

150532

T.C.
DENİZ HARP OKULU
DENİZ BİLİMLERİ VE MÜHENDİSLİĞİ ENSTİTÜSÜ
ENDÜSTRİ MÜHENDİSLİĞİ ANABİLİM DALI
GENEL İŞLETME BİLİM DALI

**TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ İÇİNDE ASKERİ BİRLİKLERDE
BÜTÇELEME VE BÜTÇE KONTROLÜ**

Yüksek Lisans Tezi

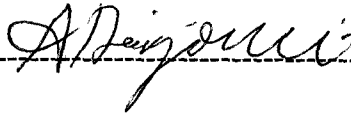
AYDIN DEĞİRMENCİ

150532

Tez Danışmanı: Yrd. Doç. Dr. Bülent Bali

İstanbul, 2004

GENEL İŞLETME YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

Yazar: Aydın DEĞİRMENCİ 

Sınav Tarihi: 19 /07/2004

Onaylayanlar:

Yrd. Doç. Dr. Bülent BALI

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Ayşegül MUTLU

Sınav Komitesi Üyesi

Doç. Dr. Ayşe GÜNER

Sınav Komitesi Üyesi

ÖZET

Anahtar Kelimeler: Savunma, Bütçe, Denetim, PPBS, Performans

Savunma harcamaları, ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden ülke bütünlüğüne yönelik olarak iç ve dış tehdide karşı ayırdıkları pay olup bağımsızlık ve ulusal varlığın devamını sağlayan harcamalardır. Savunma harcamalarının boyutu, ülkenin kabul edeceği risk ve tehdit değerlendirmesine bağlı olup siyasal organca belirlenmektedir. Savunma hizmeti özellikleri nedeniyle tam kamusal bir mal olup vergilerle finanse edilmektedir. Savunma hizmeti bir kamu kuruluşu olan TSK tarafından yerine getirilmektedir.

TSK'de bütçeler PPBS olarak adlandırılan bir süreçte göre hazırlanmaktadır. TSK, gerekli kaynakları bu süreç sonunda elde etmektedir. PPBS, strateji, plan, program ve bütçeyi birbirine bağlamaktadır. TSK, çok geniş kapsamlı savunma ve güvenlik hizmetini yerine getirebilmek için sınırlı ve kısıtlı olan bütçe kaynaklarını kullanmaktadır. Bu nedenle savunma harcamalarının denetimi; kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanımı büyük önem kazanmaktadır. Oysa uygulanmakta olan düzenlilik denetimi, mevzuata uygunluk, hesapların denkliği, doğruluğu gibi şekli unsurları içerdiği için kaynakların rasyonel kullanımı konusunda kendinden beklenen etkinliği sağlamamaktadır.

Kamu kaynaklarının daha etkin, verimli ve rasyonel kullanımı ancak girdi odaklı olmaktan çok sonuç odaklı olmaya yönelen performans denetimi anlayışı ile sağlanabilir. Bu kapsamda önemli diğer bir faktör de çok yıllık planlarla bütçeler arasındaki ilişkiyi kuracak olan çok yıllık bütçe uygulamalarıdır. Sonuç olarak; TSK'nde bütçe kaynaklarının daha etkin ve rasyonel kullanımı performans denetimi ve çok yıllık bütçe uygulamasına geçiş ile sağlanabilir.

ABSTRACT

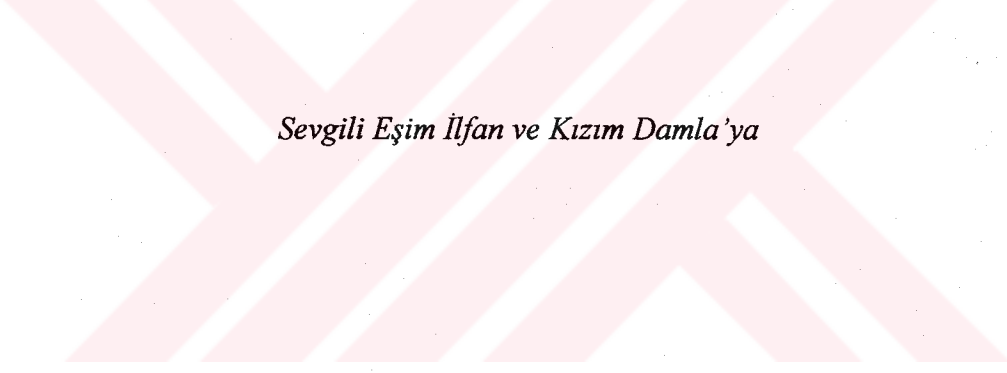
Key Words: Defense, Budget, Audit, PPBS, Performance

Defense expenditures is a assigned share against internal and external threat towards to the integrity of country from the national incomes at the cost of countries' prosperities ensure independence and continuation of national existency. The greatness of defense expenditures dependent on risk and threat evaluation that the country assume is determined by the political agency. Defense service is pure public goods because of its features for this reason it is financed by taxes. Defense service is carried out by the Turkish Armed Forces being a public organization.

Budgets at the Turkish Armed Forces are prepared according to the a process named Planning Programming and Budgeting System (PPBS). Turkish Armed Forces get the necessary resources in the end of this process. PPBS ties strategy, plan, program and budget together. Turkish Armed Forces use restricted and limited budget resources to get this very comprehensive defence and security service. Therefore auditing of defense expenditures and effective, efficient and economical use of resources become very important. However regularity audit still carried out doesn't provide effectiveness as it expected from because it includes formal components like as appropriateness the laws, equality and truthness of finacial records etc.

The more effective, efficient and rational use of public resources can be ensured only by performance audit concept which more focuses on outputs(results) rather than inputs. At this extension the other important factor is also multi-year budgeting practices which will establish relations between multi-year plans and budgets. Finally; the more effective and rational use of resources in the Turkish Armed Forces can be get both performance audit and multi-year budget application transition.

“Bu çalışmada yazarın ortaya koymuş olduğu ifadelerin hiçbirini T.C Deniz Kuvvetleri’nin ve Deniz Harp Okulu ile Deniz Bilimleri ve Mühendisliği Enstitüsü’nün resmi görüşlerini ve politikalarını yansıtmamaktadır.”



Sevgili Eşim İlfan ve Kızım Damla'ya

Bu tez çalışmasının tüm safhalarında değerli fikirleri beni aydınlatan ve katkıda bulunan danışmanım Yrd. Doç Dr. Bülent BALI'ye, yine her konudan yardımcı olan Endüstri Mühendisliği Bölüm Başkanı Dr. Yük. Müh. Yb. Adalet ÖNER'e, bize her türlü destek ve imkanı sağlayan Enstitü Müdürü Prof. Dr. Yük. Müh. Kd. Alb. Süleyman ÖZKAYNAK'a ve bu çalışmanın başından sonuna kadar bana her türlü desteği vererek her zaman yanımda olan eşim İlfan'a teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

JURİ ÜYELERİNİN KABUL VE ONAY SAYFASI.....	ii
TÜRKÇE ÖZET.....	iii
İNGİLİZCE ÖZET.....	iv
SORUMLULUK NOTU.....	v
İTHAF SAYFASI.....	vi
TEŞEKKÜR NOTU.....	vii
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xv
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xvi
I. GİRİŞ.....	1
II. TAM KAMUSAL MAL OLARAK SAVUNMA HİZMETİ VE SAVUNMA HARCAMALARI.....	4
A. KAMUSAL MALLAR.....	4
1. Tam Kamusal Mal ve Hizmetler.....	5
2. Tam Kamusal Mal ve Hizmetlerin Özellikleri ve Savunma Hizmeti.....	5
a. Bölünmez Fayda.....	6
b. Bedel Ödemeyenlerin de Hizmetten Yararlanabilmesi.....	7
c. Piyasaya Sunulamama.....	8
ç. Tüketimde Birbirine Rakip Olmama.....	8
d. Üretim Hacminin Büyüklüğü.....	9
e. Hizmet Üretiminde ya da Tüketiminde Yasal Zorunluluk.....	9
3. Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler.....	10
B. SAVUNMA HARCAMALARI.....	11
1. Savunma Harcamalarının Sebepleri.....	11
2. Savunma Harcamaları Düzeyinin Ölçülmesi ve Etkinliği.....	13
a. Savunma Harcamalarının Yeterlilik Düzeyinin Belirlenmesi.....	16
(1) Güvenlik İhtiyacının Tespiti.....	17
(2) Savunmaya Ayrılacak Kaynak Miktarının Belirlenmesi ve Ödenek Tahsisi.....	17
3. Savunma Harcamalarının Ekonomiye Etkileri.....	18

a. Kaynak Dağılımına Etkileri	21
b. Sanayileşmeye Etkileri	22
c. Ar-Ge ve Teknolojik Gelişmeye Etkileri	23
ç. Ödemeler Dengesine Etkileri	26
d. İstihdama Etkileri	28
e. Enflasyona Etkileri	29
C. TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMLARI	31
III. BÜTÇE VE TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE	
HARCAMALARIN DENETİMİ	35
A. BÜTÇE	35
1. Bütçe Kavramı	35
2. Bütçenin Tarihi Gelişimi	36
3. Bütçe Fonksiyonları	36
4. Bütçenin Temel İlkeleri	39
a. Genellik İlkesi	39
b. Birlik İlkesi	40
c. Denklik İlkesi	40
ç. Bütçenin Yıllık Olması İlkesi	41
d. Bütçede Önceden İzin Alma İlkesi	41
e. Bütçenin Açıklığı İlkesi	42
f. Bütçenin Aleniliği İlkesi	42
g. Bütçenin Anlaşılır Olma İlkesi	42
h. Bütçenin Doğruluk İlkesi	42
ı. Bütçenin Değişiklik İlkesi	42
i. Bütçenin Samimiyet İlkesi	43
j. Bütçenin Tasarruf İlkesi	43
k. Bütçedeki Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi	43
5. Bütçeleme Sistemleri	43
a. Klasik Bütçe Sistemi	44
b. Çağdaş Bütçe Sistemleri	44
(1) Yatırım Bütçe Sistemi	44
(2) Performans Bütçe Sistemi	45

(3) Program Bütçe Sistemi	46
(4) Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi	46
(5) Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi	47
6. Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Uygulaması.....	48
B. DÜZENLİLİK DENETİMİ	51
1. Düzenlilik Denetiminin Genel Çerçevesi.....	51
2. Bütçe Harcamalarının Denetimi	52
a. Harcamaların Uygulama Sırasında Denetimi	52
(1) Harcamaların Uygulama Sırasında İdari Denetimi.....	52
(a) Harcamaların Taahhüt Aşamasında Denetimi	52
i) Saymanlık Müdürlerinin Taahhüt Denetimi	52
ii) Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün Taahhüt Denetimi	53
iii) Sayıştay’ın Taahhüt Denetimi	54
(b) Harcamaların Tahakkuk Aşamasında Denetimi	55
(c) Harcamaların Verile Emrine Bağlanması Denetimi	56
i) Ödemeden Önce	57
ii) Ödemeden Sonra.....	57
(ç) Harcamaların Ödenmesinin Denetimi.....	58
(2) Harcamaların Uygulama Sırasında Yargısal Denetimi.....	59
(3) Harcamaların Uygulama Sırasında Yasama Denetimi	60
(a) Vatandaşların Başvurusu	61
(b) TBMM Üyelerinin Başvurusu	61
(c) Sayıştay Raporları	61
(ç) Bütçe Komisyonu.....	61
b. Harcamaların Uygulamadan Sonra Denetimi.....	62
(1) Harcamaların Uygulamadan Sonra İdari Denetimi	62
(2) Harcamaların Uygulamadan Sonra Yargısal Denetimi	63
(a) Sayıştay’ın Sayman Hesapları Üzerindeki Ön İncelemeleri.....	63
(b) Sayıştay’ın Sayman Hesaplarını Yargılaması	64
(3) Harcamaların Uygulamadan Sonra Yasama Denetimi	65
(a) Sayıştay’ın Yasama Denetimini Hazırlayıcı Çalışmaları	65

(b) Kesin Hesap Yasa Tasarısı	66
(c) Kesin Hesap Yasasının Mecliste Görüşülmesi	68
IV. ASKERİ BİRLİKLERDE BÜTÇE UYGULAMASI VE PERFORMANS	
DENETİMİNİN İNCELENMESİ	70
A. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NDE PPBS SÜRECİ	70
1. Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisi	70
a. Tümas'ın Kapsadığı Hususlar	71
b. Tümas Dokümanının Hazırlanmasında Yararlanılan Kaynaklar	71
(1) Milli Güvenlik Siyaset Belgesi ve Diğer Özel Siyaset Belgeleri	71
(2) Teknolojik Değerlendirme	72
(3) Politik Değerlendirme	72
(4) Tehdit (İç ve Dış) Değerlendirmesi	72
(5) Askeri Durum Değerlendirmesi	73
(6) Politik Askeri Durum Değerlendirmesi	73
c. TSK Müşterek Harekat Konsepti	73
ç. TSK Harekat Planlama Direktifleri	74
d. Harbe Hazırlık Durum ve Değerlendirmesi	74
2. Planlama	74
a. TSK Kuvvet Planlama Direktifi	75
b. Hedeflenen Kuvvet Yapıları	75
c. TSK Kuvvet Yapısı Planı	75
ç. TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifi	75
d. Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planları	76
e. TSK Harekat İhtiyaçları Planı	76
f. Modernizasyon Planı	77
g. Harekatı İdame Planı	77
h. Altyapı Planı	78
ı. TSK Stratejik Hedef Planı	78
i. TSK İnsangücü Planı	79
j. Seferberlik Planı	79

k. Mali Plan	79
3. Programlama	80
a. TSK Programlama (OYTEP) Direktifi.....	81
b. Kuvvet Program (OYTEP) Teklifleri.....	81
c. TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programı.....	82
(1) Program Tekliflerinin Ön Değerlendirmesi	82
(2) Programlama İnceleme Kurulu/Alt Çalışma Grubu ve Programlama İnceleme Kurulu Çalışması	83
4. Bütçeleme	83
a. MSB Bütçe Ön Direktifi.....	84
b. MSB Program Bütçe Direktifi.....	85
c. Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi.....	85
ç. Program Bütçe Teklifleri	85
d. Gnkur./TSK Program Bütçe Teklifi	86
5. Uygulamanın Takip ve Kontrolü.....	86
a. Kontrol Mekanizması ve İşleyişi.....	86
b. İnşaatlarla İlgili Takip ve Kontrol	87
c. İhtiyaç Bildirim Formları.....	88
ç. Kaynak Yönetim Tetkik Kurulu.....	88
B. KKK PLÂNLAMA, PROGRAMLAMA, BÜTÇELEME VE	
UYGULAMA SİSTEMİ (PPBUS) SÜRECİ	90
1. Tümas Dokümanının Hazırlanması İle İlgili Faaliyetler.....	90
2. İhtiyaçların ve Yetersizliklerin Belirlenmesi	90
a. İhtiyacın Genel Olarak Tespit Edilmesi	91
b. Konseptte Dayalı İhtiyaçlar Sistemi.....	91
c. Harekat Planlama Veçheleri	91
ç. Kuvvet İhtiyaçlarının Belirlenmesi	92
d. Harbe Hazırlık Durum Değerlendirmesi ve Haarbe Hazırlık Direktifi	92
3. Kuvvet Teklifleri İle Program Tekliflerinin Hazırlanması.....	92
a. Kuvvet Teklifleri	92
(1) Kuvvet Tekliflerinin Hazırlanması	92

(2) Kuvvet Tekliflerinin Değerlendirilmesi	93
(3) Personel Temin ve Yetiştirme Planının Hazırlanması	93
b. Program Teklifleri	94
(1) Program Tekliflerinin Hazırlanması	94
(2) Program Tekliflerinin Ön Değerlendirmesi	94
(3) Planlama Programlama İnceleme Kurulu Planlama Programlama İnceleme Kurulu Alt Çalışma Grubu Program Çalışması	95
(4) OYTEP Yıllık Dilimlerinin Uygulanması	95
4. On Yıllık Tedarik Programı Bütçesi	96
5. Bütçenin Takip ve Denetimi	96
a. Anayasal Kuruluşların ve İlgili Bakanlıkların Devlet Harcamalarındaki Takip ve Denetimi	96
b. Kuvvet Komutanlığının Denetimleri	97
(1) Fiziki Denetim	97
(2) Mali Denetim	97
(a) Bütçe Masraf Planları. Uygulaması İle Sağlanan Denetim	98
(b) Aylık Sarfiyat Raporları ile Sağlanan Denetim	98
(c) Projeli Ödenek Aylık Sarfiyat Raporları ile Sağlanan Denetim ..	99
C. PERFORMANS DENETİMİ	100
1. Performans Denetiminin Gelişimi	100
2. Bazı Ülkelerde Performans Denetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi	103
3. Performans Denetimi Kavramı ve Tanımı	105
4. Performans Denetiminin Elemanları	108
a. Verimlilik	108
b. Etkinlik	109
c. Tutumluluk	110
5. Performans Denetiminin Amaçları	111
6. Performans Denetiminin Gerekçeleri	112
7. Performans Denetimi Yaklaşımları	114
a. Sistem Odaklı Denetim Yaklaşımı	114
b. Sonuç Odaklı Yönetim Yaklaşımı	114
8. Performans Denetiminin Aşamaları	115

9. Performans Denetimi ve Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması.....	115
10. Türkiye’de Performans Denetimi ve Performans Denetimi Uygulamasına İlişkin Yasal Çerçeve	117
11. Türk Silahlı Kuvvetleri’nde Performans Denetimi Uygulamasına Geçilmesinin Gerekliliği ve Önemi.....	119
V. SONUÇ VE ÖNERİLER	122
KAYNAKÇA	128
EKLER.....	136



TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. M.S.B.lığı Bütçesinin 1983-2003 Yılları Arasında Genel Bütçe İçerisindeki Miktar ve Oranı	31
Tablo 2. 1983-2001 Yılları Arasında Türkiye’de Savunma Bütçesi Bileşenleri Oranları	32
Tablo 3. 1997-2001 Yılları Arasında NATO Ülkelerinde Savunma Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları	33
Tablo 4. Çevre Ülkelerdeki 1989-1997 Yılları Arası Savunma Harcamalarının GSYİH’ya Oranı	34
Tablo 5. Denetimin Tarihsel Gelişimi	102
Tablo 6. Performans Denetiminin Aşamaları	115



KISALTMALAR LİSTESİ

AÇG	Alt Çalışma Gurubu
AIÖD	Altyapı İhtiyaç Öneri Dokümanı
AİP	Altyapı İhtiyaç Planı
BİLKARDEM	Bilimsel Karar Destek Merkezi
BMKGM	Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü
BMP	Bütçe Masraf Planları
BŞK	Başkanlık
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
Dz.KK	Deniz Kuvvetleri Komutanlığı
GAO	ABD Sayıştayı(General Accounting Office)
GNKUR	Genelkurmay
Gn.P.P.	Genel Plan Prensipler
GSMH	Gayri Safi Milli Hasıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
HİİK	Harekat İhtiyaçları İnceleme Kurulu
HİP	Harekat İhtiyaç Planı
Hv.KK	Hava Kuvvetleri Komutanlığı
J.Gn.K.	Jandarma Genel Komutanlığı
KİB	Kuvvet İhtiyaç Bildirimi
KİÖD	Kuvvet İhtiyaç Öneri Dokümanı
KİP	Kuvvet İhtiyaç Planı
KKK	Kara Kuvvetleri Komutanlığı
KT	Kuvvet Teklifleri
LİÖD	Lojistik İhtiyaç Öneri Dokümanı
LİP	Lojistik İhtiyaç Planı
m	Madde
MGM	Muhasebat Genel Müdürlüğü
MSB	Milli Savunma Bakanlığı
MSPF	Milli Savunma Planlama Faaliyetleri
MUK	Muhasebe-i Umumiye Kanunu

NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Teşkilatı (North Atlantic Treaty Organization)
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
OYTEP	On Yıllık Tedarik Eğitim Planı
PDCH	Personel Dışı Cari Harcamalar
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
PPD	Planlama Programlama Direktifi
PPİK	Planlama Programlama İnceleme Kurulu
PRİK	Program İnceleme Kurulu
PT	Program Teklifi
s	Sayfa
SAGTEP	Savunma Araştırma Teknoloji Planı
SHP	Stratejik Hedef Planı
SIPRI	Uluslar Arası Stokholm Barış Araştırmaları Enstitüsü (Stockholm International Peace Research Institute)
SSDF	Savunma Sanayi Destekleme Fonu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TSK	Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜMAS	Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisi
YDK	Yüksek Denetim Kurumları
VET	Verimlilik Etkinlik Tutumluluk
Vol	Cilt

I. GİRİŞ

Bu tez çalışması, Türk bütçe sisteminin içinde yer alarak genel bütçeden önemli ölçüde kaynak kullanan Türk Silahlı Kuvvetleri'nde bütçeleme faaliyetlerinin esaslarını, mevcut denetim anlayışını ve bu doğrultuda kaynakların daha verimli, etkin, tutumlu kullanımını sağlayacak performans denetimi anlayışı ve bütçeleme süreçlerinin incelenmesini amaçlamaktadır.

Son yıllarda küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş ile yaşanan değişimin sonucu olarak ekonomide kamu sektörü payının azaltılması, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması yani harcamaların denetimi, kamusal kaynakların verimli ve etkin kullanılması görüşü önem kazanmaya başlamıştır. Bu gelişmelere yol açan temel nedenler ise devletin üstlendiği işlevlerin artmasıyla birlikte kamu kesiminin büyüklüğünün genişlemesi, kamu harcamalarında sürekli bir artış ve bütçe açıklarının yaygınlaşmasıdır.

Ayrıca ekonomi teorisi, yönetim teorisi, özel sektörün rekabetçi yapısı, toplumsal eleştiri, değişim talebi ve sivil toplumun gelişimi faktörlerinde yaşanan değişimlere bağlı olarak; toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, düşük maliyetle çalışan, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf daha küçük ancak daha etkin kamu talebi istenmektedir.

Mali yönetimde, kamu kaynaklarının rasyonel ve etkin kullanılmaması, israf edilmesi, halk tarafından yönetimden beklentilerin değişmesi ve kamusal kaynakların kullanımı ile ilgili bilincin artması tüm dünyada kamu kesiminde girdi odaklı olmaktan çok sonuç ve hedef odaklı olmaya yönelen performans denetim anlayışının gelişmesine neden olmuştur. Türk kamu kesiminde de kamu finansman açığının kapatılması, refah düzeyinin yükseltilmesi, israf ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması, Avrupa Birliği gibi uluslar arası ekonomik topluluklara uyum çalışmaları kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve

denetim kavramlarını ön plana çıkarmaktadır. Dünyada bir çok ülkede devletin zorunlu fonksiyonlarını en düşük maliyetle en yüksek çıktıyı yerine getirecek şekilde yerine getirmesi yani etkin devlet kavramı ortaya çıkmıştır.

Piyasa ekonomisi, toplum bireylerinin ihtiyaçlarını karşılayacak bazı mal ve hizmetleri bunların iktisadi özelliklerinden dolayı üretememektedir. Bu mal ve hizmetlerin üretilmesi kamu ekonomisinin(devletin) görevidir. İşte bu tür mallara kamusal mallar diyoruz. Savunma hizmeti özellikleri nedeniyle tam kamusal olup finansmanı vergi kaynakları ile yani kamu finansmanı ile karşılanır. Savunma harcamalarının düzeyi ve etkinlik seviyesi iktisadi kurallara göre değil politik esaslara göre belirlendiğinden talep elastikiyeti çok düşük olan bir kamu hizmetidir. Türkiye'nin savunma harcamaları 1960-1999 yılları arasında yıllık ortalama 2,4 milyar dolar, 2001 yılı savunma harcamaları ise 1998 sabit fiyatlarıyla 8,9 milyar dolara ulaşmıştır. Türkiye, yıllık gayri safi yurt içi hasılasının yaklaşık olarak % 4 ünü savunma hizmetine ayırmaktadır.

Kamu bütçesinin etkin kullanımı siyasi organizasyonun başarısını artırmakta ve toplumun refah düzeyinin yükselmesine neden olmaktadır. Bütçenin etkin olarak kullanılamamasının temel nedenlerinden biri olarak 1973 yılından itibaren uygulanmaya başlanan plan-program-bütçe sisteminin tam olarak gereklerinin yerine getirilmemesi gösterilebilir. Yani bu bütçe sisteminde plan-program, program-bütçe, plan-bütçe ilişkisi yeterince kurulamamıştır. Planların uzun süreli, bütçelerin yıllık oluşu plan-bütçe ilişkisini olumsuz etkilemiştir. Türkiye'de uygulamada olan mevcut denetim sistemi şekil ve formalitelere önem veren düzenlilik denetimi olduğundan , etkinlik ve gereklilik üzerinde durulmamış bu ise gereksiz harcamalara neden olmuştur.

Türk Silahlı Kuvvetleri de savunma ve güvenlik hizmetini yerine getirmek için kamu bütçesinin bir parçası olarak önemli oranda kaynak kullanmaktadır. Savunma harcamalarının ekonomiye ilk etkisi bütçe açısından aldığı pay olarak ortaya çıkar. Ancak savunma harcamalarının ekonomiye olumsuz etkilerinin yanı

sıra; AR-GE kaynaklarının sivil sanayiye aktarılması, eksik istihdam koşullarında atıl kapasitenin kullanılmasını sağlaması gibi olumlu etkileri de vardır. TSK pozitif dışsallıkları olan ve tamamı kamu finansmanı ile karşılanan savunma hizmetini yerine getirebilmek için gerekli kaynakları Planlama Programlama ve Bütçeleme sistemi adı verilen bir süreç ile elde etmektedir. Bu nedenle harcamaların niçin yapıldığı ve denetimi büyük önem kazanmaktadır. Harcamaların gerçek varlık nedeni ise tamamen etkinlik ve verimlilik kriterlerini göz önüne alarak daha çok sonuçlara odaklanan performans denetimi ile belirlenebilir.

Toplam dört ana bölümden oluşan bu tez çalışmasında;

Önce tam kamusal mal olarak savunma hizmeti ve savunma harcamaları kısaca incelenecektir. Burada savunma hizmetinin tam kamusal bir hizmet olduğu, tam kamusal mal ve hizmetlerin özellikleri belirtilecek daha sonra savunma harcamalarının ekonomiye etkileri ve Türkiye’de savunma harcamalarından bahsedilecektir. Takip eden bölümde, bütçe ile ilgili temel kavramlar, ilkeler, bütçeleme sistemleri, Türkiye’de program bütçe uygulaması özet olarak ; Türkiye’deki mevcut düzenlilik denetimi bütün aşamalarıyla anlatılacaktır. Daha sonra ise Türk Silahlı Kuvvetleri’nde uygulanmakta olan PPBS bütün aşamalarıyla en üst kademeden en alt kademeye kadar anlatılarak sistemin genel işleyişinin kaynakların etkin kullanımını sağlayıp sağlamadığı irdelenecektir. TSK’da halen uygulanmakta olan denetim sisteminin çağdaş denetim standartlarına göre yeterli olup olmadığı sorusunun yanıtı bulunacaktır.

Bu kapsamda performans denetiminin gelişimi, ortaya çıkışı, elemanları, gerekçeleri, yaklaşımları ve TSK’de uygulanmasının önemi anlatılacaktır. TSK’de kaynakların daha etkin ve verimli şekilde kullanımını sağlayacak denetim ve bütçe sisteminin ne olması gerektiği vurgulanarak diğer kamu kurumlarına da bu konuda öncü olma konumu irdelenecektir.

II. TAM KAMUSAL MAL OLARAK SAVUNMA HİZMETİ VE SAVUNMA HARCAMALARI

A. KAMUSAL MALLAR

İhtiyaçları özel (kişisel) ve kamusal (kollektif, sosyal yada toplumsal) ihtiyaçlar şeklinde ikili bir ayrıma tâbi tutabiliriz. İnsanlar yalnız başlarına yaşayamazlar; bir araya gelmek suretiyle bir toplumu oluştururlar. Bunun organize şekline de devlet adı verilir. Bu toplum halinde yaşayış, ortaya başka tür bir takım ortak ihtiyaçların çıkmasına sebebiyet verir. Meselâ dış ve iç güvenlik ile adaletin sağlanmasına ihtiyaç duyulması toplum halinde yaşamının bir sonucudur. Tek başına yaşayan bir insanın, elbette ki millî savunma, âsaişin ve âdaletin temini, diploması gibi hizmetlere ihtiyacı yoktur. [1]

Kamusal ihtiyaçları giderecek mal ve hizmetler bunların iktisadi özelliklerinden dolayı hiç veya arzu edilen miktarda piyasada (özel sektör) üretilmemektedir. Bu noktada devletin devreye girerek bu kamusal mal ve hizmetleri üretmesi gerekir. Çünkü bunların karşılanması toplumun tümüne yarar sağlamaktadır. Zaten kamu ekonomisinin ortaya çıkış sebeplerinden birisi de bu mal ve hizmetlerin özellikleridir.

Tam kamusal mal ve hizmetlerinin (tümünü kapsayan) temel niteliği bunların arzlarının siyasal talepçe düzenlenmesi; yani politik ve idari organlar tarafından alınan kararlarla belirlenmesidir. Bu kamusal mal ve hizmetlerin piyasa mallarından temel farklılıklarından birisi de bunların vergi kaynakları ile sağlanmasıdır. Kamu hizmetlerinin maliyeti, piyasa ekonomisinde olduğu gibi, sunulan hizmetlerin bedeli, yararlanmanın ön şartı olarak ödetilerek karşılanmaz. Devlet hizmetlerinin maliyetleri, hemen hemen tamamen topluca finansman, kamu finansmanı ile karşılanır. [2]

1. Tam Kamusal Mal ve Hizmetler

Tam kamusal mal ve hizmetler denince, hizmet faydasının kişiler arasında bölünemediği; dolayısıyla hizmetin fiyatlanamayıp topluca tüketildiği ve tüketimde kimsenin birbirine rakip olmadığı mal ve hizmetler anlaşılır. [3] Dolayısıyla maliyeti yararlananlar arasında paylaştırılamayınca hizmete ilişkin tüm giderleri de genel olarak tahsil edilen kamu gelirleri ile karşılanır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere bu mal ve hizmetlerin özellikleri ortaklaşa tüketilmesi, aynı anda birden fazla kişiye fayda sağlaması ve faydanın kişilere ayrı ayrı dağıtılamamasıdır. Bu nedenle kamusal malların tüketiminde rekabet yoktur. Bu mal ve hizmetlerin faydası bölünememekte, istenirse dahi toplum içinde yaşayan kişiler bunların tüketiminden dışlanamamaktadır.

Bu mal ve hizmetler taşıdıkları özelliklerinden dolayı piyasada üretilemezler. Bunun da tipik örneği millî savunma hizmetleridir. Literatürde pür kamu malları adı da verilen bu malları, R. Musgrave sosyal mal olarak isimlendirmektedir. P.A. Samuelson, bu konu ile ilgili olarak şunları söylemektedir: Millî savunma olayını ele alalım. Tehdit edilen bir toplum için hiçbir şey güvenlikten daha önemli değildir. Buna rağmen millî savunma bir mal gibi telâkki edildiğinde, ekmek türündeki özel bir maldan kesin surette ayrılır. On dilim ekmek, toplumun üyeleri (fertler), arasında çeşitli şekillerde bölüştürülebilir; fakat millî savunma az çok otomatik bir tarzda bütün vatandaşları himaye edecektir. [1, s-47] Kişilerin bu tür mal ve hizmetlerden sağladıkları faydanın kolektif faydadan ayırt edilip ölçülmesi ve dolayısıyla fiyat mekanizması yoluyla bedelini ödeyene satılması ve sadece onun kullanımına sunulması olası değildir. Tam kamusal malların tüketimi sonucu o malı tüketen bireyler bütün toplumu oluşturan bireylere dışsal faydalar yayarlar. Yani, tam kamusal malın tüketimiyle elde edilen fayda, sadece o malı kullanan kimsenin fayda fonksiyonunda yer almaz, bütün bireylerin fayda fonksiyonunda yer alır. [4]

Tam kamusal malların bazı bireyler tarafından tüketilmesine engel olunamaması, o malı tüketenlere belli bir fiyat ödetilmesine de olanak vermediği bu durum " bedavacılık" (free-rider) olarak ele alınmaktadır. Ulusal savunma, iç güvenlik gibi tam sosyal malların tüketiminde asıl olan; bir bireyin tüketiminin değer bireyler ile rakip olmaması ve fiyat mekanizması yolu ile rakiplerin dışarıda tutulamaması nedeniyle bireylerin "ödeme arzusu" söz konusu olmadan, kendi tercihlerine göre salt sosyal mallardan faydalanmalarıdır. [4, s-1]

2. Tam Kamusal Mal ve Hizmetlerin Özellikleri ve Savunma Hizmeti

a. Bölünmez Fayda (Teknik Bölünmezlik)

Özel malların arzını, piyasa talebi düzenlemektedir. Halbuki kamusal mal ve hizmetlerin arzını ise siyasi talep oluşturmaktadır. Piyasa talebi, kamusal mal ve hizmetler için geçerli değildir. Çünkü bunlar, özel mal ve hizmetler gibi bölünmezler ve pazarlanamazlar. [5] Bu bölünmezlik tüm yurt çapında olacağı gibi, belli bir bölge üzerinde de olabilir. Dolayısı ile etkilenme (yayılma) alanının boyutları arz edilen hizmetin türüne ve amaçlanan faydaya göre farklılaşır. [2, s-57]

Kamu malları ve hizmetlerinin faydası, özel malların aksine, bütün topluma yayılır. Özel malları fizikî olarak ünitelere bölüp tüketicilere ayrı ayrı sunma olanağı vardır. Ekmek, şeker v.s. de durum böyledir. Bunlardan ancak onları tüketenler bir fayda sağlar, satın almayanlara bir fayda sağlamaz. Oysa kamu malı ve hizmetleri ise, nitelikleri gereği, bölünmez faydalar sağlar. [6] Bölünemeyen ve pazarlamayan bu tür mal ve hizmetlerin kişilere sağladığı faydayı da ölçmek mümkün değildir. Bu nedenle toplumu oluşturan bireyler, kamu hizmetlerinin finansmanına gönüllü olmasalar bile katılmak zorundadırlar. Çünkü bu hizmetlerin faydalarından kaçınılmaz bir sonuç olarak yararlanmaktadırlar.

Kamu hizmetlerinin temel nitelikleri bakımından, savunma hizmeti kendine özgü, diğer hizmetlerden ayrı bir bileşimdir. Ülkenin savunma gücü caydırıcı ve koruyucu hizmet faydalarını birlikte, bir bileşik ürün olarak yaratır. Savunmanın caydırma faydası, yurt çapında bölünmez bir ortak tüketim hizmetidir. Yurt içinde bulunan herkes, istemese de, caydırma hizmetinden faydalanır. [2, s-270] Bu nedenle, savunma hizmeti teknik açıdan ünitelere bölünmek suretiyle kişilere ayrı ayrı sunulamaz. Savunma hizmeti bir ülke için yapılır, aynı anda herkes bundan yararlanmaktadır. Bu tür mal ve hizmetlerin teknik bölünmezliklerinden dolayı toplum halinde tüketimi söz konusu olmaktadır. [5, s-56] Koruma ve püskürtme, caydırma faydasına kıyasla, farklı temel nitelikler taşır. Caydırıcı faydadan farklı olarak, bu hizmetin yoğunluğu bölgelere göre farklılaştırılabilir. [2, s-270, 271]

b. Bedel Ödemeyenlerin de Hizmetten Yararlanabilmesi

Kamusal mal ve hizmetler için bir bedel ödemek istemeyenlerin de bu malların faydalarından yararlanabilmeleri söz konusudur. Halbuki özel mal ve hizmetlerin bedelini ödemeyen kişiler, bunların faydalarından yararlanamazlar. Onun için, özel mal ve hizmetlerin faydalarından yararlanmak isteyenler, o mal ve hizmetlerin fiyatına eşit satın alma gücünden vazgeçmek zorundadırlar. Halbuki kamusal mal ve hizmetler için aynı prensip geçerli bulunmamaktadır. [5, s-57] Gönüllü olarak bir bedel ödesin veya ödemesin bütün fertler bunlardan faydalanır. Hizmetin finansmanına katılmak isteyenleri ondan yararlanmaktan alıkoyacak pratik ve kabul edilebilir bir hâl çaresi bulmak olanaksızdır. [6, s-5] Savunma hizmetinin finansmanına istekli olarak katılmak istemeyen birisinin bu hizmetin dışında bırakılması düşünülemez.

c. Piyasaya Sunulamama (Pazarlanamama)

Kamusal mal ve hizmetler teknik bölünmezliklerinden dolayı ünitelere bölünerek kişilere ayrı ayrı sunulamamaktadır. Bu tür mal ve hizmetlerin talebi de piyasada oluşmadığı için bunların fiyatlandırılması da söz konusu olmamaktadır. [5, s-57] Faydaların yayılma alanında bulunan herkes, hizmetin finansmanına gönüllü olarak katılsın veya katılmasın, onları elde edebilir. Dolayısıyla mala karşı olan talep belirlenemez. Söz konusu mal ve hizmetlerin maliyetlerinin karşılanması gönüllü finansman (piyasa finansmanı) başarılı olamadığına göre bir başka yola başvurmak yani kamusal finansmana gitmek gerekir. [6, s-5, 6] Kamusal mal ve hizmetlerin arzı kamu tarafından yapılır. Bu işin finans kaynağı olarak vergiye başvurulur.

