

PROGRAM VE BÜTÇEDEN PROGRAM BÜTÇEYE

Orhan **ARIKAN**
Maliye Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel
Müdür Yardımcısı

I. GİRİŞ

1. Bütçe Sistemindeki Büyük Boşluk :

Karma Bütçe Komisyonunda geçen yılki bütçe görüşmeleri sırasında, liman diplerinde biriken tortuların temizlenmesi için tarak gemileri satın alınmasını sağlamak amacıyla, hükümetçe getirilen bütçe tasarımsındaki belirli tertipte mevcut ödenğin birkaç milyon lira arttırılmasını isteyen bir önerge üzerinde tartışılıyordu. Komisyon üyelerinin lehte ve aleyhte görüşlerini belirtmelerinden sonra oylamaya geçildi ve bütçe dengesinin korunması gerekçesi ile önerge reddedildi.

Aynı oturumda bir süre sonra, yangından harap olmuş İstanbul Kültür Sarayının onarılması için başka bir tertibe beş-on milyon lira eklenmesini isteyen bir önergeye sıra geldi. Üyelerden birisi, biraz önce bütçe imkânsızlıkları yönünden istemiyerek reddetmek zorunda kaldıkları tarak gemileriyle ilgili önergeyi hatırlatarak, bu kadar hayati bir konuda ödenek ayıramazken Kültür Sarayı için ödenek ayrılmasının isabetsiz olacağına dikkati çeken bir konuşma yaptı. Sonunda yapılan oylamada bu önerge de reddedildi.

Bütçenin Parlamentoda görüşülmesi sırasında geçen bu olay, rasyonel bir bütçe hazırlanabilmesi için izlenmesi gereken yöntemin ne olduğunu göstermek bakımından anlamlıdır¹. Hedefleri sosyal fayda yarat-

1) Her ne kadar klâsik tasnifte bütçenin Parlamentoda müzakere ve tasdik edilmesi, bütçe vetiresinin hazırlanmadan sonra gelen ayrı bir safha olarak kabul edilirse de, (bu konuda bakınız : Feyzioğlu, Dr. B. N., Bütçe-

mak yönünden değerlendirmek ve seçimlikler arasında tercihler yapmak, iyi bir bütçe hazırlamanın vazgeçilmez şartıdır. Karma Bütçe Komisyonu üyelerinin tarak gemisi, Kültür Sarayı ve bütçe dengesini sosyal fayda bakımından değerlendirmeleri ve aralarında mukayese yaparak karar vermeleri, bu bakımdan isabetli bir yoldur.

Ancak şurası gariptir ki, bütçenin Parlamentoda görüşülmesi sırasında verilen önefgeler dolayısıyla izlenen bu yol, hükûmetçe getirilen tasarımlarda yer alan ödenekler dolayısıyla aynı anlamlılıkla takip edilememektedir. Nitekim, önergeler dolayısıyla tarak gemileri ve Kültür Sarayını sosyal fayda bakımından değerlendirerek karar veren parlamenterler, tasarımların söz konusu tertiplerine hükûmetçe konmuş olan büyük miktarlardaki ödeneklerin harcanacağı amaçlar bakımından böyle bir tartışma yapmamışlardır. Bunun için lüzumlu bilgiler esasen bütçe ile beraber kendilerine sunulmamıştı. Böyle bir bilgi noksanlığı içinde söz konusu tartışmanın yapılması beklenemezdi.

İşin daha garip tarafı şudur ki, Kültür Sarayının onarılması için ödenek eklenmesini isteyen teklifin reddedilmesine rağmen, mevcut bütçe sistemimiz içinde bu onarma işinin yapılması kesin olarak, engellenmiş değildir. Belirli tertiplerde yer alan ve harcanma amacı bütçede görülmeyen ödeneklerin bu işe harcanmasını önleyen herhangi hukuki veya pratik bir mekanizma yoktur. Aynı şekilde, tarak gemileri için ödenek eklenmesi amacını güden önerge kabul edilmiş olsaydı bile, bu amaç bütçeye intikal etmeyip, komisyonun zaıtları arasında kaybolup gideceği için, büyük bir ihtimalle, ödeneğin tarak gemileri dışında bir iş için harcanmasına, sorumlu yöneticilerin görüşme ve niyetleri dışında bir engel kalmayacaktı.

Sadece bu örnekler bile, bütçe sistemimizde mevcut önemli bir boşluğun mahiyeti konusunda fikir vermek için yeterlidir. Aslında Devlet bütçesinin tümü, bu boşluğu örnek teşkil edecek bir durumdadır demek, mübalağalı bir öneri sayılmaz. Hatta denebilir ki, bilim ve teknolojide çok ilerlemiş ülkeler dahil, her memleketin bütçesinde bu türlü örneklere bolca rastlamak mümkündür. Birçok ülkenin bütçe sistemini geliştirmek konusundaki çalışmalara, blihassa son yıllarda, özel bir önemi vermek ihtiyacını hissetmesi de bunu doğrulamaktadır.

nin Kontrolü, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayınlarından, Cilt 1, S. 3), teknik olarak bu, bütçe denen plânın uygulamaya girmesinden önceki geliştirilme ameliyesinin devamı olduğu için, hazırlamanın bir parçası olarak düşünülmalıdır.

