



**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE REFORMLARININ MALİ
ETKİLERİ: OECD ÜYE ÜLKELERİNDE AMPİRİK ANALİZ**

**Hazırlayan
Çağrı KARAKOÇ**

**Danışman
Doç. Dr. Ferhat AKBEY**

Yüksek Lisans Tezi

Temmuz 2021, KAYSERİ

**T.C.
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE REFORMLARININ
MALİ ETKİLERİ: OECD ÜYE ÜLKELERİNDE AMPİRİK
ANALİZ**

(Yüksek Lisans Tezi)

**Hazırlayan
Çağrı KARAKOÇ**

**Danışman
Doç. Dr. Ferhat AKBİY**

Temmuz 2021, KAYSERİ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir şekilde elde edildiğini beyan ederim. Aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi belirtirim.

Çağrı KARAKOÇ





TEZ ÖZGÜNLÜK SAYFASI

T.C.

ERCIYES ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Anabilim Dalı : Maliye

Program Adı : Yüksek Lisans

Tez Başlığı : Performansa Dayalı Bütçe Reformlarının Mali Etkileri: OECD Üye Ülkelerinde Ampirik Analiz

Yukarıda bilgileri verilen tez çalışmasının a) Giriş, b) Ana bölümler ve c) Sonuç kısımlarından oluşan (Kapak, Önsöz, Özet, İçindekiler ve Kaynakça hariç) toplam 108 sayfalık kısmına ilişkin 09/07/2021 tarihinde **Turnitin** intihal programından aşağıda belirtilen filtreleme uygulanarak alınmış olan özgünlük raporuna göre tezin benzerlik oranı: **%6'** dır.

Filtrelemeye **alıntılar dahil** edilmiştir. Filtrelemede **yedi (7) kelimedenden daha az** örtüşme içeren metin kısımları hariç tutulmuştur.

Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez İntihal Raporu Uygulama Esaslarını inceledim ve bu uygulama esaslarında belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmasının herhangi bir intihal içermediğini, aksinin tespit edilmesi durumunda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini bilgilerinize arz ederim./...../.....

Danışman: Doç. Dr. Ferhat AKBEY

Öğrenci: Çağrı KARAKOÇ

KILAVUZA UYGUNLUK

“Performansa Dayalı Bütçe Reformlarının Mali Etkileri: OECD Üye Ülkelerinde Ampirik Analiz” başlıklı Yüksek Lisans Tezi, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Lisansüstü Tez Yazım Kılavuzuna uygun olarak hazırlanmıştır.

Hazırlayan

Çağrı KARAKOÇ

Danışman

Doç. Dr. Ferhat AKBAY

Maliye ABD Başkanı

Prof. Dr. Miraç Fatih İLGÜN

ÖN SÖZ

Devlet bütçesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında önemli bir belge niteliğindedir. Çünkü kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, devlet bütçesi ile takip edilebilmektedir. Bütçe hakkı gereği, kullanılan her kamu kaynağının etkin ve verimli bir şekilde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, performans esaslı bütçe reformlarının kamu kaynaklarının kullanımına nasıl etki yarattığına dair yapmış olduğum bu çalışmanın akademik çalışmalara ve literatüre katkıda bulunmasını ümit ediyorum.

Çalışma sürem boyunca manevi ve akademik katkılarını esirgemeyen kıymetli danışman hocam Doç. Dr. Ferhat Akbey'e teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Ayrıca çalışmamın nihai hale gelmesinde katkıları olan Sayın Prof. Dr. M. Fatih İlgün, Doç. Dr. Ahmet Aysu ve Ar. Gör. Dr. Gökhan Çobanoğulları hocalarıma saygılarımı sunarım. Manevi desteğini hiçbir zaman esirgemeyen değerli Dr. Öğretim Üyesi Gökçe Maraş hocama teşekkürlerimi sunarım.

Geçmişten bugüne kadar emeğini esirgemeyen ve daima yanımda olduklarını hissettiren aileme ise ayrıca teşekkür ediyorum.

Çağrı KARAKOÇ, Kayseri, 2021

PERFORMANSA DAYALI BÜTÇE REFORMLARININ MALİ ETKİLERİ: OECD ÜYE ÜLKELERİNDE AMPİRİK ANALİZ

Çağrı KARAKOÇ

**Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2021
Danışman: Doç. Dr. Ferhat AKBEY**

ÖZET

Bütçe sistemleri, devletlerin kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmeleri bağlamında oldukça önemli araçlardır. Bütçe sisteminin nitelikleri, kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağı noktasında yol göstericidir. Bu yüzden devletler, bütçe sistemlerinin geliştirilmesi için sürekli yeni arayış içerisinde olmuşlardır. Her devletin kendine has ekonomik, sosyal, teknolojik vb. özelliklerine göre tercih ettiği bütçe sistemi de farklılaşmaktadır. Bu bağlamda OECD'ye üye olan ülkelerin, bütçe sistemlerinde neredeyse standart bir yapı olduğu gözlemlenmiştir. 20 seçilmiş OECD ülkesi için yapılan bu çalışmada, Örgüte üye olan ülkelerin zamanla Performans Esaslı Bütçe Sistemi'ne geçiş yaptığı görülmektedir. Bu çalışmada, mezkûr sistem değişikliğinin etkilerinin, yapısal kırılma analiz yöntemi ile ortaya konması amaçlanmıştır. Buna yönelik olarak, Lee-Strazicich yapısal kırılmalı birim kök testi ve Bai-Perron yapısal kırılma analizi uygulanmıştır. Analiz sonucunda, belirlenmiş olan mali değişkenler üzerinde kırılmalar olduğu tespit edilmiştir. Lee-Strazicich (model A)'da 15 ülke için, Lee-Strazicich (model C)'de 13 ülke için ve Bai-Perron analizinde 15 ülke için, reform yapılan yıl ile kırılma yılının örtüştüğü sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca kriz dönemleri hariç, olağan dönemlerde bütçe reformlarının; borçlanma ve kamu harcama düzeylerinde azalmalara, vergi gelirlerinde ise artışlara yol açtığı görülmüştür. Bu kapsamda, Performans Esaslı Bütçe Sistemi'ne geçiş ile birlikte, bütçe kaynaklarının daha etkin kullanımına katkı sağlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: OECD Üye Ülkeleri, Performans Esaslı Bütçe Sistemi, Sonuç Odaklı Bütçeleme, Yapısal Kırılma Analizleri.

FISCAL IMPACT OF PERFORMANCE BASED BUDGET REFORMS: EMPRICAL ANALYSIS IN OECD MEMBER COUNTRIES

Çağrı KARAKOÇ

Erciyes University, Graduate School of Social Sciences

Master Thesis, July 2021

Supervisor: Assoc. Prof. Ferhat AKBAY

ABSTRACT

Budget systems play an important role for states in using public resources efficiently and productively. The qualifications of a budget system show the best way for how public resources are to be used effectively and efficiently. Therefore, the state constantly searches for new ways to improve its budget system. Choices of states on budget systems vary according to their economic, social and technologic features. In this context, it is observed that OECD members had set up almost standard systems. 20 OECD members are examined in this study, and it has been found out that they had made several reforms towards transition to the Performance Based Budgeting System. The effects of these system changes is aimed to be proven with structural break tests. For this aim, Lee-Strazicich structural break unit root test and Bai&Perron structural break analysis are applied. According to the analysis results, there are breaks on determined fiscal variables. It is put forth that, there are overlaps between reform years and structural break years according to Lee-Strazicich (model A) for 15 countries, Lee&Strazicich (model C) for 13 countries and Bai-Perron for 15 countries. It is also observed that budget reforms led to decrease in borrowing and public expenditures and increase in tax revenues during ordinary periods, excluding crisis stages. In this context, it can be concluded that the transition to performance-based budget system contributes to a more effective use of resources from the budget.

Keywords: OECD Member Countries, Performance Based Budget System, Results Based Budgeting, Structural Breaks Analysis.

İÇİNDEKİLER

BÜTÇE SİSTEMİ DEĞİŞİKLİKLERİNİN İKTİSADİ VE MALİ ETKİLERİ: OECD BAZLI AMPİRİK BİR ANALİZ

BİLİMSEL ETİĞE UYGUNLUK	i
TEZ ÖZGÜNLÜK SAYFASI.....	ii
KILAVUZA UYGUNLUK	iii
KABUL VE ONAY TUTANAĞI.....	iv
ÖNSÖZ	v
ÖZET	vi
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE SİSTEMLERİ VE GELİŞİMİ

1.1. Devlet Bütçesi Kavramı ve Nitelikleri	5
1.2. Devlet Bütçesinin Gelişimi ve Bütçe Hakkı.....	8
1.3. Devlet Bütçesinin Fonksiyonları	10
1.3.1. Klasik Bütçe Fonksiyonları	11
1.3.2. Çağdaş Bütçe Fonksiyonları.....	12
1.4. Devlet Bütçe Sistemleri	14
1.4.1. Klasik Bütçe Sistemi.....	15

1.4.2. Torba Bütçe Sistemi	18
1.4.3. Performans Bütçe Sistemi.....	19
1.4.4. Program Bütçe Sistemi	21
1.4.5. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi.....	23
1.4.6. Sıfır Esaslı Tabanlı Bütçe Sistemi	26
1.4.7. Performans Esaslı Bütçe Sistemi	32
1.5. Bütçe Sistemlerinde Ara Modeller	37
1.5.1. Performans Bazlı (Esaslı) Program Bütçe	38
1.5.2. Program Bazlı (Esaslı) Performans Bütçe	40

İKİNCİ BÖLÜM

OECD ÜLKELERİNDE YAPILAN BÜTÇE REFORMLARI

2.1. OECD Kurucusu Ülkeler Kapsamında Bütçe Reformları	43
2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	43
2.1.2. Şili.....	45
2.1.3. Danimarka.....	47
2.1.4. İsveç.....	49
2.1.5. Norveç.....	50
2.1.6. Almanya.....	51
2.1.7. İngiltere.....	53
2.1.8. Fransa.....	55
2.1.9. Hollanda.....	56
2.1.10. Türkiye.....	59
2.1.11. Kanada	60
2.1.12. Portekiz	62
2.1.13. İtalya	63

2.1.14. Avusturya.....	65
2.2. Sonradan Katılan Üye Ülkelerde Bütçe Reformları	67
2.2.1. Finlandiya	67
2.2.2. Avustralya.....	68
2.2.3. Güney Kore.....	70
2.2.4. Japonya	71
2.2.5. Meksika.....	72
2.2.6. Polonya	74
2.3. OECD Ülkelerinde Yapılan Bütçe Reformlarının Değerlendirilmesi	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YAPISAL KIRILMA TESTLERİ İLE OECD ÜLKELERİNDE YAPILAN BÜTÇE REFORMLARININ ANALİZİ

3.1. Literatür Taraması	78
3.2. Veri Seti	80
3.3. Yöntem	81
3.3.1. Lee-Strazicich Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi	82
3.3.2. Bai-Perron Yapısal Kırılma Testi	84
3.4. Bulgular	85
3.5. Analiz Sonuçlarının Ülke Bazında Değerlendirmesi.....	96
SONUÇ	100
KAYNAKÇA.....	109
EKLER	118

SİMGELER VE KISALTMALAR LİSTESİ

BP	: Bai-Perron
DIPRES	: The Dirección de Presupuestos (Maliye Bakanlığı Bütçe Müdürlüğü)
GPRA	: The Government Performance and Result Act (Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu)
GPRAMA	: Government Performance and Results Modernization Act (Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunun Modernizasyonu Kanunu)
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
LOLF	: Loi Organique de Lois de Finances
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı)
VESTA	: Verktyg för Ekonomisk Styrning i Staten (Merkezi Hükümet için Finansal Yönetim Araçları)
LS	: Lee-Strazicich
PEB	: Performans Esaslı Bütçe
PPBS	: Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
SEB	: Sıfır Esaslı Bütçeleme
VBTB	: Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verebilirlik Operasyonu)

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 2.1: Çalışmaya Dâhil Edilen Seçilmiş OECD Ülkeleri	42
Tablo 2.2: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Performansa Dayalı Bütçe Reformları	75
Tablo 3.1: Analize Dâhil Edilen OECD Ülkeleri ve Değişkenler	81
Tablo 3.2: Lee-Strazicich (Model A) Analiz Sonuçları ve Kırılma Yılları	86
Tablo 3.3: Model A Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler..	88
Tablo 3.4: Lee-Strazicich (Model C) Analiz Sonuçları ve Kırılma Yılları	89
Tablo 3.5: Model C için Kritik Değerler.....	90
Tablo 3.6: Model C Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler..	91
Tablo 3.7: Bai-Perron Yapısal Kırılma Testi Sonuçları ve Kırılma Yılları	93
Tablo 3.8: Bai-Perron Testi Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler.....	95

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1.1: Karar Paketi Sıralama Süreci.....	29
Şekil 2.1: Seçilmiş OECD Ülkelerindeki Bütçe Reformlarının Uygulanma Yıllarına Göre Dağılımı	76



GİRİŞ

Devlet bütçesi, belli bir dönemde halk için kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla, gelir ve giderlerin gösterildiği hukuki bir belgedir. Devlet bütçesi hizmet sunma amacına ek olarak, başka birçok fonksiyonu da yerine getirmektedir. Bu fonksiyonlar; ekonomik dalgalanmaların yönetilmesi, ekonomideki istikrarsızlıkların kontrol altına alınması, kaynak tahsisinin yapılması, gelir dağılımının düzenlenmesi ve hükümet vaatlerinin yerine getirilmesi olarak sıralanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ihtiyaç duyulan en önemli kaynak, halktan tahsil edilen vergilerdir. Ayrıca bütçede bu vergilerin, hangi alanlara tahsis edildiğini ifade eden kamu harcamaları da gösterilmektedir. Bu sayede, devlet bütçesi aracılığı ile kamu gelirleri ve kamu giderlerini tek bir belgede irdelememiz mümkün hale gelmektedir. Ayrıca kamu hizmetlerini yürütürken, devletin maliye politikası bağlamında da sorumlulukları ve halka sunduğu vaatler söz konusudur. Örneğin bu sorumluluklar, ekonomik ve sosyal yardımlar olarak karşımıza çıkabilmektedir. Ekonomik açıdan, özel firmaların üretimini teşvik etmek ve istihdamlarını artırmak için (vergilerin azaltılması veya harcamaların artırılması vb. yolu ile) bütçeden bir kaynak aktarımı yapılabilir. Sosyal anlamda, gelir dağılımının düzenlenmesi için gelirden düşük pay alan kesimlere karşılıksız yardımlar yapılabilir. Devlet, bu sorumlulukları yerine getirirken de bütçeyi bir araç olarak kullanmaktadır. Kısaca devlet, maliye politikasının uygulanması ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bütçeye ihtiyaç duymaktadır. Fakat burada dikkat çekilmesi gereken bir nokta söz konusudur. Devlet bütçesi ile özel firmaların bütçe anlayışı ve yapısı birbirinden farklı hususları içermektedir. Devlet bütçesinde önem arz eden husus, halka karşı asli görevlerin yerine getirilmesidir. Fakat firma bütçelerinde, en önemli amaç kâr sağlamaktır. Bu noktada, devlet ile özel firma bütçe yapısının birbirinden farklı ele alınması gerekmektedir.

Günümüzde, devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonların artmasından dolayı kamu harcamalarında da bir artış söz konusu olmuştur. Fakat harcamalara karşın, tahsil edilen vergi geliri seviyelerinde aynı oranda artış yaşandığını söylemek pek mümkün değildir. Bu bağlamda, zamanla mali disiplinin bozulması neredeyse kaçınılmaz olmuştur. Yaşanan bu gelişmeler, değişen duruma ayak uydurabilmek adına devlet bütçesinin sistematik biçimde sürekli olarak gelişim göstermesine zemin hazırlamıştır. Bu gelişim; kamu kaynaklarının nasıl kullanılacağına, kullanılan kamu kaynaklarının nasıl denetleneceğine, harcamalara sistematik olarak nasıl karar verileceğine karar verilmesi gibi hususları içermektedir. Devlete ait gelir ve giderlerin takip edilmesi için tercih edilecek bütçe sistemlerinde; kamu kaynaklarının kullanımına yönelik usul ve esasların nasıl belirleneceği çerçevesinde bir yapı oluşturulmaya gayret edilmektedir. Çünkü halka ait kamu kaynakları kullanılırken, bütün kaynakların etkin ve verimli bir biçimde değerlendirilmesi son derece önemli bir husustur. Bu durum bizi bütçe hakkı kavramına götürmektedir. Bütçe hakkı 1215 yılında İngiltere’de “Magna Carta” ile ilk defa yazılı olarak gündeme gelmiştir. Kral, sarayın ihtiyaçları ve artan savaş maliyetleri için halktan vergi toplamış; halk ise giderek ağırlaşan bu vergi yükünü kabullenmeyerek, sonunda bütçe hakkını elde edeceği bir isyana/mücadeleye girişmiştir. Bütçe hakkı; devletin vergilendirme yetkisi ve kaynakların hangi alanlara tahsis edileceğine yönelik usul ve esasların belirlenmesi için halk tarafından, yürütme organına tanınan yetkidir. Burada önem arz eden konu; halkın kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılması için yasa ile düzenleme yapılmasıdır. Böylece devleti yönetenler kamu kaynaklarını israf etmeden, halkın ihtiyaçları doğrultusunda önceliklere göre kullanacaktır.

Her yeni bütçe sistemi, bir önceki sistemin eksikliklerini ortadan kaldırmak için getirilmektedir. Diğer bir ifadeyle eski bütçe sisteminin eksiklikleri, yeni bütçe sisteminin amaçlarını oluşturmaktadır. Örneğin; Geleneksel Bütçe Sisteminde kamu kaynakları girdi odaklı bir anlayış ile kullanılırken; Performans Bütçe Sisteminde kamu kaynakları çıktı ve sonuç odaklı bir anlayış ile kullanılmaktadır. Geleneksel Bütçe Sisteminin sadece girdilere odaklanması bir eksiklik olarak görülmüş; Performans Bütçe Sisteminde sonuç esaslı bir anlayışa geçiş sağlanarak, bu eksiklik giderilmeye çalışılmıştır. Bütçe sistemlerinin özellikleri bazı yönlerden birbirine yakın olsa da, bu sistemler aynı zamanda birçok noktadan ayrışabilmektedirler. Bazı bütçe sistemleri kurumların performansına odaklanırken; bazıları harcamaların sistematik bir şekilde sınıflandırılmasına önem

yapıldığının ortaya konması önemli bir noktadır. Bu bağlamda, uygulamaya konan yeni sistemin, mali göstergeler de dâhil ülkedeki belli başlı makroekonomik göstergeler üzerinde etkiler yarattığı düşünülmektedir. Bütün bu bilgiler ışığında çalışmanın amacı, OECD ülkelerinde yapılan bütçe reformunun özellikle mali göstergeler üzerinde etkiler yaratıp yaratmadığını ortaya koymaktır. Çalışmanın kapsamı, 20 OECD ülkesinden oluşmaktadır. Ülkelerin yapmış oldukları reformların mali etkilerini tespit etmek üzere; borç stoku/GSYH, kamu harcaması/GSYH ve vergi geliri/GSYH göstergeleri analize dâhil edilmiştir. Vergi geliri/GSYH verileri OECD veri tabanından; borç stoku/GSYH ve kamu harcaması/GSYH verileri ise International Monetary Fund (IMF) veri tabanından derlenmiştir. Analizde, göstergelerde yaşanan kırılma yılları ile bütçe reformu yapılan yılın örtüşüp örtüşmediğini ortaya koymak için, yapısal kırılma testleri kullanılmıştır. Lee-Strazicich yapısal kırılmalı birim kök testi ve Bai-Perron yapısal kırılma testi uygulanmıştır. Bu testler sonucunda, ülkedeki reform yılı ile göstergelerde yaşanan kırılma yılının örtüşüp örtüşmemesi durumuna göre mali etkileri değerlendirilmiştir. Bu noktada, reformun bütçe yapısını hangi yönde değiştirdiğini (kamu harcamalarını artırdığını/azalttığını veya vergi gelirlerini artırdığını/azalttığını) değerlendirmek adına, Bai-Perron analizleri sonucunda oluşturulan kırılma grafikleri de ortaya konmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, devlet bütçesi kavramı ve bütçe sistemlerine yönelik teorik bilgilere yer verilmiştir. İkinci bölümde, seçilmiş 20 OECD ülkesinin; bütçe sistemlerinde değişikliğe yönelik yapmış oldukları çalışmalara ve reformlara dair bilgiler verilmiştir. Üçüncü bölümde ise, seçilmiş 20 OECD ülkesi için belirlenmiş olan yapısal kırılma testleri uygulanarak; analiz sonuçları ortaya konmuş ve bu sonuçlar değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE SİSTEMLERİ VE GELİŞİMİ

Bütçe, özel sektörde ve kamu sektöründe gelir ve giderlerin planlanarak takip edildiği, uygulandıktan sonra da raporlanarak denetlendiği önemli bir araçtır. Devlet bütçesi özel sektör için bağlayıcı bir özellik taşımamakla birlikte, yol göstericidir. Çünkü özel sektör için oldukça önem arz eden sübvansiyon ve teşviklerin vücut bulduğu hukuki ve mali plan, esas itibarıyla devlet bütçesidir. Kamu sektörü için ise halkın ihtiyaçlarını karşılamak, ayrıca iktisadi ve mali politikaların uygulanmasını sağlamak için ihtiyaç duyulan hukuki bir belge ve en önemli mali plandır. Bu bağlamda kamu sektöründe gelir ve giderlerin en doğru şekilde takip edilebilmesi, kaynakların etkin ve verimli bir şekilde sarf edilebilmesi ve israfın önüne geçilebilmesi için, zamanla farklı bütçe sistemleri geliştirilmiştir.

Devlet bütçesi, iktisadi, mali ve siyasi olarak birçok açıdan değerlendirilebilmektedir. Bundan dolayı, farklı bakış açıları ile yeni bütçe sistemleri ortaya çıkmış ve günümüze kadar belirli bir gelişme eğilimi göstermiştir. Bütçe sistemlerinin gelişimi günümüzde de devam etmektedir.

1.1. Devlet Bütçesi Kavramı ve Nitelikleri

Bütçe kavramsal olarak Batılı ülkelerde ortaya çıkarak gelişim göstermiştir. Kavramın Latince kökü “Bulga” kelimesidir. Fransızcada “Bouge”, “Bougette” ve 17. yüzyılda da “Budget” şeklinde İngilizcede kullanılmaya başlanmıştır. Devlet bütçesi, devletin topluma karşı görevlerini yerine getirmek için kaynak ihtiyacının karşılamasında önemli bir araçtır. Devlet bu görevlerini vergi, resim, harç ve diğer gelirleri, bunlar da yeterli olmazsa veya maliye politikasının gerektirdiği durumlarda borçlanma ile yerine getirmektedir. Ayrıca devletin ekonomideki payı arttıkça devlet bütçesi daha önemli bir rol üstlenmektedir (Tüğen, 2018, ss. 1-2). Buna göre devlet bütçesi, halktan tahsil edilen

gelirler ile halka hizmet amacıyla sarf edilen giderlerden oluştuğu için, kaynakların daha etkin kullanılması noktasında önemlidir. Kaynakların etkin kullanımı ise, hukuki ve teknik boyutları itibariyle ancak devlet bütçesi aracılığı ile sağlanabilmektedir. Çünkü mevcut kıt kaynaklar, gelirlerin ve giderlerin kontrol altında tutulması ile etkin kullanılabilir.

Devlet bütçesine yönelik çeşitli tanımlamalar, farklı zamanlarda birçok bilim insanı tarafından yapılmıştır. Edgar Allix: devleti bütçesini “devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına harcamaların yapılmasına izin veren bir kanun” şeklinde tanımlamıştır. Paul Lorey-Beaulieu “gelecekteki belli bir döneme ilişkin olarak, devletin ya da bir başka kurumun, gelir ve gider tahminlerinin ne olacağının saptanıp biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen addır” şeklinde tanımlamıştır. Fransız maliyecisi Rene Stourm ise devlet bütçesini, “kamu gelir ve masraflarının mali yıl girmeden önce yapılan tahminler ile bu tahminlerin tasvip edildiğini belirleyen bir parlamento tasarrufudur” olarak tanımlamıştır. Ülkemizdeki maliyecilerden Nihad Sayar’ın tanımı da şu şekildedir. “Bütçe devlet, il ve belediye gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur” şeklinde tanımlamıştır. Bir başka maliyeci Necmeddin Feyzioğlu’nun tanımı ise şöyledir. “Bütçe, devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur” şeklinde tanımlamaktadır. (Tüğen, 2018, s. 3). Bu örneklerden hareketle devlet bütçesi; devletin belli bir dönemde tahsil etmiş olduğu gelirler ile yapmış oldukları kamu harcamalarının sistematik bir şekilde ortaya konulduğu ve belli bir dönem boyunca takip edildiği hukuki bir belgedir.

Ülkemizde devlet bütçesinin tanımı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun (KMYKK) 3. Maddesinin (f) fıkrasında yapılmıştır. Buna göre devlet bütçesi “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” şeklinde tanımlanmıştır. Ayrıca aynı kanunun 15/1. Maddesinde “Merkezî yönetim bütçe kanunu,

merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir ve gider tahminlerini gösteren, bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki ve izin veren kanundur” şeklinde tanımlanma yapılmaktadır.

Bu tanımlardan yola çıkılarak devlet bütçesinin niteliklerini ortaya koymak mümkündür. Devlet bütçesinin genel özellikleri şöyle sıralanabilir.

- Belli bir süre boyunca kullanılması,
- Tahmini olarak yapılması,
- Merkezi Yönetim Bütçesi açısından Kanun şeklinde olması,
- Mali yıla girmeden önce hazırlanması,
- Kamu hizmetlerinin yapılmasına olanak tanınması,
- Gelir ve giderlerin kontrol altında tutulmasını sağlaması,
- Parlamento tarafından verilen izin ile uygulanması.

Bütçe sistemlerinin gelişimine yönelik ilk fikirlerden biri bütçe uzmanı Valdimer Orlando Key tarafından¹ 1940 yılında gündeme getirilmiştir. Key “hangi prensip çerçevesinde Faaliyet B yerine Faaliyet A için ödenek tahsisi yapılmalıdır?” biçiminde irdilemede bulunarak, bütçe sistemlerinin gelişimine yönelik yapılacak çalışmalar açısından bir kriter oluşturmuştur. Sonrasında yapılan çalışmalarda, devletin üstlendiği sorumlulukların değişimini esas alan bir süreç izlenmiştir. Bunun sonucunda da bütçe sistemleri devletin fonksiyonlarına paralel bir şekilde gelişim göstermiştir (Özen, 2008, s. 7). Bütçe sistemleri, bilim insanları tarafından yapılan çalışmalar ile gelişim göstermektedir. Key tarafından yapılan çalışma, diğer çalışmaların ortaya çıkması noktasında önemli bir kaynak haline gelmiştir.

Devlet bütçesi iki yönde gelişmiştir. İlki, parlamentonun bütçe kontrolünü ele almaya yönelik gelişimdir. İkincisi ise kaynakların kullanımında hükümetlerin hesap verebilirliğini sağlamaya yöneliktir. Örneğin; demokratik toplumlarda, bütçenin kabulü yürütmenin parlamenter kontrolünün ana şeklidir. Bütçe ile harcamaların yapılması ve gelirlerin toplanması için yetki verilir. Son yıllarda ise hükümetlerin faaliyet alanlarının

¹ Valdimer Orlando Key’in 1940 yılında kaleme aldığı ve bütçeye yönelik teorik çalışmaların yetersizliğine dikkat çektiği “The Lack of a Budgetary Theory” isimli çalışması ile gündeme getirmiştir.

kapsamı önemli ölçüde gelişmiş ve hükümetin bütçedeki rolü daha karmaşık hale gelmiştir. Bugün kamu harcamaları; çeşitli siyasi, ekonomik ve sosyal amaçları gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu yüzden hükümetler, mali amaçlarını gerçekleştirmek ve makroekonomik sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla devlet gelirlerinin tahsiline ve harcama, borçlanma gibi maliye politikası araçlarına ihtiyaç duymaktadır (Allen & Tommasi, 2001, s. 43). Bütçenin gelişimi, parlamentonun bütçe hakkı ve kaynak dağıtımında hesap verebilirliği sağlama amacı kapsamında değerlendirilebilmektedir. Bu yüzden harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması ancak ve ancak bütçenin onaylanması ile mümkün olmaktadır.

1.2. Devlet Bütçesinin Gelişimi ve Bütçe Hakkı

Bütçe, kurum olarak batılı ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bütçe hakkına yönelik mücadelelerin ortaya çıkması ile birlikte siyasi açıdan parlamenter demokrat yapının da geliştiği gözlenmektedir. Ayrıca tarihi süreç içerisinde devletin hâkimiyeti ve bağımsızlığının tekemmülünden söz edebilmek için, bir tür mali teşkilatın da gelişmiş olması gerekmekte; bu durum ise gelirlerin tahsili ve giderlerin yapılmasının belli bir sistem içinde tek elden gerçekleştirilebilmesine imkân tanımasından kaynaklanmaktadır. Devletin etkisi ve varlığını sürdürebilmesi, hazine ve maliyenin gelişimi ile alakalıdır. Bütçe hakkının gelişiminde toplumsal ve siyasi ortamın yapısı da önem arz etmektedir. Bu doğrultuda siyasal sürecin gelişimi ile beraber, bütçe hakkı; devletlerin parlamenter ve demokratik sistemlerindeki gelişimleriyle anlam kazanmıştır. Parlamentoların kamu gelirleri ve giderleri kapsamında yetkilerinin doğmasıyla bütçe hakkı önemli bir kavram haline gelmiştir (Çataloluk, 2008, s. 84). Bütçeleme anlayışı ülkelerin yönetiminde değişikliklere yol açmıştır. Ayrıca bütçeleme kapsamında bağımsızlık, ülkelerin mali teşkilatı ile de ilişkilendirilmektedir. Bu bağlamda bütçenin siyasal perspektiften irdelenmesi söz konusu olmaktadır.

Tarihsel açıdan bakıldığında, bütçe ve bütçe hakkı ile demokrasi arasındaki ilişki tam tersi yönden de değerlendirilebilmektedir. Yani, özellikle hükümların vergileme yetkilerine itiraz boyutuyla bütçe hakkına yönelik mücadelelerin, parlamenter demokrasinin gelişimine önemli katkılar yaptığı da ifade edilebilmektedir. Lâkin burada önemli olan bir neden-sonuç tartışmasına girmekten ziyade, bütçe hakkına yönelik mücadeleler ve gelişmeler ile parlamenter demokrasinin tekâmülü arasında inkâr

edilemez ilişkinin farkında olunmasıdır. Her iki süreç karşılıklı olarak birbirini etkilemiştir. Bu açıdan parlamenter demokrasinin bütçe hakkının tesisi için, bütçe hakkının tesliminin de parlamenter demokrasinin tekâmülü için elzem olduğu tarihsel bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır.

Bir devletin hükümrانlık yetkileri çerçevesinde vergi koyabilmesi ve bu vergileri kendi iktisadi/mali politikaları doğrultusunda harcayabilmesi, o ülkenin bağımsız ülkeler kapsamında değerlendirilmesine olanak tanımaktadır. Buna karşılık, ülkelerin bütçe hakkını elde etmesi kolay gerçekleşmemiştir. Krallıkla halk aralarında vergilemeden dolayı isyanlar ve şiddetli çatışmalar söz konusu olmuştur (Çataloluk, 2008, s. 84). Özetle bütçe hakkının kazanılması zor şartlar altında gerçekleşmiştir. Bu yüzden bütçenin takip edilmesi önem arz etmektedir.

Bütçe hakkı; kamu hizmetlerinin çeşidi ve parasal miktarı ile bu hizmetlerin karşılanması için toplanacak kamu gelirleri hakkında karar verme yetkisi olarak açıklandığında, bütçe hakkının üç unsuru söz konusudur (Edizdoğan vd., 2013, s. 365).

- Toplumda, toplumsal ihtiyaç kapsamında sayılan ihtiyaçlar ile bunların kamu hizmetine konu olması,
- Toplumun ihtiyaçlarının karşılanmasında tahsis edilecek kamu gelirlerinin cinsi ve bunların toplanması,
- Karar yetkisi hususunda yetkiyi kimin, ne zaman ve nasıl kullanacağını ortaya konması.

Vergilendirme ile ilgili halk ve yönetim arasındaki ilk mücadeleler İngiltere’de 10. ve 11. yüzyıllarında ortaya çıkmıştır. Bu mücadeleler neticesinde ortaya çıkan ilk yazılı belge 1215 tarihli Magna Carta Anlaşması’dır. Bu anlaşmanın 12.maddesi şu şekildedir.

Kral kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan harcamalara katılma payı isteyebilir. Bu durumlar dışında ancak Genel Meclisin kararı üzerine halk vergi ödemeye davet edilebilir. Halkı vergi ödemeye zorlayan irade, ister Kraldan, ister Genel Meclisten gelsin, yükleyeceği yükün makul ve ılımlı olması gerekir.

Batı dünyasında “Bütçe Hakkı’na” dair ilk yazılı belge budur (Tüğen, 2018, s. 6). İngiltere’de bütçe hakkının elde edilmesi mali haklar kaynaklı siyasi hareketler ile ortaya çıkmıştır. Bu siyasi gelişmeler ile birlikte belirli mali hakların yeniden düzenlenmesi söz konusu olmuştur. Bütçeleme hususunda vergileme yetkisinin ve harcamaların nerelere yapılacağına karar verme esaslarının kullanımı konusundaki gelişmeler, diğer batı ülkelerinde de kabul görmüştür (Tüğen, 2018, s. 5). İngiltere’de bütçe hakkının elde edilmesine yönelik yaşanan olay diğer ülkeler içinde bir örnek olmuştur. Bu yüzden Magna Carta evrensel bir niteliğe bürünmüştür.

Vergiler ve diğer kaynaklar aracılığı ile elde edilen gelirlerin belirlenmesi, kamu harcamalarının çeşidi ve miktarının saptanması ve bu hususların onaylanması hakkına *bütçe hakkı* denmektedir. Bu doğrultuda bütçe hakkı üç aşamada ortaya çıkmaktadır. Bu aşamalar ise; vergi alma hakkı, harcama yapma hakkı ve yıllık bütçeyi onama hakkı olarak sıralanabilir (Yılmazcan, 1998, s. 163). Kamu kaynaklarının kullanımında, etkin ve verimlilik ilkelerinin sağlanması için bütçe hakkı önemli bir kavramdır. Toplanan gelirler, yapılan harcamalar bütçe hakkı ile denetlenmektedir.

1.3. Devlet Bütçesinin Fonksiyonları

Devletin zamanla üstlendiği değişik görevler kapsamında, bütçenin farklı fonksiyonları ortaya çıkmaktadır. Bu fonksiyonlar klasik ve çağdaş-makroekonomik fonksiyonlar olarak iki başlık altında ele alınmaktadır (Pehlivan, 2018, s. 69).

Bütçenin klasik fonksiyonları;

- Bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu,
- Bütçenin hukuki fonksiyonu,
- Bütçenin siyasi fonksiyonu,
- Bütçenin denetim fonksiyonu,

biçiminde sıralanmaktadır.

Bütçenin çağdaş-makroekonomik fonksiyonları ise;

- Bütçenin konjonktürel fonksiyonu,
- Bütçenin telafi edici fonksiyonu,

- Bütçenin kalkınma fonksiyonu,
- Bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu,
- Bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu,
- Bütçenin istikrarı sağlama fonksiyonu,

şeklinde sıralanmaktadır.

1.3.1. Klasik Bütçe Fonksiyonları

Klasik bütçe fonksiyonları; bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu, bütçenin hukuki fonksiyonu, bütçenin siyasi fonksiyonu, bütçenin denetim fonksiyonu şeklindedir. Klasik fonksiyonlar genel anlamda klasik dönem iktisat ve maliye teorisyenlerince bütçeye atfedilen nitelik ve özellikler itibari ile karşımıza çıkmaktadır.

Bütçenin iktisadi ve mali fonksiyonu; bütçe çerçevesindeki kamusal hizmetlerin belirli bir plana ve belirlenmiş olan önceliklere göre, mümkün olabildiği kadar ayrılacak en az kaynak ile yapılmasını ortaya koymaktadır. Bu fonksiyon; denk bütçe anlayışını da içermektedir. Denk bütçe anlayışı bütçede açık olması durumunda bu açığın hızla kapatılmasını öngörmektedir (Tüğen, 2018, s. 21). Böylece, devletin gelir ve giderlerine uygun şekilde faaliyetini sürdürmesine imkân tanımaktadır.

Bütçenin mali fonksiyonu; elde edilen gelirler ile yapılan harcamalar arasındaki dengeyi oluşturmayı amaçlar. İktisadi fonksiyonu ise mevcut kıt kaynaklar ile sınırsız gereksinimlerin karşılanmasını ortaya koymaktadır (Edizdoğan vd., 2013, s. 359). Bu bilgiler kapsamında, devletin elde etmiş olduğu gelirler kullanılırken harcamaların da gelirlere uygun biçimde yapılması gerekmektedir. Ayrıca bütçe, mevcut kaynaklar ile sonsuz sayıdaki gereksinimlerin karşılanması için iyi bir planlamaya dâhil edilmelidir.

Bütçenin hukuki fonksiyonu; kamu gelirlerinin tahsil edilmesine ve kamu harcamalarının gerçekleştirilmesini ve hukuki anlamda bir yapı oluşturulmasını ifade etmektedir. Bütçenin onaylanması, kanun yapım sürecindeki usul ve esaslara göre gerçekleştirilir. Bu yüzden, bütçe hukuki anlamda bir kanundur (Pehlivan, 2018, s. 70). Parlamenter ülkelerin tamamında, yasama organı tarafından kabul edilen ve onaylanan haliyle devlet bütçesi üç kısımdan oluşmaktadır. Bu kısımlar; bütçe kanunu metni, harcama kalemlerini içeren gider bütçesi ve devlet gelirlerinin tahminini gösteren gelir bütçesi şeklindedir. Bunların dışında yıllık bütçeye eklenen cetveller de söz konusudur.

Bu cetveller de kanunların buyruğu gereğince her yıl bütçe kanununa eklenmektedir (Edizdoğan vd., 2013, s. 361). Yıllık bütçeye eklenen cetvellere örnek vermek gerekirse; B cetveli, kurumların özel kanunlar ile toplayacakları tahmini olarak gelirlerin gösterildiği cetveldir. E cetveli, bazı ödeneklerin kullanımına ve harcamasına yönelik dayanakların düzenlendiği cetveldir (Pehlivan, 2018, s. 156). Özetle hukuki fonksiyon; bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi kapsamında karşımıza çıkmakta, devlet yöneticileri bu esaslara göre çalışmalarını gerçekleştirmektedir.

Bütçenin siyasi fonksiyonu; siyaset, devlet işlerini yürütmek ve düzenleme faaliyetlerinin bütünüdür. Devletin varlığını sürdürmek ve kamu hizmetlerini yerine getirmek için bütçeye ihtiyaç duymaktadır (Pehlivan, 2018, s. 72). Bir nevi bütçede yer alan bilgiler, ülkeyi yöneten grubun ekonomipolitik planlarını içermektedir. Seçim öncesinde sunulan vaatler, bütçe uygulanırken karşılaşılan hususlar siyasi bir kimlik niteliğinde bütçe ile yerine getirilmektedir.

Bütçenin denetim fonksiyonu; bütçe hakkına sahip olan halkın, bütçe aracılığı ile kamu kaynaklarının verimli, ekonomik ve uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetlenerek değerlendirilmesini ifade eder (Pehlivan, 2018, s.73). Bütçe, devletin yapmış olduğu faaliyetleri artı ve eksi yönleri ile irdeleme olanağı tanımaktadır. Bu irdeleme sonucunda, devletin mali anlamda eksik yönleri ortaya konmakta ve bütçe denetimi yoluyla bu eksik yönlerin giderilmesi için yapılacak çalışmalara rehber olunmaktadır. Ayrıca bütçe, olumlu yönlerin daha da geliştirilmesi için de rehber niteliğindedir.

1.3.2. Çağdaş Bütçe Fonksiyonları

Bütçenin çağdaş fonksiyonları; konjonktürel, telafi edici, kalkınma, kaynak tahsisi, gelir dağılımını düzenleme, istikrarı sağlama ve planlama aracı olma şeklindedir. Bu fonksiyonlar teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmeler neticesinde devletin ekonomide gelişen ve dönüşen rolleri kapsamında ortaya çıkmışlardır.

Bütçenin konjonktürel fonksiyonu; iktisadi ve mali fonksiyonu ile alakalı olup, ekonomideki dalgalanmaları takip eder; bütçe aracılığıyla kullandığı mali araçlarla iktisadi konjonktürü ayarlar. Tam istihdamın sağlanmasında ve fiyatlar genel düzeyindeki artış ve azalışların dengelenmesinde bütçe bir araç olarak kullanılmaktadır. Böylece bütçe değinilen hususlarda açık veya fazla verebilecek veya denk olabilecektir (Edizdoğan vd.,

2013, s. 363). Bütçe, ekonomideki yaşanacak gelişimlere karşı açık veya fazla vererek konjonktürü kontrol altına almada oldukça önemli bir görev üstlenmektedir.

Bütçenin telafi edici fonksiyonu: telafi edici fonksiyon ile bütçe, işsizliğin azaltılmasında ve depresyondan kurtulmada önemli bir görev üstlenmektedir. Bütçe gerekirse açık verecek ve özel sektörün yetersiz kaldığı noktalarda müdahalede bulunarak ekonomiyi normal seyrine tekrar sokabilecektir. Ekonomi tam istihdam seviyesine ulaştığında ise bütçenin telafi edici fonksiyonu görevini yerine getirmiş olacaktır (Tüğen, 2018, s. 25). Böylece devlet gerektiği durumlarda bütçeyi kullanarak özel sektörün eksikliklerini ortadan kaldıracak, bu şekilde piyasa başarısızlıklarının ekonomiyeye olumsuz etkilerini de telafi edebilecektir.

Bütçenin kalkınma fonksiyonu: az gelişmiş ülkelerde ekonomik kalkınma sorununu çözmeye yönelik olarak bütçenin kullanılmasını öngörür. Bu ülkelerin kalkınmalarını hızlandırmak için bütçede yatırım harcamalarına daha fazla önem vermeleri ve aynı zamanda kalkınma planı ile programları arasında uyumun sağlanması gerekmektedir (Tüğen, 2018, s. 26). Bütçenin kalkınma fonksiyonu, genelde az gelişmiş ülkelerde gelişmişlik seviyelerini artırmada karşımıza çıkmaktadır.

Bütçenin kaynak tahsisi fonksiyonu: bütçe kaynaklarının, toplumun ihtiyaçları için tahsisi gerçekleştirilirken, üretilen kamusal mal ve hizmetlerde toplumun talebinin de göz önünde bulundurulmasıdır. Vatandaşlar özellikle seçim dönemlerinde taleplerini siyasi partiler arasında oylarıyla yapacakları tercihler aracılığı ile ortaya koyarlar. Seçimi kazanan parti de vatandaşlara sundukları hizmet programlarının önceliklerine göre devletin temel hizmetlerine bütçe kaynaklarını tahsis ederler (Tüğen, 2018, s. 27). Kaynak tahsisi yapılırken; özel sektör ve kamu kesiminde üretim sonucu ortaya çıkacak faydayı maksimize edecek şekilde yerine getirilmelidir. Ekonomide tam rekabet koşulları varsa, bu durumda fiyat mekanizması, optimum kaynak dağılımını sağlıyor demektir. Ancak günümüzde tam ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde piyasa yeterince kaynak tahsisi yapamadığından bu koşullar kendiliğinden gerçekleşemez. Bundan dolayı, piyasa mekanizmasının eksikliğinin giderilmesi için devletin üretim süreçlerine müdahale etmesi gerekmektedir (Edizdoğan vd., 2013, s. 364). Devlet bütçesi, kaynak tahsisinin sağlanmasında önemli bir planlamadır.

Bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu: ekonomide mal ve hizmetlerin üretimi sonucunda üretim faktörlerinin, üretimin sonucunda oluşan gelirden aldıkları payı düzenler. Bundan dolayı milli gelir, faktörler arasında piyasanın koşullarına göre bir dağılım sunar. Bu dağılım sonucunda da üretim faktörleri olarak; emek, girişimci, sermaye ve doğa kendilerine göre bir pay alırlar. Bu bilgiler ışığında bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonu; iktisadi sistemin işleyişi sonucunda ortaya çıkan gelir dağılımını etkileme, emek gelirinin gelir dağılımından aldığı payını yükseltme, iktisadi faaliyetler dışında kalan emek faktörü varsa onun için asgari düzeyde bir gelir sağlama gibi önlemlere başvurma anlamına gelir (Tüğen, 2018, s. 27). Bütçenin sosyal anlamda karşımıza çıkan fonksiyonu olarak, gelir dağılımını söylememiz yerinde olacaktır. Bütçe aracılığı ile gelirden daha az pay alan kesime bir aktarım söz konusu olabilir.

Bütçenin istikrarı sağlama fonksiyonu: Ekonomik istikrar, fiyat istikrarı ile beraber tam istihdamın sağlanmasını ifade etmektedir. Ekonomik istikrar sürekli sağlanmayabilir. Bazen fiyatlarda aşırı yükselmeler olabilir, bazen üretimde yavaşlama ile ekonomik durgunluk ve işsizlik gibi sorunlar çıkabilir. Bu gibi hallerde, istikrar sağlayıcı bütçe politikalarına başvurulmaktadır (Pehlivan, 2018, s.78). Ekonomide görülebilecek istikrarsız olaylar, bütçedeki gelir ve giderlerin kontrolü ve yeniden düzenlenmesi ile istikrarlı bir yapıya kavuşturulabilir. Bu yüzden bütçe önemli bir işlevi yerine getirmekte, ülkelerin ekonomik yapısının istikrara kavuşmasına önemli bir katkı sağlamaktadır.

