

T.C  
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANA BİLİM DALI

145972

145972

PLANLAMA - PROGRAMLAMA – BÜTÇELEME SİSTEMİ  
VE TÜRKİYE UYGULAMASI

Ozan TUĞRUL

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA, 2004

T.C  
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANA BİLİM DALI

PLANLAMA - PROGRAMLAMA – BÜTÇELEME SİSTEMİ  
VE TÜRKİYE UYGULAMASI



Ozan TUĞRUL

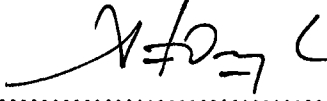
Danışman: Prof.Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA, 2004

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Ana Bilim Dalında **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak kabul edilmiştir.



Başkan : Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU  
(Danışman)



Üye : Yrd. Doç. Dr. Erkut DÜZAKIN



Üye : Yrd. Doç. Dr. İsmail GÜNEŞ

#### ONAY

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

21/05/2004



Prof. Dr. Nihat KÜÇÜKAVAS  
Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

## **ÖZET**

### **PLANLAMA - PROGRAMLAMA – BÜTÇELEME SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASI**

**Ozan TUĞRUL**

**Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı**

**Danışman: Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU**

**Mart 2004, 84 sayfa**

Bu projenin temel amacı bütçe nedir, bütçeleme sisteminin gelişimi ve devletlerin ekonomik ve mali sorunlarla karşılaşmaları neticesinde bütçe ve bütçeleme sisteminin önem kazanmasının incelenmesidir.

Devlet faaliyetlerinin sürekli olarak genişlemesi ve gelirlerinin bu artışla paralel olarak genişlememesi kamu gelirlerinin sıkı bir şekilde denetlenmesini gerektirmektedir. Bütçeleme sistemleri bu soruna çözüm bulmak için sürekli gelişme göstermektedir. Gelişmeler neticesinde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ortaya çıkmıştır. Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi unsurları ve sistemin olumlu ve olumsuz yanları ile eleştirileri incelenmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi uygulaması örneği ve sonuçları incelenmiştir.

Devlet hizmetlerinin, plan ve programlara göre yerine getirilmesi, bunlara göre parasal değerlendirmeye tabi olması ve en yüksek etkinliğin elde edilebilmesi için türlü alternatiflerin hazırlanması gerekir. Bu alternatifler arasında da amacı gerçekleştirecek en iyi olanın seçilmesini sağlayan planlama-programlama-bütçeleme sistemidir ve bu kara verme organının elindeki en iyi araçtır. Türk kamu yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminin rasyonel bir biçimde uygulanabilmesi için kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, insan kaynaklarının eğitimi ve mevcut hukuki düzenin yeniden gözden geçirilmesi gerekir. Ayrıca Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminin uygulanmasında Planlama-Programlama-Bütçelemeyi hazırlayacak en uygun kurumdan başlamak ve alt yapıyı oluşturduktan sonra diğer kurumlarda da aynı stratejiyi izlemek gerekir.

**Anahtar Sözcükler:** Bütçe, Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi,

**ABSTRACT****PLANNING – PROGRAMMING – BUDGETING SYSTEM AND THE TURKEY  
APPLICATION****Ozan TUĞRUL****Master Thesis, Department of Finance****Supervisor: Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU****May, 2004, 84 pages**

The aim of this study is to examine what the budget is, the development of budgeting systems and the importance of budget and budgeting systems when government has economic and financial problems.

Because of continuous government activity improvement but government incomes do not improvement, that's why government income must be hold. Budgeting systems continous improve to analyze this problem. At the end of these improvements, Planning – Programming – Budgeting system was appeared. The components of Planning – Programming – Budgeting system and the positive and negative sides of systems and criticisms were examined. In addition the example of application a system into practice in Turkey and the results were examined.

In order to prepare the plans and programs and to evaluate these results and to get the best productivity, alternatives must be prepared. And Planning – Programming – Budgeting system is the one to get the purpose among the alternatives and this is the best vehicle for authorized. In the Turkish managment in order to apply Planning – Programming – Budgeting system government managment must be again arranged, the education of human resources and the existing legal system must be revised. Besides in the application of Planning – Programming – Budgeting system the institution which is suitable and can prepare must be started and then the same strategy must be applied the other institution.

**Key Words:** Budget,Plannig-Programming-Budgeting System.

## ÖNSÖZ

Kamu faaliyet alanlarının genişlemesine karşılık, gelirlerin aynı oranla arttırılamaması, kamu kaynaklarının verimli kullanılma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bütçenin yeni ekonomik işlevleri ile yönetim aracı olma ve planlama işlevlerini başarabilmesi için bütçe sistemleri geliştirilmektedir. Çağdaş bütün devletlerde kamu harcamaları yıldan yıla mutlak rakamlarla artarak çeşitli şekillerde kendilerini göstermektedir. Bütçe sisteminde kamu harcamalarında karşılaşılan en büyük sorun hangi hizmetlerin kimler için yapılacağı sorunudur. Devletlerin ekonomik ve mali sorunlarla karşılaşmaları, bütçe ve bütçeleme sistemlerinin önem kazanmasına yol açmıştır.

Bu araştırmanın planlanıp uygulanmasında ve değerlendirilmesinde birçok kişinin katkıları olmuştur. Öncelikle çalışmaya başladığım günden bu yana her konuda çok büyük destek ve yardımlarını gördüğüm ve araştırmanın şekillenmesinde çok büyük katkıları olan danışmanım, hocam Prof. Dr. Ahmet Fazıl ÖZSOYLU'ya özellikle teşekkür etmek istiyorum.

Ayrıca araştırmanın pek çok aşamasında yardımlarını gördüğüm Yrd. Doç. Dr. Erkut Düzakın'a, Yrd. Doç. Dr. İsmail Güneş'e, araştırmamda desteğini ve yardımını esirgemeyen Ebru SEZGİN'e, İ.E.Ulagay&Menarini Group Adana-2 Bölge Yöneticisi Serdar Çizmecioglu'na, Yadem Öğrenci İşleri sorumlusu Nermin Tüm'e, Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü Prof. Dr. Nihat Küçüksavaş'a, Enstitü Sekreteri Halil İbrahim Aykan'a, Enstitü Şefi Sibel Koçaş'a, Enstitü Görevlisi, Habib Kılıç'a, bölüm sekreterimiz Fikriye Özmen'e, içtenlikle teşekkür ederim.

Son olarak da tez çalışmamın başından sonuna kadar bana büyük destek veren ve hiçbir zaman desteklerini esirgemeyen anneme, babama ve ablama teşekkürler...

Adana, Mayıs, 2004

Ozan Tuğrul

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| <b>ÖZET .....</b>             | <b>ii</b>   |
| <b>ABSTRACT.....</b>          | <b>iii</b>  |
| <b>ÖNSÖZ .....</b>            | <b>iv</b>   |
| <b>TABLolar LİSTESİ .....</b> | <b>viii</b> |
| <b>GİRİŞ.....</b>             | <b>1</b>    |

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE REFORMU GEREKSİNİMİ VE KLASİK BÜTÇE SİSTEMİNİN EKSİKLİKLERİ

|                                                                                          |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.1. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİNİN TEMEL İLKELERİ<br/>VE UYGULANMASI .....</b>              | <b>3</b>  |
| <b>1.2. KLASİK BÜTÇE SİSTEMİNİN AKSAKLILIKLARI .....</b>                                 | <b>8</b>  |
| <b>1.3. PLANLAMA-PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME SİSTEMİNİN ORTAYA<br/>ÇIKIŞI VE GELİŞİMİ.....</b> | <b>10</b> |
| <b>1.3.1. Performans Bütçe.....</b>                                                      | <b>10</b> |
| 1.3.1.1. Performans Bütçenin Nitelikleri .....                                           | 15        |
| 1.3.1.2 Eleştiriler .....                                                                | 16        |
| <b>1.3.2. Program Bütçe .....</b>                                                        | <b>17</b> |
| <b>1.3.3. PPBS ile Klasik Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler .....</b>                | <b>19</b> |
| <b>1.3.4. PPBS ile Performans Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler.....</b>             | <b>20</b> |
| <b>1.3.5. PPBS ile Program Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler .....</b>               | <b>21</b> |
| <b>1.4. FARKLI ÜLKELER BAKIMINDAN BÜTÇE REFORMUNUN<br/>İNCELENMESİ .....</b>             | <b>22</b> |

## İKİNCİ BÖLÜM

### PPBS UNSURLARI, PLANLAMA - PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME İLİŞKİLERİ VE PPBS'DE ANALİZ VE SİSTEMİN İŞLEYİŞİ

|                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİNİN                     |    |
| UNSURLARI .....                                                    | 30 |
| 2.1.1. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Planlama .....    | 30 |
| 2.1.2. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Programlama ..... | 34 |
| 2.1.3. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Bütçeleme .....   | 36 |
| 2.2. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME İLİŞKİLERİ.....                | 38 |
| 2.2.1. Planlama - Programlama İlişkisi .....                       | 38 |
| 2.2.2. Programlama - Bütçeleme İlişkisi.....                       | 39 |
| 2.2.3. Planlama – Bütçeleme İlişkisi .....                         | 39 |
| 2.3. PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİNDE                     |    |
| ANALİZ.....                                                        | 40 |
| 2.3.1. Fayda-Maliyet Analizi.....                                  | 40 |
| 2.3.2. Doğrusal Programlama.....                                   | 42 |
| 2.3.3. Yön-Eylem Araştırması.....                                  | 42 |
| 2.4. SİSTEM ANALİZİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR .....                 | 44 |
| 2.5. PPBS'NİN BÜTÇE UYGULAMALARINA MÜDAHALELERİ AZALTMA            |    |
| ARACI OLARAK KULLANILMASINDA BELÇİKA ÖRNEĞİ.....                   | 45 |

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### PLANLAMA–PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASI

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 3.1. Türkiye'yi PPBS Uygulamaya Zorlayan Nedenler .....         | 53 |
| 3.2. Türkiye'de PPBS Uygulama ve Çalışmaları.....               | 56 |
| 3.2.1. PPBS'nin Savunmaya Ayrılan Kaynakların Etkin ve Rasyonel |    |
| Kullanımında Uygulanması .....                                  | 62 |
| 3.4. PPBS'nin Türkiye Uygulaması Üzerine Genel Bir Bakış .....  | 67 |

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

|                        |    |
|------------------------|----|
| SONUÇ VE ÖNERİLER..... | 76 |
| KAYNAKÇA.....          | 80 |
| ÖZGEÇMİŞ .....         | 85 |



**TABLÖLAR LİSTESİ****Sayfa**

|                                                                  |                 |    |
|------------------------------------------------------------------|-----------------|----|
| Tablo 1.1 Geleneksel Bütçe Sistemine Göre Harcama .....          | Bakanlığı ..... | 6  |
| Tablo 1.2 Performans Bütçe Sisteminde Harcama Sınıflandırma      |                 |    |
| .....Bakanlığı .....                                             |                 | 13 |
| Tablo 1.3 Performans Sınıflaması (Genişletilmiş Bir Örnek) ..... |                 | 14 |
| Tablo 1.4 Program Bütçede Harcama Sınıflandırması.....           |                 | 18 |
| Tablo 1.5 PPBS ve Klasik Sistem Fark Tablosu .....               |                 | 19 |
| Tablo 1.6 İsveç Merkezi Hükümet Finansman Dengesi .....          |                 | 28 |
| Tablo 3.1 Bütçe Sınıflandırmasında Örnek Model .....             |                 | 69 |

## GİRİŞ

Kamu faaliyet alanlarının genişlemesine karşılık, gelirlerin aynı oranla arttırılamaması, kamu kaynaklarının verimli kullanılma zorunluluğunu beraberinde getirmektedir. Bütçenin yeni ekonomik işlevleri ile yönetim aracı olma ve planlama işlevlerini başarabilmesi için bütçe sistemleri geliştirilmektedir. Çağdaş bütün devletlerde kamu harcamaları yıldan yıla mutlak rakamlarla artarak çeşitli şekillerde kendilerini göstermektedir. Bütçe sisteminde kamu harcamalarında karşılaşılan en büyük sorun hangi hizmetlerin kimler için yapılacağı sorunudur. Bir başka ifadeyle kamu harcamalarının fonksiyonel bir şekilde sınıflandırılmasıdır.

Devletlerin ekonomik ve mali sorunlarla karşılaşmaları, bütçe ve bütçeleme sistemlerinin önem kazanmasına yol açmıştır. Devlet faaliyet alanlarının sürekli olarak genişlemesi ve gelirlerinin bu artışla beraber paralel olarak gelişmemesi kamu gelirleri üzerinde sıkı bir denetleme sistemi kurmak ve eldeki kaynakları daha verimli bir biçimde kullanma zorunluluğu meydana getirmiştir. Bütçeleme sistemleri bu soruna bir çözüm bulmak amacıyla sürekli bir gelişim trendi göstermektedir. Diğer yandan uygulayıcı idari organının mali alanda keyfi davranışlarını önlemek ve denetlemek isteği bütçeleme sistemlerini sürekli olarak geliştirmektedir. Geliştirilen çağdaş bütçeleme sistemleriyle bütçe, kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması amacıyla kullanılmaya başlanmış ve bir yönetim aracı olarak geliştirilmesi yoluna gidilmiştir.

Bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak PPBS ortaya çıkmıştır. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, ana hatlarıyla, bir yönetim ve bütçeleme tekniğidir. Amacı, kamu yönetiminde akılcılığın sağlanması, verimlilik ve etkinliğin arttırılmasıdır.

Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi ile, devletin yükümlü olduğu hizmetler özelliklerine göre fonksiyonlarına, fonksiyonlarda program ve faaliyetlere ayrılmaktadır. Böylece bu tip bir sınıflama ile merkezi mali idarenin etkinliği artmakta ve devlet tarafından yapılan harcamaların verimliliği artmaktadır.

Bu çalışmanın birinci bölümünde genel olarak bütçe reformu gereksinimi ve klasik bütçe sistemi incelenmiştir. Klasik bütçe sisteminin temel ilkeleri ve uygulaması,

aksaklıkları, bütçe kavramının ortaya çıkışı, gelişimi yine birinci bölüm çerçevesinde ele alınmıştır. Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi (PPBS) ile klasik bütçe arasındaki ilişkiler ve farklar ayrıca farklı ülkeler bakımından bütçe reformunun incelenmesi yine bu bölümde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi unsurları, Planlama-Programlama-Bütçeleme ilişkileri ve Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi'nde analiz ve sistemin işleyişine yer verilmiştir. Sistem analizinde karşılaşılan sorunlar ve Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi'nin bütçe uygulamalarına müdahaleleri azaltma aracı olarak kullanılmasında Belçika örneği incelenmiştir.

Son olarak üçüncü bölümde Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminin Türkiye uygulamasına yer verilmiş, Türkiye'de Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi uygulamasını zorlayan nedenler ve Türk bütçe sistemi içindeki yeri incelenmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE REFORMU GEREKSİNİMİ VE KLASİK BÜTÇE SİSTEMİNİN EKSİKLİKLERİ

#### 1.1. Klasik Bütçe Sisteminin Temel İlkeleri Ve Uygulanması

Önce İngiltere’de daha sonra Fransa’nın etkisinde geliştirilerek uygulama alanına konulan ve ana hatlarıyla birbirine benzeyen bütçe sistemleri, hemen hemen tüm ülkelerde uygulama alanına konmuş, adı geçen iki ülkede geliştirilen bütçe teknik ve ilkeleri de bir çok ülkede olduğu gibi yada az bir değişiklik ile kabul edilmiştir. İşte bu bütçe sistemine geleneksel (klasik) bütçe “conventional budget”, “line – item budgeting” denilmektedir. Geleneksel bütçe sistemi, bütçe sistemlerinin en ilkel şekli olarak kabul edilmektedir.

Geleneksel bütçede kamu kesimine aktarılan kaynakların savurgan olmayan bir biçimde kullanılması için denetime büyük önem verilmiştir. Denetim genellikle; yasama organınca yürütme organına verilen başlangıç ödeneklerinin aşılmaması, ödeneklerin yasal şekilde kullanılması, ödeneklerin verilen harcama kalemlerine harcanması üzerinde yoğunlaşmaktadır. Başka bir deyişle ödenekleri veren yasama organı temelde, kamu kesimine aktarılan fonların tahsis edildikleri harcama kalemlerinde kullanılıp kullanılmadığını denetler. Bu bakımdan geleneksel bütçe sistemi, kamu harcamalarının miktar ve bileşimlerinin yasama organınca onaylandığı şekilde gerçekleşip gerçekleşmediği yani parasal yönden denetlemeyi amaçlamaktadır. (Edizdoğan, 1995, s.147-148)

Bütçe hazırlanırken öteden beri göz önünde bulundurulmuş ve bütçe üzerinde şimdiye kadar yayınlanmış eserlerin hepsinde önemle ele alınan bazı ilkeleri vardır. Bunlar birlik, genellik, açıklık, doğruluk, önceden izin alma, ayırım, anlaşılır olma, yıllık, tasarruf ve denklik ilkeleridir.

**Birlik ilkesi**, devletin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanması; **genellik ilkesi**, devletin tüm gelir ve giderlerinin bütçede ayrı ayrı gösterilmesi ve kamu

fonlarının bütçe denetimi dışında bırakılmaması; **açıklık ilkesi**, bütçenin herkes tarafından kolayca anlaşılır şekilde oluşturulması; **doğruluk ilkesi**, bütçeyi hazırlayanların bütçe büyüklüklerini doğru ve gerçek rakamlarla aksettirmesi; **önceden izin alma ilkesi**, bütçenin ait olduğu mali yıl başından önce görüşülüp kabul ve onaylanması; **ayırım ilkesi**, kamu hizmetlerine tüm gelirlerden ödenmek üzere her hizmet çeşidine bir ödenek ayrılmasıdır; **anlaşılır olma ilkesi**, bütçe tahminleri ve uygulama sonuçları açık ve kamuoyu tarafından anlaşılabilir olması; **yıllık olma ilkesi**, bütçede yer alan gelir tahminleri ile giderleri gösteren miktarların bir yıl için geçerli olması yani bütçe gelir ve giderleriyle ilgili verilen izin ve yetkiler genellikle bir yıl olarak kısıtlanması; **tasarruf ilkesi**, eldeki mevcut kaynaklarla kamu hizmetlerinin en yüksek seviyeye çıkartırken birim maliyetleri de en alt seviyede gerçekleştirilmesi; **denklik ilkesi** ise bütçede yer alan gelir ve gider kalemlerinin eşitliği anlamına gelmektedir. (Edizdoğan, 1998, s.147-148)

Klasik bütçenin fonksiyonu bir başka deyişle siyasi bakımdan bütçe, halkın iktidar üzerindeki hakimiyetini ifade eder. Bütçenin en belli başlı görevlerinden birisi kamu yönetimini etkilemek, hükümete yön vermek ve onu denetlemek için yasama organlarına yardımcı olmaktır. Bütçe ayrıca her yıl devletin mali yönetiminde planlananla gerçekleştirilen arasında bir karşılaştırma imkanı da sağlamaktadır.

Klasik bütçenin iktisadi-mali, hukuki ve konjonktürel fonksiyonları da önemlidir. İktisadi mali bakımdan bütçe, devletin yıllık gelir ve gider tahminlerinin ve iktisadi faaliyetlerinin ayrıntılı bir planı, kaynakların öncelikli ihtiyaçlar arasında verimli ve etkin bir şekilde dağıtımıdır.

Hukuki bakımdan bütçe haklar ve sorumluluklar doğuran bir belgedir. Yani gerek bütçenin hazırlanmasından gerekse uygulanmasına kadar en baştan en sona kadar hazırlayıcılarına ve uygulayıcılarına hukuki yükümlülükler ve haklar sağlamaktadır.

Konjonktürel fonksiyonu ise, bütçenin, ülkede yüksek ve istikrarlı bir istihdam düzeyi sağlamak, enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere karşı koymak, gelirler ve giderler aracılığıyla ekonomiyi etkilemesidir. Bir başka deyişle, bu anlamda bütçe iktisat politikasının bir aracı olmaktadır.

Klasik bütçenin uygulama alanında parlamentoya sunulurken bütçe tasarısının tabi olduğu standart bir şekil yoktur. Bütçe tasarısının şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Ancak, her bütçe tasarısı gerekçe, tasarı metni, bakanlık ve dairelerin gider bütçeleri, gelir bütçesi ve türlü cetvellerden oluşmaktadır. **Gerekçe** bütçenin savunması sayılabilecek bilgileri kapsamına alır ve ülkenin iktisadi durumu, yeni bütçenin ana hatları, gelir ve giderlere ilişkin değişiklikler, borçlar, v.b., hakkında yasama organlarına gerekli bilgileri sunar. **Tasarı metni**, ilgili mali yılda faaliyet planını yürütebilmek, gelirleri toplamak ve harcamaları yapmak için hükümete gerekli yetkiyi veren maddelerden meydana gelmektedir. **Gider bütçeleri** tasarının en geniş kısmını teşkil eder; bütün bakanlık ve daire bütçelerinin bölümler ve maddeler halinde sıralanmasından meydana gelir. Bütçe tasarısının sonuna gelir ve gider cetvelleriyle ihtiyaca göre diğer bir takım cetveller, hesap özetleri, istatistikler, v.b, eklenir.

Tablo 1.1’de görüldüğü gibi, **girdi esaslı** olan geleneksel bütçe sisteminde, her bir harcamacı kuruluşun bütçesi bölümlere ayrılmakta; her bölüm içindeki maddelerde harcama kalemlerinin tahmini tutarları belirtilmekte; maddelerin toplam bölümleri ; bölümlerin toplamı ise kuruluşun bir yıllık gider tahminlerini vermektedir. Toplam ödenek tutarı, kuruluşun bir yıl boyunca istihdam edeceği üretim faktörlerine ödemesi gereken bedellere ilişkin harcama gerçekleştirme iznidir; karşılığında gerekli tutarda gelirin bulunması sonucunda harcamacı kuruluşun, yapması gereken kamu mal ve hizmetini üretilip sunacağı varsayılır. Kısaca, geleneksel bütçe sisteminde hizmet miktarıyla bağlantı kurulmadan, faaliyetin mali yönü ortaya konur; yani sadece girdilerin satın alınma veya kiralanma bedelleri ile finansman kaynakları dengelenmeye çalışılır.

**TABLO 1.1: Geleneksel Bütçe Sistemine Göre Harcama Sınıflandırması**  
**..... Bakanlığı**

| Bölüm<br>Kodu | Madde<br>Kodu | Ödeneğin<br>Türü                                                            | Madde<br>Tutarı (T.L.) | Bölüm<br>Toplamı (T.L.) |
|---------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|
|               |               | 1.Cari Harcamalar                                                           | .....                  | .....                   |
| 100           |               | PERSONEL GİDERLERİ                                                          |                        |                         |
|               | 110           | Aylıklar                                                                    |                        | .....                   |
|               | 120           | Sözleşmeli Personel Ücretleri                                               |                        |                         |
|               | 130           | İşçi Ücretleri                                                              | .....                  |                         |
|               | 140           | Sosyal Yardımlar                                                            | .....                  |                         |
|               | 150           | Ek Çalışma Karşılıkları                                                     | .....                  |                         |
|               | 160           | Tazminat ve Ödüller                                                         | .....                  |                         |
|               | 170           | Ödenekler(Örneğin Cumhurbaşkanı,<br>Millet Meclisi, Başbakanlık Ödenekleri) | .....                  |                         |
|               | 180           | Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri                                          | .....                  |                         |
|               | 190           | Diğer Personel Giderleri<br>(Staj ve öğrenim giderleri vd.)                 | .....                  |                         |
| 200           |               | YOLLUKLAR                                                                   |                        | .....                   |
|               | 210           | Yurtiçi Geçici Görev Yollukları                                             | .....                  |                         |
|               | .....         |                                                                             |                        |                         |
| 300           |               | HİZMET ALIMLARI                                                             |                        | .....                   |
|               | 310           | Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler                                          | .....                  |                         |
|               | .....         |                                                                             |                        |                         |
| 400           |               | TÜKETİM MALLARI VE<br>MALZEME ALIMLARI                                      |                        |                         |
|               | 410           | Kırtasiye, Baskı ve Yayın Giderleri                                         | .....                  |                         |
|               | .....         |                                                                             |                        |                         |
| 500           |               | DEMİRBAŞ ALIMLARI                                                           |                        | .....                   |
|               | 510           | Büro Malzemeleri Alımları                                                   | .....                  |                         |

## 2. Yatırım Harcamaları

|       |                                         |       |       |
|-------|-----------------------------------------|-------|-------|
| 600   | MAKİNE, TEÇHİZAT VE<br>TAŞIT ALIMLARI   | ..... | ..... |
| 610   | Taşıt Alımları                          | ..... |       |
| ..... |                                         |       |       |
| 700   | YAPI-TEŞİS ve BÜYÜK<br>ONARIM GİDERLERİ |       | ..... |
| 710   | Yapı-Tesis Büyük Onarım Giderleri       | ..... |       |
| ..... |                                         |       |       |
| 800   | DİĞER ÖDEMELER                          |       | ..... |
| 810   | Vergi, Resim ve Harçlar                 | ..... |       |
| ..... |                                         |       |       |

## 3. Transfer Harcamaları

|     |                                                   |       |       |
|-----|---------------------------------------------------|-------|-------|
| 900 | HİZMET PROGRAMLARINA<br>DAĞITILAMAYAN TRANSFERLER |       | ..... |
| 910 | Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları               | ..... |       |

**Kaynak:** DPT, 2000

Bu bütçe sisteminin amacı kamu harcamaları miktar ve bileşiminin yasamanın onayladığı biçimde gerçekleşip gerçekleşmediğini mali açıdan denetlemektir; veri hizmetin cari, yatırım, transfer harcamaları yönüyle “kaça mal olduğu”nu anladığımız bu sistemde “ne kadar” üretildiğini; “daha uygun” bir bedel karşılığında “farklı miktar” üretimin mümkün olup olmadığını bilemeyiz; bu nedenle savurganlık olup olmadığı anlaşılamaz. Ayrıca farklı idareler aynı fonksiyonu üstlenebilirler; faaliyetin gerçek maliyeti açıkça görülemez. Hizmet sunumu için tek çözüm önerilir. Oysa, mevcut çıktıyı elde etmek için alternatifler arasından asgari girdi miktarı ve niteliği belirlenirse, daha verimli ve etkin çalışmak mümkün olabilir; en fazla çıktıyı en az girdi ile üretmek ile kaynak sıkıntısı da hafifletilir. (Edizdoğan, 1998, s.149-150)

## 1.2. Klasik Bütçe Sisteminin Aksaklıkları

Klasik bütçe sistemi, tarihi gelişimi ile bağlantılı olarak ya da temel ilkelerine bağlı kalması nedeniyle uygulamada bozulma ve sapmalara uğraması yanında toplumun diğer hukuki ve idari kurumlarında meydana gelen aksaklıklardan da etkilenmiştir. Ayrıca yeni idari ve teknik yöntemlerin bu sisteme aktarılmasındaki yetersizlik ve isteksizlikler klasik bütçe sisteminin zayıf ve eksik yönlerini daha belirgin bir duruma getirmiştir. Bu aksaklıkları şu boşluklar altında toplamak mümkündür. (Edizdoğan, 1998, s.151)

➤ **Hedeflerin ve Elde Edilen Sonuçların Tam ve Açık Bir Şekilde Belirtilmemesi;** Klasik bütçe sistemlerinde, bütçe içerisinde yer alan ödenek ve gerçekleştirilecek harcamaların ne gibi amaçlar taşıdığı, ne tür faaliyetler yapılacağı ve bu faaliyetler sonucunda elde edilecek sonuçlar tam olarak tespit edilememektedir. Bunun sebebi ise geleneksel bütçe sistemlerinin harcamacı bir bütçe sistemi görüntüsü çizmesi yani sadece gerçekleştirilecek harcamalar için gerekli ödenekleri ve bu harcamalarla neler alınacağı esas alması ve yine harcamaların nasıl ve ne şekilde yapılacağı esas almasıdır. Bunun sonucu olarak da öncelikli ihtiyaçlar ve amaçlar gözetilememekte ve bu durumda hukuksal anlaşmazlıklara yol açmaktadır.

