

PLANLAMA - PROGRAMLAMA - BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS) NİN GENEL ELEŞTİRİSİ

Dr. Nihat FALAY
İktisat Fakültesi

Giriş :

Ekonomilerde, üretilen mal ve hizmetlerin niteliğine göre, genellikle, iki üretim kesimi ile karşılaşılır : özel mal ve hizmetlerin üretildiği piyasa ekonomisi ve kamu mal ve hizmetlerinin üretildiği kamu ekonomisi.

Piyasa ekonomisi temelde fiyat mekanizmasını esas alır ve mal ve hizmetlerin üretimini bu esasa göre yürütür. Buna karşılık kamu kesiminde, üretime ilişkin kararlar politik bir süreç içerisinde belirlenir. Piyasa ekonomisinde üretilen mal ve hizmetler, bireylerin özel ihtiyaçlarını karşılamakta, toplam talep düzeyinde üretilmekte ve bireyler ancak bir bedel karşılığında bu mal ve hizmetleri tüketebilmektedirler. Kamu kesiminde üretilen mal ve hizmetler ise; faydalarının pazarlanamaması, genellikle grup tüketimine elverişli olması (bölünmezlik), ondan yararlanmada rekabetin söz konusu olmaması gibi özellikler göstermektedir. Üretilen mal ve hizmetler de, özelliklerine bağlı olarak özel, yarı - kolektif ve kolektif mallar olarak nitelendirilirler.

Piyasa kesiminde nasıl fiyat mekanizması, üretimi düzenleyici bir rol oynuyorsa, kamu kesiminde de mal ve hizmetlerin üretimi kamusal bütçeleme süreci ile ortaya çıkar. Bu süreç, temelde, mevcut kaynakların toplumsal ihtiyaçların tatminini en üst düzeye çıkaracak biçimde dağıtılması amacına dayanır. Buradan hareketle de kamu bütçelemesi hem politik bir süreç hem de kamu mal ve hizmetlerinin bir plânlama ve analizi süreci olarak ortaya çıkar. Politik süreç, toplum üyelerinin ve grupların ihtiyaç ve çıkarları

nın kamusal kararlara yansıtılması ile belirlenir ve bu yansıma büyük oranda oy mekanizması aracılığı ile gerekleŒir. Kamu bütçe-lemesinin bir plânlama ve analiz süreci olması ise, kaynakların ih-tiyalar arasında dağıtımına iliŒkin kararlara belirlenir.

 retilecek kamu mal ve hizmetlerinin türünü ve seviyesini be-lirleyen bütçeleme sistemlerini, klasik ve modern olarak ikiye ayıra-biliriz. Klasik bütçe sistemi, uzun geliŒim süreci içinde belirli pren-sip ve fonksiyonları gerekleŒirmiŒtir. Bu sistem, her toplumun ya-pısına farklı Œekilde uyarlılık göstermekle birlikte, temel bazı üstün-l k ve aksaklıkları da bünyesinde taŒımıştır. Bu sistemin üstünlük-leri; tercihlerin saptanmasında kolaylık sağlaması, tahmin ve hesap yükünün fazla olmaması, ödeneklerin israfını önlemeyi temel alma-sı, idareye istikrar sağlaması, bütçe sürecine iliŒkin anlaşmazlıkları politik pazarlık süreciyle çözümlenmeye yönelmesi ve bürokratik kad-roya, giriŒilecek hizmetler konusunda takdir hakkı vermesi ile orta-ya çıkar. Sistemin aksaklıkları ise; varılacak amaçları ve aynı ama-ca yönelik alternatif çözümleri belirtmemesi, girdileri ve masrafı daireleri esas alması, kısa dönemli olması, hizmet maliyetlerini tam olarak yansıtılmaması, bütçe gelir ve giderlerini hep artıŒ yönünde ele alması, bütçenin genellikle malı fonksiyonuna ağırlık vermesi, katı prensiplere tâbi olması, bazı kaynak ve hizmetleri kontrol dıŒı bırakması, etkinliği belirtecek kıstasları geliŒtirmemesi ve bilgi edin-me sürecinde eksiklikler bulunması noktalarında toplanır.

Klasik bütçe sistemindeki aksaklıkların, üstünlüklerine kıyasla daha önemli olması yanında, kamu harcamalarında artıŒ trendinin gözlenmesi, kamu harcamalarına yönelik araŒtırmaların yapılması, vergi teorisinde dar boğazlara gelinmesi ve harcamaların analiz tekniklerinin geliŒmesi gibi sebeplerle yeni bir bütçe sisteminin geliŒtirilmesi gerekmiŒtir: kamu hizmetlerini çıktı-esaslı olarak göste-rebilecek bir bütçe sistemi. Teoride ve uygulamada bu ana fikir, performans bütçe, program bütçe (P.B.) ve giderek plânlama-prog-ramlama-bütçeleme sistemi (P.P.B.S.) olarak geliŒmiŒtir. Bu sistem-ler temelde fonksiyonel bütçe anlayıŒını yansıtırlar ve hepsi de bir plânlama, programlama ve bütçeleme süreci olarak ortaya ıkmıŒ-lardır. Bunun yanında bu sistem; kamu bütçesine fonksiyonel sını-flandırma anlayıŒını getirmiş, kamu harcamalarına ve bütçesel kararlara yeni analiz tekniklerini uygulamayı  ng rm Œ, kamu har-

camalarının ve hizmetlerinin nihai çıktılarını ölçmeye ve belirli kısıtlarla değerlendirmeye gitmiş ve nihayet bu süreçlerin sağlanması için yeni bir bilgi akımı sağlamaya ve etkinlik ve verimlilik denetimini getirmeye çalışmıştır.