Bütçenin planlama aracı olma işlevi: bütçenin bir plan görevi üstlenmesidir. Kamu sektörünün gelir ve giderleri ile ilgili finansal işlemleri yansıttığı için mali; kamu kaynaklarının verimli bir biçimde kullanılmasını sağladığı için iktisadi ve kamu kurumlarının gelecekteki amaçlarına ulaşmaya, politikalarını ve programlarını gerçekleştirmeye aracı olduğundan dolayı da siyasal bir plandır (Batırel, 1987, s. 8). Özetle bütçenin siyasi, mali ve iktisadi bir plan niteliğe sahip olduğunu, bu bağlamda çok yönlü ve etkili bir planlama aracı olarak görev yaptığını ifade etmek yerinde olacaktır.

1.4. Devlet Bütçe Sistemleri

Devlet bütçesi ülkeler için son derece önemli bir olgu ve yapıdır. Bu yüzden her ülke tarihsel, sosyolojik, kültürel, siyasi, ekonomik ve mali nedenlerden ötürü kendine has özelliklerine göre, farklı nitelikteki bütçe sistemlerini tercih edebilmektedir.

Geçmişten günümüze kadar birçok bütçe sistemi geliştirilmiştir. Geliştirilen bütçe sistemleri genellikle ülkelerdeki reform hareketleri ile uygulamaya konmuştur. Bu bağlamda uygulamaya konmuş veya uygulanmakta olan bütçe sistemleri şu şekilde sıralanabilir:

- Klasik Bütçe Sistemi,
- Torba Bütçe Sistemi,
- Program Bütçe Sistemi,
- Performans Bütçe Sistemi,
- Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS),
- Sıfır Esaslı Tabanlı Bütçe Sistemi,
- Performans Esaslı Bütçe Sistemi.

1.4.1. Klasik Bütçe Sistemi

Klasik bütçe yaklaşımına göre bütçenin açık vermesi veya fazla vermesi olumsuz bir durumdur. Eğer açık var ise bu açık için devlet borçlanmayı tercih etmekte, özel yatırımlarda etkin bir şekilde kullanılacak kaynaklar devlet tarafından kullanılmaktadır. Bu durumda, borçlanma olağan bir gelir olacak, borçların anapara ve faiz ödemeleri ise gelecekte bütçe dengelerinin bozulmasına neden olacaktır. Bütçe fazlası olması durumunda ise ekonomi durgunluğa sürüklenecektir (Tüğen, 2018, s. 118). Bu nedenle geleneksel yaklaşıma göre, bütçede temel amaç denkliğin sağlanmasıdır. Harcamaların gelirlere eşit olduğu durumda açık veya fazlalık söz konusu olmayacak, böylece devlete ve topluma fazladan bir maliyet yüklenmeyecektir.

Devlet faaliyetleri, belirli temel hizmetlerin gerçekleştirilmesi ile sınırlanmakta, ekonominin dengesini bozacak girişimlerin engellenmesi düşüncesi çerçevesinde devletin fonksiyonları daraltılmaktadır (Akdoğan, 2017, s. 407). Devletin görevleri sınırlı olunca, devletin sorumluluklarını yerine getirmeye yönelik yapacağı kamu hizmetleri için kaynaklar daha az kullanılacaktır. Böylece bütçede denklik daha kolay bir şekilde sağlanabilecektir.

Bu bütçe sisteminde yapılacak olan hizmetlerin bir programı yapılmakta ve programda yer alan her kaleme ödenek ayrılmaktadır. Harcamalar “harcama kalemleri”

şeklinde sınıflandırılmaktadır. Yapılacak olan hizmetler için ise girdilere önem verilirken, çıktılara odaklanılmamaktadır. Girdi odaklı bu bütçe sisteminde, yalnızca verilen ödeneklerin uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının tespiti önem arz etmektedir (Aktan & Tüğen, 2006, s. 205). Geleneksel Bütçe Sisteminde; faaliyet sonuçları üzerinde durulmadan, harcamaların usul ve esaslara göre yapılıp yapılmadığına odaklanılmaktadır.

Bu sistemde; kaynak savurganlığını engellemek için denetim önemlidir. Denetim genellikle parlamento aracılığı ile başlangıç ödeneğinin aşıp aşılmamasına, ödeneklerin uygun olarak kullanılmasına, bütçe kanununa ve alakalı kanuna göre belirlenen harcama alanlarında harcama yapılıp yapılmamasına yöneliktir (Tüğen, 2018, s. 119). Devlet kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması için kaynakların denetim altında tutulması gerekmektedir. Fakat denetim klasik anlayışta uygunluk denetimiyle sınırlı bir şekilde yapıldığı için verimlilik, etkinlik, tutumluluk, performans gibi konularda eksiklikler ortaya çıkmaktadır.

Geleneksel bütçeleme kapsamında; ödenekler aşağıdan yukarıya doğru formüle edilmektedir. Harcamacı kurumlar, bütçe taleplerine yönelik rakamları genellikle gerçek ihtiyaçlarından daha yukarıda olacak şekilde bildirmektedirler. Talepler kapsamında, kurumlar ile bakanlıklar arasında görüşmeler başlamaktadır. Anlaşmaya varılıncaya kadar bu görüşmeler, diğer bir deyişle pazarlıklar, sürmektedir. Bütçe görüşmeleri sürecinde yapılan bu ayrıntılı tartışmalardan sonra, hükümet, bütçe teklifini kabine toplantısında onaylamakta, sonrasında ise bütçe teklifi parlamento tarafından onaylanarak kanunlaşmaktadır.

Geleneksel Bütçe Sistemi, her bakanlığın harcama kalemlerini ve kendilerine tahsis edilen ödenekleri esas alarak harcamacı birimlere yetki vermektedir. Böylece kaynakların toplanmasında ve tahsisinde yetki kapsamında merkezi bir yapı oluşturulmaktadır (Kim & Park, 2006, s. 88). Kısaca kurumlar bütçe tekliflerini sunarken devlet yöneticileri ile müzakerelerde bulunmaktadır. Ayrıca harcamacı birimlere harcama yapma hususunda yetki verilmektedir. Fakat bu yetki, ödeneklerin ve harcama kalemlerinin kontrolü şartı ile verilmektedir. Böylece kullanılan yetki ile kaynakların toplanmasında merkezileşme görülmektedir.

Klasik bütçelemenin sakıncalarına yönelik değerlendirmelerden en önemlilerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Dicle, 1973, s. 569).

- Devletin asıl amaçlarını önemsemez; amaçların ortaya konmasına ve gerçekleştirilmesine gerekli katkıyı sağlamaz. Giderler saptanırken geçmiş yıllar baz alınır. Yapılan harcamaların ülkeye faydasının ne olduğu etkin olarak denetlenmez.
- Belirli amaçları gerçekleştirebilecek alternatif programların belirlenmesine, bu programların bilimsel olarak değerlendirilmesine ve alternatifler arasından en iyi sonucu sağlayacak olanın tercih edilmesine fırsat vermez. Rasyonel kararlarla sonuçların maksimum seviyede ortaya konmasından ziyade sadece tatminkâr asgari koşulları sağlayan sonuçlar aranır.
- Klasik bütçelemede, mevcut kaynaklar ile alternatif kullanım alanları arasında en iyi çıktıyı doğuracak şekilde, gerçekçi kararların alınmasına imkân tanıyacak bilgilerin elde edilmesine ve analizlerin yapılmasına yeterince önem verilmemektedir. Mevcut bilgilerin eksikliği, doğru tahminlerin yapılmasına da engel olmaktadır.
- Devletin neyi neden yaptığı değil ne satın aldığı ve ne kadar harcama yaptığına dikkat etmektedir. Yapılan harcamanın faydalarının neler olduğu, devlet programlarının maliyetinin ne olduğuna yönelik hususlara önem verilmez. Giderler bütçedeki amaçlar ve araçların birbiri ile uyumuna dikkat edilmeden, ayrı ayrı madde ve kalemler şeklinde sıralanırlar.
- Klasik bütçeleme kamu giderlerinin sıkı bir biçimde denetimini amaçlamaktadır. Fakat bu denetimin temeli, formaliteye uygun olup olmadığına dayanmaktadır. Denetime etkenlik ve verimlilik açısından bakılmaz.
- Bütçeleme yıllık olarak önemsenmekte ve uzun vadeli bakış açısını yansıtmamaktadır.
- Bütçe ayrıntılar içinde kaybolmakta, kurumun ve yönetimin asıl amaçlarına gerekli önemi vermemektedir.
- Kararlar genellikle siyasi unsurların etkisinde alınmaktadır. Bütçe, bilimsel bilgilere ve araştırmalara uygun şekilde değil, daha çok tecrübe ve geçmişte alınan kararlar ile siyasi pazarlıklara göre yapılmaktadır. Bundan dolayı da alınan kararlar rasyonel kararlar olmaktan uzaktır.

- Etkin bir yönetim için yetersizdir ve yöneticilerin gerçek ihtiyaçlarına önem vermez.

Geleneksel Bütçe Sisteminde temel nokta gelir ve giderlerin birbirine denk olmasıdır. Gelirler kadar gider yapılmalı, bütçenin açık vermemesine dikkat edilmelidir. Aynı şekilde bütçenin fazla vermesi de olumsuz bir durumdur. Bu yüzden bütçenin denk olması esastır. Ayrıca gelir ve giderlerde denkliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler de söz konusudur. Örneğin; devletin görev ve sorumlulukları sınırlı tutulmuştur. Böylece devlete gereğinden fazla görev yüklenmeyecek ve harcamalar da azaltılmış olacaktır. Geleneksel Bütçe Sisteminde sonuçlara ve ortaya çıkan faydaya dikkat edilmez. Dikkat edilen husus girdilerdir. Gelişen dünyada devletin üstlendiği görev ve sorumlulukların artmasına paralel olarak bu sistem yetersiz kalmıştır. Bu yetersizlik ise yeni bütçe sistemlerini ortaya çıkarmıştır.

1.4.2. Torba Bütçe Sistemi

Harcamacı kurumlara ödenek tahsis edilmesinde, kurumlara tahsis edilen ödeneklerin kullanılmasında; harcama yapılacak yerler için bir sınırlama getirilmeyen, kurumları ödeneklerini kullanmada serbest bırakan bütçe sistemine torba bütçe denilmektedir. Bu sistemde hizmet alanları geniş tutulabilir. Örneğin; eğitim veya sağlık hizmetine bir kaynak ayrılır. Alanlar, bakanlık ve daire kapsamında daha detaylı olabilir. Harcama yerleri için sınırlama olmadığından dolayı harcama yapılacak yerlerin bilinmesi için önemli denetimler gerekmektedir (Edizdoğan vd., 2013, s. 403). Torba Bütçe Sisteminde ödenekler, kurumlara ve birimlere ayrıntıya yer verilmeksizin torba (bütün) olarak tahsis edilir. Kendisine parlamento tarafından onaylanarak verilen torba bütçeden sonra kurumlar ve birimler, ödenekleri nerede kullanacaklarına kendileri karar verir (Erdem vd., 2013, s. 314). Harcamalar, detaylara yer verilmeden yapılmaktadır. Hangi kaleme ne kadar harcadığını bütün kalemler için tespit etmek oldukça güçtür. Kurumlar harcama yapacakları alanları kendileri tercih eder.

Torba Bütçe Sisteminde; bütçenin hazırlığı, ödenekler için anlaşılması ve değerlendirilmesi daha kolay olduğu için, bu özelliği bir şekilde üstün yanı olarak gösterilmektedir. Bütçeleme; basit tutulduğu için, sistem, yasama ve yürütme organları arasında düşünce ayrılığını çözüme kavuşturmada oldukça kolaylık sağlamaktadır

(Edizdoğan vd., 2013, s. 404). Bütçeleme, oldukça basit bir perspektiften yapıldığı için, bu husus üstün yanı olarak gösterilmektedir.

Torba Bütçe Sistemine yönelik eleştiriler söz konusudur. Bunlar şöyle sıralanabilir (Edizdoğan vd., 2013, s. 404).

- Yapılan harcamaların nereye yapıldığı hususunda bilgi almak güçtür. Bu durum ise kamu harcamalarında savurganlığa yol açacaktır; çünkü gerçekte ihtiyaç olmayan kalemlere harcama yapılıp yapılmadığını teşhis etmek imkansıza yakındır.
- Detaylara, daha dar kapsamda konulara yer vermemesi; bürokrasiye fırsat vermekte ve bu da savurganlığa neden olmaktadır.
- Birbirinden farklı programların sosyal önceliklere göre koordinasyonunun sağlanması bu bütçeleme sistemi ile güçtür.

Torba Bütçe Sistemi oldukça basit bir perspektiften hazırlanmaktadır. Yani bütçeleme yapılırken detaylı çalışmalara ihtiyaç duyulmaz. Kurum harcamalarının ne etkiler yarattığı ve hangi sonuçlara ulaşıldığını ortaya koymak oldukça güçtür. Bu yüzden Torba Bütçe Sistemi, diğer bütçe anlayışlarına göre kamu harcamalarında ve gelirlerin toplanmasında etkin bir mekanizma sunmaz.

1.4.3. Performans Bütçe Sistemi

Cothran tarafından yapılan çalışmada belirtildiği üzere (aktaran Tüğen, 2018, s. 123) Performans Bütçe Sistemi ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1912 yılında Başkan Taft tarafından kurulan “Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu’nun mevcut bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek amacıyla, kamu harcamalarının maliyetlerinin hesaplanabilmesi, verimliliğinin ölçülmesi ve fonksiyonel sınıflama ile ilgili çalışmalar yapmasıyla gündeme gelmiştir.

Performans Bütçe Sistemi; belirlenmiş amaçların gerçekleştirilmesi için yer alan alternatif programların maliyetini ve her programın uygulanması ile ortaya çıkan sonucun karşılaştırılması şartıyla başarının değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Görevler planlandıktan sonra her hizmet biriminin alanına giren faaliyetler ortaya konmaktadır. Faaliyetler sonucunda ortaya çıkan nihai üretimin tespiti ve üretimin yapılması için katlanılan maliyetin minimum seviyeye indirilmesi, performans bütçenin amacını

oluşturmaktadır (Akdoğan, 2017, s. 410). Yani bu bütçe sisteminde amaç; kamu yönetiminde verimliliği yükseltmektir. Hükümetin ne satın aldığından ziyade, ne yaptığı ve başardığı hususu önemlidir. (Edizdoğan vd., 2013, s. 405). Diğer bir ifadeyle Performans Bütçe Sisteminde önemli olan nokta, kamu hizmetlerinin niteliği ve kamu hizmetleri için katılan maliyettir. Böylece kamu hizmetlerinin etkinliğinin ölçülmesi mümkün olabilmektedir. Etkinlik ölçümü, üretim maliyeti ve çıktılar mukayese edilerek yapılmaktadır. Bu yüzden, devletin harcamalarla neleri hedeflediği ve kaynakları nasıl kullandığı son derece önemlidir.

Belli miktardaki ödenekle en fazla çıktının alınması veya belli bir çıktıyı yakalamak için minimum ödeneğin kullanılması sistemin temel amacıdır. Bundan dolayı harcamalar yapıldıktan sonra ortaya çıkan sonuçların belirlenmesi ve ölçülmesi başarının ortaya konması açısından önemlidir (Erdem vd., 2013, s. 316). Birim maliyet hesabının tespitinde, sonuçların ölçülmesi ve tahminlerin mümkün olduğu kadar kesin bir şekilde yapılabilmesinde; “maliyet-etkinlik”, “fayda-maliyet”, “lineer programlama”, hareket araştırması”, “sistem analizi” ve “PERT/CPM” gibi analiz yöntemlerinden yararlanılır (Edizdoğan vd., 2013, s. 406). Performans Bütçe Sisteminin diğer temel noktası, eldeki ödenekler ile maksimum seviyede çıktının nasıl elde edileceğinin arayışıdır. Bu, iki açıdan mümkün olmaktadır: İlk olarak eldeki ödenekle en fazla çıktıyı sağlamak, ikinci olarak ise hedeflenen çıktı düzeyi için minimum ödeneği kullanmaktır. Böylece yapılan harcamaların hedeflenen sonuca ulaşp ulaşmadığını da çeşitli analiz yöntemleri ile tespit etmek mümkün olabilecektir.

Performans Bütçe Sisteminin üstün ve eksik yanları ise şöyle sıralanabilir (Erdem vd., 2013, s. 316).

Üstün yanlar;

- Sistem çıktı ve sonuç odaklı olduğu için, bu çıktı ve sonuçların amaçlara yönelik ortaya konması,
 - İdarenin performansını ortaya koyması,
 - Mali saydamlığa yönelik işlemlerin söz konusu olması,
 - Performans ölçütlerinin hesap vermede kriter olarak kullanmaya uygun olması,
- Şeklinde sıralanabilir.

Eksik yönler;

- Performans ölçütlerinin belirlenmesindeki zorluklar,
 - Hizmetlerin niteliğinden dolayı çıktıların daima ölçülebilir olmaması,
 - Bölgelere göre hizmetlerin farklı maliyetlerde gerçekleştirilmesi,
- biçiminde ifade edilebilir.

Ayrıca bu sistemde bütçenin hazırlanması zordur, bütçede yer alan hususları anlayıp yorumlamak belli bir uzmanlık gerektirmektedir. Bu yüzden parlamentolar bu modele sıcak bakmamaktadır. Yöneticilerin ise performanslarını daha üst seviyeye taşıyabilmek için hukuka uygun olmayan işlere başvurabilme riskleri söz konusudur. Ayrıca sistem daha fazla iş yükü ortaya çıkardığından, yöneticiler sisteme sıcak da bakmayabilir (Bilici & Bilici, 2014, s. 69). Sistemde detaylı bir analize (fayda-etkinlik analizi vb.) ihtiyaç duyulduğu için ekstra bir iş yükü söz konusu olmaktadır.

Performans Bütçe Sistemi, Geleneksel Bütçe Sisteminin aksine sonuç odaklı bir anlayışa sahiptir. Bu yüzden yapılan harcamaların etkilerinin irdelenmesi son derece önemlidir. Bu irdelemeler dönemine göre modern analiz yöntemleri ile yapılmaktadır. Böylece yapılan harcamaların ve toplanan gelirlerin verimliliği ortaya konabilmektedir. Her sistem gibi bu sistemin de eksik yanları söz konusudur. Bu doğrultuda yeni bütçe anlayışları ile bu eksiklikler giderilmeye çalışılmaktadır.

1.4.4. Program Bütçe Sistemi

Program bütçeye yönelik çalışmalar 1960'larda ABD'de başlamış ve bazı bakanlıklarda uygulanmıştır. Kısa bir süre sonra da İskandinav ülkelerinde ve Batı Avrupa ülkelerinde uygulamaya konmuştur (Akdoğan, 2017, s. 412). Program Bütçe Sistemi; Performans Bütçe Sisteminin gelişmiş bir biçimidir. Devlet hizmetlerine yönelik maliyetlerin ve bilgilerin çeşitli yılları içeren bir dönem için geliştirilmesine olanak tanıyan program sınıflandırmasını esas almaktadır. Bu kapsamda Program Bütçe Sistemi, Performans Bütçe Sisteminin uzun dönemli bakış açısına yönelik gerekli bir adımdır (Tüğen, 2018, s. 125). Program bütçede temel nokta, devlet hizmetlerinin programlar halinde ele alınarak maliyet ve verilerin detaylandırılmasıdır.

Bu sistemde, devletin belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmak için üstlendiği fonksiyonların, önceliklere göre programlar, alt-programlar ve faaliyetlerin

sınıflandırılması yapılmaktadır. Devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonların –eğitim, güvenlik, sağlık, adalet vb. yönelik amaçların sıralanmasından sonra, bu amaçlara ulaşılabilmesi için yapılacak olan faaliyetler her bir fonksiyon için programlar halinde ortaya konmaktadır. Bu programların gerçekleşmesine yönelik yapılacak olan hizmetler için alt programlar oluşturulmakta, hizmetlerin yerine getirilme şeklini yansıtmak için alt programlar da faaliyet/projelere ayrılmaktadır (Tüğen, 2018, s. 125). Bu bütçe sisteminde devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken önceliklerine göre programlar oluşturmaktadır. Daha sonra bu programlara hizmet eden alt programlar belirlenmektedir. Alt programlar program hedefine ulaştıracak olan hizmetleri yansıtmaktadır. Alt programların uygulanması ise faaliyetlerin belirlenmesi şeklinde kendini göstermektedir.

Program Bütçe Sistemi uygulanırken dikkat edilen hususlar şöyle sıralanabilir (Tüğen, 2018, s. 125):

- Fayda-maliyet analizlerine önem verilmekte, bütçe imkânlarının en iyi düzeyde kullanılması için alternatifler arasından en uygun olanların seçimi yapılmaktadır.
- Bütçe sisteminin amacına uygun bir şekilde uygulanması için gerekli verilerin doğru bir şekilde toplanarak değerlendirilmesinin yanında, iyi bir muhasebe sistemine gereksinim duyulmaktadır.
- Sayısal tekniklerin, sağlıklı veriler ışığında hızlı ve doğru sonuçları verebilecek şekilde uygulanması önem arz etmektedir.

Program bütçe; devletin üstlenmiş olduğu görevleri, gerçekleştirilen hizmetler açısından değerlendirerek sınıflandırdığı ve kaynakların tahsisinde faaliyetleri esas alan bir bütçe yaklaşımıdır. Ayrıca devlet fonksiyonlarının ve bu fonksiyonların gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırılmasının yapıldığı ilk aşamadır. Böylece yürütmenin yapacağı hizmetler ve bu hizmetler için maliyetler belirlenmekte, hangi hizmete öncelik verileceği belirlenerek kaynaklar buna göre ayrılmaktadır (Coşkun, 1976, s. 59). Program Bütçe Sisteminde sınıflandırılan hizmetler içinde gerekli kaynaklar ölçülü bir biçimde dağıtılmaktadır. Böylece hangi fonksiyon için ne kadar maliyet gerektiği açıkça ortaya konabilmektedir.

1.4.5. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS), kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla gösterilen gayretlerin ve Klasik Bütçe Sisteminin uygulanmasında karşılaşılan sorunların sonucunda gelişmiştir (Dicle, 1973, s. 571). Performans ve program bütçe sistemi ile gelişim gösteren reform hareketleri, ABD’de süreç içinde evrim geçirmiş, 1960’lı yıllarda “PPBS’ne” dönüşmüştür. Bu sistem ilk kez 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı’nda uygulanmıştır. Ford kuruluşu Başkanlığı’ndan Savunma Başkanlığı’na bakan olarak getirilen R.S McNamara tarafından bu bakanlık için tercih edilmiştir. Uygulama sonucunda başarı elde edilmesinden sonra, 1965 yılında Federal Bütçe Bürosu’nun çağrısı ile, Federal Devlet’in bütün bakanlıklarına gönderilen yazı aracılığıyla PPBS’nin bütün kurumlarda uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu çalışmalar önce federal düzeyde ortaya çıkmış, sonra eyalet ve mahalli idareler düzeyinde devam etmiştir (Coşkun, 1991, s. 115). Dönemin başkanı, devletin özel kesim gibi yönetileceğini, böylece kamuda kaynakların daha verimli kullanılabileceğini ve kamu kurumlarında akılcı kararların alınabileceğini belirtmiştir (Dicle, 1973, s. 571). Rasyonel kararların alınmasında PPBS, önemli uygulamaları barındırmaktadır. Bu yüzden, dikkatli çalışmaları gerektiren bir bütçe sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

PPBS; bütçenin devlet faaliyetlerine ve bu faaliyetlerin çıktılarına göre yeniden biçimlendirilmesi ve hizmetlerin gelecek yıllara ait maliyetlerinin tahminen hesaplanmasıdır. Bir diğer tanıma göre ise PPBS’nin mali kaynakları sınıflandırması, en rasyonel şekilde sonuca ulaşmak için bilgi ve haberleşmenin yapılması ve kuruma yol göstermesi için bir yöntemdir. Bundan dolayı, politik karar alma ve kamu yönetiminde başarı sağlamak için bir araç olarak görülmektedir (Coşkun, 1991, s. 115). PPBS uzun vadeli bir bakış sunmaktadır. Devlet hizmetleri gelecek yıllar da göz önünde tutularak planlanmakta, gelecek yıllara yönelik maliyetlere yer verilmekte, birçok alternatif arasından faydası en yüksek olan programlar tercih edilmekte, böylece alınacak kararlar daha rasyonel bir şekilde ortaya konmaktadır.

PPBS’nin özellikleri şöyle sıralanabilir (Coşkun, 1976, s. 65).

- PPBS uzun vadeli planlara dayanmaktadır. Ayrıca bütçe-planlama ilişkisi kurmaktadır.

- Amaç-hedeflerin saptanması ve bu hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığının irdelenmesi yapılmaktadır. Satın alınanın ne olduğu yerine, hizmetin nasıl ve niçin yapıldığına odaklanılmaktadır.
- Hedeflerin gelecek yıllarda kamu yönetimine yükleyeceği maliyeti hesaplamasından dolayı, seçeneklerin tercihi ve tedbirlerin alınmasına yönelik önemli bir çalışma yapılmaktadır.
- PPBS’de teknik bilgilere yönelik çalışmalar yapıldığı için, karar alma süreci hızlanmaktadır. Süreç içinde gerekli değişikliklerin yapılması da böylece kolaylaşmaktadır.
- Denetimler, hizmetlerin etkinliği kapsamında yapılmaktadır. Yani kaynakların verimli kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır.

PPBS adına cisimleşen aşamalardan oluşmaktadır. Bu aşamalar planlama, programlama ve bütçeleme adı altında toplanmaktadır. Bu aşamalara ait genel bilgilerin verilmesi PPBS’nin içeriğini ortaya koymamıza yardımcı olacaktır (Dicle, 1973, ss. 575-577).

Planlama aşamasında belli amaçlara ulaşmak için gelecekte yapılacak olan faaliyetlerin tespiti ve uygulanacak yöntemlerin seçimi söz konusudur. Geleceğe yönelik rasyonel kararların alınmasını ve mevcut kaynakların en iyi sonucu verecek biçiminde kullanılmasını sağlar. Belli bir sürede yapılması gereken bir iş değil, süreklilik arz eden bir faaliyettir.

Programlama aşaması ise, bir programın net bir şekilde, belirlenmiş amacını gerçekleştirmek için bütün faaliyetlerin ve gerekli tüm kaynakların bir araya getirilmesine katkı sağlamaktadır. Programlar belirlenirken, her programın kolay bir şekilde ve gittikçe daralan, aynı zamanda somutlaşan, her bir parçasının ölçülmesine ve bu parçaların belli bir amacın gerçekleştirilmesine katkı sağlamasına dikkat edilmelidir. Her programı yansıtan alt program ortaya konmalı ve alt programlara yönelik faaliyetlerin de (amaçlar hiyerarşisine uyumlu olarak) ikinci ve üçüncü seviyeden amaçlara katkı sağlayacak şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Her alt aşama, bir üst aşamanın gerçekleşmesine yardımcı olacak şekilde ortaya konmalıdır.

Ayrıca programların teknik değerlendirilmeleri de yapılmaktadır. Programların değerlendirilmesi, programların maliyet ve faydalarının uzun vadeli hesaplanması ve amaçları gerçekleştirme seviyesinin ölçülmesi demektir. Buna *program analizi* adı verilmektedir. Çok detaylı bilgilerin toplanmasını gerektiren program analizi, PPBS’de rasyonel kararlar alınmasına imkân veren en önemli unsurlarından biridir.

Bütçeleme aşamasında, amaçlar tespit edildikten ve onları en rasyonel şekilde gerçekleştirecek programlar seçildikten sonra bu programlar bütçe aracılığı ile uygulanmaktadır. Diğer bir deyişle, uzun vadeli plan ve programların gerçekleştirilebilmesi için gereken mali kaynakların tahsis edilmesine ve bunun içinde programların yıllık bütçe olarak uygulanmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

PPBS’nin faydaları ise şu şekilde sıralanabilir.

- Plan amaçları sıralanırken bütçe, bu amaçlara ulaşmak için önceliklere göre kaynak tahsisine imkân tanır. Böylece, yıllık bütçenin hazırlanma evresi kolaylaştırılmış olur (Edizdoğan vd., 2013, s. 411)
- Genel amaçlarla ortaya konmuş plan ve gelecek yıllara yönelik hizmet ve bütçe projeksiyonları, PPBS ile verildiğinden bütçe dokümanları doğru birer mali planlama aracı olacak ve harcamalar da ayrı belirlenen çerçevede yapılacaktır (Coşkun, 1976, s. 109).
- Hizmetlere yönelik girdiler ve ürün arasındaki ilişki ortaya konarak, amaca ulaşmadaki başarı seviyesi denetlenmektedir (Coşkun, 1976, s. 109).
- Bütçe hazırlanırken mevcut kıt kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılması sağlanır. Böylece harcamaların yapılması için en makul seçenek aranmaktadır (Bilici & Bilici, 2014, s. 69).
- Her temel program, alt program ve faaliyetlere ayrıldığı için, hizmet birimlerinden itibaren ilgili kamu hizmetinin gelişiminin en doğru şekilde izlenmesi sağlanır (Coşkun, 1976, s. 109).

PPBS’nin güçlükleri de söz konusudur. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Tüğen, 2018, s. 138).

- PPBS tam anlamıyla anlaşılmadığı için yeterince kavranamamıştır.

- Sistemin uygulanması için, tecrübeli ve eğitimli eleman ve yöneticilere ihtiyaç vardır.
- Sistem pahalı işlemektedir. Bütçeleme için kullanılacak yöntemler, teknik donanım, haberleşme sistemi, idarenin yeniden yapılandırılma ihtiyacı, bütçelemelerde maliyeti artıran unsurlardır.
- PPBS’de harcamaların planlanmasında ön planda göze çarpan husus ekonomik bakış açısidir. Fakat bütçe sadece ekonomik sonuçları olan bir araç değildir, aynı zamanda politik, sosyal, kültürel ve tarihi yönleri de söz konusudur.
- Sistemin gelecek zaman dilimini kapsamaması bazı riskleri barındırmaktadır. Bu riskler ise gelecekteki ekonomik istikrarsızlıklar ve çok yönlü belirsizliklerden kaynaklanmaktadır.
- PPBS ile kamu yönetiminde, sistemin amaçlarına hizmet edecek şekilde, örgütlenmenin yeniden düzenlenmesi kaçınılmazdır. Yeniden düzenleme ise kamu yönetimine fazladan iş yükü ve maliyet yükleyecektir (Coşkun, 1976, s. 114).
- Planlama daireleri ile bütçe dairesi arasında çatışma ortaya çıkabilecektir. Bu iki örgüt arasında sorumluluk ve yetki çatışması söz konusu olacaktır. Bu yüzden koordinasyonun sağlanması da güçlük olarak karşımıza çıkabilecektir (Coşkun, 1976, s. 114).

PPBS, program bütçe ve performans bütçe sisteminin ana unsurlarını içeren bir bütçeleme yöntemidir. Program Bütçe Sistemindeki eksiklikleri gidermek amacıyla geliştirilmiştir. Bu bağlamda devletin hizmetleri programlar haline getirilmektedir. Bu programlara hizmet edecek alt programlar ortaya konmakta, yapılacak hizmetin nasıl gerçekleştirileceği ise faaliyetler/projeler ile belirlenmektedir.

1.4.6. Sıfır Esaslı Tabanlı Bütçe Sistemi

Sıfır Esaslı Tabanlı Bütçe Sistemine yönelik fikir, ilk kez İngiliz bütçe uzmanı E.Hilton Young tarafından 1924 yılında ortaya atılmıştır. Bütçedeki harcamaların ve gelirlerin genellikle bütçede olan ve bilinen bir tertipteki azalış veya artış gözetilmeksizin belirlenmesinin, önceki yıl kapsamında bütçesel anlamda ulaşılan sonuçlardan bağımsız olarak, bütçenin gelecek yılın harcamalarını temel almak şartıyla yapılmasının daha

verimli olacağını savunmuştur. 1962 yılında Amerika Birleşik Devletleri Tarım Bakanlığı, programların tamamının kapsamlı ve aynı zamanlı olarak değerlendirilmesine yönelik bir bütçe programı tasarlamıştır. Bu girişim, Bakanlık tarafından birden fazla programın yönetildiğini söyleyen ve eleştiren politik çevrelerce olumlu değerlendirilmiştir. Geleneksel bütçe tekniğinin değerlendirilme yönteminde yetersiz kaldığı kabul edildiğinden, kamuoyunun fikri, daha kapsamlı bir bütçeleme tekniğinin uygulanması doğrultusunda olmuştur. Bundan dolayı, bütçe direktörü tarafından Tarım Bakanı Orville Freeman'a 16 Ağustos 1961 tarihinde bir mektup yazılmıştır. Bu mektupta kaynak tahsisinin, her program bazında "sıfırdan başlanması" kapsamında, yeniden planlanması gerektiğine değinilmiştir (Oktar, 1994, s. 182). Geleneksel Bütçe Sisteminin eksikliği göz önünde bulundurularak, daha detaylı bir bütçe sistemi geliştirilmesi fikri ortaya çıkmıştır. Bu fikir, bütçenin sıfırdan hazırlanması bağlamında değerlendirilmiştir.

Sıfır esaslı bütçeleme (SEB) uygulamasında ana hususlar şöyle sıralanabilir (Bilici & Bilici, 2014, s. 67).

- Geçen yılın bütçesindeki tüm ödenek ve tertipler sıfır olarak kabul edilmektedir. Geçen yılda herhangi bir ödenek planlaması yapılmamış, yani kamu kurumları hizmetlerine yeni başlamış gibi varsayılmaktadır.
- Yeni yıl bütçesinin planlanmasında tüm programlar ve alt programlar baştan itibaren incelenir. Hedefler, hedefler için alternatif yöntemler ve bu yöntemlerin mali yükü irdelenmektedir. Böylece öncelikli programlar belirlenmektedir.

SEB'nin amacı; tamamıyla gereksiz olan ya da cari harcama kategorilerinde devam etmelerine gerek görülmeyen programların analiz edilmesi için, bütün programların aşağıdan yukarıya doğru aynı anda gözden geçirilmesidir. Bu analiz sonucunda azaltılan veya kesilen programlardan dolayı serbest kalan fonlar, talep edilen toplam kaynakta bir azalışa veya öncelikli olan programlarda genişlemeye neden olmaktadır (Oktar, 1994, s. 184). Bu bütçe sisteminin hedeflediği nokta, önceki yıllarda belli bir amaç için ayrılan ödeneğin, şayet yeni yılda gerekli değilse, yeni yılın bütçesinde bu harcamaya yer verilmemesini sağlamaktır. Böylece gereksiz harcamaların önüne geçilecektir. Ayrıca yeni yıl bütçesinde önceliklendirilen hususlar için de kaynak ayrılmasına fırsat tanınmış olacaktır.

SEB süreç olarak şu basamaklardan oluşmaktadır (Edizdoğan vd., 2013, s. 413).

- Kurumun hedef ve bütçe varsayımlarının ve önceliklerinin belirlenmesi,
- Karar birimlerinin belirlenmesi,
- Karar paketlerinin hazırlanması,
- Karar paketlerinin sıralanması,
- Karar paketi sıralama formunun oluşturulması.

İlk aşama, *kurumun hedef ve bütçe varsayımlarının ve önceliklerinin belirlenmesidir*. Bu aşamada uzun vadeli planla bütçe yılı hedefleri arasında ilişki kurularak, ilgili yıldaki faaliyetler aracılığı ile uzun vadedeki hedeflerin o yıla tekabül eden aşamalarına ulaşmak amaçlanmaktadır. Böylece kurumun mevcut kaynakları ile stratejik öncelikleri karşılaştırılmaktadır.

İkinci aşama *karar birimlerinin belirlenmesidir*. Sistemin en önemli unsurlarından biri olan karar paketlerinin düzenlenmesinden önce, bu paketleri kurum birimlerinden hangisinin hazırlayacağı belirlenmektedir.

Üçüncü aşama *karar paketlerinin hazırlanması aşamasıdır*. Bu aşamada planlanan hedeflere ulaşılması için, kurumdaki hem mevcut hem de yeni faaliyetler karar birimleri tarafından karar paketleri haline getirilmektedir.

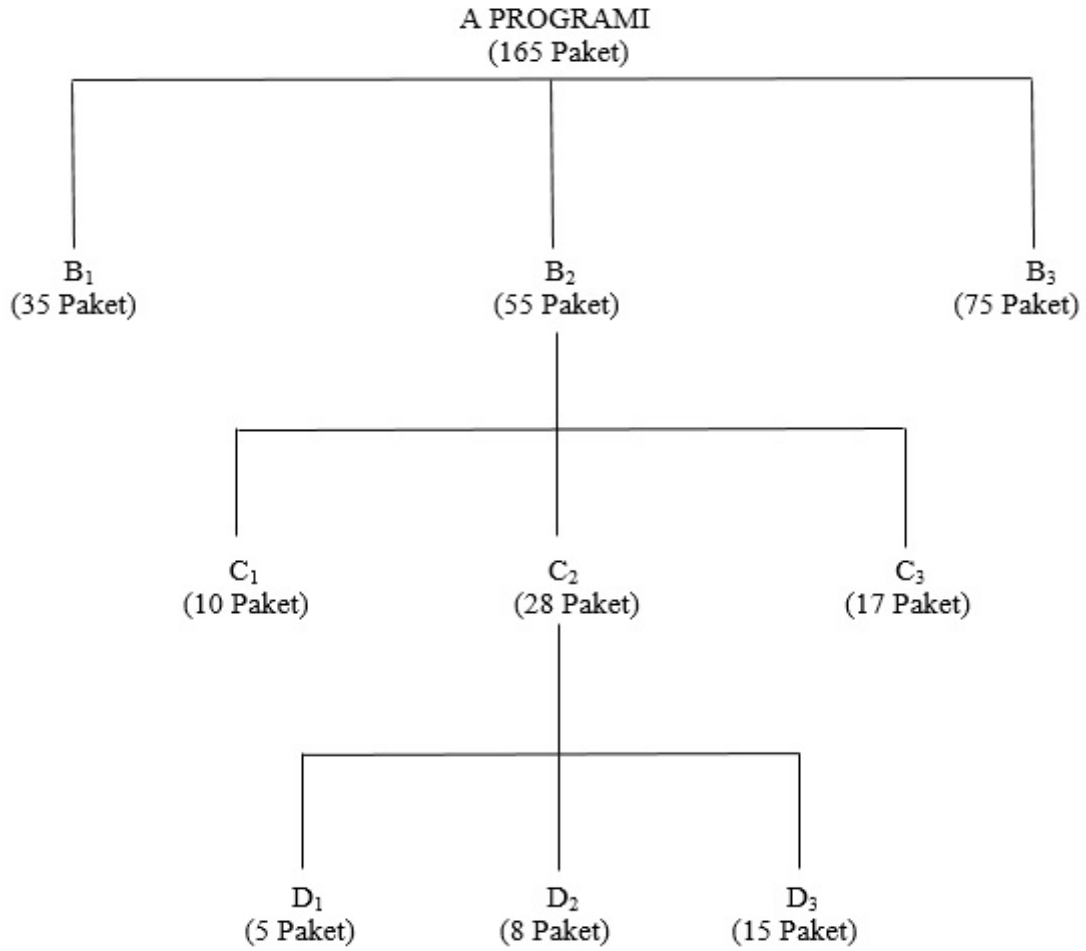
Karar paketlerinin içeriği ve formatı her karar birimini değerlendirmek için ihtiyaç duyulan bilgileri sağlamalıdır. Bu bilgiler şunları içerebilir (Phyrr, 1977, p. 3)

- Amaç/hedefleri,
- Eylemlerin tanımlanması (ne yapacağız ve nasıl yapacağız?),
- Maliyetler ve faydalar,
- İş yükü ve performans ölçümleri,
- Karşılaştırma yapılacak olan alternatif hedefler,
- Öncelikli hedefler (Alternatiflere ayrılan kaynaklar neticesinde ne gibi yararlar sağlıyoruz?).

Dördüncü aşama *karar paketlerinin sıralanmasıdır*. Bu aşamada karar paketleri nihai hale getirildikten sonra, öncelikler doğrultusunda sıralanmaktadır. Sıralama, kaynak

ayrılacak olan en etkin paketlerinin seçimi için önem arz etmektedir. İlk sıralama, onları hazırlayan karar birimi yöneticileri tarafından yapılmaktadır. Bu liste bir sonraki yöneticiye gönderilir. Üst yönetim her birimden aldığı sıralama listeleri ışığında yeni bir liste oluşturur ve kendi yöneticisine verir. Böylece en alt düzeyden gönderilen tüm liste sıralamaları birleştirilerek genel liste oluşturulur.

Şekil 1.1: Karar Paketi Sıralama Süreci



Kaynak: Falay, (1995, s. 149).

Yönetici bu sıralamanın, kendi sorumluluğundaki faaliyetlerin karşılaştırmalı önem derecesine göre yapılmasına dikkat eder. Her yöneticinin bunu ayrı ayrı yapması ile karar paketleri, bir üst idari birime gönderilir. Aşama aşama en üst kademede, daha alt kademeden hazırlanan paketler birleştirilmiş ve tek bir liste şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Böylece idari birimin hiyerarşik yapısı içinde bir sıralama oluşmaktadır.

Yukarıda ki Şekil 1.1.'de görüldüğü gibi, en alt kademedeki program paketlerinin tamamı, bir üst kademedeki program paketini oluşturmaktadır. Alt kademedeki birimlerin karar paketlerinin sayısı kural olmamakla beraber 3-10 arasında değişmektedir (Falay, 1995, s. 149). A programı nihai hale ulaştırken en alt kademededen başlayarak paketler birleştirilmektedir. Şekil 1.1.'de görüldüğü üzere en alt kademe yer alan D₁, D₂ ve D₃ paketlerinin toplamı C₂ paketini vermektedir. Daha sonra C₁, C₂ ve C₃ paketleri birleştirilerek B₂ paketi oluşturulmaktadır. B seviyesindeki paketlerin birleşimi ile de tek bir liste halinde A programı karşımıza çıkmaktadır. Yani en alt kademe olan D paketleri, onun bir üst seviyesi olan paketler C paketleri, C paketlerinin de bir üst seviyesi olan B paketleri nihai halde birleştirilerek A programı adı altında gösterilmektedir.

Son aşama ise *karar paketi sıralama formunun oluşturulmasıdır*. Bu aşamada, sorumlu olan yöneticiler tarafından sıralama formu oluşturulur. SEB faaliyeti kurum kaynaklarının sıralama paket formlarına ayrılması ile tamamlanmaktadır.

SEB'nin üstün yanları şöyle sıralanabilir.

- Kaynakların, kamu kurumları ve hizmetleri arasındaki dağılımını sağlamada esneklik sağlar (Tüğen, 2018, s. 147). Bu sistem, kaynakları her yıl yeniden önceliklendirilen alanlara göre dağıtılmasını sağladığı için esneklik çerçevesinde yapılmasına fırsat vermektedir.
- Ödenekler belirlenirken, her yıl ayrı ayrı değerlendirildiğinden dolayı önceliklere ve asıl ihtiyaçlara göre kaynak ayrılmasına imkân tanımaktadır (Erdem vd., 2013, s. 315).
- Karar paketlerinin önem derecesine göre olması ve sıralanarak parlamentoya sunulmaları, yasama cephesinin bütçe sürecindeki rolünü artırmakta ve parlamentoya karar vermede nihai organ olma imkânı tanımaktadır (Aksoy, 1993, s. 110).
- Kaynakları en düşükten en yükseğe doğru öncelikli alanlara tahsis edilebilmekte ve harcamalar rasyonel bir biçimde azaltılabilmektedir (Moore, 1980, s. 255). Kamu kesimi için tasarruf hedeflendiğinde önemli bir kolaylık sağlayabilmektedir. Bu tasarruf ise en düşük öncelikli alanlara az kaynak ayrılarak sağlanabilmektedir.

- Eski dönem esas alınarak yeni dönem bütçesi oluşturulduğunda; eski dönemde yanlışlıkla dahi olsa bir kere fazla ayrılan ödeneğin ilerleyen yıllarda da devam etmesine imkân tanınmaktadır (Erdem vd, 2013, s. 315). Bu bütçe sisteminde, geçmiş yıllardaki faaliyetlere yeni yılda gerek duyulmaması halinde, yeni yıl bütçesinde bu faaliyete yönelik herhangi bir çalışma yapılmasına ve ödenek tahsisine gerek yoktur.
- Yöneticilerin kamusal kaynaklara karşı sorumluluklarını artırır. Bütçe hazırlanırken yapılan çalışmalarda kurum içindeki işbirliğinin gelişmesine katkı sağlar (Tüğen, 2018, s. 147). Bütçe çalışmaları yoğun bir şekilde yapılacağından, yöneticiler daha doğru karar alabilmek için rasyonel düşünmek zorundadır.
- Kamu hizmetleri ve harcama seviyelerinde geçmiş yıllardaki tutarlara bağlı kalınmadan; tüm faaliyetleri göz önünde bulundurarak ödenek azalış veya artışlarının nedenlerini ortaya koyması, SEB'nin en önemli unsurudur. Böylece bütçe hazırlanmadan önce mali planlama söz konusu olmakta, yöneticiler her programın maliyet ve fayda analizlerini yaparak alternatifler oluşturmaktadır. Kaynak dağılımında da etkinliğin sağlanmasına katkı vermektedir (Altuğ, 1990, s. 4).

