

3. BÖLÜM

TÜRKİYE’NİN PROGRAM BÜTÇE DENEYİMLERİ: AKSAKLIKLAR VE ÖNERİLER

Gül KAYALIDERE¹

1 GİRİŞ

Kamu mali yönetiminin temel yapı taşlarından biri olarak değerlendirilebilecek kamu bütçesi geçmişten günümüze farklı sistemler kapsamında hazırlanmıştır. Kamu bütçe sistemlerinin temel hedefi ise kaynakların etkin, verimli ve etkili kullanılması olarak ifade edilebilir. Çalışmada öncelikle bütçe sistemlerinin genel bilgilendirmesi yapılmıştır. Sonrasında ise Türkiye’de uygulamaya konan bütçe sistemlerinin detaylarına yer verilmiştir. Başka bir ifadeyle, Türkiye’de cumhuriyet ve sonrasında uygulanan geleneksel bütçe sistemi ve uygulama sonrası ortaya çıkan aksaklıklar anlatılmış ve yeni sistem arayışları sonrası program bütçe uygulamasına geçiş nedenleri irdelenmiştir. Ancak, program bütçe sisteminin de uygulama sorunları yaşadığı dolayısıyla performans esaslı bütçeye geçiş gerekliliği değerlendirilmiştir. Son olarak ise söz konusu bu sistemde de yenilik arayışlarının nedenleri tartışılmış ve performans esaslı program bütçe açıklanmıştır.

Çalışmanın özünü, Türkiye’de 1970 li yıllarda ve 2020 sonrasında uygulanan program bütçe sisteminin yapısı oluşturur. Program bütçe uygulamaları iki farklı kanun kapsamında yürürlüğe

1 Prof. Dr. Manisa Celal Bayar Üniversitesi, gul.kayalidere@cbu.edu.tr, Orcid: 000-0002-2233-3776.

DOI: 10.63127/tuaz.126.73

konmuştur. Bunlar; 1050 sayılı Kanun kapsamındaki program bütçe sistemi ile 5018 sayılı Kanun kapsamındaki program bütçe sistemidir. Dolayısıyla, ilk bölümlerde genel olarak bütçe sistemleri ele alınırken sonraki bölümde program bütçenin Türkiye’deki uygulamaları ilgili kanunlar kapsamında ele alınmış ve program bütçenin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için öneriler ortaya konulmuştur.

2 BÜTÇE SİSTEMLERİ: GENEL BAKIŞ

Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılabilmesini sağlayan bütçe sistemlerinin tarihsel süreçte devamlı geliştirildiği görülür. “Bütçe sistemi” kavramı kapsamına, kamu gelir ve giderlerinin planlanmasını, yönetilmesini ve denetlenmesini alır. Değişen yaşam koşulları, vatandaş ihtiyaçları ve kaynakların yeterliliği/bileşimi bütçe sistemini etkiler. Devletin mali işlemlerini düzenleyen ve kaynakların etkin kullanımının sağlanmasıyla ekonominin seyrini etkileyen sistem, bütçe sistemidir. Bütçe uygulamalarıyla makroekonomik amaçlara ulaşılmaya çalışılır (Özcan, 2014: 100). Bütçe sistemleri gelişen ihtiyaçlara cevap verme ya da mevcut sistemin eksiklerini gidermek için geliştirilebilir. Literatür incelendiğinde, geleneksel bütçe, performans bütçe, program bütçe, planlama programlama bütçeleme sistemi, performans esaslı bütçe ve sıfır esaslı bütçe sistemlerine rastlanmaktadır. Geleneksel bütçe ya da klasik bütçe sisteminden sonra ortaya çıkan bütçe sistemleri çağdaş bütçe sistemleri olarak adlandırılmaktadır.

Geleneksel Bütçe Sistemi: Harcama kalemleri bütçesi olarak da adlandırılan sistem, katı bürokratik yapısı ve çıktı odaklı bakış açısıyla dönemin ekolüne uygun olarak geliştirilmiştir. Sistemde devletin harcamaları sınırlı tutulmuş ve kalemler itibarıyla sınıflandırılmıştır. Ayrıca, denetim unsurunun ön plana çıktığı geleneksel bütçe sisteminde, kamu harcamalarının parlamentonun onayladığı şekliyle kullanılması esastır. Böylece kamu kaynaklarının savurganca kullanılmasının önüne geçilmeye

çalışılır. Sistemde kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığı endişesi yoktur. Önemli olan kullanılıp kullanılmadığıdır. Cari dönemde harcanmayan ödenekler sonraki yılda kullanılmak üzere tasarruf edilememektedir bu da kaynak kullanımında savurganlığı tetikleyici olabilmektedir (Özen, 2008:10, Wildavsky, 1974 ve Bağdigen, 2001:22). Değişen koşullar, toplumsal ihtiyaçlardaki çeşitlenme ve kaynakların etkin kullanılma ihtiyacı mali sistemde yenilenme gereksinimini arttırmış ve kaynak kullanımında etkinliği ve verimliliği öne alan sistem arayışları kendini göstermiştir. Bu bağlamda performans bütçe sisteminin uygulama alanı bulduğu ifade edilebilir.

Performans Bütçe Sistemi: İcraat bütçesi, iş bütçesi gibi isimlerle de anılan sistem, amaçların belirlenmesi ve belirlenen amaçlara ulaşmada farklı alternatiflerin ortaya konmasını gerektirir. Ayrıca, harcamaların yeni bir sınıflandırma yöntemi ile sınıflandırılmasını, planlamayı, kaynak ve maliyetlerin fonksiyonlar arasında dağılmasını sağlayarak bütçeye yansıtılmasını sağlayan bu sistem ile muhasebe kayıtlarında benimsenen yeni tekniklerle raporlamanın da rahatlıkla yapılabilmesi mümkündür (Özen, 2008:11). Falay (1995:50) performans bütçenin özelliklerini özetlemiştir: “işler ve faaliyetler belirli programlar kapsamında formüle edilerek her faaliyet için farklı çözüm yolu ve bu çözüm yollarının süresi ve maliyetleri hesaplanır. Harcama programları, ölçülebilir birimlerle ifade edilmelidir. Performans ölçütü de denilebilen bu unsurlarda, nihai hasılanın yapılan masraflara oranının 1’den büyük olması hedeflenir. Sistemin etkin şekilde işleyebilmesi için geliştirilen bir maliyet muhasebesi yapısı olması gerekir ve bu muhasebe sistemiyle hem hizmet sunumundan sorumlu olan yöneticiler bilgi sahibi olabilir hem de kaynakların kullanımı/kontrolü hakkında denetim sağlanabilir.”

