

PARADİGMA DÖNÜŞÜMLERİ VE BÜTÇE SİSTEMLERİ ARASINDAKİ İLİŞKİ ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE

Cihan YÜKSEL¹

Öz

Kamu bütçelerinin nasıl sınıflandırılacağı, girdiler ile çıktı/sonuçlar arasında nasıl bir ilişkinin kurulacağı, tertiplerin nasıl bir yöntemle oluşturulacağı ve nasıl bir mali planlama aracı kullanılacağı bütçe sistemleriyle belirlenmektedir. Bütçe sistemlerindeki dönüşümler sadece teknik gereksinimlere dayanarak ortaya çıkan değişimler değildir; elbette zaman zaman değişen hâkim paradigmaları yansıtan zamanın ruhunu da ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, kamunun ekonomideki yeri ve fonksiyonlarının değişimine bağlı olarak bütçe sistemleri de değişmektedir. Tarihsel süreç incelendiğinde, paradigma dönüşümleri ile bütçe sistemlerinde yaşanan tercihler arasında bir ilişkinin olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışmamızın amacı, bütçe sistemlerindeki tercihler ve bu tercihlerin paradigmalar ile ilişkilerini ortaya koymaya çalışmaktır. Bu çerçevede söz konusu ilişki önce dünyadaki ardından da Türkiye'deki seyriyle incelenmektedir. Çalışmamızda paradigma dönüşümleri ışığında bütçe sistemlerinin incelenmesinin ardından, Türkiye'de önce performans esaslı bütçe sistemi uygulamalarının, sonrasında ise performans esaslı program bütçe sistemine geçişin eleştirel perspektiften değerlendirmesi yer almaktadır.

Anahtar Kelime: Paradigma Dönüşümleri, Bütçe Sistemleri, Performans Esaslı Program Bütçe.

¹ Doç. Dr., Mersin Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü, E-posta: cihanyuksel@mersin.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1959-1245.

TURKEY IN THE FRAMEWORK OF THE RELATIONSHIP BETWEEN PARADIGM TRANSFORMATIONS AND BUDGET SYSTEMS

Abstract

Budget systems determine the classification of public budgets, the relationship established between inputs and outputs/results, the method of establishing budget allocations and the function of being a fiscal planning tool. Transformations in budget systems are not just changes that occur based on technical requirements; of course, it also expresses the spirit of the times, which reflects the prevailing paradigms that change from time to time. In other words, budget systems also change depending on the change in the position and functions of the public in the economy. When the historical process is examined, it is seen that there is a relationship between paradigm transformations and the choices experienced in budget systems. Therefore, the purpose of this study is to reveal the preferences in budget systems and the relationship between these preferences and paradigms. In this framework, the relationship in question is first examined on the basis of its route in the world and then in Turkey. In this study, after the examination of budget systems in the light of paradigm transformations, first performance-based budget system applications in Turkey and then the transition to performance-based program budget system are evaluated from a critical perspective.

Keywords: Paradigm Transformations, Budget Systems, Performance Based Programme Budgeting.

GİRİŞ

Kapitalist sistemin varlığı ve devamlılığı açısından önemli bir aygıt olan kamu bütçesi, maliye disiplininin önemli tartışma alanlarından biridir. Bütçe politikası, konjonktür karşısında hükümet politikaları seyrinin önemli bir belirleyicisi iken; bütçe sistemleri, konjonktürün ötesinde ana akım paradigmaların teknik boyuttaki yansımaları ifade etmektedir. Bütçe sistemlerindeki dönüşümler sadece teknik gereksinimlere dayanarak ortaya çıkan değişimler değildir; elbette zaman zaman değişen hâkim paradigmaları yansıtan zamanın ruhunu da ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, kamunun ekonomideki yeri ve fonksiyonlarının değişimine bağlı olarak bütçe sistemleri de değişmektedir. Dolayısıyla tarihsel süreç incelendiğinde, paradigma dönüşümleri ile bütçe sistemlerinde yaşanan tercihler arasında bir ilişkinin olduğu görülmektedir.

Kamu harcamalarının minimum tutulmasının hedeflendiği, yıllık bütçe denkleğinin savunulduğu ve kamunun ekonomideki rolünün tam kamusal mal ve hizmetlere indirgendiği klasik iktisadın egemen olduğu dönemlerde bütçe denkleğine dayalı ve kamunun temel fonksiyonlarına yer vermeyen geleneksel (klasik) bütçe sisteminin kullanılması tesadüfi olmayan bir durumdur. Buna ek olarak, Keynesyen iktisadın gerek kuramda gerekse de pratikte kabul gördüğü dönemlerde program bütçe sisteminin tercih edildiği görülmektedir. Böylece, kamunun mali fonksiyonları dışında (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi) bazı temel fonksiyonlarının programlar, alt programlar ve faaliyetlere göre kategorize edilmesi amaçlanmıştır. Özellikle de kalkınmacı devlet modelinin ve kalkınma planlarının benimsendiği dönemlerde, temel makroekonomik planlar ışığında program bütçeleme

anlayışına dayalı planlama-programlama-bütçeleme sistemi kullanılmıştır. 1980'lerden sonra neoliberal paradigmanın etkisiyle kamunun rekabetçi koşullara entegre olması ve kamusalılık anlayışının değişmesi, performans esaslı bütçeleme uygulamasında yer edinmesine neden olmuştur. Böylece, kamu hizmetleri hedeflenen çıktılar ve sonuçlara göre bütçeleştirilmekte ve kamu hizmetleri performans ölçümü motivasyonu ile bir "şirket" gibi sunulmaktadır. Performans esaslı bütçeleme ile program bütçeleme birliktedir. Performans esaslı program bütçe sisteminin ise ilk girişimlerine 1990'lı yıllarda başlanmış ve 2000'li yıllardan sonra uygulamalarına rastlanılmıştır. Bu bütçe sisteminin nasıl bir paradigmayla ilişkilendirilebileceği ise bu çalışmanın araştırma sorusu olmuştur.

Dünyada yaşanan paradigma dönüşümleri ve buna bağlı olarak tercih edilen bütçe sistemleri arasındaki paralellik, Türkiye'de 10-15 yıllık gecikmelerle de olsa takip edilmektedir. Özellikle de 2003 yılında yaşanan bir mali dönüşümle birlikte stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi, neoliberal paradigmanın Türkiye'deki bütçe sistemi ayağını tamamlama işlevi görmektedir. Ancak 2021 mali yılından itibaren Türkiye'de performans esaslı program bütçe sisteminin uygulanmasına geçilmiştir. Bu nedenle çalışmamızın araştırma sorusu Türkiye özelinde kendisini yeniden göstermektedir.

Kamu hizmetlerinin bileşenleri ve bunların sunulma şekli konusundaki politik tercihleri yansıtan bütçe politikası bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuştur. Zira bütçe politikalarının başarısı ayrı bir çalışma konusu değeri taşımaktadır. Bu nedenle çalışmamızın amacı, bütçe politikalarından azade, teknik bir konu olarak bütçe sistemlerindeki tercihler ve bu tercihlerin paradigmlar ile ilişkilerini ortaya koymaya çalışmaktır. Bu çerçevede söz konusu ilişki önce dünyadaki ardından da Türkiye'deki seyrile incelenmektedir.

Çalışmamızda paradigma dönüşümleri ışığında bütçe sistemlerinin incelenmesinin ardından, Türkiye'de önce performans esaslı bütçe sistemi uygulamalarının, sonrasında ise performans esaslı program bütçe sistemine geçişin eleştirel perspektiften değerlendirmesi yer almaktadır.

1. PARADİGMA DÖNÜŞÜMLERİ İŞİĞİNDA BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bilim felsefesinin öncü isimlerinden Thomas Samuel Kuhn, paradigma kavramını "bir bilim çevresine belli bir süre için model sağlayan, yani örnek sorular ve çözümler temin eden, evrensel olarak kabul edilmiş bilimsel başarılar" şeklinde tanımlamaktadır (Kuhn, 1962/2014, s. 42). İktisat alanında da farklı dönemlerde hâkim olan değerleri ifade eden 18. ve 19. yüzyılın klasik liberal paradigmasını, 20. yüzyılın ilk yarısında başlayan Keynesyen

paradigmayı, ikinci paylaşım savaşı sonrasındaki kalkınma paradigmasını ve 1980'lerden sonra hayata geçen neoliberal paradigmayı anlamak, dönemlerin bütçe sistemlerinin ideolojik arka planını görmek açısından önemlidir. Dahası, son yıllarda yaşanan bütçe sistemi değişiminin (performans esaslı program bütçe sisteminin) nasıl bir düşünce yapısını işaret ettiği noktasında bir soru oluşturmak, izlediğimiz yöntemin bir sonucu olmuştur.

