

TÜRK PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ AMACINA NE ÖLÇÜDE ULAŞABİLDİ?

Ass. Engin ATAÇ

1967 yılında, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü içerisinde Bütçe Reform Grubunun oluşturulması ile fiilen başlatılan ve 1973 Mali Yılı ile uygulanmasına geçilen program bütçe çalışmalarının amacını;

— Hizmete yönelik bir bütçe sisteminin getirilmesi, hizmet ve örgüt yapısı arasında bir paralelliğin sağlanması,

— Kamu yönetiminde hizmet geçişmeleri ve tekrarlarının önlenmesiyle yapay genişleminin durdurulması,

— Kamu yönetimine yeni bir sorumluluk anlayışının getirilmesi, program sorumlularının (hizmeti yürüten üst düzeydeki yöneticilerin) program hedeflerinin gerçekleşmesinden sorumlu tutulması; hizmet, maliyet ve fayda ilişkisinin kurulması sonucu kamu kuruluşlarının hizmet etkinliklerinin saptanması,

— Çeşitli analiz teknikleri uygulanarak birim maliyetlerinin saptanması, bütçelerin bu objektif ölçülere göre hazırlanarak israfın önlenmesi ve kaynakların etkin bir biçimde dağıtımının sağlanması,

— Karar verici organlara objektif ölçülerle hazırlanmış, kalkınma planları ve yıllık programlarla gösterilen hedeflere yöneltilmiş hizmet programları ve seçeneklerini kapsayan bütçelerin sunulması,

— Tüm bir sistem değişikliğini içeren bu amaçların gerçekleştirilebilmesi için kamu personelinin belli bir düzeyde yetiştirilmesi, biçiminde özetleyebiliriz.

AMAÇLARIN UYGULAMAYA YANSIMASI

Program bütçenin ilk uygulama yılı olan 1973 yılında, Maliye Bakanlığınca yayınlanan «1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi» ile «Bütçe Gerekçesi (1973)»nde aynı amaçlardan hareketle program bütçe sisteminin tanımına yer verilmiştir. Bu tanım aynı zamanda program bütçenin üç temel özelliğini yansıtmaktadır.

Birincisi, kuruluşların hizmet hedeflerini kesin ve açık olarak belirten ve herbiri bir «nihai hasılaya» dönük hizmet programlarının belli bir düzen içinde sınıflandırılmış olmasıdır.

İkincisi, bu sınıflandırmaya uygun ve program maliyetlerini verebilecek nitelikte bir muhasebe sistemi ve mali idarenin geliştirilmiş olmasıdır.

Üçüncüsü ise, her programın veya o programın belli alt bölümleri için etkin ve anlamlı bir performans değerlendirmesine olanak verecek yöntemlerin kurulması ve çalıştırılmasıdır.

Program bütçenin bu üç temel özelliği yeni bütçeleme sistemiyle getirilen reform hareketinin, aslında ileriye dönük, sürekli bir yenileştirme ve iyileştirme hareketi olduğunu göstermektedir. 1973 yılında uygulanmaya başlanılan model yukarıda belirtilen birinci özelliği yansıtmaktadır. Diğer iki özellik ise zaman içinde program bütçe sistemi uygulanmasına devam edildikçe gerçekleşecek ve yerleşecek hedeflerdir (1).

1974 Mali Yılı Bütçe Gerekçesinde ise, program bütçenin ilk dokuz aylık uygulamasının başarılı olduğu, hizmet geçişme ve tekrarlarının ortaya çıkarıldığı, hizmetlerin parasal değerlendirilmesinin yapıldığı, kuruluşların kamu yönetimi içindeki önemini belirlediği ve Yüce Meclislere seçenек amaçlar ve bunlara ulaşmak için seçenек yolların sunulduğu gibi konulara değinilmektedir (2).

Ancak, 1974 Mali Yılı için ikinci kez çıkarılan Bütçe Gerekçesinde, daha önceki Gerekçede sözü edilen başarılarla değinilmemiş, sadece uygula-

(1) Bütçe Gerekçesi 1973, Ankara, Kasım 1972, s. 1/3.

(2) Bkz. Bütçe Gerekçesi 1974, Ankara, Aralık 1973.

nan sistemin hizmet geçişmeleri ve tekrarlarını ortaya çıkaracağı ve Devlet Muhasebe Sistemi ile program bütçe sistemi arasında paralellik sağlanarak geçiş dönemi için hazırlıkların tamamlandığı hususuna işaret edilmiştir (3).