2. Dikkate Değer Yavaşlık :

Bilim ve teknolojiye çok ileri ülkelerin bütçe sistemleri ve teknikleri bakımından da aynı derecede ilerlemiş olmamaları, bütçe müessesesinin gelişmesinde bir gecikme ve yavaşlık olduğu gerçeğini ortaya koymaktadır. Gerçi bütçe, bütün diğer sosyal müesseseler gibi, ortaya çıktıktan sonra belirli bir gelişme göstermiş bulunmaktadır. Ancak bu gelişme şayanı hayret derecede yavaştır ve yavaşlığın sebepleri, tarihçiler ve sosyologlar için muhtemelen ilginç konulardır. Ancak biz şu müşahadeyi yapabiliriz. İnsanlar, devletin eline verdikleri imkânları, diğer bir deyimle vergileri, kendileri yönünden tamamen kaybolmuş, ziyan edilmiş değerler olarak görmek alışkanlığını uzun süre muhafaza etmişler, Devletin harcamaları ile ilgilenmenin kendilerine bir fayda sağlayacağını düşünmemişlerdir². İşte bu inanç, yüzyıllar boyunca kamu harcamaları üzerinde halkın bir baskı kurmasını önlemiştir. Halk oyunun baskısı altında kalmayan bir müessese olarak bütçe, gerekli hızlı gelişmeyi gösterememiştir.

Bu müşahadenin doğruluğunu anlamak bakımından, yeryüzünde bütçe kavramının yer aldığı ilk döküman olarak bilinen 1217 tarihli Magna Charta'nın, İngilterede, sadece hükümdarın aldığı vergileri sınırlandırması, fakat bunların harcamış şekli ile ilgilenmemesi hatırlanmalıdır. Magna Charta'dan ancak beşyüz yıla yakın bir zaman sonra, aynı ülkede vuku bulan 1688 ihtilâlini takip eden yıl ortaya çıkan Bill of Rights, "bundan sonra Parlamentonun tasvibinden geçen bir kanun olmadıkça, hiç kimse devlete vergi vermeğe zorlanamaz" şeklindeki prensibi teyit etmekle beraber, bunu sağlamak için sadece bir adım daha ileri giderek, hanedanın yapacağı harcamalara, amaçları ile ilgilenmeden, bir sınır koyma yetkisini parlamentonun eline vermiştir.

Denebilir ki, son yıllarda bir kısım memleketlerde ortaya çıkan bütçe reform hareketleri ile elde edilen bazı neticeler hesaba katılmazsa, yeryüzünde bütçe müessesesinin gösterdiği gelişme esas itibarıyla bu noktada durmuş bulunmaktadır.

Bütçe müessesesinin gelişmesindeki bu yavaşlığın bütün insanlık için, bu arada memleketimiz için iktisadî ve sosyal refah bakımından yüksek bir ceremesi olduğu şüphe götürmez. Yüzyıllar boyunca halkın dışından tırnağından arttırarak devlete verdiği tasarrufların, önemli bir

2) Burkhead, Jesse : Government Burgeting, 6. bası, New York, 1967.
S. 3.

sosyal fayda yaratmadan harcanagelmesi gerçeği karşısında başka türlü bir neticeye varmaya imkân yoktur.

Bütçe konusunda, içinde bulunulan gelişme safhasından sonra atılması gereken büyük adım, kamu harcamalarının sosyal fayda bakımından en elverişli biçimde harcanmasını sağlayacak tekniklerin geliştirilmesi ve uygulama alanına konmasıdır. Program Bütçe, Performans Bütçe veya Planlama, Programlama Bütçeleme Sistemi gibi adlar ile anılan bu yöndeki tekniklerin uygulanması için memleketimizde de tasavvurlar ve çalışmalar vardır.

Bu etüdün konusu, Türkiye'de bütçe sisteminin, içinde bulunduğu gelişme safhasından hareketle bir adım ileriye, kamu harcamalarının sosyal fayda yaratmak bakımından en isabetli alternatiflere göre yapılması safhasına geçmek için üzerinde durulması gereken noktaları ortaya koymaktır.

II. TÜRKİYE'DE BÜTÇECİLİK

Bir müesseseye verilmesi gereken yön konusunda tavsiyelerde bulunmak için yapılması gereken ilk iş, şüphesiz, o müessesenin ulaştığı bulunduğu gelişme seviyesini tespit etmektir. Bu nedenle bütçe konusunda atılması gereken adımlar hakkındaki görüşlerimizi belirtmeden önce, bu alanda nerede olduğumuzu ortaya koymaya çalışacağız.