Program Bütçe Sistemi: Performans bütçe sisteminde öne çıkan özellik, hizmetin nasıl yapılacağıdır. Program bütçe sisteminde ise, yine hizmetin nasıl yapılacağı önemini yitirmez ancak hizmetin maliyetinin ve topluma faydasının da dikkate alınması söz

konusudur. Dolayısıyla, hizmet programları oluşturulur. Her bir programın hayata geçirilmesi için ayrı girdiler gerekecektir. Bu nedenle, program bütçe sisteminde kamu kurumlarının örgüt yapısı esnek ve sunulan hizmet özelliğine göre değişime yatkın olmalıdır (Özen, 2008: 12, Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981:58). Program bütçe sistemi ile, mümkün olduğu kadar az harcama kalemi ile belirli bir standart saptanması ve tüm hizmetler için gereken harcama kalemlerine göre ödenek ayrılması mümkün olabilmektedir. Sistemde programlar, program, alt program ve faaliyet/proje alt gruplarına ayrılır. Ancak, her programın, alt programa veya faaliyet/projeye sahip olması beklenmemektedir (Coşkun, 1989:140). Program bütçe sistemi, performans bütçe sisteminin gelişmiş bir uzantısı olarak kabul edilebilir; hatta Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)’nin hazırlayıcısı olarak da ifade edilmektedir. PPBS’yi uygularken programların kullanılması söz konusudur.

Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi: PPBS, program bütçenin ve performans bütçenin özelliklerini taşıyan bir sistemdir. Bazen sadece program bütçe olarak da adlandırıldığı olmaktadır. PPBS, çıktıları önemseyen bir bütçe sistemi olarak geliştirilmiştir. Söz konusu sistemde, ekonomik analizler dikkate alınarak kamu harcama politikalarına yön verilmesi hedeflenir. Sistem dört aşamadan oluşmaktadır: Planlama, programlama, bütçeleme ve sistem analizi. Planlama aşamasında; bütçe aracılığıyla sunulacak programlarla ilgili kararların gelecek yıllarda oluşturacağı etkilerinin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Programlama aşamasında; plan uygulanırken bir programa bağlı alt program ve faaliyetler belirlenir. Sonrasında bunlar, belirli bir fonksiyon altında toplanacaktır. Böylece programlama ile, planlanan unsurların bütçelenmesi aşamasına geçiş hazırlığı yapılmış olur ve kamu kurumlarının sunacağı hizmetler belirlenir. Bütçeleme aşamasında; planlamayla öngörülen programların bütçe halini alması ve bir anlamda Falay (1995:53)’in ifade ettiği gibi “kuruluşlandırılması” yapılır. Bütçeleme ile, kaynakların programlar arasındaki nihai dağılımı sağlanmaktadır. Sistem analizi aşamasında; hizmet

sunumu gerçekleştikten sonra, çıktıların kullanılan girdilerle ve amaçlarla bağı kurulmaktadır. Maliyet-çıktı analizlerinin yapıldığı bu aşamada girdiler ve maliyetlerin çıktı ve sonuçlarla karşılaştırılması söz konusudur. Bunun için, ölçütler (kıstaslar) ve analiz teknikleri geliştirilmiştir.

Performans Esaslı Bütçeleme: PPBS'nin çıktıyı öne alan bir sistem olduğundan hareketle Performans Esaslı Bütçeleme (PEB)'de de çıktıların bir adım ötesine geçilip sonuçlarla ilgilenilmesi söz konusudur. Kaynak kullanımında, geleneksel bütçe sistemindeki gibi harcama öncesi denetimden sonra harcama sonrası süreç önem kazanır. Kovancılar ve Cura (2014:57)'ya göre, “PEB, programlar ve faaliyetler etrafında organize edilmiş ve ölçülebilir performans hedefleriyle ilişkilendirilmiş bir bütçeleme sürecidir.” PEB, üç aşamalı olarak uygulanmaktadır (Mutluer vd., 2018:90) Birinci aşamada; bütçeler, önceden tespit edilmiş işlere göre sınıflandırılmaktadır. İkinci aşamada; tespit edilen işlerin maliyetleri hesaplanır. Üçüncü aşamada; hizmet sunumu sonrası ortaya çıkan sonuçların değerlendirmesi yapılır. PEB sistemi dünyada üç farklı şekilde uygulanabilmektedir: Stratejik plan ile bütünleştirilmiş performans bütçe modeli, performans sözleşmesine dayalı model, bütçe formatına (kanun yapısına) dönüştürülmüş performans bütçe modeli. Farklı modeller sistemin amacını değiştirmemektedir. Bu sistemde amaç, çıktı-sonuç ilişkisinin kurulmasıdır. Böylece yönetimde de saydamlık ve hesap verilebilirlik sağlanabilmektedir.

Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi; Sıfır Esaslı Bütçe (SEB) Sistemi'nde, geleneksel bütçelemedeki gibi önceki yıllar ödeneklerinin kullanılıp kullanılmadığı dikkate alınmaz. SEB'de ise, kurum bütçelerinin önceki yıl ödenekleri ile ilişkisi bütünüyle kesilir. Daha açık bir ifade ile, kurumların daha önce hiç ödeneklerinin olmadığı kabul edilecek ve harcamacı kuruluşların her bütçe döneminde ödenekleri tespit edilirken yapılacak harcamaların gerekçelerinin yeniden ortaya konması gerekecektir. Kurumlar, her bütçe döneminde sundukları hizmetleri öncelik sırasına göre sıralarlar, böylece önceliğini yitirmiş hizmetler yerine yeni hizmetler geçecektir.

Öncelik sırasının kararı verilirken alt birimlerden üst birimlere doğru bir akış söz konusudur. Tüm öneriler toplandığında ve öncelik sırasına göre sıralandığında bunların birleştirilmesi sonucunda bütçe hazırlanacaktır. Gelen taleplere ödenek verilmesinde kurumların taleplerindeki önceliklere bakılacaktır. Sonrasında, öncelik sırasına göre ödenek verilebilir, talep edilen ödenekten kesinti yapılarak ödenek verilebilir veya ödenek verilmemesi kararı da alınabilir. Mutluer vd. (2018:88), SEB sisteminde hazırlık sürecinin uzun ve zor olması, yeterli ve yetişmiş kişilerce karar verilmesi gerekliliği ve kamu hizmetlerinin sürekliliğinin olması ama söz konusu sistemin her sene, sil baştan, bütçe hazırlığını önermesi açılarından bu sistemi gerçekçi bulmamaktadırlar.