Bu sistemler temelde, aynı anlayışın daha dar ve özelden daha geniş ve genele doğru gelişimi niteliğindedirler. Bu gelişim süreci içinde de kapsam ve unsurlarına bağlı olarak ayrı isimler ortaya çıkarlar. Performans bütçe ve PB, bu gelişimin ara safhalarıdır. PPBS bunların bir devamı olarak, iktisadi analizlerin kamu kesimi kararlarına uygulanmasını esas almıştır.

Sisteme İlişkin Yaklaşımlar :

Kamu kesiminde, gelecek yıllara dayalı plan ve programların geliştirilmesi ve bu plan ve programların bütçeler aracılığıyla uygulanması meselenin özünü yansıtır. Artık, girdilerin kontrolünden çok çıktıların yönetilmesi, birden çok bütçe yılının esas alınması ve ne kadar harcandığından çok neler yapıldığının ortaya konulması önemlidir¹.

PPBS, kamusal bütçelemede esas alınan "nihai-çıkıtı yaklaşımı"nın bir sonucudur. Sistemin uygulanmasında, ayrıca, sistemin unsurları arasındaki ilişkiyi belirten analiz ve tahminleri içeren "analitik" yaklaşım yanında, uygulamaya ilişkin bilgilere dayalı ve plan-bütçe ilişkisini esas alan "sistematik" yaklaşım da kabul edilmektedir. Yine uygulamanın geniş veya dar kapsamlı olmasına dayalı yaklaşımlar vardır. Bu yaklaşımlar aslında, sistemde ağırlık kazanan niteliğe bağlı ve daha metodik olarak birbirinden ayırde-dilebilir ve üç başlık altında toplanabilirler: ekonomik yaklaşım, sistem yaklaşımı ve sistematik yaklaşım².

a) *Ekonomik yaklaşım* : Bu yaklaşım, sınırlı kaynak (fon) varsayımına dayanır, sistemin iktisadi niteliğine ağırlık verir ve "ma-

- 1) Schick, A. : Budget Innovation in the States (Washington D.C., Brookings Institution, 1971), s. 106 - 7.
- 2) Bu yaklaşımların açıklanmasında, Escarraz, D. R. : "PPBS and the National Government: Alternative Approaches", *National Tax Journal*, V. 27, 1968, s. 130 - 40'dan yararlanılmıştır.

liye politikası yaklaşımı” ve “refah ekonomisi yaklaşımı” diye ikiye ayrılır.

1. Maliye politikası yaklaşımında; maliye politikasının tam istihdam, fiat istikrarı ve büyümeyi sağlamaya yöneldiği ve PPBS nin, maliye politikasına, kaynakların dağılımı bakımından yeni bir bakış açısı getirdiği kabul edilir.

2. Refah ekonomisi yaklaşımında; devletin, ekonomideki toplam kaynakların optimum dağılımını sağlamak görevi bulunduğu, PPBS nin de kamu ve özel sektör arasında daha iyi bir kaynak dağılımı için bir araç olduğu kabul edilir.

b) *Sistem yaklaşımı* : Bu yaklaşım; PPBS nin, kaynakların amaçlar arasındaki dağılımı ile ilgili kararların daha rasyonel olmasını sağladığını kabul eder. Amaçlar, alternatifler, maliyetler, modeller ve kıstaslar bu yaklaşımın temel unsurları olarak ele alınırlar.

c) *Sistematik yaklaşım* : Bu yaklaşım, PPBS nin, uygulamaya ilişkin kararların alınmasında bir alet olduğunu kabul eder ve sistemi, bir yönetim aracı olarak ele alır.

PPBS'nin Eleştirisi :

Klasik bütçe sisteminin, hâlâ, yeni sisteme geçişte yardımcı ve temel bir rol oynaması yanında, henüz ideal şeklini ve yapısını bulduğu söylenemeyecek olan PPBS ne kıyasla bazı üstünlükleri olduğunu, daha doğrusu PPBS nin de zayıf ve eksik yönleri bulunduğunu kabul etmek gerekir. Burada yeni sistemin eleştirisine girilirken, yukarıda belirtilen yaklaşımların ışığı altında hareket edilecektir. Ayrıca, sistemi eleştirirken temel nokta olarak; klasik bütçe sisteminde hiç bulunmayıp PPBS'de eksik veya yanlış şekilde ele alınan, eski sistemde mevcut olup da yeni sistemde ihmal edilen veya yeni sistemin geliştirmesi gerektiği halde henüz geliştiremediği kavram ve unsurlar belirtilecektir.

Sisteme ilişkin farklı yaklaşımlarda; her yaklaşımın bir kavramsal yönü bulunacağı, bu kavramsal temelden hareketle uygulamaya geçileceği ve bu uygulamanın kurumsal bir çevrede olacağı açıktır. Bu mantık çizgisini izleyerek sistemin eleştirisini kavramsal, uygulamaya ilişkin ve kurumsal açılarından yapabiliriz.