Türkiye'de bütçeciliğin gelişiminin tarihçesini yapmak konumuzun dışındadır. Ancak şu noktayı belirtmekte fayda vardır: Bütçeciliğin doğuşu ile birlikte ortaya çıkıp yüzyıllardan beri birçok ülkede uygulanmakta olan bütçecilik anlayışı memleketimizde de uygulama alanı bulmuştur: Kanuna dayanmadan vergi konamaacağı ve Parlamento tarafından ödenek verilmedikçe harcama yapılamayacağı, Anayasa ve Kanunlarla tespit edilmiş bir esas olarak bütçe uygulamalarına yön vermektedir³.

İşin aslına bakılırsa, bir ülkenin bütçecilik bakımından gelişme seviyesi söz konusu edildiği zaman, bu ilkel bütçe anlayışının ötesinde atıl-

3) Gerçi Gider Vergisi oranlarının hükümetçe arttırılabilmesi ve bütçedeki belirli tertiplere Maliye Bakanı tarafından ödenek ilâve edilebilmesi yetkileri gibi bazı uygulamalar söz konusu esasa aykırı durumlar olarak düşünülebilirse de, bütçe sistemimizin tümüne hâkim olan hava itibariyle bunlar sadece birer istisna olarak görülmelidir.

miş olan adımlar kastedilir. Başka bir deyimle, bütçe ödeneklerinin sosyal fayda yaratmak bakımından en uygun şekilde harcanmasını sağlamak için geliştirilmiş olan teknikler, bir memlekette bütçecilik yönünden ulaşılan seviyeyi ölçmekte kullanılan ana kriterlerdir. Türk bütçe sistemini edğerlendirirken de aynı kriterleri kullanmak tabiidir⁴.

Bütçenin, belirli hedeflere ulaşmak için halihazırda ve gelecekte gereken para miktarlarının hesabedilmesine imkân vermesi, en çok önem atfedilen karakteristiklerinden birisidir. Çağımızda ne pahasına olursa olsun yapılması gereken hiçbir iş yoktur. Devletin harcadığı her lira, belirli bir amaca yönelmeli ve bu amaca ulaşmak için kaç lira harcanmasının göze alınabileceği, amaca ulaşılması halinde sağlanacak fayda gözönünde bulundurularak ortaya konabilmelidir. Bu yapılmadığı takdirde devlet bütçesinin sosyal fayda yaratmak yerine sosyal mazarrat doğurması ihtimali her zaman açık kalır.

Birkaç yıl önce Amerika Birleşik Devletlerinde füzësavar sistemi (ABM) gibi millet hayatı için birinci derecede önemli bir programın yürürlüğe konup konmaması tartışılırken, maliyet unsuruna büyük önem verilmesi, bu anlayışın bir tezahürü olarak hatırlanmalıdır.

Bütçenin, belirli amaçlara ulaşılması için gerekli kaynakların gösterilmesine; başka bir deyimle hizmet ile maliyet arasında açık bir ilişkinin kurulmasına elverişli olabilmesi için gereken şartlar şöyle sıralanabilir:

- a) Bütçede yer alan tüm ödeneklerin, önceden tespit edilen belirli amaçlara yönelen hizmet programlarına göre harcanması.
- b) Bütçede ödeneklerin ve muhasebe sisteminin, söz konusu programlara paralel bir sınıflandırmaya tâbi tutulması.
- c) Bütçe denetiminin, formalite ve şekil yönünden değil, fakat söz konusu hizmet programlarında belirtilen amaçların en az kaynak sarfı suretiyle gerçekleştirilmesi açısından yapılmasını sağlayan metot ve müesseselerin işlenmesi.

Türk bütçe sisteminin, hizmetler ile maliyetler arasında ilişki kurulması bakımından ne safhada bulunduğunu belirlemek için, bu üç noktanın her biri için ayrı ayrı durumu değerlendirmek gerekir.

4) İyi bir bütçe sisteminin uyması gereken kriterler pek çoktur. Bu etüdde konu sadece ana bir kriter yönünden ele alınacaktır. Öteki kriterlerin ne olduğu hakkında bakınız: Anshen, Melvin: The Federal Budget as an Instrument for Management and Analysis; David Novick tarafından derlenen "Program Budgeting" adlı kitap (Harvard University Press, Second Edition, London, 1967) içinde, S. 10 - 11.

1. Türk Kamu İdaresinde Hizmet Programları :

Türkiye'de kamu kuruluşları kendilerine tahsis edilen kaynakları başka bir deyimle bütçe imkânlarını, anlamlı nihai hasılaya yönelik hizmet programlarına göre harcamak bakımından başarılı sayılamazlar.

Şüphesiz, gerek İmparatorluk devrinde gerekse Cumhuriyet döneminde hükümetler, kendilerine verilen bütçe imkânları ile bir şeyler başarmaya çalışmışlardır. Örneğin İkinci Meşrutiyet devri bütçe erinde, verilen ödeneklerle nerede ne kadar kilometre hangi vasıfta yol yapılacağı dikkate değer bir şekilde proglanmıştır⁵⁾. Cumhuriyet devri Lütçeleri ile de önemli eserler meydana geçirilmiştir. Ancak bu başarıların, tüm kamu sektörü faaliyetleri içinde izole adacıklar halinde kaldığı da bir gerçektir. Böyle bir uygulama ile de, kamu harcamalarından optimal fayda elde edilmesi için özel sektör ile kamu sektörü arasında kurulması gereken marjinal dengeğin sağlanamayacağı açıktır.

