TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN BÜTÇEYLE İLİŞKİLENDİRİLMESİ: PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Erdoğan YILMAZ

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN BÜTÇEYLE İLİŞKİLENDİRİLMESİ: PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Lisans Tezi

Erdoğan YILMAZ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

Ankara, 2022

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN BÜTÇEYLE İLİŞKİLENDİRİLMESİ: PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK	
Prof. Dr. Serdal BAHÇE	
Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ	

Tez Savunması Tarihi
12/02/2022

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK danışmanlığında hazırladığım "Politik Karar Alma Süreçlerinin Bütçeyle İlişkilendirilmesi: Program Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi (Ankara, 2022)" adlı yüksek lisans tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

12/02/2022
Erdoğan YILMAZ

TEŞEKKÜR

Tez konusunun belirlenmesi sürecinden itibaren bana destek olan ve kendisinin emeklilik dönemine kadar tez danışmanlığımı üstlenen değerli Hocam Prof. Dr. Sayın H. Hakan YILMAZ'a,

Yoğun temposu içerisinde beni kırmayarak tez danışmanım olmayı kabul eden, çalışma boyunca bilgi, deneyim ve fikirleri ile bana yol gösteren ve rehberlik eden değerli Hocam Doç. Dr. Sayın Eda Özdiler KÜÇÜK'e,

Desteklerini her zaman hissettiren anneme, babama ve tüm geniş aileme,

Uzun bir sürece yayılan tez hazırlık ve yazım sürecinin her aşamasında bana sabır ve anlayış gösteren, destek olan canım eşime ve tez çalışmalarım sırasında "Babacım, sana nasıl yardım edebilirim?" diye sormayı ihmal etmeyen canımın içi kızıma,

Sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER ..... **İ**
KISALTMALAR ..... **İV**
ŞEKİLLER ..... **Vİ**
TABLOLAR ..... **Vİİİ**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **5**
I) BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE SİSTEMLERİ **5**
1.1. Bütçe Kavramı **5**
1.2. Bütçenin Tarihçesi ve Bütçe Hakkı **6**
1.3. Bütçe Sistemleri **11**
1.3.1. Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi 14
1.3.2. Performans Bütçe Sistemi 16
1.3.3. Program Bütçe Sistemi 20
1.3.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) 21
1.3.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi 24
1.3.5. Performans Esaslı Bütçeleme/Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi 25
1.4. Türkiye'de Bütçelemenin Kısa Tarihçesi **27**
1.5. Türkiye'nin Bütçeleme Sistemine İlişkin Değerlendirmeler, Sorunlu Alanlar ve Program Bütçe Reformu Eksenindeki Gelişim **31**
İKİNCİ BÖLÜM **35**
II) POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN İŞLEYİŞİ VE BÜTÇE SÜRECİYLE İLİŞKİSİ **35**
2.1. Kamu Politikası ve Politik Karar Alma Süreci **36**
2.2. Politik Karar Alma Sürecine İlişkin Temel Yaklaşımlar ve Modeller **38**
2.2.1. Aşamalar Modeli 39
2.2.2. Rasyonel Model 44
2.2.3. Artırımcı Model 45
2.2.4. Grup Modeli 46
2.2.5. Elitist Model 47
2.2.6. Kurumsal Model 47
2.2.7. Kamu Tercihi Modeli 48
2.2.8. Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi 52
2.3. Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri ve Aktörleri **56**
2.3.1. Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri (Belirleyicileri) 56
2.3.2. Politik Karar Alma Sürecinin Aktörleri 57
2.4. Politik Karar Alma ve Uygulama Sürecinin İşleyişi **58**

2.5. Bütçe Sürecinin Politik Karar Alma Süreciyle İlişkisi 60
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 66
III) BÜTÇELEMENİN POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE BİR YÖNETİM ARACI OLARAK KULLANILMASI: MODERN BÜTÇE UYGULAMALARININ TEMEL İLKELERİ, UNSURLARI, ARAÇ VE YÖNTEMLERİ 66
3.1. Bütçelemenin İşlevleri 68
3.1.1. Bütçenin Klasik İşlevleri 69
3.1.1.1. Mali İşlevi 69
3.1.1.2. Siyasi İşlevi 69
3.1.1.3. Hukuki İşlevi 69
3.1.1.4. Denetim İşlevi 69
3.1.2. Bütçenin Modern İşlevleri 69
3.1.2.1. Kaynak Tahsisi İşlevi 69
3.1.2.2. Gelir Dağılımı (Bölüşüm) İşlevi 69
3.1.2.3. İstikrar İşlevi 70
3.1.2.4. Yönetim ve Planlama Aracı Olma İşlevi 70
3.2. Bütçeleme İlkeleri 71
3.2.1. Klasik Bütçeleme İlkeleri 71
3.2.2. Diğer Bütçe İlkeleri (Çağdaş İlkeler) 72
3.3. Modern Bütçe Uygulamalarındaki Ortak Unsurlar, Araç ve Yöntemler 73
3.3.1. Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları 74
3.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme ve Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS) 77
3.3.3. Yukarıdan Aşağı Bütçeleme 80
3.3.4. Mali Saydamlık 81
3.3.5. Hesap Verebilirlik 84
3.3.6. Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi 88
3.3.7. Gelişmiş Bütçe Sınıflandırma Sistemleri 93
3.3.8. Harcama Gözden Geçirmeleri 96
3.3.9. Tahakkuk Esaslı Muhasebe 97
3.3.10. Entegre Kamu Mali Yönetimi Sistemi 99
3.3.11. Yatırım Planlaması ve Bütçelemesi Uygulamaları 100
3.4. Literatür Araştırmasının Ortaya Koyduğu Sonuçlar Çerçevesinde Program Bütçe Uygulamalarının Analizi İçin Tespit Edilen Değerlendirme Alanları 102
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 104
IV) POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİ İLE BÜTÇE BAĞININ KURULMASI AÇISINDAN PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ 104
4.1. Program Bütçelemenin Kavramsal Çerçevesi 105
4.1.1. Program Bütçeleme ve Program Kavramları 106
4.1.2. Programların Belirlenmesi 110

4.1.2.1. Program Hiyerarşisi 111
4.1.2.2. Program Gerekçesi (Program Beyanı) 115
4.1.2.3. Programların Sayısı ve Büyüklükleri 116
4.1.2.4. Program Türleri 118
4.1.2.5. Programlar ve İdareler Arası İlişkinin Kurulması 119
4.1.2.6. Programların Maliyetlendirilmesi 121
4.2. Politik Karar Alma Süreçleriyle Bütçe İlişkisinin Kurulması Açısından Program Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi 126
4.2.1. Mali Disiplinin Sağlanması ve Sürdürülebilmesi İçin Uygun Bir Alt Yapının Tesis Edilmesi Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi 127
4.2.1.1. Harcama Tavanları ve Tasarruf Alanları Belirlenmesi (Harcama Gözden Geçirmesi) Açısından Değerlendirme 128
4.2.1.2. Maliyetlerin Tam ve Doğru Olarak Bilinmesi Açısından Değerlendirme 130
4.2.2. Kaynak Tahsisinin Etkin Bir Şekilde Yapılabilmesi ve Önceliklendirme Yapılabilmesine Yönelik Güçlü Bir Planlama ve Politika Analizi Çerçevesinin Sunulabilmesi Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi 134
4.2.2.1. Uzun Vadeli Planlama Alt Yapısı Açısından Değerlendirme 134
4.2.2.2. Politika Analizi Çerçevesinin Değerlendirilmesi 136
4.2.2.3. Planlama ve Bütçeleme Arasındaki Bağının Kurulması Açısından Değerlendirme 141
4.2.2.4. Genel Değerlendirme: Kaynak Tahsisinde Etkinlik ve Harcama Önceliklendirmesi 147
4.2.3. Kamu Hizmetlerinin Etkin Sunumunun Sağlanması İçin Operasyonel Verimlilik ve Performans Yönetimine Yönelik Araçların Mevcudiyeti Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi 148
4.2.4. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasına Yönelik Araç ve Tekniklerin Mevcudiyeti Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi 152
4.3. Bütçeleme Tekniğinin Başarısı İçin Gerekli Diğer Koşullar ve Genel Bir Değerlendirme 161
SONUÇ 167
EKLER 175
KAYNAKÇA 181
ÖZET 193
ABSTRACT 194

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

ABS : Analitik Bütçe Sınıflandırması

CER : Comprehensive Expenditure Review (Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme)

CFO : Chief Executive Officer (Finans Direktörü)

ESA : European System of Integrated Accounts (Avrupa Bütünleştirilmiş Hesaplar Sistemi)

GFS : Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)

GPRA : Government Performance and Results Act (Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu)

GSYİH : Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

IFMIS : Intregrated Financial Managemet System (Entegre Mali Yönetim Sistemi)

IMF : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

KMYKK : Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

KÖİ : Kamu-Özel İşbirliği

NYBMR : New York Bureau of Municipal Research (New York Belediye Araştırma Bürosu)

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

OVHS : Orta Vadeli Harcama Sistemi

OVMP : Orta Vadeli Mali Plan

OVP : Orta Vadeli Program

PART : Program Assessment Rating Tool (Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı)

PEB : Performans Esaslı Bütçeleme

PPBS **:** Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

PSA **:** Kamu hizmeti sözleşmeleri (Public Service Agreement)

SBB **:** Strateji ve Bütçe Başkanlığı

SDP **:** Single Departmental Plans (Kurumsal Planlar)

SKÇ **:** Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (Advocacy Coalition Framework)

USAID **:** United States Agency for International Development (Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı

VB **:** Verantwoord Begroten (Hesap Verebilir Bütçeleme)

VBTB **:** Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirliği)

ŞEKİLLER

Şekil 1: Türkiye'nin 2021 Yılı Program Bütçesinden Bir Kesit 33

Şekil 2: Aşamalar Modeline Göre Kamu Politikası Süreci 41

Şekil 3: Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Şeması (1998 Yılı) 54

Şekil 4: Politik Karar Alma Süreci 58

Şekil 5: Bütçe Sürecinin Genel Yapısı 60

Şekil 6: Politik Karar Alma ve Bütçe İlişkisi 62

Şekil 7: Yıllara Göre Harcama Gözden Geçirmesi Uygulayan OECD Ülkeleri Sayısındaki Artış 96

Şekil 8: Genel Olarak Program Hiyerarşisi 112

Şekil 9: İdare Düzeyinde Program Hiyerarşisi 113

Şekil 10: Program, Alt Program ve Faaliyet İlişkisi Örneği 114

Şekil 11: Program Bazlı Maliyetlendirme Sistemi 123

Şekil 12: Program Yapısı Olmadan Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi 131

Şekil 13: Program Bütçeleme Sisteminde Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi 133

Şekil 14: Klasik ve Program Bütçelemede Görünüm..... 136

Şekil 15: Avustralya'da Plan-Bütçe İlişkisi 144

Şekil 16: Fransa'da Bütçeleme: Misyonlar-Programlar Örneği 146

Şekil 17: Sonuç Zinciri: Girdiler-Faaliyetler-Çıktılar-Sonuçlar..... 149

Şekil 18: Performans Yönetimi Aracı Olarak Programların Rolü..... 151

Şekil 19: Hollanda'nın Bütünleşik Performans Bilgili Program Bütçeleme Yapısı 156

Şekil 20: Hollanda'nın Hesap Verebilir Bütçelemesinde Programların Yapısı ve Görünümü 157

TABLOLAR

Tablo 1: Yukarıdan Aşağı ve Aşağıdan Yukarı Yaklaşımların Karşılaştırması..... 53

Tablo 2: Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri (Belirleyicileri) 57

Tablo 3: Politik Karar Alma Sürecinin Aktörleri 58

Tablo 4: OECD Ülkelerinde 2014-2019 Yıllarında Bütçe Reformları Konuları 73

Tablo 5: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi..... 79

Tablo 6: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'da Yukarıdan Aşağı Bütçeleme 81

Tablo 7: İyi Uygulama Örneği-Kanada'nın Mali Saydamlık Çerçevesi 83

Tablo 8: İyi Uygulama Örneği- Avustralya'da Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi Kapsamında Seçim Vaatlerinin Mali Saydamlık Çerçevesi..... 84

Tablo 9: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'nın Hesap Verebilirlik Günü Etkinliği..... 88

Tablo 10: İyi Uygulama Örneği-Fransa'nın Anahtar Performans Göstergelerine Dayalı Performans Yönetimi Reformu 92

Tablo 11: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'nın Harcama Gözden Geçirme Geleneği ve 2010 Yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme Uygulaması..... 97

Tablo 12: Değerlendirme Alanları: Politik Karar Alma Süreçleri ile Bütçe Bağının Kurulması Açısından Gerekli Özellikler 103

Tablo 13: Program ve Alt Program Örnekleri 107

Tablo 14: Mali Disiplin Uygulamaları Açısından Program Bütçe 129

Tablo 15: Bütçe Teknikleri ve Özellikleri..... 135

Tablo 16: Program Yapısının Analiz Çerçevesinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi . 137

Tablo 17: Aynı Amaca Yönelik Çok Sayıda Kurum Tarafından Yürütülen Faaliyet Örneği 139

Tablo 18: Program Bütçede Aynı Amaca Yönelik Çok Sayıda Kurum Tarafından Yürütülen Faaliyetlerin Görünümü 140

Tablo 19: Avustralya'nın 2021 Yılı Bütçesinde Programların Görünümü 142

Tablo 20: Fransa'da Plan-Bütçe İlişkisi 146

Tablo 21: Performans Göstergesi Türleri 150

Tablo 22: Hollanda'da Hesap Verebilir Bütçe Reformları Kapsamında Programların Hazırlanmasında Kullanılan Genel Sorular 158

Tablo 23: Kore'nin Program Bütçe Reformu Sürecinde Bütçe Kalemlerinin Sadeleştirilmesi ve Hesap Verebilirliğe Katkısı 159

GİRİŞ

Temsili demokrasilerde, hükümetler halktan belirli bir dönem için aldıkları yetki çerçevesinde plan ve programlarında yer verdikleri siyasi ve ekonomik amaçlarını gerçekleştirebilmek için kamu kaynaklarının kullanımını yönetmektedirler. Yürütme organı, yasama organının bütçe hakkı kapsamında onay verdiği bütçe kısıtı altında belirlediği hedeflere yönelik olarak politikalarını oluşturmak ve uygulamak durumundadır. Bu nedenle politik karar alma süreçleri ve kamu politikalarının uygulanması ile bütçeleme süreci arasında organik bir bağ bulunmaktadır.

Demokrasi ve bütçe tarihi açısından anlamını bütçe hakkı kavramında bulan bu süreç, son çeyrek yüzyılda kamu yönetimi açısından en önemli olgu olarak gösterebileceğimiz "yönetişim" kavramı etrafında yeniden şekillenmiş olup; bu kapsamda "şeffaflık", "hesap verebilirlik", "katılımcılık", "etkililik", "verimlilik" gibi kavramların ön plana çıktığı görülmektedir. İyi yönetişimin öne çıkardığı bu kavramların modern bütçeleme sistemlerinin de özünü oluşturduğu görülmektedir. Bu ilkeler etrafında şekillenmiş bütçe sistemleri, politik karar alma süreçleri açısından iyi bir yönetim aracı çerçevesi sunmaktadır.

Kamu bütçelemesi en basit haliyle, toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için devletin yaptığı harcamaları ve bunun kamu gelirleri ile finansmanını ifade etmektedir. Ancak bu süreç, hangi ihtiyaçların ne ölçüde ve nasıl, hangi kamu gelirleriyle karşılanacağına, kısa ve uzun vadede kamu harcamaları ile giderleri arasındaki dengenin nasıl sağlanacağına yönelik tahminlerin ve planlamaların yapılmasını zorunlu kılan, oldukça büyük bir planlamayı ve yönetsel yükü içeren zorlu bir süreçtir.

Klasik bütçeleme sistemleri girdilerin etkisine ve finansal kontrollere odaklanırken, modern bütçeleme sistemleri hedefler ve ulaşılmak istenen sonuçlar ile girdiler arasındaki

bağın güçlendirilmesine odaklanmaktadır. Bu kapsamda politik karar alma süreçlerinde önceliklerin belirlenmesi, bu öncelikler temelinde kaynak tahsisinin daha etkin şekilde gerçekleştirilmesi, performans bilgisinin karar alma süreçlerine dahil edilerek operasyonel verimliliğin sağlanması amaçları ön plana çıkmıştır. Günümüzde modern bütçeleme sistemlerinin genellikle "performans esaslı bütçeleme" adıyla anıldığı görülmektedir. Temel olarak "mali disiplin", "mali saydamlık", "hesap verebilirlik", "performans yönetimi", "çok yıllı bütçeleme" kavramları etrafında şekillenen bu sistemler için bazı ülkelerde "sonuç odaklı bütçeleme", "program bütçeleme", "program bazlı performans bütçeleme" gibi farklı isimler kullanılabilmektedir.

Bütçeleme sisteminin isminden bağımsız olarak; politik karar alma, planlama, uygulama, değerlendirme ve denetim açısından performans yönetimini merkeze alan, performans odaklı modern bütçe uygulamalarındaki en temel unsurlardan birisi, program kavramının olması ve bütçenin programlar temelinde hazırlanmasıdır. Öyle ki, konuyla ilgili önemli uzmanlar tarafından program bütçeleme, performans bütçeleme uygulamalarının en yaygın türü olarak ve performans bütçelemesinin temel yapı taşı olarak tanımlanmıştır Program bütçeleme tekniğinin temel amacının ise, tahsis edilen kaynak karşılığında topluma en yüksek faydayı sağlayan programların önceliklendirilmesi olduğu ifade edilmektedir (Diamond, 2003:12; Robinson, 2013: 1).

Girdiler yerine sonuçlara odaklanan bütçe sistemlerinde "program" ya da farklı ülkelerde değişik isimlerle, bütçe harcamalarının amaçlar ve sonuçlar bazında izlenmesini sağlayacak teknik sınıflandırmalar ve yöntemler kullanılmaktadır. Bu amaç ve sonuç niteliğindeki sınıflandırmaların, yani "program" olarak isimlendirilmesi mümkün olan yapıların farklı ülkelerde "çıktı sınıfları (output classes)", "iş alanları (business lines)", "oy fonksiyonları (vote functions)", "stratejik sonuçlar (strategic outcomes)" ve benzeri

adlarla anıldığı görülmektedir (Robinson, 2013:3). Bu çalışmada, program kavramı olarak bu geniş tanım esas alınmaktadır.

Tez çalışmasında temel olarak, yukarıda belirtilen geniş tanıma dahil programlar üzerine inşa edilmiş olan program bazlı performans bütçeleme uygulamalarının, bütçe ile politik karar alma süreçleri arasındaki ilişkinin kurulmasında nasıl bir etkisinin olduğu araştırılmaktadır. Bu kapsamda tez çalışması; "Program bütçeleme sistematiği, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmekte midir?" sorusuna cevap aramaktadır.

Bu sorunun araştırılmasına yönelik olarak, tümevarım yaklaşımının benimsendiği çalışmada, literatür araştırması ve değerlendirme yöntemleri kullanılmıştır. Kavramsal çerçevenin netleştirilmesi ve daha güçlü bir analiz çerçevesi sunulabilmesi için çok sayıda uygulama örneğine yer verilmiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, ilerleyen bölümlerde ortaya konulan araştırma ve değerlendirmelerin kavramsal çerçevesini oluşturmak üzere öncelikli olarak bütçe kavramına, bütçenin ortaya çıkışına, bütçeleme sistemlerine ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir.

İkinci bölümde politik karar alma süreçlerinin işleyişi ve bütçe süreciyle ilişkisi araştırılmıştır. Bu kapsamda, politik karar alma sürecine ilişkin literatürde öne çıkan yaklaşımlar ve modeller incelenmiş, inceleme sonucunda politik karar alma sürecinin belirleyicileri (etkenleri) ve aktörleri özetlenerek, politik karar alma sürecinin işleyişine ilişkin genel bir akış oluşturulmuş, politik karar alma sürecinin bütçelemeyle ilişkisi açıklanmış ve nihai olarak politik karar alma süreci ile bütçeleme ilişkisini detaylı şekilde resmederek açıklayan bir şema geliştirilmiştir.

Üçüncü bölümde, politik karar alma süreçlerinde "yönetim aracı" olarak kullanılabilecek bir bütçeleme sisteminin hangi özelliklere sahip olması gerektiği, bir diğer deyişle politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki bağın güçlü bir şekilde kurulmasını sağlayacak olan unsurların ne olduğu, yani politik karar alma süreçlerinde etkin bir yönetim aracı olarak kullanılabilecek bir bütçeleme sisteminin ve kamu mali yönetimi çerçevesinin hangi temel ilkeleri benimsemesi gerektiği, hangi unsurlara, araçlara ve yöntemlere sahip olması gerektiği sorusuna yanıt aranmıştır. Nihai olarak, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki bağın güçlü bir şekilde kurulmasını sağlayacak bir bütçeleme sisteminin 4 temel özelliğe sahip olması gerektiği sonucuna ulaşılmış olup, bu 4 özellik, tez çalışmasının temel araştırma konusu olan "Program bütçeleme sistematiği, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmekte midir?" sorusunun cevaplanmasına yönelik olarak dördüncü bölümde yapılacak olan değerlendirmenin temel başlıklarını, yani "değerlendirme alanlarını" oluşturmuştur.

Dördüncü bölümde öncelikle program bütçelemenin kavramsal çerçevesi ve içeriği detaylı örneklerle açıklanmıştır. Bu bölümün ikinci alt başlığı altında, üçüncü bölümün sonunda belirlenmiş olan 4 temel değerlendirme alanı açısından, program bütçe uygulamaları değerlendirilmiştir. Bu kapsamda, politik karar alma süreçleriyle bütçe ilişkisinin kurulması açısından program bütçe uygulamaları; mali disiplin, kaynak tahsisi ve önceliklendirme, operasyonel verimlilik ve performans yönetimi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik yönlerinden detaylı şekilde analiz edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

I) BÜTÇE KAVRAMI VE BÜTÇE SİSTEMLERİ

Politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki ilişkinin kurulması açısından program bütçe uygulamalarının değerlendirildiği bu tez çalışmasında, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde ortaya konulan araştırma ve değerlendirmelerin kavramsal çerçevesini oluşturmak üzere öncelikli olarak bütçe kavramına, bütçenin ortaya çıkışına, bütçeleme sistemlerine, Türkiye'de bütçelemenin kısa bir tarihçesine, Türkiye'nin bütçeleme sistemindeki sorunlu alanlar ile program bütçe reformlarına ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir.

1.1. Bütçe Kavramı

Hager'in tanımlamasıyla bütçeleme, kaynakları tahsis etmenin sistematik bir yoludur (Hager vd. 2001:3). Jean Baptiste Say tarafından bütçe, "devletin ihtiyaçları ve kaynaklar arasındaki bir denge" olarak tanımlanmıştır (Stourm, 1917:3). Bütçe, belirli bir süre boyunca harcamaların önceden belirlenmesi, kaynakların değerlendirilmesi ve bunların harcamalarla ilişkilendirilmesi anlamına gelmektedir (White ve Wildavsky, 1989:2). Bugün Türkçe'de "Bütçe" olarak kullandığımız ve "çanta", "cüzdan" anlamlarına gelen, İngilizce'de "Budget" kelimesine karşılık olarak kullandığımız kavramın Latince kökeni "bulga" kelimesidir (Tüğen, 2013: 1).

Türk Dil Kurumuna göre bütçe, Fransızca "budget" kelimesinden dilimize girmiştir ve "Devlet ve öteki kuruluş veya toplulukların belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerinin oranlama niceliklerini önceden belirleyen, onaylayan ve bu işlemlerin yapılmasına izin veren kanun veya karar" olarak tanımlanmıştır (TDK 2021). Dictionnaire de l'Académie française adlı sözlük bütçeyi, kamu yönetiminde kullanılan,

gerçekleştirilmesi planlanmış yıllık harcama tahminleri ile kaynak ve gelirleri uyumlaştıran İngilizce kökenli bir ifade olarak tanımlamaktadır (Stourm, 1917:3). Başka bir tanımla bütçe, bir bireyin veya kuruluşun faaliyetlerini yansıtan kapsamlı bir çalışma planıdır (White ve Wildavsky, 1989:2).

Öte yandan bütçeleme açısından günümüzde, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte stratejik yönetim, performans yönetimi gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda bütçeler yalnızca harcama yetkisi veren hukuki bir belge olmaktan çıkarak, bütçe tahsis kararlarının alınmasında kullanılan performans dahil her türlü gerekli bilgiyi üretecek ve hesap verebilirliği sağlayacak birer yönetim aracı halini almıştır. Bir yönetim aracı olarak bütçe, hükümetin politik hedeflerini gerçekleştirmek için ilgili yılda neler yapacağını gösteren bir plandır. Bütçelemenin yasal fonksiyonu, bütçenin bir harcama izni olmasını, yasal kural ve kriterlere uygun olarak kamu kaynağının harcanmasını ifade ederken, bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonu ise, bütçenin stratejik yönetim ve performans yönetimi işlevlerini ifade etmektedir (İpek, 2013:82; Von Hagen, 2007:31-32).

1.2. Bütçenin Tarihçesi ve Bütçe Hakkı

Demokratik yönetimlerin ortaya çıkışı ve çağdaş bütçelemenin gelişimine kadar, mali yönetimle siyasi yönetimlerin birbirinden ayrı olmadığı, yönetenlerin kendi siyasi hedefleri için keyfi bir şekilde, mali yönetimi bir araç olarak kullanabilmelerinin mümkün olduğu bir tarihsel seyir hakim olmuştur. Bu durum, demokratik mücadelelerin doğuşunu tetiklemiş ve toplumları yönetici zümrenin mali ve siyasi yetkilerini kısıtlamaya yönelik mücadelelere yöneltmiştir (Karacal ve Öktem 2007:4).

Temsilciler meclisleri (parlamentolar), toplumu oluşturan vatandaşların siyasal güç elde etme süreçleri sonucunda ortaya çıkmış olan demokratik müesseselerdir. Demokratik

sistemlerde devletin belirli bir döneme ait gelir ve giderlerini belirleme yetkisi, yani bütçeyi belirleme yetkisi parlamentoya aittir. Kamu gelirlerini ve giderlerini tespit eden yasaları çıkartma gücüne erişmiş olan temsilci meclislerinin ortaya çıkması ile bütçe hazırlık, uygulama ve denetim/aklanma süreçleri anayasal olarak güvence altına alınmıştır. Kamu harcamalarının gerçekleştirilmesinin keyfi olmaktan çıkarak belirli kısıtlamalara ve kurallara tabi kılınması, halkın iradesinin yönetime yansımasıyla doğrudan ilişkilidir (Methibay, 2014:104; Karacal ve Öktem 2007:4).

Aydınlanma dönemi, Fransız İhtilali ve Amerikan Bağımsızlık Savaşı gibi büyük dönüşümlerin yaşandığı olaylar sonucunda günümüz demokrasi anlayışı ortaya çıkmıştır. Günümüz demokrasilerinin en ayırt edici özelliği ise serbest seçimle göreve gelen bir parlamentonun, bağımsız yargının ve kuvvetler ayrılığı prensibine dayalı yasama-yürütme ilişkisinin varlığıdır (Ural, 1999: 451-452).

Parlamentolar yürütme organı tarafından hazırlanarak kendisine sunulan bütçe taslaklarını görüşüp onaylayarak ve harcamaları denetleyerek, halk adına harcama yapma ve gelir toplama yetkisini aktif bir şekilde kullanmaktadır (Methibay, 2014:103). Özetle parlamentoların sahip olduğu bu yetki bütçe hakkını ifade etmektedir.

Bütçe hakkı, 800 yıllık bir süreçte demokrasi mücadeleleri sonucu ortaya çıkan kazanımların sonucudur. Parlamentoların bütçe hakkı, soyut bir yetki olmaktan öte, temsili demokrasilerde egemenliğin ve demokratik meşruiyetin kaynağı ve özüne ilişkin bir kavramdır (Yılmaz ve Biçer, 2014:36).

Bugün parlamentoların sahip olduğu bütçe hakkının tarihsel kökeni, 1215 yılında imzalanan Magna Carta kapsamında, İngiliz hükümdarı Kral John ile baronlar arasında imzalanan ve baronlardan rızaları olmadan vergi alınamayacağı konusundaki sözleşmeye dayanmaktadır. Bu sözleşme, Kraliyet ile halkın temsilcileri arasında yaklaşık beş yüzyıl

sürecek bir çekişme ortamını hazırlamıştır (Schick, 2002:18). Bütçe hakkı, İngiltere'de 1215 tarihinde Magna Carta'nın Kral tarafından kabulüne dayanmakla birlikte bu hakkın kesin olarak elde edilmesi yaklaşık beş yüzyıl süren çekişmeli süreç sonunda 1688 tarihli "Bill of Rights" adlı kanun ile gerçekleşmiştir (Bağlı, 2012:47). Kralın başlangıçta doğrudan vergi gelirleri bulunmaktadır, ayrıca harcama yetkisi ve istediğinde parlamentoyu toplama yetkisi söz konusudur. Ancak zaman içerisinde savaş durumu gibi hallerde Kraliyet parlamentodan ilave ödenek karşılığında imtiyazlar istemeye başlamıştır. Bu imtiyazlardan birisi Kral'ın kişisel parasının kamunun parasından ayrılması, diğeri ise bu paranın sadece yetki verilmiş amaçlar doğrultusunda harcanabilmesidir. Avam kamarası (Commons) isteklerini kabul ettirmek için, dönem bitimine yakın Kral parasının bir miktarını zaten harcamışken, ödeneklerin oylanması taktiğini geliştirmiştir. Gelecek dönemde ödeneklerin devam edip etmeyeceğinden emin olamayan Kral böylelikle, harcamaları yönetirken ihtiyatlı ve Avam Kamarasının istekleriyle uyumlu olma konusunda otomatik olarak teşvik edilmiş olmaktadır. İngiltere'deki uzun süren ve nispeten daha barışçıl geçen sürecin aksine Fransa'da daha sert ve devrimsel nitelikte olan 1789 İhtilali ile bu haklar sağlanmıştır (Schick, 2002:19). Amerika'da da benzer şekilde bütçe hakkı ile demokratik hakların kazanımı birlikte ortaya çıkmıştır. Amerika'nın İngiltere'nin kolonisi olduğu dönemde İngiltere tarafından konulan vergilere karşı başlatılan Amerikan Bağımsızlık Savaşı sonucunda 1783'te yapılan Paris Barış Anlaşması ile bütçe hakkı Amerikan halkının temsilcilerine (Temsilciler Meclisi) geçmiştir (Aksoy, 1993:23 aktaran Bağlı, 2012:62).

Özetle, tarihsel seyir açısından yasama organı tarafından öncelikle yeni vergi getirme ve vergi toplama yetkisinin elde edildiği daha sonra ise Kral'ın harcama yetkisinin sınırlandırıldığı ve Kral'ın sınırlı yetkisinin süre yönünden de kısıtladığının (yıllık olarak) ve bu haklarını korumak için bir takım kontrol mekanizmalarının ortaya

çıktığı görülmektedir. Bu tarihsel gelişim içerisinde modern bütçelemenin doğuşu açısından şu iki hususun büyük bir öneme sahip olduğu değerlendirilmektedir:

1- Kral'ın şahsi harcamalarının kamusal işler için harcanacak paradan ayrılması, yani modern anlamda bir **kamu bütçesi** mantığının ortaya çıkması.

2- Kral'a getirilen sınırlandırma ile paranın sadece yetki verilen hususlarda harcanabilmesi ve dönem sonunda paranın bir miktarı harcanmışken, ödeneklerin oylanması yönteminin uygulanması, yani harcamanın **önceden izin verilen konularda** yapılması ve belirlenen amaçlar için harcanabilmesi ile **belirli bir dönem için (yıllık)** yapılmasına izin verilmesine ilişkin bir usulün ortaya çıkması.

Tüm bu gelişmeler ve kazanılan haklar ile tesis edilen düzen, özetle "bütçe hakkı" kavramında karşılığını bulmaktadır. Başlangıçta bütçe hakkı kapsamında bir izin, yetki anlamına gelen bütçe, kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişim ve dönüşüme bağlı olarak gelişen yönetişim kavramı çerçevesinde siyasi, hukuki ve ekonomik açıdan da önemli bir yönetim aracı haline gelmiştir (Karacal ve Öktem 2007:4).

Günümüz temsili demokrasilerinin evrildiği nokta itibarıyla, birçok ülkede yürütme organının yasamanın içerisinden çıkması nedeniyle yürütme ve yasama organları birbirinden tamamen ayrı değildir ve parlamentolar bütçe hakkına sahip olmakla birlikte bütçenin hazırlanmasına ilişkin süreçler çoğunlukla yürütme organı sorumluluğundadır. Ancak yine de bu durum bütçe hakkının özünü zedelememekte, aksine bütçenin denetimi ve hesap verebilirliğin sağlanması yönünde parlamentoların sorumluluğunu artırmaktadır. Dolayısıyla bütçe hakkı, günümüzde hala tüm dünyada demokrasinin ve kamu mali yönetiminin en temel yapı taşı olma özelliğini sürdürmektedir.

Ülkemizde de, mevcut kamu mali yönetimini belirleyen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" (KMYKK) bu durumu "Kamu malî yönetimi Türkiye

Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.” ifadesiyle ortaya koymuştur.

Keza, Anayasamızın “Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkileri” başlıklı bölümünün ilk maddesi olan 87 nci maddesinin ilk cümlesinde "...bütçe ve kesinhesap kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek..." ifadesine yer verilerek, Meclisin en öncelikli ve ana görevleri arasında bütçe hakkına vurgu yapılmaktadır.

Bütçeleme özelinde yasama ve yürütme arasındaki yetki paylaşımı incelendiğinde, bazı ülkelerde yasamanın rolünün çok daha geniş ve sınırsız olduğu, bazı ülkelerde ise bu yetkinin çok daha sınırlı olduğu görülmektedir (Deniz, 2007:28). Ülkelerin idari sistemleri, siyasi ve toplumsal geçmişleri ve bunların ortaya çıkardığı kurumlar ve geleneklere göre bu süreçlerin işleyişleri farklılık arz etmekle birlikte, bütçe hakkı kavramının özü olan, vatandaşların ödediği vergilerle ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olarak yapılacak harcamaların en verimli ve etkili şekilde gerçekleştirilmesi gerekliliği evrensel bir standart olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütçenin; hukuki, sosyal, mali, iktisadi ve siyasi yönleri ve fonksiyonları bulunmaktadır. Sanayi devrimi sonrasında toplumlar ve ekonomiler çok hızlı bir dönüşüme uğramış, özellikle son yüzyılda üretim ve ticarette yaşanan büyük sıçramalara bağlı olarak ekonomik ve toplumsal değişimlerin tetiklemesiyle devletlerin rolü de değişmiş ve ekonomide kapladığı alan günden güne artmıştır. Özellikle 1930’lı yıllardan sonra gelişen “refah devleti” yaklaşımının en önemli müdahale aracı bütçedir (Yılmaz ve Biçer, 2014:43). Ekonomiye doğrudan bir müdahale aracı olan maliye politikasının yani harcama ve gelirlerin belirlendiği bütçe, modern ekonomilerin en belirleyici unsurlarından biri haline gelmiştir.

Bütçe devletin ekonomiye müdahale etmesini sağlayan en önemli araçtır. Bütçe sürecinde belirlenen harcamalar ve vergiler dar anlamda hükümetin maliye politikasını oluşturmaktadır (Pınar vd. 2013:3). Ancak bütçeler yalnızca toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin sunumuna ilişkin harcamaları değil, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde ekonominin dengeye gelmesine yönelik vergi indirimleri, sübvansiyonlar, hibe, destek, kredi gibi uygulamaları da içermektedirler.

Özetle bütçe, yalnızca kamu hizmetlerinin sunuma yönelik bir araç değil, aynı zamanda ekonominin genel dengesinin belirlenmesi, ekonomik ve finansal istikrarın sağlanmasına yönelik önemli bir araçtır (Yılmaz ve Biçer, 2014:34).

1.3. Bütçe Sistemleri

Bütçeleme en basit tarifiyle "kaynakların tahsis edilmesinin sistematik bir yoludur" ve bu kaynakların kimlere, nasıl tahsis edileceği, bütçe kararlarının nasıl alınacağı bu alandaki en temel tartışma konusudur. Bütçe sistemlerinin temel odak noktası önceliklerin belirlenmesi ve bütçe kararlarının alınmasına sağladığı katkı, yani yönetim aracı olma fonksiyonudur. Ancak bütçe sistemlerine ihtiyaç duyulmasını sağlayan farklı nedenler bulunmaktadır. Bu kapsamda bugüne kadar girdilerin finansal kontrolü, rutin faaliyetlerin yönetimi, planlama yapılması, önceliklerin belirlenmesi ve hesap verebilirliğin sağlanması gibi çeşitli amaçlara hizmet etmek için farklı türlerde kamu bütçeleme sistemleri geliştirilmiştir (Hager vd. 2001:3).

Bütçe sistemleri bu fonksiyonları yerine getirmek için zamanla gelişerek bazı planlama ve raporlama araçlarıyla donanmışlardır. Bütçelemenin erken dönemlerinde ortaya çıkan ve uygulanan geleneksel bütçe sistemleri, ödenek tahsisine, yani girdilerin maliyetine odaklanmaktadır ve bütçenin denetimi kamu harcamalarının Kanun ile izin verilen şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğine yöneliktir (Candan, 2007:104). Ancak

bugün gelinen noktada, bütçe sistemleri girdilere değil çıktılara ve özellikle sonuçlara odaklanmakta, bütçe sistemleri mali disiplin, stratejik yönetim, performans yönetimi, hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik gibi kavramlar çerçevesinde kurgulanmaktadır.

Bütçe sistemlerinin tarihsel gelişimlerine bakıldığında birçok ülkenin özellikle İngiltere ve ABD'de ortaya çıkan bütçe ve kamu mali yönetim reformlarından etkilendiğini ve bu reformlarla ortaya çıkan bazı standartların, araçların, yöntemlerin ve usullerin zamanla diğer ülkelere yayıldığı görülmektedir. Temsili demokrasinin söz konusu olduğu ülkelerde bütçe hakkı temelinde bütçelerin parlamentolar tarafından onaylanması nedeniyle temel olarak bütçe sürecinin esasları aynı olsa da, ülkelerin anayasal ve idari sistemleri, siyasi ve toplumsal geçmişleri ile bunların ortaya çıkardığı kurumlar ve geleneklere göre bu süreçlerin işleyişleri farklılık arz etmektedir. Bununla birlikte bütçe hazırlık, uygulama, raporlama ve denetim süreçleri açısından ülkelerin uygulamaları birbirinden farklılaşabilmektedir.

Zaman içinde bütçeleme uygulamalarının odak noktası girdilerden çıktılara yönelmiş, bütçe kararları önceki yıl bütçesinin artırılması yönteminden rasyonel yaklaşımlara, yani ölçülebilir veriye dayalı yaklaşımlara doğru kaymıştır. Ancak bu alanda yeni ön plana çıkan "performans", "etkinlik", "verimlilik" gibi kavramların herkes tarafından bütçe reformlarının isimlendirilmesinde kullanılması ve bu çerçevede az sayıda benzer anahtar kelimeler üzerinden bütçe sistemlerinin tanımlanması nedeniyle farklı ülkelerin hayata geçirdikleri bütçe reformları kapsamında oluşturulan farklı bütçe sistemlerinin, çoğu kez aynı isimlendirildiği görülmektedir. Bununla birlikte, çok benzer sistemlerin de farklı isimlendirildiği de görülebilmektedir. Bu durum ciddi bir kavram kargaşasını beraberinde getirmiştir (Fölscher, 2007:119-120).

Bütçe ve planlama süreçleri için benzer dokümanları, araç ve yöntemleri benimsemiş olan ülkelerde bütçe sistemleri için farklı isimler kullanılabilmektedir. Örneğin, planlama-programlama-bütçeleme (PPBS) adıyla bilinen ve 1960'larda ABD'de uygulanmaya başlanan bütçeleme sistemi, özü itibarıyla ilk kez ABD'de ortaya çıkan performans ve program bütçelemenin geliştirilmiş bir versiyonu olarak kabul edilmektedir. Öte yandan, program sınıflandırmasını kullanan ABD ve Fransa gibi ülkeler bütçe reformlarını performans bütçe adı altında gerçekleştirdikleri için literatür incelemesinde bütçe sistemi olarak "performans" ismi ön plana çıkabilmektedir. Ancak benzer araç ve yöntemleri uygulamaya alan reformları 2000'li yıllardan sonra yürürlüğe koyan Güney Kore'de, program sınıflandırmasına yoğunlaşıldığı için bütçe sistemi program bütçe ismiyle anılmaktadır. Keza ülkemizde de 2003 yılında geçilen stratejik planlamaya dayalı bütçe sistemi "performans esaslı bütçeleme" olarak isimlendirilmişken, 2021 yılı itibarıyla sisteme program sınıflandırmasının dahil edilmesiyle revize edilen sistem "program bütçe" ismiyle anılmaya başlanmıştır. Açıklanan örnekler göz önünde bulundurulduğunda kavramların birbirine geçişli olarak kullanıldığı ve bu alanda bir kavram kargaşasının mevcut olduğu açıktır.

Dolayısıyla uygulamada ülkelerin, idari sistemlerine ve spesifik ihtiyaçlarına uygun hibrit bütçe sistemleri geliştirdiklerini söylemek mümkündür. Bu kapsamda "performans bütçe", "program bütçe" şeklinde adlandırılan sistemlerin bir standart kalıp olarak farklı ülkelerde uygulanması gibi bir durum söz konusu değildir ve her ülkenin bütçe ve planlama süreçleri kendisine özgüdür. Ancak bütçe sistemlerine ilişkin yapılan kategorizasyon, hem bütçelemenin tarihçesinin ve gelişiminin anlaşılması, hem de bu sistemlerin ana odak noktalarının anlaşılması açısından önemlidir.

Bu çerçevede, bütçe sistemleri bütçe hazırlık, uygulama ve raporlama süreçlerindeki farklılıkları ve odaklandıkları öncelikleri açısından beş başlıkta ele

alınabilir: 1) Geleneksel Bütçe Sistemi. 2) Performans Bütçe Sistemi. 3) Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi. 4) Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi. 5) Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi).

1.3.1. Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi

Klasik bütçeleme, en eski bütçe pratiklerini ifade etmektedir ve bu pratikler daha önce detaylı açıklanan tarihsel etkenlere bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bütçelemenin tarihsel kökeni olan 1215 tarihli Magna Carta'dan başlayan ve 1688 tarihli Bill of Rights (Haklar Beyannamesi) ile gelişen süreçte, kralın sadece yetki verilen konularda harcama yapabilmesi, ödeneklerin oylanması yönteminin uygulanması, harcamaların önceden izin verilen alanlarda ve belirli bir dönem içinde yapılabilmesi şeklinde bir bütçeleme pratiği gelişmiştir (Schick, 2002:18-19). Dolayısıyla geleneksel bütçeleme esas olarak belirli bir dönem için kamu harcamalarının parlamentonun onayladığı, yani yetki verdiği şekilde yapılıp yapılmadığının sıkı bir şekilde kontrol edilmesini amaçlamaktadır (Candan, 2007:104).

Bu sistemde ödenekler yıllık olarak öncelikle kurumlara dağıtılmakta ve bu kurumların bütçelerinin altında harcama kalemleri yer almaktadır (Hastürk, 2006:72). Çünkü klasik bütçelemede harcamaların denetim ve kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır ve harcamaları kontrol altına almanın en etkili yolu, harcamaları oluşturan alt kalemleri, örneğin malzeme alımı gideri, ücret gideri, enerji gideri gibi bütçe girdilerini kontrol etmektir. Bu kapsamda klasik bütçelemede tamamen girdilere ve kontrole odaklanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için kamu kurumlarına yürütmekte oldukları işlerle ilgili ödenekler tahsis edilmektedir ve bu nedenle bu bütçe sistemine "harcama kalemi bütçesi", "örgüt bütçesi" gibi isimler de verilmektedir (Moğol vd. 2012:33).

Klasik bütçelemede, kamu hizmetinin amaçlarına ve sonuçlarına değil, hangi kamu kurumuna ne kadar bütçe ödeneği tahsis edildiğine, bu ödeneklerin kanuna uygun şekilde harcanıp harcanmadığına, tahsis edilen ödenek miktarlarının aşılıp aşılmadığına ve harcamaların yetki alınan dönemde gerçekleşip gerçekleşmediğine odaklanılmaktadır (Batırel, 1981:40-44 aktaran Ergen, 2021:285).

Kamu harcamalarının denetimi açısından bakıldığında, klasik bütçelemenin yalnızca "mali nitelikte hukuka uygunluk denetimi" yapılmasına yönelik olduğu ve önceliklerin belirlenmesi, sonuçların değerlendirilmesi, kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliğin, sağlanmasına yönelik bir alt yapı sağlamadığı görülmektedir (Candan, 2007:104).

Klasik bütçeleme sisteminde bütçenin hazırlanması ve uygulamasında, harcamacı kurumlar önceki yıl bütçelerini esas alarak bütçe taleplerini oluşturmaktadırlar. Dolayısıyla harcamacı kurumlar ve genel bütçeyi hazırlayan Maliye Bakanlığının bütçe hazırlama tekniği, kurumlara ve harcama tertiplerine (ödenek kalemlerine/girdi türlerine göre) göre önceki yıl bütçelerinin artırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Fölscher, 2007:113-121). Girdi odaklı ve artırımcı bir bütçe hazırlama/uygulama sürecinin söz konusu olduğu klasik bütçelemede, önceki yıllarda daha fazla ödenek almış olan kurumlar, zamanla bu ödenekleri almalarını sağlayan gerekçeler ortadan kalkmış olsa da ödeneklerinin azalmasını istemezler (Mutluer vd. 2006:104). Bu durum öncelikle kamu kaynaklarının toplumun daha çok ihtiyaç duyduğu, daha verimli ve etkin alanlara tahsisini engellemekte, ikinci olarak ise bir sonraki yıl en az aynı tutarda ödenek almak isteyen harcamacı kurumları dönem sonunda verilen ödenekleri bitirmeye ve dolayısıyla etkin olmayan gereksiz harcamalara yöneltmektedir. Özetle, klasik bütçelemede, sonuç ve çıktılara yönelik herhangi bir perspektif olmaması nedeniyle kamu harcamalarının

etkinliğine yönelik bir gözetim söz konusu olamamakta, hatta sistem harcamacı kuruluşları etkinsiz davranmaya itmektedir.

Özellikle son yüzyılda, ekonomik ve toplumsal değişimlerin hızlanmasıyla, devletlerin ekonomideki rolü günden güne değişmiş, devletin yüklendiği görevler sayı ve çeşit olarak artmış, bu çerçevede kamu mali yönetiminde de yeni ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Ekonomide ve toplumsal hayattaki değişen ve artan rolleriyle birlikte, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde harcanması, belirlenen amaçların ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik planlamaların yapılması, elde edilen sonuçların izlenmesi, harcanan kamu kaynağı için güçlü bir hesap verme çerçevesinin sunulması gibi zorunluluklar ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yeni bütçeleme uygulamaları gelişmiş ve günümüzde klasik bütçe sisteminin modern kamu mali yönetimine sahip ülkelerde geçerliliği kalmamıştır.

1.3.2. Performans Bütçe Sistemi

Zaman içinde bütçeleme uygulamalarının odak noktası girdilerden çıktılara, yani veriye dayalı rasyonel kararlar alınmasını mümkün kılan, etkinlik ve verimlilik gibi kavramları ön plana çıkaran yaklaşımlara kaymıştır. Bu çerçevede farklı ülkelerin hayata geçirdikleri bütçe reformları kapsamında oluşturulan farklı bütçe sistemlerinin, çoğu kez aynı isimlerle anıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, çok benzer sistemlerin farklı isimlendirildiği de görülmektedir. Bu durum ciddi bir kavram kargaşasını beraberinde getirmiştir (Fölscher, 2007:119-120).

Bu kavram kargaşası erken dönem performans bütçe uygulamaları açısından da geçerlidir. Diamond (2003), bu sorunu gündeme getirerek bütçe sistemleriyle ilgili öncelikle terminolojinin netleştirilmesine ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Literatür detaylı incelediğinde, klasik bütçelemeden vazgeçilerek harcamaların birim

maliyetlerinin hesaplanması, verimliliklerinin ölçülmesi, çıktıların raporlanabilmesine yönelik sınıflandırmaların oluşturulması kapsamındaki bütçe sistemi reformlarının bazı kaynaklarda program bütçe ismiyle, bazı kaynaklarda ise performans bütçe ismiyle anıldığı görülmektedir.

Performans bütçe reformları, ilk olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında sanayileşmiş ülkelerde uygulanmıştır. Bu kapsamdaki performans bütçenin ilk tanımı, "hükümet faaliyetlerinin yürütülmesinde girdilerden çok çıktılara odaklanılması" şeklindedir. İkinci tanımı ise "istenilen çıktılara ulaşılması için hükümet faaliyetlerinin programlar ve faaliyetler bazında yeniden yapılandırılması" şeklindedir (Diamond, 2003:3-4). Görüldüğü üzere, performans ve program kavramları geçişlilik arz etmektedir.

Buna karşın, literatürde program bütçe kavramının daha çok 1960'lı yıllardan sonra ilk uygulamaları söz konusu olan PPBS (planlama-programlama-bütçeleme sistemi) ile özdeşleştirildiği görülmektedir. Bu kapsamda bundan daha önceki döneme ait performans veya program bütçe uygulamalarının tamamının kategorize etme ve isimlendirme açısından erken dönem performans bütçe uygulamaları olarak kabul edilmesinin kavram kargaşasının önlenmesi açısından faydalı olduğu değerlendirilmektedir.

Performans bütçe, sunulan kamu hizmetlerinin "birim maliyetlerinin önem kazandığı", özellikle "mal ve hizmet üretimi yapan kamu kurumlarının faaliyetlerinin etkinliğinin ölçüldüğü", belirlenen hedeflere ulaşılması için "alternatif programların maliyetlerinin" ve beklenen sonuçlarının karşılaştırmasını içeren, özetle en az maliyetle en çok işin yapılmasının hedeflendiği bir bütçeleme sistemidir (Akdoğan, 2020: 410).

Schick'e göre, performans bütçe, değer sistemini ve uygulama tekniğinin büyük bir bölümünü bilimsel yönetimden almıştır (Schick, 1966:252). Klasik bütçelemenin terk edilmesi ve kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik gibi amaçların yani bir performans

kaygısının ortaya çıkmasında sanayileşmenin ve üretim yapısındaki değişimin, bu gelişimi tetikleyen bilimsel gelişmelerin doğrudan etkili olduğu açıktır.

Performans bütçelemenin bu dönemde ortaya çıkması, Frederick Winslow Taylor'un bilimsel yönetim (scientific management) ilkelerinin doğurduğu etki, devletlerin sürekli büyüyen faaliyet çeşitliliği ile birlikte kamu yönetiminin verimli ve etkin hale gelmesine yönelik artan kamuoyu baskısı gibi nedenlere dayanmaktadır. Bilimsel ve teknolojik gelişmelerin hızlanması, yaşam kalitesinin artması, özellikle sanayi ve ulaştırma gibi sektörlerde üretkenliğin ve etkililiğin yükselmesi yönündeki güçlü değişimler, bilimsel yönetim ilkelerinin kamu yönetiminde de uygulanmasına yönelik girişimleri hızlandırmıştır. Performans bütçe reformlarının ABD'de federal düzeyden önce yerel düzeyde uygulama olanağı bulduğu görülmektedir. Taylorizm etkisiyle daha gelişmiş bütçe sistemleri ilk kez ABD'de 1900'lerin başında bazı büyük şehirlerde uygulanmıştır. Fonksiyonelleştirilmiş belediye bütçesi ilk kez New York şehri tarafından New York Belediye Araştırma Bürosu (New York Bureau of Municipal Research-NYBMR) ile birlikte 1906 yılında uygulanmıştır. NYMBR'nin bütçe süreci geçmişten farklı olarak; geçmiş ödenekleriyle gerçekleştirilen işlerin, yani geçmiş harcamaların detaylı gözden geçirmesini, faaliyetlerin birim maliyetlerini, gelecek yılda gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyulan hizmetlerin miktarını ve kalitesini ve ayrıca daha da önemlisi performans ölçümü ile hükümet hedeflerinin bağlantı verilerini içermektedir. Performans bütçelemenin kökenleri New York Belediye Araştırma Bürosu'nun çalışmalarına dayansa da, belediye araştırma bürolarının kurucuları ve fikir babalarından, performans bütçelemenin destekçilerinden olan Frederick Cleveland, Arthur Buck, Donald Stone gibi isimlerin Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu, İdari Yönetim Komisyonu, Hoover Komisyonu gibi ulusal düzeydeki çeşitli komisyonlarda idari görevlerde yer almaları ve ulusal bir bütçeye duyulan ihtiyacın dile getirilmesiyle, performans bütçeleme

teknikleri federal düzeyde uygulama olanağı bulmuştur (Nguyen, 2007: 91-94; Hagen, 1968:2).

Özetle, yukarıda açıklanan gelişmeler sonucunda, performans bütçe ulusal düzeyde ve gerçek anlamda ilk defa ABD'de Hoover Komisyonu tarafından 1949 yılında ortaya konulmuştur (GAO, 1997:5). Hoover Komisyonu'nun misyonu, 2. Dünya Savaşından sonra savaş ekonomisinin tasfiye edilerek ekonominin yeniden planlanması ve bu çerçevede kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasıdır. Komisyon tarafından performans bütçe kavramına ve bütçeye ilişkin kararların alınmasına doğrudan yer verilmemiş olmakla birlikte, Komisyonun politik kararların girdiler üzerinden değil, hükümetin fonksiyonları ve faaliyetleri ile buna bağlı iş yükünün göz önünde bulundurulması yönündeki tavsiye kararı üzerine Başkan tarafından faaliyetler ve birim maliyetler hakkında performans bilgisi sunulmasını zorunlu kılan 1950 tarihli Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Kanunu, Kongre tarafından yürürlüğe konulmuştur (Karacan, 2010:64).

1949 yılında kurumsallaşmış olan performans bütçe, ancak 1960'ların yarısına kadar uygulanabilmiştir. Performans bütçenin kısa ömürlü olmasını Nguyen (2007), hedeflerin belirlenmesi ve alternatif eylemlerin değerlendirilmesinde yetersiz olmasına, farklı idareler tarafından yürütülen hizmetlerin bütçelenmesinde yetersiz kalmasına, üretilen yüksek hacimli performans verilerinin yönetiminin zorluğuna, performans göstergelerini belirlemenin zor olmasına, vatandaş önceliklerine odaklanamamasına, yasama organının muhalefeti ve yeni bir bütçeleme tekniği olan planlama-programlama-bütçelemenin hızlı yükselişine bağlamıştır. Performans bütçe, bu sebeplerle ABD'de tam olarak uygulanamamıştır (Nguyen, 2007:99).

1.3.3. Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi, "performans bütçenin bir uzantısı ve daha gelişmiş bir türü" olarak ve ayrıca "Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi'nin hazırlanması ve uygulanmasında bir araç olarak" değerlendirilmekte olup, program bütçe kavramı performans bütçe ve PPBS kavramları yerine de kullanılmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021:102). Bu kavramların birbiri yerine kullanılma sebebi, erken dönem performans bütçe sistemi uygulamalarında özellikle ABD'de bütçelemede program yapısının hakim olmasıdır. Literatür incelendiğinde sistemlerin kökenlerinin de aynı noktaya dayandığı anlaşılmaktadır.