Bütçe sistemlerinin genel olarak işleyiş mantığının anlatıldığı bu bölümde, geliştirilen bütçe sistemlerinin bir önceki sistemin eksikliklerini gidermek üzere ortaya konduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır. Son dönem, verimliliği, saydamlığı, hesap verilebilirliği, etkinliği ve etkililiği öne alan PEB sistemi ülkemizde de halihazırda uygulanmaktadır. Sonraki bölümde Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze uygulanan bütçe sistemlerine değinilecektir.

3 TÜRKİYE’DE UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİ

Türkiye’de uygulanan bütçe sistemlerinin dönemlere ayrılarak incelenmesi daha doğru bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu ayırım ise bütçe sistemlerini düzenleyen kanunlar çerçevesinde şekillenmektedir. Daha açık bir ifade ile; 1923-2004 dönemi 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun yürürlükte olduğu dönemdir. Söz konusu süreçte geleneksel bütçe sistemi ve program bütçe sistemi uygulanmıştır. 2004 sonrası dönemde ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiş ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe

sistemi ve performans esaslı program bazlı bütçe sistemleri uygulanmış ve uygulanmaya devam etmektedir.

Tablo 1: Cumhuriyetten Günümüze Türkiye’de Uygulanan Bütçe Sistemleri

	1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu			5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
1923-1973	Geleneksel Bütçe Sistemi	2004-2020		Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Bütçe Sistemi
1973-2004	Program Bütçe Sistemi (PPBS)	2020- ...		Performans Program Bazlı Bütçe Sistemi

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Geleneksel Bütçe Sistemi (1923-1973): Kamu mali sisteminde Cumhuriyet ve sonrasında geleneksel yönetim anlayışının geçerliliği nedeniyle Klasik bütçe sistemi benimsenmiştir. Literatür incelendiğinde, daha önce de değinildiği üzere, klasik bütçe, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin yasama organının onayladığı şekilde hayata geçirilip geçirilmediğinin denetimini öne alır ve bütçe sistemlerinin en ilkel olanıdır (Batırel, 2004:32). Harcama öncelikli bir yapıda şekillenen bu sistemde harcanan para kadar hizmetin sunulacağı kabul edilir. Uygulamada, Altuğ (2019:46)’un verdiği örnek sistemi anlamak açısından dikkat çekicidir:

“ Bir kamu kurumu olarak İstanbul Üniversitesi bir yıl boyunca istihdam edeceği personele ödeyeceği maaş ve ücretleri, satın alacağı bilgisayar, kitap, keçeli kalem vb. alımlar ile bina yapımı için müteahhitlere yapacağı ödemeleri, madde madde sıralayarak bütçesinin büyüklüğünü belirler; öncelikle tahsil etme yetkisindeki öğrenci harçları dâhil kurumun özel gelirleri yapılacak harcamalara tahsis edilir; öz gelirlerinin üniversitenin yıllık harcama tutarını karşılamaması durumunda hazine yardımı ile gider-gelir farkı kapatılırdı.”

Tablo 2: Klasik Bütçe Örneği

A Bakanlığı				
Bölüm Kodu	Madde Kodu	Ödeneğin Türü	Madde Tutarı	Bölüm Tutarı
100		Personel Giderleri		.....
	110	Aylıklar	.....	
	120	Ücretler	.....	
	160	Tazminat ve Ödüller	.....	
	180	Tedavi Yardımı	.....	
200		Yolluklar		.....
	210	Yurtiçi Görevlendirme	.....	
300		Hizmet Alımları		.....
	310	Danışman Ödemeleri	.....	
400		Tüketim Malları alımı		.....
	410	Kırtasiye alımları	.....	
600		Makine/teçhi zat alımları		.....
	610	Taşıt Alımları	.....	
700		Transfer Harcamaları		.....
	710	Sosyal transferler	.....	

Kaynak: Altuğ, F. (2019), Kamu Bütçesi, Beta, İstanbul, s. 32.

Harcama kalemleri, bütçenin bölümü olarak kabul edilmekte ve meclis tarafından onaylanmaktaydı. Yani; kurumun personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malı alımları, makine/teçhizat alımı ve transfer harcamaları için gereken ödenek miktarları ayrı ayrı onaylanırdı. Mali yıl içinde, örneğin personel giderlerine ayrılmış ödenek biterse yolluklar bölümünden ödenek aktarması yapabilmek için meclisin izin vermesi gerekmekteydi. Özetle, klasik bütçe sisteminde ödenek kapsamı dar tutulduğu

için, kurumlar, bütçelerini kullanırken esnek davranamamaktaydılar (Altuğ, 2019: 33).

Harcama ve denetimi odağına koyan bu sistemde zaman içinde yetersizlikler ortaya çıktı. Coşkun (1976:50-52)'un vurguladığı üzere; bu sistem harcamalar üzerine odaklanır, neyin ne için yapıldığı ve nasıl bir sonuç elde edileceği ile ilgilenmemektedir. Amaçları önemsemeyen bütçe sistemi farklı program önerilerinin ortaya konmasına olanak sağlamamaktadır. Bütçe hazırlama teknikleri gelişmemiş ve yetersizdir. Gelişmiş tekniklerin kullanılamaması faaliyetlerin analiz edilmesi ve raporlanmasını da engeller. Plan bütçe ilişkisinin kurulması klasik bütçelemeye olanaksızdır. Harcamaların fonksiyonel sınıflanması söz konusu değildir. Tüm sayılan sorunlar nedeniyle bir bütçe sistemine geçiş kaçınılmaz olmuştur.

Program Bütçe Sistemi (1973-2002): Ülkemizde bu dönemde uygulamaya konulan sistem tam olarak program bütçe olarak değerlendirilmemelidir. Literatür incelendiğinde, geleneksel bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçişte köprü sayılabilecek bir bütçe sistemi olarak değerlendirildiği görülür. Çalışmanın ana teması Türkiye'deki program bütçe uygulamaları olduğu için bu dönemdeki gelişmeler sonraki bölümde detaylandırılacaktır. Program bütçe sisteminden sonra Türk kamu mali yapılanmasında köklü değişikliklerin yaşanması ve bunları düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamaya konmuştur.

Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi (2002-2020): Program bütçe sistemi uygulamada pek çok aksaklığı beraberinde getirmiştir. Bu aksaklıklar genel olarak; plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması, fayda maliyet hesaplarının yapıp alternatif programların geliştirilememesi şeklinde sıralanabilir. Söz konusu yıllar aynı zamanda kamu mali sisteminin zorda olduğu ve krizlerin yaşandığı yıllardır. Ayrıca saydamlık ve hesap verilebilirliğin eksikliği mali disiplini negatif etkilemektedir. Tüm

bu nedenler yeni ve çağdaş bir bütçe sistemine gereksinimi arttırmıştır. Dolayısıyla, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi’ne geçilmesi kararı 5018 Sayılı Kanun ile verilmiştir. Söz konusu düzenleme kamu mali sistemine farklı bir bakış açısı getirerek uygulamada yeni kavramları hayata geçirmiştir. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi ile; stratejik plan, analitik bütçe sınıflandırması, vizyon, misyon, hesap verilebilirlik, saydamlık, performans/sonuç odaklılık gibi kavramlar kamu mali yapısının ana bileşenleri olarak kabul edilmiştir (Keskin, 2020:102). Analitik bütçe kod yapısına geçişle beraber kamu harcamalarında kontrol edilebilirlik sağlanmaya çalışılmış ve dörtlü bir sınıflandırmaya gidilmiştir. Bunlar, kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma olarak ifade edilir (Cura, 2003:147). Ayrıca denetim kanadında da dış denetimin yapısı ve denetim kapsamı genişletilmiş, iç denetim yapılanması kamu kurumlarında gereklilik haline getirilmiştir.

Tablo 3: Performans Esaslı Bütçe Örneği

Kurumsal Sınıflandırma				Fonksiyonel Sınıflandırma				Fin. Tipi	Eko. Sınıf.		Açıklama	Ödenek
I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	I	II		
38	06										İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	
		01									Üst yönetim Akademik ve İdari Birimler	
				01							GENEL KAMU HİZMETLERİ	
					3						Genel Hizmetler	
						1	00				Genel Personel Hizmetleri	
								2			Özel Bütçeli İdareler	
									01		Personel Giderleri	
										1	Memurlar	
									002		Sosyal Güvenlik K. Devlet Pr. Gid.	
										1	Memurlar	
												
				02							SAVUNMA HİZMETLERİ	
					2						Sivil Savunma Hizmetleri	
								2			Özel Bütçeli İdareler	
									03		Mal ve Hizmet Alım Giderleri	

Kaynak: Yavuz, E., Özgül, B. H. ve Susam, N. (2021), “Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş”, Maliye Çalışmaları Dergisi, Sayı:65, s.126.

Sistemde, kurumsal sınıflandırma altında; kurumlara ve o kurumun bünyesinde görev yapan birimlere ait harcamalar, fonksiyonel sınıflandırma altında; kaynakların hangi kamu hizmeti için kullanıldığı (savunma hizmetleri, genel kamu hizmetleri vb.), finansman tipi sınıflandırmada harcamaların finansman kaynakları ve ekonomik sınıflandırmada da kamusal faaliyetlerin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırma yapıldığı görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK ile bütçe kapsamı genişletilmiş ve bütçe ilkelerinden birlik ilkesi güçlendirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki bütçeleri içine alan bir organizasyon oluşturulmuştur. Buna göre, bütçe türleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik

kurumu bütçeleri ve mahalli idare bütçeleri olarak düzenlenmiştir. Merkezi yönetim bütçesi, genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici denetleyici kurum bütçelerinden; Sosyal Güvenlik Kurumu bütçeleri, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, SSK, Bağ-Kur Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü bütçelerinden; Mahalli idare bütçeleri, yerel yönetim içine giren kamu idarelerinin bütçelerinden oluşmaktadır.

Yukarıda ifade edildiği üzere pek çok yeni kavramın kamu mali sistemine yerleştirilmesi söz konusu Kanun ile olmuştur. Ayrıca bütçelemede orta vadeli/çokyıllı yapının benimsenmesi de yine 5018 sayılı KMYKK ile olmuştur. Kovancılar vd. (2019:253) çokyıllı yapıyı, *“Kamu kaynaklarının etkin kullanımında orta vadeli harcama sisteminin etkin bir yöntem olduğu ifade edilmektedir. Bu bağlamda çok yıllık bütçeleme, dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe”* şeklinde açıklamıştır. Geniş anlamda çokyıllı bütçeleme Kesik (2005:135) tarafından ise; *“yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayışla birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe ilişkisinin kurulduğu bir bütçe yaklaşımı”* olarak ifade edilir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun mali sistemde reform olarak kabul edilecek yenilikleri getirdiği görülmektedir. Ancak uygulama süreci değerlendirildiğinde eleştiriler de literatürde yerini almıştır (Yavuz vd, 2021:127):

- Bütçe sisteminin ana elemanı stratejik plandır, ancak stratejik planı oluşturacak kalifiye personel yetersizliği bulunmaktadır. Bu nedenle stratejik planların etkin hazırlanamaması söz konusudur.
- Plan- bütçe ilişkisi kurmada zorluk çekilmektedir. Kamusal hizmet sunum dönemleri ile stratejik planların kapsadığı dönemler uyumsuzluk gösterir.
- Kurumlar arasında koordinasyon kurulamamaktadır. Geleneksel bütçe anlayışından uzaklaşamamıştır.
- Orta vadeli planlar hazırlansa da ülkenin kırılgan yapısı

nedeniyle planlarda revizeler yapılmış ve plan-bütçe ilişkisi zedelenmiştir.

- Tüm hizmetler için performans göstergesi oluşturulması güçtür.
- Kaynakların nerelere kullanıldığı konusunda tam bir şeffaflık sağlanamamıştır.
- Çokyıllı anlayış kabul edilse de cari dönem tahminleri önem kazanmakta ve orta vadeli mali disiplin sağlanamamaktadır.
- Kamu kurumlarının performansları ölçülememekte ve kaynak tahsisinde etkinlik söz konusu olamamaktadır.

Değerlendirmeler ışığında 5018 Sayılı Kanun ile sağlanmaya çalışılan temel amacın gerçekleştirilemediği görülür. Temel amaç, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması olarak indirgenebilecektir. Literatürdeki çalışmalardan anlaşılabacağı üzere geleneksel bütçe anlayışının yasal olarak olmasa da uygulayıcılar tarafından terkedilememesi bu sorunun odağı olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla temel amacı yani kaynak kullanımında etkinliği sağlayabilmek için mali iradenin 2020 yılında yeni bir çalışma yaptığı dikkati çeker. Program bütçe sınıflandırmasını baz alan yeni bir uygulamanın yürürlüğe gireceği 16/10/2020 tarihinde açıklanır. Aşağıdaki bölümde Türkiye’de iki farklı dönemde uygulanan (uygulanmaya çalışılan) program bütçe sistemi değerlendirilecektir.