Son on yıldan beri memleketimizde beş yıllık kalkınma plânları ve bunlara dayanan yıllık programlar hazırlanmaktadır. Kamu sektöründe hizmet ile maliyet arasındaki ilişkiyi kurmak bakımından bu dönem, şüphesiz, eskiye nazaran bir adım ilerisini temsil etmektedir. Lununla beraber iki gerçek vardır ki, Türk kamu idaresinde plân ve program yapımının anlamını son derece küçül mektedir.

Bunlardan birincisi, Türk kamu idaresinin, bir hizmet programının anlam ve önemini kavramak ve onu geliştirmek gelenek ve alışkanlığı yönünden gelişmeye muhtaç oluşudur. Bu durum, bütçecilikte kamu harcamalarının amaçları ile ilgilenme safhasında karşımıza çıkan büyük bir engeldir ve hizmet programı diye hazırlanan dökümanların, çok kere, belirli sosyal fayda yaratan, anlamlı hedeflere yönelik ve bunların maliyetini gösteren çalışma plânlarından çok, enine boyuna tetkik edilmemiş, zevahiri kurtarmak için üstünkörü geliştirilmiş metinler olarak kalmasına sebep olmaktadır. Gecekondu önleme projelerine yüz milyonlarca lira harcadığı halde, gecekonduların alabildiğine yayılmakta devam etmesi; turizm hizmetlerine yıllardan beri büyük meblağlar ayrılmasına rağmen hâlâ Akdeniz çevresinde turist dövizi bakımından açık veren yegâne ülke durumunda olmamız ve bunlar gibi zikredilebilecek yüzlerce misal karşısında başka türlü düşünmeye imkân yoktur.

⁵⁾ Bakınız : Devlet-i Osmaniye'nin 1326 senesine mahsus bütçesi, S. 132-135.

Plân ve programların, tüm devlet faaliyetleri için riayet edilmesi gereken dökümanlar olarak kabul edilmeyişi ve kamu kuruluşlarının onlara uymak ihtiyacını hissetmemeleri, programların anlamlılığını kaybetmesine sebep olan ikinci ana faktördür. Bu yüzdendir ki yıllık programların bütçe ile paralel olması ihtiyacı kendisini her zaman hissettirmemektedir. Yine bu yüzdendir ki, yıllık programlarda, kamu kuruluşlarınca izlenen gerçek politika ile tamamen ters düşen, hatta onu açık bir şekilde tenkit eden ifade ve ibarelere rastlamak zor değildir⁶.

2. Program İle Bütçe Arasındaki Paralellik Sorunu :

A. Bütçenin Sınıflandırma Sistemi :

Hizmet ile maliyet arasında direkt bir ilişki kurulabilmesi için, hizmet programlarının mevcudiyeti yanında, bütçe ödeneklerinin ve muhasebe sisteminin söz konusu programlara paralel bir sınıflandırma şemasına da sahip olması gerektiğini belirtmiştik.

Her şeyden önce Türk bütçe sisteminin sınıflandırma şeması, harcama maddelerine sınıflandırmasına göre tesis edilmiştir. Her kuruluş için verilen ödenekler, esas itibarıyla, o kuruluşun gördüğü hizmetlere göre değil, fakat "Ödenekler", "Personel Giderleri", "Yönetim Giderleri", "Hizmet Giderleri", "Kurum Giderleri", "Çeşitli Giderler", "Etüt-Proje Giderleri", "Yapı Tesis ve Büyük Hnırım Giderleri", "Makine Teçhizat Alımları" şeklinde satın alınan mal ve hizmetlere göre, üniform bir sınıflandırmaya tâbi tutulmaktadır. Ödeneklerdeki bu sınıflandırma, pek tabii olarak program ve proje bazına istinat eden bir muhasebe sisteminin tesisini de imkânsız hale getirmektedir.

Bazı kuruluşların bütçelerinde belirli hallerde öyle ayrımlar yapılmaktadır ki bu durum, ilk bakışta bir program sınıflandırması imiş intibamı uyandırabilir. Örneğin Sağlık Bakanlığında "Veremle Savaş Giderleri", "Bulaşıcı Hastalıklarla Savaş Giderleri", "Sıtma ile Savaş Giderleri",

6)1971 yılı programında yer alan aşağıdaki pragraf bu knouda ilginç bir örnektir : "657 sayılı Devlet Memurları Knaununda, Emekli Sandığının; Sosyal Sigortalar anlamında bir güvenlik esası fikri hâkim olmamış, ayrıca, Devlet Memurları Yardımlaşma Kurumu'nun kurulmasına gidilerek İkinci Beş Yıllık Kalkınma Plânının genel ilkesi olan sosyal güvenlik sisteminde birlik sağlanması ilkesinin gerçekleştirilmesi güçleştirilmiştir. Ancak, emeklilerin kurumla ilişkisinin ne olacağı da belirtilmemiştir" (11 Ocak 1971 gün ve 13720 sayılı resmî gazete, sahife 232).