Yine aynı anlayışın bir devamı olacak klasik bütçe sistemi ile, hükümetin neyi niçin yaptığı, hangi amaçlara ulaşmak istediği değil, neleri satın aldığı ve bunlara ne kadar harcadığı saptanabilir. Bu harcamaların sonucu, elde edilen yararlar ve hükümet programlarının fayda maliyet ilişkileri üzerinde durulmaz. Bu yüzden amaca önem verilmemekle beraber bu amaçlar saptanması ve belirlenmesi için ayrı bir çaba sarf edilmez. Sistemin bu yandaki aksaklığı da bütçe tekliflerinin, yasal şartlara uyma endişesi ile hazırlanmasının payı büyüktür.

➤ **Girdi Esaslı Olması;** Geleneksel bütçe sistemi girdi esaslı bir bütçeleme sistemidir. Yani girdilerin maliyetinin öncelikli olduğu, bu girdilerle elde edilecek çıktılarının miktar ve özelliklerinin dikkate alınmadığı bir sistemdir. Yine geleneksel sistemde harcamalar yapılan işleme göre değil satın alınan şeylere göre gerçekleştirilmektedir.

Klasik sistem, girdi esaslı olmasının her bir sebebi ve hem de bir sonucu olacak, aynı zamanda “masrafçı daire-esaslı”dır. Çünkü “devlet dairelerine parayı verirken teşkilatının ne olduğu ve ihtiyaçlarının karşılanması için ne kadar para gerektiği şeklindeki geleneksel anlayıştan” hareket etmekte, girdiler ve kaynaklar belirli masrafçı dairelere ve bu dairelerin belirli kısımlarına ayrılmaktadır. Ödenek ve harcamaların esası; hangi idare için ne kadar girdi ve kaynak gerektiğidir. (Falay, 1995, s.20)

➤ **Kısa Vadeli Olması;** Geleneksel bütçeleme sistemi ilkelerinden biri olan yıllık olma ilkesinin bir sonucu olarak kısa vadeli olarak hazırlanmaktadır. Sistem geçmiş yıl, cari yıl ve gelecek yılın ödenek ve harcamalarını içermektedir. Halbuki kamu yatırımları ve programlarının en etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için uzun vadeye ihtiyaç vardır. Bu açıdan klasik bütçe sistemi ile uzun vadeli planlama yapılamaz. Sistem teferruat içinde boğulduğundan gerek bütçenin gerekse programların türüne gereken önemi verememektedir. Bu nedenle geleneksel bütçe ile bütçe plan ilişkisi kurulamaz.

Bütçe devresinin kısa oluşu sebebi ile, bütçeyi hazırlamakla görevli birimler ve kişiler, her yıl mesailerinin yarısına yakını gelecek yıl bütçesini hazırlamaya ayırmaktadır. Gelir ve giderlerin uzun vadeli saptanmasına gidilmedikçe, kıt kaynakların ve gelirlerin gerekli ihtiyaç ve hizmetler arasında rasyonel bir dağılımı yapılamaz.

➤ **Bütçe İçinde Yer alan Gelir ve Giderlerin Hep Artış Yönünde Olmasının Bir Prensip Haline Dönüşmesi;** Geleneksel bütçe sisteminde masrafçı dairelerin gelecek yıl ödenekleri kesilir endişesiyle masraflarını sürekli yüksek tutmaları ya da taleplerini şişirmek amacıyla başka yollara başvurmaları bütçe uygulamasında etkinlikten uzaklaşılmasına neden olmaktadır. Yine klasik bütçe sisteminde uygulamalarda etkinliği sağlayacak kıstasların olmaması uygulamalarda verimlilikten uzaklaşılmasına neden olmaktadır.

➤ **Bütçenin Mali fonksiyonuna Daha Fazla Ağırlık Verilmesi;** Klasik bütçe sisteminin aksayan yönlerinden biriside, bütçenin mali fonksiyonuna diğer fonksiyonlarından daha fazla önem verilmesidir. Yani, bütçenin sadece devletin gelir ve giderlerini gösteren ve onların toplanmasına ve yapılmasına izin ve yetki veren bir hukuki belge olarak kabul edilmesidir. Böylece, bütçenin diğer fonksiyonlarına nazaran,

mali fonksiyonun daha fazla ağırlık kazanması, bütçede yasal denetim mekanizmasının da önemini arttırmaktadır. Bu sebeple, geleneksel bütçe sisteminde, bütçe uygulamalarında kanunilik ilkesine, verimlilik ve iktisadilik ilkesine kıyasla daha fazla önem verilmektedir.

➤ **Etkinliği Ölçecek Kıstasların ve Ölçütlerin Olmaması;** Klasik sistemde, kanuniliğin temel amaç olarak alınması ve kontrol sisteminin de bu esasa dayandırılması ile hizmetlerin uygulamasında verimlilik ve etkinlik ölçütlerinin geliştirilmesi ihmal edilmiştir. Oysa zaman, maliyet ve iş ile ilgili ölçü birim ve kıstaslarının geliştirilmesi ve kullanılması hem etkinliği hem de rasyonel kaynak dağılımını gerçekleştirecektir. (Coşkun, 2000, s.146)

Yöneticilerin, yapılan hizmetlerin değerlendirilmesi için gerekli kıstas ve ölçütlere sahip olması, bu verilere dayanarak bütçe uygulamasına yön vermesi ve hatta uygulamadaki aksaklıkları gidermesi bu bütçe sistemi içinde olanaksızdır. Buna, sistemin girdi esaslı olması ve elde edilecek sonuç veya ürünlerin bütçelerde belirtilmiyor olması yol açmaktadır. Bu sistem içinde her bir idari birim, hizmetin kalitesinin sadece kullandığı girdi miktarının artışı oranında yükseldiğini kabul etmekte ve bütçe tekliflerini buna göre yapmaktadır. Örneğin; adalet bakanlığı, çeşitli dairelerinde mevcut hakim ve savcılarının sayısında artış yönündeki bir değişikliği, o hizmetin kalitesinin de artışı şeklinde yorumlayabilmektedir.

### **1.3. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sisteminin Ortaya Çıkışı Ve Gelişimi**

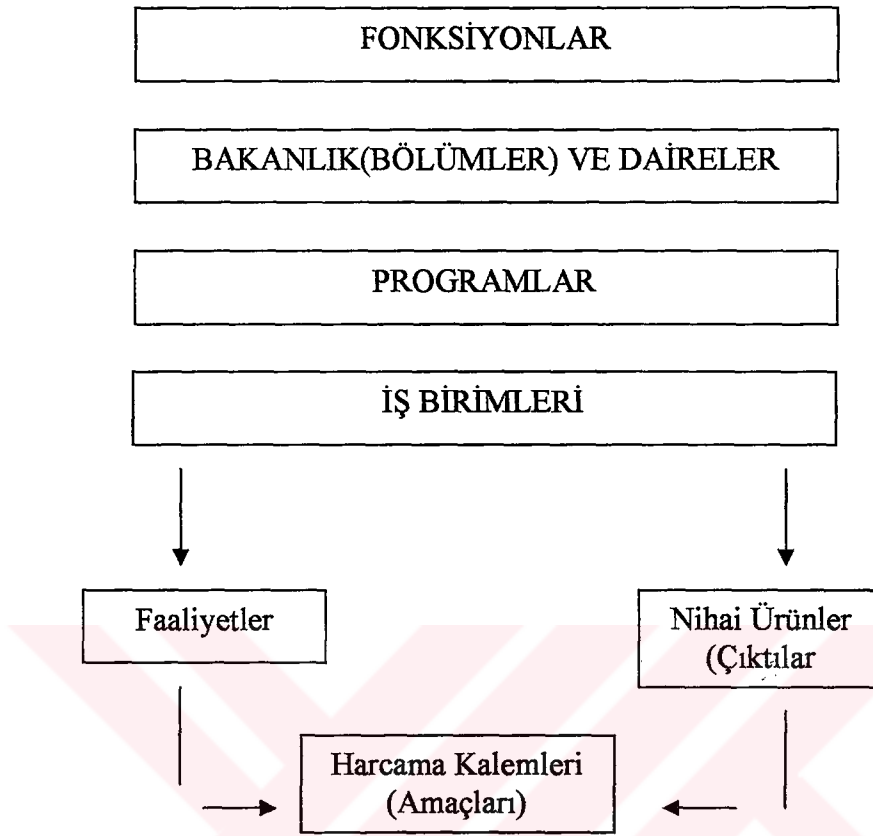
#### **1.3.1. Performans Bütçe**

Performans Bütçe, çalışma programlarına ve hizmetlere ağırlık veren, özel fonksiyonların gerektirdiği üretim araçlarını tam ve doğru şekilde yansıtan ve faaliyetlerin başarılabilmesi için örgütsel sorumlulukları belirleyen bir bütçedir. (Edizdoğan, 1995, s.154)

Performans bütçe tanımından da anlaşıldığı gibi kamu yönetiminde eldeki mevcut giderlerle ve kaynaklarla en yüksek kamu hizmet çalışmasının optimal şekilde nasıl gerçekleştirileceğini gösteren bir sistemdir. Eğer bu sisteme halkın tercih ve ihtiyaçlar

amacı da göz önünde tutulup amaçlar içine katılırsa bu **program bütçe sistemi** olmaktadır. O halde performans bütçe sistemi klasik bütçe sistemi ile program bütçe sistemi arasında bir geçiş sürecini göstermektedir.

Performans bütçe sisteminde amaç kamu hizmetlerinde maksimum verimliliğe ulaşmaktır. Yine performans bütçede klasik bütçeden farklı olarak ne alındığı, ne satıldığı değil eldeki kaynaklarla neler yapılacağı, ne gibi hizmetler yapılacağı, yapılan hizmetlerle ne gibi sonuçlara ulaşılacağı önemlidir. Bu konuda önce kamu yönetimi içinde yer alan dairelerin faaliyet alanları ve görev planları ayrıntılı bir şekilde oluşturularak birçok daire tarafından aynı faaliyetler gerçekleştirilmesi önlenmektedir. Böylelikle yönetim içerisinde yer alan daireler faaliyet alanlarını ve sorumluluklarını tam olarak bilirler. Performans bütçe kamusal faaliyetleri en etkin bir şekilde gerçekleştirebilmek için üretim araçlarını tam ve doğru olarak saptamak suretiyle faaliyetlerden başarılı sonuçlar elde etmek için kamu yönetim birimlerinin örgütsel sorumluluklarını daha belirgin hale getirmektedir. Ve sistemin özünde her zaman verimlilik, yararlılık gibi faktörler önde gelen amaçlar olmaktadır.

**ŞEKİL 1.1: Performans Sınıflama**

**Kaynak:** Burkhead, J., (1965), s.149

Şekil 1.2’de performansın(iş birimlerinin) faaliyetler ve çıktılar ile ölçülebildiğini ve performansın harcama kalemleri gibi belli temellere dayandırılarak gruplandırılabilceği gösterilmiştir..

Bir sınıflama sistemi içinde, performans sınıflaması ve bu sınıflamanın diğer sınıflama şekilleriyle ilişkisi de tablo 1.2’de gösterilmiştir;

**Tablo 1.2: Performans Bütçe Sisteminde Harcama Sınıflandırma**  
**.....Bakanlığı**

| Hizmet Kategorileri | Harcama Türü | Harcama Kalemleri      | Tutar (Bölüm) |
|---------------------|--------------|------------------------|---------------|
| A Hizmeti           | Cari         | Personel Giderleri     | .....         |
| .....               |              |                        |               |
|                     | Yatırım      | Makina, Teçhizat Alımı | .....         |
| B Hizmeti           | Cari         | Personel Giderleri     | .....         |
|                     |              | .....                  |               |
|                     | Yatırım      | Makina, Teçhizat Alımı | .....         |
|                     |              | .....                  |               |
|                     | Transfer     | Mali Transferler       | .....         |

**Kaynak:** Altuğ, 1999, s.38

Performans sınıflamanın diğer sınıflama şekilleriyle ilişkisini genişletilmiş bir konu üzerinde ve sistem sınıflaması içinde aşağıdaki tabloda göstermek mümkündür. (Edizdoğan, 1998, s.156-157)

**Tablo 1.3: Performans Sınıflaması (Genişletilmiş Bir Örnek)**

|                     | Hizmet<br>Çeşitleri           | Büro yada Daire                     | Birim<br>Sayısı | Toplam<br>Maliyet |
|---------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------|-------------------|
| Foksiyon<br>Program | 01 Yol ve Caddelerin İnşaaası |                                     |                 |                   |
|                     | 01.1                          | Cadde İnşaatı                       | Cadde Bürosu    | xxx               |
|                     | 01.2                          | Cadde<br>Aydınlatma                 | Cadde Bürosu    | xxx               |
|                     | 01.3                          | Trafik Kontrol                      | Trafik Dairesi  |                   |
|                     |                               |                                     | Polis Dairesi   | xxx               |
|                     |                               |                                     | Cadde Bürosu    | xxx               |
|                     | 01.4                          | Cadde bakımı                        |                 | xxx               |
| Performans          | 01.41                         | Caddelerin<br>Temizlenmesi<br>(mil) | xx              | xxx               |
|                     | 01.42                         | Yeniden yapım<br>(mil)              | xx              | xxx               |
|                     | 01.43                         | Kontroller                          | ...             | xxx               |
|                     | 01.44                         | Köprü ve<br>Tünel Onarımı           | ...             | xxx               |
|                     | 01.45                         | Kanalizasyon<br>Onarımı (adet)      | xx              | xxx               |
| Harcama<br>Konuları | a) Personel Hizmetleri        | xxx                                 |                 |                   |
|                     | b) Malzeme ve Teçhizat        | xxx                                 |                 |                   |
|                     | c) Diğer Giderler             |                                     | xxx             |                   |
|                     | Toplam                        |                                     | Xxx             |                   |

**Kaynak:** Edizdoğan, 1998, s.157

Tabloda görüldüğü gibi, maliyet verilerine dayanan bu bütçe görünüşünde bazı kamu faaliyetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasına gidilmiştir. Hizmetlerin her birinin fiziki üniteleri gösterilmiş, bütçede birim maliyete, toplam maliyete ve yapılan harcamaların konusuna göre dağıtımı yapılmıştır.

Bütçe reformları Birleşik Krallık'ta harcamacı kuruluşlara daha çok mali yetki delege edilmesi, ABD'de ise yürütme organının bütçe sorumluluklarını geliştirmesini sağlamayı hedefledi. Fakat devlet harcamaları hızla artmaya başlayınca, dikkatler yasama gücünün kullanılmasına değil ama bunun sonuçlarına, yani yasamanın onayladığı hızlı harcama artışı üzerinde yoğunlaştı. Bununla beraber tartışmanın odakları zaman içinde farklılaştı. 1950'lerde yasamanın sorumlu tutulabilmesi olanağının azalması sonucu, 1960'larda kaynak dağılımında etkinsizlik sorunu, 1970'lerde enflasyon ve kamu kesimi faaliyetlerinin giderek artması sorunu öne çıktı.

ABD'de reformlar 1950'lerde bütçe biçiminin değiştirilmesi ve performans bütçesinin kabulü biçimini aldı. Devlet işlemlerinin program ve faaliyet olarak sınıflandırılması, performans ölçütlerinin tanımlanması, performansın rapor edilmesi performans bütçesinin öğeleri idi. Bu reformlar 1960'lardan itibaren birçok sanayileşmiş ülke tarafından benimsendi. Bazı gelişmekte olan ülkelerde bütçe biçimi reformu bazı yönleriyle sisteme dahil edildiye de pek bütünleşemedi. Zaman içinde verimliliğin ölçülmesi güçlükleri karşısında, verimlilik göstergesi olarak faaliyetlerin maliyet ölçütüne vurgu yapılmaya başlandı. Böylece, program bütçe, fayda-maliyet analizi, fayda-etkinlik analizi gibi teknikler geliştirildi. Sistemin adı ise daha kapsayıcı olarak planlama-programlama-bütçeleme sistemi adını aldı.

#### **1.3.1.1. Performans Bütçenin Nitelikleri**

➤ Performans bütçede, birim maliyet fiyatlarının hesabı, sonuçların hesaplanması ve tahminlerin mümkün olduğu kadar kesinlikle yapılması için "fayda-maliyet", "maliyet-etkinlik", "sistem analizi", "doğrusal programlama", "hareket araştırması", "PERT/CPM" gibi analitik tahlillerden yararlanılır.

➤ Performans bütçe sisteminin gerçek anlamda uygulanması sistemle paralel çalışan bir maliyet muhasebesi sistemi uygulamasını da gerektirir. Dolayısı ile performans bütçede gerçekleştirilecek amaçlar için oluşturulan programların tamamı fayda maliyet hesaplarına tabi tutulur.

➤ Performans bütçede yapılan ödemeler ve satın alınan makine ve teçhizatlar önemli değil, bunlara yapılan harcamalarla ne gibi sonuçlara ulaşılabileceği önemlidir.

Performans bütçeleme sisteminde gerçekleştirilen faaliyetler ve elde edilen sonuçlarla ilgili olarak fonksiyonel bir raporlama ve kayıt tutma sistemi vardır. Bu tutulan raporlar yasama organına aktarılır ve böylece bütçe uygulama birimleri arasında tam bir koordinasyon sağlanır. (Dicle, 1981, s.98)

Performans bütçede temel amaç ölçülebilir birimlerin kullanılmasıdır. Ancak bu bazı durumlarda mümkün olmamaktadır, performans ölçülmesinde bazı zorluklar ve engeller meydana gelmektedir. Bu da performans bütçenin eksik yönünü ortaya koymaktadır.

### **1.3.1.2 Eleştiriler**

Performans bütçenin önünde gerçekleştirilen hizmetlerde performans ölçümü ölçülebilir göstergelere dayanmaktadır. Eğer yapılacak olan hizmet soyut değilse yani maliyetine göre değerlendirmeye uygun değilse, programın sonunda performans seviyesinin ölçülmesi mümkün değildir. Örneğin aynı miktar öğrenciyi daha ucuza okutup, hiçbir şey öğretemeyen bir okulun veya aynı miktar hastaya daha düşük maliyetle bakıp, kimseyi sıhhatine kavuşturamayan bir hastanenin yaptığı faaliyetlerin, maliyetlerinin düşük olması nedeniyle, sırf maliyete bakarak bu kamu yönetim birimlerinin başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir.

Performans bütçe sistemi de tıpkı klasik bütçeler gibi yıllık olarak hazırlanmakta ve bu yüzden uzun dönemli kamusal programların gerçekleştirilmesine ve programlar arasında yıllar itibariyle bağlantı kurulmasına imkan tanımamaktadır.

Performans bütçede bazı kamu birimlerinin gerçekleştirdiği faaliyetlerin sonuçları, dolayısı ile performanslarını ölçme konusunda bazı zorluklar meydana gelmektedir. Örneğin, güvenlik ve milli savunma hizmetleri gibi. Çünkü bu tür hizmetlerde kesin bir uygulayıcı daire bulmak hemen hemen imkansızdır. (Dicle, 1981, s.101)

### 1.3.2. Program Bütçe

Program bütçe, performans bütçe sisteminin bir uzantısı olmakla beraber planlama-programlama-bütçeleme sisteminin hazırlayıcısı yada bu planlama-programlama-bütçeleme sistemine geçiş için bir aşama olarak kabul edilir.

Performans bütçe, bir yandan kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesi ve öte yandan tüm ülke ekonomisinin kaynak harcama dengesinin sağlanmasıdır. Program bütçede, kamu harcamalarının yöneldiği amaç ve programların doğuracağı maliyetlerin ve program uygulama seyrinin belirlenmesi esas alınır. Yani devlet daireleri tarafından yerine getirilecek ana fonksiyonları ve gerçekleştirilecek gaye ve hedefleri belirten bir bütçedir. (Falay, 1995, s.51)

Program bütçeyi performans bütçenin gelişmiş şekli olarak nitelendirebiliriz. Program bütçe de kamu yönetiminin gerçekleştireceği fonksiyonlar belirtilmektedir ve bu fonksiyonların yerine getirilmesi bir plana bağlanmaktadır. Planın uygulanması da sistemdeki bütçede yer alan programlar aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Yine planların uygulanması için programlar alt programlara ve alt programlarda faaliyet ve yatırım projelerine ayrılarak ödenekler buna göre tahsis edilmektedir.

Program bütçe hükümetin gerçekleştireceği hizmetlerin maliyetinin ne olduğu, alt programlar bu hizmetlerin kim yada kimler için gerçekleştirileceği, faaliyetler ise bu hizmetlerin nasıl yapılacağı ve faaliyetler sonucu gerçekleştirilen hizmeti madde olarak nitelendirecek olursak bu maddelerin ne ile elde edileceğini gösterir.

Tablo 1.3’de görüldüğü gibi, eğitim-öğretim fonksiyonu, program bütçe sistemine göre bütçelendiğinde, öncelikle fonksiyonun hangi programlarla gerçekleşeceği (okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri, ortaöğretim hizmetleri, çıraklık ve yaygın eğitim hizmetleri, yüksek hizmetleri, spor ve izcilik hizmetleri) belirtilmeli; her programın alt programları hazırlanmalıdır; (örneğin ortaöğretim hizmetleri; genel ortaöğretim, mesleki ortaöğretim ve teknik ortaöğretim olarak üç alt programa ayrılabilir); her alt program hangi faaliyetlerle tamamlanacağı (örneğin genel ortaöğretim alt programı için ortaöğretim burs ve yurtları, modernizasyon v.b.) açıklanmalıdır, her bir faaliyet için hangi harcama kalemlerinin (personel giderleri, hizmet alımları v.b.) kullanılacağı belirtilmelidir

**TABLO 1.4: Program Bütçede Harcama Sınıflandırması**

| Fonksiyon(İşlev)             | Eğitim-Öğretim              |
|------------------------------|-----------------------------|
| Program (Ne Yapılacak)       | Ortaöğretim                 |
| Alt Program (Kime Yapılacak) | Genel Ortaöğretim           |
| Faaliyet (Nasıl Yapılacak)   | Modernizasyon Hizmeti       |
| Madde (Ne ile Yapılacak)     | Personel Giderleri          |
| (Harcama Kalemi)             | Yolluklar                   |
| 300                          | Hizmet Alımları             |
| 400                          | Tüketim Mal. Ve Malz. Alım. |
| 500                          | Demirbaş Alımları           |
| 600                          | Mak.Teçh.ve Taşıt Alım.     |
| 700                          | Yapı Tesis Bedeli Karşılı.  |
| 800                          | Diğer Ödemeler              |
| 900                          | Transferler                 |

**Kaynak:** Altuğ, 1999, s.39

Program hedeflerine varabilmek için önceden alternatifler belirlenir; incelenir ve karşılaştırılır; yani program analizleri yapılır. Bunun için kantitatif nitelikte sistem analizi, yön-eylem araştırması, fayda-maliyet analizi, doğrusal programlama ile, kantitatif nitelikte olmayan politika analizi, kalitatif analizden yararlanarak alternatiflerin tercih sırası belirlenir. Uygulama sırasında da incelemelere devam edilir. Uygulama bittikten sonra program değerlendirmesi yapılır, mevcut ve geçmişteki program etkileri, başarı ve başarısızlığa yol açan faktörler belirlenmeye çalışılır. Böylece amaçların yeniden belirlenmesi, programların öncelik sırasına konulması ile program süreci devam eder. (Altuğ, 1999, s.40)

Sonuç olarak bütçe reformlarına ilk olarak geleneksel bütçe sisteminin artık aksayan yönlerinin artmasıyla yeni bir sisteme ihtiyaç duyulmasıyla performans bütçe sistemi geliştirilmiştir. Performans bütçe geleneksel sistemden farklı olarak daha fazla analize yer veren ve neden harcadığı ve ne alındığıyla değil harcamaların nasıl yapıldığı ile

ilgilenmektedir. Daha sonra performans bütçenin uzantısı olarak program bütçe geliştirilmiştir. Ama program bütçe performans bütçeye göre daha ayrıntılıdır.

