerecek şekilde bir çerçeve olarak tasarlanmıştır (Evans ve Davies, 1999: 364-365; Sobacı, 2011; Kutlu, 2013).

Konu ile ilgili sıklıkla kendilerine atıf yapılan Dolowitz ve Marsh politika transferini; politika yayılması, politika yakınsaması, ders çıkarma gibi heterojen kavramları kapsayan bir üst kavram olarak kullanmaktadır. Yazarlara göre politika transferi "bir yer ve/veya zamandaki politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar hakkında bilginin başka bir zaman ve/veya yerdeki politikaların, idari düzenlemelerin ve kurumların gelişiminde kullanıldığı süreci ifade etmektedir" (Dolowitz ve Marsh, 1996: 344). Politika transferi, politika yapma sürecinin farklı unsurları ile ilgilidir. Politika sürecinin, gündem belirleme, politika oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi genel fonksiyonel aşamalarını kapsayabilir. Böylece politika transferi belirli bir politika ortamında, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası alanlar gibi bir veya daha fazla düzeyde incelenebilir. Ayrıca politika sürecindeki bir veya daha fazla aşamayla ilişkilendirilebilir (Pownall, 1999: 411; Evans ve Davies, 1999: 361).

Politika transferi yeni bir olgu değildir. İnsanlar ve toplumlar birbirleri ile etkileşimde buldukları her durumda birbirlerinden bir şeyler öğrenirler. Tarihin her döneminde toplumdan topluma bilgi, gelenek, görenek, kurumsal yapılar, teknolojiler transfer edilmiştir. Eski Yunan ve Roma uygarlıklarından günümüze kadar aktarılan hukuk, yönetim, felsefe gibi birçok farklı alandaki bilgi halen kullanılabilir. Aristo kentlerin geliştirilmesi için anayasaları, siyasal kurumları ve çeşitli kent-devletlerinin uygulamalarını incelemiştir. Günümüzde de politika yapım süreçlerinde yer alan karar alıcılar en iyi politikaya, en iyi karara ulaşmak için, kendi ülkelerinin deneyimlerinden ve diğer ülkelerdeki uygulamalardan faydalanmaktadır (Rose, 1991: 1).

Dolowitz ve Marsh (2000: 9) tarafından geliştirilen politika transferi çerçevesi politika değişim sürecini şu sorularla açıklamaya çalışmaktadır; Politika transferi ile kim ilgileniyor? Aktörler neden politika transferine girerler? Ne transfer ediliyor? Nereden transfer ediliyor? Transferin derecesi nedir? Transferi sınırlayan unsurlar nelerdir? Hangi transfer politika başarısızlığına yol açar?

*Politika transferi ile kim ilgileniyor?* Özel bir politika transferi durumunda, birden fazla aktörün transfere katılması mümkün olmakla birlikte, Dolowitz ve Marsh'ın son çalışmalarında revize ettikleri şekilde, bu aktörleri sekiz ana kategoride ele almak mümkündür. Bu aktörler; seçilmişler, bürokratlar/kamu görevlileri, siyasal partiler, baskı grupları, politika girişimcileri ve uzmanlar, çok uluslu şirketler, düşünce kuruluşları ve ulusüstü kuruluşlardır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 8-10).

*Aktörler neden politika transferine girerler?* Ülkeler ve politika yapıcılarını birçok farklı nedenle politika transferi gerçekleştirmektedir. Bu nedenler, politika transferinin türleri konusuyla da yakından ilgilidir. Politika transferinin nedenleri, politikalara karar verenlerin gönüllü olarak mı yoksa başka faktörlerin (örn. Uluslararası örgütlerin) etkisiyle mi politika transferine giriştiklerini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda politika transferi temelde gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir (Sobacı, 2011: 195). Dolowitz ve Marsh, gönüllü ve zorlayıcı transferi bir düzlemde ele almakta, bu düzlemin bir ucunda gönüllü transfer diğer uçta zorlayıcı transfer bulunmaktadır. Bu iki uç arasından gönüllüden zorlayıcıya farklı transfer türleri yer almaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13).



**Şekil 1: Politika Transferi Düzlemi (Ders Çıkarmadan Zorlayıcı Transfere)**

**Kaynak:** (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13)

Gönüllü politika transferi farklı nedenlerle gerçekleştirilebilmektedir. Politika düzleminde ders çıkarma tam gönüllü transfere tekabül etmektedir (Şekil.1). Gönüllü transfer çerçevesinde kalmak şartıyla transferin çeşitli nedenleri, politika transferini, düzlemin merkezine doğru kaydırmaktadır (Sobacı, 2009: 72). Gönüllü politika transferinin temel itici gücü mevcut statükoya ilişkin bir sorun veya memnuniyetsizliğin ortaya çıkmasıdır. Hükümet politikalarının uygun şekilde işlediği durumlarda farklı tecrübeler için arayışa gerek duyulmaz ve mevcut kurulu düzen işleme devam eder.

Dönemsel siyasi olaylar nedeniyle politika transferi yapılması, gönüllü politika transferinin başka bir nedeni olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle seçimler ve parti kongreleri, aktörleri politika transfer etmeleri için güdüleyici bir işlev görür.

Belirsizlik durumları, gönüllü politika transferi nedenlerinden birisidir. Siyasi çatışma, ekonomik ve siyasi kriz, yeni politikaların yarattığı sorunlar, politika yapıcılarını benzer belirsizlik durumlarıyla mücadele eden ülkelerin deneyimlerine bakmaya yöneltir (Stone, 1999: 54).

Politika düzleminin diğer ucunda bulunan zorlayıcı politika transferi, literatürde doğrudan ve dolaylı zorlayıcı politika transferi olarak iki alt başlıkta ele alınmaktadır. Bir ülkenin başka bir ülkeye bir politikanın uygulanmasına yönelik olarak baskı uygulaması, zorlaması doğrudan zorlayıcı transferin en bariz şeklidir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 374). Özellikle 19. yüzyılda, doğrudan zorlayıcı transfer oldukça yaygındı ve etkileri, bugün halen çağdaş Meksika, Kenya, Hindistan, Pakistan, Sri Lanka, Zimbabve ve Güney Afrika gibi ülkelerde görülebilmektedir (Evans, 2006: 481).

Günümüzde bir ülkenin başka bir ülke tarafından, politika transferine doğrudan zorlanması nadir olarak görülmektedir. Bunun yerine uluslararası kuruluşlar doğrudan zorlayıcı transfer konusunda önemli bir rol oynamaktadır. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi kuruluşlar gelişmekte olan ülkelere vermiş oldukları krediler karşılığında bir ön koşul olarak bu ülkelerin ekonomi politikaları konusunda doğrudan zorlayıcı etkilerde bulunabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347-348). Neoliberal politikaların yayılmasında bu kurumların doğrudan zorlayıcı etkilerinden bahsedilebilir.