Faydaları pazarlanamayan, toplumun tümüne yayılan savunma hizmetinin yerine getirilmesini devlet üzerine alır. Bu hizmetin yerine getirilebilmesi için gerekli kaynağı ise bireylerden aldığı vergi ile sağlar. Özel sektör ise böyle büyük oranda bir finansman kaynağına sahip olmadığı için bu hizmeti yerine getirmesi beklenemez.

ç. Tüketimde Birbirine Rakip Olmama

Tam özel mallarda tüketiciler birbirine mutlak olarak rakiptirler; birinin kullandığı maldan diğerine hiçbir fayda gelmez. Oysa kamusal mal ve hizmetlerde tüketimde, tüketiciler arasında bir rekabet yoktur ve birbirine rakip değildir. Bununla belirtmek istenen şey bir ferdin bu mallardan tüketimde bulunmasıyla diğerlerine düşecek payda bir azalma olacağı hususundan söz edilmemesidir. Kamu mallarından, faydaların yayılma alanında bulunan herkes aynı anda yararlanır. [6, s-5]

Savunma hizmetinde ise, gereken savunma harcaması ile nüfus arasında direkt bir doğru orantı söz konusu olmadığından kullananlar arasında rekabetten söz edemeyiz. Savunma harcamasının boyutunu tehdidin büyüklüğü belirler ve bu bağlamda nüfusun büyüklüğünden ziyade yapısı etkindir. [2, s-58] Vatanın dışardan gelecek tehlikelere karşı savunulmasında, ülke sınırları içinde yaşayan herkes bu hizmetten aynı ölçüde yararlanır.

d. Üretim Hacminin Büyüklüğü

Toplumsal mal ve hizmetlerin bir diğer özelliği de bunların üretim hacimlerinin genellikle, piyasa tarafından karşılanmasına imkân vermeyecek derecede büyük olmasıdır. Şöyle ki: Toplumsal mal ve hizmetlerin, fevkalâde büyük hacimlerde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Normal dönemlerde ihtiyacın asgari seviyede olduğu ülkelerde dahi, sözü geçen hizmetin hacmi yine de piyasanın yeterli olamayacağı derecede büyüktür. Çünkü, her şey bir yana, piyasanın üretici birimleri olan firmaların sermaye seviyeleri, bu tür hizmetlerin üretimi için gerekli miktarın oldukça altındadır. Bu sebeptir ki, diğer bütün şartlar elverişli bulunsaydı dahi piyasanın toplumsal mal ve hizmetleri üretmesi yine de mümkün olmayabilirdi. [1, s-53]

Milli savunma hizmetlerinin, harp ve benzeri dönemlerde fevkalâde büyük hacimlerde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bazı ülkelerin jeo-politik konumları gereği normal dönemlerde de milli savunma hizmetinin oldukça büyük hacimlerde üretildiği görülmektedir. [5, s-58]

e. Hizmet Üretiminde ya da Tüketiminde Yasal Zorunluluk

Piyasada üretilen mal ve hizmetlerden yararlanıp yararlanmamakta tüketici tamamen hürdür; serbesttir. Onun bu konudaki kararını etkileyen faktör, tamamen iktisadî bir nitelik taşıyan fayda maksimizasyonudur. [1, s-53]

Buna karşılık, kamu hizmetleri arzı yasal zorunluğa dayanır. Bunların finans kaynağı yasal ödeme zorunluğa dayanan vergilerle karşılanır. Bu açıdan tüm kamu hizmetlerinin yurttaşlara satılmasında (yani, bedelinin ödetilmesinde) yasal bir zorlama (cebir) vardır. Böylece, vatandaş istemediği bir hizmeti, ya da istemediği miktarda bir hizmeti almak zorunda kalabilir (çünkü, miktar ayarlaması yapamaz); ya da hizmete istemediği bir fiyat ödemek zorunda bırakılabilir (çünkü vergi fiyatı hizmetin faydasına göre belirlenmez). [2, s-58] Buradaki zorunluluk kamu yararı için ortaya çıktığı için keyfi değil hukuki bir zorunluluktur. Bu özellik piyasada üretilen mallar için söz konusu değildir.

Savunma, iç güvenlik, adalet gibi klâsik kamu hizmetleri ancak milletlerin siyasî organizasyonları olan devletler tarafından etkin bir şekilde görülebilecek bir yapı ve nitelik arzeder. Siyasî otorite, hukukî zor bu hizmetlerin ayrılmaz bir parçasını oluşturur. Milletlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yönünden yaşamsal bir önem taşıyan savunma hizmeti ihale açılarak özel sektörün sorumluluğuna bırakılamaz. Savaşta başarının sırrı dinî ve millî hisler kadar er meydanından kaçmanın davet edeceği hukukî yaptırımında yatar. Aynı şey adalet, iç güvenlik hatta eğitim ve sağlık hizmetleri için de söylenebilir. Siyasî otorite, hukukî zor söz konusu hizmetlerin vazgeçilmez unsurlarını oluşturur. [6, s-8]

3. Yarı Kamusal Mal ve Hizmetler

Yarı kamusal mallar, bölünebilme, tüketimden dışlanabilme ve dolayısıyla belli bir fiyatla arz edilebilme özelliklerine sahip olma açısından özel mallara benzeyen, fakat aynı zamanda özel mallardan farklı olarak toplumsal açıdan önemli boyutlarda pozitif dışsallıklara sahip olan mallardır. [4, s-2]

Yarı kamusal mal ve hizmetlerde, hizmetten doğrudan fayda sağlayan bellidir. Fayda bölünmesi güç olmakla beraber özel fayda ve sosyal fayda şeklinde iki grup faydadan söz edilir. Hizmet maliyetinin bir kısmı, doğrudan yararlananlara yararlanma vergisi altında ödettirilebilir. Kalan kısmı ise, sosyal fayda-dolaylı fayda elde edenlerin ödeme gücüne bağlı olarak genel bütçeye

aktardıkları gelirlerden karşılanır. [3, s-4] Tam kamusal malın tüketiminin neden olduğu dışsal fayda toplumun bütün bireylerine yayılmaktadır oysa yarı kamusal malların dışsal faydaları sınırlı sayıdaki bireyleri içine almaktadır. Yarı kamusal mal ve hizmetlere örnek olarak eğitim-sağlık vb verilebilir.

B. SAVUNMA HARCAMALARI

1. Savunma Harcamalarının Sebepleri

Savunma harcamalarının varlığı devlet kavramı ile birlikte ortaya çıkar. Çok eski çağlardan beri devletin varlığının bir göstergesi olarak, savunma ve güvenlik önemli bir kamu hizmeti şeklinde görülmüştür. Belirli bir toplum üzerinde egemenlik örgütlenmesinin ön şartı, başka devletlerin aynı toplum üzerine egemenlik iddiasının reddidir. Savunma, devletin egemenliğinin diğer devletlerin egemenlik iddialarına, müdahalelerine karşı korunmasıdır. [7]

Devletin millete karşı bu görevini yerine getirebilmesi için öncelikle milli güç unsurlarının geliştirilmesi gerekir. Tabii ki bu unsurlar sürekli gelişim halinde ve nispi özelliktedirler. Bir devletin gücü söz konusu olduğunda, ilk aklı gelen ise, fiziki milli güç unsurlarından olan “askeri güç”dür. Uluslararası ilişkilerde en son başvuru olan askeri güç devletlerin sürekli olarak geliştirmek istedikleri ve asla vazgeçemeyecekleri bir milli güç unsurudur. Çünkü yeterli miktarda askeri gücü gereken zaman ve yerde sağlayamayan bir devletin varlığı büyük ölçüde tehlikeye girmektedir.

Savunma hizmeti iki ayrı türden faydayı birlikte yaratır: Ülkeye saldırı emeli besleyenleri caydırma, saldırı gerçekleştiğinde ülkeyi koruma ve saldırganları defetme (püskürtme). Savunmanın caydırıcı yararı ülkenin askeri gücünün muhtemel saldırganlarınkinden daha üstün olmasına ve bunun gerçekliğine hasımlarının inanmasına bağlıdır. Ülkenin mutlak askeri güç üstünlüğü olmasa bile, muhtemel saldırganlar saldırıdan umdukları yararı açıkça

aşan bir zarara uğrayacaklarına inanırlarsa gene savunmanın caydırıcı işlevi gerçekleşir. Savunmanın caydırıcı işlevi, savunmanın yapılmasına değil, üstün savunma gücünün varlığının duyurulmasına, muhtemel saldırganca bilinmesine ve kabul edilmesine dayanır. Savunmanın koruyucu ve püskürtücü yararı ise, saldırı başladıktan sonra, silâhların kullanılması ile elde edilir; yani eyleme dayanır. Koruma ve püskürtme hizmetinin ülke egemenlik alanını örtmesi gerekir. [2, s-268-269]

Savunma hizmetinin yeterliliği konusunda en önemli kriter ise, savunma harcamalarının boyutudur. Dar anlamıyla savunma harcamaları; savunma hizmetine tahsis edilmiş askeri ve sivil personel ile ilgili harcamalardan, bu sektör ile ilgili araç ve gereçlerin (silah, ekipman vs.) üretimi ve satın alınması, bunların bakım ve onarım giderlerinden, bina vb. inşa faaliyetlerinden, araştırma geliştirme harcamalarından oluşmaktadır. Bu nedenle, asker benzeri güçler (milis, polis, gümrük görevlileri), sivil savunma, olağanüstü dönemde kısa zamanda silah üretimine faaliyetlerini uyarlayabilecek sivil teşebbüsler, zorunlu yiyecek maddeleri ve ham maddelerin stoklanması faaliyetleri ile yapılan harcamalar ve yabancı askeri yardımlar geniş anlamda savunma harcamalarını oluşturmaktadır. [8, s-48]

En genel ifadesi ile gerekli savunma gücü ve dolayısı ile savunma harcamaları, “ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden, ülke bütünlüğüne yönelik tehdidin artan bir fonksiyonu olarak ayırdıkları bir pay olup, egemenlik ve ulusal varlığın devamını sağlayan harcamalardır. Ülkelerin bir çoğu kendilerini olası bir saldırıya karşı korumak veya düşmanlarını saldırıdan caydırmak amacıyla savunma harcamaları yapmaktadırlar. Bir ülkenin kendisini savunmak için yapması gereken savunma harcaması miktarı ise o ülkenin kabul edebileceği risk derecesine bağlıdır. Böylesine soyut gereğe dayanan savunma harcamalarının optimal ölçekte yapılması, risk faktörünün iyi belirlenmesine ve yeterli güvenlik seviyesinin tesbitine bağlıdır. Bu tesbitle ancak optimal ölçekte bir savunma harcamasını yapmak mümkün olabilir. Doğal olarak ihtiyaçtan fazla savunma harcamasının yapılması ülke refahından gereksiz vazgeçişe neden olacaktır. Bu

nedenle, savunma harcamalarında denge, yapılacak harcamaların yeterince ve kabul edilebilir risk ile yapılma trade off'undadır. [9]

Sonuç olarak, savunma harcamasının nedeni olarak iç ve dış tehdit gösterilebilir. Bu tehdidin analizi sonucunda tehdidin oluşumuna neden olan unsurlar ise şöyle sıralanabilir: Jeopolitik ve jeostratejik konumu, stratejik kaynaklara sahip olmak ya da hakim bir bölgede bulunmak, ekonomik ilişkiler, sosyo-ekonomik ve etnik yapısıdır. Coğrafi konumu itibari ile kritik bir yerde olmayan ülkeler için dış tehdit yok denecek kadar azdır.

2. Savunma Harcamaları Düzeyinin Ölçülmesi ve Etkinliği

Fonksiyonel temelde düşündüğümüzde, kamu harcamalarının bileşiminin toplum refahını en çoklayacak yapıda olması beklenir. Diğer bir deyişle bu bileşim toplumun sosyal refah fonksiyonuna göre belirlenecektir. Hükümetin tercihleri ile toplumun tercihleri arasında tam uyumun olmayabileceği de göz önüne alınırsa, uygulamada anılan bileşimin belirlenmesinde siyasi önceliklerin iktisadi önceliklerin önüne geçtiği söylenebilir. Bu açıdan bakıldığında savunma harcamaları toplumun savunma yönündeki tercihinin bir göstergesi olması yanında bu alandaki baskı gruplarının (ordu ve savunma sanayi) pazarlık gücünün göstergesi olarak da tanımlanabilir. Doğrudan tüketim ve üretim kapasitesi yaratma anlamında verimsiz türden harcama kalemi olsa da savunma harcamalarının bütçelerde esnek olmadığı genel bir gözlemdir. [10]

Tek bir müşterisi bulunan (savunma bakanlığı) ve kamusal mal niteliği taşıyan savunma ürünlerine olan talep, silahlı kuvvetlerin büyüklüğü ve G.S.M.H imkanlarının karışımından oluşan bir bileşim tarafından belirlenmekte olup, fiyattan çok yüksek performans ihtiyacına bağlı bulunmaktadır. Bu haliyle savunma ürünleri talebi, inelastik bir görünüm arz etmektedir. [11]

Teknisyenlerle siyasal organlar arasındaki bilgi alışverişi sonucu belirlenen savunma ödeneğinden en yüksek savunma hizmetinin nasıl elde edileceği bir savunma programı etkinliği sorunudur. Bütçe ödeneği ile en yüksek ve etkin programların nasıl belirleneceği ekonomik-teknik bir konudur. Programların caydırma ve defetme hizmet miktarları belirlendiğinde, bunun maliyetlerini dikkate alarak ne miktarda ödenek verileceğinin takdir yetkisi siyasal organındır. Ancak savunma programının bu etkileri nesnel bir biçimde belirlenmelidir. [2, s-273]

Bütün bunlara karşın toplumun hem kısa hem de uzun dönemde refahına doğrudan etki eden harcama kalemleri olarak sağlık ve eğitim vurgulana gelmiş; savunma harcamalarının bu nitelikten yoksun olması nedeni ile “yerinilen” harcama sayılması da önerilmiştir. Bu temelinde esas olarak düşmanları caydırmak amacı ile üretilen güvenlik çıktısının iş gücünün yanı sıra çok çeşitli ve yüksek maliyetli silah gerektirmesi yatmaktadır. Yurt içinde ve yurt dışındaki üreticilerden alınan silahlardan bir sıcak çatışma olasılığına karşı bulundurulmanın ötesinde bir yarar beklenmemektedir. Ayrıca savunma teknolojilerindeki hızlı gelişmeye paralel olarak caydırıcılık fonksiyonunu korumak için silahların kısa zamanda yenilenmesi ihtiyacı doğmaktadır. Bu durumda hem genel olarak sivil (savunma dışı) harcamalar, hem de kamu harcamaları içindeki bileşim açısından fırsat maliyetini göz önünde tutmak gerekmektedir. [10, s-4]

Askeri gücü belirleyen, bir yandan G.S.M.H’nın büyüklüğüdür. Diğer yandan bu G.S.M.H’dan savunmaya ayrılacak payı belirleyecek olan toplumsal fedakarlığın derecesidir. Demokratik ülkelerde bu iki ilke aynı ölçüde olmakla beraber, milli beraberlik duygularının geliştiği, milliyetçilik bağlarının kuvvetli olduğu ve devletin nesiller boyu yaşayan bir müessese olarak kabul edildiği ülkelerde de, bu fedakarlık o kadar kolay ve geniş ölçüde yapılmaktadır. [12]

Savunma harcamalarının kapsamı konusunda uluslar arası kuruluşlarda da tam bir görüş birliği olduğu söylenemez. Birleşmiş Milletler Milli Muhasebe Sisteminde askeri amaçla kullanılan tüm silahlar aramalı sayılmaktadır; ömürleri bir yıldan fazla olmasına karşın füze, roket, bomba gibi tahrip edici silahlar da bunların taşıyıcıları da sabit sermaye sayılmamaktadır. Çünkü savaş sırasında bu silahlarla insan, bina ve çevrenin yok edilmesi mal veya hizmet üretimi olarak tanımlanmamaktadır. Bu kapsamın tek istisnası sivil amaçlar için de kullanılabilen hava alanı, liman, yol, hastane gibi yapılardır. Ancak bütçede kapsanan bölümün yalnızca doğrudan ölçülen maliyetlerle ilişkin olduğu açıktır. Silahlı Kuvvetlerin ve ilgili kuruluşların faaliyetlerinin alternatif maliyetleri, sivil altyapı kullanma maliyetleri ve çevre etkileri kapsamadığı gibi bu kuruluşların vergi ve diğer ayrıcalıklarının parasal değeri de kapsamamaktadır. Savunma hizmetinin diğer kamu hizmetlerinden farklı olarak “gizlilik” esasına dayandığı için bütçe içindeki savunma harcamalarının toplumun ulusal güvenliğe ayırdığı kaynakların tümünü yansıttığı söylenemez. Savunmaya bütçe dışından da kaynak ayrılması, örneğin Türkiye’deki Savunma Sanayi Destekleme Fonu’nun varlığı, ulusal güvenlik çıktısı için kullanılan girdilerin doğru ölçülmesini güçleştirmektedir. [10, s-4]

Savunma harcamalarının çıktısı olan Milli Güvenlik Gücünün etkinliğinin kantitatif yöntemlerle ölçülmesi de başlı başına bir problem teşkil etmektedir. Bir ülkenin Milli Güvenlik Gücü asgari ülkenin siyasi bağımsızlığını sürdürmeye yetecek seviyede ve vasıfta insan, silah ve malzeme birikimini ifade eder. Milli Güvenlik Gücü bir yandan ölçülemeyen, diğer yandan ölçülebilir faktörlere bağlıdır. Ölçülebilir faktörler iktisadi gücü belirleyen faktörlerdir.

Bir ülkenin milli güvenlik gücünün belirleyen ölçüleri tek bir genel ölçü içinde toplamak ihtiyacı duyulduğundan ülkenin GSMH değerini dikkate almak en doğru ve yararlı yol olarak tavsiye edilmiştir. Uluslar arası ekonomik performans mukayeselerinde de dikkate alınan ölçü GSMH’dir. Çünkü ülkelerin topyekun üretim gücü bu ölçüye dayanılarak belirlenmektedir. Ülkelerin askeri gücünü belirleyecek güç onların üretim gücüdür. [12, s-207, 211] Milli Güvenlik Gücünün bir ölçüsü olarak GSMH eğer ekonomi tam istihdam dengesinde

bulunuyorsa doğru bir gösterge sayılabilir. Ekonomi eksik istihdam dengesinde ise özellikle üretim kapasitesi tam olarak kullanılamıyorsa, ortaya çıkan GSMH büyüklüğü Milli Güvenlik Gücünün gerçek bir göstergesi olamaz. Eksik istihdam halinde, atıl kaynaklar harekete geçirilerek diğer hedeflerden fedakarlık etmeden daha büyük bir savunma bütçesine ulaşmak imkan dahiline girer.

Askeri kararlarda etkinlik bütçenin büyüklüğü ne olursa olsun, en yüksek derecede askeri kabiliyete sahip olmak demektir. Askeri kabiliyetler birbirlerinin yerine ikame edilemeyen bir dizi faaliyetlerdir ki; yüksek derecede bir askeri kabiliyete sahip olmak, bunları belli ölçüde bir arada bulundurmaya bağlıdır. En basit ifade ile, kara, hava, deniz güçlerinin uygun bir bileşimi tutturulabilirse, bu kabiliyetin derecesi yükselir. Bir başka ifade ile, “herhangi bir askeri kabiliyeti azaltmadan, diğerini arttırmanın mümkün olmaması halinde, askeri güce ayrılan kaynaklar etkin olarak kullanılmaktadır. Demek oluyor ki, askeri harcamalara ayrılan kaynakların kullanımında dikkate alınacak etkinlik ölçüsü, iktisat teorisinde esasları belirtilen etkinlik kriterlerinden farklı değildir.”[12, s-213,214]

a. Savunma Harcamalarının Yeterlilik Düzeyinin Belirlenmesi

Bir devletin kendisini savunabilmesi için ne kadar savunma harcamasının yeterli olduğunun belirlenmesi güç bir konudur. Zira gereğinde fazla kaynak ayırmak ülke kaynaklarının israf edilmesine yol açabilirken, gereğinden az kaynak tahsisi milli güvenliği tehlikeye sokabilir. Gerçekten de, özellikle büyük güç sistemi içinde başı çeken ülkelerin yükselmelerinin ve sonra da çökmelerinin izlediği çizgi, üretim ve gelir sağlama kapasiteleri ile askeri güçleri arasında daha uzun vadede çok anlamlı bir karşılıklı ilişkinin var olduğunu ortaya koymaktadır. [13]

Soyut gereğe dayanan savunma harcamalarının optimal ölçekte yapılması, risk faktörünün iyi belirlenmesine ve yeterli güvenlik seviyesinin tespitine bağlıdır.” Risk faktörünün iyi belirlenmesi ve yeterli güvenlik seviyesinin tespiti belirli bir bütçe ile savunma hizmetinin yararını en yüksek

düzeye ulaştırmayı mümkün kılar. İhtiyaçtan fazla yapılan savunma harcaması ülke refahından vazgeçiş demektir. Bu sebeple güvenlik ihtiyacının tespitine etki eden faktörleri belirlemek gerekir. [9, s-12]

(1) Güvenlik İhtiyacının Tespiti

Güvenlik ihtiyacının belirlenmesine etki eden en önemli faktör, ister devletin kendisine ister müttefiklerine yönelmiş olsun askeri tehdidin derecesidir. Bazı ülkeler bu tür tehditlere hem doğal (coğrafi) hem de tarihi olarak maruzdur. Bu duruma bağlı olarak güvenlik ihtiyacının belirlenmesine etki eden unsurlar için değişik yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bir kısım yazarlara göre bu faktörlerden bazıları kısa vade içinde değiştirilmesi kolay ve/veya mümkün olmayan, dolayısıyla veri sayılabilecek nitelikte unsurlardır. Bu tür faktörlerden başlıcaları, ülkenin ekonomik durumu ve politikası, ülkenin stratejik durumu, ülkenin dış ilişkileri ve politikalarıdır. [14]

(2) Savunmaya Ayrılacak Kaynak Miktarının Belirlenmesi ve Ödenek Tahsisi

Ülkenin güvenliği söz konusu olduğunda tahsis edilmeyecek hiçbir kaynak yoktur. Ancak ülke, kaynakları GSMH ile sınırlı olduğundan bu kaynaklar optimal bir ölçekte kullanılmalıdır. Burada en önemli husus “ne kadar savunma harcaması” yapılması gereğinin ortaya konulmasıdır. “Bu kararın verilmesi öncelikle dış ve iç değişkenlerin etkilerinin çok iyi tanımlanmasını” gerektirir. Bilindiği gibi tam rekabet piyasasında talep harcanabilir gelirin bir fonksiyonu iken, savunma harcamalarında talep mevcut teknolojinin veya potansiyel düşmanın fonksiyonu olduğundan talepler arasındaki bu yapısal fark, özellikle savunma harcamalarının miktarının (boyutunun) belirlenmesinde savunma ihtiyaçlarının çok iyi derecede tespitini zorunlu kılmaktadır. [9, s-12] Daha sonraki safha ise, GSMH’nin tüketime, yatırıma, kamu harcamalarına ve Milli Güvenlik harcamalarına tahsisidir.

Savunma harcamalarına olan talep, bazı dönemlerde çok yüksek düzeylere çıkarken, bazı dönemlerde de, çok düşük düzeylerde kalabilmektedir. Talepteki bu değişkenliğin tanımlanabilmesi için, “ülkenin jeopolitik ve jeostratejik yapısı, devletler arası bağlantıları, dış politika tercihleri, moral gücü, nüfus potansiyeli, askeri eğitim düzeyi, ekonomik ve teknolojik yapısı, bütçe imkanları ve tehdit hakkında yeterli ve güvenli bilgiler vb. veriler gerekli unsurlardır.” Ancak bu unsurlar, bir metodoloji içinde değerlendirilerek stratejik planlama yapılabilir. Bu değerlendirme;[9, s-13]

- Ülke güvenlik menfaatleri ve taahhütleri,
- Tehdit kabulleri ve tehdidin değerlendirilmesi,
- Savunma politika ve stratejisinin belirlenmesi,
- Politik ve stratejik değerlemelere göre ihtiyaç duyulan, silah sistemlerinin alınması ve askeri kuvvet yapısının geliştirilmesi faaliyetlerini kapsar.

Bu faaliyetler neticesinde savunma programlarının caydırma ve savma hizmet miktarları belirlendiğinde, bunun maliyetlerini dikkate alarak ne miktarda ödenek verileceğinin takdir yetkisi siyasal karar organıdır. Bu amaca ulaşabilmek için bir çok ülke, özellikle savunma hizmetlerinde kullanılmak üzere geliştirilen kısaca Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) olarak ifade edilen bir sistematikten yararlanırlar. [2, s-273]

3. Savunma Harcamalarının Ekonomiye Etkileri

Ekonomik faaliyetlerin asıl amacı, maddi yaşam standardına katkıda bulunarak insanın yaşam kalitesini arttırmaktır. Sadece mal ve hizmet üretmek ekonomik faaliyetin meydana geldiğini göstermez. Ekonomik değer, sadece üretilen mal ve hizmet yaşam standardı üzerinde etkili olduğu zaman meydana gelir. Ancak her mal ve hizmet bunu sağlamaz. Güvenlik için direkt etkileri tartışılmaz olan savunma harcamaları ekonomik niteliği olmayan, maddi yaşam standardını etkilemeyen bir tüketim türü olarak bunun bir örneğidir.

Modern kamu harcamalarının çoğu, ekonomik refaha hiçbir katkıda bulunmayan amaçlara tahsis edilmektedir. Silâhlanma ve ordu besleme gibi giderler bu konunun en gözde örnekleridir ve bu giderler bir ekonomik israf olarak kabul edilmektedir. İnsanlar silâhları, süngüleri ve patlayıcı maddeleri yiyemeyeceklerdir ve harp gemilerinin arttırılması mesken probleminin ekonomik bir çözümü olmamaktadır. [1, s-164] Ancak askeri malların ekonomik değerleri olmamasına karşın ekonomik maliyetleri vardır. Katkıda bulunucu özellik taşımayan bu mal ve hizmetlerin üretimi, ekonomik değere sahip mal ve hizmetlerin üretimi için gereken benzer temel ekonomik girdileri gerektirmektedir.

Savunma hizmetleri öteden beri üretken olmayan bir tüketim türü olarak nitelendirilmektedir. Gerçekten, askerî amaçlara yönelmiş harcamalar, kaynakların üretken alanlarda kullanılmasını engellemektedir. [1, s-164] Üretken olmayan, bir tüketim türü olarak kabul edilen savunma harcamalarının ekonomik sonuçları vardır ve uygulamada ciddi bir sorun teşkil etmektedir. Çünkü bu harcamalar bir çok ülkenin bütçelerinin en önemli harcama kalemlerinden biridir ve faydaları iktisadi terimlerle değil de, politik ve stratejik nedenlerle ölçüldüğünden çoğu zaman vazgeçilmez bir özellik arz etmektedir. Savunma harcamalarının sağladığı milli güvenlik ve istikrar ortamı yanında ekonomik amaç ve hedeflerinde gerçekleştirilmesinde çok büyük etkileri olmaktadır. [7, s-47,48]

Savunma harcamalarının ekonomik etkileri konusunda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yapılmış pek çok araştırma olup ilk bakışta bu harcamaların atıl ve verimsiz harcamalar olduğu, ekonomiye büyük bir yük getirdiği ve olumsuz etkileri olduğu söylenmiştir. Ancak savunma harcamalarını bütünüyle bir kayıp veya iktisadi kalkınmaya engel olarak görmemek gerekir. Çünkü bu tür kamu harcamaları stratejik ve politik mülahazalar yanında bilhassa gelişmekte olan ülkelerde ekonomik gelişmeyi de etkilemektedir. Savunma harcamalarının sağladığı milli güvenlik ve istikrar planı yanında ekonomik amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde çok büyük etkileri olmaktadır. Savunma sanayileri sivil sektörün direkt veya endirekt olarak yararlandığı tekniklerin

olduğu alanlardır. Ayrıca savunma hizmetleri ve yan dalları istihdam bakımından da büyük önem arz etmektedir. Yine savunma hizmetlerin görülmesinde oluşan askeri personelin, gelişmekte olan ülkelerde milli eğitim, sağlık hizmetleri programlarının gerçekleşmesinde ve sosyal alt yapının kurulmasında da çok etkili olduğu kabul edilmektedir. [5, s-108]

Bu konuda yapılmış çok sayıda araştırma, askeri harcamaların ekonomi üzerinde bir etkiye sahip olduğunu belirtmekle beraber, bu etkinin niteliği tam olarak ortaya konamamıştır. Askeri harcamaların ekonomi üzerindeki etkileri, çeşitli faktörlere bağlı olarak (harcamaların çeşidi, hükümet politikaları, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum vb.) değişmektedir. Bu nedenle askeri harcamalarla ekonomik büyüme arasında genelleme yapmak çok güçtür. Dolayısıyla çok sayıda ülke için ortak bir istatistiki metodoloji kullanmanın ve bu ülkeler için güçlü ve geçerli genellemeler yapmanın mümkün olup olmadığı şüpheli bir konudur.

Bu konuda yapılan çalışmaların en ünlüsü Emile Benoit'in yaptığı kesit çalışmalarıdır. Benoit bu çalışmalarında, 1960-1965 (C serileri) dönemlerinde gelişmekte olan 44 ülkede GSMH'nin bir yüzdesi olarak askeri harcamalarla sivil GSMH'nin büyüme oranı arasında önemli bir pozitif ilişki olduğunu ortaya koymuştur. Ancak aynı ilişki 1950-1965 (A serileri) döneminde ispatlanamamıştır. Çünkü Benoit, savunma yükü ile fert başına GSMH arasında veya savunma yükündeki artışlarla devlet gelirlerindeki artışlar arasında pozitif ilişki bulamamıştır. [15]

Askeri harcamalardaki bir artışın kısa dönemde ekonomi üzerindeki doğrudan etkisi, talep, üretim ve istihdam düzeylerinin yükselmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ancak kısa dönemdeki bu olumlu etkileri, uzun dönemde verimlilik ve büyümede gerilemeye yol açan, özel tasarruf ve yatırımları azaltan askeri harcamaların dolaylı olumsuz etkileri tarafından önemli ölçüde ortadan kaldırılmaktadır. Bu nedenle askeri harcamaların doğrudan ve dolaylı etkilerinin

net sonuçları birlikte değerlendirilerek elde edilmeli ve araştırmalarda bu faktörler göz önüne alınmalıdır.

a. Kaynak Dağılımına Etkileri

Savunma, herhangi bir düzeyde ulusal kalkınmaya ayrılabilen kaynakların ağır bir tüketicisidir. Savunmaya ayrılması gereken kaynakların miktarı hakkında karar vermek, hükümetlerin ve meclislerin en önemli görevlerinden birisi olmuştur. Savunmanın tükettiği kaynaklar çoğunlukla parasal terimlerle ölçülebilen kaynaklardır. Bu kaynaklar başlıca; ekonomik faaliyetlerde kullanılan her çeşit endüstriyel fabrika ve donanımı da kapsayan gerçek kapital ve kapital ve kapital donanımı, çeşitli mamul mallar, hammaddeler, hammadde stokları, toprak, her çeşit enerji ve işgücünü kapsamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerdeki savunma harcamalarının genellikle önemli bir bölümünü oluşturan silah alımı ve üretimi faaliyetlerinin ekonomik etkileri konusunda, olumlu ve olumsuz yönde çeşitli görüşler bulunmaktadır. [16] Ancak tek yönlü bir değerlendirme yerine, savunma sanayinin ekonomi üzerinde hem olumlu ve hem de olumsuz etkilerinin bulunduğunu belirtmek daha gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Savunma sanayinin gelişmekte olan ülkelerdeki en önemli olumlu etkisi yeni yatırımların uyarılması ve atıl kaynakların harekete geçirilmesidir. Bununla birlikte, ekonominin harekete geçen atıl kaynaklardan ne ölçüde yararlanabileceği önemlidir. Bu nedenle, burada savunma sanayinin rolü, ekonominin atıl kaynaklardan yararlanabilmesi ölçüsünde olacaktır. [16, s-188]

Savunma sanayinin yenilik bulucu özelliğinden yararlanma yönüyle, daha çok gelişmiş ekonomilerde görülmektedir. Buna karşılık, gelişmekte olan ülkelerde aynı durumun söz konusu olabileceğini belirtmek pek mümkün değildir. Kuşkusuz gelişmekte olan ülkelerde de, savaş gücünü artırıcı, akılcı bir planlama ile gerçekleştirilen askeri amaçlı yatırımlar, kaynakların optimale yakın kullanımına hizmet edebileceği gibi, yeni teknolojileri ekonomiye kazandırarak

da, ekonomik gelişmeye katkıda bulunabilecektir. Ancak, bu olumlu sonucun elde edilebilmesi, söz konusu yatırımların ekonominin alternatif yatırım alanları arasındaki öncelik sırasına uygunluğu ölçüsünde olacaktır. Aksi takdirde, bir taraftan kaynakların ekonomik hedeflere uygun olarak optimum kullanımı gerçekleştirilememiş, diğer taraftan da söz konusu yatırımların diğer sanayi kolları ile bütünleşme imkânları azaltılmış olacaktır. Ayrıca kaynak kullanımında, öncelik sırasının göz önünde bulundurulmaması ve optimumdan uzaklaşılması, bir taraftan kaynak israfına neden olarak ekonomik kalkınmayı yavaşlatırken, diğer taraftan savunma sanayinin gelişimi de engellenmiş olacaktır.

b. Sanayileşmeye Etkileri

Türkiye, kalkınmasını sanayileşmeye bağlamış ve 2000'li yıllarda sanayileşmiş bir ülke olmayı hedef almıştır. Bu bakımdan savunma sanayinin, gelişimine paralel olarak Türkiye'nin genel sanayileşmesi üzerinde meydana getireceği etkiler önem taşımaktadır. Savunma sanayinin geliştirilmesinin başlıca amacını, askeri ve politik hedefler oluşturmakla birlikte, aynı zamanda Türkiye'nin sanayileşme sürecinde yapacağı katkılara da önem verilmektedir. Savunma Sanayinin, Türkiye'nin sanayileşmesi üzerinde hem olumlu ve hem de olumsuz etkileri olacaktır.

Olumlu etkilerin başlıcalarını şöyle sıralayabiliriz:[16, s-190]

1. Savunma sanayinde gelişime ara ve yatırım malları sanayilerinin gelişmesine bağlı olduğundan dolayı, bu karmaşık ve ileri teknoloji sanayi kollarının gelişmesine neden olacaktır.

2. Savunma sanayi yeni sanayi dallarına ihtiyaç duyacağından bu halihazırda mevcut olmayan sanayi kollarının kurulmasına neden olacaktır.

3. Savunma sanayicinin çok çeşitli dallarda faaliyet göstermesi bazı sanayi dallarında görülen finansman güçlükleri ve atıl kapasitenin giderilmesini sağlayacaktır.

4. Savunma sanayinde kalite ve standardizasyonun çok önemli olması ve yan sanayine yeni teknolojileri aktarması, diğer sanayi ürünlerinde de kalitenin artmasına sebep olacaktır.

5. Savunma sanayi sıkıntısı çekilen teknik uzmanların yetişmesini sağlayacaktır.

Türkiye'nin sanayileşmesi ve sanayi yapısında meydana getireceği bu olumlu etkilere karşılık, bazı olumsuz etkiler de meydana getirecektir. Bu olumsuz etkilerin başlıcaları şunlardır:[16, s-191,192]

1. Yetersiz Pazar imkanlarından dolayı, sivil sanayide kullanım alanı olmayan ürünleri üreten sanayi kollarının gelişmesiyle, kaynak israfı ortaya çıkacaktır.

2. Savunma sanayinde çalışan personelin, diğer sanayilerde kullanılma imkanları oldukça sınırlıdır.

3. Teknolojik eskimenin hızlı olmasından dolayı, Türkiye sanayileşmiş ülkelerin ürettikleri silah sistemlerine ayak uydurabilmek için daha fazla AR-GE harcaması yapmak zorunda kalacaktır. Bunun sonucunda diğer sanayi kollarına ayrılan kaynak miktarı sınırlı olacaktır.