1975 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi ve özellikle Bütçe Çağrısı incelendiğinde ise sistemin özü ile ilgili olmayan biçimsel bazı somut değişiklikler görüyoruz. Bu değişikliklerin açıklaması, uygulamadan doğan aksaklıkları ortadan kaldırarak uygulayıcılara kolaylık sağlamak ve sistemi ülke koşullarına daha uygun hale getirmek biçiminde yapılmaktadır. Bütçe Gerekçesinde yine, «Kamu fonlarının israfını önleme gayesine de dönük olan bütçe sistemimiz ancak belirli süreler sonunda ve analitik tekniklerin tam olarak uygulanması ile başarı sağlıyabilecektir» (4) denilmektedir.

1976 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi henüz yayınlanmadığından bu yılki uygulamanın değerlendirilmesini ve gelecek yıllardaki gelişmelerin neler olabileceğini Gerekçeden veremiyoruz. Ancak, 1976 Mali Yılı Bütçe hazırlık çalışmaları ile ilgili Başbakanlığın Genelgesine (1975/3) bağlı olarak Maliye Bakanlığınca çıkarılan 1976 Mali Yılı Bütçe Hazırlama Rehberi gelecek yıl bütçesi ile ilgili ayrıntılı açıklamaları içermektedir. 1976 Mali Yılı Bütçe tasarısında yine biçimsel bazı değişiklikler yapılmakla birlikte özellikle bütçenin yasalaşan metninde daha önceki yıllarda görülen biçimle ilgili teknik hataların önlenmesi vurgulanmaktadır.

AMAÇLAR NE ÖLÇÜDE GERÇEKLEŞTİRİLEBİLDİ

1973 yılından bu yana uygulanmakta olan program bütçe sisteminin resmî kaynaklarca görünümü bu biçimde. Bu genel görünümün ışığı altında sistemin amacına ulaşım ulaşamadığı sorununu ele alarak incelemede yarar görmekteyiz.

Hizmete Yönelik Sınıflandırma: Üç yıllık uygulamada bu amaçlardan ancak belirli bir ölçüde hizmete yönelik bir sınıflandırma yapılabilmesi gerçekleştirilebilmiştir. Belirli bir ölçüde demek zorunluluğunu duyuyoruz. Çünkü 1973 yılı bütçesinde görülen hizmet programları sınıflandırması diğer yıllarda genişleme yerine daralmaktadır. Bu, büyük ölçüde program bütçe işlemlerindeki kırtasiyeciliği önleme amacını taşımakla beraber, hizmetlerin açık olarak görünmesini ve hizmet gelişmelerinin izlenebilmesini önlemek-

(3) Bkz. Bütçe Gerekçesi 1974, Ankara, Mart 1974.

(4) Bütçe Gerekçesi 1975, Ankara, Aralık 1974, s. 5.

tedir. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığı 1975 Mali Yılı Bütçesinde «Mektupla Öğretim Hizmeti»ni belirleyecek bir sınıflandırmaya rastlanamamaktadır. Bu tür bir uygulama program bütçenin anlamlı, nihai hasılaya dönük, gelişmeleri, geçişmeleri ve tekrarları izleme olanağını sağlayan bir hizmet sınıflandırması anlayışı ile bağdaşamamaktadır.

Kuruluşların hizmet sınıflandırmasının tamamen ortaya çıkmasından sonra geçilmesi düşünülen fonksiyonel sınıflandırmaya ise hiç değinilmemektedir. Bundan çıkarılan sonuç ise, ya sınıflandırmanın tamamlanmadığı veya fonksiyonel sınıflandırmadan vazgeçildiği olmaktadır.

Ayrıca, program bütçe sisteminin getirdiği hizmete yönelik sınıflandırma anlayışı aynı zamanda hizmete dönük bir kamu yönetimi örgütlenmesini gerektirmektedir. Diğer bir deyişle kuruluşların, programlar ve amaçlar etrafında yeniden örgütlenmesine gereksinme vardır (5). Fakat bugün, bunun yerine, kuruluşların geleneksel örgüt yapıları sınıflandırmaya esas olarak alınmaktadır.

Kamu yönetimi örgütlenmesi ile hizmet sınıflandırması arasında bir paralellik sağlanmadığı sürece kamu yönetiminde fonksiyonel sınıflandırmaya geçişi ve hizmet geçişmelerinin, tekrarlarının ve yapay genişlemenin önlenmesini beklemek iyimserlik olacaktır.