Kavramsal nitelikte olanlar; sistemin genel çerçevesinin çizilmesi, modelinin geliştirilmesi ve analiz birimlerince kararların oluşturulması süreçlerinde ortaya çıkan ve daha çok teorik ve metodolojik yönlüdür. Uygulamaya ilişkin olanlar; sistemin idarî birimlerce bir uygulama aracı olarak kullanılmasıyla ilgili olup özellikle uygulama sonucu ortaya çıkarlar. Kurumsal niteliktekiler; sistemin uygulamaya konulması halinde beliren bürokratik ve politik sorunlar, politik sürecin sisteme olan yansıması ve bürokratik yapının sistemin başarı şansına olan etkisi ile ilgilidir. Ne var ki kavramsal, uygulamaya ilişkin ve kurumsal nitelikler arasında kesin bir ayırım yapmak her zaman mümkün değildir. Uygulamaya ait nitelikleri ne kurumsal yapıdan ne de kavramsal temelden ayırmak her zaman kolaydır. Bu nedenle, sorunun kapsamına dahil unsurların genel niteliğine dayanılarak aralarında bir ayırım yapmak mümkündür.

a) *Kavramsal Açıdan :*

1) PPBS ile ilgili yaklaşımlardan hangisinin temel yaklaşım olarak alındığının, sistemin ne geliştirilme ne de uygulanışı döneminde belirtilmemiş olması, sistemin kavramsal niteliğini ortada bırakmaktadır. Yani, sistemde hangi yaklaşımın kullanılacağı veya bu yaklaşımlar arasında nasıl bir uyumluluk sağlanacağı konusunda hiçbir esas getirilmemiştir. A.B.D.'deki uygulamaya ilişkin açıklamalarda ve daha sonra sistemin unsur ve niteliklerini belirten belgelerde bu türden bir kayda rastlamak imkânsızdır³.

Gerek A.B.D.'de gerekse diğer ülkelerdeki uygulama, sistem yaklaşımındaki program amaçları ve sistematik yaklaşımdaki uygulama problemleri ve analiz teknikleri bizi, ekonomik yaklaşımın pek ele alınmadığı sonucuna kolaylıkla götürür. Yani, sistemin herhangi bir yaklaşım temeline oturtulmamış olduğu, ekonomik yaklaşımın ise uygulamaya hiç konulmadığı ve gözönüne alınmadığı da kesindir.

3) Escarraz, D. R. : a.g.m., s. 138.

Enthoven, A. C. ve K. W. Smith : "The Planning, Programming and Budgeting System in the Department of Defense : Current Status and Next Steps" **The Analysis and Evaluation of Public Expenditures : The PPB System** (Joint Economic Committee, Washington, 1969), V. 3, s. 965.

Çünkü amaç, alternatif maliyet, model ve kıstaslar ile sistem yaklaşımı; sistem analizi, yön-eylem araştırması gibi teknikler ile de sistematik yaklaşım uygulamaya kendiliğinden konulmuş oluyor⁴. Oysa maliye politikası ve refah iktisadı yaklaşımlarını içeren ekonomik yaklaşım geliştirilmemiş ve uygulanmamıştır. Bu eksiklik PPBS literatüründe de vardır. Bu noktada, ekonomik yaklaşımın başarı şansının veya uygulama olanaklarının bulunmaması veya uygulanıp da başarı elde edilmemiş olmasından çok, yaklaşımın şuurlu şekilde geliştirilmesine gidilmediği sonucuna varılabilir⁵. Bu nedendir ki PPBS nin, harcama politikası analizlerinden sadece birisi olduğu⁶ ileri sürülmüştür.

Ekonomik yaklaşımın geliştirilmemiş olması sonucu, marjinal analizler de ihmal edilmiş, yani sistem marjinal fayda ve değerleri belirleyen analizlerle desteklenmemiştir. Marjinal fayda teorisinin uygulandığı varsayılan idarî birim ve programlarda da, bazen sistemin temelde çıktı-esaslı olmasının yanıltıcı bir sonucu olarak, marjinal fayda ve marjinal verimlilik kavramları birbirine karıştırılmaktadır. Oysa, marjinal fayda yaklaşımının uygulanması, kamu kesiminde fiat mekanizması, kâr saiki gibi göstergelerin her zaman geçerli olmaması nedeniyle zorunludur⁷.

Sistemin ekonomik yaklaşım yönünden gösterdiği aksaklık, programların marjinal sosyal fayda ve maliyetinin ölçümünde de ortaya çıkar. Çünkü, uzay fethi, dışişleri gibi hizmetlerde bu fayda ve maliyetleri hesaplamak olanaksızdır. Bu noksanlık klasik bütçe sisteminde de mevcutsa da, yeni sistemin içerdiği kantitatif ve diğer analiz tekniklerinin bu fayda ve maliyetleri göstermemesi bir eksikliktir. Teorik olarak, kamu harcamaları, marjinal sosyal maliyetin marjinal sosyal faydasına eşit olacağı noktaya kadar art-

4) Escarraz, D. R. : a.g.m., s. 139.

5) Greenhouse, S. M. : "Today's PPBS : The Fatal Triumph of Financial Management Over Economics", **The Analysis and Evaluation of Public Expenditures : The PPB System** (Washington, Joint Economic Committee, 1969), V. 3, s. 887.

6) Schick, A. : "Systems for Analysis : PPB and Its Alternatives" aynı kaynak içinde, s. 817 - 30.

7) Greenhouse, S. M. : a.g.m., s. 890.

tırılır. Oysa, sosyal faydanın ne olduğu, nasıl ölçüleceği ve kimin ölçmesi gerektiği soruları açıkta kalmaktadır. Bu durumda yasama organının bütçesel kararlarının kesinlik derecesi ve kalitesi yine de şüpheli olacaktır. Bu nedenledir ki PPBS nin programlarla ilgili analizlerde yeterli derecede "pişirilmiş" olmadığı da ileri sürülebilir⁸.

2) PPBS'de temel ağırlık, program değerlemesine ve planlamasına verilmiştir. Bu, bütçeleme sürecinin büyük oranda ve sadece program analizine dayalı olması ve program planlamasının temel alınması demektir. Oysa bütçeleme sürecinin bir de yasama organınca ödeneklerin onaylanması, yürütme organının bütçe yönetimini gerçekleştirilmesi ve bütçenin uygulama sırasında ve uygulama sonrası kontrolü gibi fonksiyonları da vardır. Bu haliyle sistemde bu aşamalar ihmal edilmiştir⁹. Hernekadar sistemde, performans ve programların, önceden belirlenmiş kıtaslarla değerlemesine ve kontrolüne gidilmesini öngören etkinlik denetimi kavramı geliştirilmiş ise de, sistemde çoğunlukla program analizlerine ağırlık verilmiştir.