Program bütçe sisteminin ulusal düzeyde uygulanması bakımından kökenleri performans bütçelemede olduğu gibi Frederick A. Cleveland'in başkanlığında kurulan NYMBR'nin ortaya koyduğu sisteme ve Hoover Komisyonuna dayandırılmaktadır (Hagen, 1968:1-6; Nguyen, 2007: 91-94). Ancak, program yapısının kökeni incelendiğinde ise, fonksiyonelleştirilmiş bütçe uygulamalarının özel sektörde uygulanan bazı sistemlerden etkilendiği görülmektedir. 1920'lerin başında Dupont isimli şirket tarafından bir çeşit program bütçe yapısının kullanıldığının, 1924 yılında ise Donaldson Brown'ın, Dupont şirketinden bu yapıyı CFO'su olarak görev yaptığı General Motors şirketine taşıdığı bilinmektedir. Daha sonra 1930 yılında ABD Tarım Bakanlığında William A. Jump tarafından program bütçe uygulaması geliştirilmiş ve 1941 yılında Savaş Üretim Komisyonu tarafından üzerine konularak Ferdinand Eberstadt'ın gayretleriyle genişletilmiştir. Federal hükümet 1940'ların sonlarında program bütçeyi Islah Büro'sunda, Sahil Güvenlik Birimi'nde ve diğer kurumlarda uygulamıştır (Hagen, 1968:5-6).

Schick'e göre (1966) program bütçeleme; 1) kamusal hedeflere ulaşmanın alternatif fayda ve maliyetleri hakkında veri sağlayarak, 2) belirlenen hedeflere etkin bir şekilde ulaşılmasını kolaylaştırmak için çıktıların ölçümünü gerçekleştirerek politika oluşturma süreçlerini rasyonelleştirmeyi hedefleyen planlama odaklı bir sistemdir. Program bütçeleme sistemi girdi ile çıktıların miktarının optimal bir ilişkiye göre ayarlanarak basit bir verimlilik hesabının gerçekleştirildiği modellerden farklıdır ve program bütçeleme her şeyden önce bir politika aracıdır (Schick, 1966:250-251).

Program sınıflandırması, programların yapısı ve nitelikleri ile günümüz modern program bütçe yapıları üzerinden uygulama örneklerine dördüncü bölümde detaylı biçimde yer verilmiştir.

1.3.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Fölscher (2007), Diamond (2003) gibi yazarlar tarafından açıklandığı üzere, bütçe sistemlerinin isimlendirmesinde bir kavram kargaşası söz konusu olmaktadır. Bir önceki bölümde açıklandığı gibi, erken dönem performans bütçe uygulamaları, ABD uygulamasının programlar üzerinden yürütülmesi nedeniyle bazen program, bazen performans ismiyle anılmıştır. Ancak aradan geçen zaman zarfında daha gelişmiş ve sistematik şekilde uygulanmış olan PPBS'nin ortaya çıkmış olması nedeniyle, günümüzde geçmişe dönük olarak program bütçe denildiğinde en sık anlaşılan kavram Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi'dir (PPBS).

PPBS'nin kökenleri bir önceki başlıkta detaylarına yer verilen performans bütçe uygulamalarına ve yukarıda yer verilen program bütçe uygulamalarına dayanmakla birlikte, PPBS uygulaması doğrudan ABD Savunma Bakanlığı görevine gelen Robert McManara tarafından başlatılan reforma dayanmaktadır. 1961 yılında Robert Mcnamara ve Charles J. Hitch tarafından, Savunma Bakanlığı için hazırlanan ve Planlama-

Programlama-Bütçeleme Sistemi adını verdikleri bütçe tanıtılmıştır. 1961 yılında Savunma Bakanlığı için hazırlanan program bütçe, 1965'te Başkan Lyndon Johnson'nın PPBS'nin yürütmenin tüm birimlerine tanıtılması ve tüm harcama birimlerinin PPBS sistemine uygun olarak finansal planlarını Bütçe Bürosu (Bureau of Budget) için hazırlamasına yönelik talimatı ile genel uygulama alanı bulmuş ve sistematik bir bütçe yöntemi haline gelmiştir (Hagen, 1968:7).

PPBS'nin ortaya çıkış gerekçesi ve hikayesine bakıldığında, McManara'nın Savunma Bakanlığı ve askeri birimler özelinde gerçekleştirmek istediği hedeflerini hayata geçirmek için bütçe sürecini bir yönetim ve planlama aracı olarak gördüğü anlaşılmaktadır. PPBS'yi Savunma Bakanlığında hayata geçirmek için çalışan Philip Odeen'in, PPBS'nin hangi amaçlarla uygulandığına yönelik ifadelerinden, şu amaçlara yönelik olarak uygulandığı anlaşılmaktadır (Frazier, 1990:6):

1) Alınan kararların uzun vadeli etkilerinin ortaya konulması. 2) Girdilere değil (üretilen hizmet miktarı ya da bütçe kalemleri değil), görevler ya da çıktılara odaklanılması, yani sonuçlara odaklanılması. 3) Görevler, stratejiler, kaynaklar ve bütçenin birbirine bağlanması, yani plan-program-bütçenin entegre edilmesi. 4) Çıktı odaklı fayda maliyet analizi yapılmasının kolaylaştırılması. 5) Kaynak tahsisi kararlarının rasyonel şekilde, üst planlara ve programlara göre uzun vadeli olarak yapılmasının sağlanması.

1960'lı yıllarda kamu harcamalarında karar alma süreçleri açısından fayda maliyet analizlerinin uygulanması yönündeki çabalar artmış ve bu durum planlama, programlama ve bütçeleme sisteminin uygulanması sonucunu doğurmuştur. Program bütçe uygulamasında, belirlenen amaçlara ulaşabilmek için gerçekleştirilmesi gereken faaliyetlerin programlar ve alt programlar şeklinde belirlenmesi söz konusudur. Bu

program ve alt programlar ise faaliyet ve projelere ayrılmaktadır. Bu sistemde fayda maliyet analizleri ön planda olup, kaynakların etkin kullanımı için alternatifler arasından en uygun olanın seçimi hedeflenmektedir (Akdoğan, 2020: 410-412).

Schick'e göre klasik bütçe ve erken dönem performans/program bütçe PPBS'nin gelişim aşamalarıdır. PPBS, ilk adım olarak klasik bütçelemede kontrol odaklı (harcama kontrolü ve sınıflandırma) gelişen ve ikinci adımda performans bütçe sistemi olarak yönetim odaklı gelişen bütçelemenin, üçüncü aşamada planlama odaklı hale geldiğini ifade etmekte olup, PPBS'nin Keynesyen ekonomiye ve sistem analizindeki yeni teknolojilerin gelişimine dayandığını ifade etmektedir (Schick, 1966:243).

PPBS, aynı hedeflere yönelik harcamaların/programların performansının analizi ve sonraki yıl bütçesinde yer verilecek hedeflerin/programların seçimi için bütüncül bir planlama süreci ortaya koymak üzere uygulanmıştır (Oktar, 1993:274).

İlk olarak ABD'de ortaya çıkan ve uygulama alanı bulan PPBS, Avrupa ve diğer ülkelerle birlikte ülkemize de yayılmış ve uygulanmıştır. PPBS etkisiyle ülkemizde 1973 yılında "program bütçe" ismiyle yeni bir bütçe sistemine geçilmiş olsa da, oldukça yüzeysel olarak ele alınmış olan ve tüm araçlarıyla hayata geçirilmeyen sistemin ülkemizde tam olarak uygulandığını söylemek mümkün bulunmamaktadır. 2003 yılında yayınlanan 5018 sayılı Kanun ile program bütçe dönemi sona ererek, yerini performans esaslı bütçeleme sistemine bırakmıştır.

PPBS, özellikle karar alma ve bu kararların bütçeye dönüşmesi süreçlerinde belirgin reformların hayata geçmesini sağlayamamıştır. "Uygulama sorunları ve sistemin yapısında bazı boşlukların olması", uygulamada "ağırlığın program değerlendirme ve planlamasına verilmesi", bütçe onay süreci ve hazırlama süreçlerinin yasama-yürütme

arasındaki ilişki açısından planlamayı zorlaştırması ve sistemin buna ilişkin bir çözüm sunamaması yönünde eleştiriler getirilmiştir (Oktar, 1993:274; Falay, 1975:215).

1.3.4. Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Klasik bütçeleme sisteminde harcamacı kurumlar önceki yıl bütçelerini esas alarak bütçe taleplerini oluşturmakta, dolayısıyla bütçe hazırlama tekniği, kurumlara ve harcama tertiplerine göre önceki yıl bütçelerinin artırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır (Fölscher, 2007:113-121). Bu sistemde, önceki yıllarda daha fazla ödenek almış olan kurumlar, artık bu ödeneklere ihtiyacı ortaya çıkaran gerekçeler olmasa dahi ödeneklerinin azalmasını istemezler (Mutluer vd. 2006:104). Bu durum hem kamu kaynaklarının daha verimli alanlara tahsisini engellemekte, hem de bir sonraki yıl en az aynı tutarda ödenek almak isteyen harcamacı kurumları dönem sonunda verilen ödenekleri bitirmeye ve dolayısıyla etkin olmayan gereksiz harcamalara yöneltmektedir.

Sıfır tabanlı bütçeleme, klasik bütçe sisteminin bu artırımcı yaklaşımın tersi bir perspektife sahiptir. Bu bütçe sisteminde gerçekleştirilen kamu hizmetlerine ilişkin ödeneklerin daha önce olmadığı kabul edilerek bir çıktının, yani sunulan kamu hizmetinin en uygun maliyetle karşılanabilmesi için en etkin yöntem tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu bütçe sistemi ilk defa 1964 yılında ABD'de Tarım Bakanlığında uygulanmış ve rutin bütçe sürecine ilave bir şekilde denenmiştir (Akdoğan, 2020: 413-414). Literatürde deneysel bir uygulama olarak görülen bu sistemin uygulamasının, özü itibarıyla harcama gözden geçirmeleri ile aynı amaca hizmet ettiğini söylemek mümkündür.

1.3.5. Performans Esaslı Bütçeleme/Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi

Günümüzde birçok ülke bütçe sistemini performans esaslı bütçeleme (PEB) olarak isimlendirmektedir. Ancak performans esaslı bütçelemenin içerdiği kavramsal çerçevenin farklı ülkelerde veya kaynaklarda "girişimci bütçeleme (entrepreneurial budgeting)", "sonuç/çıktı esaslı bütçeleme (outcome/output based budgeting)", "yeni performans bütçeleme (new performance budget)", program bütçeleme, program bazlı performans bütçeleme şeklinde isimlendirildiği de görülmektedir. Erken dönem performans/program bütçe uygulamalarındaki isimlendirme karmaşası günümüzde de devam etmektedir. Bazı uygulamalarda PEB sistemi ile program bütçeleme sistemleri birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bunun sebebi, PEB sistemini benimseyen ülkelerin çoğunluğunda program yapısının yer almasıdır. Farklı isimlendirmeler olmakla birlikte, bu sistemlerin ortak özelliğinin girdilerin değil, sonuçların ön planda tutulması olduğu görülmektedir (İpek, 2013:85).

Programların ya da aynı amaca hizmet eden benzeri sınıflandırma yapılarının performans esaslı bütçelemenin en temel unsurlarından birisi olması nedeniyle, performans esaslı bütçeleme kavramını, program bütçelemeden bağımsız düşünmek mümkün bulunmamaktadır. Bu çerçevede, performans esaslı bütçeleme denildiğinde aslında genel olarak uygulamada program bazlı bir sistemden bahsedilmektedir. Bununla birlikte uygulama kolaylığı açısından bu bölümde kavramların açıklanmasında performans esaslı bütçeleme ismi kullanılmaktadır.

Performans esaslı bütçeleme, erken dönem performans bütçe ile karıştırılmaması gereken, "yeni performans bütçeleme" olarak da isimlendirilen ve 1990'lı yıllarda ABD'de hayat bulan bir bütçe sistemidir. Tüm dünyada yeni bütçeleme kavramları ve

araçlarının yayılmasına temel teşkil etmiştir. Bu sistemin temel dayanağı ise 1993 yılında yayımlanarak yürürlüğe giren Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu (Government Performance and Results Act-GPRA) olup yenilenmiş performans yönetimi/bütçelemesine popüler bir görünürlük kazandırmıştır. 1940'lardaki performans bütçe uygulamalarından farklı olarak, daha detaylı bir performans ölçümü çerçevesi ortaya koymuştur. Ayrıca, bilgisayar teknolojilerinin kullanımının ve yönetimsel uygulamaların artması, daha fazla verinin daha az zaman ve maliyetle kullanılmasını sağlamıştır. Bu reform sürecinde performans göstergeleri bütçe sisteminin sadece bir parçası olarak değil, stratejik planlama ve yönetimin bütünleyici ana unsuru olarak sunulmuştur (Kong, 2005:93-94).

Performans bütçelemenin ABD'de çok düzenli olmasa da uzun bir geçmişi bulunmaktadır ve bu deneyimler başarılı olmasa bile tüm dünyada uygulanan bütçe sistemleri için model olmuşlardır. Ancak Blöndal ve arkadaşları (2003), harcama programlarının daha iyi yönetilmesi ve bütçe kararlarının iyileştirilmesine yönelik 40 yılın üzerindeki reform girişimlerinin bütçe süreci üzerinde önemli bir etkisinin olmadığını değerlendirmektedir (Blöndal vd, 2003:31). Buradaki en önemli gerekçenin, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki bağı kurmanın zorluğu olduğu değerlendirilmektedir. Zira gerçekleştirilen reformlar genellikle yürütme organlarının bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama dinamiklerini hedef almaktadır, ancak çoğu ülkede bütçe hazırlama ve denetimine yönelik süreçler genellikle yalnızca onaylama şeklinde olmakla birlikte yasama organı sorumluluğundadır.

Bu duruma Blöndal ve arkadaşları (2003), ABD deneyimini örnek vermektedir. PPBS ve Sıfır Tabanlı Bütçeleme gibi 1960'lar ve 1970'lerde başlatılan bütçe reformlarının tümüyle hükümet eliyle yürütüldüğünü, ancak yasama prosedürlerinde bir değişikliği içermediğini, aksine Kongre'nin yüksek girdi kontrolüne, yani klasik

bütçeleme usullerine devam ettiğini ifade etmektedirler (Blöndal vd, 2003:32). Bütçe reformlarının yalnızca yürütme organının atacağı adımlarla başarıyla ulaşması mümkün bulunmamakta, bütçe kararları ve politik kararları alan tüm yetkili aktörlerin gerekli katılımı sağlaması ve reform sürecine dahil olması gerekmektedir.

Klasik bütçelemede ne kadar kaynak harcandığı konusunda hesap verilmektedir. PEB sistemi ise, kamu idarelerinin hedeflerini, hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını gösteren performans ölçümlemelerini, kaynaklar ile sonuçlar arasındaki bağlantıyı ve hesap verebilirliği içermektedir (Hager vd. 2001:9-11).

Çalışmanın üçüncü bölümünde ortaya konulan modern bütçelemenin ilkeleri, ortak unsurları, araç ve yöntemleri ve ayrıca çalışmanın dördüncü bölümünde program bütçe hakkındaki açıklamalar modern performans/program bütçe uygulamalarının temel kavramlarına ilişkin detaylı açıklamalar ve örnekler sunmaktadır.

1.4. Türkiye'de Bütçelemenin Kısa Tarihçesi

Osmanlı dönemi arşiv kayıtlarında, 16. ve 18. yüzyıllar arası dönem için 40'un üzerinde bütçe olduğu bilinmekle birlikte bu bütçelerin "gelir ve giderleri yansıtan belgeler" olduğu anlaşılmaktadır. Bu kapsamda modern anlamda bir bütçelemeden bahsetmek mümkün değildir (Genç ve Özvar, 2006 aktaran Dikmen, 2015:811). Tanzimat döneminde idari ve askeri alanlarda başlayan yenilik hareketleri ile ilk kez merkeziyetçi mali yönetim anlayışının geliştiği ve 1855 tarihli "Hazine-i Celile'nin Muvazene Defterinin Suret-i Tanzimine Dair Nizamname" ile Osmanlı İmparatorluğu'nun modern anlamda ilk merkezi bütçesinin hazırlanmasına ilişkin esasların belirlendiği bilinmektedir. Ancak Osmanlı'da modern anlamda ilk bütçenin 1863-1864 yılı için hazırlanmakla birlikte bütçe hakkının 1876 tarihli Kanun-i Esasi'ye kadar gelişmediği, Meclis-i Mebusan tarafından kabul edilen ilk bütçe kanununun 1877

tarihli Muvazene-i Umumiye Kanunu olduğu, hazırlanması ve onaylanması bakımından bütçe hakkının tam olarak uygulanabildiği ilk bütçenin ise 1909 yılına ait olduğu görülmektedir (Öner, 2009:6 aktaran Çiçek ve Dikmen, 2015:87-88).

Cumhuriyet döneminde modern anlamda bütçelemeye ilişkin usul ve esasları belirleyen ilk temel düzenlemenin 1927 yılında yayımlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu olduğu görülmektedir. 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yayımlanmasına kadar ülkemizde kamu mali yönetimi 1050 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun, tüm dünyada performans esaslı bütçeleme ya da benzer isimlerle kabul görmüş olan ve modern bütçeleme araç ve yöntemlerini içeren birçok yeniliği beraberinde getirmiştir. Orta vadeli harcama çerçevesi, iç kontrol, stratejik planlama, kamu harcamalarında etkinlik ve etkililik, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık vb. birçok kavram kamu mali yönetimimize bu Kanun ile girmiştir (Karacal ve Öktem, 2007:3).

Ülkemizde Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar uygulanan bütçe sistemlerinin, dört grupta ele alınması mümkündür. Bunlar sırasıyla klasik bütçe sistemi, program bütçe sistemi, performans esaslı bütçe sistemi ve program bazlı performans bütçe sistemidir.

Türkiye Cumhuriyetinin ilk bütçesi ise 1924 yılı bütçesidir. İlk uygulamalarda bütçe harcamaları kurumsal açıdan basit bir sıralamaya tabi tutulmaktadır. 1949 yılından sonra ise bütçede kodlama düzenine geçilmiş ve 1950 yılından itibaren ise cari harcamalar, yatırım harcamalar ayrımına gidilmiş, 1964 yılından itibaren ise bu sınıflandırmaya transfer harcamaları da dahil edilmiştir (Baygut, 2012:27). Burada tam anlamıyla klasik bir bütçeleme söz konusudur. Örneğin 1940'ı yıllara ait Bütçe Kanunu ekinde yayımlanan gider cetvelleri incelendiğinde ücretler, yolluklar, yönetim giderleri

gibi ekonomik sınıflandırma benzeri basit bir harcama sınıflandırması olduğu görülmektedir (Resmi Gazete, 1945).

Klasik bütçeleme döneminin ardından Türkiye'de 1973-2004 yılları arasında program bütçe sistemi uygulanmıştır. Türkiye'deki program bütçe uygulaması, ABD'de 1961 yılında uygulanmaya başlanan PPBS'den etkilenmiştir.

1973 yılı itibarıyla geçilen program bütçe sistemi ile klasik bütçe sistemindeki kontrolün, performans bütçe sistemindeki verimliliğin yanı sıra bütçenin planlama aracı olması hedeflenmiştir. Ancak beklentiler karşılanamamış ve reformun hedefine ulaşılamamıştır çünkü uygulamada yaşanan sıkıntıların giderilmesine yönelik geliştirilen çözümler, kodlama yapısının kurumların ana hizmet birimlerinin programlar olarak alt alta sıralanması sonucunu doğurmuştur (Demircan, 2005:65). Bu durum, döneme ait Bütçe Kanunu ekinde yer alan gider cetvellerinin incelenmesinden açıkça görülmektedir. Örneğin, 1974 yılı bütçesine ilişkin olarak yayımlanan Bütçe Kanunu eki gider cetveli incelendiğinde; 1-Bölüm (Program), 2-Kesim (A.P), 3- Ödenek türü, 4-Madde (Faaliyet Türü-Proje), 5-Harcama Kalemi şeklinde 5'li bir sınıflandırma olduğu görülmektedir. Bölüm/program adı sınıflandırması altında genel yönetim, destek hizmetleri, planlama hizmetleri gibi torba harcama kalemlerinin olduğu ya da Bakanlıkların kendi teşkilatları altındaki ana hizmet birimlerinin isimlerine yer verildiği görülmektedir. Yeni sistemin adı program bütçe olsa da, uygulama güçlükleri nedeniyle klasik bütçeleme alışkanlıklarının sisteme uygulandığı görülmektedir (Resmi Gazete, 1974).

1990'lı yıllara gelindiğinde, Dünya Bankası'nın 1994 tarihli Misyon Heyet Raporu'nda bütçe hazırlık, uygulama ve denetimi ile muhasebe sistemine ilişkin esasların ihtiyaçların gerisinde kaldığı, bütçe kapsamının dar olması ve mali disiplinin olmaması gibi tespitler çerçevesinde belirlenen yol haritası doğrultusunda hazırlanan 1995 tarihli

“Kamu Mali Yönetimi Projesi” ortaya çıkmıştır. Bu proje, 5018 sayılı KMYKK ve performans esaslı bütçeleme sisteminin hayata geçmesinin alt yapısını oluşturmaktadır. Proje, döner sermaye ve bütçe dışı fonların kaldırılarak bütçe kapsamının genişletilmesi, yeni bütçe sınıflandırmasının ve tahakkuk esaslı muhasebe sisteminin uygulanması gibi önemli reform süreçlerini içermektedir. Bu kapsamda 2004 yılından itibaren IMF'nin “Devlet Mali İstatistikleri (Government Finance Statistics-GFS)” ve “Avrupa Entegre Muhasebe Sistemi (European System of Integrated Economic Account-ESA)” standartlarına uyumlu olacak şekilde yeni bütçe sınıflandırmasına (Analitik Bütçe Sınıflandırması) geçilmiştir (Güzelsarı, 2007:161-163).

Tahakkuk esaslı bütçeleme ve Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) reformlarıyla birlikte, 5018 sayılı KMYKK ile getirilen Orta Vadeli Program (OVP), Orta Vadeli Mali Plan (OVMP), stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu gibi çok sayıda yeni araç ve yöntemler Türkiye’de 2004 yılından itibaren fiilen uygulamaya alınan Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin temel kurgusunu oluşturmuştur. 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı KMYKK’nın bazı hükümlerinin uygulamasına ilişkin olarak geçiş ve uyum süreci belirlenmiş olması ve sonradan yapılan bazı değişiklikler nedeniyle sistemin tam olarak uygulama başlangıç tarihinin 2006 yılı olduğunu söylemek mümkündür.

16.10.2020 tarihli ve 31276 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan değişiklikler ile 5018 sayılı KMYKK’ye mevcut sisteme program alt yapısının entegre edilmesine yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Konuya ilişkin detaylar bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

1.5. Türkiye'nin Bütçeleme Sistemine İlişkin Değerlendirmeler, Sorunlu Alanlar ve Program Bütçe Reformu Eksenindeki Gelişim

Son 30 yıllık süreçte tüm dünyada iyi yönetişim ve stratejik yönetim gibi mefhumlar çerçevesinde kamu mali yönetiminde etkinlik, ekonomiklik, mali saydamlık, hesap verebilirlik gibi kavramlar önem kazanmıştır. Ülkemizde de 1990'ların ortasından itibaren hız kazanan mali yönetim reformları 2013 yılında 5018 sayılı KMYKK'nin yayınlanmasıyla belirli bir olgunluk seviyesine ulaşmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de 2006 yılından itibaren tüm araçlarıyla uygulanmaya başlanılan performans esaslı bütçeleme sisteminin yaklaşık 15 yıllık bir uygulama tecrübesi oluşmuştur.

Türkiye'nin performans esaslı bütçeleme deneyimine ilişkin olarak 5'i anket ile elde edilen sayısal verilere dayanan 18 farklı akademik çalışmanın ve reform sonrası dönemde yayımlanmış olan Hükümet Programı, Kalkınma Planı ve Stratejik Planların detaylı incelenmesi sonucunda hazırlanan literatür taraması ve kamu idarelerinin deneyimli strateji geliştirme birimleri çalışanlarından oluşan 81 kişiye uygulanan 45 soruluk anket araştırmasının sonucunda elde edilen bulgular, sistemin sorunlu alanlarına ilişkin olarak şu sonuçları ortaya koymaktadır (Yılmaz, 2016:207-208):

- "*Türkiye'nin performans esaslı bütçeleme deneyiminde istenilen başarı elde edilememiş; başlangıçta ortaya konulan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanılması, mali disiplinin sağlanması hedefleri tam olarak gerçekleştirilememiştir.*
- *Geçmişe kıyasla gelişme kaydedilmekle birlikte, mali saydamlık ve hesap verebilirlik tam olarak sağlanamamıştır.*
- *Planlama ve bütçeleme arasındaki bağ zayıftır. Stratejik yönetim ve performans yönetimine ilişkin sistem bu bağlantıyı sağlayamamaktadır.*
- *Üretilen performans bilgisi bütçe tahsis kararlarında kullanılmamaktadır.*
- *Üretilen performans bilgisi karar alma süreçlerini iyileştirecek bir yönetim aracı olarak kullanılamamaktadır.*

- *Klasik bütçeleme dönemine ait bütçe hazırlama ve uygulama alışkanlıkları terkedilememiştir. Bütçeler gerçek anlamda çok yıllı bütçeleme mantığıyla hazırlanmamaktadır.*
- *Mevcut bütçeleme sistemi, harcanan kamu kaynağı karşısında elde edilen sonuçları ortaya koyamamaktadır."*

Söz konusu süreç içerisinde bütçe reformunun başlangıçta ortaya konulan beklentilerin tamamını karşılayamamış olması nedeniyle, özet olarak bütçe ve planlar arasındaki bağın kurulması, stratejik yönetim ve performans yönetiminin işlerliğinin sağlanmasına yönelik bir bütçe sınıflandırması ile sistemin geliştirilmesi ihtiyacı program bütçe sistemi ekseninde bazı güncellemeleri gündeme getirmiştir. 10. Kalkınma Planı ve Maliye Bakanlığı'nın 2013-2017 dönemi stratejik planından itibaren ilgili kurumsal belgeler ve plan dokümanlarında konuya ilişkin açık hedeflere yer verildiği görülmektedir. Bu kapsamda ilgili idari birimler tarafından sistemin program bütçe mantığıyla yeniden kurgulanmasına yönelik bazı model önerileri geliştirilmiş ve taslak kılavuzlar hazırlanmıştır.

Nihai olarak, 16.10.2020 tarihli ve 31276 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan değişiklikler ile 5018 sayılı Kanuna mevcut sisteme program alt yapısının entegre edilmesine yönelik hükümler eklenmiştir. Daha önce 5018 sayılı Kanunda "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" şeklinde yer alan madde başlığı "Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" şeklinde değiştirilerek sistemin adı açıkça "Performans Esaslı Program Bütçe" olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda kamu idarelerinin bütçelerini ve performans programlarını program bütçe yapısına uygun olarak hazırlamaları gerektiği, bütçenin program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde hazırlanması gerektiğine yönelik hükümler eklenmiştir. Merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümlerinin analitik bütçe sınıflandırması esas alınarak programlar itibarıyla düzenlenmesi gerektiği hükme

bağlanmıştır. Bu düzenlemeler kapsamında program yapısının bütçe sisteminin merkezine konulduğu ve bütçenin programlar bazında kanunlaştığı görülmektedir (Resmi Gazete, 2020a).

Şekil 1: Türkiye'nin 2021 Yılı Program Bütçesinden Bir Kesit

ÖDENEK CETVELİ
(EKONOMİK SINIFLANDIRMA II. DÜZEY)

BÜTÇE YILI: 2021
İDARE: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

TL

Açıklama	
HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI	**570.220.929.000**
56- ARAŞTIRMA, GELİŞTİRME VE YENİLİK PROGRAMI	**672.014.000**
12.32-MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (MERKEZ)	672.014.000
F.01-Genel Bütçeli İdareler	672.014.000
E.05.01-GÖREVLENDİRME GİDERLERİ	672.014.000
15- BİLGİ VE İLETİŞİM PROGRAMI	**95.125.000**
12.32-MUHASEBAT GENEL MÜDÜRLÜĞÜ (MERKEZ)	95.125.000
F.01-Genel Bütçeli İdareler	95.125.000
E.05.08-GELİRLERDEN AYRILAN PAYLAR	95.125.000
64- DEMİRYOLU ULAŞIMI PROGRAMI	**17.888.239.000**
12.40-KAMU SERMAYELİ KURULUŞ VE İŞLETMELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	17.888.239.000
F.01-Genel Bütçeli İdareler	17.888.239.000
E.08.01-YURTİÇİ BORÇ VERME	17.888.239.000
18- ENERJİ ARZ GÜVENLİĞİ, VERİMLİLİĞİ VE ENERJİ PİYASASI PROGRAMI	**1.510.000.000**
12.40-KAMU SERMAYELİ KURULUŞ VE İŞLETMELER GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1.510.000.000
F.01-Genel Bütçeli İdareler	1.510.000.000
E.08.01-YURTİÇİ BORÇ VERME	1.510.000.000

Kaynak: (Resmi Gazete, 2020b).

2020 yılı itibarıyla ülkemizde program bütçe uyumlaştırma çalışmaları başlamış ve 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, program bazlı olarak hazırlanmıştır. 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ekinde yer alan Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinden bir kesit Şekil-1'de görülmektedir (Resmi Gazete, 2020b). Kanun ekinde her bir idarenin harcamalarının yer aldığı programlar ve alt kırımı olarak 2. düzey ekonomik sınıflandırma bazında bütçelerine yer verildiği görülmektedir.

İdarelerden alınan taleplerin değerlendirilmesi ve uyumlaştırma çalışmaları sonucu, 2021 yılı için bütçe hazırlık sürecinde kullanılmak üzere 68 adet program ve 271 adet alt program belirlenmiş olup, program sorumluları idare alt program düzeyinde

belirlenmiştir. Yani, alt programların birden fazla Bakanlık tarafından kullanılmaması temel kuraldır. Tüm idareler tarafından kullanılan Destek ve Yönetim Hizmetleri Programı hariç tutulduğunda 271 adet alt programın, 104 farklı harcamacı birim tarafından kullanılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır (SBB, 2021).

Performans bütçelemenin alt yapısını oluşturan performans programı ve faaliyet raporları incelendiğinde söz konusu dokümanların da program bazlı hazırlanmaya başlandığı, daha önce birimler tarafından belirlenen performans hedeflerinin birimlerin ilgili olduğu alt program hedefleri, performans göstergelerinin ise alt programların performans göstergeleri olarak belirlendiği görülmektedir.

Söz konusu reformların henüz başında olunduğu ve zaman içerisinde uygulamaların değişime uğrayacağı ve nihai şeklini alacağı değerlendirilmektedir. Ancak program bütçe reformunun gelişimi genel olarak incelendiğinde, en zorlayıcı bölüm olan programların belirlenmesi ve program hiyerarşisinin kurgulanması, ayrıca idareler ile programlar arasındaki ilişkinin kurulacağı düzeyin belirlenmesi (alt programlar olduğu görülmektedir) gibi temel kuralların kapsamlı ve tutarlı şekilde gerçekleştirildiği değerlendirilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

II) POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNİN İŞLEYİŞİ VE BÜTÇE SÜRECİYLE İLİŞKİSİ

Politik karar alma süreci, bir ülkenin anayasal ve hukuki düzenlemelerinden, hükümet sisteminden ve kamu idarelerinin hiyerarşik yapısı ile örgütlenme biçiminden bağımsız düşünülemez. Örneğin güçler ayrılığının daha net olduğu, güçlü parlamento yapılarının söz konusu olduğu siyasi sistemlerde, yasama organlarının politik karar alma ve bütçe süreçlerindeki rolleri daha fazladır.

Öte yandan, dünyanın çoğu ülkesinde yürütme ve yasama organları birbirinden tamamen ayrıksı değildir çünkü parlamenter sistemlerde yürütme organı yasamanın içerisinden çıkmaktadır, dolayısıyla yürütme organı çoğunluk partisinin temsilcilerinden ya da çoğunluk koalisyonu temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu çerçevede parlamenter sistemlerde bütçe, çoğunluk partisi lideri tarafından hazırlanıp sunulur ve kanunların parlamentoda oy çokluğu ile onaylanması nedeniyle parlamentoya sunulduğu şekliyle hemen hemen onaylanacağı varsayılmaktadır ve genellikle bu şekilde onaylanmaktadır (Khan ve Hildereth, 2002:44-45). Ancak yine de bu durum, parlamentonun bütçe hakkını etkin bir biçimde kullanamayacağı ya da bütçe üzerinde etkin bir denetim sağlayamayacağı anlamına gelmemektedir.

Joseph White ve Aaron Wildavsky, güçler ayrılığı sisteminin hükümetin verimliliğini sağlamak için değil, gücün kötüye kullanılmasının önlenmesi için tasarlandığını ifade etmektedir (White ve Wildavsky, 1989:1). Gerek daha katı güçler ayrılığını öngören başkanlık sistemlerinde, gerekse güçler ayrılığının daha gevşek olduğu ve yürütme organının yasama içerisinden çıktığı parlamenter sistemlerde, toplumun geniş kesimleri üzerinde etkisi olan, daha büyük konular parlamentoda gündem olmaktadır.

Dolayısıyla güçler ayrılığı üzerine kurulu modern demokrasilerde, daha açık ve güçlü bir tartışma ortamı sağlanmakta, toplumun tüm kesimlerini temsil eden yasama organının, yürütme organı üzerinde kontrolünü sağlayacak bir mekanizma ortaya çıkmaktadır (Bowsher v. Synar, 1986 aktaran Khan ve Hildereth, 2002:45).

Temsili demokrasilerde, halktan belirli bir dönem için yetki alan hükümetler, plan ve programlarında yer verdikleri politik ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek için kamu kaynaklarını en etkin ve verimli şekilde değerlendirmekle yükümlüdürler. Bu süreci, önceki bölümde detaylı şekilde anlatılan Meclis'in bütçe hakkı kapsamında belirlediği bütçe kısıtı altında yürütmek durumundadırlar. Bu nedenle politik karar alma süreçleri ve kamu politikalarının uygulanması ile bütçeleme süreci arasında organik bir bağ bulunmaktadır.

Bu kapsamda çalışmanın bu bölümünde, politik karar alma sürecinin aktörleri ve belirleyici faktörleri ile politik karar alma sürecinin işleyişine ilişkin literatür incelenerek, politik karar alma sürecinin bütçe süreciyle ilişkisi irdelenmektedir.

2.1. Kamu Politikası ve Politik Karar Alma Süreci

Politik karar alma sürecine ilişkin bilimsel çalışmaların literatürde kamu politikası analizi (public policy analysis) adı altında yürütüldüğü görülmektedir. Bu çerçevede çalışmada kamu politikası ve politik karar alma ifadeleri birbiriyle geçişli şekilde kullanılacaktır.

Kamu politikası analizinde "kamu politikası" için en yaygın kabul edilen tanım, Dye'ın "hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şey" tanımıdır (Dye, 2012:3). Heclo, kamu politikalarının "genel sosyal hareketler ya da basit kararlar değil, orta düzeyde kararlar bütünü olduğunu" belirtmiştir. Easton, kamu politikasının "toplumsal bölüşümü ve yeniden bölüşümü sağlayan kararlar bütünü niteliğine" vurgu yapmıştır

(Heclo, 1972:84; Easton, 1965:9-17 aktaran Babaoğlu, 2017:512). Chandler ve Plano'ya göre ise kamu politikası "toplumsal sorunların çözümünde kaynakların stratejik kullanımıdır" (Eneanya, 2010:11 aktaran Demirhan, 2016:54). Kamu politikasının bir eylem ya da eylemsizlik biçiminde hukuki düzenlemeler olarak ortaya çıkması mümkündür (Lowi ve Ginsburg, 1996:607 aktaran Demir, 2011:108).

Kamu politikasının ortaya çıkma süreci, yani politik karar alma süreci siyasal partileri, baskı gruplarını, seçmenleri ve bürokratları da içine alan birçok aktörün etkili olduğu (Buchanan, 1967:7), tüm toplum adına üretilecek kamusal nitelikte mal ve hizmetlerin kim için, ne kadar, nasıl üretileceğinin belirlendiği karmaşık ve belirli prosedürlere sahip uzun bir süreçtir. Bu süreçler ülkelerin siyasi sisteminden, politik yapısından, kurumlarından doğrudan doğruya etkilenmektedir.

Kamu politikaları, çeşitli politika araçları kullanılarak hayata geçirilmektedir. Thomas A. Birkland tarafından yapılan literatür araştırmasına göre, bu politika araçları (yöntemleri) şunlardır (Birkland, 2016:322-323):

1) Kanun ve yasal düzenlemeler. 2) Doğrudan mal ve hizmet sunumu. 3) Transfer harcamaları. 4) Sözleşmelerle özel firmalardan mal ve hizmet temini. 5) Vergi politikası ile özendirme ya da caydırma. 6) Kredi ve garanti verme. 7) Sübvansiyonlar. 8) Sigortalama. 9) İkna edici reklam faaliyetleri. 10) Teşvik ve cezalar (idari para cezaları). 11) İnceleme/denetim. 12) Belirli mesleklerin, kuruluşların lisanslanması, ehliyet verilmesi.

Kamu politikasının bir kavram olarak ne olduğundan çok, kamu politikalarının analiz edilmesini, oluşum ve uygulama süreçlerinin anlaşılmasını ve değerlendirilmesini sağlayan yaklaşım ve modellerin anlaşılması daha önemlidir. Kamu politikalarının bütçeleme ile ilişkisini açıkça ortaya koyabilmek için kamu politikasında yani politik

karar alma süreçlerinde rol alan aktörlerin, sürecin aşamalarının ve genel kabul gören ilkeler ile kavramların anlaşılması faydalı olacaktır.

2.2. Politik Karar Alma Sürecine İlişkin Temel Yaklaşımlar ve Modeller

John (2013), politikaların nasıl oluşturulduğu ve uygulandığına ilişkin açıklama getiren bilimsel yaklaşımları 5 grupta ele almıştır. Bazı yönleriyle birbiriyle çelişmekle birlikte birbirini tamamlayan bu yaklaşımlar şunlardır: 1) Kurumsal yaklaşımlar (Institutional approaches) 2) Gruplar ve ağlar yaklaşımı (Groups and network approaches) 3) Dışsal yaklaşımlar (Exogenous approaches) 4) Rasyonel aktör yaklaşımları (Rational actor approaches) 5) Fikirlere dayalı yaklaşım (Ideas-based approaches).

Kurumsal yaklaşımlar, kamusal kararları ve politika sonuçlarını parlamento, hukuk sistemi, bürokrasi gibi politik kurumların yapılandırdığını savunmaktadır. ***Gruplar ve ağlar yaklaşımları***, hem siyasi kurumlar içinde hem de dışında derneklerin ve gayri resmi ilişkilerin kararların ve sonuçların belirleyicisi olduğunu, aktörler arasındaki ilişki ağlarının politika çıktılarını ve sonuçlarını belirlediğini iddia etmektedir. ***Dışsal yaklaşımlar***, siyasi sistem dışındaki faktörlerin kamu aktörlerinin kararlarını belirlediği ve politika çıktılarını etkilediğini öne sürmektedir. ***Rasyonel aktör yaklaşımları***, aktörlerin tercihlerinin ve pazarlıklarının kararların ve sonuçların belirleyicisi olduğunu savunmaktadır. ***Fikirlere dayalı yaklaşımlar***, politik sorunlara yönelik çözüm fikirlerinin kendilerine ait bir dünyası olduğunu, fikirlerin bağımsız olarak etki kazandığını ve yayıldığını iddia etmektedir (John, 2013:12).

Söz konusu yaklaşımların hiç birisi kamu politikasını kim oluşturur, kimler yön verir, temel belirleyici nedir sorularına tek başına tümden yanıt verememekle birlikte, aslında her birisi konunun bir yönünü açıklamaktadır. Ülkeden ülkeye, hatta aynı ülkede

farklı bir politika alanından diğerine politik kararın belirleyicileri ve süreci tamamen değişecektir. Örneğin ülke genelini ve tüm vatandaşları ilgilendiren bir emeklilik sistemi politikasının gündeme gelişi, kanuni alt yapısının hazırlanması, halkta uyandıracağı etki ile daha az sayıda kişiyi doğrudan ilgilendiren bir politikanın oluşum süreci, politikanın uygulamaya konması için gerekli tüm şekil şartları aynı olsa dahi farklı bir patikaya sahip olacaktır. Ancak bu yaklaşımlar bilimsel olarak kamu politikasına belirli perspektiflerden yaklaşarak incelemekte ve açıklamalar getirmektedirler. Kamu politikasına yönelik tüm yaklaşımların bir anlamda özeti olarak yukarıda sunulan 5 farklı yaklaşımda, politik kararların belirleyicisi olarak parlamento, bürokrasi, dernekler, ilişki ağları, siyasi sistem dışındaki kişiler, pazarlık gücü olan toplumun her kesiminden aktörler ve fikirler sayılmaktadır.

John (2013) tarafından kamu politikasına yönelik yaklaşımlar 5 başlık altında toplanmakla birlikte aslında bu yaklaşımlar çok sayıda model ve teoriyi kapsamaktadır. Literatürde en sık şekilde yer bulan ve ön plana çıkan 8 model bu çalışmada ele alınacaktır. Bu modeller şunlardır (Birkland, 2016; Dye 2012; Aydın 2013; Cairney, 2015; Sabatier, 2017; Kulaç, 2016; Çiner ve Altınışık; Yerlikaya, 2015; Gültekin, 2014; Demirhan, 2016; Fisher vd. 2006; John, 2013; Babaoğlu, 2017; Sakal, 1998; Elmore 1979):

1) Aşamalar Modeli 2) Rasyonel Model 3) Artırımcı Model 4) Grup Modeli 5) Elitist Model 6) Kurumsal Model 7) Kamu Tercihi Modeli 8) Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi.

2.2.1. Aşamalar Modeli

Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına ilişkin sürecin karmaşık olması nedeniyle kamu politikası süreci belirli aşamalara ayrılarak incelenmektedir.

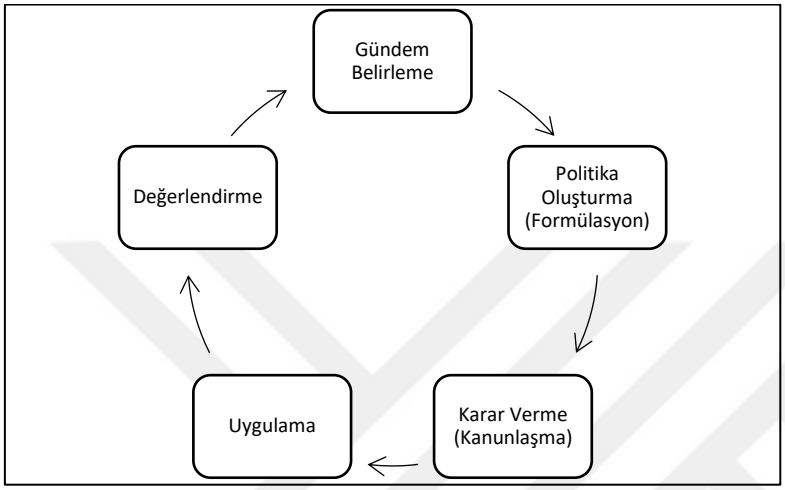
Aşamalar modeli/yaklaşımı (stages/process/sequential model), diğer sık kullanılan ismiyle süreç yaklaşımı, en iyi bilinen, en eski ve tüm dünyada araştırmacılar tarafından en sık kullanılan kamu politikası analizi çerçevesidir. Laswell (1956) tarafından tanıtılan aşamalar modeli, Easton'ın (1957) modeliyle birlikte kamu politikaları analizinde geçerliliğini sürdüren en eski modeldir. Bu modelde politika oluşturma süreci aşamalı/ilerleyen bir döngüden oluşmaktadır. Politik döngü ismi de verilen Laswell tarafından geliştirilen modelin günümüze kadar çok sayıda akademisyen tarafından türevleri geliştirilmiştir (Kulaç ve Özgür, 2017:144-146). Dye'a göre, politika oluşturma, adım adım ilerleyen bir süreç olarak görülebilir ancak gerçekte bu süreçler örtüşmekte ve iç içe geçmektedir (Dye, 2012:34). Gerçek dünyada politik karar alma sürecinin birbirinde ayrı biçimde tanımlanmış ayrı aşamalar dizisini takip etmediği araştırmacılar tarafından açıkça vurgulansa da, aşamalar modeli hala ideal bir rasyonel planlama ve karar verme türü olarak sayılmaktadır (Jann ve Wegrich, 2007:44).

Aşamalar modeli, kamu politikasının farklı aşamalardan geçtiğini varsayarak politik karar alma sürecini basitleştirmeye, daha anlaşılır kılmaya çalışmaktadır. Buradaki temel fikir, politikanın siyasi katılımcıların niyetleri ve eylemleri arasındaki karşılıklı ilişkilerden ortaya çıkmasıdır. Vatandaşlar politikaların yürütülmesi için politikacıları seçmektedir, politikacılar bürokratların uygulaması için programlar oluşturmaktadır, üst düzey bürokratlar alınan kararların yerine getirilmesi için alt düzeyde yetkililere emir vermektedir. Yani politikalar aşamalar halinde birçok sebep sonuç zinciri veya komutlar ve yanıtlar aracılığıyla ortaya çıkmaktadır (John, 2013: 17).

Lasswell'in 1956'da tanıttığı modelinde kamu politikası süreci; "düşünme, tanıtım, yönerge belirleme, sunma, uygulama, tamamlama, değerlendirme" olarak 7 aşamadan oluşmaktadır (Babaoğlu, 2017: 527). Modelin daha sonra Brewer ve deLeon (1983), May ve Wildavsky (1978), Anderson (1975) ve Jenkins (1978) tarafından geliştirilen

versiyonları günümüzde en yaygın kabul gören yaklaşımlardır. Günümüzde politika sürecinin genel kabul gören aşamaları şunlardır (Jann ve Wegrich, 2007:43): "*1) Gündem belirleme aşaması 2) Politika oluşturma aşaması 3) Karar verme aşaması 4) Uygulama aşaması 5) Değerlendirme aşaması.*"

Şekil 2: Aşamalar Modeline Göre Kamu Politikası Süreci



Kaynak: (Jann ve Wegrich, 2007:43)

Politik karar almanın aşamaları kronolojik olarak tasarlanmıştır. Öncelikle sorunlar tanımlanır, sonra gündeme alınır, politikalar geliştirilir, kabul edilir, uygulanır ve sonrasında bu politikalar etkinlik ve verimliliğine göre değerlendirilerek sonlandırılacak ya da yeniden uygulanacaktır. Döngüsel perspektif politika yapımının çıktıları ve girdileri arasındaki geri bildirim süreçlerini vurgulamaktadır. Uygulanan bir politikanın etkileri kendinden sonraki politika süreci için bir girdiye dönüşecektir. Karar verme süreci, sorunların ve hedeflerin kapsamlı bir analizine dayanmalı, ardından kapsamlı bir bilgi toplama ve analiz süreci ile bu hedeflere ulaşmak için en iyi alternatiflerin araştırılmasını gerektirmektedir. Aslında bu yöntem bizi alternatif seçeneklerin fayda maliyet analizinin yapılmasına ve bu çerçevede nihai tercihin yapılmasına götürmektedir (Jann ve Wegrich, 2007:44).

Bazı araştırmacılar tarafından ayrı bir aşama olarak, bazıları tarafından ise gündem belirleme aşaması içerisinde "sorun tanımlama"ya yer verilmektedir. ***Gündem belirleme aşamasını*** başlatan şey aslında toplumsal sorunların duyurulması, hükümetten talep edilenlerin ifade edilmesi, yani sorunların tanımlanmasıdır. Bu süreçte kitle iletişim araçları (medya), baskı grupları, vatandaş girişimleri ve kamuoyu temel belirleyicilerdir. Gündem belirleme aşaması dar anlamda ele alındığında, hangi konuların kararlaştırılacağına, hangi sorunların hükümet tarafından ele alınacağına karar verildiği aşamadır. Gündem belirleme sürecinin temel belirleyicileri başkan (yürütme organı) dahil elitler ve Kongre'dir (Meclis-yasama organı) (Dye, 2012: 34). Gündem belirleme**,** sorunların ve alternatif çözümlerin kamuoyu ile elitlerin ilgisini kazandığı veya kaybettiği süreçtir (Hilgartner ve Bosk, 1988 aktaran Birkland, 2007:63). Bir konunun gündemde yükselme olasılığı, konunun kendisinin, sürece dahil olan aktörlerin, kurumsal ilişkilerin ve genellikle açıklanabilen ancak tekrarlanamayan veya tahmin edilemeyen rastgele sosyal ve politik faktörlerin bir fonksiyonudur (Birkland, 2007: 77).

Politika oluşturma (politika formülasyonu) aşaması, sorunları çözmek ve sorunlu alanları iyileştirmek için politika önerileri ve politika alternatifleri geliştirilmesi sürecidir. Politika formülasyonuna etki eden aktörler, yürütme organı yani hükümet bürokrasisi, yasama organı yani Meclis'teki özel komisyonlar, çıkar grupları ve düşünce kuruluşlarıdır (Dye, 2012: 34-42). Politika formülasyon aşamasında, hedefler, öncelikler, hedefleri gerçekleştirmek için ortaya çıkacak maliyet ve faydanın ne olacağı göz önünde tutularak yapılan detaylı değerlendirmelerin ardından politika alternatifleri oluşturulmaktadır (Cochran ve Malone, 1999:46 aktaran Kulaç, 2016:52).

Karar verme (kanunlaşma-onaylanma) aşaması, tekliflerden (alternatiflerden) birinin seçilmesi, o teklif için siyasi desteğin sağlanarak yasa haline getirilmesi, anayasaya uygun olup olmadığına karar verilmesi süreçlerini içermektedir. Bu sürecin

temel belirleyicileri yine baskı/çıkar grupları, başkan (yürütme organı), Kongre (Meclis-yasama organı) ve Mahkemelerdir (Dye, 2012: 34). Bu süreçte, alternatif politika çözümleri arasından birisi karar vericilerin dikkatini çeker. Politika çözümleri birbirinden farklı çok sayıda politik aktör olsa da yalnızca bir alternatif yasama sürecine girecektir. Demokratik ülkelerde, politikaların onaylanması/kanunlaşması meclis veya hükümetler tarafından gerçekleştirilir (Gültekin, 2014: 46). Ülkelerin siyasi sistemi, seçim sistemi, hükümet sistemi, parlamentonun yapısı, parlamentonun yasama sürecindeki etkinliği, yasama ve yürütme arasındaki denge, kanunların onay mekanizması, veto mekanizmaları birbirinden oldukça farklılaşabilmektedir. Bu çerçevede karar verme/kanunlaşma aşaması her bir ülke için ayrı bir şekilde ve kendi verili koşulları içerisinde ele alınmalıdır.

Politika uygulama aşaması, bütçeleme ve tahsisatın yapılması, ilgili hizmet birimlerin organizasyonunun sağlanması, gerekli ödemelerin yapılması veya hizmetin sağlanması, gerekli vergilerin toplanması süreçlerini kapsamaktadır. Politika uygulama süreci, onaylanan yani kanunlaşan politikaların gerçekleştirilmesi için gerekli kılınan (yeni idari hizmet birimleri kurulması ya da mevcut birimlere yeni sorumlulukların atanması vb.) tüm faaliyetleri içermektedir. Bu kuruluşlar ve ilgili bürokratlar eliyle politikanın uygulanmasına yönelik alt düzenlemeler ve operasyonel kurallar belirlenmekte ve personel istihdamı, sözleşmelerin yapılması, gerekli harcamaların yapılması gibi gerekli işler yerine getirilmektedir (Dye, 2012: 34-55). Politikanın uygulanması aşaması politika sürecinin kilit noktası olduğu için anlaşılması önemlidir. Uygulamada karşılaşılan sorunlardan ders çıkarılması, politikaların hedeflenen etkilerine ulaşılmasına yönelik öğrenme sürecini besleyebilmektedir. Daha da önemlisi uygulama çalışmaları, uygulama başarısının artırılması için politika yapıcılara programların nasıl yapılandırılacağı konusunda katkı sağlamaktadır (Birkland, 2016:332-333).

Değerlendirme aşaması, hükümet programlarının çıktılarının raporlanması, politikaların hedef ve hedef olmayan gruplar üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi ve buna bağlı olarak politika değişiklikleri ve reform önerilerinde bulunulmasını içermektedir (Dye, 2012: 34). Bir politika, belirli bir sorunla başa çıkmada etkili olsa bile başlangıçta öngörülemeyen sorunlara neden olabilmektedir. Bu nedenle politikaların değerlendirilmesi önem arz etmektedir gerçekleştirilir (Gültekin, 2014: 47). Öğrenme süreci değerlendirmenin en önemli çıktısıdır. Sabatier, "politikaya yönelik öğrenmeyi" (policy-oriented learning), deneyimlerden kaynaklanan ve politika hedeflerine ulaşılmasıyla ilgili olan düşünce veya davranışsal niyetlerin nispeten kalıcı değişiklikleri olarak tanımlamıştır. Örgütsel ve bireysel düzeylerde gerçekleşen öğrenme, daha sonra grup içi politika oluşturma süreçlerine girdi sağlamaktadır (Birkland, 2016:346-347).

2.2.2. Rasyonel Model

Rasyonel bir politika, "maksimum sosyal kazanç" sağlayan politikadır. Hükümetler, faydaları topluma olan maliyetlerini en yüksek miktarda aşan politikaları seçmeli ve hükümetler, bir politikanın maliyeti faydasını aşıyorsa o politikadan kaçınmalıdır (Dye, 2012:18). Rasyonel karar verme modeli, karar vericilerin bir problem, nedenleri ve çözümleri hakkında neredeyse tüm bilgilere sahip olduğu ve bunun üzerine çok sayıda alternatifin ağırlıklandırılabileceği ve en iyisinin seçilebileceği bir karar verme modelidir (Birkland, 2016:287). Bu tanımlar anlaşılacağı üzere rasyonel kamu politikasının belirlenmesi için sadece faydanın maliyeti aşmasını değil, aynı zamanda alternatifler arasından en iyisinin seçimini zorunlu kılmaktadır.

Rasyonel politika seçimi için politika yapıcıların 1) toplumun tüm değer tercihlerini ve bunların göreli ağırlıklarını bilmesi, 2) mümkün olan tüm politika alternatiflerini bilmesi, 3) her bir politika alternatifinin tüm sonuçlarını bilmesi, 4) her bir politika

alternatifinin fayda maliyet oranını hesaplaması, 5) en etkin politika alternatifini seçmesi gerekmektedir. Toplumun tüm değer tercihlerinin bilinebileceği ve ağırlıklandırılabileceği varsayıma dayanan bu rasyonelite yaklaşımı, sıralanan bu şartları sağlayabilen bir karar verme sistemini gerektirmektedir. Birçok fayda ve maliyet türünün karşılaştırılması ve ağırlıklandırılmasının mümkün olmaması, politika yapıcıların çoğunlukla toplumsal hedeflere yönelik değil kendi çıkar maksimizasyonlarına yönelik hareket etmesi, bazı durumlarda mevcut programların batık maliyeti nedeniyle yeni alternatiflerin uygulanmasının mümkün olmaması, politika alternatiflerine yönelik gerekli tüm bilginin toplanmasının önündeki engeller gibi nedenlerle politika yapım sürecinin aslında modelin öngördüğü gibi tam olarak rasyonel bir süreç olmasının mümkün olmadığı görülmektedir (Dye, 2012:19).

Modelin bu kısıtlarına rağmen, politik karar alma süreçlerinde tüm alternatiflerin değerlendirilmesi, fayda ve maliyet analizinin yapılması, yani etkinliğine yönelik somut verilerle hareket edilmesi gerektiği yönündeki yaklaşımı büyük önem arz etmektedir.

2.2.3. Artırımcı Model

Artırımcılığın kökeni "sınırlı rasyonellik" (bounded rationality) kavramına dayanmaktadır. Sınırlı rasyonellik zaman, sınırlı bilgi, sorunların özelliklerini tanıma konusundaki sınırlı insan yeteneği dahil belirli sınırlar dahilinde olabildiğince rasyonel davranılması anlamına gelmektedir. Charles Lindblom, sınırlı rasyonaliteden hareketle, karar alma sürecinin büyük sıçramalardan ziyade küçük artırımlar şeklinde gerçekleştiğini ifade eden artırımcılığı (incrementalism) ortaya koymuştur (Smith ve Larimer, 2009:49-56).