SEB sisteminin eksik yönleri ise şöyle sıralanabilir.

- SEB gider bütçesinin düzenlenmesiyle alakalı yeni bir anlayış ortaya koyarken; gelirler açısından herhangi bir öneri ortaya koymamaktadır (Tüğen, 2018, s. 141). Bu bütçe sisteminin odaklandığı nokta giderler kapsamındadır. Giderler için nasıl rasyonel karar verileceğine dair fikirler sunarken, gelirler için bir fikir ortaya konmamıştır.
- Her yıl kamu idaresi yeni kurulmuş gibi değerlendirildiğinden bütçeyi tamamen ele almak ve ödenekleri baştan yeniden belirlemek, bütçenin hazırlanma evresini uzatmaktadır (Erdem vd., 2013, s. 315). Bütçeleme süreci her yıl sıfırdan başlayacağı için, rutin yapılacak olan çalışmalar sürekli tekrarlanacaktır. Bu da bütçenin hazırlanma sürecini yavaşlatacaktır.

- Bu bütçe sisteminin zamanlama ve kırtasiyecilik konusunda önemli bir maliyeti vardır (Moore, 1980, s. 255). Çünkü bütçeleme her sene yeniden yapılmakta; yapılan bütün çalışmalar her yıl yeniden tekrar edilmektedir.
- Sistem PPBS'deki makroekonomik anlayış yerine mikroekonomik bir anlayışa sahiptir. Bütçenin, politik, sosyal, tarihi ve kültürel boyutları ihmal edilmektedir (Tüğen, 2018, s. 148).
- SEB bir devrim olarak gösterilmiştir. Fakat eksik kalınan en önemli nokta çıktı düzeyinin ölçümüdür ve bu subjektif olursa veya objektif yapılamaz ise, yöneticilerin program paketlerini karşılaştırarak karar vermeleri güçleşecektir (Altuğ, 1990, s. 4). Çıktı düzeylerinin ölçümü zor olduğu durumlarda, alternatif programların seçilmesi mümkün olamayacaktır.
- Sistemde kurum yöneticileri ön planda tutulmakla beraber; yöneticilerin karşısına çıkacak olan siyasi, teknik ve sosyal sınırlamalar göz ardı edilmektedir (Tüğen, 2018, s. 148).
- Binlerce program paketleri arasından alternatiflerin değerlendirilerek, tek tek incelenmesi, geleneksel bütçe ile karşılaştırıldığında; daha çok para, zaman ve iş yüküne ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Yöneticiler zamanlarının çoğunluğunu programları incelemeye ayırmakta ve programların politik ve teknik yönlerini pek dikkate almamaktadırlar (Altuğ, 1990, s.4).

SEB diğer bütçe sistemlerinden oldukça farklı bir anlayışa sahiptir. Diğer bütçe sistemleri genelde önceki yılda gerçekleşen faaliyetler ve rakamlar üzerinden yeni yıl bütçesini oluştururken, SEB her yıl faaliyetleri, projeleri, kamu hizmetlerini, ödenekleri vb. yeniden planlamaktadır. Yani önceki yılda yapılmış olan faaliyetler yeni yıl bütçesinde önemsenmemektedir. Bu anlayışın eksik ve üstün yönleri mevcuttur. Fakat bu bütçeleme sistemi ile ilgili bilgiler ışığında, bütçenin her yıl sıfırdan yapılması önemli bir iş yükü ve maliyeti çıkardığı da bir gerçektir.

1.4.7. Performans Esaslı Bütçe Sistemi

OECD ülkelerinde mevcut bütçe sistemleri arasında en yaygın eğilim, Performans Esaslı Bütçe (PEB) Sistemine geçilmesidir. Avusturalya ve Yeni Zelanda 1980'lerin sonlarında Performans Esaslı Bütçe Sistemi ile ilk tanışan ülkelerdir. 1990'larda ise

Kanada, Finlandiya, Danimarka, Fransa, Hollanda, İsveç, İngiltere ve ABD bu sistemi benimsemiştir. 1990'ların sonları 2000'lerin başında da Almanya, Avusturya ve İsviçre bu reformu gerçekleştirmişlerdir (OECD Policy Brief, 2004, s. 4). PEB Sistemi son yıllarda tercih edilen bütçeleme tekniklerinden biridir. Bu bağlamda birçok ülkede performans odaklı bütçelemeye yönelik reformlar uygulanmıştır.

PEB Sistemi, tahsis edilen ödeneklerin çıktısına veya sonuçlarına dayalı performans ölçümünü esas almaktadır. Gerçekleştirilmek istenen faaliyetlerin maliyetleri hesaplanır, ortaya çıkan faydanın mukayesesi yapılarak başarı ya da başarısızlık performansı saptanır. Sistemin özü, belli bir ödenekle en fazla çıktının sağlanması veya belli düzeydeki çıktı için en az ödeneğin ayrılmasıdır. Bundan dolayı harcamaların sonucunun belirlenmesi ve ölçülmesi başarıyı belirlemede önem arz etmektedir (Erdem vd., 2013, s. 316).

Performans esaslı bütçeleme, devletin politik amaç ve hedefleri konusunda programların ve fonksiyonların hükümetin işlemlerine göre sınıflandırılması; her program ve faaliyet için performans göstergelerinin belirlenmesi; ulaşılmış çıktılar ve faaliyetler için katlanılan maliyetlerin ölçülmesidir (Allen & Tommasi, 2001, s. 464). Geniş bir perspektiften baktığımızda ise performans esaslı bütçeleme; kurumların kendilerine verilen ödenek ile ne yapmayı umdukları ve ne yaptıkları hakkında bilgi veren bir sistemdir. Katı bir biçimde düşündüğümüzde de performans esaslı bütçeleme, yalnızca kaynaktaki her artışı çıktılardaki veya sonuçlardaki artışla ilişkilendiren bir sistemdir (Schick, 2003, s. 101). Yani PEB Sisteminde odaklanılan husus, kurumların performansının değerlendirilmesidir. Bu bütçe sisteminde, girdiler ile çıktılar arasında ilişki kurulmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının etkin olarak kullanılmasını sağlayacak yöntemlerle tahsis edilmesi esas alınmaktadır.

Performans Esaslı Bütçe Sistemi ile ilgili hazırlanan belgeler dikkate alınarak üç şekilde sınıflandırma yapılabilir. Bu modeller aşağıdaki gibidir (Erüz, 2006, s. 218).

- Stratejik plana dayalı modeller,
- Performans sözleşmesine dayalı modeller,
- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller.

Stratejik plana dayalı model: Orta ve uzun vadeye yönelik hazırlanan stratejik planlama ile süreç başlamaktadır. Bu plana uygun olarak yıllık performans programları hazırlanmaktadır. Bu planlar ve programlar bütçenin dayanaklarını oluşturmaktadır. Performans programı, stratejik planın faaliyetlerinin yıllık olarak uygulanmasını göstermek üzere hazırlanmaktadır. Bütçelerin uygulama sonuçları ise yıllık performans faaliyet raporları ile ortaya konmaktadır. Böylece hesap verilebilirliğe de katkı sağlanmaktadır.

Performans sözleşmesine dayalı model: Performans bilgileri, farklı evrelerde hazırlanan performans sözleşmeleri ile gösterilmektedir. Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi; üst yönetici ile birim yöneticileri arasında hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe döneminin sonunda hedeflenen ile gerçekleşen performans arasındaki başarı değerlendirilmektedir.

Bütçe formatına dönüştürülmüş model: Bütçe dışında performans belgeleri yer almamaktadır. Bütçe, performans bilgileri ile beraber ödenek bilgilerinin yer aldığı belgeye dönüştürülmektedir. Kesin hesap belgesi de buna benzer şekilde ortaya konmaktadır. Bağımsız yıllık performans raporlaması mevcut değildir.

Ülkeler Performans Esaslı Bütçe Sistemini tercih ettiğinde, bu sisteme yönelik farklı perspektifler de söz konusu olabilmektedir. Örneğin son yıllarda, performans esaslı yaklaşımın farklı bütçe sistemlerine entegre edilerek uygulandığı, “Performans Bazlı/Esaslı Program Bütçe” gibi uygulamaların yaygınlık kazandığı görülmektedir. Bundan dolayı, performans esaslı bütçeleme mali karar alıcıları sadece tek bir sisteme yönlentmemekte, bu anlayışı yansıtacak farklı araçlar ile uygulanabilme imkânı da sunmaktadır.

Uygulama sonuçları ve akademik çalışmalara dayandırılarak performans bütçesi için saptanmış dört önemli avantaj şöyle sıralanabilir (Shah & Shen, 2007, s. 10).

Vatandaşlar ile bütçelemede rol alan aktörler arasındaki iletişimi güçlendirmesi: Performans bütçe, programları amaç/hedeflere göre sınıflandırır ve performans amaçlarını tanımlar. Kamu yöneticilerine faaliyetleri kapsamında halk, yasama üyeleri ve yöneticileri ile daha etkili iletişim kurmalarında yardım eder. Bu bağlamda mevcut bütçe reformu çabalarının altında yatan önemli nedenlerden biri, hükümet ve vatandaşlar arasındaki iletişimi güçlendirmek için bütçenin topluma sunumunu geliştirmektir.

Geleneksel Bütçe Sisteminin aksine; bütçe bilgilerini, performans ölçülerini ve her hükümet programındaki konuları içeren performans bütçe; vatandaşlar tarafından ulaşılabilir. Bu nedenle, halka devletin programları hakkında bilgiyi sağlamak için, kamu yöneticilerinin işini kolaylaştırır. Ayrıca halkın desteğini alma konusunda da yöneticilere yardım eder.

Kamu kurumlarında yönetimin geliştirilmesi: Performans bütçe reformu, kurumun amaçlarının belirlenmesi, program performansının izlenmesi, program yapısı ve yönetimi ile alakalı problemler hakkında daha iyi bilgi sunması, gelecek için planlama, kurumun iç yapısının kontrolü ve program sonuçlarının ortaya konması hususlarında kamu yöneticilerine yardım eder.

Bütçe kararlarını almada daha bilgilendirici bir yapıya sahip olması: Performans esaslı bütçeleme, politik anlamda bütçeleme işlemlerini rasyonel bir hale döndürmeyebilir ama kaynak tahsisi konusunda kararlar verilirken performans bilgilerine de bakıldığı için, tartışmalara katkı sağlar. Uygun performans bilgisi ile politikacılara bütçesel gelişmeler konusunda baskı uygulayabilir ve problemleri daha iyi anlamalarını sağlayabilir. Performans bilgisi, kaynak tahsisinde aktif bir rol oynayabilir. Örneğin; performans bilgisi, verilen kaynağın yeniden tahsisinde gerekçe gösterilebilir. Kurumların ödeneklerini artırma/azaltmada ve hedeflenen yeni programlarla ilgili kararları etkilemede, bu bilgiler önemli bir rol oynayabilir.

Daha çok saydamlık ve hesap verebilirlik: Bütçe belgesi, saydamlık ve hesap verilebilirliğin temel aracı olarak gösterilmektedir. Geleneksel bütçeleme tipik olarak girdi unsurlarına göre hazırlanır. Hükümetin hangi hizmeti hangi kalitede ve nasıl gerçekleştirdiğine yönelik bilgileri ortaya koymada yetersizdir. Performans bütçelemede ise programlara göre kaynaklar sınıflandırılır ve ayrıca bu sistem performans göstergeleri sunar. Bütçe, halkın hükümet faaliyetlerini ve başarı düzeylerini anlaması hususunda kolaylık sağlar. Hükümetin performansı yıllık veya altı aylık raporlar ile kamuoyu denetimine tabidir. Kamu sektöründe hesap verilebilirlik, geleneksel olarak usul, esas ve kurallara uygunluğa dayandırılmaktadır.

PEB sistemi, performans bilgisinin bütçeleme sürecinde kullanılma biçimine göre üç model altında toplanabilir (Curristine, 2005, ss. 104-106).

- Sunumsal Performans Bütçe (*Presentational Performance Budgeting*)

- Performans Bilgili veya Dolaylı Performans Bütçe (*Performance Informed Or Indirect Performance Budgeting*),
- Doğrudan Performans Bütçe (*Direct Performance Budgeting*).

Sunumsal performans bütçelemede; performans bilgisi arka planda yer almaktadır. Yani bütçelemede performans bilgisi yer almamaktadır. Arka planda bilgilendirmek amacı ile verilmektedir. Bu yaklaşımı, genelde gelişim aşamalarının başında olan ülkeler benimsemektedir. İzlanda gibi ülkelerde performans bilgisi bütçe hazırlanması işlemlerinin bir parçası olarak kullanılmamaktadır. Onun yerine harcamacı kuruluşlar için hesap verilebilirliğe ve bilgilendirilmeye yönelik kullanılması amaçlanmaktadır.

Performans bilgili veya dolaylı performans bütçelemede; performans bilgileri, amaçlara yönelik bütçe tahsisini belirlemede kullanılsa da sık sık bütçe ödeneklerinin dağıtımı yapılırken bilgilendirmek amacı ile kullanılmaktadır. Performans bilgileri politik faktörler, politik öncelikler, maliye politikası veya diğer bilgilerle birlikte kullanılmaktadır.

Doğrudan performans bütçeleme; bu bütçeleme anlayışı nadiren ve icracı bakanlıklar gibi -örneğin ulaştırma bakanlığı- sadece belirli sektörlerde kullanılmaktadır. Performans bilgileri, bütçelemede doğrudan kullanılmaktadır. Performans sonuçlarına göre ve gerçekleşen sonuçlara göre ödenek tahsisi yapılmaktadır. Belli sektörlerle uygulanmasının nedeni çıktıların kolayca ölçülebilir ve belirgin olmasıdır. Bu formu tercih eden ülkelere örnek olarak ise Şili, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve İsveç verilebilir.

Sistemin üstün yanları şöyle sıralanabilir (Erdem vd., 2013, s. 316).

- Bütçeleme çıktı ve sonuç odaklı olduğu için bunların amaçlara uygunluğu belirlenebilmektedir.
- Kamu kurumunun performansını ortaya koymaktadır.
- Mali saydamlığa yönelik katkı sağlamaktadır.
- Performans göstergelerinin hesap vermede bir kriter olarak değerlendirilmesine imkân tanımaktadır.

Eksik yönleri ise şöyle sıralanabilir (Erdem vd., 2013, s. 316).

- Performans göstergelerinin belirlenmesinde zorluklar söz konusudur.
- Hizmetlerin farklı niteliklerinden dolayı, her hizmet ölçülebilir özellikte olmayabilir.
- Bölgelere göre aynı hizmetin farklı maliyetleri söz konusudur.
- Yöneticilerin, performansı maksimum seviyeye çıkarmak için sistemi zorlamaları söz konusu olabilir.

Performans Esaslı Bütçe Sisteminin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması noktasında önemli avantajları olduğu görülmektedir. Kamu kaynaklarının performans göstergeleri çerçevesinde irdelenerek, etkin kullanılıp kullanılmadığı ortaya konabilmektedir. Böylece kaynaklar ve harcamaların yapıldığı yerler denetim altında tutulabilmektedir. Fakat yine de bu sistemin eksik kaldığı noktalar da mevcuttur. Sistemin karşı karşıya kaldığı en dikkat çekici güçlük, her kamu hizmeti için performans ölçümünün yapılamamasıdır. Bazı hizmetlerde çıktı düzeyini veya başarıya ulaşma düzeyini ölçmek mümkün olmayabilir (din hizmetleri, ulusal savunma hizmetleri gibi). Yine de bu bütçe sistemi, hesap verilebilirlik ve saydamlığı sağlamada önemli uygulama ve süreçleri barındırmasından dolayı, ülkeler tarafından tercih edilmektedir.

1.5. Bütçe Sistemlerinde Ara Modeller

Bütçe sistemlerinin yanı sıra, bunlardan bir kısmının farklı unsurlarını yansıtan ara modeller geliştirilmiştir. Bu kapsamda mevcut bütçe sistemlerine, diğer bütçe sistemlerinin önemli bazı unsurları dâhil edilerek ara modeller oluşturulmuştur. Güncel olarak, Performans Bazlı (Esaslı) Program Bütçe ile Program Bazlı (Esaslı) Performans Bütçe adı altında hibrit modeller kullanılmaktadır. Bu ara modeller, günümüzün modern bütçeleme teknikleri olarak düşünülebilir.

Safî performans bütçelemede faaliyet sınıflandırması; iş yükü verisi, diğer performans ölçümleri, birim maliyet verisi ve program amaçlarından oluşmaktadır. Performans Bütçe Sisteminden sonra modellenen bütçelerde bulunan diğer noktalar ise; faaliyeti veya programı tartışılan hususlardan, karşılaştırmalar için çeşitli yılların verilerinden, misyon ifadesinden ve arzu edilen sonuçlardan oluşmaktadır. Performans bütçesi olarak adlandırılan çoğu bütçe safî bir performans bütçesi değildir (Jones & McCaffery, 2010, s. 489). Bu yüzden, bu sistemler aslında Performans Esaslı Bütçe Sisteminden esinlenerek performans gösterge ve ölçümlerinin dâhil edildiği hibrit

modellerdir. Bu bilgiler ışığında söz konusu modellerin “Performans Bazlı Program Bütçe” ya da “Program Bazlı Performans Bütçe” olarak adlandırılması önemli değildir. Çünkü her iki yapı da aynı modeli sunmaktadır (Akbeý, 2019, s. 79). Yani program esaslı performans bütçe ve performans esaslı program bütçe aynı amaca hizmet eden bütçe sistemleri olarak değerlendirilmektedir.

1.5.1. Performans Bazlı (Esaslı) Program Bütçe

A.B.D.’nin Florida eyaletinde finansal yönetim için performans esaslı bütçeleme yaklaşımı 1994 yılında “Hükümet Performans ve Hesap Verilebilirlik Kanunu” ile gündeme gelmiştir. Böylece performans esaslı program bütçeye yönelik uygulamanın planı tanıtılmıştır. Bu plana göre, performans esaslı program bütçenin 1995/96 mali yılında başlamak üzere 7 yıllık bir süreçte aşamalı olarak uygulamaya konması öngörülmüştür. Bu dönem boyunca 5 kurum her yıl modele yönelik çalışmalar gerçekleştirmiştir (Vanlandingham vd., 2006, ss. 234-235).

Kurumlara ilk yıllarında hükümetin ve parlamentonun onayını almak için, her bir programa yönelik bir dizi performans ölçüleri ve finanse edilecek programlar önerilmiştir. Ayrıca performans ölçüleri hakkında temel bilgiler toplanmaya başlanmıştır.

Kurumlar ikinci yıllarında ise; geçmiş dönemlerin performans verilerini değerlendirerek gelecekteki performansa yönelik standart bir yapı sunmuşlardır. Onaylanmış programları ve performans ölçülerini kullanarak yasama bütçesi (*legislative budget*) taleplerini ortaya koymuşlardır. Bu da yasama organına bütçe kararlarını alırken kurumların performanslarını göz önünde bulundurma olanağı tanımıştır.

Kurumlar üçüncü yıllarında ise; her bir program için kanunla tanımlanmış performans standartları çerçevesinde performans esaslı program bütçe uygulaması altında faaliyet göstermeye başlamıştır. Ayrıca kurumların her bir program için belirlenmiş performans standartlarına ulaşması, ulaşamaz ise neden ulaşamadığını açıklamaları beklenmiştir.

Performans esaslı program bütçe, hükümet harcamalarının programlar halinde sınıflandırılmasını gerektirmektedir. Programlar, misyon ve amaçlara sahip olmalıdır. Ayrıca programlar; girdi, çıktı, sonuç ölçümleri, ödenek miktarları ve misyon ile ilişkilendirilmelidir. Tahsis edilmiş ödenekle her bir çıktı ve sonuç için belirli bir performans sonucuna ulaşılmalıdır. Önceden belirlenmiş performans düzeyini yakalayan

programlar, devletin sunacağı teşviklerden yararlanabilecektir. Performans seviyelerinin altında kalan programlara ise ceza uygulanabilecektir (Grizzle & Pettijohn, 2002, s. 51). Belirlenmiş olan programlar arasında ödeneklerin aktarımı yapılırken meclisin onayı gerekmektedir. Bir taraftan ödenek aktarımında meclis denetimi güçlendirilmiş; diğer taraftan da ödenek tahsisi yapıldıktan sonra, harcamacı kurumlara harcama yaparken esneklik sağlanmıştır. Yani meclisin “bütçe hakkı” ile harcamacı kurumun politikası ve projeleri kapsamındaki “takdir yetkisi” arasında denge kurulmuştur (Akbey, 2019, s. 79). Programların, Performans Bütçe Sistemi unsurlarını barındırması gerekmektedir. Girdi ve çıktılar birbirleri ile ilişkilendirilerek programların gerçekleşmesine aracı olmaktadır. Böylece programlara, Performans Bütçe Sisteminin ana unsurları eklenerek ara bir model oluşturulmaktadır. Ayrıca ödenek aktarımı yapılırken kurumlara belli bir esneklik tanınması da bu modelde önemli bir unsurdur.

Akbey’e göre (2019, ss. 81-82) bu modelin uygulanması ile karşılaşılabilecek olası güçlükler şöyle sıralanabilir.

- Parlatentonun bütçe hakkının katı olarak yorumlandığı ülkelerde; parlamenterler bütçe esnekliğini engelleyebilmektedir. Bu durumda parlamenterler; kurumların ödenek aktarma yetkisini sınırlandırmak için program sayısını artırma eğilimdedir. Program ödeneği limitleri bütçe aracılığı ile belirlendiği için ve program esaslı bütçede dikkat edilen husus bu limitlere uyulması olduğundan, bütçe esnekliği aşılabilmektedir.
- Program geliştirmesi yapılırken veya bakanlık faaliyetlerinin hepsinin bir program altında toplanması çabası, ek personel maliyetleri ve cari harcamaları gerektirmektedir.
- Birçok harcamacı birim tarafından yürütölen ortak programlarda, personel ile ödenek tahsisi ve muhasebeleştirme kapsamında sorunlar ortaya çıkabilecektir.
- Performans Esaslı Bütçe Sistemini tercih eden ölkelerde performans bilgisi ile program sınıflandırması arasında nasıl bir ilişki kurulacağı da bir başka olası sorundur.

Performans Bazlı Program Bütçe Sisteminde, Program Bütçe Sistemine performans ölçüm kriterlerinin eklenmesi söz konusudur. Böylece her bir program

bazında performans kriterleri belirlenerek, programın belirlenmiş hedefe ulaşp ulaşmadığının tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Bu şekilde devlet hizmetleri, Program Bütçe Sisteminin unsuru olan programlar altında toplanabilecek ve bu hizmetlerin etkinliği Performans Bütçe Sisteminin unsurları ile ölçülebilecektir. Her sistemde olduğu gibi bu modelin de karşılaşıacağı sorunlar söz konusudur. Fakat bütçeleme anlayışına farklı bir bakış açısı kazandırmasından dolayı oldukça önemsenmesi gereken bir uygulama olduğunu ifade etmek yanlış olmayacaktır.

1.5.2. Program Bazlı (Esaslı) Performans Bütçe

Performans kriter ve ölçümlerinin batılı ülkelerde bütçe sistemine eklenmesi genelde Program Bütçe Sistemini çalıştırmak, çıktı-sonuç esaslı ve hesap verilebilirlik kriteri çerçevesinde bütçe sistemi kurmak amacı ile karşımıza çıkmaktadır (Akbey, 2019, s. 78). Bu kapsamda, program bazlı performans bütçe anlayışı bütçe sistemleri literatüründe ara bir model olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de Dünya Bankası hibe programı çerçevesinde uygulamaya konan “Kamu Mali Yönetim Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi” aracılığı ile 2012 yılında başlatılan “Program Bazlı Performans Esaslı Bütçe Sitemine” geçiş için çalışmalar yürütülmüştür. Bu yürütülen çalışmalara yönelik hedefler 20 Eylül 2018’de Hazine ve Maliye Bakanlığı’nca tanıtılan Yeni Ekonomi Programı ve 11 Ekim 2018 tarihli 30562 sayılı Resmî Gazete de yayımlanan Orta Vadeli Mali Planda da ortaya konmuştur (Akbey, 2019, s.78).

Türkiye için söz konusu bu modelin ana ilkeleri şu şekilde sıralanmıştır (Işık, 2013, s. 5).

- Bütçeleme süreçlerinde dikkatleri, kamu kaynaklarıyla birlikte ulaşılan sonuçlara ve elde edilen çıktılara yöneltmek,
- Devletin öncelikleri ile kamu kurumlarının önceliklerini uyumlaştıracak bir sistem geliştirmek,
- Daha üst seviyede bütçesel esneklikle beraber, topluma verilen hizmetlerin kalitesi ve miktarında daha yüksek hesap verilebilirlik sağlamak,

- Harcamaya yönelik öncelik geliştirmek ve mali disiplini sağlamada ihtiyaç duyulan performans bilgisinin üretimi ve kullanımı için gerekli süreçlere yönelik çalışmalar yapmak,
- Sade, uygulanabilir, basit ve zaman içinde geliştirilmeye açık; kamu hizmeti programlarının performansını ortaya koyan bütçe belgeleri hazırlamak,
- Vatandaş tarafından algılanabilir ve tartışılabilir bir Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu çerçevesi oluşturmak.

Bu model, kamu hizmetlerinin çıktılarının ve etkilerinin tam anlamıyla ortaya konmasını amaçlamaktadır. Devletin önceliklendirdiği alanlar ile kamu harcamalarının öncelik sırası arasında bir uyumlaştırmaya gidilerek, kamusal faaliyetlerin hedeflenen sonuçlara göre yürütülmesi önemli bir detaydır. Böylece hizmetlerin kalitesi artırılmış olacak ve kamuoyuna karşı hesap verilebilirliğe katkı sağlanacaktır.

Performans Bütçe Sistemine program esaslı yaklaşım bağlamında Türkiye için şu hedefler sunulmuştur (Işık, 2013, s. 7):

- Kaynakların dağılımında ve politika geliştirmede uygun bir çerçeve oluşturmak maksadıyla programlar; kamu hizmetlerinin amaçladığı sonuçlar şeklinde ortaya konmuştur.
- Bütçe süreçlerinin, girdilerden çok çıktı ve sonuçlar doğrultusunda düzenlenmesi hedeflenmiştir.
- Kullanılan kamu kaynağı ile çıktı ve sonuçlar arasında ilişki kurulmasının, bütçe kararlarının harcama önceliğine göre temellendirilerek alınmasına olanak tanıyacağı öngörülmektedir.

Sonuç olarak, Program Bazlı Performans Bütçe Sistemi de Performans Bazlı Program Bütçe Sistemi ile aynı unsurları barındırmaktadır. Bu bağlamda her iki sistemin de ortaya koyduğu amaçlar ve hedefler aynı sonuca ulaşmayı öngörmektedir. Bu yüzden ülkeler, Program Bütçe Sistemine performans kriterlerini ekleyerek ara bir modeli tercih edebilmektedir. Aynı zamanda Performans Bütçe Sistemine program sınıflandırması ilave ederek, yine bir ara modeli uygulamaya koyabilmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

OECD ÜLKELERİNDE YAPILAN BÜTÇE REFORMLARI

OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı tarafından İktisadi İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı olarak Türkçeye çevrilmiştir. OECD, 14 Aralık 1960 tarihli Paris Sözleşmesi baz alınarak 1961 yılında kurulmuştur. Avrupa'nın Marshall Planı kapsamında yeniden yapılandırılması gayesiyle 1948 yılında kurulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün devamı niteliğindedir.

OECD mevcut durumda 36 üye ülkeye sahiptir. Bu ülkeler kurucu üyeler ve sonradan katılanlar şeklinde iki kategoriye ayrılmaktadır. Çalışmaya sadece seçilmiş OECD ülkeleri dâhil edilmiştir. Seçilmiş ülkeler tercih edilirken baz alınan kriterler ise bütçe reformları bilgilerine ve ülke verilerine ulaşılabilirlik düzeyleridir. Bu kriterler çerçevesinde 20 ülke çalışmaya dâhil edilmiştir. Bu ülkelerin isimleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2.1: Çalışmaya Dâhil Edilen Seçilmiş OECD Ülkeleri

<i>Kurucu Üyeler</i>	<i>Sonradan Katılanlar</i>
Danimarka (1961)	Finlandiya (1969)
Norveç (1961)	Şili (2010)
Amerika Birleşik Devletleri (1961)	Avustralya (1971)
İngiltere (1961)	Japonya (1964)
İsveç (1961)	Meksika (1994)
Hollanda (1961)	Güney Kore (1996)
Türkiye (1961)	Polonya (1996)
Fransa (1961)	
Kanada (1961)	
İtalya (1961)	
Almanya (1961)	
Avusturya (1961)	
Portekiz (1961)	

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

OECD üyesi ülkeler, kurucu ve sonradan katılan ülkeler şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Kurucu olan ülkeler ile sonradan katılan ülkeler Tablo 2.1’de gösterilmektedir. Ayrıca bu ülkelerin hangi yıllarda OECD’ye katıldığı yine tabloda parantez içinde verilmektedir. Bu bağlamda çalışmada ülkeler irdelenirken, kurucu ve sonradan katılan ülkeler olarak iki başlık altında ele alınacaktır.

2.1. OECD Kurucusu Ülkeler Kapsamında Bütçe Reformları

Kurucu ülkeler 1961 yılı itibariyle OECD’yi inşa etmişlerdir. Tablo 2.1’de de görüldüğü gibi, kurucu ülkeler, sonradan katılanlara nazaran, o tarihte ekonomik gelişme yolunda önemli mesafe kat etmiş aktörlerdir. Dolayısıyla iktisadi/mali ve bütçe reformlarını sonradan katılan ülkelere göre daha erken gerçekleştirmiş olmaları da doğaldır. Ancak bu erken dönem bütçe reformlarının öncesi ve sonrasına ait tüm iktisadi/mali verilere ulaşmanın imkânsız olduğu da bir gerçektir. Bu açıdan, çalışmanın ilerleyen kısımlarında da görüleceği üzere, reform öncesi ve sonrası verilerine ulaşılabilen reformlar esas alınmıştır. Yine de bu ülkelerdeki bütçe reformlarına özetle değinmekte fayda vardır.

2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi için, 1990’lı yıllardan itibaren birçok düzenleme uygulamaya koymuştur. Bu uygulamalara kısaca değinmek, ABD’nin Performans Esaslı Bütçe Sistemi tarihini ortaya koymuş olacaktır.

Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu

ABD’de de federal düzeyde performansa dayalı bütçeleme 1990’larda gündeme gelmiştir. Buna yönelik olarak yasal düzenlemeler hazırlanmış ve idari girişimler başlatılmıştır. 1990 yılında Baş Mali Görevliler Yasası (*The Chief Financial Officers Act*) ve 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunu (*The Government Performance and Results Act, GPRA*) çıkarılmıştır (Kong, 2005, s. 92). GPRA başlarda kurumların stratejik planlar hazırlamasını, performans ölçümleri yapmasını gerektirmekte idi. Bu yasanın sonucu olarak, ABD kongresi de dahil olmak üzere federal kurumların; misyon açıklamaları, uzun vadeli stratejik hedefleri ve sonuçlara ulaşmak için kullanacakları stratejileri hakkında paydaşlarına danışmaları zorunlu kılınmıştır. Kurumlar ayrıca yıllık hedeflerine nasıl ulaşacaklarını ortaya koyacak, faaliyetlerine yönelik yıllık performans planları hazırlayacaklardır. Yılsonunda da gerçek performanslarını rapor edeceklerdir.

Böylece GPRA federal hükümette performans yönetimi için güçlü bir temel oluşturmuştur (Shea, 2008, s. 2). Dolayısıyla ABD'nin performans yönetim anlayışı kapsamında, en önemli dayanaklarından bir tanesinin GPRA olduğunu ifade etmek doğru olacaktır. Çünkü bu kanun ile stratejik planlar hazırlanmakta ve performansların değerlendirilmesi ortaya konmaktadır.

GPRA'nın uzun vadeli hedefi, federal yönetimin performans ölçümünü yapmak, bir noktaya kadar federal ajanslar için kaynak planlaması yapmak, karar vermek, tahsis etmek ve yürütmeyi iyileştirmenin bir yolu olarak da bütçeyi uygulamaya devam etmektir. GPRA kontrolü altında 1998(-1999) mali yılı için performans bütçesi pilot projeler şeklinde yürütülmüştür (Jones & McCaffery, 2010, s. 495). GPRA ilk olarak uzun vadeli bir bakış açısı ile planlanmıştır. Hükümetin ve kurumların, kaynaklarını planlı bir şekilde kullanması için katkı sağlamayı hedeflemiştir.

Başkan'ın Yönetim Gündemi

GPRA'nın gereklerini yerine getirmek ve daha etkili olmasını sağlamak amacıyla devletin yönetimini ve performansını geliştirmek üzere güçlü bir plan içeren "Başkan'ın Yönetim Gündemi" uygulamasının 2002 mali yılında başlatılması, performans esaslı bütçeleme alanındaki önemli gelişmelerden biridir. İnsan kaynaklarının stratejik yönetimi, geliştirilmiş finansal performans, bütçe ve performans uyumlaştırma girişimleri, rekabetçi bir şekilde kaynak temini, genişletilmiş elektronik hükümet, Başkan'ın Yönetim Gündeminde olan ve hükümet kapsamında belirlenen amaçlardır. Bu amaçlardan, bütçe ve performans uyumlaştırma girişimi, 2009 mali yılı bütçe belgelerinden analitik bakış belgesinde, Başkan'ın performans iyileştirme girişimi olarak ifade edilmektedir. Bu girişimle beraber, programların performansının iyileştirilmesi ve başarılı olan programlara daha fazla kaynak aktarılmasında performansa odaklanılmaktadır (Karacan, 2013, s. 71). Bu uygulama, kaynakların yeniden tahsis edilmesinde ve performansın değerlendirilmesinde önemli bir katkı sunmaktadır.

Puan Tablolarının Yayınlanması ve "ExpectMore.gov".

Önemli bir şeffaflık uygulaması da 2006 yılında faaliyete geçirdiği ve program değerlendirilmesinin vatandaş tarafından da ulaşılabilir olduğu expectmore.gov internet sitesidir. Bu site aracılığı ile iyi performansa sahip olan ve olmayan programlara kamuya açılmakta ve performansı kötü olan programların iyileştirilmesi beklenmektedir

(Karacan, 2013, s. 76). Kamuoyu, hangi kurumun amaçlarına ulaştığını, hangi kurumun performansının düşük olduğunu bu uygulama aracılığı ile gözlemleme imkânına sahiptir.

Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunun Modernizasyonu Kanunu

1993'te yürürlüğe giren GPRA, değişiklikler ile 2010 yılında Hükümet Performans ve Sonuçlar Kanunun Modernizasyonu Kanunu (*Government Performance and Results Modernization Act – GPRAMA*) olarak uygulamaya konmuştur. GPRAMA, GPRA'nın devamı niteliğinde olup şu hususları içermektedir (Brass, 2012, ss. 4-6).

- Harcamacı kurum, belirli bir amaca ulaşmak için diğer kurumlarla nasıl çalıştığını ortaya koyması gerekmektedir.
- Stratejik planın, başkanlık dönemi ve bütçe mali yılı ile aynı anda güncellenmesi ve geliştirilmesini gerekmektedir. İlk revizyon, başkanlık döneminin ilk yılından sonra yapılmalıdır.
- Harcamacı kurumların, kongreye nasıl danışması gerektiğini ayrıntılı bir biçimde ortaya koymaktadır. Harcamacı kurumun; stratejik plan hazırlarken, kongreye iki yılda bir danışmasını zorunlu kılmıştır. Ayrıca stratejik planlarını hazırlarken, paydaşların görüşlerinin de göz önünde bulundurulması uygulamasını getirmiştir.
- Kurumların, yıllık olarak internet sitelerinde performans planını yayınlaması gerekmektedir.
- Kurumların performans sonuçlarını, her yıl kurumun internet sitesinde güncellemesini zorunlu kılmaktadır.

Görüldüğü üzere GPRAMA, GPRA'ya göre yenilikler getirmiştir. Performansların şeffaf bir şekilde ortaya konması için önemli bir kanun olarak görülmektedir.

2.1.2. Şili

Şili 1994 yılında performans göstergelerini bütçe sistemine eklemiştir. Programda yer alan harcamacı kurumlar; bütçe işlemlerini kapsayan göstergelerini, performans amaç ve hedeflerini ortaya koymuşlardır. Daha sonra 1998 yılında bu yeniliklerden vazgeçilmiştir. Bunun temel nedeni ise bütçe ile ilişkilendirilmeksizin maaş ikramiyeleri ile bağlantılı olan anonim göstergeleri ve amaçları içeren Yönetim Geliştirme

Programı'nın olmasıdır. Bu program çeşitli problemler ile karşılaşmıştır. Bu problemler; program sonuçlarının doğrulanmasının zorluğu ve kararlaştırılan hedeflerin düşüklüğü olarak gösterilmiştir. 2001 yılında bu zorluklardan dolayı Yönetim Geliştirme Programı yeniden formüle edilmiştir. Performans göstergeleri programlardan kaldırılmış, ancak ardından yönetim geliştirme programlarının uygulamaya konmasıyla bütçe sürecine yeniden dâhil edilmiştir (Blöndal & Curristine, 2004, s. 32). Şili'de 1994 yılında performans göstergelerinin bütçeleme ile ilişkisi kurulmaya çalışılmıştır. Fakat sonuçların ortaya konmasında yeterli olmayan programlardan dolayı, 1998 yılında Programlar Bütçe Sisteminden çıkarılmıştır. Bunun ana nedeni ise yönetim geliştirme programının var olması şeklinde gösterilmiştir. 2001 yılında bu program revize edilmiştir. Performans göstergelerinin bütçeleme ile ilişkisi yeniden ortaya konmuştur.

Şili'de Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konan, performans ölçümünün yapılması ve değerlendirilmesini içeren bir sistem mevcuttur. Bu sistem ile kurumların ve programların performansına dair bilgiler verilmektedir. Maliye Bakanlığı 1994 yılında ilk defa bütçe sürecinde performans göstergelerine yer vermiş ve uygulamaya koymuştur. Performans göstergeleri ve hedefleri Kongreye sunulurken, bütçe tasarısı ile beraber ek olarak "Ayrıntılı Yönetim Raporları da" dâhil edilmektedir. Bu kapsamda, 1997 yılında bütçe kanunu ile merkezi yönetimde yer alan tüm kurumlara, yıllık olarak hazırlanan ayrıntılı yönetim raporlarında amaç ve hedeflerin ortaya konması zorunluluğu getirilmiştir (Kocabaş, 2012, s. 68). Bu kapsamda Ayrıntılı Yönetim Raporları, performans ölçümlerinin yapılmasında önemli bir belge olarak değerlendirilmektedir.

Şili'de Performans Esaslı Bütçe Sistemi; yönetim kontrolü ve değerlendirme sistemi olarak bilinen performans yönetim sisteminin geniş bir parçasıdır. Bu sistem; politika yapıcılığının verimliliğini, merkezi yönetimin geliştirilmesini, devlet memurlarının performansını artırmayı teşvik etmeyi ve sonuç odaklı bütçelemeyi geliştirmeyi amaçlamaktadır. Şili performans yönetim sistemi, Maliye Bakanlığı Bütçe Müdürlüğü (*DIPRES*) tarafından geliştirilmiştir. Sistemin beş tane ana unsuru söz konusudur (Hawkesworth vd., 2013, s. 4):

- Stratejik yapı,
- Performans göstergeleri ve performans hedefleri,
- Değerlendirme,

- Yeni harcama önerilerinin değerlerini belirleme ve sunma işlemleri,
- Performans teşvikleri.

DIPRES, gelecek üç yıl için gelir ve harcamaların tahminlerini yapmaya başlamıştır. Buradaki amaç bu tahminleri sürekli güncel tutmaktır. Resmi olarak bu tahminler yılda iki defa gözden geçirilmektedir. Yeni programların finanse edilmesi veya var olan programların finansının artırılması için, uygun bir yasal çerçeveye dayandırarak standart formlar tasarlanmıştır. Bu uygulama temel harcamalar ile yeni programları birbirinden ayırmıştır (Vammalle & Rivadeneira, 2017, ss. 27-28). DIPRES tarafından geleceğe dair planların yapılması için önemli çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmalar aracılığı ile sistematik bir performans esaslı anlayış kurulmaya gayret edilmiştir.

2.1.3. Danimarka

Danimarka'daki mevcut performans yönetim sisteminin tarihsel gelişiminde iki önemli olay öne çıkmaktadır. Birincisi 1980'lerde hükümet tarafından başlatılan bütçe reformu ve modernizasyon programıdır. İkincisi ise 1990'larda performansa dayalı sözleşmenin getirilmesidir. Kapsamlı bütçe reformu süreci, birçok OECD ülkesinde olduğu gibi, Danimarka'da da ortaya çıkan ekonomik bir krizin sonucu olarak 1983 yılının başında başlatılmıştır. Bütçe reformu 1985'den itibaren uygulama aşamasına geçmiş ve daha sonraki yıllarda birçok modernizasyon çabasının temel formunu oluşturmuştur. Bu anlamda Danimarka'da performans yönetimi, harcama kontrol politikasının bir yan dalı haline gelmiştir (Ginnerup vd., 2007, ss. 2-3). Danimarka'da performans esaslı bütçe reformuna yönelik 1980'li yıllardan itibaren çalışmalar başlatılmıştır. Bu çalışmalar, ilerleyen yıllarda yapılacak olan yenilikler için bir dayanak haline gelmiştir.

1985'den sonra Maliye Bakanlığı gelecek yıl bütçeleri için devlet harcamalarında genel bir sınır belirlemiş ve her bakanlık için harcama sınırları bütçe sistemine dâhil edilmiştir. Aynı zamanda harcama politikası kararları merkezileştirilmiş ve harcamacı kurumlara bütçesel işlemlerde özerklik ve esneklik verilmiştir. Bu yöntem Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme olarak bilinmektedir. Bu sistem kapsamında oluşturulan bütçesel sınırlamalar, Danimarka hükümetinin sonuçlara odaklanması hususuna daha fazla yönelmesini sağlamıştır. Bu durum ise, sonuç odaklı bir yönetimin ortaya çıkmasına yol açarak, 1993'de yeni bir yönetim anlayışının tanıtılmasıyla sonuçlanmıştır. Bu yönetim

anlayışı sonuçlara dayalı sözleşmelerdir (Ginnerup vd., 2007, s. 3). Performans sözleşmeleri 1980'lerin sonunda pilot düzeyde tanıtılmış, günümüzde ise kamu sektörü yönetiminde yerleşik bir özellik haline gelmiştir. Bu sözleşmeler; kurumun misyon beyanını, çalışma ortamının gözden geçirilmesini, sözleşmenin süresini (genellikle bu süre 4 yıldır ve yıllık olarak güncellenir) ve kurumun ortaya koyacağı sonuç ve çıktıların tanımlarını içermektedir (Blöndal & Ruffner, 2004, s. 77). Danimarka'da yapılan sözleşmeler, geleceğe yönelik kurumların çalışmalarını yansıtmaktadır. Böylece uzun vadeli bir bakış açısı ile faaliyetlerin sürdürülmesine odaklanılmaktadır. Bu durumda kurumların performansı da önem arz etmektedir.

Sonuçların ortaya konmasında yıllık performans raporları uygulaması sisteme dâhil edilmiştir. Yıllık performans raporlarının sunulması, 1997 yılından itibaren merkezi yönetim kurumları için zorunlu hale getirilmiştir. Yıllık performans raporları performans sözleşmelerinde belirtilen kaynakların kullanımı ve hedeflerin gerçekleştirilmesi hakkında bilgi sağlamayı amaçlamaktadır (Ginnerup vd., 2007, s. 17). Bu adım ile, kaynak tahsisi yapılan alanlarda, kaynakların nasıl kullanıldığının ve kullanılan kaynakların hedeflerin gerçekleşmesinde rol alıp almadığının ortaya konması amaçlanmıştır.

Danimarka'da sonuç odaklı sözleşme yönetimi üç ana unsuru içermektedir. Bunlar hedef belirleme, sözleşmeleri geliştirme ve yıllık raporlamadır. Bu uygulamaların bazı amaçlara hizmet etmesi beklenmiştir. İlk olarak, çıktı odaklı anlayışın güçlenmesi ve siyasi karar alıcıların hükümetin amaçları arasında önceliklere göre karar almasını kolaylaştırması amaçlanmıştır. İkinci olarak, devlet hizmetlerinin verimliliği ve kalitesini artırmak amaçlanmıştır. Son olarak ise, sonuç odaklı yönetimin, birimler ve kurumlar arasındaki eksik bilgiyi azaltarak verimliliği artırması amaçlanmıştır (Ginnerup vd., 2007, s. 3). Sonuç odaklı sözleşme yönetiminin, etkin bir şekilde işletilmesi için ana unsur amaçların belirlenmesidir. Amaçlara göre taahhütler sunulmakta ve faaliyetlerin buna göre yapılıp yapılmadığı denetlenmektedir.