4. Bazı savunma sanayi dallarının sivil üretime dönüştürülmesi oldukça sınırlı ya da imkansızdır. Türkiye gibi kalkınmakta olan bir ülkenin bütün imkanlarını en üst düzeyde kullanması oldukça önemlidir.

c. Ar-Ge ve Teknolojik Gelişmeye Etkileri

Sivil tüketime dönük olan malları üreten firmalar, her girişiminde olduğu gibi AR-GE faaliyetlerine de yatırım yaparken, maliyetler, kapitalin bu sahadaki verimliliği gibi faktörleri göz önüne almak zorundadır. Buna karşılık, sanayileşmiş ülkelerdeki, özellikle savunmaya yönelik AR-GE faaliyetlerine yapılan harcamaların büyük bir çoğunluğunu devlet karşılamakta, ya da AR-GE çeşitli şekillerde, özendirilmektedir. [17]

Silah üreten dev firmalar geliştirdiği ileri teknolojilerle talebini kendisi oluşturmakta, kârlılık konusunda kaygısı bulunmamakta ve ihracat aracılığıyla da maliyetleri kolaylıkla diğer ÷lkelere aktarabilmektedir. Böylece, bu ÷lkeler bir taraftan kendi silahlı kuvvetlerinin kullanacağı silahları daha ucuza elde etmekte, diğer taraftan da sivil sanayide ihtiyaç duyulan AR-GE faaliyetlerinin dikkate değer bir bölümü, silah üreten firmalarca karşılanmış olmaktadır. Bu nedenle, askeri teknolojilerde söz sahibi olan ÷lkeler, sadece silah sistemleriyle ilgili projelerin geliştirilmesiyle yetinmemekte, aynı zamanda ileride çeşitli projelerin de geliştirilebilmesi için, bir bilim ve teknoloji birikiminin oluşturulmasına çalışmaktadırlar. Bu faaliyetlerin önemli sonuçları ise, gerek bilimsel gelişmede ve gerekse bilime dayalı olan sanayi kollarında gör÷lmektedir.

Sanayileşmiş ÷lkelerde hızlı teknolojik gelişmeler, yeni ürünler ya da yeni üretim yöntemlerinin sağladığı maliyet düşüşleri nedeniyle, bu ÷lkelerin dünya piyasalarındaki rekabet gücünü ve ihracat imkânlarını artırmaktadır. [18] Diğer taraftan, savunma uzay ve havacılık sanayinde geliştirilen teknikler, üretimle ilgili çalışmaların daha etkin, kaynak israfını azaltan bir biçimde, yani verimlilik artışı ve kaynakların daha akılcı kullanımı, gelişmesi üretim tekniklerinin yaygınlaştırılması, en ileri sistem ve donatımın kullanılması, yeni teknik yöntemlerinin uygulanmasına ve geliştirilmesine yol açmakta ve bu sistemlerden ekonominin çeşitli dallarında giderek yaygınlaşan bir biçimde yararlanılmaktadır. Örneğin, havacılık ve uzay sanayiinde bir sanat olarak kabul edilen sistem analizi bugün çok gelişmiş olup ekonomik alanda çok geniş bir kullanım yeri bulmuştur. [19]

Gör÷ldüğü gibi, ekonomik kalkınmanın en önemli göstergelerinden birisi, teknolojik gelişmeler ve bunların kaynağını oluşturan AR-GE kapasiteleridir. Buna karşılık, diğer gelişmekte olan ÷lkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de, ekonomik kalkınma sürecinde yeni atılımlar yapabilmesini engelleyen ve dışa bağımlı hale getiren en önemli faktörlerden birisi de, gelişmiş ÷lkeler düzeyinde teknoloji üretecek yeterli bir AR-GE kapasitesinin olmaması ve bunun neden olduğu teknolojik açıktır. Bu açık, daha önce de belirtildiği gibi, bu

alana ayrılan kaynakların yetersiz oluşundan doğmaktadır. Halbuki sanayileşmiş ülkeler, bugün ulaşmış oldukları sanayi ve teknolojik düzeyleri, uzun yılların bilgi birikimleri ve AR-GE ye ayrılan büyük kaynaklarla elde etmişlerdir.

Teknolojik gelişmeyi sağlama bakımından, Türkiye'nin yararlanabileceği başlıca iki kaynak bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, diğer ülkelerin geliştirdiği yeni teknolojilerin elde edilmesidir. Bu yol, teknoloji transferidir. İkincisi ise, Türkiye'de mevcut olan ilgili kuruluşların meydana getirdiği AR-GE kapasitesidir. Bu yolda, teknoloji üretimidir. Bununla birlikte, teknoloji üretecek bir AR-GE kapasitesine sahip olmayan ülkeler, kendilerine verilecek olan know how la yetinmek zorundadırlar. Ayrıca hiçbir ülke, en ileri teknolojilerden oluşan kritik askeri teknolojileri çok özel durumlar dışında diğer ülkelere vermemektedir. Bu nedenle Türkiye, başta savunma teknolojisi olmak üzere, diğer alanları da kapsayan teknolojileri üreten bir AR-GE kapasitesi oluşturmak zorundadır.

Savunma sanayicinin geliştirilmesiyle hızlanacak olan AR-GE faaliyetlerinin ekonomiye sağlayacağı başlıca yararlar şunlardır: [19, s-187,193]

1. Kaynakların daha etkin kullanımı.
2. Beyin göçünün önlenmesi ve araştırmacı insan gücünden yararlanılması.
3. Üretim, kalite ve standardizasyon artışlarının sağlanması.
4. Yeni teknolojilerin ülke çapında yaygınlaştırılmasıyla sadece yeni yatırımların değil, aynı zamanda mevcut kapasitenin de daha etkin kullanılması.
5. Dış piyasalardaki rekabet gücü ve ihracat imkânlarının artması.

Bununla birlikte savunmaya yönelik AR-GE faaliyetleriyle elde edilen teknolojilerin tamamı, ekonomik ve sosyal yapıda kullanılmaya elverişli değildir. Çünkü silah üretiminde kullanılan teknolojilerden bazıları, nitelik bakımından ekonominin diğer kesimlerindeki teknolojilerden çok farklı olması nedeniyle bu teknolojilerin diğer alanlarda uygulanabilme imkânları çok az ya da hiç yoktur. Diğer taraftan, yeni geliştirilen teknolojilerinin, genellikle güvenlik ihtiyacı nedeniyle diğer sanayi kollarına aktarılma süresi gecikmektedir. Güvenlik ihtiyacı

baş vurulan bir ihtiyaçtır. Ancak bu faydaların yanında eğer bu alınan yardımlar olumlu bir şekilde kullanılırsa ülke için faydalı olabilmektedir, aksi takdirde kaynakların aşırı tüketimine ve dolayısıyla enflasyonun artmasına neden olmaktadır. [21]

Dış ticaret, Türkiye içinde geçerli olan az gelişmiş ülkelere özgü dış ticaret yapısında temel problem ihracatın ithalatı karşılama oranının düşüklüğü ve ihracat ile ithalat arasında oluşan farkın giderek artmasıdır. Bundan dolayıdır ki, Türkiye ihracatında büyük atılım yapmak zorundadır. Diğer yandan sevindirici bir durum ise, Türkiye'nin dış ticaret hacmi Avrupa topluluğu ile karşılaştırıldığında hızla gelişmektedir. Bununla birlikte sanayi ürünlerinin payı da artmaktadır. Buna rağmen, oranlar topluluk genel ortalamasının altındadır. [22]

Endüstri ve teknoloji transferi, ödemeler dengesine olumlu etkiler yapmaktadır. Özellikle bu durum savunma sanayinde daha belirgin bir hal almaktadır. Ancak ülkeler bunu kontrol etmekte ve iktisadi planlarda teknoloji alanında belirli bir seviyeye ulaşmadan teknoloji üretiminin çok güç ve çok defa olanaksız olduğunu görmezlikten gelmektedir. Hızlı gelişen teknolojik gelişmelere paralel olarak silah ve savunma sistemlerinin ömürlerinin kısalması ve Türkiye'nin askeri çevresindeki değişimler, TSK'nin bünyesinde bulunan araç ve malzemenin değiştirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Böylece teknolojik gelişmeler ulusal savunmanın ekonomi üzerindeki yükünü daha fazla arttırmaktadır.

Diğer gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi Türkiye'nin de, kendi savunmasını sürdürebilmesi için ihtiyaç duyduğu silah sistemlerini elde etme ve kullanabilme yönündeki çabaları, ülkeyi bir taraftan kendi savunmasını modernize etme ve ekonomik kalkınmaya doğru iterken, diğer taraftan da dışarıdan satın alınan malların bedelini peşin ödeme zorunluluğu, ülkeyi ekonomik bunalım ve siyasal bağımlılığa doğru itmektedir. [23]

ayrıca, gerçek maliyet hesabı analizlerinin yapılmasını ve böylece aynı ürünlerin ithalat ya da yerli üretim kararlarının alınmasında karşılaştırma yapabilme imkânlarını da azaltmaktadır.

ç. Ödemeler Dengesine Etkileri

Ülkelerin ödemeler dengesine kılavuzluk eden iki önemli etken vardır. Bunlar ithalat ve ihracattır. İthalat yurttan dışarıya bir gelir akışının olmasıdır. Bu gelir, yurda giren yabancı mal ve hizmeti dışarıda üretenlere ödenir. İthalat, her zaman gelir azaltıcı etki yaratmaktadır. İhracatta yabancı ülkelere yurda bir döviz akışı olmaktadır. Bu gelir, bu mal ve hizmeti yurt içinde üreten üretim faktörlerine ödenmektedir ve her zaman gelir artırıcı bir etki yaratmaktadır. Ödemeler dengesi açısından ihracat ve ithalat ülke için oldukça önemli rol oynamaktadır. Eğer bir ülkenin ihracatı fazla yani döviz getiresi fazla ise ödemeler dengesinde fazlalık oluşur. Buna karşın ithalatı fazla yani döviz gideri fazla ise ödemeler dengesinde açık ortaya çıkar.

Ülkelerin ödemeler dengesini etkileyen ve özellikle az gelişmiş ülkelerin iktisadi yapılarında devamlı olarak karşılaştıkları belirgin problemler bulunmaktadır. Bu problemleri şu şekilde sıralayabiliriz: Dış borçlar, dış yardımlar, dış ticaret, endüstri ve teknoloji transferidir. [20]

Dış borç, ülke kaynakları harcanarak elde edilen döviz gelirlerinin, ekonomik kalkınma için yapılan programlardaki bozukluklar, aşırı savurganlık, yönetim istikrarsızlığı gibi nedenlere bağlı olarak erimesi sonucu uluslar arası kaynaklara başvurulmasıyla ortaya çıkmaktadır.

Dış yardımlar, özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin yatırımlarının geliştirilmesi, ekonomilerinin canlandırılması, üretimlerinin çeşitlendirilmesi ve dış ödemeler dengesinin sağlanması amacıyla zaman zaman

Savunma sanayi, ödemeler dengesi üzerinde kısa ve uzun dönem olmak üzere iki türlü etki göstermektedir: Kısa dönemde, özellikle ileri teknoloji gerektiren silah sistemlerini üreten sanayiler, başlangıçta ithal niteliğinde olacağından bir takım sakıncalar taşıyacaktır. Üretim ve AR-GE tesislerinin kuruluşu, çok büyük boyutlara ulaşan dış kaynakları gerektirmektedir. Ayrıca üretim sürecinde dış girdilerin azaltılabilmesi yerli üretim olanaklarını arttırabilme yeteneğine bağlıdır. Bununla birlikte, silah üretiminde kısa dönemde yerli üretim oranı artışı, önemli ölçüde savunma sanayinin ülkenin genel yapısı ile bütünleşmesine bağlıdır.

Uzun dönemde savunma sanayinin ödemeler dengesi üzerindeki etkisi ise, genellikle olumludur. Gelişmekte olan ülkelerde yatırım planlaması konusunda yapılan araştırmalar, kuruluşunda kapital ve dövizde çok fazla ihtiyaç gösteren ve böylece başlangıçta ödemeler dengesi üzerinde büyük baskı oluşturan yatırımların ilerideki yıllarda ilk yıllardaki zorlanmanın aksine, ülkenin döviz açığını kapatıldığında yararlı olduğu belirlenmiştir. Savunma sanayi uzun dönemde, geriye ve ileriye doğru olan bağlantıları yeterince kurabilme imkanına kavuşmaktadır. Ayrıca, kalkınma planlarında savunma sanayinin desteklenmesine yönelik yatırımların özendirilmesi yerli üretim oranını giderek yükseltecektir.

d. İstihdama Etkileri

Günümüzde modern teknolojinin tam olarak kullanımında işçilerin yetiştirilmesi, eğitim sürelerinin uzun yada kısa olması, savaş zamanlarında oluşan savaş ekonomisindeki insan gücünün istihdamını ve kullanımının önemini ortaya çıkarmaktadır. Silahlı Kuvvetlerin insan gücü istihdamında, muvazzaf askerler ve yardımcı hizmetlerde çalışan memur ve işçiler sayılabilir. Ekonomisi gelişmiş ülkelerde, maliyetin yüksek olması nedeniyle personelin az istihdam edildiği zırhlı birliklere ve hava üstünlüğüne ağırlık verilmektedir. Buna karşın gelişmekte ve geri kalmış ülkelerde insan gücüne dayalı savunma, daha az silah ithali ve daha ziyade yerli yapıma dayalı silahlarla ve gerilla savaşına ağırlık veren bir savunma sistemi göze çarpar.

Ülkeler için silahlı kuvvetlerin ne kadar personel istihdam edeceği önemli bir sorundur ve bunun ölçüsünün bir kıstası yoktur. Ancak bu ölçü iki ana neden ile belirlenir. Bunlar, tehdidin boyutu ve tarihten gelen yükümlülükleridir. Özellikle İngiltere ve Fransa gibi denizasırlı bölgelerde çok geniş yükümlülükleri bulunan bir ulusun insan gücü problemi silahlı kuvvetlerini yalnızca ülke savunması için hazır bulunduran bir devletinkinden daha ağırdır. [13, s-607]

Savunma sanayinin istihdam imkanlarını belirlemede, askeri teknolojinin şeklini göz önüne almak önemlidir. Bu teknolojinin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki, üretimde kullanılan teknoloji ikincisi ise, ürünlerin doğasına ve karmaşıklığına yansıtılan teknolojidir. Bunlar özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler için önem taşımaktadır.

Çok hızlı teknoloji gösteren askeri teknolojiler, askeri organizasyon ve üretim şeklinin bir fonksiyonu durumdadır. Askeri teknoloji, büyük bir çoğunlukla yetişmiş nitelikli insan gücünü kullanan ileri teknoloji özelliği göstermektedir. Bu nedenle, Türkiye gibi teknolojide dışa bağımlı ülkeler için bu teknolojileri uygulamak güçtür ve belirli bir zamanı gerektirmektedir. Bununla birlikte, uçak üretimi ve elektronik gibi bazı karmaşık ve ileri teknoloji gerektiren savunma sanayi kolları, kısmen emek yoğun bir üretim süreci ile yapılabilmektedir. [24] Diğer taraftan savunma sanayinin ihracat potansiyeli ve uluslar arası ilişkilerin durumu da, bu sanayideki istihdamı etkilemektedir. Yine savunma sanayinin oluşturacağı istihdam imkanları, alternatif yatırım imkanları bakımından değerlendirildiğinde, diğer bazı yatırımlara göre daha az istihdam oluşturduğu görülmektedir.

e. Enflasyona Etkileri

Enflasyon fiyatlar genel düzeyinin devamlı artmasıdır. Enflasyonla ekonomi için kullanılan para miktarı arasında doğrusal bir orantı mevcuttur. Eğer ekonomide para miktarı artarsa enflasyonda o oranda artacaktır. Bir devletin kamu

harcamalarının artması, bütçesinin sürekli açık vermesi, banka kredilerinin artması gibi durumlarda piyasalara süreceği para miktarı devamlı olarak arttıracığından, enflasyonu tetikleyici bir durum ortaya çıkacaktır. Bir devlet harcaması olan savunma harcamaları da ekonomide enflasyonu artırıcı etkilerde bulunabilmektedir. Çünkü askeri programlar da milli ekonomilerin bir parçası olduğundan askeri harcamalardaki artış, yatırım ya da herhangi bir savaş durumu enflasyonu arttırmaktadır.

Askeri harcamaların enflasyona yol açan diğer bir yönü de, silah üretim faaliyetlerinin vergilere ve bütçe açıklarına olan etkilerinden kaynaklanmaktadır. Giderek artan silah sistemlerinin ve silahlanma programlarının maliyeti, hükümetlerin vergileri arttırmalarına yol açmaktadır. Diğer taraftan bütçe açıklarında da diğer harcamalar kadar, askeri amaçlı harcamalar da önemli yer tutmaktadır. Bütçe açıklarının, açık finansman yolu ile kapatılması ve silahlanma programları yüzünden artan vergiler, enflasyonun hızını artırmaktadır. Buna karşılık, eğer üretilen silahlarla, diğer malların üretimi arasında bir denge kurulabilir ve üretilen silahlar diğer ülkelere satılabilirse, enflasyonist baskı azalacaktır. Fakat ihracat imkanları yokken silah üretimine ayrılan kaynaklar giderek daha fazla arttırılırsa, ekonomideki arz kısılacak ve fiyatlar yükselecektir.

[16, s-200]

C. TÜRKİYE'DE SAVUNMA HARCAMLARI

Savunma Harcamaları M.S.B. lığı ve bağlı Kuvvet Komutanlıkları, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın ihtiyaçlarını karşılamak için yapılan personel, personel dışı diğer cari harcamalar ile yatırım ve transfer harcamalarını kapsar.

Tablo 1 M.S.B lığı Bütçesinin 1983-2003 Yılları Arasında Genel Bütçe İçerisindeki Miktar ve Oranı [25]

Yıllar	Genel Bütçe	MSB.lığı Bütçesi	MSB.lığı Bütçesinin Genel Bütçeye Oranı
1983	2.558.903	444.000	17,4
1984	3.211.982	583.600	18,2
1985	5.412.082	860.825	15,9
1986	7.104.111	1.307.000	18,4
1987	10.885.686	1.728.000	15,9
1988	20.706.923	2.399.630	11,6
1989	32.733.376	3.879.765	11,9
1990	63.925.354	7.841.404	12,3
1991	105.217.150	13.055.030	12,4
1992	207.545.328	23.904.500	11,5
1993	398.710.000	41.371.448	10,4
1994	823.396.307	77.669.445	9,4
1995	1.335.978.053	152.847.200	11,4
1996	3.558.506.822	325.371.800	9,1
1997	6.344.685.500	671.019.950	10,6
1998	14.749.475.000	1.390.263.200	9,4
1999	27.186.600.000	2.507.010.001	9,2
2000	46.702.438.000	4.136.500.000	8,9
2001	48.219.490.000	5.126.585.000	10,6
2002	97.830.900.000	8.234.969.000	8,4
2003	146.805.170.000	10.209.250.000	7,0

2001 yılında yapılan harcamalar esas alındığında, savunma bütçesi içinde MSB.lığı payı %84,4, J.Genel K.lığı payı %15 ve Sahil Güvenlik K.lığı payı % 0,6 olarak gerçekleşmiştir. Savunma bütçesi, eğitim ve genel hizmetler ile Türkiye bütçesinin önde gelen kalemlerindendir. Bu üç kalemin Türkiye bütçesi içindeki payları 1983-2000 döneminde %62 ile %76 arasında değişmektedir, ortalama ise

% 68 dir. Diğer kalemlerden sağığı payı %3-%5, adalet-emniyetin payı %4-%6, sosyal kültürel hizmetlerin payı ise %1-%2 arasında değışmektedir. [26]

Türkiye'nin savunma bütçesinin ana bileşenleri personel, askeri teçhizat, askeri teçhizat-dışı (PDCH), yatırım ve transfer harcamalarıdır. 1983-2001 bir bütün olarak düşünöldüğünde, savunma bütçesi içinde personel harcamalarının payı ortalama %40, askeri teçhizat harcamalarınınki ortalama %19, askeri teçhizat dışı PDCH'nin payı ise ortalama %38 dir. Savunma bütçesinin son yıllardaki artışı bu son kalemden kaynaklanmaktadır. [26, s-58]

Tablo 2 1983-2001 Yılları Arasında Türkiye'de Savunma Bütçesinin Bileşenleri [26, s-59]

Yıllar	Personel	As.Teç. (470)	As.Teç.dışı PDCH	PDCH	Yat.	Trans.
1983	30,13	15,5	47,1	62,5	4,5	2,7
1984	27,7	21,6	47,1	68,7	1,6	2,1
1985	27,1	18,1	49,2	67,3	1,7	3,8
1986	25,3	21,7	48,4	70,1	0,5	4,1
1987	30,2	17,3	46,8	64,1	0,5	5,2
1988	31,6	21,5	42,9	64,4	0,2	3,8
1989	39,1	22,0	35,5	57,5	0,8	2,6
1990	44,1	19,1	33,1	52,2	0,6	3,0
1991	49,6	14,4	32,4	46,8	1,1	2,5
1992	52,1	14,1	30,7	44,8	0,5	2,6
1993	54,0	14,5	28,5	43,0	0,5	2,4
1994	50,0	12,8	35,3	48,1	0,3	1,6
1995	43,7	12,5	36,0	48,5	0,5	7,4
1996	40,6	19,8	35,0	54,8	0,8	3,8
1997	41,1	24,6	33,0	57,6	0,7	0,7
1998	41,2	20,1	37,7	57,8	0,5	0,5
1999	42,7	20,2	36,0	56,2	0,7	0,4
2000	40,1	18,3	40,5	58,8	0,7	0,4
2001	42,3	22,7	33,8	56,5	0,7	0,5

Türkiye, 1989-1997 yılları arasında gayri safi yurt içi hasılasının %3,8'ini savunma harcamalarına ayırmıştır. Türkiye sayısal olarak Avrupa'da en büyük, NATO'da ABD'den sonra ikinci en büyük orduya sahiptir. Türkiye'nin 2001 yılındaki savunma harcamaları GSYİH'nın %4,9'una karşılık gelmektedir. Aynı yılda Rusya savunmaya gayri safi yurt içi hasılasının % 3,6'sı, Fransa %2,6'sı, İngiltere %2,5'i, Almanya %1,5'i, İtalya ise % 2,1'i kadar kaynak ayırmıştır. Diğer Avrupa ülkelerinin çoğunda bu oran % 2'nin altındadır.[26, s-12]

Tablo 3 1997-2001 Yılları Arasında NATO Ülkelerinde Savunma Harcamalarının GSYİH İçindeki Payları [25]

ÜLKELER	YILLAR				
	1997	1998	1999	2000	2001
Belçika	1,51	1,46	1,45	1,41	1,32
Kanada	1,23	1,30	1,29	1,19	1,12
Çek Cumhuriyeti	1,87	2,06	2,24	2,32	2,20
Danimarka	1,66	1,63	1,58	1,47	1,50
Fransa	2,94	2,76	2,70	2,61	2,56
Almanya	1,57	1,54	1,54	1,50	1,46
Yunanistan	4,56	4,81	4,86	4,90	4,80
Macaristan	1,70	1,57	1,63	1,74	1,78
İzlanda	-	-	-	-	-
İtalya	1,95	1,96	2,01	2,09	1,94
Lüksemburg	0,77	0,78	0,73	0,68	0,75
Hollanda	1,81	1,74	1,76	1,62	1,64
Norveç	2,10	2,26	2,16	1,83	1,75
Polonya	2,13	2,11	2,05	1,89	1,80
Portekiz	2,25	2,09	2,11	2,11	2,08
İspanya	1,37	1,28	1,26	1,25	1,21
Türkiye	4,10	4,38	5,38	5,00	4,99
İngiltere	2,66	2,61	2,50	2,49	2,40
A.B.D.	3,32	3,12	3,02	3,03	2,95

Türkiye çevresindeki ülkelerle karşılaştırıldığında, bölgesinde savunma maksatlı harcamalar için refah düzeyinden en az fedakarlık yapan üçüncü ülkedir. İsrail ve Rusya bu konuda önde giderken, sınır komşularımız Suriye ve Yunanistan'ın da bu konuda yaptıkları fedakarlıklar oldukça üst seviyededir. [27]

Tablo 4 Çevre Ülkelerdeki 1989-1997 Yılları Arası Savunma Harcamalarının GSYİH'ya Oranı. (SIPRI 2000) [27, s-10]

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Ort
Türkiye	3,3	3,5	3,7	3,7	3,8	3,9	3,8	4,3	4,1	3,8
Bulgaristan	-	-	3,3	2,9	2,7	2,5	2,5	2,2	2,2	2,6
Yunanistan	4,6	4,7	4,3	4,5	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Rusya	14,2	12,3	-	5,5	5,3	5,9	4	3,7	4	6,9
G.Kıbrıs	3,6	5	4,9	6,2	2,7	2,7	2,3	3,4	4,6	3,9
İran	2,9	2,8	2,5	2,2	2,4	3,1	2,5	2,4	2,7	2,6
Irak	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Suriye	8	6,9	10,4	9	7,2	7,4	7,3	6,2	5,6	7,6
İsrail	12,3	12,3	11	10,5	9,4	8,8	8,5	8,7	8,6	10

Türkiye'nin savunma harcamaları SIPRI verilerine göre 1960-1999 yılları arasında yıllık ortalama 2,4 milyar dolar, yıllık ortalama büyüme %6,2 olarak gerçekleşmiştir. 1960-1975 yılları arasında düzgün bir artış trendi izleyen Türkiye'nin savunma harcamaları, 1975 yılında ABD silah ambargosunun etkisiyle bir önceki yıla göre %75 artmış, 1990-1994 yılları arasında ise PKK terörünün etkisiyle yıllık ortalama %15 büyüme göstermiştir. NATO tanımlamasını esas alarak dünya savunma harcamalarını rapor eden SIPRI verilerine göre 2001 yılı itibariyle Türkiye'nin savunma harcamaları 1998 sabit fiyatlarıyla 8,9 milyar dolara ulaşmıştır. Bu rakam toplam dünya harcamalarının %1'ni oluştururken, Türkiye'yi de dünyada savunma harcamaları en yüksek olan ülkeler sıralamasında 14ncü sıraya yerleştirmiştir. [27, s-8]

III. BÜTÇE VE TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE HARCAMALARIN DENETİMİ

A. BÜTÇE

1. Bütçe Kavramı

Devlet, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve toplum yararına olan şeyleri yapmak üzere insan topluluklarının örgütlenmesidir. Devlet, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere gerekli kaynakları bulmak, ihtiyaçları bir sıraya koyarak bunları kaynaklarla denkleştirmek zorundadır. Gereğinde, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasında bir tercih yapacaktır. İşte, bu tercih ve denkleştirme olayı “bütçe” ile gerçekleşir. [28] Bu açıdan bütçe kavramı, fertler, topluluklar ve devlet açısından değişmez. İhtiyaçlarla kaynakları denkleştirme olayı mali ve iktisadi bir kavramdır. Bütçe zaten siyasi ve hukuki niteliğiyle büyük önem arzeden ve iktisadi olan bir kurumdur.

Bütçe kavramı ile ilgili en çok kullanılan tanımlar aşağıda belirtilmiştir. Bütçe devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı şekilde gösteren ve gerek giderlerin yapılmasına ve gerekse gelirlerin toplanmasına izin veren bir kanundur. [6, s-78] Bütçe, belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar, yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için izin verilen bir izindir. [29] 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu’na göre de “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin veren bir kanun”dur. [30] Kamu ekonomisinde bütçe, maliyetleri siyasal gelirlerle (genellikle vergilerle) karşılanan ve bir kamu bürokrasisi tarafından sunulan hizmetlere ayrılmış olan ödeneklerle gösteren, masrafçı daireleri giderler yapmakla, gelirden sorumlu olanları da, bunları toplamakla yetkilendiren bir kamu hizmetleri sipariş listesidir. [31]

Yapılan tanımlardan anlaşılacağı üzere, bütçeler uygulamaya konulduğu ülkelerin anayasalarında yer alan, devletin gelir ve giderlerine ilişkin tahminleri içeren, gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için yasama organlarınca yürütme organına verilmiş bir ön izin niteliği taşıyan programlardır.

2. Bütçenin Tarihi Gelişimi

Bütçeler Latince “bulga” kökünden gelişmiş olup İngilizce’de “budget=çanta, torba anlamına gelmektedir.Bu kelime 17nci yüzyılda kullanılmaya başlamış ve dilimize girmiştir. [28, s-1] Bütçe hakkı çeşitli ülkelerde demokratik ve parlamenter sistemlere paralel doğmuş ve gelişmiştir.Milletler bütçe hakkını elde etmek yaptıkları mücadelelerde, önce vergi hakkını yani milletin müsaadesi olmaksızın vergi alınmaması kabul ettirmek için uzun mücadelelere girişmişlerdir. [5, s-388] Tarihte ilk kez İngiltere’de 1215 yılında Magna Carta ile vergi toplamak parlamentonun iznine bağlanmıştır.Bu tarihsel süreç içerisinde bütçe kavramı, parlamentonun krallara karşı kazandığı bütçe hakkından başka bir şey değildir.

Bütçe hakkının gelişmesi üç temel prensibin gelişmesi ile olmuştur:[28, s-3]

-Vergilerin ve diğer devlet gelirlerinin parlamento tarafından onaylanması,

-Devlet giderlerinin (ödenek verilmesi) parlamento tarafından onaylanması,

-Devlet gelir ve giderlerinin onaylanma işleminin parlamento tarafından hem dönem başında, hem de dönem sonunda her yıl tekrarlanarak yapılması.

3. Bütçe Fonksiyonları

Bütçelerin ekonomik ve toplumsal hayat üzerinde büyük etkileri vardır. Bu etkileri Ekonomik Fonksiyon, Siyasi Fonksiyon, Hukuki Fonksiyon, Planlama Aracı Olma Fonksiyonu ve Denetim Fonksiyonu olarak belirtebiliriz.

Ekonomik fonksiyon, bütçe ve siyasi iktidarın ekonomik tercihini göstermesi demektir. Bütçe ile siyasi iktidarlar milli gelirin önemli bir kısmını alarak yapılan hizmet veya mal alımı veyahut transfer harcamaları ile ekonomiye tekrar verirler. Bu ise toplumdaki ekonomik faaliyetleri ve grupların ekonomik davranışlarını etkiler. Bütçe aracının iyi kullanılması ile ekonomik kalkınma/gelişme sağlanabileceği gibi kötü kullanılması ile ekonomik dengeler, gelir dağılımı bozulabilir, kaynaklar israf olabilir. [28, s-2]

Günümüzde bütçe, kamusal mal ve hizmetleri yürütme görevini yerine getirme yanında, gelir dağılımını düzeltme, fiyat istikrarını sağlama, iktisadi büyüme ve gelişmenin hızlandırılması ve optimal kaynak dağılımını sağlama gibi temel makro ekonomik amaçların gerçekleşmesinde bir araç olarak kullanılmaktadır. Bu şekilde düşünüldüğünde, çağdaş bütçe anlayışında bütçenin ekonomik fonksiyonunun yanında kaynakların tahsisi, iktisadi istikrarın sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, iktisadi büyümenin sağlanması işlevlerine sahip olduğu kabul edilebilir.

Siyasi fonksiyon, bütçenin belli bir dönem içinde toplayacağı gelirleri yapacağı harcamalarda siyasi tercihin belli olması demektir. Bütçe ile hükümet milli gelir içinde önemli bir payı alarak toplumun tercihine göre yeniden dağıtır. Çünkü, bütçe ile hizmetlerin yapılacağı, bu hizmetler için ne kadar gelir toplanacağı, halkın oyları ile oluşan siyasi iktidarın kararı ile olur. Parlamentonun bütçeyi onaylaması ile bütçenin siyasi fonksiyonunu tamamlamış olur. [28, s-2]

Hukuki fonksiyon, bütçenin hükümet tarafından hazırlanarak, mecliste görüşülüp onaylanması, bütün kamu gelir, giderlerinin miktarının ve bileşiminin saptanması, kamu yönetimini ve yürütme organını bağlayıcı olmasıdır. Bu nedenle bütçe, yürütme organı ve kamu idaresini yasalara göre hareket etmeye zorlamaktadır. Bütçe, kamu gelirlerinin toplanması ve harcamaların yapılmasına belli bir süre için izin ve yetki veren bir kanundur. Bu süre genellikle bir yıldır. O halde, kamu gelirlerinin ve giderlerinin gerçekleştirilmesi belli hukuk kurallarına

bağlanmakta, bütçe dışı veya bütçeye aykırı tüm idari işlemler yasal sayılmamaktadır. [5, s-388]

Bütçenin planlama aracı olma fonksiyonu, özel ve kamu kesiminin gelecek 4-5 yıllık bir dönem içinde, milli ekonominin gelişmesini sağlayacak gelir ve gider tahminlerinin ayrıntılı bir şekilde gösterilip bunların finansmanının yıllık bazdaki bütçelerle sağlanması ve uygulanması demektir. Plan da bütçe gibi geleceğe yönelik olup ancak bütçeye nazaran daha uzun bir dönemi kapsamaktadır. Özellikle kalkınma planları, milli ekonominin gelişmesini sağlayacak tedbirlerin belirlenmesi amacıyla 4-5 yıllık uzun bir dönemi kapsamaktadır. [32]

Planlama stratejisi, idarenin hedeflerini veya hedeflerdeki değişimleri saptamada, hedeflere ayrılacak kaynakları bulma, kullanma ve tahsis etmede karar verme aracıdır. Plan, geleceğe ait ekonomik gelişmelerin belli bir sistem içinde yapılmasını sağlamaktadır. Bütçe ise planın finansmanının, kamu sektörünün finansmanının vazgeçilmez bir vasıtası olmuştur. Bilhassa az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde, kalkınmanın sağlanması için plan ve bütçe arasındaki ilişkinin gerekli koordinasyon kurularak çok sıkı ve bilinçli bir şekilde yürütülmesi gerekir. [33] Çünkü planın gerçekleşmesini sağlayan ödenekler bütçe yoluyla temin edilmektedir. Bütçe, kamu gelirlerinin verimli ve etkin bir şekilde kullanımını sağlayan bir plandır. Bütçe, aynı zamanda devlet ve diğer kamu kuruluşlarının gelecek bir zaman dilimi içindeki amaçlarının, politika ve programlarının gerçekleşmesine yardımcı olan bir plandır. [32, s-132,133]

Denetim fonksiyonu, diğer fonksiyonları tamamlayıcı nitelikte ve onların sonucu olan belki de en önemlisidir. Bu denetim, bütçenin hazırlanması ile uygulanması sonucu arasındaki karşılaştırmayla bütçenin gerçekleşmesinin en doğru biçimde nasıl olabildiğinin saptamasıdır. [33, s-29] Siyasal ve ekonomik açıdan yürütmenin faaliyetlerinin yasama organı tarafından denetlenmesi, bütçe aracılığıyla olur. Bütçenin bu özelliği, sosyal mücadelelerle gelen bir tarihsel süreç

içinde oluşmuştur. [3, s-13] Günümüzde yasal denetim yanında etkenlik denetimi yapılması da gerekli olmuştur.

4. Bütçenin Temel İlkeleri

Bütçenin temel ilkeleri, temel özellik ve fonksiyonların gerçekleşmesi için uyulması zorunlu olan ilkelerdir. Bu ilkeler bütçelerin hazırlık ve uygulama tekniğine ilişkin kurallardır. Bir çok yazar tarafından ortaklaşa kabul edilen temel bütçe ilkeleri genellik, birlik ve denklik ilkeleridir. Bununla birlikte gelişen bütçe anlayışla birlikte, yıllık olma, önceden izin alma, açıklık, alenilik, anlaşılır olma, doğruluk, değişiklik, samimiyet, tasarruf, giderlerin öncelikle ve bölümler itibariyle onaylanması bütçe ilkeleri olarak kabul edilmeye başlanmışlardır.

a. Genellik İlkesi

Bütçede, tüm kamu gelir ve harcamalarının tüm ayrıntılarıyla yer alması, başka bir deyişle hiçbir gelir ve giderin bütçe dışında kalmaması bütçenin genellik ilkesi olarak adlandırılır.

Genellik ilkesinin iki temel usulü vardır.[28, s-8]

-Gayrisafılık Usulü: Bütün gelir ve giderler bütçelerde gayrisafi olarak yer alır. Hiçbir gelir belli bir gider için saklanamaz. Gelir ve giderler ayrı ayrı gösterilir. Gelirin arkasında gider, giderin arkasında gelir olamaz.

-Tahsis Yapılmaması Usulü: Hiçbir gelir hiçbir gider için ayrılmaz. Her biri bütçeye ayrı ayrı konur.