*Ne transfer ediliyor? (Bir ülke, aktör, politika transferine giriştiğinde gerçekte ne transfer etmektedir?)* Siyasi sisteme, konu ya da duruma bağlı olarak hemen hemen her şey transfere konu edilebilir. Literatürde politika transferi kapsamında ele alınabilecek konular; politika hedefleri, politika içerikleri, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikir ve davranışlar, olumsuz dersler olarak sekiz grup altında ifade edilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12). Bunlardan bazılarının transferi diğerlerine göre daha kolay veya zor olabilir. Bu ülkeler arasındaki ekonomik, kültürel, sosyal, siyasal ve kurumsal farklılıklara göre değişir (Marsden ve Stead, 2011: 4).

*Nereden transfer ediliyor?* Politikaların nereden transfer edileceğine ilişkin yönetim seviyeleri açısından, uluslararası, ulusal ve yerel olmak üzere, üç düzeyden bahsetmek mümkündür. Politika transferi yapacak aktör bu üç düzeyde politika transferi gerçekleştirebilir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12). Buna ulusüstü ve bölgesel düzeyleri de ekleyerek beş kategoride ele alan çalışmalar da bulunmaktadır (Evans ve Davies, 1999: 368). Ayrıca zaman, mekan bağlamında da politika transferinin kaynağına bakılabilir (Sobacı, 2009: 87).

*Transferin derecesi (ölçüsü) nedir?* Politika transferi ya hep ya hiç süreci değildir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 13). Bir başka deyişle, politika yapıcılar inceledikleri politika ve programları kendi ülkelerine aktarırken seçeneklere sahiptirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351). Politika ve programların bir paket olarak alınmasının zorunluluğu yoktur (Kutlu, 2013: 138). Bu yüzden transferin değişik derecelerden bahsetmek mümkündür. Rose (1991: 22), kopyalama (copying), öykünme (emulation), melezleştirme (hybridization), sentez (synthesis), esinlenme (inspiration) şeklinde beşli bir derecelendirme yapmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996: 351), bu sınıflandırmayı esas almakla birlikte melezleşme ve sentez kategorilerini birleştirerek dörtlü bir gruplandırma yapmaktadır. Transferde rol alan aktörlerin tutumları ülkelerin yapısal faktörleri transferin derecesi üzerinde etkilidir. İmkânlar, kısıtlılıklar, zaman, aktör, ülkelerin kurumsal yapıları, politik kültür gibi birçok etmen politika transferinin aktarma biçimini belirleyebilmektedir.

*Transferi sınırlayan unsurlar nelerdir?* Politika transferi önünde çeşitli engeller vardır. Bunlar kültürel, çevresel engeller olabileceği gibi, politika transferi yapacakların kapasiteleri ile de ilgilidir. Politikalar belli bir zemin üzerinde geliştirilir. Bu zemin, politikayı oluşturan kurumların, personel, bilgi, kaynak, organizasyon gibi birçok farklı bileşeninden meydana gelmektedir. Başka bir deyişle politika, bir konuda soruna çözüm üretmek için geliştirilir. Ancak bu sorunla baş edebilmek için mevcut şartlar göz önünde bulundurulmadan soyutlamaya gidilerek, bu sorunun çözüm yolu budur demek sorunu çözmeye yetmemektedir. Günümüzde hükümetlerin karşı karşıya buldukları sorunlar çok karmaşıktır ve çözümleri de aynı oranda karmaşık olmaktadır. Politika transfer edilirken, bu politikaları uygulamaya koyan kurumların analizi bu açıdan büyük önem arz etmektedir.

*Hangi transfer politika başarısızlığına yol açar?* Genellikle bir ülkede başarılı olmuş bir politikanın diğer bir ülkede de başarılı olacağı varsayımı üzerinde hareket edilmektedir. Ancak her zaman ve her durum için bu varsayım gerçekleşmemektedir.

Yapılan araştırmalarda üç temel faktörün politika başarısızlığı üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Bu faktörlerden ilki politikayı transfer edecek ülkenin transfer edilecek politika veya kurum hakkında veya bunların transfer edildiği ülkede nasıl yürütüldüğü konusunda yetersiz bilgiye sahip olmasıdır. Belirtilen durum *yetersiz bilgiye dayalı transfer* olarak adlandırılmaktadır. İkincisi, transferin gerçekleşmesine rağmen, transfer edilen ülkede söz konusu politikayı veya kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir öğenin transfer edilememesi başarısızlığa neden olabilir. Belirtilen durum *tamamlanmamış transfer* olarak adlandırılmaktadır.

Üçüncüsü; politikanın transfer edildiği ülke ile politikayı transfer eden ülke arasındaki ekonomik, sosyal, politik ve ideolojik bağlam farklılıklarının yeterince dikkate alınmamasıdır. Belirtilen durum ise *uygun olmayan transfer* olarak adlandırılmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17).

Politika transferi modeli, Türkiye’de kamu mali yönetimi reformu alanındaki politika transferi sürecini açıklamak için iyi bir kavramsal çerçeve sunmaktadır. Aşağıdaki kısımda kamu mali yönetimi alanındaki gelişmeler kısaca özetlendikten sonra reform süreci politika transferi kapsamında değerlendirilmiştir.

## **2.KAMU MALİ YÖNETİMİ İLE İLGİLİ GELİŞMELER**

Gelişmiş ülkeler açısından 1980’lerden itibaren kamu mali yönetiminin toplumsal, ekonomik değişimlere bağlı olarak şekillenmeye başlayan yeni yönetim anlayışı doğrultusunda, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik ekseninde yeniden yapılandırılması çalışmaları ivme kazanmıştır (Ergen, 2016: 97).

Tek bir faaliyet alanından ziyade, bütçe döngüsünün hazırlanması ve uygulanması, bütçe gözetim ve kontrolü, vergi ve borç yönetimi, satın almadan, kaynak ve gelir dağılımına kadar geniş bir faaliyet alanı içinde birbiriyle ilişkili örgütsel ve siyasi kültürle bağlantılı bir reform alanı söz konusudur.

Bu gelişmeler bağlamında Türkiye’de 1990’lardan, sonra uluslararası finans kuruluşlarının baskısı ve AB ile üyelik süreci gibi dış faktörlerin etkisi ile içeride ise ekonomik krizler, yüksek bütçe açıkları, döndürülemeyen iç ve dış borç yükü gibi iç faktörler nedeniyle, kamu mali yönetimi alanında reform çalışmaları hızlanmıştır. Bu çalışmaların neticesinde, 2003 yılında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu Kanun kapsamında stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan oluşan stratejik yönetim ve stratejik yönetimin bütçeleme sistemi olan performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

### **2.1. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**

Performans esaslı bütçeleme, 1990’lardan bu yana hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelere, kamu mali yönetimi reformları açısından önerilen bir model olmuştur. Bununla birlikte performans esaslı bütçeleme yaklaşımının nasıl tanımlanacağı ve nasıl uygulanacağına dair büyük belirsizlik halen bulunmaktadır. Kısa bir tanımlama ile performans esaslı bütçeleme, kaynakların, özgül ölçülebilir sonuçlarla ilişkilendirilmesi esasına dayanan bir bütçe sistemidir. Bu tanım, performans ölçütleri ve kaynak dağılımları arasında rasyonel, mekanik bir bağ olduğunu ve ilave bir kaynak miktarı ile elde edilebilecek çıktı düzeyini belirleyebilme becerisine sahip olduğunu göstermektedir. Ancak, çıktılar her zaman tam olarak ölçülebilir nitelikte değildir. Performans bilgileri hükümetlere fayda sağlarken, bütçelemenin siyasi niteliğini ortadan kaldırmamalıdır (The World Bank, 2003: 1).