Kamu sektörü için modernizasyon programının bir parçası olarak Danimarka hükümeti hem yerel hem de merkezi yönetimde tahakkuk esaslı muhasebe sistemini uygulamaya karar vermiştir. 2004 yılında merkezi hükümet için tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş çalışmasının tamamlanması kararlaştırılmıştır. Reform aşamalar

halinde gerçekleştirilmiştir. 2003- 2006 yılları arasında 3 pilot aşamada 23 kurumun katılımı ile uygulanmıştır. 2006 yılından itibaren de 2007 devlet bütçesi ile ilişkilendirilerek; kurumlar için tüm ödenekler yeni tahakkuk esaslı muhasebeye dayalı bütçe bağlamında sınıflandırılmıştır. Bu nedenle esasen Performans Bütçe Sistemi, 2007 yılından itibaren tam ve kapsamlı olarak uygulamaya konmuştur (Ginnerup vd., 2007, s. 9). Danimarka’da 1980’lerde başlayan sonuç odaklı bütçe anlayışının tam anlamıyla uygulanması zaman almıştır. Ayrıca performans esaslı bütçe anlayışının etkin bir şekilde uygulanması için tahakkuk esaslı bütçelemeye de geçiş sağlanmıştır.

2.1.4. İsveç

İsveç’te performansa göre yönetim sistemi 1980’lerin sonlarında kamu idarelerinde başlatılmıştır. Hükümet 1988/99 bütçe yılı için sunduğu bütçe teklifinde faaliyetlerin yönetim biçimini koordineli bir şekilde kökten değiştirmeye çalıştıklarını belirtmiştir. Gerek bütçe süreci sırasında gerekse diğer hususlarda; öncelikli faaliyetlere daha çok kaynak ayrılmasına, önemli görülmeyen mevcut faaliyetler için kaynakların sürekli olarak yeniden tahsis edilmesine yönelik koşulların oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca aynı kaynak girdisinden daha fazla veya uygun hizmet üretmek için, kamu sektöründeki verimlilik ve etkililiğin de artırılması gerektiği belirtilmiştir (Küchen & Nordman, 2008, s. 3). İsveç’te 1990’ların sonlarında bütçeleme işlemleri konusunda önemli değişiklikler yapılmıştır. Reformların kilit noktaları, çok yıllık bütçelemenin adapte edilmesi ve Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme sürecidir. Bütçe süreci, önceden sosyal güvenlik bütçesi dışında faaliyet gösteren kurumların sosyal güvenlik alanına dâhil edilmesi ile kapsamlı hale getirilmiştir. Öncelikle sosyal güvenlik alanında olmak üzere, belirli işlemler için şeffaflığı artırmak amacıyla, gayrisafi bütçeleme (gelir ve harcamaları birbirinden ayırma) ilkesi benimsenmeye başlanmıştır. Tüm açık uçlu kalıcı ödenekler kaldırılarak, yıllık olarak inceleme kapsamında yetkilendirmeye tabi tutulmuştur. Ayrıca mali yıl değiştirilmiş (temmuz ayından ocak ayına) ve bütçeleme yasal dayanağı güçlendirilmiştir (Blöndal, 2001, s. 28). İsveç’te 1990’lı yıllardan itibaren önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformların genel amacı, çok yıllık bütçelemenin adapte edilmesi ve mali saydamlığın artırılmasıdır.

İsveç’te performans yönetimi sistemi 1988 yılında geliştirilmiştir. 1990’lı yılların ilk yarısında, sonuçlara yönelik yeni bir yaklaşım çalışmaları sıkı mali kontroller

nedeniyle gölgelenmiştir. 1990'ların sonunda performans bütçeleme projesi VESTA²'nin getirilmesi ile sonuç odaklı yönetim ve bütçelemeye doğru bir eğilim görülmeye başlanmıştır (Sterck & Scheers, 2006, s. 52). Ayrıca her harcamacı kurumun faaliyet sonuçlarını raporlamada ana araç, kurumun yıllık raporu olarak belirlenmiştir. 1993 yılından beri tüm kurumların sadece bir mali rapor değil, aynı zamanda performans raporu şeklinde yıllık rapor da yayınlaması gerekmektedir (Blöndal, 2001, s. 53). Belirtildiği üzere İsveç'te Performans Esaslı Bütçe Sisteminin entegre edilmesi VESTA aracılığı ile mümkün hale gelmiştir. Böylece sonuç odaklı bir yapı bütçe sistemine dahil edilmiştir.

1996 yılında Parlamento'nun kabul ettiği bütçe yasasında, devlet faaliyetlerinin verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesine yönelik kanuni düzenleme yapılmıştır. Kanunda ayrıca hükümetin hedefler ve farklı faaliyet alanlarında elde edilen sonuçlar hakkında Parlamento'ya rapor sunacağı belirtilmektedir (Küchen, & Nordman, 2008, s. 1). VESTA reformu ilk olarak 1997 yılında başlatılmıştır. 2000 yılında "Performans Bütçeleme: Bir Reform Programının Özeti" adlı beyaz kitabın yayımlanması ile onaylanmıştır (Sterck & Scheers, 2006, s. 59). İsveç'te performansa yönelik anlayış 1980'lerin sonlarından itibaren gündeme gelmiştir. Kaynak tahsisine yönelik düzenlemeler yapılarak devletin faaliyet verimliliğinin artırılması amaçlanmıştır. Yapılan düzenlemelerin kilit noktası, çok yıllık bütçeleme ve sonuç odaklı bir bütçe yapısının entegre edilmesidir.

2.1.5. Norveç

Norveç'te Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve yönetimi ile ilgili temel düzenlemeler; merkezi yönetim kaynaklarının kullanımında kontrollü bir yapı geliştirilmesi, devletin varlıklarının korunması ve performansının izlenmesi amacıyla yapılmıştır (Tüğen vd., 2007, s. 39). Merkezi yönetim kapsamında performans yönetimine ilişkin çalışmalar, 26 Ocak 1996 tarihinde tamamlanmış ve 10 Ocak 1997 tarihinde resmi hale getirilmiştir. Bu kapsamda bütün bakanlıkların ve alt birimlerin 1 Temmuz 1998 tarihine kadar bu hususlarda gerekli düzenlemeleri yapmaları gerektiği bu

² VESTA (Verktøy for Økonomisk Styrring i Staten), Merkezi Hükümet için Finansal Yönetim Araçları anlamına gelmektedir (Sterck, 2007, s. 202).

kurumlara bildirilmiştir (Tüğen vd., 2007, s. 39). Böylece performans bütçeleme ve yapısı için yeni bir sistem ortaya konmuştur. Bu yapı 6 adet belgeyi zorunlu kılmaktadır. Bu belgeler; ödenek belgesi, stratejik plan, yıllık mali rapor, yıllık performans raporu, kıymetler ve değerlendirmeler olarak sıralanmaktadır (Kristensen vd., 2002, s. 25). Norveç için performans esaslı bütçeye yönelik çalışmalar 1996 yılında tamamlanmıştır. Bu sistemin etkin bir şekilde işlemesi için bazı belgeler zorunlu hale getirilmiştir.

Norveç bütçe sisteminde performans sözleşmeleri kullanılmaktadır. Yapılacak işlemlerle ilgili talepleri belirten konularda yazılı belge olması gerekmektedir. Bu belgeler ödenek belgeleri ile üst yönetim ücret sözleşmeleridir. Böylece bakanlıklar ve alt birimler arasında koordinasyon görüşmeleri yapılması zorunlu olmaktadır (Tüğen vd., 2007, s. 44). Performans Esaslı Bütçe Sistemi kapsamında tercih edilen ana unsur, performans sözleşmeleridir. Bu sözleşmeler kurumların, üst birimler ile iletişim halinde olmasını zorunlu kılarak; kaynakların verimli bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır.

2.1.6. Almanya

1996-1997 yıllarında Artur D. Little isimli danışmanlık hizmeti veren firma, Maliye Bakanlığı için Standart Maliyet ve Performans Muhasebesi Sistemi geliştirilmesinde görevlendirilmiştir. Bu sistem, maliyet muhasebesinin uygulanmasında temel yapıyı oluşturmaktadır. Ayrıca bu sistem, federal düzeyde maliyet muhasebesi kapsamında personelin eğitimi için bir ders kitabı niteliğindedir. (Özen, 2008, s. 143). 1997 yılında, Standartlaştırılmış Maliyet Muhasebesi pilot olarak seçilen devlet kurumları için tanıtılmıştır. Daha sonra ise, aşamalı olarak diğer kurumlarda uygulanmıştır (OECD, 2015, s. 37). Ayrıca geçmişte yürürlükte olan Bütçe Prensipleri Kanunu 22 Aralık 1997 tarihinde Bütçe Hukukunu Geliştirme Kanunu adıyla revize edilmiştir. Bu Kanun aracılığı ile nakit esaslı sisteme ilave olarak, tahakkuk esaslı sisteme geçilmiştir (Özen, 2008, s. 144). Bu değişikliğin ana amacı, maliyet bilinci ile karar almayı sağlamak ve böylece bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında etkinliği artırmaktır (Lüder, 2002, s. 231). 1997 yılında hem devlet muhasebesi hem de Bütçe Kanununda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile yeni uygulamalar kanun aracılığı ile açıklanmıştır.

Almanya, esnek bütçe yönetimine 1998 yılında geçmiştir. Böylece kurum yöneticilerinin kaynakları ihtiyaç duyulan alanlara daha kolay bir şekilde aktarabilmesi

mmkn hale gelmiştir (OECD, 2015, s. 37). 1999-2000 yıllarında da çeşitli pilot uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bu uygulamalar çıktı ve tahakkuk esaslı bütçeleme, tahakkuk esaslı muhasebe ile raporlama-yönetim ve maliyet-performans muhasebesi olarak sıralanmaktadır (Lüder, 2002, s. 233). Bu uygulamalar eyaletlerde ve yerel düzeyde performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalardır. Eyaletlerde yapılan çalışmalar, kamu sektöründeki maliyet etkinliğini ve tutumluluğunu sağlamak gayesiyle farklı düzeylerde yapılmıştır. Bu sebepten dolayı, eyaletlerdeki çalışmaların uyumlu bir şekilde yapıldığını söylemek mmkn değildir. Yerel düzeyde ise, daha uyumlu bir çalışma yapılmıştır. Buna yönelik tahakkuk esaslı bütçeleme ve muhasebeye yönelik uygulamalar başlatılmıştır. Bu çalışmaların temel amacı ise yeni muhasebe ve bütçe sistemini farklı yönlerden test etmektir (zen, 2008, s. 145). 1997 yılında performans esaslı bütçelemeye yönelik eyaletlerde ve federal hükümet düzeyinde performans esaslı prim sistemine geçilmiştir (zen, 2008, s. 148). 1990'lı yılların sonunda hem devlet muhasebe sisteminde hem de bütçeleme sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Muhasebe sisteminde tahakkuk esaslı yapıya, bütçe sisteminde ise performans esaslı anlayışa geçilmiştir.

2006 yılında, geçmiş yılların tecrübelerini geliştirmek ve kapsamlı bir modelin temelini oluşturmak üzere grubunun kurulması ile, bütçenin ve muhasebe sisteminin modernizasyonu uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama çıktı odaklı performans raporlamasını da içermektedir (OECD, 2015, s. 37). Almanya Federal Maliye Bakanlığı tarafından 2006 yılında, Bütçe ve Muhasebe Sisteminin Modernizasyonu adlı proje uygulaması için grup kurulmuştur. Bu grup mevcut bütçe reformlarını analiz etmesi ve federal devletin yürürlükteki nakit esaslı bütçe ve muhasebe sisteminde değişiklik yapma gereksinimini değerlendirerek, yasal değişiklikler konusunda önerilerde bulunması maksadıyla görevlendirilmiştir. alışmalar sonucunda 2010 yılının başlarında yeni nakit muhasebe modeli birkaç yılı da kapsayacak pilot proje yöntemiyle test edilmek üzere düzenlenmiş ve iki ya da üç bakanlık seçilerek yeni sistem denenmiştir. Yeni sisteme göre, bütçeleme kaynak ve performansla yönelecek şekilde düzenlenmiştir. Bu sistemde; harcama, maliyet, performans göstergeleri ve hizmet, tek bir yerde ve belgede gösterilecektir. Harcamaların yasal esaslı bütçe çıktısı olarak ortaya konacaktır. Bu uygulamalar ile bütçe, kaynaklar ve performans olarak iki açıdan birleştirilmektedir (iek & Sayın, 2012, s. 307). Bütçe ve muhasebe sisteminde yenilik arayışı 2000'li

yıllarda da devam etmiştir. Burada odaklanılan husus; bütçeleme için performans göstergelerinin belirlenmesi, kaynak tahsisinin verimli bir biçimde yapılması ve sonuçlar arasında uyumlaştırmanın sağlanmasıdır.

2.1.7. İngiltere

Hükümet 1998 yılında orta ve uzun vadede harcamaların kontrollü ve verimli bir şekilde planlanmasını sağlamak için, modernize edilmiş bir kamu harcama ve performans yönetimi çerçevesi getiren “Kapsamlı Harcama Revizyonu” (*Comprehensive Spending Review*) uygulamasını ortaya koymuştur. Hükümet bu adım ile kaynakları öncelikli alanlarda kullanmak, ödeneklerin daha verimli kullanılması için politikaları değiştirebilmek, hizmetleri iyileştirmek için birimlerin birlikte daha iyi çalışmasını sağlamak ve gereksiz-savurgan harcamaları tespit etmeyi amaçlamıştır (Noman, 2008, s. 3). İngiltere’de bu uygulama 2000, 2002, 2004, 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. Böylece kaynak tahsisi, politika önceliklerine göre yapılacak ve kamu hizmetlerinde daha etkin bir uygulama söz konusu olacaktır (Kocabaş, 2012, s. 62). Performans odaklı anlayış için öncelikle kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasına katkı sağlayacak olan Kapsamlı Harcama Revizyonu uygulaması tercih edilmiştir.

İngiltere ek olarak performans esaslı bütçelemeye yönelik birçok düzenlemeyi uygulamaya koymuştur:

Mali Yönetim İnisiyatifi Programı (Fiscal Management Initiative)

Programın amacı kurumların performans ölçümlerinde hesap verebilirlik için daha esnek olmalarını sağlamaktır. Böylece kamu kurumları her faaliyete yönelik hedefler belirleyerek; performans ve çıktıları ölçülebilecektir (Özen, 2008, s. 120).

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

Performans esaslı bütçelemeye yönelik olarak 1988 yılında “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar” adı altında bir rapor yayınlanmıştır. Bu rapora göre, yöneticilere yeterince esneklik tanınmadığı ve yöneticilerin görevlerini hedeflenen düzeyde yerine getirmediklerine değinilerek, politika dışındaki faaliyetlerin daha küçük ve ayrı birimler aracılığı ile yürütülmesi gerektiği ortaya konmuştur. Böylece sahiplenme duygusunun oluşturulması gerektiğine yer verilmiştir (Kovancılar, 2003, s. 53). 1988

yılında yayınlanan raporda, kamu kurumu yöneticilerine esneklik tanınması gerektiği ve faaliyetlerin daha alt birimler aracılığı ile yerine getirilebileceği vurgulanmıştır.

Kamu Personeli Yönetimi Kanunu (Civil Service Management Code)

1996 yılında, Kamu Personelinin Yönetimi Kanunu ile ücret ve değerlendirmeler ile alakalı yetkiler alt birimlere aktarılmıştır. Böylece kamu birimi personellerine yönelik politikaların belirlenmesinde esneklik getirilmiş ve ödeme sisteminde disiplinli bir yapı ve esneklik tanıyan bütçe uygulamasına ilave olarak, performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi amaçlanmıştır (Özen, 2008, s. 121). Kamu Personeli Yönetimi Kanunu ile kamu personellerine yönelik ödemelerde disiplinli bir yapı kurulmuş buna ek olarak da performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi planlanmıştır.

Performans ve İnovasyon Birimi (Comprehensive Spending Review Modern Public Services)

Devlet tarafından 1997-98 yıllarında Kapsamlı Kamu Harcamaları Revizyonu ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (*Comprehensive Spending Review and Modern Public Services*) çalışmaları yürütülerek modern kamu hizmeti sunumu ile alakalı değerlendirmeler yapılmıştır. Kamu sektörü incelenerek, etkinlikten uzak olan uygulamalar belirlenmiştir. Bu eksikliklere yönelik “Performans ve İnovasyon Birimi” adıyla bir birim kurulmuştur (Özen, 2008, s. 122). Kamu hizmetinin sunumunda yenilikçi bir anlayış ortaya koymak adına kamu sektörüne yönelik incelemeler yapılmıştır.

Finansman Kanunu (Finance Act)

Sistemin kontrol edilmesi aşaması kapsamında 1998 yılında Finansman Kanunu tanıtılmıştır. Böylece hazine Parlamentaoya her yıl için Kesin Hesap Kanunu ve Borç Yönetim Raporu hazırlamak zorundadır (Özen, 2008, s. 122). Bu kanun ile mali disiplinin kontrol altında tutulması amaçlanmıştır. Böylelikle harcamalar ve borçlanmalar, belgeler halinde ortaya konacaktır.

Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna Yönelik “Beyaz Kitap” (Modernizing Government White Paper)

1999 yılında hükümetin kamu yönetimine yönelik reforma bakış açısını ve stratejisini belirleyen Kamu Yönetiminin Modernizasyonuna yönelik Beyaz Kitap yayınlanmıştır. Bu kitapta kamunun uzun vadeli değişim programının ana hatları ortaya

konmuştur (Kovancılar, 2003, s. 53). Böylece gelecekte kamu yönetiminde anlayışın nasıl değişeceği genel anlamıyla kitapta açıklanmıştır.

Performansa dayalı bütçe sistemi 1998 yılında ve 1999-2001 dönemini içerecek şekilde uygulamaya konmuştur. Bu çerçevede kamu kurumlarının tamamında 500'den fazla hedef belirlenmiş ve örnekleri kamuoyu ile paylaşılmıştır (Özen, 2008, s. 123). Sonuç olarak, İngiltere'de Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulanmaktadır. Bu modelde kamu personeli ile sözleşmeler yapılmakta ve kamu kurumları ücret politikalarını kendileri belirleme yetkisine sahip olmaktadır (Özen, 2008, s. 194). İngiltere' de yıllar boyunca performansa dayalı bütçe anlayışına yönelik çalışmalar yapılmıştır. Çeşitli kanunlar, raporlar ve idari metinler ile bütçelemeye yönelik yeni bir yaklaşım ortaya konmuştur. Bu kanunların ve metinlerin amacı; genel olarak performans ölçümleri ile hesap verebilirliğe katkı sağlamak, sorumluların belirlenmesinde kolaylık ve idarelere daha esnek bir yapı kazandırmak şeklinde sıralanabilir.

2.1.8. Fransa

Son 20 yılda Fransa, şeffaflığı artırmak, kamu kesimine daha fazla özerklik ve esneklik kazandırmak ve maliye politikası uygulamasında etkili olabilmek amacıyla, amacıyla bir dizi kapsamlı reform uygulamaya koymuştur (Moretti & Kraan, 2018, s. 9). Bu reformlar arasında Fransa'da son yirmi yıldaki ilk ve belki de en önemli reform, 1959 Organik Kanunu'nun yerini almak üzere, 2001 yılında LOLF (*Loi Organique de Lois de Finances*) adı altında, iki partili bir parlamento girişiminden doğan, devlet bütçe kanunları ile ilgili yeni bir mali anayasadır. LOLF yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, daha modern bir performans izleme uygulamasını benimsemek üzere, eski geleneksel girdi odaklı kontrolden ayrılmasından dolayı, devletin mali yönetimi açısından gerçek bir “büyük patlama” olarak gösterilmiştir. LOLF tarafından getirilen temel yenilik, hem bütçenin program sunumunu hem de performans bilgisini içerecek şekilde nakit tahsisi ve taahhütleri birleştiren bir performans bütçe sistemi sunmasıdır. Uygulamada ise bu yapı, devlet bütçesinin, çeşitli hedefler ve performans göstergelerinin ilişkilendirildiği görevler, programlar ve eylemlerle sunulması biçiminde karşımıza çıkmaktadır (Moretti & Kraan, 2018, s. 20). 2001 yılında getirilen LOLF, devlet bütçesinin performans odaklı bir biçimde yönetilmesini sağlamayı amaçlamıştır.

Performans odaklı yönetim de bütçesel anlamda Performans Bütçe Sisteminin uygulamaya konmasını sağlamıştır.

LOLF kapsamında; bütçe belgelerinin politika ve performans yönelimleri takip edilerek, 2006 yılından beri performans hedefleri ve göstergeleri belirlenmektedir. Ayrıca hedefler ve göstergeler, yıllık performans planları ve performans raporlarında hem görev hem de program seviyelerinde önerilen tüm ödenekler için belirlenmektedir (Moretti & Kraan, 2018, s. 53). LOLF taahhüt sürecindeki yetkilendirmeler ile bütçe sürecine çok yıllık bir bakış açısı getirmiştir. Yani bütçe yılının dışında da mali yasal yükümlülöklere girişilebilmesi söz konusu olacaktır. Benzer şekilde LOLFSS (*Loi Organique de Loi de financement de la sécurité sociale*) sosyal güvenlik kurumları için 2005 yılından bu yana, bütçe sürecinde üç yıllık bir perspektif sunan orta vadeli bir bakış açısı getirmiştir. Bu yenilikler başarılı sayılsa da, orta vadeli bir çerçeve oluşturmamıştır. Bu nedenle 2007 yılında Maliye Bakanlığı'nın girişimi ile Hükümet, bütçe sürecinde görevli bakanlıkların bütçe kanununun hazırlanması için yeni bir süreç sunmalarını sağlayarak, bu çerçevedeki eksikliği gidermeye karar vermiştir. İlk adımın ardından, 2008 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklik ile Kamu Maliyelerinin Programlanması Hakkında Kanun (*Laws on the Programming of Public Finances*) oluşturulmuş ve çok yıllık bütçe Fransız bütçe çerçevesine yerleştirilmiştir (Moretti & Kraan, 2018, s. 24). LOLF sonrası çalışmalar devam etmiştir. Bu kapsamda LOLFSS ile çok yıllık bütçe anlayışı da sisteme dahil edilmiştir.

Fransa'da kamu mali yönetiminde son 20 yılda önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformlar kapsamında bütçelemeye yönelik birçok yenilik ortaya konmuştur. Burada amaçlanan nokta ise, kamu kesimine daha fazla özerklik kazandırmak ve maliye politikasının uygulanmasında daha etkin sonuçlara ulaşmaktır. Bu çerçevede en önemli yenilikler LOLF ve LOLFSS olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu iki uygulama ile Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve çok yıllık bütçe anlayışı Fransa bütçe sistemine entegre edilmiştir.

2.1.9. Hollanda

Hollanda'da bütçe hazırlanma süreci iki ayrı aşamada yürütölmektedir. İlk aşamada, yeni bir hükümet iktidara geldiğinde, görev süresini kapsayacak şekilde genel bütçe politikasını oluşturur. Hükümet genel maksadını belirtmek yerine politikalarını

açık ve net bir şekilde ortaya koymaktadır. İkinci aşama ise, hükümetin genel bütçe politikasının, hükümet faaliyetlerinin tamamı için faaliyet dönemlerine çevrilerek yıllık bazda uygulanmasıdır (Blöndal & Kristensen, 2002, s. 43). Her hükümet göreve geldiğinde bütçe konularına yönelik politikalarını baştan belirlemektedir. Politikalar genel ifadelerle değil, kesin olarak yıllık bir şekilde ortaya konmaktadır.

Bu çerçevede, sürekli devam eden bütçeleme anlayışının bir maliyeti söz konusu olmuştur. Siyasi bakış açısından bütçe politikası için önceden yapılmış çok partili anlaşmaların sık sık yeniden yapılması gerekmiştir. Bu husus da hükümet için iş yükü açısından olumsuz bir ortam yaratmıştır. Bütçe yönetimi açısından bakıldığında ise, sistem geçici olarak ve mümkün olan süre içinde alınan büyük kararlar ile istikrasız bir hale gelmiştir. Sonuç olarak bütçeleme süreci çerçevesinin yeniden düzenlenmesi gerektiği fikri giderek yaygınlaşmıştır (Blöndal & Kristensen, 2002, s. 44). 1990'ların sonlarında Hollanda Maliye Bakanı Gerrit Zalm bütçe belgelerinin yeniden düzenlenmesi fikrini gündeme getirmiştir. Yeni bütçe sistemine göre bütçe belgelerinin yeniden tasarlanması gerektiği öne sürülmüştür. Bu yeniden tasarımı, kurumların görevlerini daha iyi yerine getirebilmeleri için modernize edilmesinin yararına değinilmiştir. Bütçeler ve hesapların daha ulaşılabilir, daha yönetilebilir ve anlaşılabilir olması gerektiği vurgulanmıştır (Nispen & Posseth, 2006, s. 41). 1993 yılında Maliye Bakanı, yeni bir bütçe formülasyon sistemi önermek üzere bir çalışma grubu atamıştır. Çalışma grubu, neredeyse sadece ekonomi politikası alanında önemli bakanlıklarda yer alan üst düzey yetkililerden oluşturulmuştur. Çalışma grubunun tavsiyeleri baz alınarak, bütçe sürecinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Çalışma grubu Hollanda'da bütçe sisteminin aşamalarını da etkileyecek fikirler sunmuştur (Blöndal & Kristensen, 2002, s. 44). Mayıs 1999'da Maliye Bakanı, Parlamento'ya hükümetin mevcut girdi odaklı sistem yerine sonuç odaklı bir bütçe sistemi getirmeyi amaçladığını duyurmuştur. Sonuç odaklı bütçeleme, 2001 Eylül'de Parlamento'ya sunulmuştur (Blöndal & Kristensen, 2002, s. 72). Bütçe sisteminde değişikliğe gitmek için atanan çalışma grubu sonuç odaklı bir anlayışı adapte etmek için gerekli çalışmaları yürütmüştür. Böylece 2001 yılında Parlamento'ya sunulmuş yasal anlamda altyapı belirlenmiştir.

Bu reformların itici gücü iki yönlü görünmektedir. Birincisi, güçlü bir siyasi destek söz konusudur. Maliye Bakanı ve Başbakan bu reformun güçlü savunucularıdır. Parlamento tarafında da Devlet Harcamaları Komitesi bu reformun savunucusudur. İkinci

olarak, güçlü bir siyasi desteğin olmasının nedeni, mevcut bütçe sisteminin hükümet faaliyetleri ve bu faaliyetlerin gerçek maliyetleri hakkında yetersiz bilgi sağlamasıdır. Bu reformun amacı, bütçeyi hükümetin birincil politika belgesi olarak kabul edip, daha politika odaklı bir araç haline getirmektir. Bu durum; politika, performans ve kaynaklar arasında bir bağlantı yapılması gerektiği anlamına da gelmektedir (Blöndal & Kristensen, 2002, s. 72). Reformların hızlı bir şekilde uygulanması için siyasi destek söz konusudur. Ayrıca Parlamento tarafından da bu reformlar desteklenmiştir. Bunun sebebi ise mevcut bütçe sisteminin yeterli düzeyde bilgi sunmamasıdır.

Değinilen hususlar kapsamında, Hollanda'da 1980'lerde ve 1990'larda iki önemli reform gerçekleştirilmiştir. 1985'ten 1993'e kadar Muhasebe Sistemi Operasyonu reformu uygulamaya konulmuştur. 1999'da ise Politika Bütçeleri ve Politika Hesap Verilebilirlik Operasyonu (*VBTB, Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*) uygulaması tanıtılmıştır. Muhasebe Sistemi Operasyonu 1980'lerde sürekli hale gelmiş harcama aşımını kontrol etmek, yüksek açıkları ve ağır vergi yüklerini sürdürülebilir hale getirilmek için başlatılmıştır. Reform ile bu eğilimler tersine çevrilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda; yerinden yönetim, muhasebeye yönelik revizyonlar ve düzenli bir mali yönetimin uygulanması öngörülmüştür (Debets, 2007, s. 3). Harcamalardaki sürekli hale gelen artışların önüne geçilmesi için Muhasebe Sistemi Operasyonu adı altında bir yenilik getirilmiştir. Bu durum tersine yönlendirilmeye çalışılmıştır.

VBTB'nin uygulanması ile Hollanda'da çıktı odaklı bütçelemeye doğru olan yeni anlayış somutlaştırılmıştır. Performansa dayalı bir bütçe anlayışının getirilmesinin neden başarılı olacağı sorusu gündeme gelmiştir. Buna göre, performans bilgileri, önceki bütçe sisteminin içerdiği unsurlara eklenmiştir. VBTB'nin bütçe kuralları, finansal ve politik bilgiler arasında daha derin bir uyum sağlamayı öngörmektedir. VBTB'nin üç ana unsuru söz konusudur (Nispen & Posseth, 2006, s. 43).

- Politika ve bütçe arasında yakın bir ilişki,
- Bütçe ve hesaplar arasında güçlü bir bağlantı,
- Amaçlar, kaynaklar ve performans arasında daha iyi bir kavrayış.

Birkaç yıl boyunca bütçeler ve hesaplar tamamen yeni formatta yayımlanmıştır. Deneme döneminden sonra bakanlıklar yeni bütçe kurallarına göre bütçelerini hazırlamış ve ilk tam VBTB bütçeleri Eylül 2001'de (2002 mali yılı için) sunulmuştur (Nispen &

Posseth, 2006, s. 45). Hollanda’da bütçesel anlamda yaşanan eksiklikler VBTB ile ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Yeni anlayışın amacı, sonuç odaklı ve performansların ölçüldüğü bir yapıya kavuşturmadır.

2.1.10. Türkiye

Türkiye’de 1973 yılına kadar Geleneksel Bütçe Sistemi kullanılmıştır. 1960’lı yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde program bütçe ve PPBS uygulamaları tercih edilmiştir. Bu bütçe sistemlerinin uygulanması ile özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınmaya katkı sağlanmıştır. Ayrıca bütçe ile kalkınma planları ve bu planların uygulanma süreçlerini gösteren programlar arasında organik bir ilişki ortaya konmuştur. Bu doğrultuda, Türkiye’de de 1973 yılından 2006 yılına kadar Program Bütçe Sistemi kullanılmıştır. 2002-2004 yılları arasında pilot kurumlarda Analitik Bütçe Sınıflandırması uygulanmıştır. 2004-2006 döneminde yine pilot kurumlarda Stratejiye Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sınıflandırılması uygulanmıştır. 2006 yılından sonra tüm kurumlarda yeni bütçe sistemi ve sınıflandırma uygulanmaya başlanmıştır. (Tüğen, 2018, s. 185). Türkiye tarihine baktığımızda Program Bütçe Sisteminden Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçişin önemli yenilikleri barındırdığı sonucuna ulaşabiliriz. Aynı zamanda bütçede sınıflandırma hususunda da yeni bir yapı kurulmuştur.

2001 mali krizinden sonra Türkiye, bütçe işlemleri ile ilgili yasal düzenlemeleri revize etmiştir. 2003 yılı Aralık ayında TBMM tarafından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK) onaylanmış ve 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun 1927 ve 1050 sayılı tarihli Genel Muhasebe Kanunu’nun yerini almıştır. 5018 Sayılı KMYKK; kamu mali yönetim yapısını ve işleyişini, devlet bütçesinin hazırlanmasını ve uygulanmasını, bütün mali işlemlerin muhasebe çerçevesini ve raporlamasını ve kalkınma hususunda belirlenen politika ve hedefler doğrultusunda mali kontrole yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bütün bunlara yönelik düzenlemeler ise hesap verebilirliğe katkı sağlamak, şeffaflığı ve kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasını sağlamak gibi amaçları içermektedir (Kraan vd., 2007, s. 20). 5018 Sayılı KMYKK ile Türkiye’de önemli uygulamalara yer verilmiştir. Bu uygulamaların amacı ise hesap verebilirliğe ve mali saydamlığa katkı sağlamak olduğu belirtilmiştir.

Performans Esaslı Bütçe Sistemi Temmuz 2008’de tüm unsurlarıyla tamamlanmıştır. Performansa dayalı bütçeleme terimi KMYKK’da kullanılmaktadır. Bu kanun, kamu idarelerinin program/proje bazlı kaynak tahsisini ve bütçelerini belirlerken; performans göstergeleri, stratejik amaçları ve stratejik planları çerçevesinde hazırlamalarını ifade etmektedir (Çatak & Çilingir, 2010, s. 2). Performansa dayalı bütçeleme anlayışının ana unsurları performans göstergeleri, stratejik planlar ve amaçlar olduğu söylenebilir. Böylece kaynak tahsisleri etkin bir şekilde yapılabilecektir.

Türkiye 1970’li yıllara kadar geleneksel yapıda bir bütçe anlayışına sahip idi. Gelişmiş ülkelerdeki bütçeleme süreçlerine yönelik yapılan araştırmalar neticesinde, 1973 yılında Program Bütçe Sistemine geçiş yapılmıştır. 1973 yılından 2006’ya kadar Program Bütçe Sistemi uygulanırken 2006 yılında KİT’ler ve bağımsız bütçeli kurumlar hariç tüm kamu kurumlarında stratejik plana Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçilmiştir. Böylece kamu kaynaklarının kullanımı daha etkin bir şekilde sağlanarak verimliliği artırmak amaçlanmıştır. Son olarak Türkiye’de 2021 yılında program sınıflandırılması bütçe sistemine dâhil edilerek; Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine geçiş yapılmıştır.

2.1.11. Kanada

Kanada’da Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş için yapılan çalışmaların temeli, 1970’li yıllara uzanmaktadır. 1970’li yıllardan itibaren kamu kurum ve kuruluşları performans değerlendirmeleri yapmaya başlamıştır. Fakat 1980’li yıllarda uygulanmış olan ve programların belirli sektörler halinde torbalara göre sınıflandırıldığı ve bu sektörlerle fonların tahsis edildiği Torba Bütçe Sistemi bile başarıya ulaşamamıştır (Özen, 2008, s. 114). 1980 yılında, 1994 yılına kadar kullanılan “Politika ve Harcama Yönetim Sistemi” olarak bilinen bütçe formülasyon süreci tanıtılmıştır. Bu bütçe süreci, belirlenecek her bir zarf paketi için toplam harcama tavanlarına sahip belirli bir politika alanındaki tüm harcamaları içeren bir dizi harcama zarfına dayanmaktadır (Blöndal, 2001, s. 41). Buradaki amaç belirli bir alandaki hükümet programlarının yan yana değerlendirilmesini sağlayarak, kaynakların yeniden tahsisini teşvik etmektir. Bir programdaki artışı finanse etmek için bir başka programdaki fon azaltılabilmektedir (Blöndal, 2001, s. 42). Yapılan çalışmaların amaçladığı nokta ise, toplam harcama

tavanlarını içeren zarf paketleri aracılığı ile kaynakların en etkin şekilde yönetilebilmesini sağlamaktır.

1986 yılında Kanada hükümeti, merkezileştirmenin daha az olduğu “Arttırılmış Bakanlık Yetki ve Hesap Verebilirliği” sistemini uygulamaya koymuştur. Bu sistemin amacı, performans ölçümü vasıtasıyla raporlanmaya önem kazandırmaktır (Özen, 2008, s. 114). Böylece 1986 yılında harcamacı kurumlar için performanslarına yönelik ölçüm yapabilme imkânı getirilmiştir.

Kanada Başbakanı tarafından 1989 yılı Aralık ayında “Kamu Yönetimi 2000 Programı” kamuoyuna duyurulmuştur. Bu programın amacı “Kanada’nın kamu yönetimini yeniden düzenlemek, yenilikler getirmek ve 21. Yüzyılda Kanada halkına en iyi hizmeti sunmak” olarak açıklanmıştır. 1990’lı yıllarda ortaya çıkan aşırı borç yükünden dolayı, kamu bütçesinin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. 1994 yılında Program Değerlendirmesi kapsamında sonuç odaklı yönetim anlayışını benimsemek için çalışmalara hız verilmiştir. Bu belge aracılığı ile kurumlar, orta ve uzun vadede sonuçlara göre planlama yaparak raporlar hazırlamaya başlamıştır. Böylece temel sonuç taahhütleri önem kazanmıştır (Özen, 2008, s. 115). Sonrasında 1994 ve 1995 yıllarında bütçe sürecinde önemli reformlar yapılmıştır. Bu reformlar iki gruba ayrılmaktadır. İlki, katı bir bütçe tavan uygulaması oluşturmaktır. İkincisi ise, yeni bir sabit bir bütçe kısıtlamasıdır (Blöndal, 2001, s. 43). 1995 yılında “Sonuçların Ölçümünün Geliştirilmesi ve Hesap Verebilirlik Yıllık Raporu” uygulamaya konulmuştur. Bu raporun amacı, devlet birimlerinin misyonlarını ortaya koyarak hedeflenen sonuçlara ulaşabilmeleri için kamusal bir taahhüt düzenlemektir (Kovancılar, 2003, s. 49). Kanada için 1990’lı yıllarda bütçe sürecine yönelik yapılan reformların ortak gayesi, birimlerin belirlenmiş olduğu geleceğe yönelik beyanlarına başarılı bir şekilde ulaşılmasını sağlamaktır.

1990’lı yıllardan beri yapılan çalışmalara ek olarak, 2000’li yıllarda da bazı uygulamalar ortaya konmuştur. Bu kapsamda, Federal Hesap Verebilirlik Kanunu 2006’nın sonlarında yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun kapsamında parlamentoda bir bütçe ofisi kurulacaktır. Denetleyicilerin gücü genişletilecek ve hükümetin bağış ve katkı programları sistematik olarak değerlendirilmeye tabi tutulacaktır (McCormack, 2007, s. 2). Bu gelişmelerden sonra, ilk olarak 2006 ve 2007 bütçeleri ile tutarlı olarak tüm

birimler, programlarını planlanan sonuçlara göre yönetmek, program performanslarını resmi olarak değerlendirmek ve önceliklerini belirlemek için görevlendirilmiştir. İkinci olarak Hazine Kurulu, birim harcamalarının her birini gözden geçirecektir. İlk incelemeler 2007 yılında başlatılmış ve 2008 yılı bütçesinde raporlanmıştır. İncelemeler aracılığı ile programların; amaçlanan sonuçlara ulaşp ulaşmadığının, etkin bir şekilde yönetilip yönetilmediğinin ve hükümetin özellikleriyle uyumlu olup olmadığının tespit edilmesi amaçlanmıştır (McCormack, 2007, s. 3). Hükümet 2007 bütçesinde, tüm birim programlarının belirli sonuçlara göre yönetilmesi, program performanslarının resmi olarak değerlendirilmesi ve devam eden önceliklere göre belirlenmesi gerektiğini açıklamıştır (McCormack, 2007, s. 12). 2000’li yılların ortasında tüm kamu kurumlarında performans odaklı bir anlayış uygulanmaya çalışılmıştır. Harcamalar gözden geçirilerek ve program sonuçları değerlendirilerek, performans odaklı anlayışın adapte edilmesine gayret edilmiştir.

2.1.12. Portekiz

2006 yılında, Performans Bütçe Sistemine geçişine yönelik ilk girişim gerçekleştirilmiştir. Bu reform hazırlığı, Portekiz hükümetinin 2010 yılı bütçe teklifinin bir program bütçesine göre yapılandırılması gerektiğini bildiren 2006 yılı Bütçe Kanunu ile başlatılmıştır. Harcama kuralı ve orta vadeli harcama çerçevesi getirme önerilerini içeren daha geniş bir bütçe reformu paketi kapsamında, bu reform girişimini desteklemek için, 2007 yılında Program Bütçe Komitesi kurulmuştur. Program Bütçe Komitesi Mayıs 2007’de ilk raporunu yayınlamıştır. İkinci raporunu ise 2008’in yazında yayınlamıştır. İlk raporda program bütçenin tanıtımını gerçekleştirmiştir. 2007 yılında Maliye Bakanlığında pilot olarak uygulamak için Program Bütçe Görev Ekibi kurulmuştur. Pilot aşamanın bir parçası olarak Maliye Bakanlığında üç program seçilmiştir (Curristine vd., 2008, s. 46). Portekiz, Performans Bütçe Sistemine geçiş için çalışma grupları kurmuştur. Çalışmalar sonucunda raporlar hazırlanmış, kamuoyu ile paylaşılmıştır. Çalışmalar tamamlandıktan sonra yeni sistemin pilot uygulaması gerçekleştirilmiştir.

Komitenin ilk raporunda Portekiz’in aslında performans bütçe uygulamasını yapmaya çalıştığı belirtilmektedir. Bu girişimin temel hedefi, kamu sektöründe verimliliği ve performansı artırmaktır. Bu amaca ulaşmak için bir program bütçe yapısı oluşturmanın ötesinde, bütçe sürecine performans bilgilerinin eklenmesi ve kullanılması

gerektiği raporda açıklanmaktadır (Curristine vd., 2008, 46). Performans bütçenin üç aşamada tamamlanması öngörülmüştür İlk aşamada orta vadeli bir harcama yapısı ve program bütçenin geliştirilmesine yönelik uygulamalara yer verilecektir. İkinci aşamada programlar ve bakanlıklar için zorunlu olan performans bilgi sistemi ve performans bilgisinin planlanmasına yer verilecektir. Üçüncü aşamada ise, bütçe kararlarının alınmasında sürece performans bilgisi dahil edilerek, birbiri ile uyumlu bir yapının ortaya konması amaçlanmaktadır (Curristine vd., 2008, s. 48). Ancak yapılan bu çalışmalar nihai olarak bir sonuca ulaştırılamamıştır. Güncel olarak reform kapsamında yeni girişimler söz konusudur. Bu girişimler, program bütçe sisteminin tanıtılması ve bütçelemeye performans bilgilerinin dâhil edilmesi kapsamındadır. Bu reformların 2018-2020 yıllarında uygulanması planlanmaktadır (Helden & Reichard, 2018, s. 99). Belirtildiği üzere, 2000’li yılların sonunda başlatılan çalışmalar nihai hale getirilememiştir. Fakat performans odaklı bir bütçeye geçiş için çalışmalar yapıldığı görülmektedir.

2.1.13. İtalya

İtalya’da performans ve sonuç odaklı anlayışa yönelik iki uygulama söz konusudur. İlki, 1997 yılında parlamento tarafından onaylanan İtalya bütçesindeki yaklaşık 7000 harcama kaleminin sayısını azaltma çabasıdır. Bu kapsamda harcama kalemlerinin sayısının 1000’e düşürülmesini öngören Başlangıç Notları (Preliminary Notes) sistemi tanıtılmıştır. Bu sistem, parlamentonun az sayıda harcama kalemi ile daha detaylı bilgiler üretebileceğini iddia etmiştir. Bununla birlikte, Başlangıç Notları uygulamasının etkin kullanımı gerçekleşmemiştir. Önceki sisteme göre daha fazla bilgi sağlamasına rağmen, bu bilgiler kurum yöneticileri tarafından etkin bir şekilde kullanılamamıştır (Blöndal vd., 2016, s. 4). Başlangıç Notu’nun temel amacı, idari yapıya devredilen program hedefi planlamasını kaynaklarla ilişkilendirmektir (Ranalli & Giosi, 2011, s. 36). Performans ve sonuç odaklı anlayışların getirilmesinde en önemli uygulamanın Başlangıç Notları olduğunu söylemek mümkündür. Fakat kurum yöneticileri bu uygulamayı tam anlamıyla yerine getirememiştir.

İkinci aşama, 2009 yılında misyon ve programlara dayalı yeni bir bütçe yapısı ile başlamıştır. Bütçe 165 programdan oluşan 35 misyona ayrılarak düzenlenmiştir. Program sayısı 2015 yılına kadar 181’e yükseltilmiştir. Her programın, yönetsel amaçlarla, farklı bir idari birimin sorumluluğu altında olması gerektiği belirtilmiştir. Sonuç olarak bütçe

mevcut idari yapılara ve düzenlemelere dayanarak yapılmaya devam edilmiştir (Blöndal vd., 2016, s. 4). Geçmişte bütçe sistemi, bütçe süreçlerinin bazı eksikliklerinden dolayı sistematik görülmemiştir. Bunun nedeni bütçe sürecinin aşağıdan yukarı doğru gerçekleştirilmesidir. Bu yüzden, 2007 ve 2008 yıllarında Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme tekniğine geçilerek, süreç daha sistematik bir hale getirilmiştir (Ranalli & Giosi, 2011, s. 35). İkinci aşamada, en önemli uygulamalar misyon ve programlara dayalı bir bütçe yapısının oluşturulmasıdır. Bunlara ek olarak, bütçenin sistematik olması adına Yukarıdan Aşağıya Bütçelemeye geçiş sağlanmıştır.

Merkezi hükümet kapsamında yer alan bakanlıkların, performans yönetim sistemlerini entegre etmeye yönelik uygulamalar, 2009 yılında bütçe reformu ile başlatılmıştır (Rebora vd., 2016, s. 770). 2009 yılında İtalyan bakanlıklarındaki performans yönetim sistemlerini güçlendirmek için yeni mevzuat (15/2009 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve onu takip eden 150/2009 sayılı Kanun Hükmünde Kararname) yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun amacı, bireysel ve kurumsal performansı güçlendirerek, daha nitelikli ve ekonomik hizmet standartları oluşturmaktır. Performans yönetim anlayışı, iki belgeye dayanan reformun temel taşıdır. Bu iki belge, performans planı ve performans raporudur. Yıllık bazda bakanların ortaya koyduğu politikalara uygun olarak oluşturulan, idari performans hedeflerini ve göstergelerini tanımlayan “Performans Planıdır”; diğeri ise ulusal ve bireysel sonuçları analiz eden ve beklenen sonuçlara uygunluğunu doğrulayan “Performans Raporudur” (Rebora vd., 2016, s. 773). Performans planı üç yıllık bir planlama belgesi olarak geliştirilmiştir. Her bakanlık tarafından her yılın başında, performans göstergeleri ve her bakanlığın tanımlamış olduğu politikalarla uyumlu amaçları bu belgede gösterilmektedir. Plan, her bakanlığın politika yönergelerine dayanarak kabul edilmekte ve buna göre stratejik ve operasyonel hedefleri tanımlamaktadır. Performans raporu ise, her bakanlığın belirlenen performans planına göre elde ettiği sonuçları açıkladığı bir raporlama belgesi olarak kabul edilmektedir (Mauro, 2019, s. 128). Performans planı ve raporu, performans yönetimi için ihtiyaç duyulan iki belge haline gelmiştir. Bu belgeler aracılığı ile bakanlıkların faaliyetlerine yönelik sonuçlar analiz edilebilecektir.