Genellik ilkesi uyarınca tüm gelirler, devlet bütçesine gelir olarak kaydedilir; kuruluşlar hizmetlerini karşılamak için kendilerine tahsis edilen ödenekler kadar harcama yaparlar. [3, s-28] Bakanlar kendilerine verilen ödeneklerden fazla harcama yapamazlar. Ödeneklerini özel gelirleriyle artıramazlar. Türk bütçe uygulamasında genellik kuralı belirli istisnalar dışında(1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu 49 ve 55nci maddeleri hariç) temel ilkedir.

b. Birlik İlkesi

Devletin bütün birimlerine ait bütçelerin tek bir bütçe içinde toplanmasına “birlik ilkesi” denir. Böylece, bir ekonomide bütün gelir ve giderleri tek elden tahmin ederek yürütme imkânı olacaktır. [28, s-10] Bu sayede, bütçenin denk olup olmadığı devletin mali durumu daha açık olarak izlenebilmektedir. Parlamento da tasdik ve kontrol yetkisini daha etkin bir şekilde kullanmış olur. [6, s-79]

Birlik ilkesinin genel uygulanması “konsolide bütçe” ile olur. Değişik birimler ayrı bütçeler içinde olsalar bile konsolide bütçe ile bir arada olurlar. Buna göre genel ve katma bütçeli kuruluşlar bir arada olur, verilen ödeneklerden hazine yardımları çıkarılarak katma bütçelerin asıl bütçeleri bulunur. Buna genel bütçe değerleri eklenir. Bazen, kamusal bütçeyi tam bilebilmek için konsolide bütçe değerlerine özel ve özerk bütçeler ile fon bütçeleri eklenerek kamusal gelir ve giderler tespit edilmeye çalışılır. [28, s-10] Birlik kuralının gerekçesi, genellik kuralı gerekçesine dayanır. Bir ülkedeki tüm kamu kesimi için tek bir bütçe düzenlenebilmesi için kamusal hizmetlerin toplamın tümünü ilgilendiren ve ülke çapında bölünmez nitelikte olması gerekir. Genel ve katma bütçe dışında uygulanan döner sermayeler, özel bütçeler, özerk bütçeler ve fonlar, bazen şartları gerektirmesi halinde uygulanan “olağanüstü bütçeler” birlik ilkesine istisna teşkil ederler.

c. Denklik İlkesi

Bu ilkeye göre bütçede yer alan gelir ve giderlerin eşit olması gerekir. Bütçe tahminlerinde veya başlangıçta hazırlanan bütçenin, denk olması, bütçenin uygulama sonuçlarının denk olacağı anlamını taşımaz. Önemli olan bütçe uygulama sonuçlarında denkliktir. Bu denklik aynı zamanda bütçede samimiyet, doğruluk ilkelerine uyulduğunu da gösterir. [29, s-45]

Bununla beraber, yeni Maliye teorilerinde bütçenin denkliğinden çok ekonominin genel dengesi önemlidir. Ekonomik toplam arz, toplam talep dengesi

var ise, bütçe alınacak tedbirlerle kolay bir şekilde denk hale gelebilir. Eğer ekonomide enflasyonist baskı var ise, yani toplam arz, toplam talebi karşılamıyorsa ekonominin normal hale gelmesi için, bütçenin denk olması yetmez. Bütçe fazla olması gerekir ki, toplam talep kullanabilsin ve toplam arz toplam talebe yaklaşabilsin. Ekonomide deflasyonist baskı var ise, yani toplam arz, toplam talepten fazla ise bu defada bütçenin denk olması yetmez, bütçe açığı olması gerekir ki, arz fazlası Ekonomi tarafından emilebilsin. [28, s-10] Her iki durumda da bütçe dengliği istenen bir durum değil, istenmeyen durum olmaktadır. Bu nedenle bütçe konusunda telafi edici ve devir bütçe görüşleri yer almıştır.

ç. Bütçenin Yıllık Olması İlkesi

Bütçe esas itibariyle bazı ülkelerde bir yıl için geçerli bulunmaktadır. Bütçenin yıllık olması ilkesine göre, devlet gelirleri ve giderleri her yıl yasama organı tarafından onaylanmak suretiyle, hükümete yetki verilmektedir. [5, s-391] Bir yıllık zaman diliminin bütçe uygulamaları açısından uygun bir zaman birimi olup olmadığı tartışmaya açıktır. Çünkü bazı ülkelerde çok yıllık bütçe uygulanmakta ve son yıllarda da bir çok ülke bu uygulamaya geçmektedir. Yine program bütçe uygulamalarında plan ile bütçe ilişkisinin yeterince kurulamamış olması, yıl sonu nedeniyle bütün ödeneklerin kullanılmaya çalışılması yıllık bütçe uygulamasının dezavantajlarını ortaya koymaktadır.

d. Bütçede Önceden İzin Alma İlkesi

Bütçe, gelecek bir yıl içinde gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına yetki veren bir kanun olduğuna göre, harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin yasama organı tarafından mali yıl girmeden önce yürütme organına verilmesine, önceden izin alınma ilkesi denilmektedir. [5, s-391]

e. Bütçenin Açıklığı İlkesi

Bu ilke, bütçedeki kamu gelir ve giderlerinin incelemek isteyen herkes tarafından kolayca anlaşılabilir şekilde düzenlenmesidir.

f. Bütçenin Aleniliği İlkesi

Bu ilkeye göre, bütçe tasarısının hazırlanmasından başlayarak kesin hesap kanununa kadar geçen sürede ortaya çıkan bütün belgelerin gerçek durumu yansıtacak biçimde yayınlanması gerekir. [29, s-42] Alenilik ilkesi, bütçe ile ilgili tüm işlem ve uygulamaların kamuoyu tarafından incelenmesine ve tenkidine imkan sağlamış olacaktır. [5, s-392]

g. Bütçenin Anlaşılır Olma İlkesi

Bütçe ile ilgili tahminlerin ve uygulama sonuçlarının öncelikle kamuoyu daha sonra da parlamento tarafından kolayca anlaşılabilmesine anlaşılır olma ilkesi denmektedir.

h. Bütçenin Doğruluk İlkesi

Bütçede doğruluk ilkesi ile objektif ve sübjektif doğruluk kastedilir. Objektif doğruluk, bütçe hesaplarında hatalar olmaması ve bütçeye konan gider ve gelir tahminlerinin genel ekonomik duruma uygun ve gerçekleşmesi muhtemel rakamlar olmasıdır. Sübjektif doğruluk ise, bütçeyi hazırlamakla görevli organların dürüst ve samimî hareket etmesidir.

ı. Bütçenin Değişiklik İlkesi

Bu ilkeye göre bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olması gerekir. Böylece doğru

tahmin, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşulların bozulmadan iyileşmesini sağlayacaktır.

i. Bütçenin Samimiyet İlkesi

Bu ilkeye göre Maliye Bakanlığınca bütçe tahminlerinin doğruluğu ve gerçeği yansıtacak biçimde hazırlanması gerekir. Diğer bir anlatımla, bütçe gelir ve giderlerinin gerçeğe en yakın tahmin edilmesi samimiyet ilkesinin gereğidir.

j. Bütçenin Tasarruf İlkesi

Belli tutardaki para ile mümkün olan en yüksek ortak faydayı sağlamak için savurganlığı önlemek, hizmetlerin birim maliyetini düşürmek, hizmetin kalitesini arttırmakla kamu kesiminde de verimlilik yükseltmek istenmektedir. [3, s-27]

k. Bütçedeki Giderlerin Bölümler İtibariyle Onaylanması İlkesi

Bu ilkeye göre bir kuruluşun bütçe tasarısı, yasama organında görüşülüp onaylanırken bölümler itibariyle görüşülerek onaylanması ve yasalaşmasıdır. Böylece kuruluşun her bir bölümünün ödenek miktarı yasama organı tarafından kabul edilerek onaylandığı için onun değiştirilmesi de ancak yasama organı kararı ile olabilir. [29, s-44]

5. Bütçeleme Sistemleri

Kamu faaliyet alanlarının genişlemesine karşılık, gelirlerin aynı hızda arttırılamaması, kamu kaynaklarının verimli kullanılma zorunluluğunu yaratmıştır. [3, s-35] Bu sebeple klasik bütçe anlayışının yanında çağdaş bütçe sistemleri geliştirilerek, buradan da farklı bütçeleme sistemleri oluşturulmuştur.

Teoride genel kabul gören sınıflandırma şu şekildedir; [29, s-53, 65]

a. Klasik(Geleneksel) Bütçe Sistemi,

b. Çağdaş Bütçe Sistemleri,

- (1) Yatırım Bütçesi,
- (2) Performans Bütçe Sistemi,
- (3) Program Bütçe Sistemi,
- (4) Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS),
- (5) Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi.

a. Klasik Bütçe Sistemi

Kamu giderlerinin öncelikle idari-siyasi kuruluşlara göre dağıtıldığı; daha sonra her kuruluş bütçesinin harcama kalemlerinin belirlendiği, bir yıllık esasa göre hazırlanıp uygulanan bütçe sistemidir. [3, s-36] Yani, klasik bütçe ödenekleri, idari birimin personelinin maaş ve ücret ödemeler, donatımları ve satın alacağı malzemeye ilişkin giderlerinden oluşmaktadır. Klasik bütçe, kamu kesimi kaynaklarının israf edilmemesi ve hukuki mevzuata uygun şekilde kullanılması için denetime özel bir önem vermiş ve bunu sağlamak için de klasik bütçe ilkesini oluşturmuştur. [29, s-53]

Klasik bütçe sisteminde, hizmet miktarı ile bağlantı kurulmadan, faaliyetin mali yönü ortaya konur. Yani sadece girdilerin satın alma bedeller ile finansman kaynakları dengelenmeye çalışılır. Burada amaçlanan bütçe ödeneklerinin, bütçe kanununda belirtilen alanlar dahilinde kullanılıp, kullanılmadığının denetlenmesidir.

b. Çağdaş Bütçe Sistemleri

(1) Yatırım Bütçe Sistemi

Yatırım bütçe sistemi, az gelişmiş ülkelerde gerek vergi sistemlerinin yeterince esnek olmaması sonucu etkin bir vergilendirme sağlanamamasından gerekse de bütçe planlamasının rasyonel şekilde yapılamamasından dolayı, kamu

cari harcamalarının, kamu gelirlerini aşması sonucunda ülkede yatırım miktarının planlanan yatırımlardan daha aşağı bir seviyede kalmasını önlemek amacıyla geliştirilen bütçeleme sistemidir. Bu sistemde, devlet yatırım harcamalarını ayrı bir bütçe içinde ele alır ve belirli gelirlerini bu bütçelere tahsis eder ve ülke yatırım seviyesinin yükselmesini sağlar.

Yatırım bütçeleri hazırlanırken başlıca iki amaç güdülür. Bu amaçlardan biri yatırım niteliğindeki devlet harcamalarının miktar ve terkiibini göstermek ve böylece yapılan kamu harcamaları yoluyla kamu patrimuanındaki zenginleşmeyi ortaya koymak, diğer yatırımları finanse edecek fonları göstererek devletin mali hayatının sağlıklı bir analizini yapmaktır.[34]

(2) Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçenin uygulanması ile erişilmek istenen amaç, devlet faaliyetlerinin etkinlik derecesini arttırmaktır. Bu itibarla sözü geçen bütçe yönetiminin uygulanmasında üzerinde önemle durulan konu, çeşitli dairelerin ihtiyaç duydukları ödeneklerin tahsis edilmesinden çok erişilmesi istenen amaçların belirlenmesi ve bunların ne dereceye kadar gerçekleştirebildiğinin araştırılmasıdır. [31, s-32]

Kamu kurumlarının neyi başardığının ön plana çıktığı, performans bütçe sistemi ile devlet faaliyetlerinde etkinlik sağlanmak istenmiştir. Buna iş bütçesi, program bütçesi veya fonksiyonel bütçe sistemi de denmektedir. Performans bütçenin şu özellikleri ve öğeleri taşıması gerekir: İşler ve faaliyetler belirli programlar şeklinde formüle edilmeli, her faaliyet için farklı çözüm yolları ve her çözüm yolunun da kapsayacağı süre ve maliyette belirtilmeli, bütçe ödenekleri girilecek faaliyetlere paralel bir dağılıma tabi tutulmalıdır. [29, s-60] Bu bütçe türünde ayrılan ödeneklerle sağlanacak hizmetler üzerinde durulur. Daha çok geliştirilerek program bütçe sistemi bulunmuştur.

(3) Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sisteminde, klasik bütçe sisteminin sağladığı parasal denetim, performans bütçe sisteminin sağladığı hizmet verimliliği yanında, program bütçede de alternatif maliyetler ile bütçenin stratejik bir planlama aracı olmasını sağlamıştır. [28, s-15,16] Program bütçe sistemi, belirli program, faaliyet ve projelere dayalı olarak bütçelerin program maliyetleri ve sonuçları hakkında bilgi edinilmesi mantığına dayanır. Böylece kamu maliyesinin rasyonelleştirilmesi, devletin ifa ettiği hizmetlerin fonksiyonlara göre gruplandırılarak verimliliğin artırılması amaçlanır.

Bu bakımlardan program bütçede göz önüne alınacak noktalar şu şekilde belirtilebilir: [31, s-29]

-Her kamu giderinin belirli bir hedefin gerçekleşmesine göre değerlendirilmesi sağlanmalıdır.

-Hizmet-maliyet ilişkisi bakımından hizmetlerin programlara bağlanması, giderlerin sınıflandırılması ve en az kaynak sarfının sağlanması amaç olarak belirlenmelidir.

-Program bütçe uygulaması, ekonomik ve idari rutin işlemlerde genel bir gelişmeye ihtiyaç gösterir. Özellikle, planlamada, bütçelemeye, muhasebe raporlarının düzenlenmesinde ve işlerin izlenmesinde ve sonuçlandırılmasında gelişme sağlanması gerekmektedir.

(4) Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi, performans ve program bütçe anlayışının uzantısıdır ve planlama, programlama, bütçeleme, fonksiyonel sınıflandırma, analiz teknikleri, iş ve çıktı ölçütleri ve bilgi toplama gibi temel öğeler ve nitelikleri taşır. PPBS'nin uygulanmasındaki amaç, bir yandan daha az öte yandan daha fazla yapılması gereken işlerin belirtilmesidir. PPBS; kamusal bütçelemeye nihai çıktı yaklaşımını ve iktisadi analizlerin kamu kesimi kararlarına uygulanmasını esas almıştır. [29, s-60]

Planlama ve programlama esas itibariyle birbirinin içine girmiş ve birbirlerini tamamlayan iki işlemdir. PPBS'nin temel nitelikleri şunlardır.

-Sistemin temel niteliği planlama mantığına dayanmasıdır. Gelecek yıllara ait genel hedefleri belirler, geçmiş yıllardaki uygulamanın bugüne, bugünkü kararların geleceğe nasıl yansıdığını ortaya koyar.

-Planlamanın ışığı altında, kamu hizmetlerini programlar şekline dönüştürür. Programların alt hizmetlerini belirleyerek belirli fonksiyonlar altında toplar.

-Bütçeleme, belirli amaçlara yönelmiş planlama ve programlama kararlarının kısa vadeli mali planlara dönüştürülmesi sürecidir. Bütçeleme kaynakları planlanmış şekilde, programlar arasında kaynakların tahsisine imkan verir.

(5) Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Performans, program ve planlama-programlama-bütçeleme sistemlerinin uzantısı olarak geliştirilmiş, 1978'den itibaren ABD'de uygulanmaya başlanmıştır. Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi, yeni mali yıl bütçesinin bir önceki yılın veya geçmiş yılların bütçelerindeki ödeneklere bağımlılığı ortadan kaldırmak için geliştirilmiştir. Bu bütçe sisteminde, yeni bütçe tasarısı hazırlanırken, cari yıl bütçesinde çeşitli kuruluş ve hizmetler için ayrılan ödenekler hiç yokmuş gibi hareket edilir. Böylece kaynakların daha rasyonel dağılımının ve etkin kullanımının sağlanacağı savunulmaktadır. Bu sistemde her program tekrar ele alındığı zaman bazı programlar ortadan kaldırılabilir veya bazı programların ödenekleri azaltılabilir veya önemi artan programların ödenekleri artırılabilir. [28, s-17]

Bu bütçeleme sistemi ile kamu fonları yeniden değerlendirilmekte, düşük öncelikli faaliyetlerden yüksek öncelikli faaliyetlere yönlendirilmektedir.

Sistemin 4 aşaması vardır: [28, s-17]

-Karar birimleri belirlenir (yönetim birimleri). Bu birimleri için;

-Karar (program) paketleri oluşturulur.

- Fayda maliyet analizi ile karar paketleri değerlendirilerek sıralandırılır.
- Kaynak tahsisi yapılır.

Sıfır esaslı bütçelemeye, karar (program) paketleri sadece iktisadi açıdan ele alınır, sosyal ve politik sebepler dikkate alınmazsa toplumsal huzursuzluklar kaçınılmaz olur.

6. Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Uygulaması

Yakın zamanlara kadar, Türkiye’de geleneksel bütçe (örgüt bütçesi) uygulanmıştır. Kamu hizmetlerinde amaçlara ve bunları gerçekleştirmek için saptanmış faaliyetlere ödenek vermek değil, devlet dairelerinin ihtiyaçlarını karşılamaya, harcamaları da yasalara uygun olarak yapmaya önem verilmiştir. [2, s-212]

1963 yılından itibaren planlı ekonomi dönemine girince hizmet-maliyet ilişkisi önem kazanmaya başlamış, Maliye Bakanlığı 1968 yılından itibaren Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde “program bütçe sistemi”ni hazırlama çalışmalarına başlamıştır. Bu çalışmalar “Bütçe Reformu” olarak isimlendirilmiştir. Çalışmalar sonucu elde edilen sonuçlar yeterli görülmesi ve 1973 yılından itibaren bütçe sınıflandırmaları “program bütçe esası”na göre yapılmaya başlanmıştır. [28, s-24]

Program bütçe sistemi, geleneksel ve performans bütçe sistemlerinin sağladıkları yararları ek olarak, stratejik bir planlama aracı olma işlevini de yerine getirmektedir. Bu sistem bir yandan performans bütçe sisteminin devamını, daha gelişmiş bir şeklini öte yandan da PPBS’nin hazırlanması ve uygulamasında bir araç olarak kullanılmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminde harcamalar idari birimlere göre sınıflandırılırken, program bütçe sisteminde fonksiyonel sınıflandırma esastır. Önce devletin fonksiyonları belirlenmekte daha sonra ise

bunların yerine getirilmesi planlar vasıtasıyla olmaktadır. Programlar, alt programlara, alt programlar da faaliyet yada projelere ayrılmaktadır.

Program bütçe ile çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi ve hazırlanan planın uygulanması için alternatif hizmet programlarının sayısal analiz teknikleri karşılaştırılması yapılmaktadır. [32, s-79] Program bütçe, hizmet ve ürünlerin belirli göstergelere göre ölçülmesini, gerektiğinde kaynakları bu programlar arasında kaydırarak kullanılmasını sağlamaktadır. Bu bütçe sistemi geleceğe yönelik daha uzun bir tahmin sürecini kapsadığı için, programların, ürün ve hizmetlerin de ileriki yıllardaki düzeyini tahmin etmeye çalışır.

1973 yılından itibaren bütün bakanlıklara yayılarak zorunlu tek bütçeleme yöntemi haline getirilen program bütçe sisteminin Türkiye’de uygulanmasında başarılı olunamamıştır. Eskiden geleneksel bütçe sisteminde yapılan işler, program bütçe adı altında yapılmaya başlanılmıştır.

Bu sistemin başarısız olma sebepleri ise şöyle sayılabilir: [28, s-25,26]

-Bütçe sistemiyle plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisi yeterince kurulmamış, çoğu zaman kavramlar birbirine karıştırılmıştır. Planların uzun süreli, bütçelerin yıllık oluşu plan-bütçe ilişkisini olumsuz şekilde etkilemiştir. Yıllık programlar ile bütçe ilişkisi de yeterince kurulamamıştır. Kavramlar arasında gerekli uyum sağlanamamıştır.

-Harcamalarda etkinlik ve gereklilik üzerinde durulmamış, formalite ve şekil yönünden incelenmesine önem verilmiştir.

-Ödenek tahsisi mevcut veya kurulan birimlere göre olduğundan geleneksel sistemin sistematize edilmesinden daha ileriye gidememiştir.

-Bütçe ödeneklerinin dağılımları “fayda-maliyet analizleri” yerine eskiden olduğu gibi tahminlere dayanan hesaplarla yapılmıştır. (Fayda maliyet analizleri cari harcamalar için de zorunlu hale getirilmektedir.)

-Harcamacı daireler ödenek kısılmasını önlemek üzere ihtiyaçlarından fazla ödenek isteme yoluna gitmişlerdir.

-Kuruluşlar yıl sonunda gereksiz harcamalar yaparak yeni mali yılda ödeneklerinin kısılmasını önlemeye çalışmışlardır.

-Program bütçe sisteminde esas olan “maliyet-fayda analizi” ve “alternatif programlar” çalışmasını yapacak personel yetiştirilmesine önem verilmemiştir.”

Devlet hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasında rolü büyük olan program analizleri, çoğu dairelerde zamanla boşlanmış, bir formalite haline getirilmiştir.Oysa program analizlerinin gittikçe geliştirilmesi ve devlet hizmetlerinin uç ürünlerinin gittikçe daha iyi ölçülmesine dayandırılması, ödenek tahsislerinde de bu ölçüm sonuçlarının dikkate alınması program bütçenin başarı şartıdır. [2, s-213]

Yine harcamacı kuruluşların Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden ödenek alırken verimini artırmış veya arttırmamış olmalarının hiçbir etkisinin görülmemesi, başarısızlığın sebeplerinden birisidir.TBMM Plan ve Bütçe komisyonu bu konuya gereken önemi vermemiştir. Halbuki bu komisyon bazı dairelerin ödeneğini verimsiz oldukları gerekçesiyle kesmiş olsaydı devlet daireleri konuya gereken önemi verirlerdi. Sonuçta program bütçe adı altında geleneksel bütçe sistemi devam ettirilmiş; sadece bazı şekil değişiklikleri ile yetinilmiş, sistemin kamu kesiminde etkinliği arttırması, ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılmamıştır. [3, s-44]

B. DÜZENLİLİK DENETİMİ

Hesapların doğruluk ve denkliklerinin denetlemesi “mali doğruluk denetimi” yada “mali denetim” olarak, kanunlara, diğer mevzuata ve mali kural ve kriterlere uygunluğunun denetlenmesi “uygunluk denetimi” olarak adlandırılmaktadır. İşte bu iki denetim şeklinin ikisine birden “düzenlilik denetimi” denmektedir. Bu denetim türü geleneksel denetim şekli olarak düşünülmektedir.

1. Düzenlilik Denetiminin Genel Çerçevesi

Bütçe açısından düzenlilik kavramı ilk önce, harcamalarını, gelirlerin ve taahhütlerin bütçe yasasıyla ve diğer yasal düzenlemelerle uyum içinde ortaya çıkıp çıkmadığını değerlendirmektir. Bu noktada bütçe düzenliliğinin üç noktada değerlendirilir:

- Harcamaların ve taahhütlerin bütçesel miktarı aşıp aşmadığı,
- Bütçe bölümlerinin türüyle uyumlu olup olmadıkları,
- Doğru bütçesel döneme ait olup olmadıkları.

Düzenlilik denetimi geleneksel olarak, kamu kurumlarında hesapların doğruluğu ve denkliliği ve mevzuata uygunluğu konusunda bilgi sağlar. Düzenlilik denetiminde yetki tüm dünyada esas olarak Yüksek Denetim Kurumlarındadır. Sayıştay’lar kamu kesiminin genel olarak yasama adına denetimini yapan kuruluşlardır. Kurul tipi Sayıştaylarda ayrıca hesapların yargılaması yapılmaktadır. Türkiye’de bir kurul tipi yüksek denetim organı olan Sayıştay, denetimin yürütülmesinde bizzat görev almakla birlikte saymanların hesaplarının yargılamasını da yapmaktadır. Sayıştay ile birlikte denetimde TBMM, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, saymanlar ve diğer denetim kuruluşları ile yargı organları yer almaktadır.

İç kontrol harcamanın yapılması taahhüt, tahakkuk, ödeme emri ve ödeme aşamalarını takip etmektedir. Genel olarak ise, yürütme organı bütçe teklifini hazırlayıp onaylanmak üzere TBMM'ye sunmakta, bütçe onaylayıp, TBMM'den bütçe yoluyla harcama yetkisi alan yürütme organı merkez teşkilatı, ita amirleri vasıtasıyla harcamaları yukarda bahsettiğimiz aşamalarda gerçekleştirmektedir. Daha sonra bu birim saymanlarının hesapları Sayıştay tarafından incelenmekte ve TBMM'ye genel uygunluk bildirimleri iletilmektedir. TBMM'de söz konusu yıla ait kesin hesap yasasının çıkarılmasıyla da o yıl bütçesi aklanmaktadır.

2. Bütçe Harcamalarının Denetimi

a. Harcamaların Uygulama Sırasında Denetimi

(1) Harcamaların Uygulama Sırasında İdari Denetimi

(a) Harcamaların Taahhüt Aşamasında Denetimi

Taahhüt, bütçeye konulmuş bir ödeneğin devleti borçlu durumuna koyan bir işlemle belli bir hizmete tahsis edilmesidir. Daha genel olarak taahhüt devleti borçlu durumuna koyan bir olgudur. Dolayısıyla harcamaların bu aşamada dikkatli ve titiz incelenmesi bütçe denetimi açısından önemli olacaktır. Böylece ödenek yok iken veya mevcut ödeneği aşacak surette taahhütlere girişilmesini engellemek mümkün olacaktır. [35] Harcamaların taahhüdü Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yürütülmektedir. Maliye Bakanlığı adına bu denetimi yapmakta merkez daireleri saymanlık müdürleri ve Bütçe ve Mali Kontrol genel Müdürlüğü (BMKGM) görevlidir.

i) Saymanlık Müdürlerinin Taahhüt Denetimi

Saymanlık müdürleri taahhütleri denetlerken iki nokta üzerinde dururlar. Taahhüdün yasalara uygun olup olmadığını kontrol ederler ve bütçe kanundaki

durumu incelerler. [33, s-256] Saymanlık müdürleri her türlü harcama ve taahhüt belgelerini önceden görüp bütçedeki tertibine, kanunlara ve kurallara uygunluğunu denetlerler ve kurallara uygunluğu açısından birinci dereceden ita amiri olan bakana görüş bildirirler. Eğer bakanlıkça bu görüş önünde bulundurulmaz ise durumu yirmi dört saat içinde Maliye Bakanına bildirmek zorundadırlar. [30, m-110] Maliye Bakanı uyarıyı uygun görürse ilgili bakanı uyarır; anlaşamazlarsa Bakanlar Kurulu'nda karara bağlanır. [36]

Saymanlık müdürleri taahhüdün bütçe kanundaki durumunu incelerken harcamanın bütçedeki bölümünden başka maddesine (veya diğer ödenek düzenlemelerine) uygun olup olmadığına bakacaklardır. Yapılacak işin bütçenin o bölüm ve maddesinin ruh ve esasına uygun olup olmadığı anlaşıldıktan sonra, giderin mahsup edileceği bölüm ve maddede yeter miktarda kullanılması serbest ödenek bulunup bulunmadığını araştırmakla mükellefdirler. [35, s-356] Saymanlar bütçeye uygunluğu anlaşılan taahhüdü kanunlara ve kurallara uygunluğu açısından da incelerler. [30, m-110] Burada harcamanın ilgili bulunduğu kanun hükümlerinin tamamen yerine getirilip getirilmediği, taahhüdün ifa olunmaması ihtimaline karşı müteahhitten teminat alınıp alınmadığı, şartname hükümlerinin ve müteahhitte aranması gereken vasıfların tamam olup olmadığı gibi hususlar dikkate alınır. [35, s-366]

ii) Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün Taahhüt Denetimi

BMKGM Maliye Bakanlığının bütçenin hem hazırlanmasında hem uygulanmasının denetiminde görev alan bir birimdir. Harcama taahhütlerini kontrol eder, giderlere ilişkin mukaveleleri inceleyerek tescil eder ve taahhütlerin hesaplarını tutar. BMKGM'nin yaptığı denetleme taahhüt ve sözleşmeler bağitlanmadan önce veya bağitlandıktan sonra olmak üzere iki şekilde yürütülür. Harcamayı gerektirecek taahhüt ve sözleşmeler tasarı halinde, önceden BMKGM tarafından vize edilmesi gerekmektedir. Bazı taahhütler bu vizeden ayrık tutulabilse de bunların da ilgili yıl bütçe kanunlarında belirtilmesi gerekir.

BMKGM genel taahhüt ve sözleşme tasarılarından uygun olanları 15 gün içerisinde vize eder. Uygun görülmeyenler aynı süre içerisinde gerekçeli olarak ilgili kuruluşa gönderilir. Gerekçeler doğrultusunda eksiklikler giderilip ikinci kez gelen tasarılar bu noktalardan incelenir ve 5 gün içerisinde vize edilir; uygun bulunmazsa geri çevrilir. Geri çevrilmesi halinde, eğer ilgili ita amiri sorumluluğu üstlenirse taahhüt ve sözleşmeler imzalanabilir. [30, m-64] BMKGM taahhüt yapıldıktan sonra da ilgili belgeleri denetler. Merkezde ve illerde bağitlanacak sözleşmeler ile dayanaklarının birer örnekleri 7 gün içerisinde BMKGM'ye gönderilir. [30, m-63] Bu taahhütler incelenir ve bütçeye, kanun ve kurallara uygunluğu tespit edilenler taahhüt şubesinde tescil edilir, diğerlerinin düzeltilmesine çalışılır. [35, s-369]

iii) Sayıştay'ın Taahhüt Denetimi

Sayıştay'ın denetimine tabi daire ve kurumlarca harcamaya ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü bağitlar tescile, genel ve katma bütçeli dairelerin kadro ve ödenek dağıtım işlemleri önceden vizeye tabidir. Sözleşmeler ile bağitların, dayanakları ile birlikte, bağit tarihinden itibaren 3 gün içinde Sayıştay'a gönderilmesi zorunludur. Bu sözleşme ve bağitlar Sayıştay'ca tescil edilmedikçe uygulanamaz. Sözleşmelerin tescili 15 gün içinde, kadro ve ödenek dağıtım işlemlerinin vizesi ise 3 gün içinde sonuçlandırılır. [37] Ancak bazı sözleşmeler bu hükmün dışında bırakılmıştır. 1050 sayılı Muhasebesi Umumiye Kanunu'nun 64. maddesi uyarınca ve bütçe kanunları ile vizeden istisna edilen sözleşmelerle ivedilik ve gizlilik sebebiyle eksiltmeden istisnasına Bakanlar Kurulunca karar verilen hususlar ve yabancı memleketlerde yapılan satın almalara ilişkin sözleşmeler Sayıştay Kanunu uyarınca tescil işleminden ayrık tutulmuştur. Sadece, bu sözleşmelerle dayanaklarının birer örneği 7 gün içinde Sayıştay'a gönderilir. [37, m-30, 36]

Tescile tabi tutulmak üzere Sayıştay'a gönderilen sözleşme ve bağitlardan mevzuata uygun bulunanlar incelemeyi yapan denetçi ve grup şefi tarafından tescil edilir. Mevzuata uygun bulunmayanlar düzeltilip tamamlanmak

üzere denetçi ve grup şefinin yazılı düşüncesiyle birlikte dairesine geri gönderilir. Alınacak karşılık üzerine bunlar tescil edilir ya da birinci başkan tarafından dairelerden birine verilir. Daire de işlemi mevzuata uygun bulmazsa belgeleri geri gönderir.

İlgili ita amiri Sayıştay'ın böyle bir kararına itirazda bulunabilir. Bu durumda Daireler Kurulunda söz konusu belgeler incelenir ve tescil edilir veya reddedilir. Reddi halinde, ita amiri sorumluluğu yüklenmek ve durumu gerekçesiyle Sayıştay'a bildirmek suretiyle sözleşme ve bağitları uygulanabilir. Bu takdirde Sayıştay'ca kabul edilmeyen noktalara ilişkin ödeme ve harcamanın yapıldığı yıla ait sayman hesabının yargılanması sırasında hükme bağlanır. Eğer sorumluluğu yüklenen ita amiri birinci derecedense durum yapılan ödeme ve harcama miktarı ile birlikte usulüne göre Meclis Başkanlığına bildirilir. [37, m-32] Ancak Sayıştay'ın tescil ve vizeden kaçınıp gerekçeli olarak dairesine geri gönderdiği işlemlerden, maddi hataya ve ödenek ve kadro yetersizliğine ilişkin olanlar hakkında reddi kesindir. [37, m-33]

(b) Harcamaların Tahakkuk Aşamasında Denetimi

Tahakkuk, kamu kuruluşlarının hizmet gören ve iş yapan kişilere olan borcunun kesinleşmesidir. Tahakkuk taahhütten sonra gelen bir evredir ve bu evrede önce borcun varlığı saptanır, sonra da varlığı saptanan borç idarece kabul edilir. Tahakkuk denetiminde ise genel olarak borcun kesinleşip kesinleşmediği araştırılır. Bu denetim borcun tespitine ve borcun kabulüne ilişkin olarak iki şekilde yürütülür. [38] Tahakkuk denetimini genel olarak hiyerarşik üstler yani ita amiri yapar. Bununla birlikte Maliye Bakanlığının denetim organları da bu evrede denetim işlevi görürler.

Gider tahakkuk memurları düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve yasalara uygunluğundan sorumludurlar. [30, m-13] Bu memurlar ve saymanlar tahakkuk işlemini yaparken borcu tespit etmek amacıyla belirli noktalara özellikle

dikkat ederler. Bu hususlar: Taahhüt işleminin tamam ve evrakın eksiksiz olması, taahhüdün idari denetimi işlemlerinin yapılmış olması, harcamanın yapılması bir sözleşmeyi gerektiriyorsa sözleşme metninin olması, bu sözleşmeye ilişkin gerekli denetim yapılmış olması, işin yapılmasına, malın teslimine ilişkin evrakı tam olması, yapılan işin taahhüt şartlarına ve sözleşmeye uygun olması, ödemenin bütçe tertiplerine uyması, alacaklının belli olması, ilgili mevzuata uygun olması noktalarında toplanır. [39] Gider tahakkuk memurları bu denetimden MUK'nun 8, 13, 22. maddeleri uyarınca ita amiri ve/veya saymanla birlikte sorumlu olur.

Devlet adına herhangi bir hizmetin veya işin yapılıp tamamlandığı yani borcun tespit edildiği, usulüne göre hazırlanıp ita amirine sunulan tahakkuk müzekkeresi ile anlaşılır. Tahakkuk müzekkeresinin sunulmasına kadar geçen işlemler, borcun tespitine ilişkin kontrol ile denetlenmiş bulunmaktadır. Borcun kabulü ise, işte bu müzekkerenin ita amirince, kabulünü bildiren bir ifade ile imzalanmasıyla tamam olur. [35, s-374]

Tahakkuk müzekkeresi bir bakan veya onun adına hareket eden bir memur tarafından onaylanmalıdır. [30, m-69] Devlet adına bir borcun kabulüne yetkili memurlar, ilk önce bakanlardır. Bakanın imzaladığı bir tahakkuk işleminde borcun kabulünün denetimi, evraktaki imzanın gerçekten bakana ait olup olmadığının araştırılmasından, yani sadece maddi bir hususun kontrolünden ibarettir. Borcun kabulünün denetimi aslında bakan yerine hareket eden bir memurun tahakkuk müzekkeresini imzalaması halinde güçlük ortaya çıkar. Bu durumda bu memurun gerçekte o yetkiyi haiz olup olmadığının bilinmesi ve gerektiğinde yetki belgesinin incelenmesi gerekir. [35, s-375]

(c) Harcamaların Verile Emrine Bağlanmasının Denetimi

Verile emri, taahhüt ve tahakkuk etmiş bir borcun hak sahibine ödenmesi için ita amirlerince, saymana verilen emredici belgelerdir. Maliye Bakanlığı ve Sayıştay verile merini denetler. Maliye Bakanlığı bu görevi, saymanlık müdürleri, Muhasebat Genel Müdürlüğü, merkezi ve yerel nitelikli denetim organları ve

hiyerarşik üstler vasıtasıyla gerçekleştirir. [36, s-71] Bu aşamada denetim, taahhüt ve tahakkuku tamamlanan bir harcamanın ita amiri tarafından ödenmesi ilgililere emir verilmesi sırasında gerçekleştirilir. Denetim, ilk iki aşamada yapılan işlemlerin etraflıca yeniden kontrolü şeklinde yapılır. Giderin verile emrine bağlanması sırasında ödeme emirlerinin denetlemesi de yapılmış olur. [40]

i) Ödemeden Önce

Saymanlık müdürlerinin görevlerinden biri de merkezin gerçekleşmiş giderlerini verile emrine bağlamaktır. [30, m-109] Verile emrinin düzenlenmesi için harcamanın taahhüt ve tahakkukuna ilişkin belgelerin Bakanlık ilgili birimleri tarafından saymanlık müdürlerine gönderilir. Saymanlık müdürü verile emrine bağlanması evresinin dayandığı taahhüt ve tahakkuk aşamalarının usule ve kanunlara uygun işletilip işletilmediğini bu belgeler üzerinden inceler. Bu noktada özellikle harcamanın bütçedeki tertibine uygun olup olmadığını, ödenek dahilinde bulunup bulunmadığını, kanun ve tüzüklere uygun görülüp görülmediğini ve maddi hatası bulunup bulunmadığını inceleyecektir. Bu inceleme olumlu sonuçlanırsa verile emrini hazırlayacaktır. [35, s-379] Hazırlanan verile emirleri ita amiri ile saymanlık müdürü ve saymanlar tarafından imzalanır.

ii) Ödemeden Sonra

Saymanlık müdürlerinin illerde hazırlanan verile emirleri hakkında yaptıkları denetleme, her ay gönderilen harcama belgeleri ve bu belgelerle ilgili defter ve cetveller üzerinden yapılır. Devlet Muhasebat Genel Yönetmenliğinin 31. maddesiyle her ay sonundan itibaren en geç 15 gün içerisinde bu belgelerin Muhasebat Genel Müdürlüğüne gönderilmesi gerekmektedir. Bunlar MGM'de tutulan hesap ve cetveller işlendikten sonra ilgili bakanlığın saymanlık müdürlüğüne gönderilir. [35, s-38]

Sayıştay ise genel ve katma bütçelerden yapılan harcamaları, harcamadan sonra ve aylık olarak incelemeye tabi tutar. Bu surette incelenecek hesaplara ilişkin belge, kayıt, defter ve cetvellerin Sayıştay'a gönderilme süreleri ve bu tarz incelemenin hangi yerlerdeki hesaplara uygulanacağı ise Maliye Bakanlığının mütalaası alınarak Sayıştay Genel Kurulunca tespit edilir. Sayıştay denetçileri tarafından yapılan inceleme sonucunda mevzuata uygun görülmeyen işlemler gerekçesiyle birlikte sorumlulara bildirildikten ve yazılı savunmaları alındıktan sonra hesabın tümü hakkında rapor düzenlenir. [37, m-31]

(ç) Harcamaların Ödenmesinin Denetimi

Taahhüt, tahakkuk etmiş ve verile emrine bağlanmış harcamalar saymanlıklarca ödenir. Saymanlar ödemeyi yapmadan önce, harcamacı daire ita amiri ve tahakkuk memurları aracılığıyla yapmış olduğu işlemleri ve harcama aşamalarını yasal yönden inceler. Bu inceleme sonucunda yasal yönden herhangi bir sakınca olmadığı taktirde ödenmesine karar verir. [38, s-98] Saymanlarca bütçeye ilişkin bir harcamanın ödenmesinin ita amirince imzalanması bir verile emrine veya kredi senedine dayanması gerekir. Saymanlar verile emirlerini incelerken dikkate alacağı hususlar; harcamanın kendisine verilen yetki içinde bulunması, harcamanın bütçedeki tertibine uygunluğu, verile emrine bağlanmış taahhüt ve tahakkuk belgelerinin tamam olması, maddi hata bulunmaması harcamanın kanunlar, tüzükler ve kararlar hükümlerine uygunluğu ve hak sahibinin kimliği konularına ilişkindir. [30, m-81]

Eğer ödenek yetersizse, atama ve çalıştırmalar kadro üstünderse, taahhüt ve tahakkuk belgeleri eksikse, maddi hata varsa veya hak sahibinin kimliği konusunda çekinceler varsa saymanlar verile emrinin ödenmesine zorlanamazlar. Ancak ikinci derece ita amirlerince yazılı olarak sorumluluk üstlenildiği taktirde sayman ödemeyi yapmaya zorunludur ve sorumluluk üstlenme yazısı da verile emrine bağlanır. [30, m-81] Bu sorumluluk üstlenmeye Deruhte-i Mesuliyet denmektedir.