Program analizinin esas amacı, program etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasıdır. Bu mantıkla da, etkinlik ve verimlilik sistemin tek amacı ve önemli niteliği oluyor; oysa bu yetersiz ve gereksizdir. Çünkü eğer gelirin yeniden bölüşümünün tek amaç olarak ele alınması gerekmişse, bu durumda etkinlik ve verimliliği belirtecek fayda ve maliyet ölçülerinin ve etkinlik ve verimlilik kıtaslarının ikinci plâna itilmesi zorunlu olacaktır¹⁰. Yani, artık kamu hizmetleri aracılığı ile gelir dağılımının yeniden düzenlenmesi ve önem kazanması sözkonusudur.

3) Bütçe ve maliye politikasına ilişkin unsurları kapsamamasının bir uzantısı olarak, PPBS'de bütçe gelirleri hakkında açık ve

8) Joint Economic Committee : The Planning - Programming - Budgeting System : Progress and Potentials (Report) (September 1967), s. 1.

9) Musgrave, R. ve P. Musgrave : Public Finance in Theory and Practice (New York, McGraw - Hill Co., 1973), s. 182 - 3.

10) Harlow, R. L. : "On the Decline and Possible Fall of PPBS" **Public Finance Quarterly**, V. 1, No. 1, Jan. 1973, s. 90 - 91.

gerekli bilgi verilmemektedir. Bununla, mevcut gelir sisteminin ve yapısının aynen kabul edildiği sonucuna varmak mümkündür, fakat bu aynı zamanda yetersizdir. Çünkü bir bütçe sistemi hem gelir ve giderler yönüyle ele alınmalıdır, hem de yeni bütçe anlayışı devlet gelirlerine de yansımış olmalıdır. Yani bütçe giderleri yapısına uygun bir bütçe gelirleri yapısı gereklidir ve geliştirilmelidir.

PPBS'de kullanılan çok-yıllık program ve mali planda, gelirler toplam olarak gösterilmekle beraber, gelirlerin tahminine ilişkin ve tahmin edilen, ihtiyaç duyulan ve gerçekleşen gelirleri belirtecek yöntemler geliştirilmemiştir. Programlar için gerekli gelirler gösterilmekle birlikte, bu, bütçenin bir gelir planı olarak kabul edilemez¹¹. Çünkü vergi payları, devlet yardımları ve diğer gelirler gösterilmemekte ve bu gelirlerin programlar arası dağılımı belirtilmemektedir¹².

Sistemde, devlet borçlarına ilişkin işlemler de açık şekilde ele alınmamıştır. Bu durumda, programlar için gerekli yıllık borç miktarının mı, toplam borç miktarının mı, yoksa hem toplam hem de yıllık borç miktarının mı gösterileceği sorusu açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu sağlanabilirse ancak, yıllık harcamalar, toplam gelir ihtiyacı ve bu gelirlerin türleri hakkında bilgi edinilebilir. Öte yandan; borçların ödenme süresinin belirtilmesi ve yıllık ödeme tutarlarının gelirlerle ilişkili şekilde hesaplanması da zorunludur¹³.

4) Sistemin, her programın amacının belirtilmesini ve bu amaçı varmayı gerçekleştirecek alternatif çözüm ve vasıtaların ortaya konulmasını öngörmesi, uygulamada bazen zorluklar çıkarmaktadır. Çünkü sosyal nitelikteki programların amaçlarını tam ve kesin şekilde belirlemek imkânsızdır. Bu tür amaçlara varıldığında bazı yan amaçların veya öngörülmeven sonuçların da gerçekleşmesi mümkündür. Yan amaç ve etkiler yaratması nedeniyle bazen, aynı amaca varmayı sağlayacak çözümler üzerinde anlaşmak, doğacak

11) B.M.K.G.M. Bütçe Reform Grubu : 1969 Dönemi Program Bütçe Seminerleri, No. 3 (Ankara, Mart 1969), s. 37.

12) B.M.K.G.M. Bütçe Reform Grubu : 1969 Dönemi Program Bütçe Seminerleri, No. 2 (Ankara, Mart 1969), s. 97.

13) B.M.K.G.M. Bütçe Reform Grubu : 1969 Dönemi... No. 2, s. 100-1.

sonuç ve varılacak amaçlar üzerinde anlaşmaktan daha kolaydır¹⁴. Oysa program amaçlarının kesin tanımlanması için gerekli kıstasların ve çalışmaların ortaya konulmadığı görülmektedir. Herneka-
dar program çıktı ve kıstasları geliştirilmiş ise de, bunların amaçlar olarak yorumlanması yanlış olur.

Amaçların tanımlanmasının güçlüğü yanında, amaçlarla vasıtaları birbirinden ayırmak da zordur. Hatta bazen araçları, varmak istediğimiz amaçlar olarak belirtmemiz veya ara amaçları nihai amaç olarak kabullenmemiz mümkündür. Çünkü sosyal nitelikteki programlarda amaç ve araçlar içiçe girmiş kavramlardır¹⁵. PPBS' de işte bu araçların da bazen nihai amaç veya elde edilmesi gerekli ürün olarak yorumlanmasına mani olacak kıstaslar getirilmiştir.

Amaçların bazen tek olması, yani her programın tek amacının bulunması sözkonusu olamaz. Çünkü sosyal amaçlar arasında zıtlıklar veya aynı amaç hakkında anlaşmazlıklar olması kaçınılmazdır. Aynı programın birden fazla amaca veya birden fazla programın aynı amaca yönelmesi, bütçelemenin ilk sorunlarından biridir.