Artırımcı model, karar vericilerin başarılarından ve başarısızlıklarından ders alırken politikaları ayarlamalarına olanak tanıyan küçük, artımlı adımlarla politika değişikliğinin

gerçekleştirildiğini ifade eden bir karar verme modelidir (Birkland, 2016:289). Rasyonel modelin tam tersine, artırımcı model kamu politikalarının rasyonel bir çerçevede değil, plansız, kopuk ve artımlı şekilde oluştuğunu iddia etmektedir (John, 2013:59).

Çoğu ülkenin bütçe sistemi belirli açık hedefler doğrultusunda rasyonel planlamadan ziyade, Bakanlar, bürokrasi ve çıkar gruplarının bütçe pastasının bir bölümü için mücadele ettiği ve artırımcı bir karar alma yöntemini benimsemiştir (John, 2013:25). Bütçe süreci, artırımcı modelin açıklama perspektifi için iyi bir örnektir (Gültekin, 2014:60). Kamu mali yönetimi ve bütçe sistemine ilişkin reformları gündemine alan ülkelerin reform gerekçeleri incelendiğinde, bir önceki yıl bütçesinin üzerine ilave yapmaktan ibaret olan klasik bütçeleme pratiğinin terk edilmesi ile sonuçlara, verimliliğe ve performansa odaklanma hedeflerinin ön plana çıktığı görülmektedir.

Davis, Dempster ve Wildavsky tarafından yapılan ampirik çalışma, yeni mali yılın başlangıcından önce her bir programın yeniden gözden geçirilmek yerine, politik karar alıcılar tarafından bir önceki yıla ait bütçe tahsisatına göre yeni yıl bütçesinde ayarlamalar yapıldığını göstermekte ve bu sonuç Simon ile Lindblom'un politik kararların öncelikle sınırlı ve artımlı olduğu iddialarına ampirik bir destek sağlamaktadır (Smith ve Larimer, 2009:54-55).

2.2.4. Grup Modeli

Grup modeline göre, bireyler örgütlü bir biçimde politikalara yön vermek için mücadele ederler ve kamu politikası bu mücadele sürecinde belirlenmektedir (Çevik ve Demirci, 2009:37 aktaran Babaoğlu, 2017:522). Yani, kamu politikası grup mücadelesi sonucunda ulaşılan bir dengeyi ifade etmektedir. Herhangi bir çıkar grubunun göreli etkisindeki değişikliklerin kamu politikasında değişikliklere yol açması beklenebilir ve sonuç olarak kamu politikası, nüfuz kazanan grupların istediği yönde gelişecektir.

Grupların etkisi sayıları, zenginlikleri, organizasyonel güçleri, liderlikleri, karar vericilere erişimleri ve kendi içlerindeki birbirine bağlılıkları tarafından belirlenmektedir (Dye, 2012: 22-23).

Belirleyici aktörler üzerinden açıklama getirmeye çalışan bu yaklaşım, aslında elitist model, kamu tercihi modeli, savunuculuk koalisyonu çerçevesi gibi yaklaşımlara da yöntemsel olarak kaynaklık etmektedir. Ancak görüldüğü üzere, çeşitli etkenlerle (sayı, sermaye vb.) belirli bir güce sahip grupların karar alma süreçlerinin belirleyicisi olduğu görüşü, rasyonel model ile tamamen zıt bir analiz çerçevesini ortaya koymaktadır.

2.2.5. Elitist Model

Temsili demokrasinin geleneksel, elitist anlayışını ifade eden yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşımdır. Bu yaklaşımda seçilmiş temsilciler, bir toplum içinde tüm vatandaşlar adına toplu olarak bağlayıcı kararlar almaya meşru kılınan tek aktörlerdir (Pülz ve Treib, 2017:94).

Özetle elitist model, kamu politikasının halkın taleplerini yansıttığı yönündeki varsayımı bir kenara koyarak, bunun her zaman geçerli olmadığını, kamu politikasının idareci ve seçkinler (elitlerin) tarafından belirlendiğini savunmaktadır. Halk kitlerinin elitlerin görüşlerini şekillendirmekten ziyade, elitlerin gerçekte kitlelerin fikirlerini şekillendirdiğini savunmaktadır (Dye, 2012:23-24).

2.2.6. Kurumsal Model

Kurumsal model, kamu politikalarının kamu kurumları tarafından belirlendiğini öne sürmektedir. Bir konu hakkında kamu politikası belirlenmesi için konunun kamu kurumları tarafından gündeme alınarak, ilgili merciler tarafından yasal düzenlemeler şeklinde ortaya konulmalıdır (Demirhan, 2016:64). Siyasi faaliyetler yasama ve yürütme

organları, Mahkemeler, bürokrasi, yerel yönetimler gibi belirli kamu kurumları etrafında toplanmaktadır ve kamu politikaları, bu kurumlar tarafından oluşturulmakta ve yürütülmektedir (Dye, 2012: 17). Özetle kurumsal model, kamu politikası oluşum sürecini kurumlar ve yasal düzenlemeler üzerinden açıklamakta, yasama organı (Kongre, Meclis vb.) ile idari kurumlar arasındaki ilişkilere odaklanmaktadır (Sabatier ve Weible, 2007:8).

Politik karar alma sürecinde nihai kararın kim tarafından verildiği, karar vericilerin hangi yetkilere sahip olduğu ve kısıtlarının neler olduğu, politika oluşturma sürecinin resmi aşamalarının neler olduğunu anlamak, kamu politikası oluşumunu anlamanın en öncelikli koşuludur (John, 2013:29). Kurumsal model, bu açıdan güçlü bir perspektif sunmakla birlikte, kararlara etki eden unsurlar ve aktörler bakımından analiz yeteneği sınırlı kalmaktadır.

2.2.7. Kamu Tercihi Modeli

Arın (1997), devleti "temsil ve müdahalenin kurumsallaşmış bütünü" olarak tanımlamakta ve "kamusal kararlara katılma hakkı ile devlet müdahalesinin doğrudan doğruya ilişkili" olduğunu belirtmektedir (Arın, 1997:43). Kamu tercihi teorisyenleri, devlet müdahalesi olarak betimlenen kamu politikasının nasıl belirlendiği, süreçte rol alan aktörlerin kimler olduğu, niçin ve nasıl davrandıkları üzerine etraflı iktisadi analizler ortaya koymuşlardır.

Kamu tercihi teorisinin en sık alıntılanan tanımı, piyasa dışı karar almanın ekonomik analizi ya da siyaset bilimine iktisadın uygulanmasıdır. Kamu tercihinin ilgi alanı devlet teorisi, oylama kuralları, seçmen davranışları, parti politikaları, bürokrasi vb. konulardır (Orchard ve Stretton, 1997:409). Kamu tercihi teorisyenlerine göre bireyler

“homoeconomicus” olarak nitelendirilirler ve politik davranışları belirleyen yalnızca kişilerin kendi şahsi çıkarlarıdır (Orchard ve Stretton, 1997:411).

Kamu tercihi teorisinin kökenleri Schumpeter ve Wicksell’in çalışmalarına dayanmaktadır. Schumpeter siyasi partilerin seçilmek ve gücü elde tutmak için, politikacıların ise en çok oyu getirecek politikaları üretmek için çabaladığını söylemektedir. Wicksell ise bu analizi bir adım öteye taşıyarak, bu durumun aşırı kamu harcamasına ve yüksek vergilere neden olacağını, bunun seçmenler tarafından dayatılacağını söylemektedir. Modern kamu tercihi teorisinin çerçevesini çizen Downs ise, bireylerin yalnızca kendisini düşünen ve çıkarları peşinde rasyonel hareket eden varlıklar olduğunu, bunun politik karar alma süreçlerine etkisinin politikacıların oy maksimizasyonu için çalışmaları olduğunu söylemiştir (Pressman, 2004:3).

Kamu tercihi teorisi oylama davranışının rasyonel seçmen modeline karşılık gelen mikro iktisadi analizidir. Downs, bu klasik rasyonalite analizi üzerinden ünlü “oylama paradoksu”nu geliştirmiştir. Bu paradoks, oylamanın beklenen maliyetinin, faydasından yüksek olduğunu göstermektedir (Connolly ve Munro, 1999:123-124).

Arrow’un İmkansızlık Teoremine göre, kamu tercihini etkin kılacak kriterlerin tamamını sağlayan bir sosyal mekanizma bulunmamaktadır. Hiçbir kurumsal ya da kamusal tercih kuralı bu kriterleri karşılayamamaktadır. Arrow’un imkansızlık teoremi özetle, oyçokluğu kuralının uygulanması ile bireysel tercihlerden toplumsal tercihlere ulaşılamayacağını ifade etmektedir. Duncan Black'in modeline göre ortanca (medyan) seçmeni etkilemek seçimde başarının anahtarıdır ve çoğunluk oylaması kuralı altında, en çok oy alan tarafından belirlenen sonuç, medyan seçmenin tercihi olacaktır. Bu durum, doğrudan demokrasiler için değil, temsili demokrasiler için geçerlidir (Connolly ve Munro, 1999:125-129).

Kamu tercihi teorisi siyaset ve bürokrasinin, yani devletin çalışma ve karar alma usullerinin iktisadi bir analizi olarak karşımıza çıkmaktadır. Neo-klasik iktisadi bakış açısını yansıtan kamu tercihi teorisi, iktisadi açıdan devlet müdahalesine karşı çıkan sonuçlara ulaşmaktadır ve bunu gündem belirleme, devlet başarısızlığı/kolektif başarısızlık, oylama paradoksu, siyasal yandaşlık/oy alışverişi, çıkar ve baskı grupları, bürokrasinin yarattığı etkinsizlik, rant arayışı kavramları üzerinden gerekçelendirmektedir. Devlet müdahalesinin iktisadi çerçevesi çalışmanın konusu dışında kalmakla birlikte söz konusu kavramların politik karar alma sürecinin anlaşılmasına yönelik analizleri önemlidir.

Gündem belirleme yoluyla yönetim tarafından belirlenen oylama seçeneklerinden birisi kazanabilmektedir (Connolly ve Munro, 1999:130). Farklı çıkar grupları arasında destek alışverişi bulunmakta ve bu durum oy ticareti (log-rolling) olarak ifade edilen etkinsiz durumu ortaya çıkarabilmektedir (Orchard ve Stretton, 1997:411). Politik karar alma süreci, tarafsız bir kamu çıkarı arayışı değildir. Ayrıca, farklı kişisel ve grup çıkarları arasında bir mücadeleyi içerebilmektedir. Siyasi partilerin amacı, güç kazanmak için ihtiyaç duydukları oyları elde etmektir ve siyasi partiler ortanca seçmeni, yani ortanca seçmenin oylarını alacak politikaları hayata geçirmek isterler. Benzer şekilde, kamu görevlileri de kendi çıkarları doğrultusunda idarelerinin bütçelerini maksimize etmeye çalışırlar (Butler, 2012:17).

Kamu tercihi teorisi kapsamında Niskanen'in bürokrasi modeli özellikle kamu harcamaları ve bütçelerine yönelik önemli görülen bir yaklaşımdır. Modele göre, kamu yöneticileri maaşları, yetkileri, güç ve itibarları ile değişiklik yapma kolaylığı ve büro yönetiminin kolaylığı konularını önemserler. Bu unsurların ise idarenin bütçesine göre değiştiğini ve dolayısıyla bürokratların bütçe maksimizasyonunu hedeflediklerini, bu

nedenlerle devletin her zaman olması gerekenden daha büyük ve daha fazla harcadığı sonucuna ulaşmaktadır (Orchard ve Stretton, 1997:414).

Temsili demokrasilerde kamu politikalarının oluşumu asillerin vekillere yapmış oldukları yetki devri üzerinden gerçekleşmektedir ve bütçe kavramı da politik kararları yani politikaları hayata geçirecek olan seçilmiş kişileri ifade eden vekiller ile bu yönetme yetkisini veren seçmenler arasındaki ilişki asil-vekil ilişkisi olarak tanımlanmaktadır. Öte yandan vekiller ile politikaların hazırlanması ve uygulanmasında görev alan bürokrasi arasındaki ilişki de bir diğer asil-vekil ilişkisidir (Yılmaz ve Biçer, 2010:207). Bu kapsamda asil ve vekiller arasında asimetrik bilgi, çıkar çatışması gibi nedenlerle ortaya çıkan asil-vekil problemi kavramını içeren asil-vekil ilişkisi kamu politikalarının oluşum sürecini anlamak açısından önemlidir.

Farklı grup ve kişiler arasındaki bu çıkar mücadelesi içerisinde, çıkarlarına keskin bir şekilde odaklanmış olan küçük gruplar, toplumun genelini ilgilendiren yaygın endişelere sahip olan tüketiciler ve vergi mükellefleri gibi geniş çok daha büyük gruplardan daha fazla etkiye sahip olabilmektedir. Bazı gruplar, "rant kollama" olarak tabir edilen özel ayrıcalıklar elde etmek için lobicilik faaliyetleri yürütmektedir. Ayrıca bazı çıkar grupları, birbirlerinin tercih ettiği politikaları destekleyerek, yani "oy ticareti" (logrolling) yaparak, etkilerini daha da artırabilmektedirler. Bu faktörler, çıkar grubu azınlıklarını temsili demokrasi sistemlerinde daha güçlü kılmaktadır. Kamu tercihi teorisyenleri bu tarz etkenlerle azınlıkların sömürülmesi ya da çoğunluğun azınlıklar tarafından sömürülmesi nedeniyle politik karar alma süreçlerinin anayasal kurallarla sınırlanması ve çerçevesinin çizilmesi gerektiğini ifade etmektedirler (Butler, 2012:17).

Kamu tercihi teorisi, sosyal refah devleti ve benzeri yaklaşımlar dahil devlet müdahalesini tamamen reddeden ve analizinde bunu gerekçelendiren sonuçlara

ulaşmaktadır (Arın, 1997:57). Rekabetçi piyasa sisteminin Pareto etkin sonuçlara ulaşamadığında piyasa başarısızlığının ortaya çıkması gibi, devletin faaliyetlerinin de yukarıda belirtilen oy ticareti, gündem belirleme, yanlış temsil, asil-vekil sorunu, bürokrasi monopolü, rant arayışı, çıkar ve baskı grupları gibi etkenler nedeniyle devlet başarısızlığının ortaya çıktığını öne sürmektedir (Connolly ve Munro, 1999:137-139).

2.2.8. Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi

Kamu politikalarının uygulanması açısından 3 temel yaklaşım söz konusudur. Bunlar yukarıdan aşağı teoriler, aşağıdan yukarı teoriler ve hibrit teorilerdir. Hibrit teoriler arasında en öne çıkan Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (Advocacy Coalition Framework) yaklaşımıdır. ***Yukarıdan aşağı yaklaşım***, politika uygulamasının merkezi hükümetin aldığı bir kararla başladığını varsaymaktadır (Pülzl ve Treib, 2006:89-91). Bu yaklaşım aslında bir girdi-çıktı modeli olan David Easton'ın kara kutu (black box) modeline dayanmaktadır ve buna göre siyasi sistemin, "vatandaşların talepleri ve destekleri şeklindeki siyasi girdiler ile uygulanacak kanunlar ve programlar şeklindeki siyasi çıktılar arasında bir kara kutu vazifesi" gördüğü ifade edilmektedir. (Heinelt, 2007:109 aktaran Demir, 2011: 110). Özetle temel aktörün merkezi hükümet olduğu ifade edilmektedir.

Kamu politikalarını ***aşağıdan yukarı yaklaşımla*** inceleyenler, alt düzeyde filli politika oluşumunu sağlayan gerçek nedenleri analiz etmeyi önermiş ve süreçteki aktörleri tanımlayarak analize en alttan başlamışlardır. Politikaların merkezi düzeyde tanımlandığını ve uygulayıcıların bu hedeflere bağlı kaldığı varsayımını reddederek, yerel bürokratların sorunlara merkezi aktörlerden daha yakın olduğunu öne sürmüşlerdir. Ayrıca, kamu politikalarının sunumu açısından alt düzeydeki uygulayıcıların takdir yetkilerinin varlığını faydalı görmüşlerdir (Pülzl ve Treib, 2006:92).

Tablo 1: Yukarıdan Aşağı ve Aşağıdan Yukarı Yaklaşımların Karşılaştırması

	Yukarıdan Aşağı Yaklaşım	**Aşağıdan Yukarı Yaklaşım**
Araştırma Stratejisi	Politik kararlardan idari uygulamaya	Bürokratlardan yönetim ağına
Analizin Hedefi	Tahmin/politika tavsiyesi	Tanımlama/açıklama
Politika Süreci Modeli	Aşamacı	Füzyoncu
Uygulama Sürecinin Karakteristiği	Hiyerarşik rehberlik	Adem-i merkezi problem çözme
Demokrasi Modeli	Elitist	Katılımcı

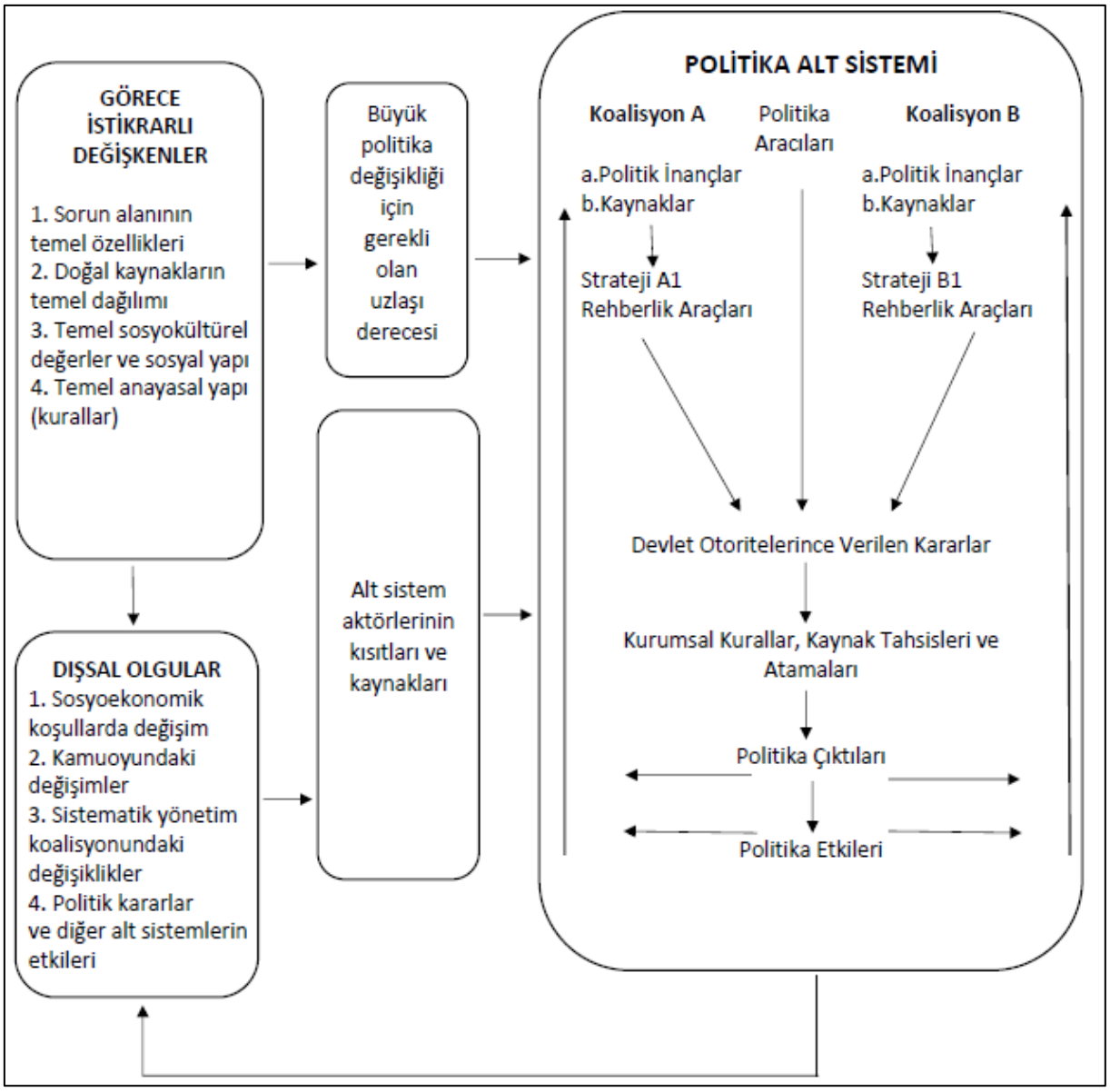
Kaynak: (Pülzl ve Treib, 2006:94)

80'li ve 90'lı yıllara gelindiğinde bazı araştırmacılar bu iki yaklaşıma tepki olarak aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı yaklaşımı sentezlemeye çalışmışlardır. ***Hibrit teoriler*** olarak adlandırılan bu grupta en öne çıkan yaklaşım Sabatier, Jenkins ve Smith (1993) tarafından geliştirilen "Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi" (Advocacy Coalition Framework) yaklaşımıdır.

Bir döngü şeklinde modellenen, daha önce "Aşamalar Modeli" başlığında detaylı olarak açıklanan ve problemin tanımlanmasından başlayarak değerlendirme ile sonlanan süreç modelinden farklı olarak Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi (SKÇ), "politika yapımında devlet dışındaki aktörlerin birbiriyle ve devletle olan ilişkilerinin" politikalar üzerindeki etkisini de dahil eden bir analiz çerçevesi sunmaktadır. SKÇ, "aktörlerin kamu politikasının oluşumu ve karar alma süreçlerini içeriden etkilediğini", "aktörlerin kendi inançları ve düşünceleri etrafında belirli gruplar halinde koalisyonlar oluşturarak bir kamu politikasının uygulanması için planlı şekilde birlikte hareket ettiklerini" öne süren bir yaklaşımdır. Lobicilik kavramı da benzer etkileri açıklamakla birlikte lobicilikte kişilerin ya da grupların doğrudan yasama sürecine etki etme çabası söz konusu iken,

SKÇ daha geniş bir tanıma sahiptir ve toplumun tüm kesimlerinin kamu politikalarını etkilemeye yönelik genel faaliyetlerini ifade etmektedir (Çiner ve Altınışık, 2019:406-407).

Şekil 3: Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi Şeması (1998 Yılı)



Kaynak: (Sabatier ve Weible, 2007:191)

Şekil 3 (Sabatier ve Weible, 2007:191), savunuculuk koalisyonlarının politika alt sistemi içindeki rolüne genel bir bakış sunmakta ve savunuculuk koalisyonu çerçevesinin temel karakteristiğini özetlemektedir.

Modele göre politika oluşturmanın odak noktası her zaman politika alt sistemidir, bu kapsamda kilit siyasi aktör her zaman savunuculuk koalisyonu olmuştur ve ağ analizi de, koalisyonların temelde ortak inançlar tarafından bir arada tutulduğunu doğrulamıştır (Sabatier ve Weible, 2007:189-200).

Politika alt sistemi, yalnızca devlet düzeyindeki bürokrasi, yasama ve çıkar gruplarından ibaret olan geleneksel demir üçgen (iron triangle) kavramından daha geniş bir çerçeve sunmaktadır. Bu kavram, devletin farklı düzeylerindeki aktörlerin yanı sıra politika fikirlerinin üretilmesi, yayılması ve değerlendirilmesinde önemli roller oynayan gazeteciler, araştırmacılar ve politika analistlerini de içermektedir (Jenkins ve Smith, 1993:179 aktaran Cairney, 2015:485). SKÇ'nin politika alt sistemi tanımının, kamu politikalarının oluşumunu etkileyen ve belirleyen aktörlere yönelik kapsamlı ve tatmin edici bir açıklama getirdiğini söylemek mümkündür.

Savunuculuk çerçevesi, politika yapım süreçlerinin bir politika alt sistemi içindeki uzmanlar arasında gerçekleştiği, ancak bunların davranışlarının daha geniş siyasi ve sosyoekonomik faktörlerden etkilendiği; ağırlıklı olarak sosyal psikolojideki birey modelinin geçerli olduğu; aktörlerin koalisyonlar içinde bir araya gelmek suretiyle hareket ettikleri şeklindeki 3 temel varsayıma dayanmaktadır. Bu temeller, politika odaklı öğrenme ve dışsal kaygılar yoluyla modelin bağımlı değişkenleri olan inanç ve politika değişikliklerini etkilemektedir (Sabatier ve Weible, 2007:191-192). Model görüldüğü üzere dışsal etkiler, doğal kısıtlar ve kaynaklar, siyasi sistem ve anayasal düzen, uzlaşı derecesi, mali kısıtlar, toplumun sosyal yapısı gibi her türlü etkeni hesaba katan geniş perspektifli bir kurguya sahiptir.

Özet ve sonuç olarak savunuculuk koalisyonu çerçevesine göre, politik karar alma sürecinin temel belirleyicisi temelde ortak inançlara sahip koalisyonlardır.

2.3. Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri ve Aktörleri

Bu noktaya kadar, politik karar alma sürecine ilişkin olarak yapılan literatür taramasında 5 farklı yaklaşım ile 8 farklı model ele alınmış olup, bu yaklaşım ve modellerin kamu politikasını farklı perspektiflerden analiz ettiği, kimisinde daha açıklayıcı, kimisinde daha dar bir çerçeve sunulduğu, bazı model ve yaklaşımlarda birbirinin yerine geçebilecek benzer kavramların farklı ifadelerle kullanıldığı görülmüştür. Bu modellerin kamu politikasını açıklama gücünün o ülkenin anayasal ve hukuki sistemine, siyasi sistemine, kurumlarına, geleneklerine ve teamüllerine, ülkedeki grupların, lobilerin ve bireylerin etkinliğine, ülkenin dış alemden etkilenme düzeyine ve benzeri bir çok değişkene bağlı olduğu açıktır. Bu çerçevede, çalışma kapsamında incelenen literatürde en sık şekilde yer verilen politik karar alma sürecini etkileyen unsurlar "Etkenler" başlığı altında, sürecin belirleyicileri ise "Aktörler" başlığı altında özetlenerek bir derleme yapılmaktadır.

2.3.1. Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri (Belirleyicileri)

Yapılan literatür taramasında (Arın, 1997; Aydın 2013; Babaoğlu, 2017; Birkland, 2007; Birkland, 2016; Butler, 2012; Cairney, 2015; Connolly ve Munro, 1999; Çiner ve Altınışık, 2019; Demir, 2011; Demirhan, 2016; Dye, 2012; Fisher vd. 2006; Gültekin, 2014; Jann ve Wegrich, 2007; Jenkins ve Smith, 1993; John, 2013; Kulaç ve Özgür, 2017; Kulaç, 2016; Orchard ve Stretton, 1997; Pressman, 2004; Pülz ve Treib, 2017; Pülzl ve Treib, 2006; Sabatier ve Weible, 2007; Smith ve Larimer, 2009; Yılmaz ve Biçer, 2010) kamu politikalarının belirleyicisi, yani etkeni olduğu öne sürülen tüm kavramlar aşağıda derlenerek bir arada sunulmuştur:

Tablo 2: Politik Karar Alma Sürecinin Etkenleri (Belirleyicileri)

• Sorunlar, sorun alanları • Planlar ve programlar (hükümet programları, orta vadeli planlar vb.) • Çözüme yönelik politika önerileri, öncelikler, hedefler, politika alternatifleri • Gündem, gündemin belirlenmesi • Sosyal politik faktörler ve ilişkiler, sosyokültürel değerler ve sosyal yapı, sosyoekonomik koşullarda değişim, kamuoyundaki değişimler • Uzlaşı derecesi, kısıtlar ve kaynaklar, aktörlerin kısıtları, doğal kaynaklar, politik inançlar, kaynaklar, stratejiler, kurumsal kurallar • Bazı grupların ya da kişilerin nüfuzu ve gücü, sermaye gruplarının etkinliği, zenginlik, sayıca üstünlük • Siyasi destek, uzlaşı, pazarlık • Seçmen davranışları, parti politikaları, oy maksimizasyonu, seçmen ve politikacıların kendi çıkarlarının maksimizasyonu, oy çokluğu, ortanca (medyan) seçmen, oy ticareti, bürokrasi, bütçe maksimizasyonu hedefi, asil-vekil ilişkisi, rant kollama	• Performans, verimlilik • Etkinlik, fayda/maliyet • Savunuculuk koalisyonları, aynı inanca ve fikre sahip toplumsal gruplar, uzlaşı, politika alt sistemleri, politika alanları, • Rasyonalite, maksimum sosyal kazanç, rasyonel aktörlerin tercihleri, sınırlı rasyonalite, artırımcı küçük politika değişiklikleri • Bütçe ve kaynak tahsisatı, geçmiş yıl bütçe programları • Geçmiş sorunlardan çıkarılan dersler, kazanılan deneyimler, politikaya yönelik öğrenme • Temel anayasal yapı, anayasaya uygunluk, hukuka uygunluk • Halkı yönlendirme, elitlerin yönlendirmeleri • Fikirler (bağımsız fikirler) • Dışsal etkenler (siyasi sistem dışı)

Kaynak: Yazar tarafından literatür taraması sonucunda oluşturulmuştur.

2.3.2. Politik Karar Alma Sürecinin Aktörleri

Gerçekleştirilen literatür taramasında (Arın, 1997; Aydın 2013; Babaoğlu, 2017; Birkland, 2007; Birkland, 2016; Butler, 2012; Cairney, 2015; Connolly ve Munro, 1999; Çiner ve Altınışık, 2019; Demir, 2011; Demirhan, 2016; Dye, 2012; Fisher vd. 2006; Gültekin, 2014; Jann ve Wegrich, 2007; Jenkins ve Smith, 1993; John, 2013; Kulaç ve Özgür, 2017; Kulaç, 2016; Orchard ve Stretton, 1997; Pressman, 2004; Pülz ve Treib, 2017; Pülzl ve Treib, 2006; Sabatier ve Weible, 2007; Smith ve Larimer, 2009; Yılmaz ve Biçer, 2010) kamu politikalarının belirlenmesinde etkisi olduğu öne sürülen tüm aktörler aşağıda derlenerek bir arada yer verilmiştir:

Tablo 3: Politik Karar Alma Sürecinin Aktörleri

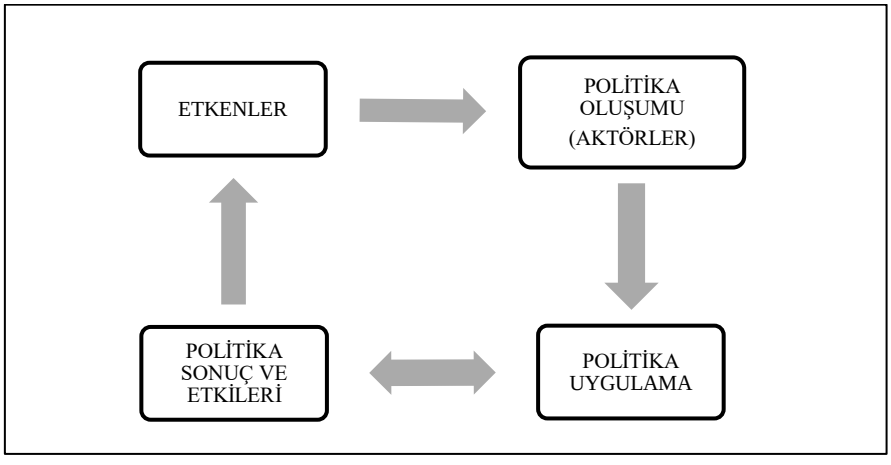
• Karar Vermeye Yetkili Kurumlar (Yasama, yürütme, yargı, bürokrasi) • Yasama (Meclis, parlamento vb.) • Yürütme (Devlet başkanı, bakanlar kurulu vb.) • Yargı (Mahkemeler ve üst yargı organları) • Bürokrasi (Merkezi ve yerel düzeyde çeşitli kamu idareleri) • Gruplar ve ağlar (siyasi partiler, siyasi ve siyasi olmayan her türlü dernek, vakıf, sivil toplum örgütleri, lobiler, düşünce kuruluşları, çıkar grupları, aynı politik inanca sahip kişiler ve gruplar)	• Siyasiler, bürokratlar, vatandaşlar, seçmenler, medya seçmen, seçilmiş temsilciler, elitler, rasyonel bireyler • Medya (yazılı, görsel, işitsel, sosyal medya) • Yasama organlarının alt komisyonları (Meclis alt komisyonları) • Bütçe sürecinde yer alan aktörler • Yerel düzeyde idareciler ve bürokratlar • Dış alem, uluslararası aktörler, diğer ülkeler, uluslararası kuruluşlar

Kaynak: Yazar tarafından literatür taraması sonucunda oluşturulmuştur.

2.4. Politik Karar Alma ve Uygulama Sürecinin İşleyişi

Şekil 4'te politik karar alma ve uygulama süreci basit bir döngü şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre, Tablo 2'de literatürden derlenen politik karar almanın belirleyicisi olan etkenler, politik karar alma sürecini başlatmakta ve belirlemektedir. Mevcut sorunlar, gündeme gelen konular, toplumda düzenlenmesi yönünde genel bir talebin ortaya çıktığı konular, bazı grup ya da kişilerin istekleri, bürokratik refleksler, belirli politika alanlarında geçmişten gelen politikaların artırımcı şekilde ufak değişikliklerle güncellenmesi ve benzeri sayılan etkenler politika oluşumu sürecini tetiklemektedir.

Şekil 4: Politik Karar Alma Süreci



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kamu politikasının oluşumu, Tablo 3'te literatürden derlenen politik karar alma sürecinin aktörlerinin eylemlerinden doğrudan doğruya etkilenmektedir. Politika alanına, politikanın etkilediği kişi ve gruplara, bu grupların büyüklüğüne, konunun niteliğine, hukuki düzenlemenin gerçekleşmesi gereken düzeye göre politikayı nihai olarak oluşturmaya ve uygulamaya yetkili olan merciler değişmektedir.

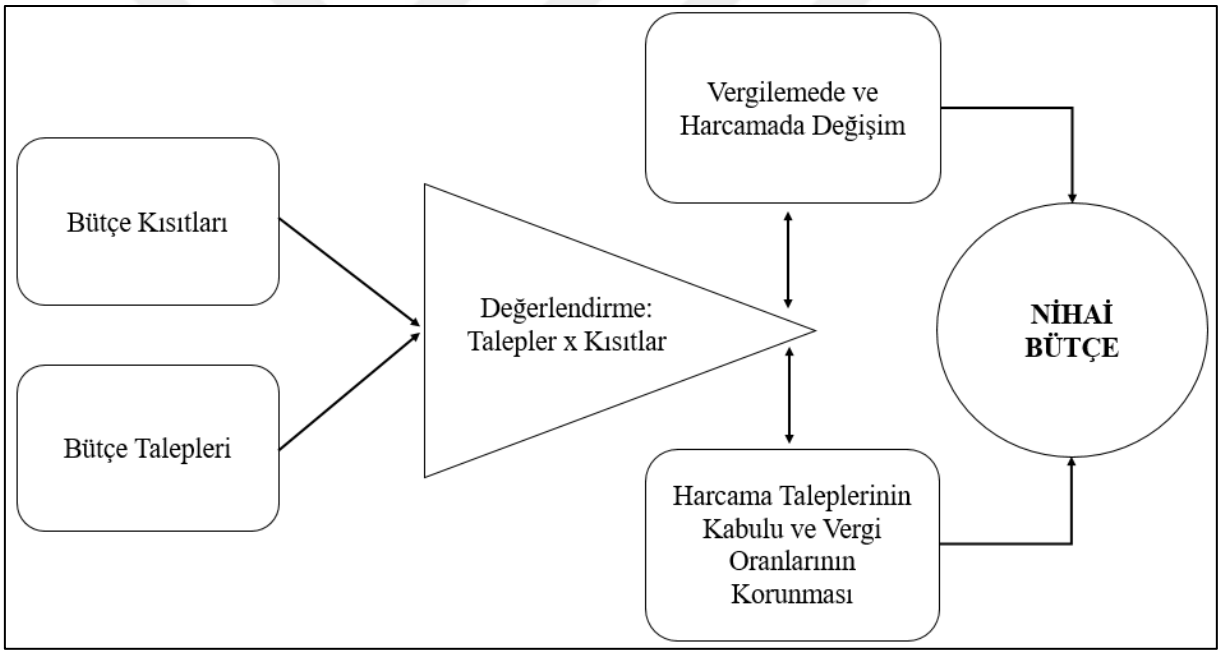
Örneğin, bir mahallenin imar planıyla ilgili olarak Belediye Meclisi yetkili iken, bir parkın tasarımıyla ilgili Belediye Başkanlığının ilgili yönetsel alt birimleri (Parklar ve Bahçeler Müdürlüğü) yetkili olacaktır. Diğer taraftan, Kanun ile düzenlenmesi gereken genel bir kural veya bir suçun tanımlanması ve cezai yaptırımı için yasama organı yetkili olacaktır. Kanun ile belirli idareye, örneğin bir Bakanlığa yetki verilmiş bir konuda, ilgili Bakanlık sektörel bir düzenlemeyi yapmaya yetkili olduğundan, Yönetmelik, Tebliğ, Genelge gibi alt hukuki düzenlemeler ile konuya ilişkin politikayı belirlemeye yetkili olacaktır.

Yetkili mercilerce oluşturulan kamu politikasına ilişkin hukuki düzenlemeler gerekli olan usule uygun şekilde yayımlanarak yürürlüğe girmekte ve düzenlemelerde kendilerine görev verilen kamu idareleri tarafından uygulama süreci yürütülmektedir. Politika uygulama sonuçları ve etkileri ilgililerce değerlendirilir, bu süreç hem politika uygulama sürecini, hem de politikanın ortaya çıkmasına neden olan etkenleri besleyen çift yönlü ve politika yapımının en değerli süreçlerindendir. "Politikaya yönelik öğrenme" olarak tanımlanan ve politika uygulaması sonucunda ortaya çıkan deneyimler daha sonra grup içi politika oluşturma süreçlerine girdi sağlamaktadır (Birkland, 2016:346-347).

2.5. Bütçe Sürecinin Politik Karar Alma Süreciyle İlişkisi

Serbest piyasa ekonomilerinde devlet kaynak tahsisini politik liderliğin (yürütmenin), bürokrasinin ve çıkar gruplarının taleplerinin yansıtıldığı bir bütçe süreci üzerinden yürütmektedir. Bu kapsamda bütçenin yapımı, yukarıdan aşağı ve aşağıdan yukarı etkilerin bir ürünü olarak ortaya çıkmaktadır. Periyodik olarak hazırlanan bütçe dokümanı, hükümet olarak adlandırılan koalisyondaki oldukça farklı unsurların, değişen beklentileri ve çelişen hedeflerini içeren bir plan niteliğini taşımaktadır (Cusack, 1982:11).

Şekil 5: Bütçe Sürecinin Genel Yapısı



Kaynak: (Cusack, 1982:12)'dan uyarlanmıştır.

Dolayısıyla Şekil 5'te görüldüğü üzere, en basit ve yalın haliyle ifade etmek gerekirse bütçe süreci, yukarıdan aşağı bir yaklaşımla kısıtların, yani bütçe kaynaklarının ve aşağıdan yukarı bir yaklaşımla taleplerin, yani toplumun tüm kesimlerinin isteklerinin bir araya geldiği ve hükümetin kısa, orta, uzun vadeli ekonomik ve siyasi hedefleri

bağlamında bir değerlendirme yaparak vergileme ve harcama politikalarının her bir alan itibarıyla belirlendiği, bir planlama sürecidir.

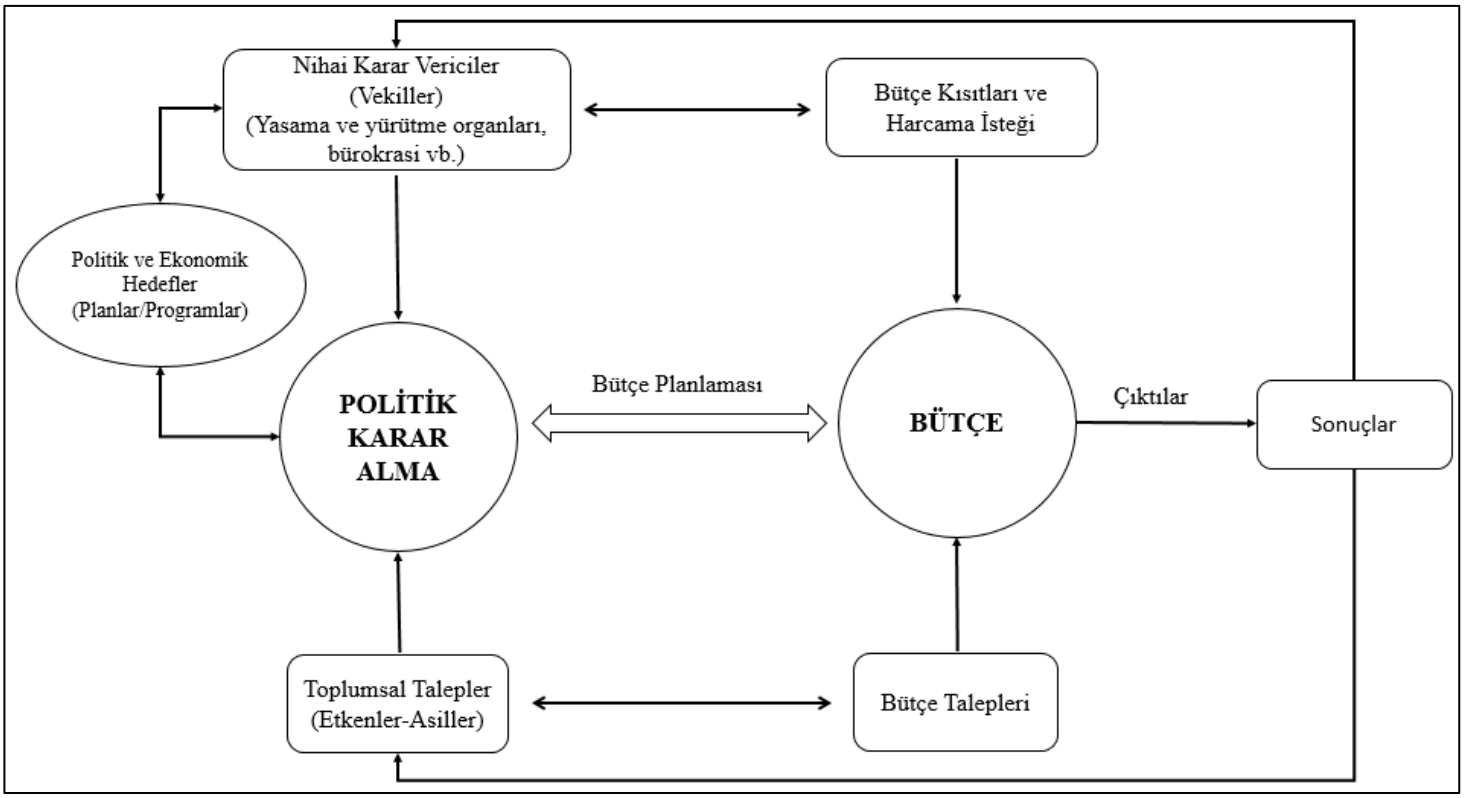
Bütçenin oluşumunda iki temel kısıt vardır, bunlardan birincisi "toplam harcama isteği" ve ikincisi ise "bütçe açığı toleransı"dır. Toplam harcama isteği ile bütçe açığı toleransı ise özetle, beklenen bütçe gelirleri, mevcut açık düzeyi ve ekonomik-politik performans tarafından belirlenmektedir. Hükümetlerin ekonomik ve politik hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik endişeleri olduğunda, ekonomik ve politik performans artışı sağlamak amacıyla beklenen bütçe gelirlerinden fazla harcamaya yönelmesi söz konusu olmaktadır (Cusack, 1982:13).

Bu nedenle modern bütçeleme anlayışında bütçe, hükümetin orta/uzun vadeli program ve planlarındaki politik hedeflerini gerçekleştirmek için ilgili yılda neler yapacağını gösteren bir planlama ve yönetim aracıdır. Bütçelemenin yasal fonksiyonu, bütçenin bir harcama izni olmasını, yasal kural ve kriterlere uygun olarak kamu kaynağının harcanmasını, yani bütçenin klasik işlevlerini ifade etmektedir. Diğer taraftan bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonu ise, bütçenin stratejik yönetim ve performans yönetimi işlevlerini ifade etmektedir. Bütçe bir yönetim aracıdır çünkü, politik hedefler hakkında kararlar alınması, bunların uygulanması, orta vadeli ekonomik planlar geliştirilmesi için kullanılır. Böylece bütçe, yalnızca yasal açıdan hesap vermeyi değil aynı zamanda siyasi ve ekonomik performans açısından da hesap vermeyi sağlamaktadır (Von Hagen, 2007:37).

Dye'ın tanımlamasıyla (2012), "yapmak" ya da "yapmamak" biçiminde ortaya çıkan hükümet tercihleri olan kamu politikalarının doğrudan ya da dolaylı bütçesel etkileri bulunmaktadır. Uygulanacak politik kararın doğrudan yeni bir maliyet içermesi ya da gelir getirici etkisinin olması söz konusu olabileceği gibi, bir şey yapmamak

biçiminde ortaya çıkan bir kamu politikasının potansiyel bir gelirden ya da giderden vazgeçilmesi anlamına gelmesi de mümkündür. Bu çerçevede, alınan politik kararlar muhakkak bütçesel bir etki doğurmaktadır.

Şekil 6: Politik Karar Alma ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Etkenler, politika oluşumu, politika uygulama, politika sonuç ve etkileri olmak üzere bir döngü şeklinde daha önce özetlenen politik karar alma süreci ile toplumun tüm kesimlerinin isteklerinin hükümetin kısa, orta, uzun vadeli ekonomik ve siyasi hedefleri bağlamında değerlendirilerek vergi ve harcama politikalarına dönüştüğü bir planlama sürecini ifade eden bütçe süreci arasındaki bağ, Şekil 6'da aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı yaklaşımın birlikte sunulduğu bir perspektifle özetlenmiştir.

Temsili demokrasilerde politika yapımı ve bütçe süreci asil-vekil ilişkisine dayanmaktadır. Bütçe yapımı, yani kamu gelirlerinin toplanması ve bu gelirlerin harcanmasına izin verilmesi "asiller" olan halkın seçtiği "vekiller" aracılığıyla

gerçekleşmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010:206). Dolayısıyla, politik karar alma sürecinde asillerin, yani toplumun tüm kesimlerinin talepleri aşağıdan yukarı doğru sürece girdi sağlamaktadır. Bütçe açısından bakıldığında bu talepler benzer şekilde ilgili bütçe programlarına ya da ilgili kurum bütçelerine girdi/maliyet olarak yansımaktadır.

Politik karar alma süreci, Tablo 2'de sunulan tüm etkenler ve Tablo 3'de bir arada sunulan tüm aktörlerin eylemlerinden ve tutumlarından etkilenmektedir. Söz konusu politik kararın alındığı nihai mercii, içinde bulunulan anayasal ve hukuki düzen tarafından belirlenen koşullar dahilinde değişebilmektedir. Ancak özet bir şekilde ifade etmek gerekirse, politik karar almanın nihai mercii ya doğrudan halkın temsilcilerinin yer aldığı parlamentolardır ya da Kanun ile yetki verilmiş hallerde ilgili kamu idareleridir. Bu yönüyle Şekil 6'da yer alan "Nihai Karar Vericiler" politik kararı alan nihai mercii ifade etmektedir ve politika oluşumunun yukarıdan aşağıya doğru gerçekleşen yönünü göstermektedir. Aşağıdan yukarı doğru gelen toplumsal talepler ile yukarıdan aşağı doğru gelen hükümetin plan ve programlarında yer alan amaç ve hedefler kamu politikalarına dönüşmektedirler. Hükümetlerin politik ve ekonomik hedeflerine ulaşmak için oluşturdukları planlar ve programlar (Türkiye örneğinde Hükümet Programı, Kalkınma Planı, OVP, OVMP gibi dokümanlar) ile alınan politik kararların ve bunların uygulanması için hazırlanan bütçenin uyumlu olması beklenmekte ve gerekmektedir.

Temsili demokrasilerde hükümetlerin, parlamentolar tarafından belirlenen bütçe kısıtları bulunmaktadır. Bütçenin, parlamentonun hükümete harcama yapma ve gelir toplama izni veren bir belge olması nedeniyle, Şekil 6'da da yer verildiği üzere, hükümetin tüm politik karar alma süreçleri aslında teknik olarak bu kısıtlara tabi bulunmaktadır. Bu harcama kısıtı ile birlikte bir yandan, toplumsal taleplerden ve idari taleplerden kaynaklı bütçe talepleri ile birlikte, hükümetlerin politik hedeflerine ulaşmak ve vaatlerini gerçekleştirmek için ortaya çıkan bir harcama isteği söz konusudur. Daha

önce Şekil 5'te yer verildiği üzere bu durum, bir değerlendirme ve planlama yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Özü itibarıyla bu planlama, hükümetin hedeflerine ulaşmak için politik önceliklendirme yapmasını ve bu doğrultuda bütçe tahsisatı gerçekleştirmesini gerektirmektedir. Tüm bu süreç ekonomin genel dengesine doğrudan etki edecek olan harcama ve gelir politikalarının ince ve detaylı bir şekilde yeniden gözden geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Görüldüğü üzere bütçe süreci, sadece kağıt üzerinde parlamentodan alınmış bir yetki olmaktan öte, kısa ve orta vadeli ekonomik planlamayı sağlayan bir yönetim aracıdır.

Yukarıda açıklandığı üzere, bütçe süreci hükümetin hedeflerine ulaşmak için belirli politika alanlarına tahsis edilmiş girdilerin kamu hizmetine ve düzenleme niteliği taşıyan çıktılara dönüştüğü bir süreçtir. Bu çıktılar sonuçları itibarıyla politik karar alma sürecini başlatan etkenlere ve nihai karar vericilere yeniden girdi sağlamaktadır. Zira, bütçeler belirlenen kamu politikalarını sonuçlara dönüştürerek, kaynak tahsisi ve toplumsal bölüşümü yeniden sağlamaktadır.

Ulaşımın etkili kullanımı, artan sağlık düzeyi, iyi eğitim performansı, savaş zamanında etkin bir savunma gibi vatandaşlar tarafından asıl olarak dikkate alınan konular, politikacıların ulaşmaya çalıştıkları "politik sonuçlar"ı ifade etmektedir (John, 2013:1). Bu çerçevede Şekil 6'da, hükümetin toplumsal talepler ve mevcut bütçe kısıtı altında plan ve programlara da yansıttığı politik ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla, politik kararları aldığı, bunların uygulanmasına yönelik bütçe planlamasını ve uygulamasını yürüttüğü, uygulama sonucunda gerçekleştirilen kamu hizmetlerini ifade eden çıktı ve sonuçları elde ettiği süreç özetlenmektedir. Söz konusu sonuçlar, vatandaşlar üzerinde etki doğurmakta, karar vericiler tarafından değerlendirilmekte ve aynı döngü içerisinde yeniden plan ve programlara, politika hedeflerine yansımakta ve etki etmektedir.

Şekil 6'da açıkça görüldüğü üzere, politik karar alma ve bütçe süreçleri, hükümetin politik ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek üzere koordineli biçimde yürüttüğü süreçlerdir. Alınan politik kararların hükümetin kısa, orta ve uzun vadeli hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik eylemlerini gerçekleştirecek bir bütçe dayanağı olmalı, yıllık bazda (ancak çok yıllı-orta vadeli bir perspektifle) hazırlanan bütçe dokümanın ise hükümetin ekonomik plan ve programlarında belirlemiş olduğu harcama ve gelir düzeyiyle uyumlu olması gerekmektedir. Bu yönleriyle, bütçe ve politik karar alma süreci, kısa ve orta vadede birbiriyle uyumlu ve eşgüdümlü bir şekilde ilerlemelidir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III) BÜTÇELEMENİN POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİNDE BİR YÖNETİM ARACI OLARAK KULLANILMASI: MODERN BÜTÇE UYGULAMALARININ TEMEL İLKELERİ, UNSURLARI, ARAÇ VE YÖNTEMLERİ

Çalışmanın ikinci bölümünde politik karar alma süreçlerinin işleyişi ve bütçe süreciyle olan ilişkisi ele alınmıştır. Tez çalışmasının temel konusu olan politik karar alma süreçleriyle bütçe arasındaki ilişkinin kurulması açısından program bütçe uygulamalarının değerlendirilebilmesi için, çalışmanın üçüncü bölümünü oluşturan bu bölümde politik karar alma süreçlerinde "yönetim aracı" olarak kullanılabilecek bir bütçeleme sisteminin hangi özelliklere sahip olması gerektiğinin ortaya konulmasının zorunlu olduğu değerlendirilmiştir. Tespit edilen bu özellikler, program bütçe uygulamalarının bu amaca ne ölçüde hizmet ettiğine yönelik yapılacak analizin değerlendirme alanlarını oluşturacaktır.

Bu amaçla çalışmanın bu bölümünde, bütçelemenin bir yönetim aracı olmasını sağlayacak özelliklerin tespit edilmesine yönelik olarak modern bütçe sistemlerinin temel ilkeleri, unsurları, araç ve yöntemleri araştırılmıştır.

Bütçenin bir "yönetim aracı" olabilmesi için gerekli unsurlar literatürün detaylı bir taraması yöntemi ile tespit edilmiştir. Bu kapsamda literatür taramasından önce, bütçenin yönetim aracı olmasına yönelik özelliklere ve kavramsal çerçeveye ilişkin bazı açıklamalara yer vermek faydalı olacaktır.

Son dönemde kamu yönetimi açısından en önemli olgunun "yönetişim" olduğunu söylemek iddialı bir ifade olmayacaktır. Yönetişim, ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının geleceğe dönük gelişme amacıyla, katılımcı bir çerçevede kullanılmasına

yönelik bir yönetsel gelenekleri ve/veya kurumsal yapıyı ifade etmektedir (Methibay, 2016:134-135). Yönetişimin temel ilkelerini; "açıklık ve saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik, tutarlılık" olarak sıralamak mümkündür (DPT, 2007:6-15).

Yukarıda yer verilen tanımlama ve ilkelerden anlaşıldığı üzere yönetişim, ülkenin belirli bir dönemde kullandığı kaynakların, yani bütçenin toplumdaki vatandaşların refahını daha yüksek bir seviyeye çıkarılması için kullanılmasına yönelik ideal yönetimi ifade etmektedir ve iyi yönetişimin öne çıkardığı hesap verebilirlik, saydamlık gibi kavramların modern bütçeleme sistemlerinin de özünü oluşturduğu görülmektedir. Bu ilkeler etrafında şekillenmiş bütçe sistemleri, politik karar alma süreçleri açısından iyi bir yönetim aracı çerçevesi sunmaktadır.

Toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için devletler harcama yapmakta ve bunu kamu gelirleri ile finanse etmektedirler. Bu süreç, hangi ihtiyaçların ne ölçüde ve nasıl, hangi kamu gelirleriyle karşılanacağına, kısa ve uzun vadede kamu harcamaları ile giderleri arasındaki dengenin nasıl sağlanacağına yönelik tahminlerin ve planlamaların yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Ülkelerin kendilerine özgü hukuki düzenlemeleri ile siyasi ve idari yapılanmaları çerçevesinde siyasi kararların harcamalara ve topluma hizmet sunumuna dönüşmesi süreci, büyük bir planlamayı ve yönetsel yükü içermektedir.

Bütçenin yönetim, denetim ve planlama aracı olarak kullanılabilmesi için öncelikle bütçenin kapsayıcı olması, kamu tarafından kullanılacak gelirlerin ve harcamaların tüm detayları ile ekonomi üzerine etkilerinin bilinmesi zorunludur. Bu zorunluluk kapsamında bütçenin çalışmanın bu bölümündeki alt başlıklarda açıklanan klasik ve modern işlevlerini yerine getirebilmesi için yine alt başlıklarda detaylarına yer verilen bütçe ilkelerine uyumlu olması gerekmektedir (Moğol vd. 2012:18).