### 1.3.3. PPBS ile Klasik Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler

Klasik bütçeleme sistemi yıllık olmakla beraber gerçekleştirilen hizmetleri başarısının yada alınan kararların yeterince analiz edilmesine imkan vermemektedir. Dolayısı ile bu durumda hizmetlerde kesintiye sebep olabilir. Buna karşın PPBS sistemi daha uzun bir vadeye yayıldığında bu süre içerisinde yapılacak kamu hizmetlerinin ayrıntılı analizlere tabi tutulmasına ve hizmetin uygulamaya başlamasından itibaren hizmetin başarısının ve amaca ulaşıp ulaşılmadığına imkan tanımaktadır.

Klasik sistem girdi esasına dayalı olup bütçe içinde her bir idari birim için gerekli olan girdilere ne kadar ödenek ayrılacağını gösterir. Oysa PPBS’de harcama kamu kesiminin gerçekleştireceği hizmetlere göre sınıflandırılır. Klasik sistemde idari birimlerin sadece ne kadar harcamada bulunduğunu gösterir iken, PPBS’de klasik sistemden farklı olarak çıktıları esas aldığından, idari birimlerin bu harcamalar sonucunda neler yaptığını da ortaya koymaktadır. Tablo 1.5’de buna örnektir.

**TABLO 1.5: Ppbs Ve Klasik Sistem Fark Tablosu**

| POLİS HİZMETİ      |                    |
|--------------------|--------------------|
| Klasik Sistemde    | PPBS’de            |
| Personel aylıkları | Suçun önlenmesi:   |
| Binalar            | devriye hizmetleri |
| Levazım giderleri  | karakol hizmetleri |
| Yol masrafları     | eğitim hizmetleri  |
| Kurum giderleri    | idari hizmetler    |
| Çeşitli giderler   | Suç araştırması    |
| Kapital hesapları  | Trafik kontrolü    |
|                    | Genel Eğitim       |
|                    | Genel Yönetim      |

**Kaynak:** Falay, 1995, s.55

Klasik sistem girdi esaslı olduğu için hizmetlerin hangi hedefe yöneldiği araştırılmaz. Bu yüzden birden fazla hizmetin aynı amaçları taşıması kaçınılmaz olmaktadır. Ancak PPBS’de her hizmet için ayrıntılı analizlere ayrı ayrı amaçlar tahsis edilmektedir.

Klasik sistem çok sıkı bir mali denetime tabi olduğundan bütçe içindeki mevcut harcamaların daha verimli hizmetlere kaydırılması imkansızdır. Ayrıca sistem içerisindeki muhasebe sistemi sadece hesapları kontrol etmek amacıyla geliştirilmiştir. PPBS’de ise alternatifler daha fazla ve harcama kalemleri daha esnek olup o anki duruma göre gerekirse farklı amaç ve hizmetlere kaydırılabilir.

Klasik bütçe sistemi ile PPBS arasında bu farklılıklar bulunmakla beraber, PPBS’ye geçiş klasik sistemin bütünüyle terk edilmesi anlamına gelmez. Klasik sistemin uygulanması yanında, PPBS’nin ayrı fakat ona paralel bir hazırlığına girilmelidir. Ancak uzun bir dönem sonrasında PPBS’nin kesin uygulanmasına geçilebilir. Özellikle PPBS uygulanmasının geçiş döneminde, program yapısının iyice kontrolü ve uygulama olacağının saptanması gerekir. Yeni sisteme geçiş bu yüzden bir süre ikili bir uygulamayı gerektirecek, hatta idari bütçe, fonların idari bölünümünü sağlayacak, gerekirse harcamaların ikili bir sınıflamasına gidilecektir. (Falay, 1995, s.56)

#### **1.3.4. PPBS ile Performans Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler**

PPBS’nin temel uygulama amacının program bütçe olduğunu kabul edersek, performans bütçe ile aralarındaki farklar ve ilişkileri şöyle ortaya koyabiliriz;

Planlama programlama bütçeleme sistemi performans bütçeye göre daha ayrıntılıdır. Performans bütçe kamuca yapılacak hizmetlerin nasıl yapılacağı üzerinde durur. Ayrıca sunulan hizmetlerin maliyetlerinin analiz edilmesi ve gerçekleştirilen hizmetlerdeki yürütme standartlarının belirlenmesini esas alır. Planlama programlama bütçeleme sistemi ise bunlara ilave hizmetler sunarak, bunların daha etkin bir şekilde nasıl gerçekleştirildiğini de kapsar. Böylece PPBS, performans bütçenin “yeniden hayat kazanması” şeklinde nitelendirilmekte ve onun bir uzantısı ve daha gelişmiş bir durumu olarak yorumlanmaktadır.

Planlama programlama bütçeleme sistemi üst kademedeki idari birimlere yöneliktir ve sistemin uygulanması bu birimlere bırakılmıştır. Performans bütçe ise daha alt kademedeki idari birimlere yöneliktir. PPBS, bütün işletmeyi ele alırken, performans bütçe ise işletmenin bölümleri üzerinde durur. PPBS üst kademedeki idari birimlere yönelmekle bütçe uygulamasında merkezi otoritenin güçlenmesinin amaçlar, performans bütçenin daha alt kademedeki idari birimlerine yönelmekle bütçe uygulamasında merkezden bağımsız olmayı amaçlar.

Program bütçe ile performans bütçe zaman boyutu bakımından farklılık gösterirler. Program bütçe, hükümetin sosyal ve ekonomik-politik alanının ileriye dönük bir projeksiyonudur. Yani kamu hizmetleri arasında halk tercihleri veri iken, en uygun bileşim seçilmesi amacını güder. Böylece PPBS geleceğe yönelmiştir. Gelecekte yapılacak ve başarılabacak programların analizini yapar. Performans bütçe ise, geçmişte elde edilmiş mevcut kayıtlara dayandığından bir çeşit maliyet hesabına benzer. Performans bütçe yapılmış olan hizmetlerin analizini yapar. (Falay, 1995, s.56-57)

Görüldüğü gibi PPBS ana fikrini, sistem analizinden alır. Performans bütçe ise ana fikrini yönetim ve iş ölçümünden alır.

### **1.3.5. PPBS ile Program Bütçe Arasındaki Farklar ve İlişkiler**

Program bütçe PPBS'den daha önce geliştirilen bir bütçeleme tekniği olup bütçe uygulamasında bütçe ile programlar ve sistem arasındaki ilişkiyi çok önceden kurmuştur. Buna karşılık PPBS program bütçeden sonra geliştirilmiş bir sistem olup program bütçeden daha ayrıntılı olup temelinde yapılan hizmetlerin verimliliğinin ölçülmesi gibi analizler yer almaktadır.

Program bütçe daha önce geliştiği ve PPBS'nin gelişimine neden olduğu halde aynı zamanda PPBS'nin bir uygulama aracıdır. Yani program bütçe PPBS'nin uygulayacak bir yansıma aracı ve bir anlamda onun bir olmazsa olmaz kuralıdır. PPBS'nin belirli planlama ve programlama süreçleri tamamlandıktan sonra, bütçeleme aşaması program bütçe ile gerçekleşir. Bu nedenle de program bütçe ve PPBS tanımları, bütçeler söz konusu olunca aynı anlamda kullanılır ve PPBS'nin program bütçe olarak tanımlanması bu nedene dayanmaktadır. (Falay, 1995, s.56)

PPBS program bütçeye göre daha kapsamlıdır. Yani PPBS kamu kesiminin eldeki mevcut kaynakları ve bu kaynaklarla gerçekleştirilebilecek fonksiyonları göstermektedir. Buna karşılık program bütçe ise devletin gerçekleştireceği bu fonksiyonları programlara dönüştüren ve bu programların nasıl uygulanacağını gösteren bir bütçeleme tekniğidir.

#### **1.4. Farklı Ülkeler Bakımından Bütçe Reformunun İncelenmesi**

##### **AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE:**

A.B.D’inde bütçe reformlarının en gelişmiş olan P.P.B.S uygulamasına geçinceye kadar birçok aşama 19.yy da başlamıştır. Program bütçecilik kavramı ilk defa A.B.D’de 1913-1915 yıllarında ortaya atılmıştır. New York şehri Richmond Borough’da performans bütçe uygulaması yapılmış ve maliyet verilerine dayanan bir bütçe uygulamasına gidilmiştir. Bu yolla çevre temizliği, alt yapı çalışmaları gibi kamusal faaliyetlerin fonksiyonel sınıflandırılmasına gidilmiştir.

Burada yeni bir kavram ve yeni çalışma programı alıştırılıyordu. Sistemin amacı sistem içinde yer alan ve geliştirilecek bütçe faaliyetleri ayrıntılı bir şekilde analizini yapacaktır. Fakat bu ilk denemede maliyet hesaplarının yapılmasının güçlüğü, istatistiki bilgilerin yetersizliği ve aşırı ayrıntıya kaçılması sonucu uygulama kısa bir süre sonra terk edildi.

P.P.B.S’nin temeli endüstride gelişmiştir. Böyle bir bütçe sistemini DuPont Şirketi General Motors’a yatırım yaptığı sıralarda işletmeye tanıtmıştır. Ford bu sistemi uygulayan ikinci özel şirkettir. Yine P.P.B.S nin geliştirilmesi yolunda ilk adımlar A.B.D’li bir araştırma şirketi olan “Ford Cooperation” da atılmıştır. Şirket 1948 tarihinden itibaren devamlı olarak firmanın ana çalışma konularından birini oluşturmuştur. (Edizdoğan, 1995, s.161)

1949’da Herbert Hoover’in yönetiminde Devletin Yürütme Organının Organizasyonu Komisyonu kuruldu ve başkanının adına dayanarak buna, Hoover Komisyonu adı verildi. “Performans bütçe “ terimini bütçe literatürüne ilk defa resmen sokan bu komisyon, ABD’de bütçe sürecinin taşıdığı aksaklıkları belirtiyordu. (Falay, 1995, s.41)

Hoover Komisyonu çalışmaları ve raporlarıyla, çok taraflı bir bütçe reformu fikri ortaya atılmıştır. Hoover Komisyonu raporları ve önerileriyle ABD’de Federal Bütçe Bürosunun yeniden düzenlenmesi, performans esaslarına dayanan muhasebe sisteminin geliştirilmesi, raporlama sistemleri hakkında uygulama çalışmaları başlatılmıştır.

1950 yılında, Los Angeles şehrinde, Hoover Komisyonunun devlet bütçesi için yaptığı önerilerden de esinlenerek, performans bütçe uygulama hazırlıklarına gidilmiştir. 1951 yılında da şehir yöneticisine performans bütçe sistemini planlaması ve uygulaması yetkisi tanındı ve 1952-53 mali yılı bütçesi, performans bütçe esasına göre hazırlandı. Yine aynı yıl başkan Truman, hükümetin mali programının gelecek üç ve mümkünse dört yıl için hazırlanmasını istiyordu. Bunda, federal bütçenin öneminin arttığı ve bir alanda “devlet bütçesi” haline dönüştüğü fikrinin rolü vardır. (Falay, 1995, s.47)

1953-1955 yıllarında ikinci kez kurulan Hoover Komisyonu “Program Bütçe” kavramını yaratarak, kavram tanımını yapmış ve ilk kez hukuki bir temele oturtmuştur. Yine bu komisyonda performans veya program bütçe “The Performans (or program) budget” ifadesiyle bu iki terimi eş anlamda kullanılmıştır.

1956 yılında uzun vadeli planlama denemelerine girildiğini ve hatta İçişleri Bakanlığı’nın o yılki bütçesinde on yıl süreli programların bulunduğu görülmektedir. 1958 yılında kongreye Eisenhower tarafından tüm bütçe çalışmalarının tek tip hale getirilmesi ve yönetimin uzmanlaştırılması ve birleştirilmesi önerisinde bulundu. 1960 yılında “Milli Hedefler Komisyonu” kurulmuştur. Bu komisyonda onbeş ayrı faaliyet türünde ana faaliyetler saptanmış ve bu konularda uzmanlar tarafından araştırmada yapılmıştır. (Falay, 1995, s.42)

Performans ve performans bütçe ile başlayan reform hareketleri ABD’de zamanla bazı değişimler göstererek 1960 yıllarında “Planlama- Programlama-Bütçeleme Sistemi” şekline dönüşmüştür. Sistem ilk olarak dönemin savunma bakanı R.S.McNemana tarafından bu bakanlıkta uygulanmaya başlatılmıştır. Uygulama sonucunda başarıya ulaşılmış ve bunun sonucu olarak Federal Bütçe Dairesinin önerisiyle, 1965 yılında

başkan tarafından federal devletin bütün daire ve bakanlıklara gönderilen genelge ile, bunlarda da PPBS'nin başlatılması emri verilmiştir.

1966 yılında, kaynakların daha iyi kullanımını öngören bazı projeler genişliğine ele alınmış, New York şehrinde PPBS uygulamasına geçiş hazırlıklarına girilmiş ve şehrin yönetiminde mevcut aksaklıklara karşı önlemler alınmıştır. 1967 yılının sonlarında gelişme gerekli olarak tekleştirilmiş yani geleneksel bütçe sistemi tamamı ile terk edilmiştir. Ancak her birimde aynı sonuçlara ulaşılmadığından 1969 yılında deneme daha az sistematik bir anlayışla tekrar ele alınmıştır. (Edizdoğan, 1995, s.163)

Mayıs 1969'da 26 federe hükümet dairesinde PPBS'nin uyguladığını ve sistemin uygulanmasında gelişim sağladığını görürüz. Bunda milli gelirin yüzdesi olarak federal harcamaların artış göstermesinin itici payı büyüktür. Çünkü, harcamaların artışı, onun daha rasyonel ve iktisadi esaslara göre saptanmasını gerektirmiştir. Uygulamada, program gerekçelerinin ancak % 25 nin yeterli sayılabileceği saptanmıştır. (Falay, 1995, s.44)

ABD'deki PPBS çalışmaları ve uygulaması diğer ülkeleri de etkilemiş, PPBS'nin esaslarını kaynak almakla beraber kendi ülke gerek ve özelliklerine göre bu sistemin geliştirilmesine başlanmıştır. Ekonomik kalkınmakta olan devletlerde başlayan program ve performans bütçe reform hareketleri de PPBS'ne dönüşmüştür. Belçika, Kanada, Almanya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İngiltere, İsrail, Japonya, Norveç, Güney Afrika, İspanya, İsveç, İran ve Pakistan'da geliştirilen program bütçe sistemi hızla uygulama dönemine yaklaşmakta; Hollanda, Portekiz ve İtalya henüz program bütçe sisteminden uzak olmasına rağmen, bazı gelişmeler için ilk adımlar atılmıştır. Böylece gerek klasik bütçe sisteminin aksayan yönlerini telafi ederek gerekse bütçe yönetimini daha ayrıntılı ve teknik olarak gerçekleştirerek kamu yönetimini en optimal ve rasyonel şekilde gerçekleştirme amacı güdülmüştür.

#### İNGİLTERE:

1960 yılından itibaren yapılan çalışmalar, 1961 yılında Plowdan Komisyonu'nun "Kamu Harcamaları Kontrolü"(The Control of Public Expenditure) üzerine raporu ve daha sonra "Çıktılar Bütçesi"(Output Budgeting) tekniği İngiliz usulü bir PPBS'nin

ortaya çıkmasına ve bunun sonucu olarak idari araştırmalar merkezi kurulmasıyla devam etmiş ve bir şema ile tamamlanmıştır. (Edizdoğan, 1998, s.20-21)

İngiltere’de ilk uygulamasını milli savunma hizmetlerinde bulan PPBS, daha sonra diğer hizmet dallarında da uygulanmıştır.

Savunma hizmetlerinde; PPBS sistemi 1964 yılından beri uygulanmaktadır. Savunma harcamaları, programı teşkil eden 700 faaliyete ayrılmış bulunmaktadır. Savunma hizmetini oluşturan faaliyetler başlıca 14 program altında toplanmış ve birbirleri arasında sıkı bağlantılar kurulmuştur.

Sağlık hizmetlerinde; program bütçe sistemine geçiş amacıyla, maliyet analizine girilmiş ve bu konuda yıllık raporlar sunulması sağlanmıştır. Bu analizin yardımı ile, örneğin 1968-69 mali yılında, ortalama olarak hastane masraflarının 1/3 nün uzun dönemli tedavi ve korunmaya ayrılması ve bunun geçici hastalıklara ayrılardan daha yüksek olması sağlanmıştır.

İçişleri Hizmetlerinde; programlar 6 genel başlık altında toplanmıştır. Bunlardan, sözgelimi “kişi ve malların korunması” programı, beş ayrı kategoriye ayrılmıştır: Cinayet, trafik kazası, yangın tehlikesi, savaş tehlikesi ve diğer çeşitli kaza ve tehlikeler.

Milli Eğitim Hizmetlerinde; faaliyetler üç ana amaca yöneliktir: Toplumun eğitim ihtiyaçlarını karşılamak, kişilerin bilgi düzeyini ve kültürel seviyesini yükseltmek ve fırsat eşitliğini sağlamak.

Program bütçe anlayışının bir gereği olarak da, her bir ürünün “ara göstergesi” niteliğinde ölçü birimleri saptanmıştır.

Ulaştırma Hizmetlerinde; ulaştırma bakanlığının ve bağlı dairelerin hizmetleri üç genel başlık altında toplanmıştır: Düzenleme, muhafaza, teşvik ve yardım.

Yine uzun vadeli programların değerlendirilmesi, birleştirilmesi ve en son bilgilerin elde edilmesi, programların ve etkilerinin saptanması, hedefler açısından başarısını gözden geçirilmesi ile görevli bir program dairesi kurulmuştur. (Falay, 1995, s.45-46)

## KANADA

Kanada’da PPBS 1962 yılında kurulan Glassco Komisyonu ile genel idari reforma bağı olarak ortaya çıkmıştır. Komisyon PPBS’yi oluşturan ana özelliklerden faaliyetlerin amaçlarının belirtilmesi, amaçlara yönelik ve çok uzun vadeli bütçelerin yapılması, değişik çözümler için objektif kriterler getirilmesini amaçlamıştır. (Edizdoğan, 1995, s.163)

Glassco Komisyonu PPBS’nin temel özelliklerini öngörüyordu: faaliyetlerinin amaçlarının belirtilmesi, amaçlara yönelik ve çok uzun vadeli bütçelerin yapılması, değişik çözümler için objektif kistasların getirilmesi gibi. Bakanlıklar seviyesinde harcamalar; programlar, faaliyetler ve “sorumluluk merkezleri” esasına göre düzenleniyordu. Programlar, “parlamentoca yetki verilmiş özel hedeflere varmak için düzenlenmiş başlıca idari fonksiyonlar”, sorumluluk merkezleri de bakanlıklara dahil ve özel bir faaliyeti yapmakla sorumlu idari birimler olarak belirtiliyordu. (Falay, 1995, s.46)

## İSVEÇ

İsveç’te PPBS çalışmaları 1963 yılında başlamıştır. İsveç’te gerçekleştirilecek hizmetlerin programlanmasına ve ulaşılması hedeflenen amaçlara uyarlanan yönetime dayalı bu bütçe reformu çok geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Ve özellikle savunma harcamalarında ayrıntılı bir şekilde uygulanmıştır.

İsveç’teki PPBS uygulamalarında bütçe uygulayan daireler en küçük birimlere kadar ayrılmış ve bu birimler kendi sorumluluk alanları içinde faaliyetlerine devam etmişlerdir. Ayrıca tüm daireler kendilerine ayrılan harcama sınırları içinde serbest bırakılmış ve karar alma sürecinin hızlanması sağlanmıştır.

Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda, İsveç’te 1994 yılından beri radikal değişimler olmuştur. (IMF Staff Country Report, s. 6-13)

Reformun temel kriterleri;

1-Çok yıllık bütçeleme çerçevesi ve yukarıdan aşağı (top-down) bütçeleme sürecine geçilmiştir.

2-Bütçe süreci özellikle sosyal güvenlik alanında, bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılabilir bir noktaya getirilmiştir.

3-Sosyal güvenlik alanında brüt bütçeleme prensibi (Gelirlerin ve giderlerin ayrılması) işlemlerdeki şeffaflığı artırmak amacıyla benimsenmiştir.

4-Otomatik olarak devam eden tüm bütçe ödenekleri kaldırılmış, yıllık inceleme ve izne konu edilmiştir.

5-Mali yıl takvim yılı olarak değiştirilmiş ve bütçe sürecinin hukuki altyapısı güçlendirilmiştir. Bütçenin yönetimi konusunda bir kanun kabul edilmiş ve bütçe süreci ile ilgili olarak Parlamento tarafından yeni düzenlemeler yapılmıştır.

İsveç'teki mevcut bütçeleme süreci üç aşamalıdır.

a- Çok yıllık bütçeleme çerçevesi.

b- Kabinenin bütçe oturumları.

c- Bakanlıklara toplam fon tahsisi. Bu "her Bakanın kendisini birer Maliye Bakanı" yapmaktadır.

Birinci aşama daha sonra bütçe formülasyonu sürecinin ardışık safhaları için baz oluşturacak çok yıllık bütçeleme çerçevesinin güncelleştirilmesini kapsamaktadır. Söz konusu durum, harcamacı bakanlıkların sunacağı ve üzerinde tartışılacak bilgi bazlı olmak üzere Maliye Bakanlığı'nın sorumluluğu altındadır. (<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/pubs/pmp97/countries/sw.htm>)

İkinci aşama makro düzeyde kaynak tahsisinin yer alacağı ve her bir belirlenmiş 27 harcama alanının finansmanını sağlayan Kabine bütçe oturumlarıdır. Burada Maliye Bakanlığı'nın teklifine dayalı kollektif Kabine kararları söz konusudur. Burada alınan kararlar Parlamento'ya sunulan kanun tasarısıyla (Spring Fiscal Policy Bill) birleştirilmektedir.

Üçüncü aşama Maliye Bakanı'nın bütçe formülasyonu sürecinin detaylarından geniş ölçüde geri çekilmesidir. Her bir bakan kendi harcama alanı içerisindeki ödeneklere

tahsis edilecek toplam fondan sorumludur. Bu safha her bir harcama alanında harcamacı bakanlıkların teklif ettikleri ödeneklerin Kabine ve Maliye Bakanlığı'nca son bir kez gözden geçirilmesiyle sona ermektedir.

**TABLO 1.6: İsveç Merkezi Hükümet Finansman Dengesi (% Gsmh)**

|                               | 1994         | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        |
|-------------------------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Gelirler</b>               | <b>59.7</b>  | <b>59.2</b> | <b>63.7</b> | <b>62.8</b> | <b>62.5</b> |
| Vergi ve Katkı Payları        | 49.8         | 49.9        | 54.1        | 54.2        | 53.9        |
| Faiz                          | 5.8          | 5.8         | 5.5         | 4.9         | 4.7         |
| Diğer                         | 4.1          | 3.9         | 4.1         | 3.7         | 3.9         |
| <b>Harcamalar</b>             | <b>70.0</b>  | <b>67.3</b> | <b>65.8</b> | <b>63.9</b> | <b>61.0</b> |
| Hanehalkına Transferler       | 25.6         | 23.7        | 22.9        | 22.3        | 22.9        |
| Sübvansiyon ve Transferler    | 7.2          | 7.7         | 7.4         | 6.8         | 6.1         |
| Tüketim                       | 27.2         | 25.8        | 26.2        | 25.8        | 26.9        |
| Yatırım                       | 3.0          | 2.9         | 2.0         | 2.4         | 1.4         |
| Faiz                          | 6.8          | 7.1         | 7.2         | 6.6         | 5.7         |
| <b>Mali Denge</b>             | <b>-10.3</b> | <b>-7.8</b> | <b>-2.1</b> | <b>-1.1</b> | <b>1.6</b>  |
| <b>Yapısal Denge</b>          | <b>-6.9</b>  | <b>-6.3</b> | <b>-0.1</b> | <b>1.0</b>  | <b>2.8</b>  |
| <b>Birincil Denge</b>         | <b>-9.5</b>  | <b>-6.5</b> | <b>-0.4</b> | <b>0.6</b>  | <b>2.6</b>  |
| <b>Yapısal Birincil Denge</b> | <b>-6.1</b>  | <b>-5.0</b> | <b>1.9</b>  | <b>2.7</b>  | <b>3.8</b>  |
| <b>Brüt Konsolide Borç</b>    | <b>79.3</b>  | <b>78.0</b> | <b>77.2</b> | <b>76.9</b> | <b>74.3</b> |

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı; Ulusal Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü

## FRANSA

Yürütme organının 1956 yılında çıkardığı bir kararname ile Fransa'da bütçe reformu konusunda ilk girişimde bulunulmuştur. Bununla, devlet bütçesi ve milli gelir hesapları arasında yakın bir ilişkinin kurulması ve bu organik kararname ile fonksiyonel bütçesinde düzenlenmesi öngörülmüştür. Böylece bu bütçede harcamaların konuya göre sınıflandırılması, kapital-cari ayırımına tabi tutulması ve harcama konusuna göre bir alt sınıflandırması öngörülmekle faaliyetlerin toplam maliyetleri hakkında bilgi edinilmesi

sağlanabiliyordu. Bu da birbirine rakip farklı programlar arasındaki önceliklerin ve katılan maliyetler karşılığı elde edilen sonuçların değerlendirilmesine olanak sağlıyordu. Fransa’da 1957 yılı bütçesi, bu esaslara göre hazırlanmış ve sunulmuştur. (Edizdoğan,1995, s.164)

Bu uygulamalar sonucu 1968’de Fransa’da PPBS, Bütçesel Tercihlerde Rasyonelizasyon” (Rationalisation des Choix Budgeteries- RCB) adı altında gerçekleşmiştir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### PPBS UNSURLARI, PLANLAMA - PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME İLİŞKİLERİ VE PPBS'DE ANALİZ VE SİSTEMİN İŞLEYİŞİ

#### 2.1. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminin Unsurları

##### 2.1.1. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Planlama

En küçük toplum olan aile gibi, bütün toplumların gereksinimleri sonsuzdur. Devletlerin gereksinimleri de buna bağlantılı olarak daha da artmaktadır. Son yıllarda toplumsal ekonomik gelişmeler, bugün çağdaş ülkelerde eğitim, sağlık, kalkınma, işsizlik gibi sorunların daha da çok artmasına neden olmuştur. Bütün bunlar devletin yükünü ağırlaştırmıştır. Devletin görevlerindeki artış kamu harcamalarını da hızla arttırmıştır. Bu harcamaları karşılayacak kaynakların sınırlı olması, ihtiyaçların ve kaynakların dengeli tutulmasını gerektirmektedir. Mevcut olan bu durum sebebiyle devletler tıpkı bireyler gibi bir takım tahminlerde bulunup, planlar yapıp bunları değerlendirmek zorundadır. Planlama gereği işte bu sorunları çözmek üzere ortaya çıkmıştır. Üstelik gelecek hakkında belirsizlikler de mevcuttur. (Coşkun, 2000, s.127)

Bu sonuçlara göre “planlama” nedir? Çeşitli tanımlamalar yapılabilir. Örneğin; ne yapılacağına önceden karar vermedir; bir teşebbüsün gelecekteki iş yapma tarzını etkileyen bir süreçtir; rasyonel karar almayı sağlayan sosyal bir süreçtir, var olan kaynakların en iyi kullanılmasını sağlamayı temin eden araçtır.