Tablo 1. Paradigmalar ve Bütçe Sistemleri

Paradigma	Bütçe Sistemi
Klasik Liberal Paradigma	Geleneksel Bütçe Sistemi
Keynesyen Paradigma	Program Bütçe Sistemi
Kalkınma Paradigması	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
Neoliberal Paradigma	Performans Esaslı Bütçe Sistemi
?	Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi

Yerleşik iktisat, içerik kayması ve paradigma değişimleri gibi kavramları ayrıştıran Eren (2012), çalışmamızda ele aldığımız yaklaşımları bir paradigma olarak kabul etmemekte; ve hatta Gül (2008) Keynesyen yaklaşımın marjinalist olduğu iddiasıyla bir paradigma değişimine neden olmadığını ileri sürmektedir. Ancak biz "bilim felsefesi ve paradigma" tartışmalarına girmekten ziyade, paradigmanın "değerler dizisi" şeklindeki genel bir tanımının ön kabulüyle hareket etmekteyiz. Bu nedenle kapitalist sistem içerisindeki farklı değerler dizisine sahip olan yaklaşımların dönemsel egemenliğini paradigma değişimi olarak kabul etmekteyiz. Bu çerçevede, her bir paradigma dönüşümünün kamu bütçesi sistemine nasıl yansıdığını tespit etmek adına gerek zamansal gerekse de ideolojik uyumu tespit etmeye çalışmaktayız. Ancak burada zamansal uyumun birebir örtüşmek yerine, gecikmeli bir takip şeklinde yaşandığını söyleyebiliriz. Paradigma dönüşümlerinden belli bir zaman sonra bunun bütçe sistemlerine yansıdığını görmekteyiz. Keynesyen paradigmanın (1940'lar) yansıması olan program bütçenin 1960'lı yıllarda, kalkınma paradigmasının (1950'ler) yansıması olan planlama-programlama-bütçeleme sisteminin 1970'li yıllarda, neoliberal paradigmanın (1980'ler) yansıması olan performans esaslı bütçelemenin 1990'lar ve 2000'lerden sonra görülmesi bu gecikmeli takip durumunu ortaya koymaktadır. Akbey (2014, s. 23), bütçe sistemlerinin ekonomik yapı ve işleyişi geriden takip ettiği bu durumu "sistemik gecikme" olarak isimlendirmektedir. Çalışmanın bu bölümünde paradigmalar ile bütçe sistemleri arasındaki ilişki ortaya konmaya çalışılacaktır.

1.1. Klasik Liberal Paradigma ve Geleneksel Bütçe Sistemi

Klasik liberal paradigma kuramsal dayanağını klasik iktisat yaklaşımından almaktadır. "Ekonomik İnsan (homo economicus)", "tam esneklik", "görünmez el" gibi varsayımların ve "her arz kendi talebini yaratır" gibi mottoların arka planında esasen kamunun ekonomiye

müdahale etmemesi gerektiği fikri yatmaktadır. Elbette savunma, adalet, bayındırlık, diplomasi vb. kamusal hizmetlerin (olabildiğince faydalananlara ödettirilmesi şartıyla) devlet tarafından sunulması, sistemin gerekliliği açısından kabul edilebilir görülmektedir. Adam Smith, *Milletlerin Zenginliği* kitabında "çalışkan ve dolayısıyla zengin" bir milletin saldırıya uğrama ihtimalinin yüksek olmasından bahsederek, sadece zenginliğin nedenini çalışkanlığa indirgemekle kalmamış, aynı zamanda savunma harcamalarının kamusallaştırılmasının gerekçelerini anlatmıştır (Smith, 1776/2006, s. 775). Buna göre, başlangıçta pek de maliyetli olmayan savunma hizmetleri, topluluklar geliştikçe ve özellikle de ateşli silahların kullanılmasıyla birlikte hem barış hem de savaş dönemlerinde önemli ve büyük maliyetli bir kamusal ihtiyaç haline dönüşmüştür (Smith, 1776/2006, s. 787). "Zenginlerin yoksullara karşı savunulması" ve "mülkiyetin güvenliği" için bir gereklilik olarak görülen (Smith, 1776/2006, s. 795) adalet hizmetlerinin de, masraflarının mahkeme harçları yoluyla faydalananlardan tahsil edilmesi şartıyla (Smith, 1776/2006, s. 799) devlet otoritesi tarafından sunulması gerektiği fikri klasik yaklaşıma aittir. Aynı mantıkla, masrafları faydalananlardan alınan bedellerle finanse edilen² bayındırlık hizmetleri de, ülke ticaretini kolaylaştırmak (bir başka ifadeyle kapitalizmin muhafazasını sağlamak) açısından kamunun sunması gereken hizmetler arasında kabul edilmektedir (Smith, 1776/2006, s. 805). Yine ticaretin kolaylaştırılmasını sağlamak adına büyükelçilik, elçilik ya da konsolosluk işlerini yürütecek kurumlara ihtiyaç bulunmaktadır ve bu hizmetler devlet eliyle sunulmalıdır (Smith, 1776/2006, s. 815). Klasik iktisat yaklaşımının öncüsü olan Smith'in tüm bu argümanlarından anlaşılmaktadır ki, devletin harcamaları sadece savunma, adalet, bayındırlık ve diplomasi gibi hizmetleri kapsamalıdır. Bunun yanı sıra, eğitim kurumlarının masraflarının kamu eliyle finanse edilmemesi gerektiği, böylece hem rekabetin hem de kalitenin artacağı fikri de klasik yaklaşımın söylemleri arasındadır (Smith, 1776/2006, s. 848-849). Smith (1776/2006, s. 927-1031), devletin mülk ve teşebbüs gelirlerinin yeterli olmaması nedeniyle vergi yoluna başvurduğunu, ancak ele aldığı her bir vergi türünün özel sermaye açısından sakıncaları olduğunu ifade etmektedir. Ricardo (1817/2007, s. 135) da aynı şekilde, artan vergilerin sermayenin üzerinde yük oluşturarak gelecekteki üretimi azalttığını iddia etmektedir. Klasik iktisat yaklaşımı devlet gelirleri ile giderlerinin denk olması gerektiğini, sadece savaş durumunda (savaşın manevi durumunun borçlanmayı kolaylaştırmasının da etkisiyle) borçlanılabileceğini ortaya koymaktadır (Smith,

² Smith her ne kadar faydalanma ilkesinden bahsetse de, bayındırlık hizmetlerinin yapım ve bakımını finanse etmek adına taşıyıcı araçlardan alınan bağ veya liman resmi gibi bedellerin fiyatlar aracılığıyla nihai tüketicilere yansıtıldığını ve bu durumun adilane olduğunu vurgulamaktadır. Bkz. Smith (1776/2006, s. 806).

1776/2006, s. 1034-1036). Devletin borçlanması olağanüstü bir kamu geliri olarak kabul edilmekte (Smith, 1776/2006, s. 922), gelecek nesillere yük aktardığı gerekçesiyle eleştirilmektedir (Smith, 1776/2006, s. 1044). Dahası, kamu borcunun anaparasının tüketim yoluyla ortadan kaldırılması, sermayenin gelir yaratamayacak şekilde yok edilmesine neden olmakta ve devlete borç verenin bu sermayeyi üretken bir şekilde kullanarak hem kendisine hem de devlete gelir sağlamasını engellemektedir (Say, 1803, s. 357; aktaran Ricardo, 1817/2007, s. 214-215).

Klasik liberal paradigmanın egemen olduğu döneme isabet eden geleneksel bütçe sistemi, bilinen en basit ve sade bütçe sistemidir. Bütçe denkliğine dayalı olan geleneksel bütçe sistemi bütçenin mali, iktisadi, siyasi ve denetimsel fonksiyonlarını yerine getirmektedir. Harcamalar kurumsal sınıflandırmaya göre yapıldığından örgüt bütçesi olarak da anılmaktadır. Klasik liberal paradigmada devletin fonksiyonları olabildiğince düşük tutulduğu için, geleneksel bütçe sistemi fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı değildir ve yapılan harcamaların hangi kamusal fonksiyonlara hizmet ettiğinden ziyade geleneksel bütçede sadece ne satın alındığı görülmektedir. Bu nedenle geleneksel bütçe sistemi çıktı ve sonuçtan ziyade girdi odaklıdır. Madde-kalem bütçesi (the line-item budget) olarak da adlandırılan bu sistem mali kontrol için bir araç vazifesi görmektedir, çünkü bu sistemin formatı program girdi miktarı ve maliyetlerinin ayrıntılarını sunmaktadır. Bu nedenle de, harcamaların kısılması ve artırılması anlamında bütçe kararları girdi maliyetlerinden etkilenmektedir (Srithongrun, 2018, s. 258). Gerek ideolojik tutum açısından gerekse de dönemin bütçe tekniği olanakları açısından geleneksel bütçe sistemi ile klasik iktisat yaklaşımı arasında bir uyum söz konusudur.

1.2. Keynesyen Paradigma ve Program Bütçe Sistemi

İki paylaşım savaşının arasında yaşanan 1929 Bunalımının ardından, kapitalizmin klasik yaklaşımla devamının tartışma götürdüğü bir dönemde, kapitalizm yeni bir Mesih ile kurtuluş bulmuştur: J. M. Keynes. Keynes'in *Genel Teori: İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi* (1936) kitabının ikinci paylaşım savaşının (1939) hemen öncesine denk gelmesi, sistemin krizden çıkışı ve devamlılığı açısından önemli olmuştur. Zira "kanlı siyaset (savaş)" ve "kansız savaş (siyaset)" ancak Keynesyen politikalarla finanse edilebilirdi. Temel dayanaklarını Protestan ahlakından alan klasik liberal iktisadın eleştirisini yapan Keynes, kötü bir Protestan olmayı başardığı için bulunduğu dönemde ses getirmiştir.