Bütçenin işlevleri ve bütçeleme ilkelerine ilave olarak, çağdaş bütçe sistemlerindeki uygulama pratiklerinin ve genel kabul görmüş araç, yöntem ve metotların da yönetim aracı olarak kullanılabilecek iyi bir bütçeleme sistemine ulaşmak için elzem olduğu değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, çalışmanın bu bölümünde performans bütçe, program bütçe gibi isim ve sınıflandırmalardan bağımsız şekilde, bütçenin bir yönetim ve planlama aracı olarak kullanılabilmesi, yani politik karar alma süreçlerine en etkin şekilde girdi sağlayabilmesi için sahip olması gereken araç ve yöntemlerin neler olduğu araştırılmaktadır.

Bu amaçla bu bölümde, iyi yönetişim, bütçenin işlevleri, bütçeleme ilkeleri, modern bütçe uygulamaları ile araç ve yöntemleri gibi kavramlar etrafında detaylı bir literatür taraması yapılarak modern bütçe sistemlerinin taşıdıkları ortak özelliklerin, odaklandıkları temel kavramlar ile kullandıkları benzer araç ve metotların neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede sırasıyla bütçelemenin klasik ve modern fonksiyonlarına, bütçeleme ilkelerine ve daha sonra ise modern bütçe uygulamalarındaki ortak unsurlar ile kullanılan araç ve yöntemlere yer verilmiştir.

3.1. Bütçelemenin İşlevleri

Bütçelemenin tarihsel olarak ortaya çıkışına sebep olan klasik işlevlerinin yanı sıra teknolojik değişimler, ekonomik krizler ve ekonomideki yapısal dönüşümler ile devlet anlayışında meydan gelen değişmeler çerçevesinde bazı modern işlevleri ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu kapsamda, bütçelemenin klasik ve modern işlevleri aşağıda özetlenmektedir (Akalın, 2016:20-28) (Altuğ, 2021:38) (Moğol vd. 2012:5-10) (Von Hagen, 2007:37):

3.1.1. Bütçenin Klasik İşlevleri

3.1.1.1. Mali İşlevi: Devlet hizmetlerinin yerine getirilmesi için ortaya çıkan maliyetleri ve bunların finansmanına ilişkin vergi, borçlanma vb. tüm araçları da içeren planlamanın yapılması ile gerekli dengenin kurulmasıdır.

3.1.1.2. Siyasi İşlevi: Temsili demokrasilerde halkın istekleri siyasi mekanizma üzerinden parlamento eliyle ve bütçe aracılığıyla yerine gelmektedir. Hükümetlerin siyasi tercihlerinin parlamentolar tarafından onaylanması ve denetlemesi bütçenin siyasal işlevini ifade etmektedir.

3.1.1.3. Hukuki İşlevi: Bütçenin ortaya çıkışı açısından da bakıldığında her şeyden önce bütçe, gelirler ve giderlere ilişkin yıllık olarak verilen bir izin yasasıdır. Bütçenin bu kapsamda bir hukuki doküman olması hukuki işlevini ifade etmektedir.

3.1.1.4. Denetim İşlevi: Bütçenin hukuki olarak verilen bir izin niteliğinde olmasından dolayı, verilen bu iznin denetimi söz konusudur. Belirli hizmetlerin yerine getirilmesi için tahsis edilen kaynakların etkin ve hukuka uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığının denetimini ifade etmektedir.

3.1.2. Bütçenin Modern İşlevleri

3.1.2.1. Kaynak Tahsisi İşlevi: Hangi malların kamusal mal olarak kabul edileceği, hangi malların kamu tarafından hangilerinin ise özel sektör tarafından üretileceği, yani o toplum için kamusal mal paketinin içeriğinin ve hacminin belirlenmesi ve buna ilişkin gelir ve gider düzeylerinin belirlenmesi süreci, bütçenin tahsis işlevini ifade etmektedir.

3.1.2.2. Gelir Dağılımı (Bölüşüm) İşlevi: Konuya etkinlik ya da eşitlik perspektifinden farklı iktisadi bakış açılarının temel analiz çerçevelerinden bakıldığında dahi, piyasa ekonomisinin etkinliğinin sağlanması, piyasa başarısızlıklarının önlenmesi

ya da bireyler, sektörler, bölgeler arasında bölüşüm açısından eşitliğin sağlanması gibi amaçlar doğrultusunda gelir dağılımının en temel iktisadi problemlerden birisi olduğu açıkça görülmektedir. İşte bütçenin bölüşüm işlevi bu kapsamda, toplanan vergiler, sunulan kamu hizmetleri yoluyla yapılan giderler aracılığıyla bölüşümde adaletin sağlanmasına yönelik işlevi ifade etmektedir.

3.1.2.3. İstikrar İşlevi: Ekonomilerde konjonktürel dalgalanmaların, işsizlik, ödemeler dengesi ve kalkınma gibi temel sorunların yönetiminde maliye politikasının yani bütçelemenin büyük bir rolü bulunmaktadır. Sürdürülebilir büyüme ve kalkınma için belirli sektörlerin vergi avantajları ve/veya alt yapı yatırımları, ucuz kredi, hibe gibi yollarla teşvik edilmesi uygulamaları söz konusu olabilmektedir. Devletler bu tarz seçici politikalar uygulayarak, bütçenin kaldıraç etkisini kullanarak, iradi bütçe politikaları ile toplam arz ve talebi etkileyerek, vergi politikaları ile otomatik stabilizatörleri çalıştırarak ekonomik büyüklükleri belirlemektedirler. İşte bütçenin istikrar işlevi bu yöndeki öngörülebilir ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanmasına yönelik araçlarını ifade etmektedir.

3.1.2.4. Yönetim ve Planlama Aracı Olma İşlevi: Çağdaş bütçeleme sistemine sahip ülkelerde bütçe, hükümetin orta ve uzun vadeli planlarındaki politik hedeflerini gerçekleştirmek için ilgili yılda neler yapacağını gösteren bir planlama ve yönetim aracıdır. Bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonu aslında, bütçenin stratejik yönetim ve performans yönetimi işlevlerini ifade etmektedir. Bütçe bir yönetim aracıdır çünkü politik hedefler hakkında kararlar alınması, bunların uygulanması, orta vadeli ekonomik planlar geliştirilmesi için kullanılmaktadır. Böylece bütçe, yalnızca yasal açıdan hesap vermeyi değil aynı zamanda siyasi ve ekonomik performans açısından da hesap vermeyi sağlamaktadır (Von Hagen, 2007:37).

3.2. Bütçeleme İlkeleri

Bütçeleme uygulamalarının zaman içerisinde bilimsel açıdan ve uygulama yönünden gösterdiği gelişime bağlı olarak bazı temel ilkeler ve esasların ön plana çıktığı görülmektedir. Bu ilkeler, sosyo-ekonomik ve mali açıdan bütçeden beklenen hedeflere ulaşılmasını sağlayacak bir takım özellikleri tanımlamaktadır (Akdoğan, 2020:341). Öncelikle klasik bütçeleme ilkeleri ve sonrasında farklı kaynaklarda yer verilen diğer bütçeleme ilkeleri bu bölümde kısaca açıklanmaktadır.

3.2.1. Klasik Bütçeleme İlkeleri

19. yüzyılda geliştirilmiş olan bu ilkeler klasik bütçe ilkeleri olarak anılmaktadır. Özet açıklamalarına aşağıda yer verilen klasik bütçeleme ilkeleri şunlardır (Akdoğan, 2020:341-348):

> *"**Genellik İlkesi:** Devletin bütün gelir ve giderlerinin tam olarak bütçede yer almasıdır. Bu yapılırken, gelir ve giderlerin birbirlerinin arkasına gizlenmeyecek şekilde, ayrı ayrı tutarlar halinde gösterilmesi ve kamu gelirlerinin önceden belirli bir hizmete karşılık olarak gösterilmeksizin bütün kamu gelirlerinin bütün kamu giderlerinin karşılığı olarak kabul edilmesidir.*
>
> ***Birlik İlkesi:** Tüm devlet gelir ve giderlerinin tek bir bütçede yer almasıdır.*
>
> ***Ön İzin İlkesi:** Mali yıla girilmeden önce bütçenin onaylanmış ve kanunlaşmış olmasıdır. Böylece yasama organı, yürütme organına gelirlerin toplaması için izin ve giderlerin yapılabilmesi için yetki vermiş olacaktır.*
>
> ***Yıllık Olma İlkesi:** Bütçe, esas itibariyle hemen her ülkede bir yıl için geçerlidir. Mali, ekonomik hedeflerin gerçekleştirilebilmesi, planlama, programlama, uygulama ve denetim açılarından da pek çok avantajlara sahip bir yıllık süre uygulaması, toplumun sosyo-ekonomik, ticari yaşamı içerisinde de uygun bir süre olarak genel kabul görmüştür.*
>
> ***Açıklık İlkesi:** Bütçenin açık ve herkes tarafından kolaylıkla anlaşılabilir nitelikte olmasıdır.*
>
> ***Alenilik İlkesi:** Açıklık ilkesinden farklı olarak, bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların, herkesin gözü önünde, herhangi bir gizlemeye başvurulmaksızın gerçekleştirilmesini öngörmektedir.*
>
> ***Doğruluk İlkesi:** Bütçe öngörüleri, elden geldiği ölçüde gerçek durumu yansıtmalı ve mevcut koşulları içtenlikle ortaya koymalıdır.*

Samimilik İlkesi: *Gider ve gelir tahminlerinin ortaya konulmasında, doğruluğuna inanılan hususların çarpıtılmadan, gerçeğin anlaşılmasına olanak verebilecek bir şekilde belirtilmesini gerekli kılmaktadır."*

3.2.2. Diğer Bütçe İlkeleri (Çağdaş İlkeler)

Zaman içerisinde devletlerin ekonomideki değişen rolü gereği, bütçelemenin yapısı ve içeriği de değişime uğramaktadır. Buna bağlı olarak bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına ve denetimine kadar tüm süreçleri ilgilendiren gelişmeler kapsamında yeni ortak kabuller, yani ilkeler ortaya çıkmaktadır. Bunlara toplama ilkesi, yeknesaklık ilkesi, mali saydamlık ilkesi ve hesap verme sorumluluğu ilkesi gibi görece yeni kavramlar örnek verilebilir (Akdoğan, 2020: 348).

Toplama ilkesi, kamu sektöründeki farklı tüm bütçelerin olabildiğince konsolide edilerek toplam büyüklüğün hesaplanması ve toplam etkinin ölçülebilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Altuğ, 2021: 43).

Yeknesaklık ilkesi, gelir ve giderlerden biribiriyle ilişkili olanların bir arada gruplanması ve bölüm sayılarının azaltılmasını, böylece muhasebeleştirme ve raporlamanın, buna bağlı olarak analiz ve denetimlerin etkin hale gelebileceğini ifade etmektedir (Altuğ, 2021: 43). Bu ilke, aslında gelişmiş fonksiyonel sınıflandırmaların, yani program veya benzeri gelişmiş fonksiyonel sınıflandırma yapılarının sağladığı faydaları işaret etmektedir.

Hesap verme sorumluluğu ilkesi ile **mali saydamlık ilkesi,** özetle kaynakların etkin kullanımına yönelik sorumluların kamuoyuna hesap verme zorunluluğunu ve gerekli denetimlerin sağlanabilmesine yönelik olarak kamuoyunun doğru ve zamanında bilgilendirilmesine ilişkin zorunluluğu ifade etmekte olup (Moğol vd. 2012: 23), bir

sonraki bölümde ortak unsur ve araçlar çerçevesinde her iki ilke detaylı bir şekilde ele alınmaktadır.

3.3. Modern Bütçe Uygulamalarındaki Ortak Unsurlar, Araç ve Yöntemler

Bir bütçe sisteminin politik karar alma süreçlerinde yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için taşıması gereken özelliklerin yalnızca yukarıda detaylarına yer verilen ilkeler kapsamında açıklanmasının mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Tablo 4: OECD Ülkelerinde 2014-2019 Yıllarında Bütçe Reformları Konuları

	Mali Kurallar	OVHS	Bütçe Şeffaflığı	Finansal Raporlama	Performans Bütçeleme	Yeşil Bütçeleme	Cinsiyete Dayalı Bütçeleme	Harcama Gözden Geçirmesi	Mali Risk Analizi	Bağımsız Mali Kuruluşlar
ABD										
Almanya										
Avustralya	x	x		x						
Avusturya								x		
Belçika										
Çek Cumhur.	x	x								x
Danimarka										
Estonya	x				x			x		
Finlandiya	x	x	x	x		x		x	x	x
Fransa	x	x						x		
Hollanda	x	x	x							x
İngiltere	x								x	
İrlanda			x		x	x	x	x	x	
İspanya	x		x					x		
İsrail	x	x	x				x	x		
İsveç	x			x	x			x		x
İtalya	x	x					x			x
Japonya	x	x								
Kanada	x	x	x	x	x		x	x	x	x
Kore	x	x	x							
Litvanya			x		x			x		
Lüksemburg				x				x		
Macaristan	x		x	x				x		
Meksika	x									
Norveç	x							x		
Polonya	x	x			x			x		x
Portekiz	x	x	x	x	x		x	x	x	
Slovakya					x			x		
Slovenya	x	x	x					x		x
Şili			x							
Türkiye			x	x	x			x		
Yeni Zelanda										
Yunanistan				x						
TOPLAM	20	13	13	9	9	2	5	18	5	8

Kaynak: (OECD, 2019a:40)

Tablo 4'te 2014 yılından sonra OECD ülkelerinde gerçekleştirilen bütçe reformlarının konularına detaylı şekilde yer verilmiştir. Buna göre, son yıllarda bütçe reformlarının yoğunlaştığı alanların sırasıyla **mali kurallar, harcama gözden geçirmeleri, orta vadeli harcama sistemi, bütçe şeffaflığı, performans bütçeleme ve finansal raporlama** alanları olduğu görülmektedir (OECD, 2019a:40).

Modern bütçeleme tekniklerinin en iyi uygulandığı ülkelerin bütçeleme deneyimlerinin iyi uygulama örneği olarak ele alınması ve incelenmesi faydalı olmakla birlikte her ülkenin siyasi ve idari yapısı, siyasi karar alma süreçleri birbirinden farklı olduğundan bütçeleme pratiklerinin ortak unsur, araç ve yöntemlerinin anlaşılmasının tecrübelerin aktarımı açısından daha önemli olduğu değerlendirilmektedir. Bu çerçevede çalışmanın bu kısmında, politik karar alma süreçlerine girdi sağlayabilen, yani bir yönetim aracı olarak kullanılan modern bütçe sistemlerinin unsurlarına yönelik literatür araştırması gerçekleştirilmiş olup birçoğu birbiriyle geçişlilik arz eden bu ilke, araç ve unsurlar aşağıda yer verilen 11 başlık altında özetlenmeye çalışılmıştır.

3.3.1. Mali Disiplin ve Mali Kural Uygulamaları

Klasik dönem maliyecileri, denk bütçeyi, yani bütçe açığının olmadığı bir mali disiplin anlayışını savunmuşlardır. Ancak 1929 tarihli Büyük Buhran ve Keynesyen Devrim sonrasında modern kamu maliyesinde "ihtiyatlı bütçe açıkları ve borç düzeylerinin oluşturulup, sürdürülmesi" şeklinde bir mali disiplin anlayışı hakim olmuştur (Hemming, 2003:2).

Yani mali disiplin, geçmişe kıyasla günümüzde daha geniş bir kavramı ifade etmektedir. Mali disiplin, birinci olarak çok yıllı bütçeleme perspektifinin, ikinci olarak ise ekonomik döngüler içerisinde güçlü ve istikrarlı bir finansal yapının sürdürülebilmesine yönelik mekanizmanın varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu iki

mekanizma devletin şu 3 aşamada özetlenen mali süreçlerinin yönetimini sağlamaktadır (Hou, 2013:307-308):

1) Orta ve uzun vadeli planlamanın yapılması (Gelir ve harcama tahminlerinin gerçekleştirilmesi, büyük yönetsel kararların mali etkilerinin ölçülmesi ve borç yönetimi).

2) Bütçenin hazırlanması ve onaylanması (Cari gelirler ve giderler arasındaki yapısal dengenin sağlanması, bütçenin mali yılbaşından önce kabul edilmesi).

3) Bütçenin uygulanması ve mali operasyonların yürütülmesi (Yapısal dengenin sağlanması).

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasına yönelik en önemli araçlardır. 1970'li yıllardaki stagflasyon süreci ile birlikte artan kamu harcamalarının ve bütçe açıklarının kontrol altına alınması fikri mali kuralların ortaya çıkmasında etkili olmuştur. Mali kuralların genel olarak 2 gerekçesi ve hedefi bulunmaktadır. Birincisi, kamu borçlarının belirli bir seviyede tutulması ve bütçe açığının azaltılmasıdır. İkinci ise söz konusu borçlanma oranlarının sürdürülebilirliğinin sağlanmasıdır (Işık ve Meriç, 2009:1593).

Farklı ülkelerin ulusal düzeyde kendi ekonomik, siyasi ve sosyal faktörlerine dayalı olarak uyguladıkları mali kural düzenlemelerini 4 kategoride özetlemek mümkündür (OECD, 2019a:49):

1) Bütçe dengesi kuralları: Doğrudan gelir ve gider arasındaki farktan oluşan bütçe dengesini, nominal ya da döngüsel olarak belirlenmiş ve genellikle GSYİH'nin belli bir yüzdesini ifade eden kurallardır.

2) Borçlanma kuralları: Birikimli veya nominal olarak Borç/GSYİH olarak ifade edilen kamu borcunun sınırlanmasına ilişkin kurallardır.

3) Harcama kuralları: Hükümet harcamalarının miktarının veya harcamaların artış oranının sınırlanması şeklindeki ya da harcama/GSYİH olarak ifade edilen kurallardır.

4) Gelir kuralları: Vergi/GSYİH oranının kısıtlanması ve öngörülen tutarları aşan hükümet gelirlerine kısıtlama getirilmesine yönelik kurallardır.

Uluslararası uygulamalar incelendiğinde çok sayıda ülkede genellikle birden fazla mali kuralın uygulandığı görülmektedir. Almanya'da anayasa ile belirlenmiş, yasal açıdan uygulanması zorunlu olan bütçe dengesi kuralı ve ayrıca yasal dayanağı bulunmayan ve siyasi vaade dayanan bir harcama kuralı bulunmaktadır (Lledo vd. 2017:32). Hollanda'da koalisyon anlaşması ile belirlenen harcama kuralı ve gelir kuralı bulunmakta, ayrıca yasal olarak belirlenmiş bir bütçe dengesi kuralı bulunmakta olup, tümünün uygulanması yasal açıdan zorunludur (Lledo vd. 2017:55). ABD'de yasal olarak belirlenmiş ve uygulama zorunluluğu olan harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı bulunmaktadır (Lledo vd. 2017:76). İngiltere'de de yasal olarak belirlenmiş ve uygulama zorunluluğu olan borç kuralı ve bütçe dengesi kuralı bulunmaktadır (Lledo vd. 2017:75).

En bilinen mali kural örneği Avrupa Birliği'nde Maastricht Anlaşması ile yürürlüğe konulan Maastricht kriterleridir. Ekonomik ve parasal birlik kapsamında AB üyesi devletlerin enflasyon, bütçe açığı, döviz kuru gibi temel makroekonomik göstergelerinin uyumlu olması amacıyla söz konusu anlaşma kapsamında mali disipline yönelik olarak; bütçe açığının GSYH'nin % 3'ünü aşmaması ve brüt kamu borcunun GSYH'nin % 60'ını aşmaması yönünde kurallar getirilmiştir (Dede, 2010:52-53).

Çok yıllı bütçeleme mantığı içerisinde belirli harcama tavanı, borçlanma limiti ya da ekonominin çevrimlerine bağlı olarak dengelenmeyi sağlayacak formüle dayalı mali

kuralların varlığı ekonominin tüm tarafları için öngörülebilir bir yönetsel ve politik çerçeve sunmaktadır.

3.3.2. Çok Yıllı Bütçeleme ve Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS)

Alınan her bir politik kararın ekonomik ve mali sonuçları bulunmaktadır. Bu kapsamda, sağlıklı bir kamu maliyesi için bütçelemenin çok yıllı bir perspektifle hazırlanması elzemdir. Çünkü yalnızca cari yıla odaklanıldığında, ekonomi yönetiminin en vazgeçilmez unsuru olan planlamanın eksik kalması söz konusu olacaktır. Çok yıllı mali planlama yapılmadan gelir ve giderler arasındaki yapısal dengenin korunması çok zordur. Çok yıllı bütçeleme sayesinde, geleceğe dönük harcama ve gelir tahminleri gerçekleştirilerek, bugün alınan ve gelecekte alınacak olan yönetsel kararların ileriye dönük ekonomik etkilerinin ölçülmesi söz konusu olmaktadır (Hou, 2013:308). Bütçelemenin bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için kısa, orta ve uzun vadeli planlamaları içermesi gerekmektedir.

Çok yıllı bütçeleme sayesinde hükümetlerin orta vadeli stratejileri ile gerçekleştirecekleri kaynak tahsisi ve izlenecek kamusal politikaların açıkça ortaya konulması söz konusu olmaktadır. Bu kapsamda çok yıllı bütçeleme aslında belirli ve öngörülebilir bir mali disiplin çerçevesini temin ederek, politik karar alma süreçleri ile planlar ve bütçe arasındaki bağın kurulmasını sağlamaktadır (Methibay, 2016: 127). Bu yönüyle çok yıllı bütçeleme uygulamaları, bütçenin bir yönetim aracı olma özelliğini desteklemektedir.

1990'lardan itibaren mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının tahsisinin stratejik önceliklere göre yapılması ve böylece harcamaların etkinliğinin sağlanmasına yönelik olarak Dünya Bankası öncülüğünde, çok yıllı bütçeleme aracı olarak Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS) geliştirilmiştir. 1970'lerden itibaren birçok ülkede

uygulanmaya başlanan OVHS, mali disiplinin sağlanmasına yönelik çabaların artması sonucunda 2000'li yıllarda yaygınlaşmıştır. OVHS, politik karar alıcıların orta vadeli harcama tavanlarını öngörmelerini, politik karar alma süreçlerinde harcamaların ve bunlara ilişkin maliyetlerin ilişkilendirmesini sağlamaktadır (World Bank, 1998:2-3; Allen ve Tommasi, 2001:175; Dean, 1977 aktaran Yılmaz ve Biçer, 2010:43-44).

Bu kapsamda OVHS, bütçenin yönetim aracı olma fonksiyonuna hizmet eden ve tüm dünyada artık kabul görmüş önemli bir araç olarak ön plana çıkmaktadır. Söz konusu reformların Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlarca gelişmekte olan ülkelere de yayıldığı görülmektedir (Çiçek, 2011:169). Yani günümüzde bütçe sürecinde orta vadeli bir perspektifin gerekliliği konusunda uluslararası bir uzlaşı söz konusudur.

Kim ve arkadaşları (2006), orta vadeli harcama çerçevesinin birbirine bağlı şu beş süreçten oluştuğunu ifade etmiştir (Kim vd. 2006:29): 1) Hükümetin gelecekteki gelir, harcama, bütçe açığı veya fazlası ile borcuna ilişkin makroekonomik tahminlerin yapılması. 2) Hükümetin orta vade için politikalarını ve önceliklerini belirleyen bir mali yönetim planının yapılması (uygulamada orta vadeli program dokümanı). 3) Makroekonomik tahminler ve yönetim planında yer alan kısıtlar çerçevesinde (orta vadeli programı) her bir harcamacı kuruluş için yukarıdan aşağı bütçeleme kapsamında harcama tavanlarının belirlenmesi. 4) Bir önceki veya bir sonraki mali yıl için beklenen veya gerçekleşen performans sonuçlarının kaynak tahsisinde dikkate alınması için raporlanması. 5) Hükümetin gelecek yıl için harcama planlarını detaylandıran yıllık bütçenin hazırlanması.

Tablo 5 yukarıda detaylarına yer verilen OVHS'yi oluşturan birbiriyle entegre beş bileşenin her birinin kendi esaslarının olduğunu, her birinin farklı araçları olduğunu ve farklı karar süreçlerini içerdiğini göstermektedir. Tabloda soldan sağa doğru gittikçe orta

vadeli büyük toplam tahminlerden orta vadeli bütçeleme araçlarına ve oradan yıllık bütçelemeye ulaşılmaktadır (Kim vd. 2006:30). Söz konusu tablo orta vadeli harcama çerçevesinin, orta vadeli mali durumun analizinden yola çıkılarak politik kararların ve önceliklerin belirlenmesine ve bunların yıllık kaynak tahsislerine dönüşmesine kadar olan sürecini daha açık bir şekilde göstermektedir.

Tablo 5: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi

	Makro tahminler	**Orta Vadeli Plan**	**Yukarıdan Aşağı Bütçeleme**	**Performans Yönetimi**	**Bütçe**
Dayandığı Temel	Toplamlar	Fonksiyonlar	Bakanlıklar	Programlar	Programlar ve faaliyetler
Ürün	Mali çerçeve	Politikalar ve öncelikler	Harcama Tavanları ve Yönergeler	Göstergeler	Kaynak tahsisi

Kaynak: (Kim vd. 2006:30)

Orta vadeli harcama çerçevesi, genelde 3 ile 5 yıl arasında bir dönemi kapsamaktadır ve yıllık olarak tanımlanan harcama tavanlarını geleceğe yönelik tahminlerle birleştirmekte, hükümetin politik kararlarının orta vadede bütçeye olan etkisini ortaya koymakta ve böylece bütçe ile maliye politikasını entegre eden bir çerçeve sunmaktadır. Çoğu örnekte, toplam harcamalar için yani bütçenin tamamı için bir harcama tavanı belirlenmektedir. Ancak aralarında Avusturya, Almanya, İtalya, Kore, Hollanda ve Yeni Zelanda'nın bulunduğu bazı ülkelerde programlar, sektörler ve/veya harcamacı kurumlar için ekstra harcama tavanları da belirlenmektedir (OECD, 2013:90).

Ayrıca, OECD ülkelerinin birçoğunda orta vadeli çerçevenin 3 yıllık olduğu, yani harcama tavanlarının 3 yıl için hazırlandığı görülmektedir. Norveç ve ABD'de bunun 6 yıl ve daha fazlasına çıktığı; İngiltere, Yeni Zelanda, Hollanda, Fransa, gibi bazı ülkelerde 4 yıllık olduğu anlaşılmaktadır. OECD ülkelerinin 11'inde orta vadeli harcama çerçevesinin ve ayrıca harcama tavanlarının hazırlanması kanunla şart koşulmakta,

6'sında harcama tavanlarına dayanan bir orta vadeli harcama çerçevesinin hazırlanması kanunla şart koşulmakta, 11'inde orta vadeli harcama çerçevesi ya da harcama tavanları hazırlanması bir strateji ya da politika dokümanına dayanmakta, 4 OECD ülkesinde ise hiç bir şekilde yasal dayanak olmamakla birlikte orta vadeli çerçeve bulunmaktadır. Orta vadeli perspektifin varlığı ölçen 10 değişken üzerinden ölçen endekse göre, orta vadeli çerçevenin bütçe sürecinde en iyi uygulandığı ilk 4 ülke sırasıyla Hollanda, Danimarka, Fransa ve Kore'dir (OECD, 2013:91).

3.3.3. Yukarıdan Aşağı Bütçeleme

Orta vadeli harcama çerçevesi dahilinde, her bütçe yılı için uygulanacak politikaların kaynaklarla uyumlu hale getirilmesi için yukarıdan aşağıya bütçelemenin gerçekleştirilmesi gereklidir. Yukarıdan aşağı bütçeleme, her bütçe yılı için genel bütçe hedeflerinin, gelir, harcama ve ekonomik politikaların tüm unsurlarının birbiriyle uyumlu olmasını ve mevcut kaynaklara göre yönetimini sağlamaktadır (OECD, 2014:2).

Orta vadeli harcama sistemi ile uyumlu bir şekilde yıllık bütçe süreci açısından kaynak dağıtımının yukarıdan aşağıya doğru yapılması, mevcut kısa ve orta vadeli politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahminini ve bu maliyetlerin mevcut kaynaklarla uyumunu temin eden en önemli araçtır (WB, 1998:41).

2019 yılı itibarıyla 4 ülke hariç olmak üzere tüm OECD ülkelerinde yukarıdan aşağı bütçeleme yapısı bulunmaktadır. Çoğu ülkede Bakanlıklar (harcamacı kuruluşlar) için harcama tavanları belirlenmekte, ancak bazı ülkelerde sektörler/programlar için harcama tavanı belirlenmektedir. Bakanlıklardan gelen bütçe talebinin harcama tavanından daha yüksek olması halinde teklifin indirilmesinin zorunlu olduğu 5 ülke (Belçika, Hollanda, Norveç, Slovenya, Yunanistan) bulunmaktadır (OECD, 2019a:56).

Tablo 6: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'da Yukarıdan Aşağı Bütçeleme

Yukarıdan Aşağı ve Aşağıdan Yukarı Bütçeleme Nerede Buluşmaktadır?

- Hollanda'da **4 yıllık** bağlayıcı tavanlar belirlenmektedir. Ayrıca koalisyon anlaşması çerçevesinde **3 ana sektör** ve sektörlerin altında bulunan **25 bütçe bölümü** için de tavanlar belirlenmektedir.
- Bakanlıklar bütçe yılı başlangıcında Maliye Bakanlığına politika mektuplarını sunarlar. Bu mektuplar mevcut politikaların devam ettirilmesi için gereken ödenek bazlı değerlendirmeleri ve **gelecek yılın önceliklerinin** niceliksel ve niteliksel sunumu ile yeni politika girişimleri için ilave ödenek taleplerini içermektedir.
- Maliye Bakanlığı, gelen politika önerilerinin harcama tavanı içinde kalarak uygulanabilmesi için gerekli ödenek artışı, kesintisi ve ödeneklerin sektörler arasında dağılımlarına ilişkin hususları değerlendirir. Nisan ayının ilk yarısında Maliye Bakanı, Bakanlar Kuruluna "Çerçeve Mektubu" (Framework Letter) formatında bütçe politikası tasarısını sunar.
- Çerçeve mektubu olarak anılan bu belge, **hükümetin temel politika önceliklerinin** tartışıldığı ve bütçedeki kaynakların genel dağılımının belirlendiği Bakanlar Kurulunda bir tartışma ekseni oluşturmaktadır. Böylece, Bakanlar Kurulu toplantısında, **yaklaşık 25 bölüm için harcama tavanlarına karar verilmektedir.**
- Mayıs ayının başında **Toplamlar Mektubu** (Letter of Totals) adı verilen belge Bakanlıklara gönderilerek hazırlayacakları taslak bütçelerde hükümetin sektör önceliklerine ve bütçenin ilgili bölüm harcama tavanlarına uyum sağlamaları beklenmektedir.
- Bakanlıklar ilgili oldukları bütçe bölümleri içinde, tavanları aşmamak koşuluyla ödenek tahsislerini değiştirmeye yetkilidirler. Bu işleyiş içerisinde Bakanlıklar hazırladıkları bütçe taslaklarını Haziran ayının ortasına kadar Maliye Bakanlığına onaylatmaktadırlar.

Kaynak: (Ljungman, 2009:7)'den uyarlanmıştır.

Öte yandan, yukarıdan aşağı bütçeleme, harcamacı Bakanlıkların bütçeleme sürecinde hiçbir söz hakkı olmadığı anlamına gelmemektedir. Aksine aşağıdan yukarı talepler ile yukarıdan aşağı doğru oluşturulan harcama tavanlarının genel mali disiplini bozmayacak ancak toplumsal talepleri de göz ardı etmeyecek bir çerçevede değerlendirilmesi gerekmektedir. Tablo-6'da açıklanan Hollanda'daki işleyiş buna iyi bir örnek teşkil etmektedir (Ljungman, 2009:7).

3.3.4. Mali Saydamlık

Mali saydamlık devletin yapısının ve işleyişinin, kamu hesaplarının, kamu harcamalarının ve mali projeksiyonlarının kamuoyuna açık olmasını ifade eden bir kavramdır (Methibay, 2016:114). Mali saydamlık, devletin halktan aldığı vergilerle ne

yaptığına ilişkin olarak toplumun anlayabileceği bir dilde ve doğru bir şekilde bilgi sunması olarak da tanımlanmaktadır (Emil ve Yılmaz, 2004:2).

Vergi bilincinin düşük olduğu ve vatandaşların karar alma süreçlerine sivil toplum örgütlenmeleri üzerinden katılımının söz konusu olmadığı ülkelerde bütçe ve vergi konularının karmaşık ve teknik olmasının da etkisiyle mali saydamlığın sağlanmasına yönelik bir farkındalık gelişmemektedir. Ekonomik kriz dönemleri ve sonrasında uyum programları ve yapısal dönüşüm reform süreçleri kapsamında özellikle IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından bütçe ve mali reformların başlangıç noktası olarak mali saydamlığa vurgu yapıldığı görülmektedir. Zira piyasa ekonomilerinde etkin bir işleyişin temel kurallarından birisi kamu kesiminin maliye politikalarının ve makroekonomik büyüklüklerinin doğru bir şekilde bilinmesidir (Emil ve Yılmaz, 2004:2). Ekonomideki aktörlerin rasyonel ve doğru karar alabilmeleri için ihtiyaç duydukları mali bilgilerin yeterli biçimde sunumu, hükümetlerin iktisadi uygulamalarında daha verimli ve iyi sonuçlar almalarını sağlamaktadır. Politik ve ekonomik istikrarın sürdürülmesinde orta vadeli bir çerçeve içerisinde makroekonomik politikaların ve mali tercihlerin kamuoyuyla paylaşılmasının büyük bir rolü bulunmaktadır. Mali saydamlık, ülkenin ekonomik ve mali durumuyla ilgili ulusal ve uluslararası düzeyde kamuoyunun aydınlanmasını sağlayarak, öngörülebilirliği ve güvenilirliği yükselterek riskleri azaltmaktadır (Methibay, 2016:114).

Günümüzde birçok ülkede "vatandaş odaklı bütçeleme", "vatandaşın bütçe rehberi" gibi isimler altında rehberler yayınlanmaktadır. Vatandaşlar için bir bütçe rehberi yayınlanması, hükümetin bütçesinin amaçlarının basit bir dille açıklanmasına, görece karmaşık dokümanların vergi yüklenicileri tarafından anlaşılabilmesine, ayrıca mali politikaların vatandaşların kendileri ve toplumdaki belirli kesimler üzerinde vergi yükü, hizmetlerin sunumu, istihdam vb. açılardan nasıl bir etki doğurduğunu anlamalarına yardımcı olmaktadır (Petrie ve Shields, 2010:3).

Tablo 7'de Kanada'nın Hazine Kurulu Sekterliği'nin web sitesi altında yer alan "InfoBase" isimli sistemin detaylarına yer verilmiştir. Söz konusu sistemin, mali saydamlık açısından iyi bir uygulama örneği teşkil ettiği değerlendirilmektedir. Sistemin bazı ekran görüntülerine Ek-1'de yer verilmiştir (Kanada Hazine Kurulu, 2021).

Tablo 7: İyi Uygulama Örneği-Kanada'nın Mali Saydamlık Çerçevesi

InfoBase Sistemi

- Kanada'da mali saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak, https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html adresinden erişilebilen ve web sitesinde yer alan ifadeyle "Kanadalılar için karmaşık federal verileri basit görsel hikayelere dönüştüren etkileşimli bir araç" olarak tanımlanan "InfoBase" isimli bir sistem uygulamada bulunmaktadır. Bu sistem, kamu harcamaları ve karşılığında hedeflenen sonuçları herkesin hızlıca erişerek kolayca anlayabileceği bir formatta yayınlamaktadır. Sistemin ekran görüntülerine Ek-1'de yer verilmiştir.
- Ana sayfasında Finansal Bilgiler, Covid-19, Halk, Sonuçlar, Hizmetler başlıkları bulunan sistem incelendiğinde özellikle vatandaşları doğrudan ilgilendiren tüm hizmet sunumları, devletin idari birimleri, makroekonomik veriler, detaylı istatistikler gibi vatandaşların bilgilendirilmesine ve devletin şeffaf olmasına yönelik çok kapsamlı bilgilerin sunulduğu görülmektedir.
- Özellikle "sonuçlar" başlıklı bölümün detayları incelendiğinde, kamu kurumlarının temel sorumlulukların, bu sorumlulukların yerine getirilmesi için oluşturulan programların, programların sonuçlarının, sonuçların ölçümü için belirlenen göstergelerin, sorumlulukların yerine getirilmesi için kamu kurumlarının hedeflediği sonuçların ve bu sonuçlara ulaşılıp ulaşılamadığının ölçümü için belirlenen göstergelerin tümünün sistemde detaylı bir şekilde yer aldığı anlaşılmaktadır.
- Örneğin, sonuçlara ilişkin bölümün giriş kısmında, 2021-2022 döneminde Kanada'da 88 kamu kuruluşu tarafından 2.727 göstergeyle ölçülen 1.514 sonuca ulaşılmasının hedeflendiği belirtilmektedir. İlgili kurumlar ve programlar itibarıyla bu gösterge ve hedeflenen sonuçların gerçekleşme durumlarıyla birlikte tamamına erişilebilmektedir.

Kaynak: (Kanada Hazine Kurulu, 2021)'den uyarlanmıştır.

Tablo 8'de Avustralya'da henüz iktidara gelmemiş olan muhalefet partilerinin dahi mali saydamlık sürecine dahil olabildiğini gösteren bir uygulama örneğine yer verilmiştir (Blöndal vd. 2008:16). Bu kapsamda, partilerin halka sundukları seçim vaatlerinin geleceğe dönük maliyetlerinin şeffaf bir şekilde toplum tarafından anlaşılmasına imkan sağlanmakta, vaatlerin gerçekçiliği ve ekonomik/mali etkilerinin en başında vergi ödeyenler tarafından bilinmesine yönelik bir mekanizma işlemektedir. Böylece mali

politikaların etkileri sürecin en başından itibaren seçmen tercihlerine yansıtılabilmektedir.

Tablo 8: İyi Uygulama Örneği- Avustralya'da Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi Kapsamında Seçim Vaatlerinin Mali Saydamlık Çerçevesi

Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi
➢ Avustralya'da Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi (The Charter of Budget Honesty) kapsamında seçim kampanyalarının resmi olarak başlamasından sonra en geç 10 gün içinde "Seçim Öncesi Ekonomik ve Mali Görünüm" (Pre-Election Economic and Fiscal Outlook) adı altında bir raporun yayınlanması zorunlu bulunmaktadır. ➢ Bu uygulamanın 2 önemli yönü bulunmaktadır. Birincisi, seçimden önce mevcut hükümetin ekonominin ve maliyenin gerçek durumuna ilişkin yanıltıcı bir bilgi vermesinin engellenmesi ve topluma şeffaf bir şekilde bilgi sunumunun sağlanması amaçlanmaktadır. Hükümetin halen görev başında olması nedeniyle bu nokta eleştiri konusu olmakla birlikte, söz konusu süreçte görev, siyasi değil devletin idari makamlarındaki kariyer memurlarına yüklenmiştir. ➢ Söz konusu raporda, cari bütçe yılı ve gelecek 3 yıla yönelik tüm önemli ekonomik değişkenlerin tahmini ile son Ekonomik Görünüm Raporundan bu yana alınan tüm gelir ve harcama önlemlerinin bütçesel etkilerine yer verilmektedir. ➢ Öte yandan, Avustralya'da seçim sürecinde partilerin vaatlerinin geleceğe dönük mali etkilerinin hesaplanması ve halka duyurulmasına yönelik farklı bir mali saydamlık mekanizması bulunmaktadır. Büyük siyasi partiler, Hazine Sekreterliği ve Maliye Bakanlığı Sekreterliği'nden partilerinin **seçim vaatlerinin maliyetinin hesaplanmasını talep edebilmektedir.** Gelen talepler çerçevesinde özel bir memur ekibi tarafından 5 gün içerisinde bu maliyetler hesaplanarak duyurulmaktadır. Örneğin 2007 seçimlerinde, hükümetin 47 vaadinin ve muhalefetin 167 vaadinin maliyetleri hesaplanmıştır.

Kaynak: (Blöndal vd. 2008:16)'dan uyarlanmıştır.

3.3.5. Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik, politik kararları alanların kendilerine verilmiş olan yetkinin kullanılmasından sorumlu tutulmalarını ifade etmektedir. Hesap verebilirliğin sağlanması için mali saydamlık öncelikli bir koşuldur. Mali saydamlık hem karar alıcılar, hem de alınan kararlardan etkilenenler için karar alma sürecinde gerekli tüm bilgilerin kullanılabilmesini imkanını ortaya koyar. Mali saydamlık ve hesap verebilirlik birlikte, politik kararların sonuçları ve maliyetlerinin geniş kitlelere erişimini sağlamaktadır (WB, 1998:2).

Temsili demokrasilerde kamu politikalarının oluşumu, asil-vekil ilişkisi olarak tanımlanan; halk tarafından yönetmek üzere seçilmiş kişileri ifade eden "vekiller" ile yönetme yetkisini veren halkı ifade eden "asiller" arasındaki ilişki üzerinden açıklanmaktadır. Ayrıca asiller tarafından seçilen vekiller ile bürokrasiyi oluşturan kamu görevlileri arasındaki ilişki de diğer asil-vekil ilişkisidir. Bütçenin parlamentoda görüşülmesi, onaylanması, Sayıştay denetiminden de geçen uygulama sonuçlarına ilişkin kesin hesapların onaylanması süreçleri parlamenter demokrasilerde hesap verebilirliğin en somut ve hukuki çerçevesidir. Bu kapsamda hesap verebilirlik, kamu adına karar alan ve yönetim yetkilerini kullananların hesap verme sorumluluğunu ifade etmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010:206-208). Ancak günümüzde hesap verme sorumluluğu, yalnızca yasal bir sorumluluk olmanın ötesinde, yönetişim çerçevesinde kamu sektöründe verimlilik, etkililik, performans yönetimi gibi kavramlar etrafında daha geniş bir kavram olarak ele alınmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, kamu sektöründe de özel sektörde olduğu gibi yöneticilerin sorumluluk alanındaki tüm işlemlerden dolayı hesap verme sorumluluğunun bulunması fikri yerleşmiştir. Bu sorumluluk yalnızca faaliyetlerin ve işlemlerin yasalara uygun olması değil, verimlilik ve performansı da içermektedir. Stratejik yönetim ve performans yönetimi kavramları etrafında şekillenen hesap verebilirliği temel ölçütü, kamusal kaynak kullanımı sonucunda ortaya konulan performansın değerlendirilmesidir. Hesap verebilirlik bu yönüyle, vatandaşlara hizmet sunan kamu idareleri ile hizmet alıcı konumda bulunan vatandaşlar arasındaki toplumsal sözleşmeyi bütünlemektedir (Özen, 2008:41).

Günümüzde bütçeleme sistemlerinin “performans esaslı bütçeleme (performance based budgeting)”, “program bazlı performans bütçeleme (program based performance budgeting)” gibi isimlerle anılmasının altında da bu sebepler yatmaktadır. Performans

kavramına yapılan bu vurgu, kamu harcamalarının verimliliğinin ölçülmesini ve kamu kaynaklarının tahsisinde stratejik hedefler doğrultusunda önceliklendirme yapılmasını sağlayan stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu gibi araçlar üzerine inşa edilmiş performans yönetimi metodolojisinden kaynaklanmaktadır. Günümüz demokrasilerinde mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında bu araçlar kullanılmaktadır. Stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu ya da benzeri araçlar üzerinden kamuoyuna yapılan bilgilendirmeler, kamu kurumlarının hangi hedeflerle, hangi sonuçlara ulaşmak için, ne kadar kamu kaynağı harcadığını ve sonuçlara ulaşılıp ulaşılamadığına yönelik performans bilgisini içermektedir. Bu raporlar, sistemin en güçlü hesap verme araçları olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hesap verebilirliğin sağlanabilmesinin en önemli koşullardan birisi de güçlü bir bütçe kontrol ve denetim mekanizmasının varlığıdır. Bütçenin kontrol ve denetimi, idari kontrol ve denetimler ile yasama denetimini ve yargı denetimini içermektedir. Bu kapsamda harcamacı birimlerin ve bağlı olduğu teftiş ve iç kontrol birimlerinin, Maliye Bakanlığı'nın, Sayıştay'ın ve Devlet Denetleme Kurulu gibi birçok farklı idarenin ve yargı biriminin bütçenin kontrol ve denetimi açısından rolleri bulunmaktadır (Candan, 2007:40).

Yukarıda açıklandığı üzere, günümüzde bu denetimler yalnızca düzenlilik denetiminden ibaret olmayıp, hesap verebilirliğin sağlanmasını temin edecek bir performans yönetiminin aynı zamanda güçlü bir performans denetimi alt yapısı olması gereklidir.

Performans denetimi, performansın hedeflerini ve sonuçlarını gösteren belgeler (performans programı, faaliyet raporu vb.) üzerinden düzenli bir denetimi ifade etmektedir. Performans denetimi uygulamada genellikle, harcamacı kuruluşların iç

kontrol birimleri ile dış denetim birimi olan Sayıştaylar tarafından gerçekleştirilmektedir. Kurumsal amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik makul bir güvence sağlanması için gerekli tüm önlemlerin alınmasını, gerekli kontrollerin ve eylemlerin yürütülmesini ifade eden iç kontrol sistemi, bütçe ve harcama süreçlerinin etkin yönetiminin sağlanması ile hesap verebilirliğin sağlanması açısından çok önemli bir araç ve yöntemler bütünüdür (Özen, 2008:79-80).

Demokratik parlamenter rejimlerde parlamentolar bütçe kanunlarını çıkartmak ve yürütmeye verilen yetki kapsamında kamu hizmetlerinin verimli, etkin ve ekonomik bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğine yönelik olarak gerekli denetimi yapmakla görevlidir. Yürütme organı olan hükümetler, kamu kaynaklarının kullanımı ve karşılığında gerçekleştirilen faaliyetler bakımından hesap vermektedirler. Yasama ve yürütme arasındaki bu ilişkide Sayıştay dış denetim rolünü üstlenmiştir ve yasama adına denetim yetkisini kullanmaktadır. Sayıştay tarafından kamu adına yürütülen faaliyetlerin bağımsız denetiminin gerçekleştirilmesi hesap verme sorumluluğunun denetim ayağını oluşturmaktadır. Sayıştay tarafından yapılan bu denetimler, performans bilgisini de kapsamaktadır. Sayıştaylar denetimlerini bu raporlarda yer alan bilgilerin doğruluğunu araştırmak suretiyle gerçekleştirmektedirler (Baş, 2005:401-411).

Bir ülkede hesap verebilirliğin temel aktörü olarak değerlendirilen bağımsız Yüksek Denetim Kurumu (Sayıştay) OECD ülkelerinin tümünde bulunmaktadır. 23 ülkede Sayıştayların anayasal olarak düzenlendiği, 7 ülkede ise yasalarla düzenlendiği görülmektedir. 15 OECD ülkesinde yıllık raporlarda yer alan performans bilgisi üzerinden performans denetimi yapılmaktadır (OECD, 2019a:66).

Günümüz modern bütçe sistemlerinin en temel unsurlarından birisi yukarıda özetlenmeye çalışılan bu hesap verebilirlik çerçevesidir. Modern bütçelemenin önemli

unsurlarını ifade eden mali disiplinin tesis edilebilmesi, performans yönetiminin işleyebilmesi, orta vadeli bir çerçevede çok yıllı bütçeleme mantığıyla projeksiyonların yapılabilmesi, katılımcılığın hakim olabilmesi için hesap verebilirlik ve şeffaflık mekanizmaları çok güçlü bir şekilde tesis edilmek zorundadır.

Tablo 9: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'nın Hesap Verebilirlik Günü Etkinliği

Hesap Verebilirlik Günü Etkinliği
➢ Hollanda'da 2000'li yıllardan itibaren yürütülen bütçeleme reformu olan VTBT reformlarının (Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirliği reformları) bir parçası olarak, bütçe takvimine Mayıs ayı içerisinde bir "Hesap Verebilirlik Günü" eklenmiştir. ➢ Hesap Verebilirlik Günü'nde Maliye Bakanı tarafından merkezi hükümetin yıllık mali raporu ve bakanlıkların yıllık mali raporları parlamentoya sunulmaktadır. ➢ Bu etkinliğin içeriği her yılın Eylül ayının üçüncü Salı günü olan "Bütçe Günü" yapılan sunumdaki içeriğe yönelik olup, hükümet ile parlamento arasında kamu harcamalarının etkinliği ve verimliliği hakkında bir diyalog kurulması amaçlanmaktadır.

Kaynak: (De Jong vd. 2013:8).

Tablo 9'da Hollanda'da gerçekleştirilen hesap verebilirlik çerçevesinin güçlendirilmesine yönelik bir iyi uygulama örneğinin detaylarına yer verilmiştir (De Jong vd. 2013:8).

3.3.6. Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi

Ülkenin kaynaklarının geleceğe yönelik gelişme amacıyla, katılımcı bir çerçevede kullanılmasına yönelik yönetsel gelenekleri ve kurumsal yapıyı ifade eden yönetişim kavramı (Methibay, 2016:134-135); mali saydamlığın, hesap verebilirliğin, katılımcılığın, ekonomikliğin, etkinlik ve etkililiğin sağlanmasına yönelik olarak daha geniş anlamda "stratejik yönetim" olarak ifade edebileceğimiz, stratejik planlama, performans yönetimi gibi kavramları da içine alan metodolojileri kullanmaktadır.

Stratejik planlama kavramı kamu idarelerinin mevcut durumunun ve gelecekte ulaşmak istediği yerin tespit edilmesi, belirlenen vizyona ulaşılabilmesi için amaç, hedef

ve önceliklerinin belirlenmesi, bu amaç ve hedeflerin ölçülmesi için performans göstergelerinin oluşturulmasını ve istenilen düzeye ulaşılıp ulaşılmadığının (sonuçların) izlenmesini ve değerlendirilmesini içeren sistematik bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Sayğılı, 2014:4).

Stratejik yönetimi ise günümüzde, stratejik planlama ve performans bütçeleme kavramlarını da içine alan daha geniş bir kavram olarak tanımlamak mümkündür. Zira stratejik planlama "daha mikro düzeyde optimal stratejik kararların seçimine" odaklanırken, stratejik yönetim "doğrudan stratejik sonuçların üretimine" odaklanmaktadır (Methibay, 2016:300). Kamu harcamalarının ve politikalarının sonuçlarının ölçülebilmesi, raporlanabilmesi ve değerlendirilebilmesi için uygulanan bütçe sistemleri genellikle "performans esaslı" ismiyle tanımlanmakta, söz konusu sistemler performans yönetimine odaklanmaktadır.

Performans yönetimi, yukarıda açıklanan çerçevede belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşılma düzeyini ölçebilecek performans göstergelerinin belirlenmesini, söz konusu hedeflere ne düzeyde ulaşıldığının ölçülmesini, bu sonuçların raporlanması, değerlendirilmesi ve denetimine ilişkin süreçlerden oluşan, yönetimin iyileştirilmesine yönelik önlemlerin alınmasını sağlayan bir araçlar bütünüdür (Karabeyli, 2006:19 aktaran İpek, 2013:15).

Yapılan tanımlama ve açıklamalardan anlaşılacağı üzere, stratejik yönetim ve performans yönetimi kavramlarını birbirinden ayrı düşünmek ve ele almak mümkün bulunmamaktadır. Özetle, bugün performans esaslı bütçeleme, stratejik yönetim, performans yönetimi gibi kavramlar aynı hususları ifade etmek için kullanılmaktadır.

Günümüzde uygulanan performans esaslı bütçeleme sistemlerinin ilk örnekleri ABD ve İngiltere'de ortaya çıkmıştır. ABD'nin bugünkü performans esaslı bütçeleme ve

performans yönetimi sistemi, 1993 yılında yürürlüğe giren Hükümet ve Performans Sonuçları Kanunu (GPRA) ile getirilen reformların üzerine inşa edilmiştir (Tyer ve Willand, 1997). Geçen zaman zarfında stratejik plan, performans planı, performans raporu gibi planlama ve raporlama araçları, Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı (PART-Program Assessment Rating Tool), şeffaflık ve hesap verebilirlik çerçevesinin güçlendirilmesine yönelik "performance.gov" gibi web siteleri uygulamaya alınmıştır. İngiltere'nin performans esaslı bütçeleme ve performans yönetimi sistemi ise 1997 yılında Kapsamlı Harcama Değerlendirmesi ile uygulamaya konulan reformlara (CSR97) dayanmaktadır. Geçen zaman zarfında sistemde değişiklikler olmakla birlikte, İngiltere'de performans yönetimi çerçevesinin harcama gözden geçirmelerine dayandığı görülmektedir. Performans yönetimine ilişkin reformların sırasıyla birbirinin yerine uygulamaya konulan Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement-PSA), İş Planları (Business Plans-BP), Kurumsal Planlar (Single Departmental Plans-SDP) ve günümüzde Sonuç Sağlama Planları'na (Outcome Delivery Plan) üzerinden devam ettiği görülmektedir (Birleşik Krallık Web Sitesi, 2021).

OECD tarafından performans bütçelemenin 4 türü tanımlanmıştır (OECD, 2019a:118):

1) Sunumsal performans bütçelemesi (Presentational performance budgeting): Çıktılar, sonuçlar ve performans göstergeleri bütçe dokümanından ayrı sunulmaktadır.

2) Performans bilgili bütçeleme (Performance-informed budgeting): Bütçe belgesi içinde performans ölçütleri yer alır ve bütçe belgesinin programlar bazında yeniden yapılandırılması söz konusudur. Çoğu OECD ülkesinde uygulanan yöntemdir.

3) Yönetimsel performans bütçelemesi (Managerial performance budgeting): Performans bilgili bütçelemenin bir türüdür ve bu yaklaşımın odak noktası, bütçe ve performans bilgilerinin yönetsel etkileri ve ortaya çıkan değişiklikler üzerindedir.

4) Doğrudan performans bütçeleme (Direct performance budgeting): Sonuçlar ve kaynaklar arasında doğrudan bir bağlantı kurulmaktadır, kaynak tahsisi sonuçların elde edilmesine bağlanmaktadır. Tamamen yaygın bir uygulaması bulunmamakla birlikte bazı ülkeler tarafından belirli sektörler için kullanılmaktadır.

Diğer bir sınıflandırmaya göre, performans esaslı bütçelemenin**; "1) Stratejik plana dayalı modeller 2) Performans sözleşmesine dayalı modeller 3) Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller"** olmak üzere üç türü bulunmaktadır. Stratejik plana dayalı uygulamaya en iyi örnek olarak eyalet düzeyinde ve federal düzeyde ABD, Yeni Zelanda ve Norveç uygulamaları; performans sözleşmesine dayalı yaklaşımın önde gelen uygulayıcılarına örnek olarak Yeni Zelanda ve İngiltere, bütçe formatına dönüştürülen modellere en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya uygulamaları gösterilmektedir (Kristensen vd. 2002:25-27 aktaran Eruz, 2005:63). Bu türler arasından OECD sınıflandırmasında performans bilgili bütçeleme ve yönetimsel performans bütçelemesi türleri ile bütçe formatına dönüştürülmüş modellerin yaklaşık olarak aynı kavramları vurguladığı görülmekte olup, bütçe formatına dönüştürülmüş model uygulamalarının stratejik yönetimi en iyi şekilde sağlayacak yöntem olduğu değerlendirilmektedir. Ülkemiz performans yönetimi sistemi ise bütçe dokümanı içerisinde performans bilgisinin yer almaması nedeniyle sunumsal performans bütçelemesi örneklerinden birisini teşkil etmektedir.