Geniş bir tanımlama ile performans esaslı bütçeleme, kamu hizmetlerine ödenek tahsisi yapılmadan önce yürütülecek faaliyet ve projelerin maliyetlendirilmesini, ayrıca yürütülecek her faaliyet ve proje için performans hedeflerinin, etkinliğe, verimliliğe, ekonomikliğe ve çıktılara odaklanacak şekilde oluşturulmasını öngören bir bütçe sistemidir (Aktan ve Tüğen, 2006: 206).

Uluslararası Para Fonu’na göre, performans esaslı bütçeleme, kamu kurumlarına kaynak ayırmayı ulaştığı sonuçlarla ilişkilendirerek kamu harcamalarının verimliliğini ve etkililiğini arttırmayı ve performans bilgisini sistematik bir şekilde kullanmayı hedefleyen bütçelemedir (Ribonson ve Last, 2009: 2).

Performans esaslı bütçeleme sisteminin temel unsurlarını stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Stratejik plan ve performans programları vasıtasıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kurulmakta, söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2009: 1).

5018 sayılı Kanunun performans esaslı bütçeleme ile ilgili 9. maddesinde; kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları belirtilmektedir. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı’nın yetkili olduğu vurgulanmaktadır. Kamu idarelerinin, kamu

hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları bu madde kapsamında ayrıca düzenlenmiştir.

## **2.2.Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçişte Rol Oynayan Aktörler**

Bir kamu politikası yapma biçimi olan politika transferinde birçok aktör rol oynayabilmektedir. Türkiye’de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin transferinde rol oynayan aktörler olarak Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu, AB, Adalet ve Kalkınma Partisi hükümetleri, maliye ve ekonomi bürokrasisi ile TÜSİAD ve TESEV’i saymak mümkündür.

Aktörlerin rollerine tek tek kısaca baktığımızda; DB, Türkiye’de kamu mali yönetiminde yapılacak reformlar için 21 Aralık 1995 yılında vermiş olduğu proje kredisi kamu mali yönetimi reformunun başlangıcını oluşturmuştur. Kamu Mali Yönetimi Projesi (Public Finance Management Project),<sup>1</sup> stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemini getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun çalışmalarının ilk dayanağı ve kaynağı olmuştur.

Uluslararası Para Fonu ile 18. stand-by anlaşması kapsamında 30 Temmuz 2002 yılında 3. gözden geçirmeye ilişkin verilen niyet mektubunda Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 2003 Mart ayına kadar yasallaşması ön koşul olarak belirtilmiştir (T.C. Merkez Bankası, 2002).

AB Komisyonu Türkiye ile ilgili 2017 yılına kadar 19 ilerleme raporu kabul etmiştir. Türkiye’de kamu mali yönetimi reformları ile ilgili çalışmalar çok daha önceden başlamış olmasına rağmen, AB, KMYK kanununun hem muhtevasında hem de yasalaşmasına, yasaladıktan sonra da tam olarak uygulanmasında önemli bir etkiye sahip olmuştur. Kamu mali yönetimi alanında yapılacak yasal düzenlemenin AB müktesebatına uygunluk ile ilgili telkinleri yanında aynı yoğunlukta uluslararası standartlara uygunluğu konusunda da sürekli raporlarında yer vermiştir<sup>2</sup>.

2002 yılında tek başına iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisinin kurmuş olduğu 58. Hükümetin Acil Eylem Planı’nda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin hükümet politikası olarak kaynağı da belirtilerek politika transferine konu edileceği belirtilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003: 29-30).

Bürokrasinin katkısı açısından, 1995 yılında DB ile imzalanan proje kredi kapsamında kurulan yönlendirme komitesinde, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, DPT Müsteşarlığı ve Sayıştay temsilcileri yer almıştır. Daha sonra 2003 yılında 5018 sayılı kanun tasarısının Meclis komisyon çalışmalarında da aynı kurumlardan katkı alınmıştır.

Baskı grupları, teşvik ederek, ulusal ve uluslararası alanda kamuoyu oluşturarak, benzer ilgi ve çıkarları paylaştıkları gruplarla işbirliği yaparak, politikaya karar verenlerin kendi görüşleri doğrultusunda hareket etmelerini sağlamaya çalışmaktadır. Baskı grupları, hükümetleri başka ülkelerdeki uygulamaları, programları, politikaları almaları konusunda zorlayabilirler. Türkiye’de kamu mali yönetimi reformu kapsamında baskı gruplarının etkilerine bakıldığında hazırladıkları raporlarla diğer ülke uygulamaları hakkında farkındalık yaratarak, ayrıca uluslararası kuruluşlar ile yaptıkları anlaşmalar sonucunda gerçekleştirilen ortak programlarla etkide buldukları görülmektedir. TÜSİAD’ın 2002 yılında yaptırdığı Kamu Reformu Araştırması ve TESEV’in 2000 yılında AB desteği ile hazırladığı Devlet Reformu: Kamu Maliyesinde Saydamlık çalışmaları buna örnek verilebilir (TÜSİAD, 2002; Atıyas ve Sayın, 2000).

## **2.3.Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş Nedenleri**

Toplumsal ve ekonomik yapıda sürekli bir değişim söz konusudur. Bu değişim olgusu bir reform ihtiyacını doğurmaktadır. Türkiye özelinde baktığımızda da Osmanlı’dan günümüze sürekli bir reform süreci içerisinde bulunduğunu görmek mümkündür. Kamu mali yapısıyla ilgili reform ihtiyacı 1960’lı yıllarda yapılan çalışmalarda dile getirilen konulardan birisidir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde bu tartışmaların arttığı görülmektedir. Sürekli bir reform süreci aslında sorunlara anlamlı cevaplar üretilemediğinin de bir göstergesidir. Siyasal sistemle, bürokrasiyle, reformların yöntemi ile ilgili sorunlar reformların başarısızlığının sebepleri arasında sayılabilir (Uçar, 2009: 8-9). Bu sebepler yüzünden kamu mali yönetimiyle ilgili 1960’larda tespit edilen sorunlara tatmin edici bir çözüm bulunamamış ve 2000’lerin başında derin bir ekonomik kriz ile birlikte kamu mali yönetimi yeniden sıcak

<sup>1</sup> Bknz. Kamu Mali Yönetimi Projesi, 1996, T.C. Resmi Gazete, 22613, 16.04.1996,

<sup>2</sup> Bütün Avrupa Birliği Türkiye Düzenli İlerleme Raporları için, T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, İlerleme Raporları, <http://www.ab.gov.tr/46224.html>

tartışma konularından biri olmuştur.