“Trahomla Savaş Giderleri”, “Zührevî Hastalıklarla Savaş Giderleri”, “Cüzzamla Savaş Giderleri”, “Ana ve Çocuk Sağlığı ve Nüfus Plânlanması Giderleri”, “Hıfzıssıhha Enstitüleri Giderleri”, “Muayene ve Tedavi Evleri Giderleri” şeklinde bir sınıflandırma vardır. Ayrıca, “Okullar Giderleri”, “Eğitim Kurumları Giderleri”, “Yataklı Tedavi Kurumları Giderleri”, “Sağlık Ocakları Giderleri” şeklinde bir ayırım daha vardır ve bu ayırımın içinde “Devlet Hastaneleri Giderleri”, Sağlık Merkezleri Giderleri” şeklinde tali ayırımlar da yer almaktadır. Ancak, bu bölünmeler, gerçek anlamda bir program sınıflandırmasını yansıtmaktan uzaktır. Çünkü bir kere söz konusu sınıflandırmaya giren kalemlerin her birisi için verilen ödeneklerle ne işler yapılacağını, hangi hedeflere ulaşılabileceğini gösteren programlar mevcut değildir. Başka bir deyimle sınıflandırma amaçlara göre değil, kurumlara göredir. İkinci olarak, bu türlü sınıflandırma her bütçede yoktur. Yer aldığı bütçelerde de sadece hizmet giderleri veya kurum giderlerini kapsamaktadır. Nihayet, bu boşluklar altında, o kurumun tüm giderlerini bir arada bulmak mümkün değildir.

Görüldüğü gibi, mevcut bütçelerimiz, programlara göre yapılan bir sınıflandırma ihtiva etmemektedir.

B. Programların Yapısı ve Özellikleri :

Devlet Plânlama Teşkilâtı tarafından hazırlanan yıllık programların bütçelemeye elverişli olup olmadıkları da önemlidir. Program ile bütçenin birbirlerine paralel olmaları, diğer bir deyimle aynı şeyleri söyleyebilmeleri için, birbirlerine tercüme edilebilir olmaları şarttır.

Acaba yıllık programlarımız bütçe terimleri ile ifade edilebilir mi? 1971 yılı programının uygulanması, koordinasyonu ve izlenmesine dair kararın 2 nci maddesi aynen şöyle der:

“Programın başarı ile uygulanabilmesi bakımından kendilerine görev verilen kamu kuruluşları her bir iş için ayrı bir çalışma programı hazırlarlar ve bu programlara göre gerekli bütün çalışmaları eksiksiz olarak yaparlar. Diğer kurum veya kuruluşlarla işbirliği yapılması gereken durumlarda bu işbirliği önceden gerçekleştirilir”.⁷

Kararın tarihi, konsolide devlet bütçesinin TBMM’ne sunulduğu zamana rastladığına göre, bununla kuruluşların çalışma programlarını bütçeden ayrı olarak ve sonra hazırlamaları isteniyor, diğer bir deyimle,

7) 11 Ocak 1971 gün ve 13720 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan 28.11.1970 tarihli ve 7/1642 sayılı karar.

programla sadece hedefler tespit ediliyor, bu hedeflere varmak için yapılması gereken işler ve seçilecek yollar (ki, sarfedilmesi gereken kaynaklar bu yollara göre taayyün edecektir) programla birlikte tespit edilmiyor demektir. Program hazırlandığı zaman bütçe de başka ellerde hazırlanmış olduğu için bundan, bütçenin programa paralel bir şekilde hazırlanmasına inkân verilmediği anlamını çıkarmak hatalı olmaz.

Bunların dışında, programın bir diğer özelliği de, kamu kuruluşları tarafından yürütülen tüm faaliyetleri kapsamaması, sadece özel önem atfedilen işlerden söz etmesidir. Halbuki devlet teşkilâtının kullandığı kaynakların büyük bir kısmı rutin diye bilinen bu türlü işlere gitmektedir. Örneğin 1971 Yılı Programı'nın "Harita, Tapu-Kadastro Sektörü" kısmında sadece harita, tapulama ve şehir kadastro hizmetlerinden bahsedilmekte, fakat yurdun her il ve ilçesine yayılmış ve ıslaha muhtaç yönleri olduğu açık bulunan tapu kütüğü hizmetlerinin iş yükü, gelişme seyri ile usul ve metotları hakkında bilgi verilmemekte, herhangi bir planlama yapılmamaktadır. Halbuki rutin de olsa kamu sektörünün tüm faaliyetleri devamlı olarak plânlanmaya, gözden geçirilmeye ve ihtiyaçlarla teknolojik imkânlardaki değişikliklere göre ayarlanmaya mecburdur. Aksi halde özel sektör ile kamu sektörü arasında marjinal şartların gerçekleştirilmesi imkânsız hale gelir. Kamu sektörü kaynak israf eden bir mekanizma olmakta devam eder.