Genel olarak, “belirli hedeflere ulaşmak üzere yapılması istenen faaliyetlerin saptanması ve izlenecek yolların seçilmesi” olarak da tanımlanabilir. (Edizdoğan, 1998, s.169)

Şu halde planlama, geleceğe dönük olup, var olan kaynakların amaçları en iyi gerçekleştirecek biçimde kullanılmasını sağlayan, seçenekleri saptayan ve süreklilik gösteren bir araçtır

Planlamanın; geleceğe yönelik olması ve etkin bir yönetim aracı olması dolayısı ile şu şekilde bir tanımda yapılmaktadır:

“Planlama, amaçlara optimal yollarla varmaya yönelmiş, gelecekte uygulanacak bir dizi kararın düzenlenmesi sürecidir.” (Falay, 1995, s.61)

Planlama, iş yapmak isteyen kişilerin tabii olarak düşünecekleri, kendiliğinden ortaya çıkan bir süreçtir. Kaynaklar kıt, ihtiyaçlar sınırsız, seçenekler birden fazla olunca, planlama kaçınılmaz olur. Kaldı ki Türkiye’de iktisadi gelişmenin planlamaya bağlanması bir anayasa gereğidir. Öyleyse, bütçe yapımında uygulanacak PPBS’nin planlama safhası, iktisadi kalkınma planı ile, bütçenin kapsadığı çeşitli hizmetlerin her biri arasında, ahenkli bir paralellik sağlamaya yarayacaktır. Kaldı ki, demokratik toplumlarda hükümetler sık sık değişir. Bütçe ile yapılacak işlere, hesaplarını çok daha kısa vade de yürüten, adeta günü güne yaşayan, politikacılar karar verir. PPBS sistemindeki planlama politik karar mercilerinin söylenen niteliklerinden doğacak sakıncaları yok eder. Politikacılar yaşanan her anın değişen şartlarına göre karar verebilirler. Ama devlet hayatı sonsuzdur. Toplum hayatının sürekliliği ile politikanın güncelliği arasında çıkagelen çelişkiyi planlama çözümler.

Planlama ile karar vericiler, gelecekte ne yapılacağını bilmekte ve bu yapılacaklar için bütçesel kararların ne olması gerektiği ortaya konmaktadır. Planlama ile, bu hizmeti yürüten idari birimler mevcut kaynakların şu anki ve gelecekteki durumunu bilmektedirler. Gelecek yıllarda kullanılmayacak kaynaklar başka alanlara kaydırılabilir. Planlama ayrıca zaman olarak da pratiklik sağlayabilir. Örneğin hemen başlayacak bir işin başlama ve bitiş süreleri, tarihleri planlamayla sağlanabilir.

Planlama süreci kapsamına;

- Amaçların açıklıkla belirlenmesi ve bir öncelik sırasına konmasını,
- Amaçları gerçekleştirebilecek faaliyetlerin saptanmasını,
- Amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş uzun vadeli alternatif programların teşkilini,

- Programların amaçların hiyerarşisine hizmet edecek şekilde gittikçe daralan ve somutlaşan alt programlar ve faaliyetler şeklinde düzenlenmesini,
- Alternatif program ve sonuçlarının değerlendirilmesi, maliyet ve yararların sayısal olarak hesaplanması,
- Amacı en iyi gerçekleştirebilecek alternatif programın bilimsel yöntemlerle seçilmesi,
- Programların uygulanabilmesi için ihtiyaç duyulan mali kaynakların saptanması,
- Plan ve programların uygulanması,
- Uygulamanın izlenmesi ve sonuçların değerlendirilmesi,
- Plan ve programların devamlı olarak gözden geçirilmesi ve gerekli değişiklik yada düzeltmelerin yapılması,

Planlama sürecinin ilk adımı amaçların saptanmasıdır. Kamu örgütlerinde faaliyetlerin hangi amaca hizmet ettiği çoğu zaman bilinmemektedir. Bu durumda hükümetin faaliyet programlarının maliyet ve faydaları ölçülemez. İşte bu yüzden kamuda amaçların kesinlikle ve açıklıkla ortaya konması gerekmektedir. (Falay, 1995, s.61-62)

Kamu örgütlerinde amaçlar ile kademeler arasında bir paralellik vardır. En üst kademedeki örgütler en geniş ve en soyut amaçlara hizmet ederler. Kademeler, aşağıya indikçe hizmet ettiği amaçlar da daralır, somutlaşır ve ölçülmesi daha kolay bir duruma gelir.

Kamu örgütleri birden fazla amaca hizmet edebilirler. Kaynaklar kıt oldukça bütün amaçları aynı derecede gerçekleştirmeleri söz konusu olamaz. Bu gibi durumlarda amaçların bir öncelik sırasına konması zorunlu olacaktır.

Planlamanın ikinci aşaması, amaçları gerçekleştirebilmek için ihtiyaç duyulan faaliyetlerin saptanmasıdır. Aynı amaca hizmet eden faaliyetler tek bir örgüt içinde

bulunabileceği gibi bir çok birimlere dağılmış da olabilir. Her iki durumda da faaliyetlerin saptanması ayrıntılı bir araştırmayı gerektirir.

Faaliyetler saptandıktan sonra, bunların belirli amaçları gerçekleştirecek şekilde planlanmasına yani amaca yönelik programların teşkiline sıra gelecektir. Bazı hükümet kararları sadece gelecek yılı ilgilendirdiği halde bazıları gelecekteki uzun yılları ilgilendirir. Aslında bütün bütçeler bir yıl sonrası yani gelecek için hazırlanır. Fakat PPBS gelecek bir yılın daha da ötesine uzanır. Bugün alınan kararların uzun yıllar için etkilerinin hesaplanmasını ve gerekli tedbirlerin planlanmasını gerektirir.

PPBS’de programların gelecekte kaç yıl planlanacağı, programların türüne bağlı olarak değişecektir. Fakat planlamanın gelecek beş yıl için hazırlanması ve her yıl planın yeniden beş yıllık olacak şekilde uzatılması uygun görülmekte ve uygulama bu yönde geliştirilmektedir.

Planlama bir defa yapıp sona eren bir iş değildir. Uzun vadeli planlar devamlı olarak gözden geçirilmeli ve gerekli değişiklikler yapılmalıdır. Bilinmeyenlerin, yakın gelecekte açıklık ve kesinlik kazanmasıyla öncelik sırasına konmuş amaçların ve bunları gerçekleştirmeye yönelik alternatif programların önem derecesi değişebilir. Teknolojinin süratle ilerlemesi içinde bulunduğumuz çevreyi de etkilemektedir, değiştirmektedir. Bu yüzden uzun vadeli planları bu değişim ışığında sürekli değerlendirmek değişiklikler yapmak olumlu sonuçlar doğuracaktır.

Planlama, dinamik bir faaliyettir, bu yüzden planı bir kez yapıp, çözüm bulundu diye bırakmak olmaz. Planın kapsadığı gelecek yaklaştıkça, bilinmeyenler önem kazanır, hatalar ortaya çıkar, faaliyetlerin ve programların öncelik sıraları, nisbi önemleri değişir. Değişen şartlar da, yeni düzenlemeleri gerektirir. Teknolojideki gelişme, yeni seçenekler ortaya koyabilir. Türkiye’deki hızlı gelişme, 1. ve 2. Beş Yıllık Planları yapanların tahminlerini aşmıştır. Böyle bir durumla karşılaşınca yapılacak ilk iş, planın gözden geçirilmesi olmalıdır. Günün şartlarına uydurulamayan bir plan, yarar yerine zarar getirir.

### 2.1.2. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Programlama

Program kelimesi hükümetin temel hedeflerinin gerçekleşmesine yönelik ana faaliyet grupları anlamında kullanılmıştır. Aslında planlama ve programlama birbiri içine girmiş ve birbirini tamamlayan iki işlemdir. Aralarındaki fark, planın, amaçların saptanmasından programların uygulanmasına kadar giden geniş bir dönemi kapsarken programların ise daha dar olup, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, seçimlik programların değerlendirilmesi ve aralarında amacı en iyi gerçekleştirecek olanın seçilmesi aşamasını kapsamaktadır. (Coşkun, 2000, s.129)

Programlama, planlama aşamasında alınan kararların ışığında yapılır. Planlama kararların gerçekleştirilmesi için gerekli uygulamaların belirtilmesi ve organize edilmesi yönünden de yorumlanabilir.

Bu durumda, programlama belirli amaçların gerçekleştirilmesine yönelik faaliyet ve kaynakların bir bütün haline getirilmesine ilişkin bir karar verme sürecidir. (Falay, 1995, s.62)

Programların önemli ve ilk özelliği kesinlikle belli amaçları içererek yapılmış olmasıdır. Kısa ifadeyle her program belirli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik olmalıdır. Programların hedef aldığı amaçların seçiminde kesin kıstaslar olmamasına rağmen, seçilecek amacın mümkün olduğu kadar nihai olması ve amaçlar hiyerarşisinin üst kademelerinde bulunması gerekir. (Edizdoğan, 1998, s.171)

Program, belli ve sınırlı bir amacın gerçekleşmesine yararlı bir faaliyet olduğu için, onu gerçekleştirmeye yararlı her tür hizmet ya da faaliyet, hangi görevlinin ya da örgütün sorumluluğu altında olursa olsun, birlikte ve amaca ters düşmeyen bir uyum içinde yürütülmelidir. Program yapmanın nedeni budur. Bir program yapılırken önce amaç belirtilir. Ardından amacın gerçekleştirilmesine sıra gelir. Eldeki seçeneklerin her biri de ayrı ayrı değerlendirilir. Böylece en iyi çözümün ne olabileceği ortaya çıkar. Bu tartışmalara fikrinden yararlanılacak herkes davet edilir. Amaç belli, oraya hangi yoldan ulaşılabileceği belli olunca, örgütün her kademesine durum duyurulur. Görevleri bildirilir,

fikirleri sorulur. Katılmaları sağlanır. Program değerlendirmesi ya da analizi, programlama sürecinin en önemli safhasıdır.

Amaçların seçimi ve programların yapımında mevcut tecrübelerden ve konuya ilişkin bazı yayınlardan yararlanılabilir. Programları teşkil eden faaliyetlerin aynı örgüt birimine ait olması gerekmez. Çünkü sistemin programlamaya verdiği anlamın yeniliği seçilen amacın gerçekleştirilmesinde hizmet eden tüm faaliyetlerin örgüt ya da birimin görevleri arasında bulunması yerine bir araya getirilmesini öngörmesidir.

Programlar oluşturulurken, her program gittikçe daralan ve somutlaşan birimlere bölünür. Her birim ölçülebilir ve belirli amaçlara yönelir. Programın tamamının gerçekleşmesine yönelik belirli unsurları kapsayan hizmet grupları alt-program adı verilen bir alt düzeyi; program ve alt programların uygulanması için benzer türdeki işleri kapsayan birimler en alt düzeyi oluştururlar. Bir faaliyetin belirlenmesinde, uygulamayı analiz etmesi, iş birimlerinin saptanması, iş yükü, birim maliyet, personel, fayda maliyet analizleri gibi istatistiksel ölçülerin kullanılması gerekir. Programların çoğu, alt-program veya faaliyetler birden çok amaca hizmet edebilirler. Örneğin, sokakların aydınlatılması faaliyeti, hem trafik emniyetine, hem suçluların azaltılmasına, hem de şehrin güzelleşmesine hizmet eder. (Coşkun, 2000, s.131)

Bu yüzden hangi faaliyetin yeri hangi program olacaktır diyebiliriz. Faaliyetle en çok ilgisi olan programa veya ilgi derecesine göre çeşitli programlara yerleştirebiliriz. Planlamada olduğu gibi programlamada da devamlı ve periyodik bir gözleme ihtiyaç duyulmakta değişen koşullara göre gerekli değişiklikler yapılmalıdır.

Programların değerlendirilmesi, onların maliyet ve faydalarının uzun süreler için hesaplanması ve amaçları gerçekleştirebilme derecelerinin ölçülmesi anlamını taşır. Buna program analizi de denebilir. (Dicle, 1973, s.71)

Program değerlendirmesi ya da analizi programlama sürecinin en önemli safhasıdır. Klasik bütçede önem verilmeyen program analizi, PPBS'nin en önemli unsurudur. Program analizi çok geniş ve ayrıntılı bilgi toplanmasını gerektirir. Bu şekliyle de kamu yönetiminde ussal kararların alınmasına temel oluşturur.

Program analizi, program tekliflerinin karar verici tarafından seçilebilmesine yardım eden önerilerin belirlenmesine ve analiz süreci olarak tanımlanabilir. Fakat; program analizinin sadece önceden belirlenmiş analizlerin değerlendirilmesi ile yetindiği söylenemez., aksine yeni seçeneklerin belirtilmesi gerekir. Bu da program analizinin tekrarlanan bir süreç olduğunu gösterir. Program analizi aşamasında, aynı amaca yönelmiş farklı programlar arasındaki bir seçimin hangi kıstaslarla yapılacağı önemlidir. (Falay, 1995, s.65)

Aynı amaca yönelmiş farklı programlar ve çözümler arasındaki seçim amacı en etkin şekilde gerçekleştirecek programın ortaya çıkarılmasına dayanır. Programlar aynı amacı gerçekleştirmede en az maliyet ve en yüksek fayda ile analiz edilirler.

Program analizi, uygulamanın bitiminde de yapılır. Buna program değerlemesi denir. Program değerlemesi, her programın belirlenmiş amaçları gerçekleştirme derecesini ve gereksiz programları ortaya koyabilir. Kısaca; program değerlendirme mevcut olan ve geçmişteki projelerin başarı ve başarısızlığını etkileyen faktörlerin neler olduğunu belirtmektir.

### **2.1.3. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Bütçeleme**

PPBS'nin üçüncü unsurunu oluşturur. Amaçlar saptanıp, bu amaçlara ulaşılacak programlar seçildikten sonra programların uygulanabilmesi için bütçeye ihtiyaç vardır. Uygulama, ancak var olan mali kaynaklar ayrılıp verilirse yapılabilir. Bütçeleme, kaynakların planlanmış şekilde mali olanaklar içinde kullanılması olup plan açıkça amaçları belirlerken bu amaçlara ulaşmak gayesiyle programlar arasında kaynakların tahsisini imkan verir. Mali kaynakların temini ve programlama belirli dönemler için ayrılması bütçeleme aşamasında olur. (Coşkun, 2000, s.132)

Bütçe mali araçlardan biridir. Amacı, ihtiyaçlarla imkanları bir arada görmek, ikisi arasında mümkün olan en iyi dengeyi kurabilmektir. PPBS'de daha önce sözünü ettiğimiz planlama, programlama işlemleri bütçelemeye dayanak olması için yapılmıştır. Bütçeye girecek işler daha önce planlanır. O safhada çeşitli incelemelere tabi olur. Gerekliliği, yararlılığı ortaya konur. Maliyeti araştırılır, çeşitli seçeneklerden en iyisi bulunur. Orta ve uzun vadede etkisi ele alınır. Sonra iş programa bağlanır. O

zaman yıllık bütçeye konacak miktarlar belli olur. İşte bütçelemeye bu safhada ihtiyaç duyulur.

Bütçede yer almayan bir işin, kamu adına yapılması söz konusu olamaz. Planlanmış, programa bağlanmış işler, bütçede yer verilerek gerçekleştirilir. Bir başka deyimle, toplum adına alınacak kararları rasyonel hale sokmak için geliştirilmiş olan sözünü ettiğimiz sistem, bir kez yapılacak işlerde en doğru yolu ortaya koyduktan sonra, onların gerçekleşmesine imkan sağlayacak mali kaynakları da araştırır. Bütçeleme bu arayışın gerçekleşme halkasıdır.

Bütçe kısa süreli (bir yıllık) ve ayrıntılı bir plandır. Uzun vadeli plan ve programların bir yıllık kısmını kapsar ve bunlar için gerekli mali desteğin sağlanmasını gerektirir.

Program bütçe sisteminde hükümet faaliyetlerinin belirli bir zaman içindeki görünüşü için yıllık bütçenin hazırlanması gerekir. Plan ve programların gerçekleştirilebilmeleri için gerekli mali kaynakların sağlanması programların yıllık bütçe haline sokulmasını gerektirir. (Edizdoğan, 1998, s.172)

Bütçe ve planın aynı şeyler olmadığı gerçektir. Plan ve program ile harcamayı gerektiren seçenekler saptanır. Bütçe ile programların uygulanabilmesi için kaynaklar sağlanır. Yapılan programlara göre amaçlara ulaşılacak seçenekler geliştirilirken, bütçe ile programlara kaynak aktarılır. Burada da en az para sarfiyatı ile en çok yarar sağlayabilmek için en az parayı harcama olanağını yaratan seçenekler aranır ve seçilir.

PPBS’de bütçe, klasik bütçede olduğu gibi, hiç olmazsa başlangıçta yıllık olarak hazırlanmak zorundadır. Ancak program klasik bütçeden farklı olacaktır. Şöyle ki, program bütçe bilimsel fayda-maliyet analizlerine dayanır.

Ödenekler tahsis edilirken bunların hangi amaca hizmet edecekleri devlete neye mal olacakları ve ne kazandıracakları bilinmektedir. Ödenekler programlar etrafında gruplandırılır. Böylece hükümetin belli başlı amaçlarından her birinin gerçekleştirilebilmesi için kamu fonlarından ne kadarının harcanacağı az çok bilinmektedir. Ödenekler pay edilirken önemli olan hükümetin ne satın alacağı, memurlara ne kadar maaş ödeyeceği değil, hangi amaçların ne derecede

gerçekleştirilebileceğidir. Yani yapılan harcamaların devlete kazandıracakları önemlidir. Ayrıca plan ve programlar uzun süreli olduklarından, bütçeyle ilgili kararlar alınırken gelecek yılların sonunda doğuracağı sonuçlarda bilinmektedir.

Plan ve programlar hazırlandıktan sonra yıllık bütçelerin hazırlanması oldukça hızlı bir şekilde yapılabilir. Yapılacak iş programları, alt programların ve faaliyetlerin gelecek bir yıla tekabül eden kısımları için gerekli mali kaynakları saptamaktır. Planlama-programlama safhalarından geçmiş işler, mümkün olan en iyi seçeneğin aranıp bulunduğu işlerdir. Böylece bütçeleme safhasında en iyi seçenek, en iyi teknoloji en iyi programlama için ödenek ayrılmış oluyor demektir.

İyi bir maliye politikası, kaynakların en rasyonel biçimde kullanılmasını amaçlar. Planlama, programlama safhasını geçen işlerin bütçelenmesi bu amaca ulaşıldığının bir göstergesidir. Bütçelemede, gelir sağlayan mali araçlar seçilirken klasik bütçeden farklı bir bilgi teknikten faydalanır. Sorunlar orta ve uzun vadede ele alındığı için hangi konunun vergi ile hangisinin kamu kredisi geliri ile finanse edilmesinin daha doğru olacağına isabetle karar verilebilir. (Gürsoy, 1980, s.187)

PPBS uzun vadeli planlamayı, programlamayı ve bütçelemeyi bir sistem olacak şekilde birleştirmektedir. Bunların her birinin kendine özgü nitelikleri vardır ve yıllardır ayrı teknikler halinde kullanılmışlardır. Ancak dikkat edilmesi gereken bir nokta vardır. O da uzun vadeli planlama ve programlama yıllık bütçe uygulamasını içine almadığı müddetçe uygulama için bir değeri olmaz.

## **2.2. Planlama Programlama Bütçeleme İlişkileri**

### **2.2.1. Planlama - Programlama İlişkisi**

Planlama ile, geçerli seçeneklerin ve en gerçekçi çözüm yolunun ortaya çıkarılması sağlanır. Programlama, hizmetler için gerekli üretim faktörlerinin ve faaliyetlerinin alt düzeyde belirtilmesidir. Bu yüzden planlama ve programlama birbirini tamamlayan niteliktedir. Planlamaya kıyasla daha geniş bir alanı kapsamaktadır. Planlama, hedeflerin saptanmasından, programların uygulanmasına kadar geniş bir alanı içerir. Programlama ise belirli hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakları bir araya

getirir. Aralarındaki fark bu şekilde açıklanabilir. Bu yüzden programlamayı, planlamanın bir devamı ve bütçelemeye geçiş süreci olarak da görmek mümkündür.

### **2.2.2. Programlama - Bütçeleme İlişkisi**

Programlamaya, planlamanın bir devamı denildiğinde, bütçeleme de programlamanın devamıdır, uygulama aracıdır. Programların uygulanması için gerekli kaynakların sağlanması bütçeleme ile gerçekleşir. Programlar, bütçeyle uyumlu ve saptanan amaçlarında bütçelemeye esas olması gerekir.

Programlama, bütçelemeye kıyasla daha uzun sürelidir. Bütçeleme programlamaya göre daha ayrıntılıdır. Girişilecek programlar ve sonuçları bütçelemeye daha geniş bir biçimde yer alır. Programlama hizmetlerin sonuçlarını esas alır. Buna karşılık bütçeleme ödeneklere dayalıdır. Yani programlama hizmetleri, bütçeleme ödeneklerini esas alır. Farklılıklar olmasına rağmen programın yapısı ile bütçe ödenekleri arasında bir ilişki kurulabilir. Programın sağlıklı işleyebilmesi için bütçeyle paralellik kurulması gereklidir.

### **2.2.3. Planlama – Bütçeleme İlişkisi**

Bütçeleme ile planlama arasında kesin bir ayrım yapmak zordur. Bütçeleme, programın uygulanması sırasında yönetimi aracılığıyla planlamaya bilgi sağlar. Bütçeleme ileriki yıllarda gelir ve harcama tahminleriyle planlamayı destekler. Bütçelemenin kaynaklara dayanması, kaynaklarda ileride ortaya çıkacak değişimleri de belirtmesi, planlamanın geçerliliğini yükseltir.

Bütçeleme ve planlamanın bu şekilde birbirlerini desteklemesi bu iki birikimin iyi koordine edilmesini gerektirir. Planlama uzun bir zaman gerektirir. Bütçeleme ise bir yıllık dönemleri esas alır. Aslında her ikisi de geleceğe yönelik olmakla birlikte, zaman açısından farklılık görülmektedir. Zaman farklılığının dışında kapsam farklılığı da görülmektedir. Bütçe, bir yıllık gelir ve gider araçları, planlama ise amaç ve araçların bütününe temel almaktadır. Bu şekilde bakıldığında planlamanın daha kapsamlı olduğu görülmektedir.

Planlama ve bütçeleme farklı kurumlarca gerçekleştirildikleri için farklı kuralları ve ayrı süreçleri vardır. Bu yüzden planlama ve bütçeleme ilişkisi güçlüklerle karşılaşabilir.

### **2.3. Planlama Programlama Bütçeleme Sisteminde Analiz**

Sistem analizi yeni olmayıp, verimlilik çalışmalarıyla geliştirilmiştir. 19 yy ilk yarısında ABD’de devlet, kanal ve büyük yolların yapımı hakkında sistem analizi niteliğinde anlamlı çalışmalar Gallatin ve diğerleri tarafından yapılmış ve 20. yy da çok dikkate değer çalışmalar ve gelişmeler birbirini izlemiştir.

(Coşkun, 1976, s.97)

Bir amaca ulaşmak isteyen kişiye hangi kararı, ne zaman, nerede alırsa amaca daha çabuk, daha emin, daha az maliyetli biçimlerde ulaşabileceği konularında bilgi veren araştırmalara sistem analizi denir. (Gürsoy, 1980, s.192)

Sistem analizinin amacı, ekonomik, mali ve teknik analizlerin ve matematik modellerin duruma en yatkın düşecek biçimlerle ele alınmalarını ve kamu kesimindeki kararlara, yürütülen işlere uygulanmasını sağlamaktır.

Sistem analizi, bütün analiz faaliyetlerini ve kullanılan tekniklerin tamamını kapsar. Fayda-maliyet, maliyet-verim, hareket araştırması, işlem analizi, doğrusal programlama, sistem planlaması... gibi kavramlarla eş anlamlı kullanılmakla beraber sistem analizi bunların hepsinden daha geniş anlamdadır.

#### **2.3.1. Fayda-Maliyet Analizi**

Genel anlamıyla fayda-maliyet analizi belirli bir faaliyetin sağlayacağı faydalarla doğuracağı maliyetlerin kıyaslanmasına dayanmakta ve en yüksek faydayı sağlayan faaliyetlerin seçimini gerektirmektedir.