Dolowitz ve Marsh'ın modeline göre ülkeler gönüllü veya zorlayıcı nedenlerle politika transferine girişebilmektedir. Politika transferi modelinde gönüllü transferin en önemli nedenlerinden biri olarak, mevcut durumdan memnuniyetsizlik gösterilmektedir. Türkiye'de de kamu mali yönetimi açısından bir memnuniyetsizlik söz konusudur. Kamu mali yönetim sisteminden duyulan memnuniyetsizlik sonucu başlayan arayışlara rağmen Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (DPT, 2000: 5) da belirtildiği gibi gerekli düzeltmelerin zamanında ve içerden gelen inisiyatifle gerçekleştirilememesi, kurum ve kurum içi birim taassubunun aşılammaması nedeniyle sonuçsuz kalmış, sorunlar birikmiştir. Bu durum uluslararası finans kuruluşlarının müdahalesine açık bir yapı oluşturulmasına zemin hazırlamıştır.

Zorlayıcı politika transferi kapsamında reformun nedenlerini incelerken, reformun gerçekleştiği ortamı değerlendirmek gerekmektedir.

Türkiye 1997-1998 yılında ortaya çıkan Güney Doğu Asya ve Rusya krizlerinden büyük ölçüde olumsuz etkilenmiştir (Fırat, 2009: 508). Özellikle 1999 depremi ile birlikte var olan kötü ekonomik durum daha da kötüleşmiş ve 2001 yılında büyük çaplı ekonomik krizle, yüksek borç yükü ve bütçe açıklarıyla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Türkiye'nin niçin uluslararası kredi kurumlarının müdahalesine bu kadar açık hale geldiği, bu ortama bakılarak anlaşılabilir.

Bu ortamda DB, Uluslararası Para Fonu ve AB'nin dayatmasıyla kamu mali yönetiminde değişikliğe gidilmiş ve yine bu kurumların istek ve yönlendirmelerine uygun bir değişiklik hayata geçirilmiştir. Uluslararası standartlar, AB müktesebatı, iyi uygulama örnekleri gibi şartlarla şekillenen zorlayıcı bir politika transferi söz konusu olmuştur.

#### 2.4. Politika Başarısı - Başarısızlığı Bağlamında Değerlendirme

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, Türkiye'de 2003 yılında yasalaşmış ve 2006 yılında bütün unsurlarıyla uygulamaya girmiştir. Reformun yaşama geçirilmesi için mevzuat açısından ciddi bir çalışma yapılmış, zamanla gerekli güncellemeler de gerçekleştirilmiştir<sup>3</sup>. Mevzuatla ilgili bu gelişmelerin yanında, kurumlar stratejik planlarını, performans programlarını ve faaliyet raporlarını hazırlayıp yayınlamaktadır.

Kalkınma Bakanlığı'nın sitesindeki verilere göre, stratejik plan hazırlamak zorunda olan 570 kurumdan 496 kurum stratejik planlarını hazırlamış ve bakanlığa göndermişlerdir. Stratejik planlarını hazırlamayan kurum sayısı 74 tanedir. Ancak bu kurumların bazıları mevcut stratejik planlarının dönemi sona erdiğinden henüz yeni stratejik plan hazırlamayan kurumlardır (Kalkınma Bakanlığı, 2017). Bu sayılara bakıldığında kurumların tamamına yakınının stratejik planlarını hazırladıkları görülmektedir.

Sayıştay'ın performans denetimi, kamu kaynaklarının, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu anlayışı içinde kullanılması açısından olumlu bir gelişmedir<sup>4</sup>. Bunun yanında denetim bulguları kurumların eksiklerini görüp, bunu gidermeleri açısından önemli bir fırsat sağlamaktadır.

Ayrıca sistem ile ilgili yapılan hizmet içi eğitimler kamu personelinin gelişimi, bilgi seviyelerinin artması açısından bir kazanımdır.

Bu olumlu gelişmeler yanında stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ile ilgili pek çok sorunla karşılaşıldığı yetkililer tarafından dile getirilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti 64. ve 65. Hükümetlerinde Maliye Bakanlığı, 2006-2009 yılları arasında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2009-2015 yılları arasında Maliye Bakanlığı Müsteşarlığı yapmış Naci Ağbal<sup>5</sup>, Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu'nda şunları söylemektedir (Ağbal, 2010: 14):

*Kamu idarelerinde stratejik plan ve performans programlarını yapıyorumuz gibi bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Sadece plan yapmakla yetiniyoruz. Planların gerçekçi olması ve stratejik planlarla bütçelerin ilişkisini kurmak gerekmektedir. Performans programları şablonları alırken ileri ülkeleri model aldık, ancak bunun ayağı yere basmayan bir yaklaşım olduğunu düşünüyorum. Ayrıca çok fazla sayıda ve takip edemeyeceğimiz performans hedefleri koyduk.*

3 Konuyla ilgili yönetmelikler, kılavuzlar ve rehberler yayınlanmıştır. Kılavuz ve rehberlerde ihtiyaçlara uygun olarak güncellemeler de yapılmıştır.

4 5018 sayılı Kanun, genel yönetim kapsamındaki idareler için Sayıştay'ın performans denetimi yapmasını öngörmüştür.

5 Naci Ağbal 65. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nde Maliye Bakanı görevini devam ettirmektedir.

Performans programlarının bütçe ile bağı kurabilmek ve performans denetimine tabi tutabilmek için performans göstergelerinin iyi tasarlanması ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Programın bel kemiği budur. Dolayısıyla kendi sisteminize göre tasarlanmamış performans göstergelerinin ayağı yere basmayacaktır.

Politika transferi modeline göre, bir siyasi sisteme, konu ya da duruma bağlı olarak hemen hemen her şey transfere konu edilebilmektedir. Ancak kurumsal kültür, davranışlar, insan faktörü gibi etmenlerin transferi zordur. Dolayısıyla bir politika ve program transfer edilirken, politika veya programın geliştirildiği kurumsal çevrenin ve beşeri etkenlerin hesaba katılması gerekmektedir. Ayrıca stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme bileşenlerinin hepsinin transfere konu edilmesi pek mümkün değildir. İlkeler, program, politikalar transfer edilebilir ancak performans göstergeleri gibi kurumsal bazda kendi program hedeflerinize göre tasarlanması gereken program bileşenleri transfer edilememektedir. Ancak performans göstergeleri ile veya performans hedefleri ile ilgili temel ilkeler transfere konu edilebilmektedir.

Sürekli reform ihtiyacı mevcut reformların başarısızlığının da bir göstergesidir. 24 Kasım 2015 yılında kurulan 64. T.C. Hükümeti'nin, Eylem Planı'nda 5018 sayılı KMYKK'nın, AB müktesebatı ve uluslararası normlar esas alınarak güncelleneceği, yerel yönetimlerde hesap verilebilirlik mekanizmasının güçlendirilmesi için kanunun değiştirileceği ve kamu kurumlarında stratejik planlama çalışmalarının koordinasyonu güçlendirmek için bir koordinasyon kurulu kurulacağı belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2015: 42-44).

AB müktesebatı vurgusu olmadan uluslararası normlar esas alınarak KMYKK'nın gözden geçirileceği, kamu idarelerindeki iç denetimin ve performans esaslı dış denetimin güçlendirileceği 24 Mayıs 2016 tarihinde kurulan 65. T.C. Hükümeti Programı'nda belirtilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2016: 26-27). Ayrıca Programda, kaynak tahsis sürecinin etkinliğini sağlamak için stratejik plan-bütçe bağlantısının güçlendireceğine, stratejik plan ve performans programlarına uyumunun artırılmasına yönelik uygulamaların gerçekleştirileceğine yer verilmiştir (T.C. Başbakanlık, 2016: 68-71). Bu değişiklik alanları aynı zamanda politika transferinin başarısız olduğu alanlara da işaret etmektedir.

