



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

**TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME
SİSTEMİ UYGULAMASI VE KAMU HARCAMA
SÜRECİNDE PROGRAM BAZLI BÜTÇE
SİSTEMİNE GEÇİŞ ÖNERİLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

MELEK SENA CANGİR

MALİYE ANABİLİM DALI

TEMMUZ 2020



**TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ
UYGULAMASI VE KAMU HARCAMA SÜRECİNDE PROGRAM BAZLI
BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ ÖNERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Melek Sena CANGİR

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

TEMMUZ 2020

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Melek Sena CANGİR

10.07.2020

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ UYGULAMASI VE
KAMU HARCAMA SÜRECİNDE PROGRAM BAZLI BÜTÇE SİSTEMİNE GEÇİŞ
ÖNERİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Melek Sena CANGİR

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Temmuz, 2020

ÖZET

Ülkelerin siyasi yapıları, kurumları, kurumların işlev ve özellikleri farklılıklar göstermektedir. Bu farklılıkların temelinde tarihsel, sosyal, kültürel ve demografik özelliklerin yanı sıra ekonomik özellikler de yer almaktadır. Bunun bir sonucu olarak tercih edilen bütçe sistemleri ve bunların uygulama biçim ve sonuçları da ülkeden ülkeye değişmektedir. Bütçe sistemlerinin gelişimini Türkiye örneği bazında ve yeri geldiğinde ABD, Kanada ve İngiltere örnekleriyle de karşılaştırarak irdeleyen bu çalışmada ulaşılan sonuçlar üç noktada toplanabilir. Birinci nokta, Türkiye'deki bütçe sistemi değişikliklerinin bütçe dengesinin kötüleşmesiyle ilişkili olduğudur. GSYİH, yatırım harcamaları, işsizlik gibi makroekonomik değişkenlerin bütçe sistemi değişikliği üzerindeki etkisinin bütçe dengesi kanalıyla olduğu şeklinde değerlendirilmektedir. İkinci nokta, Türkiye'de uygulamaya konulan bütçe sistemi değişikliklerinin tarih sıralamasının yukarıda belirtilen ülke uygulamalarından farklı olması hususu ile ilgilidir. Bunun gerisinde, ülkemizdeki bütçe sistemi değişikliklerinde önceden belirlenmiş uzun vadeli makro politikalarından çok bütçe dengesindeki kötüleşmelere kısa vadede çözüm bulma arayışlarının etkili olduğu görülmektedir. Ülkemizde 2017-2018 yılları itibariyle geçiş çalışmaları başlatılan performans esaslı program bütçe sisteminin değinilen üç ülkeden ABD örneğine daha yakın durduğu sonucu bu çalışmada ulaşılan üçüncü noktadır. Seçim sürecinin stratejik planlama süreci ile uyumlu olması, yetkili mercilerin görev ve yetkilerinin açık ve net bir şekilde belirlenmiş olması yeni sistemin güçlü yönleri arasında yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçe sürecinde yetkili mercilerin farklılaştırılması ve karar alma sürecinde sağlıklı veri akışını sağlayacak teknik altyapının oluşturulması yeni sistemi daha güçlü hale getirecektir.

Bilim Kodu : 112001
Anahtar Kelimeler : Bütçe sistemleri, bütçe dengesi, planlama programlama
bütçeleme sistemi, performans esaslı program bütçe
Sayfa Adedi : 113
Danışman : Dr. Öğretim Üyesi Haydar Lütfü EJDER
ORCID ID : 0000-0001-5246-119X

IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE-BASED BUDGETING SYSTEM IN
TURKEY AND EVALUATION OF SUGGESTIONS REGARDING TRANSITION TO
PROGRAM-BASED BUDGET SYSTEM IN PUBLIC SPENDING PROCESS

(Master Thesis)

Melek Sena CANGİR

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

July, 2020

ABSTRACT

Countries' political structures, institutions, institutions' functions and features differ. In addition to historical, social, cultural and demographic characteristics, economic features are also the basis of these differences. As a result, preferred budget systems and their implementation patterns and results vary from country to country. While this study's main focus is on examination of the development of budgeted systems in Turkey, examples such as USA, Canada and United Kingdom are also taken in account. The conclusions arrived can be summarised at three points. First conclusion is that budget system changes in Turkey seems to be associated with deterioration of the budget balance. The impact of macroeconomic variables such as GDP, investment expenditures and unemployment on the budget system change is considered to be realised through the budget balance channel. The time order of the budgeted systems that implemented in Turkey is different from country practices mentioned above. That is the second conclusion. It is evaluated that the reason for this difference is the fact that such changes did not take place basis on long term macro policies. Instead, the search for quick solutions in the short term to the deterioration in the budget balance seems to be more effective. The performance-based program budgeted system, which transition studies were initiated in 2017-2018 in Turkey, stood closer to the USA example from the three countries mentioned. This is the last conclusion. The compatibility of election process with the strategic planning process, clear statement of responsibilities and rights of the competent authorities are among the strengths of the new system. Differentiation of competent authorities in the central government budget process and establishing the technical infrastructure that will ensure the reliable data flow for the decision making process will enhance the strength of the new system.

Science Code : 112001

Key Words : Budget systems, budget balance, planning programming budgeting system,
performance based program budget

Page Number : 113

Advisor : Asst. Prof. Haydar Lütfü EJDER

ORCID ID : 0000-0001-5246-119X

TEŞEKKÜR

Çalışma boyunca beni yönlendiren, destekleyen, engin bilgi ve deneyiminden faydalandığım çok değerli hocam Dr. Öğretim Üyesi Haydar Lütfü EJDER'e teőekkürü bir borç bilirim.

Çok değerli akademik bilgi ve deneyimleri ile tez çalıőmama katkılarından dolayı, Prof. Dr. Duran BÜLBÜL ve Prof. Dr. M. Umur TOSUN'a ayrıca bu süreçte desteklerini esirgemeyen Dr. Niyazi CANGİR ve Hanım Zehra CANGİR'e teşekkür ederim.

Tez süreci boyunca, bana gösterdikleri sabır ve destekleri için eőim Abdullah CANGİR ve sevgili çocuklarım Azra, Furkan ve Sahra'ya sonsuz teőekkürler.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
ÇİZELGELERİN LİSTESİ.....	ix
ŞEKİLLERİN LİSTESİ.....	x
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	xi
1. GİRİŞ	1
2. BÜTÇE SİSTEMLERİ VE GELİŞİM SÜRECİ.....	3
2.1. Bütçe, Sistem ve Bütçe Sistemi Kavramları	3
2.2. Bütçe Sistemleri	6
2.2.1. Geleneksel Bütçe Sistemi.....	6
2.2.2. Performans Bütçe Sistemi.....	8
2.2.3. Program Bütçe Sistemi.....	10
2.2.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi.....	14
2.2.5. Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması.....	16
3. TÜRKİYE’DE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ UYGULAMALARI.....	19
3.1. Türk Devletlerinde Bütçe	19
3.1.1. Anadolu Selçuklu Devleti’nde Bütçe.....	19
3.1.2. Osmanlı Devleti’nde Bütçe	20
3.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Sistemleri	22
3.2.1. Geleneksel Bütçe Sistemi (Program Bütçe Sistemine Geçiş Süreci): Türkiye Örneği [1924-1972]	24

3.2.2. Program Bütçe Sistemi (Performans Bütçe Sistemine Geçiş Süreci): Türkiye Örneği [1973-2005]	25
3.2.3. Performans Bütçe Sistemi: Türkiye Örneği [2006-2018]	27
3.2.4. Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS): Türkiye Örneği	29
4. BAZI ÜLKELERDE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ UYGULAMALARI	33
4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bütçeleme Sistemleri Uygulamaları	33
4.1.1. Amerika Birleşik Devletleri	33
4.1.1.1. Eyaletlerde bütçeleme sistemleri.....	50
4.1.1.2. Tek federal bölgede (Washington) katılımcı bütçe	51
4.1.2. İngiltere	51
4.1.3. Kanada.....	62
4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçeleme Sistemleri Uygulamaları.....	74
4.2.1. Brezilya	74
4.2.2. Endonezya	76
4.2.3. Güney Afrika Cumhuriyeti	79
5. TÜRKİYE’DE PROGRAM BÜTÇENİN PERFORMANS BÜTÇE UYGULAMASINA ENTEGRASYONU.....	83
5.1. Türkiye’de Program Bazlı Performans Bütçe Sürecinin Gelişimi	83
5.2. Performans Esaslı Program Bütçeleme Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği	94
6. SONUÇ	99
KAYNAKLAR	101
ÖZGEÇMİŞ	113

ÇİZELGELERİN LİSTESİ

Çizelge	Sayfa
Çizelge 2.1. Geleneksel bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri	8
Çizelge 2.2. Performans bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri.....	10
Çizelge 2.3. Program bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri	14
Çizelge 2.4. Planlama-programlama bütçeleme sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri	15
Çizelge 2.5. Bütçe sistemleri karşılaştırması	17
Çizelge 4.1. PART puan tablosu.....	44
Çizelge 4.2. GPRA - PART karşılaştırması	46
Çizelge 4.3. GPRA - GPRAMA karşılaştırması.....	48
Çizelge 5.1. Program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredisi anlaşmaları karşılaştırılması.....	87
Çizelge 5.2. Merkezi yönetim bütçesi kanunlaşma süreci yetkili merci karşılaştırması	94

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 2.1 Program yapısının hiyerarşik modeli.....	12
Şekil 2.2. Performans ölçütleri.....	16
Şekil 3.1. Konsolide bütçe dengesi [1924-1972].....	24
Şekil 3.2. Konsolide bütçe dengesi [1973-2005].....	25
Şekil 3.3. Türkiye gayri safi yurtiçi hâsıla [1973-2005] (ABD doları / kişi)	26
Şekil 3.4. Türkiye yatırım harcamaları büyüme oranları (%) [1973-2005].....	26
Şekil 3.5. Merkezi yönetim bütçe dengesi [2006-2018].....	27
Şekil 3.6. Türkiye gayri safi yurtiçi hâsıla [2006-2017] (ABD doları / kişi).....	28
Şekil 3.7. Türkiye yatırım harcamaları büyüme oranları (%) [2006-2017].....	28
Şekil 3.8. Türkiye işsizlik oranı (%) [2006-2017]	29
Şekil 4.1. Program derecelendirme devam eden artışı (2002-2008).....	45
Şekil 4.2. Kamu hizmet sözleşmeleri – hizmet sunum sözleşmeleri - performans değerlendirme ilişkisi.....	60
Şekil 4.3. Kanada program değerlendirmesi testi.....	69
Şekil 4.4. Performans yönetimi programı şemasının özeti.....	70

SİMGELER VE KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış bazı kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar

ABD

a.g.e.

a.g.m.

a.g.r.

BÜMKO

Çev.

Dr.

Ed.

KMYKK

OECD

PPBS

Prof.

TBMM

T.C.

TÜİK

Açıklamalar

Amerika Birleşik Devletleri

Adı geçen eser

Adı geçen makale

Adı geçen rapor

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Çeviren

Doktor

Editör

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

Planlama-programlama bütçeleme sistemi

Profesör

Türkiye Büyük Millet Meclisi

Türkiye Cumhuriyeti

Türkiye İstatistik Kurumu

1. GİRİŞ

Bütçe siyasal, sosyal, ekonomik ve mali denetim fonksiyonları olan yönetim ve planlama aracıdır. Dolayısıyla ülkelerin siyasal, sosyal, ekonomik ve mali yapısına uygun seçilmiş bir bütçe sistemi, kamu harcamalarının ekonomik, etkin ve etkili olmasını sağlayacaktır. Bu nedenle, bu çalışmada Türkiye'de performans esaslı bütçeleme sistemi uygulaması ele alınarak, kamu harcama sürecinde program bazlı performans bütçe sistemine geçiş önerilerinin değerlendirilmesi yapılacaktır.

İkinci bölümde, bütçe ve sistem kavramı ile birlikte bütçeleme sistemleri kavramı incelenerek, bütçe sistemlerinin olumlu ve olumsuz yönleri anlatılarak karşılaştırılması yapılacaktır.

Üçüncü bölümde, Türkiye'de bütçe sisteminin gelişimi, "Türk Devletleri" bütçe sistemleri olarak anlatılmaya çalışılacak ve Cumhuriyet Dönemi bütçe sistemlerinin değişiklikleri; bütçe açığı, büyüme ve işsizlik rakamlarından oluşan zaman serileri ile ilişkili olup olmadığı yönünden incelenecektir.

Dördüncü bölümde, bazı ülkelerde bütçeleme sistemlerinin değişimi, kanuni süreç temelinde ele alınarak, uygulamada ortaya çıkan sorunlara karşı alınan karar ve politikalar irdelenecektir. Bütçe sistemlerinin değişim sürecinde alınan kararların etkisi ile gelişmişlik düzeyi arasındaki ilişki ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

Beşinci bölümde, Türkiye'nin bütçe sistemlerinde gerçekleşen değişikliklerin kanuni süreci ele alınarak, Türkiye'de program bazlı performans bütçe sürecinin gelişimi anlatılacak ve performans esaslı program bütçeleme çerçevesinde alternatif modellerin Türkiye'de uygulanabilirliği açısından değerlendirilecektir.

2. BÜTÇE SİSTEMLERİ VE GELİŞİM SÜRECİ

Devlet bütçesi, kamusal hizmet sunumunun ekonomik, etkin ve etkili olmasına yönelik kullanılan mali bir araçtır. Bütçenin ne şekilde hazırlanacağı, nasıl kullanılacağı ve ne tür hedeflere ulaşmak için düzenleneceği hususları ise bütçe sistemi kavramını ortaya çıkarmaktadır. Devletlerin faaliyet alanlarının sürekli olarak genişlemesi yani kamu harcamalarının bir şekilde sürekli artıyor olması bunun karşısında gelirlerin bu artışa orantılı bir artış göstermemesi aynı zamanda mevcut kaynak kıtlığı bütçe sistemlerinin geliştirilmesine yönelik çabaları arttırmaktadır. Bu bölümde, bütçe sistemlerinin tanımı, değişimi ve gelişimi anlatılarak, bütçe sistemlerine göre olumlu ve olumsuz yönleri belirtilmiş, bütçe sistemlerinin karşılaştırılması yapılarak genel bir tablo çizilmeye çalışılmıştır.

2.1. Bütçe, Sistem ve Bütçe Sistemi Kavramları

Bütçe, bir ülkenin geleceğe yönelik olarak belli bir döneme ait gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir. Bütçeler yapılmaz ise, ülke o yıl için gelir elde etmek ve gider yapma konusunda herhangi bir faaliyette bulunamaz. Bir başka ifadeyle, devletin gelir elde etmesi ve gider yapması için bütçeye ihtiyacı vardır.¹

Bütçe, gelir ve gider dengesini koruyarak ekonomik hayatı belirli bir düzen içerisinde yönetimini sağlayan bir araçtır. İlk çağlardan itibaren dünyanın değişik bölgelerinde ortaya çıkan uygarlıkların oluşumunda siyasi, sosyal, coğrafi ve ekonomik faktörler etkili olmuştur. Coğrafi şartların sunduğu avantajlar uygarlığın doğuşuna olumlu katkı sağlamıştır. Bunun yanı sıra ülkeler arasında yapılan ticari faaliyetler, kültürlerarası etkileşimlerin meydana gelmesine neden olmuştur. Toplumsal evrimin biyolojik evrimi aşmasıyla, biyolojik evrim önemini yitirmiş, insan topluluklarının evrimi toplumsal evrim çizgisi üzerinde, onun ekonomik, toplumsal, düşünsel dalları boyunca ilerlemeye başlamıştır. Bu dönem içinde de önceleri biyolojik evrim ile toplumsal evrim birbirlerini etkilemişlerse de, toplumu geliştiren karşılıklı etkileşim gittikçe toplumsal evrimin üç dalı arasında, insan topluluklarının ekonomik, toplumsal, düşünsel yapıları arasındaki etkileşim

¹ Ejder, H.L. (2012). "Türkiye'de Bütçe Politikaları: 2002 - 2012 Dönemi". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14/1, 53.

biçimini almıştır.² Çoğu kurumun, planlamanın, bütçenin, özel mülkiyetin; işbölümünün, sanat, zanaat ve alışverişin gelişmesinin; toplumsal farklılaşmanın, sınıfların, ailenin köklerinin üretici olmayan ekonomiden üretici ekonomiye geçiş dönemine dayanmaktadır.³ Bu gelişmeler aslında insanoğlunun ürettiğini daha ekonomik, etkin ve etkili bir biçimde tüketme çabasının sonucudur. İnsanoğlunun ürettiğini daha ekonomik, etkin ve etkili bir biçimde tüketme çabasının bir sonucu olarak bütçe ortaya çıkmıştır.

Kelime anlamı olarak bütçe, devletin, bir kuruluşun, bir aile veya bir kimsenin gelecekteki belirli bir süre için tasarladığı gelir ve giderlerinin tümü olarak ifade edilmektedir.⁴ Fransızca "Bouge", "Bougette", onyedinci yüzyıldan itibaren İngilizcede "Budget" şeklinde kullanılmaya başlanmış ve Fransızcadan Türkçeye geçmiştir.⁵ Latince "Bulga" olarak ifade edilen bütçe kelimesinin anlamı "torba", "bohça" dır. Türkiye'de bohça kelimesi belirli bir dönem, bütçe kelimesi yerine halk arasında kullanılmıştır.⁶

Ülkemizde, yakın tarihte köylerde halk arasında "bohça" ilçedeki mülki amire onanmak üzere, köy muhtarı tarafından hazırlanmış, "Bohça parası" yani salma, köyün zorunlu hizmetleri için ihtiyar meclisinin köyde oturanlar için hane başına dağıtılan maktu vergi için kullanılmıştır.⁷ Köylerde dile getirilen "bohça" zaman içerisinde bütçeyi anlatır hale gelmiştir.

Sistem ise belli bir amacı gerçekleştirmek için birlikte çalışan ve birbirlerini etkileyen parçalardan oluşan bir bütündür.⁸ Bu tanıma dayalı olarak bir sistemin üç temel özelliğini şöyle sıralayabiliriz.

1. Bir amacı olmak: Sistem bir amaç için ortaya çıkar. Bir hedef etrafında toplanmayan bir bütün işlevsiz ve dağınık kalacağından sistemin var olma sebebi amacıdır. "Parçalar yığını" olmaktan kurtaran bu durum, aslında amacıdır.

² Şenel, A. (1982). *İlkel Topluluktan Uygar Topluma Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 504, 40

³ Çambel, H. (1974). *The Southeast Anatolian Prehistoric Project and Its Significance for Culture History*. (37. Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 362.

⁴ Türk Dil Kurumu. (2011). *Türkçe Sözlük (Genişletilmiş Baskı)*. Ankara: TDK.

⁵ Türk Dil Kurumu, *Türkçe Sözlük*, Bütçe kelimesi kökeni Fransızca "budget" olarak alınmıştır.

⁶ Türk Dil Kurumu, *Türkiye Türkçesi Ağzları Sözlüğü*, bohça parası anlamından alınmıştır.

⁷ 442 Sayılı Köy Kanunu Madde 37.

⁸ Sariaslan, H. (1984). "Sistem Analizinin Temelleri". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51.

2. Birbirlerini etkileyen parçalardan oluşmak: Sistem birbirini etkileyen ve birbiriyle iletişim ve etkileşim halinde olan parçalardan oluşur. Bu parçaların birbirini etkilememesi sistemin çalışmaması anlamına gelir.
3. Anlamli bir bütün oluşturmak: Sistem için parçalar ve bu parçaların birbirini etkilemesi yeterli değildir. Bu parçaların birbirleriyle etkileşimi sonucu bir bütünün yani sistemin son ayağı olan esas tablonun ortaya çıkması gerekir.

Bütçe ve sistem kelimelerinden oluşan bütçe sistemi kavramını bu üç temel özellik açısından değerlendirirsek bütçe sisteminin amacı, kamu ve özel hizmetler yerine getirilirken bütçe sistemi aracılığı ile performans ölçütlerini⁹ gözetmektir. Bütçe sistemi içerisinde var olan parçaların (hukuki, siyasi, ekonomik, mali, denetim fonksiyonlarının birbirleriyle etkileşimi sonucu mali kaynakların) belirli bir sistem dâhilinde toplanması ve dağıtılmasını sağlamaktır. Son olarak karşımıza çıkan anlamli bir bütün, hangi sektör olursa olsun girdilerin ve çıktıların bir sistem içerisinde yönetilmesidir.

Bütçe sistemleri özel sektörde de kullanılmasına rağmen yönetim söz konusu olduğunda devletler açısından daha fazla öneme sahip olmuştur. Devlet yönetimde temel amaç ve görevleri arasında bulunan toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak, ortak ihtiyaçlarının karşılanması noktasında ekonomik engelleri ortadan kaldırmak ve kamusal hizmet sunumunu gerçekleştirmek gibi maliyeti yüksek olan, hizmet alımı karşılığında bedel ödenmeyen ihtiyaçların karşılanmasında devletler, bazı kararlar alabilir ve bunları uygulayabilir. Devlet teşkilatının, kamusal hizmet sunumuna yönelik alacağı kararlar, uygulayacağı politikalar ve uygulama sonrası ortaya çıkan sonuçlar toplumun ortak kaderini oluşturabilir.

Kamusal hizmetlerinin karşılanmasında belirlenen öncelikler ve bu önceliklere göre izlenen yol ve yöntem ancak kayıt altına alınarak mümkündür. Kayıt altına alınırken detaylı olarak kamu hizmetleri için gerekli olan gelir ve giderler gösterilmelidir. Kamu gelir ve giderlerinin kamusal ihtiyaçlara yönelik sistematik şekilde planlanması ve uygulanması bütçe sistemi kavramını ortaya çıkarmıştır.

⁹ OECD. (2007). "Performance budgeting in OECD countries". Part II, Chapter 12, United Kingdom, 193-194. Web: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecdcountries_9789264_034_051-en adresinden 18 Şubat 2019'da alınmıştır.

2.2. Bütçe Sistemleri ¹⁰

Bütçe, kamu kaynaklarının kullanımını kontrolü, kamu kaynaklarının gelecekteki dağılımını planlama ve kamu kaynaklarının yönetimi şeklinde geniş amaçlara sahiptir. ¹¹ Bu amaçlar doğrultusunda bütçe sistemleri zaman içerisinde, kamu yönetiminde meydana gelen değişmelere paralel olarak artan kamu harcamaları karşısında kamu gelirlerinde aynı oranda artışın meydana gelmemesi nedeniyle, ihtiyaçlara göre değiştiği ve geliştiği görülmektedir. Söz konusu ihtiyaçların karşılanması konusunda kaynakların dağılımında rasyonel karar almanın önemi ortaya çıkmış bu nedenle bütçe sistemleri ihtiyaçlara göre şekillenmiştir.

Bütçeleme sistemleri, bir sistem anlayışı çerçevesinde, bütçenin hazırlanış, uygulanış ve denetimine yönelik sistem etkinliğini sağlayıcı bir kapsamda bütçeyi şekillendirmektedir. Diğer bir ifade ile bütçe sistemleri mikro amaçlara yani maliyet – fayda analizi, optimal mal bileşimi, etkinlik, etkililik, birim maliyetler, performans denetimi gibi amaçlara yönelmiştir. ¹²

Bütçenin amaçlarına ulaşmada kullandığı göreceli güç, bütçeleme sistemlerine ve tekniklerine bağlıdır, aynı zamanda belirli örgütlerin gücüne ve / veya fonksiyonları desteklenen kurumsal planlara bağlıdır. ¹³ Bütçeleme işlevinin zaman içerisindeki değişimi göz önüne alındığında, bütçe sistemleri, sırasıyla geleneksel bütçe sistemi, performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi, plan program bütçeleme sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.2.1. Geleneksel Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçeleme sistemi, finansal (kıt) kaynakların çeşitli sosyal, ekonomik, politik ve teknolojik programların, takip ve tahsisi için kullanılan bir araçtır. Bütçelemenin odak noktası, alternatif ihtiyaçlar ve sınırlı kaynakların ayrıntılı olarak belirtilen öncelikli

¹⁰ Ejder, H.L., Cangir, M.S. (2019, April). “The Description and Comparison of Budget Systems: The Case of Turkey (1924-2018)”. **34. International Public Finance Conference**, 306-318.

¹¹ World Bank. (1998). **Public Expenditure Management Handbook**, USA: Washington D.C., 11.

¹² Bülbül, D., Ejder, H.L., Şahan, Ö. (2005). **Devlet Bütçesi**. Ankara: Gazi Kitabevi, 53.

¹³ World Bank. (1998). a.g.m., 11

hesaplardır.¹⁴ Kaynak tahsislerinde uyum, ayrıntılı harcama kalemleri aracılığıyla sağlanmakta, hesapların yıl içinde düzenli olarak onaylanmasını gerektirmekte ve mali yıl sonunda bağımsız denetime tabi tutulmaktadır. Hesap verebilirlik, hesapların sunulması ve bağımsız denetime tabi olması aracılığı ile siyasi anlamda ve daha çok operasyonel konular üzerinde durulmaktadır.¹⁵

Geleneksel bütçe sisteminde, hangi harcama birimlerinin hangi harcama kalemlerine ne miktar ödenek verileceği tespit edilmek ve ödenekler yetkili birimin onayından geçirilmek suretiyle bütçeler oluşturulur. Ödenekler, birim düzeyinde verildiği için, bu bütçelere örgüt bütçeleri de denir.¹⁶ Aynı zamanda “Harcama kalemleri bütçesi” ve “harcama kalemleri bütçesi” olarak da adlandırılan geleneksel bütçe sistemine göre sınıflandırmada önemli olan harcanacak para olup, kaynakların niçin kullanılacağı ya da ne gibi fayda sağlayacağı konusunun üzerinde durulmamaktadır.¹⁷

Devlet faaliyetlerinin bazı temel hizmetlerin yürütülmesi ile sınırlı düzeyde tutulması, ekonominin doğal dengesini saptırıcı girişimlerden kaçınılması düşüncesinin bir uzantısı olarak, geleneksel bütçe sistemi içerisinde devletin fonksiyonları son derece sınırlı düzeyde düşünülmektedir.¹⁸

Geleneksel bütçe sistemi, sadece parasal kaynakların kullanılmasını düzenlemektedir. Mali yönetim araçları da buna yönelik olarak sadece nakdi takip etmek üzere kurulmuştur. Devletin nakit dışı varlıklarının kullanımını düzenleyen ve hükümetin devleti geleceğe yönelik mali yükümlülüklerle sokmasını engelleyen kurumları içermemektedir. Dolayısıyla, geleneksel bütçe sistemi, hükümetle meclis arasında ancak kısmi bir finansal sorumluluk sağlayabilir.¹⁹ Ancak ödeneklerin ve bütçe kalemlerinin kontrol edilmesi suretiyle bütçe

¹⁴ Adeleye, S.T. (2016). “Traditional Budgeting System And Efficiency Of Investment Decision Processes In Public Owned Higher Institutions In South-Western Nigeria”. *Global Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*, 4(2), 77.

¹⁵ Fozzard, A. (2001, July). “The Basic Budgeting Problem Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting”. *Overseas Development Institute Working Paper*, WP147, 24-25

¹⁶ Mutluer, K. M., Öner, E., Kesik, A. (2006). *Bütçe Hukuku*. (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 102.

¹⁷ Tüğen, K. (2007). *Devlet Bütçesi*. (Altıncı Baskı). İzmir: Bassaray Matbaası, 107.

¹⁸ Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. (Onüçüncü Baskı). Ankara: Gazi Kitapevi, 396.

¹⁹ Atiyas, İ., Sayın, Ş. (1997). *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*. İstanbul: TESEV Yayınları, 39.

birimlerine geniş yetkiler vererek, kaynak tahsis kararlarında merkezileşmeyi ortaya çıkarmaktadır.²⁰

Bu sistemde esas olan, kurumların nasıl bir hizmet görmesinin gerekliliği değil, ihtiyaçlarını giderebilmek için hangi mal ve hizmetleri satın alacağı ve bunlar için ne miktar ödemenin gerekli olacaktır. Bu ifadeden geleneksel bütçe sistemi, devlet tarafından verilen ödenek miktarının aşılmamasını ve ödeneklerin hukuki olarak ve harcama kalemlerine göre kullanılmasını sağlamaya çalışılmasıdır.²¹

Çizelge 2.1. Geleneksel bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri²²

Geleneksel Bütçe Sistemi	
Olumlu Yönleri	Olumsuz Yönleri
Kontrol için bir çerçeve sunması	Stratejik plandan kopuk olması
Yönetimi kolaydır	İsrafa yol açar
İşlevseldir	Kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açar
Ademi merkeziyetçilik ihtiyaçlarını karşılaması	Düşük değişim duyarlılığının varlığı
Yıllık tahmini kolaydır	Yeniliği teşvik etmez
İstikrarlılık sağlar	Yanlış tahminler tekrar eder
Tutarlılık sağlar	Zaman harcamasına neden olur
Organizasyon kültürünün bir parçasıdır	Sadece mali denetim (Hesap denetimi) yapılması
Uzmanlaşma	Veri giriş hatalarına açıktır

2.2.2. Performans Bütçe Sistemi

Devlet anlayışında meydana gelen gelişmelere paralel olarak devletin mali alandaki görev ve sorumluluklarının gittikçe artması, bu sorumlulukların kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve ekonomikliğini artırma çabası ile daha karmaşık hale gelmesi aynı zamanda geleneksel bütçenin bu durum karşısında yetersiz kalması performans bütçenin oluşumuna zemin hazırlamıştır. Yönetimin bilim olarak değerlendirilmeye başlaması ve 1900’lerde doğan ve gelişen “bilimsel yönetim” hareketlerinin²³ etkisiyle süreçte yeniden şekillenen politikalar ve ekonomik oluşumlar, bütçe sistemlerini yakından etkilemiştir.

²⁰ Kim, J.M., Park, C. K. (2006). “Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management”. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (1), 88.

²¹ Mutluer, K. M., Öner, E., Kesik, A. (2006). a.g.e., 120.

²² TRG International. (2009). “How To Create An Advanced Budgeting System, Traditional budgeting approach: advantages and disadvantages”. 5 Web: https://cdn2.hubspot.net/hub/125873/file16819701/pdf/whitepapers/pm/wp_advancedbudgetingsystem_en.pdf adresinden 3 Mart 2019’da alınmıştır.

²³ Taylor, F.W. (2018). *Bilimsel Yönetim İlkeleri*. (Çev. H. Bahadır Akın). Ankara: Çizgikitabevi. (Eserin orijinali 1911’de yayımlandı).

Kamu yönetimi ve işletme yönetiminde, ana konu olarak “yönetim” işlevini içermesi ve “örgüt yönetimi” bağlamında özdeş olması, bu alanlardan birinde meydana gelen yeniliklerin diğer alana etki etmesine yol açması, her iki disiplinin içeriğini oluşturan konular itibariyle belli oranda özdeş olmalarının üzerinde durulması da bütçe sistemlerini etkileyen diğer bir nedendir.²⁴ Bu durum kamu yönetiminde, etkinlik ve etkililik kavramlarını ön plana çıkarmıştır.

Kamu yönetiminde, etkinlik ve etkililik kavramlarını ön plana çıkması; amaçların saptanması, ödeneklerin belirlenmesi, belirlenen ödenek²⁵ ile bu ana amaç ve hedeflere ulaşmak için belirlenen bu programların maliyetlerinin birim üzerinden hesaplanması sağlaması ve performans ölçümünde fiziki ölçünün performans bütçe sisteminin esasıdır. Sunulacak hizmetlerin birim maliyetlerinin hesapları, birim maliyetlerle eldeki standart maliyetlerin karşılaştırılması ve bu hizmetlerin maliyetleri ile elde edilecek yararın karşılaştırması performans bütçe sisteminde yapılır.²⁶

Performans bütçenin amacı, kamu yönetiminde verimliliği yükseltmektedir. Performans bütçe, hükümetin ne satın aldığı yerine, ne yaptığı ve ne başardığı üzerinde önemle durur. Böylece belirli bir giderden kazanılan ya da sağlanan faydalar önem kazanır. Performans bütçede belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı programlar içinde toplanmakta ve her programın maliyet ve faydası hesaplanmaktadır. Performans bütçenin değeri bir yönetim aracı olmasındandır. Yöneticilerin etkililik ve etkinliği sağlamada kullanabilecekleri bir araçtır.²⁷

²⁴ Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

²⁵ Sönmez, N. (1977). *Bütçe ve Bütçe Politikası*. İzmir: İstiklal Matbaası, 91.

²⁶ Coşkun, G. (1997). *Devlet Bütçesi*. (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 121.

²⁷ Edizdoğan, N. (2004). *Kamu Maliyesi*. (8.Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi, 388.

Çizelge 2.2. Performans bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri²⁸

Performans Bütçe Sistemi	
Olumlu Yönleri	Olumsuz Yönleri
Net bir amaca sahip olması	Öznel değerlendirmeler yapması
Performansı değerlendirmek ve sapmaları düzeltmek kolaylaşır	Sosyal projelerin maddi karşılığının hesaplanması güçtür
Şeffaflık ön plandadır	Maliyetler kurumdan kuruma farklılık gösterebilir
Hesap verebilirliği kolaylaştırması	Güçlü bir değerlendirme sistemine ihtiyaç duyması
Performanslar periyodik olarak değerlendirilir	Performans bütçesi güçlü bir muhasebe sistemi gerektirir
Performans ölçümü çıktılara göre yapılır	Raporlama sisteminin eksiksiz ve hatasız olması gerekir
Performans ölçümü özeldir	Verilerin değiştirilmesi ihtimali bulunmaktadır
Performansta iyileşme sağlanması	Uzun vadeli projelerde uygulama zorluğunun varlığı
Verimlilik odaklıdır	Uzun vadede projelerin sonuçlarını ölçmek zorlaşır

2.2.3. Program Bütçe Sistemi

Program, belli bir kamu hizmetinin üretilmesi amacına yönelik olarak birbirleri ile uyumlu ve anlamlı bir bütün teşkil edecek şekilde bir araya getirilmiş faaliyet ve projeler grubudur.²⁹ Bu tanımdan hareketle program kavramının belirli bir kamu hizmetini üretmek amacıyla ilgili girdi ve çıktıların anlamlı bir bütün oluşturulması sağlanarak üretilen yeni hedeflere için bir çerçeve oluşturmasıdır. Program bir yandan hizmetlerin nasıl gerçekleşeceğini ifade ederken bir yandan da belirtilen hizmetlerin gerçekleşmesini sağlayacak şekilde gruplandırılmış faaliyet ve projeler bütünüdür.

Program bütçe; kamu hizmetleri arasında toplum tercihlerine en uygun bileşimin seçilmesi ve kamu hizmetleri talebinin belirlenmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Başka bir ifadeyle performans bütçe (iş bütçesi) bir hizmetin nasıl yapılacağı üzerinde dururken, program bütçe buna ek olarak maliyet ve toplum refahı açısından ne yapılacağını da en uygun düzeyde belirlemeyi amaçlamaktadır. Sistemde bir hizmet programının gerçekleştirilmesi önem arz ettiğinden, bu amaca yönelik kullanılacak örgüt, personel, araç ve gereçler üretim fonksiyonunun değişkenlerini oluşturmaktadır. Yapılacak iş (üretim) değişince, hizmetin girdileri (örgüt, personel ve diğer girdiler) de değiştirilmektedir. Bu

²⁸ "Performance Budget". (2018). Web: <https://efinancemanagement.com/budgeting/performance-budget> adresinden 14 Şubat 2019'da alınmıştır.

²⁹ Diamond, J. (2003). "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies". *IMF Working Papers*, 10

sebeple, kurumun örgütlenmesi son derece esnek ve hizmetlere bağlı olarak değişmeye elverişli olmalıdır.³⁰

Program bütçe tekniğinin amacına uygun bir şekilde uygulanabilmesi; gerekli verilerin sağlıklı bir şekilde toplanması ve değerlendirilmesi yanında, etkin bir muhasebe düzenine ihtiyaç göstermektedir. Sayısal tekniklerin, sağlıklı verilere dayalı bir şekilde en kısa süre içerisinde ve en doğru sonuçları verebilecek biçimde uygulanması, program bütçe açısından büyük bir önem taşımaktadır. Program bütçe; sağlam verilere, teşhis ve model çalışmalarına, uygulama ile etkin bir kontrol ve denetime dayandırıldıkları takdirde, plan hedeflerine daha süratli ulaşılması bakımından olumlu bir ortam oluşturur. Bu uygulama, planlanan hedeflere varılabilmesi için uygulanabilecek alternatif programlar arasında en rasyonel seçimi yapma fırsatı veren, israfı önleyerek, hizmet-maliyet ve maliyet-fayda analizleri yoluyla en yüksek verimin sağlanmasına olanak veren bir bütçe tekniğidir.³¹

Program bütçe sistemi, 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 imkân veren sayısal verilerin temin edildiği bir bütçeleme sistemidir.³²

Devlet ve hükümet dairelerinin her düzeyinde ekonomik düşüncüyü ve ekonomik sorumluluğu arttıran bir yönetim sistemi oluşturarak kamu harcamalarının etkinliğini arttırma amacı gütmektedir. Bu konudaki ilk etütler, kamu yönetiminde etkinliği arttırmaya yönelik bir seri değişik teknikleri toplamış ve bu teknikleri bütçenin etrafında yer alan planlama ve yönetim sistemi içinde bir düzene kavuşturmuştur. Bu toplama ve düzen içinde sistemin bütünü ifade etmek üzere “Program Bütçe” denilmiştir.³³

Program bütçe, her bir daire ve kamu kuruluşunu, yapmış olduğu hizmetlerin gerekçelerini araştırmaya zorlar. Hizmetlerin amaçlarının daha ayrıntılı ve açık bir biçimde ortaya

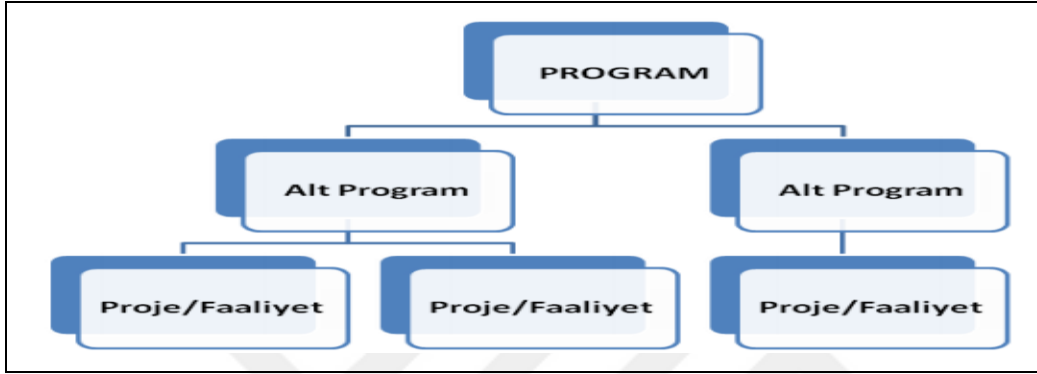
³⁰ Bulutoğlu, K., Kurtuluş, E. (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*. İstanbul: Araştırma – Eğitim - Ekin Yayınları, 57-58.