4 PROGRAM BÜTÇE UYGULAMALARI: TÜRKİYE DENEYİMİ

Türkiye’de program bütçe uygulamaları incelemesi iki dönem bazında yapılabilecektir. İlk dönem 1970-2002 dönemi, ikinci dönem 2021’den günümüze olan dönem. Söz konusu dönemler kamu mali sistemini düzenleyen kanunlar bazında ele alınırsa *Muhasebe-i Umumiye Kanunu dönemi* ve *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kontrol Kanunu Dönemi* olarak da değerlendirilebilir.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu Döneminde Program Bütçe

Bu dönemde, program bütçeye geçiş çalışmalarının 1968 yılında

Amerika Birleşik Devletleri’nden gelen uzmanların Türk Maliye Teşkilatı’na seminerler vermesiyle başladığı görülür. Daha sonraları ise Tarım, Sosyal Yardım, Milli Eğitim bakanlıklarının bütçelerinin pilot olarak bu bütçe sistemi kapsamında hazırlanması söz konusu olmuştur. Çalışmalar sonraki yıllarda da devam etmiş ve bir genelge yayınlanarak genel ve katma bütçeli kurumların kamu hizmetlerini belirli programlara bağlamaları, ödenekler ile hizmetler arasında maliyet ilişkilerinin kurulması, plan uygulamasının fiziksel sonuçlarının değerlendirilmesi ve birer bütçe ünitesinin hayata geçirilmesi öngörülmüştür. Maliye Bakanlığı bünyesinde “Bütçe Reformu Grubu” oluşturulmuş ve sonraki yıllarda bu grup “Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu” adını almıştır. 1972 yılında araştırma, planlama ve koordinasyon daireleri ile program bütçe ünitelerinin “plan-bütçe dairesi” kapsamında birleştirilmesi ve beraber çalışmaları sağlanarak program bütçe modellerinin klasik bütçe teklifleri ile paralel şekilde hazırlanması aşamasına geçilmiştir. Böylece, kalkınma planı-yıllık program ve bütçe ilişkisinin kurulması öngörülmüştür. 1972 yılı bütçe gerekçesinde, kamu harcamaları fonksiyonel sınıflandırmaya göre düzenlenmiş ve bütün kamu idarelerinin model bütçe gerekçeleri hazırlanarak kodlama sistemine ilişkin çalışmalar sürdürülmüştür (Falay, 1995:104-105). Hazırlıkların tamamlanmasıyla 1973 yılında program bütçe’ye geçilmiştir. Ancak, program bütçe uygulamasının tam anlamıyla hayata geçirilmesinin zaman alacağı da açıklanmıştır. Program bütçe sistemi ile hazırlanan ilk bütçenin hedefleri 1973 yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi’nde aşağıdaki şekilde sıralanır (Mutluer vd., 2018:105):

“Kamu hizmetlerinin öncelik, önem ve kapsamındaki değişikliklere paralel olarak bütçeye esneklik kazandırılacaktır,

Bütçenin hazırlama ve uygulama aşamalarında yer alan yöneticilerin, yönetsel sorumlulukları tanımlanacaktır,

Hizmet-maliyet, maliyet-fayda ilişkileri ortaya konulacaktır,

Bütçe hazırlama sürecinde yöneticilere, hükümete ve yasama

organına, sorunların çözüm yollarını sunma ve sonuçta en rasyonel seçimin yapılarak karar verilmesi imkânı sağlanacaktır,

Kuruluş bütçelerinde yer alan hizmet programlarının, belirtilen hedeflere ulaşip ulaşmadığının etkinlik ve verimlilik yönünden değerlendirilmesi, hukuki denetim yanında fiziki denetim olanaklarının da sağlanması için gerekli ortam yaratılacaktır,

Proje ve faaliyetlere tahsis edilen ödeneklerin sadece o proje ve faaliyet için harcanması sağlanarak israf önlenilebilecektir.”

Program bütçe sistemi genel olarak değerlendirildiğinde, hedeflere ulaşmak için sınırlı kaynakların tahsisinde rasyonel kararların alınabilmesini sağlayan bir bütçe tekniğidir. Ancak Türkiye’deki uygulama tam anlamıyla program bütçe olarak değerlendirilmemelidir. Türkiye’de uygulanan sistem, literatürde, genellikle, Planlama Programlama ve Bütçeleme (PPBS) olarak adlandırılmaktadır. Program bütçe ile farklı kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre dizilimi yanında alternatif hizmet programlarının teknik analizlerinin yapılması sağlanmakta ve bütçelemede “planlama” fonksiyonu ön plana çıkarılmaktadır. Ayrıca “sistemin özünü sistem analizi” nin oluşturduğu görülür. Batirel (2004:36) sistem analizini; *“kamu kesiminde, hangi amaçlara ulaşmak için hangi hizmetlerin görüleceği bilinirse, amaçlara ulaştıracak alternatifler dikkate alınır, amaçlar uzun vadeli olarak tanımlanırsa ve mevcut hizmet programlarının etkinliği de değerlendirilecek olursa kaynak dağılımına ilişkin kararlar daha iyi alınmış olur”* ifadeleri ile açıklar.

Tablo 4: Program Bütçe Örneği (Maliye Bakanlığı)

Bölüm(Program)	Kesim (Alt Progr)	Ödenek Türü	Madde (Faaliyet-Proje)	Harcama Kalemi	AÇIKLAMA	Harcama Kalemi	Madde (Faaliyet-Proje)	Ödenek Türü	Kesim (Alt Program)	Bölüm (Program)
101					Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri					-
	01				Genel Yönetim				-	
		1						-		
			001		Yönetim hizmetleri		-			
				100	Personel giderleri	-				
				200	Yolluk	-				
				...	...	...				
			002		Danışma ve araştırma Hizmetleri		-			
				100	Personel giderleri	-				
				..	...	...				
	02				Destek Hizmetleri				-	
	..				...				..	
111					Devlet Bütçesinin Düzenlenmesi Uygulanması Denetimi					-

Kaynak: Coşkun, G. (1997), Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, s.300, Yavuz, E., Özgül, B. H. ve Susam, N. (2021), “Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş”, Maliye Çalışmaları Dergisi, sayı:65, s.123.

Program bütçede sınırlı kaynaklarla ulaşılmak istenen hedefler için hizmet sınıflandırması yapılır. Bu sınıflandırmada, hizmetler, fonksiyonlar, programlar ve faaliyetler çerçevesinde ele alınır. Fonksiyonlar, yürütmenin ana hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik temel faaliyet gruplarını (eğitim, tarım, sağlık gibi) ifade eder. Programlar, bir fonksiyon içindeki ilgili kurumların yapacakları işleri belirleyen ana kalemlerdir. Bir kamu kurumunun yürüteceği hizmetler programlara bölünecektir ve tüm programların toplamı söz konusu kurumun hizmet yükünü oraya koyar.