Harcamaların idari denetlemesinin son aşamasında vezne teftişı denilen ve denetimin yapıldığı anda vezne de bulunan mevcudu tespit etmek ve bu mevcudun ilgili defterlere göre bulunması gereken miktara uygun olup olmadığını araştırmaya yönelik bir denetim gerçekleştirilir. Vezne teftişinde başlıca incelenecek noktalar, bütün ödemelerin gerçek ve geçerli makbuzlara dayanıp dayanmadığı, kayıt ve defterlerin herhangi bir tahrif ve hatanın olup olmadığı gibi hususlardır. Vezne teftişı, defterdarlar ve mahalli denetim elemanları ve Maliye Bakanlığı merkez denetim elemanları (maliye müfettişleri, muhasebat kontrolörleri) tarafından gerçekleştirilebilir. [35, s-385]

Vezne ve kasa teftişı ile giderlerin taahhüdünden başlayıp ödenmesine kadar bütün aşamalar kontrol edilmiş olacaktır. Ancak, giderlerin idari denetiminde son aşama olarak görülen vezne teftişı, uygulamada ilk aşama olarak gerçekleşir. Görüldüğü gibi, ödemenin idari denetimde saymanın durumu özellik taşımaktadır. Başlangıçta kendisi denetleyici durumundadır; yetkileri gereği bir kısım ödemeleri reddedebilmektedir de. Buna karşılık vezne teftişinde denetlenen kişi durumundadır. Vezne teftişinde her ne kadar denetlenen sayman mutemedi ise de onun denetçisi ve amiri olarak sayman da denetlenmektedir. [36, s-73]

(2) Harcamaların Uygulama Sırasında Yargısal Denetimi

Yargısal denetim, bütçe uygulamasında, sayman hesaplarını konu alan ve bütçenin uygulamasında sorumluluk taşıyan memurların (ita amiri, tahakkuk memuru ve sayman) yasalara aykırı olan yanlış, usulsüz ve yolsuz işlemlerini ortaya çıkarmayı amaçlayan bir denetim türüdür. Bu denetim Türkiye’de bir hesap mahkemesi niteliğini de haiz olan Sayıştay tarafından yürütülür. [38, s-98] Sayıştay’ın yargılama yoluyla yaptığı denetim esas itibariyle bütçe devresinin sonunda yapılır. Ancak Sayıştay uygulama sırasında, önceki bölümde de belirttiğimiz vize ve tescil işlemlerini yerine getirmek suretiyle bir denetim gerçekleştirir ama bu tür bir denetim Sayıştay’ın idari görevleri arasına girer, bir yargı denetimi niteliğinde değildir.

Bütçenin uygulanması sırasında yargı organları başvuru olursa harcamalar hakkında bir denetim faaliyeti yürütülebilir. Böyle bir yargısal denetim devletten bir gider dolayısıyla alacaklı bulunanların yetkili mahkemelere başvurmaları ile sağlanabilir. Bu tür anlaşmazlıklarda idare hukukunun alanına girenler idari yargıda (Danıştay), özel hukuk alanına giren işlemler adli yargıda (adliye mahkemeleri) incelenir. Bütçe harcamaları üzerinde gerek adli gerek idari mahkemelerce yürütülecek bu tür bir yargı denetimi, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından yapılan idari denetlemeden daha sağlam bir müeyyideye haiz olabilmektedir. Bir yargı kararıyla ödenmesi gereken belli bir miktar üzerinde birinci dereceden ita amiri tarafından artırılmaz ya da azaltılamaz. Halbuki, Sayıştay'ın vizeden kaçındığı işlemlerde Bakanın sorumluluğu üzerine alması ve Bakanlar Kurulunun da kendi görüşüne katılması halinde yürütülüp uygulanması mümkün olabilmektedir. Ancak böyle bir durum Sayıştay'ın vize ve tescil işlemleri dolayısıyla idari bir görev yapmasından dolayıdır. Sayıştay yargı denetime ilişkin asıl görevlerini bütçenin uygulanmasından sonra yapmaktadır. [35, s-388, 389]

(3) Harcamaların Uygulama Sırasında Yasama Denetimi

Yasama denetimi bütçenin uygulanmasının yasama organı tarafından doğrudan denetlenmesidir. Yürütmeye gelir ve giderlere ilişkin işlemleri yapma izni veren yasama organı bütçe hakkının doğal bir sonucu olarak denetimini de yapmak durumundadır. Bu denetim TBMM tarafından gerçekleştirilir. [33, s-258] TBMM'nin bütçenin uygulanması sırasında, Sayıştay raporlarının incelenmesi, Bütçe Yasası dışında gelir, harcama, ek ödenek, olağanüstü ödenek ve bölümler arasında aktarma yapılmasına ilişkin yasa tasarısı ve tekliflerinin görüşülmesi, Bakanlar Kurulu ve bakanların sorumluluklarına ilişkin soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yoluyla ve vatandaşların başvurusu ile yapar. Kural olarak mali yıl içindeki işlemler yürütme organı tarafından denetlenirler, dolayısıyla uygulama sırasında yasama organının denetim yapabilmesi, herhangi bir şekilde kendisine başvuru olmasına bağlıdır.[36, s-73]

(a) Vatandaşların Başvurusu

Vatandaşlar kendileri ya da kamuyla ilgili dilek ve şikayetlerini yetkili makamlara ve TBMM'ye yazılı olarak bildirme hakkına sahiptirler. Verilen dilekçeler TBMM Dilekçe Komisyonunda incelenir; ilgililerden bilgi alınıp karara bağlanır ve dilekçe sahibine yazılı olarak cevap verilir. Buna göre bütçe harcamalarına ilişkin vatandaşlar tarafından yapılacak başvurular da bu yolla denetlenecektir. [41]

(b) TBMM Üyelerinin Başvurusu

TBMM soru, meclis araştırması, genel görüşme gensoru ve meclis soruşturması yollarıyla, denetleme yetkisini her zaman kullanabilir. Bu denetim araçları diğer konularda olabileceği gibi bütçe harcamalarına ilişkin olarak da kullanılabilir. [41, m-98]

(c) Sayıştay Raporları

Sayıştay'ın görevlerinden biri de; gerektiğinde mali işlere ve hesap usulleriyle gelir ve tahakkuk sistemlerine dair ve denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü hususlara dair Meclis'e rapor vermektedir. [37, m-28] Sayıştay gerekli gördüğü aksaklıklarla ilgili bu tür raporlar vermektedir. Sayıştay'ın raporlarla sunduğu aksaklıklar Meclis Genel Kurulu'nda incelenmek ve karara bağlanmak durumundadır; dolayısıyla yasama organı, Sayıştay'ın başvurusu ile de bütçeye ilişkin harcamaları mali yıl içinde denetleyebilmektedir. [36, s-75]

(ç) Bütçe Komisyonu

Mali yıl içinde yürütmeden gelecek ek ödenek, olağanüstü ödenek, ödenek aktarmaları taleplerini görüşürken, mali yıl başında onanan bütçede

değişikliğe yol açan bu tasarıların nedenini de araştırmak durumunda olduğundan; bir anlamda uygulama sırasında harcama denetimi yapmaktadır. Komisyondan çıkan tasarılar Meclis Genel Kurulunda incelemeye alınır. Ayrıca Maliye Bakanının, ekonomik genel durum ile bütçe uygulamaları hakkında sık sık bütçe komisyonuna bilgi vermesi şeklinde bir teamül de oluşmuştur. Bu durumda komisyon açıklamaları yetersiz bulursa, düzeltilmesini ister ki bu genel nitelikli ve ayrıntılara girmeyen bir denetim olur. [35, s-395, 396]

b. Harcamaların Uygulamadan Sonra Denetimi

(1) Harcamaların Uygulamadan Sonra İdari Denetimi

Türkiye’de sayman hesaplarını merkezden incelemeyi geçirmek ve devletin bütçe işlemlerinin ortak kaydını tutmakla görevli kuruluş Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’dür. MGM kesin hesaba esas olacak bilgileri Sayıştay’a göndermekle yükümlüdür. Ancak söz konusu hesapları önce kendisi denetler.

Her saymanlıkta, ay sonunda aylık hesap özeti cetvelleri düzenlenerek diğer kayıtlarla uygunlukları sağlanır. O aya ait gelir gider belgeleri ve cetveller hazırlanıp 15 gün içinde MGM’ne gönderilir. Böyle bir denetim her ne kadar bütçe dönemi içinde yapılsa da asıl gayesi Sayıştay’a sunulacak idare hesapları ile Sayıştay’a birlikte TBMM’ne sunulacak Hazine Genel Hesabının düzenlenmesini sağlamaktır. Harcamacı kuruluşlar, düzenleyecekleri kesin hesap cetvellerini mali yılın bitiminden itibaren beş ay içinde Maliye Bakanlığına gönderirler. Bunlara “bakan kesin hesabı” denir. Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından bu hesaplar incelendikten sonra Maliye Bakanlığının kendi kesin hesabını da bu kesin harcama cetveline ekler. [30, m-101]

Gelir kesin hesabını hazırlamak zaten MGM’nin görevidir. Kesin harcama cetveline kesin gelir cetveli eklenerek devletin kesin gelir-gider cetveli

Çıkarılmış olur. Bu noktada MGM, sayman ve bakanlık hesaplarını incelemiş olmaktadır. [38, 107] Ayrıca maliye müfettişleri, MGM kontrolleri ve defterdarlık bünyesindeki mahalli denetim elemanları sayman hesaplarını denetleyebilmektedirler. Bu denetim, bütçe döneminin sonunda da gerçekleştirilebilir.

(2) Harcamaların Uygulamadan Sonra Yargısal Denetimi

Türkiye’de bütçenin yargısal denetiminden esas olarak sorumlu kuruluş Sayıştay’dır. Sayıştay bir yüksek hesap mahkemesi olma özelliği dolayısıyla sorumluların hesap ve işlemlerini yargılar ve karara bağlar. [37, m-28] Sayıştay’ın yargı işlevi, kamu harcamalarının yapılmasında, gelirlerin toplanmasında ve kamu mallarının yönetiminde görev alan sayman, tahakkuk memuru, ita amiri gibi kimselerin hesap ve işlemlerinin denetlenmesi sonucu ortaya çıkacak durumun yargılanması şeklindeyir. [42, s-243] Ancak Sayıştay saymanları değil hesapları yargılar ve vereceği yargı kararı saymanlar hakkında değil hesaplar üzerinedir.

(a) Sayıştay’ın Sayman Hesapları zerindeki n İncelemeleri

Saymanlar tarafından yapılan harcamalara ilişkin kanıtlayıcı belgeler aylık cetveller merkeze bildirildikten sonra MGM tarafından iki ay içinde incelenir, eksiği görülenler yerine geri gönderilir ve uygun bulunanlar Sayıştay’a iletilir. [30, m-65] Diğer taraftan saymanlar, bir mali yıla ilişkin yönetim dönemi hesaplarını cetvel ve belgeleriyle birlikte, o yılın bitiminden itibaren yedi ay içinde Sayıştay’a vermekle ykmldrlir. [30, m-122] Sayıştay’a gelen sayman hesaplarının incelenmesinde birinci derecede görevli olanlar denetçilerdir. Denetçiler hesaplar üzerinde ön inceleme yaparlar. Ancak bu hesaplar hesap yerinde veya merkezde incelenebilir. Hangilerinin merkezde veya hangilerinin hesap yerinde inceleneceğine Sayıştay Genel Kurulu karar verir. [37, m-46]

Sayıştay Birinci Başkanı tarafından sayman hesaplarını incelemek üzere görevlendirilen denetçiler harcamaların; [36, s-79]

-Kanunlara, tüzüklere, yönetmeliklere ve bütçedeki tertibine, ödenğin ve kadroya uygun yapılıp yapılmadığı,

-Ödemenin istihkak sahiplerinin veya vekillerinin kimliği araştırılmak suretiyle yapılıp yapılmadığı,

-İdare hesabına giren bütün işlemlerin para ve diğer kıymet hareketlerinin kanun, tüzük ve yönetmeliklerdeki hükümlere uygun bulunup bulunmadığı,

-Bütün bu işlem ve hesapların bölgelere ve kayıtların uygun bulunup bulunmadığı,

konularını araştırır.

Böylece, Sayıştay denetçileri dönem sonu kesin hesaplar belirlenirken bütçe yılının ilk ayından itibaren, harcamalara kanıtlayıcı belgeleri incelemeye başlarlar, dolayısıyla dönem sonunda tüm hesapların topluca incelemesini yaparlar.

Denetçiler kendilerine verilen hesapların, Sayıştay Kanunu, MUK ve diğer kanunlardaki esaslar ve ilgili yönetmelik usulleri gereğince inceler ve sonuca ilişkin bir rapor düzenlerler. Bu incelemede mevzuata uygun bulunmadığı veya eksik gördüğü işler hakkında sorumluların yazılı savunmasını alır ve düşüncesiyle birlikte raporda gösterir. Bu raporda hesabın doğruluğu ve denkliği ve belgelerin tamam olup olmadığı ve inceleme neticesinde sorumluluğu gerektiren hususlar görülüp görülmediği, kuruluşun harcama çalışmalarının kuruluş gayelerine uygun bulunup bulunmadığı da raporların sonunda açıklanır. [37, m-48]

(b) Sayıştay'ın Sayman Hesaplarını Yargılaması

Sayıştay denetçileri tarafından hazırlanıp Birinci Başkanlığa verilen raporlar, Birinci Başkan tarafından yargılanmak üzere daireler verilir. Yargılamayı yapan hesap dairesi tarafından hesap raporları hakkında Sayıştay Savcılığının düşüncesi alındıktan sonra, savcılıktan gelen raporlar üyelere

gönderilir. Üyeler kendilerine verilen raporlar üzerinde gerekli incelemeyi yapar, gerektiğinde raporda ilişkisiz görülen kısımların da her cihetine bakılıp bakılmadığını araştırır ve düşüncelerini yazmak suretiyle raporu Daire Başkanlığına geri verirler. Bu süreç sonunda Daire, beraat, zimmet ya da tazmin kararı verir. Üyelerin yazılı düşüncesi üzerine hesabın yargılanmasına başlanır. Yargılama sırasında lüzum görülürse savcı davet edilerek düşüncesi de sorulabilir. [37, m-50, 56, 57]

(3) Harcamaların Uygulamadan Sonra Yasama Denetimi

(a) Sayıştay'ın Yasama Denetimini Hazırlayıcı Çalışmaları

Bütçe yasasıyla yürütmeye harcama yapma ve gelir elde etme yetkisini veren TBMM, bütçe uygulamasının denetimini, uygulamadan sonra kesin hesap yasasıyla yerine getirir.

Sayıştay'ın TBMM adına gerçekleştirdiği denetim giderlerinden biri de bu noktaya ortaya çıkar. Sayıştay TBMM'nin bütçe uygulaması üzerine gerçekleştireceği yasama denetimine hazırlık olmak üzere genel ve katma bütçe kesin hesaplarına Genel Uygunluk Bildirimi hazırlar. Tamamen hesabi ve teknik bir belge olan Kesin Hesabın teknik ve mali bir organ tarafından incelemeye ön çalışma hazırlaması gerekir ki bu görevi de Sayıştay yürütmektedir. [40, s-66] Anayasaya göre, Sayıştay kesin hesap yasa tasarısının meclise verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde genel uygunluk bildirimini hazırlayarak TBMM'ye sunar. [41, m-64]

Diğer taraftan Bakanlar Kurulunca TBMM'ye verilen kesin hesap yasa tasarısının bir nüshası da Sayıştay'a verilir. Sayıştay'ın hazırlayacağı genel uygunluk bildirimleri tasarının kendisine verildiği tarihten itibaren başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde TBMM'ye sunulur. Ancak bu süre Sayıştay'ın denetim ve hesap yargılamasını önlemez bunların tamamen karara bağlandığı anlamına

gelmez. Sayıştay denetim ve yargı faaliyetlerine devam eder, genel uygunluk bildiriminin sunulmasından sonra ortaya çıkacak bulguları ilk genel uygunluk bildirimi ile birlikte ek olarak Meclise sunar. [37, m-31]

Sayıştay Başkanlığınca görevlendirilecek denetçiler, kesin hesap yasa tasarısında gösterilen genel ve katma bütçe uygulama sonuçlarıyla sayman yönetim dönemi hesapları esas alınarak saptanan sonuçları karşılaştırır ve bunların uygunluk derecesini araştırır. Görüldüğü gibi Sayıştay'ın sayman hesaplarını yargılaması bir bakıma Meclise sunulan belgelerin doğruluğunun anlaşılmasına olanak sağlamak gibi bir hedef de taşımaktadır.

Denetçiler bu çalışmayı ve TBMM'ye duyurulması gereken diğer hususları da belirterek düzenleyecekleri genel uygunluk bildirimi taslaklarını içeren raporları Başkanlığa verirler. Bu raporlar Sayıştay Genel Kurulunda görüşülüp genel uygunluk bildiriminin son biçimi saptanır. Raporun genel kurulda görüşülmesi sırasında Maliye Bakanlığı adına bir yetkili, Sayıştay savcısı ve gerekli görülürse, ilgili daire veya kurum adına bir yetkili de bulunur. [37, m-85]

Bütçe uygulama sonuçlarının yasama organınca gerektiği gibi denetlenebilmesi için, genel uygunluk bildirimlerinin bütçe uygulamasından doğan sapmaların detaylarını gösterir biçim ve içerikte hazırlanması, böylece uygulamadaki başarısızlıklarını yasama organı tarafından açıkça görülüp eleştirilebilmesi ve sorumluların sorumluluklarının saptanabilmesi gerekir. Uygulamada ise, yeterli içerikten yoksun ve sadece rakamsal tutarlığa yönelik bir fonksiyonu olduğu noktasından eleştirilmektedir. [40, s-67]

(b) Kesin Hesap Yasa Tasarısı

Bütçe işlemler zincirinde iki yasa söz konusudur. Birincisi, yasama organı tarafından yürütme organına bir yıllık süre için planladığı iş ve hizmetler gerçekleştirmede gerekli harcama yetkisinin üst sınırı ile bu giderler karşılığı

öngördüğü gelirin alt sınırını belirleyip yetki veren “bütçe yasası”; diğeri, bütçenin kesimine ait olan ve yürütmeye verilen yetkilerin nasıl kullanıldığını gösteren, kabul edilmesi halinde yetkileri kullananları aklayan, hükümetin bir ibra belgesi niteliğinde olan “kesin hesap yasası”dır. [40, s-639]

Bütçe hesabının kesilmesi kesin hesap yasası ile olur. Kesin hesap Yasası maddeler üzerinde düzenlenmiş bir metinle gelir ve giderlerden oluşur. Biçim ve bölümlenme genel bütçe yasasına paralel olur. Buna göre, kesin hesap yasası ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirler ile giderlerin gerçekleşmiş tutarlarını, gelir ve giderler arasındaki farkı, zorunlu yapılan ödenek üstü harcamaların tutarını, yılı içinde harcanmayıp özel yasalarla ertesi yıla devrine izin verilen ödenek miktarlarını ve yılı içinde kullanılmayıp iptal edilen ödenek tutarlarını maddeler halinde gösterir. [30, m-100]

Süreç itibariyle; bakanların her biri kendi bütçesine ait gider kesin hesap cetvelini mali yılın bitiminden itibaren en geç beş ay içinde Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanlığı kendi gider kesin hesap cetvelini aynı sürede hazırlar ve devletin genel gelir ve giderlerini kapsayan Hazine Genel Hesabını ve kesin hesap yasa tasarılarını düzenleyerek mali yılın bitiminden itibaren en geç yedi ay sonunda TBMM’ye sevk edilmek üzere Bakanlar Kuruluna sunar. [30, m-101]

Burada dikkat çeken Anayasanın 164. maddesinde Bakanlar Kurulunca TBMM’ye kesin hesap yasa tasarılarının sunulacağı belirtilmişken, M.U.K.’da Hazine genel hesabı ve kesin hesap yasa tasarılarının sunulacağından söz edilmektedir. Aslında Hazine Genel Hesabı, genel ve katma bütçeli idarelerin gider ve gelir kesin hesap cetvelleri ile bunların eklerini ve kesin hesap yasa tasarısını metin ve gerekçesini içeren bir kavramdır. Uygulamada, Kesin hesap Yasa Tasarıları ile Hazine Genel Hesabı tek bir belge olarak TBMM ve Sayıştay’a sunulmaktadır. Yasada her iki hesap ayrı ayrı tanımlamakla beraber bu iki hesabı birbirinden ayırmak mümkün değildir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce TBMM’ye sunulmak üzere Bakanlar Kuruluna gönderilirken de

uygulamada Kesin hesap Yasa Tasarısı ve Hazine Genel Hesabı birlikte ve tek bir belge olarak sunulur.

(c) Kesin Hesap Yasasının Mecliste Görüşülmesi

1982 Anayasası TBMM'ye Kesin hesap Yasa Tasarısının ve genel uygunluk bildiriminin sunulmasına ilişkin süreleri kısaltmıştır. 1961 anayasasındaki kesin hesap yasa tasarısı ilgili yılın bitiminden itibaren en geç on iki ay genel uygunluk bildiriminin de tasarının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde sunulmasını öngörürken, 1982 Anayasasıyla bu süreler kanunda daha kısa bir süre belirtilmişse ibaresiyle birlikte sırasıyla, yedi ay ve yetmiş beş gün olarak belirlenmiştir. Böylece kesin hesap yasasının daha önce gecikmesinden yaşanan sorunlar giderilmesi ve yeni yıl bütçe tahminlerinin daha isabetli yapılabilmesi için önceki yıl bütçe uygulamalarının göz önünde bulundurulması amaçlanmıştır. Anayasanın TBMM'nin görev ve yetkilerini düzenleyen 87. maddesinde kesin hesap yasa tasarılarını görüşmek ve kabul etmek de bu görevler arasında sayılmıştır.

Kesin hesap yasa tasarısı, yeni yıl bütçe yasa tasarısı ile birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe yasa tasarısı ile kesin hesap yasa tasarısını genel kurula birlikte sunar, genel kurul kesin hesap yasa tasarısını yeni yıl bütçe yasasıyla birlikte görüşerek karar bağlar. [41, m-164]

Kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda; her bakanlık ve katma bütçeli idarenin bütçe teklif ve kesin hesabı bir raportör üyeye verilir. Raportör üyenin ilgili bakanlık ve katma bütçeli idarenin bütçe teklif ve kesin hesabıyla ilgili hazırladığı rapor ve Sayıştay'ın genel uygunluk bildirimi ışığında, ilgili Bakan, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı temsilcisinin de katılacağı toplantıda bakanlık ve kurumların bütçe teklif ve kesin hesapları önce tek tek, sonra Genel ve Katma Bütçe Kesin hesap ve Bütçe Yasa Tasarıları birlikte görüşülüp kabul edildikten

sonra, Meclis Genel Kuruluna sunulur. Genel Kurulda da bu iki tasarı birlikte görüşülerek bütçe yılı başına kadar karara bağlanır. [40, s-68]

Yasama Organı, kesin hesap yasa tasarılarını görüşürken, bütçe yılının başında yürütme organına verdiği yetkinin ne şekilde kullanılmış olduğunu, yapılmasına izin verdiği giderlerin ne derece gerçekleştiğini, tahsiline izin verdiği gelirlerin ne kadarının tahsil edilebildiğini ve yürütme organının başarı ve başarısızlığını bu yasa ile saptayabilir. Sonuçları yeterli görürse yürütme organını aklar, yeterli görmezse aklamaz.

Ancak ülkemizde ne yasama organı, ne Sayıştay ne de kamuoyunca kesilen hesaba yeterli önem verilmemiştir. Dikkatler daha çok tahminden ibaret olan bütçe yasalarında olmuş ve bütçe denetimi, Bakanların aklanması, gelecek yıl tahminlerinin isabetle yapılması ve ileriye yönelik tedbirlerin alınmasında önemli olan kesin hesap yasası ihmal edilmiştir.

Kesin hesap yasasının görüşülmesine ilişkin bir önemli sorun da, Bütçe komisyonunda Maliye Bakanlığından geldiği şekilde görüşülüp kabul edildiği halde Meclis Genel Kuruluna bu metnin sadece metni ile ekindeki gider ve gelir cetvellerinin icmalleri verilmektedir. Böyle genel kurula gelen tasarı yine bu şekilde yasalaştırılıp yayınlanmaktadır. Kesin hesap Yasasının kamuoyuna mal edilmesi, demokratik bir biçimde tartışılmasının sağlanması, araştırmacılar ve kamu yöneticilerinin gereksinimlerine cevap verebilmesi için bu yasanın M.U.K.'da tarif edilen ve Maliye Bakanlığınca Meclise sunulup Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen şekliyle yayımlanması bir ihtiyaçtır. [40, s-69] Ayrıca kesin hesap kanun tasarısına esas olmak üzere hazırlanan Sayıştay Genel Uygunluk Bildirimlerinin hem gelir ve gider izahnameleri hem de iç ve dış borçlara ilişkin açıklamaları yeteri kadar doyurucu ve güven verici olmamaktadır. [43, s-3]

IV. ASKERİ BİRLİKLERDE BÜTÇE UYGULAMASI VE PERFORMANS DENETİMİNİN İNCELENMESİ

Bu bölümün tamamı MY 369-1(C), Türk Silahlı Kuvvetleri Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi Yönergesi'nden faydalanarak yazıldığı için dipnot kullanılmamıştır. [44]

A. TÜRK SİLAHLI KUVVETLERİ'NDE PPBS SÜRECİ

PPBS, TSK'nin; mevcut ve muhtemel tehdit karşısında asli görevlerini yerine getirebilecek "Kuvvet Yapısında ve Hazırlık Durumunda" olması ve bu amaca yönelik kaynakların yerinde, zamanında ve en etkin şekilde kullanılması esastır. TÜMAS ile TSK'lerine verilen vazifelerin icrası için;

- Gerekli ihtiyaçların tespiti,
- İhtiyaçların kendi içinde önceliklendirilmesi,
- İhtiyaçların karşılanmasında değişik seçeneklerin belirlenmesi,
- Seçeneklerin karşılaştırılarak en uygun kararın alınmasıdır.

TSK'de PPBS dört aşamadan oluşmaktadır:

- Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisinin(TÜMAS) oluşturulması,
- Planlama Programlama Direktifinin(PPD) hazırlanması,
- Stratejik Hedef Planı(SHP) vb. ilgili planların hazırlanması,
- TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programının hazırlanması.

1.Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisi (TÜMAS)

Milli Savunma Planlama Faaliyetlerinin temel yönlendirici dokümanı olan TÜMAS; TSK'nın Anayasa, Kanunlar, Milli Güvenlik Siyaset Belgesi ve Diğer Özel Siyaset Belgeleri ile tevdi edilmiş vazifeleri doğrultusunda, Milli Askeri Strateji ile ilgili esasların ortaya konularak, yirmi yıllık bir süreyi kapsayacak plan dönemine ilişkin; Milli Askeri Stratejik Hedefleri, bu hedeflerin

elde edilmesinde takip edilecek Milli Askeri Strateji'nin tanımlanmasını ve bu stratejinin uygulanmasında ihtiyaç duyulacak kuvvet yapısının teşkilini, TSK Harbe Hazırlık durumunun idame ve geliştirilmesine ait genel esasları kapsar.

Uzun vadede TSK vizyonunu tanımlayan TŪMAS; orta vadede Müşterek Harekat Konseptinin şekillendirilerek TSK'nın geleceğe yönelik Kuvvet Yapısına, ihtiyaçlarının tespitine ve önceliklendirilmesine, kısa vadede mevcut Harekat Planlama Direktifleri'nin geliştirilmesine ve Harbe Hazırlık Durum Değerlendirmesine ışık tutar. TŪMAS, Milli Savunma Planlama Faaliyetlerine girdi teşkil edecek şekilde iki yılda bir (çift yıllar) Aralık ayında hazırlanır veya güncelleştirilir.

a. Tūmas'ın Kapsadığı Hususlar

- Politik Askeri Durum Değerlendirmesi,
- Türkiye'nin Güvenliğine Yönelik Tehdit Değerlendirmesi ve En Tehlikeli Durum,
- Milli Askeri Strateji,
- Plan Dönemindeki Milli Askeri Strateji,
- TSK'nın Vizyonu,
- TSK'nın Geliştirilmesi.

b. Tūmas Dokümanının Hazırlanmasında Yararlanılan Kaynaklar :

(1) Milli Güvenlik Siyaset Belgesi (MGSB) Ve Diğer Özel Siyaset Belgeleri

TŪMAS'ın önemli bir girdisini teşkil eden Milli Güvenlik Siyaset Belgesi; Milli Güvenlik Kurulu'nun belirlediği görüşler doğrultusunda; Bakanlar Kurulu tarafından tespit edilen ve 20 yıllık bir dönemi kapsayan İç Siyaset, Dış Siyaset, Savunma Siyaseti ve Diğer Siyasetlere ilişkin hareket tarzlarını kapsar.

Milli Güvenlik Siyaset Belgesi ve diğer Özel Siyaset Belgeleri'nin TÜMAS'a katkı sağlayabilmesi için; PPBS çevrimine uygun olarak güncelleştirilmeleri veya yeterliliklerinin teyit edilmesi ile, anılan belgelerin siyasi otorite tarafından tüm Milli Güç Unsurları (Politik, Ekonomik, Askeri vb.) dikkate alınarak, genel bir değerlendirmesinin yapılması ve Milli Askeri Strateji'yi yönlendirmesi esastır.

(2) Teknolojik Değerlendirme

Dünyadaki teknolojik gelişmelerin, NATO, AB vb.de yapılan uzun vadeli planlama çalışmalarının takip edilerek, TSK ihtiyaçlarının tespit ve karşılanmasında en gelişmiş ve en uygun teknolojilerin kullanılmasına ve Ulusal Savunma Sanayii, Teknoloji ve ARGE faaliyetlerinin bu doğrultuda yönlendirilmesini sağlamak amacıyla hazırlanan Teknolojik Değerlendirme dokümanı Gnkur. Bşk.lığı tarafından çift yılların Mayıs ayında yayımlanır.

(3) Politik Değerlendirme (PD)

Her plan döneminde Dışişleri Bakanlığı tarafından çift yılların Haziran ayında hazırlanan/güncelleştirilen Politik Değerlendirmelere, uluslararası ve özellikle bölgesel politikalardaki, plan dönemi içinde, beklenen gelişmelere ayrıntılı biçimde yer verilir. Politik değerlendirmelerin Milli Güvenlik Siyaset Belgesi ve diğer Özel Siyaset Belgeleri ile uyumlu olması ve plan döneminde uygulanabilecek politik hareket tarzlarını ve önceliklerini kapsayacak şekilde hazırlanması esastır.

(4) Tehdit (İç Ve Dış) Değerlendirmesi (TD)

Plan döneminde dünyada ve bölgemizde Türkiye'nin güvenliğini ve menfaatlerini etkileyebilecek potansiyel tehdit veya tehditler tanımlanarak, muhtemel senaryoların tasavvurunu; bu senaryolar çerçevesinde, politik-askeri durumda ve tehditte olabilecek değişiklikler ile muhtemel hareket tarzlarını kapsar. Tehdit değerlendirmesi Gnkur. Bşk.lığı tarafından her yıl Mayıs ayında

yayınlanır ve Askeri Durum Değerlendirmesi ile Politik Askeri Durum Değerlendirmesinin hazırlanmasına ışık tutar.

(5) Askeri Durum Değerlendirmesi (ADD)

Gnkur. Bşk.lığı tarafından çift yılların Haziran ayında hazırlanır. Askeri Durum Değerlendirmesinin hazırlanmasında Tehdit Değerlendirmesi, Harbe Hazırlık Durum Değerlendirme Raporları, Komutanlık Direktifleri ve Kuvvet Komutanlıkları görüşlerinden yararlanır. Askeri Durum Değerlendirmesi, TSK'nın mevcut imkan ve kabiliyetlerinin değerlendirilmesini, halihazır genel zafiyet sahaları, geleceğin muharebelerinde TSK'nın nasıl kullanılması gerektiğine ilişkin düşünceler ve önemli modernizasyon ihtiyaçlarının neler olabileceği hususlarını kapsar.

(6) Politik Askeri Durum Değerlendirmesi (PADD)

Politik Askeri Durum Değerlendirmesi, Gnkur. Bşk.lığı (Strj.D) tarafından, TUMAS'ın hazırlanmasına/güncelleştirilmesine esas teşkil eden belge ve değerlendirmeler ile Komutanlık Direktifleri doğrultusunda kısa, orta ve uzun vadeli dönemlere ışık tutacak şekilde sürekli olarak güncelleştirilir.

(7) Tarihi Tecrübeler, Araştırma Enstitüleri Yayınları, NATO Savunma Planlama Dokümanları Ve İttifak Konseptleridir.

c. TSK Müşterek Harekat Konsepti

TSK Müşterek Harekat Konsepti, TSK'ya TUMAS ile verilen vazifelerin başarılabilmesi için orta ve uzun vadede sahip olunması veya ulaşılmaması gereken imkan ve kabiliyetler ile bu vazifelerin icra tarzına ilişkin temel yaklaşımları ve müşterek harekatın nasıl icra edilmesi gerektiğini ortaya koyan temel stratejik düşünceleri öngörür.

TSK Müşterek Harekat Konsepti, doktrin, eğitim, liderlik, teçhizat, malzeme ve asker geliştirme faaliyetlerine ve bu kapsamda da Kuvvet Harekat Konseptlerinin, TSK Harekat Planlama Direktifinin, TSK Kuvvet Planlama Direktifinin ve sonuçta Stratejik Hedef Planı (SHP)'nın hazırlanmasına ışık tutar. Dünyada meydana gelen gelişmeler, gelecek 15-20 yıla ilişkin öngörüler, tehdit değerlendirmesi ve TUMAS dokümanı ışığında TSK Müşterek Harekat Konsepti iki yılda bir (tek yıllar) Şubat ayında yeniden hazırlanır veya güncelleştirilir.