³¹ Akdoğan, A. (2009). a.g.e, 401.

³² T.C. Maliye Bakanlığı. (1973). 1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi. Ankara:Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu., Coşkun, G. (1997). a.g.e., 151.

³³ Orhan, O.Z. (1994). *Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, 28.

konulmasını sağlar. Dolayısıyla kuruluşları kendilerine verilen ödenekleri en etkin ve verimli bir biçimde kamu hizmetleri için kullanmaları yönünde teşvik eder. Bu şekilde programlar, alt programlar, faaliyet ve projeler arasında bir koordinasyon kurularak hem hizmetlerin kalitesi arttırılmış hem de daha az kaynakla daha çok hizmet sunulmuş olur. Bu uygulama ile birlikte aynı zamanda mali denetim konusunda etkinlik sağlanabilmektedir.³⁴



Şekil 2.1 Program yapısının hiyerarşik modeli³⁵

Program bütçe sistemi, devletin belirli hedeflere ulaşabilmek amacıyla yaptığı hizmetlerin öncelik sırası içinde; programlar, alt programlar ve faaliyet/proje esasına göre sınıflandırmasına dayanmaktadır. Amaçların belirlenmesinden sonra, bu amaçları gerçekleştirilebilmesi için yapılması gereken faaliyetlerin programlar halinde tespiti yoluna gidilmektedir. Söz konusu programların gerçekleşmesine yönelik temel hizmetler için alt programlara yer verilmekte, hizmetlerin gerçekleştirilme biçimini yansıtmak üzere bunlar da faaliyet ve projelere ayrılmaktadır.³⁶

Program bütçede göz önüne alınacak başlıca noktalar:

- Programın oluşturulması, her kamu giderinin gerekçesinin ve hizmet amacının ortaya konulması,
- Alt programların tercihi, hizmet-maliyet ilişkisi bakımından hizmetlerin programlara bağlanması, giderlerinin sınıflandırılması,

³⁴ Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 78.

³⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi), 42 ve Yılmaz, H.H. (Ekim, 2017). Bütçenin Kurumsal Yapısı Bütçe Sistemlerine Giriş, 16. Web: https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53432/mod_resource/content/0/ders6-7butcesistemleri.pdf adresinden 07 Ekim 2019'da alınmıştır.

³⁶ Tüğen, K. (2007). a.g.e, 117.

- c. Proje veya faaliyetlerin gerçekleştirilmesi, hizmetlerin üretilmesinde en az kaynak kullanımını sağlayacak usullerin bulunması ve mali açıdan denetiminin yapılması,
- d. Geri bildirim, her aşama gerçekleşikten sonra bir önceki aşama ile koordinasyon kurularak kontrolün sağlanması.

Bu modelden çıkarılan sonuç program bütçenin, devlet idaresi hedeflerinin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak üzere tüm maliyet unsurlarının bütçe tekniği ile düzenlenmesine dayandığını gösterir. Diğer bir deyişle amaç devlet idaresinin her kademesinde ekonomik düşünce ve sorumluluğun göz önüne alınarak, kamu harcamalarının etkinliğini, önceden saptanan hedeflere göre sağlamaktır. Bunun için her bakanlık ve kamu kuruluşunun hizmetleri programa bağlanır.³⁷

Program bütçe modellerinin hazırlanması hakkında her yıl üç yıllık olarak yayınlanan “Bütçe Hazırlama Rehberi” ile bu çalışmalara yön verip yenilikler geliştirilmiştir. Her yıl yeni bir rehberle modelin geliştirilmesine çalışılmıştır. Uygulamaya geçildikten sonra da sistemin yerleşmesi ve gelişmesi için bu çalışmaların devamı gerekmektedir. Rehber ile daireler için mümkün olduğu kadar standart bir uygulama sağlamaya çalışılmıştır.³⁸

Program bütçe, geleceğe ait tahmin sürecini kapsadığı için, uzun bir zaman boyutunu esas alır. Bu nedenle de programların ve elde edilecek çıktılarının gelecek yıllarda varacağı düzeyi tahmine çalışır. Bütçe yılı içinde alınmış olan kararların, gelecek yıl bütçelerinde doğrulacağı sonuç ve maliyetlerinde göz önünde tutulması gerekir. Gelecek zaman boyutunu kapsamaması sistemin en belirgin özelliğidir ve karar vericilerin, alacakları kararların doğrulacağı yükümlülükleri kavramalarını sağlar.³⁹

³⁷ Orhan, O.Z. (1994). a.g.e., 29.

³⁸ BÜMKO (Mülga). (2018). “2019-2021 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi”. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,8438/2019-2021-donemi-butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi.html> adresinden 14 Şubat 2018’de alınmıştır.

³⁹ Falay, N. (1995). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 52.

Çizelge 2.3. Program bütçe sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri⁴⁰

Program Bütçe Sistemi	
Olumlu Yönleri	Olumsuz Yönleri
Öncelik sıralaması yapması	Değişikliklere geç uyum sağlaması
Maliyetleri azaltır	Kaynak değişikliklerini bütçeye uyumlaştırmak zordur
İsrafı önler	Harcamalardaki değişiklikler çift kayda neden olabilir
Kurumun her kademesine, yönetim ve sorumluluk vermesi	Birden fazla yönetici düzeyinin bir projeyi yönetmesi
Yeniliği teşvik eder	Karar alınması zorlaşır
Yanlış tahminler tekrar etmez	Fikir ayrılıkları karar sürecini uzatabilir
Kaynak dağılımında etkinliği ve verimliliği sağlar	Zaman kaybına neden olur
Hesap verebilirlik sağlaması	Maliyetlerin ölçülmesinin zor olması
Performans ölçümüne olanak sağlar	Projenin performansını değerlendirmek zordur

2.2.4. Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

Amerika Birleşik Devletleri'nde performans ve program bütçe ile başlayan reform hareketleri, 1960 yılında Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) şeklini almıştır.⁴¹

PPBS sisteminin işleyişi ile ilgili planlama, programlama ve bütçeleme aşamaları göz önüne alındığında, aşamaların sıralı olmaları ve aralarında illiyet bağı bulunması gerekmektedir. Bu durumu kısaca aşamalarından bahsederek açıklanabilir.

İlk aşama olan planlama, hedeflerin saptanmasından programların uygulanmasına kadar geniş bir sahayı kapsamaktadır. Bu sürecin kapsamına; hükümetin ve çeşitli kamu kuruluşlarının alternatif amaçlarının açıkça belirlenerek sıralanması, uzun vadeli alternatif programların oluşturulması, alt programlar ile faaliyetlerin belirlenmesi, programların uygulanabilmesi için gerekli mali kaynakların saptanması, programların uygulanması, sonuçlarının değerlendirilmesi ile plan ve programların devamlı olarak gözden geçirilerek gerekli değişikliklerin yapılmasını içermektedir.⁴²

⁴⁰ "Program Budget". (2018). Web: <https://efinancemanagement.com/budgeting/> program-budget adresinden 14 Şubat 2019'da alınmıştır.

⁴¹ Coşkun, G. (1976). *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 56.

⁴² Dicle, İ.A. (1973). *Program Bütçesi - Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi, 64.

İkinci aşama olan programlama, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetlerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, seçimlik programların değerlendirilmesi ve aralarından amacı en iyi gerçekleştirecek olanın seçilmesi süreçlerini içermektedir.⁴³

Bütçeleme aşamasında ise, plan ve program ile doğrudan doğruya harcamayı gerektiren alternatifler saptanır. Bütçe ile bu plan ve programların uygulanabilmesi için mevcut kaynaklar sağlanır ve bunlar arasında bir denge kurulur.⁴⁴

Bütçeleme sonrasında sistemin bütününden geri besleme almak için analizler yapılır. Bu analiz, sadece maliyet ve faydaları bakımından alternatifleri karşılaştıran bir teknik olmayıp; amaçların, sonuçların veya faydaların nasıl ölçülebileceğinin belirlenmesi, niceliksel analize imkân vermeyen hususların nasıl ele alınacağı, daha iyi alternatiflerin nasıl teşkil edileceği gibi konuları da kapsamaktadır. Sistem analizinin amacı ekonomik analizlerin ve matematiksel modellerin kamu yönetiminde alınan kararların uygulanmasına çalışmaktadır.⁴⁵

Çizelge 2.4. Planlama-programlama bütçeleme sisteminin olumlu ve olumsuz yönleri⁴⁶

Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi	
Olumlu Yönleri	Olumsuz Yönleri
Demokrasi ile tamamen uyumlu olması	Mevzuat ile uyumlu olmaması
Seçim ile iş başına gelmiş yöneticilerin karar verme sürecini destekler	En iyi alternatifin ne olduğunu yazılı hale getirmek zordur
Bütün karar süreçlerinde kullanılabilir	Bütçe hazırlama sürecinin tamamını kanun ile uyumlaştırmak zordur
Sorumluluk bilinci oluşturması	Parçaları kolay, ama bütünü görmenin zor olması
Kaynak - sonuç ilişkisi kolay kurulur	Büyük ölçüde iyi işleyişe bağlıdır
Görev odaklıdır	Karmaşık yapıya sahiptir
Zararın azaltılmasına yardımcı olur	Kalifiye emek gücü yoğun bir sistemdir
Kullanımının esnek olması	Teorik olarak mükemmel bir sistem olmasına rağmen gerçeğe uygun olmaması
Tahmin yürütülmesine olanak sağlar	Teoride bulunan verimliliği uygulamada görme imkânı yoktur

⁴³ Coşkun, G. (1976). a.g.e., 74.

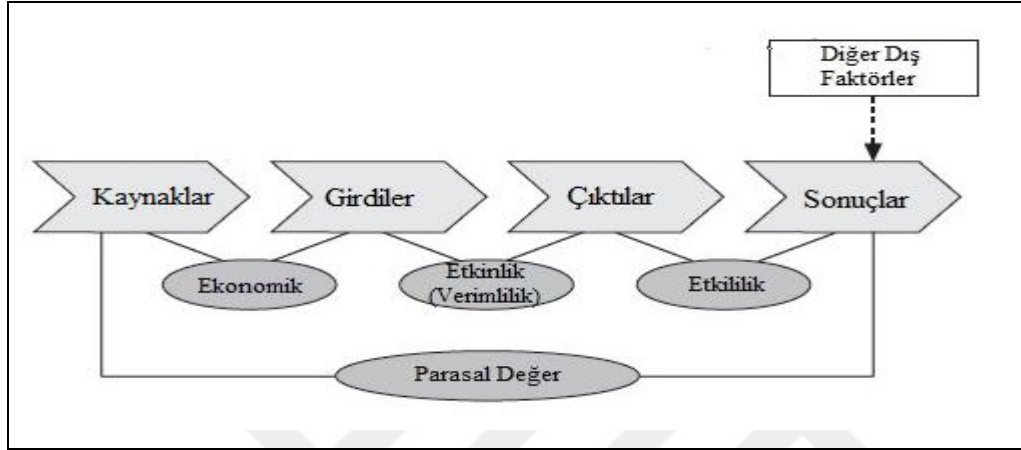
⁴⁴ Edizdoğan, N. (2004). a.g.e., 392.

⁴⁵ Dicle, İ.A. (1973). a.g.e., 99-100.

⁴⁶ Ursoiu, A.B. (2010). "The Advantages And Disadvantages Of The PPBES", In Univ. Lect. Phd. Maria Constantinescu (Coor.), Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System-Benefits And Challenges. National Defense University "Carol I" Publishing House, Bucharest, 101-109.

2.2.5. Bütçe Sistemlerinin Karşılaştırılması

Kamu yönetiminde, kaynak kullanımı kamu girdilerinin yöneldiği aşamaları ifade etmektedir. Bütçe sistemleri göz önüne alındığında maliyet, girdi, çıktı ve sonuç olmak üzere dört performans ölçütü bulunmaktadır.



Şekil 2.2. Performans ölçütleri⁴⁷

Hükümetin faaliyetlerini belirli bir çerçevede değerlendirmek gerekirse, şekil 2.de olduğu gibi girdi, çıktı ve sonuçların karşılıklı ilişkilerini göz önünde bulundurmak yararlı olabilir. Girdiler, üretime ve dağıtımına katkı sağlayan kaynaklardır. Sağlık sektörünü örnek olarak ele alırsak, girdiler genellikle emek, fiziksel varlıklar ve bilgi teknolojileri sistemleri (Doktorlar, hemşireler, tarama ekipmanları, vb.) gibi şeylerdir. Çıktılar, nihai ürünler yada mal hizmetlerdir. (Örneğin, etkili tıbbi tedavilerin veya ameliyatların sayısı). Sonuçlar ise kamu faaliyetlerinin toplum veya bireyler üzerindeki etkileridir ve genellikle kurum ve kuruluşların elde etmeye çalıştığı şeyi temsil eder. (Örneğin, daha uzun yaşam beklentisi ve daha iyi sağlık gibi).⁴⁸

Performans ölçütlerinden bahsetmek gerekirse, kullanılan kaynakların maliyetini en aza indirilerek en çok girdiyi elde etmek ekonomik oluşunu, mevcut girdiler ile mümkün olan en fazla çıktının üretilmesi veya bir birim çıktının en az girdi ile üretilmesi etkinliği, mevcut çıktılarla sonuçlara ilişkin hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiği etkililiği gösterir.

⁴⁷ OECD. (2007). a.g.r., 194.

⁴⁸ OECD. (2007). a.g.r., 193-194.

Her ölçüt, dört farklı bütçe sisteminin de temelini teşkil etmektedir. Bütçe sistemlerinin; kaynak kullanımı, amacı, sınıflama, süre, önemlilik ve uygulama alanı olarak özetlemek gerektiğinde aşağıdaki tabloya ulaşılmıştır.

Çizelge 2.5. Bütçe sistemleri karşılaştırması⁴⁹

	Geleneksel Bütçe Sistemi	Performans Bütçe Sistemi	Program Bütçe Sistemi	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
Performans Ölçütü	Girdiler	Kaynaklar	Çıktılar	Sonuçlar
Kaynakların Kullanımı	Kaynak satın alma harcamaları	Faaliyetler için harcamalar	Optimal hizmet çıktısı için harcamalar	Toplumsal amaçlar için harcamalar
Amacı	Denetim	Üretim	Yönetim	Üretim- Yönetim
Sınıflama	Organik	Fonksiyonel	Program	Fonksiyonel - Program
Süre	Kısa Dönem	Uzun Dönem	Uzun Dönem (3 Yıllık Tahmin)	Uzun Dönem (5 Yıllık Tahmin)
Önemlilik	Mali Denge	Ekonomik - Etkinlik	Etkinlik - Etkililik	Ekonomik-Etkinlik-Etkililik
Uygulama Alanı	Kamu Sektörü	Kamu - Özel Sektör	Kamu - Özel Sektör	Kamu Sektörü

Geleneksel bütçe sistemi, girdi odaklıdır. Merkezi yönetim ve merkezi kontrol anlayışı hâkim olduğundan mevzuat odaklı kurallara dayalıdır. Bu nedenle amacı denetimi en iyi şekilde gerçekleştirmektir. Denetim sadece mali denetimdir. Mali dengeye önem verir. Organik sınıflama kullanılır. Uygulama alanı kamu sektörüdür.

Performans bütçe sistemi, kaynakların birim maliyetlerinin önem kazandığı bir bütçeleme sistemidir. Hizmetlerin mevcut kaynaklar ile en az maliyetle yapılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Performans bütçenin amacı, kamu ve özel sektörde, üretimde etkinliği arttırmak için, çıktıların azamileştirilmesi ya da belirli çıktıların asgari girdiler ile sağlanmasıdır. Fonksiyonel sınıflama kullanılır. Harcamalar faaliyetler için yapılırken, harcamaların amaçları ön plana çıkmaktadır.

Program bütçe sistemi, planlanan hedeflere varılabilmesi için uygulanabilecek alternatif programlar arasından en rasyonel seçimi yapma fırsatı vermektedir. Kamu ve özel sektörde, harcamalar optimal hizmet çıktısı için yapılırken amacı yönetimi sağlamaktır. Program sınıflaması kullanarak uzun dönemde etkinliği ve etkililiği sağlamanın önemi üzerinde durmaktadır.

Planlama - programlama - bütçeleme sistemi, performans ve program bütçe sistemlerinin devamı ve daha geliştirilmiş bir biçimdir. Aslında, ayrı ayrı geliştirilmiş olan performans

⁴⁹ Yazar tarafından derlenmiştir.

ve program bütçe sistemlerinin bir süreç oluşturacak biçimde birleştirilmesidir. Kamu sektöründe, uzun vadede, sistemin içinde barındırdığı analiz teknikleriyle hem seçenekler arasından en rasyonel olanı seçmeyi hem de bu seçimi mevcut kaynaklarla en yüksek çıktıyı daha düşük bir maliyetle sağlamayı amaçlamaktadır. Performans ölçütlerinin tamamını kullanmasının yanında sonuç bölümüne odaklanmıştır. Hizmetlerin dağılımında fonksiyonel sınıflama esas olmakla birlikte program sınıflama da kullanılabilir. Performans denetimi ön plandadır. Üretim ve yönetimi ekonomik, etkin ve etkili şekilde gerçekleştirmeyi hedeflemektedir.



3. TÜRKİYE'DE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ UYGULAMALARI

3.1. Türk Devletlerinde Bütçe

Bütçe sistemlerinin gelişmesi için teşkilat yapısı ve bu yapının yönetimi önemli bir rol oynamaktadır. Anadolu'da, 1071 Malazgirt Savaşına dayanan teşkilatlanma süreci, Anadolu Selçuklu Devleti'nin kuruluşu ile resmiyet kazanmıştır. Anadolu Selçuklu Devleti, teşkilat ve kanunlarını Osmanlı Devletine miras bırakmıştır. Osmanlı Devleti ise bu önemli mirası, örnek alarak geliştirmiştir.

3.1.1. Anadolu Selçuklu Devleti'nde Bütçe

Anadolu Selçuklu Devleti, Oğuzlar tarafından Anadolu da kurulan bir Türk devletidir. Türklerin Anadolu'ya yerleşmesi 1071 Malazgirt Savaşından sonra daha da hızlanmış ve Türk akıncıları Anadolu'da ilerlemeyi sürdürmüştür. Selçuklu komutanı Kutalmışoğlu Süleyman Şah (I. Süleyman Şah) ise Anadolu'daki fetihleri daha da batıya yayarak 1075'te İznik'i Bizans'tan alarak başkent yapmış ve Anadolu Selçuklu Devletini resmen kurmuştur. İznik'in başkent yapılmasıyla temelleri atılan devletin hükmü, İlhanlıların son Anadolu Selçuklu hükümdarını tahttan indirdikleri 1318'e kadar sürmüştür.⁵⁰

Oğuzlar'ın çoğunluğu, X.yy'da göçebe ve yarı göçebe olarak yaşamakta idiler.⁵¹ Huzur içinde yaşamının ilk gerekliliği olan idari yönetim için, Selçuklu Devleti'nde 100 şehir, 24-25 tane valilik bulunduğu bilinmektedir.⁵² Bu bilgilerden 25 büyük şehir (Konya, Sivas, Kayseri, Erzurum, Tokat, Amasya, Sinop, Antalya vd. gibi.) yanında yüzlerce kasaba ölçeğinde küçük şehir olduğu bilinmektedir. Bu bilgilerden Selçuklu Devletinde milyonlarca dirhem nakit para ile milyonlarca baş hayvana sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Nitekim yapılan bazı hesaplamalara göre; Selçuklu Devleti'nin vergi toplamı 30 milyon dinardır. Bu miktar, İlhanlıların hâkimiyeti sırasında oluşan tahribat sebebiyle, 7 milyon dinara düşmüştür. Buna karşın 1300'de İngiltere'nin bütçesi 4 milyon frank, 1311 yılında Fransa'nın bütçesi ise 3 milyon franktır.⁵³

⁵⁰ Turan, O. (1971). *Selçuklular Zamanında Türkiye*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, 45-82.

⁵¹ Sümer, F. (2017). *Oğuzlar (Türkmenler): Tarihleri-Boy Teşkilâtı-Destanları*. Ankara: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 381.

⁵² Simon, S.Q. (1965). *Histoire Des Tartares*. Paris: Paul Geuthner, 66-67.

⁵³ Turan, O. (1998). *Selçuklular Tarihi ve Türk İslam Medeniyeti*. İstanbul: Boğaziçi Yayınları, 373.

Anadolu Selçuklu Devletinde günümüzde ki gibi bütçe sistemi olmasa da vergi, hayvan, kumaş ve değerli taşların kayıt altına alındığı görülmektedir. Kayıt altına alınan bu değerler, o günün şartları ile diğer ülkeler arasında kıyaslama yapılmasına olanak sağlamaktadır.

3.1.2. Osmanlı Devleti'nde Bütçe

Osmanlı Devleti, Anadolu Selçuklu Devleti ve İlhanlı Devletine ait teşkilat ve kanunları örnek alarak, geliştirmiştir. Bu durum, büyük ölçüde Anadolu Selçuklu Devleti'nin yıkılmasıyla Osmanlı hizmetine giren Anadolu Selçuklu devlet adamlarına aittir. Devlet yönetimi konusundaki bilgi ve tecrübelerini akılcı bir şekilde kullanarak Osmanlı Devleti'nin teşkilatlanmasını sağlamışlardır.⁵⁴

Osmanlı Devleti, daha beylik döneminden itibaren bir mâlî teşkilâta sahip olmuştur. Bu Fâtih Kanunnâmesinde yer alan "Ve yılda bir kerre Rikâb-ı hümâyunuma defterdarlarım irâd ve masrafım okuyalar" ve "Ve hazineme dâhil ve hâriç olan akça, defterdarlarım emriyle dâhil-hâriç olsun" hükümlerinden anlaşılmaktadır. Nitekim kaynaklardan Osmanlı Devletinde ilk maliye teşkilâtının I. Murad zamanında Çandarlı Kara Halil ile Karamanlı Kara Rüstem tarafından yapıldığı anlaşılmaktadır.⁵⁵

Osmanlı Devleti'nde malî teşkilâtın I. Murad zamanında yapılmaya başlanması, bu tarihlerden itibaren bütçe tanzim edildiği fikrini akla getirmektedir. Fakat bugünkü manâda bir devlet bütçesinin mevcut olduğu da söylenemez. Bununla beraber Başbakanlık Osmanlı Arşivindeki masraf defterleri ile gelirlere ait kayıtlardan Osmanlı maliyesiyle ilgili oldukça bilgi edinilmektedir. Nitekim bunlardan 933-934 hicrî yılına ait (miladî 1526-27) bütçe ile 954-955 hicrî (miladî 1547-48) yılına ait bütçeler yayınlanmıştır.⁵⁶

Osmanlı Devleti'nde gelir ve giderler tüm dönemlerde sürekli bir biçimde ve ayrıntılı olarak saptanmaktaydı.⁵⁷

⁵⁴Armağan, A. (2011). "Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler". *Akademik Bakış*, 5(9), 3.

⁵⁵Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 55

⁵⁶Halaçoğlu, Y. (1991). a.g.e., 65.

⁵⁷Belin, M. (1999). *Essais Sur L'histoire Économique De La Turquie D'après Les Écrivains Originiaux* (çev. O. Ceylan). (Eserin orijinali 1865'de yayımlandı), Ankara, 175.

Osmanlı Devletinin kuruluş döneminde “Tahsis Varidatlı Şeriat Muvazenesi” bulunmaktadır. Bu bütçelemelerde, giderlerin önceden tespiti, gelirlerin tahmin edilmesi ve bunların onaylanması esaslarına bulunmamaktadır. Ancak bu dönemde de kamusal gelirler ve giderler hesaplanarak, defterlere kaydedilmiştir.⁵⁸ Gelir ve giderlerin kayıt altına alınması devlet yönetimini kolaylaştırmış ve harcamaların planlanması imkânı sağlamıştır.

1572 tarihinde İstanbul'da Venedik balyosu(elçisi) olan Garzoni'nin ifadesine göre "Maliye Dairesi bu tarihte muazzam hesap tutmakta ve her mali senenin sonunda varidat(gelirler) ve masarifatı (giderleri) gösterir bir bilanço tanzim etmekteydi(düzenlemekteydi)" ifadelerini kullanmıştır. Garzoni'nin hemen hemen muasırı olan (aynı dönemde yaşayan) Vigenere de bu intizamı(düzeni) teyit eden ifadeler kullanmaktadır. d'Ohsson'da kendi zamanında maliyenin başlıca kalemlerinden (yazı işlerinden) birinin her sene hatta altı ay sonunda bir hulasa-i icmal tanzim (uzun bir hesaptan çıkan düzenlenmiş esas) vazifesi ile mükellef olduğunu belirtmektedir. 1679-1680 tarihinde İstanbul'da bulunan Marsigli,

"Türkiye'de gerek muamelat (resmi dairelerde yapılan iş) gerek kayıt o kadar güzel o kadar muntazam (düzenli) bir surette tesis edilmiştir ki herhangi bir Hıristiyan devleti kendi daire-i hükümetinde göze çarpması muhtemel olmayan birçok suiistimallerin ortada kaldırılmasını temin edebilecek faydalı malumatı (bilgi) bu muntazam üslubu tetkik etmek suretiyle elde edebilir. "

görüşündedir.⁵⁹ 1299 yılında kurulmuş, Osmanlı Devleti gibi bir devletin bütçesinin bu kadar düzgün ve ayrıntılı olmaması düşünülemez bir gerçektir.

Bütçe adı altında ilk düzenleme Tanzimat Fermanında yer almıştır. Bu dönemdeki askeri ve yönetim alanındaki gelişmeler bütçenin gelişmesine zemin hazırlamıştır. 1856 Islahat Fermanı kapsamında yayımlanan, 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi ile uygulama alanı bulmuştur. Bu nizamname ile bütçe tekniği ile ilgili hükümler getirilmiş, her yıl yapılacak tüm gelir ve giderlerin saptanarak muvazene defteri ile padişah iradesine sunulması kabul edilmiş, bütçenin hazırlanması ve onaylanması, üyelerinin tayinle belirlendiği bir meclise verilmiştir. 1859 yılında oluşturulan Islahat-ı Maliye Komisyonu, 1863-1864 yılında ilk bütçesini hazırlamıştır.

⁵⁸ Bayır, A. (1993). “Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete)”. *Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, 1993 (12), 14.

⁵⁹ Belin, M. (1931). *Türkiye İktisadi Tarihi Hakkında Tetkikler* (Çev. M. Ziya). İstanbul, 47-48.

1876 Anayasası'nda ise vergilerle ilgili hükümler çerçevesinde devletin bütçesi tanımlanmış, bütçenin ve vergilerin yıllık olma ilkesi, gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ile Sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu esasları kabul edilmiştir.

1880 yılında II.Meşrutiyet döneminde Anayasa'nın yeniden uygulanmasıyla birlikte yeniden bütçe hazırlanarak kabul edilmiştir. Bunun yanında Muhasebe-i Umumiye Kanunu yayımlanmış, vergi kanunları yeniden düzenlenmiştir.

20 Aralık 1881 yılında kurulan ve hukuken 24 Temmuz 1923 Lozan Anlaşması'yla kaldırılmış olan Muharrem Kararnamesi ve onun ürünü olan Düyun-u Umumiye İdaresi, Osmanlı Devletinde bütçesinin kontrolünü elinden kaybettiğinde ortaya çıkan sonucu açıkça göstermektedir.

3.2. Cumhuriyet Döneminde Bütçe Sistemleri ⁶⁰

Ülkemizde bütçe hakkına uygun çağdaş bütçe kurumlarının ve kurallarının ve yöntemlerinin gelişmesi ancak Cumhuriyet döneminde gerçekleşebilmiştir. 1921 Anayasasında bütçeye ilişkin ayrıntılı hükümler yoktur. Sadece iki maddesi bütçe gelir ve giderlerine ilişkin genel hükümler içermektedir. 1924 Anayasası'nda bütçe hakkına daha ayrıntılı yer verilmiştir. Bu anayasa TBMM'ye, bütçenin incelenmesi ve onayı gibi geniş görevler yüklemiştir. 1924 Anayasası'ndaki bu düzenlemeler bütçe hakkının tam ve açık ifadeleridir. Bütçe ile ilgili olarak ayrıca, vergilerin kanuniliği ilkesi, devlet mallarının bütçe dışında harcanamayacağı, bütçe kanununun geçerliliğinin bir yıl olduğu gibi hükümler de getirilmiştir. 1927 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Bu kanunla ilgili genel açıklamalar ilerideki bölümlerde ele alınmıştır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) yürürlüğe girmesiyle uygulamadan kalkmıştır. ⁶¹

1961 Anayasası'nda ise vergilendirmede mali güç ilkesi getirilmiş, ayrıca bütçenin yıllık olacağı, devlet harcamalarının ancak bütçelerle yapılabileceği, bu yetki olmadan düzenleme yapılamayacağı konularında düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca kesin hesap

⁶⁰ Ejder H.L., Cangir M.S. (2019). a.g.m., 306-318.

⁶¹ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

kanunu, yasama denetimi ile ilgili alanlara da yer verilmiştir. Bütçenin mali araç olma fonksiyonu yanında ekonomik araç olması fonksiyonu da 1961 Anayasası'nda yer almıştır.

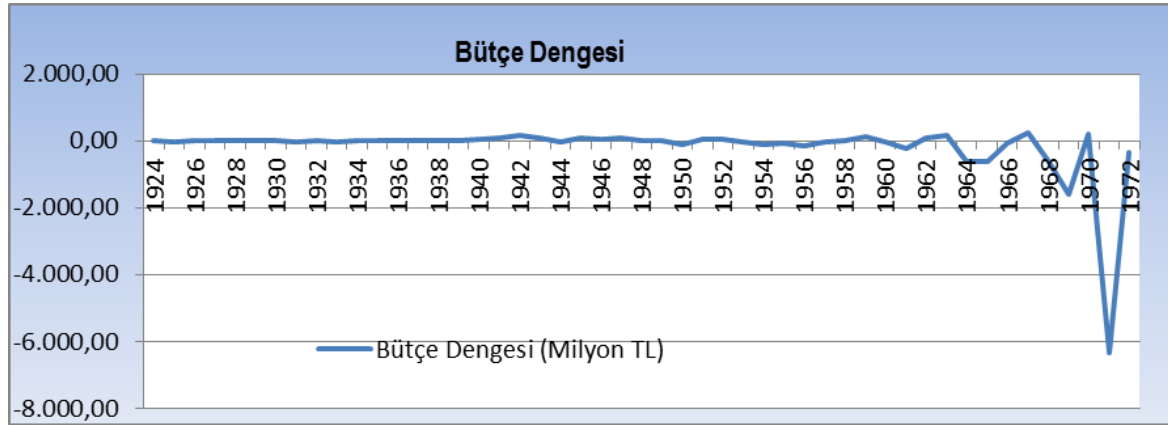
1970 yılında tüm genel ve katma bütçeli kuruluşlar, program bütçe modelinin çalışmaları kapsamına alınmıştır. 1973 yılından itibaren de "Program Bütçe Sistemi", bütün devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuştur. Program bütçe sistemi, kamu yönetiminde belirtilen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir. Kararların alınmasında, faaliyetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesinde "hizmeti" esas alan bir bütçe sistemidir. Uygulamada, siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, yapılması gereken ve 1973 yılı bütçe hazırlama rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması (fonksiyonel kodlama sistemine geçiş, hizmet programlarının verimi için gereken kurumsal değişiklikler gibi), harcama kalemleri ile sürekli oynanması gibi sebeplerden ötürü bu sistem uygulanamamış, bir anlamda geleneksel bütçe sisteminin uygulanmasına devam edilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1973 yılında program bütçe sistemi geçilinceye kadar esas itibarıyla ülkemizde "Geleneksel Bütçe Sistemi" uygulanmıştır. Bu sistem bütçe sistemlerinin en eskisidir. Hangi kuruluşların hangi harcama kalemlerine ne miktar ödenek verileceği tespit edilerek, parlamento onayından geçirilmek suretiyle, oluşturulmaktadır. Bu sistemin en önemli sakıncası hizmetlerde fayda-maliyet analizlerinin yapılamamasıdır.

1982 Anayasası'na baktığımızda ise bütçe ile ilgili çeşitli değişikliklerle karşılaşmaktayız. Bunlardan bir kısmı yasama organının yapısındaki değişiklikler sebebiyledir. 1982 Anayasası'nın bütçe ile ilgili hükümleri Mali ve Ekonomik hükümler başlıklı dördüncü kısmın birinci bölümünde düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü ile ilgili bir çerçeve çizilmiştir.

Bütçe sistemleri, ortaya çıkış tarihleri dikkate alındığında, sırasıyla; geleneksel bütçe sistemi, performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi ve planlama-programlama bütçeleme sistemi şeklinde sıralanmaktadır. Cumhuriyet Dönemini uygulamasına bakıldığında ise bu sıralamanın tam olarak izlenmediği görülmektedir.

3.2.1. Geleneksel Bütçe Sistemi (Program Bütçe Sistemine Geçiş Süreci): Türkiye Örneği [1924-1972]

Türk kamu mali yönetim sisteminin çatısını, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu oluşturmuştur. 1927 yılında yürürlüğe giren bu kanun, seksen yıla yakın çok az değişiklikle uygulanmıştır. Ancak zaman içinde, özellikle 1980'lerden sonra, ekonomik ve sosyal alanlarda meydana gelen hızlı değişimler kamu mali yönetim sisteminin yeniden ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Bütçe dengesinde, 1971 yılında ortaya çıkan bütçe açığı bunun en net göstergelerinden biridir.



Şekil 3.1. Konsolide bütçe dengesi [1924-1972]⁶²

Türkiye’de 1924-1972 yılları arası konsolide bütçe dengesi, 1967 yılına kadar göreceli olarak düz bir seyir izlerken, 1970 yılından sonra bütçe açığında ciddi bir artış ortaya çıkmıştır. Bütçe dengesinde gerçekleşen kötüleşmenin nedenlerine bakıldığında, en çarpıcı nedenin 1968 sonrası dış çevrelerin IMF aracılığı ile devalüasyon ve dış ticaret rejiminin liberalleşmesi yönünde etkileri sonrası 1970 yılında, 1 doların 9 TL den 15 TL’ye çıkarılması olmuştur.⁶³ Diğer taraftan, 1970-1980 döneminde kapitalist ülkeler arz yönlü olmak üzere petrol fiyat artışı şoklarıyla karşı karşıya kalmışlardır. İlki 1973-1974 ve ikincisi 1978-1979 yıllarında ortaya çıkan bu şoklarla petrol fiyatları hemen hemen dört kat artmıştır.⁶⁴

⁶² BÜMKO (Mülga), (2018). “İstatistikler, Bütçe Büyüklükleri Ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1924-2018)”. (Sabit Fiyatlar ile). Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelirgerceklesmeleri19242018.html> adresinden 14 Şubat 2018’de alınmıştır.

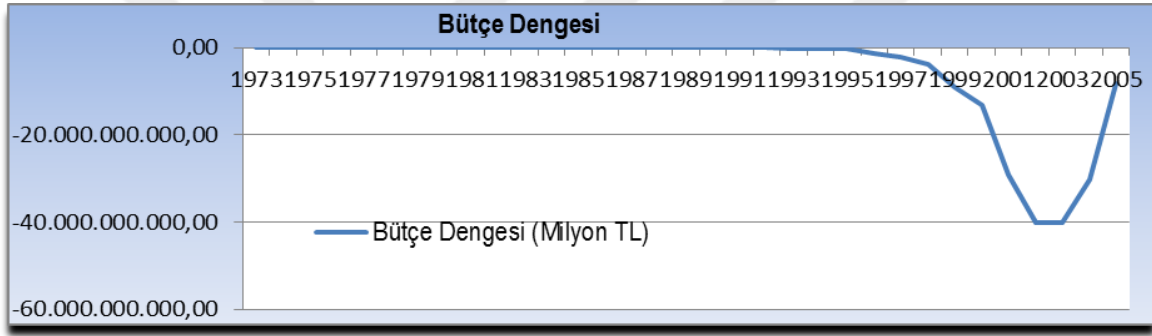
⁶³ Boratav, K. (2012). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. (16. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi, 128.