Performans odaklı bir anlayış için iki önemli reform yapılmıştır. İlki 2009 yılında harcamacı kurumların rasyonel karar almalarını sağlamak için; hedeflerin ve sonuçların planlanması, ölçülmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasına ilişkin “performans

yönetim reformudur. İkincisi ise, 2011 yılında yayımlanan geleneksel bütçenin ve raporun performansa dayalı bir bütçeye ve rapora dönüştürülmesine ilişkin reformdur. Her iki reformun ortak noktası, bütçeyle ilgili kararların performans bilgileri ve daha etkin bir şekilde işleyen performans yönetimi döngüsü ile desteklenmesine yönelik olmalarıdır (Demeulenaere vd., 2013, s. 8). Devlet faaliyetlerinin performans odaklı bir şekilde yapılması için 2009 yılında ve 2011 yılında önemli yenilikle ortaya konmuştur. Böylece performans esaslı bütçeleme anlayışı nihai hale ulaştırılmıştır.

2.1.14. Avusturya

1990'ların ortasına kadar Avusturya'da bütçe işlemleri geleneksel, nakit esaslı, girdi odaklı ve yüksek derecede kanun bazlı bir yapı ile uygulanmakta idi. Dahası bütçeleme süreci de bağlayıcı bir orta vadeli anlayışa sahip değil idi. Bu kapsamda harcamacı kurumlar planlama yaparken zorluklar ile karşılaşmışlardır. Bu yüzden, 1990'ların ortasında ilk önemli reform olan Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme tanıtılmıştır (Downes vd., 2018, s. 21). 2000 yılında birbirinden farklı bakanlıklarda yer alan yaklaşık 20 idari kurum ile performans bilgileri ve bütçe esnekliğinin yeni biçimleri denenmiştir (Steager, 2010, s. 2). Bu pilot projelerden elde edilen olumlu deneyimler, reformun ivme kazanmasına yardımcı olmuştur.

Reformlar, Avusturya'nın kamu hizmeti ve bütçe işlemlerinde yer alan Sayıştay ve Parlamento gibi ana aktörler açısından önemli bir değişim anlamına gelmiştir. Dahası bu reformlar, partiler arasında karşılıklı desteği ve geniş bir siyasi uzlaşmayı gerektirmiştir. Avusturya Maliye Bakanlığı bu fikir birliğini sağlamak için birkaç yıl boyunca gayret sarf edilmiştir. 2004 yılında bütçe uzmanlarını ve mecliste temsil edilen tüm partileri bir araya getiren Gayri Resmi Parlamenter Reform Komitesi kurulmuştur. Nihayetinde komitenin fikir birliği sayesinde, Aralık 2007'de Anayasa ve bütçe kanununda yapılan değişiklikler oybirliği ile kabul edilmiştir. Sonraki dönemlerde, reform sürecinin etkili bir şekilde ilerlemesi sağlanarak, Aralık 2009'da da Yeni Organik Bütçe Yasası kabul edilmiştir. Bu kapsamda Anayasa'da yapılan değişiklikler ile reformlara uygun olarak dört yeni bütçesel ilke ortaya konmuştur (Downes vd., 2018, ss. 21-22).

- Sonuç yönelimi,
- Verimlilik,

- Şeffaflık,
- Doğru ve adaletli bir bakış açısı.

Oluşturulan yasal düzenlemeler ile reformlar, 2009 ve 2013'te iki aşamalı olarak uygulamaya konmuştur. Birinci aşamada yasal olarak bağlayıcı harcama tavanlarının yuvarlanması esas alınarak, dört yılı kapsayan orta vadeli bir harcama çerçevesi ve bakanlıklar için daha fazla esneklik getirilmiştir. Bu kolaylık, fırsat reformun ikinci aşamasında, federal hükümette yer alan idari birimleri de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. (Downes vd., 2018, s. 22). Reformun ilk aşamasında orta vadeli bir harcama planı belirlemek ve kurumlara esneklik tanınması amaçlanmıştır. İkinci aşamada ise yaygınlaştırılarak, uygulamaya devam edilmesi öngörülmüştür.

Belirtilen anayasal ilkelere dayanarak 2013 yılında yürürlüğe girecek olan Avusturya bütçe reformunun ikinci aşamasının ana unsurları şunlardır (Steager, 2010, s. 9):

- Uzun dönemli bütçe planlama işlemlerinin geliştirilmesi,
- Tahakkuk esaslı muhasebe ve bütçeleme,
- Performans bütçeleme,
- Performansı ve bütçe disiplinin artırmak için bir yapı.

2013 yılında gerçekleştirilen Federal Bütçe Reformunun ikinci aşaması, bütçe yapısının yeniden şekillendirilmesi ve bütçe reformunun uygulanması için ortaya konan genel vizyonun etkileyici ve potansiyel olarak geniş kapsamlı bir unsurdur. Bütçe yapısına yönelik bu reform, bütçenin bölümlerinde yer alan ödeneklerin basitleştirilmesini sağlamıştır. Prensipte bütçe sunumuna yönelik basitleştirilmiş bu yaklaşım performans bilgilerinin sunumu ve değerlendirilmesi için hem fiziksel (bütçe belgelerinde) hem de bilişsel olarak bir alan yaratmıştır (Downes vd., 2018, s. 29). Bu aşamada yapılan reform, bütçe sisteminde yer alana ödeneklerin daha basit düzeyde gösterilmesini sağlamış, bununla birlikte performans bilgisi için bir alan yaratılmıştır.

Avusturya'da performans odaklı anlayış, her harcama kalemi ve her harcama kaleminin ilgili çıktıları arasında doğrudan bir bağlantı kurmaya çalışmaz; ancak her alandaki temel performans hedefleri hakkında genel bilgi vermeyi amaçlar. Avusturya performans sisteminin dikkate değer bir özelliği cinsiyet eşitliği ile ilgili amaç ve hedeflerin performans bilgilerinin her seviyesine sistematik olarak dâhil edilmesidir

(Downes vd., 2018, s. 45). OECD ülkeleri arasında, performans bütçe sınıflandırılması kapsamında Avusturya'nın yaklaşımı, performans bilgili bütçeleme için iyi bir örneğidir (Downes vd., 2018, s. 48). Performans bilgisinin sunumu ise, tutarlılık ve erişebilirlik konusundaki gelişmelerden yararlanmaktadır. 2014'ten bu yana ek bütçe belgeleri, net bir politikaya genel bakış sağlamak için sonuçlara yönelik hedefleri ve bu hedeflere karşılık gelen göstergeleri içermektedir (Downes vd., 2018, s. 64). Avusturya'da uygulanan bütçe sisteminde, performans bilgileri önemli bir rol üstlenmektedir. Performans bilgisinin sunumu için detaylı bir çalışma yapıldığı görülmektedir.

2.2. Sonradan Katılan Üye Ülkelerde Bütçe Reformları

OECD sadece kurucu üyelerden müteşekkil değildir. Kuruluşundan sonra OECD'ye katılan ülkeler de söz konusudur. Bu ülkeler literatürde “sonradan katılanlar” olarak anılmaktadır. Sonradan katılan bu ülkeler, 1961 yılından sonra OECD'ye katılmışlardır.

2.2.1. Finlandiya

Finlandiya'da sonuç odaklı bütçelemeye yönelik reformlar kapsamında, 1988 yılında pilot olarak birçok proje başlatılmıştır. 1995 yılında ise, sonuç odaklı reformlar tüm kamu kesimini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Reformların amaçları, devlet faaliyetlerinin verimliliğini ve etkinliğini artırmak ve kaynak tahsisine yönelik karar alma süreçlerine yönelik daha rasyonel bilgilendirme yapmaktır (Blöndal vd., 2003, s. 144). Performans Esaslı Bütçe Sisteminin ana unsurları olan kaynak tahsisinde rasyonellik ve faaliyetlerin verimliliğin artırılması, Finlandiya'nın amaç edindiği hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

1990'lı yıllarda performans yönetimine yönelik çalışmalar yapılmış ve reform niteliğinde yeni düzenlemeler ortaya konmuştur. Bu kapsamda, 1991 yılında orta vadeli ekonomik planlara dayanak oluşturması için harcama rehberi hazırlanmış ve harcamacı kurumların hazırlanan bu rehberde yer alan toplam ödenek tavanları çerçevesinde bütçe tekliflerini belirlemeleri istenmiştir. Finlandiya'da performans yönetimi ve bütçe aşamalarını birleştirmek amacıyla, 1992 yılında Performans Bütçe Sistemine geçiş yapılmıştır ve uygulama 1995 yılında tüm kamu kurumlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Tüğen vd., 2007, s. 38). 1990'lı yıllarda uzun vadeli ve performans

odaklı bir bütçeleme anlayışı için önemli çalışmalar yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bu çalışmalar, Performans esaslı bir bütçeleme anlayışına uyum sağlamak için yapılmıştır.

Sonuç odaklı reformlar Finlandiya’da şu kapsamda yapılmıştır (Blöndal vd., 2003, s. 145).

- Bütçe belgeleri sonuçları, hedefleri ve bilgileri içerecek şekilde yeniden düzenlenmiştir.
- Kamu kurumları ile bakanlıklar arasında sözleşmeler yapılması kararlaştırılmıştır (Kurumun hedeflerine yönelik ayrıntılı bilgiler içerecek şekilde).
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemi tanıtılmıştır.
- Denetim işlevi, sadece asıl performansa yönelik değil aynı zamanda performans yönetimi ve bütçeleme sisteminin yürütülmesi ve uygulamasında da önemli bir rol içerecek şekilde genişletilmiştir.
- Yönetimsel anlamda, kamu harcamalarının yapılmasında daha esnek bir yapı kurulmuştur.

Sonuç odaklı reformlar yapılırken dikkat edilen noktalar; bütçe belgelerinin revize edilmesi, kurum hedeflerinin ortaya konulması ve performans esaslı bir yönetim anlayışının entegre edilmesidir.

2.2.2. Avustralya

Avustralya’da Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik birçok düzenleme yapılmıştır. Bu düzenlemeler şu şekilde sıralanabilir (Özen, 2008, ss. 127-130).

- 1983 yılında hükümet, kamu kesimi reformu kapsamında Beyaz Kitap adlı çalışma yayınlamıştır. Bu çalışmada, girdilerden çok program hedeflerine ve performansa dayalı bir bütçe sisteminin tanıtılarak, yetki ve sorumlulukların harcamacı kurum yöneticilerine devredilmesi gerektiği vurgulanmıştır.
- 1984 yılında, Mali Yönetimi Geliştirme Programı tanıtılmış ve bu program aracılığı ile kurumlarda maliyet ile hizmet etkinliği sağlamak için uygulamaları iyileştirme ve kamu hizmetlerinde sonuçlara yönelik çalışmalara odaklanma amaçlanmıştır.

- 1984 yılında çıkarılan “Program Yönetimi ve Bütçelemesi” uygulamasının amacı ise, her kamu kurumunun hedeflerini belirlemek ve bu hedefler ile kurum yöneticilerinin ulaştığı sonuçların karşılaştırılmasını sağlamaktır.
- Performans esaslı bütçelemeye geçiş için önem arz eden tahakkuk esaslı çıktı bazlı bütçelemeye geçilmesine yönelik olarak, 1996 yılında bir komisyon oluşturulmuştur. Burada amaç kamu kesiminin maliyet ve performansları kapsamında, Parlamento ile kamuoyuna daha fazla bilgi aktararak saydamlığın artırılmasıdır. Bu sistemin tamamen uygulanması 1999-2000 bütçe döneminden itibaren mümkün olmuştur.
- 1997 yılında, hizmet şartı uygulaması getirilmiştir. Buna göre kamu kurumları yapacakları hizmetler için hizmet şartı yayımlamakta ve topluma karşı taahhütlerini ortaya koymaktadır.
- 1997 yılında ayrıca Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Kanunu (*The Financial Management and Accountability Act*) yürürlüğe girmiştir. Temel amaç ise üst yöneticilerin kaynakları kullanmasında etkinliği sağlamak ve kurumların yetki ve sorumluluklarını belirleyerek hesap verebilirliğe katkı sağlamaktır.
- 1998 yılında Bütçe Dürüstlük Kanunu (*Budget Honesty Act*) yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun bütçenin uygulanması ile ilgili bilgiler temin ederek, hesap verebilirlik seviyesini belirlemeyi amaçlamıştır. 1998 yılında Bütçe Dürüstlüğü Yasası Ulusal Denetim Komisyon’un tavsiyesi üzerine, bu Kanun maliye politikasının daha şeffaf bir şekilde yürütülmesi için bir kapsam sunmaktadır (Hawke, 2008, s. 3).

Avustralya 1999-2000 bütçe döneminde, sonuç ve çıktı odaklı yapıyı tanıtmıştır. Burada amaçlanan nokta ise, 1980’lerde Maliye Bakanlığı tarafından başlatılan girdi odaklı anlayıştan uzaklaşmaktır. (Blöndal vd., 2008, s. 21). Avusturalya’da Performans Sözleşmesine Dayalı Performans Esaslı Bütçe Modeli uygulamasına 1999-2000 bütçe döneminde geçilmiştir. Kamu kurumları bağlı oldukları bakan ile görüşerek hedeflerini ortaya koymakta ve Maliye Bakanlığı tarafından bu hedefler onaylanmaktadır. KİT’ler gibi ürettiği mal ve hizmetleri piyasaya veya diğer kamu kurumlarına sunan kurumlar açısından ise çıktıyı ortaya koyan kurumlar ile bunu satın alan kurumlar arasında satın alım sözleşmesi yapılmaktadır (Nangır, 2006, s. 293). Ayrıca 1999-2000 dönemi için

uygulanan diğer reformlar da şu şekilde sıralanabilir: Tahakkuk bazlı bütçelemeye geçiş, çıktılarına yönelik kaynak yönetimi ve performans çerçevesi, kurum yöneticileri için esneklik ve sorumlulukları artıran bir yapının tahsis edilmesidir (Hawke, 2008, s. 3). Avustralya’da Performans Bütçe Sistemine geçiş için 1980’li yıllardan itibaren önemli çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmalar 2000’li yıllara kadar devam etmiştir. Çalışmalar genel anlamda, performans odaklı bir bütçe yapısını oluşturmaya yöneliktir.

2.2.3. Güney Kore

Kim Dae-Jung’un ülkenin başına gelmesiyle, 1998 yılında siyasi gündemin temel konusu olarak hükümetin mali reformu gündeme gelmiştir. Planlama ve Bütçe Bakanlığı, Hükümet Reform Ofisi, özelleştirme çabalarının bir parçası olarak, birçok kamu kurumunda ve hükümet harcamalarında etkinliği ve hesap verebilirliği artırmak amacıyla performans bütçe reformunu başlatmıştır. 1999 yılı Ocak ayında Ofis tarafından “Performans Bütçe için Tanıtım Planı” tanıtılmıştır. Bakanlık içinde ve bakanlıklar arasında performans bütçenin etkinliği noktasında şüpheli bir yaklaşım olmasından dolayı, pilot proje şeklinde bu uygulamaya başlanmasına karar verilmiştir. Planlama ve Bütçe Bakanlığı Mart 1999’da pilot proje için kılavuz ilkelerini yayınlamıştır. Bakanlık, 47 harcamacı kurumdan 16’sını 2000 mali yılı için yıllık performans planları sunmaları için belirlemiştir. 2001 yılında ise, Planlama ve Bütçe Bakanlığı, katılan kurumların sayısını 39’a çıkarmıştır. Performans bütçeyi kapsamlı bir sistem haline getirmede çabasının yetersiz kalınmasından dolayı, bu ilk reform girişimi bir pilot proje olarak kalmıştır. Proje resmen 2003 yılında, yeni yönetimin başlamasıyla sona ermiştir (Park & Choi, 2013, ss. 7-8). Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik ikinci bir çalışma başlatılmıştır. Mayıs 2003’te harcama programlarının %30’u için, performans hedefleri ve gösterge sistemleri geliştirmek üzere 22 kurum seçilmiştir. Düzenlenen performans bütçenin tasarımı ve planı 2000’lerin başındaki pilot projeden çok farklı olmamıştır. ABD’deki Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasasından sonra, Güney Kore’de bir kez daha modellenen Performans Esaslı Bütçe Sistemi “Performans Hedefi Yönetim Sistemi” olarak adlandırılmıştır. Öncekinden farkı, küçük programları içermemesidir. Bunun yerine büyük bütçeli programlara odaklanılmıştır (Park & Choi, 2013, s. 8). Özetle Mayıs 2003’te yapılan çalışmaların, 90’ların sonunda başlatılan çalışmanın devamı niteliğinde olduğu söylenebilir. Önceki Performans Bütçe Sisteminden temel farklı ise, büyük kapsamlı programların bütçelenmesini içermesidir.

Performansa dayalı bütçeleme üç aşamada Güney Kore’de tanıtılmıştır. İlk 2000-2002 yılları arasında, pilot proje olarak tanıtılmasıdır. Performans bütçelemesi olarak adlandırılan performansa dayalı sistem, bazı değişikliklerle beraber ABD’nin GPRA modelini esas almaktadır. Bu projede yer alan 16 ve sonrasında 39 kurumdan yıllık performans planları hazırlamaları istenmiştir. Bu deneyime dayanarak ikinci girişim 2003 yılında, dört büyük mali reformunun bir bileşeni olarak başlatılmıştır. 22 bakanlık ve kurum seçilmiş ve performans planlarını yıllık bütçe talepleriyle birlikte Planlama ve Bütçe Bakanlığına sunmaları istenmiştir. “Bütçe Programının Performans Yönetim Sistemi” başlıklı bu ikinci girişim 2005 yılında 26 bakanlık ve kurumu kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Üçüncü girişim olan “Bütçe Programını Öz Değerlendirme” uygulaması ise 2005 yılında tanıtılmıştır. Bu sistem de bazı değişikliklerle beraber ABD modeline dayanmaktadır. Uygulama kapsamında 2005 yılında 555 program gözden geçirilmiş ve bu da Planlama ve Bütçe Bakanlığının 3 yıllık dönemine dair temel bütçe programının gözden geçirilmesine olanak tanımıştır (Kim & Park, 2008, s. 3). Kısaca Güney Kore’de PEB sistemi üç aşamada tanıtılmıştır. İlk aşamada, kurumlardan performans planları hazırlanması istenmiştir. İkinci aşamada, yıllık bütçe talepleri ile performans programları ilişkilendirilmiştir. Sonraki aşamada ise, programların gözden geçirilerek değerlendirilmesi yapılmıştır.

Güney Kore performans bütçe reformu, 2000’lerin ortalarında dört büyük kamu mali yönetim reform önleminin bir bileşeni olarak ortaya konmuştur. Performans Bütçe Sistemi, programların bütçe sürecine entegrasyonu ve bütçe sürecini geliştirmek için uygulamaya konan araç olarak gösterilmiştir (Park & Jang, 2015, s. 54). Bahsedildiği üzere, performans bütçe reformu Güney Kore için 2000’li yılların başında çalışmaların hızlandırılması ile uygulamaya konmuştur. Performans Esaslı Bütçe Sistemi, programlar ile bütçe sürecinin birbiri ile koordineli bir şekilde ilerlemesini amaçlamıştır.

2.2.4. Japonya

Japonya’da 1990’lı yılların sonlarına doğru İdari Reform Konseyi oluşturulmuştur. Bu kapsamda “Yeni Kamu Yönetimi” anlayışı için çalışmalar başlatılmıştır. İlk olarak, Konsey tarafından merkez bakanlıkların ve kurumların sayısını yarıya düşürmek için bir plan hazırlanmıştır. Bu sürecin esasen bakanlıkların ve kurumların birleştirilmesi ile sağlanacağı belirtilmiştir (Koike, 2000). Japonya’da

Konsey aracılığı ile yeni bir kamu yönetimi anlayışı için çalışmalar yürütülmüştür. Bu çalışmaların ortak amacı, daha az bakanlık ve kurum ile bütçe yönetiminin sağlanmasıdır.

Ocak 2001’de Yönetim ve Koordinasyon Kurumu, tüm merkezi bakanlıklar ve kurumlarla iş birliği içinde, “Politika Değerlendirmesi için Standart Rehber” yayınlanmıştır. Bu Rehber, bakanlıkların kendi politik değerlendirmelerini hazırlama kapsamında kaynak tahsisi değerlendirmelerinin nasıl yapılacağına yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bakanlık programlarının çeşitliliği ile başa çıkmak ve politika değerlendirmelerini geliştirmek için rehberin öngördüğü koşullar çok katı değildir (Yamanaka, 2002, s. 2). İdari Reform Konseyi tarafından, kamu kurumlarına performans ölçümü getirilmesine yönelik olarak 1997 Eylül ayında bir rapor yayınlanmıştır. Daha sonra Haziran 2001’de, Hükümet Politikası Değerlendirme Yasası hazırlanmıştır. Bu Yasa Nisan 2002’de yürürlüğe girmiştir (Yamamoto, 2003, s. 14). Bu kapsamda 2001 yılında, ülke genelinde Politika Değerlendirme Sistemi getirilmiştir. Bu sisteme göre, her bir bakanlık program, politika ve proje değerlendirmesi yapmak zorundadır. Bakanlıklar kendi değerlendirme yöntemlerini belirleyebilir. Tercih edilen yöntem ise performans değerlendirmesidir (Yılmaz, 2007, s. 46). Böylece performans değerlendirme sistemi, ölçülebilir amaçların ve hedeflerin ortaya konmasını da içerecek şekilde, 2001 yılında tanıtılmıştır (Rose, 2003, s. 3). Performans değerlendirmesi sisteminde asıl amaçlar ile, ölçülebilir hedefler ayrılmıştır. Ölçülebilir hedefler, temel amaçlara ulaşılmasına katkı sağlamaktadır. Bakanlıkların tamamı sonuçlara yönelik hedeflerini ortaya koymalıdır. Bunlara yönelik performansların ölçülerek, sonuçların yayınlanması gerekmektedir (Nangır, 2006, s. 293). Performans odaklı anlayış bağlamında kurumlar, amaç ve hedefleri ışığında faaliyetlerini yürütecektir. Faaliyetler yürütüldükten sonra performans değerlendirmeleri yapılarak, eksiklikler kapatılmaya çalışılacaktır.

2.2.5. Meksika

Meksika’da 1970’li yıllarda performans bütçeye yönelik ilk girişim gerçekleştirilmiştir. Buna karşılık 1976 yılında “Bütçe, Muhasebe ve Kamu Federal Harcama Kanunu” ile program bütçe tanıtılmıştır. Her program için tanımlanmış amaç ve hedefler belirlenmiştir. Program bütçe sınıflandırılması uygulanmış ama geleneksel anlayış ve bütçe sınıflandırma biçimi korunmuştur. Bu başlangıç girişiminde performans bilgisinin kullanımına yönelik bir düzenleme yapılmamıştır (OECD, 2009, s. 99).

Meksika, Program Bütçe Sistemine dair çalışmalar yürütmesine rağmen performans bilgisine dair bir düzenleme söz konusu olmamıştır. Bir nevi hibrit bir model uygulanması öngörülmüştür. Bu model, Performans Bütçe Sistemine program sınıflandırılmasının dâhil edilmesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

2006 yılında Meksika hükümeti, performans bütçeleme ve yönetimine yönelik yeni bir sistem tanıtmıştır. Bu sistem çeşitli yönlerden önceki reformlardan ayrılmaktadır. İlk olarak, reformların detayları kanun haline getirilmiştir. Böylece Meksika hükümetine kanun aracılığı ile yetki verilerek önemli bir adım tamamlanmıştır. İkinci olarak ise, reformlar sadece federal hükümet kapsamında değil, ayrıca eyalet düzeyinde de ortaya konmuştur. Üçüncü olarak, reformlar politik kapsamda önemli oranda destek görerek yasal hale getirilmiştir (OECD, 2009, s. 100). Bu reform paketleri, 2006 Bütçe Çerçeve Kanunu (*Budget Framework Law*) ve 2007 Entegre Mali Reform (*Integral Fiscal Reform*) şeklinde tanıtılmıştır. 2006 yılında tanıtılan kanun, harcamacı kurum programlarının yönetimi ve sonuçlarının değerlendirmesi için gerekli olan amaç ve hedeflerin belirlenmesini ve sonuçlardan sorumlu olan birim ve yöneticilerin ortaya konmasını amaçlamıştır. 2007 yılında onaylanan reform paketi ise, yıllık değerlendirme programının oluşturulmasına yönelik usul ve esasları ortaya koymaktadır. Reform paketi, performans bütçeleme ve yönetimi için gereken kapsamlı yapıyı ayrıntılı bir şekilde ortaya koymaktadır. Ayrıca reform, kamu sektörü yönetiminin verimliliğini ve etkinliğini geliştirmeyi amaçlayan Yönetim Geliştirme Programını içermektedir. Bu program, kamu hizmetinin sunumundaki kaliteyi değerlendirmeyi ve yönetim işlemlerini izlemeyi de amaçlamaktadır (OECD, 2009, s. 101). Reformlar, birimlerin sorumlularının belirlenmesi ve kamunun daha verimli bir biçimde faaliyetlerini yürütmesi bağlamında düzenlenmiştir.

Meksika, performans değerlendirme sisteminin tanıtılması ile sonuçlara yönelik bir bütçeleme anlayışını ortaya koymuştur. Performans değerlendirme sistemi 2007 yılında tanıtılmıştır. Bu sistemin iki ana unsuru şu şekilde sıralanabilir (OECD, 2009, s. 102).

- Birinci ana unsur, bütçe programlarının ve politikalarının değerlendirilmesidir. Burada program çıktılarını ve sonuçlarını ölçmek için performans göstergeleri ortaya konmaktadır.

- İkinci ana unsur yönetim işlemleri ve kamu hizmetlerinin değerlendirilmesidir. Burada, hizmet sunumundaki kaliteyi ve kamu sektörü içinde yönetim işlemlerini geliştirmeye odaklanılmaktadır.

Bütçede yer alan programlar belirlenecek, programların değerlendirilmesi ise performans göstergeleri aracılığı ile yapılacaktır. Böylece kurumların performansı ortaya konabilecektir.

2.2.6. Polonya

2005 yılında hükümetin ulusal programında performans esaslı bütçe kapsamında bütçe hazırlanması gerektiği ortaya konmuştur. Böylece Performans Esaslı Bütçe Sistemi kapsamında çalışmalar başlatılmıştır. Ayrıca 2005-2008 yılları için Polonya'nın Ulusal Reform Programı belgesinde kamu sektöründe ana amaçlardan birinin "Faaliyet Odaklı Sonuçlara Göre Yönetilen Bütçe Sisteminin Tanıtılması" olduğu belirtilmiştir (Hard & De Jong, 2011, s. 47). 2005 yılında Polonya'da Performans Esaslı Bütçe Sisteminin getirilmesi gündeme gelmiştir. Buna yönelik çalışmalar yürütülerek, nihai hale ulaştırılması öngörülmüştür.

Performans Esaslı Bütçe Sistemi Polonya'da 2006 yılından beri uygulanmaktadır. Ayrıca Uyum Programının ve 2005-2006 Ulusal Reform Uygulama Belgesinin anahtar projelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bu tarz bütçeleme ile bütçe açıklarının ve borçlarının kontrolünü sağlamak amaçlanmaktadır. 2006'nın ilk yarısında, Polonya hükümeti kamu maliyesi reformu üzerinde çalışmaya başlamış ve modern bütçe yöntemlerini uygulamaya koymuştur. Sonraki yıllarda performans bütçeleme kavramı geliştirilmiş ve Polonya devleti yeni bir yasal çerçeve oluşturmaya karar vermiştir. 2006 yılı Aralık ayında yapılan bir değişiklik ile Yeni Kamu Maliyesi Kanunu'na göre, ödenek evrakının, tüm birimlerde yapılan harcamalar için, performans bütçe formunda hazırlanması zorunlu kılınmıştır. Bundan dolayı, tüm birimler harcamalarını performans bütçe çerçevesinde hazırlamaktadır (Swiska, 2014, s. 120). Performans Bütçe Sistemi uygulaması aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. 2007 yılında uygulamaya konan pilot uygulama ile, yalnızca bütçenin iki bölümünü kapsamıştır. 2008 yılında performans esaslı bütçe, devlet bütçesi harcamalarının %44'ünü karşılayacak şekilde uygulanmış ve 2009 yılında ise, devlet bütçesinden yapılan tüm harcamalar Performans Esaslı Bütçe Sistemine göre yapılandırılmış ve gerçekleştirilmiştir. 2009 yılında yeni Kamu

Finansmanı Yasasının kabulünün ardından, 2010 bütçe taslağında bütün harcamalar ve ayrıca bütçe dışı faaliyetler, Performans Bütçe Sistemine göre planlanmıştır (Hawkesworth vd., 2011, s. 14). Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş için uygulamaya konan çalışmalar aracılığı ile, bütçe süreçlerinde sonuç odaklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Dolayısıyla 2010 yılından itibaren PEB sistemi uygulanmaktadır.

2.3. OECD Ülkelerinde Yapılan Bütçe Reformlarının Değerlendirilmesi

OECD ülkelerinde yapılan bütçesel reformlarının tamamı performans esaslı anlayışa geçiş sağlanması içindir. Bu noktada Tablo 2.2’de gösterildiği gibi, OECD’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi neredeyse standartlaştırılmış bir uygulama olarak karşımıza çıktığı görülmektedir.

Tablo 2.2: Seçilmiş OECD Ülkelerinde Performansa Dayalı Bütçe Reformları

	ÜLKELER	REFORM YILLARI	UYGULAMAYA KONAN BÜTÇE SİSTEMİ
KURUCU ÜYE ÜLKELER	<i>ABD</i>	1993	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Şili</i>	1994	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Danimarka</i>	1997	Performans Esaslı Bütçe
	<i>İsveç</i>	1997	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Norveç</i>	1997/1998	Performans Esaslı Bütçe (Performans Sözleşmeleri)
	<i>Almanya</i>	1998	Performans Esaslı Bütçe
	<i>İngiltere</i>	1998	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Fransa</i>	2001	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Hollanda</i>	2002	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Türkiye</i>	2004	Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe
	<i>Kanada</i>	2007	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Portekiz</i>	2007*	Performans Bazlı (Esaslı) Program Bütçe
	<i>İtalya</i>	2009/2011	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Avusturya</i>	2013	Performans Esaslı Bütçe
SONRADAN KATILAN ÜLKELER	<i>Finlandiya</i>	1995	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Avustralya</i>	1999	Performans Esaslı Bütçe (Performans Sözleşmeleri)
	<i>Güney Kore</i>	2000	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Japonya</i>	2001	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Meksika</i>	2007	Performans Esaslı Bütçe
	<i>Polonya</i>	2010	Performans Esaslı Bütçe
*Portekiz’de Performans Bazlı (Esaslı) Program Bütçe Sistemine geçildiğine dair bilgiye ulaşılamadığı için, 2006-2007 yıllarında bu sisteme yönelik yapılan çalışmalar reform yılı olarak değerlendirilmiştir.			

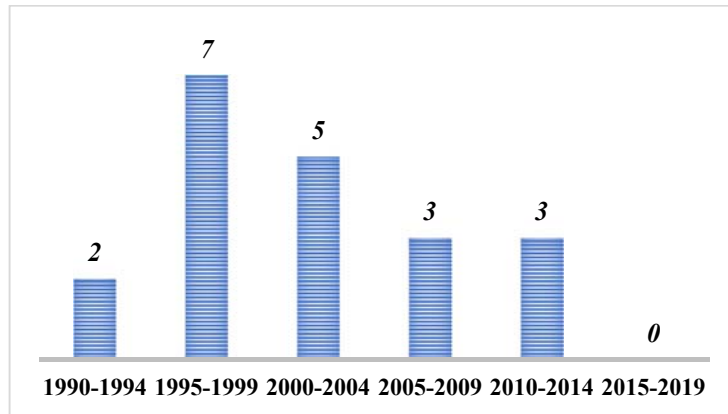
Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 2.2’de çalışma kapsamında seçilmiş OECD ülkelerinin bütçe reformlarının yılları ve geçiş yapılan bütçe sistemlerine dair bilgiler yer almaktadır. Görüldüğü üzere, analize dâhil edilen tüm ülkeler kurum performanslarının ölçülmesine ve faaliyet sonuçlarının değerlendirilmesine hizmet eden Performans Esaslı Bütçe Sistemini tercih etmişlerdir. Ülkelerin neredeyse tamamında OECD’ye katıldıktan sonraki dönemde performans esaslı bütçelemeye geçiş yapıldığı görülmektedir. Sadece Şili’de üye olmadan önce, Performans Esaslı Bütçe Sistemini entegre etmek için çalışmalar yürütüldüğü gözlemlenmektedir.

Ülkeler bütçe reformlarını yapabilmek için, PEB Sisteme geçiş öncesinde önemli çalışmalar yürütmüşlerdir. Bu çalışmaların sebebi, yeni reformun eski sistemdeki aksaklıkları tam anlamıyla ortadan kaldırılabilmesine imkân tanınması isteğidir. Bu yüzden bu eksiklikler tespit edilerek, yeni bütçe sisteminin bu çerçevede şekillendirilmesi amaçlanmıştır.

OECD, üye ülkelerden bütçelerini yönetirken ve gelir-giderlerini analiz ederken, performans odaklı bir yaklaşım içerisinde olmalarını beklemektedir. Bu hususlar, seçilmiş üye ülkelerin yapmış olduğu çalışmalardan görülebilmektedir. Kurumlardan geleceğe yönelik plan hazırlama isteğinde bulunulması, performans göstergelerinin hazırlanması, yıllık performans program ve raporlarının ortaya konması vb. uygulamalar, performans odaklı bir yapıya geçiş yapıldığına dair örnekler olarak karşımıza çıkmaktadır. OECD, üye ülkelerinin bütçe reformlarını yaptıkları yıllara dair genel dağılımı görmek adına Şekil 2.1 incelenebilir.

Şekil 2.1: Seçilmiş OECD Ülkelerindeki Bütçe Reformlarının Uygulanma Yıllarına Göre Dağılımı



Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Şekil 2.1’de çalışma kapsamında seçilmiş OECD ülkelerinin yapmış oldukları bütçe reformlarının son 30 yıllık dağılımı gösterilmektedir. Reformların yıllar itibariyle en fazla 1995-1999 döneminde yapıldığı görülmektedir. Daha sonra ise bunu 2000-2004 dönemi takip etmektedir. Burada belirtilmesi gereken husus; Portekiz’in 2007 yılında performansa dayalı bütçeye geçiş için çalışmalar yaptığı; fakat sonuçlandırılmadığı noktasındadır. Fakat çalışmalar, önemli boyutlarda yürütüldüğü için Portekiz’de reform yılı 2007 olarak belirlenmiştir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YAPISAL KIRILMA TESTLERİ İLE OECD ÜLKELERİNDE YAPILAN BÜTÇE REFORMLARININ ANALİZİ

3.1. Literatür Taraması

Performans Esaslı Bütçe Sisteminin mali göstergeler üzerinde nasıl etkiler yarattığına yönelik çalışmalara sıkça rastlanmamaktadır. Fakat nispeten konuyla ilişkilendirilecek çalışmalar literatürde mevcuttur. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin etkilerine yönelik yapılan çalışmalarda ortaya konmaya çalışan hususlar; kamu harcamalarını artırıp/azalttığına yönelik ve bütçe yapısı/işlevleri üzerinde yarattığı etkiler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmaları detaylı olarak ortaya koymamız mümkündür.

Brumby (1999) tarafından, Performans Esaslı Bütçe reformlarının içeriği ve kapsamı incelenmiştir. Performans esaslı bütçe reformunun temel unsurları; devlet kurumları tarafından gerçekleştirilen çeşitli faaliyetleri tanımlamak, bu faaliyetlere kaynak tahsis etmek ve performanslarını ölçmektir. Bu doğrultuda, OECD ülkelerinde yapılan bazı bütçe reformları bu özellikleri yansıtmaktadır. Brumby'e göre ayrıca mevcut bütçe reformları, önceki bütçe reformlarını tamamıyla reddetmemektedir. Güncel reformları, önceki reformların devamı veya cari koşullara uyarlanması olarak görülebilirler.

Crain and O'Roark (2004) tarafından yapılan çalışmada, Performans Esaslı Bütçe Sisteminin kamu harcamaları üzerindeki etkisi; ABD için 1970-1997 yıllarını kapsayacak şekilde panel veri analizi yöntemini kullanarak, ortaya koymuşlardır. Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçişin toplam devlet harcamalarını en az %1,3, kişi başına düşen kamu harcamasını en az %2 oranında sınırlandırmaktadır. Etkinin boyutu, uygulamaya konulan prosedürün türüne ve kuralların ne kadar sürede yürürlükte kaldığına göre değişmektedir.

Sterck (2007) performans esaslı bütçe reformlarını bazı ülkelerde (Avustralya, İsveç, Hollanda, Kanada) incelemiştir. Parlamentoya karşı hesap verebilirliği amaçlayan performans esaslı bütçe çalışmalarının; bütçe yapısını değiştirmede etki yarattığı, bütçe işlevlerinin değiştirilmesinde ise başarılı sonuçlar doğurmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Klase & Dougherty (2008) tarafından 1986-2001 dönemi, 50 eyalet için ampirik analiz yapılmıştır. Bu analiz, Performans Esaslı Bütçe Sisteminin eyaletlerde harcamaları nasıl değiştirdiğini saptamak için uygulanmıştır. Toplanmış kesitsel zaman serisi regresyon analizine dayanan bu çalışmada; Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçişin, bütçe çıktıları üzerinde pozitif ve istatistiksel olarak önemli bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Performans Esaslı Bütçe Sistemine dair mevzuata sahip olan eyaletlerin, sahip olmayan eyaletlere göre kişi başına ortalama olarak 332 Dolar fazla harcama yaptığı sonucuna ulaşmışlardır.

Lee & Wang (2009) tarafından üç ülkede (ABD, Tayvan ve Çin) Performans Esaslı Bütçe Sisteminin, kamu harcaması üzerindeki etkilerine yönelik bir analiz gerçekleştirilmiştir. Bu bütçe sisteminin harcama üzerinde, farklı ülkelerde farklı etkiler meydana getirdiği sonucuna ulaşılmıştır. Bu kapsamda, Tayvan'da Performans Esaslı Bütçe Sistemi ile harcamaların artması arasında önemli bir ilişki tespit edilmiştir. Tayvan'da harcamaları artırdığı, ABD ve Çin'de ise harcamaları azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Qi & Mensah (2012) tarafından yapılan çalışmada, Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulamasının, harcamalar üzerindeki etkisi ortaya konmaya çalışılmıştır. 50 eyaletin verileri yıllık olarak (2000-2009 dönemi) toplanmıştır. Performans Esaslı Bütçe Sisteminin uygulanmasının, eyaletlerin genel bütçelerinden yapılan toplam harcamalarla negatif ilişkili, diğer devlet ödenek ve fonlardan yapılan harcamalarla pozitif ilişkili olduğu saptanmıştır.

Srithongrung (2018) 11 Asya ülkesinde ve 1993-2010 dönemini baz alarak; Performans Esaslı Bütçe Sistemi reformunun etkisini ortaya koymaya çalışmıştır. Ulaştığı sonuca göre, reformun bütçe önceliklerini veya kamu harcaması payını değiştirmede sonucuna ulaşılmıştır. Fakat reform uygulanmadan önceki harcama kompozisyonu ile karşılaştırıldığında, bütçe yapısını değiştirmektedir.

İlgün (2019) çok yıllık bütçelemeye geçiş aşamasında yapılan reformların, kamu geliri ve faiz dışı kamu harcamaları seviyesinde yarattığı değişim ile, çok yıllık

bütçelemeye geçişte gecikmeli veya eşanlı olarak kamu kesimi toplam borç stoku ve faiz ödemelerinde bir kırılma yaşandığını tespit etmiştir. Analize 10 ülke dâhil edilmiştir ve bu ülkelere ait veriler 1975-2011 dönemini ile sınırlandırılmıştır. Kullanılan değişkenler ise kamu geliri, birincil kamu harcamaları, kamu borç stoku ve borç faiz ödemeleridir.

Literatürde konu ile doğrudan alakalı yapılan çalışmalar verildikten sonra; konuyla bağlantısı olabilecek diğer çalışmalar ise şu şekilde sıralanabilir. Bu çalışmalar performans esaslı bütçeleme ile getirilen performans ölçümünün etkileri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Willoughby & Melkers (2000) tarafından yapılan çalışmada, kurumların performans ölçümünün kaynak tahsisi üzerindeki etkisinin oldukça sınırlı olduğu, fakat yönetsel kararlarda ve kurumlar arası koordinasyonda önemli bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Melkers & Willoughby (2005) tarafından ABD’de yer alan 168 şehir ve 47 eyalette yer alan yerel devlet kurumları kapsamında bir anket çalışması yapılmıştır. Sonuçlara göre, birimlerin performans ölçütlerini kapsamlı bir şekilde kullanması, bütçe üzerinde güçlü ve olumlu bir şekilde etki yaratmaktadır.

3.2. Veri Seti

Çalışmada, OECD ülkeleri arasından seçilmiş 20 ülkede yapılan Performans Esaslı Bütçe Sistemi reformlarının belli başlı göstergeler üzerindeki etkileri ortaya konmuştur. Seçilen ülkeler için esas alınan veriler, bütçe reformlarına dair bilgiler ve belirlenmiş göstergelere dair veriler şeklinde belirlenmiştir. Örgüt üyesi tüm ülkelerin araştırmaya dâhil edilmemesinin sebebi, bazı üye ülkelerin bütçe reformları ile ilgili bilgilerine ve mali verilerine şeffaf bir şekilde ulaşılabilirken, diğer üyelerin verilerine ulaşılabilmesidir. Bu yüzden 20 OECD ülkesi analize dâhil edilebilmiştir.

Bunlara ek olarak, verilerin yıllar itibariyle derlenmesi de bir başka unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Reform yıllarının tespiti için, yıllık olarak en az 25 gözlemin olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca her bir ülke için belirlenmiş değişkenlere ait verilerin aynı yılda başlatılıp, aynı yılda sonlandırılmasına da hassasiyet gösterilmiştir. Bu ülkeler için kamu harcamaları, vergi gelirleri ve borç stoku değişkenlerinin GSYH’ya oranları kullanılmıştır. Ayrıca Türkiye ve ABD için Borç Stoku/GSYH verisi 2000 yılından başladığı için, borçlanma kapsamında analize dâhil edilmemiştir. Fakat harcama ve vergi

geliri değişkenleri için test yapılmıştır. Bu kapsamda, çalışma için seçilen ülkeler ve değişkenlere dair bilgiler aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.1: Analize Dâhil Edilen OECD Ülkeleri ve Değişkenler

<i>Ülke</i>	<i>Toplam Borç Stoku/GSYH</i>	<i>Kamu Harcamaları/GSYH</i>	<i>Vergi Geliri/GSYH</i>
<i>ABD</i>	2001-2020	1990-2020	1990-2019
<i>Şili</i>	1991-2020	1990-2020	1990-2019
<i>Danimarka</i>	1992-2020	1990-2020	1990-2019
<i>İsveç</i>	1993-2020	1993-2020	1993-2019
<i>Norveç</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Almanya</i>	1991-2020	1991-2020	1991-2019
<i>İngiltere</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Fransa</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Hollanda</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Türkiye</i>	2000-2020	1994-2020	1994-2019
<i>Kanada</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Portekiz</i>	1990-2020	1990-2020	1990-2019
<i>İtalya</i>	1988-2020	1988-2020	1988-2019
<i>Avusturya</i>	1988-2020	1988-2020	1988-2019
<i>Finlandiya</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2019
<i>Avustralya</i>	1990-2020	1990-2020	1990-2018
<i>Güney Kore</i>	1995-2020	1995-2020	1995-2019
<i>Japonya</i>	1980-2020	1980-2020	1980-2018
<i>Meksika</i>	1996-2020	1996-2020	1996-2019
<i>Polonya</i>	1995-2020	1995-2020	1995-2019

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.1.'de görüldüğü üzere, ülke listesi ve ülkelere ait verilerin hangi döneme ait oldukları gösterilmektedir. Vergi gelirlerine ait veriler OECD veri tabanından, Borç Stoku/GSYH ve Vergi Geliri/GSYH verileri ise International Monetary Fund (IMF) veri tabanından elde edilmiştir.

3.3. Yöntem

Bu çalışmada, Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçişin, belirlenmiş olan mali değişkenler üzerinde yarattığı etkileri tespit etmek için, yapısal kırılma testleri uygulanmıştır.