Onuncu Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları kapsamında, uygulanmakta olan stratejik yönetim modelini tüm boyutlarıyla tartışmak, süreçte yaşanan sorunları belirlemek, sistemin kamu yönetiminde etkili biçimde işlenmesini sağlayacak çözüm önerileri geliştirmek ve bu bağlamda kısa ve uzun dönemli uygulama stratejileri oluşturulmasını sağlamak amacıyla Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu kurulmuştur. Yapılan çalışmalar Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu başlığıyla 2015 yılında yayınlanmıştır. Rapor'da mevzuata göre performans programlarının stratejik planları esas alması, bütçelerin de performans programlarına uygun olarak hazırlanması gerekirken uygulamada performans programlarının stratejik planlardan yeterince yararlanılmadan, plandaki amaç ve hedeflerle ilişki kurulmadan hazırlandığı belirtilmektedir. Bu ilişkinin kurulmasını sağlayan yapının işletilmediği vurgulanmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 40).

Raporda, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının bütçe sürecine yeterince entegre edilemediği, 5018 sayılı Kanunun istediği belgelerin üretildiği ancak sürecin halen klasik bütçe mantığıyla sürdüğü vurgulanmıştır. Bunun sonucunda stratejik yönetim sürecinin bütçeleme ayağının uygulamada, 5018 sayılı Kanuna göre tasarlamak, 1050 sayılı mülga Muhasebeyi Umumiye Kanununa göre gerçekleştirmek biçiminde özetlenebileceği belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 40). Başka bir ifade ile, uygulamada bütçeleme halen mülga 1050 sayılı Kanuna göre gerçekleşmektedir.

Sayıştay'ın yıllık olarak meclise sunduğu Dış Denetim Genel Değerlendirme raporlarında<sup>6</sup> yer alan performans denetimi sonuçları, performans denetimine tabi bütün kamu kuruluşlarını kapsamaktadır. Bu nedenle, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamasının başarı-başarısızlığının genel bir değerlendirmesini içermektedir. Sayıştay tarafından, 2012, 2013, 2014, 2015 ve 2016 yılları Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporları yayınlanmış ve meclise sunulmuştur. Kurumların başarı/başarısızlık açısından son durumlarını ortaya koyması bakımından 2016 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda eksikliklere ilişkin tespitler Tablo 1, 2 ve 3'te belirtilmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2017: 7-11). Ayrıca bir önceki yıla göre gelişmeleri ortaya koymak için 2015 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'ndaki (Sayıştay Başkanlığı, 2016a: 51-57) bulgularla karşılaştırma ilgili tablo altında yapılmıştır.

<sup>6</sup> 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68'inci ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 38'inci maddeleri uyarınca hazırlanan raporlardır.



**Tablo 1: Stratejik Planların Değerlendirilmesi**

	Bulgular
Mevzuata Uygunluk	5018 sayılı Kanun'un "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme" başlıklı 9'uncu maddesinde, kamu idarelerinin stratejik plan hazırlaması gerektiği hususu düzenlendiği halde bazı kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamadıkları belirlenmiştir. Stratejik planlar, "Kamu İdarelerinde Stratejik Plan Hazırlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" hükümlerine uygun olarak hazırlanmamaktadır.
Bütçe ilişkisi	Stratejik planda yer alması gereken faaliyet maliyetleri tablosu bazı kamu idarelerinin stratejik plan belgelerinde yer almamaktadır.
Stratejik Planlamaya Uygunluk	Bazı kamu idarelerinin stratejik planlarında stratejilere yer vermedikleri belirtilmektedir.

Sayıştay 2015 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda, stratejik planların mevzuata uygun hazırlanmadığı, durum analizi, yasal yükümlülükler, mevzuat analizi, kaynak tablosu, eylem planı, GZFT analizi ve/veya izleme ve değerlendirme bölümlerine yer verilmediği bulgularına yer verilmiştir. Stratejik planların mevzuata uygun hazırlanmadığı 2016 yılı Raporunda da dile getirilmektedir. Ayrıca 2016 yılı Raporunda bazı kurumların yasal zorunluluk olmasına rağmen stratejik planlarını hazırlamadığı tespitine yer verilmiştir. Bu tespit, Türkiye'de stratejik planlama açısından geriye gidiş anlamına gelmektedir. Stratejik planlama anlayışının kurumlar tarafından benimsenmediği ile ilgili kritik bir göstergedir.

Bütçe ilişkisi açısından 2015 Raporu'nda stratejik planda yer alması gereken ve kamu idarelerinin stratejik planları ile bütçeleri arasındaki bağı güçlendirmeyi amaçlayan beş yıllık tahmini maliyet tablosunun stratejik plan belgelerinde yer almadığı bulgusu, 2016 yılı için de geçerlidir. Stratejik plan ile bütçe bağının kurulmaması sorununun devam ettiği görülmektedir.

Sayıştay 2015 yılı Raporu'nda, bazı kamu idarelerinin stratejik planlarında performans programlarının uygulanmasında ve faaliyet sonuçlarının ölçülmesinde güçlük yaratacak kadar çok sayıda amaç ve hedef yer aldığı belirtilmiştir. Ayrıca yetki alanı dışında amaç ve hedef belirlendiği ifade edilmiştir. Stratejik planlamaya uygunluk açısından belirtilen bu sorunlara ek olarak 2016 yılında bazı stratejik plarlarda stratejilere yer verilmediği bulgusu eklenmiştir.

**Tablo 2: Performans Programlarının Değerlendirilmesi**

	Bulgular
Mevzuata Uygunluk	Kamu İdareleri tarafından hazırlanan performans programları, "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelik" hükümlerine uygun olarak hazırlanmamaktadır. Bazı kamu idarelerinin performans programlarında faaliyet maliyetleri tablosunun içeriğinin doğru hazırlanmadığı, performans hedefi tablolarında açıklama kısmına yer verilmediği, "Genel Bilgiler" bölümünün "Performans Programı Hazırlama Rehberi" gerekliliklerine uygun hazırlanmadığı, performans bilgileri bölümünde idare ile ilgili hükümet programında yer alan temel politika ve önceliklere yer verilmediği, insan kaynakları ve fiziki kaynaklarla ilgili gerekli bilgilerin sunulmadığı belirlenmiştir.
Bütçe ilişkisi	Kamu idareleri bütçelerinin büyük bir bölümünü herhangi bir stratejik amaç, hedef ve performans hedefiyle ilişkilendirmeden genel yönetim gideri olarak kullanmaktadır. Kaynakların performans esaslı bütçeleme sistemi dışına çıkarılarak genel yönetim gideri olarak kullanılması, saydamlık ve hesap verme ilkelerine uyulmamasına neden olmaktadır.
Performans Programı Tasarımı Açısından Uygunluk	Performans programlarında, çıktı veya sonuç odaklı olmayan performans hedefleri belirlendiği, performans göstergelerinin ve faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmediği, performans hedefi ve göstergelerinin sade ve anlaşılır şekilde ifade edilmediği ve performans göstergelerinin ölçülebilir olarak belirlenmediği görülmektedir.