Klasik iktisat eğitimi almış bir iktisatçı olarak içinde bulunduğu döneme kadar alışlagelmiş söylemleri reddederek klasik iktisada ağır eleştiriler getiren Keynes, talep merkezli bir analiz

geliştirmiş ve tüketim eğilimini etkileyen unsurlar arasında olduğunu varsaydığı maliye politikasına önem atfetmiştir (Keynes, 1936/2008, s. 89). Marjinal tüketim eğilimi ve çarpan katsayısına açıklık getirerek, kamu tüketim ve yatırım harcamalarındaki bir birimlik artışın toplam talebi ve buna bağlı olarak istihdamı bir birimden daha fazla artıracağını iddia etmektedir (Keynes, 1936/2008, s. 105-119). İstihdam arttıkça marjinal tüketim eğilimi azalacak ve bu nedenle tam istihdam seviyesine yaklaştıkça çarpan etkisi de azalacaktır (Keynes, 1936/2008, s. 111). Bu durum, tasarruf eğiliminin düşük olduğu azgelişmiş ülkelerde çarpanın büyüklüğü nedeniyle, tasarruf eğilimi yüksek olan gelişmiş ülkelere nazaran daha genişletici etkilerin olduğu gibi paradoksal bir sonuç ortaya koymaktadır. Keynes de bu durumu yüksek *marjinal* tüketim eğiliminin *oransal* bir etkiye sahipken aynı zamanda yüksek bir *ortalama* tüketim eğilimine de sahip olunmasının *mutlak* etkisinin çok daha küçük olacağı yorumuyla açıklamaktadır (Keynes, 1936/2008, s. 114). Bu konuda Keynes'in esas vurgusu, işsizliğin daha fazla olduğu dönemlerde marjinal tüketim eğilimi ve çarpan etkisinin daha büyük olması nedeniyle kamu harcamalarının istihdamı artırıcı etkisinin tam istihdam seviyesine göre daha fazla olacağı ve bu kamu harcamalarının kendi masrafını rahatlıkla karşılayacağıdır (Keynes, 1936/2008, s. 115-116). Keynes (1936/2008, s. 117-119)'e göre, artan kamu harcamalarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi gelecek nesillere finansal yük getirmek yerine, yatırımı ve tüketim eğilimini artırması nedeniyle gelecek nesillerin refahını artırmaktadır.³ Klasik yaklaşımın gelecek nesillerin finansal yükünü artırma kaygısının ekonomiyi işsizlik girdabından kurtaramadığı vurgulanmakta ve çokça bilinen "çukur kazma" örneğinin verimsiz görünmesine rağmen istihdamı artırıcı etkisi Keynes tarafından bu çerçevede anlatılmaktadır.

Halkın likidite tercihlerinin para arzından daha fazla artması sonucunda (Keynes, 1936/2008, s. 152) ve likidite fonksiyonunun (ve bir anlamda LM eğrisinin) yatay hale gelmesine bağlı olarak (Keynes, 1936/2008, s. 181), belli bir noktadan sonra para arzındaki artışın faiz oranını düşürmeyeceği iddia edilmektedir (Keynes, 1936/2008, s. 201). Buradan çıkarılacak sonuç, ekonomik büyümeyi sağlama konusunda maliye politikasının başarısının yanında para politikasının bir noktadan sonra başarısının sınırlanacağıdır. Bu durum aynı zamanda parasal genişlemenin enflasyonu artırıcı etkisinin de sınırlanacağı anlamına gelmektedir. Tam istihdam seviyesine gelmeden önceki fiyat artışları ancak toplam reel gelirdeki artıştan

³ Zira Keynes daha önceleri yazdığı bir kitabında "uzun vadede hepimiz ölmüş olacağız" diyerek analizlerinin kısa vadeli etkilere odaklandığını vurgulamaktadır. Keynes'in mottolaşan ifadesi için bkz. Keynes (1923, s. 80).

kaynaklanmakta, tam istihdam seviyesine ulaştıktan sonra yaşanan yatırım artışları ise gerçek bir enflasyon durumuna neden olmaktadır (Keynes, 1936/2008, s. 109).

Keynes, iktisadın değer ve bölüşüm teorisi ile para teorisi şeklinde bir ayrıma gitmesini eleştirerek klasik dikotomiye karşı çıkmakta ve para teorisine çıktı ve istihdamın belirlenmesi konusunda ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir (Keynes, 1936/2008, s. 251-252). Bu nedenle "[i]şsizlik söz konusu olduğu sürece, *istihdam* para miktarındaki ve tam istihdama ulaşıldığında ise fiyatlar para miktarındaki değişimle aynı oranda değişecektir" (Keynes, 1936/2008, s. 254). Bir başka ifadeyle, tam istihdama gelene kadar para arzındaki artış, hem maliyet birimi artışı hem de çıktı artışı şeklinde kendini gösterecek ve gerçek bir enflasyona neden olmayacaktır (Keynes, 1936/2008, s. 259).

Klasik yaklaşımın ücretlerin tam esnek olduğu yönündeki varsayımının aksine Keynes, paranın likidite özelliği nedeniyle ücretler para cinsinden belirlendiği sürece nominal ücretlerin yapışkan olma (yani aşağı doğru esnek olmama) eğiliminde olacağını ve böylece nominal ücretlerin reel ücretlerden daha istikrarlı hale geleceğini iddia etmektedir (Keynes, 1936/2008, s. 200-201).

Keynes'e göre klasik yaklaşımın uygulamadaki hataları tam istihdama ulaşmada yaşanan başarısızlık ve servet ve gelirin adaletsiz bölüşümüdür (Keynes, 1936/2008, s. 315). Bu nedenle gelirin yeniden dağılımı yoluyla tüketim eğiliminin artırılması gerekmektedir (Keynes, 1936/2008, s. 276). Bunu sağlamanın yolu da dolaysız vergiler ile veraset ve intikal vergisidir. Keynes, (klasiklerin aksine) dolaysız vergilerin üst gelir gruplarına ait tasarrufu azaltarak ekonomik büyümeyi engellediği fikrine karşı çıkmakta ve sermaye artışının esasen tüketim eğilimine bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Bir başka ifadeyle, gelirin devlet eliyle yeniden dağılımı, tüketim eğilimini artırdığı sürece, sermayenin artışı konusunda olumlu bir adımdır (Keynes, 1936/2008, s. 315-316).

Sonuç olarak, Keynes bireyciliği tamamen reddetmemekte ama devlet müdahalesini bireyciliğe karşı bir başkaldırı olmasına rağmen desteklemektedir (Keynes, 1936/2008, s. 321). Devlet gerek vergileme sistemiyle gerekse de faiz oranlarını sabitleyerek veya etkileyerek tüketim eğilimini yönlendirmeli ve kamu yatırımları aracılığıyla tam istihdam seviyesine ulaşmaya çalışmalıdır (Keynes, 1936/2008, s. 319).

Keynesyen yaklaşımın devletin ekonomideki rolüne atfettiği önem pratikte de kendisine yer bulmuş ve politika yapıcılar için sistemin devamlılığı açısından kaçınılmaz bir tercihe

dönüşmüştür. Elbette kuramda ve pratikte devletin fonksiyonlarındaki genişleme kamu bütçesine de yansımış ve program bütçe sisteminin gelişmesine neden olmuştur.

Hükümetin kıt kaynaklarını rekabet eden hedefler ve hizmet talepleri arasında verimli bir şekilde tahsis etmek için daha iyi araçlara (yani daha iyi bütçe karar verme tekniklerine) ihtiyacı bulunmaktadır. Böyle bir teknik olan program bütçeleme, sınırlı kaynakların en iyi nasıl tahsis edileceğini seçme sorununa ekonominin bazı temel ilkelerini uygulama girişimidir. Yani program bütçeleme, kazanımların maliyetlere kıyasla büyük olduğu yerlerde projeyi seçmek ve maliyetlerin faydaları aşmaya başladığı yerlerde projeyi seçmemek yönündeki iktisat ilkesini somutlaştırmaktadır. Bu nedenle program bütçeleme şu soruların önemli olduğu bir bütçeleme yaklaşımıdır: "kuruluşun temel amaç ve hedefleri nelerdir?", "bu hedeflere ulaşmanın alternatif yolları nelerdir?", "her bir alternatifin şimdiki ve gelecekteki maliyetleri nedir?", "her bir alternatif ne gibi faydalar sağlayacak ve her biri belirtilen hedeflere ulaşmada ne kadar etkili olacak?". Öte yandan program bütçeleme, tüm bütçe kararlarını uzun vadeli hedefler çerçevesine yerleştirmeye çalışmaktadır. Program bütçeleme, kurumsal hedefleri belirleme, tanımlama ve bunları operasyonel terimlere dönüştürme çabasıyla başlar. Mevcut örgütsel faaliyetler de bu hedeflerle ilişkileri açısından incelenir. Daha sonra ortak hedefler ve faaliyetler, belirtilen hedeflere ulaşılmasına katkıda bulunan tüm kaynakları (personel, ekipman tesisleri vb.) içeren programlar halinde gruplandırılır. Genellikle programlar, farklı hedef seviyelerini ve bunlara ulaşmak için farklı operasyonel araçları temsil eden bir alt programlar ve program öğeleri hiyerarşisi içerir (Bradley, 1968, s. 1-3). Bir başka ifadeyle program bütçeleme, planlama sürecinin mali girdi veya çıktılarına göre ayrıştırılmasından ziyade programa göre düzenlendiği gerçeğinden türetilmiştir. Program bütçelemenin temel amacı, önerilen kamu hedeflerine ulaşmanın alternatif yollarının maliyetleri ile faydaları hakkındaki verileri ve seçilen hedeflere etkili bir şekilde ulaşılmasını kolaylaştıracak çıktı ölçümlerini sağlayarak politika oluşturmayı rasyonelleştirmektir (Hagen, 1968, s. 1).

Kamu harcamalarının sadece girdilere göre değil devletin fonksiyonlarına göre de sınıflandırıldığı ve uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine dönük olan program bütçelemenin Keynesyen perspektifle örtüşüyor olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1.3. Kalkınma Paradigması ve Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

İkinci paylaşım savaşının ardından bağımsızlığını (!) kazanan ülkelerin iktisadi kalkınma çabaları, kalkınma iktisadi alt çalışma alanının doğmasına neden olmuştur. Kalkınma kuramlarının iktisadi, sosyolojik ve siyasi temelleri çok geçmiş dönemlere dayansa da⁴, özellikle 1950'li yıllarda azgelişmişlikten kurtulma çabaları kuramda ve pratikte kalkınma paradigmasının konuşulmasına neden olmuştur.

Keynesyen yaklaşımın da ışığında şekillenen kalkınma paradigmasının (veya diğer bir ifadeyle geleneksel kalkınma iktisadi yaklaşımının) azgelişmiş ülkeler ile gelişmiş ülkelerin iktisadi yapılarını ayrı analiz etmeyen tek iktisat (monoeconomics) fikrini reddettiğini ve her iki ülke grubu arasında bir karşılıklı fayda (mutual-benefit) ilişkisinin olduğu fikrini kabul ettiğini söylemek mümkündür (Hirschman, 1981, s. 3).