Yapısal kırılma, serideki trendde ani sıçrama, trendin eğiminde ani değişim ya da birim kökteki ani sıçramadır. Veriler dönem içinde değişikliğe uğrayabilmekte ve bu değişiklikten sonra çeşitli nedenler ile serinin trendi değişebilmektedir. Yapısal değişimleri dikkate almayan durumlarda, analizlerde yanıltıcı sonuçlar çıkabilmektedir. Analizler yapılırken, serinin yapısal kırılmaya sahip olup olmadığının tespit edilmesi ve buna göre birim kök testi ile analiz yapılması gerekmektedir (Turfanda, 2018, s. 14). Yapısal kırılma testleri, kırılmanın içsel ve dışsal olarak belirlenmesi bağlamında ikiye ayrılmaktadır. Bu kapsamda çalışmada tercih edilen yapısal kırılma testleri Lee-Strazicich (LS) yapısal kırılmalı birim kök testi ve Bai-Perron (BP) çoklu yapısal kırılma testidir. Lee-Strazicich testi, yapısal kırılmalı birim kök testi içeren bir yöntemdir. Yani serinin durağanlığını test ederek H_0 hipotezini kabul etmekte veya reddetmektedir. Kullanılan diğer yöntem Bai-Perron analizidir. Bai-Perron, LS analizinin aksine birim kökü test etmeden, sadece kırılma yıllarını ortaya koyan bir analizdir. Bu iki test arasındaki fark burada karşımıza çıkmaktadır.

3.3.1. Lee-Strazicich Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testi

Günümüzde durağanlığı belirlemede en geçerli olan yöntem birim kök testidir. Eğer bir zaman serisi birim kök içeriyorsa, bu durum serinin durağan olmadığını göstermektedir. Birim köke sahip olan zaman serileri ile yapılan analiz sonucunda anlamlı sonuçlar elde edilemeyebilir. Birim kökün varlığını belirlemek için çok sayıda test söz konusudur. Birim kök sınamaları ilk olarak Dickey-Fuller tarafından ortaya konan çalışmalarda gündeme gelmiştir. Daha sonra Genişletilmiş Dickey-Fuller Testi, KPSS (Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin), Phillips-Perron Testi, NG-Perron birim kök testleri de kullanılmaya başlamıştır (Küreş, 2019, ss. 24-25). Bu bilgiler ışığında geliştirilmiş birçok birim kök testi mevcuttur. Bu bilgiler ışığında yukarıda sayılan testler sadece birim kök testini içermektedir. Yani serideki yapısal kırılmaları dikkate almamaktadır. LS testi ise yapısal kırılmaları da içeren birim kök testi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Lee & Strazicich (2003), sıfır hipotezi ve alternatif hipotezler altında, her ikisinde de kırılmaya izin veren ve kırılma tarihinin içsel bir şekilde belirlendiği bir birim kök testini ortaya koymuştur (İşlek, 2017, ss. 25). Lee & Strazicich iki kırılmalı alternatif hipotezi açık bir şekilde trendde durağan olan LM birim kök testini ortaya koymuşlardır.

Test metodolojisi olarak Schmidt ve Philips (1992) başlangıç şeklinde önerilen LM birim kök testinin geliştirilmiş halidir (Lee & Strazicich, 2003, ss. 1082-1084).

Lee & Strazicich, Schmidt ve Phillips tarafından geliştirilen ve Lagrange çarpanı temeline dayanan Lee-Strazicich birim kök testini geliştirmişlerdir. Verinin elde edilme aşamaları şu şekildedir.

$$y_t = \delta' Z_t + e_t \quad e_t = \beta e_{t-1} + \varepsilon_t$$

Z_t : dışsal değişkenler vektörü anlamına gelmektedir.

İki kırılmalı yapısal kırılmalar şu şekilde ortaya konulabilir. Model A düzeyde iki kırılmaya izin vermektedir. Bu $Z_t = [1, r, D_{1t}, D_{2t}]$ olarak tanımlanır.

$t \geq T_{Bj+1}$ olduğunda $D_{jt} = 1$ değerini almaktadır. Diğerleri ise 0 değerini alır. Zaman periyodunda bir kırılma meydana geldiğinde bunu T_{Bj} göstermektedir. j ise 1, 2 değerlerini almaktadır. Model C düzeyde ve trendde iki kırılmaya izin vermektedir. $Z_t = [1, t, D_{1t}, D_{2t}, DT_{1t}, DT_{2t}]$ olarak tanımlanmaktadır. $t \geq T_{Bj} + 1$ olduğunda $DT_{jt} = t - T_{Bj}$ değerini almaktadır. Diğer durumlarda da 0 değerini alır.

İki kırılmalı LM birim kök test istatistiği LM'ye göre ise regresyon denklemi şu şekildedir:

$$\Delta y_t = \delta' \Delta Z_t + \Phi \bar{S}_{t-1} + \mu_t$$

$\bar{S}_t = y_t - \tilde{\psi}_x - Z_t \tilde{S}$, $t = 2, \dots, T$ olarak ifade edilir. $\tilde{S}$ katsayısı Δy_t 'nin ΔZ_t üzerine regresyon analizin uygulanması ile elde edilen katsayılarıdır. $\tilde{\psi}_x$ değeri $y_1 - Z_1 \tilde{S}$ ile ulaşılmaktadır. Bu değere y_1 ile Z_1 değerleri ilk gözlemin değerlerini ortaya koymaktadır. Birim kök sıfır hipotezi $\phi = 0$ olarak gösterilir. LM test istatistiği ise şu şekilde tanımlanmaktadır:

$$\tilde{p} = T \tilde{\Phi} \quad \bar{T} \text{ ise } \phi = 0 \text{ sıfır hipotezini sınavan } t \text{ istatistiğidir.}$$

İki kırılmalı minimum LM birim kök testinde kırılmalar belirlenirken içsel bir şekilde ızgara taraması ile yapılmaktadır.

$$LM_p = \inf_{\lambda} \tilde{p}(\lambda)$$

$$LM_T = \inf_{\lambda} \tilde{T}(\lambda)$$

Lee-Strazicich modelinde düzeyde ve trendde, iki kırılmaya izin veren bir analiz söz konusudur. Burada,

H_0 hipotezi: seri kırılmalı birim kök içermektedir.

H_1 hipotezi: seri kırılmalı birim kök içermez.

Bulunan test istatistiği kritik değerlerden küçükse H_0 reddedilmekte, serinin durağan olduğu ve birim kök içermediği sonucuna ulaşılmaktadır. Eğer test istatistiği, kritik değerden büyükse H_0 kabul edilmekte, serinin durağan olmadığı ve birim kök içerdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Lee-Strazicich model A ve model C olarak ayrılmaktadır. Model A sabitte (düzeyde), Model C ise hem sabit hem trendde analiz yapmaktadır.

3.3.2. Bai-Perron Yapısal Kırılma Testi

Bai-Perron yapısal kırılma testi, bir birim kök testi değildir. Serinin durağanlığına ilişkin herhangi bir hipotezi test etmez. Sadece seride kaç adet kırılma olduğunu belirlemektedir. Bu kırılmaların yıllarını ortaya koymaktadır. Yani hiçbir şekilde H_0 birim kökü test etme amacına sahip değildir. Hata kareleri toplamını minimum yapan kat sayılar ve kırılma yılları rejimleri belirlenmektedir.

Bai&Perron tarafından çoklu kırılmaların tespiti için geliştirilen bu analiz, en küçük kareler yöntemiyle tahmini yapılan doğrusal regresyon modelinde, bilinmeyen kırılma zamanlarının belirlenmesi için kullanılmaktadır (Küreş, 2019, s. 69).

M tane kırılma ($m+1$ farklı rejim) kapsamında oluşturulan çoklu regresyon modeli şu şekildedir (Bai&Perron, 1998, s.49).

$$y_t = x_t'\beta + z_t'\delta_j + \mu_t, \quad (t = T_{j-1} + 1, \dots, T_j) \\ j = 1, \dots, m + 1$$

Modelde y_t bağımlı değişkeni, $x_t(px1)$ ve $z_t(qx1)$ bağımsız değişken vektörlerini, β ve S_j ($j = 1, \dots, m$) katsayı vektörünü ve μ_t hata terimlerini belirtmektedir. $T_1, \dots, T_m$ bilinmeyen kırılma noktalarıdır. Bai&Perron testinin amacı, bilinmeyen regresyon katsayılarını ve kırılma noktalarını birlikte tahmin etmektir.

Bai&Perron (1998) çoklu kırılmaların tahmin edilmesinde şu test istatistiklerini önermişlerdir (Göktaş, 2008, s. 56):

Sıfır hipotezin kırılmanın olmadığını, alternatif hipotezde ise k kadar kırılmanın varlığını belirten, $SupF_{TK}$ istatistiği,

Sıfır hipotezinde kırılmanın olmadığını, alternatif hipotezin bilinmeyen sayıda kırılmanın olduğunu ifade eden UDmax ve WDmax testi,

Sıfır hipotezinde l adet kırılmanın, alternatif hipotezde ise $l+1$ adet kırılmayı ifade eden ardışık $\text{supF}_T(l+1/l)$ testi.

Bai&Perron'a göre üç test istatistiği arasından öncelikle SupF_{TK} ve UDmax ile WDmax test istatistiklerine göre yapısal kırılmalar irdelenmelidir. İrdeme sonucunda, bu test istatistiklerinin alternatif hipotezinde olan yapısal kırılmanın varlığı reddedilemezse, en az bir kırılma olduğu sonucuna ulaşılır. İki ve daha fazla sayıda kırılma test edilmek istenirse ardışık $\text{SupF}_T(l+1/l)$ test istatistiği tercih edilmelidir. Bu şekilde yapısal kırılmanın varlığı incelenerek özelden genele bir yöntem izlenir (Küreş, 2019, s. 55). Bai & Perron tarafından geliştirilen yöntemle dair, seçilmesi gereken test istatistikleri de ayrıca belirtilmiştir.

3.4. Bulgular

Kırılma yılları belirlendikten sonra, bu yılların reform ile örtüştüğüne dair sonuca ulaşılması için bir hususa dikkat edilmesi gerekmektedir. Reform yılını t olarak aldığımızda, kırılma yıllarının $t+1$ ve $t+2$ yıllarına denk gelmesi durumunda, performans bütçe reformu ile analiz sonucu belirlenen kırılmanın örtüştüğü sonucuna ulaşabiliriz. Çünkü reformun uygulamaya konduğu yılda, göstergeler üzerinde hemen etkilerini göstermesi beklenemez. Etkilerini göstermesi noktasında 1-2 yıllık bir süreye ihtiyaç duyulmaktadır. 1-2 yıllık gecikmeli tespit edilen kırılma yıllarının dikkate alınması, analizin etkin bir şekilde yapılmasına imkân tanıyacaktır. Örneğin: Danimarka'da reform yılı 1997 olduğundan, kırılma yılı 1997 değil, 1998 veya 1999 olarak sonuçlanması durumunda, reform yılı ile kırılma yılının örtüştüğünü söyleyebiliriz.

Lee-Strazicich yönteminde önce model A, daha sonra model C kapsamında sonuçlara yer verilecektir. Model A'da iki kırılma ve düzeyde olarak ulaşılmış sonuçlar gösterilmektedir. Model C' de iki kırılma ve trendde ulaşılmış sonuçlar verilmektedir.

Tablo 3.2: Lee-Strazicich (Model A) Analiz Sonuçları ve Kırılma Yılları

Ülke	Borç Stoku/GSYH		Kamu Harcaması/GSYH		Vergi Geliri/GSYH	
	Test istatistiği	Kırılma Yılları	Test istatistiği	Kırılma Yılları	Test istatistiği	Kırılma Yılları
ABD	-	-	-3,256253	1994 1996	-4,474340**	2011 2016
Şili	-1,915990	1994 2009	-3,495629	1999 2003	-4,816064*	2003 2007
Danimarka	-3,136318	1994 1998	-3,301453	1999 2011	-3,539553***	2005 2016
İsveç	-2,784154	1999 2009	-2,103975	1997 1999	-2,500210	2001 2016
Norveç	-4,119719**	2002 2013	-2,350938	1999 2009	-3,393955	1997 2012
Almanya	-4,014552**	2010 2013	-2,080054	2003 2006	-2,412350	2000 2003
İngiltere	-1,764482	1983 2004	-3,152820	1983 1995	-2,601377	1986 1994
Fransa	-3,653725***	2003 2009	-2,738614	1997 2009	-2,998148	1999 2001
Hollanda	-2,785287	1994 2008	-3,025023	1993 1995	-1,785990	1984 1994
Türkiye		-	-5,107645*	1998 2009	-2,642593	1998 2002
Kanada	-1,867561	1999 2009	-1,899877	2009 2015	-1,671317	2007 2009
Portekiz	-2,091048	1996 2017	-4,303942**	1994 2014	-3,216746	1994 2003
İtalya	-2,413935	1995 2009	-2,218782	1994 2009	-3,192694	1992 2001
Avusturya	-3,988604***	1998 2015	-2,538286	1992 2004	-3,036840	2001 2004
Finlandiya	-4,367200**	1995 1998	-3,769030***	1994 1997	-1,789717	1987 2000
Avustralya	-2,552476	1997 2009	-2,745586	1999 2009	-2,943867	2002 2008
Güney Kore	-6,072920*	2009 2014	-1,862244	2001 2009	-3,576098*	2008 2017
Japonya	-2,250488	1994 2015	-2,915839	1998 2009	-1,845299	1991 1993
Meksika	-2,676388	2003 2015	-3,421944	2002 2007	-2,673924	2003 2012
Polonya	-3,181692	2002 2009	-2,426586	2010 2017	-3,054400	1999 2015

Anlamlılık Düzeyi: *%1, **%5, ***%10
Maksimum Gecikme: 2
Model A için Kritik Değerler: %1, %5, %10 sırasıyla -4,545, -3,842, -3,504
Not: Türkiye ve ABD borç stoku verileri 2000 yılından itibaren mevcut olduğu için analize tabi tutulamamıştır.

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.2.'de LS model A için analiz sonuçları gösterilmektedir. Model A için elde edilen test sonuçlarına göre; tespit edilen kırılma yılları ile reform yılları 15 ülkede

örtüşmektedir. Örtüşen ülkelere ait kırılmaların olduğu yıllar koyu punto ile gösterilmektedir.

Borç Stoku/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; sadece Fransa, Avusturya ve Finlandiya’da test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle sadece üç ülke için “Borç Stoku” serisinde birim kök olduğunu söyleyen H_0 hipotezi reddedilmekte ve serinin düzeyde durağan olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer ülkelerde ise H_0 hipotezi kabul edilmekte ve serinin düzeyde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Kamu Harcaması/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; sadece Finlandiya’da test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle sadece Finlandiya için “Kamu Harcaması” serisinde birim kök olduğunu söyleyen H_0 hipotezi reddedilmekte ve serinin düzeyde durağan olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer ülkelerde ise H_0 hipotezi kabul edilmekte ve serinin düzeyde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Vergi Geliri/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda, test istatistiğinin anlamlı olmadığı görülmüştür. Bu nedenle “Vergi Geliri” serisinde birim kök olduğunu söyleyen H_0 hipotezi kabul edilmektedir. Serinin tüm ülkeler için düzeyde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Kırılma yaşanan ülkeler ve göstergeler aşağıda ki Tablo 3.3.’de gösterilmektedir.

Tablo 3.3: Model A Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler

Ülkeler	Borç Stoku/GSYH	Kamu Harcaması/GSYH	Vergi Geliri/GSYH
<i>ABD</i>	-	✓	×
<i>Şili</i>	✓	×	×
<i>Danimarka</i>	✓	✓	×
<i>İsveç</i>	✓	✓	×
<i>Norveç</i>	×	✓	✓
<i>Almanya</i>	×	×	✓
<i>İngiltere</i>	×	×	×
<i>Fransa</i>	✓	×	✓
<i>Hollanda</i>	×	×	×
<i>Türkiye</i>	-	×	×
<i>Kanada</i>	×	×	✓
<i>Portekiz</i>	×	×	×
<i>İtalya</i>	✓	✓	×
<i>Avusturya</i>	✓	×	×
<i>Finlandiya</i>	✓	✓	×
<i>Avustralya</i>	×	✓	×
<i>Güney Kore</i>	×	✓	×
<i>Japonya</i>	×	×	×
<i>Meksika</i>	×	✓	×
<i>Polonya</i>	×	✓	×

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.3.'de ülkeler bazında, reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ve örtüşmeyen değişkenler verilmektedir. Tüm değişkenlerde de kırılma tespit edilmeyen ülkeler; İngiltere, Hollanda, Türkiye, Portekiz ve Japonya olarak sıralanmaktadır. Bu ülkelerde, reform yılından sonra mali değişkenler üzerinde bir kırılma tespit edilememiştir. Kırılma tespit edilen 15 ülke için hangi değişkenlerde, reform yılı ile kırılma yılının örtüştüğü görülmektedir. Görüldüğü gibi en çok kırılma kamu harcaması değişkeninde (10 ülkede), en az kırılma ise vergi geliri değişkeninde gözlemlenmektedir. Performans Esaslı Bütçe Sistemi reformunun, harcamaların daha kontrollü bir şekilde yapılmasına zemin hazırladığını söyleyebiliriz.

Tablo 3.4: Lee-Strazicich (Model C) Analiz Sonuçları ve Kırılma Yılları

	Borç Stoğu/GSYH			Kamu Harcaması/GSYH			Vergi Geliri/GSYH		
Ülke	Test istatistiği	Kırılma Yılları	Kritik Değerler	Test istatistiği	Kırılma Yılları	Kritik Değerler	Test istatistiği	Kırılma Yılları	Kritik Değerler
<i>ABD</i>	-	-	-	-4,843573	2006 2014	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,963988*	1995 2011	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Şili</i>	-6,273616**	1999 2008	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-5,706614**	1996 2003	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.4$	-6,232099**	2004 2009	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
<i>Danimarka</i>	-4,064369	2000 2007	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,147994	2007 2015	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-6,077312*	1998 2013	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>İsveç</i>	-5,100113	1998 2011	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,389186	1999 2016	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,822026*	1999 2014	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Norveç</i>	-4,596735	2002 2009	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-6,122715**	1989 2008	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,670412	1992 2005	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
<i>Almanya</i>	-4,965828	1998 2011	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-5,666884***	1995 2016	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,856480**	1997 2002	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.4$
<i>İngiltere</i>	-5,102621	1986 2006	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,595956	2001 2014	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,631983	1985 1997	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.4$
<i>Fransa</i>	-4,537208	1992 2002	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,582862	1999 2015	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,215428	2005 2014	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Hollanda</i>	-5,237265	1992 2007	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,365469	1998 2013	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,586304***	1993 2006	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
<i>Türkiye</i>	-	-	-	-5,304583	2002 2005	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,283871	2002 2009	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
<i>Kanada</i>	-4,271876	1996 2002	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,958946	1996 2016	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,287638	1997 2008	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Portekiz</i>	-5,703723**	2002 2010	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-5,863472**	1995 2014	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-6,450407*	2001 2012	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>İtalya</i>	-5,063486	1995 2004	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,537333	1996 2014	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,653650	1999 2012	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Avusturya</i>	-4,476748	1998 2015	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,816382	1992 2016	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,597904	2001 2010	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
<i>Finlandiya</i>	-5,265933	1995 2011	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,191838	1996 2010	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,138458	1994 2010	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Avustralya</i>	-5,570637***	1994 2007	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.6$	-5,771996**	2003 2015	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,569839	2006 2013	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Güney Kore</i>	-7,216528*	2009 2015	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,975495**	2008 2015	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-6,516422*	2002 2012	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Japonya</i>	-5,143710	1992 2009	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,515439	1997 2011	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-4,336115	1991 2009	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Meksika</i>	-5,212681	2003 2010	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$	-4,821928	2006 2015	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$	-8,302560*	2003 2013	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.8$
<i>Polonya</i>	-4,830189	2000 2015	$\lambda_1 : 0.2$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,375506***	2010 2016	$\lambda_1 : 0.6$ $\lambda_2 : 0.8$	-5,144294	2004 2009	$\lambda_1 : 0.4$ $\lambda_2 : 0.6$
Anlamlılık Düzeyi: ***%10, **%5, *%1									
Not: Türkiye ve ABD borç stoku verileri 2000 yılından itibaren mevcut olduğu için analize tabi tutulamamıştır.									

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.4.'te LS model C için analiz sonuçları gösterilmektedir. Model C için elde edilen test sonuçlarına göre; tespit edilen kırılma yılları ile reform yıllarının 13 ülkede örtüştüğü görülmektedir. Örtüşen ülkelere ait kırılmaların olduğu yıllar koyu punto ile gösterilmektedir. Model C sonuçlarının anlamlılık düzeyinin belirlenmesinde Tablo 3.5.'de yer alan değerler kullanılmıştır.

Tablo 3.5: Model C için Kritik Değerler

	$\lambda_2: 0.4$	$\lambda_2: 0.6$	$\lambda_2: 0.8$
$\lambda_1: 0.2$	(10): -5,27 (%5): -5,59 (%1): -6,16	(10): -5,32 (%5): -5,74 (%1): -6,41	(%10): -5,33 (%5): -5,71 (%1): -6,33
$\lambda_1: 0.4$		(%10): -5,31 (%5): -5,67 (%1): -6,45	(%10): 5,32 (%5): -5,65 (%1): -6,42
$\lambda_1: 0.6$			(%10): -5,32 (%5): -5,73 (%1): -6,32

Kaynak: Lee&Strazicich (2003, s. 1084)

Borç Stoku/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olmadığı görülmektedir. Bu nedenle tüm ülkeler için “Borç Stoku” serisinde birim kök olduğu söyleyen H_0 hipotezi kabul edilmekte ve serinin düzeyde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Kamu Harcaması/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; sadece Şili’de test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle sadece Şili için “Kamu Harcaması” serisinde birim kök olduğunu söyleyen H_0 hipotezi reddedilmekte ve serinin düzeyde durağan olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer ülkelerde ise H_0 hipotezi kabul edilmekte ve serinin düzeyde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Vergi Geliri/GSYH değişkeni kapsamında reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; sadece Danimarka, ABD, İsveç ve Güney Kore’de test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Bu nedenle sadece bu dört ülke için “Vergi Geliri” serisinde birim kök olduğunu söyleyen H_0 hipotezi reddedilmekte

ve serinin düzeyde durağan olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Diğer ülkelerde ise H_0 hipotezi kabul edilmekte ve serinin durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Tablo 3.6: Model C Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler

Ülkeler	Borç Stoku/GSYH	Kamu Harcaması/GSYH	Vergi Geliri/GSYH
<i>ABD</i>	-	×	✓
<i>Şili</i>	×	✓	×
<i>Danimarka</i>	×	×	✓
<i>İsveç</i>	✓	✓	✓
<i>Norveç</i>	×	×	×
<i>Almanya</i>	✓	×	×
<i>İngiltere</i>	×	×	×
<i>Fransa</i>	✓	×	×
<i>Hollanda</i>	×	×	×
<i>Türkiye</i>	-	✓	×
<i>Kanada</i>	×	×	✓
<i>Portekiz</i>	×	×	×
<i>İtalya</i>	×	×	✓
<i>Avusturya</i>	✓	×	×
<i>Finlandiya</i>	✓	✓	×
<i>Avustralya</i>	×	×	×
<i>Güney Kore</i>	×	×	✓
<i>Japonya</i>	×	×	×
<i>Meksika</i>	×	×	×
<i>Polonya</i>	×	✓	×

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.6.'da ülkeler bazında, reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ve örtüşmeyen değişkenleri gözlemleyebiliriz. Hiçbir değişkende kırılma tespit edilmeyen ülkeler; Norveç, İngiltere, Hollanda, Portekiz, Avustralya, Japonya ve Meksika olarak sıralanmaktadır. Bu ülkelerde, reform yılından sonra mali değişkenler üzerinde bir kırılma tespit edilememiştir. Kırılma tespit edilen 13 ülke için hangi değişkenlerde reform yılı ile kırılma yılının örtüştüğü görülmektedir. Görüldüğü gibi en çok kırılma vergi geliri değişkeninde (6 ülkede), en az kırılma ise hem borç stoku hem de kamu harcaması değişkeninde (5 ülkede) gözlemlenmektedir.

Çalışmanın yapıldığı dönemlerde, devletler tarafından uygulamaya konan performans esaslı bütçe reformlarının yapısal değişmeye neden olabileceğinden hareketle, maksimum kırılma sayısı 5 adet belirlenerek, Bai-Perron çoklu kırılma testi

uygulanmıştır. Bu kapsamda yapısal kırılmalar tespit edilmiştir. Bai Perron çoklu yapısal kırılma testine ait sonuçlar aşağıdaki Tablo 3.7’de gösterilmektedir. Kırılma yılı ile reform yılı örtüşenler koyu renk ile vurgulanmıştır.

Kırılma yıllarının tahmini yapılırken, kovaryans matrisinde “HAC(Newey-West)” seçilmiştir. Kırılmanın belirlenmesinde yöntem olarak “Global L breaks” ve “Unweighted max-F(UDmax)” tercih edilmiştir. Uç değerler için trimm değeri %15 olarak belirlenmiş ve maksimum 5 kırılmaya izin verilmiştir.



Tablo 3.7: Bai-Perron Yapısal Kırılma Testi Sonuçları ve Kırılma Yılları

	<i>Borç Stoku/GSYH</i>		<i>Kamu Harcaması/GSYH</i>		<i>Vergi Geliri/GSYH</i>	
<i>Ülke</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>
<i>ABD</i>			38,17 35,13 36,99 41,71 38,36	1997 2002 2008 2013 2017	25,90 26,84 27,83 25,66 23,57	1994 1998 2002 2009 2013
<i>Şili</i>	29,78 13,64 5,19 9,35 16,50	1995 2005 2009 2013 2017	21,25 20,48 23,01 19,68 23,25	1994 1998 2004 2008 2015	18,60 21,71	2005 2009
<i>Danimarka</i>	72,06 58,42 46,97 32,41	1997 2001 2005 2009	57,01 53,32 50,27 56,17	1999 2005 2009 2016	44,44 46,93 46,31 44,82 46,50	1994 2001 2008 2012 2016
<i>İsveç</i>	67,24 52,97 47,55 38,32 42,76	1999 2003 2007 2013 2017	63,72 54,00	1997 2004	45,15 48,22 45,93 44,04 42,48	1997 2001 2007 2011 2016
<i>Norveç</i>	40,26 28,19 45,73	1995 2003 2011	43,02 48,38 43,55	1987 2000 2015	42,06 39,70 41,81	1989 1998 2013
<i>Almanya</i>	43,27 61,42 77,53	1995 2009 2016	47,57 50,31 47,91 46,11 44,65	1995 1999 2004 2011 2017	35,81 34,69 35,90 36,96	2001 2007 2012 2016
<i>İngiltere</i>	39,17 78,47	2009 2015	40,28 36,46 34,66 37,77 43,27	1986 1996 2002 2008 2014	35,07 32,71 30,03	1987 1993 1999
<i>Fransa</i>	26,57 38,81 62,32 89,17	1987 1995 2009 2015	50,05 50,79 54,44 52,73 56,98	1986 1992 1998 2009 2015	41,17 42,88	1993 2012
<i>Hollanda</i>	55,13 73,82 66,72 48,08 63,22	1986 1994 2000 2009 2015	51,85	1996	39,58 41,00 36,95 35,22 35,62	1987 1995 2001 2007 2014
<i>Türkiye</i>			40,79	1998	16,99 21,14 24,41 23,14	1997 2000 2004 2010

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.7: Bai-Perron Yapısal Kırılma Testi Sonuçları ve Kırılma Yılları (Devamı)

	<i>Borç Stoku/GSYH</i>		<i>Kamu Harcaması/GSYH</i>		<i>Vergi Geliri/GSYH</i>	
<i>Ülke</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>	<i>Katsayı</i>	<i>Kırılma Yılları</i>
<i>Kanada</i>	54,16	1986	45,26	1990	32,10	1989
	72,54	1992	50,04	1996	34,92	2002
	94,79	2000	42,69	2002	32,73	2008
	75,57	2012	39,18	2009	31,28	2014
<i>Portekiz</i>	57,31	2007	45,70	1994	28,06	1995
	84,10	2011	42,69	2001	29,84	1999
			45,18	2009	31,13	2013
			50,12	2016		
<i>İtalya</i>	99,86	1992	51,63	1992	35,73	1992
	113,13	2012	55,17	1996	39,86	2007
			49,09	2000	41,69	2012
			47,14	2009	43,43	2016
			50,25	2017		
<i>Avusturya</i>	57,07	1994	47,40	1993		
	65,98	2009	54,30	1999	39,49	1992
	82,19	2017				
<i>Finlandiya</i>	15,28	1992	47,67	1991	37,62	1988
	44,64	2012	59,37	1998	43,07	1994
			48,21	2009	45,07	2001
<i>Avustralya</i>	26,86	1998	32,99	1994	27,00	1995
	20,77	2002	33,53	1998	28,83	1999
	11,79	2009	35,52	2002	29,78	2008
	22,16	2013	34,83	2009	25,88	2012
	35,68	2017	36,97	2017		
<i>Güney Kore</i>	8,96	1998	14,29	1998	18,98	2000
	17,69	2005	16,79	2003	21,38	2006
	27,98	2011	18,87	2006	23,13	2014
	35,26	2014	19,60	2018	23,95	2017
<i>Japonya</i>	59,34	1986	31,27	1986	25,62	1986
	68,42	1993	29,75	1992	28,21	1992
	94,77	1999	32,60	1998	25,67	2006
	148,97	2005	35,20	2009	27,38	2014
	184,37	2011	38,82	2015		
<i>Meksika</i>	41,99	2005	21,34	2000	10,45	1999
	37,72	2008	20,55	2003	12,13	2004
	44,06	2015	22,47	2008	11,63	2008
			27,82	2014	12,66	2012
			27,60	2017	13,21	2015
<i>Polonya</i>	44,85	1998	48,08	1998		
	38,61	2003	42,83	2001	35,94	2000
	46,63	2010	44,47	2012	33,18	2009
	54,66	2014	42,83	2015	31,80	2016
			41,31	2018		

Prob değeri tüm kırılmalarda anlamlı çıkmıştır.

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.7.'de Bai-Perron analizine göre yapılan uygulama sonucunda, ülkelerin kırılma yılları ile reform yılları 15 ülke açısından örtüşmektedir. Örtüşen ülkelere ait kırılmaların olduğu yıllar koyu ile gösterilmektedir. Tüm kırılma yıllarında katsayılar anlamlı çıkmıştır.

Tablo 3.8.'de ülkeler bazında, reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ve örtüşmeyen değişkenleri gözlemleyebiliriz. Tüm değişkenlerde de kırılma tespit edilmeyen ülkeler; Fransa, Hollanda, Avusturya, Finlandiya ve Japonya olarak sıralanmaktadır. Bu ülkelerde, reform yılından sonra mali değişkenler üzerinde bir kırılma tespit edilememiştir. Kırılma tespit edilen 15 ülke için hangi değişkenlerde reform yılı ile kırılma yılının örtüştüğü görülmektedir.

Bu ülkelerin listesi ve kırılma yaşanan göstergeler Tablo 3.8.'de gösterilmektedir.

Tablo 3.8: Bai-Perron Testi Kapsamında OECD Ülkelerinde Kırılma Gösteren Göstergeler

Ülke	Borç Stoku/GSYH	Kamu Harcaması/GSYH	Vergi Geliri/GSYH
<i>ABD</i>	-	×	✓
<i>Şili</i>	✓	✓	×
<i>Danimarka</i>	✓	✓	×
<i>İsveç</i>	✓	✓	✓
<i>Norveç</i>	×	✓	✓
<i>Almanya</i>	×	✓	×
<i>İngiltere</i>	×	×	✓
<i>Fransa</i>	×	×	×
<i>Hollanda</i>	×	×	×
<i>Türkiye</i>	-	×	✓
<i>Kanada</i>	×	×	✓
<i>Portekiz</i>	✓	✓	×
<i>İtalya</i>	✓	×	✓
<i>Avusturya</i>	×	×	×
<i>Finlandiya</i>	×	×	×
<i>Avustralya</i>	×	×	✓
<i>Güney Kore</i>	×	×	✓
<i>Japonya</i>	×	×	×
<i>Meksika</i>	✓	✓	✓
<i>Polonya</i>	✓	✓	×

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

Tablo 3.8’de görüldüğü gibi en çok kırılma vergi geliri değişkeninde (10 ülkede), en az kırılma ise borç stoku değişkeninde (7 ülkede) gözlemlenmektedir. Bai-Perron analizi, daha çok harcama ve vergi geliri değişkenlerinde, yaşanan kırılmaları tespit ettiği görülmektedir.

3.5. Analiz Sonuçlarının Ülke Bazında Değerlendirmesi

PEB Sisteminin etkilerinin değerlendirilmesinde; borçlanmanın, harcamanın ve vergi gelirlerinin ne yönde gelişim gösterdiği dikkate alınmıştır. Bu kapsamda harcama ve borçlanmanın azalması ve vergi gelirinde artış meydana gelmesi durumunda reformun etkisi olumlu; aksi bir durum olması durumunda ise olumsuz bir etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır.

ABD’de LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılmalar ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da harcama, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar yaşanmıştır. ABD’de GPRA’nın 1993 yılında uygulamaya konulması, performans odaklı bir anlayışı da beraberinde getirmiştir. Bu durum da harcama ve vergi gelirleri üzerinde olumlu anlamda bir etki yarattığı sonucunu ortaya koymaktadır.

Şili’de LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da borçlanma, LS model C’de harcama ve Bai-Perron’da borçlanma-harcama değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. 1994 yılında performans göstergelerinin bütçe sistemine dâhil edilmesinin borçlanma ve harcama değişkenlerinde olumlu anlamda kırılmaya neden olduğunu görülmektedir.

Danimarka’da LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde, yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A ve Bai-Perron’da borçlanma ve harcamalarda kırılma olduğu gözlemlenmiş iken; LS model C’de vergi gelirinde kırılma olduğu gözlemlenmiştir. Danimarka’da performans odaklı bütçe sistemi ile kaynakların etkin bir şekilde kullanılması amaçlanmıştır. Bu bağlamda uygulamaya konan yeni bütçe sisteminin, göstergeler üzerinde olumlu etkiler yarattığı sonucuna ulaşılabilir.

İsveç’te LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılmalar ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da borçlanma-harcama, LS

model CC ve Bai-Perron analizlerinde borçlanma-harcama-vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. Bütün modellerde önemli yapısal kırılmalar, uygulamaya konan VESTA'nın getirdiği performans odaklı anlayış ile ilişkilendirmemiz mümkündür. Böylece İsveç'te yapılan sistem değişikliğinin, belirlenmiş göstergeler üzerinde olumlu etkiler yarattığı sonucuna ulaşıldığını ifade etmek yanlış olmayacaktır.

Norveç'te de LS model A ve Bai-Perron analizlerinde, yapısal kırılmalar ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A'da harcama ve Bai-Perron'da harcama ve vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. Norveç'te yapılan reformun genel amacı, kaynakların kontrollü bir şekilde kullanımının sağlanmasıdır. Kırılma yaşanan değişkenlere baktığımızda harcama-borçlanamaya yönelik kırılmalar olumlu anlamda görülmektedir. Bu da kaynakların kontrollü kullanılması ile ilişkilendirilebilir.

Almanya'da LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A'da vergi geliri, LS model C'de borçlanma ve Bai-Perron'da harcama değişkenlerinde kırılmalar yaşandığı gözlemlenmiştir. Harcama ve vergi geliri değişkenlerinde olumlu etkiler görülürken, borçlanmada olumsuz bir etki görülmektedir.

İngiltere'de sadece Bai-Perron analizinde, yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. Bai-Perron analizinde, sadece vergi geliri değişkeni üzerinde kırılma gözlemlenmiştir. Vergi gelirlerinde önceki yıllara göre önemli artış görülmüştür.

Fransa'da LS model A ve model C analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A'da borçlanma-vergi gelirleri, LS model C'de borçlanma değişkenlerinde kırılmalar gözlemlenmiştir. Fakat etki kapsamında olumsuz bir netice olduğu görülmektedir.

Türkiye'de LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model C'de harcama, Bai-Perron analizinde ise vergi geliri değişkeninde kırılmalar gözlemlenmiştir. 2003 yılında kanunlaşan 5018 Sayılı KMYKK'nun Merkezi Yönetim Bütçesindeki gelir ve gider rakamlarında bir değişikliğe yol açtığını söyleyebiliriz. Harcamalar anlamında olumlu, vergi gelirleri anlamında olumsuz bir etki yarattığı görülmektedir.

Kanada’da LS model A, model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A, LS model C ve Bai-Perron’da vergi gelirleri değişkenlerinde kırılmalar gözlemlenmiştir. Burada kırılmalardan LS model A vergi geliri değişkeni hariç olmak üzere, 2008 yılına denk gelen değişken kırılmalarının küresel finansal kriz kapsamında olduğu da değerlendirilebilir. Bu bağlamda krizin, 2007 yılında getirilen performans odaklı anlayışa 2008 yılı için gölge düşürmüş olabileceğini ifade edebiliriz.

Portekiz’de sadece Bai-Perron analizinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. Kırılma yaşanan değişkenler borçlanma ve harcama olarak gözlemlenmiştir. Fakat kırılmaların olumsuz anlamda olduğu görülmektedir.

İtalya’da LS model A, model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da borçlanma-harcama, LS model C’de vergi geliri ve Bai-Perron’da borçlanma-vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu görülmektedir. Borçlanma seviyesinde artış, harcamada azalış, vergi gelirinde ise artış yaşandığı gözlemlenmektedir. Borçlanmanın olumsuz anlamda etkilenmesi küresel finansal kriz ile ilişkilendirilirken, vergi geliri ve harcamada olumlu olumlu kırılma olması, reformun etkisinden kaynaklı olduğu değerlendirilmektedir.

Avusturya’da LS model A ve LS model C analizlerinde, yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A ve LS model C’de borçlanma değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. Avusturya’da 2013 yılında yapılan yeniliklerin borçlanmanın kontrol altında tutulmasına katkı sağladığını ifade edebiliriz.

Finlandiya’da LS model A ve LS model C analizlerinde, yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A ve LS model C’de borçlanma-harcama değişkenlerinde kırılmaların olumlu anlamda yaşandığı gözlemlenmiştir. 1995 yılında tüm kamu kurumları için getirilen performans ölçümünün, kamu kaynaklarının daha etkin ve ölçülü bir şekilde kullanılması noktasında bir katkı sağlandığı değerlendirilmektedir.

Avustralya’da LS model A ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da harcama ve Bai-Perron’da vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olumlu anlamda olduğu gözlemlenmiştir.

Güney Kore’de LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da harcama, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir.

Meksika’da LS model A ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A’da harcama ve Bai-Perron analizinde borçlanma-harcama-vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. Fakat Bai-Perron analizinde göstergelerin tamamında 2008 yılı kırılma yılı olarak saptanmıştır. Bu husus küresel kriz ile ilişkilendirilebilir. Krizin etkilerinden dolayı, mali değişkenler olumsuz etkilenmiştir diyebiliriz.

Polonya’da LS model A, LS model C ve Bai-Perron analizlerinde yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüştüğü tespit edilmiştir. LS model A ve LS model C’de harcama, Bai-Perron analizinde ise borçlanma-harcama değişkenlerinde kırılmalar olduğu gözlemlenmiştir. LS model A, LS model CC ve Bai-Perron borçlanma göstergeleri için saptanmış olan 2010 yılı, küresel krizin sonrasına denk gelmektedir. Bu kapsamda reformun etkilerini gölgelemiş olduğu ifade edilebilir. Fakat diğer kırılma yılının 2012 olmasını, reformun etkisi ile ilişkilendirmemiz mümkündür. Borçlanma için, 2010 yılında artış olduğu, harcama için 2012 yılında azalış olduğu görülmektedir.

Hollanda ve Japonya’da uygulanan analiz yöntemlerinin tamamında kırılma yılı ile reform yılı örtüşmemiştir. Performans odaklı bütçe anlayışına Hollanda’da 2002 yılında, Japonya’da 2001 yılında geçiş sağlanmıştır. Kırılma yaşanan yıllara baktığımızda genel olarak 90’lı yılların ortalarından itibaren olduğu görülmektedir. Bu durum sisteme geçilmeden önce yapılan çalışmalar ile ilişkilendirebilir. Bu çalışmalar neticesinde borçlanma, harcama ve vergi gelirleri üzerinde etkiler yaratıldığı şeklinde bir değerlendirme yapılabilir.

Kırılma yılının, reform yılı ile örtüşmesi sonucu değişkenlerin hangi yöne doğru kırılma yaşadığını gözlemlemek için Ek-1, Ek-2 ve Ek-3 incelenebilir. Ek-1’de borçlanma, Ek-2’de harcama ve Ek-3’de vergi geliri değişkenlerine dair kırılma grafikleri gösterilmektedir.

SONUÇ

Bu çalışmanın amacı, performansa dayalı bütçe sistemine geçişe yönelik reform gerçekleştiren ülkelerde, reformlardan beklenen neticelerin elde edilip edilemediğini tespit etmektir. Elbette ki bütçe sistemine yönelik reformlardan, reformu gerçekleştiren yöneticilerin birçok farklı beklentisi olacaktır. Örneğin, bütçe sisteminin sadeleştirilmesi, mali mevzuatın uyumlaştırılması, mali kayıtların gerçek değerleri yansıtması, mali sistemin modernleştirilmesi, tasarrufun sağlanması, israfın önlenmesi gibi olumlu sonuçların aynı anda gerçekleşmesi beklenecektir. Ancak bu çalışmanın sınırları ve ölçülebilir olması açısından, özellikle tasarruf ve bütçe açığı üzerinde durulmuş; bütçe reformunun genel bütçe kamu harcamaları, vergi gelirleri ve borçlanma üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Esasen, bütçe reformlarının gündeme gelmesine neden olan en önemli husus da artan kamu harcamaları ve borçlanmasına karşı tedbir alma ihtiyacıdır. Doğal olarak reformdan ilk beklenen sonuç da tasarruf; yani kamu harcamalarında israfın önlenmesi, vergi gelirlerinde artış ve borçlanmada azalmadır. Bu çalışmada da, ele alınan dönem itibarıyla mali verilerine ulaşılabilen 20 OECD ülkesi açısından bu sonuçlara ulaşıp ulaşılmadığı analiz edilmiştir.

OECD'ye üye olan 20 ülke için yapılan çalışmada, ülkelerin birbirine benzer anlayışı yansıtan bütçe sistemlerini tercih ettikleri görülmüştür. Bu ülkeler, bütçe reformuna yönelik benzer nitelikte çalışmalar yürütmüşlerdir. Bu çalışmalar, seçilmiş 20 ülke itibarıyla Performans Esaslı Bütçe Sistemin getirilmesine yöneliktir. Devletler, kurumların performanslarını nasıl ortaya koyacaklarına, performans sonuçlarının nasıl değerlendirileceğine dair yeni-mevzuat, usul ve esaslar ortaya koymuşlardır. Genel olarak, performans esaslı bütçe reformlarını, 1990'larda ve 2000'li yılların başlarında uygulamışlardır. Ülkelerin bütçe sistemlerinde yapılan değişikliklerin, harcama, vergi ve borçlanma üzerindeki etkileri; yapısal kırılma birim kök ve yapısal kırılma testleri ile ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda seçilen yöntemler Lee-Strazicich ve Bai-

Perron analizleridir. Lee-Strazicich yapısal kırılmalı birim kök testini içermektedir. Yani serilerin durağanlığına yönelik de bir bulgu ortaya koymaktadır. Bai-Perron ise sadece yapısal kırılmaları ortaya koymaktadır.

ABD’de 1990’lı yıllardan itibaren performans yönetimine yönelik birçok çalışma yürütülmüştür. Günümüzde uygulanan Performans Esaslı Bütçe Sistemin temeli, 1993 yılında ortaya konan GPRA ile oluşturulmuştur. GPRA, kurumların kamu kaynaklarını etkin ve verimli bir biçimde kullanmalarını amaçlamaktadır. Bunun için yıllar boyunca birçok çalışma yapılmıştır. Yapılan çalışmaların ortak amacı, kamu kurumu faaliyetlerinin performans odaklı bir şekilde değerlendirilmesidir. Yapılan analiz sonucunda, ABD’de gerçekleştirilen reformlar neticesinde harcama ve vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu tespit edilmiştir. Vergi gelirinde yaşanan kırılma yukarı yönlüdür. Harcamalarda ise 1993 yılından sonra düşüş olduğu görülmektedir. Bu sonuç, kamu kurumlarının harcama yaparken ve gelir toplarken performans odaklı bir anlayış (harcamaların etkin bir şekilde yapılması ve gelirlerin etkin bir şekilde tahsil edilmesi) ile faaliyetlerini sürdürmeye gayret ettiği sonucuna ulaştırmaktadır.

Şili’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi için 1994 yılında performans göstergeleri sisteme dâhil edilmiştir. Sonraki çalışmalar ile Performans Esaslı Bütçe Sistemi güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu çalışmalardan birisi de kurumlara Ayrıntılı Yönetim Raporu hazırlanma zorunluluğu getirilmesidir. Böylece kurumlar faaliyetlerini detaylı bir şekilde değerlendirerek, sonuçlara yer verebilecektir. Bu kapsamda, yapılan analizler sonucunda Şili’de mali değişkenler üzerinde kırılmalar tespit edilmiştir. Bu kırılmaların; bütçe sistemine performans göstergesinin dâhil edilmesi sonucunda, faaliyet sonuçlarının etkin bir şekilde değerlendirilme imkânının getirilmesinden kaynaklı olduğu değerlendirilmektedir. Kırılma yönleri incelendiğinde de borçlanma ve harcama seviyelerinde, azalış yönünde kırılma olduğu görülmektedir. Bu da reformun etkisi ile değişkenlerin kırılmasını ilişkilendirmemizi mümkün hale getirmektedir.