Yıllık programların taşıdığı diğer bir özellik, bazı işlerin birden çok kuruluş tarafından yürütülmesinin öngörülmesidir. Böyle durumlarda hangi kuruluşun ne kadar kaynak sarfederek işin ne kadarlık bir kısmını yapacağı kolayca tespit edilemez. Başka bir deyimle, her kuruluşun hizmet-maliyet ilişkisi yönünden performansı ölçülemez. Evvelce de işaret ettiğimiz gibi, yıllık programlar zaten hizmet için gerekli kaynakları açıkça göstermedikleri için, bu problem şimdilik hissedilmeyebilir. Ancak, yıllık programlarda yer alan yatırım projeleri için aynı şey söylenemez. Çünkü proje maliyetleri programda yer almaktadır. Örneğin Tarım Bakanlığı Veteriner İşleri Genel Müdürlüğü ve Ziraat Mücadele Genel Müdürlüğü'nün 1971 yılında gerçekleştirilecek projelerinin birçoğu için sahip olarak hem Genel Bütçe hem de Döner Sermaye gösterilmektedir. Fakat bu projelerden hangilerinin veya fizik olarak ne miktarının Genel Bütçe, ne miktarının da Döner Sermaye tarafından gerçekleştirileceği tasrih edilmediği için, Genel Bütçe hazırlanırken maliyet ile hedef arasında bir ilişki kurulması zorlaşmaktadır. Çünkü T.B.M.M. de müzakere ve kabul edilen sadece Genel Bütçedir. Döner sermaye bütçeleri ayrı bir prosedüre tabidir. Böyle durumlarda ya Döner Sermayeleri de Genel Bütçeye it-

hal ederek bütün işleri orada göstermek, veya her iki tarafça başarılabilecek işleri fizik olarak tasrih etmek gerekmektedir. Aksi halde programa paralel bir bütçe hazırlamak imkânsız hale gelir.

Görülüyor ki bütçe terimleri ile ifade edilebilmek yönünden yıllık programların yapısı da gözden geçirilmek ihtiyacıdır.

3. Nihai Ürüne Yönelen Denetim :

Hizmetler ile maliyetler arasında kurulan ilişkinin kâğıt üzerinde kalmayarak uygulamaya intikal etmesi için, bütçe üzerindeki denetimin formalite ve şekil yönünden değil, fakat programda öngörülen hedeflere en az kaynak sarfedilerek ulaşılması açısından yapılması gerekir. Bilhassa idarî ve teşriî denetimin büyük ağırlığının bu yöne kayması şarttır. Esasen bütçenin ve programın yapılarında ve sınıflandırma sistemlerinde öngörülen değişiklikler, bu türlü denetimi kolaylaştırmayı amaç edinir.

Türkiye'de nihai ürüne yönelen denetim, başka bir deyimle etkenlik denetimi gelenek ve alışkanlığı, hizmet programı geliştirme alışkanlığı ile paralel bir gelişme seviyesindedir ve yok denecek kadar azdır. Programda öngörülen projelerin dışında kaynak harcanması, Türk kamu idaresinde çok nadiren sorumluluk konusu olmaktadır. Yatırımlar için ayrılan fonlardan, belli kimselerin faydalanacağı birçok lüks kampların ve dinlenme evlerinin, inşa edilmesi bugüne kadar belirli bir sorumluluk konusu olmamıştır. Üstelik denetim mekanizması öyle işlemektedir ki, başlıca bütçe denetim organı olan Sayıştay, yol bakım istasyonları yapılması amacıyla ayrılan ödeneklerden bilfarz lüks kayak evleri yapıldığını bilse bile, evrak ve formaliteler tamam olunca, bir sorumluluk çıkaramamaktadır. Yine, bilfarz gecekonduların önleme programı çerçevesinde harcanan yüz milyonlarca lira ile fiziki olarak ancak çok önemsiz işler başarıldığını bilse bile, denetim mekanizması, şekil ve formalite gerekleri yerine getirildiği için, herhangi bir sorumluluk arayamamaktadır.

İdarî geleneklerimiz içinde bir yöneticinin yükselebilmesi ve daha büyük sorumluluklar altına konulabilmesi için, elindeki kaynakları etkin bir şekilde kullanıp kullanmadığına bakılan haller de nadirdir.

Bu durumda, program ile bütçe ideal bir şekilde hazırlansalar bile, onların uygulanmasını garanti ve teşvik edecek bir denetim mekanizmasının mevcut olmadığını söylemek hatalı olmaz.

III. PROGRAM BÜTÇEYE GEÇİŞ

Türkiye'de bu gün, gerektiği şekilde gelişmemiş ve birbirleriyle tam irtibatlandırılmamış bir program ile bir bütçe bulunduğunu böylece tesbit ettikten sonra şimdi, her iki müessesenin geliştirilmesi ve birbirleriyle ilişkilerinin sağlanması için gerek bünyelerinde gerekse onları hazırlayan ve uygulayan teşkilâtlarda ve gerekse hazırlama ve uygulama usullerinde yapılması mümkün değişikliklere özet olarak temas edeceğiz. Bu suretle nihai ürün ile ödenekler arasında direkt ilişki kuran program bütçe sistemine geçmek için gerekli olan adımların da belirtmiş olacağız.