OECD'nin ülkelerin değerlendirmeleri üzerinden yaptığı araştırmanın bulguları göstermektedir ki performans bütçeleme etkili bir iletişim aracı olarak görülmekte,

bütçelemenin şeffaflığını artırmakta, parlamentonun ve vatandaşların kamu harcamalarının yöneldiği hedefler ve elde edilen sonuçları anlamasını sağlamaktadır. Ancak, kaynak tahsisinin iyileştirilmesi, performans kültürünün teşvik edilmesi ve hükümetin kesişen hedeflere ulaşması açısından etkilerinin daha sınırlı olduğu sonuçlarına ulaşılmıştır (OECD, 2019a:119). Bu sonuçlar bize kaynak tahsislerinde performans bilgisinin dikkate alınması için yalnızca performans bilgisi alt yapısının bulunmasının yeterli olmadığını göstermektedir. Farklı idarelerin birbiriyle kesişen hedeflerinin yönetimi açısından ortaya konulan tespit de bizi şu sonuca götürmektedir. Performans bilgisinin üretiliyor olması, onun kullanılacağını ve sistemin mutlak biçimde iyileşeceği anlamına gelmemekte, performansın yalnızca idareler açısından ve ayrı ayrı takip edilen hedefler ve göstergeler olarak görülmek yerine, daha bütüncül bir bakış açısıyla "sonuçlar" olarak ifade edilmesi gerekmektedir.

Tablo 10: İyi Uygulama Örneği-Fransa'nın Anahtar Performans Göstergelerine Dayalı Performans Yönetimi Reformu

- Fransa'da ulusal düzeyde oluşturulan anahtar performans göstergeleri ile bütçe arasında güçlü bir bağlantı kurulmuştur.
- Fransa'nın Bütçe Kanunu düzenlemesi (LOLF-Loi organique relative aux lois de finances) harcamaları üst düzey politika hedefleri ve performans göstergeleri açısından birbiriyle bağlantılı programları bir araya getiren "görevlere" (missions) göre gruplandırmaktadır.
- Son bütçe reformları, göstergelerin parlamenterler ve kamuoyu açısından daha net hale getirilmesine odaklanmıştır. Bu kapsamda 2015'te hükümetin uyguladığı politikaların sonuçlarının tartışılabilmesi için, GSYİH dışındaki refah göstergelerinin de sürece dahil edilmesine yönelik kanuni düzenleme hayata geçirilmiştir.
- Bu göstergeler şunlardır: OECD'nin FDI ve Dünya Bankası'nın Doing Business gibi ekonomik kalkınma göstergeleri, cinsiyete göre 65 yaşında sağlıklı yaşam beklentisi endeksi, 18-24 yaş arası eğitimde olmayan ve bir yeterliliği bulunmayanların yüzdesi, Dünya Bankası'nın yoksulluk boşluğu gibi sosyal ilerleme göstergeleri, sera gazı emisyonu/GSYİH oranı gibi sürdürülebilir kalkınma göstergeleri.

Kaynak: (OECD, 2019b:40)'dan uyarlanmıştır.

Daha az sayıda ve doğrudan hükümetin hedefleri veya ulaşılmak istenen sonuçların belirlenmesi ve bu sonuçlar ile programlar arasında bağlantının sağlanması ya da

program-alt program yapısı ve büyüklüklerinin buna uygun büyüklüklerde belirlenmesi yoluyla, plan ve bütçe bağının kurulması, böylelikle performans bilgisinin kaynak tahsisi açısından daha etkin biçimde kullanılması mümkün bulunmaktadır. Konuya ilişkin olarak Tablo 10'da yer verilen Fransa'nın performans yönetimi çerçevesi iyi bir uygulama örneği teşkil etmektedir.

3.3.7. Gelişmiş Bütçe Sınıflandırma Sistemleri

Bilindiği üzere, geleneksel bütçeleme sistemleri ödenek (harcama kalemi, girdi) bazlıdır. Son yıllarda gelişmekte olan ülkeler de dahil birçok ülke, ödenek bazlı bütçelemeden IMF'nin GFS (Government Finance Statistics) ekonomik sınıflandırmasına geçiş yapmıştır. Ancak bu bütçeleme konseptini tamamen değiştirmemiştir, çünkü karar alıcılar girdileri kontrol edebilmek için harcama kalemleri yerine yeni ekonomik sınıflandırmaları kullanmaktadır. Bunun altında yatan alışkanlık, harcamacı kuruluşlar ile merkezi kontrol kuruluşlarının (Maliye Bakanlığı gibi), harcamaları oluşturan faaliyetler yerine harcama kesintisi gerektiği durumlarda harcama kalemlerine bakmalarıdır. Ancak bu durum, harcama kesintisi yapılması gerektiğinde düşük öncelikli faaliyetlerden kesintisi yapılması yerine, önemli ve öncelikli faaliyetler de dahil olmak üzere tüm faaliyetlerde harcama kesintisi uygulanması sonucunu doğurmaktadır (Fölscher, 2007:113). Modern bütçelemede amaçlanan ise girdilere değil sonuçlara odaklanarak harcanan kamu kaynağı karşısında elde edilen sonuçların değerlendirilmesi ve böylece karar alma süreçlerinde verimliliğin esas alındığı bir önceliklendirme yapılabilmesidir.

Türkiye'nin 1990'lı yılların ortalarından başlayarak 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK'nin yayımlanmasıyla somutlaşan bütçe reform süreci incelendiğinde, reformun başlangıç noktalarından birisinin bütçe sınıflandırmasının IMF'nin "Devlet Mali İstatistikleri (GFS)" ve "Avrupa Entegre Muhasebe Sistemi (ESA)" standartlarına

uyumlu hale getirilmesi olduğu ve böylece "Analitik Bütçe Sınıflandırması" adı altında bir bütçe sınıflandırmasının benimsendiği görülmektedir (Güzelsarı, 2007:161-163).

İyi bir bütçe sınıflandırma yapısının; 1) Hükümet bütçesinin yasama tarafından onayına yönelik yasal altyapıyı temin etmesi, 2) Görev ve sorumluluk alanı farklı olan kamudaki tüm harcamacı kuruluşların ayırt edilebileceği bir kurumsal sınıflandırma içermesi, 3) Gelir ve giderlerin kaynağını gösterecek sınıflandırmaya sahip olması, harcamaların makroekonomik analizini mümkün kılacak fonksiyonel bir sınıflandırmayı içermesi, performans göstergelerinin belirlenmesi ve izlenmesini sağlayarak kaynak tahsisinde etkinliği artıracak alt yapıya sahip olması beklenmektedir. Bu gereksinimlerin karşılanmasına yönelik olarak 4 farklı sınıflandırma türü geliştirilmiştir (Kim vd. 2006:188-189):

"1) Fonksiyonel sınıflandırma. 2) Kurumsal sınıflandırma. 3) Program yapısına dayalı sınıflandırma ya da operasyonel sınıflandırma. 4) Girdi sınıflandırması ya da ekonomik sınıflandırma."

Fonksiyonel sınıflandırma eğitim, sağlık, güvenlik gibi farklı sektörleri ifade devlet faaliyetlerinin türünü göstermektedir (Methibay, 2016:33) ve sektörel tavanların belirlenmesini sağlayarak OVHS ile kurumların bütçeleri arasındaki bağlantıyı kurar ve güçlendirir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021:153).

Kurumsal sınıflandırma, ödeneklerin hangi kurum tarafından harcandığını göstermekte olup, program sorumlusunun ve performans hedeflerinden sorumlu olacak kurumun belirlenmesini sağlamaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021:153).

Ekonomik sınıflandırma devletin görevlerini yerine getirirken kullandığı kaynakların türü hakkında bilgi sağlayan sınıflandırma türüdür (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021:153).

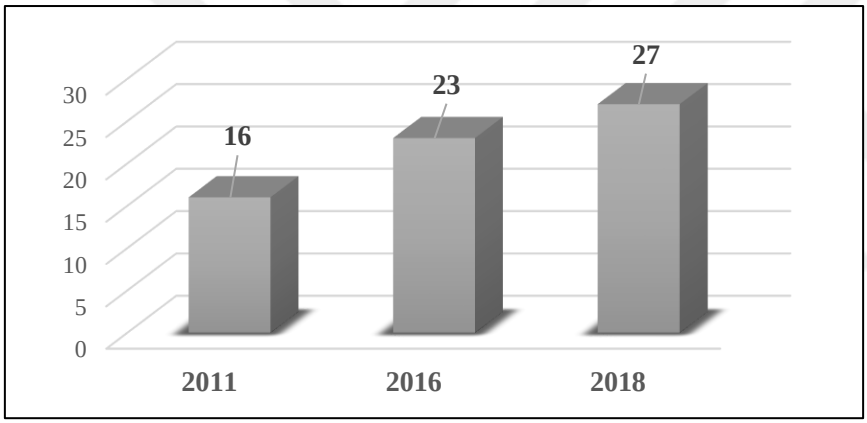
Program sınıflandırması ise, sınırlı kaynakların belirli hedefler doğrultusunda önceliklere göre harcanması ve en yüksek faydanın elde edilmesine yönelik gerekli izleme ve değerlendirmelerin yapılmasını sağlayan bir sınıflandırma sistemi ve önemli bir bütçeleme aracıdır (Robinson 2013:1). Ülkeler kendi ihtiyaçları, idari yapıları ve kültürleri çerçevesinde; coğrafi konuma göre, kamu harcamalarından faydalananlara göre, harcamanın finansal kaynağına göre sınıflandırma gibi çok farklı amaca hizmet eden değişik sınıflandırma türlerini bütçe sistemlerine dahil etmektedirler (Jacobs vd. 2009:7). Ancak bunların ötesinde modern bütçe sistemlerine sahip ülkelerde, sonuçlara ve performansa odaklanmayı sağlayan, bütçelerin yönetim aracı olma niteliğini güçlendiren, planlama ve bütçeleme arasındaki bağı sıkılaştıran sınıflandırmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu sistemlerin başında program bütçe sınıflandırması gelmektedir.

Bütçe sınıflandırma yapısının, tek başına bir reform sürecini başarıya ulaştırması mümkün olmamakla birlikte, stratejik yönetimin hakim olması, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, planlama ve bütçeleme süreçlerinde bağlantının sağlanması gibi amaçların gerçekleştirilebilmesi için gelişmiş özelliklere sahip bir bütçeleme sistemi alt yapısının mevcudiyeti elzemdir. En gelişmiş ve işlevsel bütçe sınıflandırma sistemi olduğu değerlendirilen program sınıflandırması, program bütçe başlığı altında konuya ilişkin teknik ayrıntılar detaylı biçimde örnekler üzerinden açıklanmaktadır.

3.3.8. Harcama Gözden Geçirmeleri

Harcama gözden geçirmeleri, harcama gerekçesinin gözden geçirilmesi ve öncelikli hedeflerin desteklenmesine yönelik olarak bütçeden tasarruf edilebilecek alanların belirlenmesi için performans bütçeleme sistemi içerisinde kullanılan bir yöntemdir (OECD, 2019b:47). Bu yönüyle harcama gözden geçirmeleri, alınan politik kararların etkilerinin ve sonuçlarının değerlendirilmesi ve gözden geçirilmesi anlamına da gelmekte olup, bütçenin yönetim aracı olma özelliğini destekleyen önemli bir araçtır.

Şekil 7: Yıllara Göre Harcama Gözden Geçirmesi Uygulayan OECD Ülkeleri Sayısındaki Artış



Kaynak: (OECD; 2019a:112)

Harcama gözden geçirme uygulamaları günümüzde OECD ülkelerinin çoğunda kullanılan bir yöntem olup, potansiyel tasarruf alanlarının tespit edilmesi yoluyla mali disipline katkı sağlamakta, ayrıca kamu harcamalarının politik ve stratejik önceliklerle uyumunun sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Şekil 7'de görüldüğü üzere, OECD ülkeleri arasında harcama gözden geçirmeleri uygulaması yaygınlık kazanmıştır (OECD, 2019a:111-112).

Tablo 11: İyi Uygulama Örneği-Hollanda'nın Harcama Gözden Geçirme Geleneği ve 2010 Yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme Uygulaması

- Hollanda'nın 2010 Yılı Kapsamlı Gözden Geçirmesi (CER-Comprehensive Expenditure Review) harcama gözden geçirme uygulamalarının son zamanlardaki önemli örneklerinden birisidir. CER süreci, Hollanda'da yirmi yılı aşkın süredir devam eden gözden geçirme tecrübelerinden alınan dersler üzerine inşa edilmiştir.
- CER kapsamında, 20 gözden geçirme konusu ele alınmıştır. Her bir konu, yerleşik bir Hollanda geleneği olduğu ilgili üzere harcamacı Bakanlık ve Maliye Bakanlığı temsilcilerinden oluşan gözden geçirme komisyonları tarafından gözden geçirilmiştir.
- Komisyonlar tarafından, söz konusu 20 programın her birindeki harcamaların dört yıl boyunca en az yüzde 20 oranında azaltılmasını sağlayabilecek seçenekler geliştirilmesi gerekmekteydi.
- Ortaya konulan tasarruf seçenekleri siyasi iradeye sunulmuş ve hem 2010 yılı seçimleri sürecinde bütçe tasarruf tedbirlerine ilişkin tartışmalarda hem de bunu müteakip harcama tavanlarına ilişkin Koalisyon Anlaşmasında önemli bir rol oynamıştır.
- Günümüzde artık Hollanda'da, her seçim öncesinde taraflar arasında (koalisyon partileri) 2010 CER uygulaması benzeri bir 4 yıllık harcama gözden geçirme anlaşması yapılmaktadır.

Kaynak: (Robinson, 2014:5)'ten uyarlanmıştır.

Tablo 11'de Hollanda'nın 20 yılı aşan harcama gözden geçirme tecrübesi ve son zamanlardaki iyi uygulama örneklerinden birisi olan 2010 Yılı Kapsamlı Harcama Gözden Geçirme uygulamasına ilişkin özet bilgiler sunulmuştur (Robinson, 2014:5).

3.3.9. Tahakkuk Esaslı Muhasebe

Doğru ve karar alma süreçlerini destekleyebilen etkili ve güçlü sonuçlar üreten bir muhasebe sisteminden elde edilen raporlar hesap vermenin, saydamlığın ve performans ölçümünün esasını oluşturmaktadır. Bu çerçevede performans yönetimine odaklanan modern bütçe sistemleri ile tahakkuk esaslı muhasebe birbirleriyle ilişki içerisindedir ve tahakkuk esaslı muhasebe sistemi söz konusu amaçlara ulaşmayı sağlayacak bir araçtır.

Nakit esaslı muhasebe yönteminde, işlemlerin ne zaman gerçekleştiği değil, işleme ait nakit ödemesinin ne zaman gerçekleştiği esas alınmaktadır. Uygulaması daha basit olmakla birlikte, kapsamı nakit akımları ile sınırlıdır. Bu nedenle mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik yeterli altyapıyı temin etmekten uzak bir sistemdir

(Methibay, 2016:275). Tahakkuk esaslı muhasebe yönteminde nakit esaslı muhasebeleştirmenin tersine, "gelirlerin tahsil edilip edilmediğine bakılmaksızın gerçekleştiğinde, giderlerin ödenip ödenmediğine bakılmaksızın ortaya çıktıklarında" kayıt altına alınması söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla tahakkuk esaslı muhasebe sistemi devletin tüm varlık ve yükümlülüklerinin mali tablolarında bir bütün şeklinde raporlanabilmesine yönelik bir sistemdir (Gürdal vd. 2006:118 aktaran Demirel, 2015:161).

Tahakkuk esaslı bütçelemenin sağladığı maliyet muhasebesi altyapısı ile daha kapsamlı ve sonuçların değerlendirilebilmesini sağlayan veriler, alınan politik kararların ve bu kapsamda ortaya çıkan sonuçların ve mali etkilerinin ölçülebilmesini, yani etkili bir performans yönetimi çerçevesini temin etmektedir (Kalmış, 2006:240-241 aktaran Uludüz, 2008:63).

Daha doğru ve kapsamlı veri üretimini sağlayan, harcama ve gelir politikalarının uzun vadeli etkileri gösterebilen bu yöntem sayesinde performans yönetimi ve karar alma süreçlerinin iyileştirilmesi için daha işlevsel bir analiz çerçevesi ortaya çıkmakta, ayrıca mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik daha uygun şartlar tesis edilmektedir. Bütçe sınıflandırması gibi tahakkuk esaslı muhasebe sistemi de, kamu mali yönetimi reformlarına başlanması önerilen en uygun alanlardandır.

Tahakkuk esaslı muhasebe çerçevesini tamamen uygulamamakla birlikte, OECD ülkelerinin yaklaşık dörtte üçü yılsonu mali raporlarını tahakkuk esaslı hazırlamaktadır. Kamunun yıllık mali tablolarının tamamen tahakkuk esaslı kabul edilebilmesi için vergi alacakları, doğal kaynaklar, kamu taşınmazları, KÖİ'ler hariç altyapı varlıkları, KÖİ varlıkları ve yükümlülükleri, kültürel miras varlıkları, savunma varlıkları ve envanterleri, türev varlıklar ve yükümlülükler, sivil ve askeri emekli personel maaşları, sosyal

yardımlar gibi çok sayıda kamu varlığı ve kamu adına yükümlülük doğuran unsurların tahakkuk esaslı biçimde muhasebeleştirilmesi ve raporlanabilmesi gerekmektedir. Ancak ülkelerin bu konuda uygulamada farklılıkları olduğu görülmekte olup, emekli maaşları ve doğal kaynaklar gibi yükümlülük ve varlıkların çoğu ülke tarafından henüz raporlanmadığı görülmektedir (Moretti, 2016:10-15).

Tahakkuk esaslı muhasebeyle ilgili son reformlar, tahakkuk bilgilerinin daha kullanıcı dostu hale getirilmesi ve bütçesel karar alma süreçleri açısından faydalı hale getirmeye yöneliktir. Bu kapsamda, tahakkuk bilgilerinin vatandaşların ve karar alıcıların kamu yönetiminin verimliliği hakkında bilgilendirilmesi için kullanılmasına yönelik girişimlerin; bütçe sürecinin daha erken bir aşamasında kullanıma sunulabilmesi için mali tabloların oluşturulması için geçen sürenin azaltılmasına yönelik girişimler ön plana çıkmaktadır (Moretti, 2016:26).

3.3.10. Entegre Kamu Mali Yönetimi Sistemi

Yazılım teknolojilerinin gelişimi özellikle son 20 yılda hayatımızın her alanını kolaylaştırmış ve çok hızlı bir biçimde değiştirmiştir. Kamu kesimi de hem diğer alanlarda hem de kamu mali yönetimi içinde bütçe, gelir, borçlanma, nakit yönetimi gibi alanlarda bu teknolojilerden yararlanarak bilgi sistemleri oluşturmuştur. Öte yandan, son on yılda Mali Yönetim Bilgi Sistemlerinin kullanımı bütçe şeffaflığını geliştirmenin kritik bir parçası haline gelmiştir. Kamu maliyesine ilişkin bilgilerin bu tarz platformlar sayesinde vatandaşlara açıklanması, yayımlanan bütçe verilerinin doğru, kolay erişilebilir ve anlamlı olması durumunda şeffaflığı artıracaktır (Dener ve Young, 2013:1).

Geçmişte birçok ülkede bütçe uygulama ve raporlama süreçleri manuel olarak ya da yetersiz yazılımlar üzerinden yürütülmekteydi. Bütçenin planlanmasından, raporlanmasına kadar olan süreçler ile güncel gelir ve gider verilerinin doğru şekilde

sağlanamaması kamu mali yönetimini olumsuz etkilemekte, bütçesel açıdan mali disiplinin sağlanması ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasına yönelik alt yapının tesis edilmesi bu şartlar altında teknik olarak mümkün bulunmamaktadır. Bu durum, kaynakların tahsis edilmesine, hizmet sunumunda etkinsizlik ve verimsizliğe yol açmakta; mali durumun doğru, tam ve şeffaf olarak parlamentoya ve halka açıklanması mümkün olmadığından hesap verebilirlik ve mali saydamlık sağlanamamaktadır (Diamond ve Kheman, 2005:3).

Entegre Kamu Mali Yönetim Sistemi, "mali bilgileri depolayan, organize eden ve bunlara kolayca erişimi sağlayan" sistem olarak tanımlanmıştır (Brown, 2008:2). Son yıllarda gelişmekte olan ülkelerin kamu mali yönetimi reformu süreçlerinde gelişmiş ülkelerde bulunan Entegre Kamu Mali Yönetim Sistemleri (Integrated Financial Management Systems-IFMIS) uygulamalarının bu ülkelerde de hayata geçirilmesine yönelik çalışmalar yoğunlaşmıştır. Bu çalışmaların yürütülmesinde IMF, Dünya Bankası, Birleşik Devletler Uluslararası Kalkınma Ajansı (United States Agency for International Development-USAID) gibi kuruluşların büyük etkisi bulunmaktadır. Bir entegre kamu mali yönetimi sisteminin; bütçe, gelir, gider, borç yönetimi, kaynak yönetimi, insan kaynakları, muhasebe, mali raporlama, mali denetim süreçlerinin tamamını kapsaması beklenmektedir. Böylece, karar alma süreçlerini destekleyecek doğru ve işlevsel veriler üretilebilecek, mali kontrol çerçevesi güçlenecek, bütçenin planlanması, analizi ve raporlanmasına yönelik sağlıklı bilgi alt yapısı sağlanabilecektir (Brown, 2008:1,3).

3.3.11. Yatırım Planlaması ve Bütçelemesi Uygulamaları

Yatırım harcamaları ekonominin genel verimliliğini artıran, faydası birden çok yıla yayılan, kaynakların etkin kullanımı, kalkınma ve istihdamın artırılması ve tasarruf-yatırım dengesi ile ilişkilendirilen harcamalardır. Üretim kapasitesinin yükseltilmesine

yönelik, “yapı-tesis ve büyük onarım giderleri, makina-teçhizat ve taşıt alımları” gibi harcamalar yatırım harcaması olarak sınıflandırılmaktadır (Methibay, 2016:25).

Yatırım bütçelemesinin, bir telafici edici maliye politikası olarak, kamunun net aktif varlıklarındaki artış/azalışların bir göstergesi olarak ve ayrıca kalkınmaya yönelik altyapı yatırımlarının finansmanının vergilerden ziyade borçlanma yoluyla gerçekleştirilmesi hususlarında önemli rolleri bulunmaktadır. Geçmiş tecrübeler göstermektedir ki doğru kurgulanmış bir yatırım bütçelemesi söz konusu olmadığında; borçlanma yolları artmakta, sürdürülebilirlik kaygısı güdülmeksizin ve gelecek nesiller düşünülmeksizin borçlanmaya gidilmekte, toplam kamu varlığı miktarı korunamamakta ve büyük projeler kötü yönetim ve kötü performans nedeniyle zarar görmektedir (Premchand, 2007:89-90).

Yıllık bütçenin ötesinde uzun vadeli etkileri olan yatırım harcamalarının ekonomik kapasite açıkları, altyapısal kalkınma ihtiyaçları ve sektörel/sosyal öncelikler bağlamında objektif bir biçimde değerlendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda bütçeleme süreci mutlaka bu türden yatırım harcamalarının fayda maliyet analizini içermelidir. Uzun vadede yatırımın faydalanıcıları için yatırımın karşılanabilirliği, alternatifler arasında söz konusu yatırımın göreceli önceliği ve harcanan paranın karşılığında elde edilen fayda değerlendirilmeli ve yatırım kararları bu çerçevede alınmalıdır (OECD, 2014:3).

Özet olarak ifade etmek gerekirse yatırım bütçelemesi, yatırım harcamalarının ekonomiye uzun vadeli etkilerinden ve yatırımların verimlilik artışı sağlaması gerekliliğinden ötürü ayrı bir öneme sahip olan harcamalar grubunu oluşturmakta ve bu bağlamda kaynakların doğru yatırımlara yönlendirilebilmesi için fayda maliyet analizi yapılabilmesini sağlayacak prosedürleri içermektedir. Ayrıca, yatırım bütçelemesinde

yatırımların uzun vadeli bütçe disiplinini bozmaması için kamu açığının altın kural gibi belirli oranlar üzerinden takip edilmesine yönelik yaklaşımlar söz konusu olmaktadır.

Yatırım bütçelemesi, uzun vadeli planlamayı desteklemekte; yatırımların sektörler arası dağılımını düzenleme olanağı sağlamakta; yatırım ve tüketim dengesinin uzun ve kısa vadede dengelenmesine yardımcı olmakta, plan ve bütçeler arasındaki bağlantıyı güçlendirmekte, yatırımların her yıl milli gelirden alacağı payın tahmini ve belirlenmesinde yardımcı olmaktadır (Edizdoğan, 2021:230-231).

3.4. Literatür Araştırmasının Ortaya Koyduğu Sonuçlar Çerçevesinde Program Bütçe Uygulamalarının Analizi İçin Tespit Edilen Değerlendirme Alanları

Çalışmanın 3. bölümünde şu ana kadar, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki bağın güçlü bir şekilde kurulmasını sağlayacak olan unsurların ne olduğu, yani politik karar alma süreçlerinde etkin bir yönetim aracı olarak kullanılabilecek bir bütçeleme sisteminin ve kamu mali yönetimi çerçevesinin hangi temel ilkeleri benimsemesi gerektiği, hangi unsurlara, araçlara ve yöntemlere sahip olması gerektiği sorusuna yanıt aranmıştır.

Yapılan detaylı literatür araştırması kapsamında ortaya konulan ilkeler, unsurlar, araçlar ve yöntemler dikkate alındığında, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki bağın güçlü bir şekilde kurulmasını sağlayacak yani yönetim aracı olarak kullanılabilecek bir bütçeleme sisteminin aşağıda belirtilen (Tablo 12) nitelikleri haiz olması gerektiği değerlendirilmektedir. Tespit edilen bu özellikler, program bütçe uygulamalarının bu amaca ne ölçüde hizmet ettiğine yönelik çalışmanın 4. bölümünde yapılacak analizin değerlendirme alanlarını oluşturacaktır.

Tablo 12: Değerlendirme Alanları: Politik Karar Alma Süreçleri ile Bütçe Bağının Kurulması Açısından Gerekli Özellikler

1) Mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilmesi için uygun bir alt yapı sağlamalıdır.
2) Kaynak tahsisinin etkin bir şekilde yapılabilmesi ve önceliklendirme yapılabilmesine yönelik güçlü bir planlama ve politika analizi çerçevesi sunabilmelidir.
3) Kamu hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanması için operasyonel verimlilik ve performans yönetimine yönelik araçlara sahip olmalıdır.
4) Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesine yönelik gereklilikleri karşılayabilecek araç ve tekniklere sahip olmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV) POLİTİK KARAR ALMA SÜREÇLERİ İLE BÜTÇE BAĞININ KURULMASI AÇISINDAN PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Modern bütçelemenin iyi uygulamaları olarak gösterilen saydamlık, hesap verebilirlik, performans yönetimi, tahakkuk esaslı bütçeleme, çok yıllı bütçeleme gibi kavramların genellikle performans esaslı bütçeleme adı altında açıklandığı ve anlatıldığı görülmektedir. Program ve program bütçeleme terimleri ise bütçeleme literatüründe ön plana konulmadan ve ikincil olarak geniş bir kullanım alanı bulmaktadır ve bu terimleri ayrıntılı olarak açıklayan ya da birincil düzeyde bir bütçe sistemi olarak anlatan çok az sayıda kaynak bulunmaktadır (Kim vd. 2006:15).

Politik karar alma, planlama, uygulama, değerlendirme ve denetim açısından performans yönetimini merkeze alan; performans odaklı modern bütçe uygulamalarındaki en temel unsurlardan birisi, program kavramının olması ve bütçenin programlar temelinde hazırlanmasıdır (Diamond, 2003:3-10).

Girdiler yerine sonuçlara odaklanan bütçe sistemlerinde "program" ya da farklı ülkelerde değişik isimlerle, bütçe harcamalarının amaçlar ve sonuçlar bazında izlenmesini sağlayacak araç niteliğinde sınıflandırmalar kullanılmaktadır. Bu amaç ve sonuç niteliğindeki sınıflandırmalar, farklı ülkelerde "çıktı sınıfları (output classes)", "iş alanları (business lines)", "oy fonksiyonları (vote functions)", "stratejik sonuçlar (strategic outcomes)" ve benzeri birçok farklı adla anılmaktadır (Robinson, 2013:3).

Program yapısı ya da benzeri sınıflandırmalar birçok gelişmiş ülke tarafından uzun yıllardır kullanıldığı için planlama, bütçeleme ve raporlama süreçlerinin birbiriyle bağının kurulmasında belirli bir tecrübe ortaya çıkmıştır. Ancak, kamu mali yönetimi

reformlarına yönelen gelişmekte olan ülkeler açısından reformların alt yapısını oluşturacak öncül unsurlarından olan sınıflandırma sistemlerinin anlaşılması gerekliliği, program yapısının ve program bütçeleme mantığının, teknik çerçevesinin daha detaylı bir şekilde araştırılmasını, yani program bütçe ekseninde reformların nasıl gerçekleştirileceğinin ortaya konulmasını daha önemli hale getirmektedir.

Bu kapsamda tez çalışmasında, politik karar alma süreçleri ile bütçenin ilişkilendirilmesi açısından program bütçeleme sistematiğinin bir yönetim aracı olarak ne gibi işlevlere sahip olduğu araştırılmakta ve değerlendirilmektedir. Politik karar alma süreçleri açısından program bütçe uygulamalarının değerlendirildiği çalışmanın dördüncü bölümü 2 ana alt başlıktan oluşmaktadır. Öncelikle program bütçelemenin kavramsal çerçevesine değinilmiş, daha sonra ise çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerindeki literatür araştırmasının bir sonucu olarak ortaya konulan 4 temel değerlendirme alanı üzerinden program bütçe uygulamaları farklı ülke örnekleri ile desteklenerek değerlendirilmiştir.

4.1. Program Bütçelemenin Kavramsal Çerçevesi

Program bütçeleme konusundaki en önemli isimlerden olan David Novick (1954), "Program Bütçelemede Hangi Programı Kastediyoruz" isimli makalesinde, program kavramının çok farklı şekillerde anlaşılması ve uygulanmasından duyduğu rahatsızlığı dile getirerek, farklı uygulamalarda programların idari birimler, bir fonksiyonun performansı, faaliyetlerin bileşimi, fonksiyonların bileşimi gibi birçok farklı şekillerde belirlenebildiğini ifade etmektedir (Kim vd. 2006:44). Burada bilinmesi gereken en önemli nokta, program yapısının ortaya çıkışındaki sistematik amaçlara uygun kullanılmadığında, yani programlar program bütçe sisteminin planlama ve yönetim aracı olma özelliklerinin ortaya çıkmasını engelleyecek şekilde tasarlandığında, klasik

bütçeleme sisteminden farklı bir sonuç ortaya koyamamaktadır. Bu nedenle, program yapısını sadece teknik bir araç olarak değerlendirmek yerine, modern program/performans bütçeleme sistemleri içindeki amacı ve kullanılma yöntemleri ile birlikte anlamaya çalışmak büyük önem arz etmektedir.

Bu çerçevede program bütçenin kavramsal çerçevesinin anlaşılmasına yönelik olarak öncelikle program bütçeleme ve program kavramlarına, daha sonra ise programların belirlenmesine yönelik program hiyerarşisi, program sayısı ve büyüklükleri, programların içeriği, türleri, maliyetlendirme gibi detaylara yer verilmektedir.

4.1.1. Program Bütçeleme ve Program Kavramları

Daha önce detaylarına yer verildiği üzere kamu harcamaları genel olarak farklı amaçlar çerçevesinde kurumsal, fonksiyonel, finansal, program ve ekonomik sınıflandırma yöntemleriyle kategorize edilmektedir. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanmasında baz alınan sınıflandırma sistemi ise benimsenen bütçe sistemini belirlemektedir. Çünkü sınıflandırma yapısı, bütçenin teknik alt yapısını oluşturmakta; sınır, imkan ve kabiliyetlerini belirlemektedir.

Program bütçelemenin temelini program sınıflandırma yapısı oluşturmaktadır. Programlar, "Kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubu" olarak tanımlanmaktadır (SBB, 2020).

Bir diğer tanımlamayla programlar, esas itibarıyla "politika alanları"nı ve bu politika alanlarıyla ilgili "belirlenen hedeflere ulaşılmasına yönelik olarak gruplandırılmış faaliyet ve projeler bütününü" ifade etmektedir (MB, 2013:13). Örneğin, "Çevrenin Korunması", "Yüksek Eğitim", "Temel Eğitim", "Önleyici Sağlık" gibi programlar, belirli politika alanları ve kamu hizmeti sunumuna yönelik harcamaların

gruplandırılmasından oluşmaktadır. Kamu harcamalarının programlar bazında sınıflandırılmasının en öne çıkan özelliklerinden birisi bütçelemeyi, harcama önceliklendirmesi yapılmasını sağlayan bir araca dönüştürmesidir (Robinson, 2011:53).

Tablo 13: Program ve Alt Program Örnekleri

PROGRAM	ALT PROGRAM	ALT PROGRAMIN YÜRÜTÜLMESİNDEN SORUMLU İDARE
BAĞIMLILIKLA MÜCADELE	BAĞIMLILIĞIN ÖNLENMESİ	SAĞLIK BAKANLIĞI
		GENÇLİK VE SPOR BAKANLIĞI
	BAĞIMLILIĞA YÖNELİK TEDAVİ VE REHABİLİTASYON	SAĞLIK BAKANLIĞI
	NARKOTİK SUÇLARLA MÜCADELE	EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BİLGİ VE İLETİŞİM	ELEKTRONİK HABERLEŞME, BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE POSTA ALANINA İLİŞKİN DÜZENLEME VE DENETİM	BİLGİ TEKNOLOJİLERİ VE İLETİŞİM KURUMU
	DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE POLİTİKA GELİŞTİRME	CUMHURBAŞKANLIĞI (DİJİTAL DÖNÜŞÜM OFİSİ)
	KAMUDA BİLGİ VE BELGE YÖNETİMİ	DEVLET ARŞİVLERİ BAŞKANLIĞI
	KAMU DİPLOMASİSİ VE STRATEJİK İLETİŞİM	İLETİŞİM BAŞKANLIĞI
		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
	GÖRSEL VE İŞİTSEL MEDYA	RADYO VE TELEVİZYON ÜST KURULU
	EVRENSEL HİZMETLER İLE EVRENSEL POSTA HİZMETLERİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	ELEKTRONİK HABERLEŞME, BİLGİ TEKNOLOJİLERİ, E-DÖNÜŞÜM VE SİBER GÜVENLİK HİZMETLERİ	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
	BİLGİ VE İLETİŞİM ALANINDA ARAŞTIRMA GELİŞTİRME	ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI

Kaynak: (SBB, 2021).

Tablo 13'de Türkiye'de program bütçeye geçiş süreciyle birlikte yürütülen çalışmalar kapsamında belirlenen "Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılacak Program ve Alt Programlar ile İlgili İdareler" tablosundan örnek program ve alt programlara yer verilmiştir (SBB, 2021). Örneğin, "Bağımlılıkla Mücadele şeklinde" bir amaç niteliğinde belirlenen programın altında, "Bağımlılığın Önlenmesi", "Bağımlılığa Yönelik Tedavi ve Rehabilitasyon" ve "Narkotik Suçlarla Mücadele" şeklinde yine bir fonksiyon, amaç ya da sonucu ifade eden alt programlarının belirlendiği ve her bir alt program düzeyinde sorumlu idareler belirlendiği görülmektedir. Aynı doküman içeriğinde birden fazla kurumun alt programlarının olduğu durumlarda ise bir idare "programın koordinasyonunda sorumlu idare" olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, bağımlılıkla

mücadele programında Emniyet Genel Müdürlüğü, Sağlık Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı alt program sorumluları iken, Sağlık Bakanlığı program sorumlusu olarak belirlenmiştir.

Program sınıflandırması, kamu kaynaklarının hangi hizmetlere, niçin ve ne kadar tahsis edileceğine karar verilmesine yönelik bir alt yapı sağlamakta, politika oluşturma süreçlerine destek sağlamakta ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasına yönelik güçlü bir çerçeve sunmaktadır. Bu sayede, bütçe kararlarının fayda, maliyet ve etkililik çerçevesinde değerlendirilmesine imkan tanımaktadır (MB, 2014:11).

Diamond (2003) ise, programları belirli bir politik amacın gerçekleşmesine yönelik olarak birbiriyle anlamlı ve uygun şekilde tek bir yönetici altında bir araya getirilen faaliyet ve projeler ile bunların maliyetlerini ifade eden bir kavram olarak tanımlamıştır. Programlar, belirli sonuçları elde etmek için katlanılması gereken maliyetleri ve performans bilgisini bir arada sunarak hesap verebilirliğin uygulanmasını ve böylece kamu kaynaklarının daha verimli ve etkin kullanılmasını sağlamaktadır (Diamond, 2003:10).

Bu kapsamda program bütçeleme kavramı ise; harcamaların planlanmasının, onaylanmasının (yetki verilmesinin) ve harcamaların gerçekleştirilmesinin programlar bazında yapıldığı bütçeleme sistemini ifade etmektedir (Robinson, 2011:52). Bir diğer tanımlamaya göre program bütçeleme, bütçe bilgilerinin ve bütçe kararlarının hükümetin amaç ve hedeflerine göre yapılandırılmasını ifade etmektedir (Kim vd. 2006:17).

Robinson (2013), program bütçelemeyi, kamudaki performans bütçeleme uygulamalarının en yaygın türü olarak tanımlamış ve program bütçelemenin temel özelliklerini şöyle sıralamıştır (Robinson, 2013: 1):

1) Program bütçelemede, kaynaklar bütçe içerisinde sonuç odaklı programlara dağıtılmaktadır. Örneğin, program yapısı olmadığında Çevre Bakanlığının ilgili Genel Müdürlük ve taşra birimlerinin maaş, yolluk, malzeme alım gideri gibi girdi bazlı ekonomik sınıflandırması altında bulunan ödenekler, program yapısı sayesinde "Orman Varlıklarının Korunması Programı" ve "Su Kaynaklarının Korunması ve Etkin Kullanımı" gibi bir amaç veya sonucu ifade eden harcama grupları içerisinde sınıflandırılmaktadır.

2) Program bütçelemede, Maliye Bakanlıkları ve Parlamentoların (büro malzemeleri, seyahat giderleri gibi) bütçe tertipleri üzerinden yaptığı kontroller tamamıyla değilse de programların girdilere değil sonuçlara odaklanması sayesinde büyük oranda azaltılmaktadır.

3) Program bütçelemede program yapısı sayesinde kaliteli performans bilgisi elde edilebilmekte ve bütçe hazırlık sürecinde karar vericilerin hangi programa (yani hangi sonuçlar için) ne kadar kaynak tahsis edileceğini belirlemelerine imkan sağlanmaktadır.

Program bütçelemenin en temel amacı harcamaların önceliklendirilmesidir. Harcamaların önceliklendirilmesi, tahsis edilen kaynak (harcanan para) karşılığında topluma en yüksek faydayı sağlayan programların önceliklendirilmesi ve bunlara kaynak tahsis edilmesi anlamına gelmektedir. Özet olarak, program bütçelemenin, kaynak tahsis kararlarının alınmasında fayda/maliyet analizini ve önceliklendirmeyi esas aldığını söylemek mümkündür.

Nitekim, program bütçenin tarihi gelişimine bakıldığında yöntemsel olarak ABD'nin 2. Dünya savaşı sürecinde askeri ihtiyaçları kapsamındaki üretim faaliyetlerinin ve bunlara yönelik hammaddelerin sağlanmasındaki öncelik sorununun çözümüne

yönelik olarak geliştirilen bir metodolojiye dayanması da sistemin önceliklendirme konusuna odaklanmak üzere geliştirildiğini doğrulamaktadır (MB, 2013:10-11).

Diamond (2003), program yapısı üzerine inşa edilmiş performans esaslı bütçeleme sistemlerinin başarılı olması için şu 4 temel bileşene odaklanması gerektiğini söylemektedir: 1) Program yapısı geniş perspektifli bir bütçe planlaması çerçevesinde oluşturulmalı, politika hedefleri ile yıllık bütçenin bağı stratejik bir orta vadeli harcama planı ile sıkı bir şekilde kurulmalıdır. 2) Sınıflandırma yapılarından kaynaklanan kurumsal ve diğer kısıtlamaların ortadan kaldırılması için mevcut program yapılarının yeniden tasarlanması gereklidir. 3) Klasik bütçeleme sistemlerinde pek kullanılmayan bütçe maliyetlendirme sistemlerinin geliştirilmesi gereklidir. 4) Kamu kaynaklarının etkin yönetimi için yeni bir hesap verebilirlik çerçevesi tasarlanmalıdır (Diamond, 2003:3).

4.1.2. Programların Belirlenmesi

Farklı uygulamalarda programlar; idari birimler, bir fonksiyonun performansı, faaliyetlerin bileşimi, fonksiyonların bileşimi gibi değişik şekillerde belirlenebilmekte, bu durum program bütçe uygulamalarının birbirinden önemli ölçüde farklılaşmasına neden olmaktadır. Her ülkenin idari ve mali yapılanması çerçevesindeki politik karar alma ve planlama süreçlerindeki araç ve yöntem farklılıkları (kalkınma planları, orta vadeli programlar, hükümet programları vb. araçlar), harcamaların sınıflandırılması ve program düzeyleri ile alt kırım sayılarının (sonuçlar-program-alt program-faaliyet), program düzeyleri arasındaki bağlantıların, faaliyetler ile maliyetler arasındaki ilişkilerin, performans bilgisinin üretilmesinin ve benzeri konulardaki uygulamaların birbirinden farklılaşmasına yol açmaktadır. Bu nedenle, her bir ülke uygulamasının birbirinden farklı hibrit bir uygulama olduğunu anlamak ve programların belirlenmesinde hangi konuların

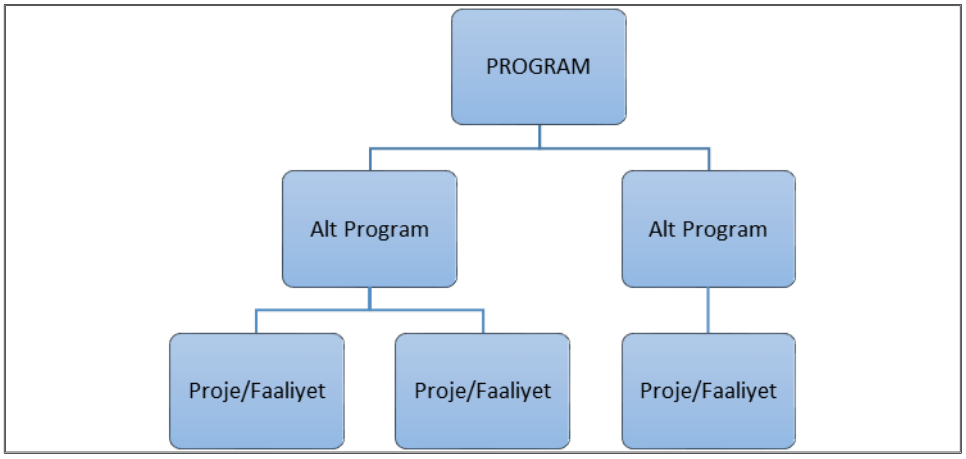
önem arz ettiğine odaklanmak program bütçe uygulamalarını analiz edebilmek açısından önemlidir (Kim vd. 2006:44-45).

Türkiye'nin geçmişteki başarısız program bütçe deneyimi gibi diğer birçok ülkede başarısızlıkla sonuçlanan program bütçe denemelerinde en temel sorunların; hükümet öncelikleri ile programlar arasındaki bağın kurulamaması, programların sonuç odaklı belirlenmemesi, kamu idarelerinin teşkilat yapılarının programlara aynen yansıtılarak program sınıflandırmasının bir çeşit kurumsal sınıflandırmaya dönüştürülmesi olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, başarılı bir program bütçe uygulaması için programların belirlenmesinde belirli kurallar çerçevesinde hareket edilmelidir. Program bütçe sisteminin kurgusunun oluşturulması ve programların belirlenmesinde üzerinde durulması gereken temel çalışma alanlarını; program hiyerarşisi, program gerekçesi, programların sayısı ve büyüklükleri, program türleri, programlar ve idareler arasındaki ilişkinin kurulması, programların maliyetlendirilmesi olarak 6 ana başlıkta açıklamak mümkündür.

4.1.2.1. Program Hiyerarşisi

Program bütçenin hiyerarşik yapısının tasarlanma biçimine göre programların kapsayıcılığı değişebilmektedir. Bazı uygulamalarda programların birden fazla Bakanlığa ya da harcama birimine yaygın olmaması esas iken, bazılarında ise oldukça büyük devlet fonksiyonlarının programlar olarak ifade edildiği ve birden fazla idarenin ortak programları kullandığı görülmektedir.

Şekil 8: Genel Olarak Program Hiyerarşisi

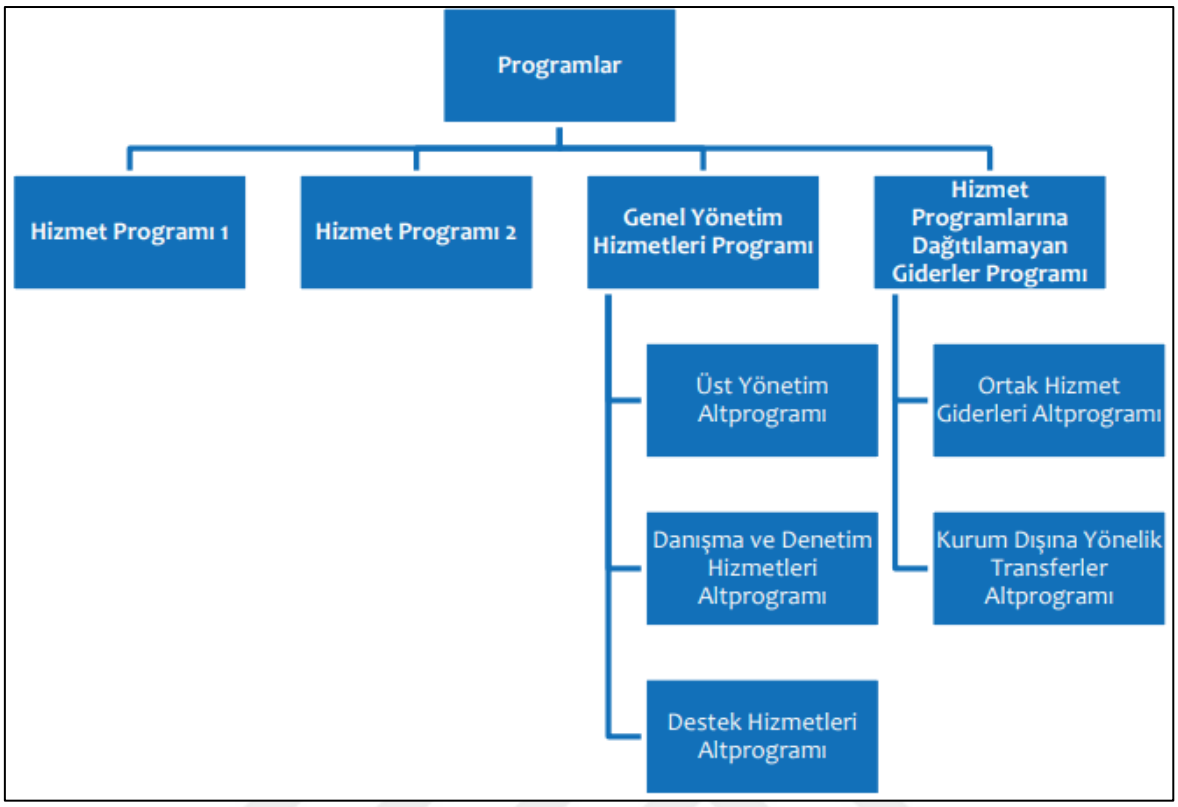


Kaynak: (MB, 2013:14)

Bu hiyerarşik yapıyı, Şekil 8'de yer alan program-alt program-faaliyet/proje hiyerarşisi üzerinden genellemek ve açıklamak mümkündür (MB, 2013:14).

Programların altındaki kırılım sayısının ve program sorumlusu kavramının üst program, program, alt program gibi seviyelerden hangisinde belirleneceği konusunda bir esnekliğe izin veren program bütçeleme yapısı sayesinde, programlar geniş ölçekli devlet fonksiyonlarından, daha küçük ölçekli periyodik olarak yinelenen faaliyetlere ve yatırım projelerine kadar en küçük maliyetleri kapsayan esnek bir yapı sunmaktadır. Bazı uygulamalarda, programların idarelerin altında yer aldığı ve her bir programın sadece bir kamu idaresi ile ilişkilendirilmesine izin verildiği görülmekle birlikte; program bütçelemenin prensip olarak hizmetin kimler tarafından hangi girdilerle yürütüldüğünden çok, yürütülen hizmetin hedeflerine ve elde edilen sonuçlara odaklanması nedeniyle programların, kamu idarelerinden bağımsız olarak sonuçlara ve toplum üzerindeki etkilere odaklanması gerekmektedir (Sarraf, 2007:199-200).

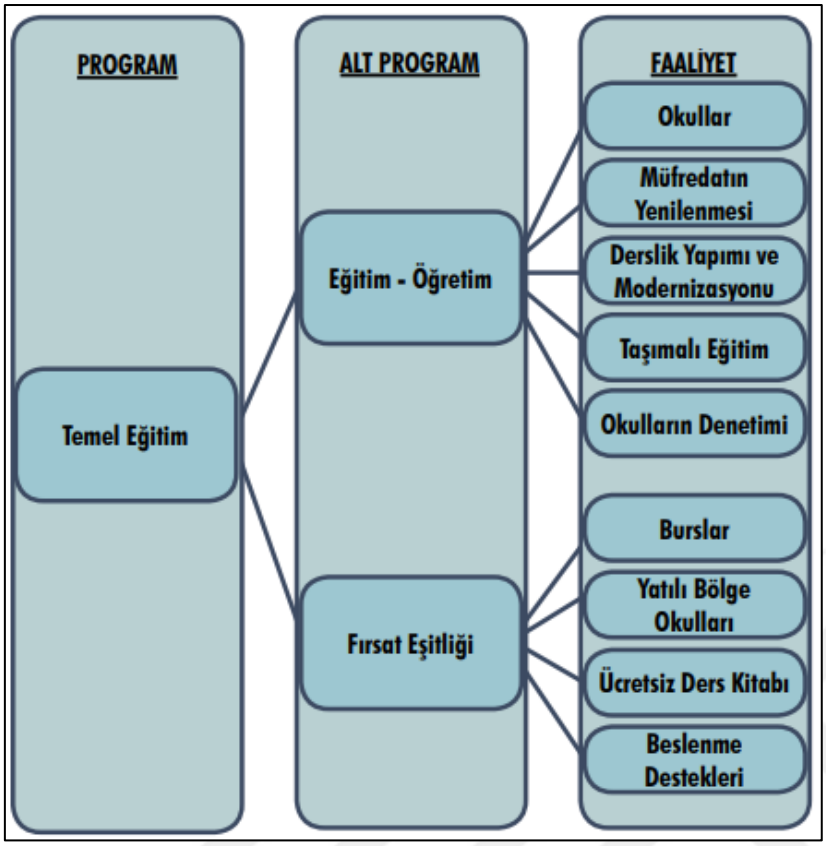
Şekil 9: İdare Düzeyinde Program Hiyerarşisi



Kaynak: (MB, 2013:43)

İdarenin sunduğu ana hizmetlere ilişkin programları ifade eden hizmet programlarının yanı sıra, idarenin tamamına yönelik harcamalar (ısınma, elektrik, su, üst yönetim maaş ve diğer giderleri gibi) ile transfer harcamaları gibi hizmet programlarıyla ilişkilendirilemeyen harcamalar da bulunmaktadır. Söz konusu genel yönetim giderlerinin hizmet programlarına doğru bir metodoloji ile dağıtılarak programların gerçek maliyetinin bilinmesi başarılı bir program bütçe uygulaması için önem arz etmektedir. Bu kapsamda program bütçelemede idare düzeyinde programların görünümüne Şekil 9'da yer verilmiştir.

Şekil 10: Program, Alt Program ve Faaliyet İlişkisi Örneği



Kaynak: (MB, 2014:26)

Şekil 10'da program-alt program ve faaliyet şeklindeki hiyerarşik program sınıflandırmasına bir örnek sunulmuştur (MB, 2014:26). Milli Eğitim Bakanlığı'nın teşkilat yapısı içerisinde Temel Eğitim adı altında bir Genel Müdürlük bulunmaktadır. Dolayısıyla bu örnek, teşkilat yapısının fonksiyonlara göre oluşturulduğu durumlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak örneğin, "Temel Eğitim" programı altında "Fırsat Eşitliği" alt programı olarak belirlenen programın, hükümet tarafından öncelikli olarak belirlendiğimi, buradaki harcamaların ve sonuçlarının izlenmesinin istendiğini düşünelim. Bu durumda, yalnızca temel eğitimde değil, diğer tüm eğitim düzeylerinde fırsat eşitliğine yönelik yürütülen faaliyetler, bunların toplam harcamaları ve toplam maliyetleri ile bu programın göstergeler üzerinden başarısının ölçülmesi program

bütçelemenin esnekliği sayesinde sağlanabilecektir. Kurumsal sınıflandırma, ekonomik sınıflandırma ya da fonksiyonel sınıflandırma bu imkanı hiçbir şekilde sunamamaktadır.

4.1.2.2. Program Gerekçesi (Program Beyanı)

Türkiye uygulamasında program gerekçesi şeklinde isimlendirilen, "program beyanı" ya da "program açıklaması" olarak tercüme edilebilecek "program statement" kavramı, program bütçeleme sistematiği içerisinde program, alt program ve faaliyetler bazında tahsis edilen kaynakların gerekçesini performans bilgisi ve maliyet bilgisi ile birlikte açıklayan ve program yapısının özünü oluşturan bilgiler bütünüdür (MB, 2014:27).

Harcamaların etkin bir şekilde önceliklendirilebilmesi için, program bütçe sisteminin performans bilgisini iyi bir şekilde elde etmesi ve beklenen sonuçlara ulaşıp ulaşmadığını maliyet bilgileriyle birlikte ortaya koyabilmesi gerekmektedir. Programların başarısına yönelik sonuçların maliyetleriyle birlikte ortaya konulması karar alıcılara kaynak tahsisi konusunda değerlendirme yapma imkanı tanımaktadır. Buna göre programa ayrılan bütçenin kısılması, artırılması, programın kaldırılması gibi seçenekler üzerinde durulabilecektir. Program bütçe sisteminin faydalı olabilmesi için parlamentonun ve kamuoyunun bütçe dokümanları ile birlikte program beyanları üzerinden bilgilendirilmesi gerekmektedir (Robinson, 2011:58).

Bu kapsamda, program bütçe sistematiği içerisinde bir programın temel olarak şunları içermesi beklenmektedir (MB, 2014:27; SBB, 2020:21; Robinson, 2011:58):

1) Programın tanımı ve kapsamı

2) Program amacı (hedefi)

3) Programı oluşturan ana çıktılar (sunulan nihai hizmetler)

4) Programın anahtar performans göstergeleri

5) Programın performans hedefleri (uygulamada alt programlarda)

6) Programın geçmiş performans gerçekleşmeleri

7) Program harcamaları (orta vadeli projeksiyonla geçmiş yıl gerçekleşme ve gelecek yıl tahminleri)

4.1.2.3. Programların Sayısı ve Büyüklükleri

Programların sayısının ve büyüklüklerinin belirlenmesinde temel odak noktası, program bütçenin asıl amacı olan harcamaların önceliklendirilmesi ve alternatifler arasında seçim yapılabilmesine olanak tanıyacak düzeyde, amaç ve sonuç olarak birbirinden ayrışan harcama gruplarının programlar olarak belirlenmesidir.

Programların çok sayıda faaliyet ve projeyi içerecek şekilde kapsamlı ve büyük programlar olarak belirlenmesi, program sonuçlarının daha kolay belirlenmesini ve toplumsal etkilerin ölçülmesini kolaylaştırmaktadır. Diğer yandan, doğrudan bir fonksiyona denk gelecek kadar büyük programların belirlenmesi halinde, çok sayıda uygulayıcı kurum olması, performans göstergelerinin oluşturulması ve hesap verebilirliğin sağlanması süreçleri zorlaşacaktır. Bu tarz büyük programlar "kurumlar arası programlar (cross-organizational programs)" olarak anılmaktadır (Kim, 2007:200).