Kalkınma paradigması, azgelişmişliği ülkelerin iç dinamikleriyle ilişkilendirmiş, azgelişmiş ekonomilerin gelişmiş ülkelerin seviyelerine ulaşabileceği yönünde iyimser bir tutum içinde olmuş ve çözüm önerisi olarak devlet müdahaleciliği, planlama ve yabancı sermaye girişini önermiştir (Ercan, 2009, s. 85-95). Piyasa başarısızlığının azgelişmiş ekonomilerin yaygın bir özelliği olduğu ve devletin onu düzeltmede önemli bir rol oynayacağı sonucuna varılması, dönemin temel fikirleri arasında yer almıştır (Öniş, 1991, s. 109).

İkinci paylaşım savaşı sonrası gelişen kalkınma paradigmasının devlete atfettiği rolleri de dikkate aldığımızda, gelişmiş ülkelerde "sosyal refah devleti" ve azgelişmiş ülkelerde "kalkınmacı devlet" kavramlarıyla karşılaşmaktayız. Bagchi (2000, s. 398-399)'ye göre, kalkınmacı devlet, ekonomik kalkınmayı hükümet politikasının en önemli önceliği olarak gören ve böyle bir hedefi teşvik etmek için etkili araçlar tasarlayabilen bir devlettir. Başarılı bir kalkınmacı devlet, piyasa yönelimli büyüme ile devlet yönelimli büyüme arasında jeopolitik koşullara bağlı olarak vites değiştirebilmektedir ve fırsat geldiğinde hem piyasa hem de devlet yönetimini sinerjik bir şekilde birleştirme yeteneğine sahiptir.

Piyasa karşıtlığı içermeyen devlet kontrolünde ve planlama araçlarıyla kalkınma çabalarının yaşandığı 1960'lı ve 1970'li yıllarda kullanılan bütçe sistemi elbette tesadüfî değildir. Program bütçenin daha gelişmiş bir versiyonu olan ve dönemin kalkınma planlaması anlayışının da yansıdığı planlama-programlama-bütçeleme sisteminin bu dönemde tercih edildiğini söyleyebiliriz.

⁴ Kalkınma iktisadının teorik temelleri ile kalkınma teorilerinin sosyolojik ve siyasi temellerinin detayları için bkz. Martinussen (1997, s. 19-30).

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi dört aşamadan oluşmaktadır: planlama süreci, programlama süreci, bütçeleme süreci ve sistem analizi.⁵

Planlama süreci. Bradley (1968, s. 2-4)'e göre, her ne kadar tüm bütçe sistemleri bazı planlama unsurları içerse de, çoğunlukla işlemlerin yönetimi ve kontrolüne odaklanmıştır. Diğer bütçe sistemleri gelecekteki hedeflerin öngörülmesinden ziyade yıllık ödenek döngüsü eğilimi içinde olmuştur. Bir başka ifadeyle, diğer bütçe sistemlerindeki tek karar kriteri, aynı işleve bir önceki yıl ne kadar harcandığıdır. Ancak planlama-programlama-bütçeleme sistemi çok yıllık bir dönem boyunca program faaliyetlerinin, bunların çıktılarının ve kaynak gereksinimlerinin bir projeksiyonunu içermektedir. Bu nedenle, planlama-programlama-bütçeleme sisteminin planlama aşaması, yıllık bütçe kararları ile önceden tasarlanmış uzun vadeli planlar arasında bağlantı kurmak üzerine kuruludur. Bu sistemdeki planlama sürecinin kalkınma paradigmasına bağlı olarak yaşanan kalkınma planlarıyla paralel olduğunu söylemek mümkündür.

Programlama süreci. Sistemin programlama aşaması, program bütçelemedeki program-alt program-faaliyet yapısı ile aynıdır.

Bütçeleme süreci. Programların, alt programların ve faaliyetlerin maliyetlerine dayanarak ödeneklerin oluşturulması aşamasıdır. Böylece yapılan her birim kamu harcamasının hangi programa hizmet ettiği tespit edilmektedir.

Sistem analizi. Olası alternatifler arasında tercih yapabilmek adına planlama-programlama-bütçeleme sistemi yapısının çeşitli alanlarına fayda-maliyet, maliyet-etkinlik vb. tekniklerin uygulanmasıdır. Greenhouse (1966, s. 276)'a göre, sistem analizi iki alanda uygulanabilmektedir. Birincisi, program alternatiflerinin oluşturulması ve değerlendirilmesidir, yani piyasa hedeflerini daha iyi karşılamak için farklı çıktılara ve/veya dağıtım modellerine geçişin fayda-maliyet avantajının (varsa) belirlenmesidir. Diğeri, belirli bir programdaki ilerlemenin ölçülmesidir, yani çıktıyı daha verimli bir şekilde üretmek ve/veya dağıtmak için girdi karışımını değiştirmenin fayda-maliyet avantajının (varsa) belirlenmesidir.

Söz konusu dönemde bütçeleme sorunu, kalkınma planlaması bağlamında, bir sermaye bütçesine sahip olmak ve projelerin ayrıntılı bir maliyetlendirmesine sahip olmak olarak

⁵ Detaylı bilgi için bakınız Schick (1966), Greenhouse (1966), Wildavsky (1966) ve DonVito (1969).

görülmektedir. Kalkınmadan sorumlu uluslararası finans kurumlarının projelere büyük önem vermesi nedeniyle bu yaklaşım doğal kabul edilmiştir. O dönemlerde planlama hem organizasyon hem de bütçe açısından ayrı bir akım olmuştur. Bütçenin kalkınma içeriği planlarla ilişkilendirilirken, hükümet bütçelerinin cari veya tüketim tarafı yatırımlara göre daha az planlanmıştır (Premchand, 2001, s. 1030-1031).

Gerek kamusal önceliklerin planlanması, gerek kamu harcamalarının kamusal fonksiyonlara göre programlanması, gerekse de kamunun uzun dönemli kararlarının (faaliyet veya projelerinin) sistem analiziyle tercih edilmesi, dönemin kalkınmacı ve planlamacı bakış açısının bütçe sistemine yansımaları göstermektedir.

1.4. Neoliberal Paradigma ve Performans Esaslı Bütçe Sistemi

1974 Petrol Krizi sonrasında durgunluk içinde enflasyon sorununun yaşanmaya başlaması Keynesyen maliye politikası çözümlerinin tartışılmasının önünü açmış ve burjuva iktisadının daha radikal yorumlarının karşı atağa geçmesine neden olmuştur. Klasik liberalizmin temel ilkelerine sahip çıkan çağdaş liberal yaklaşımlardan Parasalcılık (Monetarizm) ve Arz Yanlı İktisadın teorik temellerini oluşturduğu bu politikalar seti neoliberal paradigma olarak isimlendirilmektedir. Maliye politikalarının etkinsizliğine odaklanan bu yaklaşımlar kamu otoritesinin ekonomideki payının daralması ve piyasaların serbestliği konularında ortaklaşmaktadır.

Parasalcı yaklaşımın öncüsü Friedman (1962/2008, s. 33-37) devletin rolünü piyasaların yetersiz kaldığı noktada oyunun kurallarını koyup hakemlik yapmaya indirgemektedir. Doğal tekellerin kamu eliyle düzenlenmesi ve dışsallıkların devlet tarafından tazmin ettirilmesi dahi ehven-i şer olarak kabul edilmektedir; çünkü sebebi ne olursa olsun devlet müdahalesi bireysel özgürlüklerin sınırlandırılması anlamına gelmektedir (Friedman, 1962/2008, s. 37-44). Friedman (1962/2008, s. 101-102)'a göre, küçük bir ekonomik gerileme durumunda bile kamu otoritesi 1929 krizinin yarattığı korkuyla kamu harcamalarını artırma eğiliminde olmaktadır; ancak artan kamu harcamaları gerilemeyi önlemek bir yana, sonrasındaki genişlemeyi daha da körüklemektedir ve bu olumsuzlukların yanında kamu faaliyetlerindeki artış vergi yükündeki azalışı önlemektedir. Keynesyen çarpan analizini tümünden reddeden yaklaşım, ekonomik istikrarda yaşanan değişimlerden bağımsız olarak belirlenecek ortalama (ve minimum düzeydeki) kamu harcamalarını yıllık olarak karşılayacak şekilde vergi oranlarının ayarlanması gerektiğini önermektedir (Friedman, 1962/2008, s. 105-113). Bir başka ifadeyle bütçe denkliliğine vurgu yapılmaktadır. Vergilerin nasıl alınması gerektiği konusunda ise Friedman, artan oranlı vergilemeyi yani yeniden bölüşüm için gelirin

birilerinden alınıp birilerine verilmesini zor kullanılma olarak görmekte ve bunu bireysel özgürlüğe aykırı bulmaktadır. Artan oranlı vergiler yerine, belirli bir muafiyet düzeyinin üzerindeki gelire tek oranlı bir vergi uygulanmasını önermektedir (Friedman, 1962/2008, s. 234).