Sistem, programların yapısını belirlerken faaliyet (proje) ve alt-programlara dayanır ve bunların programa dahil bütün hizmetleri kapsamasını öngörür. Hizmetlerin belirli amaçlar altında toplanması ve sınıflandırılması ve bu haliyle program yapısının sabit hale getirilmesi sakınca yaratabilir, çünkü program yapısı zaman içinde değişebilir. Bu nedenle, amaçların ve bunları gerçekleştirecek hizmetlerin sadece fonksiyonel bir listesini çıkarmak yetersizdir¹⁶. Program yapısı, hizmet ve amaçları belirlemekle birlikte, her bir hizmet veya amacın gerçekleştirilmesi halinde elde edilecek nihai

14) Butt, R. B.: "Objective Setting", **Program Budgeting - Implementation Some Practical Problems** (Ed. , IMTA), (London, 1971), s. 32.

Hancock, I. C.: "The American Experience", aynı kaynak içinde, s. 8.

15) Hancock, I. C.: a.g.m., s. 9.

16) Wildavsky, A.: "Rescuing Policy Analysis from PPBS", **Public Expenditures and Policy Analysis** (Eds: Haveman and Margolis) (Chicago, Markham Pub. Co., 1970), s. 469.

çıktıları sistematik şekilde göstermemektedir. Yani, önce program çıktıları bir tanımlamaya tâbi tutulmalı ve nihai çıktılar ile bu çıktıların ülkedeki gruplara, idarî birimlere ve hatta diğer ülkelere olan dağılımı belirtilmelidir. Böylece birimler arası ilişkiler belirtilir. Aksi halde program yapısı, bu haliyle ne tam program ne de tam bütçe niteliğindedir¹⁷.

5) Planlama ve programlama anlayışının içerdiği analitik yaklaşım ve etkinlik, program analizi ve kantitatif teknikler yardımıyla gerçekleştiriliyor ise de, bu bütçelemeye sağlanamamıştır. Bütçeleme safhasına gelinceye kadar, planlama ve programlamanın belirlediği amaç ve alternatiflerin herbirinin fayda ve maliyetleri, etkinlikleri belirtiliyor. Tek ve nihai sonucun bütçelemeye esas alınması ise, bütçeleme sürecinde ve bütçe belgesinde etkinlikle ilgili yeterli bilginin bulunmaması demektir. Yani bütçe, analiz sonuçlarından sadece birine göre düzenlenmiş, diğer alternatifler bütçe belgelerinde gösterilmemiş oluyor. Bu da, bütçelemenin, etkinlik hakkında yeterli bilgiyi vermemesidir. Oysa herbir alternatifin bütçelemeye nasıl yansıtacağı, gerektirdiği ödenek ve doğuracağı faydaların ne olacağı gösterilirse, bu bütçeler arasında bir seçim olacağı daha da artmış olacaktır.

b) *Uygulama Açısından :*

1) Sistemin çalışma süreci gözden geçirilirse, bütçenin hazırlanması dönemine ve bu dönemin kapsadığı süreçlere büyük ağırlık verildiği görülür. Yani, bütçeleme sistemlerinin genel çizgisi olan hazırlama, onaylama, uygulama ve kontrol aşamalarından özellikle bütçenin hazırlanmasına yöneliktir ve bu aşama sistemin temel ilgi ve uygulama alanıdır. Oysa, sistemin yasama organına sunulması ve onanmasıyla ilgili çalışmalar ve sistemin bu safhada göstereceği özellik ve problemler açıklığa henüz kavuşturulmamıştır. Verimlilik ve etkinlikten sorumluluk kavramı ve bunlarla ilgili kıstaslar, kontrol aşamasının diğer ikisine kıyasla daha geliştirilmiş olduğunu gösterir. İdarî birimlerin, sistemin gerektirdiği ön bilgi ve verilerin elde edilmesine, tekliflerin hazırlanmasına ve PPBS belgelerinin

17) Greenhouse, S. : a.g.m., s. 893 - 5; Wildavsky, A. : a.g.m., s. 470.

düzenlenmesine büyük zaman ayırmaları sistemin bu niteliğinin bir sonucudur. Özellikle "harcama analizlerinin bütçeleme sürecine çok yakın olması"¹⁸ ve sistemin diğer aşamalarının ihmal edilmesi uygulamada temel aksaklığı yaratmaktadır: Yasama organının ve ödenek komisyonlarının bütçeyle ilgili gücünün ortaya konulmamış olması gibi.

Hazırlama dışındaki safhalarda, klasik bütçe sistemindeki sürecin geçerli olacağı veya bu safhalarda bir değişikliğin sistemin uygulanmasına çok belirli bir katkıda bulunmayacağı öngörülmüş olabilir. Fakat bu varsayımın dahi belirtilmemiş olması dolayısıyla, sistemin uygulamadaki bu genel eksikliği böyle bir yorumla haklı kılınmaz.