ç. TSK Harekat Planlama Direktifleri

TSK Harekat Planlama Direktifleri, TUMAS, TSK Müşterek Harekat Konsepti, tehdit oluşturan ülkeler, mevcut imkan ve kabiliyetler ışığında askeri gücün kullanılması ile ilgili planlama esaslarını ortaya koyar. TSK Harekat Planlama Direktifleri , Kuvvet Plan Veçhelerinin hazırlanmasına esas teşkil eder. TSK Kuvvet Planlama Direktifi ile TSK Planlama Direktifinin hazırlanmasına ışık tutar.

d. Harbe Hazırlık Durum Ve Değerlendirmesi

TSK'nın mevcut unsurlarla, kendisine tevdi edilen muharebe görevlerini, belirlenen kuvvet yapısında, istenilen yer ve zamanda tam olarak ifa etmeye hazır bulunup bulunmadığını veya ne derecede yerine getirilebileceğini ortaya koyan bir çalışmadır. Kuvvet Durum Raporlarına dayanan Harbe Hazırlık Durum ve Değerlendirmesi (HHDD) dokümanından; TSK Kuvvet Planlama Direktifi ile TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifinin hazırlanmasında yararlanır.

2. Planlama

TSK'ya TUMAS'la verilen vazifelerin yerine getirilebilmesi için gerekli kuvvet yapısının oluşturulması; kısa, orta ve uzun vadeli TSK ihtiyaçlarının belirlenerek, bu ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak, TUMAS'ın

yayımlanmasından Stratejik Hedef Planı (SHP) ve diğer planların hazırlanmasına kadar olan faaliyetleri kapsar. TÜMAS, TSK Müsterek Harekat Konsepti ve TSK Harekat Planlama Direktifleri ile Harbe Hazırlık Durumu ve Değerlendirmesi Harekat İhtiyaçlarını planlama faaliyetleri için girdi oluşturur.

a. TSK Kuvvet Planlama Direktifi

TÜMAS, TSK Müsterek Harekat Konsepti ve TSK Harekat Planlama Direktifleri ile Harbe Hazırlık Durumu ve Değerlendirmesi işığında hazırlanan, genel hatlarıyla kaynak durumunu dikkate alan ve kuvvet yapısı için kriter ve esasları ortaya koyan TSK Kuvvet Planlama Direktifi, Gnkur. Bşk.lığı tarafından göre hazırlanıp, tek yılların Nisan ayında yayımlanır.

b. Hedeflenen Kuvvet Yapıları

Kuvvet K.lıkları; TSK Kuvvet Planlama Direktifi, Kuvvet Harekat Konseptleri ile Harekat Veçheleri işığında Hedeflenen Kuvvet Yapılarını hazırlayarak, onay için, tek yılların Haziran ayında Gnkur.Bşk.lığı'na gönderirler.

c. TSK Kuvvet Yapısı Planı

Kuvvet K.lıklarınca gönderilen Hedeflenen Kuvvet Yapıları, Gnkur.Bşk.lığı tarafından, TSK Kuvvet Planlama Direktifine uygunluğu açısından incelenerek Komuta Katı onayına sunulur. Onaylanan TSK Kuvvet Yapısı Planı müteakip çalışmalar için esas oluşturur ve SHP'ye Kuvvet Yapısı Planı olarak alınır. TSK Kuvvet Yapısı Planı, tek yılların Temmuz ayında hazırlanır.

 . TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifi

TSK Müsterek Harekat Konsepti işığında görev fonksiyonları esas alınarak TSK Kuvvet Yapısı Planına uygun olarak kazanılmasına/geliştirilmesine

ihtiyaç duyulan yetenekler ve bunlara ilişkin öncelikleri kapsayacak şekilde, Gnkur. Bşk.lığı tarafından TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifi hazırlanır ve yayımlanır. Bu direktif, zaafiyetleri ortaya koyarak mevcut ve kazanılması öngörülen imkan ve kabiliyetleri mukayese eder. Bu mukayese sonucunda, ihtiyaç duyulan yetenekleri ve bu yeteneklere ait öncelikleri ortaya koyan bir yaklaşım içerisinde, Harekat İhtiyaçları Planı, Modernizasyon Planı, Harekat İdame ve Altyapı Planlarının hazırlanmasına ait esas, hedef ve kriterler ile İnsan gücü planlama hedef ve kriterlerini içerecek şekilde, TSK Kuvvet Yapısı Planının onaylanmasını müteakip, hazırlanır ve tek yılların Temmuz ayında yayımlanır.

d. Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planları

Kuvvet K.lıklarınca, TSK Kuvvet Yapısı Planı, TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifi ve Kuvvet Harekat Konseptleri ile Kuvvet Plan Veçheleri doğrultusunda ihtiyaçlarına istinaden Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planları hazırlanarak Gnkur.Bşk.lığına gönderilir. Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planları hazırlanırken öncelikle ihtiyaçların Doktrin, Eğitim, Liderlik, Teşkilat ve Asker Geliştirme ile karşılanıp, karşılanamayacağı değerlendirilir. İhtiyaçlar bunlarla karşılanamıyorsa malzeme ile karşılanması planlanır.

e. TSK Harekat İhtiyaçları Planı

Kuvvet K.lıkları ve ilgili birimlerce hazırlanıp gönderilen Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planı ile Proje Tanımlama Dokümanlarının TSK Harekat İhtiyaçları Planlama Direktifi'ne uygunluğu Gnkur.Hrk.Bşk.lığının koordinatörlüğünde icra edilecek HİİK/AÇG(Harekat İhtiyaçları İnceleme Kurulu/Alt Çalışma Grubu) öncesi ilgili J Bşk.lıkları ve Gnkur BİLKADEM Bşk.lığı tarafından incelenir.

TSK Harekat İhtiyaçları Planının oluşmasına katkıda bulunmak maksadıyla, ihtiyaç duyulduğunda Gnkur.BİLKADEM(Bilimsel Karar Destek

Merkezi) Bşk.lığı'nca, Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planındaki projelerin ihtiyacı karşılama durumu ve/veya ihtiyaç miktarı konusunda analitik değerlendirme yapılabilir ve sonuçları HİİK/AÇG'nin değerlendirmesine sunulur. Bu değerlendirmede, ana silah malzemeye ilişkin kuvvet ihtiyaç tekliflerinin ilgili Kuvvet K.lıklarının Yıllık Analiz Faaliyet Planının silahlanma konusunda önereceği analizlerle uyumu aranır.

TSK Müşterek Harekat Konsepti ve alt konseptler ışığında ilgili J Bşk.lıkları tarafından, görev fonksiyon sahalarına göre Çalışma Grupları teşkil edilerek, müşterek harekat ihtiyaçları tespit edilir ve TSK Harekat İhtiyaçları Planına ithal edilmek üzere HİİK/AÇG'nin incelemesine sunulur. HİİK/AÇG tarafından yapılan inceleme sonucunda Kuvvet Harekat İhtiyaçları Planlarında yer alan projelerden kabul edilenler, birleştirilerek TSK Harekat İhtiyaçları Planı (HIP) hazırlanır. Söz konusu plan; hedeflenen kuvvet yapısının harekat ihtiyaçlarını ortaya koyar. TSK Harekat İhtiyaçları Planı tek yılların Kasım ayında hazırlanır.

f. Modernizasyon Planı

TSK Harekat İhtiyaçları Planına uygun olarak On yıllık dönem içerisinde kuvvet yapısında meydana gelecek değişiklikleri dikkate almak suretiyle Kuvvet K.lıkları ve ilgili birimlerce temel görev fonksiyonları bazında sahip olunacak silah, araç, gereç ve ana sistemler ile kadro noksanı diğer malzemeler modernizasyon tabloları şeklinde hazırlanarak tek yılların Aralık ayında Gnkur.Bşk.lığı'na gönderilir.

g. Harekatı İdame Planı

Envanterde mevcut ve envantere yeni girecek olan silah, araç, gereç ve ana malzeme sistemleri ile diğer malzemenin işletme-bakım ile ilgili dönem ihtiyaçları ve kadrosu tamam olan sistem ve malzemenin (mühimmat, sağlık, levazım ve akaryakıt) muharebe zayıat ve hasar faktörleri göz önüne alınarak

stoklanması gerekli miktarlar belirtilir. Kuvvet K.lıkları ve ilgili birimlerce TSK Harekat ihtiyaçları Planına uyumlu olarak hazırlanacak Harekatı İdame Planı tek yılların Aralık ayında Gnkur. Lojistik Bşk.lığı'na gönderilir.

h. Altyapı Planı

TSK'da modernizasyon ve yeniden yapılanma sonucunda gerekli olacak yeni yapı ihtiyaçları ile mevcut fonksiyonlara göre standartların yükseltilmesi ve tesislerin idamesi hedeflerini kapsar. Silahlı Kuvvetlerin asıl vazifesinin savaşa hazırlanmak olduğu, tahsis edilen kaynakların israfı ve lüks, gereksiz inşaat faaliyetleri ile bu hedefe ulaşamayacağı bilincinde olarak ihtiyaçlar belirlenir. Kuvvet K.lıkları ve ilgili birimlerce TSK Harekat İhtiyaçları Planına uyumlu olarak hazırlanacak Altyapı Planı tek yılların Aralık ayında Gnkur.Loj.Bşk.lığı'na gönderilir

ı. TSK Stratejik Hedef Planı (SHP)

SHP; TSK Kuvvet Yapısı Planına uygun olarak hazırlanmış TSK Harekat İhtiyaçları Planında ihtiyaç olarak belirlenen ana sistemler (Silah, araç ve teçhizat) kadro ve modernizasyon ihtiyaçları ile Harekatı İdame ve Altyapı konularında TSK'nın kısa, orta (10 yıl) ve uzun (20 yıl) vadede ulaşmayı amaçladığı hedefleri ortaya koyan ve iki yılda bir revize edilen bir plandır.

Kuvvet K.lıkları, Komuta katı onayı alınan TSK Harekat İhtiyaçları Planına uygun olarak Modernizasyon, Harekatı İdame ve Altyapı Planlarını hazırlayarak Gnkur.Bşk.lığı'na tek yılların Aralık ayında gönderirler. Gnkur. Bşk.lığına gönderilen Proje Tanımlama Dokümanları, Gnkur. Gn.P.P. Bşk.lığı koordinatörlüğünde SHP İnceleme/AÇG ve SHP İnceleme kurulları tarafından iki aşamalı bir değerlendirilmeye tabi tutulur. Bu değerlendirmelerdeki amaç; SHP'de yer alan planların birbiriyle ve TSK Harekat İhtiyaç Planı ile uyumlu olmalarının sağlanmasıdır.

SHP, TSK Kuvvet Yapısı Planı, Modernizasyon Planı, Harekatı İdame Planı ve Alt yapı Planı olmak üzere dört ekten oluşur ve Gnkur. Gn.P.P.Bşk.lığı genel koordinatörlüğünde ilgili J. Bşk.lıkları * tarafından hazırlanır.

i. TSK İnsangücü Planı

T.S.K. İnsangücü Planı; personel tavanları ve personel yapısını, personel temin/yetiştirme esaslarını ve bu konulardaki Gnkur.Bşk.lığı direktiflerini kapsar. İnsangücü Planı, 6 yıllık periyodu kapsayacak şekilde düzenlenir ve S.H.P. ile uyumlu olarak her iki yılda bir Kuvvet Komutanlıkları ve Jandarma Genel Komutanlığından alınan raporlara göre ihtiyaç duyulan bölümleri revize edilir.

j. Seferberlik Planı

Seferberlik Planı; T.S.K.'nin harbe hazırlanması ve topyekün seferber olabilmesi amacıyla ihtiyaç duyulan personel, birlik, kurum, silah-teçhizat vb. karşılanması için oluşturulan bir döküman olup, personel ve lojistik seferberliği kapsar. Seferberlik planları yürürlükteki SHP. ve programları, insan gücü ve Hareket Planlarına dayanır.

k. Mali Plan

Mali Plan, T.S.K.'nin modernizasyonu ve güçlendirilmesi için sürdürülen faaliyetler çerçevesinde, Silahlı Kuvvetlere tahsisi muhtemel Milli Bütçe ve bütçe dışı mali kaynakları kapsayan ve bu kaynakların tahsisi ve kullanılmasına ilişkin esas ve kriterleri belirleyen bir ana planlama dokümanıdır. Diğer bir deyişle Mali Plan; ilgili plan döneminde Silahlı Kuvvetlerin güçlenme, modernizasyon ve idamesi için tahsisi muhtemel mali kaynaklarının, kuvvetler bazında ve fonksiyonel harcama gruplarına yapılmış tahsislerini kapsayan dokümandır.

*Genelkurmay Başkanlığında görevli olan ilgili başkanlıklara verilen isimlerdir. Bunlar J1, J2, J3, J4 şeklinde devam etmektedir ve her birisi farklı bir görevi yerine getirmektedir. Örneğin J2 istihbarat gibi.

Mali Planın Amacı; Silahlı Kuvvetlerin TÜMAS'de belirtilen Milli Askeri Stratejik Hedefleri elde etmeye muktedir bir yapı ve güce ulaştırılması için, SHP. ve programlarında yer alan, öncelikleri belirlenmiş kuvvet hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve öngörülen yeteneklerin kazanılması için gerekli mali kaynakları saptamak ve düzenlemek, bu kaynakların tahsisi ve kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir.

3. Programlama

Programlama; planlama ile belirlenen hedeflerin kaynaklar bazında, nasıl gerçekleştirileceğinin, bir zaman boyutu üzerinde projelendirilmesi işlemidir. Programlama ile, kaynak tahsislerinin on yıllık dönem için her yıl ayrı olmak üzere, nereye ve hangi boyutta yapılacağı belirlenir. Stratejik Hedef Planında yer alan projelere öncelikleri dikkate alınarak mevcut kaynakların tahsis edilmesi işlemi bu dönemde yapılır.

Program teklifleri ile ilgili çalışmalara, TSK Programlama (OYTEP) Direktifi'nin yayımlanması ile başlanır, TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programının onaylanması ile sona erer. Bu faaliyetler;

- TSK'ya tahsisli kaynakların TSK Programlama (OYTEP) Direktifine ithali ve Direktifin yayımlanması,

- Kuvvet Program (OYTEP) Tekliflerinin hazırlanarak Gnkur.Bşk.lığı'na gönderilmesi,

- Kuvvet Program (OYTEP) Tekliflerinin Programlama  nceleme Kurulu/Alt  alışma Grubu (PRİK/A G) ve Programlama  nceleme Kurulu (PRİK)'nda değerlendirilmesi,

- TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programı'nın Komuta Katı onayına sunularak yayımlanmasıdır.

a. TSK Programlama (OYTEP) Direktifi

TSK Programlama Direktifi kuvvetlere tahsis edilecek muhtemel kaynak durumunu ve kaynak planlamasına ilişkin esasları ihtiva eder. TSK'ya tahsisi muhtemel kaynakları değerlendirmede; genel ekonomik göstergeler, büyüme hızı, dış ticaret dengesi, fiyat ve maliyet artışları, dış yardım ve kredi imkânları, kalkınma planları, hükümet programı, yürürlükte bulunan programlar ve yükümlülükler gibi etkenler çerçevesinde plan döneminde savunma harcamalarına ayrılabilir kaynak boyutlarının ne olabileceği belirlenir.

Bu değerlendirmenin hazırlanmasında; Maliye Bakanlığı, DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Savunma Sanayii Müsteşarlığı'nın raporlarından yararlanılır; MSB.lığı'nın katkıları istenir. Kaynak limitleri ve mali kriterlerin tespitine esas teşkil eder. Kısa, orta ve uzun vadede, Kuvvet Yapısı, Modernizasyon, Harekatı İdame (Sefer Stokları)/İşletme-Bakım-İdame ve İnşaat açısından yapılacak planlamalarda OYTEP için direktif niteliğinde işlem görür. TSK'ya tahsisi muhtemel kaynaklar ve bu kaynakların görev fonksiyon alanlarına ayrılmasına ilişkin durum ve muhtemel tahsisler ortaya konulur.

b. Kuvvet Program (OYTEP) Teklifleri

İşlem makamları, kendilerine tahsis edilen kaynakları esas alarak, TSK Programlama Direktifi'nde belirtilen alanlarda ve açıklanan kriterler içinde kalacak şekilde kendi Program Teklifleri'ni hazırlarlar. J.Gn.K.lığı ve Sahil Güvenlik K.lığı ise SHP'de yer alan projeler ile ilgili olarak programlarını kaynaklarını tahsis eden Bakanlıklar ile koordine ederek hazırlar.

Program tekliflerinin hazırlanmasında; sadece ana sistemlerin satın alınması/üretilmesi harcamaları değil, bunların yanında ARGE, insan gücü, Eğitim, İnşaat, Sefer Stokları ve İşletme-Bakım-İdame harcamaları da, paket proje kapsamında dikkate alınır. SHP'ye dahil edilen yeni projeler ve bir önceki

dönemden devam eden programlar gözden geçirilerek program teklifleri hazırlanır. Program teklifleri; Kuvvet Yapısı Programı, Modernizasyon Programı, Harekatı İdame, Alt Yapı ve İnsan gücü Programı başlıkları altında hazırlanır.

c. TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programı (OYTEP)

TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programı, Türkiye'nin Milli Askeri Stratejisi (TÜMAS)'nde belirtilen Askeri Stratejik Hedefleri elde etmek ve SHP'de belirtilen kuvvet yapısı ve güce ulaşmak amacıyla müteakip on yıl boyunca kaynakların arzu edilen yetenekler için tahsisini içeren bir dokümandır. OYTEP'in SHP'den en önemli farkı ihtiyaçların, belirlenmiş muhtemel kaynaklara göre karşılanacağını göstermesidir. OYTEP aynı zamanda çeşitli kaynaklardan sağlanması öngörülen mali kaynakların kullanılmasına ilişkin usul ve esasları belirler. OYTEP'in hazırlanmasına ilişkin esaslar TSK Programlama (OYTEP) Direktifi içinde belirtilir. OYTEP; SHP'de yer alan Kuvvet Yapısı, Modernizasyon, Harekatı İdame ve Alt Yapı planları ile insan gücüne ilişkin ihtiyaçların karşılanması maksadıyla ve bir önceki dönemde başlatılmış ve onaylanmış sözleşmeli, devam eden ve yeni projeleri de kapsayacak şekilde düzenlenir. Program teklifleri, Kuvvet Komutanlıkları ile diğer ihtiyaç sahibi makamlardan alındığında, Gnkur. Gn.P.P.Bşk.lığı genel koordinatörlüğünde iki ayrı aşamada incelenir.

(1) Program Tekliflerinin Ön Değerlendirmesi

Program Teklifleri önce, ilgili bölümleri itibariyle ilgili J Bşk.lıkları ve Gnkur. BİLKARDEM Bşk.lığının tetkikine sunulur. Genel eksiklikler giderilerek standartlık sağlanır. Başkanlıklar tarafından yapılacak tetkikte, Program Teklifleri'nin SHP ve TSK Programlama Direktifine uygunlukları değerlendirilir.

(2) Programlama İnceleme Kurulu/Alt Çalışma Grubu (PRİK/AÇG) ve Programlama İnceleme Kurulu (PRİK) Çalışması

Program Teklifleri PRİK/AÇG'da, PRİK öncesi detaylı olarak değerlendirilir. Program tekliflerinin değerlendirilmesinde göz önünde bulundurulacak esaslar şunlardır:

-TSK Kuvvet Yapısı Planı, TSK Harekat İhtiyaçları Planı ve bunlara istinaden hazırlanan SHP'deki önceliklere ve TSK Programlama Direktifindeki esaslara uygunluk,

-Modernizasyon programı ve SAGTEP-R'nin(Savunma Araştırma Teknoloji Planı) Kuvvet Yapısı Programı ve Alt Yapı Programı ile uyumu,

-Öngörülen yeteneğin tüm gereksinimleriyle sistem bütünlüğü içinde ve diğer sistemlerle de entegrasyonu Paket Proje anlayışına uygunluğu açısından incelenir.

PRİK/AÇG'de incelenen Program Teklifleri, PRİK'te nihai hale getirilir, TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programı Gn.P.P.Bşk.lığı genel koordinatörlüğünde hazırlanır ve çift yılların Mayıs ayında yayımlanır. Kuvvet Yapısı, Modernizasyon, Harekatı İdame, Alt Yapı ve İnsan Gücü programları bölümlerinden oluşur. OYTEP'in ilk iki yılı uygulama yıllarıdır. Diğer yıllar müteakip dönem çalışmalarında gerekirse revize edilebilir. On Yıllık Programların cari yıl programları, bütçe ile tahsis edilen kaynaklar çerçevesinde revize edildikten sonra ve bütçenin onaylanmasıyla uygulanmaya başlanır. Uygulanmaya başlanan programlar üç ayda bir gözden geçirilerek, gerekli düzenlemelere tabi tutulur.

4. Bütçeleme

TSK On Yıllık Temin/Tedarik Programları (OYTEP)'nda belirtilen muhtemel ihtiyaçların müteakip yıl (ait olduğu bütçe yılı) için nereye, ne maksatla ve ne kadar kaynak tahsis edileceğinin planlanması işlemidir. Diğer bir deyimle bütçe, OYTEP'in bir yıllık dilimi için yapılan programlamadır.

1325 sayılı, MSB Görev ve Teşkilatı Hakkındaki Kanun gereğince TSK'nın savunma harcamaları ile ilgili bütçe hizmetleri Gnkur.Bşk.İlgınca belirlenecek ilke ve önceliklere göre MSB'ce yürütülür. Bütçeleme işlemleri; 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu esaslarına göre MSB'nin 172-2 sayılı "Bütçe Hazırlama Yönergesine" uygun olarak gerçekleştirilir. OYTEP'in yayımlanmasını müteakip sürdürülen bütçeleme faaliyetleri aşağıda beirtildiği şekildedir.

a. MSB Bütçe Ön Direktifi

Bütçeleme faaliyetleri, MSB'ce her yıl Şubat'ta Fiili Kadro ve Fiyat Tespit Komitesi çalışmaları için yayımlanan MSB Bütçe Ön Direktifi ile başlar. SHP ve OYTEP'te öngörülen kuvvet yapısına uygun olarak, fiili kadroların tespiti ile mal ve hizmetlere ait birim fiyatların tahmin ve tespit çalışmaları Mart, Nisan aylarında fiili kadro ve fiyat tespit komitelerince yapılır.

Fiili Kadro Komitesi, bütçelemeye esas teşkil etmek üzere, fiili kadroları inceler. Gnkur.Per.Bşk.nın başkanlığında toplanır. Fiyat Tespit Komitesi, bütçelemeye esas teşkil edecek muhtemel fiyatları geçmiş yıllardaki gerçekleştirmeler ve halihazırdaki piyasa fiyatlarını dikkate alarak tespit etmek üzere MSB Müsteşarlığı Ekonomik ve Tek.İşl.Yrd.nın başkanlığında toplanır. Fiyat Tespit Komitesi çalışmaları, Program Teklifleri hazırlıklarında, yeni bütçeye göre programların revize edilmesi esnasında ve tedarik faaliyetlerinin ilk aşaması olarak ihtiyaç makamlarınca tanzim edilen İhtiyaç Bildirim Formları (İBF)'nda yer alan, silah, malzeme, araç ve gereçlerin birim fiyatları kısmında kullanılır. Her iki komite çalışması Nisan ayı sonunda bitirilir. Bu çalışmalar direktif ve tekliflerin hazırlanmasına esas teşkil eder.

b. MSB Program Bütçe Direktifi

Mayıs ayının ilk haftasında yayımlanan bu direktifte, personel, cari, yatırım ve transfer harcamalarının bütçelenmesinde uyulması gereken teknik esaslar ile bütçelemede birlik ve beraberliği sağlamak amacıyla bazı kriterler belirlenir. MSB Program Bütçe Direktifi hazırlanırken; Başbakanlık Bütçe Çağrısı ile Maliye Bakanlığı'nın Bütçe Rehberi esasları göz önünde bulundurulur.

c. Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi

Kuvvet Komutanlıkları ile diğer ihtiyaç sahibi makamların yıllık program bütçe tekliflerinin hazırlanma esaslarını ortaya koyan ana planlama direktifidir. Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi; MSB Program Bütçe Direktifi, uygulanmakta olan SHP ve OYTEP'e ait daha önce tespit edilmiş ana esaslar ile güncelleştirilmiş mali kriterler, ilke ve sınırlamaları içerir. Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi; Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı'nın genel koordinatörlüğünde hazırlanır. Her yıl Mayıs ayı içinde Kuvvet Komutanlıklarına ve diğer ihtiyaç sahibi makamlara yayımlanır.

ç. Program Bütçe Teklifleri

TSK Harekat İhtiyaçları Planı ile SHP'de belirtilen öncelikli hedeflerin, On Yıllık Temin/Tedarik Programlarında (OYTEP) belirtilen esaslar ile Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi doğrultusunda gerçekleştirilmesi için, Kuvvet Komutanlıkları ile diğer ihtiyaç sahibi makamların yıllık olarak tahsis edilen mali kaynakların kullanılmasına dair teklifleridir. Gnkur.Bşk.lığı'nda program bütçe teklifleri beş ana bütçe birimi (Gnkur.Bşk., MSB, K.K.K., Dz.K.K., Hv.K.K.) olarak tasnif edilir.

d. Gnkur/TSK Program Bütçe Teklifi

Kuvvet K.lıkları ve diğer ihtiyaç sahibi makamlardan alınan Program Bütçe Tekliflerinin bölümleri Gnkur.Bşk.lığında ilgili J Bşk.lıklarının tetkikine sunulur. J Bşk.lıkları tarafından yapılacak tetkikte, başkanlık faaliyet alanları, PPBS'nin uygulanan döneminin planlama ve programlama esasları ile Gnkur.Bşk.lığı Program Bütçe Direktifi esasları göz önünde bulundurulur. Gnkur. J Bşk.lıklarının Program Bütçe Teklifi inceleme sonuçları, her yıl 1 Temmuz'a kadar Gn.P.P.Bşk.lığı'nda bulundurulur. Program Bütçe Teklifi, Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı tarafından hazırlanır. Komuta Katı'na arz edilerek onay alınır ve MSB Bütçe Kanun Tasarısına dahil edilmek üzere Temmuz ayının ilk haftasında MSB'ye gönderilir.

5. Uygulamanın Takip ve Kontrolü

Harekat ihtiyacı belirleyen makamlar ile, projeleri planlayan ve programlayan makamlar tedarik sürecinde de projelerin gelişimini takip ederler. Tedarik sürecinde, ana silah sistem projelerinin proje tanımlama dokümanında yer alan özelliklerdeki değişiklikler harekat ihtiyacını belirleyen makamlar ile projeyi planlayan/programlayan makamların; ana silah sistem projelerinin dışında kalan diğer projelerle ilgili değişiklikler ise, ihtiyaç sahibi makamlar ile programlayan makamların mutabakatı dahilinde gerçekleştirilir. Bu maksatla; tedarik makamları, tedarik sürecindeki her aşamada, bu makamlara gelişmelerle ilgili rapor verir.

a. Kontrol Mekanizması ve İşleyişi

OYTEP, bütçe kanunları ile uygulamaya konduktan sonra bir sonraki programlara ışık tutulması ve gelecekteki programların daha sağlıklı hazırlanabilmesi bakımından program-projelerin hem adedi hem de mali yönden takip, kontrol ve muhasebesi ilgili makamlar tarafından yapılır. Sistemin sıhhatli olarak ve süratle işleyebilmesi için işlem makamları arasında otomatik bilgi işlem

sistemleri tesis edilir. Kuvvet Komutanlıkları ile diğer ihtiyaç makamları ve MSB Tedarik Makamları tarafından Üç Aylık Proje Durum Raporu düzenlenir ve dört nüsha halinde Gnkur.Bşk.lığı'na gönderilir. OHAL uygulaması kapsamında yapılan iç güvenlikle ilgili harcamalar, OHAL Harcamaları Bildirim Raporu ile belirli periyotlarla Gnkur.Bşk.lığına gönderilir.

Bütçelenen kaynağa ve/veya bir önceki yıla göre normal seyrini aşan harcamaların gerekçesi açıklanır. Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığınca yıllık olarak yapılan analiz sonuçları Komuta Katına arz edilir. Projelerin uygulanmasının takip ve kontrolü Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı koordinatörlüğünde yürütülür. Program bütçenin tamamlanan yıla ait uygulama sonuçlarını değerlendirmek maksadıyla her yıl Şubat ayında uygulama sonuçları proje sahibi Kuvvet K.lıkları ve diğer ihtiyaç sahibi makamlardan alınarak Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığınca yapılan analiz ve değerlendirmeyi müteakip yayımlanır. Yapılan analizde; tamamlanan yıla ve bir önceki yıla ait proje adedi bazında ve kaynak kullanımı bazında gerçekleşme oranları ile OYTEP'ten sapma oranları mukayeseli olarak tespit edilir ve sonuçlar Komuta Katına arz edilir.

b. İnşaatlarla İlgili Takip ve Kontrol

İnşaat projelerinin takip ve kontrolü gerçekleşme usullerindeki farklılık nedeniyle, Gnkur.Loş.Bşk.lığı tarafından yapılır. Proje değışikliğı sorumluluğı, Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı ile koordine edilmek suretiyle Gnkur.Loş. Bşk.lığı'ndadır. MSB İnş.Eml.D.Bşk.lığı'nca, projelerin fiziki gelişimi, kaynak durumu ve olabilecek problemlerin ilgili birimlerle koordinasyonunun sağlanması için, Dört Aylık İnşaat İlerleme Durum Raporu, Şubat-Haziran-Ekim aylarında her bir proje için ayrı ayrı düzenlenmiş olarak Gnkur.Bşk.lığı ve ilgili Kuvvet K.lıklarına gönderilir. Gnkur.Bşk.lığı tarafından bu raporların kıymetlendirilmesini takiben Mart-Temmuz-Kasım aylarında MSB ve ilgili Komutanlık/Başkanlıklar ile bir proje değerlendirme toplantısı yapılır.

c. İhtiyaç Bildirim Formları(İBF)

İhtiyaç makamları, programa alınan projelerin zamanında tedarik edilmesinin sağlanması için, İhtiyaç Bildirim Formlarını hazırlayarak Gnkur.Bşk.lığı'na, İdari ve Teknik Şartnameleri ise tam ve eksiksiz olarak ilgili yönergeye göre hazırlayıp belirtilen zamanlarda tedarik makamlarına göndermekten sorumludurlar. Gnkur.Loj. ve MEBS Bşk.lıkları, programda yer alan ve kendilerini ilgilendiren projelerin takip ve kontrolü ile ihtiyaç makamlarınca gönderilen İhtiyaç Bildirim Formlarının tetkik edilerek onaylanmasından ve Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığına intikal ettirilmesinden sorumludurlar. Silah, teçhizat, malzeme projelerine ait İBF'lerin ilgili J Bşk.lıkları ile koordine edilerek onaylanmasından ve bütün İBF'lerin MSB'ye gönderilmesinden ise Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı sorumludur.

Tedarik konusunda tek firma ile ilgili Komuta Katı onayları (standartın korunması ve İşletme-Bakım İdame kolaylığı sağlanması açısından) projenin durumuna ve ilgisine göre ilgili "J" Bşk.lıklarınca alınır. Kaynakların tek merkezden kontrolü amacıyla Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı kanalı ile ilgili tedarik makamlarına aktarılır.

ç. Kaynak Yönetim Tetkik Kurulu

TSK'ya tahsisli kaynakların mevcut yönergeler çerçevesinde ve etkin bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını tespit etmek, uygulama sonuçlarının takibi ve değerlendirmesini yapmak maksadıyla Kaynak Yönetim Tetkik Kurulu teşkil edilir. Kaynak Yönetim Tetkik Kurulu;

-İhtiyaç makamlarına tahsis edilen kaynakların OYTEP Bütçelerinde yer alan projelere kullanılıp kullanılmadığını,

-Projenin tahsis edilen kaynak sınırları içinde gerçekleşip gerçekleşmediğini,

-Projeye tahsis edilen kaynak miktarının gerçek verilere dayandırılıp dayandırmadığını,

- Projenin uygulanmasında gecikme olup olmadığını,
- Projeden artan kaynağa yapılan işlemleri tespit eder, yanlış uygulamaların düzeltilmesini sağlar.

Kurulun çalışma esasları;

-Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı'nca OYTEP bütçesinde yer alan ve kaynak tahsisi yapılan projeler arasından kontrol edilecek projeler belirlenir. Projelerin cinsine göre Kaynak Yönetim Tetkik Kurulu uygun temsilcilerden teşkil edilir.

-Kurul muhtelif toplantılar yaparak projelerle ilgili tüm hazırlıkları tamamlar ve tespit edilen kriterlere göre projeleri bizzat yerinde inceler, Komuta Katına arz etmek üzere rapor hazırlar.

-Tetkik sonucunda tespit edilen hususlar tetkik yapılan birlik veya kuruma gönderilir.

*ABD Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi ile Planlama Programlama Bütçeleme ve Uygulama Sistemine ilişkin bilgiler Ek-A'da sunulmuştur.

B. KKK PLÂNLAMA, PROGRAMLAMA, BÜTÇELEME VE UYGULAMA SİSTEMİ (PPBUS) SÜRECİ

Bu bölümün tamamı KKY-369-1(A), K.K. Planlama Programlama Bütçeleme ve Uygulama Sistemi ve KKD-14-1, K.K.K.lığı Bütçe Hazırlama ve Uygulama Direktifi Yönergelerinden faydalanarak yazıldığı için dipnot kullanılmamıştır.[45,46] PPBUS, TSK’nde PPBS’nin bir parçası olarak bütün Kuvvet Komutanlıklarında kullanılmaktadır. PPBUS uygulamasına örnek olması açısından KKK seçilerek Kuvvet Komutanlığı düzeyinde uygulamanın nasıl olduğu anlatılmıştır.

KKK’nda PPBUS, yaklaşık iki yıllık bir sürede tamamlanan ve birbirini takip eden dört çalışma dönemi şeklinde gerçekleştirilmekte olan Gnkur.Bşk.lığınca yürütülen MSPF ile koordineli bir faaliyet olarak aşağıda anlatılacağı üzere dört aşamada gerçekleştirilir.

1. TÜMAS Dokümanının Hazırlanması İle İlgili Faaliyetler

TÜMAS’ın hazırlanmasında temel doküman olan Tehdit Değerlendirmesi ve Askeri Durum Değerlendirmesine K.K.K.lığı ilgili başkanlıkları katılarak Kuvvet görüşünü oluştururlar. Yine TÜMAS’ın güncelleştirilmesi konusunda da K.K.K.lığı Gn.P.P.Bşk.lığı görev yapar.

2. İhtiyaçların ve Yetersizliklerin Belirlenmesi

Kuvvet İhtiyaçları; Konseptte Dayalı İhtiyaçlar ile Carî İhtiyaçlar’dan müteşekkildir. Konseptte Dayalı İhtiyaçlar; Doktrin, Eğitim, Lider, Teşkilat, Malzeme, Asker Geliştirme (DELTMA) alanındaki geleceğe yönelik ihtiyaçlardır. Carî İhtiyaçlar ise; Teşkilat Malzeme Kadro noksanları, Harekat Plânları İhtiyaçları, Denetleme, Komutanlık Emirleri gereği ortaya çıkan ihtiyaçlar, NATO ve BAB İhtiyaçları, Barış Gücü Görevleri İhtiyaçları’dır.

a. İhtiyacın Genel Olarak Tespit Edilmesi

Malzemeye dayalı çözümler en pahalı çözümlerdir. Malzeme ihtiyacı belirlenmeden önce doktrin, eğitim, teşkilat ve konuş değişikliği gibi çözümler incelenmeli, bunlarla karşılanamayan ihtiyaçlar için malzeme tedariki teklif edilmelidir. İhtiyaçların tespitine ilişkin süreç Ek-B’de sunulmuştur.

b. Konseptte Dayalı İhtiyaçlar Sistemi (KDİS)

Konsepte Dayalı İhtiyaçlar Sistemi (KDİS)’nin amacı; carî ihtiyaçlar’ın geleceğe yönelik modernizasyon ihtiyaçlarının önüne geçerek Kara Kuvvetleri’nin ortaya çıkacak yeni şartlarda etkisiz kalmasını önlemek ve gelecekte de caydırıcı olacak bir Kuvvet’in ihtiyaçlarının önceden görülmesi işlemidir. Konseptte Dayalı İhtiyaçlar Sistemi’nin uygulanmasıyla; gelecekteki tehdit ve teknolojide beklenen gelişmeler ışığında tasavvur edilen muharebe şartlarına ve tasarlanan Harekat Konseptleri’ne göre Kara Kuvvetleri’nin; DELTMA ihtiyaçlarını ortaya çıkarılır. Bu ihtiyaçlara cevap verecek çözümler üretmek suretiyle Kara Kuvvetleri’nin harbe hazırlığı muhafaza edilir ve geliştirilir. KDİS hedef alınan geleceğe yönelik olarak;

- Konseptlerin geliştirilmesi,
 - Yetersizlik ve ihtiyaçların tanımlanması,
 - Yetersizlik ve ihtiyaçların önceliklendirilmesi ve değerlendirilmesi
- safhalarından meydana gelir.

c. Harekat Plânlama Veçheleri

Harekat Plânlama Veçheleri normal şartlarda MSPF’nin birinci dönem çalışmaları içerisinde hazırlanan TŪMAS dokümanında öngörülen hedefler istikametinde askerî gücün kullanılması ile ilgili plânlama esaslarının verilmesi amacıyla, Gnkur.Hrk. Plânlama Direktifleri doğrultusunda K.K.Hrk.Bşk.lığı’nca hazırlanır. Bu veçhelerin hazırlanmasında; muhtemel tehdit/riskler, kendi kuvvet yapımız ve Harbe Hazırlık Durum Değerlendirme Raporları dikkate alınır.