Sayıştay 2015 Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda, performans programlarının mevzuata uygun hazırlanmadığı, bazı kamu idarelerinin performans programlarında faaliyet maliyetleri tablosuna,

performans hedefleri tablosuna ve/veya toplam kaynak ihtiyacı tablosuna yer vermedikleri belirtilmiştir. Mevzuata uygunluk açısından 2016 yılı bulgularına bakıldığında kurumların performans programındaki eksikleri giderme konusunda bir gelişme göstermedikleri anlaşılmaktadır (bkz. Tablo 2).

Bütçe ilişkisi bakımından 2015 ve 2016 yılı Raporlarında benzer tespitler yapılmıştır. Bununla birlikte 2016 yılı Raporunda bir farklılık olarak saydamlık ve hesap verme ilkelerine uyulmadığı bilgisine yer verilmiştir.

Sayıştay 2015 yılı Raporu'nda, performans programlarında, performans hedeflerine ulaşılma düzeylerini ölçmek, izlemek ve değerlendirmek için kullanılan performans göstergelerine yer verilmediği belirtilmiştir. 2016 yılı Raporundaki bulgulara göre Kurumların Sayıştay'ın bir önceki yıl tespitlerini dikkate aldıkları ve performans göstergelerine yer verdikleri anlaşılmaktadır. Ancak performans göstergelerinin, faaliyetlerin performans hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak belirlenmediği, sade ve anlaşılır şekilde ifade edilmediği ve performans göstergelerinin ölçülebilir olarak belirlenmediği yine aynı Raporda belirtilmiştir.

**Tablo 3: Faaliyet Raporlarının Değerlendirilmesi**

	Bulgular
Mevzuata Uygunluk	“Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” hükümlerine aykırı olarak bazı kamu idareleri, idari faaliyet raporlarında temel mali tablolara, performans sonuçlarının değerlendirilmesine, performans sonuçları tablosuna, iç ve dış mali denetim sonuçlarına, mali bilgilerin tamamına ve/veya faaliyet bilgilerine yer vermemektedir.
Plan, Program ve Bütçe İlişkisi	Kamu idarelerinde harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan plan-program-bütçe bağının kurulmadığı anlaşılmaktadır. Kamu idarelerinin hedef ve gösterge gerçekleştirmelerini faaliyet maliyetleriyle birlikte raporlamalarını sağlayacak sistemin geliştirilmesinin önemi vurgulanmıştır. Bazı kamu idarelerinin faaliyet raporlarının performans programlarıyla uyumlu olarak hazırlanmadığı tespit edilmiştir. Faaliyet raporlarındaki bazı hedef ve göstergelerin performans programında yer almadığı ya da performans programındaki bazı hedef ve göstergelere ait gerçekleştirmelere ilişkin bilgi ve değerlendirmelere faaliyet raporunda yer verilmediği görülmektedir.
Raporlama Açısından Uygunluk	Faaliyet raporlarında, performans bilgileri başlığı altında, performans programında yer alan performans hedef ve göstergelerinin gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerine ve bunlara ilişkin değerlendirmelere yer verilmediği veya sapma gerekçelerinin yeterli düzeyde açıklanmadığı görülmektedir.

Sayıştay 2015 yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu'nda, faaliyet raporlarının kamu idareleri tarafından ilgili mevzuatında öngörülmüş olan yasal süreler içinde hazırlanıp yayımlanmadığı ve Sayıştay'a gönderilmediği belirtilmektedir. Ayrıca performans bilgisinin değerlendirilmesini sağlayacak “Performans Sonuçları Tablosu”, “Performans Sonuçlarının Değerlendirilmesi” ve “Performans Bilgi Sisteminin Değerlendirilmesi” başlıklarına yer verilmediği vurgulanmaktadır. Sayıştay'ın 2016 yılı Raporunda mevzuata uygunluk açısından aynı sorunlar devam etmekle birlikte, kurumların faaliyet raporlarının yasal süreleri içinde hazırlanıp yayınlanması konusunda bir ilerleme kaydedildiği anlaşılmaktadır.

Plan, program ve bütçe ilişkisi açısından 2015 yılı Raporunda, kamu idarelerinde harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan plan-program-bütçe bağının kurulmadığı belirtilmiştir. Bu ifade 2016 yılı Raporunda da yer almaktadır. Bu konuda bir gelişme olmadığı anlaşılmaktadır. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi açısından en kritik konulardan biri plan, program ve bütçe bağıdır. Kamu mali yönetimi reformunun başarısı-başarısızlığı için önemli bir göstergedir. Bunun yanında 2015 yılı Raporunda; faaliyet raporlarında, gerçekleşen faaliyetler ile kamu idarelerinin bütçeleri arasında tam bir ilişki kurulmadığı, bütçe hedef ve gerçekleştirmelerine ve bütçe hedeflerinde meydana gelen sapmaların nedenlerine yer verilmediği vurgulanmaktadır. Benzer bir vurgu faaliyet raporlarının performans programlarıyla uyumlu olarak hazırlanmadığı konusunda da yapılmıştır. Faaliyet raporlarındaki bazı hedef ve göstergelerin performans programında yer almadığı ya da performans programındaki bazı hedef ve göstergelere ait gerçekleştirmelere ilişkin bilgi ve değerlendirmelere faaliyet raporunda yer verilmediği belirtilmiştir. Faaliyet

raporlarının performans programı uyumu ile ilgili olarak aynı ifadeler 2016 yılı Raporunda da yer almaktadır.

Sayıştay'ın 2015 ve 2016 yılı Raporlarının genel bir değerlendirilmesi yapıldığında, kamu idarelerinin bütçelerinin büyük bir bölümünün herhangi bir stratejik amaç, hedef ve performans hedefiyle ilişkilendirmediği, diğer bir ifadeyle plan, program ve bütçe bağının oluşturulmadığı dolayısıyla stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin aslında gerçekleşmediği, eski klasik bütçe sisteminin sürdürüldüğü anlaşılmaktadır. Ayrıca kamu idarelerinde harcama ve muhasebe süreçlerinin stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporundan bağımsız bir şekilde yürütüldüğü, dolayısıyla, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturan plan-program-bütçe bağının kurulmadığı ve sistemin kağıt üzerinde kaldığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Bunun yanında hedeflerin çıktı/sonuç odaklı olarak belirlenmemesi, performans göstergelerinin ölçülebilir, sade ve anlaşılır biçimde ifade edilmemesi ile bazı kurumların stratejik planlarını hazırlamamaları reformun başarı şansını düşürmektedir.

Sayıştay'ın Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporuna ek olarak gerçekleştirdiği kurum bazlı performans denetimlerinde de benzer bulgular söz konusudur. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme açısından sorumlu kurumlardan olan Maliye ve Kalkınma Bakanlıklarının performans denetim raporlarında da benzer bulgulara rastlanmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2016b; Sayıştay Başkanlığı, 2016c).