⁶⁴ Durmuş, M. (2013). *Kapitalizmin Krizi Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 95

Sonuç olarak, 1970 yılından itibaren Türkiye’de program bütçe sistemine geçiş çalışmalarının başlamış olması, bu çalışmaların bütçe dengesindeki kötüleşme ile ilişkilendirilebilir.

3.2.2. Program Bütçe Sistemi (Performans Bütçe Sistemine Geçiş Süreci) : Türkiye Örneği [1973-2005]

Türkiye’nin planlı döneme girmesinden sonra, ortaya koyulan beş yıllık kalkınma planların yıllık uygulamalarını gösteren programların, belirlenen hedeflere ulaşmasını, plan-bütçe ilişkisinin kurulmasını sağlamak üzere, geleneksel bütçe anlayışına alternatif olarak, 1973 yılında program bütçe uygulamasına geçilmiştir.⁶⁵



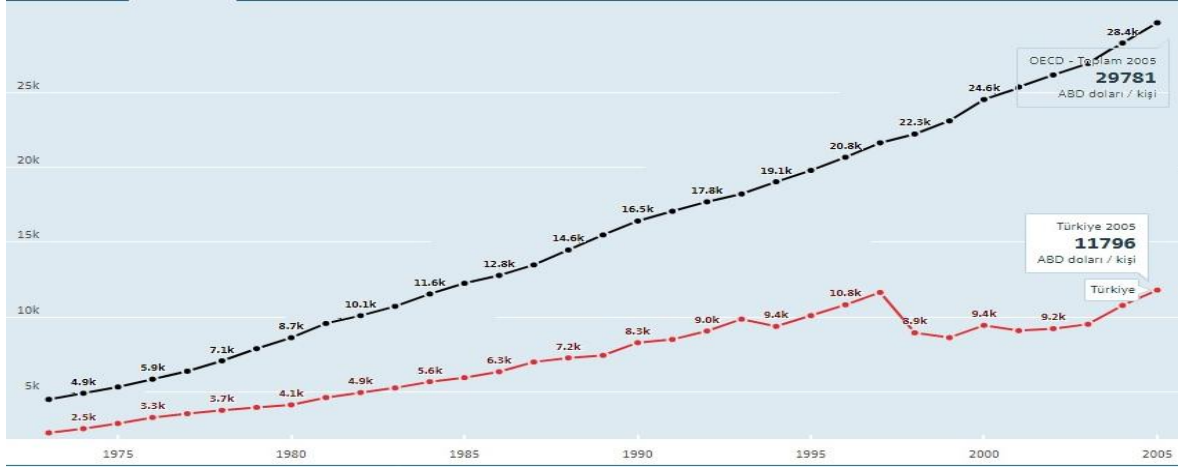
Şekil 3.2. Konsolide bütçe dengesi [1973-2005]⁶⁶

Program bütçenin uygulandığı dönemde bütçe dengesi açısından en kötü performans 2002-2003 yıllarında kaydedilmiştir. 2006 yılında da performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş olması bütçe açığındaki bu kötü performansın sistem değişikliğini de beraberinde getirdiği söylenebilir. Bütçe dengesinde yaşanmış olan bu kötü performansın temel sebeplerine bakıldığında, karşımıza 2001 - 2002 yılları finansal krizi çıkmaktadır. Bu finansal krizden IMF politikalarına bağlı kalan ağır borçlu ülkeler daha fazla etkilenmiştir. Ülkemizde 1999 yılından itibaren uygulanan dezenflasyon politikası ve (bant içinde dalgalanmaya izin veren) kur politikası, 2001’de TL’nin çöküşüne yol açmış, ardından gecelik faiz oranları %5000’e fırlayarak beraberinde banka batışlarını getirmiştir.⁶⁷

⁶⁵ BÜMKO (Mülga). (2018). “Türkiye’de Bütçeleme”. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html> adresinden 19 Şubat 2018’de alınmıştır.

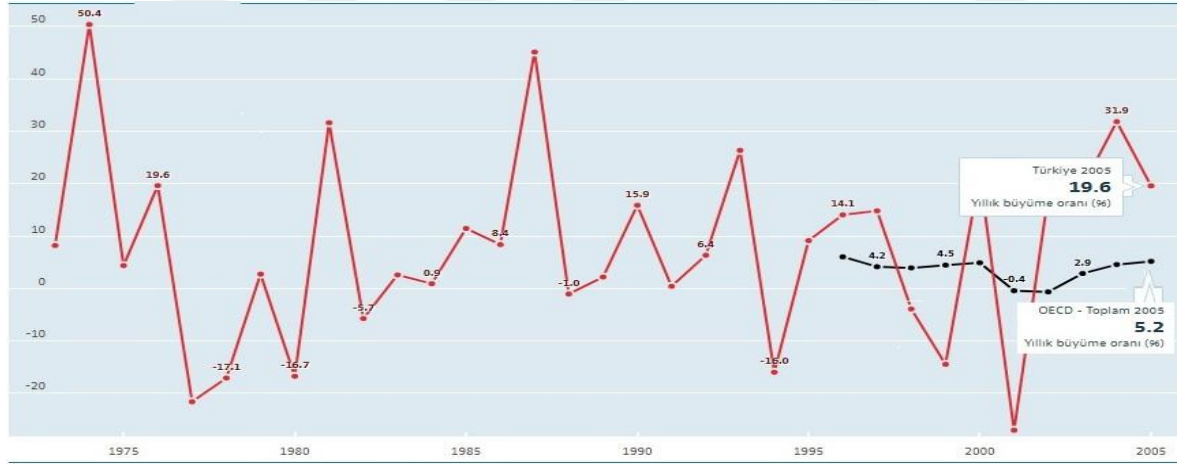
⁶⁶ BÜMKO (Mülga).(2018). *İstatistikler*. (Sabit Fiyatlar ile).

⁶⁷ Durmuş, M. (2013). a.g.e., 96-97.



Şekil 3.3. Türkiye gayri safi yurtiçi hâsıla [1973-2005] (ABD doları / kişi)⁶⁸

Yine aynı yıllar arasında gayri safi yurtiçi hâsıla rakamlarına bakıldığında, Türkiye'de artan bir grafik seyrederken düşüşün 1997 – 1998 yılları arasında olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, 1997 yılı GSYİH rakamına 2005 yılına kadar tekrar ulaşıldığı göz önüne alındığında gayri safi yurtiçi hâsıla düşüşünün sistem değişikliğine etkisinin geç görüldüğü ya da sistem değişikliği ile arasında doğrudan bir ilişki olmadığı söylenebilir.



Şekil 3.4. Türkiye yatırım harcamaları büyüme oranları (%) [1973-2005]⁶⁹

Yatırım harcamaları büyüme oranları grafiği Türkiye için inişli çıkışlı bir grafik seyrettiğinden gözle bakıldığında, 2006 yılında gerçekleşen sistem değişikliği ile arasında bir ilişki kurulamamıştır.

⁶⁸ OECD. (2018). *OECD Data*. Web: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm#indicator-chart> adresinden 19 Şubat 2018'de alınmıştır. *Veriler satın alma gücü paritesi kullanılarak hesaplanmıştır.

⁶⁹ OECD. (2018). *OECD Data*. Büyüme oranları, yatırım harcamaları kaleminde oluşturulmuştur. Web: <https://data.oecd.org/fr/gdp/investissement-fbcf.htm> adresinden 20 Şubat 2018'de alınmıştır.

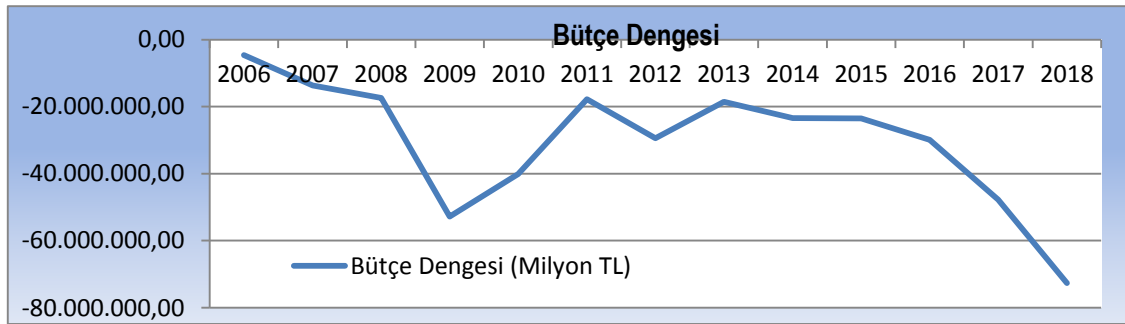
Genel olarak 1973-2005 yılları bütçe açığı, gayri safi yurtiçi hâsıla ve yatırım harcamaları büyüme oranları gibi makro değişkenlere bakıldığında, bütçe sistem değişikliği ile bu değişkenlerin performansı arasında bir bağlantı var mı? sorusunun cevabı verilere bakıldığında, sistem değişikliğinden hemen önce bütçe açığının yükselmesidir. Bununla birlikte, sistem değişimi ile diğer değişkenler arasında fark edilebilir bir ilişki olmadığı görülmektedir.

3.2.3. Performans Bütçe Sistemi: Türkiye Örneği [2006-2018]

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme aşağıdaki ilkeler çerçevesinde, 2006 yılında yürürlüğe konulmuştur:

- 5018 sayılı kanunda belirlenen politikalara uygun ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi,
- Belirlenen hedeflerin maliyetlendirilmesi (kaynak tahsisi),
- Yönetici ve kuruluşlara anılan hedeflerin gerçekleştirilmesi noktasında idari ve mali esneklikler sağlanması,
- Başlangıçta belirlenen hedefler dikkate alınarak sonuçların izlenmesi.

Performans esaslı bütçeleme, kaynak tahsis süreçleri ile kullanım süreçlerinin birlikte etkinliğinin de ele almasını sağlamayı öngörmüştür.

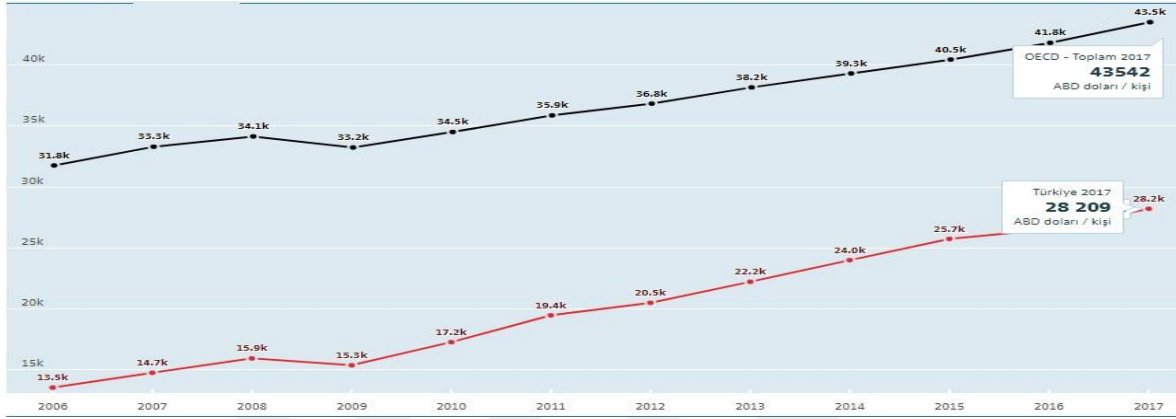


Şekil 3.5. Merkezi yönetim bütçe dengesi [2006-2018]⁷⁰

Bütçe dengesi 2006 yılında -4.642.603,00 milyon TL iken 2009 yılında -52.760.844,00 milyon TL ye, 2018 yılında -72.615.209,00 milyon TL ye düşmüştür. Bütçe açığının bu artışı, sistem değişikliğini beraberinde getirdiği söylenebilir.

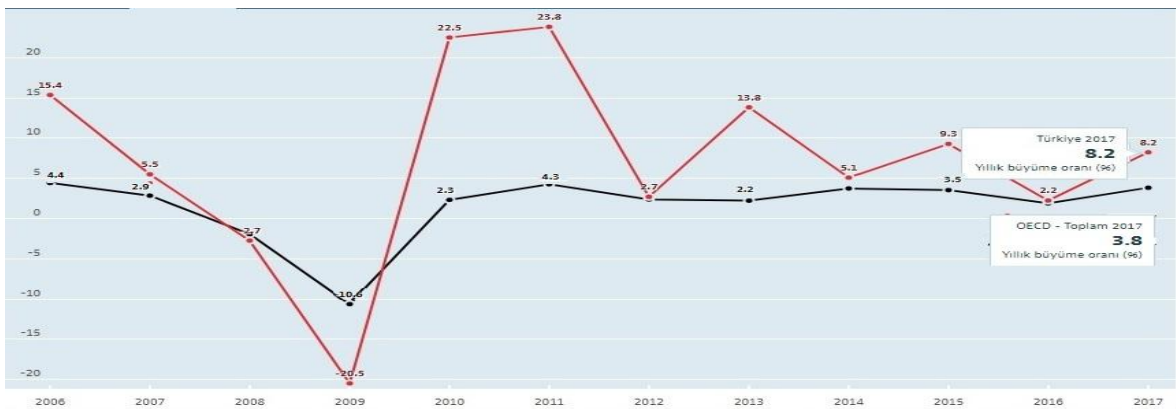
⁷⁰ BÜMKO (Mülga).(2018). *İstatistikler*. (Sabit Fiyatlar ile).

2008 yılı dünya açısından olduğu kadar, ülkemiz açısından da son derece kritik bir yıl olmuştur ve bütçe politikası krizin etkisiyle ortaya çıkmıştır. Dünyada ortaya çıkan küresel mali kriz, giderek tüm ekonomileri etkilemiş ve bu süreç Türkiye’de de yankısını bulmuştur. Türkiye’de de 2008 sonlarında başlayan ve 2009 yılında da sürmekte olan kriz tüm sektörlerde kendini hissettirmiştir.⁷¹



Şekil 3.6. Türkiye gayri safi yurtiçi hâsıla [2006-2017] (ABD doları / kişi)⁷²

2006 – 2017 yılları arasında gayri safi yurtiçi hasıla artan bir grafik izlerken 2009 yılında OECD ülkeleri toplamında olduğu gibi Türkiye’de de düşüş görülmüştür. 2007-2008 yılında patlak veren kriz sonucunda 2009 yılında dip yapan dünya ekonomisi bu yıldan itibaren zayıf bir şekilde de olsa tekrar toparlanmaya başlamıştır.⁷³



Şekil 3.7. Türkiye yatırım harcamaları büyüme oranları (%) [2006-2017]⁷⁴

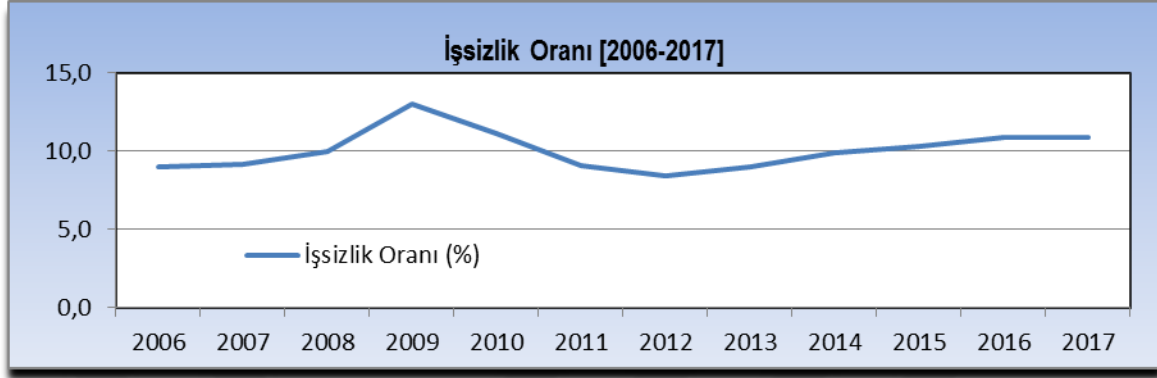
⁷¹ Ejder, H.L. (2012). a.g.m., 68.

⁷² OECD. (2018). *OECD Data*. *Veriler satın alma gücü paritesi kullanılarak hesaplanmıştır.

⁷³ Boratav, K. (2012). a.g.e., 323.

⁷⁴ OECD. (2018). *OECD Data*. *Büyüme oranları, yatırım harcamaları kaleminden oluşturulmuştur.

2006 – 2017 yılları arasında yatırım harcamaları büyüme oranları Türkiye’de inişli çıkışlı bir seyir izlerken, Türkiye en büyük düşüşü OECD ülkeleri toplamında olduğu gibi 2009 yılında yaşamıştır.



Şekil 3.8. Türkiye işsizlik oranı (%) [2006-2017]⁷⁵

2006 – 2017 yılları arasında işsizlik oranları düz bir seyir izlerken, en büyük artış 2009 yılında gerçekleşmiştir. Türkiye’nin özellikle 2008 krizi sonrasında en temel sorunlarından biri haline dönüşen işsizlik sorunu hala devam etmektedir.⁷⁶

Performans esaslı bütçeleme uygulandığı yıllarda bütçe dengesi, büyüme ve işsizlik rakamları incelendiğinde;

Bütçe dengesinde, 2006 yılı sonrası ilk belirgin kötüleşme 2009 yılında gerçekleşmiş, 2013 yılında tekrar başlayan kötüleşme trendi elde verisi bulunan son yıl olan 2018 yılına kadar devam etmiştir. Burada dikkat çeken nokta, bütçe dengesindeki kötüleşmeye 2017-2018 yıllarında program bazlı performans esaslı bütçe sistemine geçiş çalışmalarının eşlik etmiş olmasıdır. Diğer verilerle bütçe sistemindeki değişiklik arasında ise fark edilebilir bir ilişki gözlenmemiştir.

3.2.4. Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS): Türkiye Örneği

10.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla ülkemizde kamu kaynaklarının daha ekonomik, etkin ve etkili

⁷⁵ Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). *İşgücü İstatistikleri*. Web: <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul> adresinden 20 Şubat 2018’de alınmıştır.

⁷⁶ Boratav, K. (2012). a.g.e., 339.

kullanımı, plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması hedeflenmiştir.⁷⁷ Belirtilen plan-program ve bütçe ilişkisinin kurulması için, 2017-2018 yılları itibariyle program bazlı performans esaslı bütçe sistemine geçiş çalışmaları başlatılmıştır.

Bütçe dışı harcamaların önüne geçmek için kurumlara daha fazla yetki ve sorumluluk veren 5018 sayılı Kanun ile birlikte, mali yönetim sistemimizde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Gelişmiş ülkelerin uygulamaları göz önüne alınarak gerçekleştirilen değişiklikler, kamu idarelerinin çıktılarını ile sonuçlarına odaklanmayı gerektirmiştir. Aslında, performans esaslı bütçeleme anlayışı hayata geçirilmiştir. Fakat performansın tam olarak ölçülememesi, ölçülebilen performansın bütçeyle ilişkisinin kurulamaması, performans ölçütlerinin değişkenlik göstermesi, kırtasiyeciliği arttırması, verilerin eksikliği nedeniyle karar alma süreçlerinde etkin olarak kullanılamaması gibi birçok nedenle tam anlamıyla istenilen geri dönüş alınamamıştır. Diğer taraftan performans hedefi ve göstergesi gibi daha önce kullanılmayan kavramları sistemin bir parçası haline getirmesi, kamu idarelerinde performansa dayalı bir yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlaması ve kamu kaynaklarının ekonomik, etkin ve etkili kullanılıp kullanılmadığı sorusunun cevabının performans esaslı bütçeleme anlayışında olduğundan, sistem geliştirilerek uygulanmaya devam etmiştir. Performans esaslı bütçeleme anlayışı, program bütçenin mekanizmaları dâhil edilerek geliştirilmeye çalışılmaktadır. Geliştirilmeye çalışılan sistemin temel hedefi mali yönetim sistemini en iyi şekilde yönetmektir. Bu çerçevede, idareler tarafından hazırlanan stratejik planlar ve performans programları ile program sınıflandırması ve performans bilgisi arasında bağ kurulabilmesi amacıyla “Program Bazlı Performans Bütçeleme Sistemi” geliştirilmiştir. Program bütçeye geçiş çalışmaları kapsamında öncelikli olarak program performans bilgisinin, program sınıflandırması yoluyla bütçe hazırlık sürecine entegre edilmesi amaçlanmaktadır. Bu entegre çalışmasının en önemli aracı “Performans Programları” olarak belirlenmiştir. Kurumların performans programlarında, programın amacı ve kapsamı, alt programın kapsamı ve hedefi, performans göstergeleri ve alt program kapsamında yürütülecek faaliyetler, her faaliyet için bir alt faaliyet ve maliyetleri yer almaktadır. Bu çerçevede her bir faaliyet (alt faaliyet düzeyinde) fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyiyle eşleştirilmiştir. Bu kapsamda söz konusu sınıflandırmanın tertip yapısından çıkarılacağı ve bilgi sistemleri üzerinden izlenmeye devam edileceği duyurulmuştur. Program bütçeye uygun olarak hazırlanan performans programlarının TBMM’ye sunulacağı ve kamuoyu ile paylaşılacağı

⁷⁷ BÜMKO (Mülga). (2018). Türkiye’de Bütçeleme.

belirtilmiştir. Aynı zamanda bu çalışmalar, Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırlamış olduğu 2019-2021 Yeni Ekonomi Programında yer almaktadır.





4. BAZI ÜLKELERDE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ UYGULAMALARI

Bazı ülkelerin bütçe sistemleri uygulamaları, benzerlikleri ve farklılıkları daha kolay anlaşılması açısından gelişmişlik düzeyi çerçevesinde incelenmiştir.

4.1. Gelişmiş Ülkelerde Bütçeleme Sistemleri Uygulamaları

Gelişmiş ülkelerde bütçeleme sistemleri uygulamaları, farklı siyasi yapıya sahip olan ve performans bilgisini farklı şekillerde bütçe sürecine entegre eden Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Kanada örnekleri ele alınmıştır. Federal cumhuriyet olan Amerika Birleşik Devletlerinde, Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi uygulanırken parlamenter anayasal monarşi ile yönetilen üniter yapıya sahip İngiltere ve parlamenter demokrasi ve anayasal monarşi ile yönetilen aynı zamanda federasyon olan Kanada da performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Bütçeleme sistemlerinin uygulamalarındaki bu farklılıkların nedenin daha kolay anlaşılması açısından tarih sırasına göre kanuni süreçleri incelenerek sistemler arasındaki değişim ve gelişim farklılıkları ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

4.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri 50 eyalet ve bir federal bölgeden (Washington) oluşan bir federal cumhuriyettir. ABD teşkilatının iskeletini oluşturan Anayasa, devleti üç ana kuvvete ayırır. Bu kuvvetlerin ilki olan yasama yetkileri, Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Birleşik Devletler Kongresi'ne aittir. Kongrenin mali açıdan; vergi, harç, gümrük, üretim ve tüketim vergisi belirlemek ve toplamak, kamu borçlarını ödemek ve Birleşik Devletlerin ortak savunmasını ve genel refahını sağlama yetkileri bulunmaktadır. Belirtilen vergiler (gümrük, üretim ve tüketim vergileri) Anayasa gereği ülkenin tamamında aynı şekilde uygulanır. Kongre, Birleşik Devletler adına borç almak, Anayasa'nın verdiği harcama yetkileri haricinde hazineден para çekme yetkisi bulunmamakla birlikte, zaman zaman kamu gelir ve giderlerinin düzenli bir raporu yayınlamakla görevlidir. İkinci yetki olan yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri

Başkanı'na verilmiştir. Üçüncü ve son yetki olan yargı yetkisi ise Yüksek Mahkemeye ve Kongre'nin zaman zaman atayacağı ve kuracağı alt mahkemelerdedir.⁷⁸

Kongre, ABD teşkilatı içerisinde, çok önemli yetkileri olan güçlü bir organdır. Özellikle bütçeye ilişkin konularda Kongrenin sahip olduğu yetkinin de derece kritik olduğuna işaret eden birçok olay yaşanmıştır. Kongre bütçeyi onaylamadığı için hükümetin kepenk kapatması (shutdown), yani yürütmenin federal hükümet hizmetlerini askıya almak durumunda kalması, Kongrenin özellikle iç politika alanındaki etkisine işaret etmektedir. Bu duruma en yakın örnek, 2019 mali yılın 1 Ekim'de başlayıp 30 Eylül'de sona erdiği ABD'de geçen yılın bütçesine ilişkin anlaşmazlıklar sonucunda federal hükümetin 22 Aralık 2018 ile 25 Ocak 2019 tarihlerinde kapalı kalmasıdır.^{79,80}

Sonuç olarak, ABD teşkilatı zaman içerisinde oluşturmuş ve geliştirmiştir. Federal düzeyde kongrenin ülkenin geleceğini etkileyen yetkilerle birlikte, eyaletlerin bütçe sistemlerini belirleme serbestisi bulunmaktadır. Bu nedenle eyaletler, bütçelerini hazırlarken performansın ölçümüyle ilgili olarak performans göstergelerinin tespitine yönelik performans bütçe, program bütçe ve sıfır esaslı bütçeleme gibi sistemler geliştirilmiş ve kullanmışlardır. Ancak bu sistemlerde tam anlamıyla kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasına yönelik istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Bu tür deneyimlerin ardından daha önce bazı eyaletlerde kısmi olarak uygulanmaya başlanan Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) geçişle ilgili olarak federal düzeyde uygulamalar kanunlarla desteklenmiştir.

⁷⁸ Amerika Birleşik Devletleri Anayasası. (1787). Web: <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> adresinden 26 Haziran 2019'da alınmıştır.

⁷⁹ ABD Hükümeti Yeniden Açıldı. (2019, Ocak 26). Amerika'nın Sesi. Web: <https://www.AmerikaninSesi.com/a/abd-h%C3%BCK%C3%BCmeti-yeniden-ac%C4%B1d%C4%B1/4759863.html> adresinden 23 Haziran 2019'da alınmıştır. Gokkus B. (2018, Aralık 28). "Amerikan Federal Hükümeti 2019'a Kapalı Girecek". *Euronews Türkiye*. Web: <https://tr.euronews.com/2018/12/28/amerikan-federal-hukumeti-2019-a-kapali-girecek> adresinden 23 Haziran 2019'da alınmıştır. Meksika Duvarı - Trump, 'Hoşça Kalın' Diyerek Demokratlarla Görüşmeyi Terk Etti. (2019, Ocak 11). BBC News Türkçe. Web: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46818788> adresinden 23 Haziran 2019'da alınmıştır.

⁸⁰ 22 Aralık'ta hükümetin "kapanması" nedeniyle 9 federal kurumda çalışan 800 bin kişi ya zorunlu izne çıkarılmış ya da ücret almadan çalışmak zorunda kalmıştı. Tasarı Trump'ın Meksika sınırına inşa etmek (Meksika sınırına duvar örülmesi, Donald Trump'ın 2016'daki seçim vaatlerinden biriydi) istediği duvar için 5,7 milyar dolarlık bütçe talebini içermekle birlikte Kongre de, 2018 Kasım ayında yapılan ara seçimlerle Temsilciler Meclisi'nde çoğunluğu elde eden Demokratlar, 5,7 milyar dolarlık bütçe desteğini vermeyi reddetmişlerdir. 25 Ocak 2019 Başkan Donald Trump, Amerikan tarihinin en uzun süreli hükümet kapanmasını sona erdiren tasarıyı imzalamış ve 35 gün süren kriz son bulmuştur. İmzalanan tasarı Başkan'ın bütçe talebini içermemektedir.

Amerika Birleşik Devletleri bütçeleme sistemleri değişim süreci, Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemine doğru bir değişim görülmektedir. Bu değişimin en önemli dayanakları daha öncede belirtildiği gibi kanunlardır. İlgili kanunlar, tarih sıralamasına göre, denetimin kamu personelinden başlayarak üst düzey yöneticilere uzandığını, devamında hükümetin performansını ölçme yönünde değiştiğini göstermektedir.

Kamu Personeli - Pendleton Kanunu (Civil Service-Pendleton Act 1883)

Kamu Personeli - Pendleton Kanunu'nun 1883 yılında ortaya çıkışı acı bir hikayeye dayansa da çok çarpıcı sonuçları olmuştur. Hikayesi 20. Başkan James A. Garfield'ın, Washington'daki alışveriş merkezinde bulunan demiryolu istasyonun da bir tren beklerken ondan daha önce iş isteyen fakat Başkan tarafından bu isteği kabul görmeyen Charles Guiteau tarafından vurulması ile başlar. Başkan vurulma sonucu değil ama yetersiz ve yanlış tıbbi müdahalelerden kaynaklı komplikasyonlardan seksen gün sonra ölmüştür.⁸¹

Başkanın ölümü ardından liyakat ile işe girme, rekabetçi sınavlar gündeme gelmiş, yeni Başkan Chester A. Arthur, kamu hizmeti reformu için Senatör George Pendleton görevlendirilmiştir. Aslında Pendleton'dan önce Ulysses S. Grant'in yönetimi sırasında, Dorman Bridgman Eaton suistimalleri ortadan kaldırmak ve kamu hizmetini düzenlemek üzere rapor hazırlamış fakat kabul görmemiştir. Ancak Başkan Garfield ölümünden sonra Eaton'nın çalışmaları bir anda dikkatleri üzerine çekmiştir. Esasen Eaton tarafından hazırlanan aynı zamanda Pendleton'un öncülük ettiği ve kendi adıyla anılan yeni yasa, Kongre tarafından kabul edilmiş ve 16 Ocak 1883'te Başkan Chester Alan Arthur tarafından imzalanmıştır. Amerikan kamu yönetiminde İngiliz sistemine benzer liyakat sistemi oluşturulmuştur.⁸²

Kamu personeli komisyonunun kamu görevlerine atanmada objektif kurallar getirmesi bir taraftan işe giriş sürecindeki yolsuzlukların büyük ölçüde önüne geçerken diğer taraftan sınavı geçen toplumun her kesiminden vatandaşların kamu hizmetine girişte eşit şansa sahip olmasına imkân tanımıştır. Kamu personeli komisyonu ayrıca politik baskılara karşı koymayı sağlayacak şekilde personel rejimini izole etmiştir. Kamu bürokrasisinde

⁸¹ Chaitkin, A. (1999). "President Garfield's Total War On The British/Wall Street Axis". *EIR News Service*, 26 (40), 68.

⁸² Eaton, D.B. (1880). "Civil Service Reform In Great Britain" in Shafritz, J.M, Hyde, A.C ve Parkes, S.J.,(Eds, 2004), *Classics Of Public Administration* (5. Edition). USA: Thomson Learning, 16-21.

eşitlikçilik ve idealizm anlayışı üzerine kurulan yeni yapı federal düzeyden sonra eyaletler ve yerel yönetimlere de yayılmıştır. 1900'lerde federal işgücünün sadece %45'i liyakat ilkesine göre istihdam ediliyorken bu oran 1930'da %80'e yükselmiştir.⁸³

Memurların tarafsızlaştırılması, profesyonelleşmeyi ve mesleki standartların oluşturulmasını beraberinde getirmiş, bu standartlar da yetenek, beceri ve uzmanlaşmayı temel almıştır.⁸⁴ Kamu bürokrasisinde eşitlikçilik ve idealizm anlayışı üzerine kurulan yeni yapı, hem yönetimde kalıcı değişikliklere hem de performans ölçümüne zemin hazırlamıştır.

1894'de Ulusal Belediye Liginin (National Municipal League) koordinasyonunda iyi bir şehir yönetimi için gerçekleştirilen konferans gelecekte oluşacak Amerikan kamu yönetiminin temel esaslarını oluşturması açısından belirleyici olmuştur. Konu ile ilgili iki yüz dernek, reformlarla ilgili dört temel unsura dayanan iyi yönetim kuramını geliştirmişlerdir.

- Kamu hizmetlerinin verimli olarak yerine getirilmesi kamu yararına dır.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi siyasetten ayrıştırılmalı ve bağımsız olarak seçilen yönetim kurulu veya meclis tarafından yerine getirilmelidir.
- Kamu hizmeti liyakat sistemine göre atanan özel eğitim almış uzmanlar tarafından devamlı- kalıcı olarak yerine getirilmeli ve bu uzmanlar bilimsel yöntemleri uygulamalıdır. • Kamu yönetimi doğru bütçeleme ve muhasebe uygulamaları ve ihale yöntemlerini de kapsayacak şekilde bilimsel yönetim ilkelerini uygulamalıdır.⁸⁵

Bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanmasında doğru bütçeleme sisteminin kullanılmasından bahsedilmiş olması, uygulanan bütçeleme sisteminin kamu yönetimi açısından önemini göstermektedir.

⁸³ Milakovich, M.E., Gordon, G. J. (2013). *Public Administration in America*. (Eleventh Edition). Boston: Wadsworth, 287-288.

⁸⁴ Cayer, N. J. (1975). *Public Personnel Administration in the United States*. New York, USA: St. Martin's Press, 50.

⁸⁵ Holzer, M., Gabrielyan, V., Yang, K. (2007). "Five Great Ideas in American Public Administration". In J. Rabin, W.B. Hildreth, G.J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Administration*. London and Newyork: Routledge Taylor and Francis group, third edition, 49-102.

Bütçe ve Muhasebe Kanunu (Budget and Accounting Act 1921)

Bütçe ve Muhasebe Kanunu ile birlikte ulusal bütçe sistemini oluşturmak ve devlet hesaplarının bağımsız denetimini sağlamak ve diğer amaçlar için Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) olarak adlandırılan Bütçe Bürosu oluşturulmuştur. İlk kez, devlet fonlarının harcamalarına resmi kısıtlamalar getirilmiştir. Bütçe Ofisinin sorumluluğu, yıllık bütçeyi geliştirmek ve bütçenin ödenmesini denetlemektir. Kanun da ayrıca, işi bütçeyi bağımsız olarak değerlendirmek ve uygun şekilde dağıtılmasını sağlamak olan Genel Muhasebe Ofisi (General Accounting Office - GAO) kurulmuştur. Ofis, Kongre'ye rapor vermekle görevlendirilmiştir.⁸⁶

Yönetim ve Bütçe Ofisinin vizyonu yönetim bölümünün uygulamaya koyduğu politikanın Başkana sunmaktır. Misyonu ise özellikle, Başkan'a politika, bütçe, yönetim ve düzenleyici amaçlarını yerine getirmesinde yardımcı olmak ve kurumun yasal sorumluluklarını yerine getirmektir.⁸⁷

ABD'de, PPBS'ye yönelik dönem Yönetim ve Bütçe Ofisi'nin performans ölçüm sistemini test etmesiyle başlamıştır. Bu sistem aslında performans bütçe ile PPBS'nin özelliklerini taşımış ve yöneticinin kendi programı hakkında performans hedeflerini belirlemesini gerekli kılmıştır. Test edilen sistem, PPBS tipi uygulamalardan ziyade performans bütçelemeye yakın bir sistem olarak ifade edilmiştir. Ayrıca dönemin Yönetim ve Bütçe Ofisi sözcüsü de bu sistemi tanımlarken "gerçekten, tüm yapmak istediğimiz yöneticilerin başarmak istediğini açıkça ortaya koyduğu bir yapıyı oluşturmak ve kendi raporlarını hazırlamalarını sağlayarak, belirlenmiş sonuçlara ulaşma yönünde ne seviyede çalıştıklarını belirtmelerine imkân vermektir" ifadesini kullanmıştır. Dolayısıyla sistem üst düzey memurlardan ziyade program yöneticilerini hedef almış ve program amaçlarından ziyade faaliyet hedeflerine odaklanmıştır.⁸⁸

⁸⁶ U.S. General Accounting Office. (June, 2002). "The Role of GAO in Assisting Congressional Oversight". Web: <https://www.gao.gov/products/GAO-02-816T> adresinden 26 Kasım 2019'da alınmıştır.

⁸⁷ Whitehouse, Executive Offices. (2019). "Office of Management and Budget". Web: <https://www.whitehouse.gov/omb/> adresinden 27 Kasım 2019'da alınmıştır.

⁸⁸ Schick, A. (1973). "A Death in The Bureaucracy: The Demise Of Federal PPB". *Public Administration Review*, 33 (2), 153-154.

Bütçe ve Kontrol Kanunu (The Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974 - CBICA)

Bütçe ve Kontrol Kanunu ile ortaya konulan ilk gelişme Kongre'nin, bağımsız genel bütçe ve gelir planı geliştirmek için hiçbir araç veya yetkiye sahip olmadığına farkına varılmasıdır.⁸⁹ Bu bütçe sürecinde, planın oluşum aşamasında yasal zeminde iç denetim mekanizmalarını kurmaya başlandığı anlamına gelmektedir.

İkinci olarak yapılan düzenleme ise Kongre tarafından federal kurumlara tahsis edilen fonların Başkan tarafından geri çekilmesi (impoundment) ya da fon kullanılmasının engellemesine yöneliktir. Bu kanun ile Kongre'nin mali gücüne ilişkin kendi anayasal kontrolünü pek çok yollardan tekrar kurmuştur. Buna göre başkanın fonları geri çekmesini kontrol etmeye yönelik olarak, bu durumu istismar etmesine son verecek yeni usuller getirilmiştir. Diğer taraftan, bu kanun ile bütçe tarihinde ilk defa Kongre'nin Başkandan bağımsız olarak kendi bütçe planını geliştirme, koordine etme ve kendi önceliklerini sıralama usulüne sahip olmuştur. Bu kapsamda hem Senato hem de Temsilciler Meclisi'nde bütçe reform önerileri de dâhil olmak üzere bütçe çalışmalarını yürütmekle görevlendirilen bütçe komisyonları kurulmuştur. Bu komisyonlar bütçenin bütününi yani tahsilât, yetki, gelirler, harcamalar, kredi politikaları gibi konuların tamamı ile ilgilenmektedir. Komisyonlar, eş zamanlı olarak verilen bütçe önerilerini geliştirir ve tüm seviyelerdeki gelir ve harcamaları önceliklerine göre tespit etmektedirler.⁹⁰ Bu durum, bütçenin hazırlık aşamasında Başkanın yetkileri sınırlandırılarak, yürütmenin bütçesini Kongre'nin hazırlamasına yeniden olanak tanıyarak, Kongre'nin güçlenmesi sağlamıştır.