1. Kamu Sektörünün Tüm Faaliyetleri Hizmet Programlarına Bağlanmalıdır :

Devlet eliyle harcanan her liranın, sosyal fayda yaratmak bakımından, mümkün mertebe ölçülebilir anlamlı bir nihai ürüne yönelmesi gerekir. Bunun aksini düşünmek, Devletin kaynak israf eden bir mekanizma olduğunu kabul etmek demektir. Binaenaleyh, bütün Devlet faaliyetlerinin yöneleceği hedeflerin, hizmet programları, faaliyetler ve projeler şeklinde sınıflandırılarak tesbit edilmesi, program bütçe sistemine geçmek için yapılması gereken ilk iştir.

Şüphesiz, böyle bir sınıflandırma şeması geliştirmekle, kamu idaresinin tüm faaliyetlerinin hizmet programlarına bağlanması temin edilmiş olmaz. Her programın, bütün alternatifler ve imkânlar gözönünde bulundurularak realist bir tarzda geliştirilmesi gerekir.

Bir programın geliştirilmesi, her şeyden önce nihai ürün cinsinden ulaşılması plânlanan hedeflerin tesbit edilmesidir. Başka bir deyimle, hiçbir zaman belli bir program içinde şu kadar para harcanacak şeklinde hedef tesbit edilemez. Hedeflerin şu kadar kilometre yol onarılacak, bu kadar kimse kolera aşısına tabi tutulacak şeklinde ortaya konması gerekir. Hedef ile birlikte, bu hedefe ulaşılması için gerekli kaynakların da belirlenmesi, bir programın geliştirilmesi için şarttır.

2. Programların Geliştirilmesinde Devlet Plânlama Teşkilâtı İle Maliye Bakanlığı, İlgili Daire İle İşbirliği Halinde Çalışmalıdır :

Bir hizmet programının geliştirilmesinden sorumlu olan kimse, şüphesiz, o programı yürütecek olan kuruluştur. Ancak, iki bakımdan burada Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Maliye Bakanlığının işbirliği şarttır.

Bir kere, evelce işaret edildiği gibi, Türk Kamu İdaresi, hizmet programı geliştirmek gelenek ve alışkanlığını kazanmış değildir. Maliye Bakanlığınca yürütülen Program Bütçe çalışmaları sırasında edinilen tecrübe göstermiştir ki, kuruluşlar hizmet programı geliştirmek ile propaganda nutku hazırlamayı bir tutmak temayülündedirler. Böyle olunca, onlara hizmet programı hazırlamanın teknikleri konusunda yardımcı olacak uzmanlara ihtiyaç doğmaktadır.

İkinci olarak, yine evelce işaret etmiş olduğumuz gibi, bir programın geliştirilmesinde, hedefle birlik ve bu hedefe ulaşılması için gerekli kaynaklarında ortaya konması lâzımdır. Bunun diğer bir deyişle anlamı, program ile bütçenin birlikte hazırlanmasıdır. Devlet Plânlama Teşkilâtı ile Maliye Bakanlığının, ilgili kuruluş ile beraber çalışması, bu birliği gerçekleştirecek ve program ile bütçe arasında paralelliği sağlayacak en isabetli yol olur.

3. Hizmet Programları Taşradan ve En Alt Kademelerden Başlanarak Geliştirilmelidir :

Bir hizmet programının, gerçeklere dayanması şarttır. Gerçekçilikte ilka dım, o hizmetin memleketin veya bölgenin realitelerine uygun olup olmadığı konusu ile ilgilidir. İkinci adım ise, tesbit edilen hedefin büyüklüğünün, ihtiyaçlarla ve imkânlarla orantılı olması ile sağlanır. Nihayet hizmetin gerektireceği imkânlar bakımından gerçekçi bir tahmin yapılması da üçüncü önemli noktadır.

Yurt çapında hazırlanacak bir hizmet programının gerçekçi olabilmesi için, onu teşkil eden en küçük parçaların da gerçekçi olması gerekir. Bu da ancak program geliştirilmesine taşradaki ünitelerden başlanması ile sağlanabilir.

Program ve bütçeler küçük ünitelerde hazırlanıp bir araya getirilirken, şüphesiz, memleketin imkân ve ihtiyaçlarına uygun hale getirilmek amacıyla, devamlı olarak gözden geçirileceklerdir. Bu gözden geçirme ve değiştirmelerin de gerçekçi olabilmesi için, objektif, belli kriterlere dayandırılması gerekir. Örneğin yeni bir liseyi şu ilde değil de bu ilde açmanın açık seçik bir sebebi olmalıdır. Bunun için de taşrada hazırlanacak hizmet programlarının ihtiva etmesi gereken asgari bilgiler önceden tesbit edilerek bunlara uygunluğun sağlanması şarttır.