Arz Yanlı İktisadın öncüsü A. Laffer ise neoliberal paradigma çerçevesinde marjinal vergi oranlarının üretim ve tasarruflar üzerindeki olumsuz etkilerini bir argüman olarak kullanarak devlet müdahalesine itiraz etmiştir. Laffer'e göre, bir işçi istihdamının firmaya olan maliyeti ile işçinin aldığı net değer arasındaki fark vergi takozu olarak ifade edilir ve vergi takozu istihdamın, yatırımın ve çıktının azalmasına yol açmaktadır (Laffer, 1981, s. 29). Bu nedenle vergi oranlarının düşürülmesi hem çıktı seviyesini hem de üretim faktörlerinin istihdamını artıracaktır. Vergi oranlarındaki azalış vergilemenin dolaylı maliyetlerini azaltacağından, toplam vergi gelirlerindeki azalma da daha az olacaktır (Laffer, 1981, s. 38). Bu argümanlara dayanarak geliştirdikleri bir model sonucunda Canto, Joines ve Laffer (1983, s. 8-10), vergi oranlarındaki bir artışın vergi gelirlerini önce artıracığı ve belli bir seviyeden sonra vergi oranlarındaki artışın vergi gelirlerini azaltacağı sonucuna varmıştır. Arz yanlı iktisadın vergi oranlarının azaltılması ile küçük ve denk bütçe yönündeki önerileri dönemin reel siyasetinde de karşılık bulmuş ve ABD'de uygulanan politikalar *Reaganomics* olarak, İngiltere'de uygulanan politikalar ise *Thatcherism* olarak anılmıştır.

1980'li yıllarda neoliberal politikalar pratikte de uygulanmış ve IMF'nin ekonomik istikrar yaklaşımı ile Dünya Bankası'nın yapısal uyum programını benimseyen *Washington Uzlaşısı*'nın "on emri" neoliberal paradigmanın somutlaşmış hali olarak karşımıza çıkmıştır: mali disiplin, kamu harcamalarının azaltılması, (marjinal vergi oranlarının azaltılması yönündeki) vergi reformu, finansal liberalizasyon, rekabetçi döviz kurları, ticaretin liberalizasyonu, doğrudan yabancı yatırımların serbestleşmesi, özelleştirme, deregülasyon, mülkiyet haklarının korunması (Williamson, 1993, s. 1332-1333).

Kamunun ekonomideki ağırlığının küçültülerek piyasaların önünün açılması ve bütçe denkliğinin sağlanması önerilerinin yön verdiği neoliberal paradigma, bütçe sisteminde de yeni bir arayışa yol açmıştır. Devletin bir "şirket" mantığıyla yönetilmesi gerektiği anlayışının yansıması olan performans esaslı bütçe sisteminin bu dönemde uygulamaya geçmesi elbette tesadüf değil, ideolojik bir tekabüldür.

Söz konusu döneme kadar piyasa başarısızlığına bir çözüm olarak görülen devlet, neoliberal dönemde başlı başına büyük bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır. Kamu bütçelemesinin ekonomik büyümeyi, istihdamı ve gelir dağılımını teşvik etmek amacıyla kullanılması o döneme kadar genel olarak kalkınma ekonomisinin bir parçası ve daha özel olarak ekonomik planlamanın bir parçası olarak görülmekteyken (Premchand, 2001, s. 1023-1024), neoliberal dönemde yatırım planlamasından makroekonomik istikrar planlamasına bir geçiş yaşanmıştır. Makroekonomik istikrar için planlama yapmak, neoliberal çerçevede bir takım ihtiyatlı maliye politikalarını gerektirmiştir. Bu politika önceliklerinin formülasyonunu içeren bütçe anlayışı, orta vadeli planlama aracılığıyla piyasalara güven vermeye çalışmıştır (Premchand, 2001, s. 1032-1033).

Performans esaslı bütçe sistemi, kamu kurumlarının belirledikleri hedefler ve performans kriterlerine ulaşmak için kullanılacak girdilerin tespit edilmesi ve bütçe harcamalarının buna göre belirlenmesi üzerine dayalı bir sistemdir. Bu sistemde bütçe uygulamasının ardından her bir kurum performans kriterlerinin sağlanıp sağlanmadığını tespit eder ve yapılan performans denetimine bağlı olarak kurumların kamu bütçesinden aldığı ödenekler değerlendirilir. Böylece çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme ile kamu kaynaklarında verimlilik ve hesap verilebilirlik ön planda tutulmuş olur.

Performans esaslı bütçeleme, girdilere ve uygulama süreçlerine dayalı olarak hizmet çıktıları ve sonuçlarından program yöneticilerini sorumlu tutmak için bir yönetim aracı olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda performans esaslı bütçeleme, bütçeyi çıktılar ve sonuçlarla ilişkilendirmek adına, program amaçlarını belirlemeye, hedefleri düzenlemeye ve performans göstergelerini kullanmaya odaklanmaktadır. Aynı zamanda performans esaslı bütçelemenin bir stratejik yönetim ya da karar verme aracı olarak daha çok çalışması ve kamuoyunda arzu edilen sonuçları bütçe süreçleri aracılığıyla ödeneklerle ilişkilendirmesi beklenmektedir. Bu açıdan bakıldığında devlet, kurum hizmetleri yerine sonuçlar için ödeme yapmaktadır. Bir başka ifadeyle, performans bütçelemede harcama kararları girdi maliyetlerinden ziyade faaliyet maliyetleri ve verimlilikten etkilenmektedir (Srithongrun, 2018, s. 257-258).

Performans ölçüm sonuçlarının devlet kurumları tarafından bütçe taleplerinde raporlanması nedeniyle, bu bütçe sisteminin mikro düzeyde (yani program ve departman düzeyinde) uygulama planlamasını, stratejik yönetimi, verimliliği ve etkinliği teşvik etmesi beklenmektedir (Srithongrun, 2018, s. 259). Bunun yanı sıra, Young (2003, s. 21)'a göre performans esaslı bütçelemenin önemli olmasının nedenleri şunlardır: (a) kamuoyuna hesap verilebilirliği artırır, (b) iyileştirmeye odaklanarak programların yeniden tasarlanmasını

sağlar, (c) performans bilgilerini kullanarak bütçe tahsisatının rasyonelleşmesine yardımcı olur, (d) kesişen programların anlaşılmasını sağlar, (e) kurumların günlük faaliyetlerini hükümet sonuçlarına ve diğer kurumların benzer faaliyetlerine bağlamasını kolaylaştırır, (f) devlet harcamalarının genel amaçlarla uyumlu hale getirilmesine yardımcı olur, (g) programlar arasında maliyet etkinliğini karşılaştırır.

Performans esaslı bütçe sistemine, kamu üniversiteleri, sağlık veya refah hizmetleri sunan kurumlar başta olmak üzere kamu sektörü faaliyetleri için uygun somut çıktı ölçütlerini belirlemenin zorluğu ve kamu kurumlarının kolayca ulaşılabilir düşük çıtalı performans hedefleri seçebileceği yönünde eleştiriler getirilmektedir (Crain & O'Roark, 2004, s. 168).

2. TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI BÜTÇELEME

Türkiye'de 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile düzenlenen kamu mali yapısı ve buna bağlı olarak 1973'ten beri kullanılan planlama-programlama- bütçeleme sistemi 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile sona ermiş ve pilot uygulamaların ardından stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi hayata geçmiştir.

Türkiye'de uygulanan stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme üç sacayağı üzerine kuruludur (5018 sayılı Kanun, madde 9). Bunlardan ilki olan "stratejik plan", kamu idarelerinin misyonlarını, vizyonlarını, stratejik amaç ve hedeflerini belirledikleri bir metindir. Bu metnin esas amacı, idarelerin çalışma alanlarıyla ilgili bulundukları ve ulaşmak istedikleri konumu tespit etmek, hedeflere ulaşmada izlenecek yol haritasını oluşturmak ve hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını anlamayı sağlayacak ve değerlendirmeye esas olacak göstergeleri oluşturmaktır. İkincisi olan "performans programı", kamu idarelerinin stratejik planlarında belirtilen amaç ve hedeflerine binaen performans kriterlerinin belirlendiği ve bu performans hedeflerine ulaşmak için uygulanması gereken faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacının tespit edildiği bir metindir. Bu metnin esas amacı, idarelerin performans hedeflerine ulaşmak için yürütecekleri faaliyetlerin maliyetlerine dayanarak bütçeleştirmeyi gerçekleştirmektir. Üçüncüsü olan "faaliyet raporu" ise, mali yılın bitmesi ile birlikte uygulaması sona eren bütçenin öz değerlendirmesinin yapıldığı bir metindir. Bu metnin esas amacı, bütçe uygulama sonrasında elde edilen çıktı ve sonuçların stratejik amaç ve hedefler ile performans kriterlerinin ne kadarını sağladığını tespit etmek ve değerlendirmektir. Bu üç sacayağından oluşan bütçe sisteminde kamu idareleri stratejik amaç ve hedeflerine dayanarak

oluşturdukları performans kriterlerini sağlamaya hizmet edecek girdi maliyetlerini tespit ederek bütçeleştirmeyi yapmakta, sonrasında ise uygulanmış bütçenin performans değerlendirmesini faaliyet raporu aracılığıyla tamamlamaktadır.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme yoluyla kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı (5018 sayılı Kanun, madde 1), hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması (5018 sayılı Kanun, madde 7 ve 8) ve düzenlilik denetiminin yanı sıra performans denetiminin de yapılması (5018 sayılı Kanun, madde 68) amaçlanmaktadır. Böylece kaynaklar ile harcamalar arasında bir denge kurularak mali disiplinin sağlanması hedefi, neoliberal paradigma çerçevesinde zamanın ruhunu yansıtmaktadır.

Türkiye'de 5018 sayılı Kanun ile uygulamaya geçen stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme getirdiği iki önemli husus bulunmaktadır. Bunlardan ilki, uluslararası standartlara uymak adına analitik kodlamaya geçilmesidir (5018 sayılı Kanun, madde 13, k bendi). Böylece (2020 yılında 5018 sayılı Kanun'da yapılan değişiklikle fonksiyonel kodlamanın kaldırılması öncesinde) kamu harcamaları kurumsal, ekonomik, fonksiyonel ve finansman tipi kodlamalara göre sınıflandırılmaktadır. İkincisi ise, bir yılın bütçesi hazırlanırken takip eden iki yılın gelir ve gider tahminlerinin de bütçe kanun teklifine eklenmesi ile çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmesidir (5018 sayılı Kanun, madde 18, e bendi).