Harekat Plânlama Veçheleri'nin gereği olarak; mevcut Harekat Plânları güncelleştirilebileceği gibi yeni Harekat Plânları da öngörülebilir. Aynı zamanda kısa ve orta vadeli kuvvet ihtiyaçlarının belirlenmesine yardım eder ve her iki yılda bir revize edilir.

ç. Kuvvet İhtiyaçlarının Belirlenmesi

Kuvvet İhtiyaçları'nın belirlenmesi, konseptlerin yazılması/güncelleştirilmesi ile başlar; Kuvvet İhtiyaç Plânı (KİP), Lojistik İhtiyaç Plânı (LİP) ve Altyapı (İnşaat) İhtiyaç Plânı (AİP) faaliyetleri ile ihtiyaçlar belirlenir ve ihtiyaçların çözümü amacıyla hazırlanan Kuvvet İhtiyaç Bildirimi (KİB) ile tamamlanır. İhtiyaçların belirlenmesi; Malzeme İhtiyaçları, Sefer Stokları/İşletme-Bakım ve İdame İhtiyaçları ve Altyapı İhtiyaçları'nın belirlenmesi olarak üç safha halinde icra edilir. Kuvvet ihtiyaçlarının belirlenmesine ilişkin süreç Ek-C'de sunulmuştur.

d. Harbe Hazırlık Durum Değerlendirmesi ve Harbe Hazırlık Direktifi

K.K.K.lığının mevcut unsurlarla kendisine tevdi edilen muharebe görevlerini belirlenen kuvvet yapısında, istenen yer ve zamanda tam olarak ifa etmeye hazır bulunup bulunmadığını veya ne derecede yerine getirebileceğini ortaya koyan bir çalışmadır. Harbe Hazırlık Durum Değerlendirmesi, Harbe Hazırlık Direktifi için gerekli esasları verir. Harbe Hazırlık Direktifi'nden özellikle Kuvvet İhtiyaçları'nın belirlenmesi ile ihtiyaç makamları tarafından hazırlanacak Kuvvet İhtiyaç Bildirimleri'nin değerlendirilmesinde yararlanır.

3. Kuvvet Teklifleri İle Program Tekliflerinin Hazırlanması

a. Kuvvet Teklifleri

(1) Kuvvet Tekliflerinin Hazırlanması

Kuvvet Teklifleri, K.K. Savunma Plânlama Faaliyetleri ikinci çalışma aşaması faaliyetleriyle tespit edilen yetenek bazındaki ihtiyaçların, proje bazında somut olarak ifade edilmiş şeklidir. Kuvvet Teklifi; Kara Kuvvetleri'nin kısa, orta ve uzun vadede kazanmaları gerekli yeteneklerin ne kadar ve hangi zaman birimi içinde karşılanması gerektiğini belirten ve tüm ihtiyaç makamları tarafından hazırlanan plânların genel ismidir. Kuvvet Teklifleri Gnkur.Bşk.lığında görüşölüp değerdendirildikten sonra SHP adı altında çift yılların Mayıs ayında yayımlanır.

(2) Kuvvet Tekliflerinin Değerdendirilmesi

Kuvvet Teklifleri'nin değerdendirilmesi; üç ayrı aşamada yürütölür. 1nci aşamada; "Kuvvet Teklifleri" önce, ilgili bölümleri itibariyle ilgili K.lık ve G/D Bşk.lıklarına gönderilir. İlgili K.lık ve G/D Bşk.lıkları* kendi içerisinde Kuvvet Teklifleri'ni irdeler ve sonuçlarını kendi temsilcilerine onaylanmış olarak verir. G/D Başkanlıklarınca yapılacak tetkikte, Kuvvet Teklifleri PPD'ne uygunluk, ve öncelikleri itibariyle değerdendirilir. 2 nci aşamada; Kuvvet Teklifleri, PPIK/AÇG'de değerdendirmeye tabi tutulur. Bu değerdendirmede Kuvvet Teklifleri'nin bir önceki SHP ile olan ilişkisi, PPD'ne uygunluk ve paket proje açısından incelemesi yapılır. 3 ncü aşamada; Kuvvet Teklifleri PPIK'e arz edilir. Kuvvet Teklifleri PPIK'nda son kez değerdendirilir. Müteakiben Kuvvet Komutanı'nın onayına sunulur. Onaylanan Kuvvet Teklifleri Gnkur.Bşk.lığına gönderilir.

(3) Personel Temin ve Yetiştirme Planının Hazırlanması

Plânın hazırlanmasındaki maksat; plân esasları çerçevesinde Kara Kuvvetleri'nin gereksiz büyümesine mani olunarak, SHP ve OYTEP'na göre, Kara Kuvvetleri envanterine yeni alınacak silah sistemleri, teçhizat ve malzemenin tedariki ile eş zamanlı olarak, asgari yeterli eğitimi almış nitelik ve nicelikteki personelin zamanında teminini sağlamak ve böylelikle kaynak israfını

* KKK karargahında bulunan ilgili bölümlerdir. G Başkanlıkları; G1, G2, G3, G4 şeklinde isimlendirilir ve her biri farklı bir göreve sahiptir. G1 Personel gibi. D de Daire Başkanlıkları olarak bilinir ve her bir Başkanlığın altında bulunur.

önleyerek, maliyet/müesseriye oranını en dengeli hale getirmektir.

Plânın hazırlanmasında; OYTEP'nin kuvvet yapısı programı temel alınır. Kuvvet Yapısı OYTEP'nin on yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanırken, söz konusu plân, OYTEP'nin kuvvet yapısı programının 6 yıllık dönemi baz alınarak K.K.Per.Bşk.lığınca yapılır. Plânının güncelleştirme çalışmaları, iki yılda bir revize edilen her SHP'nin onaylanmasından sonra Gnkur.Per.Bşk.lığı koordinatörlüğünde yapılır.

b. Program Teklifleri

Program teklifleri ile ilgili çalışmalara PPD'nin yayınlanması ile birlikte başlanır. Programlama çalışmaları; Savunma Plânlama sürecine uygun olarak Kara Kuvvetleri'ne tahsisli malî kaynakların değerlendirilmesinden başlayıp, On Yıllık Tedarik Programı'nın hazırlanmasına kadar bir dizi faaliyetleri ihtiva eder.

(1) Program Tekliflerinin Hazırlanması

Millî Savunma Plânlama Faaliyetleri'nin Stratejik Hedef Plânı'nın hazırlanmasına esas teşkil edecek Kuvvet Teklifleri'nin alınmasını takiben On Yıllık Tedarik Programı'nın hazırlanması faaliyetlerine başlanır. Program tekliflerinin hazırlanmasında PPD ve OYTEP Direktifi'nde belirtilen hedef ve kriterler esas alınır. PPIK/AÇG ve PPIK toplantılarında, hazırlanan teklifin bu hedef ve kriterlere uygunluğu öncelikle aranır. Program teklifleri, Kuvvet Yapısı, Modernizasyon, Harekatı İdame ve İnşaat Yatırım Programları bölümlerinden oluşur ve ilgili Bşk.lıklarca hazırlanır.

(2) Program Tekliflerinin Ön Değerlendirmesi

Program teklifleri; Kuvvet Komutanlıkları ile diğer ihtiyaç sahibi makamlardan alınmasını müteakip, Genelkurmay Karargahı'nda Gn.P.P.Bşk.lığı

koordinatörlüğünde iki ayrı aşamada incelenir. K.K.K.lığı temsilcileri bu incelemenin ikinci bölümüne (PPIK/AÇG çalışmalarına) katılır. 1 nci aşamada; Kuvvet Komutanlıkları ile Gnkur.Bşk.lığı ve MSB Bağlı Birlikleri'nin "Program Teklifleri" önce, ilgili bölümleri itibariyle karargahta başkanlıkların tetkikine sunulur. Genel eksiklikler giderilerek standartlık sağlanır. 2 nci aşamada; Program Teklifleri PPIK/AÇG'da, PPIK öncesi detaylı olarak değerlendirilir ve ayrıca AR-GE'ye dayalı tedarik edilecek ana proje ve sistemler tespit edilir.

(3) PPIK ve PPIK/AÇG Program Çalışması

Gerek Kuvvet Karargahında ve gerekse Gnkur.Bşk.lığında yapılan Program Teklifleri'nin değerlendirilmesinde;

- PPD esaslarına uygunluk,
- Kuvvet Teklifleri ve SHP'ndeki önceliklere uygunluk,
- Öngörülen yeteneğin tüm gereksinimleriyle bir sistem bütünü olarak ve diğer sistemlerle de entegrasyon (Paket Proje) anlayışına uygunluk aranır.

Program Teklifleri'nin değerlendirildiği PPIK/AÇG ve PPIK toplantılarında Modernizasyon Programı'nın, Kuvvet Yapısı Programı ve İnşaat Yatırım Programı ile uyumu aranır. OYTEP, PPIK (Program) çalışmasında belirlenen esaslara uygun olarak program tekliflerinin birleştirilmesiyle oluşur ve Gnkur.Gn.P.P.Bşk.lığı koordinatörlüğünde yayımlanır.

(4) OYTEP Yıllık Dilimlerinin Uygulanması

On Yıllık Programları'nın cari yıl programları, bütçe ile tahsis edilen kaynaklar ölçüsüne indirgendikten ve bütçenin onaylanmasıyla harcama yetkisi alındıktan sonra uygulanmaya başlanır. OYTEP, yıllık bütçelerin hazırlanmasına esas teşkil eder. Yıllık bütçeler, OYTEP hedeflerini gerçekleştirecek şekilde Gn.P.P.Bşk.lığı koordinatörlüğünde hazırlanır. Uygulanmaya başlanan programlar her ay gözden geçirilerek, gerekli düzenlemelere tabi tutulur.

4. On Yıllık Tedarik Programı Bütçesi

On Yıllık Tedarik Programları (OYTEP)'nda belirtilen muhtemel ihtiyaçların gelecek yıl (ait olduğu bütçe yılı için) nereye, ne maksatla ve ne kadar kaynak tahsis edileceğinin plânlanması işlemidir. Diğer bir deyimle bütçe, OYTEP'nın bir yıllık dilimi için yapılan programlamadır. OYTEP'nın yayınlanmasını müteakip sürdürülen bütçeleme faaliyetleri Genkur'da olduğu gibidir.

5. Bütçenin Takip ve Denetimi

K.K.K.lığı Bütçesinin Denetim Sistemi ;

a. Anayasal kuruluşları ve ilgili bakanlıkların devlet harcamalarındaki takip ve denetimi,

b. Kuvvet Komutanlığının tahsis ettiği;

(1) Fiziki Denetim,

(2) Mali denetim (Muhasebe ve Kontrol) unsurlarından oluşmaktadır.

a. Anayasal Kuruluşların ve İlgili Bakanlıkların Devlet Harcamalarındaki Takip ve Denetimi

-T.B.M.M.nin Denetimi,

-832 Sayılı Yasa Gereğince Sayıştay Bakanlığının Denetimi,

-Maliye Bakanlığının Denetimi,

-Milli Savunma Bakanlığının Denetimi: M.S.B.lığı Teftiş Kurulu özel müfettişleri, devlet harcamaları ve mali mevzuatın uygulamasının denetimini 2 nci derece ita amirliklerini ziyaret ederek fiziki olarak yapmaktadırlar.

b. Kuvvet Komutanlığının Denetimleri

(1) Fiziki Denetim

Komptrolörlük Daire Başkanlığınca her mali yılın ikinci yarısında teşkil edilen “Mali kontrol Timleri” 2 nci derece ita amirliklerini bir plan dahilinde kontrol etmektedirler. Bu kontrollerde;

-Birlik ve kurumlara tahsis edilen ödeneklerin yerinde, rasyonel ve etkili bir şekilde kullanıp kullanılmadığı,

-Birlik ve kurumlarda görev alan maliye Maliye personelinin görev başında eğitimi,

-Mali sorunların, kaynağında çözümlenmesi,

-Kuvvet çapında öncelik kazanan ihtiyaçlara göre program bütçe revizyonları ve ödenek dengelemesi yapılması sağlanmaktadır.

(2) Mali Denetim (Muhasebe ve kontrol)

Mali denetim, Bütçe Masraf Planları(BMP) ve etkili bir rapor sistemi ile, ödenek akım ve kullanımının yakından takibini sağlayan bir muhasebe sistemidir. Her plan ve programın ilk hareket unsuru, mali kaynak ve imkanlardır. Kaynaklara hakimiyet ise muhasebe ile mümkündür. Muhasebe elemanlarının;

-Geçmişte yapılmış faaliyetleri değerlendirmek,

-Bugün yapılan faaliyetleri kontrol etmek,

-Gelecekteki yapılacak faaliyetleri planlamak bakımından önemli ve temel sayısal terimleri temin etmek,

-Yılı içerisinde planlanan faaliyet ve projelerin gelişimine göre kaynak kaydırmalarına imkan vererek mali yönetim sistemine dinamizm kazandırmak gibi önemli işlevleri vardır.

K.K.Komp.D.Bşk.lığında; Bütçe kanunları, ikili anlaşmalar ve özel yasalarla sağlanan ödeneklerin, program, alt program, faaliyet, proje, harcama kalemi düzeyinde muhasebesi tutulur. Bu muhasebe, ödenek kullanan ve

planlayan G/D Bşk.lıkları ile tüm 2 nci derece ita amirliklerini kapsar.Böylece mali yıl boyunca hizmetlerin en etkin bir şekilde yerine getirilmesine yönelik ödenek akışı sağlanır. Ayrıca fiziki ve mali (Kompüterize) kontrol sistemleri ile, tenkis ve ödenek kaydırılması gibi işlemlerle, kaynakların en verimli şekilde kullanılması için azami çaba gösterilir.

(a) Bütçe Masraf Planları. Uygulaması İle Sağlanan Denetim

K.K.Komp.D.Bşk.lığınca ödenekleri B.M.P.larını uygun olarak birlik ve kurumlara tahsisi ile başlar. Böylece Kompüterize bir sistemle salt birlik ve kurumlara adil, dengeli, iş programlarındaki önceliklere ve Kuvvet amaçlarına uygun ödenek akımı ve dağılımı ve bu dağılımın sonuçları yakından takip ve kontrol edilmiş olur.Bu amaçla, her mali yıl hizmet dairelerinin düzenledikleri B.M.P.ları gereğince, birliklere göndermeleri gereken ödenek miktarlarından ne ölçüde sapma yaptıkları bilgisayarla tespit edilmekte ve Komuta Katına arz edilmektedir. Öte yandan birlikler gönderilen B.M.P. “Ödenek Dağıtım Çizelgelerine” göre kendilerine planlanan ve tahsis edilen ödenekleri ilgili hizmet dairelerinden isteme hakkını sahip olmaktadır. Böylece B.M.P. uygulaması hem Komuta Katı denetimi, hem de hizmet daireleriyle ita amirlikleri arasındaki takip ve kontrolü sağlayan bir oto kontrol mekanizması olmaktadır.

(b) Aylık Sarfiyat Raporları ile Sağlanan Denetim

Aylık sarfiyat raporu; 2 nci derece ita amirliklerine gönderilen ödeneklerden; program, harcama kalemi ve ayrıntı kodu bazında, her ay yapılan kesin harcamaları gösteren bir çizelgedir. Aylık sarf raporlarının doğru olarak ve zamanında gönderilmesi;

-Ödenek tahsislerinin, ihtiyaç miktarında ve zamanında yapılmasını,

-Kuvvetin gelir-gider dengesini kurulmasında, kaynak akışının kontrol altında tutulmasını,

-Bir mali denetim aracı olarakta, 2 nci derece ita amirliklerinin kaynak kullanımının kontrolünü, sağlamaktadır.

(c) Projeli Ödenek Aylık Sarfiyat Raporları ile Sağlanan Denetim

Bu rapor da; Stratejik Hedef Planına (S.H.P.) dahil olan projeli ödeneklerden (470 ve 620 ayrıntı kodlarına ait ödenekler), her ay içerisinde yapılan kesim masrafları gösteren bir çizelgedir.



C. PERFORMANS DENETİMİ

1. Performans Denetiminin Gelişimi

Kamu mali yönetimi alanında yapılan araştırmalar, geleneksel kamu yönetimlerindeki israf ve verimsizliğin halkın hükümete güvenini sarstığını ve kamu kurumlarının gösterdiği kötü performansın lüksüne katlanma konusundaki isteksizliklerini gizlemeyen vatandaşların kendilerine daha kaliteli hizmet sunulması beklentileri ve ödedikleri vergilerin daha iyi ve rasyonel kullanımı taleplerinin yoğunlaştığını göstermektedir. Kaynaklar üzerinde de giderek artan kısıtlar kamu yönetimlerini özel kesimdekine benzer tutumlar izlemeye, kısıtları yönetmeye zorlamaktadır. [47]

Özellikle 1970'ler ve 1980'lerin başında görülen kamu harcamaları krizlerinden sonra ise, devletin geleneksel görevlerinden başka yeni roller üstlenmesi sonucu ortaya çıkan finansal maliyetler ve vergi mükellefleri üzerine binen ağır yük, [48] hükümetleri ilk önce, kamu hizmetlerini tutumluluk ve verimlilik yönünde düzenlemek için nakit planlamalarını ve nakit sınırlamalarını kapsayan katı mali uygulamaları yöneltmiş ve ikinci olarak; kamu yönetiminde bir dizi reformu arkasından getirmiştir. Bu reformların çoğunda anahtar olarak kabul edilen Yeni Kamu Yönetimi'nin, daha çok açık sorumlu yönetim oluşturulmasında ve sınırlı kaynakların daha verimli ama aynı zamanda istenen politikanın amaçları bakımından daha da etkin kullanılmasında öncülük edeceği düşünülmüştür. [49]

Yeni Kamu Yönetimi, daha yüksek kalitede hizmet sunumu ve kamu kurumlarının, programlarının ve enstrümanlarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluğu üzerine vurgu yapar ve resmen bildirilmiş kurallar, süreçler ve prosedürler ile uygunluğa ise daha az ilgi gösterir. Yönetim kurumlarındaki modern değişiklikler, denetim sisteminde de kendini göstermiş, başlangıçta hata ve kusurlar bulmayı neredeyse araç olmaktan çıkarıp amaç haline getirecek

derecede benimsemiş olan “denetim”, yönetimin etkinliğini artırma amacıyla yapıcı teknikler geliştirmeye başlamıştır. [50]

Dünyanın her yerinde, kamu sektöründe yöneticileri ve liderleri zorlayan, temelde kaynakların sınırlılığı ile yakından ilgili, kamu yöneticilerine halkın güveninin azalması, etkin hizmet sunumu ve hesap verme sorumluluğu yönünde artan talep gibi sorunların baskısıyla doğan bu yeni yönetim anlayışı, performans tabanlı yönetim (performance, based management), amaçlar için yönetim (management by objectives), toplam kalite yönetimi (total quality management), planlama programlama bütçeleme sistemi (planning-programming-budgeting system), sıfır tabanlı bütçeleme sistemi (zero-base budgeting) ve performans denetimi gibi çeşitle yönetim ve bütçeleme sistemlerini ve reformlarını beraberinde getirmiştir. [51]Yönetim ve denetim anlayışındaki bu değişme sürecinde, ulusal denetim kurumları da denetim anlayışını genişleterek, performans denetimini geliştirmek üzere harekete geçmiştir. Kamu kesimi denetim otoritesinin sorumluluğu da finansal hesapların finansal ve yasal gereklerle uygunluğundan, hükümet program ve faaliyetlerinin performansını kapsayacak şekilde genişlemiştir. [52]

Böyle bir gelişme aslında, bir çok faktörün etkisi altında gerçekleşmiştir. Kamu harcamalarındaki artışı kontrol altına almak arzusu, teknolojik ve demografik değişmeler, ekonomik liberalizasyon, kamu hizmetlerinde kaliteyi artırmak, bu hususlar doğrultusunda baskı grupları, halk ve medyadan politikacılar ve yöneticiler üzerine artan baskı gibi faktörler performans değerlendirilmesi ve denetimi yönünde adımlar atılmasını zorunlu kılmıştır. [52, s-57] Ancak genel olarak performans denetiminin gelişmesinde, organizasyonlarda rasyonel davranışlara inanan rasyonalizmin ve refah teorisi gibi akademik disiplinlerin gelişmesinin önemli rol oynadığı vurgulanmaktadır. [53]

Yüzyılın başından beri belirgin bir şekilde gözlenen kamu harcamalarında artış olgusu, yine bu dönemde de devam ederek kamu maliyesinin

en önemli sorunlarından biri olmuştur. Bir yandan kamu kesimi yöneticilerinde diğer yandan kamu oyununda, kamu kesiminin ve kamu hizmetlerinin etkinliği, verimliliği ve saydamlığı, kamu yöneticilerinin hesap verme sorumlulukları konularında ilgi ve vurgu da artmış, belirginleşmiştir.

Çağdaş yönetim ve denetim anlayışının temelinde yer alan hesap verme sorumluluğu, geçmişte hata bulup suçlama, yapma olarak ön plana çıkmış ise de günümüzde kurum ve kuruluşların performansını iyileştirici bir araç olarak kullanabilme rolü önem kazanmaktadır. [54] Kamu kesiminde sorumluluk anlayışı hesapların doğru ve yasalara uygun yapılmasından hizmetlerin etkin sunumu ve performans tabanlı sorumluluk anlayışına doğru genişlemiştir.

Kamu sektöründe denetimin geleneksel görevi, düzenlilik veya mevzuata uygunluk denetiminden türeyen onaylama yada tasdik olup; gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına esas oluşturan hesap ve belgelerin aritmetik doğruluğun periyodik ve ayrıntılı kontrolünü sağlamaktır. [50, s-12] Yani kamusal kaynakların kanunlara uygun yönetimi sağlamak için bir sigorta niteliğindeyken, bu yetki performans denetimi kavramı çerçevesinde kamu kesiminin performansını ortaya koyan, verimliliğini ve etkinliğini değerlendiren kapsamda genişlemiştir. Aslında performans denetimi etkin olmayan kamu kesimini iyileştirmek, kamusal kaynakların israfını, harcanan paranın karşılığının alınıp alınmadığını belirlemek ihtiyacının ürünüdür. [55]

Tablo 5 Denetimin Tarihsel Gelişimi [56]

1800'lerin Sonları, Sayıştay'ların Kuruluşu	Geleneksel Denetim
1929 Ekonomik Krizi:	Geleneksel Denetim
II. Dünya Savaşı Sonrası	Geleneksel Den.+Üretken Olmayan Kamu Harcamalarının Raporlanması
1970'li Yıllar: Petrol Krizi, Uluslararası Para Sisteminin Çöküşü	Geleneksel Den.+Performans Denetimi
1980-1990'lı Yıllar: Kamu Sektörü Reformları (Performans Sözleşmeleri)	Geleneksel Den.+Performans Sözleşmelerinin Denetimi

Başlangıçta performans denetimi, her seviyede etkinlik ve mali sorumluluk gereklerini artıran bir yönetim ve kontrol sistemi oluşturup etkinliği geliştirmeyi hedefleyen program bütçeyle yakından bağlantılı olarak ortaya çıkmıştır. Harcamacı kuruluşlar tarafından yerine getirilecek hizmetleri tanımlayıp program ve faaliyetler halinde bölen bu bütçeleme sistemi ile amaçlar yönünden benzerlikler taşısa da performans denetimi kullanılan bütçe sistemini dikkate almaksızın uygulanabilir. [53, s-19]

2. Bazı Ülkelerde Performans Denetiminin Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

İlk uygulamaları daha çok verimli ve yüksek kaliteli kamu hizmetlerini ve dolayısıyla, genel olarak üretkenliği artırmayı amaçlayan performans bütçe uygulamalarının en önemli özelliği; bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere konsantre olmalarıdır. OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunda son yıllarda uygulanan performansa dayalı bütçe tekniklerinde ;mali disiplini öne çıkarmasının yanı sıra ,hem üretkenlik ve verimliliği arttırmayı hem de kamu oyuna karşı olan sorumlulukları daha iyi yerine getirilebilmesine yönelik uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuştur. [57]

ABD Sayıştayı (General Accounting Office – GAO), 1960'ların sonu ve 1970'lerin başında Genel Denetçi (Comptroller-General)'nin program değerlendirmeleri ve verimlilik denetimine geçti. 1970 yılında çıkarılan yasa ile de Federal Sayıştay'ın denetim alan ve yetkisi genişletilerek Kongre'nin yasalarda belirlenen hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığını denetlemesine yardımcı olmak üzere bu yönde yasal düzenleme yapılmış oldu. 1993 yılında da kurumların program sonuçları üzerine deneyimlerini odak noktası olarak alan, federal programların verimliliğini tutumluluğunu ve etkinliği ile sorumluluk mekanizmasını geliştiren Kamu Performansı ve Sonuçları Yasası çıkarılmıştır. [50, s-137]. 1993 yılından bu yana pilot uygulamalarını sürdürdüğü performans ve çıktıları öne çıkaran bütçe uygulamasının ilk sonuçlarını 1997 yılında elde etmiş ve 2000 yılında genel uygulamanın sonuçlarını yayımlamıştır. [57, s-81] Ancak performans denetim disiplini, Amerikan siyasi ve idari kültüründe kalite odaklı yaklaşıma doğru

yönelmenin bir parçası olarak, geçen 20-30 yıl sürecinde ortaya çıkmıştır. Bugün performans ölçümlerine dayalı ve sonuç odaklı karar mekanizması, Amerikalı Birleşik Devletlerinde kamu sektörünün en önemli konularından biridir.

İsveç'te performans denetimi 1967 yılında Sayıştay'nın yeniden yapılandırılması sırasında tanıtılmıştır. Hem kuruluş hem de merkezi hükümet düzeyinde bütçe sürecini ve hükümet işlerini verimliliğini geliştirmek üzere tasarlanmış olan sistem ile Sayıştay'ın planlama, bütçe ve kontrol aracılığıyla kamu mali sisteminin bir parçası olması öngörülmüştür. 1990 yılında üç yıllık bütçeleme sürecine girilmiştir ve kuruluşlar bütçe yaparken son beş yılın performansını da ortaya koymak zorunda kalmışlardır. [58] Sayıştay'ın performans denetiminde rolü doğruları ortaya koyabilmek için mümkün olduğunca bağımsız olmak olarak ifade edilmektedir. Gerek İsveç Sayıştayı gerekse Amerika Sayıştayı hükümet politikalarının etkinliğinin denetimini üstlenir ve bu görevde kendi ülkeleri tarafından bağımsız birer kuruluş olarak görülürler.

Performans denetimine öncülük eden bir diğer ülke Avustralya'dır. Avustralya Sayıştayı (Australian National Audit Office-ANAO), 1970'li yılların sonlarına doğru performans denetimi görevini yürütmek üzere performans denetimi bölümü kurulmuş, yeni metotlarla personel yetiştirmek, uygun denetim metodolojisini geliştirmek, alan çalışmalarıyla bunları test etmek üzere çalışmalar yapılmıştır. Avustralya Sayıştay'ına kesin bir şekilde performans denetimi yetkisi, kamu kesiminde daha önemli ölçüde verimlilik yakalamak için bir hükümet amacı çerçevesinde, 1979 yılında verilmiştir. Ancak uluslar arası literatürde etkinlik, verimlilik ve tutumluluk denetimlerini içeren performans denetimi kavramı yerine 1979 tarihli Avustralya Denetim Yasasında etkinlik denetimi olarak yer almış ve verimlilik kavramının tanımlanması ve etkinlik denetimiyle ilişki ihmal edilmiş, bu yönüyle yasa yorumu açık bir yapıda hazırlanmıştır. [59]

Performans denetimi konusunda deneyimli ve saygın bir diğ er sayıştay Kanada Sayıştayı (Office of Auditor General of Canada)'dır. 1950'lerde "Verimli Olmayan  demeler" adlı raporla Sayıştay'ın çalışmaları bugünkü görünümünü kazanmıştır. 1977'deki Sayıştay Yasası ile sorumlulukları genişlemiş, mali durumun yanı sıra yönetimin işlerini ne derece iyi yürüttüğünü inceleme yetkisine de sahip olmuştur. Bu yasa Sayıştayın siyasal tercihler üzerinde yorumlarda bulunmaması, fakat politikaların nasıl uygulandığını inceleme ilkesini de vurgulamıştır. 1978 yılında ise kapsamlı denetim ve performans denetimi kavramlarını açıklamıştır. 1980'lerde sonuç odaklı denetime geçilmiş ve 1982'ye kadar performans denetçileri ayrı ekip halinde çalışırken, performans denetimi metodolojisi geliştikten sonra birikimlerini mali denetimle bütünleştirmişlerdir. Günümüzde kapsamlı denetim ekipleri karma olarak çalışmaktadır. [50, s-132]

İngiltere'de ise Ulusal Denetim Bürosu (National Audit Office-NAO)'nun performans denetimi yetkisi 1983'de parlamenter baskıyla ortaya çıkmıştır. Hollanda'da bu yönde gelişmeler ise, her ne kadar parlamentonun teşviki olduysa da, ulusal denetim kurumunun kararını da yansıtır. Norveç'te performans denetimi çalışmaları 1980'den sonra ortaya çıkmıştır ve tamamen parlamentonun taleplerini yansıtır. [52, s-58]

3. Performans Denetimi Kavramı ve Tanımı

Genel anlamda performans, belirli bir amaca yönelik olarak yapılan planlar doğrultusunda ulaşılan noktayı, başka bir deyişle elde edilenleri kalite ve kantite yönleriyle belirleyen bir kavramdır. Belirlenmiş hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür. Performans kavramı, çok değişik anlamlara gelmekle birlikte,  oğ nlukla bir program yada kurumun ürettiği sonuçlar ve hizmet kalitesi ile ilgilidir ve girdiler (para, personel, yasa otorite, siyasal/bürokratik destek)  zerine, girdileri çıktılara ve sonra sonuçlara (süreçlere ilişkin standartlar, düzenlemeler, uygulanabilir yasalar ile uygun program veya kurumun faaliyetleri) dönüştüren süreçler, faaliyetler üzerine ve girdi-çıktı ilişkisiyle ilgilenen verimlilik ve prodüktivite üzerine odaklanır. [60]

Amerika Birleşik Devletleri Sayıştayı GAO tarafından hazırlanan ve Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan tüm denetimlerde uyulması zorunlu bulunan Genel Kabul Görmüş Devlet Denetimi Standartlarına (Sarı Kitap olarak ün yapmıştır) göre; işleri gözetmekle veya düzeltici eylemi başlatmakla görevli olan tarafların karar vermelerini kolaylaştıracak ve kamusal hesap verebilirliği geliştirecek bilgileri sağlamak için bir kamu organizasyonunun, programının, faaliyetinin veya fonksiyonunun performansının bağımsız olarak değerlendirilmesi amacıyla mevcut kanıtların tarafsız ve sistematik olarak incelenmesi performans denetimidir. [61]

Performans kavramının en önemli boyutu ekonomik performans anlayışıdır. Çünkü karmaşık ekonomik kuruluşlarda ve sosyal amaçlı kuruluşlarda ekonomiklik, o birimin varlığını sürdürmesinin temel şartıdır. Karlılığı sağlamayan bir özel kuruluşun yok olması gibi, hizmette verimliliği ve tutumluluğu sağlayamamış ve fayda-maliyet dengesini kuramamış olan kamu kurumlarının da varlığını sürdürmesi pek açıklanamaz. [62] Performans denetimi literatürde çeşitli adlarla anılmakta ve uygulanmaktadır. “İşlemsel Denetim (Operational Audit)”, Etkenlik Denetimi, Program Denetimi, Ekonomik Denetim, Uygulama Denetimi, “Paranın Karşılığı Denetimi (Value For Money-VFM), “Verimlilik-Etkenlik-Tutumluluk Denetimi-VET (Economy-Effectiveness-Efficiency) şeklinde adlandırmalar en yaygın olanlarıdır. Ancak bir çok ülkede “performans denetimi” terimi tüm bu kavramların karşılığı olarak kullanılmaktadır.

Performans (Etkenlik) denetimi, kuruluşların amaçlarına ulaşmak için kabul edilen standartlara göre kuruluşun verimliliğinin değerlendirilmesi ve amaçların geliştirilmesi için koşulların belirlenmesinde sistematik teknikler kullanılarak yapılan denetimdir. Bu teknikler ise ekonomi ve verimliliğin ölçülmesinde kullanılan teknikler olup, bunlara program sonuçları ve etkenlik denetiminin kendine ait tekniklerinin de eklenmesi gerekir. [33, s-252]

Etkenlik denetimi, muhasebe ve çeşitli kayıtların incelenmesi,yasalara uygunluğun saptanması yani klasik denetimin yanında; hizmetlerin programlanması, bu programların amaçlarının saptanması;amaçlara ulaşıp ulaşılmadığının ve program girdileriyle program sonuçlarının analizlerinin yapılması, bunların değerlendirilmesi; yöneticilerin; yöneticilerin yetki ve sorumluluklarının hizmetle ilişkilendirilerek incelenmesi;analiz tekniklerine dayanarak yapılan denetim sonuçlarıyla kamu yönetiminin işleyişi hakkında elde edilen doğru ve böylece kamu hizmetlerinin verimli ve dolayısıyla kamu yönetiminin etkin çalışmasını amaçlayan bir denetim biçimini oluşturmaktadır. [33, s-253]

Performans denetimi kavramı esas olarak yönetimin iki önemi ilkesine dayanmaktadır. İlki; bir kuruluşun fonlarının en iyi kullanımını sağlayacak şekilde işletilmesi, kararlarının para değeri bakımından gösterilmesini sağlamak için yöneticilerin yetkilerinden ve harcama yapmalarından dolayı sorumlu tutulmalarıdır. İkincisi ise; yöneticilerin kaynakların dikkatli ve etkili yönetiminden sorumlu tutulmalarıdır. [63]

Performans denetimi denetlenen kurumların; [54, s-61]

-Kaynaklarını elde etmede, korumada ve kullanmada tutumlu ve verimli davranıp davranmadığının,

-Verimsiz ve tutumsuz uygulamalarının sebeplerinin,

-Yasama organınca veya yetkili başka bir organca tespit edilen hedeflerinin elde edilme derecesinin,

-Sayılan alanları düzenleyen uygulanabilir mevzuata uyup uymadığının,

Belirlenmesi ile organizasyonların, programların, faaliyet ve fonksiyonların etkililiğinin değerlendirilmesini içerir.

4. Performans Denetiminin Elemanları

Performans denetimi temel olarak üç unsur üzerinde durmaktadır. Üç E (Economy, Efficiency, Effectiveness) olarak ifade edilen tutumluluk, verimlilik ve etkinlik olarak kullanılmakta ve performans denetimi bu kavramların ilk harflerinden yola çıkarak VET Denetimi şeklinde de ifade edilmektedir. VET genel olarak; $VET = Verimlilik \times Etkinlik \times Tutumluluk$ demektir.

a. Verimlilik

Genel anlamda verimlilik, bir işletmenin veya bir örgütün mal ve hizmet üretirken kaynaklarını ne kadar iyi kullandığını ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Kaynakları kullanmanın optimum düzeyini bulmak için, kullanılan kaynaklar ile sağlanan ürünler arasında oransal bir ilişkinin kurulması gerekir. İşte verimlilik kısaca çıktılar (mallar, hizmetler) ile bunların üretiminde kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) arasındaki oransal bir ilişkidir. [64] Yüksek verimlilik, aynı miktar kaynakla daha çok üretmek yada aynı girdiyle daha çok çıktı elde etmektir ki bu ilişkiyi; $Verimlilik = \frac{Çıktı}{girdi}$ oranının karşılaştırılmasıyla görebiliriz. Yani belirli bir girdinin kullanımından elde edilen gerçek çıktı ile alternatif bir üretim fonksiyonunun karşılaştırılmasıdır.