4. Program da Bütçe İle Birleştirilmiş Olarak Parlamenteoya Sunulmalıdır :

İhtiva ettiği ödeneklerle hangi hizmetlerin başarılabacağı, hangi hedeflere varılabacağı bilinmeden yapılacak bir bütçe müzakeresi pek anlamlı olamayacağına göre, yıllık programlar da, bütçedeki ödeneklerin gerekçesi olarak meclislere sunulmalıdır. Esasen bunun yapılmaması halinde, bu gün olduğu gibi enteresan bir paradoks hep mevcut olacaktır. Memleketimizde yıllık programlar kararname ile yürürlüğe konmaktadır. Bütçe ise, bir kanundur ve parlamento tarafından kabul edilerek yürürlüğe girer. Bütçenin programa uygun olarak hazırlanması gereği ise her zaman belirtilir. Bu ise, parlamentonun çıkaracağı kanunların, onun mürakabesi altında bulunan hükümetin çıkardığı kararnamelere uygun olmasını istemek demektir.

Böyle bir paradoksı önlemek ve bütçe tasarıları üzerinde yapılacak tüm değişikliklerin programlarla birlikte ekinmasını sağlamak için, program ile bütçe parlamenteoya birlikte ve "program-bütçe" olarak sunulmalı, birlikte kanunlaşmalıdır.

5. Bütçe Uygulama Sırasında Plân ve Programa Uygunluk Yönünden Kontrol Edilmelidir :

Halen mevcut sistemde bütçe, uygulama sırasında hatta uygulamadan önce denetime tabidir. Sayıştayca ve Maliye Bakanlığınca yapılmakta olan taahhüt vizeleri, bu denetimin bir parçasıdır. Ne var ki bu vizelerde, Genel Muhasebe Kanununun gereği olarak, sadece hukuk kurallarına uygunluk araştırılmakia, plân ve programa ve işin gereklerine uygunluk üzerinde durulamamaktadır. Neticede de bu ön vizeler uygulama esnasında plân ve programdan vuku bulacak sapmaları hemen tesbit ederek önliyecek bir mekanizma meydana getirememektedirler. Bu bakımdan, hiç olmazsa Maliye Bakanlığı tarafından yapılmakta olan taahhüt vizelerini hukuk ve formalite kontrolü olmaktan çıkarılarak plân ve program hedeflerine uygunluk denetimi haline getirilmesi anlamlı olacaktır.

6. Bütçe Hazırlığında, Bir Önceki ve İçinde Bulunulan Yılım Uygulama Sonuçları Gözönünde Bulundurulmalıdır :

Belli bir konuda bir program yapıp ulaşılabması tasarlanan bir hedef tesbit ederken, o konuda ulaşılabmış bulunan merhaleyi bilmek en tabii

ihtiyaçtır. Kaynaklar kullanıldığı halde hedefe gereği gibi yaklaşamıyan bir sahada, usullerde değişiklik yapmadan para sarfına, veya hedefe ulaşıldığı halde ödenek ayrılmasına devam etmenin kaynak israfına sebep olacağı aşikârdır. Bu bakımdan, her yıl bütçe ile desteklenen hizmet programları bütçeleştirilirken, fizik olarak eriştikleri seviye gözönünde bulundurulmalı, değerlendirilmeli ve parlamentoya da bunu yapmak imkânı sağlanmalıdır. Bunun için gerekli şartlardan biri, anlamlı, doğru ve hızlı bir raporlama sistemi geliştirmektir.

7. Uygulama Sonrası Denetim Etkenlik Denetimi Olmalıdır :

Hazırlanıp uygulamaya konan plân ve programların kâğıt üzerinde kalmaması için bir müeyyidenin gerekli olması tabiidir. Bu da ancak dönem sonunda önceden programlarla tedbit edilmiş olan hedeflere ne ölçüde varıldığıın kontrol edilmesi ve değerlendirilmesi ile mümkün olur. Gerek hiyerarşik denetimde gerekse dış denetimde bu noktaya ciddi bir ağırlık verilmediği takdirde bütçe hazırlama ve uygulamasının mükemmel olması anlamını yitirecektir.

IV. SONUÇ

Devlet eliyle kullanılan kaynakların sosyal fayda yaratma imkânını mümkün olan en yüksek seviyeye çıkarmak için Türkiye'de anlamlı ve gerçekçi hizmet programları geliştirmek alışkanlık ve geleneğini kurmak gerekir. Bunu yapabilmek için gereken şartların başında yıllık programlar ile bütçe arasında paralellik sağlamak, başka bir deyimle program bütçe sistemine geçmek gelir.

Program bütçe sistemine geçmek için aşılması gereken hukukî engeller vardır; ancak bunları gözde büyütme için sebep yoktur. Buna mukabil onun sosyal refah ve ekonomik kalkınma bakımından haiz olduğu önemin her kademedeki yöneticilerce ve kamu oyunca benimsenmesi ve gereklerine samimi olarak riayetın sağlanması, süratli netice almak isteyenler için cesaret kırıcı bir amil olarak kabul edilebilir. Şurası muhakkaktır ki, kamu idaresinde verimli bir devreyi getireceği şüphe götürmeyen bu yeni sistemin meziyetlerini takdir edenler onu geliştirmek ve yetkililere benimsetmek için sabırlı ve devamlı gayret göstermek mecburiyetindedirler.