Programlar hizmetlerin tamamını kapsamalıdır ve bir hizmet sadece bir program içinde yer almalıdır. Programın içeriğinde yer alan hizmetler de alt bölümlere ayrılabilir. Literatürde alt program olarak adlandırılan hizmetler de tıpkı program sınıflandırmasındaki kurallara göre oluşturulur. Alt programlar birleşerek programı meydana getirir. Bir programın alt programa ayrılması mümkün değilse doğrudan faaliyetlere ayrılabilir. Faaliyetler (projeler), programların hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla benzer görevlerin bir araya toplanmış halidir. Program bütçe uygulamasında önemli yeri olan faaliyetlerin ayrıntılı olarak belirlenmesi ve maliyetlerinin hesaplanması gerekir (Coşkun, 1976: 135-137).

Program bütçe söz konusu dönemde uygulanmaya çalışılsa da, kamu kurumlarında beklenen kurumsal kültür oluşmamıştır. Sistemin en önemli amaçlarından olan plan-bütçe ilişkisi kurulamamıştır. Program yapısında fonksiyonel sınıflandırmanın yapılmaması nedeniyle bütçede devletin temel fonksiyonları gözardı edilmiştir. Bütçe sisteminde elde edilen bilgilerin sonraki dönemlerde kullanılabilir olması için raporlama büyük önem taşır ancak yeterli altyapı ve nitelikli eleman olmadığından bu mümkün olmamıştır. Dolayısıyla, 5018 Sayılı KMYKK'nın hazırlık çalışmaları başlamış ve 2003 yılında yürürlüğe girmiştir.

Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu Döneminde Program Bütçe

Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldıran 5018 Sayılı KMYKK'nın uygulama süreci günümüze uzanmaktadır. 5018 Sayılı Kanun ile Stratejik Planlamaya dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamasının çerçevesi çizilmiştir. Daha önceki bölümde değinilen aksaklıklardan dolayı yeniden bir düzenleme gereği ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kaynak kullanımında etkinlik verimliliğin sağlanmasında program bütçe sınıflandırmasının daha yararlı olacağı düşüncesinden hareketle çalışmalar yapılmış ve bu sisteme geçilmiştir. Bu uygulama 1973 yılında yapılan uygulamadan farklıdır. 1973 yılında uygulamaya

koyulan sistem, mali yapıda farklı bir bütçe sistemini gerektirirken 2021 yılından itibaren uygulanan sistem, mevcut uygulamayı tamamen değiştirmez. Değişen temel unsur; fonksiyonel sınıflandırma yerine program sınıflandırmasının yapılmasıdır. Dolayısıyla bütçe sisteminin adı da “performans esaslı program bazlı bütçe sistemi” olarak şekillenir. Program bütçe yapılanması ile ilgili çalışmalar 2012 yılında başlamıştır (CSBB, 2019).

Kutu 1: Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine GEÇİŞ Kapsamında Yapılan Bazı Faaliyetler

2012	Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Uygulama Grubu bünyesinde bir proje ekibi oluşturulması, ekibin durum analizi ve ABD, Avustralya, Fransa, Kanada ve Kore Cumhuriyeti olmak üzere 11 ülkenin bütçe yapılarının incelenmesi,
2013/04	Model Önerisinin strateji geliştirme birim yöneticileri, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı yetkilileriyle paylaşılması
2013/12	Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülen ve AB tarafından finanse edilen "Kamu Maliyesinde Karar Alma ve Performans Yönetimi" projesi çerçevesinde program bütçe sistemine ilişkin öneriler içeren Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi Sürüm 1.0
2014/04	IMF Teknik Yardımı ve Hazine, Kalkınma Bakanığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı ile program bazlı bütçe çalışmaları görüşmeleri
2014/05	“Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu Taslağı”nın duyurulması ve merkezi yönetim bütçesinde yer alacak programların tasarlanmasına yönelik çalışmalar
2015/12	Dünya Bankası ile "Kamu Mali Yönetimi Reform Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi" konulu Hibe Anlaşmasının imzalanması ve program maliyetlendirme, izleme, değerlendirme ve raporlama metodolojisinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar, eğitimler ve rehber hazırlıkları
2017/07	“Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi Taslağı” 2. sürümün yayımlanması ve merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin resmi görüşüne açılması
2018/07	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının (CSBB) kurulması ve stratejik planlama, performans programı ve faaliyet raporlamasına ilişkin görev, yetki ve sorumlulukların Başkanlığa verilmesi
2019/01	CSBB bünyesinde Program Bazlı Bütçe Çalışma Grubunun kurulması
2019/04	CSBB Taslak Program Bütçe Rehberi
2019/08	CSBB Program ve alt programlar ile koordinasyondan sorumlu idarelerin belirlenmesi
2019/09	CSBB Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi)
	CSBB Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Performans Programlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar
2019/10	2020 Yılı Merkezi Yönetim İdare Performans Programlarının program sınıflandırmasına uygun hazırlanması ve TBMM'ye sunulması
2020/01	CSBB Program Bütçe Rehberinin (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi) Güncellenmesi
2020/03	CSBB Program Bütçe Esaslarına Göre Performans Programı İzleme Rehberi (Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler İçin)
2020/10	5018 Sayılı Kanun'un 9. maddesinin "stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" şeklinde değiştirilmesi ve 13, 15 ve 17, maddelerde değişiklikler
	2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin (ve performans programlarının) program sınıflandırmasına uygun hazırlanması ve TBMM'ye sunulması
2021/04	Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar ve Performans Programları ile Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik

2021/11 | Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu Sürüm 3.1 ile Üniversiteler İçin Stratejik Planlama Rehberi Sürüm 1.1'in yayımlanması

Kaynak: CSBB (2019a), Program Bütçe Kapsamında Yürütülen Çalışmalar, <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi>, CSBB (2021a), Kılavuz ve Rehberin Yeni Sürümü Yayımlandı, Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/haberler/s/37>, CSBB (2021b), Program Bütçeye Geçiş Süreci, <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>, erişim 10/02/2024. Demirbaş, T. (2023), “Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Sistemindeki Değişim: Dün, Bugün, Yarın”, s.161, Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci (Türkiye Örneği) içinde, Edt: Mustafa Sakal, Tekin Akdemir, Elif Ayşe Şahin İpek, Habip Demirhan, Nobel yayınevi, 2. Basım, Nisan