Kamuda performans ölçümüne dayalı bir bütçeleme anlayışına geçilmesinin ve özel sektör mantığına benzeyen bir kamu mali yönetiminin benimsenmesinin neoliberal paradigmanın bir sonucu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Toplumsal fayda amacı olan kamu bütçesinin kâr güdüsüyle hareket eden bir firma bütçesi gibi yönetildiği performans esaslı bütçe sistemi hem teknik açıdan hem de ideolojik açıdan birtakım açıklar içermektedir.

Kamu kurumlarının performans göstergelerini objektif belirlememe ve performans sonuçlarını manipüle etme ihtimali, performans esaslı bütçe sistemini teknik açıdan zayıf kılmaktadır. Karkatsoulis (2010, s. 453-454)'e göre, politika hedefleri/sonuçları ile bunların bütçe tahminleri arasında ilişki kurmak, bütçenin sosyal ve politik karakterini geri planda bırakmaktadır. Oysa bütçenin toplumsal karakteri ekonomi erkininkine (ekonokratik olana) kıyasla üstündür. Bütçe tahminlerinin olabildiğince rasyonel olması gerekirken, stratejik planlamanın mitler ve inançlar gibi irrasyonel bir uygulama oluşturması nedeniyle, hedefleri ve reform niyetlerini bütçeye bağlamanın metodolojik yolu şüphe yaratmaktadır. Bununla birlikte, iktidardaki insanların statülerini korumu arzusu, yüksek siyasi maliyet nedeniyle bütçe tahminlerinin tarafsızlığını zayıflatmaktadır.

Performans ölçümünün değerlendirilmesi sonucunda iyi performansın ödüllendirilmesi ve kötü performansın cezalandırılması durumu, performans ölçümünün bir yaptırım işlevinin de olduğunu göstermektedir (Yenice, 2006, s. 59). Ancak birçok kamu kurumunun performansının bütçeden tahsis edilen ödeneklere bağlı olduğu düşünüldüğünde, ödeneklerin mi performansı artıracığı yoksa performansın mı ödenekleri artıracığı konusunda bir kısır döngüden bahsetmek mümkündür (Akbey, 2014, s. 34).

Yarı kamusal mal ve hizmetlerde performans ölçümü kısmen mümkün olsa da, toplumsal fayda hedefi nedeniyle kamu kurumlarında bu durum zorlama sonuçlar doğurmaktadır. Daha da önemlisi, tam kamusal mal ve hizmet sunan kamu kurumları performans göstergesi belirleme ve performans ölçümü yapma konusunda rasyonel sonuçlar verememektedir. Kamu kurumlarının stratejik amaç ve hedefler belirlemesi ve bunları performans göstergeleriyle ölçmesi, toplumsal faydanın ölçülememesi sorunu nedeniyle oldukça zordur. Üstelik bütçe ödeneklerinin bu gerçekçi olmayan çıktı/sonuçlara dayandırılması bütçeleme sürecini anlamsızlaştırmaktadır. Akbey (2014, s. 29-30)'e göre, tam kamusal mal ve hizmet sunan kamu kurumlarının tüm zorluklarına rağmen stratejik planlama yapmak zorunda olması, hem bütçe belgelerinin zorlama ve kopyalanmış metinlere dönüşmesine hem de zaman ve emeğin verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır.

5018 sayılı Kanun'da mevcut bütçe sistemi anlatılırken "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı" vurgusu 12 defa doğrudan ve 5 defa dolaylı olarak kullanılmıştır. "Toplumsal fayda" ve "adalet" yerine politik olarak tercih edilen "kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı" vurgusu neoliberalizmin on emrini (Washington Uzlaşısını) yansıtmakla birlikte, söz konusu vurgunun dahi gerçekleştirilemediği uygulanan bütçe politikalarından ve bunların makroekonomik sonuçlarından görülmektedir.

Aynı zamanda 5018 sayılı Kanun'da mevcut bütçe sistemi anlatılırken "mali saydamlık" vurgusu 7 defa, "hesap verilebilirlik" vurgusu ise 9 defa kullanılmıştır. Herkes tarafından kabul edilebilecek bu ifadeler, neoliberal dönemde politika yapımcılar tarafından anlam kaymasına maruz kalmış ve içi boşaltılmıştır. Örtülü ödenek uygulaması (5018 sayılı Kanun, madde 24) bunun en önemli ihlalidir. Aynı zamanda hesap verme sürecinin yetkili kişilerin üst mercilerine ve denetim organlarına yapmasıyla sınırlı kalması, sürecin hiyerarşinin en üstünde kilitlenmesine ve bütçe kaynaklarının esas sahibi olan halkın sürecin dışında kalmasına neden olmaktadır (Yüksel, 2019, s. 8).

Performans esaslı bütçe sisteminin oluşturulduğu 5018 sayılı Kanun'un 29. maddesi çok dikkat çekmese de büyük önem arz etmektedir: "(...) genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde öngörülmüş olmak kaydıyla; kamu yararı gözetilerek dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllere yardım yapılabilir". Kamu kaynaklarının ideolojik yakınlık içinde olunan dernek, vakıf vb. yapılanmalara ve/veya sermaye gruplarına kanalize edilmesinin yolunu açan bu madde oldukça tehlikeli sonuçlar doğurabilmektedir. Her ne kadar kamu yararının gözetilmesi şartı kalsa da, ucu açık bu ifadeye dair somut hiçbir açıklama yapılmaması, halkın bütçesinin belli gruplara aktarılmasının yolunu açmaktadır. Nitekim ilgili kanun maddesine dayanarak Diyanet İşleri Başkanlığı kâr amacı gütmeyen kuruluşlara 2017 yılında 113.319.023 TL, 2018 yılında 88.695.980 TL, 2019 yılında 35.022.831 TL transfer harcaması yapmıştır (Diyanet İşleri Başkanlığı, 2020). Bu kaynakların tanımlanmamış bir kamu yararı üzerinden idare dışı yapılanmalara aktarılması hangi performans ölçütüyle ilişkili olabilir ya da bu durum kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması amacını nasıl açıklayabilir?

Son olarak değerlendirilmesi gereken bir husus da, 5018 sayılı Kanun'da tanımlanan "kamu zararı" kavramının yorum gerektirecek şekilde ucunun açık olmasının hem kamu kaynaklarının verimli kullanımında zafiyet yaratması hem de performansa dayalı kamu mali yönetimi mantığıyla çelişkiler içermesidir. 5018 sayılı Kanun'un 71. maddesinde kamu zararı "kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır" şeklinde tanımlanmakta ve kamu zararının belirlenmesinde esas alınacak hususlar belirtilmektedir. Ancak pratikte kamu kaynaklarının israfına dayanan birçok uygulama mevcutken, söz gelimi kanser hastalarının pahalı ilaçlarının devlet sosyal güvenlik sistemi tarafından "kamu zararı" gerekçe gösterilerek karşılanmamasının⁶, hangi toplumsal fayda anlayışına ve hangi performans kriterine dayandırılabilceği tartışmalıdır. Pahalı ilaçların temin edilmemesi nedeniyle vatandaşların hayatını kaybedebilmesi, performans göstergelerinden de sağlık bütçesinin çıktı/sonuçlarından da daha önemli olmalıdır. Bu nedenle kamu zararının güçlü bir şekilde netleştirilmemesi, kamuyu "olması gereken performansından" uzaklaştırmaktadır. Buradan da anlaşılmaktadır ki, neoliberal paradigmaya

⁶ Türkiye'de pahalı kanser ilaçlarının bedelinin SGK tarafından karşılanmamasına açılan davada istinaf mahkemesinin "kamu zararı" gerekçesiyle SGK'yi haklı bulması ve dava açan vatandaşın hayatını kaybetmesi haberinin detayları için bakınız, <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/istinaftan-kamu-zarari-karari-6019969/>

hizmet eden bir bütçeleme anlayışı çerçevesinde kamu zararı ve kamu yararı gibi kavramlar göreceliklik içermekte ve kamu kaynaklarının esas sahiplerinin lehine yorumlanmamaktadır.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi, neoliberal paradigmanın getirdiği kamu mali yönetimi anlayışını yansıtmaktadır. Ancak egemen zihniyetin mevzuat aracılığıyla oluşturduğu bu bütçe anlayışı Türkiye'de pratikte bir takım kısıtlar yaşamıştır. Her ne kadar kamu idareleri kanunların hükmettiği şekilde stratejik amaçlar, hedefler ve performans göstergeleri belirlese de, bunların bütçe tertipleriyle ilişkisini kurmada yetersiz kalmışlardır. Hazırlanan stratejik planlar ve performans programları birbirinin kopyasını içerdiği için tek tipleşmiş, performans hedeflerinin belirlenmesi ve ölçülmesinde analiz yöntemleri kullanılmamıştır. Dolayısıyla mantalitesinin zaten eleştiriye açık olduğu performans esaslı bütçe sistemi, Türkiye pratiğinde kamu kaynaklarının yanlış kullanılmasına yol açan başka bir eleştirinin de konusu olmuştur.

3. YENİ BİR ARAYIŞ: PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

Türkiye'de performans ölçümlerinin bütçeye yansımaması sistemde bir boşluk doğurmuş ve bunun giderilmesi için (performans kriterleri ile bütçe rakamları arasında köprü kurabilmek için) performans esaslı program bütçe sistemine geçilmiştir. Program bütçe modelinin geliştirilmesine dönük çalışmalar 2012 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Uygulama Grubu bünyesinde oluşturulan bir proje ekibi tarafından başlamıştır. Bu çalışmaların ardından program bütçe reformuna dair çalışmalar 2019 yılından itibaren Strateji ve Bütçe Başkanlığı bünyesinde yürütülmüştür (SBB, 2021a). Bu çerçevede, 2019-2021 Dönemi Orta Vadeli Programında performans esaslı program bütçeleme hayata geçirileceği, 2019 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında ise program bütçeleme sistemine geçiş için gerekli çalışmaların tamamlanacağı ifade edilmiştir (SBB, 2021b). Buna göre, 2020 yılında idare performans programları program sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanmış ve 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi tüm unsurlarıyla program bazlı olarak hazırlanmış ve uygulanmıştır.