Aynı kanun ile getirilen önemli diğer bir yenilik de Kongre Bütçe Ofisi'nin (Congressional Budget Office, CBO) kurulmasıdır. Uzmanlardan oluşan bu ofis Kongre üyelerine bilgi toplamak ve rapor hazırlamak ile görevlendirilmiştir. Bu komitelerin hukuki düzenlemeleri yaparak güçlü ve etkin bir iç planlama ile kongreyi yönlendirerek toplam gelir ve harcamaların seviyesini ve önceliklerini belirleyebilecektir.⁹¹ Diğer bir ifadeyle, Kongre Bütçe Ofisi, Kongre üyelerine bütçe sisteminin işleyişi ile ilgili geri bildirim verecek, bütçe planlaması yapılan bu geri bildirimler dikkate alınarak gerçekleşecektir.

⁸⁹ Thurber, J. A. (2013). "The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock". In L. C. Dodd and B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered*. Washington, D.C.: CQ Press, 321.

⁹⁰ Thurber J. A. (2013). a.g.m., 322.

⁹¹ Thurber J. A. (2013). a.g.m., 322-323.

Kongre'nin bütçe sürecinde bu kadar etkin rol oynamasını sağlayan bu kanun PPBS uygulama sürecinde program yöneticileri ile birlikte üst düzey memurlarında bulunmasına olanak sağlamaya zemin hazırlamış ve faaliyet hedeflerinin yanında program amaçları da ön plana çıkarmıştır.

Kamu Personeli Reform Kanunu (Civil Service Reform Act 1978 - CSRA)

Kamu Personeli Reform Kanunu, yönetsel esnekliği ve üretkenliği arttırmak için yeni idari yapı da bir dizi geliştirmeye izin vermiştir. Bu durumun merkezinde, yeni hedeflere dayalı bir performans değerlendirme sisteminin tasarlanması bulunuyordu. Bu yeni performans değerlendirme sisteminde, teşvik sistemleri (liyakat ödeme ve ikramiye gibi), personel alım kararları ve disiplin süreçleri temel alınmıştır.⁹² Bu kanun ile performansa dayalı ücret politikasına geçilmiş ve çalışma düzeni içerisinde performans ön plana çıkmıştır.

Aslında Kanun, mevcut sistemin (genellikle grafik derecelendirme ölçekleri kullanan bir süreç temelde bir sorun olarak algılanıyordu) hedeflere dayalı bir sisteme dönüştürülmesi çağrısında bulunmuştur. Kanun'da belirtilen yönetim reformların çoğunun bu temel üzerine inşa edileceği açıktır. Başlıca bu reformlar; her kurumun çalışanlarının, iş performanslarının periyodik olarak değerlendirilmesinin sağlanması, performans hedeflerinin belirlenmesinde çalışanların katılımını teşvik etmesi, performans değerlendirme sonuçlarını kullanması gerekliliğidir. Performans değerlendirme sonuçları; çalışanları eğitmek, ödüllendirmek, yeniden atamak, terfi ettirmek, derecesini düşürmek, işi kaybetmemesi ve işten çıkarılması durumlarında temel olarak kullanılacaktır.⁹³

Genel olarak kamu personel reformunu savunanların önerdiği temel reform başlıkları aşağıdaki gibi sıralanabilir:⁹⁴

- Merkeziyetçi bir yapı yerine adem-i merkeziyetçi personel rejiminin oluşturulması,
- Güvenceli liyakat sistemi yerine esnek istihdamın tercih edilmesi,

⁹² Dennis, M., Daley, D.M. (1990). "The Civil Service Reform Act and Performance Appraisal: A Research Note on Federal Employee Perceptions". *Public Personnel Management*, 19(3), 245.

⁹³ U.S. Government Congress. (1978). "Civil Service Reform Act". Public Law 95-454. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1111.pdf> adresinden 08 Nisan 2019'da alınmıştır.

⁹⁴ Kim, J., Kellough, J. E. (September, 2014). "At-Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors". *Review of Public Personnel Administration*, 34 (3), 219.

- Performansa dayalı ücret rejiminin yaygınlaşması,
- Verimli ve esnek örgütlenme biçiminin benimsenmesi.

Kanun ile reformlar, başta çalışma düzenini değiştirirken ileriye yönelik performans kavramını sistemin içerisine almıştır.

1980'lerin başında giderek artan bütçe açığı karşısında, Kongre 1985 yılında Dengeli Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanununu (*Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act*) (*Gramm-Rudman-Hollings Act - GRH*) yürürlüğe koymuştur. Kanunu'nun, bütçe açığı azaltma hedeflerini yerine getirememesinden dolayı Kongre, 1990 yılında, Omnibus Bütçe Uzlaşma Kanunu ve Bütçe Uygulama Kanunu (*The Omnibus Budget Reconciliation Act 1990 - OBRA and The Budget Enforcement Act - BEA*) ile kuralları yeniden değiştirmiştir.

Federal Program Performans Standartları ve Amaçları Kanunu (The Federal Program Performance Standards and Goals Act 1990)

Senatör Roth tarafından 3 Ekim 1990 tarihinde Federal Program Performans Standartları ve Amaçları Kanunu, teklif edilmiş ve performans esaslı bütçelemeye yönelik ilk yasal düzenleme gerçekleştirmiştir. 4 Ocak 1991 tarihinde Senatör Roth tarafından bu tasarı yeniden düzenlenmiş ve tekrar önerilmiştir. Tasarı, Devlet İşleri Komisyonu tarafından görüşülmüş ve Senatonun üyeleri tarafından tasarının belirli kısımları alınarak yeni performans ölçüm tasarısı hazırlanmaya başlanmıştır. Yeni tasarı, 1994 yılında Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu olarak ifade edilmiş ve Senato da kabul edilerek ABD Başkanının onayı ile yürürlüğe girmiştir.

Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu (Chief Financial Officer Act 1990 - CFO)

Performans esaslı bütçelemeye yönelik ilk tasarı hazırlanmasının ardından 15 Kasım 1990 tarihinde, Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun, Federal finans kurumlarında önemli reformlar getirerek performans bütçeleme sistemine çok büyük katkı sağlamıştır. Federal finansal kurumlarının mevzuatının en önemli ve kapsamlı parçalarını içermektedir. Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunu güçlü bir ortaklığın sonucu olarak;

Kongre, Yönetim ve Bütçe Ofisi ve Genel Muhasebe Ofisi arasında oluşturularak federal finans kurumlarını ve hesap verilebilirliği ön plana çıkarmıştır.⁹⁵

Kanun, federal finansal yönetimi üç şekilde değiştirmiştir: Finansal yönetim için yeni bir organizasyon yapısı oluşturmuş, yeni ve diğer sistemlerle uyumlu muhasebe sistemlerinin geliştirilmesini teşvik etmiş, yeni raporlama biçimleri önermiştir.

Finansal yönetimin merkezi koordinasyonunu sağlamak için organizasyon yapısında üç temel değişiklik yapılmıştır. Ayrıca, koordinasyon konseyi oluşturulmuştur. Birincisi, yönetim önceliklerini arttırmak ve birincil hesap verebilirliği merkezileştirmek için, Kongre'nin uygun komitelerine bir mali yönetim durum raporu ve hükümet çapında 5 yıllık bir finansal yönetim planı hazırlayıp sunan Yönetim ve Bütçe Ofisi direktörüne doğrudan rapor vermek üzere Üst Düzey Mali Yöneticinin görevlendirilmesidir.

Üst düzey mali yöneticinin Başkan tarafından yasal olarak atamasını sağlamak için bir kanun hazırlanmıştır. Örgütsel reformun ikinci bileşeni, üst düzey mali yönetici kontrolü altında Yönetim ve Bütçe Ofisinin alt bileşeni olarak Federal Mali Yönetim Ofisi (the Office of Federal Financial Management) oluşturulmasıdır. Organizasyonel reformun son bileşeni, on dört kabine departmanı ve yürütme şubesinin sekiz büyük ajansı için Üst Düzey Mali Yönetici Yardımcılarının belirlenmesidir. İlgili kanun uyarınca, üst düzey mali yönetici yardımcıları, performans ölçen sistemler dâhil olmak üzere yönetim sistemlerinin geliştirilmesinden genel olarak sorumludur. Ajans çapında finansal tabloların ve yürütme şubesi için hükümet çapında bir konsolide finansal tabloların üretilmesinin hesap verebilirliği güçlendirmesi ve performans değerlendirmesi de dahil olmak üzere etkin yönetim için gereken bilgilerin sağlanması amaçlanmıştır.⁹⁶

⁹⁵ Chief Financial Officers Council And The Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (2011). "The Chief Financial Officers Act of 1990-20 Years Later". Report to the Congress and the Comptroller General, 3 Web: <https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/cigiecforpt0711.pdf> adresinden 27 Haziran 2019'da alınmıştır.

⁹⁶ Gale, T. (2007). "Chief Financial Officers Act Of 1990 and Federal Financial Management Act Of 1994". Encyclopedia of Business and Finance, (2nd ed.). Web: <https://www.encyclopedia.com/finance/finance-and-accounting-magazines/chief-financial-officers-act-1990-and-federal-financial-management-act-1994> adresinden 28 Haziran 2019'da alınmıştır.

Üst Düzey Mali Yöneticiler Konseyi (Chief Financial Officers Council) kurulmuştur.

Konsey, bütçeleme sistemi açısından önemli görevlerle donatılmıştır. Bu görevler;

- Finansal yönetim sistemlerini iyileştirmek,
- Hükümet Performansı ve Sonuçları Kanununu etkin biçimde uygulamak,
- Kurum çapında ve devlet genelinde denetlenmiş mali tablolarda net görüşler alınmasını sağlamak,
- Kaliteli bir finansal yönetim işgücü geliştirmek,
- Kredi yönetimi, vergi ve borç tahsilâtının iyileştirilmesini sağlamak,
- Performans için hesap verebilirliği artırmak için yönetim sistemleri tasarlamak,
- Elektronik ticaret yoluyla ödemeleri ve iş yöntemlerini modernize etmektir.

Yeni ve diğer sistemlerle uyumlu muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi ve raporlamayı güçlendirmek için muhasebe standartları kabul edilmiştir.⁹⁷

Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act of 1993 - GPRA)

Bu kanuna yönelik ilk adımlar 1990 yılında ABD Senatörü William Roth tarafından atılmıştır. Kongrenin Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanununu geliştirmesi ile birlikte 3 Ağustos 1993 yılında “Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası” (Government Performance and Results Act, GPRA) kabul edilmiştir. ABD’de, PPBS ye federal düzeyde geçiş çalışmaları bu kanunla gerçekleşmiştir.

Kanun, ABD kamu mali yönetim sistemi açısından önemli bir kilometre taşı olmuştur. Kanun, federal yönetim kültüründe değişimi planlamış ve hükümete bağlı kurumların daha girişimci olarak hizmet kalitelerini arttırmasını hedeflemiştir.

Kanunun amaçları şu şekilde sıralanmıştır:

1. Federal kurumların program sonuçlarının sistematik olarak elde edilmesinden sorumlu tutarak, Amerikan halkının Federal Hükümetin kapasitesine olan güvenini artırmak,

⁹⁷ U.S. Government Congress. (1990). “Chief Financial Officer Act”. Public Law 101-576. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg2838.pdf> adresinden 29 Haziran 2019’da alınmıştır.

2. Program hedeflerini belirlerken kullanılan bir dizi pilot projelerle, ki bu hedefler program performansında ölçüdür, program performans reformunun başlatılmak ve ilerlemelerini halka açık olarak bildirmek,
3. Sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri memnuniyetine odaklanmayı teşvik ederek Federal programın etkililiğini ve kamuya hesap verebilirliğini arttırmak,
4. Program hedeflerine ulaşmak için yapılan planları ve program sonuçları ile hizmet kalitesi hakkında bilgi vererek, Federal yöneticilerin hizmet sunumlarının geliştirilmesine yardımcı olmak,
5. Kanuni hedeflere ulaşmada ve Federal programların ve harcamaların göreceli etkinliği ve etkililiği hakkında daha objektif bilgi sunarak Kongre'nin karar verme sürecini geliştirmek,
6. Federal hükümetin iç yönetimini iyileştirmek.

Program Değerlendirmesi Puanlama Aracı (Program Assessment Rating Tool - PART)

Bush Yönetimi, faaliyetlerdeki aşırı çeşitlilikten dolayı Kamu Performans ve Sonuçları Kanununda belirtildiği gibi tüm kurumların katı bir karar verme yapısına girmelerini zorlamamıştır. Ayrıca tüm programların ilk yıl sistematik değerlendirmeye girmesine çabalamış ve bu değerlendirmeye Program Değerlendirmesi Puanlama Aracı (Program Assessment Rating Tool - PART) geliştirilmesi ile başlamıştır. GPRA'nın etkinliğini sağlamak üzere geliştirilen PART, federal düzeyde PEB sisteminin uygulanmasına yönelik atılmış önemli bir adım olmuştur. Bu çerçevede 2004 Mali Yılı Bütçesine Yönetim ve Bütçe Ofisi, 234 federal programın performans ve yönetim değerlendirmelerini düzenlemiştir.⁹⁸

PART, tüm federal programların performansını ölçmek için standart bir yöntem olarak tasarlanmıştır. Bu yöntem, dört bölümde değerlendirme imkânı sağlamaktadır. Amaç ve tasarım, stratejik planlama, yönetim, sonuçlar ve hesap verebilirlik. Amaç ve tasarımının hedefi, programların tasarı ve amaçlarının açık ve anlaşılır olup olmadığını belirlemek, stratejik planlamanın hedefi, uygulayanların belirlediği programlar için yıllık ve uzun vadeli hedeflerin olup olmadığını değerlendirmek, yönetimin hedefi ise programların kurumsal yönetimin sınıflandırılmasını ayrıca program geliştirme deneyimlerini ve

⁹⁸ Gilmour, J.B., Lewis, D.E. (2006). "Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores". *Public Administration Review*, 66(5), 742 -752.

finansal gözetimi içermektedir. Sonuçlar ve hesap verebilirlik, programların doğru ve tutarlı raporlanabilmesi için sonuçlara odaklanmıştır. Her dört bölümdeki soruların cevapları, her bölüm için sayısal olarak, 0 ile 100 arası bir puanla sonuçlanır.(en yüksek 100 puan) Daha sonra Etkili - Orta Etkili - Yeterli – Etkisiz arasında değişen toplam derecelendirmeden biri puanlamanın karşılığı olarak kabul edilmiştir.⁹⁹

Yönetim ve Bütçe Ofisi, PART puanlarını aşağıdaki puan gruplarını kullanarak nitel puanlamaya dönüştürmüştür:

Çizelge 4.1. PART puan tablosu¹⁰⁰

Değerlendirme	Puan Karşılığı
Etkili	85 - 100
Orta Etkili	70 - 84
Yeterli	50 - 69
Etkisiz	0 - 49

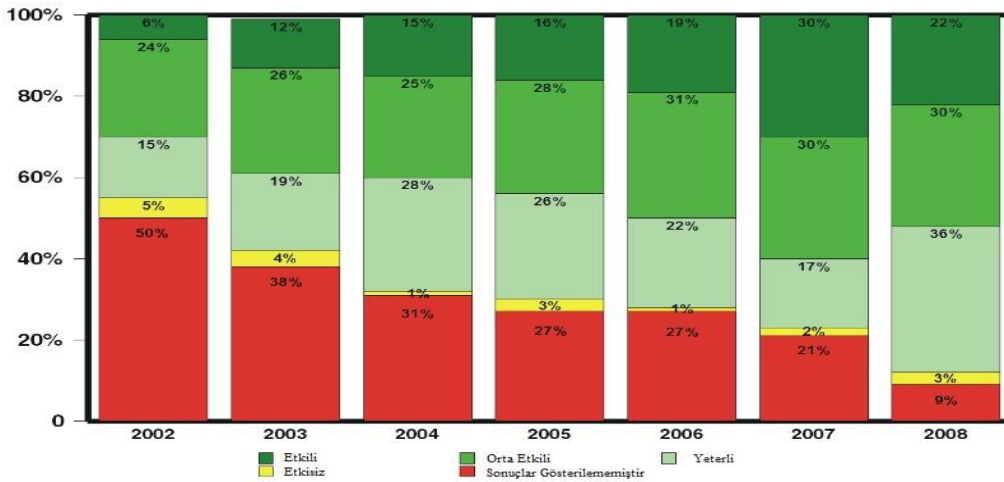
Bununla birlikte, genel puandan bağımsız olarak, programda Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından kararlaştırılan performans ölçümleri yoksa veya ölçümler temel değerlerden ve performans verilerinden yoksunsa, Sonuçlar Gösterilememiştir (Results Not Demonstrated - RND) derecesi verilmiştir.¹⁰¹ Diğer bir deyişle, programlarda, hedeflerin performans ölçülerine sahip olmaması ya da henüz toplanmamış performans verilerinin bulunması durumunda, sonuçların değerlendirmesinde kullanılmamıştır.

Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından yayımlanan aşağıdaki tabloda, federal programlar tarafından zaman içinde elde edilen PART puanlarında sürekli bir iyileşme gösterdiği görülmektedir:

⁹⁹ Gueorguieva, V., Accius, J., Apaza, C. vd. (2009, May) “The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act Evaluating Conflicts and Disconnections”. **The American Review of Public Administration**, 39 (3), 227.

¹⁰⁰ OMB's Program Assessment Rating Tool. (2019). *Strategisys*. Web: https://www.strategisys.com/omb_part adresinden 23 Kasım 2019'da alınmıştır.

¹⁰¹ OMB's Program Assessment Rating Tool. (2019). *Strategisys*.



Şekil 4.1. Program derecelendirme devam eden artışı (2002-2008)¹⁰²

2005 yılında PART düzenlemesi, Amerikan Hükümeti'nde Yenilikler Ödülü'nü kazanmıştır. Bu ödül Harvard Üniversitesi'ne bağlı Ash Enstitüsü tarafından verilmekte olup, kamu yönetiminin Oscar'ı olarak ifade edilmektedir. Bu düzenlemenin ödül kazanmasının temel nedeni ise ciddi problemlere yönelik yaratıcı yaklaşım getirmiş olmasıdır. Ödülün verildiği Enstitünün Yöneticisi Stephen Goldsmith:

" PART'dan önce kurumlar her yıl binlerce sayfalık performans programı hazırlarken zaman ve para harcamaktaydı. PART bu süreci basitleştirmekte ve bir araya getirmektedir. Ayrıca açık bir şekilde tanımlanmış amaçların belirlenmesi ve sonuçları doğrulamaya yönelik veri elde edilmesi açısından federal programlara yardımcı olmaktadır."

şeklinde açıklamada bulunmuş ve PART'ın önemini ortaya koymuştur.¹⁰³

PART ile önemli bir şeffaflık uygulaması olsa da, 2006 yılında açılan ve program değerlendirmelerinin vatandaş tarafından da ulaşılabilir olduğu www.ExpectMore.gov internet sitesine artık arşiv bölümünden ulaşılmaktadır. Genel olarak PART'ın günümüzde uygulama alanının kalmadığı, GPRA ile karşılaştırıldığında, GPRA'dan ileri bir tarihte kullanılmasına rağmen birçok konuda, daha sınırlı kaldığı görülmektedir.

¹⁰² "ExpectMore.gov". (2006). Web: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmore/faq.html#001> adresinden 24 Kasım 2019'da alınmıştır.

¹⁰³ Jonathan, D.B. (2007). "Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President's Management Agenda, Freedom To Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool". *Public Administration Review*, 25.

Çizelge 4.2. GPRA - PART karşılaştırması ¹⁰⁴

Konu	GPRA (1993)	PART (2002)
Amaç	Kurum ve paydaşlara odaklanır	Programlara odaklanır
Yetki	Hem kongre hem yürütme organı	Sadece yürütme organı (OMB Merkezli)
Süreç	Aşağıdan yukarıya; program birimleri ile başlar	Yukarıdan aşağıya; OMB onaylamalıdır
Gereklilik	Çoklu; stratejik plan; performans raporu	Stratejik planlama, Performans ölçümleri
Önemlilik	Birden çok tür, çıktıları vurgular	Etkinlik sonuçlarına odaklanır

Ulusal Performans İncelemesi (National Performance Review 1993- NPR)

Başkan Bill Clinton tarafından verilen talimat ile 3 Mart 1993 tarihinde Ulusal Performans İncelemesine başlanmıştır. Clinton, bu incelemenin sonuçlandırılması için Başkan Yardımcısı Al Gore'u atamıştır. Başkan, Al Gore'a incelemenin tamamlanması için 6 aylık bir süre vermiştir. Al Gore, Ulusal Performans İnceleme raporunu 7 Eylül 1993'te Başkan Clinton'a ve kamuoyuna sunmuştur.

Gore bu belgede; vatandaşlara yetki vermenin öneminden, çalışanların ödüllendirilmesine; liderlerin belirlenen politikalarla değil hedefleri kendilerinin belirleyerek bütçe oluşturması gerektiğine, kırtasiyeciliği ortadan kaldıracak şekilde mali yönetimin yeniden düzenlenmesinin gerekliliği üzerinde durmaktadır. Federal personel el kitabının 900 sayfa talimat içermesine rağmen, ayrıntılı sistemin doğru çalışmadığına dikkat çekmektedir. Devleti merkeziyetçilikten uzaklaştırmak, performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamak, özelleştirmeyi gerçekleştirmek ve rekabeti arttırmak şeklinde hedefler ortaya koymuştur.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Gilmour, J.B. (2007) "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance". *OECD Journal on Budgeting*, ISSN 1608-7143, 7 (1). (Yazar tarafından derlenmiştir.)

¹⁰⁵ "Report of the National Performance Review". (1993, September). Web: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/brief.html> and <https://www.nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt> adreslerinden 28 Haziran 2019'da alınmıştır.

İnceleme sonrası, 1996 yılında vatandaşlara daha fazla yetki vermek yerine Kısmi Veto Kanunu (Line Item Veto Act) ile Başkan bütçe ile ilgili çıkan bazı kanunları doğrudan iptal etme yetkisine sahip olmuştur. Bu yetkiyi temel yönetim fonksiyonlarını değiştirmeden ve ulusal menfaatlere zarar vermeden federal bütçe açığını azaltmak amacıyla verilmiştir. Bütçe sürecinde, kısmi veto gücü başkana fon harcamalarını iptal etme ya da erteleme imkânı vermektedir. Kongre yıllarca bu tasarruflar üzerinde kontrol sağlama mücadelesi vermiş olmasına rağmen bu uygulama hala başkana bütçenin uygulanması bakımından önemli ölçüde takdir yetkisi tanımaktadır.¹⁰⁶

GAO İnsan Sermayesi Reform Kanunu (GAO Human Capital Reform Act – 2004)

GAO İnsan Sermayesi Reform Kanunu, beşeri sermaye açısından esneklik sağlamak üzere tasarlanmıştır. Kanunun en göze çarpan hükümleri, 1921'de kurulduğundan beri bilinen Genel Muhasebe Ofisinin kuruluş ismini Hükümet Sorumluluk Ofisi (Government Accountability Office) olarak değiştirmesi¹⁰⁷, çalışanların satın alma gücünü korurken iş performansına kabul edilebilir bir şekilde daha fazla önem veren bir ücretlendirme sistemi kurmasıdır.¹⁰⁸

Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRM Modernization Act 2010 - GPRAMA)

Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu, 2010 yılında hükümet tarafından güncellenerek, Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu ortaya çıkmıştır. Bu kanunlar hükümet sonuçlarına, hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyetine,

finansal ve performans ölçümünün bütçeye entegre etmeye aynı zamanda stratejik planlama sürecinin, yıllık performans planlarının ve raporlarının gerekliliğine odaklanmaktadır. Bu kanunlar, Federal finansal yönetimin kritik yönlerini önemli ölçüde

¹⁰⁶ U.S. Government Congress. (1996). “Line Item Veto Act”. Public Law 104-130. Web: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ130/PLAW-104publ130.pdf> adresinden 30 Haziran 2019’da alınmıştır.

¹⁰⁷ U.S. Government Accountability Office. (2004). “History”. Web: <https://www.gao.gov/about/what-gao-is/history/> adresinden 02 Temmuz 2019’da alınmıştır.

¹⁰⁸ U.S. Government Congress. (2004). “GAO Human Capital Reform Act”. Public Law 108-271. Web: <https://uscode.house.gov/statutes/pl/108/271.pdf> adresinden 02 Temmuz 2019’da alınmıştır.

geliştirmiştir. Devletin finansal bilgilerini yönetmesi için oluşan sistem ve kontroller ile yeni bir ortam oluşturmuştur.¹⁰⁹

Kanunun başlıca gerçekleştirdiği değişiklikler;

Stratejik planlama değişiklikleri, performans planlama ve raporlama değişiklikleri, Hükümet ve kurumların öncelikli hedeflerinin belirlenmesi, Federal Hükümet programlarının şeffaflığı, öncelikli hedefler ve sonuçların kullanımı, Kurumların performans iyileştirme görevlileri ve konseyi, performans planlarının ve raporlarının formatı, tekrarlanan ve güncel olmayan kurum raporlarının azaltılmasıdır.¹¹⁰

Çizelge 4.3. GPRA - GPRAMA karşılaştırması¹¹¹

GPRA 1993	GPRAMA 2010
Stratejik plan (5 yıllık)	Kurumsal stratejik plan (4 yıllık)
Stratejik plan, Yönetim ve Bütçe Ofisi Müdürüne ve Kongre'ye sunulacak	Kurumsal internet sayfasında yayımlanan kurumsal stratejik planın uygunluğu Başkana ve Kongreye bildirilecek
Amaç ve hedefleri belirleme	Başarısız olan amaç ve hedeflere yönelik yeni eylemler oluşturulacak
Yıllık Performans Planı (1 yıllık)	Federal Hükümet performans planı (3 aylık)
	Kurumsal performans planı (2 yıllık)
Performans göstergeleri	Öncelikleri belirlenmiş performans göstergeleri
Performans raporu (1 yıllık)	Kurumsal performans raporu (1 yıldan az sürede veri girişi)
Performans raporu, Başkana ve Kongreye sunulacak	Performans raporu, kurum ve Yönetim ve Bütçe Ofisi internet sayfasında erişime açık olacak
Performans hedef - sonuç karşılaştırması	Performans hedef - sonuç karşılaştırması ile neden-sonuç ilişkisi belirlenecek ve çözüm önerileri geliştirilecek

¹⁰⁹ Chief Financial Officers Council And The Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (2011). a.g.m., 4-5

¹¹⁰ U.S. Government Congress. (2010). "GPRA Modernization Act". Public Law 111-352. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> adresinden 16 Temmuz 2019'da alınmıştır.

¹¹¹ Yazar tarafından derlenmiştir.

Dijital Sorumluluk ve Şeffaflık Kanunu (Digital Accountability and Transparency Act 2014-DATA)

2006 yılı Federal Fon Hesap Verebilirliği ve Şeffaflık Kanununa¹¹² bağlı olarak, verilerin stratejik varlık olarak kullanılması ve federal harcamalara ilişkin şeffaf bir vizyon oluşturması için 9 Mayıs 2014 tarihinde Dijital Sorumluluk ve Şeffaflık Kanunu (DATA Kanunu)¹¹³ çıkarılmıştır. Kanun, tüm federal harcamaların aranabilir, indirilebilir ve makine tarafından okunabilir formatlarda web sitesinde görüntülenmesini ve kurumların finansal verilerinin yayınlanmasını içermektedir.

Geliştirilmiş ve genişletilmiş web sitesi (USAspending.gov) 2 Nisan 2018'de açılmıştır. Yeni web sitesi vergi mükelleflerinin yaklaşık 4 trilyon dolarlık federal harcamaları incelemesini ve bu paranın Kongre ödeneklerinden nasıl yerel topluluklara ve işletmelere aktarıldığının gözlemlenmesine izin vermektedir. 100'den fazla federal kurumun verileri Hazine Bakanlığı tarafından derlenmekte ve üç ayda bir yayımlanmaktadır. Yeni site, kullanıcıların bilgileri keşfetmelerine ve özel ilgi alanlarına uygun raporları indirmelerine olanak tanımaktadır. Ayrıca, yeni kullanım özellikleri olan Veri (Data) Laboratuvarı, ek kullanım örnekleri, veri görselleştirmeleri ve federal harcamalar ile harcama eğilimleri ile ilgili analizler içermektedir. Üst Düzey Mali Yöneticiler Kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana, Federal Finans Topluluğu, finansal muhasebe ve raporlamada önemli ilerleme kaydetmiştir. 2018 mali yılında bağımsız denetçiler, 24 kurumun finansal tablolarının 22'si hakkında görüş bildirmiştir. Ayrıca, 2017 ve 2018 mali yıllarının sonunda denetçiler tarafından 40 önemli zayıflık rapor edilmiştir. 2018 yılında hazırlanan ilk tam kapsamlı finansal tabloda zayıflıkların yarısının, Savunma Bakanlığı ile ilişkili olduğunu göstermiştir. Diğer yarısı, Savunma Bakanlığı olmayan kurumlarla ilişkilidir. 2017 mali yılının sonunda 27 olan zayıflıkları 2018'in sonunda 20'e düştüğü, yaklaşık yüzde 30 azalma yaşandığı görülmüştür. Bu sonuçlar, artan sayıda federal kurumun, finansal raporlama faaliyetlerini benimsemiş ve disiplinli olarak sürdürmüş olduğunu

¹¹² U.S. Government Congress. (2006). "Federal Funding Accountability and Transparency Act". Public Law 109-282. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf> adresinden 25 Temmuz 2019'da alınmıştır.

¹¹³ U.S. Government Congress. (2014). "Digital Accountability and Transparency Act". Public Law 101-113. Web: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ101/PLAW-113publ101.pdf> adresinden 25 Temmuz 2019'da alınmıştır.

göstermektedir. Ayrıca finansal raporlama üzerinde iç kontrol etkili bir şekilde uygulanmakta ve muhasebe kayıtları ile entegre işlem gerçekleştirilmektedir.¹¹⁴

2018 mali rapor, Federal hükümetin son 25 yılda finansal yönetimde önemli ilerleme kaydettiği yine de önemli zorlukların devam ettiği belirtilmiştir. Federal hükümetin bugün karşı karşıya kaldığı sorunları, finansal yöneticilerin uygulama da daha kararlı olması ve finansal yönetim faaliyetlerinin etkinliğini ve etkililiğini artırmasıyla çözebileceğini vurgulamıştır. Raporda tespit edilen önceliklere yeniden odaklanıldığı durumda, savurgan harcamaların azalacağı, bilgi teknolojisinin ve işlemlerin verimliliğinin artacağını ve daha iyi veri kalitesi için bir temel oluşturacağını belirtmiştir.

4.1.1.1. Eyaletlerde bütçeleme sistemleri

Eyaletlerde, bütçeleme sistemlerinin uygulama farklılıkları bulunmaktadır. Bazı eyaletlerde performans esaslı bütçeleme sisteminin çok daha önceden başladığını belirtmek mümkündür. Performans esaslı bütçelemeye ilişkin ilk uygulama 1970 tarihli Yürütmeye İlişkin Bütçe Kanunu (Executive Budget Act) çerçevesinde Hawaii'de¹¹⁵ başladığı bilinmektedir. Kanun uyarınca, aslında PPBS kabul edilmiştir. Bu kanunun amacı, kaynakların tahsisine ilişkin kararları iyileştirmek için planlama, programlama ve bütçeleme süreçlerini entegre etmektir. Kanun, altı yıllık bir zaman dilimi içinde Devlet programları ve bunların ilgili maliyetleri için kapsamlı bir sistem oluşturmuştur. İşletme ve sermaye iyileştirme gereksinimleri, uyumluluk ve karşılıklı destek sağlamak için birlikte değerlendirilir. Program hedeflerine ulaşılmasını ve mevcut Devlet hizmetlerini iyileştirmenin alternatif yollarını veya yöntemlerini belirlemek için sistematik değerlendirmeler ve analizler yapılır.

Eyaletlerin tamamında performans esaslı bütçeleme konusunda çalışmalar bulunmaktadır. Birçok eyalet performans bilgisini bütçeleme sürecine dâhil ederek, performans esaslı bütçelemeyi uygulamaya koymuştur. Fakat bu eyaletlerden çok azı performans ölçümlerini kullanarak, idari faaliyetlerde değişim sağlayabilmiş veya bütçenin yasal ya da idari aşamalarının gelişiminde başarıya ulaşmıştır.

¹¹⁴ Bureau of the Fiscal Service (2018). "Financial Report of the United States Government Management's Discussion & Analysis". *U.S. Department Of The Treasury*, 12

¹¹⁵ State of Hawaii Department of Budget and Finance (2019). "About State Budgeting". Web: <https://budget.hawaii.gov/budget/about-budget/> adresinden 27 Temmuz 2019'da alınmıştır.

4.1.1.2. Tek federal bölgede (Washington) katılımcı bütçe

1999 yılında Washington District of Columbia (D.C.)'nin Belediye Başkanı, Anthony Williams, stratejik planların hazırlanmasına ve bütçe sürecine halkında katılımının sağlandığı Semt Hareketi Ofisleri oluşturmuştur. Bu ofisler, semtlerin stratejik planlarının hazırlanmasında vatandaş katılımının sağlanmasını organize etmek için amacıyla oluşturulmuştur. Süreç iki aşamalı olarak başlatılmış ve zirve öncesinde ve sonrasında vatandaşlara sunulacak dört sayfadan oluşan stratejik planın taslağını oluşturacak şekilde diyaloglardan oluşmuştur. Diyalogların verimliliğini artırmak adına dokümanlar vasıtasıyla vatandaşlar bilgilendirmiştir. Düzenlenen vatandaş zirveleri 7 saatten fazla sürmüştür. Bu vatandaş zirvelerinde şehrin standartlarının yükseltilmesi, semtin vizyonunun gözden geçirilmesi ve şehrin önceliklerinin belirlenmesi, taslak stratejik planın oluşturulması ve her semt için bunları gerçekleştirecek araçların tanımlanması konuları incelenmiştir. Zirve, tüm katılımcılara açık olmakla birlikte zirvede konuşulanlar Çince, Korece, İspanyolca ve Vietnamca dillerine çevrilmiştir. Zirveyi takiben gözden geçirilmiş stratejik plan, ikinci zirvede vatandaşlara sunulmaktadır. Vatandaşlar, plan yapımı tamamlanmadan önce plan hakkında son yorumları yapma fırsatına sahiptirler. Bu fırsat düzenlemelerle ilgili belediye başkanına soru sormayı da içerir. Stratejik planın son hali bu görüşmelere dayanır. Stratejik planı oluşturan bölümler, vatandaşlarla ilgili öncelikli konular ile stratejik hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleşmesiyle hangi sonuçların elde edileceğini içerir. Her hedef belirli bir konuya bağlıdır ve uygulama aşamasında bu amaçları gerçekleştirmek için nelerin yapıldığı tanımlanmaktadır. Bir performans hedefi yine bir aksiyon konusuna eşlik etmektedir. Plan içerisinde kurumlar, hedeflerin tarihi açısından da sorumlu tutulmaktadır.¹¹⁶

4.1.2. İngiltere

Birleşik Krallık, yönetim sistemi parlamenter anayasal monarşidir. Ülkenin resmi adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır. Büyük Britanya terimi sadece

¹¹⁶ Moynihan, D. P. (2007). "Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries". In A. Shah (Ed.), Participatory Budgeting, Washington D.C.: The World Bank, 69-70.

İngiltere, İskoçya ve Galler'i kapsamaktadır. Birleşik Krallık ise İngiltere, İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda olmak üzere dört kurucu ülkeden oluşan bir devlettir.¹¹⁷

PPBS sistemine geçiş yönünde ilk yasal düzenlemeleri başlatan ülkelerden biri İngiltere olup, sisteme yönelik çalışmalar 1970'li yıllara kadar uzanmaktadır. Bu yıllarda, İngiltere'de, yöneticiler ve birimler "mümkün olduğunca objektif olarak ölçülen performanstan sorumlu" tutulmuştur. Bu nedenle, 1970'lerin ortasından itibaren önemli finansal problemlerle karşılaştıklarında, ulusal endüstrilerin performansını ölçmek ve kontrol etmek için sistematik girişimlerde bulunmaya başlamışlardır. 1979'daki muhafazakârların seçim zaferi ve onların kamu sektöründe "Paranın Değerini (Value for Money)" daha da iyileştirme arzuları, tüm kamu sektörü için sistematik performans ölçüm sistemlerinin geliştirilmesine neden olmuştur.¹¹⁸ Bu bağlamda, 1982 yılından başlayarak kanuni süreç aşağıda açıklanmıştır.