Denetim ve Sorumluluk: Bütçe Gerekçelerinde, daha önce gördüğümüz gibi, bütçe sistemi uygulamasının ilerki yıllarında program maliyetlerini verebilecek bir muhasebe sisteminin ve mali idarenin geliştirilerek etkin ve anlamlı bir performans değerlendirilmesi yapılması gerektiğine ve geçiş dönemi için Devlet Muhasebe Sistemi ile bütçe sistemi arasında bir paralellik sağlandığına değinilmektedir.

Program bütçe sisteminde program maliyetlerinin ölçülmesine yönelik bir muhasebe sisteminin gerekliliği hiç bir zaman atıfıma konusu yapılamaz. Böyle bir sistemin geliştirilmesinin ve uygulanmasının iki-üç yıl gibi kısa bir sürede yapılması beklenemezse de bu sürede belli bir plan çerçevesinde ileriye dönük atılımlarda bulunulabilirdi. Ancak, bugün de uygulanmakta olan muhasebe sistemi klasik bütçe zamanındaki muhasebe sistemidir. 1927 yılında yasalaşan 1050 Sayılı Genel Muhasebe Yasasının ilgili hükümleri her yıl bütçe yasası ile, birazda zorlanarak, sistemin koşul-

(5) İ.A. Dicle, Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), Ankara, 1973, s. 77.

larına uydurulmaktadır. Örneğin, 1868 Sayılı Bütçe Yasasının 6, 7, 14, 21, 26, 94 ncü maddeleri ile 1050 Sayılı Genel Muhasebe Yasasının 56, 57, 100 ncü maddeleri gibi. 1868 Sayılı Yasanın 7 nci maddesi «1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile diğer kanunlarda yeralan : a) «Fasıl» ve «Bölüm» deyimleri, bütçe sınıflandırmasındaki «Program» deyimini; b) «Kesim» deyimini, «Altprogram» deyimini; c) «Madde» deyimini, harcama kalemlerini de kapsayacak şekilde «Faaliyet» veya «Proje» deyimlerini; ifade eder» hükmünü getirmektedir. 1050 Sayılı Yasanın 56 ncı maddesi bölümler (programlar) arası aktarmanın yasa ile yapılabileceğini öngörürken 1868 Sayılı Yasanın 6, 14, 26 ncı maddeleriyle bu yetki bazı hallerde Maliye Bakanına verilmektedir. Bu tür örnekleri daha da çoğaltmak olanağı vardır.

Program bütçe ile kamu yönetimine yeni bir sorumluluk anlayışının getirilmesi yani program sorumlularının (hizmeti yürüten üst düzeydeki yöneticilerin) program hedeflerinin gerçekleşmesinden sorumlu tutulması, mali idarenin geliştirilerek etkin ve anlamlı bir performans değerlendirilmesinin yapılmasına bağlıdır. Bu bütçeler bir hizmetin bütününe ele alınmasına ve bu alana ayrılan kaynakların, kullanılış biçimine göre verimlerini de ölçerek, yarar derecelerinin bulunmasına elverişlidir. Harcamalar gerek malî açıdan, gerekse fizik sonuçları bakımından değerlendirilir (6). Diğer bir deyişle bu sistemde denetim, hedeflerin etkinlik denetimi biçimine yönelmektedir (7). Bunun yapılabilmesi ise raporlama sisteminin geliştirilmesine bağlıdır. Malî ve performans raporlama sistemleri geliştirilmediği sürece, sorumluların hedefleri gerçekleştirip gerçekleştirmediği denetlenemeyeceği gibi denetim bugünkü gibi formalitelere bağlı ve biçimsel olmaktan ileri gidemeyecektir.

Fayda - Maliyet: Sistemin özelliklerinden biriside, birim maliyetlerinden hareketle maliyet-fayda ilişkisinin sağlanması sonucu hazırlanacak program seçenekleri arasında kaynak dağılımının etkin bir biçimde yapılabilme olanağını vermesidir. Bunun başarısı ise, bir çok analitik yöntemlerin kullanımı ile yakından ilişkilidir. Diğer bir deyişle, sistem analizi ve ona ilişkin diğer maliyet-fayda analizleri, maliyet-tekinlik analizleri, doğrusal programlama gibi tekniklerden yararlanmaya bağlıdır. Program bütçe çalışmalarının başladığı yıllardan beri bu konu üzerinde sürekli durulduğu halde en ufak bir girişimde bulunulmamıştır. Ancak, Başbakanlığın Genelgesinde «1976 yılı ödenek tekliflerinin hazırlanmasında:

(6) A. Erginay, Kamu Maliyesi 4. Baskı, Ankara, 1975, s. 212.