2) PPBS, klasik sisteme kıyasla, bütçelemede bir "devrim" olarak tanımlanmış, fakat uygulamada bu nitelikte bir sonuç alınmamıştır, yani sistem somutlaştırılmamıştır¹⁹. Uygulamalardan, sistemin gerçekleştirilmesinin güç olduğu, bunun da hiçkimsenin program bütçe ile ne yapılacağını bilmemesinden ileri geldiği söylenebilir. Diğer deyimle, herkesin program bütçe hakkında genel bir bilgiye sahip olduğu, fakat özel durumlara ve programlara nasıl uygulanacağını bilmediği anlaşılmaktadır. Çünkü bazen bir program farklı idari birimlerce uygulanıyor ve bu uygulamaların herbiri farklılık gösteriyor, bazen de programların önceliği idari birime göre değişiyor. Bu da sisteme ilişkin bazı kavram ve deyimler üzerinde bir anlaşma sağlanamaması, bu nedenle başarılı bir şekilde uygulamaya konulamamasından ileri gelmektedir. Ayrıca bu kavram ve unsurların sistem için öngörülmesi ile bunların uygulamada gerçekleştirilmesi ayrı şeylerdir. Uygulamada PPBS ni hem destekleyenler hem de eleştirenler bir noktada anlaşılıyorlar: Sistemin yürütme organında ve idari birimlerdeki uygulaması tatmin edici değildir. Fakat bu, sistemin iç sürecindeki yetersizlikten çok,

18) Musgrave, R. ve P. Musgrave : a.g.e., s. 183.

19) Feldman, P. : "Prescription for an Effective Government Ethics, Economics and PPBS" **The Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System** (Washington, Joint Economic Committee, 1969), s. 865-6.

sisteme hakim bilgi akımının geliştirilmeye muhtaç olmasından ileri gelmektedir²⁰.

3) PPBS nin en geniş şekilde uygulandığı ve ilk defa geliştirildiği A.B.D. Savunma Bakanlığı denemesi, aynı zamanda PPBS için basit ve kolay bir modeldir. Bu bakanlık veya fonksiyonda ilk ve tam uygulamaya geçilmesiyle, sistemin başarısını göstermek bakımından kolay bir örnekle işe başlanılmış olmaktadır. Çünkü sistemin uygulaması, diğer sivil idari birimlerde daha güçtür²¹. Bunda savunma hizmetlerinin, diğerlerinden tamamen farklı bir fonksiyon olmasının, sivil bir kamu hizmeti olmamasının ve daha önce yeniden düzenlemeye tâbi tutulmuş bir idarî birimle yürütülmesinin rolü büyüktür.

PPBS; yetişmiş personel, ortak terminoloji ve teorik yapı, üst yöneticilerin önderliği ve plânlama ile uygulama olanağına kavuşabilir. Savunma Bakanlığı 1947'de yeniden düzenlenirken, idarî birim yönetim ve personel bakımından bu olanaklara yakın niteliklere kavuşturulmuştu. Hizmete ve idarî birime hâkim sistematik anlayış, onun PPBS ile daha uyarlı olmasını hazırlamıştı. Ayrıca, sistemin bu bakanlık veya hizmete uygulanmasını kolaylaştırıcı sebepler de vardı: Birincisi; savunma hizmetlerine ayrılan ödeneklerin artmasıdır. Bu ödenek artışları, idarî birime uygulanmak istenen PPBS ne karşı doğacak direnmeleri azaltmıştır. Ödeneklerin genellikle artış göstermesi, yöneticilerin ve personelin gelirlerini ve hizmetin rasyonelleşmesi yönündeki isteklerini arttırmıştır. İkincisi; idarî kuruluşun hızlı bir büyüme göstermesi, bu değişimden yararlanılmasını kolaylaştırmış ve değişim, sistemin gerektirdiği yöne kanalize edilebilmiştir²². Ayrıca, bu hızlı değişim, eski kuralların ve alışkanlıkların terkine ve yeni yöntemlere uyumlu yeni personelin istihdamına olanak tanımıştır. Üçüncüsü; bu hizmetin ve bakanlığın, diğerlerine kıyasla bir bağımsızlığı olması da idarî bünyede hızlı bir değişimi kolaylaştırmıştır. Dördüncüsü; sivil idari birimlerde analizci kadronun ve plânlama tecrübesinin bulunmamasına karşılık, savunma bakanlığı bu kadro ve tecrübeye daha fazla

20) Feldman, P.: a.g.m., s. 867.

21) Musgrave, R. ve P. Musgrave: a.g.e., s. 183.

22) Joint Economic Committee: a.g.e., s. 4.

sahiptir. Çünkü çeşitli silâhlara yapılan büyük harcamalar yanında, analitik çalışmalar için de yüksek ödenekler ayrılabilmiştir.²³

Bu kolaylaştırıcı sebeplerin varlığına dayalı uygulama, sistemin başarılı olabileceği sonucunu vermiş; fakat bu sonucun daha zor idarî ve analitik şartlar altında ve sivil birimlerde sağlanması bu derece kolay olmamıştır. Kolay bir örnekle uygulamaya başlayıp, daha karmaşık örneklere doğru gitmek gerektiği haklı görülmele birlikte, savunma fonksiyonunda başarı kazanılması sistemin genel başarısı olarak yorumlanamaz.

4) PPBS nin, programların çıktılarını esas alması ve çıktıyı sağlayacak çözüm yolunun gerektirdiği harcama ve ödenek miktarının kesin olarak belirtilmesini öngörmesi ile ödeneklerle ilgili problemler sonuçlanmış olmaz. Her bütçe türünde veya devresinde, normal ödenekler dışında, sebepleri farklı olmakla birlikte ek ödenek, olağanüstü ödenek, tamamlayıcı ödenek ve düşünülmedik giderler gibi ödenekler ayrılması sözkonusu olabilir. Programlar belirli çıktılara yöneldiğine ve çıktılar da belirli ödeneklerle elde edilebileceğine göre, normal ödenekler dışındaki diğer ödeneklerin PPBS içindeki değerlendirilmesi nasıl olacaktır? Yani her idarî birime, bir program veya çıktının üretilmesi için belirli miktarda ödenek ayrılır ve program o ödenekle gerçekleştirilirse, uygulama başarılı olarak nitelendirilebilir. Çünkü amaçlara varılmış, amaçlar öngörülen maliyetlerle sağlanmış ve program sonuçlanmıştır. Oysa programın, normal ödeneğin dışında bir ödenek gerektirmesi halinde (sözgelimi ek ödenek), bu ödenek talebinin, programlamamanın, program analizinin veya bütçelemenin yetersiz şekilde yapıldığı şeklinde mi yorumlanacağı, bu ödeneğin verilmesinde yeni bir program analizinin gerekip gerekmeyeceği ve bu ödeneğin kontrolünün nasıl yapılacağı hakkında hiç bir yorum getirilmemiştir. Yine klâsik sistemdeki uygulamanın sürdürülmesi sözkonusu olacaksa, bunun belirtilmemiş olması sistemin izaha muhtaç ve farklı yorumlara müsait bulunduğunu ortaya koyar. Bu eksiklik giderilemezse programların tam maliyeti ve hizmetin etkinliği ve verimliliği, yeni ödenekler dolayısıyla belirtilmemiş olacaktır.