Bu yöntemin benimsenmesi durumunda, daha az sayıda program belirlenmekte, her bir kurum programın amacına yönelik alt hedeflerini, maliyetlerini ve diğer program unsurlarını alt programlar üzerinde izlemektedir. Program yapısının oluşturulmasında bu yöntem benimsendiğinde, hükümet hedefleri ile programlar arasında doğrudan ilişki kurmak da mümkün ve daha kolay hale gelmektedir.

Kurumlar arası programlar belirlemenin söz konusu olmaması, yani her bir programın en fazla bir Bakanlık tarafından kullanılabilmesi kuralının uygulanması durumunda, daha fazla sayıda program ortaya çıkacaktır ve bu durumda, hükümetin hedeflediği "sonuçlar" ile programlar arasında bağlantı kurulması gerekecektir. Bu "sonuçları" da aslında bir nevi üst programlar ya da politika alanları olarak değerlendirmek mümkün olup, bu tarz yöntemlerin de birçok ülke tarafından başarıyla uygulandığı görülmektedir.

Örneğin Fransa'nın program bütçe uygulamasında, programların üstünde belirlenen ve aslında daha büyük programlar niteliğindeki "misyonlar" (missions) ile Bakanlıklar arası koordinasyon sağlanmaktadır (Robinson, 2013:41). Performansa dayalı bir program bütçe uygulamasının tek bir altın kuralı bulunmamaktadır, önemli olan her ülkenin kendi idari ve mali yapısı içerisinde hükümet plan ve programları ile bütçe arasındaki bağın bir şekilde kurulmasıdır.

Çok büyük kapsamlı programların belirlenmesi, birbirinin ikamesi olan harcama alanları arasında politik karar alıcılar tarafından önceliklendirme ve kaynak tahsisi yapma olanağını ortadan kaldıracaktır. Örneğin yükseköğretim, ortaöğretim, ilköğretim gibi farklı programlar yerine tek bir büyük eğitim programı belirlenmesi ve bunun alt düzey kırılımlarının olmaması durumunda, program yapısı hedeflere en çok hizmet edecek faaliyet ve projelere kaynakların tahsis edilmesine yönelik bir araç olma özelliğini ortaya koyamayacaktır. Diğer yandan, çok küçük ve fazla sayıda program belirlemekten kaçınılması çok önemlidir. Programların harcama önceliklendirmesine imkan sağlayacak şekilde belirlenmesi ve büyük resmi ön plana çıkarması beklenmektedir. Yani programlar farklı Bakanlıklar tarafından sunulan ve geniş bir alana yayılan farklı hizmet grupları üzerinde merkezi kararlar alınmasına imkan sağlayabilmeli, tüm farklı hizmet gruplarını ifade edebilecek sayıda program belirlenmelidir (Robinson, 2011:60).

Programların büyüklüklerinin belirlenmesinde Bakanlıkların birbiri ile uyumlu bir çizgide olması önem arz etmektedir. Bunu temin edebilmek için sistemin esnekliğini de göz ardı etmeden her bir idarenin belirleyebileceği program sayısına alt ve üst limit getirilmesi, belirli bir harcama tutarının altında ve üstünde program belirlenememesi, Bakanlık bütçesinin belirli bir yüzdesinden az olmaması gibi genel kurallar uygulanması program bütçeleme sisteminin başarısı için önemli görülmektedir (MB, 2014: 17-18; Robinson, 2011:60).

Programların çok büyük şekilde tanımlanmasının faydalı görüldüğü ya da zorunlu olduğu durumlarda, daha alt düzeydeki harcamalara odaklanılmalı, yani programlar alt programlara ve faaliyetlere bölünerek farklı hedefleri gösterecek şekilde tasarlanmalıdır (MB, 2013:40).

4.1.2.4. Program Türleri

Hükümet Önceliklerini Yansıtan Programlar: Kalkınma planı, hükümet programı, orta vadeli program gibi hükümet tarafından hazırlanan plan nitelikli dokümanlarda yer verilen sonuç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik programlardır. Örneğin, Türkiye'de 2014-2018 yılları dönemi için hazırlanan 10. Kalkınma Planı kapsamında belirlenen "Öncelikli Dönüşüm Programları" bu tip programlara iyi birer örnek sunmaktadır. "Üretimde Verimliliğin Artırılması Programı", "İşgücü Piyasasının Etkinleştirilmesi Programı", "Kayıt Dışı Ekonominin Azaltılması Programı", "Enerji Verimliliğinin Geliştirilmesi Programı" bu programlardan bazıları olarak karşımıza çıkmaktadır. Belirli bir konuyu esas alan ve "tematik programlar" olarak isimlendirilen programlar da, benzer şekilde hükümetin öncelikli olarak takip ettiği ve kamuoyunun da yakından takip etmesi gereken önemde programları ifade etmekte olup, bu programları da hükümetin önceliklerini yansıtan programlar olarak değerlendirmek

mümkündür. Bunlara; "Çocuk Bütçesi", "Engellilere Yönelik Bütçeleme", "Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçeleme" gibi programlar örnek olarak verilmektedir (MB, 2013:38).

Kamu Hizmeti Programları: Kamu idarelerinin kendilerine mevzuat ile verilen görev ve sorumluluklar gereğince gerçekleştirdikleri faaliyetleri ve yürüttükleri projeleri içeren programlardır. Üst politika dokümanlarında yer alan hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik amaç ve sonuçları içeren programlardır (MB, 2013:38).

Yönetim ve Destek Programı (Genel Yönetim Giderleri Programı): İdarenin üst yönetimi ile diğer ana birimlerine destek sağlayan danışma, insan kaynakları, bilgi ve iletişim teknolojileri, denetim ve destek hizmetleri birimlerinin harcamalarını içeren, sunulan hizmetlerle doğrudan ilişkilendirilemeyen dolaylı giderlerin yansıtıldığı, genel yönetim giderleri olarak da isimlendirilen, tüm idarelerde bulunması gereken bir programdır (MB, 2014:63; Robinson, 2013:24).

Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Giderler Programı: Hizmet programlarına dağıtılması mümkün olmayan bazı ortak giderler için kullanılan ya da idarelerin kendi hedef ve sonuçları ile ilişkilendiremediği transfer ödemeleri, faiz ödemeleri gibi harcama kalemlerini içeren programlardır (MB, 2013:43).

4.1.2.5. Programlar ve İdareler Arası İlişkinin Kurulması

Program bütçeleme yapısının kurgulanmasında en başta karar verilmesi gereken konulardan birisi, programların birden fazla idare tarafından kullanılıp kullanılamayacağıdır. Kurgulanan program hiyerarşisine bağlı olarak, belirli bir düzeyde idareler ile programların doğrudan ilişkilendirilmesi hem program sorumlularının belirlenerek hesap verebilirliğin sağlanması, hem de maliyetlendirme alt yapısının kurulabilmesi açısından bir zorunluluktur.

Performans ölçümüne dayalı hesap verebilirliğin en temel şartlarından birisi, hizmet sunumu ile yani üretilen çıktı ile belirli bir idari birimin özdeşleştirilmesi gerekliliğidir (Diamond, 2003:18). Asıl soru, bunun hangi düzeyde (program, alt program, faaliyet) gerçekleştirileceğidir. Üst program, program gibi program hiyerarşisinin en üst düzeyinin (örneğimizde buna program diyelim), yalnızca bir Bakanlık tarafından kullanılabilmesini kural olarak belirleyen çok sayıda ülke bulunmaktadır (Robinson, 2013:49).

Örneğin, Güney Kore'nin program bütçe deneyiminde her programın sorumlusunun belli olması ve uygulama kolaylığının sağlanması açısından her bir programın en fazla bir Bakanlık tarafından kullanılması yönünde bir kural getirilmiştir. Ancak bu durumun Güney Kore'de dahi istisnaları söz konusudur, zira program bütçelemenin özü, birbiriyle ilişkili faaliyetleri bir araya getiren bir yapıya dayandığı için programların kurumlar üstü ve genel olması, bir hedef ya da sonucu ifade etmesi en ideal durumdur. Bir programın birden fazla Bakanlık tarafından kullanılması durumunda her bir Bakanlığın alt programlar belirlemesi bahse konu sorunu çözecek ve program bütçe sisteminin uygulama etkinliğini artıracaktır (Kim vd. 2006: 39-40).

Fonksiyonlara göre iyi organize edilmiş bir idari örgütlenme olması durumunda, programlar ile idari teşkilatlanma arasında genel olarak ciddi bir uyum bulunmaktadır. Ancak programlar ile idari yapının birebir aynı olması gerektiği söylenemeyeceği gibi, birden fazla Bakanlık tarafından kullanılan programların olması bazı durumlarda gerekli ve faydalıdır (Robinson, 2013:39). Örneğin Fransa'da programlar, anayasal olarak belirlenmiş ve değiştirilemeyen "misyonlar" altında gruplandırılmakta ve bütçe tahsisatı doğrudan misyonlar bazında yapılmaktadır. Programlar Bakanlıklara özgüdür, ancak misyonlar Bakanlıklara özgü değildir ve birden fazla Bakanlık tarafından

kullanılabilmektedir. Misyonlar bu noktada programların üst düzeyde uyumu açısından da önemli bir role sahiptir (Robinson, 2013:41).

2020 yılı itibarıyla program bütçe uyumlaştırması sürecini başlatan ülkemizde de, programların birden fazla Bakanlık tarafından kullanılabilmesi öngörülmüştür. İdarelerden alınan taleplerin değerlendirilmesi ve uyumlaştırma çalışmaları sonucu, 2021 yılı için bütçe hazırlık sürecinde kullanılmak üzere 68 adet program ve 271 adet alt program belirlenmiş olup, program sorumluları idare alt program düzeyinde belirlenmiştir. Yani, alt programların birden fazla Bakanlık tarafından kullanılmaması temel kuraldır. Tüm idareler tarafından kullanılan Destek ve Yönetim Hizmetleri Programı hariç tutulduğunda 271 adet alt programın, arasında Bakanlıkların, üst kurulların, bağlı başkanlıkların, yargı kuruluşlarının ve birçok farklı Başkanlık, Genel Müdürlük, ajans ve benzeri idarenin bulunduğu 104 farklı harcamacı birim tarafından kullanılması öngörülmüştür (SBB, 2021). Türkiye uygulamasında programların birden fazla Bakanlık tarafından kullanılabilmesine rağmen aşırı büyük programların söz konusu olmadığı, ideal sayıda program belirlendiği, ancak hükümet politikaları ile programlar arasındaki bağın kurulması açısından doğrudan orta vadeli program ve diğer planlardaki hedeflerin/ulaşılmak istenen sonuçların ya da diğer bir deyişle politika alanlarının programlarla bağının kurulmasının faydalı olabileceği değerlendirilmektedir.

4.1.2.6. Programların Maliyetlendirilmesi

Klasik bütçeleme sistemlerinde faaliyetlerin maliyetleri çeşitli birimler ve alt birimler arasında dağıtıldığı için, program bütçe sistemine geçişte uygulama açısından en zorlayıcı konulardan birisi faaliyetlerin maliyetlendirilmesi olarak ön plana çıkmaktadır (Kim vd. 2006:40). Ancak doğru ve güvenilir bir maliyetlendirme verisi olmadan, sonuçlara ilişkin verilerin doğru bir şekilde üretilmesi ve performans sisteminin amaca

hizmet etmesi mümkün bulunmamaktadır. Örneğin personel giderleri klasik bir bütçelemede, memurun çalıştığı alt birimin kurumsal kodu altında ve ekonomik sınıflandırmaya göre maaşlar tertibinde yer alır, ancak bu durumda program ya da benzer bir sınıflandırma olmadığı için, yapılan personel giderinin ilgili olduğu hedef ya da yöneldiği sonuçla ilişkisi kurulamamaktadır.

Program ya da benzeri bir sınıflandırma olmadan uygulanan performans esaslı bütçeleme uygulamalarında ise, performans verisinin üretildiği stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu dokümanlarında faaliyetlerin maliyetlendirilmesi yapılabilmekle birlikte program yapısı olmadığında kurumsal sınıflandırmanın sınırlarının teknik olarak aşılması mümkün olmamaktadır.

Program yapısının başarılı biçimde uygulanabilmesi için, programların çıktılarının bütçe maliyetleriyle ilişkilendirilebilmesi ve sonrasında program performansının değerlendirilmesine yönelik olarak programın nihai faydaları ile programların tam maliyetini gösterecek mekanizmaların tesis edilmesi gerekmektedir. Maliyetlendirmede en önemli detay, programla doğrudan ilişkili ve dolaylı olarak ilişkili maliyet ayrımıdır (Diamond, 2003:19). Maliyetlendirme sisteminin idarenin organizasyon yapısı ile kurduğu ilişki asıl önemli konudur. Her bir operasyonel birim, yani en alt seviyede maliyetlerin ortaya çıktığı birimler (maliyet merkezi) eğer yalnızca bir çıktıya (program ya da faaliyete) katkı sağlıyorsa maliyet dağıtımı daha kolaydır. Ancak genellikle süreçler bu kadar basit değildir ve bir maliyet merkezinde biriken maliyetlerin birden fazla faaliyete/programa dağıtılması gerektiğinde çeşitli dağıtım kuralları uygulanır. Bu çerçevede program bütçeleme sisteminde maliyetlerin dağıtımına ilişkin sürece Şekil 11'de yer verilmiştir (Diamond, 2003:21). Program bütçeleme sisteminde maliyetlendirme yapılırken şu adımlar takip edilmelidir (Diamond, 2003:22):

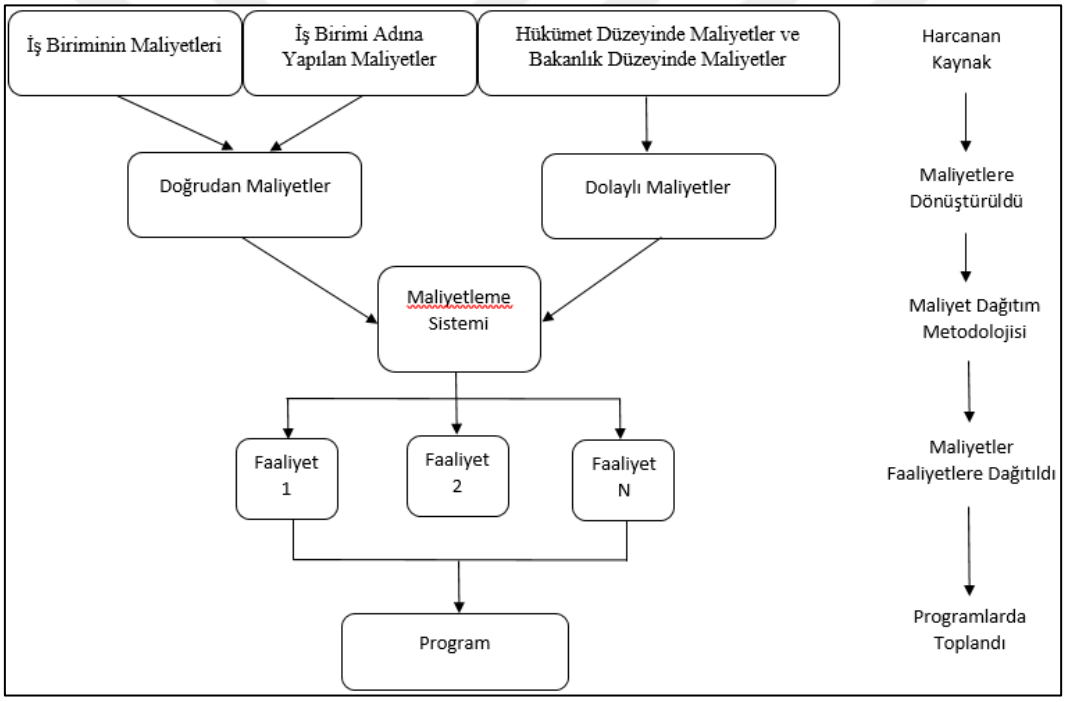
1) Programlar, programın amacını veya sunulan hizmeti/sonucunu üreten alt faaliyetlere ayrıştırılır. Her bir faaliyeti gerçekleştiren alt birimler belirlenir.

2) Programların çıktılarını ortaya çıkaran alt birimlerin kullandığı tüm kaynaklar ve bunlarla ilişkili maliyetler tespit edilir.

3) Doğrudan ve dolaylı maliyetler kategorize edilir ve hesaplanır.

4) Belirlenen maliyet dağıtım metodolojisi çerçevesinde maliyetlerin ilişkili oldukları programlardaki ilgili faaliyetlere dağıtımı gerçekleştirilir.

Şekil 11: Program Bazlı Maliyetlendirme Sistemi



Kaynak: (Diamond, 2003:22)'den uyarlanmıştır.

Genel yönetim giderleri dışında kalan hizmet programları maliyetlendirme açısından **doğrudan ve dolaylı maliyetlerden** oluşmaktadır**. Doğrudan maliyetler**; bir programla/faaliyetle doğrudan ilişkilendirilebilen ve hizmetin sunumuna doğrudan giren ücret giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, araç ve makine kiralama giderleri, harcırahlar, amortisman bedelleri gibi maliyet kalemleridir. **Dolaylı maliyetler** ise,

doğrudan ve yalnızca bir programa değil, birden fazla hizmet programına fayda sağlayan faaliyetlerin maliyetini ifade etmektedir. Üst yönetim giderleri, ortak kullanılan ısınma, elektrik, telefon, internet, temizlik hizmetlerine ilişkin giderler, denetim masrafları, sigorta giderleri gibi maliyet kalemleri dolaylı maliyetlere örnek olarak verilebilir (MB, 2013:66).

Dolaylı maliyetlerin dağıtılması program bütçelemede en zor, ancak programların gerçek maliyetlerinin ortaya konulması ve başarılı bir uygulama için en önemli konulardandır. Birden fazla programı ilgilendiren personel giderlerinin dağıtımında mümkünse çalışma çizelgeleri takibi yönteminin kullanılması, mümkün değilse anket yöntemiyle oransal olarak dağıtım yapılması, bu da mümkün değilse eşit olarak dağıtılması uygun olacaktır. Bunun dışında, harcamanın niteliğine göre çeşitli sayısal verilere dayalı olarak dağıtım yapılması faydalı olacaktır. Örneğin harcama birimindeki telefon hat sayısı, bilgisayar sayısı, toplam oda sayısı, personel sayısının toplam içindeki oranları kullanılarak bazı maliyetlerin hakkaniyetli şekilde dağıtılması mümkün olacaktır (MB, 2013:66-70).

Program bütçelemede faaliyetlerin tam olarak maliyetlendirilmesinin oldukça zor olması nedeniyle birçok ülke uygulamasında genel giderler programlara dağıtılmamaktadır ya da genel giderlerin ana hizmet birimlerinin toplam harcamalar içindeki payına oranla dağıtılması şeklinde basit dağıtım kuralları uygulanmaktadır. Bu gibi uygulamalar kolaylık sağlamakla birlikte, maliyetlerin doğru tespitini engellemektedir. Daha da önemlisi, sunulan kamu hizmetlerinin marjinal maliyetlerinin belirlenmesi olanağı ortadan kalkmış olmaktadır. Diğer yandan, özellikle Bakanlıkların taşra teşkilatlarının, ana hizmet birimleri gibi daha sınırlı fonksiyonlar yerine Bakanlıkların birden fazla fonksiyonunu yerine getirmesi nedeniyle çok sayıda programa yönelik hizmet sunması söz konusu olabilmekte ve bu nedenle personel gideri ve benzeri

diğer giderlerin program ve alt programlara dağıtımı oldukça zor hale gelebilmektedir. Bu sorunun çözümüne yönelik yaygın ve faydalı bir çözüm, maliyet dağıtımı yerine yaklaşık maliyet tahmini yapılmasıdır. “Faaliyete dayalı maliyetleme” olarak bilinen bu yöntemde, maliyetlerin ortaya çıkmasında en etkili olan faaliyetlerin ağırlığına göre dağıtımda bulunulmaktadır. Bu yöntem, ayrıca harcama gözde geçirmeleri kapsamında kısılması gereken harcamaların da faaliyetler üzerinden tespit edilmesini sağlayacak olup, daha analitik bir analiz çerçevesi sunmaktadır (Kim vd. 2006:56-57).

Örneğin, Avustralya'da hiç bir şekilde destek hizmetleri (genel yönetim) programı bulunmamakta, her türlü genel yönetim gideri ana hizmet programlarına dağıtılmaktadır. Maliyet dağıtımını bu ölçüde zorlaştırmanın program bütçeleme açısından bir faydası olmadığı gibi, dağıtımın ne kadar doğru bir sonuç vereceği hususunda da şüpheler bulunmaktadır (Robinson, 2013:30). Burada önemli bir ayrım bulunmaktadır. Program bütçeleme açısından elbette dolaylı maliyetlerin programlara doğru bir şekilde dağıtımı çok önemlidir, ancak burada kastedilen şey birden fazla programa çıktı sağlayan alt birimlerin maliyetlerinin gerçekten ilişkili oldukları alt programlara ve programlara doğru bir şekilde dağıtılması gerekmektedir. Üst yönetim giderleri, ısınma giderleri gibi birden fazla birime yaygın giderlerin ana hizmet programlarında ya da destek hizmetleri programlarında yer alması ülkenin kendi uygulama tercihleri doğrultusunda şekillendireceği bir husustur. Son kez tekrar etmek gerekirse önemli olan programların maliyet ve faydalarının objektif ve doğru veriler üzerinden karşılaştırılabilmesi, performans hedef ve sonuçlarının doğru maliyetler üzerinden ölçülerek değerlendirilebilmesi ve harcama önceliklendirilmesinin yapılabilmesidir.

4.2. Politik Karar Alma Süreçleriyle Bütçe İlişkisinin Kurulması Açısından Program Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Tez çalışmasının 2. bölümünde politik karar alma süreçlerinin işleyişi ve bütçe süreciyle ilişkisi araştırılmış; çalışmanın 3. bölümünde ise bütçelemenin politik karar alma süreçlerinde bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için hangi temel ilkeler, unsurlar, araç ve yöntemleri içselleştirmiş olması gerektiğinin tespitine yönelik olarak modern bütçe uygulamaları irdelenmiştir.

Söz konusu araştırmaların bir sonucu olarak, 3. bölümün son kısmında yer verildiği üzere bütçeleme sisteminin politik karar alma süreçlerinde etkin biçimde kullanılan bir **yönetim aracı niteliğine sahip olması için gerekli olan temel özellikler** şu 4 maddede özetlenmiştir:

1) Mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilmesi için uygun bir alt yapı sağlamalıdır.

2) Kaynak tahsisinin etkin bir şekilde yapılabilmesi ve önceliklendirme yapılabilmesine yönelik güçlü bir planlama ve politika analizi çerçevesi sunabilmelidir.

3) Kamu hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanması için operasyonel verimlilik ve performans yönetimine yönelik araçlara sahip olmalıdır.

4) Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesine yönelik gereklilikleri karşılayabilecek araç ve tekniklere sahip olmalıdır.

Tespit edilen bu 4 temel özellik, aslında çalışmanın temel araştırma konusu olan "Program bütçeleme sistematiği politik karar alma süreçleri ile bütçeleme arasındaki bağı etkin bir şekilde tesis edebilir mi?" sorusunun cevaplanabilmesi için yapılacak değerlendirmenin alanlarını ortaya koymaktadır.

Belirtilen 4 başlık ve alt başlıklar bazında gerçekleştirilen değerlendirmelerde:

1) Uygulamaların ülkelerde ne ölçüde yaygın olduğunu açıklayan bazı istatistiklerden yararlanılmıştır.

2) Değerlendirme çerçevesinin olabildiğince somut örneklerle desteklenerek geliştirilebilmesi amacıyla, 2021 yılı itibarıyla program yapısının bütçeleme sistemine entegre edildiği ülkemizdeki reform öncesi/sonrası uygulamalar Bütçe Kanunu eki cetvel ve icmaller ile harcamacı kurumların performans hedef ve sonuçlarını gösteren performans programı ve faaliyet raporu belgelerinden yararlanılarak analize dahil edilmiştir.

3) İlgili değerlendirme alanları itibarıyla program bütçe uygulamasına sahip bazı ülkelerdeki iyi uygulamalar örnek verilerek analiz çerçevesinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Bu kapsamda aralarında Avustralya, Fransa, Hollanda ve Kore'nin bulunduğu ülke örneklerine yer verilmiştir.

4.2.1. Mali Disiplinin Sağlanması ve Sürdürülebilmesi İçin Uygun Bir Alt Yapının Tesis Edilmesi Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi

Mali disiplin, çok yıllık bütçeleme perspektifini, orta ve uzun vadeli planlama yapılmasını, istikrarlı bir finansal yapının sürdürülebilmesine yönelik mekanizmaların varlığını zorunlu kılmaktadır (Hou, 2013:307-308). Günümüzde mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak, orta vadeli bir harcama sistemi kurgusu içerisinde, yukarıdan aşağı bütçeleme tekniği ön plana çıkmakta; bütçe dengesi, borçlanma, harcama veya gelir kuralları şeklinde karşımıza çıkan mali kurallar uygulanmakta, ayrıca verimsiz harcamaların tespit edilmesine yönelik harcama gözden geçirmeleri gerçekleştirilmektedir.

4.2.1.1. Harcama Tavanları ve Tasarruf Alanları Belirlenmesi (Harcama Gözden Geçirmesi) Açısından Değerlendirme

Belçika, Kanada, Danimarka, Japonya ve Slovenya'nın aralarında yer aldığı 8 OECD ülkesinde Bakanlıkların bütçelerinde sektörler/programlar için harcama tavanları belirlenmektedir. Sektörel/program bazlı harcama tavanı uygulaması, politik önceliklerin ve temel yeni politik girişimlerin bütçeye yansıtılmasını kolaylaştıran bir araç niteliğindedir (OECD, 2019a:56). Bu kapsamda program yapısı, politik önceliklerin yansıtılması, hükümetin hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik sonuçları ifade edecek şekilde harcamaları gruplandırması yönünden harcama tavanı ve mali disiplin sağlanmasına yönelik uygulamalara uygun bir alt yapı sağlamaktadır.

Ayrıca program bazlı bir harcama tavanı uygulaması söz konusu olmasa dahi hükümetlerin mali disiplinin sağlanmasına yönelik dönemsel olarak kamu harcamalarını azaltmaları gerektiğinde ya da harcamaların daha verimli alanlara kaydırılması amacıyla harcama gözden geçirmeleri yapılmak istendiğinde program yapısının önemli bir araç olarak fayda sağladığı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda program yapısının mali disiplin açısından göreli etkisinin değerlendirilmesine yönelik örnek durum analizine Tablo 14'te yer verilmiştir. Çok yıllı harcama tavanı belirlenmesinde kurumsal sınıflandırmanın hakim olduğu klasik bütçeleme sistemlerinde, toplam bir harcama tavanı belirlenmekte ve harcamacı kurumlara harcama kalemleri bazında (ekonomik sınıflandırma) dağıtılmaktadır. Kurumlara getirilecek harcama tavanları, idari teşkilatlanmanın fonksiyonlara göre gerçekleştirildiği ölçüde etkili olabilecektir. Sektörel (fonksiyonel) sınıflandırma da harcama tavanları belirlenmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Devletin temel fonksiyonlarına, yani hizmet sunduğu alanlara göre harcamaların dağıtılması önemli bir

bütçesel araçtır. Ancak, programların isteğe göre daha büyük ve daha küçük şekilde gruplandırılabilen esnek yapılar olması ve doğrudan amaç ve sonuçlara yönelik olarak belirlenebilmesi nedeniyle program yapısı, alternatifler arasında harcama tavanı ya da tasarruf alanı belirlenmesi süreçlerini girdi odaklı olmaktan çıkarıp sonuç odaklı hale getirebilmektedir.

Tablo 14: Mali Disiplin Uygulamaları Açısından Program Bütçe

UYGULAMA	TÜRÜ	ÖRNEK DURUM
Çok Yıllı Harcama Tavanı Belirlenmesi	Kurumsal & Ekonomik	**Tarım ve Orman Bakanlığı** ve benzeri harcamacı kurum/kuruluşlar için harcama kalemleri (maaş, yolluk, mal ve hizmet alımı gibi girdileri) bazında çok yıllı harcama tavanı belirlenebilecektir.
	Sektörel (Fonksiyonel)	Ekonomik İşler ve Hizmetler başlığı altında tarımla ilgili olarak "**Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri"** alt başlığı ve benzeri düzeylerde çok yıllık sektörel harcama tavanları belirlenebilecektir.
	Program	**Tarım ve Hayvancılığın Geliştirilmesi** ve benzeri şekildeki belirli amaç ve sonuca yönelik programlar düzeyinde tavanlar belirlenebilecektir.
Tasarruf Alanlarının Belirlenmesi (Harcama Gözden Geçirmeleri vb.)	Kurumsal & Ekonomik	**Tarım ve Orman Bakanlığı** bütçesini oluşturan alt birimler olan Tarımsal Araştırmalar ve Politikalar Genel Müdürlüğü, Hayvancılık Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü ve benzeri alt birimlerin harcama kalemleri (maaş, yolluk, mal ve hizmet alımı gibi girdileri) üzerinden tasarruf edilebilecek alanlar değerlendirilebilecektir.
	Sektörel (Fonksiyonel)	**Ekonomik İşler ve Hizmetler** sektörü ve benzeri sektörler ile Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri, Yakıt ve Enerji Hizmetleri, Madencilik, İmalat ve İnşaat Hizmetleri ve benzeri alt sektörler düzeyinde tasarruf alanları belirlenebilecektir.
	Program	**Koruyucu Sağlık, Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadele, İstihdamın Artırılması, İnsan Haklarının Geliştirilmesi, Engellilerin Toplumsal Hayata Katılımının Sağlanması** ve benzeri şekilde belirlenmiş olan amaç ve sonuca yönelik programlar söz konusu olduğunda girdiler yerine sonuçlara yönelik olarak tasarruf kararları alınabilecektir.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Program yapısı mevcut olmadığında, birbiriyle ilişkili faaliyetleri ve bunların maliyetlerini bir araya getirmek ve harcamaları sonuçlar ile doğrudan ilişkilendirebilmek mümkün olamayacağı için, ulaşılmak istenen sonuçlar veya çıktılar üzerinden bir analiz yerine girdiler üzerinden analiz gerçekleştirilecektir. Bu durum ise, harcama

kesintilerinin sonuçlara göre değil, etkinlik ve verimliliğe bakmadan doğrudan yapılması sonucunu doğurarak, verimli kamu harcamalarının azaltılması yönünde bir etkinsizliğe yol açabilecektir. Bu yönlerden program bütçelemenin mali disiplin sağlanması süreçlerini daha verimli hale getirebileceği değerlendirilmektedir.

4.2.1.2. Maliyetlerin Tam ve Doğru Olarak Bilinmesi Açısından Değerlendirme

Yukarıda yapılan açıklamalara paralel olarak mali disiplin kavramıyla ilgili bir diğer önemli husus, yürütülen faaliyetlerin maliyetlerinin tam ve doğru şekilde bilinmesi gerekliliğidir. Klasik bütçeleme sistemlerinde, aşağıdan yukarı bütçelemenin yapılması sürecinde artırımcı bir yaklaşımla, bütçe talebinin oluşturulması kapsamında faaliyetlerin maliyetinin tespitine yönelik bir tahmin ve planlama süreci söz konusu olmakla birlikte, daha sonra harcanan tutarlar ile faaliyetlerin eşleştirilmesi ve maliyetlerin tam ve doğru şekilde tespit edilmesi, izlenmesi, raporlanmasına yönelik bir yöntemsel alt yapı bulunmamaktadır.

Çünkü bu sistematik içerisinde sonuçların gerçekleşip gerçekleşmemesine yönelik bir değerlendirme süreci ile performans verisi üretilmesine yönelik bir anlayış bulunmamaktadır. Ancak program bütçelemede, program-alt program-faaliyet/projeler şeklindeki hiyerarşik yapı çerçevesinde faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik maliyetler izlenmektedir. Daha önce "Programların Maliyetlendirilmesi" başlıklı bölümün altında yer alan Şekil 11'de detaylarına yer verildiği üzere, programların maliyetleri tespit edilmektedir.

Şekil 12: Program Yapısı Olmadan Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi

Tablo 26: Stratejik Hedef 4.1

Amaç 4	Finansal Ürün ve Hizmetlerde Çeşitliliği, Derinliği ve Tabana Yayılmayı Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi ve İstikrarı Güçlendirmek
Hedef 4.1	Finansal Ürün ve Hizmetlerin Etkinliğinin Artırılması, Yeni Ürün ve Hizmetlerin Geliştirilmesi
Sorumlu Harcama Birimleri	Mali Sektörle İlişiler ve Kambiyo Genel Müdürlüğü
Performans Hedefi 4.1.1	BKS Sisteminin Tanınırlığının Artırılması
Performans Hedefi 4.1.2	BKS Sisteminin Etkin ve verimli İşlemesi
Performans Hedefi 4.1.3	Alternatif Finansal Araçlar Geliştirmek
Performans Hedefi 4.1.4	Girişim Sermayesi Fonlarının Desteklenmesi

Tablo 27: Hedef 4.1 Kapsamındaki Kaynak İhtiyacı Duyulan Faaliyetlere İlişkin Bilgiler (TL)

No	*Faaliyetler*	(01) Personel Giderleri	(02) SGK Devlet Primi Giderleri	(03) Mal ve Hizmet Alım Giderleri	(04) Faiz Giderleri	(05) Cari Transferler	(06) Sermaye Giderleri	(07) Sermaye Transferleri	(08) Borç verme	*Toplam*
1	Farkındalığın arttırılmasına yönelik etkinlikler, tanıtım ve eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi	65.927,10	9.229,80	14.250	0	0	0	0	0	89.406,90
2	Farkındalığın arttırılmasına yönelik etkinlikler, tanıtım ve eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi	43.951,40	6.153,20	9.483,33	0	0	0	0	0	59.587,93
3	Çalışma konularına ilişkin literatür taramalarının yapılması	27.469,63	3.845,75	5.927,08	0	0	0	0	0	37.242,46
4	Girişim sermayesi fonlarını desteklemek amacıyla üst fonlara kaynak aktarılması	21.975,70	3.076,60	0	0	0	0	0	25.493.000,00	25.518.052,30
	Genel Toplam	**159.323,83**	**22.305,34**	**29.660,41**	**0**	**0**	**0**	**0**	**25.493.000**	**25.704.289,59**

Kaynak: (HM, 2016:58-59)'dan derlenmiştir.

Program yapısı olmadan da stratejik amaçlar ve performans hedefleri ile maliyetler arasındaki ilişkinin kurulması mümkün olmakla birlikte, bu uygulamanın harcamacı idare düzeyini aşamadığı ve hükümet düzeyindeki plan-programlar ile bütçelemenin bağının

kurulamadığı değerlendirilmektedir. Çünkü program bütçelemede program yapısı sayesinde idari teşkilatlanmadan bağımsız şekilde faaliyetler ve bunların maliyetleri bir araya getirilmektedir. Şekil 12'de Türkiye'de program bütçe uyumlaştırmasından önceki döneme ait olan 2016 Yılı Hazine Müsteşarlığı performans programında yer alan bazı bölümler derlenmiş olup, faaliyetlerin maliyeti ile performans hedefleri ve amaçlar arasındaki ilişkinin nasıl kurulduğu bir arada görülmektedir. Söz konusu uygulamanın da belirlenen hedeflere yönelik faaliyetler ile maliyetlerinin ilişkilendirilmesi açısından faydalı bir uygulama olduğu değerlendirilmekle birlikte, program yapısı söz konusu olmadığında hedef ve amaçların idare düzeyinde, hatta idarenin alt birimleri düzeyinde (Mali Sektörle İlişkiler ve Kambiyo Genel Müdürlüğü) kaldığı görülmektedir. Şekil 12'de görüldüğü üzere bu kapsamda yalnızca bir Genel Müdürlüğün belirlenen amaca yönelik faaliyetleri ve maliyetleri arasındaki bağ kurulmuştur.

Şekil 13'te ise Türkiye'nin mevcut performans esaslı bütçe sistemine program yapısının uyumlaştırılması sonrasında Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın 2021 yılı performans programında yer alan bazı bölümler derlenmiş olup, program-alt program bazında faaliyetlerin maliyetlerinin nasıl izlendiği görülmektedir. Daha önce "finansal ürün ve hizmetlerinin etkinliğinin artırılması" şeklindeki hedefin benzeri bir hedefin alt program bazında devam ettiği ve alt program hedefi olarak belirlendiği görülmekte, eski durumdan farklı olarak iki farklı Genel Müdürlüğün (Finansal Piyasalar ve Kambiyo Genel Müdürlüğü ile Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü) aynı amaca hizmet eden faaliyetlerinin aynı alt programda toplanmış olması nedeniyle, faaliyetlerin maliyetlerinin bir alt programın amacı ve dolayısıyla programın amacı ile doğrudan ilişkisinin kurulduğu görülmektedir. Mevcut durumda Türkiye uygulamasında, performans bilgilerinin idarelerin performans programlarında gösterilmesi nedeniyle alt programlar bazında performans bilgisine erişilebilmekle birlikte, uygulamanın

programlar bazında faaliyetlerin maliyetlerinin, yani bütçenin üst düzey planlardaki amaçlar ile bağının daha güçlü kurulmasına imkan tanıdığı, bu verilerin kamuoyu ve yasama sürecinde meclise sunulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Şekil 13: Program Bütçeleme Sisteminde Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi

Program Adı FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ VE SİGORTACILIK

Programı Yürüten İdare/İdareler: CUMHURBAŞKANLIĞI, HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI, SERMAYE PİYASASI KURULU, BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU, SİGORTACILIK VE ÖZEL EMEKLİLİK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU

Program Koordinasyonundan Sorumlu İdare: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI

Programın Amacı: Finansal İstikrarı Gözeterek; Finansal Ürün ve Hizmetlerin Çeşitliliğini ve Sistemin Derinliğini Artırmak Suretiyle Finansal Sistemi Reel Ekonomiyi Destekleyecek Şekilde Geliştirmek

Alt Program Adı: FİNANSAL SİSTEMİN GELİŞTİRİLMESİ

Gerekçe ve Açıklamalar

Finansal Sistemin Geliştirilmesi alt programı çerçevesinde; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 225/A maddesi ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un Geçici 20'inci maddesi kapsamında finansal sektörü geliştirici çalışmalar ile kredi garanti kurumlarına kaynak aktarımı ve hazine destekli kredi kefalet uygulaması ile teminat yetersizliği bulunan KOBİ ve KOBİ dışı tüm firmaların krediye erişim imkânlarının artırılmasına yönelik faaliyetler yürütülmektedir.

Alt Program Hedefi:

Finansal ürün ve hizmetlerde çeşitliliği, derinliği ve tabana yayılmayı artırmak suretiyle finansal sistemi ve istikrarı desteklemek

Alt Program Kapsamında Yürütülecek Faaliyet Maliyetleri

Faaliyetler	2020 Bütçe	2020 Harcama Haziran	2021 Bütçe	2022 Tahmin	2023 Tahmin
Girişim Sermayesi Ekosisteminin Geliştirilmesi	**229.296.000**	**2.319.757**	**265.314.000**	**280.978.000**	**289.637.000**
Bütçe İçi	229.296.000	2.319.757	265.314.000	280.978.000	289.637.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
Hazine Destekli Kredi Kefalet Uygulaması Kapsamında Kredi Garanti Fonuna Kaynak Aktarımı	**6.477.000**	**981.847**	**2.011.000**	**2.158.000**	**2.291.000**
Bütçe İçi	6.477.000	981.847	2.011.000	2.158.000	2.291.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmelerin Finansal Etkinliğini Destekleme	**0**	**500.000**	**1.000**	**1.000**	**1.000**
Bütçe İçi	0	500.000	1.000	1.000	1.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0
T O P L A M	**235.773.000**	**3.801.605**	**267.326.000**	**283.137.000**	**291.929.000**
Bütçe İçi	235.773.000	3.801.605	267.326.000	283.137.000	291.929.000
Bütçe Dışı	0	0	0	0	0

Kaynak: (HMB, 2021:21-22).

Bu kapsamda program bütçelemenin, kamu tarafından sunulan hizmetlerin ve yürütülen faaliyetlerin tam maliyetinin hesaplanmasını kolaylaştıran bir metodolojiye sahip olduğu değerlendirilmektedir (Kim vd. 2006:47). Hangi amaçla yürütülen hangi kamu hizmeti için ne kadar maliyete katlanıldığının tam ve doğru tespiti, açıklanan

çerçevede mali disiplinin sağlanması açısından önemli olup, program yapısı ve program bütçeleme sistematiğinin bu açıdan güçlü bir alt yapı sunduğu değerlendirilmektedir.

4.2.2. Kaynak Tahsisinin Etkin Bir Şekilde Yapılabilmesi ve Önceliklendirme Yapılabilmesine Yönelik Güçlü Bir Planlama ve Politika Analizi Çerçevesinin Sunulabilmesi Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi

4.2.2.1. Uzun Vadeli Planlama Alt Yapısı Açısından Değerlendirme

Daha önce detaylı istatistiklerine yer verildiği üzere OECD ülkelerinin tümünde orta vadeli harcama sistemi uygulanmakta ve ayrıca 4 ülke haricinde tümünde sistem yasal bir dayanağa sahip bulunmaktadır (OECD, 2013:91). Özellikle son 20 yıllık sürece bakıldığında da neredeyse tüm ülkelerin bütçe reformlarının temelini OVHS'NİN oluşturduğu görülmektedir. OVHS uygulanması için program bütçe uygulanması zorunlu değildir, ancak program bütçe ilk ortaya çıktığı günden bugüne uzun vadeli planlamayı öngören bir sistemdir, dolayısıyla program bütçe sistemi içinde orta ve uzun vadeli planlama zaten doğal olarak bulunmaktadır (Kim vd. 2006:59).

Program bütçe sistemi, belirlenen hedeflere ulaşılması için kaynakların alternatif programlar arasında, **uzun vadeli planlama çerçevesinde** tahsis edilmesine yönelik olarak kamu yöneticilerinin ve siyasal organların karar alma aracı olarak kullandıkları bir bütçeleme tekniğini ifade etmektedir (Moğol, 2006:48 aktaran Edizdoğan ve Çetinkaya, 2021:102).

Program bütçeleme tekniğinde öne çıkan hususlardan birisi programların yapılandırılmasının bir yıldan daha uzun bir dönemi kapsaması zorunluluğudur, çünkü çoğu programın hedefine ulaşılabilmesi için bir bütçe döneminden daha uzun zaman dilimi gerekmektedir (Moğol vd. 2012:37). Örneğin, "Kapkaç Olaylarının Önlenmesi"

şeklindeki bir programın amacının bir yılda tamamen gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır. Orta ve uzun vadede bir program altında programın başarısını ölçen performans göstergelerinin takibi ile politik karar alma ve planlama süreçlerinde konuya ilişkin değerlendirme yapılabilmesi mümkün olacaktır.

Tablo 15: Bütçe Teknikleri ve Özellikleri

Bütçe Tekniği	Özelliği	Sınıflama Esası	Çıkış Noktası
Klasik	Girdi Satın Alma	Girdi Sınıflaması	Denetim, Kontrol
Performans	Faaliyet, İş Yükleri	Faaliyet ve Çıktı Sınıflaması	Yönetim, Etkinlik
Program	Toplumsal Refah, Sonuç Odaklı	Kamusal Amaç Sınıflaması	Planlama, Etkenlik

(Moğol vd. 2012:39)

Programlar, doğası gereği uzun vadeli niteliktedir. Programlara tahsis edilen ödenekler bütçenin yıllık olması ilkesi çerçevesinde yıllık olarak kanunla tahsis edilse de, karar alma sürecinde programların toplam maliyeti, yani gerçekleştirilmek istenen amaç/ulaşılmak istenen sonuç için ne kadar kaynak harcanacağı/harcandığı hususu ön planda olacaktır (Moğol vd. 2012:36-39). Açıklanan çerçevede program bütçelemenin, uzun vadeli planlamayı kolaylaştırabileceği ve planlama için uygun bir alt yapı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

Tablo 15'te klasik, performans ve program bütçe arasındaki farklar özet biçimde tablolaştırılmıştır (Moğol vd. 2012:39). Tabloda, program bütçenin sınıflandırma yapısının diğer sistemlerden farklı olarak kamusal amaçları esas aldığı, sonuç odaklı ve planlamaya (uzun vadeli) dayalı olduğu belirtilmektedir. Program bütçeleme, hükümetin önceden plan yapmasını ve harcama önceliklerini belirlemesini sağlamak üzerine kurulu bir sistemdir (Kim vd. 2006:47).

4.2.2.2. Politika Analizi Çerçevesinin Değerlendirilmesi

Şekil 14'te klasik bütçelemenin tipik özelliği olan girdi bazlı bütçeleme örneği ile sonuç/hedef/fonksiyon bazlı program bütçelemenin görünümlerine karşılaştırmalı olarak bir arada yer verilmiştir. Söz konusu tablolar Türkiye'nin 2020 yılı ve 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunlarında yer alan bazı tabloların sadeleştirilmesinden ibaret olup, klasik bütçe sınıflandırma yapısı ile program sınıflandırmasının karşılaştırılması açısından faydalı bir analiz çerçevesi sağlamaktadır.

Şekil 14: Klasik ve Program Bütçelemede Görünüm

KLASİK BÜTÇELEMEDE ÖDENEKLERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMAYA GÖRE DAĞILIMI

Kurumlar	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme
Adalet Bakanlığı	...	...	...	...	...	...	...	...
Milli Eğitim Bakanlığı	...	...	...	...	...	...	...	...
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	...	...	...	...	...	...	...	...
Tarım ve Orman Bakanlığı	...	...	...	...	...	...	...	...

PROGRAM BÜTÇELEMEDE ÖDENEKLERİN PROGRAMLARA GÖRE DAĞILIMI

Programın Adı	2021 Teklif	2022 Tahmin	2023 Tahmin
Finansal Sistemin Geliştirilmesi ve Sigortacılık	...	...	...
Araştırma, Geliştirme ve Yenilik	...	...	...
Hayat Boyu Öğrenme	...	...	...
Koruyucu Sağlık	...	...	...

Kaynak: (Resmi Gazete, 2019; Resmi Gazete, 2020c)'den uyarlanmıştır.

2021 yılı itibarıyla program yapısının bütçe sistemine entegre edilmesi sonucunda, harcamalar ekonomik sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırmanın yanı sıra Şekil 14'te görülen şekilde programlar bazında da listelenmiştir. Girdi bazlı bir sınıflandırma olan ekonomik sınıflandırma, kamu hizmetinin üretimi için kullanılan kaynakların türünü göstermesi açısından değerli ve önemi yadsınamayacak bir analiz çerçevesi sunmakla birlikte, harcanan kamu kaynaklarının yöneldiği amaç ve sonuçlara yönelik hiç bir açıklama getirememektedir.

Tablo 16: Program Yapısının Analiz Çerçevesinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi

Sınıflandırma Türü	Örnek	Sunduğu Analiz Çerçevesi
Kurumsal Sınıflandırma	Bakanlıklar ve diğer harcamacı kuruluşlar ile bunların alt birimlerine tahsis edilen ödenek tutarını gösterecektir. Örneğin, Tarım ve Orman Bakanlığına ayrılan toplam bütçeyi, Bakanlık birimlerinden Doğu Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne ayrılan bütçeyi gösterecektir.	Organizasyonel/hiyerarşik
Ekonomik Sınıflandırma	Bütçenin toplamının harcanan kamu kaynağının türlerine nasıl dağıldığını gösterecektir. Kurumsal sınıflandırma ile birlikte kullanıldığında örneğin, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğünün personel giderleri, yolluk, mal ve hizmet alım giderleri gibi unsurlardan oluşan girdilerini, yani hizmet üretimi için harcanan kamu kaynağının türünü gösterecektir.	-Girdi odaklı -Amaç ve sonuçlara dönük değil
Fonksiyonel Sınıflandırma	Genel kamu hizmetleri, çevre koruma hizmetleri, savunma hizmetleri, sağlık hizmetleri gibi farklı sektörlere ne kadar kaynak ayrıldığını gösterecektir. Program yapısına benzerliği bulunmakla birlikte, programlar kadar esnek bir uygulama alanı sağlamamakta, çok büyük işlevleri ifade etmektedir. Kurumsal sınıflandırma ile birlikte kullanıldığında örneğin, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğüne çevre koruma hizmetleri fonksiyonuna yönelik olarak ne kadar kamu kaynağı tahsis edildiğini gösterecektir.	-Fonksiyonlara yönelik -Temel bir analiz imkanı sunar
Program Sınıflandırması	Ormanların Korunması, Ormanların Genişletilmesi, Su Kaynakların Korunması, Toprak Kaynaklarının Korunması ve Geliştirilmesi gibi çevrenin korunmasına yönelik farklı amaçların gerçekleştirilmesi için ne kadar kamu kaynağı tahsis edildiğini gösterecektir.	-Sonuç odaklı -Amaçlara yönelik -Birbirinin alternatifi olan harcama gruplarının değerlendirilmesine imkanı sunar

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 16'da program yapısının sunduğu analiz çerçevesi diğer sınıflandırma sistemleri ile karşılaştırmalı olarak örnekler üzerinden değerlendirilmiştir. Program bütçe sistematiği, diğer sınıflandırmalardan farklı olarak sonuçlara odaklanmakta, amaçları ön plana çıkarmakta, birbirinin alternatifi olan harcama gruplarının değerlendirilmesi imkanı sağlamakta, harcama önceliklendirilmesi yapılmasını kolaylaştırmakta ve önceliklendirmenin yani politik karar alma sürecinin kalitesini yükseltmektedir. Bu durumu Tablo 16'da sunulan örnek üzerinden kolayca açıklamak mümkündür. Kurumsal ve ekonomik sınıflandırma, hangi Genel Müdürlüğe ne kadar girdi sağlandığını açıklayabilecek bir analiz çerçevesi sunarken, fonksiyonel sınıflandırma ve fonksiyonel

sınıflandırmanın gelişmiş, daha esnek ve işlevsel bir formu olarak niteleyebileceğimiz program sınıflandırmasının ise, "Ormanların Korunması", "Su Kaynaklarının Korunması" gibi bir amaç için ne kadar kaynak harcandığını gösteren, performans yönetimine ve stratejik yönetime çok daha uygun bir alt yapı sunduğu görülmektedir.

Yukarıda açıklanan çerçevede bir politika analizi aracı olarak program bütçelemesi, aynı veya farklı hedeflere sahip alternatif harcama seçeneklerinin maliyet etkinliğinin karşılaştırmasını ve değerlendirilmesini, yani önceliklendirme yapılmasını kolaylaştırmaktadır (Kim, 2007:47).

Program bütçenin, güçlü bir politika analizi çerçevesi sunduğu değerlendirilmektedir, çünkü yönetsel etkinliğin sağlanmasına yönelik tercihlerin yapılması süreçlerini kolaylaştırabilecek bilgi ve verileri daha açık bir biçimde ortaya koyabilmektedir.

Tablo 17'de, 9 farklı kurum tarafından "piyasaya arz edilen ürünlerin güvenli olması" amacıyla yürütülen ürün güvenliği kapsamındaki piyasa gözetimi ve denetimi faaliyetlerine ilişkin görev dağılımına yer verilmiştir. Her biri farklı ürün gruplarından sorumlu olan 9 farklı harcamacı kurum, piyasaya arz edilen ürünlerin insan sağlığı, can ve mal güvenliği açısından güvenli olması şeklindeki tamamıyla aynı amaç kapsamında faaliyetlerini yürütmektedir. Bütçe açısından bakıldığında, tabloda belirtildiği üzere Bakanlıkların merkez teşkilatlarındaki ilgili alt birimlerin bütçeleri ile taşra teşkilatında bu kapsamda yürütülen faaliyetler, ürün güvenliğiyle ilgili harcamaları oluşturmaktadır.

Tablo 17: Aynı Amaca Yönelik Çok Sayıda Kurum Tarafından Yürütülen Faaliyet Örneği

Ürün Güvenliğiyle İlgili Kurumlar	**Görevli Olduğu Alan**	**Faaliyetlerin Maliyeti**
Ticaret Bakanlığı	Koordinasyon	1) Merkezde ilgili Genel Müdürlük (alt birim) bütçesi 2) Bakanlıkların 81 ilde örgütlenmiş taşra teşkilatında diğer fonksiyonlarla birlikte yürütülen işlerden yalnızca birisi
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Asansörler, makineler vb. sanayi ürünleri	
Sağlık Bakanlığı	Kozmetik, tıbbi cihazlar vb.	
BTK	Telsiz ekipmanları	
EPDK	Akaryakıtlar	
Tarım ve Orman Bakanlığı	Gıda maddeleri	
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Yapı malzemeleri, piller vb.	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Kişisel koruyucu donanımlar	
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Gezi tekneleri, gemi teçhizatı	

Kaynak: (BSTB, 2012:8)'den yararlanılmıştır.

Merkez teşkilatındaki Genel Müdürlük ve diğer alt birimlerin harcamalarının tamamının, ürün güvenliği harcamaları ile ilişkilendirilmesi mümkün olsa da, taşra teşkilatı açısından aynı şeyi söylemek mümkün bulunmamaktadır. Çünkü, ürün güvenliğiyle ilgili faaliyetler, yürütülen çok sayıda faaliyetten yalnızca birisini ifade etmektedir. Bu kapsamda ortak personel giderleri, mal ve hizmet alımı, araç ve ekipman kullanımı, genel yönetim giderleri söz konusu olmaktadır. Yani İl Müdürlüklerindeki harcamaların yalnızca bir kısmı bu faaliyetlerle ilgilidir.

Klasik bir bütçeleme sistemi içerisinde, ne 9 farklı harcamacı kurumun aynı amaçla yürüttüğü faaliyetlerin bir araya getirilmesi, ne de birden fazla faaliyeti yürüten alt birimlerin maliyetlerinin amaçlar bazında ayrıştırılması mümkün bulunmamaktadır. Ancak program bütçe sistemi içerisinde, harcamalar faaliyet/projelerden başlayarak alt program ve programlara doğru maliyetlendirildiği için (Şekil 11), idare bazında ve toplamda belirli bir amaç/sonuç için harcanan kamu kaynağının tespiti mümkün olmaktadır. Tablo 18'de yer verildiği şekilde bir program-alt program hiyerarşisinin

oluşturulması ve uygulanması halinde, farklı kurumlar alt programlar düzeyinde yürüttükleri ürün güvenliği faaliyetlerini hedef, sonuç ve maliyetleri bakımından izleyebileceklerdir. Ayrıca ulusal düzeyde ürün güvenliğinin sağlanması için ne kadar kaynak tahsis edildiği açıkça ortaya konabilecek, performans hedefleri ve sonuçlar üzerinden güçlü bir değerlendirme ve analiz çerçevesi ortaya konabilecektir.

Tablo 18: Program Bütçede Aynı Amaca Yönelik Çok Sayıda Kurum Tarafından Yürütülen Faaliyetlerin Görünümü

Program	**Ürün Güvenliği ve Denetimi**
Program Amacı	Piyasaya arz edilen ürünlerin insan sağlığı, can ve mal güvenliği açısından asgari güvenlik koşullarını sağlaması ve güvenli olması.

Alt Programlar	**Alt Program Amacı**
Ürün Güvenliğinin Sağlanması	Örnek amaç metni
Sanayi Ürünleri Güvenliğinin Sağlanması	Örnek amaç metni
Tıbbi Ürünlerin Güvenliğinin Sağlanması	Örnek amaç metni
Gıda Güvenliğinin Sağlanması	Örnek amaç metni
…… (diğer alt programlar)	Örnek amaç metni

Alt Programlar	**2022 Teklif**
Ürün Güvenliğinin Sağlanması	1.000.000 TL (örnek tutar)
Sanayi Ürünleri Güvenliğinin Sağlanması	1.000.000 TL (örnek tutar)
Tıbbi Ürünlerin Güvenliğinin Sağlanması	1.000.000 TL (örnek tutar)
Gıda Güvenliğinin Sağlanması	1.000.000 TL (örnek tutar)
…… (diğer alt programlar)	5.000.000 TL (örnek tutar)
PROGRAM TOPLAMI	9.000.000 TL (örnek tutar)

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 17 ve 18'de bir politika alanı olarak seçilen ürün güvenliği örneği üzerinden yapılan anlatım, tüm politika alanları, yani tüm ana programlar/programlar için genellendiğinde şu sonuca ulaşılmaktadır. Program bütçe, aynı amaca hizmet eden, aynı sonuca ulaşmak için yürütülen birbiriyle ilişkili faaliyetleri bir araya getirmekte, bu

kapsamda sonuç ve amaç odaklı olarak fayda ve maliyetlerin karşılaştırılabilmesine uygun bir alt yapı sağlamaktadır.