(7) G. Coşkun, Program Bütçe Sistemi ve Türkiye Uygulaması, Prof. Dr. Haydar Furgaç Armağanından Ayrı Baskı, İstanbul, 1974, s. 140.

a- Taşıt çeşidine göre taşıt başına düşen işletme ve onarma giderlerinin,

b-Yatılı eğitim kurumları bulunan kuruluşlarda, eğitim kurumunun mahiyetine be derecesine göre öğrenci başına düşen yıllık beslenme ve giyim-kuşam giderlerinin,

c- Yataklı tedavi kurumlarında veya hükümlü başına yapılacak yiyecek giderlerinin,

d- Yataksız eğitim kurumlarında öğrenci başına yıllık ortalama giderlerinin,

e- 31.10.1972 tarihli ve 7/5314 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararına ekli yönetmelik esaslarınca yapılacak yıllık giyim-kuşam yardımlarının,

f- Devlet memurları ve bakmakla yükümlü oldukları yakınlarının yıllık tedavi giderlerinin,

g- Merkezi kantin ve kafeteryaların bulunduğu kuruluşlarda memurların öğle yemeği giderleri için Devletçe yapılacak katkıların yıllık tutarlarının, hesaplanmasında Maliye Bakanlığınca yapılan maliyet araştırmaları sonunda bulunacak ve ilgili kuruluşlara bilâhare bildirilecek olan norm ve standartlar esas alınacaktır» (8) hükmü yer almakta ve 1976 Mali Yılı Bütçe Hazırlama Rehberine ekli olarakta standartlar verilmektedir. Örneğin, takım elbise-tayyör için 500.— TL, parasız yatılı ve yurt öğrencisinin günlük yiyecek tutarı ile ilk öğretim için 11.700 TL, orta öğretim için 12.35 TL, yüksek öğretim için 13.00 TL. ve hasta başına yiyecek tutarı ise 16.36 TL. olarak saptanmıştır (9). Aynı tür uygulamaya geçmiş yıllarda da rastlamaktayız. Gerçekliliği her zaman tartışma konusu olabilecek bu standartlar bütçe görüşmelerinde kuruluşlarca eleştirilmekle beraber karşılığında tutarlı savlar ortaya koyulmamaktadır. Gerek kuruluşlar, gerek Maliye Bakanlığı maliyetler üzerinde çalışmada ve standartların saptanmasında henüz başarılı bir ilerleme kaydedememiştir (10).

Program Seçenekleri: Karar verici organlara, objektif ölçülerle hazırlanmış, uzun dönemli planlar ve yıllık programlarla teknik düzeyde ilişki-

(8) T.C. Başbakanlık, Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığının 87-29/3998 sayı ve 25.7.1975 tarihli Genelge 1975/3, s. 4-5.

(9) Bkz. 1976 Bütçe Hazırlama Rehberi, Ek: 3.

(10) Coşkun, op. cit. s. 149.

lendirilmiş hizmet programları ve bunların seçeneklerinin sunulması sistemin özünde yatan yeniliklerdendir. Belirli bir amaca değişik yollarla veya yöntemlerle varılabilir. Bu amaca varabilmek için kullanılacak yol veya yöntemlerle maliyetleri de farklı olabilir. Kamu sektöründe de amacın gerçekleştirilebilmesi için çeşitli program seçenekleri ve bunların analitik yöntemlerin kullanımı ile maliyetlerinin saptanması gerekmektedir. Böylece karar verici organlara bu objektif ölçülerle hazırlanmış program seçenekleri arasında tercih yapabilme olanağı sağlanmış olacaktır.

Ancak, program seçenekleri arasında tercihler yapabilme olanağını verecek olan analizler hakkındaki çalışmaların hemen başlaması ve devamlı olması bilinmekle beraber, bu konudaki çalışmalara da Maliye Bakanlığı'nca başlanmamıştır (11).