Dolowitz ve Marsh modeli kapsamında değerlendirildiğinde politika başarısızlığının nedenleri arasında sayılan tamamlanmamış transferde, politikayı veya kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir ögenin transfer edilememesi başarısızlığa neden olabilmektedir. Performans esaslı bütçelemede, performans göstergelerinin ilkeleri transfer edilebilmekte ancak bu ilkelere göre tasarlanması kurum bazında yapılabilmektedir. Türkiye açısından performans göstergelerinin transfer edilememesi başarısızlık nedenlerinden birisidir.

Politika transferinde politika başarısızlığı üzerinde önemli bir etkiye sahip bir diğer faktör ise ekonomik, sosyal, siyasal ve ideolojik bağlam farklılıklarının dikkate alınmamasını anlatan uygun olmayan transferdir. Performans programı şablonları alınırken gelişmiş ülkelerin model alınması (Ağbal, 2010: 14) nedeniyle kurumsal kapasite, insan kaynağı, iş yapma kültürü gibi faktörlerin yeterince dikkate alınmadan stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme sisteminin Türkiye'ye transfer edildiği anlaşılmaktadır.

Politika başarısızlığına yol açan diğer bir neden ise transfer edilen politika veya programın nasıl yürütüldüğü konusunda yetersiz bilgiye sahip olmayı anlatan yetersiz bilgiye dayalı transferdir. Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması açısından, sistemi en iyi uygulayan ülkelerde bile uygulama zorlukları ve sorunları bulunmaktadır (Shaw and Leon, 2015). Plan, program ve bütçe bağını kurabilmek, güvenilir ve etkin performans bilgisine sahip olmak, kaynak tahsisini performans bilgisine dayandırmak gibi hususlar sistemin başarısı için önemli ve zorlu konulardır. Türkiye'de uygulama ile ilgili bilgiye sahip yeterli insan kaynağının hizmet içi eğitimlere vb. rağmen henüz olmaması politika başarısızlığının diğer bir sebebidir.

## **SONUÇ**

Kamu mali yönetimi alanındaki reform çalışmalarında daha çok özel sektörde kullanılan stratejik planlama, performans yönetimi ve denetimi kavramları kullanılmaya başlanmıştır. Kamu sektörüne aktarılan bu uygulamaların, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanımı açısından şeffaflığı ve etkin bir hesap verilebilirliği güçlendireceği dile getirilmiştir. Kaynak ayırmayı ulaştığı sonuçlarla ilişkilendiren ve performans bilgisini sistematik bir şekilde kullanmayı hedefleyen stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu mali yönetimi reformları kapsamında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde gündeme gelmiştir.

Türkiye, büyük ekonomik krizlerle boğuştuğu bir dönemde, borç anlaşmalarının bir ön koşulu olarak ilkelerini ve felsefesini kendi belirlemediği bir kanuni düzenleme ile stratejik planlama ve performans esaslı bütçe sistemini yürürlüğe koymuştur. Böylece, gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlanan performans esaslı bütçeleme sistemi, iyi uygulama örnekleri, uluslararası standartlar ve AB normlarına uygunluk açısından, kamu mali yönetim alanına transfer edilmiştir. Ayrıca sistemin uygulanmasına yön veren ikincil mevzuat da yine ilgili ülke uygulamalarından uyarlanmıştır.

Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen politika transferi modeli açısından bakıldığında Anglo-Amerikan ülkeleri, transfer edilen politikanın kaynağını oluşturmaktadır. Transferin nesnesi, stratejik plan, performans programı ve yıllık faaliyet raporları unsurlarıyla birlikte performans denetimini öngören performans esaslı bütçelemedir.

Transferin derecesi bakımından, politika, program ve ilkelerin bir bütün olarak transfer edildiği, ancak, performans göstergeleri gibi direkt faaliyet alanıyla ilgili olan yapıların, transferinin mümkün olmadığı anlaşılmaktadır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş, Türkiye'nin ihtiyaçlarının rasyonel bir sonucu olarak değil, yukarıda değinilen koşullar altında zorlayıcı bir politika transferi kapsamında derin ekonomik krizler kaskacında gerçekleşmiştir. Sistemin tam olarak uygulanmadığı Maliye Bakanlığı tarafından ifade edilmektedir. Ayrıca Sayıştay'ın performans denetimi raporları da stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulamaya girmesinin üzerinden onbir yıl geçmesine rağmen, uygulanmadığını ortaya koymaktadır. Bunun temel nedenlerinden biri, bu sistemin zorlayıcı bir politika transferi kapsamında, uluslararası finans kuruluşları ve AB'nin etkisiyle gerçekleştirilmiş olmasıdır.

Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemine zorlayıcı politika transferi sonucu geçildiğinden, uygulamadaki başarısızlıklar açısından yeni bir sistem için revizyona gidilebilir. Ancak mevcut sistem devam ettirilecekse sistemin başarısı açısından yapılması gerekenlere ilişkin öneriler şu şekilde sıralanabilir:

Stratejik plan, performans programı ve bütçe bağının sağlanması gerekmektedir. Bunun için stratejik plan ve performans programı ile ilgili hazırlanan kılavuz ve rehberin, bütçe ile bağını güçlendirecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Performans esaslı bütçeleme uygulamadaki başarısını arttırmak, karşılaşılan zorluk ve eksiklerin giderilmesi için mevzuat güncellemesi yapılmaya devam edilmelidir. Ancak güncellenmenin sistemin temel ilkelerine bağlı kalınarak yapılması gerekmektedir. Mevzuat güncellemeleri, sürekli yeni hedefler, amaçlar doğrultusunda yapılırsa reformun başarısı açısından ileriye gitmek yerine bir kısır döngüye dönüşebilir. Bu açıdan güncellemeler, baştan ortaya konulan hedefler doğrultusunda, etkililiğe, verimliliğe, ekonomikliğe, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine katkı sağlayacak şekilde olmalıdır. Bunun yapılabilmesi siyasi iktidarların sistemi benimsemesi ve sahip çıkması ile mümkündür.

Sistemin etkin bir şekilde uygulanması açısından yetişmiş insan kaynağı büyük önem taşımaktadır. Yetişmiş personelin başka iş ve görevlerde çalıştırılmaması için strateji geliştirme birimleri ve mali hizmetlerde çalışan personele kadro unvanı tahsis edilmesi düşünülebilir. İnsan kaynağına yönelik her türlü iyileştirme sistemin uygulama başarısını arttıracaktır.

Stratejik yönetim, performans yönetimi açısından kurumsal kültürün geliştirilmesi, üst yöneticilerden başlayarak bir zihniyet dönüşümü sağlamak açısından hizmet içi eğitimlere ağırlık verilmesi yararlı olacaktır.