Türkiye'de performans esaslı program bütçe sistemine 7254 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yoluyla geçilmiştir. 7254 sayılı Kanun Teklifi 30 Eylül 2020 tarihinde TBMM Başkanlığına verilmiş, 12 Ekim 2020 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu yayımlanmış, 16 Ekim 2020 tarihinde de TBMM Genel Kurulunda 7254 sayılı Kanun onaylanmıştır. Buna göre program

bazlı yeni sistemin 2021 yılı bütçesinden itibaren geçerli olacağı hükmedilmiştir. Ancak enteresan bir şekilde, yeni bütçe reformunu da içeren 2021 yılı bütçe çağrısı 8 Ekim 2020 tarihinde yayımlanmıştır. Yani bütçe hakkına sahip olan yasama organı (TBMM) tarafından performans esaslı program bütçe reformu onaylanmadan önce, onaylanmış gibi bir prosedür, yürütme organınca uygulanmıştır. Bu durum 7254 sayılı Kanun'un ve 2021 yılı bütçe kanun teklifinin daha oluşurken eleştiri almasına neden olmuştur.

7254 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile Türkiye'de uygulanan bütçe sisteminin adı değiştirilmiş ve 5018 sayılı Kanun'un 9. maddesinin başlığı "Stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" şeklinde yenilenmiştir. Buna göre, 5018 sayılı Kanun'da bütçe sisteminin açıklandığı madde ve fıkralar "program bütçe" yapısına uygun olacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Böylece performans esaslı bütçe sistemi ile program bütçe sisteminin birleştirilmesi sonucunda "stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe" sistemi benimsenmiştir.

7254 sayılı Kanun'un 2. maddesi ile analitik kodlamadan fonksiyonel sınıflandırma kaldırılmıştır. Fonksiyonel sınıflandırma şu ana bölümlerden oluşmaktadır: *Genel Kamu Hizmetleri; Savunma Hizmetleri; Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri; Ekonomik İşler ve Hizmetler; Çevre Koruma Hizmetleri; İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri; Sağlık Hizmetleri; Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri; Eğitim Hizmetleri; Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri*. Devlet faaliyetlerinin türünü gösteren fonksiyonel sınıflandırma, uluslararası standartlar ve uluslararası karşılaştırmalar açısından önemlidir. Ancak yeni bütçe sistemi ile fonksiyonel kodlama kaldırılmış, kurumsal ve ekonomik kodlamanın da program yapısı esas alınarak uygulanması Kanun'da hükmedilmiştir. Bir başka ifadeyle, fonksiyonel kodlamanın yerine program kodlama getirilmiştir. Elbette 7254 sayılı Kanun'da program kodlamanın yapısı yer almamaktadır; bu nedenle bütçe çağrısının ekinde yer alan 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi, program yapısını anlamak açısından temel referans noktasıdır.

2021 yılından itibaren analitik kodlamaya program sınıflandırma dâhil edilmiştir. 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi program sınıflandırmasını şöyle özetlemektedir (SBB, 2020, s. 16-19): "Program sınıflandırması bütçe ve harcamaların, hükümet faaliyetlerinin tamamını kapsayacak şekilde oluşturulan program yapısına göre sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırma kurumsal ve ekonomik sınıflandırma gibi diğer sınıflandırmalar ile birlikte kullanılmaktadır. (...) Program sınıflandırması, bütçe kaynaklarının yönetimi açısından 'Program - Alt Program - Faaliyet' şeklinde üç düzeyden oluşmaktadır. (...) **Programlar**, kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle

uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur. Programlar, program amacı ve alt program hedefleri aracılığıyla politika belgelerinde belirlenen hedeflerle ilişkilendirilir. (...) **Alt program**, programın alt unsurlarını içerecek şekilde düzenlenir. Program kapsamındaki ürün ve hizmetlerin, nitelikleri itibarıyla alt gruplara ayrılmasını sağlar. (...) Sınıflandırmanın ikinci düzeyi olan alt programlar, idarelere özgü hizmetleri göstermekte olup programlara göre daha özellikli bir alanı ifade etmektedir. (...) **Faaliyet**, kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür. Bu kapsamda faaliyet, programın belirli çıktı ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik alt bölümlerini ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. (...) Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilir. Dolayısıyla program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değişiklik gösterebilecektir. Faaliyetler bütçe hazırlık ve uygulama sürecinde kullanılacak olup yönetim ve raporlama ihtiyaçlarının karşılanması için kullanılacaktır."

Fonksiyonel kodlamada on temel fonksiyon bulunmakta iken program yapısında çok sayıda program bulunmaktadır. Bu durum ödenek tahsislerinin karmaşılaşmasına neden olabilmektedir. Böylece çok daha spesifik alanları temsil eden programlar aracılığıyla devletin temel işlevler için ne kadar harcama yaptığının tespit edilmesi zorlaşacaktır. Bu da hâkim paradigmanın kullanmayı çok sevdiği saydamlık ve hesap verilebilirlik kavramlarıyla çelişki içermektedir.

Türkiye'de 2021 yılı bütçesinden itibaren yaşanan analitik kodlama değişikliği, hem mali ve ekonomik hesapların kodlanması konusundaki uluslararası standartlara uyumu hem de Türkiye'nin kamu maliyesi verilerinde düzenli bir seri elde etmeyi zorlaştıracaktır. Bu nedenle Türkiye'nin kamu maliyesi verileri ile uluslararası karşılaştırmalar yapmak ve zaman serisi hesaplamaları yapmak olanaksızlaşacaktır.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021a), "performans esaslı bütçeleme daha etkin bir şekilde uygulanması için mevcut sistemin program bütçe yaklaşımıyla birlikte ele alınması ihtiyacı" bulunduğunu gerekçelendirirken, (a) üst politika belgelerinde yer alan amaç ve hedefler ile bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamaması, (b) stratejik planlar ve performans programlarında yer alan performans bilgilerinin bütçeleme ve karar alma süreçlerini etkilememesi, (c) kaynak tahsisi kararlarında genellikle girdilere odaklanması argümanlarını kullanmıştır. Bunun yanı sıra, Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2021a) program bütçe sisteminin

sağlayacağı faydaları şöyle sıralamaktadır: (a) bütçelerin girdilerden ziyade çıktı ve sonuç odaklı olması, (b) performans bilgilerinin bütçe süreçlerine dâhil edilmesi ve karar alma süreçlerini etkilemesi, (c) bütçenin daha sade ve anlaşılır olması, (d) üst politika belgeleri ile bütçe arasında dil ve kavram birliğinin oluşturulması, (e) bütçe ödenekleri ile kamu hizmetleri arasında bağ kurulması ve (f) mali şeffaflığın artırılması. Oysa 2000'li yılların başlarında bu gerekçelerin ve fayda beklentilerinin hepsi program bütçeden vazgeçilirken kullanılmıştır. Bu süreçte değişen şey ne olmuştur? Türkiye'de program bütçeden vazgeçilip performans esaslı bütçeye geçilirken kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması, hesap verilebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması, girdi-çıktı ilişkisinin kurulması, bütçeleme sonu odaklı olunması gibi beklentiler hem kurumsal hem de akademik metinlerde sıklıkla yer almıştır. Program bütçenin eksikliklerinin vurgulandığı o dönemden sonra yeniden program bütçeye dönülürken performans esaslı bütçelemeden beklenen unsurların yeni sistemden beklenmesi anlamsız bir "déjà vu" yaşatmaktan öteye gidememektedir.

Kurumların personel alt yapıları yeni sisteme adapte edilmeden uygulamaya geçilmesi de önemli aksaklıklar doğuracak bir sorundur. Türkiye'de kurumların mali hizmetler biriminde çalışan personelin performans esaslı bütçe uygulamalarına yeni adapte olduğu bir dönemde yeniden sistem değişikliğine geçilmesi, personel açısından sürekli bir uyum çabası ve mesaisine neden olmaktadır.

Analitik kodlamadaki fonksiyonel sınıflandırmanın kaldırılması ve yerine program yapısının getirilmesi ile ortaya çıkan performans esaslı program bütçe sistemi nasıl bir paradigmanın veya en azından nasıl bir devlet anlayışının ürünü olabilir? Çalışmamızda her bir bütçe sistemi bir paradigmaya dayandırıldığından, neoliberalizmin performans esaslı bütçe sistemi ile Keynesyen yaklaşımın program bütçe sisteminin bir karması olan performans esaslı program bütçe sisteminin nasıl bir paradigmaya işaret ettiği/edeceği yeni çalışmalara ışık tutmak adına ortaya atılmış bir sorudur.

SONUÇ

Türkiye'de performans esaslı bütçe sistemine geçildiği dönemde hem ilgili kamu kurumlarının raporlarında hem de akademik maliye yazınında program bütçenin pratikteki eleştirilerine ve performans esaslı bütçelemenin methiyelerine sıkça yer verilmiştir. Yaklaşık on altı yıllık bir aradan sonra, daha önce bu kadar eleştiri getirilmiş bir bütçe sistemine geri dönüşün temel nedeni ne olabilir? Üstelik söz konusu dönemde yürütme organına seçilenlerin değişmediğini de göz önünde bulundurduğumuzda, bu bütçe sistemi değişiminin rasyoneli ne olabilir?

Bu çalışmada kuramsal olarak ortaya konan paradigma değişimleri ve bütçe sistemleri ilişkisinin Türkiye'deki son bütçe sistemi değişikliğine yansımaları yorumlayabilmek için karşımıza iki önemli soru çıkmaktadır: (1) Performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesi gerçekten bir paradigma dönüşümüne mi işaret etmektedir? (2) Yoksa bütçe sistemindeki değişim, "dünya bu sisteme geçerken biz de ayak uyduralım" bakış açısının bir ürünü müdür?