Plan-Bütçe ilişkisi: Sistemin belirgin özelliklerinden biriside, uzun dönem planlama ile bütçeleme unsurlarını birleştirerek uzun dönemli planlar ile bütçe arasında paralelliği sağlayabilmesidir. Planlama anlayışı Türkiye'de program bütçeden çok önce yerleşmiştir ve yatırım ödeneklerinin bütçelenmesi, Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından Kalkınma Plan ve Programlarına uygunluğu sağlandıktan sonra yapılabilmektedir. Program bütçe çalışmaları başladıktan sonra ise Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilâtı arasında kurulması gerekli olan teknik düzeydeki sistematik ilişki birtakım girişimlere rağmen, tam anlamıyla sağlanamamıştır. Bu girişimlerin 1976 yılı bütçe hazırlıklarında da sürdüğü, Genelge 1975/3'deki «... yatırım ödenekleri ile carî hizmet ödenekleri arasında uygunluğun ve tutarlılığın temin edilebilmesi ve bu suretle yeni kurulan veya genişletilen yapı ve tesislerin süratle hizmete açılabilmesini sağlayacak carî nitelikteki imkânların zamanında ve tam olarak tahsis edilebilmesi için, yatırım projelerinin ilgili kuruluş ile Devlet Planlama Teşkilâtı yetkilileri arasındaki müzakeresi sırasında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden, o bütçeden sorumlu «Bütçe Uzmanı» müzakerelere müşahit sıfatıyla katılacaktır» hükmünden anlaşılmaktadır.

Çünkü, uzun dönemli planlama ve programlama yıllık bütçe uygulamasını içine almadıkça, uygulama için değeri olmayan bir akademik çalışmadan ileri gidemez (12).

(11) Ibid., s. 150.

(12) Dicle, op. cit., s. 72.

Eğitim: Tüm bir sistem değişikliğini içeren bu amaçların gerçekleştirilmesi için ise, kamu personelinin planlı bir biçimde eğitilmesi ve bu eğitim programlarının sürekli olması gerekirdi. Bu nedenle program bütçe çalışmaları ile başlatılan eğitim programları yeterli olmamakla beraber ilerisi için umut verici bir görünüm taşımakta idi. Uygulamaya geçilen 1973 yılına kadar yapılan eğitim çalışmalarına örnek olarak;

1- Bütçe Reform Grubunun kendi içinde ve tüm kamu kuruluşlarını kapsayan seminerler dizisini,

2- Bütçe Reform Grubu elemanlarına yurtdişında akademik ğretim ve işbaşında eğitim için olanak sağlanarak eleman yetiştirilmesi girişiminde bulunulmasını,

3- Gruplar oluşturularak ilgili konularda araştırmalar yapılmaya başlanılmasını,

4- Bütçe çalışmalarında bilgisayarlardan yararlanma çalışmalarının başlatılmasını verebiliriz.

1973 yılından sonra sistemin amacına yönelebilmesi için bu çalışmaların yoğunlaştırılması gerekirken karşılaştığımız gerçek, bu tür çalışmaların durdurulduğudur.

SONUÇ :

Ortaya koymaya çalıştığımız amaçların gerçekleşmesini sağlayacak yasal ve teknik sorunlar çözümlenmediği gibi, bütçe uzmanlarının pilot uygulama deneyi sonuçlarından ortaya çıkacak yararların ve sakıncaların değerlendirilmesiyle sistemin uygulanmaya konulması nerileri de dikkate alınmadan 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiştir. Ayrıca Maliye Bakanlığı ve diğer kuruluşlardaki hazırlıklar yeterli olmadığından sistemin hemen amaçlarına yönelmesi beklenemezdi.

Ancak, burada üç yıllık (nc yıl uygulamasının bitimine üç ay kalmıştır) uygulama sonucunu değerlendirirken, amaca ulaşılamamasını salt hazırlık çalışmalarındaki yetersizliğe bağlamak gibi bir yanılığ söz konusu değildir. Uygulamada üç yıl önemli bir zaman kesitidir. Bu sürede bir yandan eksiklikleri giderici diğer yandan sistemin özüne ilişkin çalışmalar yapılarak amaca doğru önemli ve hatta etkin adımlar atılabildi. Yapılması gerekli olan bu çalışmaların planlı, sistemli, koordineli olarak yürütülmesi; giderek anlamlı bir çalışma ortamının oluşturulması beklenen, olması gere-

kendi. Ancak üç yıllık uygulamada gördüğümüz tek somut gerçek ise tüm çalışmaların durdurulduğudur. Bütçe uzmanlarınca hazırlanan raporlara ve girişimlere rağmen, amaçlarına ulaşmayı sağlayacak hiçbir çalışma yapılmamış, zaman zaman yapılan çalışmalar ise biçime yönelik çalışmalardan ileri gidememiştir.