Program bütçeleme, program yapısı sayesinde aynı amaca yönelik faaliyetlerin tümünü bir araya getirmekte ve kurumsal sınıflandırmanın sınırlarını ortadan kaldırmaktadır. Bu sayede farklı kamu kurumları tarafından yürütülen faaliyetlerin koordine edilmesi, planlanması ve hizmet sunumunun iyileştirilmesi mümkün olmakta, ayrıca aynı amaç için kullanılan kaynakların tamamı bir arada görülebilmektedir (Moğol vd. 2012: 36). Bir amaç için harcanan toplam kaynak karşısında elde edilen sonuçların izlenebilmesi, güçlü bir politika analizi ve planlama çerçevesi sunmaktadır. Program bütçeleme sistemi, girdiler yerine hükümet hedeflerine odaklanarak bütçelemeyi daha stratejik bir sürece dönüştürebildiği için planlama işlevi yüksektir ve hedefleri gerçekleştirebilmek için geçmişte gerçekleştirilen kaynak tahsislerinin kısıtlanması ve başka programlara kaydırılması konusunda yüksek potansiyele sahiptir (Kim vd. 2006:59).

Özetle, yukarıda örnekler üzerinden sunulan karşılaştırmalı değerlendirme çerçevesinde, program bütçelemenin kaynak tahsisinin etkin bir şekilde yapılabilmesi ve önceliklendirme yapılabilmesine en uygun alt yapıyı sağlayan bütçeleme tekniği olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

4.2.2.3. Planlama ve Bütçeleme Arasındaki Bağının Kurulması Açısından Değerlendirme

Avustralya'da uygulanan program bazlı bütçeleme sistemi, performans bilgisini programlar bazında doğrudan bütçe dokümanın içerisine dahil etmesi nedeniyle, plan-bütçe bağının kurulması açısından çarpıcı bir örnektir. Tablo 19'da Avustralya'nın 2021 Yılı Bütçesinde yer alan tablolardan birisi sadeleştirilerek sunulmuştur (20 programın

10'una yer verilmiştir). "Budget Strategy and Outlook Budget Paper No. 1 2020–21." isimli bütçe stratejisi ve görünümü belgesinde "program harcamaları" başlıklı bölüm altında Avustralya merkezi hükümetinin en yüksek 20 harcama programına yer verilmektedir. Söz konusu tablonun orjinal görünümüne Ek-2'de sunulmuştur (Avustralya, 2021:Bölüm 6-10).

Tablo 19: Avustralya'nın 2021 Yılı Bütçesinde Programların Görünümü

		Güncel	**Tahmin**			
Program	**Fonksiyon**	**2019-20 $m**	**2020-21 $m**	**2021-22 $m**	**2022-23 $m**	**2023-24 $m**
Koronovirüse Karşı Ekonomik Tedbirler	Diğer Ekonomik İşler	55,179	82,477	2,900	250	0,000
Federe Devlet ve Bölgelere Gelir Yardımı	Diğer Amaçlar	62,027	61,926	68,034	72,807	76,721
Yaşlılara Gelir Desteği	Sosyal Güvenlik ve Refah	50,104	53,549	51,425	53,089	54,977
İş Arayanlara Gelir Desteği	Sosyal Güvenlik	20,128	34,095	17,302	14,095	13,023
Tıbbi Destekler	Sağlık	24,881	28,248	28,146	29,505	31,041
Federe Devletlere Devlet Hastaneleri İçin Destekler	Sağlık	22,560	23,607	25,192	26,651	28,241
Ulusal Engellilik Sigortası	Sosyal Güvenlik	18,676	23,431	25,448	35,615	28,241
Yaşlı Bakım Hizmetleri	Sosyal Güvenlik	19,757	21,849	23,032	24,500	25,851
Aile Vergi Yardımı	Sosyal Güvenlik	18,333	19,405	18,208	18,012	18,102
Engellilere Gelir Desteği	Sosyal Güvenlik	17,781	18,506	17,328	17,329	17,940
(…Diğer 10 program)	……	……...	……..	…….	……..	……
ARA TOPLAM		**402,051**	**463,170**	**374,767**	**383,843**	**398,214**
DİĞER PROGRAMLAR		176,498	207,160	192,725	191,064	198,405
TOPLAM HARCAMA		**578,549**	**670,330**	**567,491**	**574,907**	**596,619**

Kaynak: (Avustralya, 2021:Bölüm 6-10)'dan uyarlanmıştır.

Avustralya'da en yüksek 20 programın toplam harcamaların üçte ikisinden fazlasını oluşturduğu belirtilmektedir. Tablo 19'da örnek olarak bu programların ilk 10'una yer verilmiştir. Program ve fonksiyonlar bazında gerçekleştirilen bütçeleme sayesinde, içinde

bulunulan yıldaki mevcut bütçe harcaması, önümüzdeki bütçe dönemi için tahsis edilen bütçe ve gelecek 3 yıl planlaması, tek bir tabloda özet bir şekilde görülebilmektedir.

Avustralya'nın bütçe sistemi içerisinde program yapısının planlama ve bütçeleme arasında nasıl bir bağ kurduğunun incelenmesi kapsamında, Avustralya'nın ilgili yılı bütçesinin bir parçası olarak yayınlanmış olan "Eğitim, Beceri ve İstihdam" konulu, performans ve bütçe bilgilerini içeren belge incelenmiştir (Porfolio Budget Statements 2021-2022 Budget Related Paper No. 1.4. Education, Skills and Employment Porfiolio). Söz konusu belge; hedeflenen sonuçları, sonuçlara yönelik programları, programlar bazında performans hedeflerini ve bunlara yönelik bütçe tahsislerini içermektedir (AEBİD, 2021:1-33). Parlamentoya sunulan bütçeye ekli söz konusu belgede yer alan ve sonuçlar/amaçlar-programlar-bütçe arasındaki bağı gösteren tabloların örnek ekran görüntüleri Ek-3'te sunulmuştur.

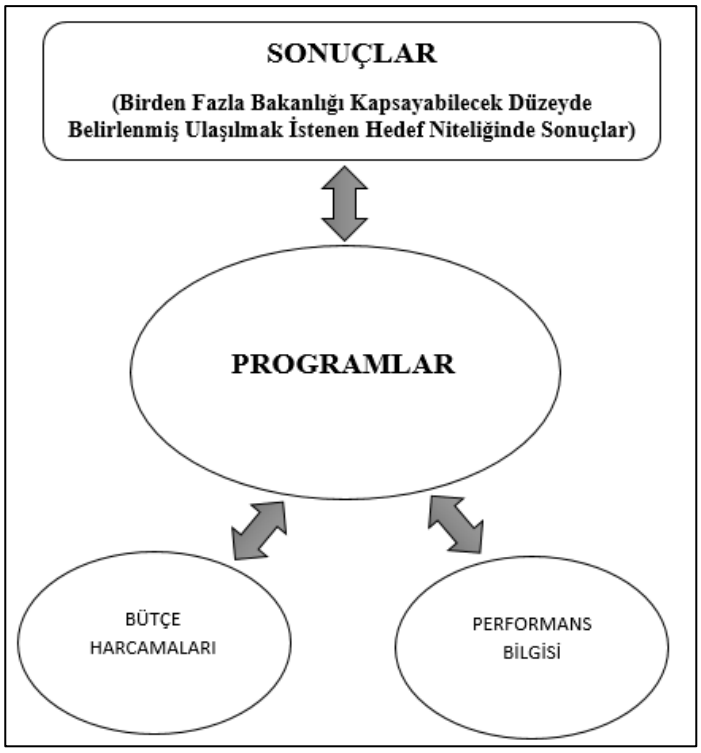
Ek-3/1'de yer alan tablonun incelenmesinden; Eğitim, Beceri ve İstihdam Departmanının 4 temel sonuca (outcome) ulaşmayı hedeflediği görülmektedir (AEBİD, 2021:3).

Ek-3/2'de yer verilen tablonun incelenmesinden; belirlenen sonuçla ilişkili olarak yürütülen hizmet programlarına geçmiş yıl, cari yıl bütçeleri ile gelecek yıl bütçe tahminlerini de içerecek şekilde yer verildiği görülmektedir**.** Bu düzeyde, sonuçlar, programlar ve bütçe arasındaki bağlantının sağlandığı görülmektedir. "Sonuç 1" anlamına gelen "Outcome 1" satırında, *"Erken öğrenme, eğitim, öğrencilerin eğitimsel sonuçları ve dönüşümleri, nitelikli çocuk bakımı, veli sorumluluğu, kaliteli öğretim ve öğrenme ortamlarının geliştirilmesi"* ifadesine yer verilmiştir. Sorumlu departmanın ulaşmak istediği 4 sonuçtan birisi olan yukarıda ifade edilen sonuca ulaşmak için 5 program yürütüldüğü görülmektedir. Bu programlar şunlardır: 1) Çocuk Bakım Sistemi Desteği

Programı. 2) Çocuk Bakımı Sübvansiyonu Programı. 3) Devlet Okullarına Ulusal Destek Programı. 4) Devlet Okulları Haricindeki Okullara Ulusal Destek Programı 5) Erken Öğrenme ve Okullara Destek Programı (AEBİD, 2021:30).

Ek-3/3'te ise "Erken öğrenme, eğitim, öğrencilerin eğitimsel sonuçları ve dönüşümleri, nitelikli çocuk bakımı, veli sorumluluğu, kaliteli öğretim ve öğrenme ortamlarının geliştirilmesi" sonucuyla programların performans bilgisi arasındaki ilişkisinin nasıl kurulduğu görülmektedir. Söz konusu tabloda "Çocuk Bakım Sistemi Desteği Programı"nın amacına, hizmet sunumunun yöntemi ve stratejilerine, programın gerekçesine ve programın performans kriterlerine (hedeflerine) yer verilmiştir (AEBİD, 2021:32-33). Söz konusu ülke uygulaması incelemesi kapsamında, Avustralya'da hükümetin ulaşmak istediği sonuçlar ile bütçe arasındaki bağı programlar aracılığıyla güçlü bir şekilde kurduğu, performans bilgisini de programlar düzeyinde ürettiği görülmüştür.

Şekil 15: Avustralya'da Plan-Bütçe İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Program büyüklükleri, program sayısı ve niteliği ülkeden ülkeye değişmekte, bu kapsamda hükümet hedefleri yani planlar ile bütçe arasındaki bağın kurulmasında programların yer aldığı düzey, hiyerarşi değişmektedir. Hatta farklı ülkelerde ana program, program, alt program niteliği taşıyan program düzeylerinin farklı şekillerde isimlendirildiği görülmektedir. Örneğin, yukarıda açıklana Avustralya örneğinde hükümetin planlarını yansıtan ulaşılmak istenen "sonuçlar" ile programlar arasında bir ilişki kurulduğu görülmektedir. Avustralya örneğinin dikkat edilmesi gereken önemli bir noktası, "sonuç"ların birden fazla Bakanlık ile ilişkilendirilen hedefler olmasıdır. Nitekim Eğitim, Beceri ve İstihdam konularıyla ilgili hazırlanan incelemeye konu belgenin ilişkili iki Bakanlık tarafından parlamentoya sunulduğu görülmektedir. Programların ise daha çok idari düzeyde belirlendiği anlaşılmaktadır.

Program bütçe yapısı, programların doğrudan sonuçlar olarak belirlenmesine imkân sunan esnek bir yapıda olduğundan, istenmesi durumunda hükümetin geniş hedeflerinin daha büyük programlar olarak izlenmesi de mümkün bulunmaktadır. Ancak Avustralya'da olduğu gibi birçok ülke uygulamasında programlar orta düzeyli çıktı/sonuçlar olarak idare düzeyinde belirlenmekte, Bakanlıklar arası program uygulamasına izin verilmemektedir. Örneğin Kore'de program bütçe reformu kapsamında programların kurum sınırlarını aşmaması ve birden fazla kurum ile ilişkilendirilmemesi esas alınmıştı (Kim vd. 2006:39). Fransa'nın program bütçe uygulamasında da aynı kural geçerlidir ancak burada hükümet düzeyindeki hedeflerin bütçeyle ilişkisi misyonlar üzerinden kurulmaktadır (Moretti ve Kraan, 2018:48).

Tablo 20'de Fransa'da hükümet düzeyindeki hedeflerin, yani planlar ile bütçe arasındaki bağın nasıl kurulduğu ve programların nasıl bir rol oynadığı özetlenmektedir (Moretti ve Kraan, 2018:48).

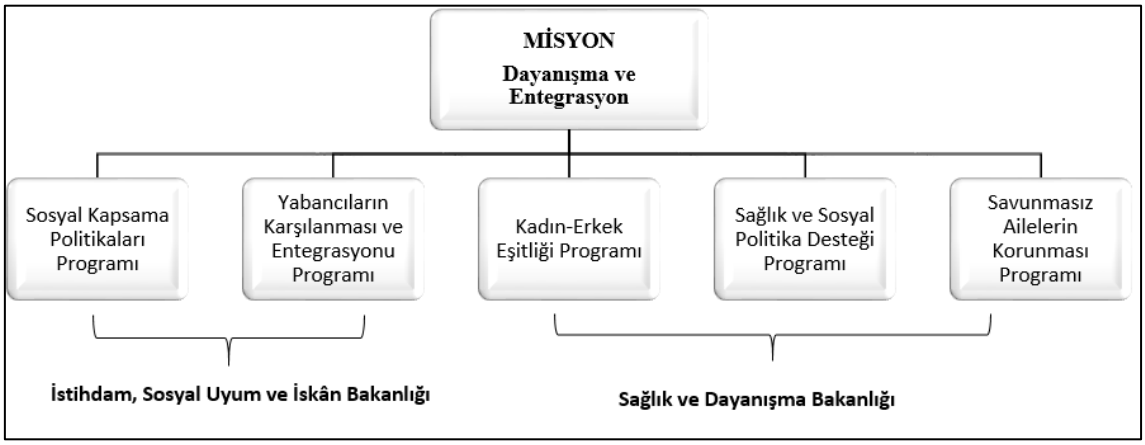
Tablo 20: Fransa'da Plan-Bütçe İlişkisi

- Fransa'da plan ve bütçe arasındaki ilişki, misyonlar-programlar-faaliyetler şeklindeki üçlü bir yapı ile kurulmaktadır.
- Misyonlar, hükümetin temel politika alanlarını ifade etmektedir. Bütçe genellikle 30 kadar misyon ve bu misyonlarla ilişkili 100 adet amaç ve göstergeyi içermektedir. Her bir misyon için, bir performans planı ve performans raporu yıllık olarak hazırlanmaktadır.
- Misyonlar altında kamu politikalarının operasyonel düzeyde uygulanmasına yönelik programlar yer almaktadır. Programlar her zaman tek bir Bakanlığın sorumluluğunda olacak şekilde belirlenmektedir. Her bir programın kendi amaç ve performans hedefleri tanımlanmaktadır. Fransa'da bütçe, yaklaşık 120 program ile 400 amaç ve 800 göstergeden oluşmaktadır.
- Programlar ise faaliyetlerden oluşmaktadır.

Kaynak: (Moretti ve Kraan, 2018:48)'den uyarlanmıştır.

Robinson (2013), "misyonları" birden çok Bakanlığı kapsayan "süper programlar" olarak nitelendirmektedir. Fransa'da programlar, Şekil 16'da örneğine yer verildiği misyonlar olarak bilinen geniş kategorilerin altında yer almaktadır (Robinson, 2013:41). Şekil 16'da görüldüğü üzere, programlar idare düzeyinde belirlenmekte, misyonlar ise birden fazla Bakanlık tarafından uygulanan programları uyumlaştırmaktadır.

Şekil 16: Fransa'da Bütçeleme: Misyonlar-Programlar Örneği



Kaynak: (Robinson, 2013:41)'den uyarlanmıştır.

Fransa'da misyonlar, harcamaların yasal olarak tahsis edilmesini yöneten ve Fransız anayasa hukukundan kaynaklanan, parlamentonun değiştiremeyeceği geniş harcama kategorileri, yani büyük programlardır (Robinson, 2013:41). Buraya kadar

yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, Fransa'da kaynak tahsisi süreci, doğrudan 30 adet büyük program olarak nitelendirebileceğimiz harcama grubu üzerinden yapılmakta, performans yönetimi de bu çizgide gerçekleşmektedir. Dolayısıyla kaynak tahsisi çerçevesinin doğrudan bu büyük program yapısının üzerine anayasal olarak inşa edildiğini söylemek mümkündür.

Avustralya'da "sonuçlar" ve Fransa'da "misyonlar" olarak isimlendirilen, aslında ana programlar niteliği taşıyan yapılar, örneğin Hollanda'da "politika maddeleri" olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu yapıları "politika alanları" şeklinde ortak bir isimle anmanın mümkün olduğu değerlendirilmektedir. Orta vadeli harcama sisteminin temel dokümanı olan planlardaki (Türkiye'de OVP) hedeflerin doğrudan programlara yansıtılması, yani program hedefi olarak belirlenmesi halinde, program ve bütçe arasındaki bağın doğrudan sağlanmasının da teknik olarak mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Buraya kadar yapılan açıklamalar ve ülke örnekleri çerçevesinde, program yapısının planlar (hükümet düzeyinde hedefler) ile bütçe arasındaki bağı güçlü bir şekilde sağlayacak alt yapıya sahip olduğu değerlendirilmektedir.

4.2.2.4. Genel Değerlendirme: Kaynak Tahsisinde Etkinlik ve Harcama Önceliklendirmesi

Kamu harcamalarının hangi alanlara daha çok hangi alanlara daha az yönlendirileceği, yani kaynak tahsisi kararlarının; malzeme alımı, yolluk, maaş vb. ekonomik sınıflandırmaya dayalı girdilerin maliyeti üzerinden değil, programlar bazında ilgili harcamanın hükümetin hedeflerine yaptığı katkıya göre belirlenmesi kaynak tahsisinde ve harcama önceliklendirmesinde etkinliği sağlayacak koşuldur (Kim vd. 2006:46).

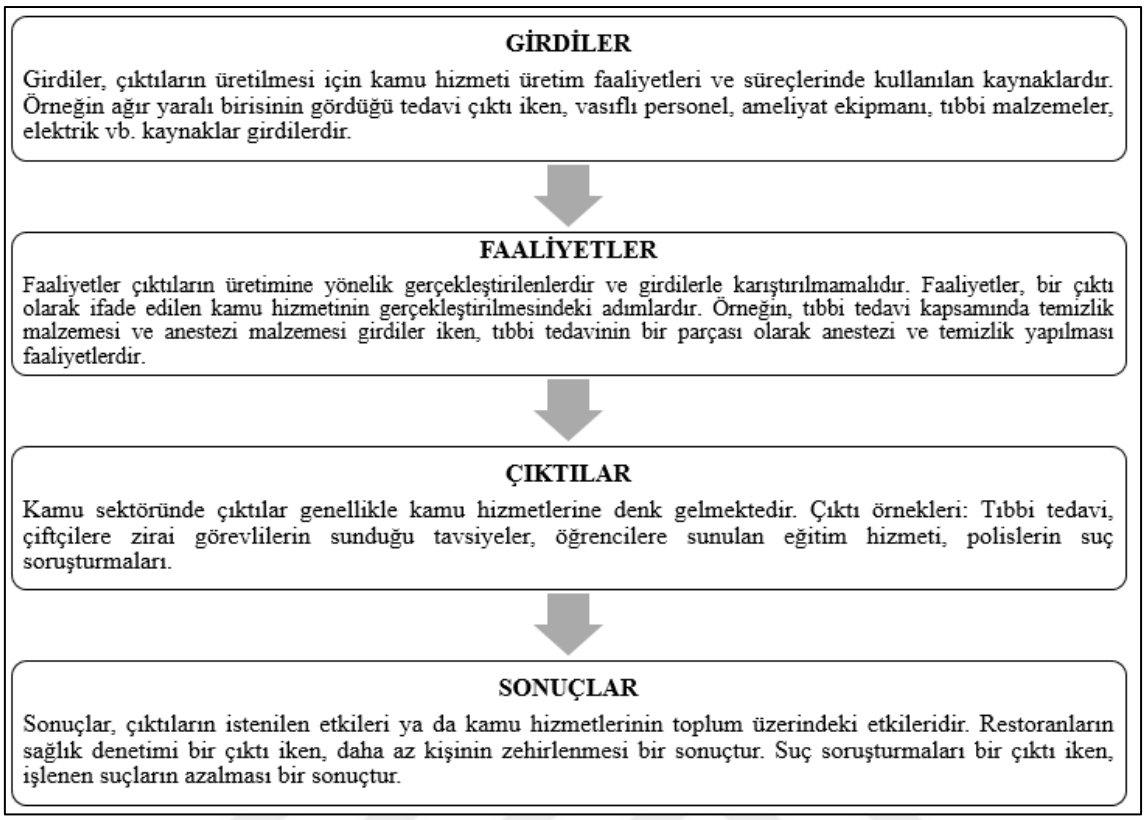
Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ve harcamaların stratejik amaçlar çerçevesinde önceliklendirilebilmesi için plan ve bütçe arasındaki bağın güçlü bir biçimde kurulabilmesine, uzun vadeli stratejik planlama çerçevesinin hakim olmasına ve güçlü bir politika analizi çerçevesine sahip olunması gereklidir. Çalışmanın önceki üç alt başlığında yapılan değerlendirmeler neticesinde; program bütçenin güçlü bir planlama alt yapısı kurulmasına imkan sunduğu, plan ve bütçe arasındaki bağın sıkı şekilde kurulmasına yönelik uygun bir alt yapısının olduğu, ayrıca işlevsel bir politika analizi çerçevesine sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

4.2.3. Kamu Hizmetlerinin Etkin Sunumunun Sağlanması İçin Operasyonel Verimlilik ve Performans Yönetimine Yönelik Araçların Mevcudiyeti Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi

Günümüz modern bütçe sistemlerinin tümünde, performans yönetimi sistemi orta vadeli bir çerçeve üzerine inşa edilmiştir. Daha önce detaylı olarak açıklandığı üzere, orta vadeli çerçevenin en önemli aracı olan "orta vadeli program (plan)" ideal durumda hükümetin hedefleri ve amaçları üzerine kurgulanmalıdır (Kim vd, 2007:36). Performans yönetimi sistemi, işte tam olarak bu noktaya dayanmaktadır. Bütçenin orta vadeli program ile ilişkilendirilmesi, yani kaynakların beklenen sonuçlara ve/veya gerçekleşme sonuçlarına göre dağıtılması demek, etkin bir performans yönetimi çerçevesinin ortaya çıkması demektir.

Bu kapsamda bütçelemede performans çerçevesinin anlaşılması için öncelikle sonuçlar ve çıktılar ile girdiler ve faaliyetler arasındaki ilişkinin açıklanması faydalı olacaktır. Bu amaçla Şekil 17'de girdiler, faaliyetler, çıktılar, sonuçlardan oluşan sonuç zincirine ve açıklamalarına yer verilmiştir.

Şekil 17: Sonuç Zinciri: Girdiler-Faaliyetler-Çıktılar-Sonuçlar



Kaynak: (Robinson, 2011:20-22)'den uyarlanmıştır.

Program bütçelemede temel amaç harcamaların önceliklendirilmesi ve kaynak tahsisinde etkinlik olmakla birlikte program bütçe sistematiğinin tek amacı ve faydası bu değildir. Program bütçeleme sistematiği, bütçe tahsis kararlarının alınmasında program performansını önemli bir faktör haline getirerek, sunulan kamu hizmetlerinin etkililiğinin ve verimliliğinin artırılmasına yönelik olarak ilgili kamu idareleri üzerinde önemli bir baskı kurmaktadır (Robinson, 2013:1).

Program yapısı altında ya da diğer performans bütçe uygulamalarında, performans ölçümü için "gösterge"ler kullanılmaktadır. Maliyetlendirme açısından "girdi, çıktı, verimlilik ve ekonomiklik göstergeleri"; hedeflerin ölçülmesi ve etkinliğinin değerlendirilmesi yönünden ise "sonuç, etkinlik, verimlilik ve etkililik göstergeleri" ön

plana çıkmaktadır. Farklı türlerdeki göstergelerin örneklerine Tablo 21'de yer verilmiştir (MB, 2014:35-36).

Tablo 21: Performans Göstergesi Türleri

GÖSTERGE TÜRÜ	ÖRNEK
Girdi göstergesi	Kullanılan araç/gereç sayısı, personel sayısı
Çıktı göstergesi	Yayımlanan araştırma raporu sayısı,
Sonuç göstergesi	Suç oranındaki azalma,
Ekonomiklik göstergesi	Km. başına yol bakım ve onarım maliyeti
Etkinlik göstergesi	Korunan orman arazisi birim maliyeti
Etkililik göstergesi	Hizmet sunulanların memnuniyet oranı
Verimlilik göstergesi	Mezun olanların eğitim alan öğrencilere oranı

Kaynak: (MB, 2014:35)'ten uyarlanmıştır.

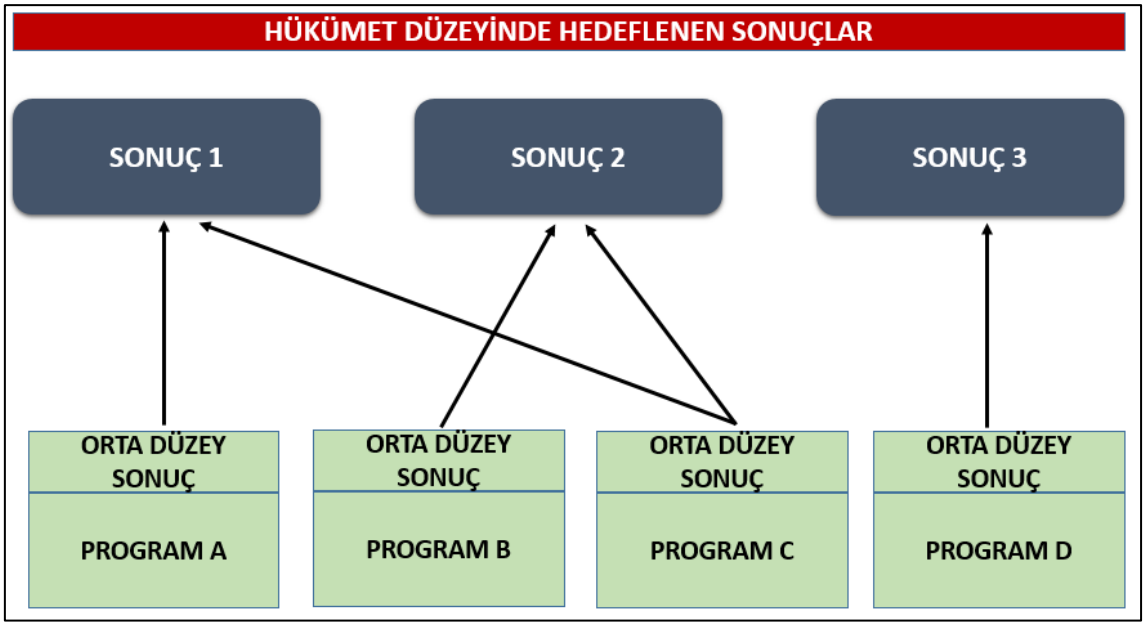
Programların güçlü bir performans alt yapısı sunabilmesinin en önemli koşulu, programların tüm yönleriyle değerlendirilebilmesini sağlayacak çeşitlilikte gösterge ile performansının ölçülmesidir (MB, 2014:36). Program yapısı söz konusu olduğunda performans göstergelerine program göstergesi denilmektedir ve programlar belirli fonksiyonları, çıktıları, sonuçları ifade ettiği için program göstergeleri bütçe performansının ölçülmesine yönelik oldukça uygun bir alt yapı sağlamaktadır.

Program yapısı, performans yönetimini bütçelemenin temeline koyan sistemler tarafından en çok kullanılan araçtır. Programlar, kaliteli performans bilgisinin toplanmasını ve bütçe hazırlık sürecinde karar alıcılar tarafından kullanılmasını sağlamaktadır (Robinson, 2013:1). Diamond (2003), hükümet operasyonları için oluşturulan anlamlı bir program yapısının performans bütçelemesinin temel yapı taşı olduğunu belirtmektedir (Diamond, 2003:12).

Bütçeleme sisteminde program yapısı ya da benzeri bir araç bulunmadan performans yönetimi uygulandığında, daha önce Şekil 12'de yer verilen örnekte görüldüğü üzere, faaliyetler belirlenen performans hedefleri ile eşleştirilmektedir. Ancak bu durumda, faaliyetlerin bir Bakanlığın alt birimleri düzeyinde belirlenebilmesi

nedeniyle, performans bilgisinin harcamacı birim düzeyini aşamadığı ve birbiriyle ilişkili faaliyetlerin bir araya getirelemediği görülmektedir. Ancak program yapısına dayalı olarak iyi dizayn edilen bir performans bütçeleme sisteminde, programlar birbiriyle ilişkili faaliyetleri, maliyet, amaç ve performans hedefleri bakımından bir araya getirerek güçlü ve daha kolay uygulanabilir bir performans alt yapısı sunmaktadır.

Şekil 18: Performans Yönetimi Aracı Olarak Programların Rolü



Kaynak: (Robinson, 2011:62)'den uyarlanmıştır.

Program yapısı içerisinde şekilde doğru şekilde belirlenmiş sonuç, etkinlik, verimlilik ve etkililik göstergeleri niteliğindeki program göstergeleri, hükümetin karar alma ve harcama önceliklendirmesi süreçlerini etkili kılacak güçlü bir performans yönetimi alt yapısını tesis etmektedir. Az sayıda nitelikli program göstergesinden oluşan bir performans yönetimi kurgusu, bütçelemenin bir yönetim aracı olarak hükümetin harcama önceliklerinin bütçeye yansıtılmasını sağlayacaktır. Bu ilişki, hükümet düzeyinde belirlenen üst düzey hedefler (ulaşılmak istenen sonuçları) ile orta düzey sonuçları ifade eden programların ilişkilendirilmesi şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Şekil 18'de üst düzey sonuçlar ile orta düzey sonuçlar arasındaki bu ilişkinin görseline yer

verilmiştir. Bu kurgu içerisinde, program hedefleri açık ve net şekilde tanımlandığında programlar ile hükümet stratejileri arasında güçlü bir bağ kurulmaktadır. Şekil 18'de yer verilen orta düzey sonuçlar ile üst düzey sonuçlar arasındaki ilişkiye "azaltılmış suç oranı" şeklinde bir orta düzey çıktıya sahip olan "Kriminal Emniyet Programı"nın, doğrudan üst düzey bir çıktı olan "Güvenli ve Emniyetli Bir Toplum" ile ilişkilendirilmesi örnek olarak verilebilir. Benzer şekilde, "Eğitimli ve toplumla kaynaşmış şekilde işgücü ya da yükseköğrenim hayatı içerisinde yerini alan genç insanlar" şeklinde orta düzey bir çıktıya sahip olan "Yüksek Okul Eğitim Programı"nın, doğrudan üst düzey bir çıktı olan "hızlı ve sürdürülebilir GSYİH büyüme oranı" ile ilişkilendirilmesi şeklinde bir örnek vermek mümkündür (Robinson, 2011:61-62; MB, 2014:36).

Yukarıda verilen örnekler değerlendirildiğinde, program yapısının aynı amaca yönelik olarak kullanılan faaliyet giderlerini bir araya getirmesi nedeniyle kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlayabilecek bir yöntem olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü analitik olarak program yapısı, girdileri hedefler etrafında gruplandırarak çıktı ve performans verileriyle birlikte etkinlik ve verimliliği değerlendirme imkanı sunmaktadır (Kim vd. 2006:27).

Bu çerçevede, program bütçeleme sistematiğinin kamu hizmetlerinin etkin sunumuna yönelik operasyonel verimliliğin sağlanması ve güçlü performans yönetimi uygulaması için uygun bir alt yapı sağladığı değerlendirilmektedir.

4.2.4. Mali Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Sağlanmasına Yönelik Araç ve Tekniklerin Mevcudiyeti Açısından Program Bütçenin Değerlendirilmesi

Hesap verebilirlik ve mali saydamlığı temin edebilen iyi bir bütçeleme sisteminden; politika alanlarına, yani amaçlara/ulaşılmak istenen sonuçlara ne kadar kamu kaynağı tahsis edildiğini, bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerin neler olduğunu, harcanan kamu

kaynağı karşısında toplumun hangi kesimlerinin asıl yararlanıcı olduğunu ve buna karşılık bu harcamaların ağırlıklı olarak kimler tarafından finanse edileceğini göstermesi beklenmektedir (Yılmaz ve Akdeniz, 2020:117-118).

Bütçe reformu süreçlerinde, başlangıçta çok sayıda vaatle yola çıkılsa da, her zaman şu iki temel amaç öncelikli olmuştur (De Jong vd. 2013:5):

1) Seçmenlere ve yasama organına hesap verebilirlik ve gözetim için daha iyi imkanlar sağlanmasına yönelik olarak kamu harcamalarının ve sonuçlarının şeffaflığının (saydamlığın) artırılması, bu kapsamda performans verilerinin bütçe belgelerine entegre edilmesi, performans bilgilerinin ölçülmesi ve raporlanması.

2) Kaynakların yönetiminde ve tahsisinde etkinliğin sağlanması, bu kapsamda performans bilgilerinin ölçülmesi ve raporlanmasının yanı sıra karar alma süreçlerine performans bilgisinin dahil edilmesi ve fiilen kullanılması.

De Jong (2013) tarafından belirtilen "performans verilerinin bütçe belgelerine entegre edilmesi, performans bilgilerini ölçülmesi ve raporlanması" hususunun nasıl gerçekleştirileceği sorusu, etkili bir bütçeleme sistemi açısından asıl kritik sorudur. Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin nasıl ve hangi yöntemlerle sağlanacağı hususu, performans bilgisinin bütçeleme sisteminin neresinde ve nasıl yer aldığı ile ilişkilidir. Schick (2007), bütçe sürecinde kullanılma durumuna göre performans bilgisini, "analitik araç" ve "karar alma kuralı" olarak iki grupta değerlendirmiştir. Bazı uygulamalarda performans bilgisi yalnızca kamu yöneticilerini ve karar alıcıları bilgilendirmek için kullanılan gevşek bir "analitik araç" niteliğindeyken, bazı uygulamalarda bütçe harcamaları ile ulaşılan sonuçlar arasındaki bağlantının sıkı şekilde kurulmasını sağlayan bir "karar alma kuralı" olarak kullanılmaktadır (Schick 2007:123-127).

Günümüzde OECD ülkelerinin bir çoğunda, performans ölçütlerinin bütçe belgesi içerisinde yer aldığı ve bütçe belgesinin programlar bazında yapılandırıldığı "performans bilgili bütçeleme" yöntemi uygulanmaktadır (OECD, 2019a:118). Bazı kaynaklarda, "bütçe formatına dönüştürülmüş" performans bütçeleme olarak da sınıflandırılan bu uygulamalarda, stratejik plan, performans programı, faaliyet raporu gibi ayrı belgeler yer almamakta, performans ve bütçe harcama bilgileri tek bir belge olarak bütçe içerisinde yer almakta ve bu haliyle Parlamentoya sunularak görüşülmektedir. Hollanda ve Avustralya'nın bütçeleme sistematiği bütçe formatına dönüştürülmüş performans bütçelemenin en iyi örnekleri olarak gösterilmektedir (Eruz, 2005:63).

Kısaca "bütünleşik performans bütçelemesi" olarak da ifade edilebilecek olan bu sistematiğin Hollanda bütçelemesindeki kökenleri 1980'li yıllarda başlayan bütçe reformlarına dayanmaktadır. Hollanda'nın bütçeleme reformlarının program bütçe alt yapısı üzerine kurulduğu ve ilerleyen yıllar içerisinde hesap verebilirlik kavramına odaklanıldığı görülmektedir (Debets, 2007; De Jong vd. 2013; Van Nispen ve Posseth, 2007).

Hollanda'nın bütçe reform süreci 1985 ve 1993 yılları arasında "Muhasebe Sistemi Operasyonu" (Accounting System Operation/Operatie Comptabel Bestel) ile başlamıştır. Bu reformların en önemli yeniliği program yapısının hayata geçirilmesidir. Harcamacı birimlerin yöneticileri politikaların sonuçlarından sorumlu tutulmuş ve programlar idari yapı içerisinde belirlenmiş olup, bu 2 kural hesap verebilirliğin temel çerçevesini oluşturmuştur (Debets, 2007:3-4).

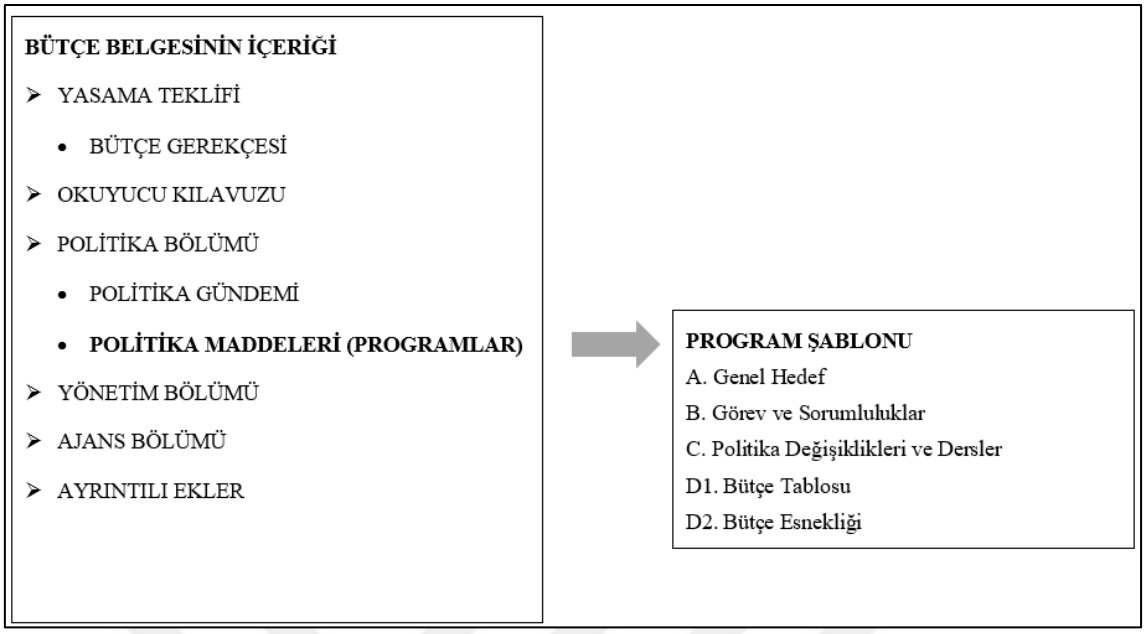
Reformun ikinci adımı 2000'li yılların başında yürütülen, "Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirliği" çalışmalarından (orijinal adı "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording", kısaltması "VBTB") oluşmaktadır. VTBT reformlarının amacı

bütçelemenin girdilere/kaynaklara değil, politikalara ve somut hedeflere odaklanmasıdır. Esas itibarıyla, “koalisyon anlaşması”nda yer alan politik hedeflerin bütçe dokümanı ve diğer bütçe raporları içinde açıkça gösterilmesi söz konusu olmuştur. Hollanda’da uygulanan program bütçe yapısı, VBTB reformları ile performans odaklı bir program bütçeleme yapısına dönüşmüştür (De Jong vd. 2013:6-8).

Reform sürecinin üçüncü adımını 2012 yılı itibarıyla başlatılan "Hesap Verebilir Bütçeleme" (orijinal adı “Verantwoord Begroten”, kısaltması VB) reformları oluşturmuştur. VTBT sistemi bütçenin şeffaflık ve etkinliği sağlamasına odaklanmıştır. Ancak, etkinliğin sağlanmasına yönelik sunulan aşırı detaylı ve teknik performans bilgisi, bütçe dokümanlarının erişilebilirliğinin ve şeffaflığının artırılmasına engel olmuştur. Bu durum ve performans göstergeleri ile politika hedefleri arasındaki uyumun temin edilememesi gibi sorunlar nedeniyle hesap verebilir bütçeleme reformları çalışmalarına başlanmıştır. Hesap verebilir bütçeleme reformu kapsamında hükümet düzeyinde belirlenen hedefler ile bütçe arasındaki bağın güçlendirilmesine yönelik olarak programlar ile idari birimler arasındaki bağlantının sağlanarak hesap verebilirlik çerçevesinin geliştirilmesi ve sorumluluk alanlarının daha açık hale getirilmesi hedeflenmiştir (De Jong vd. 2013:19-20).

Hollanda’nın hesap verebilirlik ve programlar üzerine kurulu bütçeleme sistemi, performans bilgisinin programlar üzerinden doğrudan bütçe içerisinde yer aldığı bir model olarak karşımıza çıkmaktadır. Şekil 19’da bütçe belgesinin içeriğini oluşturan bölümler ile bölümlerden birisi olan “politika maddeleri” (policy articles) olarak isimlendirilen programların içeriği yansıtılmaktadır (Van Nispen ve Posseth, 2007:46; De Jong vd., 2013:26).

Şekil 19: Hollanda'nın Bütünleşik Performans Bilgili Program Bütçeleme Yapısı



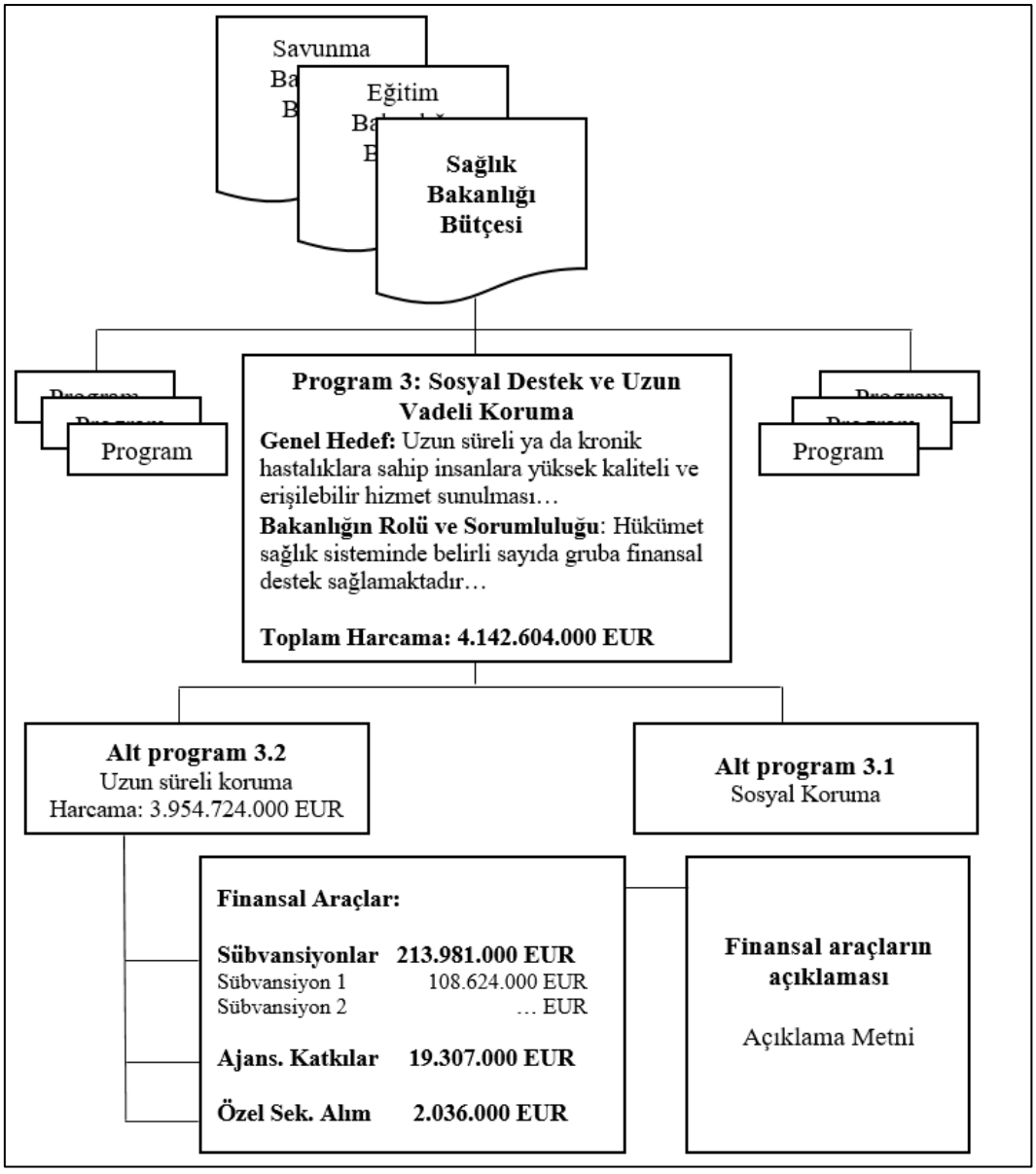
Kaynak: (Van Nispen ve Posseth, 2007: 46; De Jong vd., 2013:26)'dan uyarlanmıştır.

Mali saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması için; "1) Mali sistemdeki aktörlerin görev ve sorumlukların belirgin olması, 2) Hükümetlerin önceliklerini yansıtan üst düzey politika dokümanı ve planların erişilebilir olması, 3) Bütçe ve performans sonuçlarının toplumun anlayabileceği bir dilde ve doğru şekilde kamuoyuna düzenli şekilde sunulması" gereklidir (Hastürk, 2006:110; Emil ve Yılmaz, 2004:2).

Şekil 19'da bir örneğine verilen program bazlı bütünleşik performans bütçeleme yapısının, kaynak tahsisi ve performans yönetimi gibi alanların yanı sıra, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak en uygun alt yapıyı sağladığı değerlendirilmektedir. Çünkü, harcamaların belirli politika alanları (programlar) itibarıyla gruplandırılması, bunların ölçümüne yönelik performans bilgisinin de bütçe belgesi içerisinde yer alması, ayrıca program/alt program bazında bu hedeflerin sorumlularının da doğrudan belirtilmesi şeklinde bir uygulama sistematiği olan bütçeleme yapısı, güçlü bir hesap verebilirlik çerçevesi sunmaktadır. Şekil 19'da içeriğine yer verilen programa dayalı hesap verebilir bütçeleme yapısının buna iyi bir örnek teşkil

ettiği değerlendirilmektedir. Şekil 19'da gösterilen program şablonunun detaylı görünümüne Şekil 20'de yer verilmiştir (De Jong vd. 2013:23).

Şekil 20: Hollanda'nın Hesap Verebilir Bütçelemesinde Programların Yapısı ve Görünümü



Kaynak: (De Jong vd. 2013:23)'ten uyarlanmıştır.

Hesap verebilir bütçeleme reformları kapsamında, idareler tarafından programların hazırlanmasına yönelik Tablo 22'de yer alan sorular kullanılmaya başlanmıştır (De Jong vd. 2013:20).

Tablo 22: Hollanda'da Hesap Verebilir Bütçe Reformları Kapsamında Programların Hazırlanmasında Kullanılan Genel Sorular

➢ ***Bakan neyi başarmak istiyor?***
➢ ***Bakan amaçlarına ulaşmak için hangi finansal araçları kullanacaktır?***
➢ ***Bu araçların maliyeti nedir?***

Kaynak: (De Jong vd. 2013:20)

Hesap verebilir bütçeleme reformu kapsamında, programların sorumlusuna açık bir vurgu yapıldığı görülmektedir. Harcanan kamu kaynağı karşısında program sorumlusu olan Bakanın neyi hedeflediği, ne kadar ve hangi türden kaynak kullanacağı (girdi türleri) ön plana çıkartılarak hesap verebilirlik çerçevesi güçlendirilmiştir.

Şekil 19 ve Şekil 20 üzerinden açıklanan Hollanda'nın hesap verebilir bütçeleme sisteminde, programlar hükümetin önceliklerinin bütçeye yansıtılmasını sağlayan temel araçtır. Koalisyon Anlaşması'nda belirlenmiş öncelikli hükümet hedefleri, bütünleşik performans ve program bazlı bütçe yapısı sayesinde doğrudan bütçe dokümanına yansımaktadır (Van Nispen ve Posseth, 2007: 45-46; Debets, 2007:4-5). Bu kapsamda program yapısı ve program bütçeleme sistematiğinin hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik uygun bir alt yapı sağladığı değerlendirilmektedir.

Buraya kadar ağırlıklı olarak plan ve bütçe ilişkisi arasındaki bağlantının güçlü şekilde kurulmasının hesap verebilirliği sağlamasına yönelik değerlendirmelerde bulunulmuştur. Ancak hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanmasının en önemli gerekliliklerinden birisi de, bütçe ve performans sonuçlarının toplumun tüm kesimleri tarafından yeterli düzeyde anlaşılabilmesine yönelik olarak basit bir dilde ve doğru şekilde kamuoyuna düzenli şekilde sunulmasıdır. Vatandaşların, kamu politikalarının ve kamu harcamalarının kendileri açısından nasıl etki ve sonuçları olduğunu/olacağını bilmeleri açısından programlar faydalı bir arayüz sağlamaktadır. Çünkü programlar, belirli bir sonuca yönelik birbiriyle uyumlu olarak yürütülen faaliyetleri bir araya

getirerek karmaşık ve teknik bütçe dokümanlarının daha basit hale gelmesi açısından uygun bir yöntemsel alt yapı sunmaktadır.

Tablo 23: Kore'nin Program Bütçe Reformu Sürecinde Bütçe Kalemlerinin Sadeleştirilmesi ve Hesap Verebilirliğe Katkısı

- Program bütçe reformu öncesinde Güney Kore'de bütçe sistemi katı harcama kontrollerine yönelik 8 farklı geleneksel sınıflandırma türünü içermektedir. Bu 8 farklı tür içerisinde 6000'in üzerinde girdi nitelikli bütçeleme kalemi bulunmaktadır.
- Program bütçe reformu çalışmaları kapsamında sınıflandırma türlerinin 5'e indirilmesi öngörülmüştür.
- Program bütçe reformu öncesinde yalnızca Çevre Bakanlığı bütçesinde 319 farklı faaliyet varken, bu sayının 16 program altında yer alan 52 faaliyete indirilmesi öngörülmüştür.

(Kim vd. 2006: 122, 138, 151).

Tablo 23'te, Güney Kore'nin program bütçe reformu çalışmaları kapsamında bütçe sınıflandırma sistematiğinde yapılan sadeleştirmelere ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Bütçelemenin girdi odaklı bir mikro yönetim şeklinde olması, bütçelemenin odak noktasını amaçlardan ve kamu harcamalarının performansından uzaklaştırmakta, politik karar alma süreçlerinde gerekli bilgi ve analizlerin eksikliği sonucunu doğurmaktadır. Bu durum bütçe hazırlık, uygulama ve raporlama süreçleri açısından zorlayıcı olmasının yanı sıra performans yönetimi ve stratejik yönetimini imkansız kılmaktadır (Kim vd. 2006:27). Kore tecrübesinde, 8 farklı sınıflandırma türü altında çok sayıda bütçe kalemi ile karmaşık bir görünüm arz eden bütçeleme sisteminin, program yapısı ile revize edilerek yasama, yürütme ve toplum açısından daha basit ve sonuç odaklı bir hale getirilmesinin hedeflendiği görülmektedir. Harcamaların çok sayıda bütçe kalemi yerine birbiriyle uyumlu ve ilişkili gruplar halinde sonuçlara/fonksiyonlara göre bir araya getirilmesi, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanmasına hizmet ettiği çok açıktır.

Program bütçelemenin temel mantığının kaynak tahsisi ve harcama önceliklendirmesi olması nedeniyle, ülkelerin program bütçe uygulama deneyimi arttıkça daha az sayıda program ve gösterge ile daha kritik ve önemli görülen sonuçlara yönelik

izleme ve raporlama yoluna gittikleri görülmektedir. Örneğin, Hollanda'da 2002 yılında 160 adet olan program sayısının yıllar içinde istikrarlı bir biçimde düştüğü ve 2013 yılında bu sayının 100 adet olduğu görülmektedir (De Jong vd. 2013:8).

Program yapısı, bütçelerin bilgi sunma kapasitesini artırmakta, harcama gruplarının karşılaştırılabilir olmasına imkân vermektedir. Bütçe hazırlık ve bütçenin görüşülmesi sürecinde karar alıcıların (milletvekillerinin) girdiler yerine sonuçları ve amaçları ifade eden harcama grupları üzerinde görüşmelerini ve oylama yapmalarını sağlamakta, uygulama sonuçları üzerinden ortaya çıkan performansın takip edilmesini kolaylaştırmaktadır. Bu yönleriyle program yapısı, parlamentoların bütçe hakkını kullanma kapasitesinin artmasını ve hesap verebilirlik çerçevesinin güçlenmesini sağlamaktadır (Yılmaz ve Akdeniz, 2020:106-107).

ABD'de ilk kez 2002 yılı itibarıyla tam olarak uygulanan ve daha sonra başka ülkelerde de uygulama alanı bulan "Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı (PART-Program Assessment Rating Tool)", programların performansının değerlendirilmesi ve değerlendirme sonuçlarının karar alma süreçlerine katkı sağlamasını amaçlayan güçlü bir "hesap verebilirlik mekanizması" olarak gösterilmektedir (Karacan, 2013:72). Performans yönetiminin ortaya koyduğu sonuçlar, program yapısı altında en basit ve anlaşılır şekilde raporlanabilmektedir. Programların sonuçların değerlendirmesi ve raporlanması açısından da faydalı bir araç olduğu değerlendirilmektedir.

Özet ve sonuç olarak program yapısının, aynı amaca yönelik olarak kullanılan faaliyet giderlerini bir araya getirmesi nedeniyle kaynakların daha verimli kullanılmasını sağlayabilecek bir yöntem olduğu değerlendirilmektedir. Çünkü analitik olarak program yapısı, girdileri hedefler etrafında gruplandırarak çıktı ve performans verileriyle birlikte etkinlik ve verimliliği değerlendirme imkanı sunmaktadır (Kim vd., 2007:27). Bu

kapsamda programlar, hesap verebilirlik ve şeffaflığın sağlanmasına yönelik iyi bir araçtır. Program yapısının uygulama deneyimleri, program bütçeleme sistematiğinin bütçelemenin girdiler yerine sonuçlara odaklanmasını sağladığını, bütçe belgelerinin daha özet ve kolay anlaşılır hale gelmesine fayda sağladığını ve bu çerçevede bütçelemenin toplum ve karar alıcılar açısından hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesini güçlendirdiğini göstermektedir.

4.3. Bütçeleme Tekniğinin Başarısı İçin Gerekli Diğer Koşullar ve Genel Bir Değerlendirme

Çalışmanın daha önceki bölümlerinde ele alındığı üzere, bütçeleme açısından son çeyrek yüzyılda yönetişim kavramı etrafında şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Söz konusu ilkeleri hedefleyen bütçe sistemleri girdiler yerine sonuçlara odaklanmaya başlamıştır. Kamu mali yönetiminde sonuçlara odaklanılması ve bu kapsamda kamu harcamalarında etkinlik arayışı, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki artan kamu harcamaları ve yaşanan finansal krizlerle doğrudan ilişkilidir.

Son yüzyılda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminin ekonomi içerisindeki payında olağanüstü bir artış yaşanmıştır. Kamu harcamalarının GSYH içindeki oranı gelişmiş ülkelerde yüzde 10 seviyelerinden yüzde 50'lere yükselirken, gelişmekte olan ülkelerde ise yüzde 30'ların üstüne çıkmıştır (Tanzi, 2000:16; The World Bank, 1997:2 aktaran Yılmaz ve Biçer, 2010:34).