23) Wildavsky, A. : a.g.m., s. 463-7.

5) Sistemin kurulması; teknik ve analizci kadronun yetiştirilmesi, analizlerin ve göstergelerin geliştirilmesi, yeni bir muhasebe sisteminin kurulması ve veri işleme sistemini ve bilgi-sayar kullanımını gerektirmesi nedeniyle pahalıdır. Belirsizliklerin çözümüne yönelmiş analizlerin ve etkinliği belirtecek kıstasların geliştirilmesi, kaçınılmaz şekilde, yüksek harcamayı gerektirmektedir.

A.B.D. deki uygulamada sistemin gerektirdiği harcamalar, onun sağlayacağı ölçülebilir ve ölçülemez faydaları yanında pek ihmal edilemeyecek bir seviyededir. Bu ise, sistemin ancak bu maliyeti karşılayabilecek ülkelerde uygulanabileceğini gösterir.

Sistemin bilgi-sayarlarla desteklenmesi halinde girilecek maliyetin, klâsik sistemde ortaya çıkan kaynak israfının yol açtığı maliyetle kıyaslanması da zordur. Sistemin gerektirdiği elektronik gereçlerin uzun dönemde bütçe personelinin yerini alacağı endişesi bir açıklığa kavuşturulmamış ve bu teçhizat ile personel arasındaki optimum bileşimin ne olduğu belirtilmemiştir. Oysa, PPBS giderek yeni analiz tekniklerini ve elektronik gereçleri içermek durumundadır.

c) *Kurumsal Açıdan :*

1) Kamu kesiminde üretilecek mal ve hizmetlerle ilgili kararların hem bir planlama hem de politika yönünün bulunması, bütçelemenin de temel niteliklerini belirtir. Yâni, bütçeleme hem bir planlama hem de bir siyasal karar sürecidir. Mal ve hizmetlerle ilgili kamu oyu tercihlerinin planlama ve analiz teknikleri karşısındaki rolünün dikkate alınması zorunlu iken, sadece analitik sürece ve kantitatif sonuçlara öncelik tanınması yetersizdir. Çünkü, önce halkın ne tür mal ve hizmetlere ihtiyaç duyduğunu ve bu ihtiyaçları karşılayan mal ve hizmet bileşiminin ne olacağını bulmak gerekir. Ondandır da bu ihtiyaçların nasıl karşılanacağı önemlidir.

PPBS, kamu mal ve hizmeti tüketicilerinin ihtiyaçlarının ne olduğunu sistemli bir şekilde belirtecek bir yaklaşım geliştirmemiş, bunun sonucu olarak bu mal ve hizmetlerin topluma nasıl dağıtılacağı konusu aydınlatılamamıştır. Aksine, yürütme organı "kendi

çabalarının değerinin ne olduğunu kendi kendine sorar” olmuştur²⁴. Bu ise, yaratılan mal ve hizmetlerin kişilere olan faydasının belirlenmesi gereğine zıt düşmektedir.

Bu durum politik süreçle sistem arasında bir uyumsuzluk yaratmaktadır. Çünkü “toplumlarda problem-çözme yaklaşımı her zaman en iyi kararlara varılması sonucunu vermez”²⁵, politik geçerliği olacak bütçesel kararların yine politik gerçeklere ve kurumlara dayanması gerekir. Sistemin politik karar ve gerçeklerle ilgili yönünün geliştirilmemiş olması, politik süreci kabul etmez oluşundan ileri gelebileceğine göre, sistemin bu süreçle ilgisinin belirtilmesi zorunludur.

PPBS nin bir yürütme organı bütçesi anlayışından doğmuş olması bu sonucun temel sebebi sayılabilir. Yine bu görüştedir ki karar vermede ve uygulamada merkezileşmeğe yönelinmiştir²⁶.

2) Her ülke için sözkonusu bürokratik kurumlar yanında, PPBS nin bir de teknokrat-teknisyen sınıfının doğmasına veya bu sınıfın daha da gelişmesine yol açacağı söylenebilir. Şöyle ki, bu sistemin, analiz tekniklerine ve bunun gerektireceği teknik kadro ve gereklere ihtiyaç göstermesi hem üst kademedede hem de uygulayıcı dairelerde yeni karar birimlerinin doğmasına yol açabilecektir. Bu ise, teknokrasinin diktatörlük eğiliminin artması²⁷, politik karar ve birimleri zayıflatması veya sistem dışı bırakması demektir. Çünkü, sorunu yasama - yürütme organları açısından incelersek; bütçe ödenekleri karmaşık hesaplar haline gelecek, bu hesapların yasama organınca anlaşılması güçleşecek ve onun inceleme ve onaylama etkisini zayıflatacaktır²⁸. Diğer yandan, bu sistemin bütçe öde-

24) Greenhouse, S. : a.g.m., s. 892.