Son olarak, Sayıştay'ın performans denetimi kapsamının genişletilmesi, etkililik, verimlilik ve ekonomiklik

açısından da performans denetimi yapılabilmesi reformun amacı ile uyumlu olacak, sistemin geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Ağbal, N. (2011). "Açılış Konuşması", **Kamu Mali Yönetimi Sempozyumu Kitabı**, Ege Üniversitesi. 13-14.
- Aktan, C. C. ve Tüğen, K. (2006). "Performans Esaslı Bütçeleme", **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Ed. C. C. Aktan), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (2000). **Devlet Reformu Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları.
- Bray, D. J., Taylor, M. ve Scrafton, D. (2011). "Transport Policy in Australia Evolution, Learning and Policy Transfer." **Transport Policy**, 18/3, 522-532.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Raporu**, Basılı Nüsha, Ankara.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). "Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Paolicy Making", **Governance: An International Journal of Policy and Administration**, 13/1, 5-24.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). "Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature", **Political Studies**, 44/2, 43-35.
- Economic Co-Operation And Development (OECD). (2002). "Models of Public Budgeting and Accounting Reform", **OECD Journal On Budgeting**, 2/1
- Ergen, Z. (2016). "Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Muhasebe-İUmumiye Kanunundan 5018 Sayılı Kanuna Bütçe ve Harcama Usullerinde Dönüşüm", **Ekonomi Bilimleri Dergisi**. 8/1, 93-115
- Evans, M. ve Davies, J. (1999) "Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective", **Public Administration**, 77/2, 361-385.
- Evans, M. (2006). "At The Interface Between Theory And Practice – Policy Transfer AndLesson-Drawing", **Public Administration**, 84/2, 479 - 515.
- Fırat, E. (2009). "Türkiye’de 1980 Sonrası Yaşanan Üç Büyük Kriz ve SonuçlarınınEkonomi-Politliği", **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, 17, 501-524
- Goldfinch, S. (2006). "Rituals of Reform, Policy Transfer, And The National University Corporation Reforms of Japan.", **Governance**, 19/4, 585-604.
- Greener, I. (2002). "Understanding NHS Reform: The Policy-Transfer, Social Learning, and Path-Dependency Perspectives.", **Governance**, 15/2, 161-183.
- Kalkınma Bakanlığı. (2015). **Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu**, Ankara.
- Kamu Mali Yönetimi Projesi, 1996, T.C. Resmi Gazete, 22613, 16.04.1996
- Kutlu, Ö. (2013) "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, (Ed. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun), 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Lawson, A. (2012). "Evaluation of Public Financial Management Reform Burkina Faso, Ghana and Malawi 2001–2010 Final Synthesis Report", The Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA).
- Maliye Bakanlığı. (2009). **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, (06.07.2017) <http://peb.bumko.gov.tr/Eklen ti/4587,performansrehberfinalpdf.pdf?0>
- Marsden, G. ve Stead, D. (2011). "Policy transfer and Learning in the Field of Transport: A Review of Concepts and Evidence", **Transport Policy**, 18/3, 492 - 500.
- Newburn, T. (2002) "Atlantic Crossings: 'Policy Transfer'and Crime Control in The USA and Britain.", **Punishment & Society**, 4/2, 165-194.
- Parker, D. (1999). "Policy Transfer and Policy Inertia: Privatization in Taiwan.", **Asia Pacific Business Review**, 6/2, 1-20
- Pownall, I. E. (1999). "An International Political Economy Perspective of Administrative Reform", **Public Administration and Management: An Interactive Journal**, 4/4, 403-434.
- Pretorius, C. ve Pretorius, N. (2009). **Public Financial Management Reform Literature Review**, Department For International Development, London.

- Robinson, M. ve Last, D. (2009) **A Basic Model of Performance-Based Budgeting**, Technical Notes and Manuals, International Monetary Fund (IMF)
- Rose, R. (1991). "Introduction: Lesson-Drawing Across Nations?", **Journal of Public Policy**, 11/1, 1-2.
- Rose, R. (1991). "What Is Lesson-Drawing?", **Journal of Public Policy**, 11/1, 3-30.
- Sayıştay Başkanlığı. (2016a). **2015 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**, (25.06.2017)[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel\\_raporlar/dis\\_denetim/2015\\_Dis\\_Denetim.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2015_Dis_Denetim.pdf)
- Sayıştay Başkanlığı. (2016b). **Maliye Bakanlığı 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**, (25.06.2017)[https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1daki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/MAL%C4%B0YE%20BAKANLI%C4%9EI.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1daki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/MAL%C4%B0YE%20BAKANLI%C4%9EI.pdf)
- Sayıştay Başkanlığı. (2016c). **Kalkınma Bakanlığı 2015 Yılı Sayıştay Denetim Raporu**, (25.06.2017) [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Genel\\_B%C3%BCt%C3%A7e\\_Kapsam%C4%B1daki\\_%20Kamu\\_%C4%B0dareleri/KALKINMA%20BAKANLI%C4%9EI.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2015/Genel_B%C3%BCt%C3%A7e_Kapsam%C4%B1daki_%20Kamu_%C4%B0dareleri/KALKINMA%20BAKANLI%C4%9EI.pdf)
- Sayıştay Başkanlığı. (2017). **2016 Yılı Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu**, (24.11.2017) [https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel\\_raporlar/dis\\_denetim/2016\\_Dis\\_Denetim.pdf](https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/dis_denetim/2016_Dis_Denetim.pdf)
- Sobacı, M. Z. (2009). İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Sobacı, M.Z. (2011). "Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü" **Sosyoekonomi**, 16/16,
- Solak, S. G. (2016) "Politika Transferi", **Kamu Politikaları Ansiklopedisi**, (Ed. H. Altınok, F. N. Gedikkaya), Nobel Yayınları, Ankara.
- Stone, D. (1999). "Learning Lessons and Transferring Policy across Time, Space and Disciplines", **Politics**, 19/1, 51-59.
- T.C. Başbakanlık. (2003). **58. Hükümet Acil Eylem Planı**. (13.07.2017) <http://www.kalkinma.gov.tr/-Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCk%C3%BCmetAcilEylemPlan%C4%B1.pdf>
- T.C. Başbakanlık. (2015). **64. Hükümet 2016 Eylem Programı (İcraatlar ve Reformlar)**. (13.07.2017), <http://reformlar.gov.tr/ui/pdf/2016hukumeteylemlani.pdf>
- T.C. Başbakanlık. (2016). **65. Hükümet Programı**. (13.07.2017) [http://reformlar.gov.tr/-ui/pdf/65.\\_hukumet\\_program.pdf](http://reformlar.gov.tr/-ui/pdf/65._hukumet_program.pdf)
- The World Bank. (2003). Performance-Based Budgeting: Beyond Rhetoric, **Public Expenditure Newsletter**, 7.
- Trevor Shaw, T. ve Leon, A.C. (2015). "**Moving Forward By Looking Back Learnings From The 2011/2012 OECD Survey Of Performance Budgeting**", Unclassified GOV/PGC/SBO(2015)10
- Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). (2002). Kamu Reformu Araştırması, Lebib Yalkın Yayınları
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası. (2002). **30 Temmuz 2002 Tarihli 3. Gözden Geçirmeye İlişkin Niyet Mektubu**. (01.07.2017) <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/a45369da-94fe-4639-8ad4-4f909372b18/niyetmektubu.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEa45369da-94fe-4639-8ad4-4f909372b18>
- Uçar, E. K. (2009). "İdari Reform Neden Başarılıyormuyor?", **18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform KAYFOR 2008**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını, Ankara.