Bu metod, belli bir devlet faaliyetinin maliyeti ile sağlayacağı yararları açığa çıkarmaya yarayan bir analiz türüdür. Bu analizi yaparken; bir hizmeti neden yapıyoruz, o hizmeti başarmada ne gibi seçenekler vardır, en iyi seçenekler hangisidir, fayda-maliyet

hesabına giren doğrudan yada dolaylı unsurlar nelerdir, şeklindeki sorular sorularak cevaplar aranmaktadır.

Konumuz devlet bütçesi olduğuna göre: Öncelikle gelir ve masraf tahminlerinde bulunmak zorundayız. Masraf tahminlerinde gerçeklik gösterecek çarelerin ne olduğunu araştırmalıyız. Öyleyse; fayda-maliyet analizinde ana hedef iyi bir masraf tahmin metodu geliştirmektir. (Gürsoy, 1980, s.193)

Fayda-maliyet analizinde önce amaçlar belirlenir. Amaç belirleme hizmetlerin niteliğine göre zor olabilir. Örneğin; küçük bir akarsu üzerine yapılacak bir su bendinin meydana getireceği göletin ne kadar su toplayacağı ve ne kadar arazinin sulanacağını hesaplamak kolaydır. Ama ülkemizdeki tüm akarsuların kapasitesini hesaplamaya kalkarsak zorlanabiliriz. Ortaya çıkacak rakamların doğruluğu ve geçerliliği tartışılabilir, kesinlik arz etmez.

Fayda-maliyet analizinde maliyeti de, yararı da belirli olan, ölçülmeye elverişli işler daha etkilidir. Tahlil sonuçlarından ortaya çıkacak rakamlara bakarak da, yapılacak işler önem sırasına konabilir. Belirlenmiş bir amacın gerçekleştirilmesine yönelik birden fazla seçenek bulunabilir. Örneğin; yapılacak bir barajın be türde inşaa edileceğine yönelik farklı seçenekler sunulabilir. Fayda-maliyet analiziyle en iyi seçenek bulunup uygulanabilir. Fakat seçenekler arasında yapılacak seçim de kolay olmayabilir. Böyle durumlarda yine fayda-maliyet analizine göre yararının en az olacağı önceden belli seçenekler seçilmemelidir.

Yararların hesabı yapılırken devlet tarafından yapılan işler de fazla zorluk çıkmaz. Fakat yararları bireysel değil de kolektif olan hizmetlerde yarar hesabı zor olabilir. Örneğin; savunma hizmetlerinde yanlış bir hesap tüm toplumu olumsuz etkileyebilir. Buna dikkat edilmeli, aynı amacı sağlayan elverişli seçeneklerin maliyet hesapları kıyaslanarak ortaya çıkarılmalıdır.

Kamu harcamalarının doğru bir biçimde yönlendirilmesine imkan veren fayda-maliyet analizi, harcamaların kesin rakamlar olarak belirlenmesinde karşılaşılabilecek her sorunu çözümleyemez. Topluca yararlanılan hizmetlerde bu metottan ancak sınırlı ölçüde

yararlanılabilir. Fakat yapımı yada yararlanılması birimlere bölünebilen işlerde, hizmetlerde bu analizden yararlanılabilir.

### 2.3.2. Yöneylem Araştırması

Gelişimi 18. yy'ın ortalarına kadar uzanmaktadır. Belli girdilerden değişik çıktılar elde edilmesi, girdiler arasındaki optimal mal bileşiminin bulunması, belli girdilerin yöneldikleri amaçla olan ilişkisinin bulunması için kullanılır. Belli şartlar altında ele alınan ve bir optimizasyona yönelmiş olan problemler programlama tekniği ile, belli şartlara tabi olmayan problemler ise marjinal analiz yardımıyla çözümlenebilir. (Falay, 1995, s.82)

Sistem analizinin disiplinler arası bir çabadır. Sistem analizinin en çok yararlandığı olanaklardan birisi, matematiksel modellerdir. Bunlar arasında en çok kullanılanlarından birisi doğrusal programlamadır. Değişkenleri birinci dereceden olan programlamaya doğrusal programlama denir. Çok bilinmeyenli bir doğrusal fonksiyonu, sayet aranan, azamiye ulaşma ise maksimizasyonu, değil de asgariye indirmek ise minimizasyonu bulmak için, matematiksel yollardan giderek çözüm sağlayacak formüller kurmaya “Doğrusal Programlama” denir.

Doğrusal programlama önceleri matematiksel bir uygulama olarak geliştirildi. Daha sonra ekonomi biliminde kullanılmaya başlandı. Doğrusal programlamada ele alınan problem, bir defada ve doğrudan hesaplanıp çözülemez. Birden fazla çözüm ve değerler vardır. Bunun içinde sistemli bir deneme yolu çıkarılmalıdır. Bu metotta problemin çözümü için gidiş yolu saptanır.

II.Dünya Savaşı sırasında geliştirilmiş ve savaş sonrası dönemde bu teknik kamu faaliyetlerinin pek çoğuna başarıyla uygulanmıştır. Yön-eylem araştırması bugün geniş ölçüde doğrusal programlama, Monte Carlo randomlama yöntemleri ve oyun teorisi gibi tekniklerle yakından ilgilidir. Aynı teknikler sistem analizinin de kapsamına girmektedir. Aralarında bu nedenle kesin hatlar çizilemese de, yön-eylem araştırması ile sistem analizi farklı tekniklerdir. Sistem analizi, amaçların açıklıkla ortaya konmadığı uyumsuzlukların daha çok ve çevrenin daha belirsiz olduğu hallerde daha fazla önem kazanır. Sistem analizi daha çok sezgi ve muhakemeye, daha az niceliksel yöntemlere

dayanır. Sistem analizinin yön-eylem araştırmasından daha geniş bir uygulama alanı vardır.

Yön-eylem araştırması, amaçları ve problemleri belirlenmiş bir durumda ele alır. Yön-eylem araştırması ampirik araştırmalarla toplanan bilgi ve verilerin en azından kesin hesaplamalara imkan verecek kadar mükemmel olduğunu kabul eder. Sistem analizi ilmin bu derece kesin olduğuna inanmaz. İstatistik teknikleri kullanılmakla beraber, sistem analizi için asıl önemli olan belirsizliklerin açığa çıkarılmasına yönelmiş tekniklerin kullanılmasıdır.

Yön-eylem araştırması, doğrusal programlama teorisi gibi uygulamalı matematiğe, içinde hesaplamaların ağır bastığı problemlere önem verir. Hatta bazı hallerde, matematiğin insan düşünce ve muhakemesinin yerini alması öngörülmektedir. Sistem analizi, diğer taraftan, ekonomik kavramlara daha çok önem verir. Karışık karar verme durumlarında insan muhakemesine yardımcı olmak üzere matematik ve hesaplamaları gerektiren bir takım tekniklerin kullanılması esastır.

Yön-eylem araştırması; ele alınan sorunla ve varılması istenen amaçlarla ilgili seçeneklerin saptanması, her seçeneğin üstün ve zayıf yönlerinin mümkünse sayısal olarak değerlendirilmesi ve her seçenekle ilgili belirsizlik derecelerinin sayısal olarak düzenlenmesidir. Yön-eylem araştırmasında kullanılan teknikleri üç başlıkta toplayabiliriz;

- Dinamik programlama: Burada ele alınan sistem parçalara ayrılır ve birbirini izleyen işlemler arasında bağıntılar kurulur. Programın dinamikliği, birden çok işlemin sırayla ele alınması ile ortaya çıkar.
- Benzetme tekniği: Sayısal olarak açıklanması olanaksız ve karışık problemlerin değerlendirilmesinde kullanılır.
- Proje değerlemesi ve gözden geçirilmesi tekniği: Bir model kurularak çözüm yolu bulunması olanaksız problemlerin analizinde kullanılmaktadır.

## 2.4. Sistem Analizinde Karşılaşılan Sorunlar

Sistem analizi, bir işin yada hizmetin fiilen yapıldığı düzeyde ele alınmalı alt kademe işlemlerinin incelenmesinden başlanarak yukarıya doğru çıkılmalıdır. Kamu kesiminde yapılan her işin, bütçeden çeşitli alanlarda harcanacak her liranın, faydaları eşit olduğu zaman imkanlar en iyi biçimde kullanılmış olur. Fakat bunu gerçekleştirmek o kadar kolay değildir. Bu yüzden bir yandan kamu kesiminde kaynakları mümkün olan en yüksek yararı sağlayacak biçimde kullanmaya çalışılmalıdır. Kaynakları optimal kullanırken alt derece işlemlerinin analizi çok yararlı olur. Bu sayede problemler parçalara bölünmüş olur. Amaçla ilgili ayrıntılı bilgiler elde edilir.

Sistem analizi geleceğe yönelik bir işlemdir. Geçen zaman içinde şartlar değişebilir. Analizi değişen şartlara uydurmak gerekir. İktisadi ve mali analizlerde en çok kullanılan ortak ölçü paradır. Fakat kamu kesiminde yararın para ile ölçülmediği hizmetlere rastlanır. Örneğin; görüş açısı üstün, sürücü için rahat fakat pahalı bir yol projesi ile, ancak yapıldıktan sonra sayılan özelliklerden yoksun olduğu, sebebiyet verdiği kazalarla ortaya çıkan ucuz maliyetli bir başka yol projesi arasında sistem analizi yoluyla sonuca varmak zordur. Sistem analizi yolun kazaya sebep olan yönlerini ortaya koymayabilir. Sistem analizi yapanlar, geleceğe ait olduğu için bugünden kesin olarak bilemeyecekleri, ölçmede zorluk çektikleri konularla karşılaşabilirler. Benzeri sunumlar için bazı yaklaşımlar geliştirilmiştir.

➤ Duyarlık analizi, gelecek hakkında en iyi en kötü ve orta derecede iyi ihtimallere dayanan tahminlerin yapılıp, bunların duyarlılık ölçülerine göre hareket edilmesi esasına dayanır.

➤ İhtimaliyet analizi, tahmin edilen bazı değişikliklerin gelecekte ortaya çıkması halinde, eldeki alternatiflerde ne gibi değişikliklerin yapılabileceğinin şimdiden araştırılmasıdır.

➤ En güçlü ihtimali seçme(a fortiori choice); geleceğe ilişkin belirsizlikler bir tarafa bırakılarak, X ve Y alternatiflerinin karşılaştırıldığını ve Y'nin X'e nazaran daha iyi durumda olduğunu kabul edelim. Gelecekteki belirsizliklerin X lehinde işleyebileceğinin tahmin edildiğini de düşünelim. Bu durumda yapılacak yeni bir analiz

halen Y'nin X'e üstün olduğunu gösteriyorsa, Y'nin alternatifinin tereddütsüz X'e tercih edilmesi gerekir.

Sistem analizinde geleceğe ilişkin belirsizlikten başka, istatistiki belirsizlikler de her zaman bulunabilir. Ancak, bunlar daha kolaylıkla ele alınabilirler. Bunların çözümü için, şans ve ihtimaliyet hesaplarına dayanan Monte Carlo yöntemleri veya benzeri teknikler kullanılabilir.

Sistem analizi kendi içinde bir son ya da bir amaç değildir; sadece yöneticilere daha iyi kararların alınmasında yardımcı bir araçtır. Yöneticiler sistem analizinin sonuçlarını titizlikle incelemek zorundadırlar. Sistem analizi ussal kararlar alamaz; sadece alanlara ışık tutabilir. Sistem analizi, amaç ve problemlerin tanımlanmasında, yeni alternatiflerin ortaya çıkarılmasında, alternatiflerin değerlendirilmesinde mevcut alternatiflerden birinin seçilmesiyle ne gibi sonuçların doğabileceğini görebilmekte yöneticilere gerekli bilgi ve yardımı sağlayabilir. Onların daha iyi kararlar alabilmeleri için gerekli ortamı hazırlar. Ancak, belirsizliklerin tamamen ortadan kaldırılamaması, maliyet ve faydaların ölçülmesinde bazen güçlüklerle karşılaşılması, analizin bir takım varsayımlara dayandırılma zorunluluğu ve analizlere genellikle dar problemlerin konu teşkil etmesi sistem analizinin değerini düşürmekte ve mükemmel bir araç olmasını engellemektedir. Alternatiflerden birinin seçimi ve problemin çözümü ise, yöneticinin görevi olmaktadır.(Gürsoy, 1980, s.57-58)

## **2.5. Ppbs'nin Bütçe Uygulamalarına Müdahaleleri Azaltma Aracı Olarak Kullanılmasında Belçika Örneği**

Birkaç yılı içine alan mali programlama, Belçika belediyeleri bağlamında son günlerin gündemindeki olaylardan birisidir. Belçika'da, komünler çok eski demokratik oluşumlar sonucu ortaya çıkan kamu kuruluşlarıdır.

Komün Özerkliği;

İlk Belçika Anayasası yerel çıkarları ilgilendiren her şeyin idaresini komünlere bırakmıştır. Kuruluş ve yetkileri 1936 tarihli Komün Kanunu ile düzenlenmiştir.

O zamandan beri, Komün Kanunu; her şeye rağmen komün özerkliği terk edilmeden, bir çok defa yapılan değişikliklerle toplumun gelişmesine ayak uydurmuştur.

Komünlerin yetkileri toplumun hayatının her alanında kendini gösterir. Ancak üst makamın hangi alanlarda yetkili olduğu ayrı ayrı sayılır. (Diğer bir deyimle asıl yetkiler yerel yönetimlerindir. Merkezde hangi görevler bırakılmışsa onlar tek tek belirlenir.) Geçen yıllar içinde, kanun koyucu bir taraftan yerel yönetimlerle üst aracı kuruluşlara ve merkeze ait yetkilerin sınırlarını tespit ederken, öte yandan komünlerin yetkilerinin gerçek ve etkin şekilde uygulanmasını amaçlayan kanunlar kabul etti. Belçika'da komün özerkliği bağlamında komün meclisi hem yerel kamu harcamaları, hem de bunları karşılayacak mali imkanlar hakkında tam yetkiye sahiptir.

Belediye başkanı (bourgmestre) ve başkan yardımcısı (échevin) komünlerin yürütme organıdır. Kanunla belirtilen istisnalar dışında komün başkanları görevlerini ya ortaklaşa, ya da tek başlarına yerine getirirler. Merkezi makamlara ait bazı yetkilerin kullanılması kanunla, komün makamlarına veya yerel bir organa devredilmiştir.

Devletçe uygulanan İdari vesayet (1980 den beri Flamende Wallone ve Başkent Brükselles eyalet meclislerince uygulanır), komün organlarının işlem ve kararlarının kanunlara ve kamu yararına uygunluğunu denetlerler. 1977'de büyük bir komünler arası kaynaşma (fusion) hareketi olmuş ve bu hareket daha geniş ve daha sağlam komünlerin meydana gelmesine yol açmıştır. Komünlerin alan, nüfus, lojistik güç ve personel bakımından birleştirilmesi çok daha iyi bir komün yönetiminin temelini oluşturmuştur.

#### Programlamanın Giriş Kısmı;

Bugünkü mali programlama uzun soluklu bir çalışmanın ürünüdür ve birbirini izleyen safhalar halinde gerçekleşmiştir. Komünlerin idari ve siyasi yöneticileri, yerel özerkliği koruyarak uzun ve kısa vadede çok iyi düşünülmüş bir politikaya ulaşmak amacıyla programlamaya başvurmanın zaruretiyle giderek inanmaya başladılar.

Bölgesel ve Komünlerarası vesayet kuruluşları, bütçe yılını aşan daha geniş bir çerçevede bütçeyi komün verilerini incelemeye ve bütçenin sonraki uygulamalarına

müdahalelerini sınırlandırmaya imkan veren kendilerine özgü bir aracı böylece elde etmiş oldular.

#### Bütçe İle Programlama Arasındaki İlişkiler;

Geçmişte olduğu gibi halen Belçika komünleri hesapları ve bütçeleri bir yıllık süre için düzenlenmektedir. Böylece bütçeler öngörülen gelir ve giderlerin daha sonraki sonuçlarını pek yansıtmamaktadır.

Bu duruma bir çare olmak üzere, Flaman bölgesi komünleri üzerinde vesayet yetkisi kullanan bakan, 1981 yılında, komünlerin yatırım çalışmalarıyla, bunların komünlerin gelecek bütçeleri üzerindeki yansımaları ile sınırlı üç yıllık bir programlama yaptı. Bruxelles ve Wallons bölgeleri vesayet makamları da benzer uygulamayı 2 yıl içinde yaptılar.

Bu önlem umulan iyileştirici sonucu vermediğinden Flaman komünleri bütçeleri 1990'dan itibaren birden çok yılı kapsayan ek mali programlama yoluna gittiler. Belçika'nın diğer iki bölgesindeki vesayet makamları, benzer bir uygulamaya girmeden önce Flaman bölgesi komünleri üzerindeki önlemleri olumlu sonuçlarını beklemektedir.

#### Programlamanın Amaçları;

Programlamadan çok şeyler beklenmektedir;

- Komün bütçelerini yıllık değil, birkaç yılı içine alacak hale getirmek,
- Komün yöneticilerini yerel düzeyde planlama metotlarını uygulamaya teşvik etmek,
- Sağlam ve sürekli gelir kaynaklara dayalı dengeli bütçe yapmak ve uygulamak,
- Vesayet makamlarınca, yönetim seçeneklerinin gerçekleşmesi sırasında zorlayıcı önlemlerden kaçınmak,

➤ Kısa ve uzun vadede, bizzat komünlerin sorumlu kişilerinin mali yankıları olacak kararlarının sonuçlarını değerlendirecek duruma gelmelerini sağlamak,

➤ Komün yetkililerini sorumlu kılarak komün özerkliğini güçlendirmek,

Sürdürülen amacın çeşitli yönleri gerçekten birbiri ile bağlantılıdır; birden fazla yılı içeren mali programlama, komün yöneticilerinin sorumluluklarını artırmak, bütçe ve muhasebe hariç olmak birçok denetim şekline son vermek suretiyle en geniş anlamda komün özerkliğini güçlendirmeyi amaçlamıştır. Bu suretle birden çok ili kapsayan programlama komün düzeyde üst makamların müdahalelerinin azaltılmasının hem bir şart hem de çaresi olmaktadır. Kuşku yok ki, bu yolda gösterilecek gayret sadece yerel düzeyde değil, hatta ondan sonra daha fazlasıyla üst düzeyde gösterilecektir. Belçika deneyi bunu açıkça ortaya koymuştur.

#### Programlamanın Öğeleri

Flaman Komünlerinin programlamalarına ait bazı öğeler üzerinde biraz durmak istiyorum. Programlamanın modeli komünlerin hesap ve bütçe işlemlerine göre düzenlenmiştir.

Programlama dört bölümden oluşmaktadır;

*Birinci Kısım:* Son geçen beş yıl boyunca mali durumun anlatımı. Bu durum yeni bütçe uygulamasında hareket noktasını oluşturur.

*İkinci Kısım:* Birbirini izleyen son beş yıl içinde mevcut gelir ve gider rakamlarında gelişim tahminleri. Bu beş yıl , bütçenin düzenlendiği sırada içinde bulunulan yıl ile doğrudan birlikte ele alınarak değerlendirilir.

*Üçüncü Kısım:* Birbirini izleyen beş yıl içinde sermaye giderlerinin yansıması açıkça ortaya konulur.

*Dördüncü Kısım:* Mali gelişimin özetidir.

Gelirler ve giderler bütçe içinde ayrı bölümler halinde gruplandırıldığından, aynı gruplandırmalar programlamada da görülmektedir. Mevcut gelirler, yapılan hizmetler karşılığı alınan ücretler, transfer gelirleri ve borçlanma suretiyle elde edilen gelirler grubu olarak üç grupta belirtilmiştir.

Mevcut giderler de; personel giderleri, hizmet giderleri, transfer ödemeleri ve borçların ödenmesinde ilişkin giderler olarak dört gruba ayrılmıştır. Bu gruplandırmaların kendi arasında ayrıntılı tahminler de zorunlu görülmüştür. Zira komün yetkilileri şehirlerinin veya komünlerinin çıkarlarını korumak için, gider kalemleri üzerinde en sağlıklı değerlendirmeyi ancak bu suretle yapmaktadırlar. Buna karşın, bu unsurların bazılarına ait rakamsal bilgiler ara veya üst düzeydeki makamlarda bulunmaktadır.

Aşağıdaki sıralama bu bilgilerden bazılarına örnek teşkil eder:

- Mevcut komün gelirlerinin ortalama %20'sini oluşturan komün fonları payı,
- Komün adına Devletçe tahsil edilen vergi hasılatının değerlendirilmesi. Burada gerçek şahısların gelirleri üzerinden alınan Devlet vergisine eklenen vergiler, bina vergilerine komünler için eklenen vergiler söz konusudur. Bunların toplam komün gelirlerinin ortalama %40'nı teşkil eder.
- Gelecek yıllarda asgari geçim indirimdeki yükselme yüzdesi,
- Komünlerin ücret yükümlülükleri karşısında sosyal sigortaya işveren katkısının yüzdesi,
- Merkezdeki komünlere yangın hizmetleri için çevredeki komünlerin zorunlu katkılarının tutarları,

Demek oluyor ki, programlamanın değeri ve inandırıcılığı diğer kurumların bu dokümanların incelenmesi için zorunlu olan bilgileri zamanında temin etmeleri ile mümkün olacaktır.

Yönetsel Denetimin Hafifletilmesi;

İlk bakışta birden çok yılı kapsayan programlama ne idarenin hizmetlerinde bir azalmaya, ne de işlemler üzerinde yönetim denetiminde bir hafiflemeye yol açıyor. Flaman komünlerinde üç yıllık bir planlama sonucunda ortaya çıkan izlenim budur. Yerel yönetimlerin faaliyet ve kararlarına ilişkin denetim usullerinin hafifletilmesine taraftar olan komün personeline yöneticilerin baskısına karşın idari vesayeti düzenleyen Kararname 1989'da kabul edilen hali ile halen yürürlükte bulunuyor. Kararnameyi düzenleme yetkisi olan bölge Meclisinin kayıtsızlığının asıl sebebi, vesayet denetiminin hafifletilmesini haklı kılan sebeplerin yokluğundan değil, Meclisteki siyasi partiler arasında görüş birliği ve karşılıklı güvenin yokluğundan kaynaklanmaktadır.

Bu durum bir tarafa bırakılacak olursa, programlamanın olumlu sonuçlarının genelleştirilmesi için zamanın henüz erken olduğun anlaşılıyor. Bunun sebepleri birbirleriyle bağlantılı ve hayli fazladır:

- Komün yöneticilerinin ekseriyeti sistemin yerindeliğini henüz tam olarak anlayamamışlardır. Onlar politika oyunları ile fazla ama etkin yönetimle az ilgilenmektedirler.
- İdari araçların iyileştirilmesinin olumlu sonuçları ancak az veya çok uzun bir zaman aralığından sonra hissedilir.
- Programlamanın hazırlanması ve uygulanması personelin her zamankinden daha çok gayretini gerektirir.
- İdarede yeniliğe uyum için gerekli olan zihniyet değişikliği normal olarak birçok senede gerçekleşir.
- Vesayet makamlarının desteği, herhangi bir yeniliğin başarılı olması halinde kendini gösterir.
- Komünlerin birleştirilmesi sayesinde elde edilen çarpıcı iyileştirmeye rağmen, komün personelinin mesleki yeteneği daha henüz arzu edilen düzeyde değildir.
- Yönetme ilkeleri henüz yerel düzeyde yeterince uygulama olanağı bulamamıştır.

➤ Bilgisayar sistemine geçiş, henüz tamamlanamamıştır. Sonuç olarak programlamadan sonraki yönetim şeklinin bugünkü ağır ve hatta etkisiz denetimin yerine geçmesi için üç yıllık uygulama döneminin hayli yetersiz olduğu anlaşılmıştır.

Komün teşkilatı, geniş alanda yani yerel teşkilatın ilke, kuruluş ve yöntem olarak tamamen veya kısmen belirlenmediği koşullarda oluşturulduğu takdirde yukarıdaki sorunlar ortaya çıkamamaktadır.

#### Gelecekteki Olasılıklar;

Flaman deneyimi, daha başlangıçtan itibaren şunu ortaya koşmuştur ki gelecek yıllardaki bütçelerin ön tahmini üzerine kurulan bir mali programlama kaçınılmaz olarak gerçek mali durumdan oldukça farklı sonuçlar doğuracaktır. Açık verme pahasına denk bütçe sistemi sürdürölmüştür. Bu durum kısmen komün yöneticilerinin denk olmayan bütçenin riskini göze alamayarak ihtiyatlı hareket etme politikası ile açıklanabilir. şayet gelecek yılların bütçeleri programlamaya dahil edilirse, normal olarak gelecekte gerçeklerden uzak ve halkı ezen ağır bir mali yük ortaya çıkar.

Hesapların ilk belirtileninden yararlanılmak suretiyle gerçeğe daha çok yaklaşılacaktır. Bu hesaplar komün idaresinde ödeneklerin günlük, aylık ve yıllık olarak belirtilmesiyle ortaya çıkar.

İşte bu nedenlerdir ki, bütçe bazında mali programlama yerine 1991'den itibaren hesaplar bazında programlamaya geçildi.. Bu demektir ki şu anda geçerli sonuçlar henüz ortada mevcut değildir. Üç yıl sonra, bazı yerindelik denetimi usullerine son verilecek ve vesayetin bütçeler, hesaplar ve programlamalar üzerinde daha etkili olması mümkün olacaktır.

Yöneticilerin sorumluluğu ile at başı beraber gidecek olan muhasebe denetimi bütçenin günlük uygulamaları üzerindeki denetim müdahalelerini iyice azaltma yolunu açacak anahtar olacaktır. Bütçe uygulamalarıyla ilgili müdahalenin azaltılmasından, devlet sübvansiyonlarının yerinde kullanılıp kullanılmadığına ilişkin denetim anlaşılmamalıdır.

Genel hizmetler için verilen sübvansiyonlar önceden nereye harcanacakları belirtilmez. Daha sonraki denetim bunlar için bir sorun teşkil etmez. Buna karşılık özel amaçlı sübvansiyonlar, bu fonların belirli amaçlar için kullanılıp kullanılmadığı yönünden kendiliğinden sorunlara yol açar. Sıkıcı ve bıktırıcı bir denetimden kurtulmak için sübvansiyonların veriş şeklinde hesapların incelenmesi basitleştirilmelidir.