25) Schultze, C. L. : The Politics and Economics of Public Spending (Washington, D. C., The Brookings Institution, 1969), s. 36.

26) Burkhead, J. ve J. Miner : Public Expenditure (London, McMillan Press Ltd. 1971), s. 203.

27) Abadan, N. : Bürokrasi (Ankara, Ajans - Türk Mat., S.B.F. Yay. No. 92 - 74 - 1959), s. 142.

28) Joint Economic Committee : a.g.e., s. 2.

Bu sakıncayı gidermek için, uygulamada yasama organlarının da birer analiz birimlerine sahip olması veya özel analizçileri geçici olarak istihdam etmesi gibi tedbirler düşünülmüştür.

neklerini ve programları değerleyebilmesi için yeterli ve açık verileri yasama organı komisyon ve üyelerine bir oranda sağladığı da ileri sürülebilir²⁹. Ama yine de yasama organının bir veri bolluğu ve karmaşıklığı ile karşılaşacağı açıktır.

3) PPBS nin kamu kesimi mal ve hizmetlerinin gerektirdiği harcamalara ilişkin kararlarda, rasyonelliği temel almasının bir sonucu olarak, klasik sisteme kıyasla anlaşmazlık ve sürtüşmelere daha fazla yol açması mümkündür. Çünkü siyasal süreç ve kurumlar, bir pazarlık sürecine dayanılarak kamusal kararlara varılmasını öngörür ve bu kararların alınmasını kolaylaştırır. PPBS nin kamu kesimi harcama kararlarına temel alınması ile her harcamanın analitik temeli daha açık hale konulacak ve amaçlar, siyasal pazarlığa bağlı değil, analiz sonuçlarına dayalı hale getirilecektir. Bu olumlu yönü, harcama kararlarının sadece teknik temele dayanması ve belki de baskı gruplarının çıkarlarının aksaması sonucunu verecektir. Ama bunun politik bir sürtüşmeye yol açacağı da kesindir³⁰.

Bu politik sakıncası yanında, bürokrasinin, “ellerinin uzun dönemli planlar ve amaçlar ile bağlanmasını” istememesi³¹ ve kişilerin amaç, politika ve metodların, idari yapının ve gücün değişmesine karşı durması sonuçta hizmetlerin kısa dönemde aksamasına da yol açabilecektir. Yani, uzun dönemli olarak belirlenmiş amaçlara mutlaka varılması gereği ve amaçlara etkinlik açısından yaklaşılması, idari yapıda ve güçte değişiklikler yapabilecektir.

Sistem, bütün yönleriyle akademik çevrelerde ve uluslararası toplantılarda eleştiriye uğramış ve bu durum özellikle 1971 yılında Roma’da ve Nürnberg’de yapılan kongrelerde daha belirli hale gelmiştir. Hatta sistemin terkedilmesi ve yeni bir sistemin geliştirilmesi gerektiği dahi öne sürülmüştür³².

29) Proxmire, W.: “PPB, The Agencies and the Congress”, **The Analysis and Evaluation of Public Expenditures : The PPB System** (Washington, Joint Economic Committee, 1969), V. 1, s. V - XIV.

30) Oliver, H.L.: “Creating the Right Environment”, **Program Budgeting - Implementation Some Practical Problems** (Ed. IMTA) (London, 1971), s. 22.

31) Hancock, I.C.: a.g.m., s. 9.

32) Sayar, N.: “Program Bütçe Sistemi ve Güçlükleri”, **Milliyet G.**, 16.2.1974, s. 2.

Sonuç :

Bütçeleme sistemleri ile rasyonel tüketiciler için ortak bir amaç vardır: veri olan gelir ve kaynakların, farklı ihtiyaç ve mal ve hizmet arasında optimal dağılımını sağlamak ve azami tatmine varmak. Bu amaç gerek kişi gerekse devlet için sözkonusu tercihler dizisinin gerçekleştirilmesine dayanır.

PPBS nin nihaî değerlemesi yapılmak gerekirse, onun kaynak dağılımında rasyonelliği arttırmada, bir bütçe sistemi olarak sınırlı da olsa bir değeri olduğu açıktır. Sistemin kamu maliyesi ve kamu bütçesi yöneticilerince bu derecede desteklenmesinin sebebi, onun "kamuşal kaynakların dağılımındaki keyfilik ve kaos karşısında tek alternatif olmasıdır"³³. Çünkü klasik sistemde, uzun uygulama dönemlerinin getirdiği rasyonellik ve kesinlik kabul edilmekle birlikte bu, o sistemde yapılan seçimlerin ve işlemlerin hepsinin yerinde olduğu anlamına gelmez.

Klasik bütçe sürecinin temelinde, daha önce yetki verilmiş programlar için "uygun" veya kullanılabilir kaynakları belirlemek şeklinde ortaya çıktığı görülür. Yani, ödenek komisyonları programların dayandığı mantığı değerlemeyi değil, onların uygun şekilde finansmanını öngörürler. Hernekadar PPBS ideal bir bütçe sistemi değilse de, onun kamuşal bütçelemede optimale daha yakın olmadığı söylenemez.

PPBS ile kamu bütçelemesinde analiz anlayışı ve yaklaşımında bir gelişme olduğu ve verimlilik ve etkinliğin bütçe sisteminin temel kıstası olarak alındığı açıktır. Bu nedenle, PPBS yaklaşımının kamu maliyesi ve bütçelemede sağlayacağı faydaların onun sakıncalarından az olduğu, yani sistemin yararlarının zararlarını aşmadığı söylenemez.

33) Harlow, R. : a.g.m., s. 101.