Danimarka’da bütçe reformları, 1980’li yıllardan sonra gündeme gelmiştir. Başlangıç olarak, bütçeleme için özerklik ve esneklik anlayışı yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. Daha sonra 1993 yılında, sonuçlara dayalı performans sözleşmesi uygulaması getirilerek; Performans Esaslı Bütçe Sistemi, Danimarka’nın bütçe sistemine entegre edilmiştir. 1997 yılında, bu uygulamanın tam anlamıyla etkin olabilmesi adına

yıllık performans raporlaması getirilmiştir. Getirilen yenilikler aracılığı ile kurum misyonları belirlenebilecek, sözleşme süreleri, sonuç ve çıktılarına yönelik tanımlamalar yapılabilecektir. Sistemin ana unsurları ise hedef belirleme, sözleşme geliştirme ve yıllık olarak sonuçların raporlanmasıdır. Böylece devlet faaliyetlerinin verimli ve etkin bir şekilde yapılabilmesi için önemli yenilikler uygulamaya konmuştur. Çalışmada yapılan analiz sonucuna göre, reform neticesinde; borçlanma, harcama ve vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar olduğu tespit edilmiştir. Borçlanma ve harcama değişkenlerine dair kırılmaların aşağı yönlü olması ve vergi gelirlerinde artışın yaşanması, reformun amacına hizmet eden bir netice olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sonucu, reform kapsamında, devlet faaliyetlerinde kamu kaynaklarının kontrollü bir şekilde kullanılması için getirilen yenilikler ile ilişkilendirmemiz yanlış olmayacaktır.

İsveç'te 1980'lerin sonlarından itibaren performans odaklı anlayış için çalışmalar gündeme gelmiştir. Bunun için öncelikle kaynak tahsisine yönelik düzenlemeler yapılarak, devletin faaliyet verimliliğinin artırılması amaçlanmıştır. Bu çalışmaların kilit noktası, çok yıllık bir bütçeleme anlayışının sisteme entegre edilmesidir. 1997 yılında tanıtılan VESTA ile çok yıllık bütçelemenin bir parçası olarak Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik düzenleme yapılmıştır. Analiz sonuçlarında dikkat çeken nokta, uygulanan üç testte de yapısal kırılma yılı ile reform yılının örtüşmesi olmuştur. Yani borçlanma-harcama-vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar gözlemlenmiştir. Kırılma yönleri incelendiğinde ise borçlanma ve harcama seviyelerinde azalış, vergi geliri seviyesinde artış meydana geldiği tespit edilmiştir. Bu noktada kamu kaynaklarının kullanımında, performansla yönelik bütçe anlayışının etki yarattığı sonucuna ulaşılabilir.

Norveç'te Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş için çalışmalar, 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu çalışmalar; kamu kaynaklarının kullanımı için kontrollü bir yapı kurmak, devlet varlıklarının korunmasını sağlamak ve performansların izlenmesi hedeflerini barındırmaktadır. Bu hususlara yönelik yapılan çalışmalar 1997 yılında tamamlanmıştır. 1998 yılının ortasına kadar, tüm kamu kurumlarının reformu uygulamaya yönelik çalışmalarını tamamlamaları talep edilmiştir. Bu çabaların sonuçlarına yönelik uygulanan yapısal kırılma testleri sonucunda, harcama ve vergi gelirlerinde kırılmalar yaşandığı görülmektedir. Harcamadaki kırılmanın aşağı yönlü olması ve vergi geliri kırılmasının yukarı yönlü olması reformun amacı ile uyumludur.

Bu, kamu kaynaklarının kullanılmasında disiplinin sağlanması noktasında bir katkı sağlandığı sonucuna ulaştırmaktadır.

Almanya’da Performans Esaslı Bütçe Sistemi için 1997 yılında yeni bir uygulama başlatılmıştır. Paralel olarak, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemine geçiş sağlanmıştır. Bu yenilikler, 1998/1999 yıllarında pilot olarak uygulanmıştır. Uygulamaların genel amacı, maliyet bilinci ile harcama kararlarının alınmasıdır. Ayrıca esnek bir bütçe yönetiminin sağlanması amaçlanarak; kamu kaynaklarının aktarılmasında yeni bir anlayış oluşturulmuştur. Bu kapsamda yapılan analizler sonucunda, mali değişkenlerde kırılmalar meydana geldiği görülmektedir. Harcama değişkenine baktığımızda, kırılmanın aşağı yönlü olması uygulanan yeni sistemin etkisi olarak değerlendirilmiştir. Borçlanma ve vergi geliri değişkeni seviyesinde artış yaşandığı gözlemlenmektedir. Reformun etkisi harcama ve vergi gelirinde olumlu iken, borçlanmada olumsuz bir durum söz konusu olmuştur.

İngiltere’de Performans Esaslı Bütçe Sistemi için 90’lı yılların ortalarından itibaren çeşitli çalışmalar yürütülmüştür. Kanunların tanıtılması, raporların ve idari metinlerin yayınlanması; yeni bütçe anlayışının uygulanması için yürütülen çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmaların genel amacı; performans ölçümlerinin yapılması, hesap verebilirliğe katkı sağlanması, harcamadan sorumlu birim/yöneticilerin belirlenmesinde kolaylık oluşturulması ve idarelere esnek bir yapı tahsis edilmesi olarak sıralanabilir. İngiltere için yapılan analiz sonuçlarına göre, vergi geliri değişkeninde bir kırılma yaşandığı tespit edilmiştir. Bu kırılma yukarı yönlü, yani vergi gelirlerinde artış şeklinde olmuştur.

Fransa’da bütçeleme anlayışında değişiklikler ortaya koymak için birçok çalışma yürütülmüştür. Bu reformlar arasında en önemlisi 2001 yılında getirilen LOLF yasasıdır. Yasa ile kamu kesimine daha fazla esneklik tanımak ve maliye politikasının uygulanmasında daha etkin sonuçlara ulaşmak amaçlanmıştır. Ayrıca performans odaklı bir yapı kurulmaya çalışılmıştır. Girdi odaklı anlayıştan sonuç odaklı anlayışa geçiş sağlanmıştır. Böylece Performans Esaslı Bütçe Sistemi kamu mali yönetimine entegre edilmiştir. Yapılan analizler sonucunda Fransa’da borçlanma ve vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar tespit edilmiştir. Fakat borçlanma ve vergi gelirinde yaşanan

kırılma olumsuz olarak gerçekleşmiştir. Borçlanma seviyesinde artış, vergi gelirinde azalış meydana gelmiştir.

Türkiye’de, 1970’li yıllardan sonra Geleneksel Bütçe Sisteminden yeni bütçe sistemine geçiş için çalışmalar yapılmıştır. Bu doğrultuda, 1973 yılında Program Bütçe Sistemine geçiş yapılmıştır. Bu sistem fiili olarak 2006 yılına kadar uygulanmış; 2006 yılından itibaren hemen tüm kamu kurumlarında Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş sağlanmıştır. Yeni bütçe sistemine geçiş yapılmasında en önemli etkenler; Program Bütçe Sisteminde sınıflandırma sorunlarının var olması ve uzun vadeli bir bütçeleme anlayışı ile beraber kurum performanslarının gözlemlenmesi amacı olarak gösterilebilir. Bu bağlamda yeni sistemin amacı; kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlamaktır. Yapılan analiz sonucunda, Türkiye’de kamu harcaması ve vergi geliri değişkenlerinde kırılmalar saptanmıştır. Fakat vergi geliri seviyesinde aşağı yönlü bir kırılma meydana gelmiştir. Yapılan reformun vergi geliri değişkenine bir etki yaratmadığı, aksine vergi geliri seviyesinde bir düşüşe yol açtığı sonucuna ulaşılmaktadır. Harcamalarda ise bir düşüş olduğu görülmektedir.

Kanada’da 1970’li yıllardan itibaren Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik başlatılan çalışmalar, 2000’li yıllara kadar devam etmiştir. Kamu kurumlarına ait birimlerden programlarına göre faaliyetlerini belirlemeleri, program performanslarını değerlendirmeleri ve sonuçlara göre önceliklerini ortaya koymaları talep edilmiştir. Bütün bu çalışmalar sonucunda, 2007 yılından itibaren tüm harcamacı birimlerin, sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışına geçiş yapması sağlanmıştır. Analiz sonucunda kırılma yıllarının 2007 ve 2008 olduğu görülmüştür. 2008 yılına denk gelen kırılmaların küresel kriz kapsamında olduğu değerlendirilmiştir. Vergi gelirinde yaşanan kırılmanın aşağı yönlü olması kriz kaynaklı olduğuna işaret etmektedir. Kriz ile reform yılının aynı döneme denk gelmesinin, reformun amaçlarının gerçekleştirilmesine gölge düşürdüğünü söyleyebiliriz.

Portekiz’de 2006 yılından itibaren Performans Bütçe Sistemi için çalışmalar başlatılmıştır. Harcama kuralı ve orta vadeli harcama yapısı için öneriler sunulmuştur. Yeni sistemin temel amacı, kamuda verimliliğin ve performansın artırılmasıdır. Ayrıca performans bütçesine program bütçe yapısının entegre edilmesi de belirtilmiştir. Analiz sonucunda kırılma yaşanan değişkenler olumsuz anlamda etkilenmiştir. Borçlanma ve harcama seviyelerinde artışlar olduğu görülmektedir.

İtalya’da Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik ilk çalışma 1997 yılında yapılmıştır. Burada hedef harcama kalemlerinin azaltılmasıdır. 2000’li yıllarda ise çalışmalar devam etmiş; Yukarıdan Aşağıya Bütçeleme anlayışına geçiş yapılmıştır. Performans Esaslı Bütçe Sistemi için 2009 ve 2011 yıllarında iki aşamalı bir biçimde, yenilikler uygulamaya konmuştur. Bu iki aşamalı uygulamanın amacı; misyon ve programlara dayalı bir bütçe anlayışına geçiş sağlamaktır. Analiz sonuçlarına göre, borçlanma değişkeninde artış yaşanması kriz kapsamında değerlendirilmektedir. Vergi gelirinin artışı ve harcamaların azalması yönünde kırılmaların gerçekleşmesi ise reform etkisi ile ilişkilendirilmektedir.

Avusturya’da 1990’lı yıllara kadar Geleneksel Bütçe Sistemi kullanılmıştır. Girdi odaklı anlayıştan sonuç odaklı anlayışa geçiş için performans bilgisinin bütçe sisteminde denenmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmalar sonucunda 2009 ve 2013 yıllarında iki aşamalı bir reform süreci gerçekleştirilmiştir. 2009 yılında sonuç odaklı, verimlilik, şeffaflık, doğru ve adaletli bakış açısı ilkeleri kapsamında bir bütçe hazırlanmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. 2013 yılında Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş sağlanması ile, sonuç odaklı bir yapı Avusturya kamu yönetiminde yerini almıştır. Reformların amacı, mali kaynakların kullanımında esnek bir yapı oluşturmak ve kaynakların etkin kullanılması ile tasarrufa önem verilmesini sağlamaktır. Yapılan analiz sonuçlarına göre Avusturya’da reform yılı ile borçlanma değişkeninde yaşanan kırılma yılının örtüştüğü görülmektedir. Kamuda tasarruf ve esnek bir harcama yapısının oluşturulmasının borçlanma değişkeninde olumlu bir kırılma meydana getirdiği sonucuna ulaşılmıştır. 2015 yılından itibaren, borçlanma seviyesinde önemli azalışlar yaşandığı görülmektedir.

Finlandiya’da sonuç odaklı bir anlayışa geçiş için çalışmalar, 1988 yılından itibaren başlatılarak yürütülmüştür. 1992 yılında Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş sağlanmıştır. 1995 yılında da tüm kamu kurumlarını içerecek şekilde uygulama alanı genişletilmiştir. Reformların genel amacı, bütçe belgelerinde sonuçlara yer verilerek performans ölçümünün yapılabilmesidir. Ayrıca devlet faaliyetlerinin verimliliğini artırmak ve kaynak tahsisinde daha iyi bir bilgi sistemi geliştirebilmek diğer amaçlar olarak sayılabilir. Yapılan analiz sonuçlarında, reformların borçlanma ve harcama değişkenlerinde olumlu etkiler yarattığı gözlemlenmiştir. Değişkenlerde reform yılından

sonra düşüş olduğu görülmektedir. Reformun genel nitelikteki amaçları ile kırıma yaşanan değişkenlerin borçlanma ve harcama olması, bu etkiyi destekler niteliktedir.

Avustralya’da 1980’li yıllardan itibaren Performans Esaslı Bütçe Sistemi için çalışmalar yürütülmüştür. Yeni sisteme geçilmeden önce, Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi 1996 yılında tanıtılmıştır. 1997 yılında, kamu kurumlarının hizmet şartı uygulamasında taahhüt ettikleri hedefleri yerine getirmeleri talep edilmiştir. Böylece kamu kaynaklarının etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri ile kullanılmasına katkı sağlanması hedeflenmiştir. Bu çalışmalar sonucunda 1999/2000 döneminde Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş sağlanmıştır. Yapılan analizler sonuçlarına göre, harcama ve vergi geliri değişkenlerinde kırımlar tespit edilmiştir. Bu kırımların harcama üzerinde olumlu (harcama seviyesinde azalma) etki yaratması, kamu kaynaklarının kullanımının etkinlik ve hesap verebilirlik ilkeleri ile örtüştüğü değerlendirilmesine imkân tanımaktadır. Vergi gelirlerinde ise kırıma yönünün yukarı olması, vergi geliri seviyesinin arttığı anlamına gelmektedir.

Güney Kore’de 1990’lı yıllardan itibaren Performans Esaslı Bütçe Sistemine yönelik yapılan çalışmalar, önce pilot düzeyde kalmış, daha sonra süreç devam ettirilerek, 2000’li yıllarda üç aşamada uygulamaya konmuştur. Yapılan reformun ana unsuru ise performans hedefleri ve göstergelerinin bütçe sistemine entegre edilmesidir. Bunun için kurumlar performans planları hazırlamış, performans planları ile uyumlu programlara yer verilmiş ve nihai sonuçlar değerlendirilmiştir. Analiz sonuçlarına göre harcama ve vergi geliri değişkenlerinde kırımlar tespit edilmiştir. Vergi geliri değişkeninde yaşanan kırıma yönünün yukarı olması ve harcamanın aşağı yönlü olması, reformun etkisini gözler önüne sermektedir.

Meksika’da 1970’li yıllarda Performans Esaslı Bütçe Sistemi için çalışmalar başlatılmıştır. Önce programlar belirlenmiş, sonra amaç-hedefler sıralanmıştır. Yapılan çalışmalar ile 2006 yılında Performans Esaslı Bütçe Sistemi tanıtılmıştır. Amaçlanan nokta ise amaç ve hedeflerin belirlenmesi ile bu amaç ve hedeflerden sorumlu olanların net bir şekilde ortaya konmasıdır. Yapılan analiz sonuçlarına göre, harcama-borçlanma değişkenlerinde kırımlar görülmüştür. Bu kırımların 2008 yılına denk gelmesi küresel kriz ile ilişkilendirilmektedir. Çünkü borçlanma ve harcama seviyelerinde önemli artışlar görülmektedir. Bu durum, reformun olumlu etkilerine gölge düşürmüştür. Fakat vergi

geliri seviyesinde yaşanan kırılmanın yukarı yönlü olduğu gözlenmektedir. Bu bağlamda, Performans Esaslı Bütçe Sisteminin mali disipline katkı sağlanması beklenir. Fakat harcama ve borçlanma ile ilgili kırılmalarda tam tersi bir husus gözlemlenmiştir. Bu durum, küresel finansal krizin etkileri ile açıklanmaktadır.

Polonya’da 2000’li yıllarda modern bütçe yöntemlerine geçiş için çalışmalara başlanmıştır. 2007 yılında Performans Esaslı Bütçe Sistemi için pilot uygulamalara geçilmiştir. 2009 yılına kadar çalışmalar tamamlanarak; 2010 yılında Performans Esaslı Bütçe Sistemine geçiş sağlanmıştır. Yapılan çalışmaların ortak amacı, mali disiplin sağlanarak harcamaların kontrol altına alınabilmesidir. Yapılan analiz sonuçlarına göre harcama ve borçlanmada kırılmalar tespit edilmiştir. Bu kırılmalardan, borçlanma değişkeni için olanı 2010 yılına denk gelmektedir. Burada borçlanma seviyesinde artış olduğu yönünde bir kırılma tespit edilmiştir. Bu durum küresel kriz ile ilişkilendirilmektedir. Fakat harcama değişkeni için kırılma 2012 yılına denk gelmektedir. Kırılma yaşanan değişkenin yönü ise azalış şeklindedir. Bu durumun, reformun amacı olan mali disiplinin sağlanması ve harcamaların kontrol altına alınması ile tutarlı bir sonuç olduğu değerlendirilmektedir.

Hollanda ve Japonya’da reform çalışmalarının yapıldığı yıllar ile kırılma tespit edilen yılların örtüşmediği görülmüştür. Bu ülkelerin uygulamaya koyduğu çalışmalar, o dönemde bir yapısal kırılmaya sebep olmadığı için, reformların mali değişkenler üzerinde bir etki yaratmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

LS model A analizine göre, 20 ülkenin 15’inde yapısal kırılma yılları, ülkelerin reform uyguladığı yıllar ile örtüşmektedir. Reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; borçlanma değişkeninde sadece Fransa, Avusturya ve Finlandiya’da test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmektedir. Kamu harcaması değişkeninde, sadece Finlandiya’da %10 düzeyinde anlamlı olduğu görülmüştür. Vergi geliri değişkeninde, tüm ülkelerde testi istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olmadığı görülmüştür. LS model C analizine göre 20 ülkenin 13’ünde yapısal kırılma yılları ile reformun uygulandığı yıllar örtüşmektedir. Reform yılı ile kırılma yılı örtüşen ülke sonuçlarına baktığımızda; kamu harcaması değişkeninde, sadece Şili’de test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamlı olduğu saptanmıştır. Vergi gelirleri değişkeninde, sadece Danimarka, ABD, İsveç ve Güney Kore’de test istatistiğinin %10 düzeyinde

anlamli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Borçlanma değişkeninde ise test istatistiğinin %10 düzeyinde anlamli olmadığı görülmüştür. Bai-Perron yapısal kırılma testinde ise 20 ülkenin 15’inde kırılma yılları ile reform yılları örtüşmektedir. Borçlanma, harcama ve vergi geliri değişkenleri kapsamında, kırılma tarihlerinin tamamında prob değerleri anlamli olarak çıkmıştır. Uygulanan üç modelde, sadece iki ülke için (Hollanda ve Japonya) reform yılları ile kırılma yılları  rt şmemiştir. Bu ülkelerde yapılan reformların etkileri, yapısal kırılmalara neden olmamıştır.

Ayrıca dikkat çekilmesi gereken bir başka nokta, bazı ülkelerde kriz dönemlerinde yapısal kırılmaların meydana gelmesidir. Kriz dönemi ile reform yılı örtüşen ülkelerde; kriz dönemi reformun etkilerine gölge düşürmüştür. Kriz dönemleri haricinde yapısal kırılmalar genel olarak; borçlanma ve harcama seviyelerinin azalması, vergi gelirlerinin artması ile sonuçlanırken; kriz dönemlerinde tam tersi etkiler ortaya çıkmıştır.

Yapılan analizler ışığında, Performans Esaslı B t  e Sisteminin, analize dâhil edilen ülkelerde, mali disiplinin sağlanması katkı sağladığı değerlendirilmiştir. Ülkelerin kamu harcaması ve borçlanma seviyelerinde iyileşmeler meydana gelirken, vergi gelirlerinde artışlar (olağanüstü dönemler haricinde) olduğu görülmüştür. Bu durum bizi Performans Esaslı B t  e Sisteminin, kamu kaynaklarının etkin kullanımında önemli bir rol üstlendiği sonucuna götürmektedir. Literatürde daha sonraki çalışmalara zemin hazırlaması için; farklı ülke gruplarında, farklı değişkenler üzerinde, farklı dönemleri kapsayacak şekilde çalışmalar genişletilebilecektir. Ayrıca yapmış olduğumuz çalışma bir nevi Performans Esaslı B t  e Sistemi’nin etkilerine yöneliktir. Benzer bir çalışmanın, farklı b t  e sistemleri veya tüm b t  e sistemlerine yönelik olarak yapılması durumunda, literatüre çok önemli katkılar yapacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akbey, F. (2019). Türkiye’de “program bazlı performans bütçe” çalışmaları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 78-98.
- Akdoğan, A. (2017). *Kamu maliyesi*. Gazi Kitabevi.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu bütçesi*. Filiz Kitabevi.
- Aktan, C. C., & Tüğen, K. (2006). Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. İçinde C.C. Aktan (Ed), *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi* (ss. 205-215). Seçkin Yayıncılık.
- Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing public expenditure a reference book for transition countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264192607-en>.
- Altuğ, F. (1990). Sıfır-esaslı bütçeleme üzerine. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (32), 1-6.
- Bai, J., & Perron, P. (1998). Estimating and testing linear models with multiple structural changes. *Econometrica*, 66(1), 47-78.
- Batırel, Ö.F. (1987). *Kamu bütçesi*. Nihat Sayar Yayınları.
- Bilici, N., & Bilici, A. (2014). *Kamu maliyesi*. Savaş Yayınları.
- Blöndal, J. R. (2001). Budgeting in Canada. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 39-82. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art10-en>.
- Blöndal, J. R. (2001). Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), 27-57. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art4-en>
- Blöndal, J. R., & Kristensen, J. K. (2002). Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), 43-80. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art16-en>.
- Blöndal, J. R., & Ruffner, M. (2004). Budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 4(1), 49-79. <https://doi.org/10.1787/budget-v4-art3-en>.
- Blöndal, J. R., Kristensen, J. K., & Ruffner, M. (2003). Budgeting in Finland. *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 119-152. <https://doi.org/10.1787/16812336>.
- Blöndal, J. R., von Trapp, L., & Hammer, E. (2016). Budgeting in Italy. *OECD Journal on Budgeting*, 15(3), 37-64. <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jm0qg8kq1d2>.

- Blöndal, J. R., Bergvall, D., Hawkesworth, I., & Deighton-Smith, R. (2008). Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting*, 8(2), 1-64. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art9-en>.
- Brass, C.T. (2012). Changes to the government performance and results act (GPRA): Overview of the new framework of products and processes. https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc811299/m2/1/high_res_d/R42379_2012Feb29.pdf
- Brief, O. P. (2004). Public sector modernisation: governing for performance. *OECD Observer*, 1-8.
- Brumby, J. (1999). Budgeting Reforms in OECD Member Countries. İçinde S. Schiavo-Campo & D. Tommasi (Ed.), *Managing Government Expenditure* (ss. 1-22).
- Coşkun, G. (1976). *Bütçe reformu nedenleri ve program bütçe sistemi*. Sevinç Matbaası.
- Coşkun, G. (1991). *Devlet bütçesi*. Turhan Kitabevi.
- Crain, W. M., & O’Roark, J. B. (2004). The impact of performance-based budgeting on state fiscal performance. *Economics of Governance*, 5, 167-186. DOI:10.1007/s10101-003-0062-6
- Currstine, T. (2005). Performance information in the budget process: Results of the OECD questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 88-131. <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>.
- Currstine, T., Park, C. K., & Emery, R. (2009). Budgeting in Portugal. *OECD Journal on Budgeting*, 8(3), 1-60. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art10-en>.
- Çatak, S., & Çilingir, C. (2010). Performance budgeting in Turkey. *OECD Journal on Budgeting*, 10(3), 1-39. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5km4d794l142>.
- Çataloluk, C. (2008). Batı toplumlarında toplumsal yapı değişimleri ve bütçe hakkının gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 72-94.
- Çiçek, H. G., & Sayın, S. M. (2012). Federal Alman bütçe sistemi ve bütçe reform çalışmaları. *Maliye Dergisi*, 163, 290-315.
- Debets, R. (2007). Performance budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), 1-20. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art22-en>.

- Dicle, İ.A. (1970). Planlama-programlama-bütçeleme sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(3), 95-108.
- Dicle, İ.A. (1973). Program bütçesi: Verimlilik açısından bir bakış. *Verimlilik Dergisi*, 2(3), 561-586.
- Downes, R., von Trapp, L., & Jansen, J. (2018). Budgeting in Austria. *OECD Journal on Budgeting*, 18(1), 9-88. <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8l804wg0kf>.
- Edizdoğan N., Çetinkaya, Ö., & Gümüş, E. (2013). *Kamu maliyesi*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erdem, M., Şenyüz, D., & Tatlıoğlu, İ. (2013). *Kamu maliyesi*. Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erüz, E. (2006). 5018 Sayılı Kanun'a Göre Performans Esaslı Bütçeleme. İçinde. C.C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* (ss. 217-237). Seçkin Yayıncılık.
- Falay, N. (1995). *Program bütçe ve sıfır esaslı bütçeleme sistemleri*. Filiz Kitabevi.
- Ginnerup, R., Jørgensen, T. B., Jacobsen, A. M., & Refslund, N. (2008). Performance budgeting in Denmark. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), 1-24. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art20-en>
- Göktaş, Ö. (2008). Türkiye ekonomisinde bütçe açığının sürdürülebilirliğinin analizi. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri ve İstatistik Dergisi*, 8, 45-64.
- Grizzle, G. A., & Pettijohn, C.D. (2002). Implementing performance-based program budgeting: a system-dynamics perspective. *Public Administration Review*, 62(1), 51-62.
- Hardt, L., & de Jong, M. (2011). *Improving the quality of governance in Poland through performance based budgeting*. MPRA Paper. https://mpa.ub.uni-muenchen.de/42240/1/MPRA_paper_42240.pdf.
- Hawke, L. (2008). Performance budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-15. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art17-en>.
- Hawkesworth, I., Melchor, O. H., & Robinson, M. (2013). Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility. *OECD*

- Journal on Budgeting*, 12(3), 1-39. <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k44tpx5bl48>.
- Hawkesworth, I., Trapp, L. V., & Nielsen, D. F. (2011). Performance budgeting in Poland: An OECD review. *OECD Journal on Budgeting*, 11(1), 7-57. <https://doi.org/10.1787/budget-11-5kkg8r57tf34>.
- Helden, J. V., & Reichard, C. (2018). Cash or accruals for budgeting? Why some governments in Europe changed their budgeting mode and others not. *OECD Journal on Budgeting*, 18(1), 91-113. <https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8l804pq0g8>
- Işık, H. (2020, Ocak 14). (2013). Program Esaslı Performans Bütçe Sistemi: Model Önerisi. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/program_bazli_performans_butce_huseyin_isik.pdf
- İlgün, M.F. (2019). Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi ve Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri. İçinde G.A. Yılmaz & A.Güner & A.B. Doğrusöz (Ed.), *Güncel Maliye Tartışmaları – I* (ss. 357-371).
- İşlek, H. (2017). *Yapısal kırılmaları dikkate alan birim kök testleri: başlıca makro iktisadi değişkenler üzerine bir uygulama* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Jones, L., & Mccaffery, J.L. (2010). Performance budgeting in the USA federal government: History, status and future implications. *Public Finance and Management*, 10(3), 482-523.
- Karacan, E. (2013). ABD’de performans bütçe yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 89, 61-90.
- Kim, J. M., & Park, N. (2008). Performance budgeting in Korea. *OECD Journal on Budgeting*, 7(4), 1-11. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art21-en>
- Kim, J.M., & Park, C.K. (2006). Top-down budgeting as a tool for central resource management. *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 88-125. <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art4-en>.
- Klase, K. A. & Dougherty, M. J. (2008). The impact of performance budgeting on state budget outcomes, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 20, 277-298. DOI:10.1108/JPBAFM-20-03-2008-B001.

- Kocabaş, N.F. (2012). *Türkiye'de kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında bütçe reformlarının bütçe politikası açısından değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Koike, O. (2000). New public management in Japan and Southeast Asian countries: A magic sword for governance reform?. *IIAS/Japan Joint Panel on Public Administration*.
- Kong, D. (2005). Performance-based budgeting: the US experience. *Public Organization Review*, 5(2), 91-107. DOI:10.1007/s11115-005-1782-6.
- Kovancılar, B. (2003), *Bütçe sürecine yönelik reform stratejileri* (Yayımlanmamış doktora tezi). Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kraan, D. J., Bergvall, D., & Hawkesworth, I. (2007). Budgeting in Turkey. *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 7-58. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art8-en>.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S., & Bühler, B. (2002), Outcome-focused management and budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 1(4), 7-34. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art20-en>.
- Küchen, T., & Nordman, P. (2008). Performance budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 8(1), 1-11. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art2-en>.
- Küreş, O. (2019). *Zaman serileri analizinde yapısal kırılma testleri ve bir uygulama* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Lee, J., & Strazicich, M.C. (2003). Minimum lagrange multiplier unit root test with two structural breaks. *The Review of Economics and Statistics*, 85(4), 1082-1089.
- Lee, Y.J., & Wang, X. (2009). Assessing the impact of performance-based budgeting: a comparative analysis across The United States, Taiwan, and China. *Public Administration Review*, 12, 60-66. DOI:10.1111/j.1540-6210.2009.02090.
- Lüder, K. (2002). Government budgeting and accounting reform in Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 2(1), 225-242. <https://doi.org/10.1787/budget-v2-sup1-en>.
- Mauro, S. G. (2019). Public Sector Performance-Based Budgeting in Italy. İçinde M. S. De Vries, J. Nemec, & D. Špaček (Ed), *Performance-Based Budgeting in the Public Sector* (ss. 125-140). Doi:10.1007/978-3-030-02077-4_6.

- McCormack, L. (2008). Performance budgeting in Canada. *OECD Journal on budgeting*, 7(4), 1-18. <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art19-en>.
- Melkers, J., & Willoughby, K. 2005. Models of performance-measurement use in local governments: understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65, 180–190. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00443.x>.
- Moore, P. (1980). Zero-base budgeting in American cities. *Public Administration Review*, 40(3), 253-258. <https://doi.org/10.2307/975379>.
- Moretti, D., & Kraan, D. J. (2018). Budgeting in France. *OECD Journal on Budgeting*, 18(2), 8-72.
- Nangır, E. (2006). OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları. İçinde C.C. Aktan (Ed.), *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* (ss. 291-313). Seçkin Yayıncılık.
- Noman, Z. (2008). Performance budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting*, 8(1), 1-16. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art4-en>.
- OECD (2015). Budget review: Germany. *OECD Journal on Budgeting*, 14 (2), <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jrw4sxb32q4>.
- OECD. (2009). *OECD review of budgeting in Mexico*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/budget-v9-sup1-en>.
- Oktar, S. A. (1994). Doğumun yetmişinci yılında sıfır-esaslı bütçelemeye genel bir bakış. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (36), 182-198.
- Ouma, D. (2019). Revenue effects of tax reforms, economic growth and political environment in Kenya. *African Journal of Economic Review*, 7(1), 136-153.
- Özen, A. (2008). *Performans bütçe sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği* (Yayımlanmamış doktora tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Park, N., & Choi, J. Y. (2013). *Making performance budgeting reform work: A case study of Korea*. The World Bank.
- Park, N., & Jang, J. J. (2015). Performance budgeting in Korea. *OECD Journal on Budgeting*, 14(3), 1-16. <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jrtl4wnm1r5>.

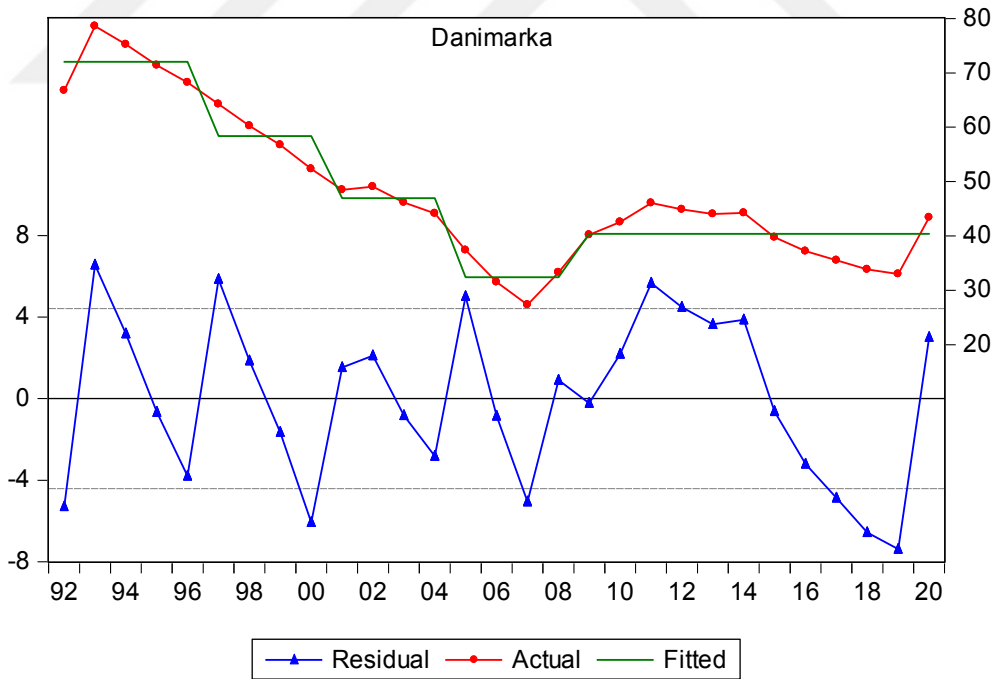
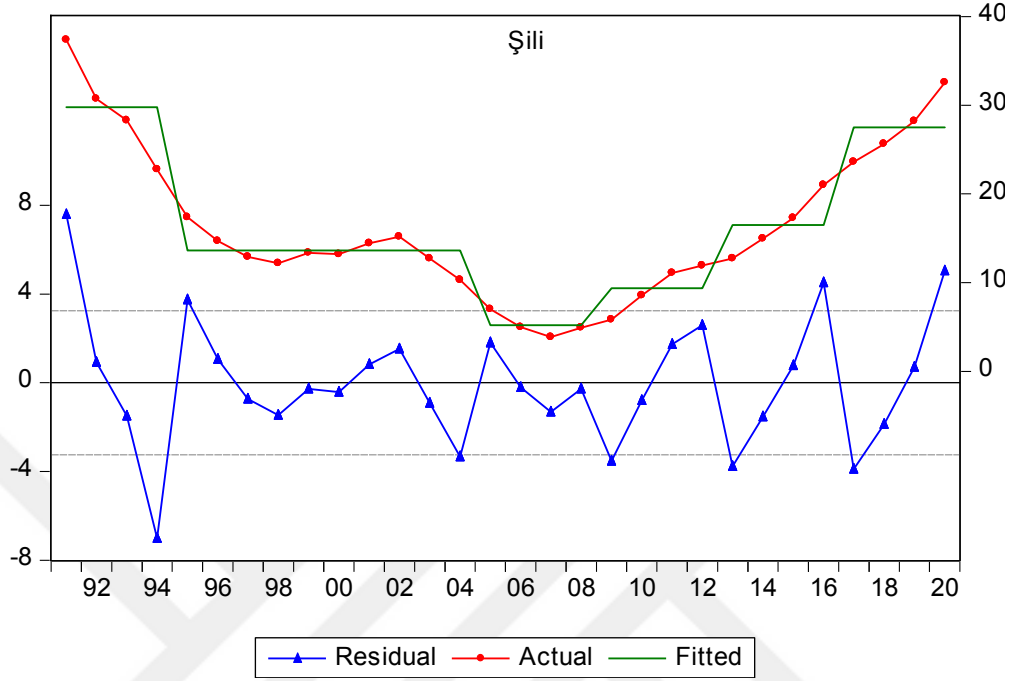
- Pehlivan, O. (2018). *Devlet bütçesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Postula, M. (2018). Ten Years of Performance Budget Implementation in Poland—Successes, failures, future. In *Optimization of Organization and Legal Solutions concerning Public Revenues and Expenditures in Public Interest (Conference Proceedings)* (ss. 243-261). DOI 10.15290/ooolscrepi.2018.17.
- Pyhrr, P. A. (1977). The zero-base approach to government budgeting. *Public Administration Review*, 37(1), 1-8. <https://doi.org/10.2307/974503>.
- Qi, Y., & Mensah, Y. M. (2012). An empirical analysis of the effects of performance-based budgeting on state government expenditures. *Research Paper, School of Business Administration China University of Petroleum and Center for Governmental Accounting Education and Research ritgers Business School, Rutgers University*. 1-48. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1970079>
- Ranalli, F., & Giosi, A. (2011). New perspectives on budgeting procedures in Italy. *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), 32-42. Doi:10.1080/01900692.2010.524071.
- Rebora, G., Ruffini, R., & Turri, M. (2017). A serious game: Performance management in Italian ministries. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 770-779. <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1201103>.
- Rose, A. (2003). *Results-oriented budget practice in OECD Countries*. Overseas Development Institute. <https://www.files.ethz.ch/isn/96630/wp209.pdf>.
- Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103. <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art10-en>.
- Shah, A., & Shen, C. (2020, Ekim 4). (2007). A primer on performance budgeting. *Budgeting And Budgeting Institutions*, 1-31. <https://www.semanticscholar.org/paper/A-Primer-on-Performance-BudgetingShahShen/d5dec49e03938225d54c57ceda02478e1728a964#citing-papers>.
- Shea, R. J. (2008). Performance budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting*, 8(1), 1-13. <https://doi.org/10.1787/budget-v8-art3-en>.

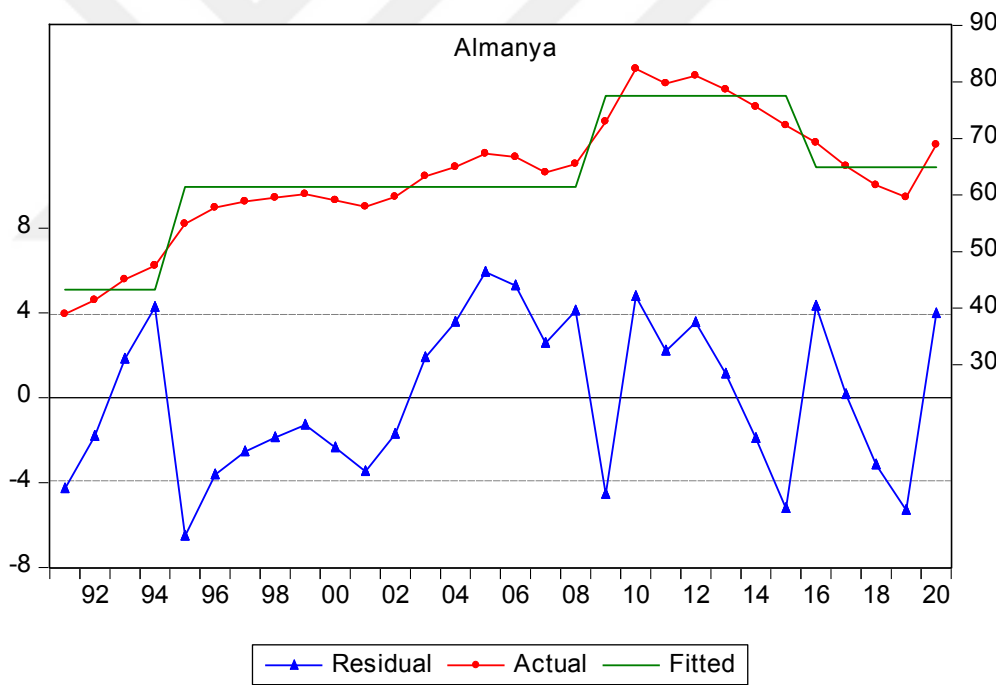
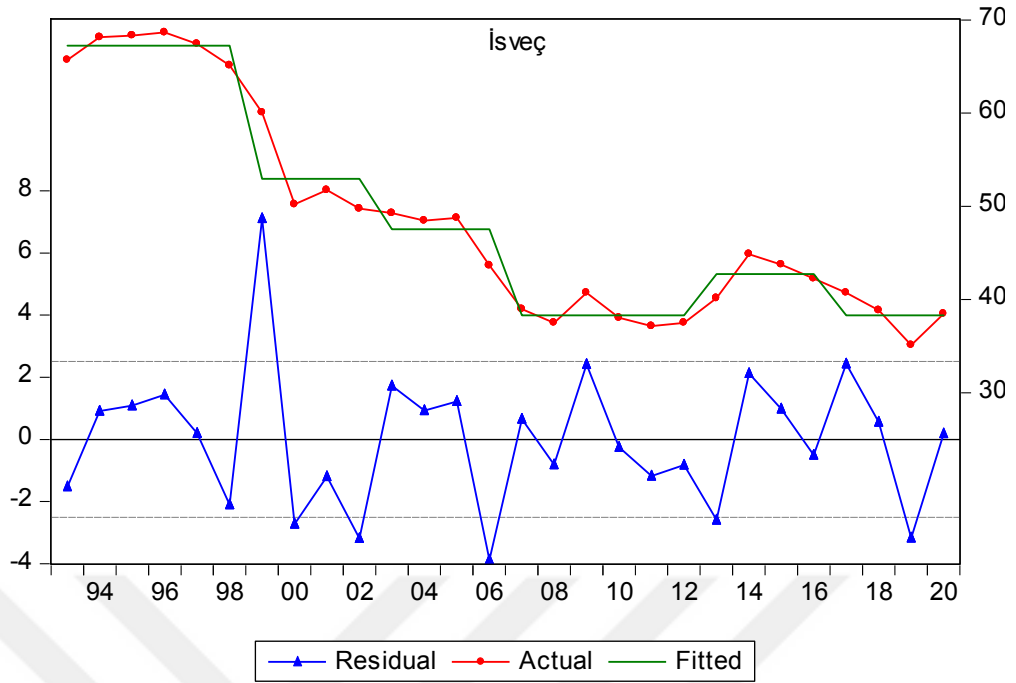
- Srithongrung, A. (2018) An evaluation of performance-based budget reform in Asian countries. *International Journal of Public Administration*, 41, 257-267, DOI: 10.1080/01900692.2016.1263655
- Steger, G. (2010). Austria's budget reform. *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), 1-14. <https://doi.org/10.1787/budget-10-5kmh5hcrx924>.
- Sterck M. (2007). The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four country study. *International Review of Administrative Sciences*. 73, 189-203. doi:10.1177/0020852307077960
- Sterck, M. (2007). The impact of performance budgeting on the role of the legislature: A four-country study. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2), 189-203. <https://doi.org/10.1177/0020852307077960>.
- Sterck, M., & Scheers, B. (2006). Trends in performance budgeting in seven OECD countries. *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47-72. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576300103>.
- Turfanda, A. (2018). *Doğrusal olmayan birim kök testleri: yakınsama analizi uygulaması* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Tüğen, K. (2018). *Devlet bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası.
- Tüğen, K., Egeli, H., & Özen, A. (2007). Gelişmiş ülkelerde performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik reform arayışları ve bütçe uygulamaları. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(509), 35-46.
- Vammalle, C., & Rivadeneira, A. M. R. (2017). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, 16(3), 9-70. <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>.
- Van Nispen, F. K., & Posseth, J. J. (2007). Performance budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*, 6(4), 37-62. <https://doi.org/10.1787/budget-v6-art20-en>.
- Vanlandingham, G., Wellman, M., & Andrews, M. (2005). Useful, but not a panacea: performance-based program budgeting in Florida. *International Journal of Public Administration*, 28(3-4), 233-253. <https://doi.org/10.1081/PAD-200047313>.