Mali Yönetim Girişimi (Fiscal Management Initiative 1982 - FMI)

İngiltere'de kamu sektöründe performans yönetimine geçilmesiyle ilgili kapsamlı ve sistematik girişimler 1980'li yıllarda gerçekleştirilmiştir. 1982 yılında başlatılan "Mali Yönetim Girişimi" (Financial Management Initiative - FMI), hizmetten yararlananların talepleri doğrultusunda kamu kurumlarının stratejik plan yaparak, öncelik ve amaçlarıyla performans göstergelerini belirlemesini amaçlamıştır.¹¹⁹ Yıllık performans hedeflerine ve kaynak tahsislerine ilgili bakan karar vermektedir. Hedefler, kurum yöneticisi ve bakan arasında yapılan yıllık performans anlaşması ile belirlenmektedir. Kurum yöneticisi, performansını dört aylık aralıklarla ilgili bakana raporlamaktadır. Ayrıca Parlamento için yıllık rapor hazırlamaktadır.¹²⁰ Ancak bu yıllarda, bakanlıklar, performans göstergelerinin belirlenmesinde ve kullanılmasında ciddi sıkıntılarla karşılaşmışlardır. Gösterge belirlemede karşılaşılan kavram kargaşaları, güvenilir veri eksikliği, göstergeleri stratejik yönetim ve uygulama planlarıyla ilişkilendirmede yaşanan zorluklar bu sorunlardan

¹¹⁷ United Kingdom Government. (2019). "Central Intelligence Agency, The World Factbook" Web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> adresinden 01 Kasım 2018'de alınmıştır.

¹¹⁸ Ömürganülşen, U. (2002). "Performance Management: Monitoring, Measuring and Auditing Performance". *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (1), 111.

¹¹⁹ Carter, N., Greer, P. (1993). "Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators". *Public Administration*, 71 (1/2), 407.

¹²⁰ OECD. (1997). In search of results: Performance Management Practices. Paris: OECD, 102.

bazılarıdır.¹²¹ Bunun yanında, Sayıştay ise, kurumların hedefler karşısında performans denetimi yapmak yerine, mali denetim yapmaktadır.¹²²

Aslında bu girişim, hedef belirlemede açıklığın teşvik edilmesi ve mali yönetimde yetki devrini gözeten bir uygulamayı öngörmüştür. Daha hesap verebilir yönetim yapılarının tesis edilmesi amaçlanmıştır. Bakanlıklarda maliyet merkezleri kurulmuştur. Ayrıca maliyet bilgileri için bilgi sistemleri kurulması öngörülmüştür. Esnek bir personel sistemine geçişin ilk adımları atılmıştır.¹²³

Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Sonraki Adımlar (Improving Management in Government: The Next Steps 1988)

Kamu yönetiminin geliştirilmesi sürecinde kaydedilen ilerlemeyi değerlendirmek üzere Verimlilik Birimi (Efficiency Unit) tarafından hazırlanan rapordur.

Raporda özet olarak;

Bazı ilerlemelerin kaydedildiği, kamu çalışanlarının, artık daha fazla maliyet bilincinde olduğunu ve yönetim sistemlerinin bulunduğu,

Davranış ve uygulamaların değiştirilmesinde en etkili iki önlemin, bütçeleme sistemleri ve işgücünü azaltmak olduğu,

Fakat daha fazla ilerleme için önemli engellerin devam ettiğini;

- Kamu çalışanlarının yüzde 95'i hizmet sunumunda ya da yönetici kadrolarda çalışmasına rağmen (politikaların ve bakanlık desteğinin aksine) devlet hizmetlerinin sunumuna yeterince odaklanılmadığı,
- Kıdemli memurlar arasında, hizmet sunumu ve yönetim becerileri eksikliği bulunduğu,
- Kısa vadeli siyasi önceliklerin, uzun vadeli planlamayı baskılama eğiliminde olduğunu,
- Para harcamaya çok fazla önem verildiğini ve sonuç almak için bunun yeterli olmayacağını,

¹²¹ Carter, N., Greer, P. (1993). a.g.e., 408.

¹²² OECD (1997). a.g.r., 102

¹²³ Özen, S., Proje Ekibi (2008). *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008)*, **Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu**, Türkiye: British Council, 26.

- Kamu hizmetinin tek bir kuruluş olarak yönetilemeyecek kadar büyük ve çeşitli olduğunu,
- Uygulanan sistemlerin bir başlangıç olduğu, ancak daha iyi yönetimin tüm avantajlarından yararlanmak için davranışlarda ve kurumlarda gerçek değişikliklere ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.¹²⁴

Bu bulgular karşısında ileri sürülen temel öneri, bakanlıklarda politika geliştirme ve hizmet arzı süreçlerinin ve buna paralel olarak politika üretilmesinden sorumlu birimler ile hizmet arzından sorumlu birimlerin birbirinden ayrılmasıdır. Bu yaklaşım ile sistemin hizmet arzına odaklanmak üzere yeniden yapılandırılması ve böylece hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına daha iyi cevap verilmesi amaçlanmıştır. Diğer yandan, raporda hizmet arzında etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirmenin önemine değinilmiştir.¹²⁵

Aynı zamanda raporda,

- Artık tüm kurumlarda finansal sorumluluğu hiyerarşide belirli yetki seviyelerine devreden bütçeleme sistemlerinin varlığını,
- Yöneticilerin, kendilerine tahsis edilen parayı nasıl harcadıklarını kontrol ettiğini,
- 7.000'den fazla yöneticinin, kamu hizmetinin işletme maliyetlerinin yaklaşık dörtte üçünü oluşturan bütçeleri yönettiklerini,
- Maliyet aralığı ve bütçeler dâhilinde izin verilen esnekliğin bölümden bölüme değiştiği, (Örneğin, Gümrük ve Tüketim Tahsildarları, işletme maliyetlerinin yüzde 96'sından fazlasını yönetmeye ve bir harcama kalemi ile diğeri arasında para değiştirme yetkisine sahiptir.) Bununla birlikte, uygulamada, personel maliyetleri, işletme maliyetlerinin yaklaşık yüzde 70'i kadar olduğu ve yöneticilerin sahip olduğu esneklik payının çok düşük olduğu,
- Bütçe yöneticilerinin sürekli şikâyetinin, bütçenin yıllık olması kuralının neden olduğu esneksizlik ve farklı harcama kalemleri arasında para taşıma kabiliyetlerine ilişkin kısıtlamalar olduğu,

¹²⁴ Jenkins, K, Caines, K., Jackson, A. (1988). *Improving Management In Government: The Next Steps. Report to the Prime Minister*, Efficiency Unit. London: HMSO, 21-24.

¹²⁵ Özen, S., Proje Ekibi (2008). a.g.r., 29-30.

- Bütçeleme sistemlerinin esas olarak idari harcamalara uygulandığını, program harcamalarına yayılmasının yavaş olduğu belirtilmektedir.¹²⁶

Bütçeleme sistemlerinin iyi çalıştığı yerlerde;

- Çalışanların davranış biçimlerinin değiştiğini,
- Bütçe yöneticilerinin para tasarrufu yapmalarını veya parayı daha iyi kullanmalarını sağladığını,
- Faaliyetlerin ve harcamaların ileriye dönük planlanmasını teşvik ettiğini,
- Önceliklerin belirlenmesinin yapıldığı tespit edilmiştir.¹²⁷

Rapor, kamu yönetiminde köklü değişimlerin kilit noktasıdır. 1990'lı yılların sonlarında ağırlık kazanan stratejik yönetim, performans yönetimi ve denetimi için yeni kurumların açılması sağlamış, gelecekteki denetimlerin daha anlaşılabilir olması için uygun bir zemin oluşturmuştur. Kurumları ayırıştırarak denetimi kuvvetlendirmiştir.

İlgili Yönetmelikler

Kamu Hizmeti Yönetim Yönetmeliği (Civil Service Management Code), Kamu Hizmeti Yönetmeliği (Civil Service Code) ve İşe Alım Yönetmeliği (Recruitment Code) gibi düzenlemeler, kamu kuruluşlarının personel yönetimini sağlamaya yönelik hazırlanmıştır.

Kamu Hizmeti Yönetim Yönetmeliği, 1996 yılında kabul edilmiş olup, kamu hizmetinin yönetimi için merkezi çerçeveyi belirler. Kamu Hizmeti Yönetmeliği ise aslında Kamu Hizmeti Yönetim Yönetmeliğinin bir parçasıdır. Bütün memurların çalışma çerçevesini belirler ve memurların sahip olması gereken temel değerler ile davranış standartlarını içerir. Aynı zamanda yönetmelik, her memurun çalışma şart ve koşullarının bir parçasıdır.¹²⁸

¹²⁶ Jenkins, K, Caines, K., Jackson, A. (1988). a.g.r., 22-23.

¹²⁷ Jenkins, K, Caines, K., Jackson, A. (1988). a.g.r., 24.

¹²⁸ U.K. Cabinet Office. (2013). "Civil Service Conduct and Guidance". Web: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-conduct-and-guidance> adresinden 20 Ocak 2020'de alınmıştır.

Diğer önemli bir yönetmelik ise Mali İstikrar Yönetmeliği (Code for Fiscal Stability– CFS) olup, 1998 yılında uygulamaya konmuştur.¹²⁹

Yönetmelik, aşağıda yer alan ilkelerin maliye politikasını oluşturulmasını ve uygulanmaya nasıl yansıtacağını açıklamaktadır.

- Şeffaflık, maliye politikası hedeflerinin belirlenmesinde, maliye politikasının uygulanması ve kamu hesaplarının yayınlanmasında,
- İstikrar, maliye politikası oluşturma sürecinde ve maliye politikasının ekonomiye nasıl etkilediği konusunda,
- Sorumluluk, kamu maliyesinin yönetiminde,
- Adalet, nesiller arasında,
- Etkinlik, maliye politikasının tasarlanması ve uygulanmasında aynı zamanda devlet bilançosunun her iki tarafının yönetilmesinde karşımıza çıkmaktadır.

Buna ek olarak, yönetmelik, Parlamentonun ömrü boyunca yürütmeyi planladığı kuralları ve hükümetin maliye politikası hedeflerini belirlemesini gerektirir.

Performans ve Yenilikçi Girişimler Biriminin kurulması (Performance and Innovation Unit 1998 - PUB)

Birleşik Krallık Hükümeti, Kabine Ofisi Birimi olarak kurulmuştur. Birim, geleneksel politika yapımını değiştirmek üzere 2002 yılında, Başbakan'ın Strateji Birimini (Prime Minister's Strategy Unit - PMSU) oluşturmuştur. Birimin üç ana rolü bulunmaktaydı.

- Başbakan'ın politika önceliklerine göre strateji incelemeleri yapmak ve politika tavsiyeleri sunmak,
- Kamu kurumlarını, etkili strateji ve politikalar geliştirmede desteklemek ve stratejik kapasitelerini geliştirmelerine yardımcı olmak,
- Birleşik Krallık Hükümeti için kilit zorlukları belirlemek ve zaman zaman stratejik denetim yapmaktı.

¹²⁹ U.K. Cabinet Office. (1998). “Code for Fiscal Stability”. Web: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/UnitedKingdom-CodeOfFiscalStability1998-English.pdf> adresinden 20 Ocak 2020’de alınmıştır.

Başbakan'ın Strateji Birimi 2010 yılında üç birime ayrılarak kapatılmıştır.¹³⁰

Finansman Kanunu (Finance Act 1998)

Sistemin izlenmesinin denetiminin sağlanması amacıyla 1998 yılında, Finansman Kanunu çıkarılmış, bir kez (2007 yılı) güncellenmiştir. Bu kanun ile Hazine, Parlamento'ya her mali yıl için Kesin Hesap Kanunu ve Borç Yönetimi Raporu sunacak, ayrıca Yıllık Mali Durum ve Bütçe Raporu ile Yıllık Ekonomi ve Mali Strateji Raporu yayınlayacaktır. Denetime yönelik olarak çıkarılan kanun kapsamında yayınlanan raporlar, hesap verilebilirliğe ve şeffaf yönetime katkı sağlamıştır.¹³¹

Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review 1998 - CSR)

İngiltere'de, 1997 seçimleri sonucunda İşçi Partisi, mali ve bütçe alanında reformlara öncelik vermiştir. Bu reformun kilit unsurları; orta vadede iki mali kuralın uygulamaya koyulması, yıllık harcama planından orta vadeli harcama planına geçiş sağlanması ve sonuç odaklı performans esaslı yönetime ve bütçelemeye adım atılmasıdır. Reform kapsamında belirtilen iki mali kural, bütçenin denk veya fazla olması (altın kural) ve kamu borç oranının GSYİH'a oranının 0,40 seviyesinde olması (sürdürülebilir yatırım kuralı) dır. Orta vadeli harcama planlamasına geçişte etkili olan unsur ise Kapsamlı Harcama İncelemesi olup bununla orta vadede harcama tavanları ortaya koyulmaktadır.¹³²

Bu reformlar kapsamında hükümet, 1998 yılında ilk Kapsamlı Harcama İncelemesini gerçekleştirmiştir. Kapsamlı harcama incelemesi, orta ve uzun vadeli harcama planlarının ihtiyatlı ve etkili olmasını desteklemek amacıyla kamu harcamaları ve performans yönetimi çerçevesinde gereken iyileştirmeyi sunar. Bu durum,

- Kurumların önceden plan yapmasına izin vererek ve kamu hizmetlerini yönetmek için daha istikrarlı bir temel oluşturarak, üç yıllık harcama planları yoluyla daha fazla istikrar sağlamasını, (Bu harcama planları, başlangıçta harcama incelemelerini gösterir,

¹³⁰ Rutter, J. (2010). "Strategy Unit RIP". Web: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/strategy-unit-rip> adresinden 21 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹³¹ Parliament of the United Kingdom. (1998). "Finance Act". Chapter 36 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/introduction/2007-03-29> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹³² Hughes, R. (2008). "Performance Budgeting In The UK. 10 Lessons From a Decade Of Experience". *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund*, 2.

gerçekleştirme tarihleri 2000, 2002, 2004 ve 2007, her harcama incelemesi önceki dönemden çakışan bir yıl içerir.)

- Ayrı sermaye ve cari bütçeler, gerekli sermaye yatırımlarında, kısa vadeli baskılarda, para sızıntısı olmamasını,
- Kaynakları etkin bir şekilde yönetmek için teşvikleri artırmak, harcama kontrolü ve planlamalarını sağlamak için sonraki yıllarda kaynak muhasebesine ve bütçelemeye doğru gidilmesini,
- Kamu hizmeti sözleşmelerinin tanıtılması, kamu harcama programları için hükümetin hedeflerini geniş ürün yelpazesi içinde, ilk kez ölçülebilir hedefler koymasını içerir.¹³³

Kapsamlı harcama incelemesinin bir parçası olarak hazırlanan üç yıllık harcama planları, politik bir taahhüt niteliğinde olup parlamentonun onayına sunulmamakta ve kanun olma özelliği taşımamaktadır. Ancak, kurumlar, yıllık bütçe taleplerini (ya da tahminlerini) parlamentoya sunduklarında, Hazinesin üç yıllık planlarını dikkate almalarını beklemektedir.¹³⁴

Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Agreement PSA- 1998)

Kamu Hizmeti Sözleşmeleri, Hazine ve kamu kurumları arasında düzenlenmektedir. Bu sözleşmeler ile Hazine, somut hedefler belirlenmesi, performanslarının ölçülmesi, maliyetlerin azaltılarak kaynakların etkili kullanılması yönünde idareleri yukarıdan baskılamaktadır.¹³⁵

Kamu hizmet sözleşmelerinin odak noktası, politika geliştirme veya kaynak tahsisi değil, hizmet sunumunun izlenmesidir. Kamu kurumları ve Hazine arasında ilk kez 1998 yılında “sözleşme” olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu sözleşmeler her iki yılda bir güncellenmektedir. Bütçeleri oluştururken, öncelikleri ve dağıtım standartlarını belirlemek sözleşmelerin odak noktasıdır. Başlangıçta yaklaşık 250 performans hedefi belirlenmiştir. 2007 yılına gelindiğinde, hükümet daha küçük bir bölümüne, yaklaşık 180 performans hedefine sahip 30 sözleşmeye odaklanmıştır.

¹³³ Noman, Z. (2008). “Performance Budgeting in the United Kingdom”. *OECD Journal on Budgeting*. 8 (1), 2-3.

¹³⁴ Hughes, R. (2008). a.g.m., 4.

¹³⁵ HM Treasury and Cabinet Office. (2004). *Devolving Decision Making: 1-Delivering Better Public Services: Refining Targets And Performance Management*, London: The Stationery Office, 36.

2007 yılında üç yıllık sözleşmeler yapılmıştır. Sözleşmeler farklı kurumlarla yapılmış olup, sözleşmenin yerine getirilmesi kurumların sorumluluğundaydı. Her sözleşme bölümlerinde, amaç ve hedefler ile sorumlu bireyler belirlenmiştir. 30 sözleşmenin ilk beşi aşağıda belirtilmiştir:

- İngiltere ekonomisinin verimliliğini artırmak,
- 2020 yılına kadar daha iyi bir beceri tabanı sağlama yolunda nüfusun becerilerini geliştirmek,
- Halkı koruyan ve ekonomik büyümeye katkıda bulunan kontrollü, adil göçün sağlanması,
- İngiltere'de bilim ve yeniliği teşvik etmek,
- Ekonomik büyümeyi destekleyen güvenilir ve verimli ulaşım ağları sağlamak.¹³⁶

Kamu hizmet sözleşmeleri aracılığı ile 2007 yılında, performans esaslı bütçe sistemine yönelik olarak geleceğe dönük düzenlemeler kısaca şu şekilde özetlenebilir;

- 30 yeni ve modern sözleşmenin kurum bazında değil konu bazında hazırlanması,
- Her kamu hizmet sözleşmesi için bir hizmet sunum sözleşmesi düzenlenmesi,
- Hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla izleme ve değerlendirmenin etkin hale getirilmesi,
- Performans verilerinin temel nitelikte, yüksek kaliteli, amaca uygun, tam zamanlı olması ve gereksiz iş yükünün kaldırılması amacıyla performans sonuçlarına veri teşkil eden bilgilerin %30 oranında azaltılarak sadeleştirilmesi,
- Her bir kamu kurumunun kurumsal stratejik hedef belirlemesi,
- Doğrudan hesap verilebilirliğin sağlanması amacıyla vatandaş odaklı bir anlayış çerçevesinde çağın gereklerine uygun olarak; yerel makamlarla iletişim halinde, vatandaşların deneyimleri dikkate alınarak hizmet sunulması.¹³⁷

Maliye Bakanlığı ve kurumlar, hedeflerin belirlenmesi konusunda birlikte sorumludurlar. Sözleşmeler, kamu hizmetleri performans ilkeleri ile ulaşılmaya çalışılan hedefler hakkında halka daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik için önemli bir rol üstlenmiştir.

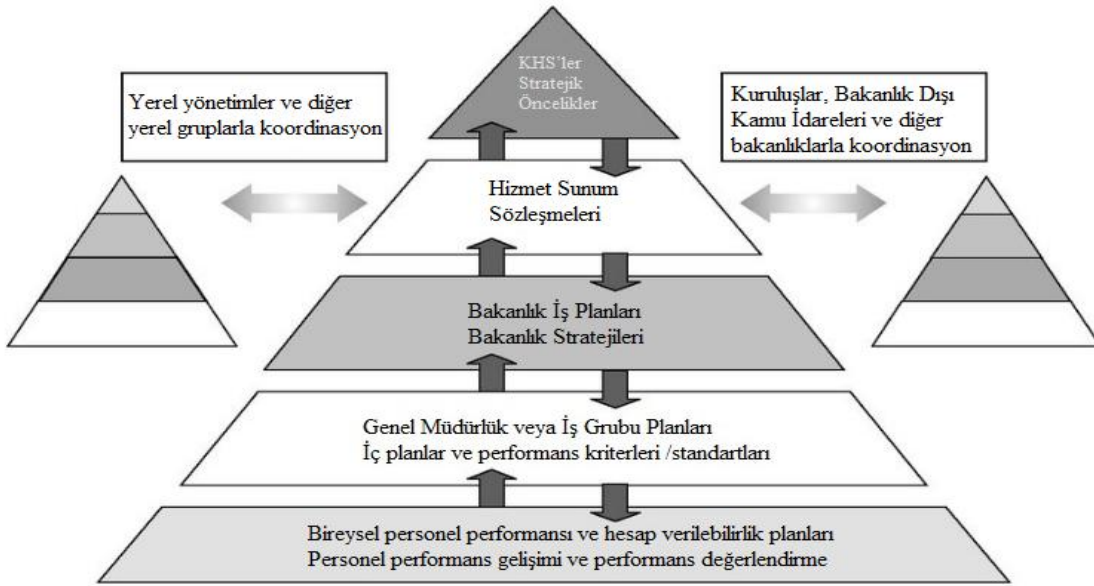
¹³⁶ IBM Center For The Business Of Government. (2010). "U.K. Public Service Agreements". Web: <http://www.businessofgovernment.org/blog/uk-public-service-agreements> adresinden 22 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹³⁷ Noman, Z. (2008). a.g.m., 15-16.

Kurumlar 1990'lı yıllardan beri bahar aylarında yayınlanan yıllık raporlarında faaliyetlerinden dolayı hesap vermektedirler. Bu raporlar maliyet planlarını ve performansını belirlemektedir. Raporlar, kuruma nasıl kaynak ayrıldığını ve kurumun amaçlarını gerçekleştirmek için nasıl görevlendirildiğini özetleyen çok sayıda tablo içermektedir. Kurumun, kamu hizmeti sözleşmelerinde bulunan hedefleriyle bağlantılı olarak en son performansı hakkında bilgi vermektedir.¹³⁸

Hizmet Sunum Sözleşmeleri (Service Delivery Agreements SDA - 2000)

2000 yılında, kamu hizmet sözleşmelerinin tamamlayıcı bir aracı olarak hizmet sunum sözleşmeleri uygulamaya konulmuştur. Kamu hizmet sözleşmelerinin sonuç-çıktı odaklı olarak amaç ve hedefleri gösterirken, hizmet sunum sözleşmeleri hedeflerin nasıl gerçekleştirileceğini gösteren detaylı bilgiler içermekte ve kamu hizmet sözleşmelerini hazırlama yükümlülüğü bulunmayan küçük kurumlar için kamu hizmet sözleşmeleri yerine kullanılmaktadır.¹³⁹



Şekil 4.2. Kamu Hizmet Sözleşmeleri – Hizmet Sunum Sözleşmeleri - Performans Değerlendirme İlişkisi¹⁴⁰

¹³⁸ OECD. (2007). a.g.r., 205.

¹³⁹ Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B. (2001). "Outcome focused Management and Budgeting". *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), 25-26.

¹⁴⁰ Ellis, K., Mitchell, S. (2002). "Outcome Focused Management in the United Kingdom". HM Treasury, General Expenditure Policy, 112.

İş Planlama Modeli (Business Planning Model)

İş planlaması modeli, kamu hizmetleri verimlilik panelinde oluşturulmuştur. Panel üst kademe özel sektör ve kamu sektörü değişim yönetimi uzmanlarından oluşmaktadır. Bu uzmanlar kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin performansını ve sunumunu geliştirebilmek için yeni ve pratik yöntemler geliştirilmek için bir araya gelmişlerdir. Uzmanlara göre, iş planlaması modelinde, yerel yönetimler ve kamu kurumları; hedeflerini belirleme, hedeflerinin kaynaklarla ilişkilendirilmesi, riski belirleme ve yönetme, izleme ve raporlama, politika değerlendirmesi süreçlerini izlemelidir.¹⁴¹

Yerel Yönetim Kanunu (Local Government Act 1999)

İngiltere'de performans yönetimine ilişkin orijinal uygulamalara yerel yönetimler düzeyinde rastlanmaktadır. 1999 yılında İşçi Partisi Hükümeti döneminde kabul edilen Yerel Yönetim Kanunu, "Paranın Değeri" (Value for Money) yaklaşımına dayanmaktadır.¹⁴² Paranın değeri, kısaca, kaynakların elde edilmesi ve kurum amaçlarının gerçekleştirilmesinde ekonomik olması aynı zamanda etkin ve etkililik ilkelerine bağlı kalınmasını ifade etmektedir.¹⁴³ Kanun kapsamında oluşturulan "Denetim Komisyonu" (Audit Commission), yerel yönetimler tarafından sağlık, eğitim ve polis hizmetleri için performans göstergeleri belirlemiştir. Yerel yönetimler, bu göstergeleri kullanarak performanslarını ölçmekte ve yerel gazetelerde özet raporlar yayınlamaktadır.¹⁴⁴ Açık performans başarısızlıklarının olduğu durumlarda ise İçişleri Bakanlığının müdahale yetkisiyle desteklenen, sıkı bir denetim sistemidir.¹⁴⁵

Büyük ölçüde merkezi yönetim tarafından belirlenen performans göstergeleri, dört dereceli bir ölçekle (mükemmel, iyi, yeterli ve yetersiz) özel organlar veya kurumlar (Merkezi Denetim Komisyonu, özel izleme kurumları ve denetçiler) tarafından değerlendirilmektedir. "Yetersiz" performans gösteren yerel meclislerdeki meclis üyeleri görevden alınabilmekte ve yerlerine dışarıdan uzmanlar atanmaktadır. "Mükemmel, iyi ve

¹⁴¹ Ellis, K., Mitchell, S. (2002). a.g.e., 117-123.

¹⁴² Parliament of the United Kingdom. (1999). "Local Government Act". Bölüm: 27. Web: <https://web.archive.org/web/20060228014729/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁴³ Kester, I., Painter, C. H., Barnes, C. (1993). *Management in the Public Sector: Challenge and Change*. USA: Chapman and Hall, 61.

¹⁴⁴ OECD (1997), a.g.r., 99.

¹⁴⁵ Sanderson, I. (2001). "Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government". *Public Administration*, 79 (2), 306-307.

yeterli" performans gösterenler ise ek kaynaklar ve belirli yasal zorunlulukların kaldırılması gibi politikalarla ödüllendirilmektedir. Özetlenecek olursa, İngiltere'de performans ölçüm sistemi dış kurumsal değişkenlerle uyumlu olup reformlar yukarıdan aşağıya, zorunlu ve tekdüzedir aynı zamanda performans göstergeleri genel ve kesindir.¹⁴⁶

Bunun yanında merkezi yönetim tarafından "En İyi Değer (Best Value)" politikası kapsamında yerel yönetimler üzerinde yürütülen denetimlerin maliyeti oldukça yüksektir. Merkezi denetçiler tarafından uygulanan sürekli izleme faaliyetleri, yerel yönetimlerde çalışma performansını düşürdüğü yönünde eleştirilmektedir.

İngiltere'de son yıllarda kurumsal performans ölçümünde "Kamu Değeri (Public Value)" yaklaşımı da kullanılmaktadır. Kamu değeri, sonuçların yanında güven ve adalet oluşturabilen süreçler yoluyla üretilen çok boyutlu bir süreçtir.¹⁴⁷ Böylece ekonomik, etkin ve etkili olmasına dayanan paranın değeri uygulamaları, İngiltere'de sonuç odaklı ölçümleri içeren kamu değeri yaklaşımına yönelmektedir.

4.1.3. Kanada

1 Temmuz 1867 tarihinde İngiltere'den ayrılarak Federal yapıda bağımsızlığını ilan eden Kanada'da, İngiltere Kraliçesi'ne bağlı bir anayasal monarşi yönetim biçimi benimsenmiştir. Kanada Hükümeti'nin önerisi ile Kraliçe tarafından atanan Genel Vali, Kraliçe'nin ülkedeki temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Ülkenin iki meclisli parlamenter sistemi, 308 üyeli Avam kamarası ile 105 üyeli Senato'dan oluşmaktadır. Avam kamarası üyeleri dört yılda bir yapılan seçimlerle belirlenirken Senato üyeleri Başbakan'ın önerisiyle Genel Vali tarafından atanmaktadır.

10 eyalet (Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Northwest, Nova Scotia, Nunavut, Ontario, Prince Edward Adası) ve 3 bölgeden (Quebec, Saskatchewan, Yukon) oluşan federal yapı içinde yönetim yetkileri, Merkezi Hükümet (Federal Government), Eyalet Hükümetleri (Provincial Government) ve Yerel Hükümetler/Belediyeler (Regional Government) arasında paylaşılmaktadır. Eyalet ve

¹⁴⁶ Kuhlmann, S. (2010). "Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany". *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 334-335.

¹⁴⁷ O'flynn, J. (2007). "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications". *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 358.

Bölgesel Hükümetler anayasa çerçevesinde belirlenmiş kapsamda bağımsızdır. Kuzeybatı (The Northwest) ve Yukon Bağımsız Bölgeleri ise merkezi hükümet tarafından yönetilmektedir.¹⁴⁸

Federal bir yapıya sahip olan Kanada'da, mevcut Anayasa uyarınca yetkiler, eyaletler ile merkezi hükümet arasında dağılmıştır. Federal hükümet merkez kurumları genel sistem içinde nispeten geniş ve yetkili olmasına karşın, tek bir hâkim merkezi kurum bulunmamaktadır.

Kanada hükümeti, 1980'li yıllarda zayıf ekonomik performansı ve harcama hedeflerinin tutturulamadığı zayıf mali disiplini ile özdeşleşmiştir. Kamu borcu 1984'teki 168 milyar dolardan 1993'de 508 milyar dolara artmıştır. 1994 yılındaki federal hükümet bütçe açığı %8'e ulaşmıştır.¹⁴⁹ Bu kötü ekonomik tablo karşısında vatandaşların kamu kurumlarına güveni azalmış ve vatandaşlar, kamu kurumlarından daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik talebinde bulunmuşlardır.

Bu nedenle günümüzde, Kanada'da performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmaktadır. Performans sözleşmesi, kamu kurumları arasında yapılan ortaklık sözleşmesidir. Bu sözleşmelerde girdi, çıktı ile sonuçlar açık şekilde tanımlanır ve sözleşmeler tarafların beklentileri ile oluşturulur. Bu çerçevede kurumlar, hesap verebilirlik açısından yükümlülük altına alınmaktadır.¹⁵⁰

Tahmin belgeleri üç bölümden oluşmaktadır.¹⁵¹

Tahminler sürecinin I. Bölümü, *Hükümet Harcama Planıdır*. Hükümet tarafından planlanan harcamaları etkileyen önemli konular hakkında perspektif sağlamak amacıyla, kurum harcamalarında ve transfer ödemelerinde yıldan yıla yapılan değişikliklerin bir özetidir. Aynı zamanda Federal harcamalara genel bir bakış sunmaktadır.

¹⁴⁸ Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu. (2015). *Kanada Ülke Raporu*. İstanbul: DEİK, 5.

¹⁴⁹ Manning, N., Parison, N. (2003). "International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation". *Document of the World Bank*, 49.

¹⁵⁰ Schick, A. (1990). "Budgeting For Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries". *Public Administration Review*, 50 (1), 27-28.

¹⁵¹ Government of Canada. (2019). "Departmental Plans". Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities.html> adresinden 25 Ocak 2020'de alınmıştır.

Bölüm II de, geleneksel olarak "Mavi Kitap (Blue Book)" olarak bilenen *Temel Tahminler* yer alır. Temel tahminler, ödenekleri doğrudan destekler. Sorumlu oldukları programları sunabilmek için her bir kurum ve kuruluşların önümüzdeki mali yıl için ihtiyaç duydukları kaynakların bir listesini sunmaktadır. Hükümetten harcama planlarına devam etmesini sağlamak için Parlatentonun onaylaması gereken harcama ödeneklerini ve müteakip ödenek faturalarına dâhil edilecek tutarları belirler.¹⁵²

Bölüm III ise, *Kurumsal Plan (Departmental Plan) ve Kurumsal Sonuçlar Raporundan (Departmental Results Report - DRR)* oluşur. Plan ve raporlar, her yıl tüm federal kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanmaktadır.¹⁵³

Kurumsal plan, ana tahminler kapsamında Mart ayında Parlamento'da sunulmaktadır. Plan, yıllık iş planlarının bir derlemesi ve açıklamasıdır. Bir önceki yılın deneyiminden çıkarılan sonuçları içerir. 2017-2018 yılları öncesinde bu belgeye Planlar ve Öncelikler Raporu (Reports On Plans and Priorities - RPPs) adı verilmiştir.

Daha önce Kurumsal Performans Raporu (Departmental Performance Reports - DPRs) olarak adlandırılan Kurumsal Sonuçlar Raporu ise, sonbaharda, genellikle Parlatentonun yeniden açılmasıyla sunulur. Rapor, ilgili kurumsal planlarla belirtilen performans beklentilerine karşı elde edilen sonuçların kurumlar ve kuruluşlar tarafından karşılaştırılması ile hazırlanır. En son tamamlanan mali yılı kapsamaktadır.¹⁵⁴

Hazine Kurulu Başkanı bu belgeyi Parlatentoya sunmaktadır. Bu belgeye ek olarak, aşağıdaki bilgiler çevrimiçi olarak edinilebilmektedir:

- Yasal tahminler ve harcamalar,
- Standart hedeflere göre bütçe harcamaları,
- Program veya amaca göre harcamalar (temel sorumluluk);
- Hazine Kurulunun merkezi oylarından ayrılan tahsisler,

¹⁵² Government of Canada. (2019). "Government Expenditure Plan and Main Estimates". Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates.html> adresinden 25 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁵³ Government of Canada. (2019). "Publications, Planning and Performance". Web: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/index.aspx?lang=eng> adresinden 25 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁵⁴ Government of Canada. (2019). "Canadian Space Agency". Web: <https://www.ascsa.gc.ca/eng/publications/rp.asp> adresinden 25 Ocak 2020'de alınmıştır.

- Oylamanın amaca dayalı olduğu pilot proje yer alır.¹⁵⁵

Bütçe sistemi ile diğer kanuni gelişmeler tarih sırasıyla aşağıda açıklanmıştır.

Mali Yönetim Kanunu (Financial Administration Act 1985 - FAA)

Kanada devlet yönetimi; finansal yönetim, insan kaynakları yönetimi ve bilgi yönetimi olmak üzere üç temel başlık çerçevesinde yürütülmektedir. Mali Yönetim Kanunu, kamu kurum ve kuruluşlarının mali hesaplarının yönetiminin temel taşıdır. Hükümet harcamalarının yapılabilmesi için gerekli onay sürecinden, borçlanmanın nasıl yapılacağına ilişkin bir dizi temel ilke ortaya koymaktadır. Ayrıca, Parlamento tarafından kurum ve kuruluşlara tahsis edilen fonların iç kontrolü ve hükümetin yıllık gider ve gelir beyanını içeren kamu hesaplarının hazırlanması için bir prosedür sunmaktadır. Kanun, özellikle kamu fonlarının toplanması, yönetimi ve harcanması alanlarında da belirli kurallar koymaktadır.

Kanuna göre, kurumların öncelikli görevleri aşağıda belirtilmiştir:

- Fon harcamaları ve tahsis edilen varlıkların yönetimi,
- Tahsis ettikleri kaynaklarla elde etmeyi taahhüt ettikleri sonuçların yetkili makamlara sunulması,
- Yönetim beklentilerinin, hesap verebilirliği arttırmak için Yönetim Sorumluluğu Çerçevesinde (Management Accountability Framework - MAF) performans göstergelerine göre karşılanması ve titiz bir şekilde performans raporlamasının yapılması.¹⁵⁶

Kanunun amacı, kamu kurumlarında hesap verebilirlik, raporlama ve sorumluluk duygusunun artırılması aynı zamanda fonların yönetimini sağlamaktır.¹⁵⁷

¹⁵⁵Government of Canada. (2019). "Government Expenditure Plan and Main Estimates". Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates.html> adresinden 26 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁵⁶Treasury Board of Canada Secretariat (2005). "Overview of the Financial Administration Act". *Archived - The Financial Administration Act: Responding to Non-compliance*. Meeting the Expectations of Canadians, 6

¹⁵⁷Government of Canada. (1985). "Financial Administration Act". F-11 Web: <https://laws.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf> adresinden 27 Ocak 2020'de alınmıştır.

Artan Bakanlık Yetki ve Hesap Verilebilirliği (Increased Ministerial Authority and Accountability 1986 - IMAA)

Mulroney hükümeti tarafından çeşitli yönetim reformları gerçekleştirildi. Bu reform girişimlerin ilki 1984 yılında Bakanlık Görev Gücü Program Değerlendirilmesi (Ministerial Task Force on Program Review) olup, on yıl sonra adaşı olan Program Değerlendirmesiyle karşılaştırıldığında tam bir başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Bu başarısızlık sonrası, Hükümet 1986 yılında Artan Bakanlık Yetki ve Hesap Verilebilirliği (IMAA) başlıklı ikinci kamu hizmeti reformu girişimini başlatmıştır. Sınırlı bir başarıya sahip olan bu girişim, kurum faaliyetlerinin esnekliğini teşvik etmek için Hazine Kurulu tarafından desteklenen diğer taraftan Hazine Kuruluna bürokratik raporlama gereksinimlerini azaltan ve politika oluşturma sürecini basitleştiren iki yönlü tasarlanmış bir politika girişimidir. Girişim ilk bileşeni, Hazine Kurulunun faaliyetler için kontrol kurallarından oluşan sade bir reformdu. Daha sonra bu reform ile birlikte, kurumlara daha fazla özerklik verilmiş, rekabetçi sözleşmelere izin verilmiş, yönetici sınıfı haricinde kurumsal pozisyonların sınıflandırılması yapılmış ve Hazine Kuruluna sunulması gereken kurumsal raporların sayısının azaltılmıştır. Bu artan kurum özerkliğinin bir parçası olarak hükümet, bölümlerin bir sonraki mali yıla sermaye bütçelerinin yüzde 5'ine kadar aktarma yapmayı da kabul etmiştir. İkinci birleşeni ise, Uzlaşma Belgesi (Memoranda of Understanding - MOUs) olup, belirli kurum ve kuruluşlar ile Hazine Kurulu arasındaki uzlaşmayı kapsamaktadır. Kurumların artan otoritesini özetlemiştir. Kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenen amaçların gerçekleşme derecelerinin değerlendirilmesi için program hizmet hedefleri belirlenmiş ve performans ölçümleri düzenlenmiştir. Hazine kurulu, herhangi bir katılımcı kuruluşun, Artan Bakanlık Yetki ve Hesap Verilebilirliği faaliyeti sonucunda finansal tasarruf gerçekleştireceği taahhüdünü vermiştir. Bu tasarrufun gelecekteki programda kullanımını için, elde tutmanın masrafsız olacağı belirtilmiştir.¹⁵⁸

Kamu Hizmeti 2000 (Public Service 2000- PS2000 - 1989)

Kamu Hizmeti 2000, Mulroney hükümetinin yönetsel reform girişimlerinin üçüncü ve sonuncusudur. 1989 yılında Başbakan ve Danışma Meclisi Kâtibi ve Kabine Sekreteri Paul Tellier tarafından kamu hizmetini canlandırmak için başlatılmıştır. Her biri bir Bakan

¹⁵⁸ Johnson, D. (2006). *Thinking Government: Public Sector Management in Canada*. (Second edition). Peterborough: Broadview Press, 467-468.