Çalışmanın yazıldığı dönem itibarıyla bu sorulara cevap vermek erken bir hareket olacaktır. Zira paradigma değişimini içinde bulunulan dönemde (kısa vadede) anlamak mümkün olmadığından, yeni bütçe sistemini varsa bir paradigma değişimiyle ilişkilendirmek de şimdilik zordur. Bu nedenle bu çalışmanın birincil amacı, bu iki soruyu ortaya koyarak ekonomi/maliye yazınında yeni bir tartışma alanı açmak; ikincil amacı ise, bu iki sorunun olası cevaplarını tespit etmeye çalışmak olmuştur.

Eğer birinci sorunun doğru olduğu düşünülürse, performans esaslı bütçelemeden vazgeçilmemesi nedeniyle neoliberalizmden keskin bir kopuş olmadığını, ancak program bütçelemenin yeni sisteme entegre edilmesi nedeniyle yeni bir kamu müdahaleciliği anlayışının geliştirilmeye çalışıldığını söyleyebiliriz. 2008/2009 krizinden sonra hazırlık çalışmalarına başlanmış olan program bütçe reformunun 2021 yılı itibarıyla hayata geçmesi, paradigma değişimlerini izleyen bütçe sistemi değişimlerinin gecikme süresiyle uyumaktadır. Burada sorulması gereken esas soru şudur: "2008/2009 krizinden sonra küreselleşmecilerin tezlerinin zayıflaması ve son yıllarda erken kapitalistleşmiş ülkelerde dahi otoriterleşme eğilimlerinin ve ulus devlet modeline yönelimin artması, beraberinde hibrit bir bütçe sistemini karşımıza mı çıkarmaktadır?". Zira 1980'lerden sonra ABD'de Reagan, İngiltere'de Thatcher, Şili'de Pinochet ve Türkiye'de Özal politikalarıyla örnekleyebileceğimiz neoliberalizmin vücut bulmuş hali günümüzde yeni bir formda karşımıza çıkmaktadır. ABD (Trump Dönemi), İngiltere, Rusya, Belarus, Brezilya, Türkiye gibi ülkelerde neoliberal virüsten kurtulamadan otoriterleşme ve ulus devlete dönüş eğilimlerinin artması, dünyada yeni bir paradigma dönüşümünün işareti olarak kabul edilebilir. Performans esaslı program bütçe sistemi de bu yeni dönüşümün bir parçası olabilmektedir.

Eğer ikinci sorunun doğru olduğu düşünülürse, geriye dönük olarak Türkiye'de uygulanmış olan tüm bütçe sistemlerinin paradigma değişimleri ile bağlantısını kurmak anlamsız bir çaba olacaktır. Dahası mevzuatta hangi bütçe sistemi benimsenirse benimsensin, bütçeyi hazırlayanların pratikte ağırlıklı olarak girdi esaslı geleneksel bir bütçeleme tarzını

benimsemiş olması, Türkiye'de bütçe sistemi değişikliklerinin sadece görünüşte bir değişim olduğunu ve küresel egemen anlayışlara bir ayak uydurma çabasından öteye gidemediğini göstermektedir. Bir başka ifadeyle, egemen paradigmaya uyum çabalarına rağmen yapısal özelliklerin değişmemesinin bir gereği olarak, arzu edilen bütçe sistemi değişikliklerinde dahi bir başarı yakalanamamış olabilmektedir.

İster paradigma değişiminden kaynaklansın, ister mevzuat ile uygulamada farklı bir bütçe sisteminin kullanılmasından kaynaklansın, her iki durum da eleştiriye açık bir konudur. Önemli olan, kamu müdahaleciliğinin minimize edilmesinden ziyade, toplumsal faydayı maksimize etmek adına kamu kaynaklarının gerçekten verimli kullanılması olmalıdır. Hangi bütçe sistemi uygulanırsa uygulansın, kamu kaynaklarının gerçekten ekonomik ve verimli kullanılması için ve mali saydamlık ile hesap verilebilirliğin gerçekten sağlanması için toplumsal tabanda bütçe bilincinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bütçe ile ilgili her türlü bilgi ve belgenin, toplumun tüm kesimleri tarafından ulaşılması zor araçlarla ve yollarla kamuoyuna duyurulması gerçek bir mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği ifade etmemektedir. Kamu kaynaklarının esas sahibi olan halkın duyarlı bir bütçe bilincine sahip olması ve yapılan her bir harcamanın demokratik zeminde hesabını sorabilmesi söz konusuysa gerçek bir mali saydamlık ve hesap verilebilirlikten bahsedilebilir. İşte o zaman bütçe sistemleri sadece teknik birer konu haline gelecektir.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. (2014). Kamu bütçesinde yapı-arac uyumsuzluğu: Kuramsal analiz. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 12(24), 18-40.
- Bagchi, A. K. (2000). The past and the future of the developmental state. *Journal of World-Systems Research*, 6(2), 398-442.
- Bradley, B. D. (1968). *Program budgeting*. The RAND Corporation.
- Canto, V. A., D. H. Joines, & A. B. Laffer (1983). *Foundations of supply-side economics*. Academic Press.
- Crain, W. M., & O'Roark, J. B. (2004). The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance. *Economics of Governance*, 5(2), 167-186.
- Diyanet İşleri Başkanlığı (2020). *Faaliyet Raporları*. [Erişim Tarihi: 04.09.2020], <https://stratejigelistirme.diyanet.gov.tr/sayfa/22/Faaliyet-Raporlari>.
- DonVito, P. A. (1969). *The Essentials of a planning-programming-budgeting system*. The RAND Corporation.
- Ercan, F. (2009). *Modernizm, kapitalizm ve azgelişmişlik*. Bağlam Yayıncılık.

- Eren, E. (2012). *Yerleşik iktisatta içerik kayması ve paradigma değişikliği*. Discussion Paper, No. 2012/51, Turkish Economic Association.
- Friedman, M. (2008). *Kapitalizm ve özgürlük* (Çev. D. Erberk & N. Himmetoğlu). Plato. (Özgün çalışma: 1962).
- Greenhouse, S. M. (1966). The planning-programming-budgeting system: Rationale, language, and idea-relationships. *Public Administration Review*, 26(4), 271-277.
- Gül, Z. B. (2008). Keynes bir marjinalist midir? Genel teorinin mikro temelleri. *Ekonomik Yaklaşım*, 19(66), 73-94.
- Hagen, J. (1968). *Program budgeting* (CSE Report No. 7). University of California.
- Hirschman, A. O. (1981). The rise and decline of development economics. İçinde A. O. Hirschman (Ed.). *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, (ss. 1-24). Cambridge University Press.
- Karkatsoulis, P. (2010). The crisis effect on performance based budgeting. *Public Administration Quarterly*, 34(4), 449-478.
- Keynes, J. M. (1923). *A tract on monetary reform*. Macmillan.
- Keynes, J. M. (2008). *Genel teori: İstihdam, faiz ve paranın genel teorisi* (Çev. U. S. Akalın). Kalkedon. (Özgün çalışma, 1936).
- Kuhn, T. S. (2014). *Bilimsel devrimlerin yapısı* (Çev. N. Kuyaş). Kırmızı Yayınları. (Özgün çalışma, 1962).
- Laffer, A. B. (1981). Supply-side economics. *Financial Analysts Journal*, 37(5), 29-43.
- Martinussen, J. (1997). *Society, state and market: A guide to competing theories of development*. Zed Books.
- Öniş, Z. (1991). The logic of the developmental state. *Comparative Politics*, 24(1), 109-126.
- Premchand, A. (2001). Public budgeting and economic development: Evolution and practice of an idea. *International Journal of Public Administration*, 24(10), 1023-1039.
- Ricardo, D. (2007). *Ekonomi politiğin ve vergilendirmenin ilkeleri* (Çev. T. Ertan). Belge Yayınları. (Özgün çalışma, 1817).
- Schick, A. (1966). The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243-258.
- Smith, A. (2006). *Milletlerin zenginliği* (Çev. H. Derin). Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları. (Özgün çalışma, 1776).
- Sözcü Gazetesi (2020, 3 Eylül). İstinaftan 'kamu zararı' kararı!. <https://www.sozcu.com.tr/2020/gundem/istinaftan-kamu-zarari-karari-6019969/>
- Srithongrung, A. (2018). An evaluation of performance-based budget reform in Asian countries. *International Journal of Public Administration*, 41(4), 257-267.

-
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2020). *2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi*. [Erişim Tarihi: 18.10.2020], https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/10/2021-2023_ButceHazirlamaRehberi.pdf.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2021a). *Program Bütçe / Genel Bilgiler*. [Erişim Tarihi: 08.01.2021], <https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/>
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) (2021b). *Program Bütçeye Geçiş Süreci*. [Erişim Tarihi: 08.01.2021], <https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>
- Wildavsky, A. (1966). The political economy of efficiency: Cost-benefit analysis, systems analysis, and program budgeting. *Public Administration Review*, 26(4), 292-310.
- Williamson, J. (1993). Democracy and the “Washington consensus”. *World Development*, 21(8), 1329-1336.
- Yenice, E. (2006). Kamu kesiminde performans ölçümü ve bütçe ilişkisi. *Sayıştay Dergisi*, 61, 57-68.
- Young, R. D. (2003). Performance-based budget systems. *Public Policy and Practice*, 2(2), 11-24.
- Yüksel, C. (2019). 1980 sonrası kamu ekonomisinde yaşanan kavramsal değişim. *İktisat Dergisi*, 541, 3-13.
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, R.G. 24.12.2003/25326.
- 7254 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, R.G. 16.10.2020/31276 (Mükerrer).