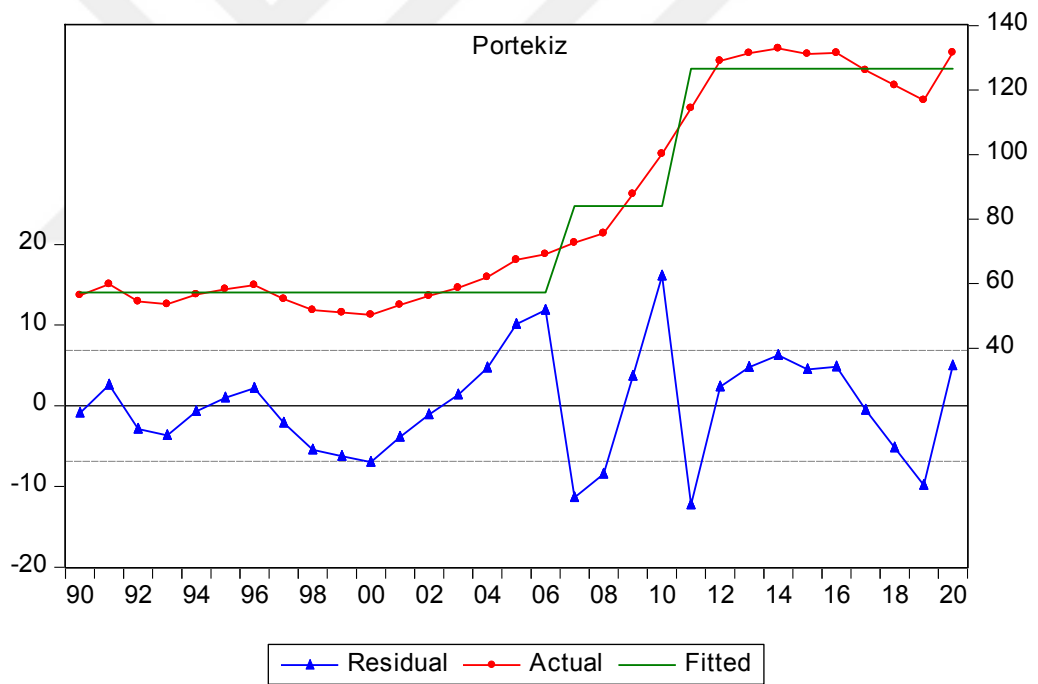
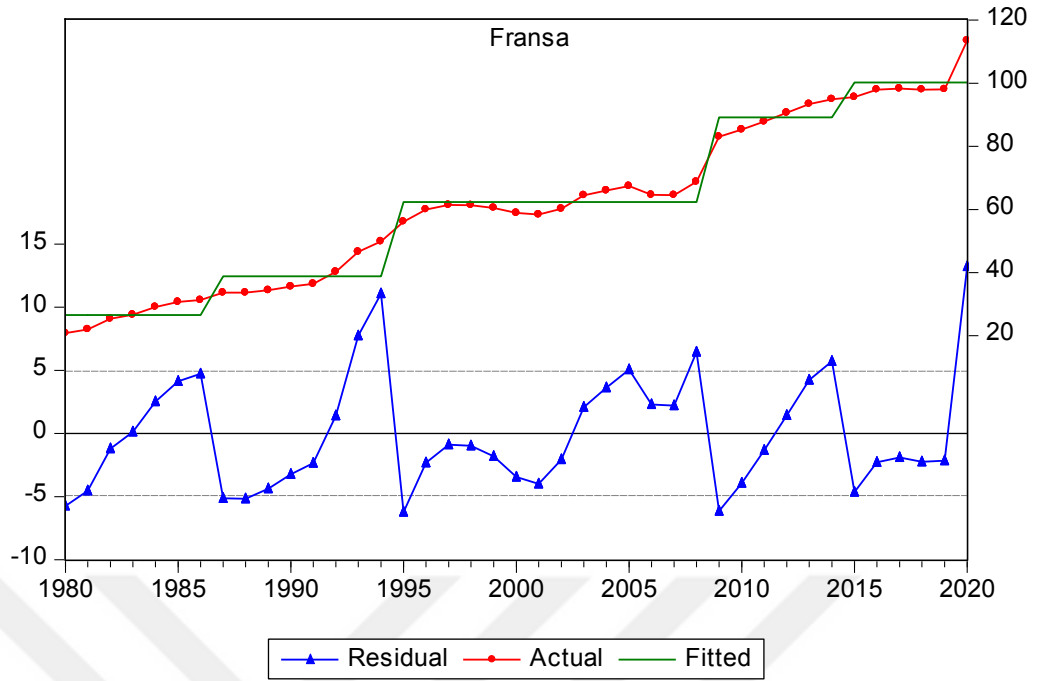
- Willoughby, K.G., & Melkers, J.E. (2000). Implementing PBB: conflicting views of success. *Public Budgeting and Finance*, 20, 85-120. <https://doi.org/10.1111/0275-1100.00006>
- Yamamoto, H. (2003). *New public management–Japan’s practice*. Institute for international policy studies.
- Yamanaka, H. (2002). The Japanese attempt at reinforcing the policy management cycle through policy evaluation. *OECD Journal on Budgeting*, 1(4), 71-83. <https://doi.org/10.1787/budget-v1-art22-en>.
- Yılmaz, S. (2007). Performans esaslı bütçeleme ve Türkiye’deki pilot uygulamalar. *TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*.
- Yılmazcan, D. (1998). Bütçe hakkı ve bütçe uygulamaları. XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Anayasal Mali Düzen (ss. 163-172)., Marmara Üniversitesi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayınları.

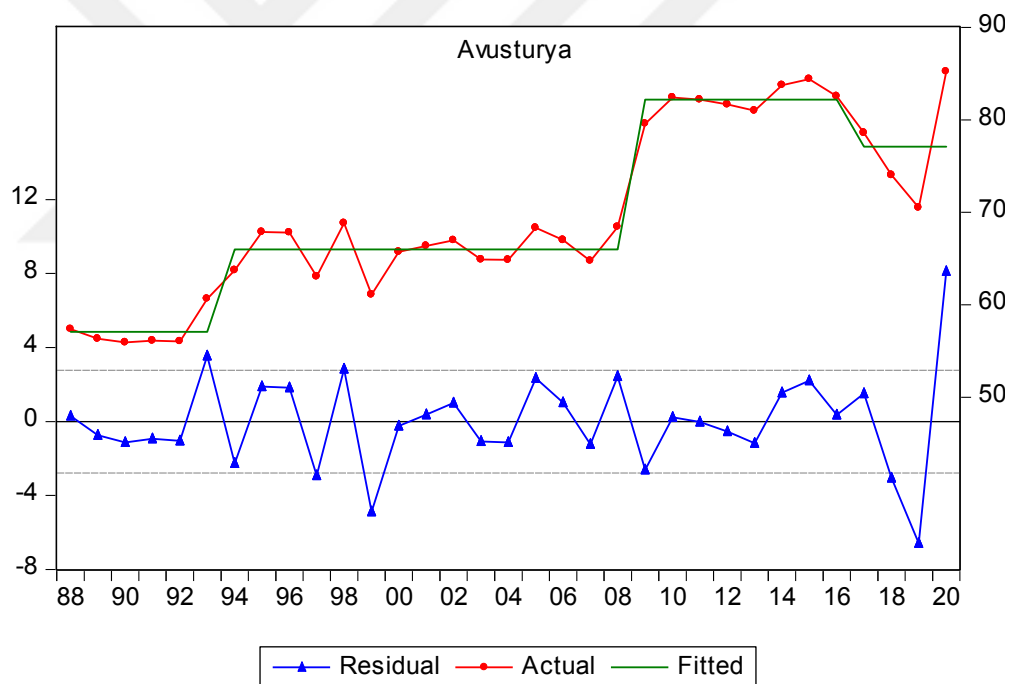
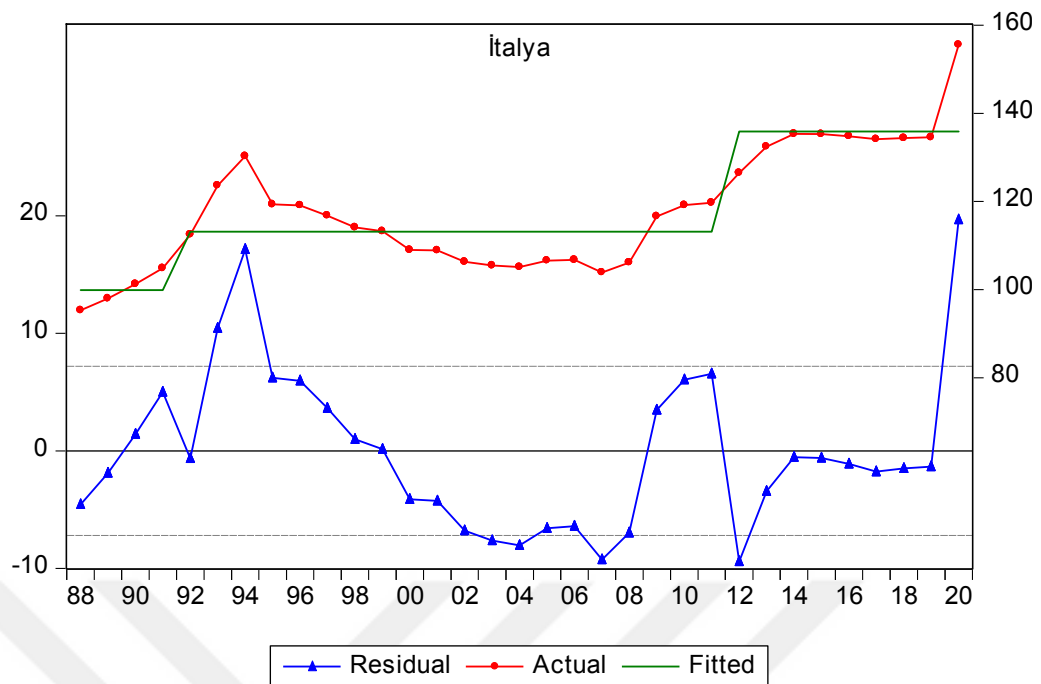
EKLER

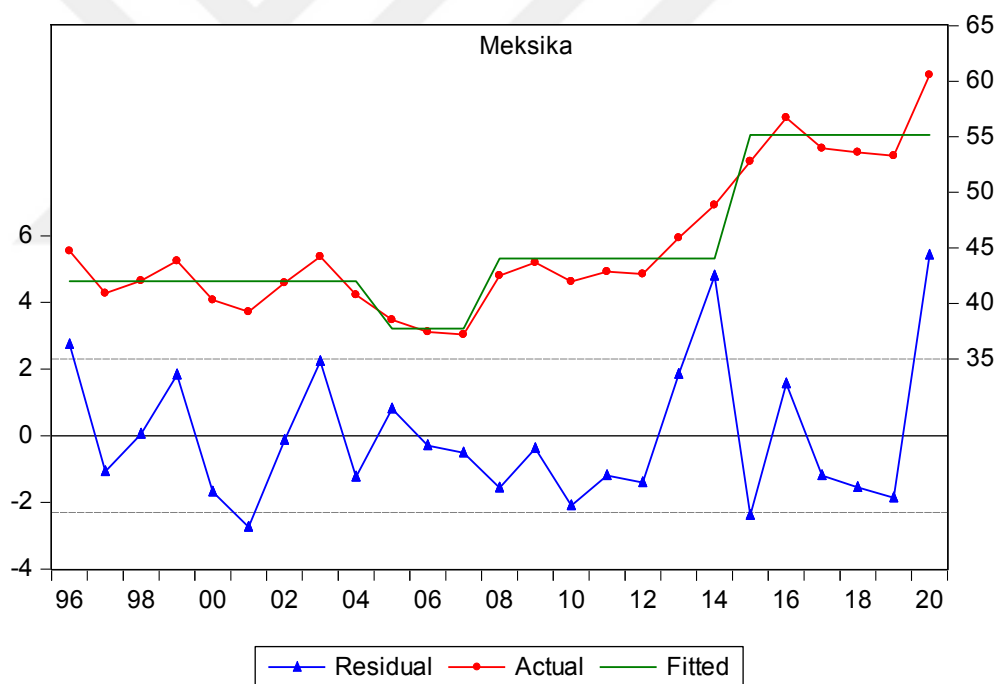
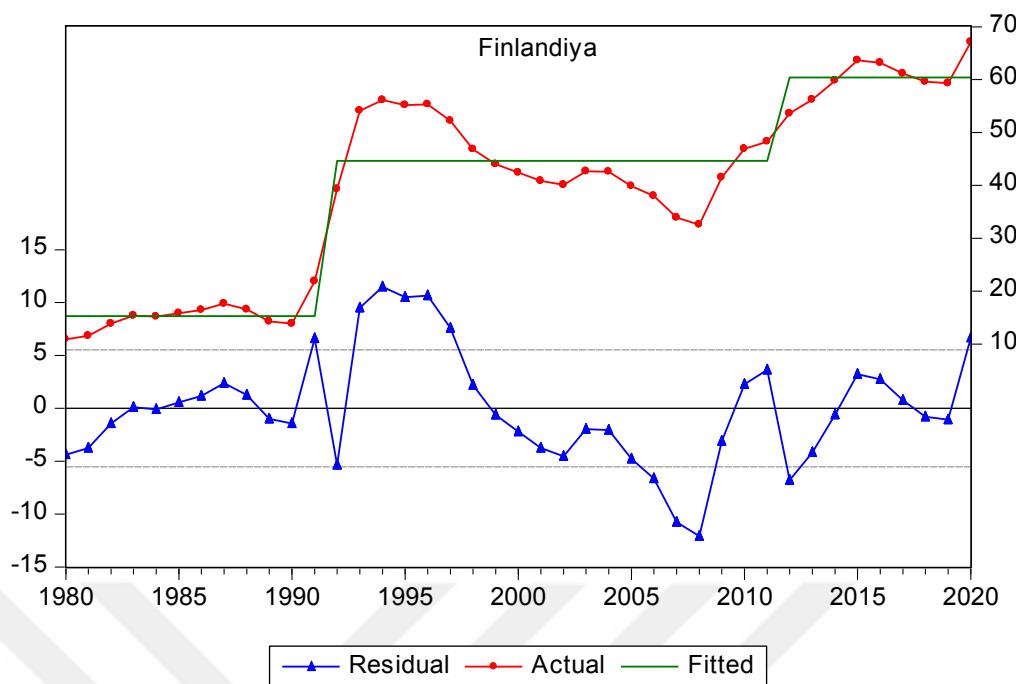
EK-1. BORÇ STOKU DEĞİŞKENİ İÇİN KIRILMA GRAFİKLERİ

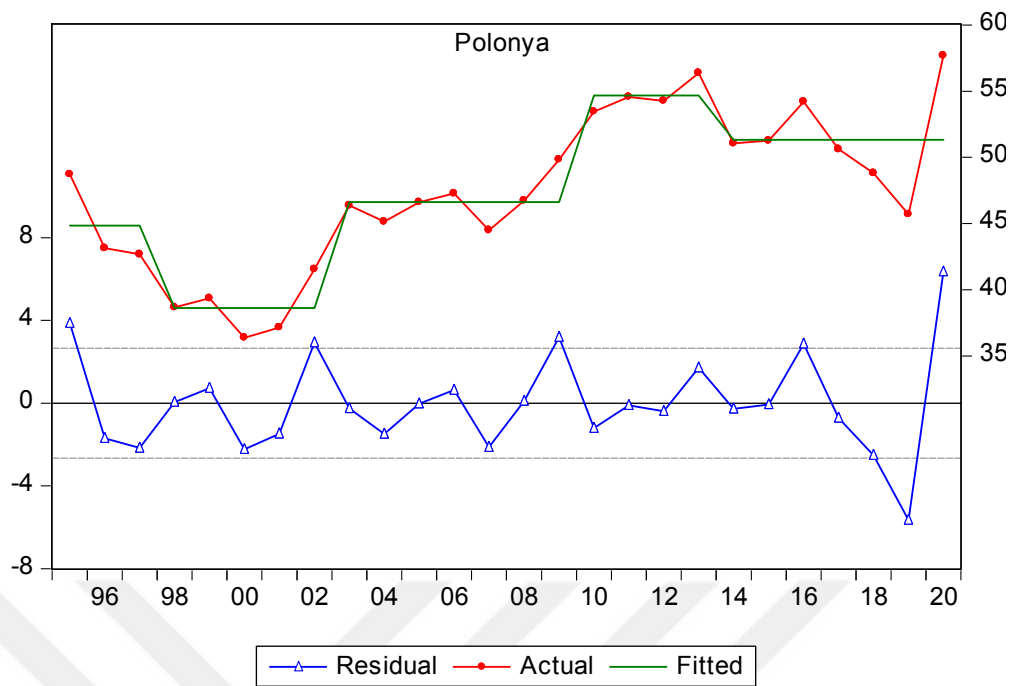




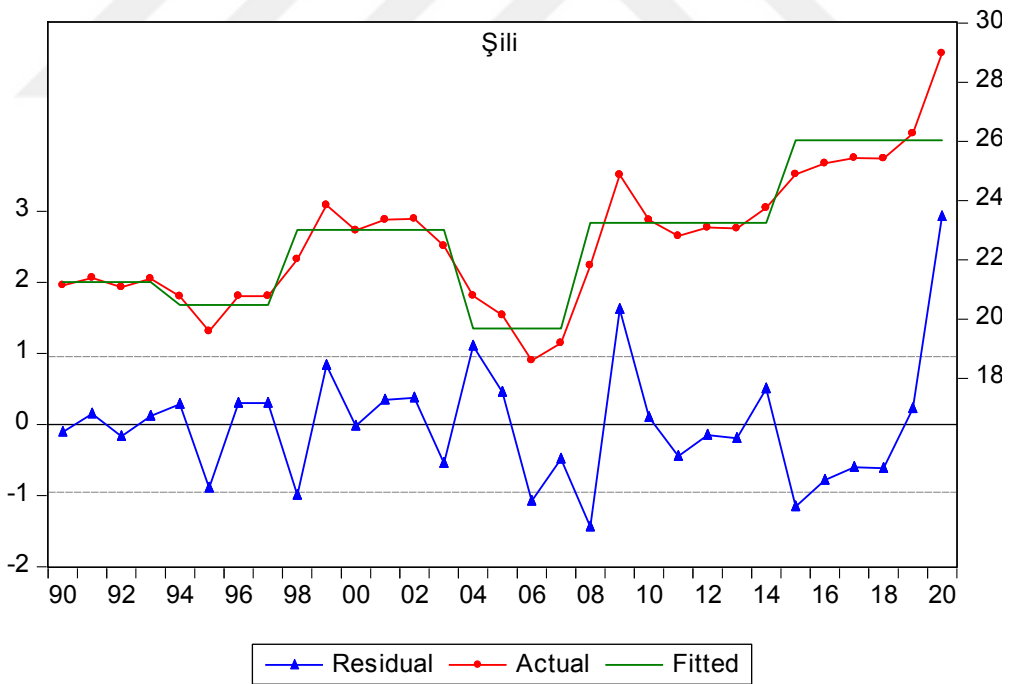
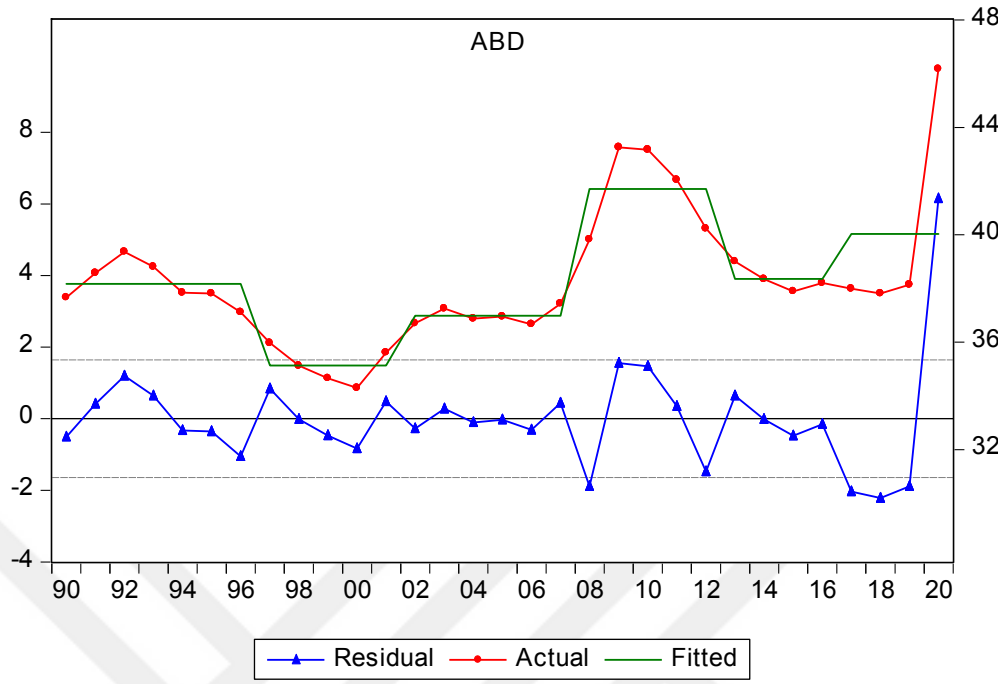


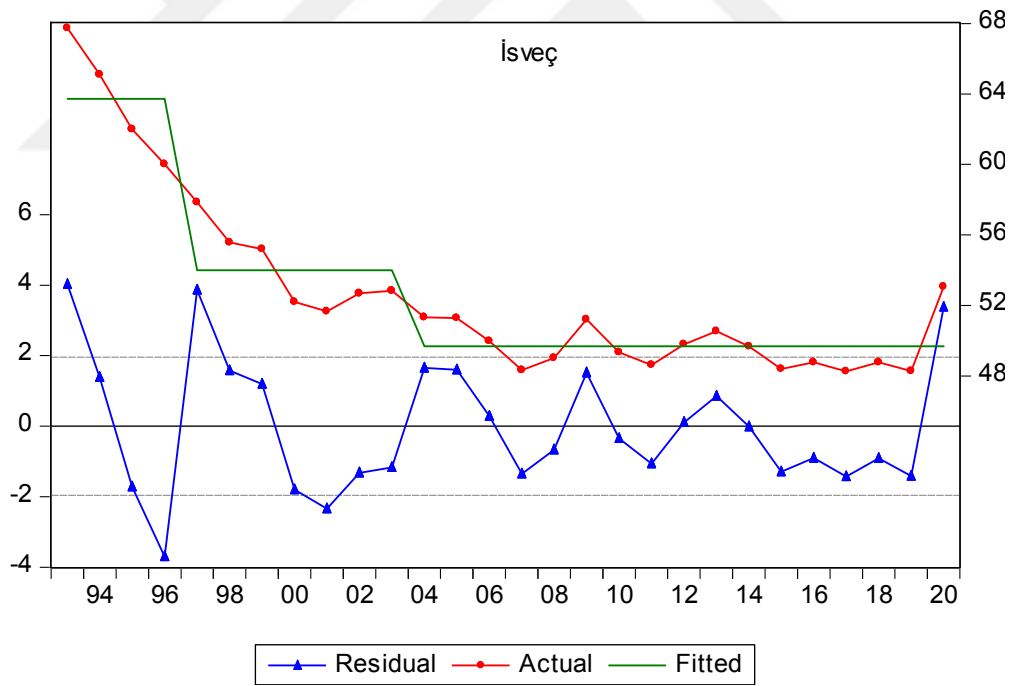
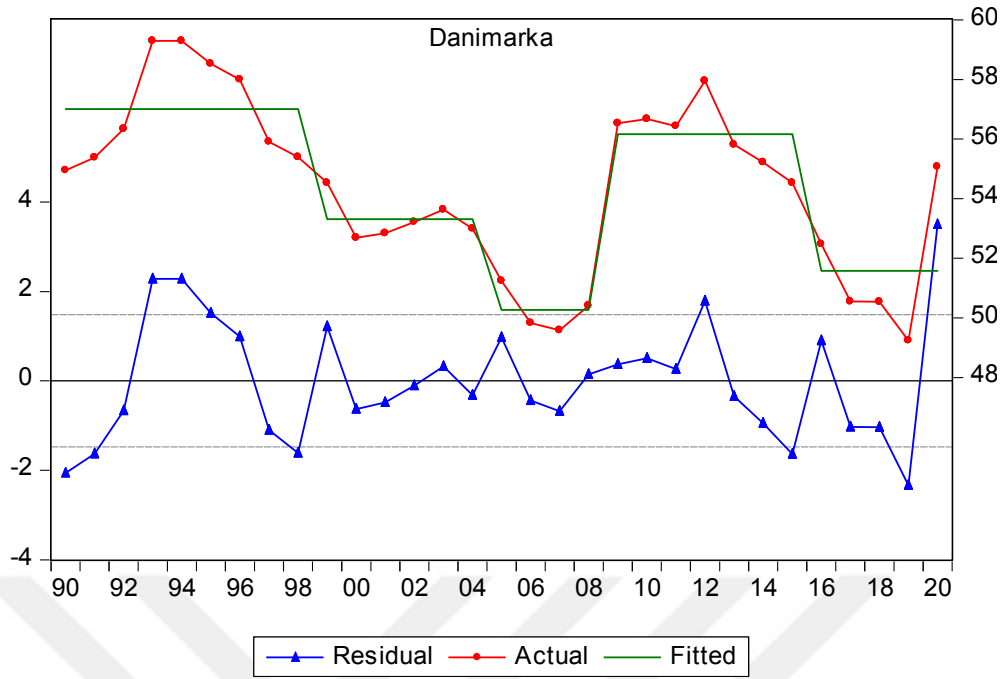


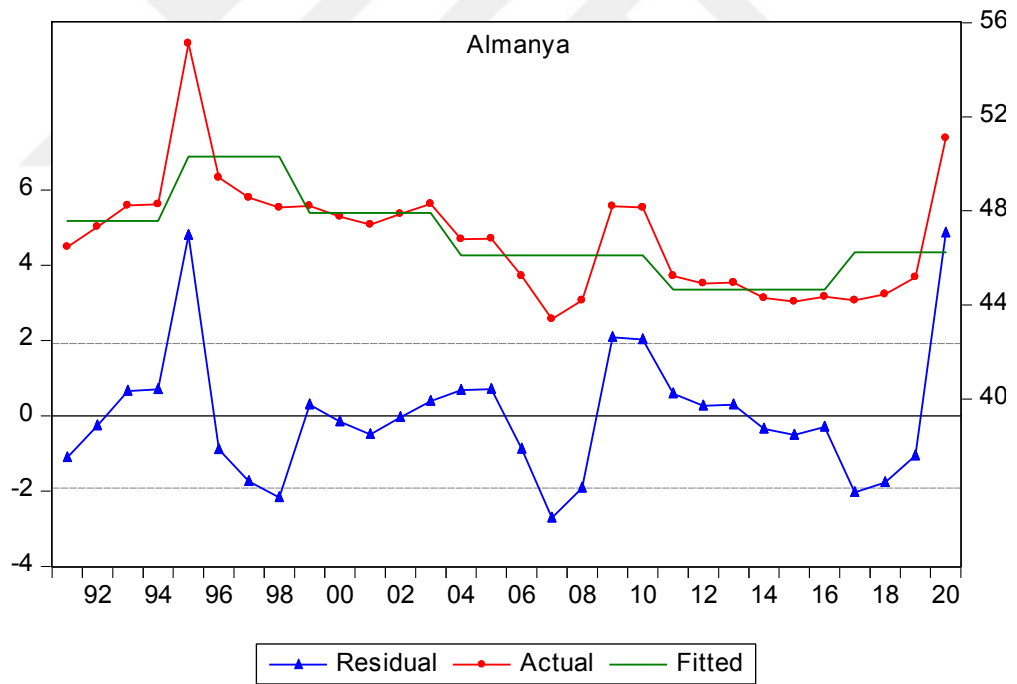
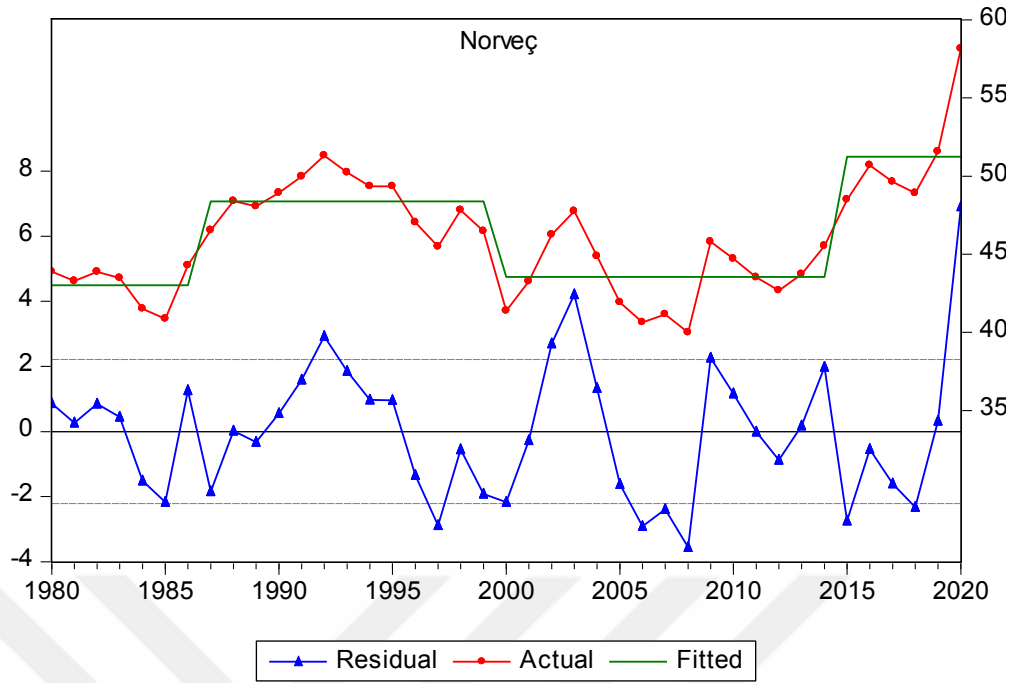


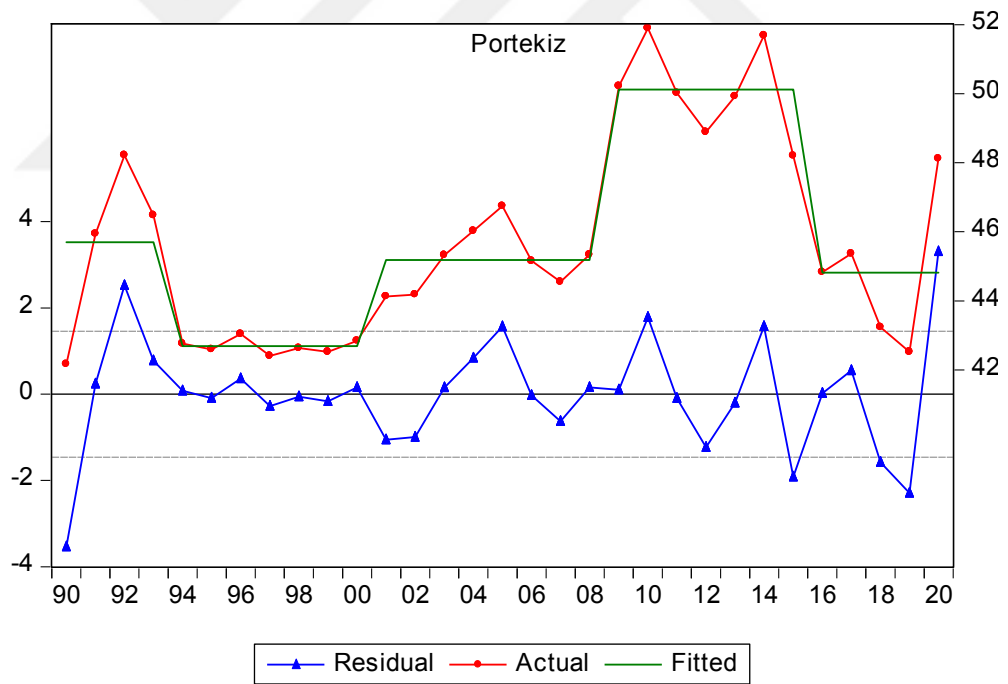
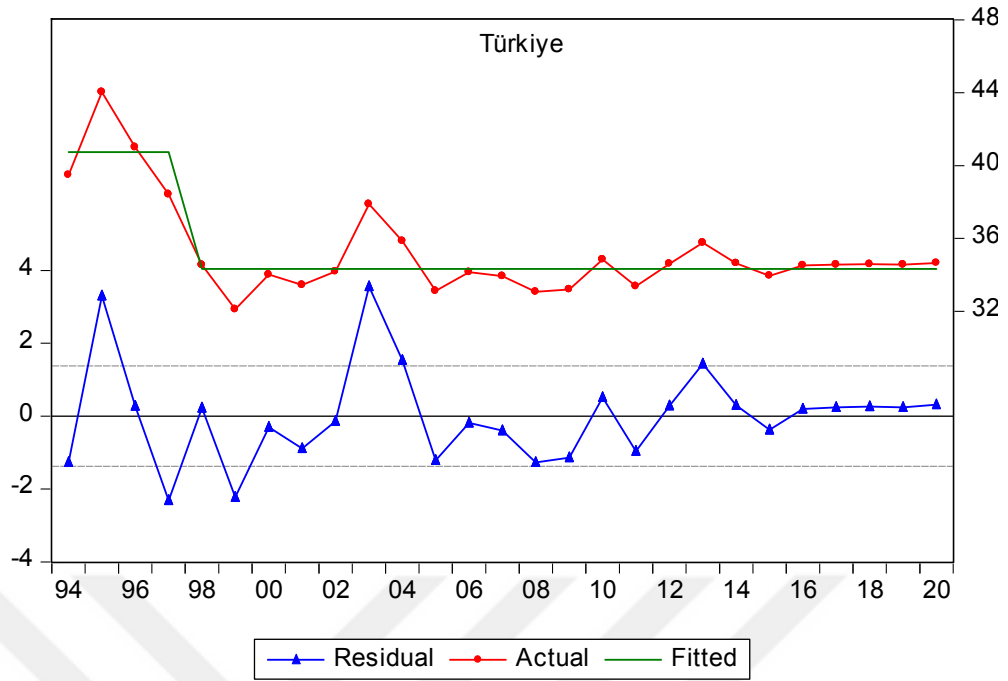


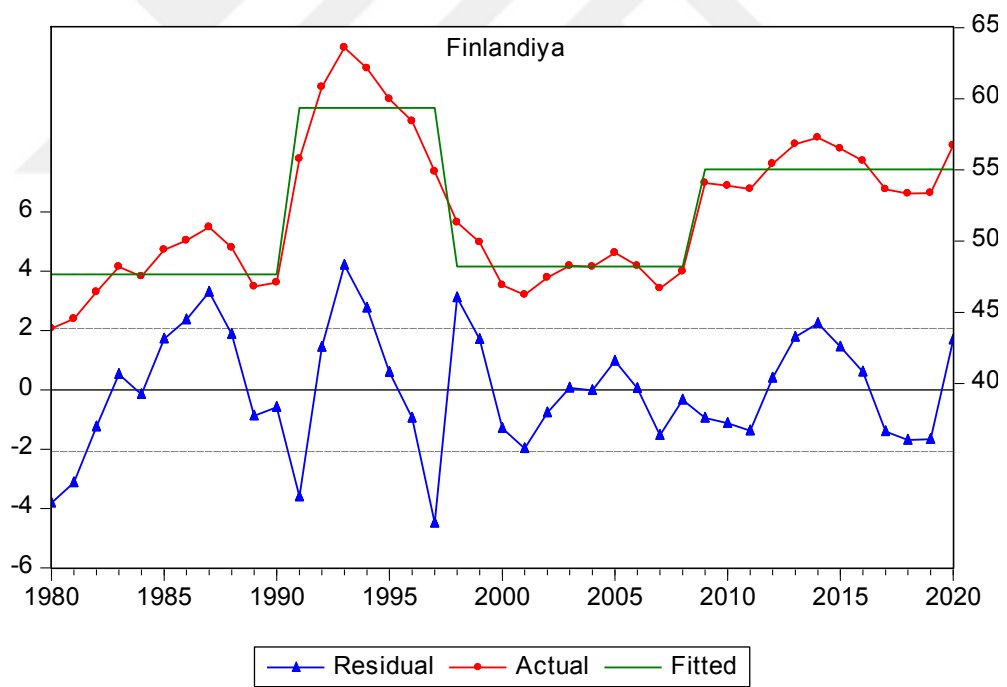
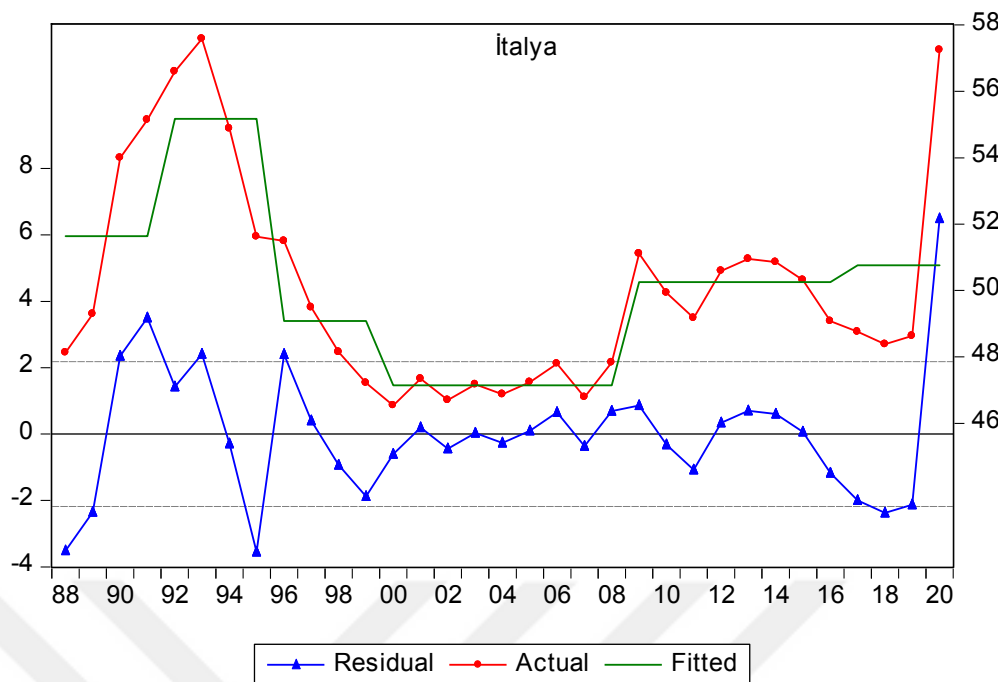
EK-2. KAMU HARCAMASI DEĞİŞKENİ İÇİN KIRILMA GRAFİKLERİ

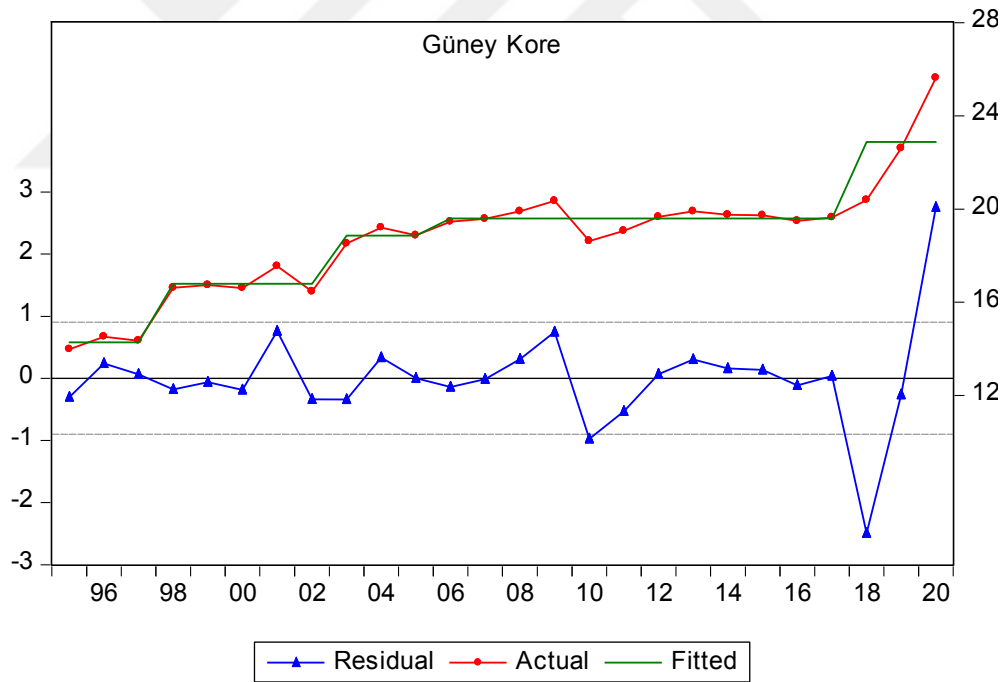
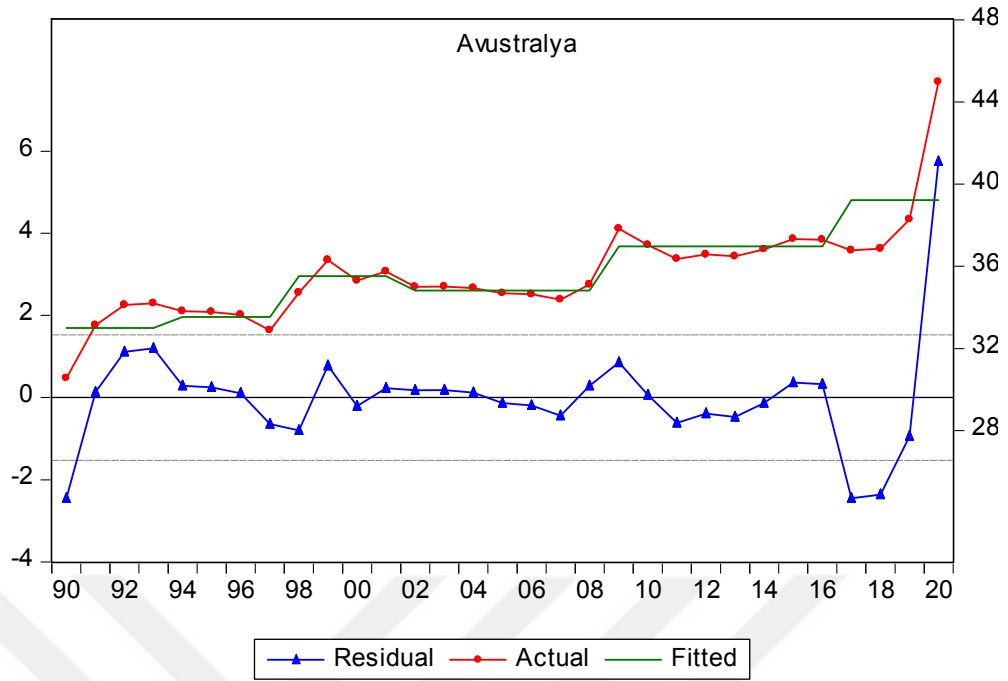


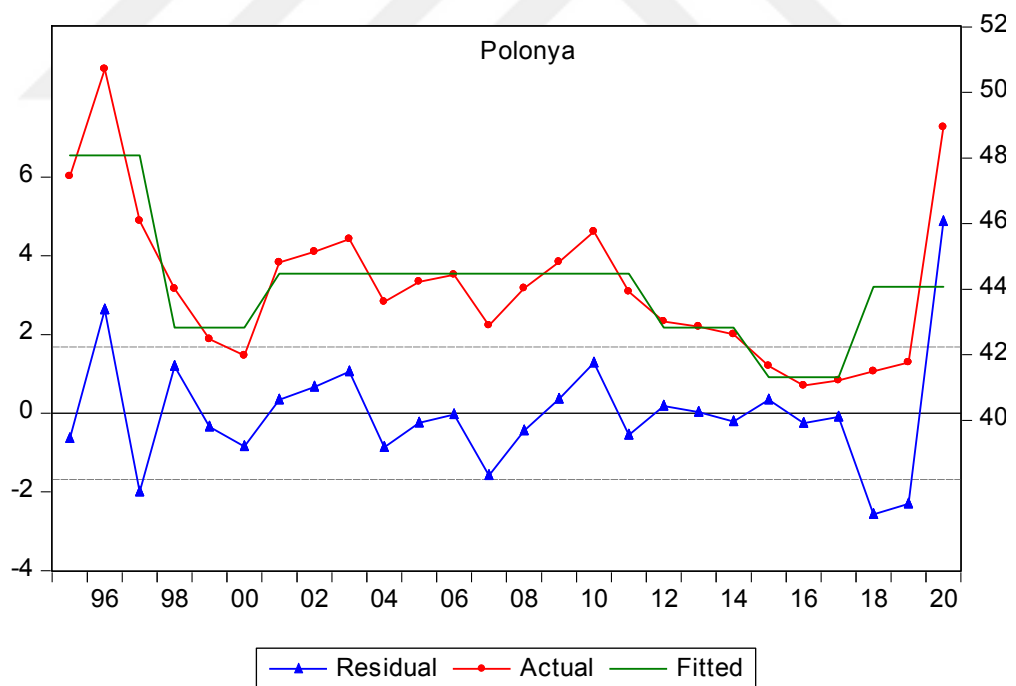
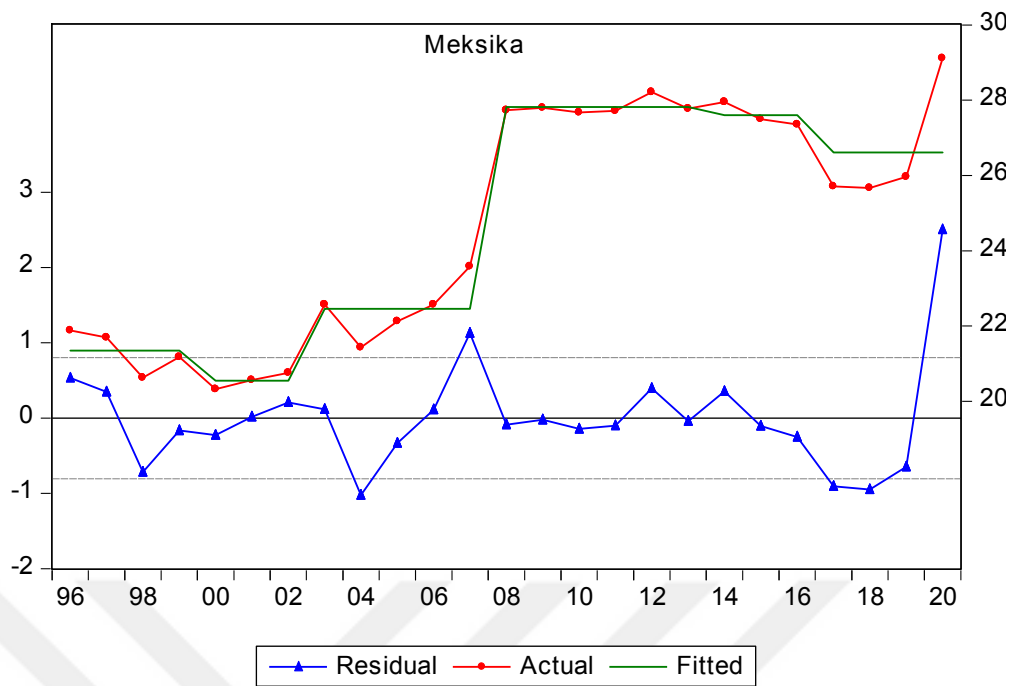












EK-3. VERGİ GELİRİ GÖSTERGESİ İÇİN KIRILMA GRAFİKLERİ