Yukarıda izlenebilecek süreç sonrasında, 5018 KMYKK’de 16/10/2020 tarihinde yapılan düzenleme ile yeni bütçe sisteminin adı “Stratejik Plan ve Performans Esaslı Program Bütçe” olarak kabul edilmiştir. Ocak 2020 Program Bütçe Rehberi’nde de sistemin tanımı yapılmış ve amacı ortaya konmuştur: “*Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir. Program bütçenin temel amacı; sınırlı kaynakların, topluma en yüksek faydayı sağlayacak programlara tahsis edilmesini ifade eden harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır.*” (CSBB, 2020:5). 2021 yılından itibaren uygulamaya giren program bazlı sistemde, program sınıflandırması, kurumsal sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma yapılmaktadır (CSBB, 2020:18-25):

“Program Sınıflandırması: ulaşılmak istenen politika hedefleri ile sonuç (çıktı) ile arasında bağ kurmayı hedefleyen, kaynakların önceliklendirilmiş harcamalara göre kullanılmasını sağlayan bir sınıflandırma sistemidir ve program, alt program ve faaliyet bileşenlerinden oluşur. Program; program amacı ve alt program hedefleri aracılığıyla politika belgelerinde belirlenen hedeflerle ilişkilendirilir. Kaynak tahsis ve harcama kararlarının merkezinde olması sebebiyle programlar; üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans programı ile kaynak tahsis kararları

arasında ilişki kurulmasını sağlar. Ayrıca sonuç odaklı izleme, değerlendirme, raporlama ve yönetsel hesap verebilirliğe olanak tanır. Alt program, programın alt unsurlarından oluşur. Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin özelliklerine göre alt gruplara ayrılmasını sağlar. Program sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir alanı ifade etmektedir. Faaliyet, kamu kaynağı kullanılarak bir üretim ya da hizmetin gerçekleştirilmesi için planlama, üretim ve sunum aşamalarının tümünde yürütülen uygulamalardır. Faaliyetler, kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen ürün ve hizmetlerin ilişkilendirilmesine ve girdi odaklı bir bütçeleden çıktı-sonuç odaklı bütçelemeye geçiş yapılabilmesine destek sağlar. Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilir. Dolayısıyla program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değişiklik gösterebilecektir.

Kurumsal Sınıflandırma: Kamu hizmetlerinin hangi idare ve birimler tarafından yürütül- düğünü göstermektedir. Yönetim yetkisi temel kriter olarak kabul edilmiş olup bu sınıflandırmayla siyasi ve idari sorumluluk bütçede gösterilmektedir. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle birlikte yeni bir kamu yönetimi modeline geçilmiş ve kamu idareleri yeniden teşkilatlandırılmıştır. Yeni yönetim yapısına uygun olarak mevcut uygulamada dört düzeyli olan sınıflandırma, iki düzeyli hale getirilerek sadeleştirilmiştir. İlk düzey 5018 sayılı Kanununa ekli cetvellerde yer alan idareleri, ikinci düzey ise bu idarelerin hizmet birimlerini göstermektedir. Kurumsal sınıflandırmada teşkilat kanunları ile Cumhurbaşkanlığı kararnameleri esas alınacaktır. Zorunlu haller dışında teşkilat kanunları veya kararnamelerde bulunmayan birimlere kodlamada yer verilmeyecektir.

Finansman Tipi Sınıflandırma: Yapılan harcamaların hangi kaynaktan finanse edildiği gösterilmektedir. Bu sınıflandırma tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı ön plana çıkarılmaktadır. Finansman tipi sınıflandırma aynı zamanda dış proje kredileri, özel ödenekler ile şartlı bağış ve yardımların da

takibine imkân vermekte olup özellikle mali mevzuatımız gereği ayrı tertiplerde izlenmesi gereken ödeneklerin takibine de olanak sağlamaktadır.

Ekonomik Sınıflandırma: Devletin, görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma; gelirlerin, giderlerin (harcama ve borç vermenin), finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Program sınıflandırmasının tertip yapısına dahil edilmesiyle düzenleme yapılan kodlama bölümlerinden biri de giderin ekonomik sınıflandırmasıdır. Bu düzenlemenin temel sebeplerinden biri hazine yardımları gibi fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde takip edilen kalemlerin, ekonomik sınıflandırma kullanılarak takip edilmesinin öngörülmesidir. Söz konusu düzenlemenin yapılmasının bir diğer gerekçesi ise kanunlaşan düzeyin (ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi) altında ödenek kontrolü uygulanması planlanan kalemlere yönelik düzenleme ihtiyacıdır.”

Program sınıflandırmasına geçilmesiyle hizmet önceliklendirmesinin daha kolay yapılabilmesi vurgulanır. Bu durum da karar verme konusunda bürokrasiyi rahatlatabilecektir. Kamu harcamalarının tespitinde performans bilgisinin kullanılması bu sistemle sağlanabilecektir dolayısıyla hizmet sunumunda etkinlik ve verimlilik artacaktır. Program bütçe sınıflandırması ile plan-bütçe ilişkisi desteklenmektedir. Demirbaş (2023:164)’a göre sisteme geçilmesiyle, kamu idareleri ile üst politika belgeleri arasındaki bağı güçlendirecek programlar sisteme eklenmiştir. Kamu idareleri yine stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu hazırlamaya devam edecekler ve bunları ilgili program ve alt programlara bağlı kalarak yapacaklardır. Yavuz vd. (2021:131)’un yeni sistemle ilgili vurguladığı bir nokta da, artık kurum bütçelerinin TBMM’de program toplamaları üzerinden oylanacağıdır. Bu durum literatürde Meclisin kaynakların denetlemesinde zayıf kalacağı yönünde eleştirilir.

5 SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye’de 1923-2024 döneminde kamu mali sistemini düzenleyen iki temel kanundan söz edilir. Bunlar, 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanunlar kapsamında Geleneksel Bütçe Sistemi, Program Bütçe Sistemi (ki bu sistem tam anlamıyla bir program bütçe olarak değerlendirilmemekte ve literatürde Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi olarak da adlandırılabilir), Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Bütçe Sistemi ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi uygulamaları yapılmıştır. Günümüzde de son sıradaki program bazlı yapı kullanılır.

Çalışmada öncelikle genel olarak bütçe sistemleri ele alınmış ve özellikleri/işleyişleri değerlendirilmiştir. Geleneksel bütçe sistemi ve program bütçe sistemi uygulamalarında etkin bir kaynak kullanımının sağlanamaması, saydamlığın olmaması, denetim mekanizmasında yetersizliklerin olması gibi nedenler mali iradeyi arayışa itmiş ve çağdaş bütçe sistemi olarak kabul edilen Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamasına geçilmiştir. Ancak incelendiği üzere bu sistemde de kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin sağlanamaması program bazlı sınıflandırma odağında yeni bir düzenlemeyi beraberinde getirmiştir.