Yardımcısı tarafından yönetilen ve kamu hizmetinin belirli bileşenlerini incelemek ve yollar geliştirmekle görevlendirilmiş on görev gücü kurulmuştur. Bu yeni oluşum "personel politikalarını basitleştirmek, merkezi kurum kontrollerini azaltmak, kurum yöneticilerinin yönetsel özgürlüğünü arttırmak, program sunumunu ve verimliliği artırmak" anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, öncülerinde olduğu gibi, uygulayıcıların isteklerini asla yerine getirmemiştir. Karar vermenin daha fazla yerelleşmesi, "yöneticilerin yönetmesine izin verme" çağrısı, merkezi kuruluşlar arasında da çatışmaya neden olduğu kadar merkezi kurum ve kuruluşlar arasında çatışmaya neden olmuştur. Bu reform tekliflerine Hazine Kurulu büyük ölçüde direnç göstermiştir.¹⁵⁹

Kamu Hizmeti Reformu Kanunu (Public Service Reform Act – 1992)

Kamu Hizmeti 2000'in önemli bir sonucu, insan kaynaklarının yönetimine daha fazla esneklik getiren, Kamu Hizmeti Reformu Kanunudur. Kanun, 1991 yılının Haziran ayından itibaren personel reformunda önemli bir mihenk taşıdır. Kanun, kamu hizmetinde iş ilişkileri, liderlik konuları dâhil geniş bir yelpazeyi içermektedir. Fakat bu yelpaze, personeli yeni kavramlarla tanıştırmış ve yöneticiler için esnekliğin yeni bir ölçü olacağını vaadini vermiştir.

Kanunda, personel tarafında beş başlıkta toplanan önlemler yer almıştır. İlk olarak atamalarla ilgili düzenleme yapılmıştır. Komisyon tarafından hazırlanan atama şartlarının yönetmelikle ilan edileceği, diğer adaylarla yeterliliğini karşılaştıran bir süreçten ziyade, liyakate imkân tanıyan, "mutlak" bir yeterlilik standartları belirlenmiştir. İkinci olarak, "kademeli atama" kavramı getirilmiştir. Üçüncü değişiklik, Kamu Hizmeti İstihdam Kanununda çalışanların bir pozisyondan diğerine aktarılabilmesi için aranan koşulların kolaylaştırmasıdır. Dördüncü önemli değişiklik geçici istihdam ile ilgilidir. Son olarak, beşinci değişiklik işten çıkarmalar ile ilgilidir. Mulroney hükümeti bazı hükümet faaliyetlerinde, maliyetleri azaltmak ve verimliliği artırmak amacıyla sözleşme girişiminde bulunmuştur.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Johnson, D. (2006). a.g.e., 468-469.

¹⁶⁰ Juillet, L., Rasmussen, K.A.(2008). Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008. Ottawa: University of Ottawa Press, 169-174.

Program Değerlendirmesi (Programme Review - 1994)

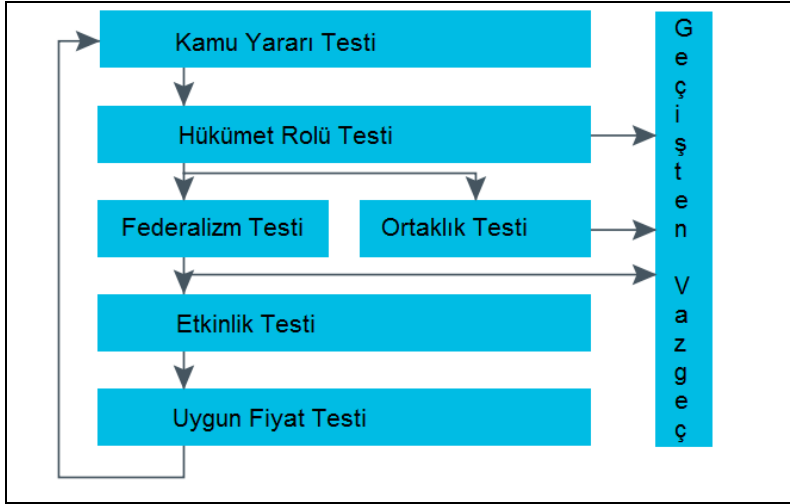
Program Değerlendirmesi olarak adlandırılan reform çalışmaları da bir bakıma PS2000 nin devamı olarak nitelenebilir. Hükümet tarafından bütün kurumlardan kendi programlarını gözden geçirmeleri ve belirlenen altı temel sorunun cevabıyla birlikte program değerlendirilmesi istenmiştir.

Bu süreçte temel alınacak sorular:

- Program ya da faaliyet konusunun kamu yararı taşıyıp taşımadığı,
- Program ya da faaliyet uygulamasında kamunun meşru ve gerekli bir rolü olup olmadığı,
- Program ya da faaliyet uygulamasında federal hükümetin mevcut rolünün uygun bir rol olup olmadığı,
- Programlar ya da faaliyetlerin; kamu, özel sektör ya da gönüllü kuruluşlardan hangisi ya da hangileriyle gerçekleştirileceği,
- Program ya da faaliyet devam edecek ise etkinlik ve etkililiğin nasıl sağlanacağı,
- Program ya da faaliyetleri gerçekleştirmek için gereken mali yükün katlanılıp katlanılamayacağıdır.¹⁶¹

Kaynakların yeniden tahsisini veya yeni girişimleri finanse etmek için kurumsal önerileri bir araya getiren program değerlendirilmesi, uzun yıllar kullanılmıştır. Bunun yanında, program değerlendirme, önemli bir tasarruf sağlamayan sürekli bir döngüde devam eden süreç olmuştur.

¹⁶¹ Bourgon, J. (2009). "Program Review: The Government Of Canada's Experience Eliminating The Deficit, 1994-99: a Canadian Case Study", *Institute for Government*, 21.



Şekil 4.3. Kanada program değerlendirme testi¹⁶²

Kamunun İyileştirilmesi (Getting Government Right - 1996)

Program değerlendirme sonucunda aşağıda belirtilen amaçlar, Kamunun İyileştirilmesi başlığı altında toplanarak kamuoyuna ilan edilmiştir.

Bu çalışmalar çerçevesinde süreklilik taşıyan temel amaçlar şunlardır:

- Federal hükümete düşen görev ve sorumlulukların net olarak ortaya konulması,
- Kaynakların ülkenin kalkınmasının devamına yönelik en öncelikli alanlara tahsisi,
- Ülke taleplerinin daha iyi karşılanması amacıyla çağdaş hizmet sunum tekniklerinin kullanımı ile müşterilerin karar alma süreçlerine katılımı yoluyla daha iyi ve kolay ulaşılabilen kamu yönetimi oluşturulmasıdır.¹⁶³

Performans Yönetim Programı (Performance Management Programme - 1998)

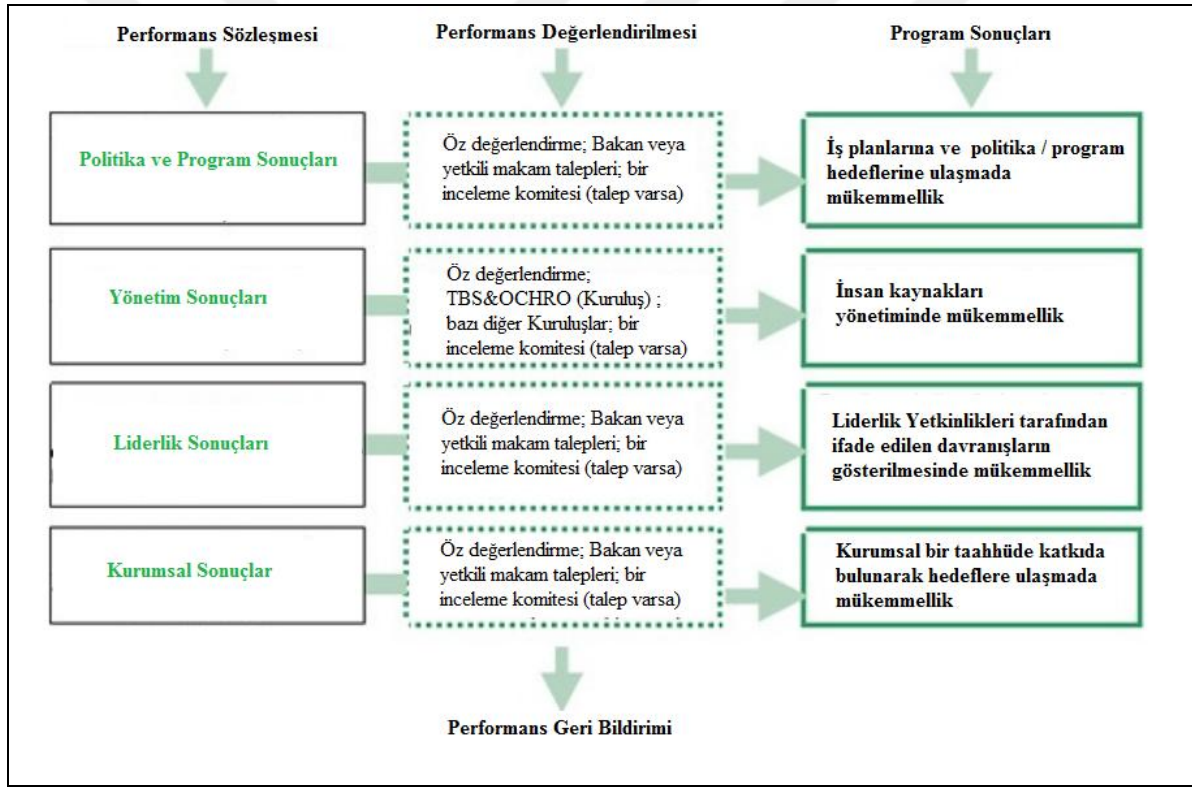
Bu programın temel amacı sonuçların başarısının ödüllendirilmesidir. Programın temel sonucu ise performans yönetiminin istenilen düzeyde uygulanmasıdır. Program, ücret düzeylerinin alt ile üst sınırları belirlenmekte ve memurlar performans düzeylerine göre ücret almaktadır. Performansın değerlendirilmesi açısından her kurumun kendi performans değerlendirme çizelgesi ve personellerin, başarılarına göre değişen ücretini toplu ödeme

¹⁶² Bourgon, J.(2009). a.g.m., 21

¹⁶³ Government of Canada, Privy Council Office. (1996). *Getting Government Right: A Progress Report*. USA: University of Minnesota.

şekilde almasına olanak sağlayan yapı mevcuttur. Hükümet hedefleri ve iş planları ile liderlik becerileri, etik değerlerle bağlantılı sonuçlara dayanan ödüllendirme sistemi, personeli mükemmel performansa teşvik etmektedir. Performans yönetiminin tutarlı ve adil olarak uygulanabilmesi için yeni bir ödeme çerçevesi oluşturmuştur.¹⁶⁴

Kıdemli personel için ödemenin iki bileşeni bulunmaktadır. Birinci bileşen temel maaş, ikinci bileşen ise performans ödemesidir. Performans ödemesinin iki unsuru bulunmaktadır. Birinci unsur, her yıl yeniden kazanılması gereken değişken bir miktar ve ikinci unsur, beklentileri aşan performans ikramiyesidir. "Değerlendirilemeyen" veya "talepleri karşılamayan" performanslar için ödeme veya ikramiye verilmemektedir.¹⁶⁵



Şekil 4.4. Performans yönetimi programı şemasının özeti¹⁶⁶

¹⁶⁴ OECD. (2005). "Performance-related Pay Policies for Government Employees". ISBN: 92-64-00753-9, 94

¹⁶⁵ Government of Canada. (2019). "Performance Management, Performance Pay". Web: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-councilappointments/performance-management/performance-pay.html> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁶⁶ Government of Canada. (2018). "Performance Management Program for Heads of Agencies and other Governor in Council (GiC) Appointees Eligible for Performance Pay, Program Guidelines". Web: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/heads-agencies.html> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.

Sonuçlara Dayalı Yönetim Ve Hesap Verebilirlik Çerçevesi (Results-Based Management And Accountability Frameworks 2000 - RMAFs)

2000 yılında, yönetim çerçevesinin yayınlanmasının ardından, tüm transfer ödeme programlarının periyodik gözden geçirilmesi ve değerlendirmeyi desteklemek için sonuçlara dayalı yönetim ve hesap verebilirlik çerçevesi kavramı Hükümet tarafından tanıtılmıştır. Çerçeve, program yöneticilerine; planlama, izleme ve programın yaşam döngüsü boyunca sonuçların raporlanması, politika veya girişim için standart bir yaklaşım sunmaktadır.

Çerçevenin sunduğu yaklaşım;

- Beklenen sonuçlar için kaynaklar ve kaynak sunumu arasında açık ve mantıksal bir bağ kurulmasının sağlanması,
- program, politika veya girişim sunumuna katılan ana ortaklar için görev ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması,
- Performansı sürekli arttırmak için sağlam muhakeme yapılması,
- Kanadalılara hesap verebilirliği ve çerçevenin yararlarının gösterilmesi,
- Kurumun üst düzey yöneticileri, merkez kuruluşları ve diğer önemli paydaşların kullanabilmesi için güvenilir ve zamanında bilgi sağlanması esaslarını temel almıştır.¹⁶⁷

Kamu Hizmetleri Modernizasyon Kanunu (Public Service Modernization Act 2003 – PSMA)

Kamu Hizmetleri Modernizasyon Kanunu, insan kaynaklarının mevcut yapısında dört ana sorun belirlemiş ve bu sorunlara çözüm aramıştır.

Kanunun belirlediği yol haritası kısaca;

- Çalışanları yönetmek ve desteklemek, gerektiğinde nerede ihtiyaç varsa oraya kanalize etmek için daha esnek bir personel yapısı oluşturmak,
- Daha sağlıklı ve üretken bir işyeri sağlamak için işbirliğine dayalı personel yönetimi ilişkilerini teşvik etmek,

¹⁶⁷ McCormack, L. (2007). “Performance Budgeting in Canada, ISSN 1608-7143”. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), 9-10.

- Başkan yardımcıları ve yöneticiler için hesap verebilirliği arttırmak, (Hükümetin performansı arttırmak için sonuç odaklı olması)
- Tüm çalışanlara, bir kuruluş tarafından eğitim verilmesi gerekliliğidir.

İnsan kaynakları rejiminin modernizasyonu, hesap verebilirlik, adalet ve şeffaflık gibi kamu hizmeti kültürünün kilit unsurlarını güçlendirerek kamu sektörü reformunda önemli bir kilometre taşı oluşturmaktadır.¹⁶⁸

Yönetim, Kaynaklar ve Sonuçlar Yapısı (Management, Resources and Results Structure 2005 - MRRS)

Hazine Kurulu Sekreterliği tarafından, Kanada hükümet kaynaklarının kullanımındaki etkinliği ve etkililiği artırmak için Nisan 2005'te Yönetim, Kaynaklar ve Sonuçlar Yapısı (MRRS) politikası yayınlanmıştır. 2007'de yapı kapsamında, Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansının (Canadian International Development Agency- CIDA) program düzeyinde uyguladığı zorunlu performans ölçüm çerçevesi belirlenmiştir.¹⁶⁹

Federal Hesap Verilebilirlik Kanunu (Federal Accountability Act 2006)

Hükümet, hesap verebilirliği güçlendirmeye ve devlet uygulamalarında şeffaflığı ve gözetimi artırmaya yardımcı olmak için özel önlemler sağlayan Federal Hesap Verebilirlik Kanununu 2006 yılında uygulamaya koymuştur.¹⁷⁰

Kanun ile birlikte, Kanada hükümetinin, kamu görevlilerinin davranışlarını izlemek ve rapor etmek için sekiz yeni gözetim mekanizması oluşturulmuştur. Bu yeni hesap verebilirlik mekanizmaları, sert şekilde uygulanan kurallar ve güçlü bir iç denetime ek

¹⁶⁸ Clement, T. (2011). "Report of the Review of the Public Service Modernization Act 2003". President of the Treasury Board of Canada and Minister for the Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario, *APEX Symposium*.

¹⁶⁹ Government of Canada. (2008). "Results-based Management Policy Statement". Web: https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/policy_statement_2008enonce_principe_2008.aspx?lang=eng&_ga=2.164060664.675646913.15812770051222733241.1581277005 adresinden 26 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁷⁰ Government of Canada. (2008). Results-based Management Policy Statement, Context.

olarak yapılmıştır. Hem politikacılar hem de kamu görevlileri için daha karmaşık ve görünüşte daha zorlu bir hesap verebilirlik ortamı oluşturmuştur.¹⁷¹

Sonuçlara Dayalı Yönetim Politikası Beyanı (Results-based Management Policy Statement 2008)

Sonuçlara Dayalı Yönetim Politikası Beyanı, Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansının uyguladığı sonuçlara dayalı yönetimin önemini tekrar belirtmek, politika beyanını düzenlemek aynı zamanda beyanda kullanılan kelimeleri, Kanada Hazine Kurulu Sekreterliğine ve uluslararası standartlara uyumlu hale getirmek amacıyla yayımlanmıştır. Beyan, karar vermeyi iyileştirmek için strateji, insanlar, kaynaklar, süreçler ve ölçümleri bütünleştiren yönetimin, döngüsel yaklaşımı olarak karşımıza çıkmaktadır. Ajans üst yönetiminin, hükümet çapında performans ve hesap verebilirlik standartlarına uygun olarak sağlamaya çalıştığı iyi yönetimin esasını oluşturur. Yaklaşım sonuçlara ulaşmaya, performans ölçümü, öğrenme ve uyumun yanı sıra performans raporlamasına odaklanmıştır. Sonuçlara Dayalı Yönetim Politikası Beyanın anlamı:

- Uygun analizlere dayanarak, gerçekçi beklenen sonuçların tanımlanması,
- Program kullanıcılarını açıkça belirlemek ve ihtiyaçlarını karşılayacak programlar tasarlanması,
- Uygun göstergeler kullanılarak sonuçların ve tüketilen kaynaklara yönelik ilerlemenin izlenmesi,
- Beklenen sonuçları ve gerekli kaynakları göz önünde bulundurarak risklerin tanımlanması ve yönetilmesi,
- Sonuçları, kararlarla bütünleştirerek bilginin arttırılması,
- Elde edilen sonuçların ve ilgili kaynakların raporlanması şeklinde sıralanabilir.

Hesap verebilirlik, basitlik, gerçekçi uygulama, geniş uygulama, ortaklık, şeffaflık beyanın ilkeleridir.¹⁷²

¹⁷¹ Thomas, P.G. (2008). "The Swirling Meanings and Practices of Accountability In Canadian Government". In D. Siegel and K. Rasmussen (Eds.), *Professionalism and Public Service*. Canada: University of Toronto Press, 35.

¹⁷² Government of Canada. (2008). Results-based Management Policy Statement, Definitions and Principles.

4.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçeleme Sistemleri Uygulamaları

Gelişmekte olan ülkelerde bütçeleme sistemleri uygulamaları, 1980’li yıllardan itibaren yüksek enflasyon ve aşırı borç yükü bulunan Latin Amerika ülkesi Brezilya, 1945 yılında bağımsızlığını ilan eden Endonezya, 1997 yılında yürürlüğe giren anayasasıyla Afrika kıtasındaki en güçlü ve istikrarlı ülkelere biri olan Güney Afrika Cumhuriyeti bağlamında açıklanmaya çalışılacaktır.

4.2.1. Brezilya

Latin Amerika ülkelerinin genel sorunu olan yüksek enflasyon ve aşırı borç yükü Brezilya’da da bütçe kaynaklarının etkin şekilde kullanımını ve bütçeleme sisteminde performans esaslı yapının oluşturulması gündeme getirmiştir. 1980'lere kadar Brezilya'daki politika ve program izleme ve değerlendirme (Monitoring and Evaluation - M&E) faaliyetleri temel olarak muhasebe denetimleriyle sınırlı kalmıştır. 1982'de Federal Sayıştay (Federal Court of Audit - TCU), 1972'den bu yana ABD Hükümeti Sorumluluk Ofisi tarafından gerçekleştirilen performans denetimine benzer özelliklere sahip operasyonel denetim kavramı ile uygulamasını tanıtılmıştır. Operasyonel denetim, mali sorumluluk gerekliliklerine kurumsal uyum sağlamanın yanı sıra, Sayıştay yetkisi altındaki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen programların, projelerin ve faaliyetlerin etkililiğini ve etkinliğini daha sistematik bir şekilde değerlendirecektir. Bu bağlamda, operasyonel denetim önemli bir politika değerlendirmesi olarak düşünülebilir.¹⁷³

1988'den itibaren, Brezilya'nın yeni federal anayasanın ilanı sonrasında, hükümet eylem planını, çok yıllık planlar (Multi-year plans) ve Bütçe Kuralları Kanunu (the Budget Guidelines Act) ile organize etmiştir. Anayasa da, çok yıllık planlarda belirlenen hedeflerin yerine getirilmesini ve Hükümet programlarının ve bütçelerinin uygulanmasını değerlendirmek için oluşturulan iç kontrol sistemlerinin, yasama, yürütme ve yargının sürdürmesi gerekliliği üzerinde durmuştur. Bu gelişmelere rağmen, hükümet planında, 1988 Anayasasından (1991-1995) sonra hazırlanan ilk çok yıllık plan ile yıllık bütçenin koordine edilmesi desteklenmemiştir. Buna ek olarak, politika değişikliklerini içeren ve müdahaleleri uyarlamayı mümkün kılacak, politika uygulamalarının dinamiklerini izlemek

¹⁷³ Paes-Sousa, R., Hellmann, A.G. (2013). “Policy Monitoring And Evaluation Systems: Recent Advances in Brazil's Federal Public Administration”. J. Vaitsman, J. M. Ribeiro and L. Lobato (Eds.), *Policy Analysis in Brazil*, 71.

için organize bir sistem bulunmamaktaydı.¹⁷⁴ Dört yılı kapsayan çok yıllık bütçe, sekiz yıllık kalkınma planları çerçevesinde hazırlanmakta ve uzun dönemli kalkınma politikaları, kısa ve orta vadeli hedeflere dönüştürülmekteydi.¹⁷⁵

Brezilya'da bu gelişmeler sonrası 1994 yılında Ekonomik İstikrar için Gerçek Plan ve 1995 yılında Devlet Reformu Yönetim Planı, politika izleme ve değerlendirme kavramını yeniden tanımlandı. Ağustos 1996'da ikinci defa Federal Hükümet Programı (Brazil in Action) (1996-1999) başlatıldı. Bütçeleme rehberi oluşturmak, öncelikleri belirlemek, uygulama sorunlarını tespit etmek, yatırımcıları çekmek için bilgi tabanları geliştirmek ve kamu-özel ortaklıkları kolaylaştırmak için 42 öncelikli eylem, özel izleme ve yönetim sistemi ile takip edildi. Her eylem için, planlanan eylemlerin uygulanmasında veya bu faaliyetlerin izlenmesinde ve yer alan diğer tüm aktörlerle etkileşim kurarak değerlendirilmesinde, yetki ve belirli araçlara sahip program yöneticisi görevlendirildi. Bununla birlikte, Brezilya'nın eylemde en çok yenilendiği yer, özelleştirilmiş bir yönetim bilgi sistemi tarafından (en azından kavramsal olarak) desteklenmesiydi. Bununla birlikte, üçüncü çok yıllık plana kadar bu tür bir yönetim organizasyonunun tüm federal hükümet programlarına genişletilmesi mümkün değildi.¹⁷⁶ Bu nedenle, üçüncü çok yıllık plan ile birlikte 2000 yılı Mayıs ayında Mali Sorumluluk Kanunu çıkarılarak rollerin ve sorumlulukların tanımlanması yapıldı. Kanunda, sorumluluk ile mali saydamlık gibi yeni yaklaşımlar üzerinde durularak ve memurların yaptıkları işlemlerden dolayı para ya da hapis cezasına çarptırılabilmelerine yönelik hükümler getirildi.¹⁷⁷

Günümüzde, mali saydamlığın sağlanabilmesi amacıyla harcamalar ise tahakkuk esaslı muhasebe sistemine göre kaydedilmektedir. Bütçe sistemindeki programlar, toplumun taleplerine cevap verebilir şekilde düzenlenmekte ve programın amacı ile ilişkili hedef göstergeler ortaya konulmaktadır. Her programdaki amacın gerçekleştirilmesi için proje şeklinde tanımlanan faaliyetler tespit edilmekte ve elde edilecek ürün miktarları ortaya konulmaktadır. Sistemin değerlendirme aşamasında öncelikle yöneticiler tarafından kendi program sonuçları değerlendirmeye tabi tutulmakta ve ardından yöneticinin bağlı olduğu sektörün bakanı tarafından sonuçların değerlendirilmesi yapılmaktadır. Son aşamada

¹⁷⁴ Paes-Sousa, R., Hellmann, A.G. (2013). a.g.e., 71.

¹⁷⁵ IMF (2001). *Brazil: Report On Observance Of Standards and Codes (ROSC) - Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No:01/217, 23.

¹⁷⁶ Paes-Sousa, R., Hellmann, A.G. (2013). a.g.e., 71-72.

¹⁷⁷ Blöndal, J.R., Goretti, C., Kristensen, J.K. (2003). "Budgeting in Brazil". *OECD Journal On Budgeting*, 3(1), 100.

Planlama Bakanlığı tarafından planın değerlendirilmesi ve çok yıllık bütçenin amaçları ile tutarlı olup olmadığının incelenmesi yapılmaktadır. Son aşamanın gerçekleşmesi ile birlikte Yıllık Program Değerlendirme Raporu düzenlenmiş olmakta ve bu rapor performans esaslı bütçeleme yaklaşımının başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Rapor, Kongrenin onayına ve internet ortamında kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

4.2.2. Endonezya

Endonezya, Japonya'nın İkinci Dünya Savaşı'nda yenilgisini takiben 1945 yılında bağımsızlığını ilan etmiş ancak bağımsızlık ilanı müttefik ülkeler tarafından kabul edilmemiştir. 1949 yılında BM ve ABD'nin aracılığıyla Hollanda, Endonezya'dan çekilmeyi kabul etmiş ve Endonezya'nın bağımsızlığını 1949 yılında tanımıştır. 1945 yılında çıkarılan geçici Anayasa, 1949'da yenilenmiş ve ilk seçimler 1955 yılında gerçekleştirilmiştir. 1997 Asya mali krizi ve ardından yaşanan gelişmeler Endonezya'da otoriter yönetim karşıtı hareketin güçlenmesine yol açmış ve 1998 yılında yönetim istifa etmek zorunda kalmıştır.¹⁷⁸

1997-1998 yıllarında yaşanan ekonomik ve politik krizlerden önce, Endonezya'da bütçeleme için etkili bir yasal çerçeve bulunmamaktadır. Aslında, merkez tarafından hazırlanan bütçe süreci, Hollanda bütçeleme sisteminin bir devamı niteliği taşımaktadır. Bu sürecin, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından eksikleri bulunduğundan, önemli çalışmalar yürütülmüştür. Mali reformlar;

- Bütçeleme için yeni bir yasal çerçeve,
- Birleşik ve daha kapsamlı bir bütçe,
- Geniş çaplı mali yerelleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi,
- Bütçe sürecinde Parlamento rolünün dönüşümünün sağlanması gibi ilkeler temelinde gerçekleştirilmiştir.¹⁷⁹

Bu ilkeler çerçevesinde, 2000'li yılların başında, bir dizi kanun kabul edilmiştir. Bu kanunların başlıcaları;

¹⁷⁸ T.C. Cakarta Büyükelçiliği. (2017). "Endonezya Tarihi". (Özet). Web: <http://cakarta.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/329346> adresinden 01 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁷⁹ Blöndal, J. R., Hawkesworth, I., Choi, H. D. (2009). "Budgeting in Indonesia". *OECD Journal on Budgeting*, 2009(2), 6.

- 17/2003 sayılı Kamu Maliyesi Kanunu (The State Finance Law)
- 1/2004 sayılı Hazine Müsteşarlığı Kanunu (The State Treasury Law)
- 25/2004 sayılı Devlet Planlama Kanunu (The State Planning Law)
- 15/2004 sayılı Devlet Denetleme Kanunu (The State Audit Law)
- 32/2004 sayılı Bölgesel Yönetişim Kanunu (Regional Governance Law) (22/1999 sayılı Kanunun yerini almıştır.)
- 33/2004 sayılı Mali Denge Kanunu (Fiscal Balance Law) (25/1999 sayılı Kanunun yerini almıştır.)

Kamu Maliyesi Kanunu (The State Finances Law)

1998 yılı başında IMF heyeti ile Maliye Bakanlığı yetkilileri bir araya gelerek krizin nasıl aşılacağı ve mali sistemde reformların nasıl başlatılacağı konularında müzakereler yapmıştır. IMF heyeti ile yapılan görüşmeler neticesinde hükümet tarafından 17 / 2003 numaralı Kamu Maliyesi Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanun, kamu hizmetlerinin etkili, saydam ve hesap verilebilir şekilde yerine getirilmesi yönünde düzenlemelere yer vermiştir. Kanunda, kamu maliyesinin kapsamlı görev tanımı yapılmış ve kapsamındaki tüm kamu kurumlarının kanun hükümlerine uyması zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca hesap verilebilirlik mekanizması getirilmiş ve Sayıştay, kamu maliyesi ile ilgili tüm işlemleri denetlemekle görevlendirilmiştir. Yasama ve yürütme yetkileri de açık şekilde ortaya konulmuş, bütçe sürecine demokratik yapı kazandırılmıştır. Kanun, bütçe sürecini devletin performans göstergelerini de kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. Kanunda diğer önemli düzenleme ise bütçe uygulamasını geliştirmek için ödeneklerin sınıflandırılmasıdır.¹⁸⁰

Kanun, bütçe süreci için anayasa hükümlerinin ayrıntılarını ortaya koymaktadır. Bütçe hazırlanması ve kabul edilmesi için belirli dönüm noktaları ve tarihleri belirlemiştir. Devletin mali yönetim ve sorumluluk için belirlemiş olduğu genel ilkeleri ve yetkilileri düzenlemiştir. Merkezi hükümet ve diğer kurumlar arasındaki mali ilişki kurmuştur. Bu

¹⁸⁰ Presiden Republik Indonesia. (2003). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara”. Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/In/2003/UU0172003.pdf> adresinden 01 Ocak 2020’de alınmıştır.

nedenle, bu kanun, bütçe döngüsü boyunca veya kamu finansmanı sürecinde bütçe şeffaflığının bir parçası olarak nitelendirilen hükümet düzenlemelerinin temelidir.¹⁸¹

Hazine Müsteşarlığı Kanunu (The State Treasury Law)

Hazine Müsteşarlığı Kanunu ile hazinenin sorumlulukları belirlenmiştir. Aynı zamanda kanun, kamu fonlarının yönetimi ve hesap verebilirliği ile ilgili genel ilkeleri içermektedir. Bakanlıklarda ve kamu kurumlarında saymanın ortaya çıkışı bu kanunla gerçekleşmiştir.¹⁸²

Devlet Planlama Kanunu (The State Planning Law)

Devlet Planlama Kanunu, ulusal kalkınma planlama sürecini oluşturmuştur. Planların hazırlanması ve onaylanma süreçleri ile Ulusal Kalkınma Planlama Ajansının rolleri belirtilmiştir.¹⁸³

Devlet Denetleme Kanunu (The State Audit Law)

Yüksek Denetleme Kurumunun görevleri belirlenmiştir. Kurumun, bağımsız bir kurum olduğu belirtilmiş ve parlamentoya sunulacak raporların süreci düzenlenmiştir.¹⁸⁴

Bölgesel Yönetişim Kanunu (Regional Governance Law)

Kamu hizmetlerinin sunumu için bölgesel yönetimlerin sorumluluğu güncellenmiştir. 1999 Kanununda bulunan eğitim, sağlık, altyapı, tarım, sanayi ve ticaret, yatırım, çevre ve ulaşım konularının yönetimleri yeniden düzenlenmiştir.¹⁸⁵

¹⁸¹ OECD. (2016). *Public Governance Reviews Open Government in Indonesia*. Paris: OECD Publishing, 242.

¹⁸² Presiden Republik Indonesia. (2004). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara”. Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu1-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020’de alınmıştır.

¹⁸³ Presiden Republik Indonesia. (2004). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional”. Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu25-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020’de alınmıştır.

¹⁸⁴ Presiden Republik Indonesia. (2004). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara”. Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu15-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020’de alınmıştır.

¹⁸⁵ Presiden Republik Indonesia. (2004). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah”. Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu32-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020’de alınmıştır.

Mali Denge Kanunu (Fiscal Balance Law)

Yerel yönetimlere kendi maliyelerini yönetme, gelirlerini artırma yetkisi verilmiş olup ve merkezi yönetim transferleri düzenlenmiştir.¹⁸⁶ Merkezi ve yerel yönetim düzeyinde mali sorumluluğun geliştirilmesi ön plandadır. Ancak, merkezi yönetim, bütçeyi kontrol ederek mali ve performans denetiminde bulunarak yerel yönetimlerin kontrolünü önemli ölçüde elinde bulundurmaktadır.¹⁸⁷

2005 yılında, birbirinden ayrı olan mali bütçe ile kalkınma bütçesinin birleştirme adımları atılmıştır. Bu çalışmaların yanında, birleşik ve daha kapsamlı bir bütçe için, bütçe dışı olan çeşitli faaliyetleri bütçe içine alma çalışmaları başlamıştır. Bunların yanında bütçenin harcama sınıflandırmasında düzenleme yapılmış ve stratejik planların uygulamasını yaygınlaştırarak çıktı ile sonuçlar arasında bağlantı kurulması amaçlanmıştır.¹⁸⁸

4.2.3. Güney Afrika Cumhuriyeti

Güney Afrika Cumhuriyeti, demokratik değerlere dayanan anayasal düzeni ve gelişmiş ekonomisiyle günümüzde Afrika kıtasındaki en güçlü ve istikrarlı ülkelerden biridir. 1997 yılında yürürlüğe giren Anayasa ile temel hak ve özgürlükler teminat altına alınmıştır.¹⁸⁹

Anayasa beraberinde kamu hizmet kalitesini arttırmaya yönelik bütçe yönetim reformu çalışmalarını başlatmıştır. Reform kapsamında performans odaklı yönetime geçilmesi hedeflenmiştir. Bütçe kılavuzunda, bütçe süreci dört aşamada gerçekleşmektedir. Bu aşamaların tek bir mali yılı kapsamadığını belirtmek önemlidir. İlk aşama planlama aşamasıdır. Belirli bir mali yılın başlangıcından öncedir. Yasama aşaması, mali yılın başlangıcından önce başlamakta ve bütçenin geçmesine kadar devam etmektedir.

¹⁸⁶ Presiden Republik Indonesia. (2004). “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah” Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu33-2004.pdf> adresinden 03 Ocak 2020’de alınmıştır.

¹⁸⁷ Nasution, A. (2016). “Government Decentralization Program in Indonesia”. Asian *Development Bank Institute (ADBI) Working Paper Series*, 601, 20.

¹⁸⁸ Blöndal, J. R. vd., (2009). a.g.m., 7.

¹⁸⁹ T.C. Dış İşleri Bakanlığı. (2020). “Güney Afrika’nın Siyasi Görünümü”. Web: <http://www.mfa.gov.tr/guney-afrika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden 03 Ocak 2020’de alınmıştır.

Uygulama aşaması, mali yıl boyunca gerçekleşmektedir. Denetim ve değerlendirme aşaması mali yılın bitiminden sonra başlamaktadır.¹⁹⁰

Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (Medium Term Expenditure Framework 1998 - MTEF)

Orta vadeli harcama çerçevesi, kamu harcamaları için mevcut toplam kaynakların nasıl kullanılacağına tahmininden oluşur. Her yıl tekrarlanan bir tahmin sürecidir. Bakanlıklar tarafından talep edilen gider ile piyasa fiyatı arasındaki dengesizliği azaltmayı amaçlamaktadır. Bütçeleme sürecinde önemi, üretilen politika ile planlama ve bütçelemeyi bir araya getirerek, hesap verebilirliği ve giderlerin öngörülebilirliğini artırmasıdır.¹⁹¹

Ekonomik reformların ve yeni finansal politikanın bir sonucu olarak karşımıza çıkar. Kamu kurumlarının orta vadeli harcama planları, bir önceki yılın bütçesinde belirtildiği gibi hükümetin makroekonomik ve mali çerçevesi kapsamında her yıl hazırlanır. Bu çerçeve, Kamu kurumlarının uygulamak zorunda oldukları, iş ve harcama planlarının sınırlarını belirler. Orta Vadeli harcama tahsisi (Medium-Term Expenditure Allocation - MTEA), orta vadeli harcama çerçevesi için belirlenen harcamaların bir göstergesidir. Aynı zamanda önemli bir siyasi seçimi temsil etmektedir.¹⁹²

Kamu Mali Yönetim Kanunu (Public Finance Management Act 1999- PFMA)

Kamu Mali Yönetim Kanunu, 1999 yılında (1999 tarihli 1 sayılı Kanun) (1999 tarihli 29 sayılı Kanun ile değiştirildiği üzere), Güney Afrika'daki ilk demokratik hükümet tarafından kabul edilen en önemli mevzuat parçalarından biridir. 1 Nisan 2000'den itibaren yürürlüğe giren Kanun, Güney Afrika Cumhuriyeti Anayasası çerçevesinde oluşturulmuştur. Kanun, sınırlı kaynakların etkin ve etkili kullanımı yoluyla hizmet sunumunu en üst düzeye çıkarmak için başarılı bir mali yönetim hedefi belirlemiştir.