Başka Ülkeler, Başka Çözümler;

Özerkliğin Belçika'dakinden farklı olduğu ülkelerde Flaman deneyimi aynen uygulamak mümkün değildir. Zira sayısız derece de özerklik modelleri vardır. Bazı ülkelerde, yerel özerklik, yerel kuruluşların merkezi idareye ait sadece bazı hizmetleri yerine getirme görevleri ile sınırlıdır. Yerel yönetimlerle işbirliğinin kural ve sınırları merkezi idare tarafından saptanmıştır. Buna karşılık ek komünler bu görevleri yerine getirebilmek için gerekli mali kaynaklara sahip olurlar.

Hiçbir ülkede özerklik, anarşi ve tam bir denetimsizlik olarak algılanmaz. Denetim kapsamında yerel düzeydeki kuruluşların işlemleri ile kanun yararına hizmet veren çeşitli düzeydeki kuruluşlar arasındaki ilişkiler yer alır. Flaman komünlerinin programlaması, üst düzey yönetimlerinin müdahalesi olmadan komünlerin kendi başlarına hizmet önceliklerini serbestçe tayin ettikleri bir yönetim sistemini öngörür. Bu düzeyde denetim sadece kanunlara itaati sağlama ve ister yerel, ister genel kamu yararını gözetleme amacı ile yapılır.

Bir üst düzey makam tek taraflı olarak komünlere bazı yetkileri ve bunların gereği olarak yapılacak hizmetler için gerekli kaynakları tespit ederse bu durumda komün düzeyinde programlamaya gerek yoktur. Bundan da ötesi, komünler kanuni haller dahilinde kendilerine bırakılan vergilerin oranlarını tespit etmek yetkisine sahiptirler.

Yani böyle bir özerklik bağlamında, mali programlama üst makam düzeyinde yapılır ve artık denetsel müdahalelerin azaltılması sorunu olmaz; daha ziyade kontrol hizmetlerinin kendine özgü teşkilatlanması söz konusu olur.(Özer, İller ve Belediyeler, 1994, s.65)

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### PLANLAMA–PROGRAMLAMA-BÜTÇELEME SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASI

#### 3.1. Türkiye’yi PPBS Uygulamaya Zorlayan Nedenler

Kamusal bütçeleme anlayışının bugüne kadar gösterdiği gelişim, PPBS ile noktalanmış bulunuyor. Gelişmiş ülkelere kıyasla, az gelişmiş ülkelerin daha şiddetli şekilde karşılaştığı kaynak kıtlığı sorunu, bütçeleme sisteminin gerçekleştirilmesinin daha da zorunlu hale getirmiştir.

Başka bir yönden bakacak olursak, batı ekonomilerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu kesiminin ülke ekonomisindeki payı; iktisadi anlayışta, sosyal politikada ve toplum ihtiyaçlarındaki gelişmeler yanında ulusal gelir artışı gibi nedenlerle giderek artmıştır.

Kamu faaliyetinin ve payının artışı, ülkemiz kaynaklarının etkin kullanımı zorunluluğunu daha da hissettirmiştir. Bu da, kamusal bütçe sistemimizin verimli hale getirilmesi, kaynak israfının önlenmesi demektir. Yapılan araştırmalarda kamu kesiminde üç şekilde israfın oluştuğunu belirtmektedir. Yöneticilerin gösteriş eğilimlerini yansıtan “belirgin israf”; kötü organizasyon, yetersiz işbölümü ve kaynak-hizmet paralelliğinin sağlanamamasından doğan “gizli israf” ve kanunların günün koşullarıyla uyumlu olması ve etkin bir görev ve hizmet düzeni kurulmaması sonucu “kanundan doğan israf”.

Kamu kesiminde varlığı kabul edilen bu tür israfın ölçülmesi zor ise da, kamu kesiminde kullanılan kaynakların en az %25-40’nın israf edildiği ileri sürülmüş, yani mevcut faaliyetlerin daha az ödenek ile yürütülebileceği sonucuna varılmıştır. Kaynak israfının önlenmesini sağlayacak yeni bir bütçe sistemine (PROGRAM BÜTÇE) gidilmiştir. (Falay, 1995, s.101-102)

Türk kamu bütçelemesi, Cumhuriyetten bugüne hem içerik, hem de uygulama açısından gelişme göstermiştir. Bu sistem klasik bütçe sisteminin genel özelliklerine dayalı olduğundan, bazı aksaklıkları da bünyesinde taşımaktadır. Bunlar;

➤ Bütçe sistemi; plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramamıştır ve bu ilişkileri aksatan çeşitli faktörler vardır. Plan ve programların, uyulması gerekli belgeler olarak ele alınmayışı programların anlamını kaybettirmektedir. Yıllık programlarda, plana bağlı bir uygulamaya her zaman gidilmemekte, bazen plana ters düşen uygulamalara ve kararlara rastlanmaktadır.

➤ Sistemin, programlama-bütçeleme ilişkisini de tam kuramadığı görülmektedir.

➤ Planlama-bütçeleme ilişkisinde de aksaklıklar görülmektedir. Çünkü; a) Yatırım harcamaları ,toplam bütçe harcamalarının ancak belirli bir kısmını oluşturmaktadır. Halbuki plan ile bütçe harcamaları arasında tam bir koordinasyon sağlanması gerekmektedir.Bu yüzden, sadece yatırım harcamaları planın ışığı altında incelenmektedir. b) Planlar uzun vadeli olup, genellikle beş yılı kapsarlar, bütçeler ise yıllıktır. Yani plan bütçeye göre daha uzun bir zaman dilimini kapsar iken bütçe ise sadece gelecek yılı kapsar. Bu yüzden uzun dönemli bir ilişki kurulamamaktadır. c) Ayrıca planlama için gerekli bilgi akışı ve denetleme sistemi tam olarak bütçe tarafından sağlanamamış ve böylece planlar ile bütçeler arasında kopukluklar ortaya çıkmıştır.

➤ Türk kamu bütçelemesinde, her bir programın yöneldiği amaçların tam belirtilmemiş olması ve ödeneklerin hangi somut hedefleri gerçekleştirmeye yönelik olduğunun bilinmemesi, bütçe uygulamasını aksatmaktadır.(Falay, 1995, s.155)

➤ Mevcut uygulamada idari birimlerin girişecekleri hizmetler, kanunlar ile belirlenmektedir. Fakat amacı ve görev yetkileri tam olarak belirtilmemiş olup bir takım görevler verilen dairelere de rastlanılmaktadır. Bu durum program amaçlarının temelsiz kalışının nedenlerinden biridir.

➤ Türk bütçe sistemi temelde yasalara uygunluk denetimini esas almıştır. Bu bütçe ve program denetiminin sadece formalite ve şekillere, kanun ve mevzuata dayalı olması demektir. Sadece, yapılan harcamaların ödenek sınırlarına, kanunlara ve şekli kurallara uygun olup olmadığına bakılır.Yani saymanlarca ve Sayıştay'ca yapılan denetimlerde

kaynakların iktisadi ve etkin kullanımı değil, yasal ve şekilsel şartlara uygun kullanımı ön plana çıkmaktadır.

➤ Mevcut sistemde, bir idari birim kurulduktan ve masrafları bütçeye bir harcama kalemi olarak girdikten sonra, o idari birim ve masrafları gerektiğinde sistemden çıkarmak genellikle olanaksızdır. Ayrıca; kamu iktisadi teşebbüslerinin fon ihtiyaçları, milli savunma giderleri ve genel idare giderleri genellikle bütçenin belirli ve önemli bir payını içermekte, bu da kaynak dağılımı ile ilgili tercihleri kısıtlamakta ve bütçe yapısının donmuş olmasına yol açmaktadır.

Ayrıca, bütçesel kararlarda bir önceki yıl rakamlarının esas alınması ve sadece geçen yıl bütçesine kıyasla artış yönünde bir farklılık gösteren ödeneklerin incelemeye tabi tutulması da sistemin tekdüzeliğini belirtir. Hizmet kapasitesi fazla olan bir diğer idari birime aktarabilmek pek mümkün değildir.

➤ Bütçe sistemimizin bir diğer aksaklığı, ödeneklerin belirlenmesinde sadece harcama kalemlerinin esas alınmasıdır. Ödeneklerin, kuruluşun gördüğü hizmetleri değil, fakat satın alınan mal ve hizmetleri esas alması, onların sarfedileceği hizmetlerin niteliğinin ortaya çıkmasını engeller. Ödenğin harcama kalemlerine göre sınıflandırılması ve programlara dayalı bir bütçe değerlemesine olanak vermekte ve ödenğin, hizmetin niteliği ve önemiyle orantılı olup olmadığını belirtmemektedir.

Öbür yandan, her ne kadar harcama kalemlerine ve satın alınan mal ve hizmetlere dayalı bir sınıflandırma esas alınmış ise de, programın gerçek maliyetini belirtecek bir muhasebe sisteminin varlığından söz edilemez.

➤ Bütçe sitemimizde, klasik bütçe ilkelerinin sert bir uygulaması esas alınmıştır. Yıllık, genellik ve tahsis edilmeme ilkeleri yanında ve özellikle bütçe denkliliğine ve bütçenin mali fonksiyonuna öncelik verilmektedir. Buna karşılık, bazen, bu ilkelere aykırı uygulamalara da gidilmiştir. Sözelimi, bazı kamu giderleri ve gelirleri bütçe dışı fon ve hesaplarla yönetilmektedir. Bütçe dışı fonlarda birikmiş bu uygulama içinde toplu konut, kamu ortaklığı, destekleme ve fiyat istikrar ve kaynak kullanımı destekleme fonları başlıca kalemleri oluşturmaktadır. Bunlardan, konsolide bütçe içine alınmış gibi

görünenlerde sadece şeklen bütçe içinde bulunmakta, yönetimleri ise yine kendi mevzuatları çerçevesinde sürdürülmektedir.

➤ Uygulamada Maliye Bakanlığı ile masrafçı daireler arasındaki ilişkilerin de pek düzenli olmadığı, kamu harcamalarının kararlaştırılmasında, iki tarafın da üzerinde anlaşabileceği belirli kıstasların bulunmadığı görülmektedir. Bu durum; masrafçı daireleri, Maliye Bakanlığınca kısılacağı ihtimaline karşı, ödenek tahminlerini gerçek miktarlarının üstünde göstermeğe itmektedir. Nesnel kıstasların bulunmayışı sonucu, bütçe kararlarında siyasal pazarlığın ve baskı gruplarının etkileri büyük rol oynamaktadır. Ayrıca; Maliye Bakanlığının, Hazine ve Merkez Bankası ile ilişkilerinin de günün ihtiyaçlarına uygun tarzda düzenlenmediği bilinmektedir. Hatta, Merkez Bankasının, Maliye Bakanlığı'nın bir "römork"u olmaktan kurtulamadığı söylenebilir. (Falay, 1995, 102-103)

Bütün bu aksaklıklar, bütçe sistemimizde kaynakların, kamusal ihtiyaçlar ve programlar arasında optimal ve etkin dağılımına engel olmakta, bu da harcamaların yönetiminde boşluklar yaratmaktadır.

### 3.2. Türkiye'de PPBS Uygulama ve Çalışmaları

#### Program Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları;

Türkiye'de PPBS sisteminin uygulanmasını öngören çalışmalar 1968 mali yılında başlatılmıştır. PPBS'nin, bütçe sistemimize uygulanması ile ilgili çalışmalar A.B.D.'nin etkisiyle yapılmış ve bu ülkeden eleman ve teknik yardım sağlanmıştır. Bu çalışmalar Maliye Bakanlığı'nda düzenlenen seminer de başlamış ve giderek Maliye, Milli Eğitim, Tarım ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları için model program bütçeler hazırlanmıştır. Bu modellerin geliştirilmesindeki amaç, bu bakanlık bütçelerini belirli programlar olarak şekillendirmektir.

1969 yılı icra planında da, PPBS çalışmalarının genel ve katma bütçeli daireleri kapsayacak şekilde sürdürülmesi ve model program bütçelerin hazırlanması öngörülmüştü. Ayrıca, yayınlanan bir genelgede; bütün genel ve katma bütçeli dairelerde kamu hizmetlerinin belli programlara bağlanması; ödeneklerle hizmetler

arasında maliyet ilişkilerinin kurulması; plan uygulamasının fiziksel sonuçlarının değerlendirilmesi ve birer “bütçe ünitesi” kurulması öngörülmüyordu. Yine aynı yıl, Maliye Bakanlığında bir “Bütçe Reformu Grubu” kurulmuştur. Daha sonraki yıllarda bu grubun adı “Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu” adını almıştır. 1970 yılında, hem mevcut modellerin geliştirilmesine hem de yeni dairelerin P.B. kapsamına alınmasına çalışılmıştır.

1971 yılında yayınlanan “bütçe çağrısı”nda, 1972 yılı için devlet kesiminin etkin bir şekilde çalışması, lüks ve israfın önlenmesi gibi genel ilkeler benimsenmiş ve şu esaslar saptanmıştır:

Devlet bütçesi; kalkınma planı hedef ve ilkelerine ve yıllık programlara uygun olacak; kamu faaliyetleri, sosyal fayda kıstası yönünden değerlendirilecek, bu kıstasa uymayan hizmetler en aza indirilecek; üretim faktörleri arasında en yüksek verimi sağlayacak bileşimlere gidilecek; geçmiş yıllarda belli bir hizmet için alınmış ödeneğin veya yapılmış harcamanın yüksek olması, bu hizmetler için tekrar yüksek ödenek alınması gerektiği anlamına alınmayacak: ödenekler istenirken, “geçen yılki ödenek yetmediğinden” veya “ihtiyaca binaen” gibi, amacı açıkça belirtilmeyen deyimler kullanılmayacak, ödeneğin istenme amaçları açıkça ortaya konulacaktır.

Yine 1972 yılında, “araştırma, planlama ve koordinasyon daireleri” ile “program bütçe üniteleri”nin “plan-bütçe dairesi” adı altında birlikte çalışmaları ve program bütçe modellerinin klasik bütçe teklifleri ile paralel şekilde hazırlanması önerilmiştir. Bununla kalkınma planı yıllık program-bütçe ilişkisinin kurulması öngörülmüştür. Aynı yıl bütçe gerekçesinde, harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı bir dökümü yapılmıştır. Bütün dairelerin model bütçe gerekçeleri hazırlanmış ve kodlama sistemine ilişkin çalışmalar yapılmıştır. Ayrıca, geçen yıllarda verilmiş ödeneklerin temel alınması ve yeni yıl bütçesinde bu ödeneklerin altında düşülmemesi gibi alışkanlıkların terk edilmesi istenmiştir. (Falay, 1995, s.104-105)

PPBS sisteminin resmi uygulanmasına ancak 1973 yılında geçilebilmiştir. Klasik bütçenin terk edildiği bildirilerek, yeni bütçe sistemi için “bu bütçe program bütçedir” denmiştir. Bu sistemin de belirli aşamalarla gerçekleştirilebileceği açıklanmıştır. Buna göre; ilk aşama ödenek taleplerinin yöneldiği amaçların belirlenmesi ve hizmet

programlarının bir sınıflandırmasının yapılmasıdır. 1973 yılı bütçe kanunu, reformun bu aşamasını yansıtacaktır. Bunu izleyecek diğer aşamalarda, önce bu sınıflandırmaya uygun ve program maliyetini belirtecek bir muhasebe sisteminin düzenlenmesi; daha sonra da her program, alt-program ve faaliyetler için etkin ve anlamlı performans değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi öngörülmektedir.

P.B. sisteminin uygulanması halinde elde edileceği umulan yararlar ise şöyle belirtilmiştir: Kamu hizmetlerinde çakışma ve tekrarları önlemek; bütçeye, hizmetlerin önem ve kapsamlarındaki değişikliklere paralel bir esneklik kazandırmak; yöneticilerin sorumluluk sınırlarını kesinleştirmek; hizmet-maliyet, fayda-maliyet ilişkilerini ortaya koymak; karar verici birimlere, hizmetlerle ilgili farklı çözüm yollarını sunma ve en rasyonel seçimi yapma olanağını sağlamak; programların, belirtilen hedeflere ulaşp ulaşılmadığı ve etkinlik ve verimlilik yönünden değerlendirmek; hukuksal denetim yanında fiziksel(yani çıktı) denetimini geliştirmek ve ödeneklerin sadece ilgili proje ve faaliyet için harcanmasını sağlamak. (Falay, 1995, s.106-107)

#### Program Bütçe Sisteminde Örnek Bütçelerin Hazırlanması Esasları;

Program bütçe modellerinin hazırlanması hakkında her yıl yayınlanan “Program Bütçe Hazırlama Rehberi” ile bu çalışmalara yön verilip yenilikler getirilmiştir. Her yıl yeni bir rehberle modelin geliştirilmesine çalışılmıştır. Uygulamaya geçildikten sonra da sistemin yerleşmesi ve gelişmesi için bu çalışmaların devamı gerekir. Rehber ile daireler için mümkün olduğu kadar standart bir uygulama sağlanmaya çalışılmıştır. Program bütçe sistemi ana hatlarıyla dört nokta etrafında toplanmıştır: a) Sınıflandırma, b) Program gerekçelerinin hazırlanması, c) Ödenek taleplerinin belirlenmesi, d) Program analizi. Şimdi bunları daha yakından inceleyebiliriz: (Akdoğan, 1993, s.75)

*a) Bütçe sınıflandırması:* Bütçe sınıflandırması ile kastedilen bütçe ödeneklerinin tahsis edilmesi sistemidir. Klasik bütçede bu tahsis harcama kalemlerinin sınıflandırılması şeklinde satın alınan mal ve hizmetler olarak gösterilmektedir. PBS ile, bu sınıflandırma şekli yerine hizmet esasına dayandırılan ödenek tahsisi sınıflandırılması getirilmektedir. Bunun için hükümet harcamalarında önceliklerin belirlenmesi ve bu konuda şunlara dikkat edilmesi gereği belirtilmektedir.

Elde edilecek toplum yararı göz önünde tutulmalı; harcama kalemlerinin ve seçeneklerin maliyetleri hesaplanmalı; ülkenin içinde bulunduğu ekonomik, siyasi, toplumsal koşullar dikkate alınmalı; uygulama koşullarının göz önünde tutulması sağlanmalı; bölgesel dengesizliklerin giderilmesinde etkin olan harcamalara önem verilmeli: özellikle az gelişmiş ülkelerde kalkınmayı hızlandırıcı nitelikteki harcamalar ön plana alınmalıdır.

Böylece sınırlı kaynaklarla belirlenen amaçlara esas olan bir hizmet sınıflandırması yaparak kaynakların (ödeneklerin) bunlara tahsis edilmesini temin etmek olanağı vardır. Yapılacak bütçe sınıflandırmasında hizmetler, işlevler, programlar ve faaliyetler etrafında toplanmıştır. İşlevler, “Hükümetin temel amaçlarının gerçekleşmesine yönelik ana faaliyet grupları”; programlar, “bir işlev içindeki esas kuruluşların yapacakları işleri belirleyen ana kategoriler”; faaliyetler, “programların uygulanabilmesini elde etmek için benzer tipteki işleri kapsayan kümeler” olarak tanımlanmaktadır.

İşlevler, hükümetin topluma sağladığı belli ve farklı hizmetleri içine alan ana amaçlar diye tanımlanırken, geniş ve uzun süreli planlardan çok sağlanacak hizmete yöneliktir. Örneğin, eğitim, tarım, sağlık gibi. Yani hükümet harcamalarının hangi maksatlarla ortaya konduğunun açıklanabilmesi için, tüm harcamalardaki payın bütçe rakamları ile ifade edilmesidir.

Program bütçe sistemine göre yapılacak sınıflandırmanın esasını hizmet programları oluşturur. Programlar, ana hizmet kümeleridir. Bir örgütün yürütmekle görevli olduğu hizmetler programlara bölünür. Programların toplanmasıyla, o kuruluşun hizmet yükü belirlenmiş olur. Programların oluşturulmasında özellikle şu noktalara dikkat edilmesi gerekir; (Falay, 1995, s.106)

Programların ayrılmasında esas, kuruluşun faaliyetlerinin yöneldiği amaçlardır. Her programın anlamlı bir son ürünü olmalıdır. Program yapısının örgüt şemasına uygunluğu gerekli değildir. Sınıflandırmada mevcut bütçe sisteminizin sınıflandırmasını oluşturan harcama kalemleri dikkate alınmalıdır.

Program hizmetlerin tümünü kapsamalı ve bir hizmet sadece bir program içinde yer almalıdır. Bir programın amacını oluşturan hizmetler kümesi çoğu kere daha da kapsamlı bölümlere ayrılabilir. Bu dar kapsamlı hizmetlere “alt program” denir.

Programların alt-programlara ayrılmasında uygulanacak esaslarda aynıdır. Alt-programlar birleşerek, programı oluştururlar. Bir program, bütünü oluşturan anlamlı, son ürünler veren ikinci derecede bölümlere ayrılamıyorsa bu durumda o program doğrudan doğruya faaliyetlere ayrılabilir.

Faaliyetler veya projeler, program yapısı içinde temel unsur olarak karşımıza çıkarlar. Program bütçe içinde amaç. temel unsur olan birimlerin ayrıntılı olarak belirlenmesi ve maliyetlerinin saptanabilmesidir.

Bir program sınıflandırmasında olduğu gibi, bir programı meydana getiren alt-programlar arasına bölünemeyen, fakat alt-programların yürütülmesinde gerekli olan koordinasyon, yönetim ve destek hizmetleri gibi ortak hizmetleri kapsayan hizmetler de “yönetim ve koordinasyon” ve “destek hizmetler” gibi standart program veya alt-programlar halinde toplanabilir.

Klasik bütçenin sırf harcama kalemleri sınıflandırmasına dayanan sistemine göre PBS’nde mümkün olduğu kadar az harcama kalemi ile belirli bir standart saptamak ve bütün hizmetlerde kendileri için gereken harcama kalemlerine göre ödenek ayırmak olanağı doğar. Her programda, alt-programda veya faaliyet/projede bütün bu kalemlerin bulunması gerekmez. Hangi harcama kalemi var ise o alınır ve gereken ödenek o harcama kalemiyle ilgili olarak konur. Harcama kalemlerindeki sınıflandırma şu esaslara göre yapılmıştır; (Aksoy, 1991, s.84)

10- Personel hizmetleri: Kamu hizmeti görenlere dolaylı veya dolaysız yapılan her türlü ödemeleri, yan ödemeleri, sosyal yardımları vs.

20- Personel dışı hizmetleri: Her türlü taşıma ve haberleşme hizmetleri, yolluklar, kiralar, reklam ve tanıtma giderleri ..... gibi.

30- Tüketim malları; Her türlü kırtasiye, ilaç, yakacak gibi bir defa kullanılmakla tükenen mallar.

40- Ömürlü taşınır mallar: Kullanılması birden fazlaya mahsus, alet, döşeme gibi mallar.

50- Taşınmaz mallar: Satın alınan veya kamulaştırılan arazi, arsa, bina ve bunların bakım giderleri.

60- Diğer ödemeler: Bu beş kaleme giremeyen ödenekler içindir.

Bütçe sınıflandırılmasında örnek program bütçe çalışmalarının son şekli “1972 Program Bütçe Modelleri”dir. 1973 mali yılı, program bütçe sisteminin ilk uygulama yılı olması nedeniyle model, 1972 ve daha önce hazırlanan örneklerde geliştirilmiş olan modelden farklı olup uygulamada kolaylık sağlayıcı ve klasik bütçeden program bütçeye geçişi sağlayan bir biçim ve sistem halinde geliştirilmiştir. Ancak, uygulama modelinde (1973 Mali Yılı Program Bütçe Modeli) program bütçe sisteminin gerekleri olan ve burada açıklanan esaslar yer almıştır. (Falay, 1995, s.103-104)

*b) Program Gerekçesi:* Program gerekçesi ödeneklerin tahsis edildiği hizmetlerin maliyet ve amaçlarının açık bir şekilde belirtilmesidir. Gerekçelerin her program, alt-program ve faaliyet için hazırlanarak, programın maliyet ve amacının ve bunların bir bütün olarak belirtilmesi gerekir. Her program için ayrı ayrı hazırlanan bu gerekçeler şu esasları kapsarlar. a) Programın niteliği ve önemi, b) Sorumlu birim veya birimler, e) Hizmetin gelişimi, d) Program amaçları.

*c) Ödenek Taleplerinin Belirlenmesi:* Programlar, alt-programlar ve faaliyetler belirlendikten sonra, bunların yapılabilmesi için gerekli ödeneklerin tahsis edilmesi gerekir. Ödenek saptanmasına, birim maliyetlerden başlanmalıdır. Zira birim maliyetleri birleşerek alt-program ve onlarda birleşerek program maliyetlerini verirler.

*d) Program Analizi:* Program analizinin program bütçenin ayrılmaz bir parçası, unsuru olduğu kesindir. Türkiye’de program bütçe hazırlık çalışmalarında da bunun önemi anlaşılmıştır. Seçimlik programlar arasında seçmeler yapabilme olanağı verecek olan analizler konusundaki çalışmaların hemen başlaması ve devamlı olması bilinmekle beraber, bu konudaki çalışmalara Maliye Bakanlığı içinde başlanmıştır. Program Bütçe Hazırlama Rehberlerinde değinilip, analizin önemi üzerinde durulmaktadır. her şeye karşın böyle bir analiz düşüncesinin kafalarda doğuşu ve her düzeyde hizmet programları hazırlanırken, bunların sağlayacağı yararlar ve gerektireceği harcamalar

karşılaştırılarak, “bu işe bu miktar paranın harcanması değer mi?” sorusu sorulup, ussallık ölçüleri içinde yanıtı aranmalıdır.