Ülke tarihinde iki farklı dönemde ve iki farklı kanun kapsamında program bütçe yapılanmasına gidilmesi dikkat çeker. İlk uygulama 1050 sayılı Kanun kapsamında olmuştur ve geleneksel bütçelemenin etkisi nedeniyle istenilen sonuca ulaşmak mümkün olamamıştır. Elbette tek neden önceki sistemin süregelen özellikleri değildir. Söz konusu yıllarda, kamu mali sisteminde yeterli altyapı olmaması, yetkin eleman ihtiyacı gibi çalışma içinde detaylandırılan unsurlar da sistemin hayata geçirilememesinde etken olarak kabul edilir. İkinci uygulama ise, 5018 sayılı Kanun ile olmuştur. İlk uygulama ile ikinci uygulama arasında önemli bir farklılık vurgulanabilir: 1050 sayılı kanun ile uygulamaya konan program bütçe, mali yapılanmada yeni bir bütçe sistemidir. Ancak, 5018

sayılı Kanun yeni bir bütçe sistemi getirmemektedir. Mevcut bütçe sisteminin içine program sınıflandırmasının yerleştirilmesi söz konusudur.

Program bütçe sistemi farklı dönemlerde mali yapılanmada kullanım gereği duyulan bir uygulama olarak değerlendirilir. Çünkü etkin kullanılan program, alt program ve faaliyet/proje uygulaması kaynak kullanımında savurganlığın önüne geçebilir. Ancak, çok sayıda programın oluşturulması ve bunlar arasında önceliklendirme yapma sorunu da beraberinde gelebilecektir. Ayrıca mecliste oylama program toplamaları üzerinden gerçekleşeceğinden, kaynakların kontrolü zayıflayabilir.

Yeni sistemde, farklı kamu idarelerinin aynı yönde hizmetlerinin olabileceği düşüncesinden hareketle benzer programları ve alt programları olacağından beraber çalışmaları gerekmektedir. Hatta bu kurumların stratejik planlarını ve performans programlarını birbirleriyle uyumlu oluşturmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır. Stratejik planlar ve program yapıları arasındaki bağlantıların da güçlü olması gerekmektedir. Programların/alt programların hazırlık süreçlerine ve bütçeleme sürecine kamu idarelerinin yöneticileri ve bakanların da katılması önerilebilir. Dolayısıyla bütçe sürecinin detaylandırılması bu sürecin uzatılması gereğini de beraberinde getirecektir. Daha açık bir ifade ile bütçe hazırlama süresi uzatılabilir. Ayrıca, orta vadeli harcama sisteminin program bütçe sınıflandırması kapsamında yeniden düzenlenmesi ve harcama tavanı uygulamasında program düzeyinde bilgilendirmeler yapılması önerilebilecektir.

KAYNAKÇA

- Altuğ, F (2019). Kamu Bütçesi, Beta yayınevi, İstanbul.
- Bağdigen, M. (2001). Budgeting Systems and Their Applicability In Public Sector. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (17), 17-36.
- Batırel, Ö. F. (2004). Kamu Bütçesi, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar eğitim Vakfı Yayınları, No:513/747, İstanbul.
- Bulutoğlu, K. ve Kurtuluş, E. (1981). Bütçe ve Kamu Harcamaları, Araştırma Eğitim, Ekin Yayınları, İstanbul.
- Coşkun, G. (1976). Bütçe Reformu “Nedenleri” ve Program Bütçe Sistemi, TODAİE yayını, No: 150, Ankara.
- Coşkun, G. (1989). Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi), 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Coşkun, G. (1997). Devlet Bütçesi, 5. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- CSBB (2019a). Program Bütçe Kapsamında Yürütülen Çalışmalar <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104404169-245b1d51-afb9>, erişim:2/2/2024.
- CSBB (2020). Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi), https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf, erişim:10/02/2024.
- CSBB (2021a). Kılavuz ve Rehberin Yeni Sürümü Yayınlandı, Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/tr/haberler/s/37>, erişim:10/02/2024.
- CSBB (2021b). Program Bütçeye Geçiş Süreci, <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>, erişim:10/02/2024.
- Cura, S. (2003). Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırılması. Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 18(1), 139-154.
- Demirbaş, T. (2023). Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Sistemindeki Değişim: Dün, Bugün, Yarın, 151-189, Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci (Türkiye Örneği) içinde, Edt: Mustafa Sakal, Tekin Akdemir, Elif Ayşe Şahin İpek, Habip Demirhan, Nobel yayınevi, 2. Basım, Nisan.
- Falay, N. (1995). Program Bütçe ve Sıfır esaslı Bütçe Sistemleri, Filiz Kitabevi, İstanbul.

- Keskin, E. (2020). 6771 Sayılı Kanun İle Türk Bütçe Sürecinde Meydana Gelen Değişimler, Mali Hukuk Dergisi, Cilt:16, Sayı:181, 95-116.
- Kovancılar, B., Kayalıdere, G., Kayalıdere, K., Mastar Özcan, P. (2019). Performans Esaslı Bütçe Sistemi Uygulayıcılarının Sistemle İlgili Bilgi Düzeylerinin Tespitine Yönelik Manisa Celal Bayar Üniversitesi'nde Bir Anket Çalışması. Maliye Araştırmaları Dergisi, 5(3), 249-266.
- Kovancılar, B. ve Cura S. (2014). Performans Esaslı Bütçeleme ve Orta Vadeli Harcama Sistemi, İçinde: Naci Birol Muter'e Armağan, 55-68, Edt: R. Gökbnar, M. Mıynat, B. Kovancılar, T. Canbay, S. Cura, CBU basımevi, Manisa.
- Mutluer, K., Öner, E. ve Kesik, A. (2018). Bütçe Hukuku, 4. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Özcan, G. (2014). Sosyal Bütçe Teorik Yapısı ve Türkiye'de Anayasal Temelleri, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Sayı:2, Cilt: 21, 99-108.
- Özen, A. (2008). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Yayını, Yayın No: 2008/382.
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (CSBB). (2020). 2021-2023 Bütçe Hazırlama Rehberi, Ankara: SBB. Erişim: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHazirlamaRehberi.pdf, Erişim tarihi: 16.02.2024.
- Wildavsky, A. (1974). The Politics Of The Budgetary Process Little, Biown and Company, Inc., 2nd Edition, Boston.
- Yavuz, E., Özgül, B. H. ve Susam, N (2021). "Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş", Maliye Çalışmaları Dergisi, sayı 65, 115-137.