¹⁹⁰ Parliament of the Republic of South Africa. (2019). "The Guide to Budget". Web: https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/EducationPubs/2019/february/22-02-2019/Guide_to_the_Budget_2019.pdf adresinden 03 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁹¹ Vananda, N. (2008). *Using Performance Budgeting to Improve Service Delivery: A Case Study of the Mpumalanga Department of Health*, Master Thesis, Faculty of the Humanities University of Cape Town, 59.

¹⁹² Omotoogun W., Hutchful E. (Editörler). (2006). *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Process and Mechanisms of Control*, Stockholm International Peace Research Institute, New York: Oxford University Press, 212.

Kanunun temel hedefleri şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu sektörü mali yönetim sistemini modernize etmek,
- Kamu sektörü yöneticilerini daha fazla hesap verilebilir kılarak yetkilerini arttırmak,
- Kaliteli bilgiyi tam zamanında sağlayarak sunmak,
- Kamu varlıklarının kullanımındaki israfı ve yolsuzluğu ortadan kaldırmaktır.¹⁹³

Bu Kanun kapsamında, Güney Afrika'nın sonuç odaklı veya performansa dayalı bir bütçeleme sürecini benimsemesine ve hizmet sunum çıktılarına daha fazla önem verilmesine yol açan finansal yönetim için zımni bir hesap verebilirlik yaklaşımı kabul edilmiştir. Kurum harcama planlarının yanında kullanılan bu yaklaşım, kamu harcamalarının para için değerini değerlendirmek için bir temel oluşturur, Güney Afrika bütçe yapısı, geleneksel öğelerden çok bir hesap planında programları, alt programları ve performans hedeflerini sunacak kadar gelişmiştir. Performans hedefleri, ülke bütçesinin bir parçasını oluştursa da, bu bireysel performans hedeflerine doğrudan tahsis edilmiş kaynak olduğu anlamına gelmez. Bunun yerine, kaynaklar program düzeyinde o program için bir çıkış sepetine tahsis edilir. Bireysel çıktılara titiz bir kaynak tahsisi olmaması, hizmet sunum çıktılarının birim maliyetlerinin hesaplanmasını zorlaştırmaktadır.¹⁹⁴ Aynı zamanda denetçilerin yetkisi, yalnızca kullanılan fonların hesaplarını değil, aynı zamanda harcamaların etkinliği ve etkililiği hakkında rapor verebilecek şekilde genişletmiştir.¹⁹⁵

Kanun, sonuç odaklı yapıyı oluşturmak için kurumların amaçlarını ve sonuçlarını parlamentoya sunmalarını gerekli kılmıştır. Hâlihazırda yürürlükte olan çeşitli ulusal ve yerel yasaların yerini almıştır. Finansal hesap verebilirlik, farklı kuruluşlar için uygulanan farklı mevzuat nedeniyle zayıflatılmıştır. Hesap verebilirliği arttırmak için mali yönetimi düzenleyen bu mevzuat, harcama kontrolüne odaklanmıştır.

¹⁹³ National Treasury Republic of South Africa. (2000). "Legislation - Public Finance Management Act". Web: <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/default.aspx> adresinden 04 Ocak 2020'de alınmıştır.

¹⁹⁴ Nkoana, J.I., Bokoda, P. (2009). "Southern African Journal of Accountability and Auditing Research". *Southern African Institute of Government Auditors (SAIGA)*. 21 (1), 49.

¹⁹⁵ Vananda, N. (2008). a.g.m., 60.

Orta Vadeli Harcama Çerçevesi ve Kamu Mali Yönetim Kanunu gibi düzenlemelerin sisteme dâhil edilmesiyle birlikte, geçmişte sınırlı miktarda yayımlanan bütçeleme ile ilgili bilgiler, daha kapsamlı şekilde kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.¹⁹⁶

2002 bütçe sürecindeki ana reformlardan biri de stratejik planların bütçe sürecine entegre edilmesidir. Parlamento'ya sunulan stratejik planlar, kamu kurumlarının şeffaflık ve sorumluluğunu arttırmıştır. Parlamento ise önerilen programları ve programların maliyetlerini daha iyi değerlendirme fırsatı bulmuştur. Bütçe sürecinde stratejik çerçevenin belirlenmesi, performans bütçeleme uygulamasının bir unsurudur. Orta vadeli harcama çerçevesi, stratejik planlama ve bütçeleme entegrasyonu için sağlam bir çerçeve sağlamıştır.¹⁹⁷

Ulusal düzeyde, planlama sorumluluğu Parlamento'dadır. Planlamanın ana işlevi hedeflerin, çıktıların ve sonuçların koordinasyonunu sağlamaktır. Stratejik planlama bütçeleme sistemi için önemli bir ön koşuldur ve tüm bütçeleme sürecinin ilk aşamasını temsil etmektedir. Ayrıca, bütçe kısıtlamaları göz önüne alındığında, hizmet sunum ihtiyaçlarının önceliklerin belirlendiği aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, stratejik planlama ve bütçeleme süreci arasında koordinasyonun olmadığı veya çok az olduğu bütçeleme sistemine, geleneksel bütçeleme sistemine geri dönüş anlamı taşımaktadır.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Folscher, A.,Krafchik, W., Shapiro, I. (2000). "Transparency and Participation in The Budget Process South Africa: A Country Report". South Africa: IDASA, 20.

¹⁹⁷ Vananda, N. (2008). a.g.m., 62.

¹⁹⁸ Shall, A. (2005). *Budget Reform An Evaluation of the Implementation of Performance Budgeting in the Department of Health*. Mpumalanga: Afrec, 19.

5. TÜRKİYE'DE PROGRAM BÜTÇENİN PERFORMANS BÜTÇE UYGULAMASINA ENTEGRASYONU

5.1. Türkiye'de Program Bazlı Performans Bütçe Sürecinin Gelişimi

Türkiye'nin mali yönetim sistemi, 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunuyla düzenlenmiş ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girene kadar yeni bir kanun çıkarılmayıp, söz konusu kanunda değişiklikler ve ikincil düzenlemeler yapılmıştır. 1050 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içerisinde Türkiye'de daha önce bahsedildiği gibi, klasik bütçe ve program bütçe olmak üzere esas olarak iki bütçe sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, klasik bütçe sistemine uygun bir biçimde tasarlanmasına rağmen amaçların belirsizliği, bütçe tekniklerinin zayıflığı, analiz ve karşılaştırmaların tam ve eksiksiz yapılamaması ve plan-bütçe ilişkisinin kurulamaması gibi temel nedenlerle değişen sisteminin getirilerine cevap verememiştir.

Program bütçelemeye ilişkin çalışmaların geçmişi 1955 yılına dayanmaktadır. Bu yılda Milli Savunma Bakanlığında program bütçe çalışmalarına başlanmıştır. 1969 yılında Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarıyla Tarım Bakanlığında program bütçe pilot çalışmaları yürütülmüştür. 1970 yılında ise tüm genel ve katma bütçeli daireler, program bütçe model çalışmalarına dâhil edilmiştir.¹⁹⁹

Bu çalışmalar sırasında, 1965 yılında Birleşmiş Milletler tarafından “Program ve Performans Bütçeleme Rehberi (A Manual for Programme and Performance Budgeting)” yayımlanmış, ülkemizde de program bütçe sistemine ilgi artırmıştır.²⁰⁰ Bu gelişme sonrasında, Maliye Bakanlığı Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu tarafından 1972 Mali Yılı Bütçe Çağrısı ve Program Bütçe Hazırlama Rehberi ve 1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi yayımlanmıştır.

¹⁹⁹ T.C. Maliye Bakanlığı. (2017). *Program Yapısı ve Program Gereçesi Rehberi*. (Taslak, II.Sürüm). Ankara: BÜMKO (Mülga), 9.

²⁰⁰ Rose, A. (2003, February). “Results-Oriented Budget Practices in OECD Countries”. *Overseas Development Institute Working Paper*, WP209, 7.

1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberinde, klasik bütçe sistemi uygulamasından program bütçe sistemine tam olarak geçildiğinde öngörülen değişiklikler şu şekilde sayılmıştır.²⁰¹

I) Kamu hizmetlerinde karışıklık ve tekrarlar önlenilecek, hizmetlerin öncelik, önem ve kapsamlarındaki değişikliklere paralel olarak bütçeye esneklik kazandırılacaktır.

II) Bütçenin hazırlama ve uygulama aşamalarında yer alan yöneticilerin yönetsel sorumluluklarının sınırı belirgin hale getirilecektir.

III) Hizmet-Maliyet, Maliyet-Fayda ilişkileri açıklıkla ortaya konulabilecektir.

IV) Bütçe hazırlama sürecinde yöneticilere, hükümete ve yasama organlarına sorunlarla ilgili çeşitli çözüm yollarını sunma ve neticede en rasyonel seçimin yapılarak karar verilmesi olanağını sağlayacaktır.

V) Kuruluş bütçelerinde yer alan hizmet programlarının, belirtilen hedeflere ulaşım ulaşmadığının etkinlik, etkililik ve fayda kavramları yönünden değerlendirilmesi, hukuki denetim yanında fiziki denetim olanaklarının da sağlanması için gerekli ortam sağlanacaktır. Proje ve faaliyetlere tahsis edilen ödeneklerin sadece o proje ve faaliyet için harcanması sağlanarak israf önlenilecektir.

Ancak uygulamada, 1973 Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması ve kodlama sisteminin oluşturulamaması nedeniyle program bütçe sistemine tam anlamıyla geçilememiş, bu nedenle aslında klasik bütçe sisteminin uygulamasına devam edilmiştir. Program bütçe sisteminde bütçe hazırlığı sürecinde temel araçlardan biri olarak tanımlanan (U) cetvelinin iki yıl sonra (1975 yılında) kaldırılması, harcama kalemlerinin ayrıntılarını birler düzeyinden yüzler düzeyine çıkarılması gibi gelişmeler geçiş sürecini uzatmıştır.

Türkiye'de performans esaslı bütçelemeye ilişkin temeller, 1995 yılında başlatılan "Kamu Mali Yönetimi Projesi" ve 2000 yılında yayımlanan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden

²⁰¹ T.C. Maliye Bakanlığı. (1973). *1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi*. Ankara:Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu.

Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”²⁰² ile atılmıştır. Türkiye ve Dünya Bankası işbirliğiyle 2001 yılında yayımlanan "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (Public Expenditure and Institutional Review-PEIR)"²⁰³ raporu da değişimin önemli mihenk taşıdır.

Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme raporu, başlığında da belirttiği gibi kurumlar hedef alınmıştır. Aslında etkili hükümet için kurumların bütçelerinde reform yapılmasının gerekliliğini ortaya koymuştur. Raporun bölümleri; yönetici özeti, Türk kamu harcama yönetiminin genel görünümü, hükümet harcamalarının analizi, varlıklar, kaynaklar ve mali riskler, sağlık sektöründeki kamu harcamaları, eğitim sonuçları ve kamu harcamaları, politikalar, planlar ve bütçeler için kurumsal temeller, finansal hesap verebilirlik sistemi, daha etkili ve hesap verebilir hükümete doğru olarak sıralanmıştır.

Rapor, bütçe açısından önem teşkil eden eğitim ve sağlık gibi öncelikli noktaların durum tespitine yönelmiştir. Kamu harcama yönetimi sisteminin yapısal zayıflığının temelinde bütçe sürecindeki eksikliklerden kaynaklandığını belirtmiştir. Bütçe sürecini üç aşamada incelemiştir.

Birinci aşama, özet 12. maddeden başlayan bütçe hazırlığı aşamasıdır. İyi işleyen bir bütçe sisteminin öncelikle kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin tümünü kapsayan bir yapıya sahip olması gerektiği üzerinde durmuştur. Hükümetin uygun makroekonomik politikaları yürürlüğe koyabilmesi ve sağlıklı politika üretebilmesi için gerekli olduğu belirtilmiştir.

Bütçe hazırlığı çerçevesinde ele alınan bir başka önemli konu, bütçe sınıflandırmasının o tarihlerde ekonomik ve idari sınıflandırmadan oluşması yani başka bir deyişle fonksiyonel ve program sınıflandırmalarının olmaması nedeniyle bütçe ile politikalar arasındaki bağlantının oluşturulamamasıdır. Yine raporda o tarihlerde Türk bütçe sisteminin sadece tek bir yıla odaklanmış olmasının, daha sonraki yıllara yönelik bir gelişim planı ya da

²⁰² Devlet Planlama Teşkilatı. (2018). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”. 251(535). ISBN: 975-19-2514-2. Web: http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/08_KamuMaliYonetimininYenidenYapilanDirilmasiveMaliSaydamlık.pdf adresinden 07 Ocak 2020’de alınmıştır.

²⁰³ World Bank. (August, 2001). “Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region”. (Report No: 22530-TU) Web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/802941468111259572/pdf/multi0page.pdf> adresinden 07 Ocak 2020’de alınmıştır.

herhangi bir öngörünün bulunmamasından dolayı Türkiye'nin çok yıllık bütçelemeye geçmemiş birkaç OECD ülkesinden biri olduğu vurgulanmıştır. Orta vadeli planların uygulanabilmesi için çok yıllık bütçelemenin önemi üzerinde durulmuştur. Bütçe hazırlığı aşamasında kurumlar arası görüşmelerin çok kısıtlı olması nedeniyle alt birimlerin bütçe ihtiyaçlarının net bir şekilde belirlenememesi bir diğer sorun olarak raporda ele alınmaktadır.

İkinci aşama, özet 18. maddeden başlayan bütçe uygulaması aşaması olup; iç kontrol, bütçe muhasebesi ve tedarik alt başlıkları çerçevesinde ele alınmıştır. Sistemin iç mali denetim yapısı oldukça katı oluşu eleştirilmiş, muhasebe kanunumuzun 1927 yılına ait olması ve bu nedenle revizyona ihtiyaç duyulduğu üzerinde durulmuştur. Mevcut muhasebe sistemi ile modern bütçe sistemlerinin gereksinimlerine uygun, ortak standartlara sahip bir yapının olmadığı ve kamu kurumlarının hazırladığı muhasebe tablolarının birlik dolayısıyla bütünlük göstermediğine dikkat çekilmiştir. Mevcut tedarik sürecinin israfa ve kamu sektörü anlaşmalarının bozulmasına ya da anlaşmalarda fırsatların kaçmasına neden olduğunu ifade edilmiştir.

Üçüncü aşama, özet 21. maddeden başlayan bütçe raporlaması ve denetimi ise raporlamanın bütçenin tüm kamu kurumlarını bir bütün olarak kapsamaması ve buna ek olarak fonksiyonel sınıflandırmanın bulunmamasından bahsedilmiştir. Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a sunulan raporlar dâhil Sayıştay ve Yüksek Denetleme Kurulu'nun meclise sundukları raporlar da bütçe dışı harcamaların denetim dışı kaldığı ve performans denetimi üzerine yeterli dikkatin gösterilmediği üzerinde durulmuştur. Kamu harcama yönetiminin aslında uygulanan bütçe sisteminin, Maliye Bakanlığınca değil Hazine Müsteşarlığınca değiştirildiği raporda yer almıştır.

Raporda, genel olarak mali yönetim ile stratejik karar oluşturmanın zayıflığı, politika ve planların bütçe ile kopukluğu ve bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün yol açtığı sorunlardan ayrıntılı bir biçimde bahsedilmiştir. Aynı zamanda rapor, mali yönetimin güçlendirilmesi, politika kararları için zemin oluşturulması ve ölçülebilir performansın iyileştirilmesine yönelik reformlar sunmuştur. Bu reformları gerçekleştirilebilmesi amacıyla Temmuz 2001, Ağustos 2002 ve Temmuz 2004 tarihlerinde sırasıyla PFPSAL I,

II ve III Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi Anlaşması (Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan) imzalanmıştır.²⁰⁴

Çizelge 5.1. Program amaçlı mali ve kamu sektörü uyum kredisi anlaşmaları karşılaştırılması²⁰⁵

PROJELER	PFPSAL I	PFPSAL II	PFPSAL III
Fikir Aşaması	4 Mayıs 2001	22 Mart 2002	4 Nisan 2003
Onay Tarihi	12 Temmuz 2001	16 Nisan 2002	17 Haziran 2004
Yürürlük Tarihi	17 Temmuz 2001	15 Ağustos 2002	1 Temmuz 2004
Bitiş Tarihi	31 Aralık 2001	18 Haziran 2003	30 Haziran 2006
Kamu Sektörü Reformu	Kamu harcama yönetimi	Kamu harcama yönetiminin genişletilmesi	Kamu Harcama Yönetiminin Uygulanması
Kamu Harcama Yönetimi	Kalan 15 bütçe fonu ve 2 bütçe dışı fonun kapatılması, kurulan yeni fonların olmaması	Bütçe dışı fonlar kapatılmasına rağmen ödenek ayrılmaya devam etmiştir.	Özel ödenek ve gelir tahsisine izin veren bütçe dışı fon yasasının kaldırılması kabul edilerek, 2000 yılından beri kapatılan 69 fondan 24 ü çalışmaya devam etmiştir.
Mali Hesap Verebilirlik	Bilgisayarlı Kamu Muhasebe Sistemi kurulumu gerçekleşmiştir. (Say2000i)	Aralık 2003 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. 2002 Ocak ayında kabul edilen yeni Kamu İhale Kanununun etkileri 2003 Ocak ayında görüldü.	Beklenen uygulama sorunlarını ortadan kaldırmak için Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu değiştirilmiştir. Sayıştay Kanununun imzalanmadığı belirtilmiştir. (Sayıştay Kanunu, 2010 yılında yürürlüğe girmiştir.)
Kamu Borç Yönetimi	Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun Meclise sunuldu.	Kamu Finansmanı Ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun kabul edildi. Yeni borç yönetimi ofisi kuruldu.	
Kamu Sektörü Yönetişim	Yönetişimi güçlendirmek ve yolsuzlukla mücadele için milli strateji başlatıldı.	2002 yılı Mart ayında yeni hükümet tarafından acil eylem planı yayımlandı.	Kamu görevlileri için davranış kuralları yayımlandı.
Kredi Miktarı	1.1 milyar \$	1.35 milyar \$	1 milyar \$
Taksit Sayısı	1	3	2
Değerlendirme	Tatmin edici	Tatmin edici	Orta Derecede Tatmin edici

PFPSAL I,II,III bir bütün olarak ele alındığında, ülkemizin uygulayacağı politikaları, kredi ön koşullarını ve yerine getirilmesi gereken taahhütleri içermektedir. Bu taahhütler üç ana başlık altına toplanabilir. Bunlar;

- Makro ekonomik çerçeve
- Bankacılık reformu
- Kamu sektörü reformudur.

Kamu sektörü reformu kapsamında da kamu kurumlarında politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi ve bu çerçevede stratejik planlamanın hayata geçirilmesi bulunmaktadır.

²⁰⁴ World Bank. (March, 2008). "Implementation Completion And Results Report" (IBRD-46320 IBRD-46330) Report No: ICR0000542, 8-11. Web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/396621468120292345/pdf/ICR5420P0705610Box327409B01PUBLIC1.pdf> adresinden 09 Ocak 2020'de alınmıştır.

²⁰⁵ World Bank. (2008). a.g.e., 2-11. (Yazar tarafından derlenmiştir.)

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce, ülkemizde bütçe reform çalışmalarının önemli bir unsurunu oluşturan performans esaslı bütçeleme çalışmalarına faaliyet bazlı olarak 2002 yılında başlanmıştır. 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda belirlenen Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi ve Ege Üniversitesi olmak üzere altı pilot kurumda faaliyet ve proje bazında çalışmalar yürütülmüştür. Genel Müdürlükçe, 19/07/2004 tarih ve 2004/37 sayılı 2005 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Kararı'nda belirtilen Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli Valiliği (İl Özel İdaresi), İller Bankası Genel Müdürlüğü ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi olmak üzere toplam sekiz pilot kuruluştaki 5027 sayılı Kanun uyarınca kurumsal bazda stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme çalışmalarına başlanmış olup söz konusu kurumların performans programlarının hazırlanması çalışmaları yapılmıştır.²⁰⁶ Faaliyet ve proje bazında yapılan bu çalışmalarda edinilen tecrübeler kurumsal temelde yapılan performans esaslı bütçeleme sistemine aktarılmaktadır.

10 Aralık 2003 tarihinde TBMM'de kabul edilen ve 24 Aralık 2003'de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun uyarınca aşamalı olarak performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmesi planlanmıştır.

Ayrıca, Acil Eylem Planı'nın (AEP)²⁰⁷ Kamu Yönetimi Reformu bölümünde "Kuruluş düzeyinde stratejik planlama uygulamasına geçilecek" ifadesi yer almaktadır. 4 Temmuz 2003 tarih ve 2003/14 sayılı 2004 Yılı Programı ve Mali Yılı Bütçesi Makro Çerçeve Yüksek Planlama Kurulu Kararında kamu kesiminde yürütülen reform çalışmaları kapsamında kamu kuruluşlarının stratejik planlarını hazırlamalarının ve gelecek dönemlerde kuruluş bütçelerini bu planlar doğrultusunda oluşturmalarının öngörüldüğü belirtilmiştir. İlk olarak DPT Müsteşarlığınca hazırlanan stratejik planlama kılavuzunun ilk

²⁰⁶ T.C. Maliye Bakanlığı. (Ağustos, 2006). "2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi, Strateji Geliştirme Başkanlığı". Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/Stratejik-Plan-%C3%87a1%C4%B1% C5%9Fmas%C4%B1-Temel-Bilgilendirme-Belgesi.pdf> adresinden 10 Ocak 2020'de alınmıştır.

²⁰⁷ T.C. 58. Hükümet Acil Eylem Planı.

sürümü, ilgili tüm kuruluşların bilgisi ve kullanımına sunulmuş ve en son olarak 2018 yılında Kalkınma Bakanlığınca 3. sürümü yayımlanmıştır.²⁰⁸

KMYKK çalışmalarında, kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak amacıyla performans ölçümüne dayalı bütçe uygulamalarını öne çıkarmaktadır. Performans ölçümü için stratejik planların hazırlanması öncelikli bir durumdur. Nitekim stratejik planlama, kamu mali yönetiminin ve bütçe sürecinin asli unsurlarından birisi olarak benimsenmekte, Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Mahalli İdareler Kanun Tasarılarında da yer almaktadır. KMYKK ile kamuda stratejik planlama uygulamasının da yasal altyapısı oluşturulmuştur.

22 Aralık 2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 24 Aralık 2005’de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile stratejik planlama uygulamasına yönelik olarak kamu kuruluşlarında “Strateji Geliştirme Birimleri”nin kurulması hükme bağlanmıştır. Kanununun 15. maddesinde;

“Teşkilât kanunlarında, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği Müdürlük birimlerine ilişkin düzenleme yapılmaya kadar ikinci fıkrada belirtilen görevler ile kanunlarla verilen diğer görevleri de yürütmek üzere;

a) Bakanlıklarda (Millî Savunma Bakanlığı hariç) Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur.²⁰⁹

b) Eklî (1) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı, eklî (2) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin merkez teşkilâtlarında ise Müdürlük kurulmuştur.

c) Üniversiteler ile yüksek teknoloji enstitülerinde Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı kurulmuştur.”

ifadesi yer almakta olup görevleri şu şekilde tanımlanmaktadır.

Aşağıda sayılan görevler ile KMYKK 60’ıncı maddesinin birinci fıkrasında belirtilen görevler; kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Başkanlıkları, Strateji Geliştirme Daire

²⁰⁸ T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (3. Sürüm). Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

²⁰⁹ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 171 inci maddesiyle, 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “Başbakanlık ve bakanlıklarda” ibaresi “Bakanlıklarda” şeklinde değiştirilmiştir.

Başkanlıkları ve strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükler tarafından yürütülür:

- a) Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar çerçevesinde idarenin orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak.²¹⁰
- b) İdarenin görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek ve bu kapsamda verilecek diğer görevleri yerine getirmek.
- c) İdarenin yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak.
- d) İdarenin görev alanına giren konularda, hizmetleri etkileyecek dış faktörleri incelemek, kurum içi kapasite araştırması yapmak, hizmetlerin etkililiğini ve tatmin düzeyini analiz etmek ve genel araştırmalar yapmak.
- e) Yönetim bilgi sistemlerine ilişkin hizmetleri yerine getirmek.
- f) İdarede kurulmuşsa Strateji Geliştirme Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek.
- g) Bakan ve/veya üst yönetici tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Bu çerçevede “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 26 Mayıs 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. DPT Müsteşarlığı, hazırladığı Stratejik Planlama Kılavuzunu elde edilen deneyimler ve stratejik planlama yönetmeliği doğrultusunda güncellenerek ilgili tüm kuruluşların bilgisine sunulmuştur.

²¹⁰ 2/7/2018 tarihli ve 700 sayılı KHK'nin 171 inci maddesiyle, 15 inci maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendinde yer alan “hükümet programı” ibaresi “Cumhurbaşkanınca belirlenen program ve politikalar” şeklinde değiştirilmiştir.

2018 yılında ilgili yönetmelik yürürlükten kaldırılarak, Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik²¹¹ yürürlüğe girmiştir.

Performans esaslı bütçeleme çalışmaları, stratejik planlama ile bütünlük teşkil etmiştir.

Kamu açısından Stratejik Planlamanın beraberinde getirdiği faydalar şu şekilde sıralanabilir:

- Plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirmiştir.
- Kamuda etkin bir yönetim ve harcama sisteminin kurulmasında başlangıç noktasını oluşturmuştur.
- Kamu idarelerinin orta vadeli ve somut hedeflere dayalı planlama anlayışına sahip olmalarını sağlamıştır.
- Kamuda sürekli gelişme, yeni gelişmelere göre kendini yenileme, hizmet kalitesi, etkinlik ve verimliliğin artırılmasına yardımcı olmuştur.
- Performans göstergelerinin oluşturulması zorunluluğu nedeniyle kuruluşların her türlü planlama ve uygulama faaliyetlerini etkinlik, yerindelik, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri doğrultusunda şekillendirmesini sağlamıştır.
- Kamu idarelerinin denetimini kolaylaştırmıştır.
- Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığını kazandırmıştır.
- Kamu idarelerine katılımcı yönetimi (yönetişim) sunmuştur.

5018 sayılı Kanunda, program bazlı performans bütçe, üst politika belgeleri çerçevesinde stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu aracılığıyla üretilen ve raporlanan

²¹¹ T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 26.02.2018 Resmî Gazete Sayısı: 30344. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.

performans bilgisinin program sınıflandırmasına dayalı bütçe yapısıyla ilişkilendirildiği bütçeleme şeklinde tanımlanmıştır.

“Program Bazlı Performans Bütçe” modeli, performans esaslı bütçeleme sistemine, program bütçe yaklaşımının ve araçlarının dâhil edilmesi üzerine kurulmuştur. Bu model, performans esaslı bütçelemenin yerine program bütçenin getirilmesini değil, iki yaklaşımın bütünleştirilmesini içermektedir. Bu yeni bütçeleme yaklaşımı;

1. Program yapısının geliştirilmesi ve bütçe sınıflandırmasına dâhil edilmesi,
2. Stratejik planların ve performans programlarının bütçelerle bağının kurulması ve bütçeleme süreçlerine dâhil edilmesi,
3. Gelişen otomasyon imkânlarından daha fazla yararlanmak suretiyle, farklı analizlere imkân sağlayacak ve bütçesel esneklikleri artıracak şekilde bütçe tertip yapısının dönüştürülmesi,
4. Program maliyetlendirme ve kaynak ihtiyacının tespiti uygulamalarının geliştirilmesi,
5. Program izleme ve değerlendirme tekniklerinin geliştirilmesini içermektedir.²¹²

Programlar, ödeneklerin tahsis ve yönetim kategorileridir. Yine programlar ödeneklerin ve harcamaların planlaması ve kontrolü amacıyla bir araç olarak kullanılır. Bu sebeple, kamu kaynağının kullanıma ilişkin performans bilgisinin odağında programlar yer alır. Kamu idareleri açısından hangi amaç ve hedefleri gerçekleştirmek üzere bütçe talep edildiğini, bütçe karar alıcıları açısından da hangi amaç ve hedeflerin başarılması kaydıyla bütçe tahsis edildiğini performans bütçe takip eder. Bu durum, performans bilgisinin kapsamıyla ilgili temel bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Buna göre, hükümet düzeyinde karar alıcılarına, programların çıktı ve sonuçlarına ilişkin makul ölçekte bilgi sağlamak, programın önemi ve önceliğini vurgular. Bununla birlikte bu süreç operasyonel süreçlerden beslenir ve diğer süreçleri destekler ve yönlendirir.

²¹² T.C. Maliye Bakanlığı. (2017). a.g.e., 4.

Stratejik plan ve performans programlarında yer alan amaç ve hedefler ile şekillenen “Program Bazlı Performans Bütçe” performans göstergeleri, program gerekçesinin temel girdileri olarak kullanılacaktır. Bu sebeple, söz konusu belgelerin hükümet seviyesinde bütçe karar alıcılarını destekleyecek şekilde hazırlanması ve uygulanması gerekir. Günümüzde, bu belgelerin hazırlık çalışmalarında Kamu İdareleri, Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve diğer paydaşlarla işbirliği yapmaktadır.

Performans bilgisi; programın amacı ve hedefleri, program göstergeleri ile eylem ve tedbirlerden oluşur.

- Programın amacı, ulaşmayı hedeflediği sonuçlardır.
- Programın hedefleri, çıktı ve sonuçlarla ilgili orta vadeli beklentilerdir.
- Program göstergeleri ise bu beklentiye ulaşma derecesini ölçmeye yönelik sayısal araçlardır.
- Eylem ve tedbirler de faaliyetlerin sonuçlara olan katkısının geliştirilmesi için gerçekleştirilecek iş, işlem, eylem ve süreç odaklı hedeflerdir.

Program bazlı bütçelemede sorumluluk, program odaklıdır. Program sorumlusu, programın çıktı ve sonuçlarının programın gerekçesinde belirtilen hedeflere uygun olarak karşılanmasından ve program kaynaklarının kullanımından sorumlu olan yöneticidir. Program sorumlusu, sorumluluk zincirini tarif eder, programa tahsis edilen ödenekleri kullanır, gerektiğinde söz konusu ödenekleri program hedeflerine uygun olarak ilgili birimlere dağıtır, birimleri organize eder ve yönetir. Program bazlı performans bütçe yaklaşımında da kaynak tahsis kararları ve ödenek kontrolleri için işlevsel olmayan ancak, mali istatistikler için ihtiyaç duyulan detayların bütçe sınıflandırması yerine yönetim bilgi sistemleri ya da muhasebe sistemi aracılığıyla üretilmesi öngörülmektedir.

Program bazlı performans bütçe yaklaşımına ilişkin yukarıda yer verilen unsurlardan program yapısı ve program gerekçesinin geliştirilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerine dâhil edilmesi ve bütçe tertip yapısının yeniden düzenlenmesine yöneliktir. Diğer unsurlar olan program maliyetlendirme, program izleme, değerlendirme ve raporlama konularında rehber hazırlık çalışmaları devam etmektedir.

5.2. Performans Esaslı Program Bütçeleme Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye’de Uygulanabilirliği

2018 yılı Haziran ayında, birlikte yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının ant içerek göreve başladığı tarihte yürürlüğe giren 703 Sayılı KHK ile 5018 sayılı kanunda merkezi yönetim bütçesi hazırlık ve kanunlaşma sürecinde önemli değişiklikler gerçekleşmiştir.

Çizelge 5.2. Merkezi yönetim bütçesi kanunlaşma süreci yetkili merci karşılaştırması ²¹³

SÜREÇ	TARİH	YETKİLİ MERCİ (703 Sayılı KHK Öncesi)	YETKİLİ MERCİ (703 Sayılı KHK Sonrası)
YENİ EKONOMİ PROGRAMI (ORTA VADELİ PROGRAM)	En geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar	Kalkınma Bakanlığı hazırlar. Bakanlar Kurulu kabul eder.	Cumhurbaşkanı onayı
ORTA VADELİ MALİ PLAN	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Maliye Bakanlığı hazırlar. Yüksek Planlama Kurulu karara bağlar.	Cumhurbaşkanı onayı
BÜTÇE ÇAĞRISI ve EKİ BÜTÇE HAZIRLAMA REHBERİ	En geç Eylül ayının onbeşine kadar	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
YATIRIM GENELGESİ VE EKİ YATIRIM PROGRAMI HAZIRLAMA REHBERİ		Kalkınma Bakanlığı	
KAMU İDARELERİNİN GELİR VE GİDER TEKLİFLERİNİN GÖNDERİLMESİ	En geç Eylül ayı sonuna kadar	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU TEKLİFİNİN T.B.M.M.'YE SUNULMASI	En geç 17 Ekim (Mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce)	Bakanlar Kurulu (Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı)	Cumhurbaşkanı
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TEKLİFİNİN T.B.M.M.'DE GÖRÜŞÜLMESİ	17 Ekim – 31 Aralık	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu	T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonu
		T.B.M.M. Genel Kurulu	T.B.M.M. Genel Kurulu
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUN TEKLİFİNİN KANUNLAŞMASI	En geç 31 Aralık	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı
YÜRÜRLÜK	1 Ocak 31 Aralık	Maliye Bakanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri	Cumhurbaşkanlığı Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdareleri

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin ilk yıllarında, 2019-2021 Dönemi Orta Vadeli Programında kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğini takip etmeyi kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttıracak “Performans Esaslı Program Bütçeleme” nin hayata geçirileceği belirtilmiştir. Aynı zamanda 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında ise program bütçeleme sistemine geçiş için gerekli çalışmaların tamamlanacağı ifade edilmiş ve bu konuda Strateji ve Bütçe Başkanlığı sorumlu kuruluş olarak belirlenmiştir.

Program bütçeye geçiş süreci ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı Makamı 07/08/2019 tarihli ve 67 sayılı Olur ile 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi hazırlık ve uygulama süreçleri ile 2020 yılı performans programları hazırlık sürecinde, onaylanan program ve alt programlar

²¹³ Yazar tarafından derlenmiştir.

ile koordinasyondan sorumlu idareleri gösteren listeler belirlenmiş, 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin önceki yıllarda olduğu gibi analitik bütçe sınıflandırmasına, performans programlarının ise program sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanması, idarelerin 2019 yılı bütçelerinde ve 2020 yılı bütçe teklifinde yer alan ve analitik bütçe sınıflandırmasına göre belirlenen tertiplerin program, alt program ve faaliyetlere dağıtılması ve 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin program bazlı olarak hazırlanması hususları uygun bulunmuştur.

Performans yönetiminin ve mali yönetimin birbirine entegre olma sürecini kolaylaştıracak olan bu uygulamanın ilk adımı, 2020 yılı performans programlarının program bütçeye uygun olarak hazırlanması olmuştur. Bu çerçevede Program Bütçe Rehberinde²¹⁴ yer alan 2020 yılı idare performans programlarında kullanılacak formlara ilişkin veri girişlerinin kurumlar tarafından program bütçeye geçiş çalışmaları kapsamında hazırlanan <https://programbutce.sbb.gov.tr> adresinden tamamlanması duyurulmuştur.²¹⁵ Bütçe yönetim enformasyon sistemi (ebütçe), e-Devlet yapısı ile entegre çalışmaktadır.

Türkiye'nin mevcut yapısı göz önüne alındığında, performans esaslı program bütçeleme çerçevesinde dört ve beşinci bölümde detaylı olarak incelenen alternatif modeller arasında ABD'nin program bütçe yapısı ve performans yönetimi alanında uygulama tecrübesi, Türkiye'nin bütçeleme sisteminin gelişmesine önemli ölçüde katkı sağlayabilecek yapıdadır. Bu noktada, ABD uygulamaları, Türkiye uygulamaları ile karşılaştırıldığında;

- ABD federal düzeyde öncelikli amaçlarının belirlenmesi, federal hükümet performans planının hazırlanması ve performans hedef - sonuç karşılaştırması ile neden-sonuç ilişkisi belirlenmesi, süreç içinde aksayan yönlerde geri bildirimde bulunulması yoluyla plan-performans ilişkisini güçlü bir biçimde kurabilmiştir. Türkiye'de ise politikaların önceliklendirilmesinin sağlıklı bir zeminde yapılabilmesi, kullanılan kaynakların alternatif maliyetlerinin ve uygulama sonuçlarının görülebilmesi için bütçe, programlar çerçevesinde oluşturulmaya başlanmıştır.

²¹⁴ T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi). (2019). Web: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf> adresinden 01 Şubat 2020'de alınmıştır.