### **3.2.1. PPSB’nin Savunmaya Ayrılan Kaynakların Etkin Ve Rasyonel Kullanımında Uygulanması**

İşletme, üretim faktörlerinin uyumlu (ahenkli, koordineli) bir biçimde birleşmesinden meydana gelen bir birimdir. Bu tanıma göre işletme, doğal kaynaklar, emek, sermaye ve organizasyon olarak dört elemandan oluşmaktadır. Ancak bu elemanlar rastgele ve gelişti güzel bir biçimde değil, aralarında belli oranlar ve belli bir düzen varolarak bir araya gelirler, birleşirler; yani bir bütün oluştururlar (Tosun, 1997, s.5).

Bu çerçevede, kâr amacı güden bir ticaret şirketi, öğretim hizmeti sunan bir okul, sağlık hizmeti sunan bir hastane gibi tüm kurum ve kuruluşları birer işletme olarak düşünmek gerekir. Zira sözkonusu birimlerin hepsinde, beşeri unsur ve sermaye unsuru bir organizasyon yapısı içinde uyumlu olarak bir araya getirilmiştir.

Bir adım daha ileri giderek Silahlı Kuvvetlerin de büyük bir işletme olduğu söylenebilir. Zira Silahlı Kuvvetler bir bütün olarak personel (Subay, Astsubay, Sivil Memurlar, Erbaş ve Erler) ve sermaye (Araç, gereç, silah, teçhizat vb.) faktörünü belirli bir teşkilat yapısı (Bölük, Tabur, Alay, Tugay, vb.) içinde bir araya getirmektedir.

İşletmeler, üretim faktörü olarak adlandırılan birtakım ekonomik girdileri üretim sürecinden geçirerek, gerek bireyin gerekse toplumun çok ve çeşitli olan ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetler, yani çıktılar üretirler.

Toplumun karşılanması gereken ihtiyaçlarının en önemlilerinden birisi de ülke savunmasıdır. Başka bir ifade ile milli güvenlik hizmetleridir. Türkiye Cumhuriyetinin ve Türk Ulusu’nun da bu gereksinimi Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından karşılanmaktadır. Silahlı Kuvvetler, savunma işlevini yerine getirebilmek için birtakım ekonomik girdileri tüketmek durumundadır. Bu açıdan bakıldığında Silahlı Kuvvetler de toplum ihtiyaçlarını karşılayan diğer işletmelerden farksızdır. Kısaca, Silahlı Kuvvetler de daha önce vurgulandığı gibi bir işletmedir. Hem de çok büyük bir işletmedir.

Zira kamu fonlarının önemli bir bölümü savunma hizmetlerine tahsis edilmektedir. ([http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249\\_savunmayaa\\_yrilan\\_kose.htm](http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249_savunmayaa_yrilan_kose.htm))

Silahlı Kuvvetler üstlendiği savunma işlevini yerine getirebilmek için, diğer işletmeler gibi birtakım kaynakları (ekonomik girdileri) tüketmek durumundadır. Bu amaçla, üstelik sadece Türkiye’de değil bazı istisnalarla dünyanın hemen her ülkesinde, kamu fonlarının önemli bir bölümü savunma hizmetlerine ayrılmaktadır. Ancak, her ülkenin Silahlı Kuvvetleri barışta caydırıcı bir rol oynamakta ve savunma hizmetlerine gerçek bir tehdit veya savaş durumunda ihtiyaç hasıl olmaktadır. Askeri harekât için önemli bir talep olmaksızın uzun zaman periyotları geçirilmektedir. Netice itibarıyla, savunmaya ayrılan kaynakların etkin ve rasyonel kullanıldığının belirlenmesi bir zorunluluktur. Bu zorunluluk savunmaya tahsis edilen kaynakların bir bütün olarak ele alınmasını ve yönetilmesini gerektirmektedir (Başaran, 1988, s.27).

Kıt kaynakların kullanımından sağlanacak yararın maksimize edilmesi fikri bu konunun özünü oluşturmaktadır. Bunun gerçekleştirilebilmesi için, bir yandan kaynakları ihtiyaçlar arasında optimal şekilde tahsis etmek, öte yandan kaynak tahsisi yapılan her bir alanda kullanımdan sağlanacak verimi azamiye çıkarmak gereklidir. Bu temel düşüncenin savunma alanına da teşmil edilmesi modern savunma plânlaması fikrinin doğmasına yol açmış, hareket noktasını oluşturmuştur.

Temel yaklaşım savunma sorunlarının, ekonomik sorunlar olduğunun daima hatırd tutulmasıdır. Savunma amaçları için kullanılan kıt kaynaklar, savunma dışı amaçlar için ayrılan fonlara uygulanan ekonomik inceleme ve araştırmalara konu edilmelidir. Savunma harcamaları, başka ihtiyaçları tatmin edecek başka alanlarda kullanılabilecek kıt kaynakların tüketilmesine neden olmaktadır. Sonuçta savunma harcamalarının maliyeti; özel ve savunma dışı kamu sektöründe sözkonusu kaynakların kullanım fırsatının azaltılması biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu fırsat maliyeti savunmaya ayrılan kaynakların miktarının tespitinde dikkate alınmak zorundadır. İlave olarak savunma için ayrılan kıt kaynaklar en etkin biçimde kullanılmalıdır. Muhtelif tipleri arasında bir gemi, uçak veya tankı seçerken en yüksek performans karakteristiğine sahip olan tiplerin seçilmesi en iyi seçim demek değildir. Zira; günümüz koşullarında daha yüksek bir performans düzeyi daha yüksek bir maliyetle eşanlamlıdır. Bu nedenle

analizi yaparken ve hareket tarzını seçerken maliyetin ne olduğuna bakmak, artan etkinlikle yüksek maliyeti karşılaştırarak karar vermek gerekir. Netice olarak savunma amaçlı kaynak tahsislerinin maliyet sorunlarıyla ilişkisi belirgin ve kaçınılmazdır (Başaran, 1988, s.26).

1960'lı yıllardan itibaren savunma plânlaması konusu yeni bir felsefe, teknik ve yöntemle ele alınmaya başlanmıştır. Bu gelişme bir bakıma kaçınılmaz olmuştur. Günümüzün savunma plânlaması yepyeni bir sorun olarak ortadadır. Bu sorun, mantık ve felsefesi bakımından dünün savunma plânlaması ile pek farklı olmasa da, pratik olarak tamamen farklıdır. Silah sistemlerindeki köklü değişiklikler, silahların karmaşıklığının baş döndürücü bir hızla artması, araştırma ve geliştirme faaliyetlerine duyulan ihtiyaç bilim ve mühendislik alanlarında yeni zorlamalar getirmektedir. Bu durumda, geçmişteki askerî tecrübe ve birikimin gelecekteki savaşa kılavuzluk etmesinin önem ve işlevinin azaldığını kabul etmek gerekmektedir. Savunma yönetiminde yeni konseptlerin odağı durumundaki politikaları üreten ve önerenlerin, başka bir deyişle karar vericilerin sistemli analitik çalışmalarla takviye edilmesi kaçınılmazdır. Bu tür çalışmalar, politika belirleme çabalarının gerekli bir parçası haline gelmiştir.

Sistemli analitik çalışmaların temelinde plân ve politikaların kantitatif-sayısal olarak ifade edilebileceği düşüncesi yatmaktadır. Zira sayısal veriler, matematik olarak yöneticiyi somut sonuçlara ulaştırabilmekte, dolayısıyla alınacak kararların doğruluk ve isabetini arttırarak başarı şansını yükseltmektedir. Bütçe, plân ya da politikaların kantitatif olarak ifade edilmiş biçimidir. Başka bir deyişle bütçe, sayısal bir plândır. Plân ve programların bütçelenmesi, yani fayda ve maliyetler olarak sayısal biçimde anlatılması zorunludur. Sonsuza dek sürecek olan savaşlar, savunma hizmetlerinin varoluşunun nedenidir. Uluslararası politik ve askeri sorunları birbirinden ayırmak olanaklı değildir. Esas mesele; savunma için ihtiyaç duyulan kuvvetlerin teşkil ve idamesinin en ekonomik biçimde gerçekleştirilmesidir.

Teknolojinin katkısıyla giderek karmaşıklaşan silah sistemleri ve stratejik alternatifleri arasında seçim, sorunun özünü oluşturmaktadır. Cevaplaması güç olan soru, neye ve ne kadar ihtiyaç olduğunun belirlenmesidir. Bunun için bir plânlama, programlama ve bütçeleme sistemi geliştirmek gerekir. Tutarlı bir savunma programı oluşturabilmek için

program içindeki tüm unsurlar birlikte ele alınmalıdır. Bu ise plânlamanın tek elden yapılmasıyla mümkündür. Örneğin Hava Kuvvetlerinin taktik uçak ihtiyacı, Kara Kuvvetlerinin ihtiyaçlarından bağımsız olarak saptanmamalıdır.

Tek elden yapılan plânlamanın gerçekleştirilmesi, önerilen kuvvet yapılarını ve bu kuvvet yapılarının maliyet projeksiyonlarını kapsayan programlara bağlanmalıdır. Böylelikle her bir kuvvete, her bir göreve ne kadar harcama yapılacağı plânlanabilir. Bu plânlara münferit sistem ve projelere bölünerek her görev için neye ve ne kadar, örneğin uçak, tank ihtiyaçlarının ne olduğu, ne miktar ve kalitede elemana ihtiyaç duyulduğu saptanabilir. Her durumda, alternatif program ve sistemlerin görevin icrasında başarıya ve bir bütün olarak savunma çabalarına olan katkıları değerlendirilmelidir.

Modern savunma plânı yaklaşımında, program veya sistem bazında yapılan değerlendirme, sadece geçmiş tecrübe ve birikimlerin inisiyatifine bırakılmamaktadır. Zira seçim aralığı çok geniş, alternatiflerin tipi ve sayısı çok fazladır. Silah sistemlerinin seçiminde, kuvvetlerin tasarımında ve milli savunma çabalarının düzeyinin belirlenmesinde sistem analizi olarak tanımlanan teknikler giderek daha fazla kullanılmaktadır. (Başaran, 1988, s.28)

Plânlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS); bütçenin hizmetler ve bu hizmetlerin çıktılarına göre yeniden şekillendirilmesi ve bu hizmetlerin gelecek yıllara ait maliyetlerinin önerilmesidir. Genel bir tanımla, amaçlarla kaynaklar arasında ilişki kuran bir süreçtir (Coşkun, 1976, s.64-65).

Silahlı Kuvvetler açısından PPBS, tehditin varlığına ve ortaya çıkışına göre stratejinin geliştirilmesi, stratejiyi destekleyen kuvvet ihtiyaçlarının belirlenmesi, belirlenen bir zaman diliminde ihtiyaç duyulan silah sistemleri ve insan gücünü tedarik edebilmek için sıralı ve ekonomik programlar geliştirilmesi ve nihayet, kullanılabilir kaynakların maksimum savunma hizmeti sağlayacak şekilde bütçelenmesidir. (Başaran, 1988, s.29)

### **Planlama;**

Savunma harcamaları süratle artarken bu harcamaları karşılayacak kaynakların sınırlı olması, savunma gerekleri ile kaynaklar arasında bir denge kurulmasını

gerektirmektedir. Sözkonusu denge cari döneme ait olduğu gibi geleceğe de ait olmalıdır. Plânlama ihtiyacının temelindeki neden de esasen budur. PPB Sisteminin plânlama unsuru, askeri amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve bu amaçları gerçekleştirmek için ihtiyaç duyulan kuvvet ve kaynakların saptanması çalışmalarını içerir. Plânlama safhasının çıktısı savunma önerileri veya stratejik hedef plânlarıdır.

### **Programlama;**

Program, bir amacın gerçekleştirilmesi için gerekli olan aşama ve adımları, her birinden sorumlu olan kimseleri ve her birinin zamanını belirleyen bir plândır. Program plânın uygulanmasıyla ilgili ayrıntıları içerir. Bir başka ifade ile programlama, plânlama safhasında belirlenen hedeflerin belirli bir zaman dilimindeki insan gücü, para ve malzeme cinsinden kaynak ihtiyaçlarının somut olarak saptanmasıdır. Program mevcut kaynaklarla gerçekleştirilebilecek projeleri ve bu projelerin gerçekleştirilmesi için yıllar itibariyle kaynak tahsislerini ihtiva eder.

### **Bütçeleme;**

Genellikle kabul edilen bir tanımlama ile bütçeler için “rakamlaştırılmış plândır” denir. PPBS’nin üçüncü temel unsuru bütçelemedir. Amaçlar tespit edildikten ve onları en iyi gerçekleştirebilecek programlar seçildikten sonra, sıra bu programların bütçe aracılığı ile uygulanmasına gelir.

Bütçe kısa süreli bir yıllık ve ayrıntılı bir plândır. Uzun vadeli plân ve programların bir yıllık kısmını kapsar ve bunların uygulama alanlarına konmaları için gerekli mali desteğin sağlanması imkanını yaratır. Hazırlanarak onay için yasama organına sunulan bütçeler; uzun vadeli plân ve programların bir yıla tekabül eden masraflarından başka bir şey değildir (Coşkun, 1976, s.77).

PPB sistemindeki bütçede ayrılan ödenekler programlar etrafında gruplandırılır. Dolayısıyla ödeneklerin hangi amaca hizmet ettiği, devlete neye malolacağı ve savunma gücüne ne gibi katkıda bulunacağı belirlenmiş olur. Ayrıca bütçeler hazırlanırken bütçe hazırlama direktifine, tasarruf tedbirlerine ve tedariklerin yurtiçinden yapılmasına özen

gösterilir. Böylelikle faaliyetlerin verimliliği ile etkinlikleri sayısal olarak ifade edilmiş olur.

Savunma hizmetlerinde, girdi ve çıktılarının aynı ölçü birimleri ile karşılaştırılması olanaksızdır. Bir silah sisteminin kurulması için katlanılan maliyetler parasal olarak saptanabilir. Öte yandan sözkonusu silah sisteminin performans özellikleri; hız, menzil, ateşgücü vb. şeklinde gruplandırılabilir. Ancak performans özellikleri tek bir etkinlik ölçütü biçiminde ifade edilemediği gibi, bir dereceye kadar ifade edilse bile parasal olarak ölçülemez. Şu ya da bu şekilde ölçülse bile bu ölçüt anlamlı olmaz. Her ne kadar, etkinliklerin ölçümünde parasal bir ölçütün yokluğu veya anlamsızlığı, çözümü gereken sorunları karmaşıktırmakta ise de; bu güçlük, kıt kaynakların verimli kullanımı sorununa ilişkin temel ekonomik yaklaşımın özünü değiştirmemektedir. Kaynak kıtlığı problemi, savunmada dahil olmak üzere, ekonominin tüm sektörlerini yakından ilgilendirmektedir. Başka bir anlatımla; maliyetleri sistemli bir şekilde incelemeyen, sadece silahların etkinliklerini dikkate alarak kıt kaynakların tahsis edilmesi, sözkonusu kaynakların verimli kullanımı için yeterli olmamaktadır. Önemli olan arzulanan etkinliğe en az maliyetle, rasyonel biçimde ulaşmaktır.

([http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249\\_savunmayaa\\_yrilan\\_kose.htm](http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249_savunmayaa_yrilan_kose.htm))

### **3.4. PPBS'nin Türkiye Uygulaması Üzerine Genel Bir Bakış**

1973 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, uygulamaya geçilen program bütçe sistemini şöyle tanımlamaktadır. “ilk aşamada ödenek taleplerine esas teşkil eden amaç ve hedeflerinin belirlendiği, bu hedeflere ulaşmak için teklif edilen hizmet programlarının belli bir sınıflandırma düzeni içinde, tasnif edildiği; ikinci aşamada ise bu programların maliyetlerinin tespit edildiği ve her program altında gerçekleştirilen hizmetlerin ve katkıların ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkan veren sayısal verilerin temin edildiği bir bütçeleme sistemidir.” Bu tanımın kapsamında, amaçların belirlenmesi ile plan-program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulması ve amaca ulaşmak için hizmet programlarının belirlenmesi (açıkca olmasa bile, hizmet programlarının seçeneklerinin saptanması ve bunların analizlerinin yapılması istenmektedir); uygulamada program maliyetlerini verebilecek bir sistemin ve mali idarenin geliştirilmesi; analizlerin yapılabilmesi için doğru bilgilerin toplanması, sisteme uygun bir raporlamanın

geliştirilme, esasları yer almaktadır. Yine Gerekçe’de bütün bu unsurların ilk uygulama yılı olan 1973 Mali Yılı Program Bütçesinde yer almadığı belirtilmekte ve 1973 yılı Program Bütçe Modeli bütünüyle Program Bütçe Sisteminin temel prensiplerini ve özelliklerini muhafaza etmekle birlikte, şu veya bu ülkede uygulanmakta olan veya uygulanması düşünülen herhangi bir modelin kopyası değildir. Türk Program Bütçe Modeli bir yandan ülkemizin ekonomik ve mali özelliklerini göz önünde tutacak, diğer yandan klasik bütçe sistemi ile getirilmekte olan yeni sistem arasında bir geçiş modeli —köprü model— teşkil edecek şekilde hazırlanmış ve geliştirilmiştir” denilmektedir. Böylece, hazırlanan program bütçe modelinin, ülkemizin zaman içinde gelişen ve değişen mali, ekonomik ve toplumsal gereklerini yanıtlayabilir ve geçiş dönemi sonunda program bütçe sisteminin en iyi şekilde uygulanmasına olanak verecek ve etkin bir hizmet ve mali denetim aracı olacak şekilde, hazırlanması sağlanmıştır.

Uygulamaya esas olan program bütçe modelinin özellikleri şöyle belirlenebilir;

*Bütçe sınıflandırmasında*, modelin esas işlevsel sınıflandırmaya gidişi sağlayacak biçimde yapılmıştır. Program alt-program ve faaliyet/projelerden oluşan hizmet programlarının sınıflandırılması ile başlanıp, tüm kamu hizmetlerinin işlevsel sınıflandırmasına gidilecek nitelikte kodlandırılmıştır.

**TABLO 3.1: Bütçe Sınıflandırılmasında Örnek Model**

| DEVLETİN AMACI                           |                                 |
|------------------------------------------|---------------------------------|
|                                          |                                 |
|                                          |                                 |
| İŞLEV (FONKSİYONU(1))                    | İŞLEV (FONKSİYON(n))            |
|                                          |                                 |
|                                          |                                 |
| PROGRAM(101)                             | PROGRAM(999)                    |
|                                          |                                 |
|                                          |                                 |
| ALT-PROGRAM(101-01)                      | ALT-PROGRAM(999-99)             |
|                                          |                                 |
|                                          |                                 |
| Faaliyet/Proje (101-01-1001 ; 2001)      | Faaliyet/Proje(999-99-999;2999) |
|                                          |                                 |
|                                          |                                 |
| 100. Personel Giderleri                  | (101-01-1001-100)               |
| 200. Yolluklar                           | (101-01-1001-200)               |
| 300. Hizmet Alımları                     | (101-01-1001-300)               |
| 400. Tüketim Mal Ve Malzemeleri Alımları | (101-01-1001-400)               |
| 500. Demirbaş Alımları                   | (101-01-1001-500)               |
| 600. Makine, Teçhizat ve Taşıt Alımları  | (101-01-1001-600)               |
| 700. Yapı Tesis Bedeli Karşılığı         | (101-01-1001-700)               |
| 800. Diğer Ödemeler                      | (101-01-1001-800)               |
| 900. Transferler                         | (101-01-1001-900)               |

**Kaynak:** Altuğ, 1999, s.38

Tablo 3.1 de görüleceği üzere model iki boyutlu olup, bir boyutu hizmetler sınıfını, ikinci boyutu ise hizmet birimi olan faaliyet/projenin maliyet unsurlarını oluşturan harcama kalemleri sınıflandırmasını göstermektedir. 1973 yılı bütçesinde çeşitli kuruluşların hizmet tanımları, açıkça verildiğine göre, hizmetlerin tekrarı, işlevlerin tekrarı ve çelişkileri ortaya çıkabilecek ve gelecek yıllarda hükümetlere işlevlerini saptamada ve bunları organize etmede yol gösterici olabilecektir. Modelin yapısı ve özellikle kodlama sistemi işlevsel sınıflandırmanın uygulanması esasına göre düzenlendiği için bu uygulamaya kolaylıkla geçilebilecektir. Hizmetlerin program, alt-program, faaliyet/proje sınıflandırmasında ilkeler, esas itibarıyla bütün modellerin hazırlanmasındaki ilkelerdir. Üç standart hizmet programı geliştirilmiş ve bütün kuruluşlarda, beraberliği sağlamak üzere uygulanmıştır. Bunlar, “101 Genel Yönetim”

“102 Destek Hizmetleri” ve “900 Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler” dir. “Genel Yönetim” programı ile, üst yönetim ve koordinasyonunun gerektirdiği ve maliyetleri diğer hizmet programlarına bölünmeyen hizmetler sınıflandırılmış, “Destek hizmetleri” programı ile diğer yardımcı hizmetler esas alınmış ve bunların maliyetlerinin bu yıl olmasa bile gelecek yıllarda ilgili diğer hizmet programlarının maliyetleri arasında yer alacağı kabul edilerek sınıflandırılmıştır. “Hizmet programlarına dağıtılamayan transferler” programı klasik bütçe sisteminden tam kopmamanın bir sonucudur. “Sermaye teşkili ve transferler” cetvelinin hizmet programları arasında dağıtılamayanları veya ayrı bir program olarak yer verilemeyen bazı hizmetleri, bu geçiş dönemi için standartlaştırmış bir hizmet programıdır. Böylece, her kuruluştaki var olanları, istenilen standart şekilde görme olanağı sağlanmış olacaktır. “111” kodu ile başlayan ve devam eden diğer programlar ise her kuruluşun kendine ait hizmet programları gösterirler. Daha sonraki yıllarda standart programlarda birleştirme yapılmıştır. Maliye Bakanlığı bütçesinde “900 transferler” programı ise özelliği olan, devletin genel nitelikteki transfer hizmetlerini içerir. (Coşkun, 2000, s.151-152)

Sınıflandırmanın ikinci boyutunu harcama kalemleri oluşturur. Bunlar faaliyet/projenin, dolayısıyla alt-programın ve programın maliyetlerini veren ve şekilde görülen 100-900 arasındaki harcama kalemleri sınıflandırmasıdır. Bu sınıflandırmada, “hizmet alımına yönelik harcamalar” (personel giderleri, yolluklar, hizmet giderleri) “mal alımına yönelik harcamalar” (tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları, makina, teçhizat ve taşıt alımları, yapı, tesis ve büyük onarım giderleri, diğer ödemeler) ve programlara dağıtılabilen veya dağıtılamayan transfer niteliğindeki hizmetler için harcama yapılmasına olanak veren “transfer harcamaları” esas alınmış ve dokuz ana küme içinde toplanmıştır.

Program bütçe sisteminin gereği olan girdi ve çıktıların sınıflandırılması, hizmet harcama kalemleri sınıflandırılması olarak modelde yer alırken, klasik bütçe sisteminde var olan ekonomik sınıflandırmanın, kalkınmakta olan ülkemiz için devam ettirilmesi yararlı bulunmuştur. Böylece bir program içinde; 1) ödenek türü ile gösterilen faaliyetler cari hizmetleri; 2) Ödenek türü ile gösterilen faaliyetler yatırım hizmetleri; 3)

Modelin bir özelliği de kurum(müessese) kavramını bütçe sistemine getirmiş olmasıdır. Bir kuruluşa iare ve bütçe bakımından bağlı olmakla beraber, özel durumu olan veya bütçe toplamı o kuruluşun bütçe toplamına yakın olan bazı kurumlara program bütçe sistemi ile ayrı bir yer vermek olanağı doğmuştur. Yasaların bağlayıcı hükümleri dolayısıyla bu kurumları ayrıca bütçeleme olanağı olmamakla beraber, o kuruluş bütçesi içinde ayrıca görmek olanağı yaratılmıştır. Örneğin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi kuruluşların kendilerine bağlı okulları, aslında devletin eğitim işlevinin kapsamında yer almalıdır, Ancak mevcut yapı içinde bunların Milli Eğitim Bakanlığı teknik öğretim programı içinde yer almaları olanağı yoktur. Bunlar, yine bağlı oldukları bakanlıkların kurumları olduğu takdirde, bu kurumların hem hizmetlerinin hem de bütçelerinin açıkça görülme olanağı yaratıldığı gibi, hükümetin işlevsel ayırım hakkında bilgi sağlamasını da kolaylaştıracaktır. İlerde program bütçe ile gerçek işlevsel sınıflandırmaya geçildiği zaman, bu geçişi kolaylaştıracağı gibi, belki böyle bir sınıflandırmaya gidişi hızlandıracaktır. Ancak kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin işlevsel sınıflandırma sına geçimle de yıllardır başarı sağlanamamıştır. Uygulamaya geçilen program bütçe sistemi, gider bütçesi üzerinde büyük değişiklik yaratmıştır. Gelir bütçesinde, sadece, gider bütçesi ile şekil yönünden bir paralellik sağlanmaya çalışılmış ve buna kodlamada yer verilmiştir. Kodlamada “gelir türü”, “bölüm”, “kesim”, “madde” esası “ödenek türü”, “program”, “alt-program”, “faaliyet/proje” lere karşısıdır. Bu deyimlerin birbirlerinin karşılığı olarak kullanıldığı, bütçe yasa hükümleri arasında açıkça belirtildiği içindir ki, terimlerin gelir bütçesinde bölüm, kesim, madde halinde kullanılması bir sakınca yaratmamıştır.