Finansal kriz dönemleri ve sonrasında devletlerin ekonomiye müdahale alanlarının genişlemesi kamu harcamalarının artışını beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede bütçe sonuçları ve performansı her geçen gün daha ön plana çıkmış, kamu harcamalarında "etkinlik", "verimlilik" kavramları reformların başlıca gerekçelerini oluşturmuştur. Kamu

harcamalarının ekonomi içindeki payının artması ile mali alanın oldukça daralması, harcamaların "etkinlik" bazlı olarak gözden geçirilmesini daha da önemli hale getirmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:6).

Ancak farklı ülkelerin mali reformlarının sonuç ve etkileri incelendiğinde, başlangıçta beklenen sonuçlara ulaşılamadığı görülmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesi, yukarıdan aşağı bütçeleme, program yapısı, mali kurallar gibi belli tekniklerin ve bütçe uygulamalarının hayata geçirilmesinin faydalı olması mümkün olmakla birlikte, kamu mali yönetiminin ve ekonominin tüm sorunlarını çözmeyi garanti eden mucize formüllerden ve standart reçetelerden söz etmenin mümkün olmadığı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda ülke özelinde yapılan analizlerin de bu savı desteklediği görülmektedir. Örneğin, Yılmaz ve Önal'ın (2019) Fransa'nın son dönem mali reformlarını analiz ettikleri çalışmalarında, Fransa'da hayata geçirilen mali reformların temel gerekçelerinin artan kamu harcamaları, harcama programlarının etkinsizliği ve düşük verimlilik olduğu; reformların "politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecinde etkinlik temelinde" şekillenmekle birlikte, sonuç olarak beklenen iyileşmeyi sağlayamadığı ifade edilerek, reformların başarılı olabilmesi için "siyasi sahiplenmenin" gerekliliğine vurgu yapılmaktadır (Yılmaz ve Önal, 2019:85-114).

Benzer şekilde İngiltere'de verimliliğin artırılması ve kaynakların stratejik önceliklere dağıtılması, yani mali alanın daha etkin kullanılması amacıyla "Harcama Gözden Geçirme Raporları" hazırlanmaktadır. Bu raporlarda yer alan harcama tavanları yürütmenin "politik önceliklerini" ifade etmektedir, yani siyasi ve ekonomik hedeflerine ulaşmak için belirli harcama alanlarının önceliklendirmesini içermektedir (OECD, 2007:25; HM Treasury, 2007 aktaran Başbakanlık ve British Council Türkiye, 2008:35).

Harcama gözden geçirme uygulamalarının ve program bütçe uygulamalarının tüm dünyada yaygınlaşmasını kamu harcamalarının geldiği noktaya bağlı olarak ülkelerin mali alanlarının daralması, harcamaların etkinlik temelinde önceliklendirilmesi ve verimlilik artışının sağlanması zorunluluğunun her geçen daha da artması üzerinden açıklamak mümkündür. Gelinen noktada ülkelerin, özellikle de yaşlanan nüfusu artan, sosyal güvenlik açıkları büyüyen, verimlilik artışının beklenen seviyelerde sağlanamadığı gelişmiş ülkelerin ekonomik aktivite ve kamu hizmeti sunumunda sürdürebilirliği temin edebilmek için her geçen gün daha zorlu bir sürece girdiğini söylemek gereklidir.

Gelişmekte olan ülkeler açısından da farklı bir durumun söz konusu olmadığı görülmektedir. Türkiye açısından bakıldığında, gelinen noktada program bütçe reformuyla birlikte, harcama gözden geçirme uygulamasının ön plana çıkan kritik bir uygulama olduğu görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı (yeni durumda Strateji ve Bütçe Başkanlığı) tarafından yayımlanan 2018 tarihli "Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Raporu"nda, Türkiye'de "etkinliğin ve verimliliğin artırılması" hedeflerinin bütçe reformlarının en kritik noktası olduğuna vurgu yapılmakta; program bütçe ve harcama gözden geçirme uygulamalarının bu süreçlere katkı sağlayacağı belirtilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2018:56). Nitekim, bu tez çalışmasının birinci bölümünde detaylarına yer verildiği üzere 2020 yılı itibarıyla Türkiye'de program yapısı bütçe sistemine entegre edilmiş olup, harcama gözden geçirme uygulaması da gündeme gelmeye başlamıştır.

Türkiye'nin mevcut bütçeleme sistemine program yapısı 2020 yılı sonu itibarıyla entegre edilmiş olsa da, aslında 1973 ile 2004 yılları arasında resmi olarak program bütçe sistemi uygulanmıştır. Tüm dünyayı etkileyen PPBS'nin bir uzanımı olarak Türkiye'de

gündeme gelen program bütçeleme, klasik bütçeleme alışkanlıklarının terkedilememesi nedeniyle tam olarak uygulanamamış, özü itibarıyla kurumsal sınıflandırmanın sınırlarını aşamamıştır. 2004 yılı itibarıyla 5018 sayılı KMYKK'nin uygulamaya girmesiyle birlikte analitik bütçe sınıflandırması hakim olmuş ve program sınıflandırması bütçeleme sisteminin dışında kalmıştır (Yılmaz, 2016:56-60).

Çalışmanın birinci bölümünün beşinci alt bölümünde detaylarına yer verildiği üzere, Türkiye'de 2004 yılı itibarıyla geçilen performans esaslı bütçeleme sistemi kamu mali yönetiminde önemli ve köklü değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Önemli kazanımlara karşın yine de; mali disiplin, mali saydamlık, hesap verebilirlik, etkililik, ekonomiklik, verimlilik, planlama ve bütçeleme arasındaki bağın kurulması, stratejik yönetim ve performans yönetimine ilişkin sistemin kurgusu, performans bilgisinin bütçe tahsis kararlarında kullanılması, çok yıllı bütçeleme, harcanan kamu kaynağı karşısında elde edilen sonuçların ortaya konulması hususlarında başlangıçta ortaya konulan hedeflere ulaşılamamıştır. Bu durum, Kalkınma Planları, idarelerin Stratejik Planları ve Hükümet Programlarında açıkça belirtilmiş olup, 2013 yılından itibaren söz konusu dokümanlarda program yapısının sisteme entegre edilmesine yönelik hedeflere yer verilmiştir (Yılmaz, 2016:136-139, 207-208). 2021 yılı bütçe döneminden itibaren başlamak üzere, 2020 yılı sonunda 5018 sayılı KMYKK'de yapılan değişiklikler ile ülkemiz bütçeleme sistemi program bazlı olarak revize edilmiştir.

Diğer ülkelerin bütçe reformlarında olduğu gibi, Türkiye'nin 1970'li yıllarda başlayan program bütçe deneyimi ve yaklaşık 15 yıllık uygulaması ile performans esaslı bütçelemenin uygulama deneyimi de, kamu mali yönetimine ilişkin sorunların sadece teknik düzeyde iyileştirmelerle, yani yalnızca bütçeleme araçları ve yöntemleri ile çözülemeyeceğini göstermektedir.

Zira çalışmanın ikinci bölümünde detaylı biçimde yapılan araştırmanın sonuçlarının da bize gösterdiği üzere, politik karar alma süreçleri ile bütçeleme süreçleri birbirine sıkı sıkıya bağlı süreçler olup; kamu politikalarının oluşturulması sürecini, doğrusal ve öngörülebilir bir çizgide ilerleyen, mutlak kısıtlara sahip bir süreç olarak tanımlamak mümkün değildir. Tam aksine, kamu politikalarının oluşumu ve dolayısıyla kamu mali yönetimi ve bütçeleme süreçleri sosyal politik faktörler ve ilişkilerden, sosyoekonomik koşullardaki değişimlerden, seçmen davranışlarından, politika alt sistemleri içindeki toplumsal grupların uzlaşısından, geçmiş deneyimlerden, ülkelerin kendine özgü anayasal, hukuki, idari yapılarından ve sayısız dışsal faktörden doğrudan doğruya etkilenmektedir.

Bu kapsamda, bütçe reformlarının başarısı için diğer bazı koşulların mevcudiyetinin bir ön koşul olduğunu söylemek, bir diğer deyişle program bütçe uygulamalarının değerlendirildiği çalışmanın dördüncü bölümünün ikinci alt başlığındaki analizlerin, belirli koşullar altında başarılı bir sistem olarak ortaya çıkabileceğini ifade etmek mümkündür. Çalışmanın dördüncü bölümünün ikinci alt başlığındaki değerlendirme alanları bakımından program bütçeleme tekniği, araç ve yöntemlerinin politik karar alma süreçleri ile bütçeleme arasındaki bağın kurulması açısından oldukça başarılı bir alt yapı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmakla birlikte, yukarıda belirtilen çerçevede belirli ön koşullar ve varsayımlar altında bu durumun geçerli olacağını kabul etmek gereklidir.

Bu çerçevede, reformların siyasi ve idari düzeyde tam olarak sahiplenilmesinin, bütçe hakkının etkin kullanımına yönelik uygun bir siyasi ve hukuki yapının hakim olmasının, yasama ve yürütme arasındaki denge kontrol mekanizmalarının güçlü bir şekilde tesis edilmiş olmasının, hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik olarak vatandaşların vergi bilincinin yüksek olmasının, mali konularda belirli bir farkındalığın

yerleşik olmasının, kamu politikalarının oluşum sürecinde vatandaşların ve toplumun tüm kesimlerinin katılımını mümkün kılan mekanizmaların mevcut ve iletişim kanallarının açık olmasının gerekli olduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Ülkelerin mali politikaları politik karar alma süreçleri ile şekillenmektedir. Hangi politika alanına ne kadar harcama gerçekleştirileceği, hangi toplumsal taleplerin öncelikli olarak, ne düzeyde ve nasıl karşılanacağı, bu harcamaların nasıl finanse edileceği soruları bütçeleme ve politik karar alma süreçleri sonucunda belirlenmektedir.

Hukuki ve idari açıdan politik karar alma sürecinin işleyişi ülkelerin kendi anayasal ve hukuki düzenlemeleri, hükümet sistemi, kamu idarelerinin hiyerarşik yapısı ve örgütlenmesi ile teamülleri çerçevesinde farklılaşabilmektedir. Örneğin, güçler ayrılığının daha net olduğu siyasi sistemlerde, yasama organları politik karar alma ve bütçe süreçlerinde daha etkili bir rol oynamaktadır. Benzer şekilde, parlamenter sistemlerde ya da başkanlık sistemlerinde hükümetleri oluşturan koalisyonun yapısı ve yasama organındaki destek oranı, yasama organının tek meclis ya da çift meclisten oluşması, kanun düzeyinde politik kararların alınmasında gerekli uzlaşı derecesi, hukukun üstünlüğü, yargının bağımsızlığı ve hukuki denetimin etkinlik düzeyi gibi birçok faktör politik karar alma ve uygulama süreçlerini etkilemektedir.

Uygulamalar ülkeden ülkeye farklılaşsa da günümüz temsili demokrasileri açısından politik karar alma süreçlerine genel olarak baktığımızda, yürütme organının yani hükümetlerin, bütçe hakkına sahip olan yasama organlarının belirlediği/onayladığı bütçe çerçevesinde kendi politik ve ekonomik hedeflerini gerçekleştirmek zorunda oldukları görülmektedir. Bu kapsamda, politik karar alma süreçleri ve kamu politikalarının uygulanması ile bütçeleme süreci arasında organik bir bağ bulunmaktadır. Öte yandan uygulamada, parlamenter sistemlerde yürütmenin yasama içinden çıkması nedeniyle parlamenter sistemlerin doğası gereği bütçe, çoğunluğu elde eden parti ya da çoğunluk koalisyonu tarafından hazırlanıp sunulmaktadır. Bu çerçevede parlamentoların

bütçelemedeki rolü genellikle bütçenin onaylanması ile sınırlı kalmaktadır. Ancak bu durum, hükümeti kuran çoğunluk partisinin ya da koalisyonunun bütçeleme ve politik karar alma süreçleri üzerinde sınırsız bir takdir yetkisi olduğu anlamına gelmemektedir.

Bu çerçevede, belirli bir ülke özelinde politik karar alma süreci ile bütçeleme arasındaki ilişkinin araştırılması ve analiz edilmesinin daha net ve anlaşılır sonuçlar ortaya konulmasını sağlayacağı değerlendirilmektedir. Buna karşın, politik karar alma süreçleri ile bütçe arasındaki ilişkinin genel bir analiz ile teorik çerçevede açıklanması oldukça zorlayıcıdır. Buraya kadar açıklanmaya çalışılan bu husus, yani her ülkenin farklı politik karar alma ve bütçeleme süreçlerinin olması nedeniyle süreçlerin genel olarak analiz edilmesi ve aralarındaki ilişkinin genel olarak açıklanmasındaki zorluğun, bu tez çalışmasının en önemli sınırlılığı olduğu değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ikinci sınırlılığı ise, benzer şekilde bütün unsurlarıyla aynı olan, tek bir program bütçeleme sisteminin söz konusu olmamasıdır. Bütçeleme sistemlerinin isimlerinin bütçe reformlarının ortaya çıktığı ülkede uygulandığı isimlerle anıldığı görülmektedir. Bugün birçok ülkedeki bütçeleme sisteminin özellikle İngiltere ve ABD'de ortaya çıkan bütçe ve kamu mali yönetim reformlarından etkilendiği, bu reformların önceledeği araç, yöntem ve usullerin zamanla diğer ülkelere yayıldığı görülmektedir. Ancak her ülkenin kendi hukuki ve idari düzeni ile kurumsal işleyişi gereği, bu araç ve yöntemlerin bütçeleme sistemine entegre olduktan sonra aslında o ülkeye özgü hibrit bir bütçeleme sisteminin ortaya çıktığını kabul etmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Nitekim birçok ülkede program yapısının bile farklı isimlerle anıldığı, programların büyüklüklerinin, hiyerarşik yapılarının ve planlar ile programlar arasındaki bağlantının kurulma şeklinin birbirinden büyük ölçüde farklılaştığı görülmektedir.

Çalışmanın üçüncü sınırlılığı ise, ilk iki maddede açıklanan hususlarla ilintili olarak, birçok ülkede uygulanan ve bütçe sürecini etkinleştiren bir yöntemin her ülkede aynı etkiyi ve sonucu doğurmasının mümkün olmamasıdır. Örneğin program bazlı performans bilgisinin üretilmesinin, kaynak tahsisinde ve harcamaların önceliklendirilmesinde faydalı bir araç olduğu tartışmaya yer bırakmayacak kadar açıktır. Yine benzer şekilde birbiriyle ilişkili faaliyetlere yönelik harcamaların gruplar halinde yani bu programlar bazında sunulmasının hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması açısından faydalı olabileceği açıktır. Ancak uygulamaların uyumlaştırıldığı bir ülkedeki yasama kültürü ve halkın vergi bilinci ile mali konulardaki farkındalık düzeyine bağlı olarak içselleştirilen araç ve yöntemlerin etkililiği büyük ölçüde farklılaşacaktır.

Bu kapsamda, yukarıda özetlenen bu üç husus tez çalışmasının sınırlılıklarını oluşturmaktadır ve yapılan analiz ve değerlendirmelerin, ülkeler arasındaki siyasi, idari, hukuki farklılıkların büyük ölçüde dikkate alınmadan ve daha teknik düzeyde kullanılan ortak unsur, araç ve yöntemler üzerinden gerçekleştirildiğini kabul etmek gereklidir. Bu yönüyle çalışma değerlendirildiğinde daha çok bütçe uygulamalarının teknik yönüne odaklanmıştır.

Ancak, paradoksal bir şekilde başarılı bir kamu mali yönetimi sistemi ve bütçeleme sisteminin varlığından söz edebilmek için, öncelikli olarak söz konusu reformların toplum ve ilgili kurumlar tarafından gerçek anlamda talep ediliyor olması gerekmektedir. Aksi halde söz konusu programlar, planlar, raporlar vb. belgeler mevzuat gereği yayımlanan ve yasama organı, vatandaşlar, denetimle görevli kurumlar tarafından dikkate alınmayan, karar alma süreçlerine katkı sağlamayan, etki ve sonuç doğurmayan belgeler olarak kalacaklardır. Örneğin, performans bilgisini içeren performans programları ve faaliyet raporları bütçe hazırlık sürecinde iktidar ve muhalefet üyeleri fark etmeksizin yasama

organı üyeleri tarafından dikkate alınmadığında, gerekli zaman ayrılarak tüm detaylarıyla teknik bir çalışma çerçevesinde bu tahsis kararlarına yansıtılamadığında, bütçe hakkından ve dolayısıyla yasamanın bütçe sürecindeki etkinliğinden söz edilmesi mümkün olamayacaktır. Bu çerçevede teknik olarak yeterli ve kaliteli bir şekilde üretilmiş olsa dahi performans bilgisinin bütçe tahsis kararlarının ortaya çıkması sürecinde dikkate alınması söz konusu olmayacağı için bütçeleme sürecindeki teknik bir iyileştirmenin politik karar alma süreçlerini iyileştirmesi mümkün olamayacaktır.

Benzer şekilde örneğin, hesap verebilirliğin sağlanabilmesi, kamu harcamalarının vatandaş önceliklerini yansıtan harcama programlarına yönlendirilebilmesi için öncelikli olarak; finansal okuryazarlığın, vergi bilincinin ve vatandaşların bütçeleme ve politik karar alma süreçlerine doğrudan katılımını sağlayacak demokratik müesseselerin ve toplumsal kurumların mevcudiyeti şarttır. Bu süreçler ise ülkelerin ve vatandaşların sosyoekonomik durumu, gelir seviyesi, eğitim seviyesi, tarihi ve kültürel geçmişi vb. birçok husus tarafından belirlenmekte olduğundan, hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesinin güçlü bir şekilde tesis edilmesini, yalnızca teknik olarak sağlanan bütçeleme araçları ve yöntemleri ile sağlayabilmek mümkün bulunmamaktadır.

Söz konusu hususlar, tez çalışmasının temel odak noktası dışında bulunmakla birlikte, bu çalışmada ortaya konulan bütçeleme teknikleri ve uygulamalarının başarılı bir kamu mali yönetiminin tesis edebilmesine tam katkı sağlayabilmesi için uygun bir sosyoekonomik, siyasi, hukuki ve demokratik yapının bulunması gerektiği açıktır. Bu durum ise bize, mali reformların yalnızca kamu idareleri ve konunun uzmanları tarafından değil, sosyolojik bir ihtiyaç olarak toplumun bireyleri ve buna bağlı olarak siyasiler tarafından gerçek anlamda arzu edilmesi ve hayata geçirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Politik karar alma süreçleri ile bütçeleme arasındaki ilişkiyi genel olarak ortaya koymayı ve program bütçe uygulamalarının etkinliğini bu açıdan analiz etmeyi hedefleyen bu çalışmada, yukarıda bahsedilen sınırlılıkların etkisinin en aza indirilmesi amacıyla ikinci ve üçüncü bölümde gerçekleştirilen detaylı literatür taramaları içerisinde, çok sayıda ülke özelinde örneğe de yer verilerek, bu uygulamalar kendi koşulları içerisinde açıklanmaya ve aktarılmaya gayret gösterilmiştir.

Bu çerçevede, tez çalışmasının "Politik Karar Alma Süreçlerinin İşleyişi ve Bütçe Süreciyle İlişkisi" isimli ikinci bölümünde 8 farklı model ve 5 yaklaşımın incelenmesi sonucunda politik karar alma süreçlerinin etkenleri ve aktörleri tespit edilmiş, bunun sonucunda, politik karar alma ve bütçe süreci arasındaki ilişkinin, aşağıdan yukarı doğru gelen toplumsal talepler ve buna bağlı bütçe talepleri ile yukarıdan aşağı doğru nihai karar vericilerin kararları ile bütçe kısıtları ve harcama isteği tarafından belirlendiği, bu kapsamda bir bütçeleme planlamasının yapıldığı, bütçe uygulamasının çıktılara, yani kamu hizmetlerine dönüştüğü ve elde edilen sonuçların toplumsal taleplere ve nihai karar vericilere yeniden girdi sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bütçe ve politik karar alma süreci arasındaki ilişki yukarıda açıklanan çerçevede genel olarak resmedildikten sonra, çalışmanın üçüncü bölümünde, bütçelemenin politik karar alma süreçlerinde bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için, hangi özelliklere sahip olması gerektiği sorusuna yanıt aranmıştır. Bu amaçla modern bütçe sistemlerinin temel ilkeleri, unsurları, araç ve yöntemleri açısından ülke örneklerinin de incelendiği detaylı bir literatür araştırması gerçekleştirilmiştir.

Literatür araştırması sonucunda, bütçelemenin klasik ve modern ilkelerinin yanı sıra, modern bütçe uygulamalarında; mali disiplin ve mali kural uygulamalarının, çok yıllı bütçeleme ve orta vadeli harcama sisteminin, yukarıdan aşağı bütçeleme tekniğinin, mali

saydamlığın, hesap verebilirliğin, stratejik yönetim ve performans yönetiminin, gelişmiş bütçe sınıflandırma sistemlerinin, harcama gözden geçirmesi uygulamalarının, tahakkuk esaslı muhasebe yöntemlerinin, entegre kamu mali yönetim sistemlerinin, yatırım planlaması ve bütçelemesi uygulamalarının ön plana çıktığı sonucuna ulaşılmıştır. Söz konusu ilke, unsur, araç ve yöntemlerin bütçeleme açısından aşağıda yer verilen 4 temel özelliği vurguladığı, yani politik karar alma süreçlerinde yönetim aracı olarak kullanılabilecek modern bir bütçeleme sisteminin şu 4 temel özelliğe sahip olması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır:

1) Mali disiplinin sağlanması ve sürdürülebilmesi için uygun bir alt yapı sağlamalıdır.

2) Kaynak tahsisinin etkin bir şekilde yapılabilmesi ve önceliklendirme yapılabilmesine yönelik güçlü bir planlama ve politika analizi çerçevesi sunabilmelidir.

3) Kamu hizmetlerinin etkin sunumunun sağlanması için operasyonel verimlilik ve performans yönetimine yönelik araçlara sahip olmalıdır.

4) Mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanabilmesine yönelik gereklilikleri karşılayabilecek araç ve tekniklere sahip olmalıdır.

Çalışmanın üçüncü bölümü ile ulaşılan bu sonuçlar, program bütçe uygulamalarının politik karar alma süreçleri ile ilişkisinin değerlendirilmesine yönelik temel değerlendirme alanlarını oluşturmuştur. Dördüncü bölümde, öncelikle program bütçenin kavramsal çerçevesi ve detaylarına yer verilmiştir. Daha sonra, belirlenen bu 4 temel özellik itibarıyla program yapısının hakim olduğu program bazlı performans bütçeleme sistemleri değerlendirilmiştir. Yapılan analiz ve değerlendirmeler sonucunda şu sonuçlara ulaşılmıştır:

1) Program bütçelemenin, harcama tavanı uygulaması ve harcama gözden geçirmesi gibi uygulamalar aracılığıyla tasarruf alanlarının belirlenmesini, kamu tarafından sunulan hizmetlerin ve yürütülen faaliyetlerin tam maliyetinin hesaplanmasını kolaylaştırabilecek bir metodolojiye sahip olduğu, bu çerçevede mali disiplin sağlanmasına yönelik süreçleri daha verimli hale getirebileceği sonucuna ulaşılmıştır.

2) Program bütçelemenin, güçlü bir planlama alt yapısı kurulmasına imkan sunduğu, plan ve bütçe arasındaki bağın sıkı şekilde kurulmasına yönelik uygun bir alt yapısının olduğu, ayrıca işlevsel bir politika analizi çerçevesine sahip olduğu, bu kapsamda kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ve harcama önceliklendirilmesinin yapılması açısından uygun bir alt yapı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

3) Program bütçelemenin kamu hizmetlerinin etkin sunumuna yönelik operasyonel verimliliğin sağlanması ve performans yönetimi uygulanması için oldukça faydalı olabilecek bir sistematiğe sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

4) Program bütçelemenin vatandaşlar ve karar alıcılar açısından hesap verebilirlik ve mali saydamlık çerçevesinin güçlendirilmesine katkı sağlayabileceği sonucuna ulaşılmıştır.

Bununla birlikte, çalışmada benimsenen metodolojik yaklaşımın gereği olarak, modern bütçe uygulamalarının iyi uygulama örneklerine ve program bütçelemenin teknik detaylarının nasıl uygulanabileceğine yönelik olarak detaylı bilgilere ve değerlendirmelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, çalışmanın özellikle üçüncü bölümünde ortaya konulan modern bütçeleme uygulamaların ortak unsur, araç ve yöntemleri ile çalışmanın dördüncü bölümünün birinci alt başlığında açıklanan programların belirlenmesi, programların hiyerarşisi, programların gerekçesi, programların sayısı ve büyüklükleri, programların türleri, programlar ile idareler arası ilişkinin kurulması ve

programların maliyetlendirilmesi bölümlerinde yer verilen açıklamaların, performans esaslı bütçeleme sistemlerinde program yapısının sisteme nasıl dahil edilmesi ve uygulanması gerektiğine yönelik bir öneri çerçevesi olarak dikkate alınması mümkün bulunmaktadır.

Sonuç ve özet olarak, ilgili bölümlerde açıklanan gerekçeler ve analizler kapsamında, belirtilen çerçevede program sınıflandırması ve program bütçeleme sistematiğinin sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme sistemlerine entegre edilmesinin, bütçeleme sistemlerinin iyileştirilmesine büyük bir katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

EKLER

EK-1/1

KANADA'NIN INFOBASE SİSTEMİNDEN EKRAN GÖRÜNTÜLERİ





- Target met
- Target not met
- Not available
- Result to be achieved in the future

In **2019-20**, there was a total of **2,777** indicators. Of the **2,339** selected above:

- **1,342** (**57.4%**) met their target
- **566** (**24.2%**) did not meet their target
- **431** (**18.4%**) have no result available



▼ Detailed Results (2018-19 to 2021-22)

Actual Results for 2018-19 | Actual Results for 2019-20 | Planned Results for 2020-21 | Planned Results for 2021-22

In 2019-20, **Public Health Agency of Canada** sought to achieve **24** results through **3** Core Responsibilities and **10** Programs. Progress towards meeting these results was measured using **41** indicators.

20	1	8	12
Met	Not met	Not Available	Result to be achieved

Departmental Results

- ► Canadians have improved health behaviours.
- ► Canadians have improved physical and mental health.
- ► Chronic diseases are prevented.

Programs

- ▼ Chronic Disease Prevention

2019-20 Spending	$34.9 M
2019-20 Number of Full Time Equivalents	56

See the infographic

Results

- ► Canadians have improved health behaviours
- ► Chronic diseases are prevented

AVUSTRALYA 2021 YILI BÜTÇESİNDE PROGRAMLARIN GÖRÜNÜMÜ

Table 3.1: Top 20 programs by expenses in 2020-21

		Actual	Estimates			
		2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24
Program(a)	**Function**	$m	$m	$m	$m	$m
Economic Response to the Coronavirus (b)	Other Economic Affairs	55,179	82,477	2,900	250	0
Revenue assistance to the States and Territories	Other purposes	62,027	61,926	68,034	72,807	76,721
Income Support for Seniors	SSW	50,104	53,549	51,425	53,089	54,977
Job Seeker Income Support	SSW	20,128	34,095	17,302	14,095	13,023
Medical benefits	Health	24,881	28,248	28,146	29,505	31,041
Assistance to the States for public hospitals	Health	22,560	23,607	25,192	26,651	28,241
National Disability Insurance Scheme	SSW	18,676	23,431	25,448	25,615	25,706
Aged care services	SSW	19,757	21,849	23,032	24,500	25,851
Family Tax Benefit	SSW	18,333	19,405	18,208	18,012	18,102
Income Support for People with Disability	SSW	17,781	18,506	17,328	17,329	17,940
Pharmaceutical benefits, services and supply	Health	13,432	13,716	13,648	13,986	14,306
Non-government schools national support	Education	13,918	12,844	14,657	15,450	16,132
Income Support for Carers	SSW	9,375	10,102	9,777	10,139	10,625
Defence Force Superannuation Benefits	Defence	9,786	9,894	7,547	7,814	8,235
Government schools national support	Education	8,387	9,067	9,748	10,447	11,027
Child Care Subsidy	SSW	7,921	8,978	9,331	9,843	10,292
Public Sector Superannuation - Benefits (c)	Other purposes; General public services	8,513	8,264	9,108	9,231	9,320
Fuel Tax Credit Scheme	Fuel and energy	7,343	7,838	7,925	8,380	8,947
Army Capabilities	Defence	7,298	7,820	8,253	8,374	8,961
Air Force Capabilities	Defence	6,652	7,553	7,759	8,326	8,766
Sub-total		**402,051**	**463,170**	**374,767**	**383,843**	**398,214**
Other programs		176,498	207,160	192,725	191,064	198,405
Total expenses		**578,549**	**670,330**	**567,491**	**574,907**	**596,619**

(a) The entry for each program includes eliminations for inter-agency transactions within that program.
(b) This program is a combination of JobKeeper Payment, Boosting Cash Flow for Employers and JobMaker Hiring Credit

EK-3/1

AVUSTRALYA BÜTÇESİNDE EĞİTİM, BECERİ VE İSTİHDAM BAŞLIĞI ALTINDAKİ HEDEF/SONUÇLAR

Figure 1: Education, Skills and Employment portfolio structure and outcomes

The Hon Stuart Robert MP Minister for Employment, Workforce, Skills, Small and Family Business	**The Hon Alan Tudge MP** Minister for Education and Youth
Department of Education, Skills and Employment Dr Michele Bruniges AM—Secretary **Outcome 1:** Improved early learning, schooling, student educational outcomes and transitions to and from school through access to quality child care, support, parent engagement, quality teaching and learning environments. **Outcome 2:** Promote growth in economic productivity and social wellbeing through access to quality higher education, international education, and international quality research. **Outcome 3:** Promote growth in economic productivity and social wellbeing through access to quality skills and training. **Outcome 4:** Foster a productive and competitive labour market through policies and programs that assist job seekers into work and meet employer needs.	

AVUSTRALYA PROGRAM BÜTÇELEMESİNDE HEDEFLENEN SONUÇLAR İLE PROGRAMLARIN İLKİŞKİSİNİ GÖSTEREN TABLO

Table 2.1.1: Budgeted expenses for Outcome 1

Outcome 1: Improved early learning, schooling, student educational outcomes and transitions to and from school through access to quality child care, support, parent engagement, quality teaching and learning environments.

	2020-21 Estimated actual $'000	2021-22 Budget $'000	2022-23 Forward estimate $'000	2023-24 Forward estimate $'000	2024-25 Forward estimate $'000
Program 1.1: Support for the Child Care System					
Administered expenses					
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	261,338	274,867	277,994	272,732	273,560
Special appropriations					
A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999	1,074,175	4,000	4,000	4,000	4,000
Total expenses for program 1.1	**1,335,513**	**278,867**	**281,994**	**276,732**	**277,560**
Program 1.2: Child Care Subsidy					
Administered expenses					
Special appropriations					
A New Tax System (Family Assistance) (Administration) Act 1999	8,968,183	9,491,616	10,644,486	11,180,039	11,969,947
Total expenses for program 1.2	**8,968,183**	**9,491,616**	**10,644,486**	**11,180,039**	**11,969,947**
Program 1.3: Government Schools National Support					
Administered expenses					
Other services (Appropriation Bill No. 2)	12,804	14,242	12,263	10,035	7,536
Special appropriations					
Australian Education Act 2013	9,038,811	9,712,514	10,411,123	10,992,250	11,439,159
Total expenses for program 1.3	**9,051,615**	**9,726,756**	**10,423,386**	**11,002,285**	**11,446,695**
Program 1.4: Non-Government Schools National Support					
Administered expenses					
Other services (Appropriation Bill No. 2)	205,189	149,371	125,407	114,240	117,667
Special appropriations					
Australian Education Act 2013	12,804,610	14,560,971	15,383,946	16,085,732	16,634,577
Total expenses for program 1.4	**13,009,799**	**14,710,342**	**15,509,353**	**16,199,972**	**16,752,244**
Program 1.5: Early Learning and Schools Support					
Administered expenses					
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	118,051	154,058	122,450	127,492	88,951
Other services (Appropriation Bill No. 2)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Total expenses for program 1.5	**120,051**	**156,058**	**124,450**	**129,492**	**90,951**

AVUSTRALYA'DA PROGRAM YAPISI ALTINDA PERFORMANS BİLGİSİ

Performance criteria for Outcome 1

This section details the performance criteria for each program associated with Outcome 1. It summarises how each program is delivered and where 2021–22 Budget measures have created new programs or materially changed existing programs.

Outcome 1: Improved early learning, schooling, student educational outcomes and transitions to and from school, through access to quality child care, support, parent engagement, quality teaching and learning environments.

Program 1.1 Support for the Child Care System

Objective	The program helps families to participate in the social and economic life of the community by promoting and supporting quality and affordable child care, and assisting services to improve access and inclusion for vulnerable or disadvantaged children and families, including children with disabilities and their families.
Delivery	This program will be delivered through the following key activity and delivery strategies: **Provide targeted support to families, children and child care centres who need it** • Provide support to vulnerable and disadvantaged families and communities through the Community Child Care Fund and Inclusion Support Programs. • Continue to work with states, territories and stakeholders to maintain and improve the quality and safety of early learning and care, through the National Quality Framework, the Australian Children's Education and Care Quality Authority, Australian Early Development Census, and development of a national workforce strategy.
Purpose	To contribute to Australia's economic prosperity and social wellbeing by creating opportunities and driving better outcomes for people, through education, skills and employment pathways.
Measures impacting program 1.1: • Commonwealth's Deregulation Agenda • Guaranteeing Universal Access to Preschool	

Performance information 1.1 Support for the Child Care System

Year	Performance criteria	Expected achievement/target
2020–21	Child care support is targeted to vulnerable and disadvantaged families and communities	
	Proportion of Child Care Safety Net that supports vulnerable and disadvantaged families and communities.	Target: 100% Program and payment design, including assessment and eligibility criteria, is designed to ensure that all funding and assistance is allocated to vulnerable and disadvantaged families and communities. The department has been unable to make an assessment and identified this measure to be replaced for future reporting.
	COVID-19 measure — Weekly average of the proportion of early childhood education and care services that are open.	Target: At least 90% On track
	COVID-19 measure — Proportion of accurate Relief Package and Transition Payments.	Target: At least 90% Data not yet available An assessment is planned for later in the financial year and the results will be published in the department's 2020–21 Annual Report.
Year	**Performance criteria**	**Target**
2021–22	Provide targeted support to families, children and child care centres who need it	
	The proportion of Community Child Care Fund (CCCF) and Inclusion Support Program support granted to socio-economically vulnerable and disadvantaged communities.	Increase on previous year
2022–23 and beyond	As per 2021–22	As per 2021–22

KAYNAKÇA

AEBİD (Avustralya Eğitim, Beceri ve İstihdam Departmanı-Department of Education, Skills and Employment), (2021), **2021-22 Portfolio Budget Statements**, https://www.dese.gov.au/about-us/resources/portfolio-budget-statements-2021-22, Erişim Tarihi: 17.12.2021.

Akalın, G., (2016), **Kamu Ekonomisi**, Orion Kitabevi, Ankara.

Akdoğan, A., (2020), **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi.

Altuğ, F., (2021), **Bütçe Teorisi ve Uygulaması Ders Notu**, http://auzefkitap.istanbul.edu.tr/kitap/maliye_ue/butceteorisiveuygulamas%C4%B1.pdf, Erişim Tarihi: 02.12.2021.

Andrews, M., (2007), "What Would an Ideal Public Finance Management System Look Like?", **Budgeting and Budgetary Institutions**, 359-383.

Arın, T., (1997), "Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi", **Ekonomide Durum,** Bahar-Yaz, s. 41-106.

Avustralya (Common Wealth of Australia), (2020), **Budget Strategy and Outlook Budget Paper No. 1 2020–21**, https://archive.budget.gov.au/2020-21/bp1/download/bp1_w.pdf, Erişim Tarihi: 15.10.2021.

Babaoğlu, C., (2017), "Kamu Politikası Analizine Yönelik Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 15(30), 511-532.

Bağlı M. S., (2012), "Teorik ve Tarihsel Açıdan Bütçe Hakkı", **Yasama Dergisi**, Sayı 20, Ankara.

Bağlı, M. S., & Yılmaz, H., H., (2014), **TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi (Maliye) Anabilim Dalı.

Baygut, B., (2012), **Türkiye'de Bütçe Uygulama Süreçlerinin Avrupa Birliği Uygulaması ile Karşılaştırılması ve İyileştirme Önerileri**, Mali Hizmetler Uzmanlığı Araştırma Raporu, Hazine Müsteşarlığı.

Biçer, M., (2017), **Türkiye'de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlamentonun Etkinliği**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi.

Birkland, T., A., (2007), "Agenda Setting In Public Policy". **Handbook Of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, 125, 63-78.

Birkland, T., A., (2016)., **An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, And Models Of Public Policy Making**, 4th Edition, Routledge.

Birleşik Krallık Web Sitesi, (2021), **HM Treasury Outcome Delivery Plan**, https://www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-outcome-delivery-plan, Erişim Tarihi: 08.12.2021.

Blöndal, J. R., & Kraan, D. J., & Ruffner, M., (2003), Budgeting in the United States, **OECD Journal on Budgeting**, 3(2), 7-53.

Blöndal, J. R., & Bergvall, D., Hawkesworth, I., & Deighton-Smith, R., (2008), "Budgeting In Australia", **OECD Journal On Budgeting**, 8(2), 1-64.

Başbakanlık ve British Council Türkiye, (2008), **Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008) - Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Raporu**. Ankara.

Brown, E., (2008), **Integrated Financial Management Information Systems: A Practical Guide**, United States Agency For International Development.

BTSB (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı), (2012), **2011 Yılı Piyasa Gözetimi ve Denetimi Faaliyet Raporu**.

Buchanan J., M., (1967), **Public Finance In Democratic Process**, The University of North Carolina Press, Chapell Hill, North Carolina.

Butler, E., (2012), **Public Choice-A Primer**, Institute of Economic Affairs Occasional Paper, 147.

Cairney, P., (2015), "Paul A. Sabatier, An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", **In The Oxford Handbook Of Classics In Public Policy And Administration**.

Candan, E., (2007), **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Maliye Bakanlığı.

Connolly, S. & Munro A., **The Economics Of the Public Sector**. Prentice Hall, 1999.

Cusack, T. R., (1982), **Government Resource Allocation In Globus: Budget Structure And Processes** (No. IIVG dp 82-106). WZB Discussion Paper.

Çiçek, H. G., & Dikmen, S., (2015), "Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi", **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 11(2), 83-98.

Çiçek, H. G., (2011), "Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması", **Maliye Dergisi**, (161), 167-196.

Çiner, C. U., & Altınışık E., (2019), "Savunuculuk Koalisyonu Çerçevesi ve Avrupa Birliği Politikaları İçin Uygulanabilirliği". **Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi**, 18(2), 405-436.

De Jong, M., &Van Beek I., & Posthumus, R., (2013), "Introducing Accountable Budgeting: Lessons From a Decade of Performance-Based Budgeting In The Netherlands", **OECD Journal On Budgeting**, 12(3), 1-34.

Debets, R., (2008), "Performance Budgeting In the Netherlands", **OECD Journal On Budgeting**, 7(4), 1-20.

Dede, M. E., (2010), **Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi.

Demir, F., (2011), "Kamu Politikası Ve Politika Analizi Çalışmalarının Teorik Çerçevesi", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (30), 107-120.

Demircan, E. S., (2005)., "Karşılaştırmalı Bir Perspektiften Kamu Mali Yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine Geçiş"., **Muhasebe ve Finansman Dergisi**, (25), 60-69.

Demirel, D., (2015), "Performans Esaslı Bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye Örnekleri", **Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 8(1), 153-176.

Demirhan, Y., (2016), **Kamu Politikaları: Kavramsal ve Kuramsal Bir Çerçeve. Türk Siyasi Hayatında Ak Parti Dönemi**, Bursa: Ekin Basın Yayım Dağıtım, 45-70.

Dener, C., & Min, S. Y. S., (2013), **Financial Management Information Systems And Open Budget Data: Do Governments Report On Where The Money Goes?**, World Bank Publications.

Deniz, N., (2007), **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.

Diamond, J., & Khemani, P., (2005), **Introducing Financial Management Information Systems In Developing Countries**.

Diamond, M. J., (2003), **From Program To Performance Budgeting: The Challenge For Emerging Market Economies**, International Monetary Fund.

Dikmen, S., (2015), "Osmanlı Bütçeleri Üzerine Bir Bibliyografya Denemesi". **İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi**, 4(3), 810-823.

DPT, (2000), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyon Raporu,** DPT: 2517-ÖİK: 535, Ankara.

DPT, (2006). **DPT Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Kamu Harcama ve Kontol Sistemlerinin İyileştirilmesi**. ÖİK No:7. Ankara.

DPT, (2007), **Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. Ankara: DPT Yayın, (2721).

Dye, T. R., (2012), **Understanding Public Policy**, Pearson.

Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö., (2021), **Kamu Bütçesi**. Ekin Kitabevi.

Emil, M. F., & Yılmaz, H. H., (2004), **Mali Saydamlık İzleme Raporu (II)**, TESEV Yayınları.

Ergen, Z., (2021), Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi İle Hedeflenenler, **Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 14(1).

Erüz, E., (2005), "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", **XX. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27.

Falay, N., (1975), Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) nin Genel Eleştirisi, **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, (23).

Fölscher, A., (2007), "A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability And The Power Of The Purse", **OECD Journal on Budgeting**, 6(2), 1-20.

Fölscher, A., (2007), "Budget Methods and Practices", **Budgeting and Budgetary Institutions**, The World Bank, 109-135.

Frazier, T. T., (1990), **The Planning, Programming, Budgeting System (PPBS): A Historical Perspective**, Army War Coll Carlisle Barracks Pa.

GAO (United States General Accounting Office), (1997), **Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation-Report to Congressional Committees.** The Office.

Gültekin, S., (2014), "Understanding Policy Process: Is There A Single Best Way?", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, 12(24), 43-74.

Güzelsarı, S. Y., (2007), **Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı.

Hagen, J., (1968), **Program Budgeting**, California University, Center For Study Evaluation, 7-15.

Hager, G., & Hobson, A. & Wilson, G., (2001), **Performance-based budgeting: Concepts And Examples**, (No. 302), Legislative Research Commission, Committee For Pram Review and Investigations.

Hastürk M., (2006), "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme", **5018 sayılı KMYKK Kapsamında Güncel Mali Sorunlar**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayını.,Yayın No: 11, 69-14.

Hemming, R., (2003), **Policies To Promote Fiscal Discipline**, Fiscal Affairs Department, IMF, (s 2).

HM (Hazine Müsteşarlığı), (2016), **2016 Yılı Performans Programı**.

HMB (Hazine ve Maliye Bakanlığı), (2021), **2021 Yılı Performans Programı**.

Hou, Y., (2013), **State Government Budget Stabilization: Policy, Tools, And Impacts**, Springer Science & Business Media.

Hove, M., & Wynne, A., (2010), **The Experience Of Medium Term Expenditure Framework & Integrated Financial Management Information System Reforms In Sub-Saharan Africa-What Is The Balance Sheet?**.

Işik, A., & Meric, M., (2009). "AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında Altın Kural". **Ege Academik Bakış Dergisi**, 9(4).

İpek, E. A. Ş., (2013), **Kamu Kesiminde Performans Yönetim Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Büyükşehir Belediyeleri Örneği**, TBB Yayını, Ankara.

Jacobs, D. F., & Hélis, J. L., & Bouley, D., (2009), Budget Classification, **Technical Notes and Manuals**, 2009 (006).

Jann, W., & Wegrich, K., (2007), "Theories Of The Policy Cycle". **Handbook Of Public Policy Analysis: Theory, Politics, And Methods**, 125, 43-62.

Jenkins, W.I., (1978), Policy Analysis, **A Political and Organisational Perspective**, London: Martin Robertson.

John, P., (2013), **Analyzing Public Policy**, Routledge.

Kalkınma Bakanlığı, (2018), On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) Kamu Harcamalarında Etkinlik Çalışma Grubu Raporu, Ankara.

Kanada Hazine Kurulu, (2021), **GC InfoBase**, https://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html, Erişim Tarihi: 13.10.2021.

Karacal M., & Öktem A. U., (2007), **Bütçe Kılavuzu**, Tesev Yayınları, İstanbul.

Karacan E., (2010), **Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye Önerisi**, DPT Uzmanlık Tezleri. Yayın No: 2816, Ankara.

Khan, A., & Hildreth, W. B., (2002), **Budget Theory In The Public Sector**, Greenwood Publishing Group.

Kim, D. Y., & Dorotinsky, W., & Sarraf, F., & Schick, A., (2006), "Paths Toward Successful Introduction Of Program Budgeting In Korea, **From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case**, 23-134.

Kong, D., (2005), "Performance-Based Budgeting: The US Experience", **Public Organization Review**, 5(2), 91-107.

Kraan, D. J., (2008), "Programme Budgeting In OECD Countries", **OECD Journal On Budgeting,** 7(4), 1-41.

Kristensen, J. K., & Groszyk, W., & Bühler, B., (2002), "Outcome-Focused Management And Budgeting", **OECD Journal On Budgeting**, 1(4), 7-34.

Kulaç, O., & Özgür, H., (2017). "An Overview Of The Stages (Heuristics) Model As A Public Policy Analysis Framework". **European Scientific Journal**, 13(12), 144-57.

Kulaç, O., (2016), **Bir Kamu Politikası Çözümlemesi: Türkiye'nin Yurtdışı Lisansüstü Burs Politikası**, Doktora Tezi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı.

Ljungman, G., (2009), **Top-Down Budgeting-An Instrument To Strengthen Budget Management**, International Monetary Fund.

Lledó, V., & Yoon, S., & Fang, X., & Mbaye, S., & Kim, Y., (2017), **Fiscal Rules At A Glance**. International Monetary Fund, 2-77.

MB (Maliye Bakanlığı), (2013), **Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi**, Sürüm 1.0, Ankara.

MB (Maliye Bakanlığı), (2014), **Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu**, Versiyon 1, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara.

Methibay, Y. Ö., (2014), **Harcama Hukuku: Kamu Harcamalarının Hukuki Analizi,** Orion Kitabevi.

Moğol, T., & Çakır, T., & Yereli, A., & Çetinkaya Ö., (2012), **Devlet Bütçesi**, Eskişehir: Anadol Üniversitesi.

Moretti, D., & Kraan, D. J., (2018), "Budgeting In France", **OECD Journal on Budgeting**, 18(2), 8-72.

Moretti, D., (2016), "Accrual Practices And Reform Experiences In OECD Countries Results Of The 2016 OECD Accruals Survey", **OECD Journal on Budgeting**, 16(1), 9-28.

Mutluer, M. K., & Öner, E., & Kesik, A., (2006), **Bütçe Hukuku**. İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Nguyen, H. P., (2007), **Performance Budgeting: Its Rise And Fall**, Maxwell School of Citizenship & Public Affairs, Syracuse University.

OECD, (2013), "Medium-term expenditure frameworks", **Government at a Glance 2013**, OECD Publishing.

OECD, (2014), **The Principles of Budgetary Governance**, OECD, Paris.

OECD, (2019a), **Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019**, OECD Publishing, Paris.

OECD, (2019b), **OECD Good Practices for Performance Budgeting**, OECD Publishing, Paris.

Oktar, S. A., (1990), "Planlama-Programlama-Bütçeleme ve Sıfır-Esaslı Bütçeleme Sistemleri Üzerine Bazı Düşünce ve Değerlendirmeler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, (46), 273-295.

Orchard, L., & Stretton, H., (1997), "Critical Survey: Public Choice". **Cambridge Journal of Economics**, Vol. 21, s.409-30.

Ostrom, E., (2007), "An Assessment Of The İnstitutional Analysis And Development Framework", **Theories Of The Policy Process**, 35-72.

Özen, A., (2008), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Petrie, M., & Shields, J., (2010), "Producing A Citizens' Guide To The Budget: Why, What and How?", **OECD Journal On Budgeting**, 10(2), 1-14.

Pınar, A., & Önder İ., & Gümüş E., (2013), **Maliye Politikası**, 1. Baskı, Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Yayınları, Yayın No: 2825.

Premchand, A., (2007), "Capital budgets: Theory and practice", **Budgeting and Budgetary Institutions,** Washington, World Bank.

Pressman, S., (2004). "What is wrong with public choice", **Journal of Post Keynesian Economics**, Vol.27:1, s. 3-18.

Pülzl, H., & Treib, O., (2017), "Implementing Public Policy", **In Handbook Of Public Policy Analysis**, 115-134, Routledge.

Resmi Gazete, (1945), **1946 Yılı Bütçe Kanunu**, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/6194.pdf, Erişim Tarihi: 1.12.2021.

Resmi Gazete, (1974), **1974 Yılı Bütçe Kanunu**, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/14902.pdf. Erişim Tarihi: 1.12.2021.

Resmi Gazete, (2019), **2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu İcmali**, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/12/20191231-B1.pdf, Erişim Tarihi: 19.10.2021.

Resmi Gazete, (2020a), **16/10/2020 tarihli ve 7254 sayılı Kanun**, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/10/20201016M1-1.htm, Erişim Tarihi: 1.12.2021.

Resmi Gazete, (2020b), **2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Eki Ödenek Cetvelleri**, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/202012-B13.pdf, Erişim Tarihi: 19.10.2021.

Resmi Gazete, (2020c), **2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu İcmali**, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/202012-B1.pdf, Erişim Tarihi: 19.10.2021.

Robinson, M., (2011), **Clear Training Materials: Performance-Based Budgeting (Manual)**, Johannesburg: Regional Centers for Learning on Evaluation and Results.

Robinson, M., (2013), **Program Classification For Performance-Based Budgeting**, World Bank, Washington, DC.

Robinson, M., (2014), "Spending Reviews", **OECD Journal on Budgeting**, 13(2), 81-122.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M., (2007), "The Advocacy Coalition Framework", **Theories Of The Policy Process**, 189-220.

Sayğılı, D. D., (2014), **Merkezi Kamu İdarelerinde Stratejik Planların Uygulama Etkinliğinin Artırılması**, Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı.

SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı), (2020), **Program Bütçe Rehberi** (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi).

SBB (Strateji ve Bütçe Başkanlığı), (2021), **Programlar Tablosu**, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/Olur-Eki-Ocak2020.xlsx. Erişim Tarihi: 06.09.2021.

Schick A., (2002). "Can National Legislatures Regain An Effective Voice In Budget Policy", **OECD Journal On Budgeting**. 1(3).

Schick, A., (1966). "The Road To PPB: The Stages Of Budget Reform". **Public Administration Review**, 243-258.

Schick, A., (2007), "Performance Budgeting And Accrual Budgeting: Decision Rules Or Analytic Tools?", **OECD Journal on budgeting**, 7(2), 109-138.

Smith, K. B., & Larimer, C. W., (2009), **The Public Policy Theory Primer**. Westview Press.

Stourm R., (1917), **The Budget**, D. Appleton and Company, NewYork.

Şafak, U., (1999), Demokrasi Kavramı, Toplumsal Değerler ve Birey, **Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, 40 (1), 451-459.

TDK Web Sitesi, (2021), **Güncel Türkçe Sözlük**, https://sozluk.gov.tr/ Erişim Tarihi: 29.03.2021.

Tüğen, K., (2013), **Devlet Bütçesi**, Bassaray Matbaası, 13. B., İzmir.

Tyer, C., & Willand, J., (1997), "Public Budgeting In America: A Twentieth Century Retrospective", **Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**. Vol. 9, No. 2, Summer 1997.

Uludüz, B., & Sönmez, S., (2008), **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Uygulamalı İktisat Ana Bilim Dalı.

Van Nispen, F. K., & Posseth, J. J., (2007), "Performance Budgeting In The Netherlands: Beyond Arithmetic", **OECD Journal On Budgeting**, 6(4), 37-62.

Von Hagen, J., (2007), "Budgeting Institutions For Better Fiscal Performance", **Budgeting And Budgetary Institutions**, 27-51.

White, J., & Wildavsky, A. B., (1989), **The Deficit And The Public Interest: The Search For Responsible Budgeting In The 1980s**. Univ of California Press.

World Bank, (1998), **Public Expenditure Management Handbook**. World Bank Publications.

Yılmaz, E., (2016), **Türkiye'de Performans Esaslı Bütçe Deneyimi ve Uluslararası İyi Uygulamalar Çerçevesinde Program Bütçe Önerisi**, Yayınlanmamış Hazine Uzmanlığı Yeterlik Tezi, Hazine Müsteşarlığı.

Yılmaz, H. H., & Akdeniz, İ., (2020), "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi", **Sayıştay Dergisi**, (117), 87-114.

Yılmaz, H. H., & Biçer, M., (2010), Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği, **İktisat İşletme ve Finans**, 25(287), 2010.

Yılmaz, H. H., & Biçer, M., (2014), "Ekonomik Kriz Sürecinde Alınan ekonomik Tedbirlerin Meşruluğu. Kamuoyu Desteği: Yunanistan Örneği", **Türkiye Maliye Sempozyumu Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğler Kitabı**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Tokat.

Yılmaz, H. H., & Önal M., (2019), Fransa'da Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 2008 Küresel Krizi Sonrası Dönemde Uygulanan Politikaların Analizi, **Amme İdaresi Dergisi**, 85.

Yılmaz, H., & Kızıltaş, E., & Hürcan, Y., (2000), "Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde: IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme?", Edt. İzak Atiyas-Şerif Sayın, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV.

ÖZET

Klasik bütçeleme uygulamalarında bütçe, harcamalara izin veren bir yetki belgesi niteliğine sahipken, günümüzde gelişmiş modern bütçe sistemleri mali disiplinin, saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması, performansa dayalı olarak kaynakların tahsis edilmesi ve harcamaların önceliklendirilmesi ile kamu hizmetlerinin sunumunun etkin biçimde gerçekleştirilmesine yönelik bir yönetim aracı olarak görülmektedir.

Bu tez çalışmasında, öncelikle politik karar alma süreçlerinin işleyişi ve bütçe süreciyle ilişkisi ortaya konulmuş, daha sonra bütçenin yönetim aracı olma özelliğini ön plana çıkaran modern bütçelemenin unsurları, araç ve yöntemleri irdelenmiştir. Sonrasında program bütçeleme sistematiği ve uygulamaları incelenerek tespit edilen değerlendirme alanları açısından program bütçe uygulamaları ve sunduğu alt yapı değerlendirilmiştir. Program bütçeleme sistematiğinin, kamu hizmeti sunumuna yönelik girdilerin belirlenen hedefler çerçevesinde daha etkin bir biçimde gruplandırılmasına ve çıktıların/sonuçların performans bilgisiyle birlikte ortaya konularak kamu harcamalarının etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanmasına yönelik güçlü bir yöntemsel alt yapı sunduğu, özetle bütçeleme sürecinin daha sonuç odaklı hale getirilmesine katkı sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Program Bütçe, Program Bazlı Performans Bütçe, Kamu Politikası, Politik Karar Alma.

ABSTRACT

In classical budgeting practices, the budget is an authorization document that allows expenditures. But today, an advanced modern budget system is seen as a management tool for ensuring fiscal discipline, transparency and accountability, allocating resources based on performance, prioritizing expenditures, and delivering public services effectively.

In this thesis, firstly, the functioning of the political decision-making processes and their relationship with the budget process are revealed. Then, the elements, tools and methods of modern budgeting, which emphasizes the feature of the budget as a management tool, are examined. Afterwards, the program budgeting systematics and practices were researched, the program budgeting practices and the infrastructure it provided were evaluated in terms of the determined evaluation areas. It has been concluded that the program budgeting systematic provides a strong methodological infrastructure to group the inputs for public service delivery more effectively within the framework of the determined targets and for ensuring the effectiveness and efficiency of public expenditures by revealing the outputs/results together with the performance information. To summarize, it was concluded that program budgeting contributes to make the budgeting process more result-oriented.

Keywords: Program Budget, Program Based Performance Budget, Public Policy, Political Decision Making.