²¹⁵ T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Program Bütçeye Geçiş Süreci ve 2020 Yılı İdare Performans Programları, Program Bütçeye Geçiş Süreci Hakkında Duyuru." (2020). Web: <http://www.sbb.gov.tr/program-butceye-gecis-sureci-ve-2020-yili-idare-performans-programlari/> adresinden 01 Şubat 2020'de alınmıştır.

- ABD’de kurumsal stratejik planların hazırlanma süresi, Başkanlık dönemi ile uyumlu olması için kanun değişikliğine gidilerek 5 yıldan 4 yıla düşürülmüştür. Hükümetin politikaları ile kurumsal stratejik planlar arasında uyumun güçlendirilebilmesi açısından önemli bir yeniliktir. Türkiye’de ise Cumhurbaşkanlığı, genel ve yerel seçimlerin tamamı kanun değişiklikleri ile seçim dönemi 5 yıl olarak belirlenmiş, 5 yıllık hazırlanan stratejik planla uyumlaştırılmıştır. Hükümet dönemine göre yenilenebilecek stratejik planlar, kamu idareleri ile hükümetin genel politikaları arasında uyumun daha güçlü olmasını sağlayacaktır.

- ABD’de hesap verebilirliğini arttırmak için sorumlu olan yetkili merciler ve bu mercilerin görevleri açık ve net bir şekilde tanımlanmıştır. Ülkemizde de aynı şekilde, Bakanların ve üst yöneticilerin sorumlulukları kanun ile açık ve net bir şekilde belirlenmiştir.

- ABD’de bütçeleme sisteminde aktif rol oynayan yetkili merciler; Kongre, Kongre Bütçe Ofisi, Hazine Bakanlığı, Yönetim ve Bütçe Ofisi ve alt bileşeni olarak Federal Mali Yönetim Ofisi, Hükümet Sorumluluk Ofisi gibi birçok kurum bulunmaktadır. Ülkemizde ise son kanun değişikliğinden sonra aktif rol oynayan kurum sayısı azalmıştır. ABD’nin bütçeleme sürecinde birçok kurumun bulunmasının temel nedeni, bütçe yönetiminde kurumlararası işbirliğini öne çıkarmaktır. Bu işbirliği bir taraftan etkinliği ve etkililiği arttırırken diğer taraftan kurumların uygulama eksikliklerini tamamlamasına yardımcı olmaktadır. Hem bir önlem hem de hesap verilebilirliği arttıran bu uygulama görevleri tek elde toplamak yerine sistematik olarak paylaşmıştır.

-ABD’de, 100’den fazla Federal Kurumun verileri, Hazine Bakanlığı tarafından derlenmekte ve üç ayda bir internet sitesi üzerinden yayımlanmaktadır. Kullanıcıların bu bilgilere ulaşmasına ve özel ilgi alanlarına uygun raporları indirmelerine olanak tanımaktadır. Ayrıca, yeni kullanım özellikleri olan Veri (Data) Laboratuvarı, ek kullanım örnekleri, veri görselleştirmeleri ve federal harcamalar ile harcama eğilimleri ile ilgili analizler içermektedir. Raporlama sıklığı, zamanında ve doğru karar alınmasının aynı zamanda harcanacak olan performansın hedefe odaklanması açısından kritik öneme sahiptir. Bu çerçevede, Türkiye’de kurumların performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ve kaynak ihtiyacı ile performans göstergeleri ve sonuçlarının izlenebileceği dijital bir veri platformu oluşturulabilir. Bu aynı zamanda, performans sonuçlarının değerlendirilmesi ve sonuçlar doğrultusunda yeni politikalar

üretilmesi açısından olduğu gibi kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaltılması açısından da önemli bir adım olacaktır.

-ABD’de finansal raporlama üzerinde iç kontrol etkili bir şekilde uygulanmakta ve muhasebe kayıtları ile bütçe entegre işlem gerçekleştirmektedir. Ülkemizde de iç kontrole gereken önem verilmekte, muhasebe kayıtları bütünleşik kamu mali yönetim bilişim sistemi ile birlikte bütçe ile entegre çalışmaktadır.





6. SONUÇ

Yeni kamu yönetimi düşüncesinin temelini, 1990'lı yıllardan itibaren, program - performans yönetimi oluşturmuştur. Kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin ve etkili olması amacıyla, talep ve beklentileri karşılayan kaynak ve bu kaynakları sunan hizmet dengesi ile tahsis edilen kaynaklar ile ölçülebilir sonuçlar arasında pozitif bağ oluşturabilmek program - performans yönetiminin temel hedefi olmuştur. Bu temelde yapılan değişikliklerin kalıcı olması, yeni kavramların ve araçların, kaynakları yöneten kurumlara yansımaları mümkün olmaktadır. Tarihsel, ekonomik, sosyal, kültürel ve demografik farklılıklar nedeniyle ülkelerin siyasi yapıları ve kurumlarının yetki ve sorumlulukları değişiklik göstermektedir. Benzeri şekilde, ülkelerin uyguladığı bütçe sistemlerini tercih nedenleri ve uygulamaları birbirinden farklıdır.

Türkiye'de de zaman içinde uygulanan bütçe sistemleri değişim ve gelişim göstermiştir. Türkiye'nin kuruluşundan itibaren uygulanan sistemlerin tercih nedenleri, makroekonomik değişkenler çerçevesinde değerlendirildiğinde, sistem değişikliğinden hemen önceki dönemde bütçe dengesinin kötüleştiği dikkat çekmektedir. GSYİH, yatırım harcamalarının büyüme oranları ve işsizlik gibi makroekonomik değişkenlerin bütçe sistemi değişikliği üzerindeki etkisinin salt verilere bakılarak ortaya konulması güçtür. Bununla birlikte, anılan değişkenlerin bütçe sistemi değişikliği üzerindeki etkisinin bütçe dengesi kanalıyla gerçekleştiği tahmin edilebilir. Diğer taraftan, bütçe açığının artış yıllarında gerçekleşen ekonomik krizlerin sistem değişikliğine neden olduğu sonucuna ulaşılabilir.

Cumhuriyet dönemine, geleneksel bütçe sistemi uygulamasıyla başlanmış, 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiş, 2006 yılında performans bütçe uygulaması denenerak 2017-2018 yılları itibariyle program bazlı performans esaslı bütçe sistemine geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Cumhuriyet dönemini bütçe sistemleri uygulama sıralamasının, örnek verilen diğer ülkelerin bütçe sistemleri uygulama sıralamasından farklı olduğu göze çarpmaktadır. Bu farklılığın gerisinde, ülkemizdeki bütçe sistemi değişikliklerinin uzun dönemli politikalardan çok bütçe dengesindeki kötüleşmelere kısa vadede çözüm bulma arayışlarının etkili olduğu görülmektedir. Bu çerçevede özellikle 1970'li yılların ilk yarısındaki petrol krizi ve devalüasyon ile 2001 krizinin yarattığı tabloyu ve PFPSAL I,II,III ile destek olan Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların tavsiyeleriyle bir bakıma dış gelişmeler etkisinde oluştuğu söylenebilir.

Gelişmiş ülke uygulama örnekleri olan Federal cumhuriyet yönetim yapısına sahip Amerika Birleşik Devletleri, parlamenter anayasal monarşi ile yönetilen üniter yapıya sahip İngiltere ve parlamenter demokrasi ve anayasal monarşi ile yönetilen aynı zamanda federasyon olan Kanada da kimi zaman iç kimi zaman dış dinamikler sistem değişikliğini beraberinde getirmiştir. PPBS sistemine geçiş yönünde 1970’li yıllarda ilk yasal düzenlemeleri başlatan İngiltere ve 1980’li yıllarda zayıf mali disiplin ile özdeşleşen Kanada da performans sözleşmesine dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanırken, ABD’de Planlama-Programlama Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. Bürokratik işleyişin ve siyasal sürecin etkisi düşünüldüğünde, İngiltere ve Kanada da uygulanmakta olan performans sözleşmesine dayalı bütçe sisteminin Türkiye’de uygulanabilir olmadığı söylenebilir. Bu nedenle, Türkiye’de uygulamaya başlayan “Performans Esaslı Program Bütçeleme” modeline en yakın alternatif model ABD de bulunmaktadır. Yine gelişmiş ülkeler bazında performans bilgisinin, bütçe hazırlık sürecine entegre edilmesine katkı sağlayan çalışmalara bakıldığında da sistemin işleyişi göz önüne alındığında, Türkiye’de yeni model ile birlikte kullanılmaya başlayan “Performans Programları” na en yakın uygulama A.B.D.’de “Veri (Data) Laboratuvarı” uygulamasıdır. İngiltere’de bulunan “Kapsamlı Harcama İncelemesi” ve Kanada’da uygulanan “Program Değerlendirmesi Testi” performans sözleşmesine dayalı olduğundan Türkiye’de uygulama alanının kısıtlı kalacağı söylenebilir.

Ülkemiz uygulamasına katkı sağlaması bakımından yeni modelin, ABD modeli ile karşılaştırıldığında, ülkemiz uygulamasında, ABD uygulamasında olduğu gibi performans hedef - sonuç karşılaştırması ile neden-sonuç ilişkisinin kurulduğu görülmektedir. Ancak bu ilişkinin merkezi yönetim bütçe sürecinde yetkili mercilerin farklılaştırılarak güçlendirilebileceği sonucuna varılmıştır. ABD’de stratejik planların hazırlanma süresinin, seçim dönemi ile uyumlu olduğu gibi ülkemizde de seçim sürelerinin stratejik planlama sürecine uyumlu olması, ülkemiz açısından önemli bir kazançtır. ABD’de olduğu gibi ülkemizde de yetkili mercilerin görevlerinin açık ve net şekilde belirlendiği görülmüştür. Yeni modelin en önemli tamamlayıcısının, bütçe sisteminin karar alma süreçlerinde etkin olarak kullanılmasını sağlayacak, raporlamaya ve verilerin karşılaştırılmasını kolaylaştıracak dijital altyapı varlığıdır. Bu dijital altyapının kurulması ile birlikte, bütçe harcamalarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artacağı aynı zamanda bütçe dışı harcamalar ile birlikte kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltacağı sonucuna ulaşılmıştır.

KAYNAKLAR

- Adeleye, S.T. (2016). "Traditional Budgeting System And Efficiency Of Investment Decision Processes In Public Owned Higher Institutions In South-Western Nigeria". *Global Journal of Arts, Humanities and Social Sciences*, 4(2), 77.
- Akdoğan, A. (2009). *Kamu Maliyesi*. (Onüçüncü Baskı). Ankara: Gazi Kitapevi, 396, 401.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 78.
- Armağan, A. (2011). "Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler". *Akademik Bakış*, 5(9), 3.
- Atiyas, İ., Sayın, Ş. (1997). *Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*. İstanbul: TESEV Yayınları, 39.
- Boratav, K. (2012). *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2009*. (16. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi, 128.
- Bayır, A. (1993). "Bütçe Mevzuatında ve Bütçelerde Gelişmeler (Osmanlıdan Cumhuriyete)". *Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, 1993 (12), 14.
- Belin, M. (1931). *Türkiye İktisadi Tarihi Hakkında Tetkikler* (Çev. M. Ziya). İstanbul, 47-48.
- Belin, M. (1999). *Essais Sur L'histoire Économique De La Turquie D'après Les Écrivains Originaux* (çev. O. Ceylan). (Eserin orijinali 1865'de yayımlandı), Ankara, 175.
- Bourgon, J. (2009). "Program Review: The Government Of Canada's Experience Eliminating The Deficit, 1994-99: a Canadian Case Study", *Institute for Government*, 21.
- Blöndal, J.R., Goretti, C., Kristensen, J.K. (2003). "Budgeting in Brazil". *OECD Journal On Budgeting*, 3(1), 100.
- Blöndal, J. R., Hawkesworth, I., Choi, H. D. (2009). "Budgeting in Indonesia". *OECD Journal on Budgeting*, 2009(2), 6-7.
- Bulutoğlu, K., Kurtuluş, E. (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*. İstanbul: Araştırma – Eğitim - Ekin Yayınları, 57-58.
- Bureau of the Fiscal Service (2018). "Financial Report of the United States Government Management's Discussion & Analysis". *U.S. Department Of The Treasury*, 12.
- Bülbül, D., Ejder, H.L., Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi Kitabevi, 53.
- Carter, N., Greer, P. (1993). "Evaluating Agencies: Next Steps and Performance Indicators". *Public Administration*, 71 (1/2), 407-408.
- Cayer, N. J. (1975). *Public Personnel Administration in the United States*. New York, USA: St. Martin's Press, 50.

- Chaitkin, A. (1999). "President Garfield's Total War On The British/Wall Street Axis". *EIR News Service*, 26 (40), 68.
- Clement, T. (2011). "Report of the Review of the Public Service Modernization Act 2003". President of the Treasury Board of Canada and Minister for the Federal Economic Development Initiative for Northern Ontario, *APEX Symposium*.
- Coşkun, G. (1976). *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 56
- Coşkun, G. (1997). *Devlet Bütçesi*. (Gözden Geçirilmiş 5. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 121,151.
- Çambel, H. (1974). *The Southeast Anatolian Prehistoric Project and Its Significance for Culture History*. (37. Cilt). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 362.
- Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu. (2015). *Kanada Ülke Raporu*. İstanbul: DEİK, 5.
- Dennis, M. Daley, D.M. (1990). "The Civil Service Reform Act and Performance Appraisal: A Research Note on Federal Employee Perceptions". *Public Personnel Management*, 19(3), 245.
- Diamond, J. (2003). "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies". *IMF Working Papers*, 10
- Dicle, İ.A. (1973). *Program Bütçesi - Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, Ankara: Balkan Basım ve Ciltevi, 64, 99-100.
- Durmuş, M. (2013). *Kapitalizmin Krizi Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi*, Ankara: Gazi Kitabevi, 95-97.
- Eaton, D.B. (1880). "Civil Service Reform In Great Britain" in Shafritz, J.M, Hyde, A.C ve Parkes, S.J.,(Eds, 2004), *Classics Of Public Administration* (5. Edition). USA: Thomson Learning, 16-21.
- Edizdoğan, N. (2004). *Kamu Maliyesi*. (8.Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi, 388,392.
- Ejder, H.L. (2012). "Türkiye'de Bütçe Politikaları: 2002 - 2012 Dönemi". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14/1, 53,68.
- Ejder, H.L., Cangir, M.S. (2019). "The Description and Comparison of Budget Systems: The Case of Turkey (1924-2018)". *34. International Public Finance Conference*, 306-318.
- Ellis, K., Mitchell, S. (2002). "Outcome Focused Management in the United Kingdom". HM Treasury, General Expenditure Policy, 112,117-123.
- Falay, N. (1995). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*. İstanbul: Filiz Kitabevi, 52
- Folscher, A.,Krafchik, W., Shapiro, I. (2000). "Transparency and Participation in The Budget Process South Africa: A Country Report". South Africa: IDASA, 20.

- Fozzard, A. (2001, July). "The Basic Budgeting Problem Approaches to Resource Allocation in the Public Sector and Their Implications for Pro-Poor Budgeting". *Overseas Development Institute Working Paper*, WP147, 24-25.
- Gilmour, J.B., Lewis, D.E. (2006). "Does Performance Budgeting Work? An Examination of the Office of Management and Budget's PART Scores". *Public Administration Review* 66(5), 742 -752.
- Gilmour, J.B. (2007) "Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance". *OECD Journal on Budgeting*, ISSN 1608-7143, 7 (1).
- Gueorguieva, V., Accius, J., Apaza, C. vd. (2009, May) "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act Evaluating Conflicts and Disconnections". *The American Review of Public Administration*, 39 (3), 227.
- Government of Canada, Privy Council Office. (1996). *Getting Government Right: A Progress Report*. USA: University of Minnesota.
- Halaçođlu, Y. (1991). *XIV-XVII Yüzyullarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 55,65.
- HM Treasury and Cabinet Office. (2004). *Devolving Decision Making: 1-Delivering Better Public Services: Refining Targets And Performance Management*, London: The Stationery Office, 36.
- Holzer, M., Gabrielyan, V., Yang, K. (2007). "Five Great Ideas in Amerikan Public Administration". In J. Rabin, W.B. Hildreth, G.J. Miller (Eds.), *Handbook of Public Administration*. London and Newyork: Routledge Taylor and Francis group, third edition, 49-102.
- Hughes, R. (2008). "Performance Budgeting In The UK. 10 Lessons From a Decade Of Experience". *Fiscal Affairs Department International Monetary Fund*, 2,4.
- IMF (2001). *Brazil: Report On Observance Of Standards and Codes (ROSC) - Fiscal Transparency Module*, IMF Country Report No:01/217, 23.
- İnternet: "Amerika Birleşik Devletleri Anayasası". (1787). Web: <https://photos.state.gov/libraries/turkey/231771/PDFs/abd-anayasasi.pdf> adresinden 26 Ekim 2019'da alınmıştır.
- İnternet: ABD Hükümeti Yeniden Açıldı. (2019, Ocak 26). Amerika'nın Sesi. Web: <https://www.amerikaninsesi.com/a/abd-h%C3%BCk%C3%BCmeti-yeniden-ac%C4%B1ld%C4%B1/4759863.html> adresinden 23 Haziran 2019'da alınmıştır.
- İnternet: BÜMKO (Mülga), (2018). "İstatistikler, Bütçe Büyüklükleri Ve Bütçe Gerçekleşmeleri, Bütçe Gider-Gelir Gerçekleşmeleri (1924-2018)". Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,4461/butce-gider-gelirgerceklesmeleri19242018.html> adresinden 14 Şubat 2018'de alınmıştır.
- İnternet: BÜMKO (Mülga). (2018). "2019-2021 Dönemi Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi". Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,8438/2019-2021-donemi->

butce-cagrisi-ve-butce-hazirlama-rehberi.html adresinden 14 Şubat 2018’de alınmıştır.

İnternet: BÜMKO (Mülga). (2018). “Türkiye’de Bütçeleme”. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,2518/turkiyede-butceleme.html> adresinden 19 Şubat 2018’de alınmıştır.

İnternet: Chief Financial Officers Council And The Council of the Inspectors General on Integrity and Efficiency (2011). “The Chief Financial Officers Act of 1990-20 Years Later”. Report to the Congress and the Comptroller General, 3-5 Web: <https://www.ignet.gov/sites/default/files/files/cigiecforpt0711.pdf> adresinden 27 Haziran 2019’da alınmıştır.

İnternet: Devlet Planlama Teşkilatı. (2018). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu”. 251(535). ISBN: 975-19-2514-2. Web: http://www.sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/11/08_KamuMaliYonetimininYeniDenYapilandirilmasiveMaliSaydamlık.pdf adresinden 07 Ocak 2020’de alınmıştır.

İnternet: “ExpectMore.gov”. (2006). Web: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/omb/expectmre/faq.html#007> adresinden 24 Kasım 2019’da alınmıştır.

İnternet: Gale, T. (2007). “Chief Financial Officers Act Of 1990 and Federal Financial Management Act Of 1994”. Encyclopedia of Business and Finance, (2nd ed.). Web: <https://www.encyclopedia.com/finance/finance-and-accounting-magazines/chief-financial-officers-act-1990-and-federal-financial-management-act-1994> adresinden 28 Haziran 2019’da alınmıştır.

İnternet: Gokkus B. (2018, Aralık 28). “Amerikan Federal Hükümeti 2019'a Kapalı Girecek”. Euronews Türkiye. Web: <https://tr.euronews.com/2018/12/28/amerikan-federal-hukumeti-2019-a-kapali-girecek> adresinden 23 Haziran 2019’da alınmıştır.

İnternet: Government of Canada. (2019). “Canadian Space Agency”. Web: <https://www.asc-csa.gc.ca/eng/publications/rp.asp> adresinden 25 Ocak 2020’de alınmıştır.

İnternet: Government of Canada. (2019). “Departmental Plans”. Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/reports-plans-priorities.html> adresinden 25 Ocak 2020’de alınmıştır.

İnternet: Government of Canada. (1985). “Financial Administration Act”. F-11 Web: <https://laws.justice.gc.ca/PDF/F-11.pdf> adresinden 27 Ocak 2020’de alınmıştır.

İnternet: Government of Canada. (2019). “Government Expenditure Plan and Main Estimates”. Web: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates.html> adresinden 26 Ocak 2020’de alınmıştır.

İnternet: Government of Canada. (2018). “Performance Management Program for Heads of Agencies and other Governor in Council (GiC) Appointees Eligible for Performance Pay, Program Guidelines”. Web: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/heads-agencies.html> adresinden 23 Ocak 2020’de alınmıştır.

- İnternet: Government of Canada. (2019). "Publications, Planning and Performance". Web: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/index.aspx?lang=eng> adresinden 25 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Government of Canada. (2008). "Results-based Management Policy Statement". Web: https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/policy_statement_2008enonce_principe_2008.aspx?lang=eng&_ga=2.164060664.675646913.15812770051222733241.1581277005 adresinden 26 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Government of Canada. (2019). "2019-20 Estimates". Web: <https://www.Canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/planned-government-spending/government-expenditure-plan-main-estimates/2019-20-estimates.html> adresinden 26 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Government of Canada. (2019). "Performance Management, Performance Pay". Web: <https://www.canada.ca/en/privy-council/programs/appointments/governor-council-appointments/performance-management/performance-pay.html> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: IBM Center For The Business Of Government. (2010). "U.K. Public Service Agreements". Web: <http://www.businessofgovernment.org/blog/uk-public-service-agreements> adresinden 22 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Meksika Duvarı - Trump, 'Hoşça Kalın' Diyerek Demokratlarla Görüşmeyi Terk Etti. (2019, Ocak 11). BBC News Türkçe. Web: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-46818788> adresinden 23 Haziran 2019'da alınmıştır.
- İnternet: National Treasury Republic of South Africa. (2000). "Legislation - Public Finance Management Act". Web: <http://www.treasury.gov.za/legislation/PFMA/default.aspx> adresinden 04 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: OECD. (2007). "Performance budgeting in OECD countries". Part II, Chapter 12, United Kingdom, 193-194. Web: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecdcountries_9789264034051-en adresinden 18 Şubat 2019'da alınmıştır.
- İnternet: OECD. (2018). *OECD Data*. Web: <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm#indicator-chart> adresinden 19 Şubat 2018'de alınmıştır.
- İnternet: OECD. (2018). *OECD Data*. Büyüme oranları, yatırım harcamaları kaleminden oluşturulmuştur. Web: <https://data.oecd.org/fr/gdp/investissement-fbcf.htm> adresinden 20 Şubat 2018'de alınmıştır.
- İnternet: OMB's Program Assessment Rating Tool. (2019). *Strategisys*. Web: https://www.strategisys.com/omb_part adresinden 23 Kasım 2019'da alınmıştır.
- İnternet: Parliament of the Republic of South Africa. (2019). "The Guide to Budget". Web: https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/EducationPubs/2019/february/22-02-2019/Guide_to_the_Budget_2019.pdf adresinden 03 Ocak 2020'de alınmıştır.

- İnternet: Parliament of the United Kingdom. (1998). "Finance Act". Chapter 36 Web: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/36/introduction/2007-03-29> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Parliament of the United Kingdom. (1999). "Local Government Act". Bölüm: 27. Web: <https://web.archive.org/web/20060228014729/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm> adresinden 23 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: "Performance Budget". (2018). Web: <https://efinancemanagement.com/budgeting/performance-budget> adresinden 14 Şubat 2019'da alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2003). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara". Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2003/UU0172003.pdf> adresinden 01 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2004). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara". Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu1-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2004). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional". Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu25-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2004). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara". Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu15-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2004). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah" Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu32-2004.pdf> adresinden 02 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: Presiden Republik Indonesia. (2004). "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah" Web: <http://peraturan.go.id/common/dokumen/ln/2004/uu33-2004.pdf> adresinden 03 Ocak 2020'de alınmıştır.
- İnternet: "Program Budget". (2018). Web: <https://efinancemanagement.com/budgeting/program-budget> adresinden 14 Şubat 2019'da alınmıştır.
- İnternet: "Report of the National Performance Review". (1993, September). Web: <https://www.nsf.gov/pubs/stis1993/npr93a/npr93a.txt> Web: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/brief.html> adresinden 28 Haziran 2019'da alınmıştır.
- İnternet: Rutter, J. (2010). "Strategy Unit RIP". Web: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/strategy-unit-rip> adresinden 21 Ocak 2020'de alınmıştır.

- İnternet: State of Hawaii Department of Budget and Finance (2019). “About State Budgeting”. Web: <https://budget.hawaii.gov/budget/about-budget/> adresinden 27 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: T.C. Cakarta Büyükelçiliği. (2017). “Endonezya Tarihi”. (Özet). Web: <http://cakarta.be.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/329346> adresinden 01 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). “Program Bütçe Rehberi (Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi).” Web: <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf> adresinden 01 Şubat 2020’de alınmıştır.
- İnternet: T.C. Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). “Program Bütçeye Geçiş Süreci ve 2020 Yılı İdare Performans Programları, Program Bütçeye Geçiş Süreci Hakkında Duyuru.” Web: <http://www.sbb.gov.tr/program-butceye-gecis-sureci-ve-2020-yili-idare-performans-programlari/> adresinden 01 Şubat 2020’de alınmıştır.
- İnternet: T.C. Dış İşleri Bakanlığı. (2020). “Güney Afrika'nın Siyasi Görünümü”. Web: <http://www.mfa.gov.tr/guney-afrika-siyasi-gorunumu.tr.mfa> adresinden 03 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: T.C. Maliye Bakanlığı. (Ağustos, 2006). “2008–2012 Stratejik Plan Çalışması Temel Bilgilendirme Belgesi, Strateji Geliştirme Başkanlığı”. Web: <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/01/Stratejik-Plan-%C3%87a1%C4%B1%C5%9Fmas%C4%B1-Temel-Bilgilendirme-Belgesi.pdf> adresinden 10 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: TRG International. (2009). “How To Create an Advanced Budgeting System, Traditional Budgeting Approach: Advantages and Disadvantages”. 5 Web: https://cdn2.hubspot.net/hub/125873/file16819701pdf/whitepapers/pm/wp_advance_dbudgetingsystem_en.pdf adresinden 3 Mart 2019’da alınmıştır.
- İnternet: Türkiye İstatistik Kurumu. (2017). *İşgücü İstatistikleri*. Web: <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul> adresinden 20 Şubat 2018’de alınmıştır.
- İnternet: U.K. Cabinet Office. (1998). “Code for Fiscal Stability”. Web: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/UnitedKingdom-CodeOfFiscalStability1998-English.pdf> adresinden 20 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: U.K. Cabinet Office. (2013). “Civil Service Conduct and Guidance”. Web: <https://www.gov.uk/government/collections/civil-service-conduct-and-guidance> adresinden 20 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: United Kingdom Government. (2019). “Central Intelligence Agency, The World Factbook” Web: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> adresinden 01 Kasım 2018’de alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (1978). “Civil Service Reform Act”. Public Law 95-454. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE-92-Pg1111.pdf> adresinden 08 Nisan 2019’da alınmıştır.

- İnternet: U.S. Government Congress. (1990). “Chief Financial Officer Act”. Public Law 101-576 Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-104/pdf/STATUTE-104-Pg2838.pdf> adresinden 29 Haziran 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (1996). “Line Item Veto Act”. Public Law 104-130. Web: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ130/PLAW-104publ130.pdf> adresinden 30 Haziran 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (2004). “GAO Human Capital Reform Act”. Public Law 108-271. Web: <https://uscode.house.gov/statutes/pl/108/271.pdf> adresinden 02 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (2006). “Federal Funding Accountability and Transparency Act” Public Law 109-282. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf> adresinden 25 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (2010). “GPRM Modernization Act”. Public Law, 111-352. Web: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW111publ352/pdf/PLAW-111publ352.pdf> adresinden 16 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Congress. (2014). “Digital Accountability and Transparency Act”. Public Law 101-113. Web: <https://www.congress.gov/113/plaws/publ101/PLAW-113publ101.pdf> adresinden 25 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. Government Accountability Office. (2004). “History”. Web: <https://www.gao.gov/about/what-gao-is/history/> adresinden 02 Temmuz 2019’da alınmıştır.
- İnternet: U.S. General Accounting Office. (June, 2002). “The Role of GAO in Assisting Congressional Oversight”. Web: <https://www.gao.gov/products/GAO-02-816T> adresinden 26 Kasım 2019’da alınmıştır.
- İnternet: Yılmaz, H.H. (Ekim, 2017). Bütçenin Kurumsal Yapısı Bütçe Sistemlerine Giriş, 16. Web: https://acikders.ankara.edu.tr/pluginfile.php/53432/mod_resource/content/0/ders6-7butcesistemleri.pdf adresinden 07 Ekim 2019’da alınmıştır.
- İnternet: Whitehouse, Executive Offices. (2019). “Office of Management and Budget”. Web: <https://www.whitehouse.gov/omb/> adresinden 27 Kasım 2019’da alınmıştır.
- İnternet: World Bank. (August, 2001). “Turkey Public Expenditure and Institutional Review, Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region”. (Report No: 22530-TU) Web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/802941468111259572/pdf/multi0page.pdf> adresinden 07 Ocak 2020’de alınmıştır.
- İnternet: World Bank. (March, 2008). “Implementation Completion And Results Report” (IBRD-46320 IBRD-46330) Report No: ICR0000542, 8-11 Web: <http://documents.worldbank.org/curated/en/396621468120292345/pdf/ICR5420P0705610Box327409B01PUBLIC1.pdf> adresinden 09 Ocak 2020’de alınmıştır.

- Jenkins, K, Caines, K., Jackson, A. (1988). *Improving Management In Government: The Next Steps. Report to the Prime Minister*, Efficiency Unit. London: HMSO, 21-24.
- Johnson, D. (2006). *Thinking Government: Public Sector Management in Canada*. (Second edition). Peterborough: Broadview Press, 467-469.
- Jonathan, D.B. (2007). “Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President’s Management Agenda, Freedom To Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool”. *Public Administration Review*, 25.
- Juillet, L., Rasmussen, K.A.(2008). *Defending a Contested Ideal: Merit and the PSC of Canada, 1908-2008*. Ottawa: University of Ottawa Press, 169-174.
- Kim, J.M., Park, C. K. (2006). “Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management”. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (1), 88.
- Kim, J.,Kellough, J. E. (September, 2014). “At-Will Employment in the States: Examining the Perceptions of Agency Personnel Directors”. *Review of Public Personnel Administration*, 34 (3), 219.
- Kester, I., Painter, C. H., Barnes, C. (1993). *Management in the Public Sector: Challenge and Change*. USA: Chapman and Hall, 61.
- Kuhlmann, S. (2010). “Performance measurement in European local governments: A comparative analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden and Germany”. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 334-335.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., Bühler, B. (2001). “Outcome focused Management and Budgeting”. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (4), 25-26.
- Manning, N., Parison, N. (2003). “International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation”. *Document of the World Bank*, 49.
- McCormack, L. (2007). “Performance Budgeting in Canada, ISSN 1608-7143”. *OECD Journal on Budgeting*, 7 (4), 9-10.
- Milakovich, M.E.,Gordon, G. J. (2013). *Public Administration in America*. (Eleventh Edition). Boston: Wadsworth, 287-288.
- Moynihan, D. P. (2007). “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”. In A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting*, Washington D.C.: The World Bank, 69-70.
- Mutluer, K. M., Öner, E., Kesik, A. (2006). *Bütçe Hukuku*. (2. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 102.
- Nasution, A. (2016). “Government Decentralization Program in Indonesia”. *Asian Development Bank Institute (ADBI) Working Paper Series*, 601, 20.
- Nkoana, J.I., Bokoda, P. (2009). “Southern African Journal of Accountability and Auditing Research”. *Southern African Institute of Government Auditors (SAIGA)*. 21 (1), 49

- Noman, Z. (2008). "Performance Budgeting in the United Kingdom". *OECD Journal on Budgeting*, 8 (1), 2-3,15-16.
- OECD. (1997). *In search of results: Performance Management Practices*. Paris: OECD, 102.
- OECD. (2005). "Performance-related Pay Policies for Government Employees". ISBN: 92-64-00753-9, 94
- OECD. (2016). *Public Governance Reviews Open Government in Indonesia*. Paris: OECD Publishing, 242.
- O'flynn, J. (2007). "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications". *The Australian Journal of Public Administration*, 66 (3), 358.
- Omitoogun W., Hutchful E. (Editörler). (2006). *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Process and Mechanisms of Control*, Stockholm International Peace Research Institute, New York: Oxford University Press, 212.
- Orhan, O.Z. (1994). *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*. İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, 28.
- Ömürgönülşen, U. (2002). "Performance Management: Monitoring, Measuring and Auditing Performance". *Hacettepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20 (1), 111.
- Özen, S., Proje Ekibi (2008). *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008), Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Projesi Raporu*, Türkiye: British Council, 26.
- Paes-Sousa, R., Hellmann, A.G. (2013). "Policy Monitoring And Evaluation Systems: Recent Advances in Brazil's Federal Public Administration". J. Vaitsman, J. M. Ribeiro and L. Lobato (Eds.), *Policy Analysis in Brazil*, 71,72.
- Rose, A. (2003, February). "Results-Oriented Budget Practices in OECD Countries". *Overseas Development Institute Working Paper*, WP209, 7.
- Sanderson, I. (2001). "Performance Management, Evaluation and Learning in Modern Local Government". *Public Administration*, 79 (2), 306-307.
- Sariaslan, H. (1984). "Sistem Analizinin Temelleri". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 51.
- Schick, A. (1973). "A Death in The Bureaucracy: The Demise Of Federal PPB". *Public Administration Review*, 33 (2), 153-154.
- Schick, A. (1990). "Budgeting For Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries". *Public Administration Review*, 50 (1), 27-28.
- Shall, A. (2005). *Budget Reform An Evaluation of the Implementation of Performance Budgeting in the Department of Health*. Mpumalanga: Afrec, 19.

- Simon, S.Q. (1965). *Histoire Des Tartares*. Paris: Paul Geuthner, 66-67.
- Sönmez, N. (1977). *Bütçe ve Bütçe Politikası*. İzmir: İstiklal Matbaası, 91.
- Sümer, F. (2017). *Oğuzlar (Türkmenler): Tarihleri-Boy Teşkilâtı-Destanları*. Ankara: Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, 381.
- Şenel, A. (1982). *İlkel Topluluktan Uygar Topluma Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 504, 40.
- Taylor, F.W. (2018). *Bilimsel Yönetim İlkeleri*. (Çev. H. Bahadır Akın). Ankara: Çizgikitabevi. (Eserin orijinali 1911’de yayımlandı).
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (3. Sürüm)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2018). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 26.02.2018 Resmî Gazete Sayısı: 30344. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- T.C. Maliye Bakanlığı. (1973). *1973 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi*. Ankara: Program Bütçe Geliştirme ve Koordinasyon Grubu.
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*. Ankara: BÜMKO (Mülga).
- T.C. Maliye Bakanlığı. (2017). *Program Yapısı ve Program Gereğesi Rehberi*. (Taslak, II.Sürüm). Ankara: BÜMKO (Mülga), 4,9.
- Türk Dil Kurumu. (2011). *Türkçe Sözlük (Genişletilmiş Baskı)*. Ankara: TDK.
- Thomas, P.G. (2008). “The Swirling Meanings and Practices of Accountability In Canadian Government”. In D. Siegel and K. Rasmussen (Eds.), *Professionalism and Public Service*. Canada: University of Toronto Press, 35.
- Thurber, J. A. (2013). “The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock”. In L. C. Dodd and B. I. Oppenheimer (Eds.), *Congress Reconsidered*. Washington, D.C.: CQ Press, 321-323.
- Treasury Board of Canada Secretariat (2005). “Overview of the Financial Administration Act”. *Archived - The Financial Administration Act: Responding to Non-compliance*. Meeting the Expectations of Canadians, 6
- Turan, O. (1971). *Selçuklular Zamanında Türkiye*. İstanbul: Ötüken Neşriyat, 45-82.
- Turan, O. (1998). *Selçuklular Tarihi ve Türk İslam Medeniyeti*. İstanbul: Boğaziçi Yayınları, 373.
- Tüğen, K. (2007). *Devlet Bütçesi*. (Altıncı Baskı). İzmir: Bassaray Matbaası, 107.

Ursoiu, A.B. (2010). “The Advantages And Disadvantages Of The PPBES”, In Univ. Lect. Phd. Maria Constantinescu (Coor.), *Planning, Programming, Budgeting, Evaluation System–Benefits And Challenges*. National Defense University “Carol I” Publishing House, Bucharest, 101-109.

Vananda, N. (2008). *Using Performance Budgeting to Improve Service Delivery: A Case Study of the Mpumalanga Department of Health*, Master Thesis, Faculty of the Humanities University of Cape Town, 59.

Wilson, W. (1887). “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

World Bank. (1998). *Public Expenditure Management Handbook*, USA: Washington D.C., 11.

442 sayılı Köy Kanunu

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

58. Hükümet Acil Eylem Planı

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : CANGİR, Melek Sena
 Uyuğu : Türkiye Cumhuriyeti
 Doğum tarihi ve yeri : 05.06.1983, Polatlı
 Medeni hali : Evli
 Telefon : 0 542 282 88 38
 e-mail : sena.cangir@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet
Yüksek Lisans	Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü	2020
Lisans	Gazi Üniversitesi, Kamu Yönetimi	2005
Lise	Afyon Anadolu Öğretmen Lisesi	2001

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2018- devam ediyor	Çevre Şehircilik Bakanlığı	Milli Emlak Uzman Yrd.
2014-2018	Maliye Bakanlığı	Defterdarlık Uzman Yrd.

Yabancı Dil

İngilizce

Yayımlar

Ejder, H.L., Cangir, M.S. (2019, April). "The Description and Comparison of Budget Systems: The Case of Turkey (1924-2018)". *34. International Public Finance Conference*, 306-318.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