1973 ilk uygulama yılında “Bütçe uygulaması bu kanuna ekli ‘Uygulama cetveli’ esaslarına göre yürütölür” Bütçe kanunu hükmü ile, uygulama esaslarının uygulama cetveline (U cetvele) göre yapılacağı kanunda belirtilmiştir. Her kuruluş kendine mahsus bir “U cetveli” kitabı meydana getirir. “U Cetveli” o kuruluşun organizasyon şeması, genel hizmet gerekçesi, toplam programlar maliyet tablosu ve harcama kalemleri toplam tabloları ile başlar; her program için gerekçe, programın alt programlarının hizmet maliyetleri ve harcama kalemleri tablosu; her alt-program için gerekçe o alt programın faaliyet/projelerinin hizmet maliyetleri ve harcama kalemleri tablosu; o alt-programı oluşturan her bir faaliyet ve proje için ise gerekçe ve ayrıntılı harcama kalemleri tablolarını kapsayarak, tamamlanır. Böylece, hizmet birimi olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin, ayrıntılı harcama kalemleri tablosu ile çok ayrıntılı

bir şekilde hangi girdilerden meydana geldiği görülebilir. Amaç uygulamada harcama yapılırken, özellikle bu geçiş döneminde, klasik bütçe sisteminde mevcut olan mali disiplin ve denetim olanaklarının devamını sağlamaktır.

#### 100 – Personel Giderleri

##### 110- Aylıklar

##### 111- Devlet Memurları Aylıkları

##### 112- Askeri Personel Aylıkları

##### 113- Öğretim Üyeleri, Görevleri, Yardımcıları ile Uzman

Aylıkları

##### 120- Ücretler

.....

.....

##### 400- Tüketim Malları ve Malzeme Alımları

.....

##### 430- Yakacak Alımları

##### 431- Yakacak Alımları

##### 432- Akaryakıt ve Yağ Giderleri

..... gibi, harcama kalemleri ayrıntılı bir şekilde “ayrıntılı harcama kalemleri” tablosunda yer alır.

Böylece, ayrıntılı bir şekilde ortaya konulan faaliyet/projelerin maliyeti, ilgili alt-program maliyetini, alt-programlar maliyeti ise ilgili programlar maliyetini, tüm programlar maliyeti o kuruluşun maliyetini, yani amaca ulaşmak için yapılması gereken hizmetlerin gerektirdiği ödenek miktarlarını gösterir.(T.C. Maliye Bakanlığı, 1996)

1973 Mali Yılı bütçe uygulaması faaliyet/proje ve ayrıntılı harcama kalemleri esasına göre yapılacağından uygulamada saymanlar tarafından kullanılan çeşitli cetvel ve fişlerde de ya değişimler ya da yeni ekler meydana getirilmiştir. Devlet muhasebesi sisteminde geçiş döneminde bir değişiklik yapılması yerine (maliyet muhasebesinin yer alması) var olan sistemin gereksinimleri yanıtlayacak şekilde değiştirilmesi esası benimsenmiştir.

Böylece, bu dönemde, tahakkuk fişi, verile emri, avans ve kredi senedi, çeşitli ödemeler fişi, muhasebe fişi, tahsilat fişi, bütçe giderleri ve ödeme emirleri cetveli, bütçe

hesapları icmal cetveli, geçen yıl bütçe sistemine göre alınabilmesi amaçlanmıştır. Sonraki yıllarda “U” cetveli kaldırılmıştır.

| <b><u>Bütçe Kodu</u></b> | <b><u>Dairesi</u></b>        | <b><u>Program (Bölüm)</u></b> | <b><u>Alt-program (kesim)</u></b> | <b><u>Faaliyet (proje)</u></b> | <b><u>Bütçe yılı</u></b> |
|--------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 45.020.000               | Enerji ve Su Hakları Dairesi | Enerji Hizmetleri             | -                                 | -                              | 1994                     |

NOT : Bu dair ülkemizde mevcut enerji kaynaklarını etüd ederek bunlardan sağlayacağı olanakları meydana çıkarmak ve elektrik enerjisi ve politikasına uygun olanları saptayarak elektrik sağlama planlarını hazırlamakla görevlidir. Enerji plan ve projelerini inceler ve elektrik,havagazı ve doğal gaz tarifelerini kontrol eder.

Enerji üretim ve tüketimi bakımından Türkiye'nin uluslararasıındaki durum şöyledir:

|                                            | <b><u>Türkiye</u></b> | <b><u>İngiltere</u></b> | <b><u>Danimarka</u></b> |
|--------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------------------|
| Enerji Üretimi( milyon Kwh)                | 8.617                 | 238.664                 | 17.732                  |
| Enerji Tüketimi( milyon Kwh)               | 7.617                 | 239.423                 | 14.409                  |
| Kişi başına elektrik enerjisi( milyon Kwh) | 246                   | 4.308                   | 2.947                   |

### **GELİŞİM :**

| <b><u>Yıllar</u></b> | <b><u>Enerji üretimimiz(Kwh)</u></b> | <b><u>Enerji tüketimimiz(Kwh)</u></b> |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1991                 | 6.217                                | 5.269                                 |
| 1992                 | 6.931                                | 5.870                                 |
| 1993                 | 7.830                                | 6.679                                 |
| 1994                 | 8.617                                | 7.517                                 |

**HEDEFLER :**

| <b><u>Yıllar</u></b> | <b><u>Enerji üretimimiz(Kwh)</u></b> | <b><u>Enerji tüketimimiz(Kwh)</u></b> |
|----------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 1995                 | 10.000                               | 10.100                                |
| 1996                 | 11.470                               | 11.470                                |
| 1997                 | 13.240                               | 13.240                                |
| 1998                 | 14.890                               | 14.890                                |
| 1999                 | 16.940                               | 16.940                                |

---

Program sorumlusunun

Adı :

Görevi :

İmzası :

Tarih :

---

Program gerekçeleri üç bölümden oluşmaktadır :

*Önem :* Her ödeneğin bir amaca yönelik olması nedeniyle, önce bu amaçların ve programın öneminin belirtilmesi gerekir. Program gerekçesi, programı oluşturan alt hizmetlerin programlarla ilişkisini belirtmeli ve programın sosyal ihtiyaçlara olan katkısını ortaya koymalıdır.

Uzun süredir devam eden programların öneminin ve niteliğinin, her yıl gerekçede tekrarlanması gereksizdir. Buna karşılık, programın öneminin zaman içinde ne yönde değişeceği belirtilmelidir. Eski programlar yanında, yeni uygulamaya konacak programların da önem ve niteliği açıklanmalıdır.

*Performans:* Girişilecek hizmetlerin değerlendirilebilmesi için, o hizmetlerin geçmişteki performansı bilinmelidir. Evvelce girişilen faaliyetler, söz konusu hizmetin belirli bir aşamasını yerine getirmiş ise, gelecek uygulamaların ne olacağını yorumlayabilmek için, gerçekleştirilen aşamaların bilinmesi gerekir. Ayrıca, geçmişte ayrılan kaynakların kullanım tarzı, programla ilgili sorumluluğun saptanmasını sağlar. Bu nedenle, kesin olmamakla birlikte, ortalama beş yıl öncesine kadar gidilir. (DPT., 2000)

*Hedefler* : Programın, ayrılan ödenekle ve belirli bir sürede varması arzulanan düzeyini ve amacını belirtir. Bu aynı zamanda program sorumlusunun, hizmeti öngörülen düzeye çıkarma yükümlülüğünü ifade eder. Programın gelişimi ve hedefleri, ölçülebilir nihai birimler ile belirtildiği oranda, başarı daha yeterli şekilde değerlendirilebilir.

Performans bölümünde olduğu gibi, hedefler bölümünde de program, ödeneğin ve hedeflerin ortalama 5 yıllık bir zaman boyutu ile belirtilmesi istenir. Özellikle yatırım projelerinin tamamlanacağı süre, her yıla düşen harcama miktarı ve sağlayacağı fayda ile ilgili sayısal bilgilerin verilmesini gerektirir.

Programın önemi, gelişimi ve hedefleri “standart gerekçe formları” ile gösterilecektir. Gerekçelerde aynı nihai ürün ve iş yükü ölçü birimleri kullanılmalıdır.



## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Çağımızda klasik devlet anlayışında meydana gelen değişmelere paralel olarak devletin işlevleri de çok gelişmiştir. Devletin artan işlevlerini yerine getirebilmesi ve harcamalarını karşılayabilmesi var olan kaynaklarını bu işlevlerin gerektirdiği harcamalara ayırması ile mümkün olur. Artan harcamaları karşılamak üzere kaynaklarını da arttırması gereken devlet, harcamalarını çoğunlukla vergiler yolu ile karşılar. Ancak, vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının harcamaları izlenecek biçimde sürekli arttırılmasına olanak yoktur. Bu yüzden yapılan harcamaların azaltılması yoluna gidilmesi gerekir. Harcamaların azaltılması devletin işlevlerinin azaltılmasıyla mümkün olmayacağına göre, var olan kaynakların amaçlara ulaştırılmasında, en etkin seçeneklerin bulunması zorunlu hale gelmiştir. Amaç, sınırlı kaynakların en etkin şekilde kullanılarak, en etkin sonucun alınmasıdır. Bu etkin sonuç ise, en az harcama ile en fazla yararı sağlamaktır. Bir başka deyişle kamu hizmetlerinin en üst düzeyde yerine getirilmesi ve kamu harcamalarının en etkin bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla, bütçe kaynaklarının optimal düzeyde kullanılması, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin temelini oluşturmaktadır.

Program ve performans bütçe ile başlanan yeni bütçe sisteminin gelişmesi planlama-programlama-bütçeleme sistemi ile devam etmiştir. Planlama-programlama-bütçeleme sistemi devletin hizmetlerinin planlanması, programlanması ve bütçelenmesi arasında en yakın ilişkiyi kurmuştur. Devlet hizmetlerinin, plan ve programlara göre yerine getirilmesi, bunlara göre parasal değerlendirmeye tabi olması, en yüksek etkinliğin elde edilmesi için türlü alternatiflerin hazırlanması, bu alternatifler arasında amacı en iyi gerçekleştirecek olanının seçilmesi sağlayan ve bunun içinde niceliksel analizlerin kullanılmasına neden olan planlama-programlama-bütçeleme sistemi; karar verme organının da elinde en iyi kararı vermeyi sağlayan bir araç olmuştur.

PPBS'nin Türk kamu yönetimine daha yararlı olabilmesi için alınması gereken bazı tedbirler;

➤ Maliye Bakanlığı Bütçe Reform Grubu üyeleri için uygulanmakta olan eğitim ve yetiştirme programına devam edilmelidir. Ancak çabalar, daha üst seviyede ve daha ayrıntılı bir eğitimin sağlanmasına yöneltilmelidir.

New York Eyaleti Bütçe Dairesinde uygulanan iş başında yetiştirme programına daha çok üyenin gönderilmesi ve üç aylık sürenin en aşağı sekiz aya çıkarılması daha olumlu sonuçlar alınmasına yardımcı olabilir. Bunlardan başka, dışarıdan eğitim amacıyla getirilen uzmanların bir kaç kişilik gruplar halinde ve daha uzun süreler için getirilmeleri gerekmektedir. Türkiye'de bu uzmanların yardımıyla düzenlenecek eğitim programlarına mümkün olduğu kadar çok ilgilinin katılması da yararlı olacaktır.

➤ Bakanlık ve daireler ile Devlet Plânlama Teşkilatındaki bütçe ilgililerinin Maliye Bakanlığı bütçe uzmanları tarafından program bütçesinin ne olduğu, nitelikleri ve ondan neler beklendiği üzerinde eğitilmelerini sağlamak amacıyla sistematik eğitim programları düzenlenmelidir.

➤ PPBS'nin hazırlanması ve uygulanması gerçekte bütün kamu yöneticilerini içine almaktadır. PPBS'nin başarıya ulaştırılmasında en büyük görev kamu yöneticilerine düşmektedir. Bu nedenle, bütün kamu yöneticilerinin de özellikle üst kademedekilerin konu üzerinde aydınlatılmalarına ihtiyaç vardır. Bu, periyodik toplantılarla. Bütçe Reform Grubunun onlar için hazırlayacağı çeşitli yayınlarla, sağlanabilir.

➤ PPBS'nin gelecekteki personel ihtiyacını karşılamak amacıyla üniversitelerde konuya ilişkin derslerin okutulması ve programların düzenlenmesi sağlanmalıdır.

➤ Bütçeleme ile plânlama arasında, daha önce üzerinde durulduğu gibi, tam bir paralelliğin kurulması ve cari harcamalarla sermaye teşkili ve transfer harcamalarının da tamamen kalkınma plan ve programlarının kontrolüne alınması gereklidir.

- Kamu yönetiminde amaçların daha açık ve kesin olarak belirlenmesinde yöneticilerin işbirliği sağlanmalıdır.
- Programlar, alt programlar ve faaliyetler klasik örgüt yapısına göre değil fakat anlamlı nihai amaçlar etrafında teşkil edilmelidirler,
- Alternatif programlar üzerinde önemle durulmalı ve ilgililer yeni alternatiflerin geliştirilmesi ve önerilmesinde isteklendirilmelidirler.
- Programlar uzun süreli olarak hazırlanmalıdır. Diğer bir deyimle, program amaçları, maliyetleri ve faydaları, programın niteliğine bağlı olarak, yeteri kadar uzun bir gelecek için (ortalama beş yıl) saptanmalıdır.
- Alternatif programların geliştirilmesi, değerlendirilmesi ve en iyi tercihin yapılabilmesi için sistem analizinin ve ona ilişkin diğer tekniklerin faaliyet-fayda analizleri, maliyet-etkenlik analizleri, doğrusal programlama, harekât araştırması, v.b.) kullanılmasına önem verilmeli ve bunun için ihtiyaç duyulan teknik elemanların sağlanmasına biran önce başlanmalıdır.
- Uzun vadeli plan ve programların devamlı olarak gözden geçirilmesi ve gerekli düzeltmelerin zamanında yapılabilmesi için haberleşme sistemine bir «rapor etme sistemi» nin eklenmesi gerekir.
- Uzun sürede programlar iyice yerleştikten ve kendilerinden beklenen faydaları sağladıklarına inanıldıktan sonra, kamu örgütlerinin nihai amaçlar ve programlar etrafında yeniden şekillendirilmesi düşünülmelidir. Bundan başka, PPBS'nin gerektirdiği diğer değişikliklerin de (iş tekrarlarının ortadan kaldırılması, uyuşmazlıkların çözümü, personel yönetimindeki bozuklukların düzeltilmesi, v.b.) hemen yapılması sistemin başarısı bakımından gereklidir.

➤ Gerek PPBS'nin kabulünü kolaylaştırmak, gerekse doğabilecek olumsuz sonuçların kamu yönetimi üzerindeki etkisini azaltmak amacıyla, sistemin başlangıçta seçilecek birkaç kuruluşta uygulama alanına konulması ve elde edilecek sonuçlara göre uygulama alanının daha sonra genişletilmesi yoluna gidilmelidir.

PPBS'nin genel bir değerlemesi yapılmak gerekirse, belirlenen sorunlar ve önerilerin ışığı altında, program bütçenin Türk kamu yönetiminde rasyonel bir biçimde uygulanması bir çok koşulun yerine getirilmesine bağlıdır. Bu koşulların hemen hemen hepsi de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi, insan kaynaklarının eğitimi ve en iyi şekilde değerlendirilmesi, mevcut hukuki yapının yeniden gözden geçirilmesi gibi noktalarda odaklanmaktadır. Sistemin kamu maliyesi ve kamu bütçesi yöneticileri tarafından bu derecede desteklenmesinin nedeni, onun kamusal kaynakların dağılımındaki keyfilik ve karmaşa karşısında tek seçenek olmasıdır. Çünkü klasik sistemde, uzun uygulama dönemlerinin getirdiği tutarlılık ve kesinlik kabul edilmekle birlikte bu, o sistemde yapılan seçimlerin ve işlemlerin hepsinin rasyonel ve yerinde olduğu anlamına gelmez. Bu nedenle, PPBS yaklaşımının, kamu maliyesi ve bütçelemede sağlayacağı faydaların onun sakıncalarından az olduğu, yani sistemin yararlarının yetersizliklerini aşmadığı söylenemez. Yani PPBS ideal bir bütçe sistemi niteliğini taşımasa da, kamusal bütçelemede optimale daha yakın bir sistemdir.

Sistemin yararlarının yetersizliklerini aşabilmesi için PPBS uygulaması idari, personel ve mali reformla birlikte gerçekleştirilmelidir. Bu yüzden PPBS uygulamasına PPBS'yi hazırlayacak en uygun kurumlardan başlayarak bu kurumlarda gerekli altyapı oluşturulduktan sonra tıpkı bir zincirin halkaları gibi bu bütçe süreci içindeki diğer kurumlarda da aynı strateji izlenmelidir. Ancak bunlar gerçekleştirildiği takdirde etkin bir PPBS uygulamasından ve buna bağlı olarak kamu harcamalarında verimlilik artışından söz edilebilir.

## KAYNAKÇA

AKALIN, Güneri, (1981), *Kamu Ekonomisi*, A.Ü. SBF Yayını, No:486, Ankara

AKALIN, Güneri, (1987), *Devlet Bütçesi-Maliye Politikası*, B.12, Turhan Kitapevi, Ankara

AKÇA, Yusuf, (1996) *Bütçe ve Devlet Muhasebesi*, İ.Ü.Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul

AKDOĞAN, Abdurrahman., (1993), “*Kamu Maliyesi*”, Dördüncü Baskı, Gazi Büro Kitapevi, Ankara

AKSOY, Şerafettin, (1991), *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitapevi, İstanbul

AKTÜRK, İsmail, (1996), *Hazine İşlemleri*, 2. Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir

ALTUĞ, Figen (1999), *Kamu Bütçesi*, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa

ALTUĞ, Figen (1995), *Mali Denetim*, U.Ü. Güçlendirme Vakfı Yayını, No:109, Bursa

Anadolu Üniversitesi Yayınları (1983), “*Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri*”, Eskişehir

BAŞARAN, M., “*Maliyet-Etkinlik Değerlendirmeleri*”, KHO Yayını, Ankara, 1988.

BATIREL, F.Ömer, (1981), *Kamu Bütçesi*, İ.İ.T.İ.A., Nihad Sayar Yayın Ve Yardım Vakfı Yayınları, İstanbul

BURKHEAD, Jesse, (1965) “*Government Budgeting*”, John Wiley and Sons Inc., Sixth Printing, New York

CENTO CENTRAL TREATY ORGANIZATION, (1972), Cento Seminar On Budget Administration, Tehran, Iran

COŞKUN, Gülay (1997), *Devlet Bütçesi*, Turhan Kitapevi, Ankara

ÇOŞKUN, Gülay, (1976), *Bütçe Reformu Nedenleri Ve Program Bütçe Sistemi*, Sevinç Matbaası, TODAİE Yayın, Ankara

ÇOŞKUN, Gülay, (1983), (Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F.Maliye Bölümü ), “*Bütçe Uygulaması Hakkında Bir Yorum*”, Bütçe Uygulaması ve Denetimi Semineri, Eskişehir

ÇOŞKUN, Gülay. (1986), “*Devlet Bütçesi- Türk Bütçe Sistemi*”, Turhan Kitapevi, Ankara

ÇOŞKUN, Gülay (2000), *Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi)*, Turhan Kitapevi, Ankara

DARICI, Haldun., (1995), *Ek Ödenek Kamunları*, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1995/3, Ankara

DİCLE, İ.Atilla, (1973), *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara

DİCLE, İ.Atilla, (1973) “*Program Bütçesi: Verimlilik Açısından Bir Bakış*”, Verimlilik Dergisi, Sayı:3, Ankara

DPT., (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, (Özel İhtisas Komisyonu Raporu)*, Ankara

EDİZDOĞAN, Nihat, (1998), *Kamu Bütçesi*, Bursa

EDİZDOĞAN, Nihat, (1994), “*1994 Yılı Bütçesi*”, BUSİAD Yayınları, No:12, Bursa

ERDEM, Metin, (1996), *Devlet Borçları*, Ekin Kitapevi Yayınları, Bursa

ERGİNAY, Akif., (1984), *Kamu Maliyesi- Kamu Gelirleri- Kamu Giderleri Devlet Bütçesi- Maliye Politikası*, Turhan Kitapevi Ankara

ERKİLET, Şaban, (1991), *Vakıflar ve Derneklerin Vergilendirilmesi*, Ankara

FEYZİOĞLU, Bedi., (1984), *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, Filiz Kitapevi, İstanbul

FREDERICK, C. Mosher, (1953), *Pogramme Budgetting: Studying of Budgetting*, Syracuse University

FALAY, Nihat, (1995), *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul

GÜRSOY, Bedri, (1980), *“Kamusal Maliye”*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Cilt:2, Ankara

GÜVEN, Sami., (1995), *Türkiye’de Sosyal Planlama*, Ezgi Kitapevi Yayınları, Bursa

HALER, Hans, (1974), Çev:Turhan Salih., *Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri*, İ.Ü. Yayını., İstanbul

HEREKMAN, Aykut, (1988), *Devlet Faaliyetleri ve Finansman Teknikleri Cilt-1*, Ankara

İNCE, Macit, (1976), *Devlet Borçlanması*, Kalite Matbaası, Ankara

NADAROĞLU, Halil, (1983), *Kamu Maliyesi Teorisi*, Nihad Sayar Vakfı Yayınları, No:237, İstanbul

NEHROZOĞLU, Kemal, (1973), *“Program Bütçe ve İçişleri Bakanlığı”*, Türk İdare Dergisi, Özel Sayı, Ankara

KARADENİZ, Salim., (1996), *“Döner Sermayeli İşletmeler ve Vergilendirilmeleri”*, Vergi Dünyası., Sayı:182, Ekim

KILIÇBAY, Ahmet., (1981), *İktisadi Planlama*, İ.Ü.İ.F Yayını, İstanbul

MUSGRAVE, Richard A. and Musgrave Peggy , (1973), *“Public Finance in Theory and Practice”*, New York

OYAN, Oğuz., AYDIN, A, Rıza., (1987), *İstikrar Programından Fon Ekonomisine*, Teori Yayınları, Ankara

OYAN, Oğuz., AYDIN, A, Rıza., (1991), *Maliye ve Fon Politikalarına Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara

ÖNCEL, Yenal, (1981), *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitapevi, İstanbul

ÖZER, Ahmet, (1994), “*Bütçe Uygulamalarında Daha Sondaki Müdahaleleri Azaltma Aracı Olarak Birkaç Yıllık Programlama: Belçika Örneği*”, İller ve Belediyeler Dergisi, sayı:50

ÖZTÜRK, Ahmet., ARSLANOĞLU, Mehmet., (1995), *Ekonomik Planlama*, Ekin Kitapevi, Bursa

SWEDEN: SELECTED ISSUES; IMF Staff Country Report No:98/128; s. 6-13

ŞENER, Orhan., (1984), *Kamu Ekonomisi*, 2. Baskı, Okan Yayıncılık, İstanbul

İOSUN, K., “*İşletme Yönetimi*”, İ.Ü.İşl.Fak. Yayını, Yayın No: 2264/64, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1997.

İÜRK, İsmail, (1997), *Maliye Politikası*, Turhan Kitabevi, Ankara

UÇAK, İ.Fikri, (1983), (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Müdür Yardımcısı), “*Bütçe uygulaması*”, Bütçe Uygulaması ve Denetimi semineri, Eskişehir

ULUATAM, Özhan, (1988), *Kamu Maliyesi*, Teori Yayınları.

YAMAN, Ahmet (1990), *Uygulayıcılar İçin Program Bütçe El Kitabı*, DPT. Yayını, Ankara

YILDIRIM, Zühal., ÇETİNKAYA, Özhan., (1999), *Devlet Muhasebesi*, Ekin Kitapevi, Bursa

YULUĞ, Mustafa, (1981), “*Türkiye’de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi*”, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu yayını Nö:1981/230, Ankara

T.C. MALİYE BAKANLIĞI, Tetkik Kurulu Yayınları, “*Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması*”, Sayı:240, 1982

[http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu\\_butce\\_metin\\_giris.php](http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_butce_metin_giris.php) (22.11.2000)

[http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249\\_savunmayaayrilan\\_kose.htm](http://www.kho.edu.tr/yayinlar/btym/yayinlistesi/yayinlar/Yayin2001/249_savunmayaayrilan_kose.htm) (15.04.2004)

<http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/pubs/pmp97/countries/sw.htm> (15.04.2004)



## ÖZGEÇMİŞ

| <b>A - KİŞİSEL BİLGİLER</b>        |                                                                 |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>Adı Soyadı:</b>                 | <b>Ozan TUĞRUL</b>                                              |
| <b>Doğum yeri ve Tarihi:</b>       | Mersin – 24.06.1975                                             |
| <b>Nüfusa Kayıtlı Olduğu Yer :</b> | MERSİN                                                          |
| <b>Uyruğu:</b>                     | T.C.                                                            |
| <b>Medeni hali:</b>                | Bekar                                                           |
| <b>Adres:</b>                      | 3 Ocak Mah. 5433 Sok. No:20 Kat:3/3 33050 Mersin                |
| <b>Telefon:</b>                    | Ev : (324) 237 79 09<br>Cep : (533) 417 78 71 / (533) 593 49 45 |
| <b>E-mail :</b>                    | ozan.t@superonline.com                                          |

| <b>B - EĞİTİM:</b>   |                                                 |
|----------------------|-------------------------------------------------|
| 1999-2004            | <b>Yüksek Lisans</b>                            |
| <b>Enstitü</b>       | Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| <b>Anabilim Dalı</b> | Maliye                                          |

|                |                                                                        |
|----------------|------------------------------------------------------------------------|
| 1993-1998      | <b>Lisans</b>                                                          |
| <b>Fakülte</b> | Çukurova Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi-Maliye / Adana |

|                 |                                       |
|-----------------|---------------------------------------|
| 1980-1992       | <b>İlk ve Orta Öğrenim</b>            |
| <b>Lise</b>     | Atatürk Lisesi / MERSİN               |
| <b>Ortaokul</b> | Mersin Ortaokulu / MERSİN             |
| <b>İlkokul</b>  | Abdülkadir Perşembe İlkokulu / MERSİN |

| <b>C- İŞ TECRÜBESİ</b> |                                                                                   |
|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 1998-2001              | Deniz Kuv.Komt. Donanma Mersin Vakıf Tesisleri(Mersin Club) / Satınalma Sorumlusu |
| 2002-                  | İ.E.Ulagay&Menarini Group İlaç San A.Ş./ Adana-2(Mersin) Tıbbi Mümessil           |