Performans denetimi açısından verimlilik, çıktıların girdilere oranını (üretkenliği) standartlar veya yıllık hedeflerle karşılaştırdığımızda elde edilen bir kavramdır. Böylece faaliyetlere ilişkin süreçlerle de ilgilidir. Yönetim sistemlerinin ve faaliyetlerle ilgili uygulamaların kaynakların en iyi şekilde kullanımını teşvik edip etmediği, olması gerekenle ilgili bir dizi normatif kriterin mevcut durumla karşılaştırılması sonucu ortaya çıkabilir. [65]

Kamu sektöründeki verimlilik değerlendirmesi ile özel sektör verimlilik değerlendirmesi arasında önemli bir fark vardır. Özel sektörde çıktı satış noktasında hesaplanabilir ve çıktıyı elde etmek için kullanılan emek yada başka

bir girdi ile doğrudan ilişkilidir. Kamu kesiminde, bir dairenin görevindeki başarısı arasında fark vardır. Bir dairenin girdisi ile kıyaslanacak nihai çıktısı onun verimliliği, dairenin programı ile sağlanan etki ise onun etkinliğidir. Bu nedenle, bir devlet dairesinin verimlilik ölçüsü dairenin çıktısı ile amaçlarını gerçekleştirme arasındaki ilişkinin geçerliliğinin değerlendirilmesiyle desteklenmelidir. Diğer taraftan devlet dairelerinde verimlilik çalışmaları, esas olarak aynı maliyetle daha çok hizmet sağlanması konusunda odaklaşmalıdır. [66]

b. Etkinlik

Etkinlik, bir işletmenin veya örgütün tanımlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetlerin sonucunda, bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Etkinlik hedeflerin ne ölçüde başarıldığını ve bir faaliyetin planlanan etkisi ile gerçekleşen etkisi arasındaki ilişkiyi gösterir. [50, s-36]

Kamu kesiminde mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin verimliliğin ölçülmesinde ortaya çıkan zorluklar nedeniyle verimlilikten daha geniş olan etkinlik kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Bu nedenle performans denetiminin en önemli kavramı olarak nitelendirilmektedir. Etkinlik verimlilikten farklı olarak daha çok amaç ve hedeflerle ilgilidir. Bir işletmenin amaç ve hedeflerine ulaşp ulaşmadığını veya ulaşma derecesini gösterir. Yani “etkinliğin” ölçümü önceden amaç ve hedeflerin belirlenmesi ve daha sonra üretim süreci sonucunda gerçekleşen durumun söz konusu amaç ve hedeflerle karşılaştırılması şeklindedir. Bir faaliyetin “etkin” olarak ifade edilebilmesi için, söz konusu faaliyetin işletmenin, plan, program, amaç ve hedeflerine en iyi derecede yaklaşması gerekir. [64, s-2]

Kamu kesiminde özellikle sosyal hizmetler alanında çıktı ölçümü mümkün olmadığından etkinliğin ölçümü de güçleşmektedir. Bu nedenle kamu hizmetlerinin başarısının hangi kriter ve standarda göre ölçüleceği de sorun

oluşturmaktadır. [67] Belli amaçlara veya çıktılara en az maliyetle varmak ve kamusal amaçların maksimizasyonu demek olan etkinlik, çıktılar ve amaçlar arasındaki karşılıklı etkileşimi göz önünde tutar. Bu da birbiriyle aynı ve çatışan amaçların ve çıktılarının belirlenmesi ve çıktılarının amaçlarla kıyaslanabilmesi demektir. [62, s-21]

Etkinlik esas itibarıyla amaçlarla ilgili bir kavramdır ve verimlilikten daha geniş kapsamlı, bir ölçüde verimliliği de içine alacak niteliktedir. Sadece amaca ulaşmak etkinlik olarak değerlendirilemez, amaçların en az maliyetle gerçekleştirilmesi ve dışsallıkların da göz önüne alınması gerekir. Etkinlik değerlendirilirken “çıktı” “sonuç” kavramının da değerlendirilmesi gerekir. O halde, genel bir ifadeyle etkinlik üretilen mal veya hizmetin yada programın gerçekten ihtiyaç gereği olup olmadığını, çıktılarının en az maliyetle üretilip üretilmediğini ve en önemlisi söz konusu çıktıyı üretmekle ne amaçlandığını ve sonuçta bu amaca ne kadar ulaşıldığını ölçmektedir. [68]

c. Tutumluluk

Tutumluluk, bir ekonomik faaliyet için gerekli kaynakların en az maliyetle uygun kalitede ve uygun miktarda, uygun maliyetle elde edilmesidir. Burada uygun miktar; kaynak ihtiyacının nicel düzeyinin öncelikle belirlenmesini göstermektedir ki yönetim ihtiyaçlarının yeter miktarını belirlerken en düşük maliyetle elde edilebilecek alternatifler üzerinde durmalıdır. Uygun maliyet ise, kaliteden fedakarlık etmeden kullanımdaki en düşük maliyet anlamındadır. [50, s-33]

Tutumluluk, veri olan bir ürün düzeyine en az maliyetle ulaşmak şeklinde de tanımlanabilir. Üretim sürecinin en uygun üretim ölçeği içinde gerçekleştirilmesini hem de dışsal fayda ve maliyet etkilerinin göz önüne alınmasını öneren bir kavramdır. Pozitif tasarrufların ve dışsallıkların mümkün olduğunca yüksek olmasını mal ve hizmetlerin optimum ölçeklerde üretilmesini öngörür. Böylece, bir mal ve hizmetin istenen düzeyde ve miktarda üretilmesi

için gerekli olan girdi miktarından daha fazla girdi kullanılmamalı, aksine gereğinden fazla olan girdilerin diğer mal ve hizmet üretiminde kullanımına olanak sağlamalıdır. Bu sağlandığı takdirde kamu mal ve hizmet üretiminde tutumluluk (ekonomi) ilkesi gerçekleşmiş olacaktır. [62, s-22] Hiç harcama yapmama ya da çok az harcama tutumlu bir davranış olmayıp, amaçların gerçekleştirilmesinde gerekli olandan daha fazla harcamama anlamına gelir. Böylece tutumlu olarak nitelendirilebilecek hizmetlerin iki yönü vardır. Bunlar kalite ve maliyettir.

5. Performans Denetiminin Amaçları

Performans denetiminin ana hedefleri şunlardır:

-Parlamento aracılığıyla topluma, kamu görevlilerinin hazineden yaptıkları harcamalarda para-değer ilişkisine ne kadar dikkat ettikleri ve devlete vadesi gelmiş borçları tahsil etmede gösterdikleri başarı hakkında bilgi vermek. Bu haliyle performans denetimi, topluma karşı daha fazla hesap verme yükümlülüğü taşıyan bir mekanizmadır. [48, s-70] Bu açıdan değerlendirildiğinde performans denetimi; [50, s-31]

-Daha iyi yönetim stratejileri uygulamayı teşvik etmek, bu yönde cesaretlendirmek ve kamu idarelerinin kendi kendilerini değerlendirmeleri konusunda ilgilerini çekmek yoluyla, kamu idaresinin kalitesini artırmak.

-Harcanan paradan en fazla verim alma yolları ile denetlenen kurumu sistemlerini ve kontrollerini gerçekleştirmek üzere gerekli önlemleri almaya teşvik etmek.

Daha genel bir ifadeyle performans denetimi; denetlenen kurumların performansı hakkında, parlamentoya güvenilir ve bağımsız bilgi sağlamak; bu kurumların gelir, gider ve kaynak yönetimi alanında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk sağladığına ilişkin güvence vermek ve performansın geliştirilmesi için tavsiyelerde bulunmak amaçlarına hizmet etmektedir. [69]

Performans denetiminde özellikle faaliyetlerin ya da kurumun etkinliğinin denetimi üzerinde durulmakta ve süreçler ve çıktıları incelenmektedir. Bu da amaç-kaynak ilişkisinin kurulmasını sağlar, program amaçlarının yanlış seçilmesi, kaynakların tam ve etkin olmayan kullanım şekilleri ve yönetim yanlışlıkları gibi olumsuz durumların ortaya çıkarılmasında yardımcı olur. Verimliliğe, etkinliği ve kaynakların ekonomik kullanımına ilişkin kıstaslar aracılığıyla yapılan böyle bir denetim, kaynak savurganlığının olup olmadığını da ortaya çıkaracak, kaynakların etkin kullanımını teşvik edecektir. [62, s-22]

6. Performans Denetiminin Gerekçeleri

Geleneksel devletten modern devlete geçilmesiyle birlikte devletin ekonomik ve sosyal kalkınma, optimal kaynak dağılımının, gelir dağılımının ve istikrarın sağlanması gibi fonksiyonları da yüklenmesi kamu harcamalarında önemli bir artışa neden olmuştur. Bu gelişme kısıtlı kaynaklarla daha çok hizmetin daha kaliteli bir şekilde gerçekleştirilmesini, kaynakların etkin kullanımını ve kamu hizmetlerinden etkinliği ön plana çıkarmıştır. [70, s-94] Kamu kesiminde ilgi, formaliteler ve girdilerden çok, performans ve üretim seviyesine doğru yoğunlaşmaya başlamıştır. Böylece harcamaların doğru yapılması ve istenen hedeflere makul maliyetlerle ulaşılmasının sağlanması önem kazanmıştır. Bunların ölçümünün yapılmasında performans denetimi önemli bir araçtır.

Kamu sektöründe ve kamu yönetimindeki gelişmelerle geleneksel denetim anlayışının yetersizlikleri ortaya çıkmıştır. Geleneksel denetimin işlemlere sadece uygunluk ve düzenlilik açısından bakması, kurumsal amaçların gerçekleştirebilme düzeyleri ve kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması hususlarını değerlendirmemesi bu sınırlılıkları giderebilecek yeni bir denetim anlayışına ihtiyaç göstermiştir ki performans denetimi bunları karşılamaya yönelik faaliyet gösteren bir araçtır.

Bilgi akışında hızlanma, kamu yönetiminin kalitesi konusunda toplumsal duyarlılığın artması ve hesap verme sorumluluğunun önem kazanması kamu kesiminin performansına yönelik değerlendirme ve denetimlerin de ön plana çıkmasına neden olmuştur. [71, s-4]

Kamusal hesap verme sorumluluğu, bir kamu kurum yada programının mesuliyetini taşıyanların o program veya kurumun verimliliğinin sürdürülmesinden sorumlu olmaları demektir. Bu sorumluluk kavramı, program yada kurumun faaliyetlerinde kamusal anlayış olduğu varsayımına dayanır. Performans denetimi; farklı hükümet faaliyetlerinin sonuçları ve yürütülmesini kavramaları açısından, vergi mükellefleri, parlamento üyeleri, sermayedarlar, sıradan vatandaşlar ve medya için önemlidir. Performans denetiminin, faaliyetleri denetimin konusu olan hükümetten bağımsız yapılması buna yardımcı olacaktır. Böylece, denetlenen kurumun performansına ilişkin bağımsız ve alternatif bir görüş elde edilir. [53, s-17]

Özel sektörde piyasa mekanizması verimsizliğe karşı otomatik bir mekanizma gibi çalışır ve verimli etkin ve tutumlu çalışmayan bir firmanın iflas ederek piyasadan çekilmesine yol açar. Oysa, verimsiz çalışan ve kaliteli hizmet sunmayan bir kamu kuruluşu için batmak söz konusu değildir. [56, s-1] Kamu sektöründe böyle bir mekanizma yoktur. Bu açıdan performans denetimi kamu sektöründe olmayan böyle bir piyasa mekanizmasını ikame edecektir. Kaynaklar kısıtlı olduğu zaman, vurgu program yada kurumlara verilecek öncelik kararı üzerine olmalıdır. Performans denetimi, gelecek yatırımlar ve öncekilere ilişkin bu tip kararlar için temel oluşturmaya yardımcı olur. [53, s-17]

7. Performans Denetimi Yaklaşımları

a. Sistem Odaklı Denetim Yaklaşımı

Bu yaklaşımda, detaylandırılmış denetim prosedürlerinin yapısı, kapsamı, planlaması, denetlenen kamu kurumunun önemli sistem ve kontrollerinin değerlendirilmesi üzerine temellenir. Denetimin ilk aşamasında yapılan bu çalışma ve değerlendirmede; denetlenen kamu kurumunun yönetiminde hangi sistemlerin olduğu; parlamentoya gönderilecek raporların ve yapılan kontrollerin güvenilirliğini değerlendirmek için denetimin tam inceleme aşamasında hangi ölçüde testler yapılması gerektiği kararlaştırılır. [50, s-479]

Sistem odaklı denetim yaklaşımı, denetçiye performansın yeterince izlenmediği ve ortaya konulmadığı; kontrollerin ya hiç olmadığı ya da tam olarak işlemediği alanlarda denetimini yoğunlaştırmasını sağlamak üzere dizayn edilmiştir. İncelemenin sonucunda, denetçi önemli sistemlerin ve kontrollerin zayıflıklarına ve güçlü noktalarına işaret eder; zayıflıkların nedenlerini ve etkinlerini gösterir; sonuçlar çıkarır ve tavsiyelerde bulunur.

b. Sonuç Odaklı Yönetim Yaklaşımı

Bu yaklaşım, program veya süreçlerin ortaya çıkardığı önemli sonuçlar veya ürünlerin tanımlanması, üzerinde yoğunlaşmayı gerektiren denetimi ifade eder. Bu kritik sonuçlar belirlendiği zaman; denetimin amacı program ya da süreçlerin sonuçlarındaki zayıflıkları tanımlamaktır. Denetim, ürünler ya da sonuçların programdaki yetkilere göre üretilip üretilmediğini değerlendirir. Ayrıca denetim program ya da sürecin, kalite standartlarına ve belli bir takvime uygun, ekonomik ve verimli bir şekilde ürünleri üretilip üretilmediğini değerlendirebilir. Sonuç yönelimli denetim yaklaşımının amacı, program ya da sürecin sonuçlarındaki zayıflıkları tanımlamak ve bu zayıflıklara neden olabilecek prosedür ve faaliyetleri araştırmaktır.

8. Performans Denetiminin Aşamaları

Performans denetiminde standartlaşmış iş programları uygun değildir. Genel olarak performans denetimi süreci, planlama, uygulama ve raporlama olmak üzere başlıca üç aşamadan oluşmaktadır. Bu süreç bazen dört aşama olarak nitelendirilmekte, son aşama olarak izleme aşaması kabul edilmektedir.

Tablo 6 Performans Denetiminin Aşamaları [50, s-61]

Planlama	Denetim Konusunun Seçimi - ihtiyaçları belirleme - sorunları ortaya koyma Denetimin Planlanması - yapılması gereken işleri saptama - denetimin programını geliştirme
Uygulama	Kanıt Toplama - yeterli, güvenilir ve ilgili belgeler kullanma - ilgili personel ile görüşme Analiz-Sentez - verileri düzenleme ve yorumlama - bulguları ve sonuçları geliştirme Öneriler Geliştirme - muhtemel çözümleri analiz etme - en iyi çözümü seçme
Raporlama	Raporun Sunumu - raporu sunma - görüşmeler
İzleme	- ileriye görüşme - izleme programı hazırlama

9. Performans Denetimi ve Düzenlilik Denetiminin Karşılaştırılması

Performans denetimi ile düzenlilik denetimi arasındaki ana farkları şöyle sıralayabiliriz: [71, 63, 53]

-Düzenlilik denetimi, harcamaların uygunluğu, düzenliliği ve meşruluğu yönünden inceleme yapar, hesapların doğruluğunu inceler. Bu yönüyle statik bir denetim şeklidir. Performans denetimi ise tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin gerçekleşme derecesini saptamak için bir kurumu, programı, proje veya

faaliyetleri bütün yönleriyle inceler. Sistem, işlem ve usullerin geliştirilmesi için yorumlarda bulunur ve bu yönüyle de dinamiktir.

-Düzenlilik denetimi işlemler üzerinde durarak, dikkatini hata, atlama ve yolsuzluk ve uygunsuzlukları belirlemeye yoğunlaştırır. Performans denetiminde, bir kurum, program, proje veya faaliyetlerin genel işleyişi hakkında rapor verilir. Ancak aynı zamanda hata, atlama ve uygunsuzluk konuları da incelenir.

-Düzenlilik denetimi tutumluluk, verimlilik ve etkinliğin geliştirilmesi konusunda yorumlar yapmazken, bu husus performans denetiminin temel çalışma alanını oluşturur.

-Düzenlilik denetimi, mali durum ve mevzuata uygunluk hakkındaki kanaatini açıklamak için sadece mali verileri kullanır. Ancak performans denetiminde, kurumun başarısı ve gerçek performansı üzerine değerlendirme yapmak için hem mali verileri hem de mali olmayan verileri kullanır.

-Performans denetiminde statik kriterler yoktur. Bu denetim tipi için gerekli olan kriterler kurumun tipi ve niteliğine göre hazırlanır. Oysa düzenlilik denetiminde kriterler belirlidir.

-Düzenlilik denetimi işlemler bittikten sonra onlar üzerinde yürütülür. Performans denetimi yapmak için ise proje yada programların tamamlanması beklenmek zorunda değildir. Denetim her safhada yürütülebilir. Geleceğe yöneliktir.

-Performans denetimi, rapora, idarenin görüş ve yorumlarını, başarı alanlarını veya başarısızlıklarını dahil ederek mümkün olduğunca tarafsız olmaya çalışır. Düzenlilik denetimi yönetimi sınırlayan etmenleri göz önüne almaz.

-Performans denetimi hedef ve amaçların yerine getirilme derecesini değerlendirirken düzenlilik denetimi kurumun hedef ve amaçlara ulaşma derecesi hakkında yorumda bulunmaz.

-Düzenlilik denetimi alışlagelmiş mesleki kuralları ve mali denetim tekniklerini kullanır. Performans denetimini yürütmek ise disiplinler arası uzmanlık bilgisi gerektirir.

10. Türkiye’de Performans Denetimi ve Performans Denetimi Uygulamasına İlişkin Yasal Çerçeve

Son yıllarda dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de gerek kamu finansman açığının kapatılması, yoksulluk ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması gerekse uluslararası ekonomik entegrasyonlara (AB gibi) uyum çalışmaları kamu harcamalarında verimlilik, etkinlik ve denetimin dolayısıyla “etkin devlet” kavramının önemini ortaya çıkarmakta ve bu çerçevede birtakım yapısal değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. [64, s-3] Yine aynı zamanda vatandaşların toplanan vergilerin etkin, verimli ve tutumlu bir şekilde kullanılması, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması ve kaynakların israf edilmemesi yönünde talepleri artmıştır. Çünkü kamuoyu ve vatandaşlarda kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadığı yönünde genel bir kanaat vardır.

Dünyada birçok ülkede gittikçe önem kazanmaya başlayan “etkin devlet” kavramı, devletin zorunlu fonksiyonlarını en düşük maliyetle, alternatif kullanım alanları ve maliyetleri göz önünde bulundurularak en yüksek hizmet çıktısını sağlayacak şekilde yerine getirmesini, kamu harcamalarının ölçülebilir sonuçlarının ortaya konulmasını, ifade etmektedir. Yaşanan bu gelişmeler karşısında, vatandaşlara daha ucuz ve kaliteli hizmet sağlanması, kamusal kaynakların etkin, verimli ve tutumlu kullanılması, kamu kesiminde yöneticilerin hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, tüm bu konularda mali saydamlığın sağlanması, kamuoyuna ve parlamentoaya objektif bilgi sağlanması hususları önem kazanmıştır.

Performans yönetimine geçiş konusunda taleplerin esas olarak kamuoyundan ve parlamentodan gelmesi gerekir. Bu konuyla bağlantılı olarak Kamu yönetiminin reorganizasyonu ile ilgili olarak son dönemde de çalışmalar yapılmakta bu konuda DPT bünyesinde VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” ve “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” Özel İhtisas

Komisyonları ve bunlara bağı alt komisyonlar oluşturulmuş ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir.

Diğer taraftan T.C. Sayıştay Başkanlığınca performans denetimine geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Çünkü dünyada birçok ülkede performans denetimine geçilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda, performans denetimini yapan kuruluşlar olan yüksek denetim kurumlarının önemli etkileri olmuştur. Bazı ülkelerde, yüksek denetim kurumları, Amerika, Kanada Sayıştaylarında olduğu gibi, kendilerini değişimin bir kurumu olarak görüp, daha önce onlar tanıtmış, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını desteklemişler, kamu yönetimi reformlarının gelişmesine yardımcı olmada önemli rol oynamışlardır. Türkiye’de performans denetimine ilişkin Sayıştay tarafından yürütülmüş bir pilot uygulama mevcuttur ve diğer bir çalışmanın hazırlıkları yapılmaktadır. Diğer taraftan Sayıştay çağdaş denetim uygulamalarını yerleştirmek ve kökleştirilmesi, performans denetimlerini uluslar arası standartlara uygun olarak yaygınlaştırılması konusunda çalışmalar yapmakta ve bu amacı sıkça vurgulamaktadır.

Kamu kesiminde performans denetimi yapılması yönünde anayasamızda açık bir ifade bulunmamaktadır. 1982 Anayasasının Sayıştay’a ilişkin 160. maddesinde. “Denetim” sözü denetimin bütün türlerini kapsayacak boyutta geniş anlamdadır. 1050 sayılı MUK’da ise değişiklik yapılan 22nci maddesi ile kamu görevlilerin bireysel sorumluluğu açısından etkenlik denetimine uygulama imkanı sağlanmıştır. Söz konusu madde ile “bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak amacıyla” işlem bazında sorumlulukların tespitine yöneliktir ve bu ifadeler hem performans denetimi yapmaya yasal dayanak olarak düşünülmekte hem de kavramsal olarak da performans denetimine yaklaşmaktadır. Yine aynı kanunun 28nci maddesinde “Bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır” hükmü ile bütçenin uygulanmasına ilişkin performans denetimi temel kriterlerinden söz edilmektedir.

26.6.1996 tarih ve 4149 sayılı yasa ile Sayıştay Kanununa Ek 10ncu madde eklenene kadar, bu yönde açık bir yetkilendirme bulunmamaktaydı. Bu madde ile performans denetimiyle ilgili açık bir yetkilendirme ve yasal dayanak sağlanmıştır.

“Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarını ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla TBMM Başkanlığına sunulur. Bu raporlar ile bu Kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulur.”

11. Türk Silahlı Kuvvetleri’nde Performans Denetimi Uygulamasına Geçilmesinin Gerekliliği ve Önemi

Türkiye, jeopolitik ve jeostratejik konumu nedeniyle güçlü bir ordusunun olması ve bu ordunun modernizasyonunu sağlaması gereken bir ülkedir. TSK stratejik öneme haiz bir kamu kuruluşu olarak herkesin ortak tüketimine konu olan tam kamusal bir mal olan savunma ve güvenlik hizmetini yerine getirmektedir. Bu hizmeti yerine getirirken kamu kaynaklarını kullanmaktadır. Savunma harcamalarının bütçe içindeki payı dalgalanmalar göstermekle beraber konsolide bütçe içinde ortalama %17 gibi önemli bir paya sahiptir.

Özellikle son yıllarda dünyada ve ülkemizde kamu harcamalarının artması sonucu vergi mükelleflerine binen ağır yük, kamu kesiminin etkinsizliği gibi problemler karşısında çağdaş devlet anlayışında önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişiklikler sınırlı olan kamu kaynaklarının verimli, tutumlu ve etkin bir şekilde kullanılmasına vurgu yapar, kurallar, süreçler ve prosedürler ile uygunluğa daha az ilgi gösterir. Kamu kesiminde sorumluluk anlayışı hesapların doğru ve yasalara uygun yapılmasından hizmetlerin etkin sunumu ve performans tabanlı sorumluluk anlayışına doğru genişlemiştir. Çünkü karlılığı sağlayamayan bir özel kuruluşun yok olması gibi, hizmette verimliliği,

etkinliği ve tutumluluğu sağlayamamış ve fayda-maliyet dengesini kuramamış olan kamu kurumlarının da varlığını sŸrdŸrmesi pek açıklanamaz.

Kamu sektŸrŸ varlığının temel nedenini oluşturan kamusal hizmetleri başarılı bir şekilde yerine getirmek için yŸnetim ve denetim anlayışında değişikliğe gitmek ve sahip olduğu kaynakları verimli ve etkin kullanmak zorundadır. Kamunun bir parçası olan TSK'nin de bu değişikliğin dışında kalması dŸřŸnŸlemez. Aksine bu gibi değişim ve değişikliklerde dŸnya Ÿzerindeki Silahlı Kuvvetler her zaman kamunun diğer kesimlerine ve sivil sektŸre bu değişiklikleri Ÿnce kendileri uygulayarak Ÿnderlik etmişlerdir.

TSK'de bŸte hazırlanması PPBS içerisinde bir dizi sŸreten sonra olmaktadır. Bu anlamda diğer kamu kurumlarında eksik olan geleceğe yŸnelik olarak uzun vadeli stratejik planlama en iyi şekilde yapılarak buna uygun programlar Ÿretilmektedir. Kurumun amaç ve hedefleri belirlenirken alternatif planlar yapılarak bunların arasından seçilmektedir. Ancak asıl problem bŸte uygulama sonuçlarının sistematik, detaylı bir şekilde incelenerek performans kriterlerine gŸre değerlendirilmemesidir. BŸtŸn kamu kurumları gibi TSK de dŸzenlilik denetimi dediğimiz geleneksel denetim sisteminin içinde yer alarak Sayıştay denetimine tabidir. Ayrıca kurum kendi içinde harcamaların kontrolŸ için iç kontrol mekanizmasını geliştirmiştir. TSK'nin bŸtŸn kurumları, M.S.B.lığı Teftiş Kurulu Ÿzel mŸfettiřleri tarafından yapılan devlet harcamaları ve mali mevzuatın uygulamasının denetimine tabidirler. Ayrıca her Kuvvet Komutanlığı kendi bağlı birlik ve kurumlarını fiziki ve mali denetim dediğimiz iki açıdan denetlemektedir. TSK'de iyi bir raporlama ve otomasyon sistemi vardır.

TSK'de mevcut denetim sistemi, TŸrk bŸte denetim sisteminde olduğu gibi mevzuata uygunluk ve dŸzenlilik denetimidir. Kamusal kaynakların israfını, harcanan paranın karşılığının alınıp alınmadığını belirlemek ihtiyaının ŸrŸnŸ olan performans denetimi uygulanmamaktadır. Yani mevcut denetim sistemine bakıldığında diğer kamu kurumlarında olduğu gibi;

-Fazla sayıda ama etkisiz denetim,

-Mevzuata, kurallara uygunluğa ve geçmişe yönelik denetim,

-Etkinlik, verimlilik gibi performans göstergelerinden yoksun bir denetim

biçimini uygulanmaktadır. Oysa TSK en son teknolojiyi takip eden, kullanan bir kurum olarak aędaő bir denetim sistemi olan harcamanın yapılıő nedenini araőtıran performans denetimini uygulayabilir. Performans denetiminin uygulanabilmesi için bu denetimi yapabilecek niteliğe haiz personelin yetiştirilmesi gerekir. TSK sürekli gündemde olan bir kurum olarak performans denetimini uygulaması kamuoyu ve basının kolaylıkla ilgisini çekecektir. Daha önce de bahsettiğimiz gibi geleneksel denetim aędaő denetim anlayışının gereklerini yerine getirememektedir. Çünkü kamu kesimi üstlendiği görevlerle beraber çok büyümüő ancak kullanılacak kaynaklar kıt ve sınırlıdır.

Çağdaş denetim anlayışı düşük maliyetle kaliteli ve bir çok hizmeti yerine getirilmesini gerektirir. Bu da ancak őekilden çok etkinlik ve verimliliğe vurgu yapan performans denetimi ile olur. Hele Türkiye gibi kamu açıklarının, dolayısıyla i ve dış borçlanması ve faiz yükü fazla olan bir ülke için daha büyük bir önem arzetmektedir. Ayrıca AB gibi ekonomik topluluklar üyelik için savunma harcamalarının denetimine büyük önem vermektedirler. Bu nedenlerden ötürü TSK için performans denetimini uygulamak gerekli olmaktadır. Zaten uygulanmakta olan program bütçenin ortaya çıkış nedeni performans denetimiyle bağlantılı olarak etkinliği geliőtirmektir. Bu kapsamda plan-program-bütçe sisteminin gereği gibi uygulanarak performans denetimine geçilmesi verimlilik ve etkinlik bakımından beklenen sonucu verecektir.

V. SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyada özellikle son yüzyılın ikinci yarısından itibaren geleneksel devlet anlayışından modern devlet anlayışına geçilmesiyle birlikte devletin ekonomik ve sosyal kalkınma, optimal kaynak dağılımının, gelir dağılımının, istikrarın sağlanması gibi fonksiyonlar da üstlenmesi kamu harcamalarının hacminin ve niteliğinin genişlemesine neden olmuştur. Kamu harcamalarında ortaya çıkan bu önemli artış sonucu vergi mükelleflerine binen ağır yük ve kamu kesiminin etkinsizliği gibi sorunlar karşısında kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kavramlarının öne çıkmasına ve en az maliyetle en kaliteli hizmet sunumuna ilişkin arayışların yoğunlaşmasına neden olmuştur.

Kamu harcamalarında denetim anlayışı da bu noktada şekillenmiş, düzenlilik ya da geleneksel denetim olarak ifade ettiğimiz mali işlemlerin kanun ve yönetmeliklere uygunluğu, hesap ve belgelerin aritmetik doğruluğunun incelenmesinden performans denetimine doğru genişlemiştir. Bu kapsamda bütçesel denetim anlayışı da mali işlemlerin hesap ve doğruluğunu, yasalara uygunluğunu sorgulamaktan ziyade hizmetlerin düşük maliyetle etkin sunumu, kaynakların verimli ve tutumlu kullanımına doğru bir geçişi yansıtan performans esaslı sorumluluk anlayışına doğru gelişmiştir.

Özel sektörde piyasa mekanizması verimsizliğe karşı otomatik bir mekanizma gibi çalışarak verimli ve etkin olmayan şirketin iflas ederek piyasadan silinmesine neden olur. Oysa kamu kesiminde verimsiz çalışan ve kaliteli hizmet üretemeyen bir kuruluş için yok olmak söz konusu değildir. Bu açıdan performans denetimi kamu sektöründe olmayan böyle bir sistemin yerine geçecektir. Bu bağlamda ülkemizde de dünya uygulamalarına koşut olarak bütçeleme sürecimizin etkinlikten uzak olması nedeniyle mali yönetim reformu yapılmasının gerekliliği hissedilmektedir.

Savunma hizmeti özellikleri nedeniyle tam kamusal mal olup, piyasada üretilemediğinden dolayı bir kamu kuruluşu olan TSK tarafından yerine getirilmekte olup tamamı bütçesel kaynaklarla yani vergilerle karşılanmaktadır. Savunma harcamaları, ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden ülke bütünlüğüne yönelik olarak iç ve dış tehdide karşı ayırdıkları pay olup bağımsızlık ve ulusal varlığın devamını sağlayan harcamalardır. TSK savunma ve güvenlik hizmetini yerine getirmek için genel bütçeden önemli oranda kaynak kullanmaktadır. Yani Türkiye her yıl konsolide bütçenin yaklaşık %17'sini, GSYİH'nın ise yine yaklaşık %4'ünü savunma harcamalarına ayırmaktadır. Bu nedenle savunma harcamalarının denetimi dolayısıyla bütçe denetimi büyük önem arz etmektedir. Türkiye'de savunma harcamalarının boyutları siyasal organca belirlenmekte olup Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi olarak adlandırılan bu süreçte TSK'nin de önemli etkileri vardır. PPBS, TSK'nin diğer tüm planlama faaliyetlerine esas teşkil eden alt yapıyı oluşturarak geleceğe yönelik uzun vadeli stratejik planların yapılmasını sağlamaktadır. Kurumun ihtiyaçları tespit edilirken önce kendi içinde daha sonra ise ihtiyaçların karşılanmasında değişik seçenekler belirlenmektedir. Seçenekler karşılaştırılarak en uygun karar alınmaya çalışılmaktadır. Bu yönü ile TSK'da PPBS uygulaması iyi bir bütçede olması gereken stratejik önceliklere göre kaynak dağıtımı ve kullanımı ilkesini yerine getirmektedir.

TSK de kamunun bir parçası olarak Sayıştay tarafından yapılan düzenlilik denetimi olarak adlandırdığımız denetim sürecine tabiidir. TSK ayrıca M.S.B.lığı özel müfettişleri ve kendi Kuvvet Komutanlıkları tarafından belirli periyotlarla düzenli olarak denetlenmektedir. Uygulanmakta olan iç kontrol mekanizmaları ağırlıklı olarak harcama öncesine ve harcamaya yönelik bulunduğundan, daha çok girdiler üzerine odaklanmakta çıktılara ve sonuçlara yoğunlaşmamaktadır. Diğer kamu kurumlarında olduğu gibi TSK'da uygulanan denetimlerin tümü mali işlemlerin kanunlara, diğer mevzuata, mali kural ve kriterlere uygunluğu, hesapların doğruluk ve denkliğini kapsamaktadır. Bu ise fazla sayıda ve geçmişe yönelik olan, etkinlik, verimlilik gibi performans göstergelerinden yoksun bir denetim şeklini yansıtmaktadır.

Türkiye, dünyanın en kritik bölgelerinden olan Balkanlar, Ortadoğu ve Kafkaslar üçgeninde bulunmaktadır. Bu ise TSK'ne bulunduğu coğrafya üzerinde sahip olduğu sınırlı ve kısıtlı kaynakları ile çok geniş kapsamlı olan savunma ve güvenlik hizmetini en iyi şekilde yerine getirme sorumluluğunu yüklemektedir. Yine Türkiye krizin eşiğinden yeni çıkmış ve dış borcu çok fazla olan bir ülke konumundadır. Ayrıca AB gibi uluslar arası ekonomik topluluklara uyum aşamasında savunma harcamalarının denetimi gündeme gelmektedir. Bütün bu nedenlerden ötürü TSK'de kamusal kaynakların israfını, harcanan paranın karşılığının alınıp alınmadığını belirlemek ihtiyacının ürünü olan performans denetimi uygulamasına geçilmesinin önemi daha da artmaktadır.

Dünyada bir çok gelişme ve uygulama önce askeri amaçlı olarak kullanılmış, daha sonra ise kamunun diğer sektörlerine yayılmıştır. Örneğin internet ilk önce arpanet olarak ABD ordusunda ortaya çıkmış, daha sonra sivil sektöre yayılmıştır. Benzer şekilde PPBS ve TKY uygulamaları önce orduda başlamış daha sonra sivil sektöre yayılmıştır. TSK organizasyon yapısı, kadrosu, çalışma disiplini, en son ve yeni teknolojiyi kullanması gibi özellikleri ile toplum ve kamunun diğer sektörleri tarafından örnek alınan bir kurumdur. TSK, girdilerden çok sonuçlara odaklanan, faaliyetlerin ya da kurumun etkinliğinin denetimi üzerine vurgu yapan performans denetimi uygulamasına geçerek sivil sektöre bu konuda önderlik edebilir. Çünkü TSK çağın gereklerine göre kendini geliştiren çağdaş bir kurumdur. Bu bağlamda çağdaş bir kurum olmanın gereği olarak TSK, bir çok gelişmiş ülkenin uygulamakta olduğu performans denetimine geçmenin gereğini duymaktadır.

Performans denetimine geçiş ile bütçe uygulama sonuçlarının verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine göre sistematik analizlerinin yapılması, yapılan uygulamalarla nelerin kaybedildiğini ya da nelerin kazanıldığının tam olarak ortaya konması, geçmiş yılların analizlerinin diğer faktörlerle birlikte gelecek yılların bütçe oluşumlarına altyapı teşkil etmesi bütçenin etkinlik, verimlilik ve tutumluluğunu artıracaktır. Yani bu analizler ile, amaç kaynak ilişkisinin kurulması sağlanarak program amaçlarının yanlış seçilmesi önlenecektir. Böylece

kaynakların tam ve etkin olmayan kullanım şekilleri ve kaynak savurganlığı olup olmadığı ortaya çıkarılacaktır. Bu ise kaynakların etkin ve verimli kullanımını teşvik ederek düşük maliyetle daha kaliteli ve daha geniş kapsamlı hizmet olanaklarını sağlayacaktır.

Bütçenin etkin ve verimli bir şekilde kullanımına sağlayacak olan ve performans denetiminin uygulanmasına gerekli ortamı sağlayacak diğer bir husus da çok yıllık bütçe uygulamasının hayata geçirilmesidir. Kaynak ve harcama planlaması için orta vadeli bir yaklaşım öncelikli görülmelidir. İyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını aşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler geçmişten gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ekonomik etkiler olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden diğer dönemlerden ayrı olarak hazırlanan bir bütçenin iyi sonuçlar vermesi olası görülmemektedir. Bu sebepten ötürü bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması gerekmektedir. 1973 yılından itibaren uygulanmakta olan program bütçenin başarısız olması plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisinin yeterince kurulamamış olmasıdır. Planların uzun süreli, bütçelerin yıllık oluşu plan-bütçe ilişkisini olumsuz etkilemiştir.

Son yıllarda OECD ülkelerinin bir çoğu, orta vadeli yaklaşım üzerine kurulu çok yıllık veya bütçe yılını takip eden iki yılın ileriye dönük bütçe tahminlerinin yer aldığı projeksiyonlar üzerine kurulu bütçeleme sistemine geçmiştir. Gelişmekte olan bir çok ülkede bu uygulamaya geçmektedir. Çünkü çok yıllık bütçe uygulaması, hükümetlerin geleceğe yönelik olarak tercihlerini ve büyüklüklerini daha açık ve tutarlı ifadelerle ortaya koymalarını gerektirir ve uzun dönemli mali strateji ve politika kapsamındaki yıllık bütçe tartışmasına süreklilik getirir.

TSK'nde PPBS süreci içerisinde geleceğe yönelik olarak SHP, OYTEP ve modernizasyon planı gibi uzun vadeli stratejik planlar yapılmaktadır. Bu husus, uzun vadeli stratejik planlar ile bu planların yıllık programları ile bütçe arasında uygun ve doğru bir bağlantı kurulmasını gerektirir. Bu bağlantı kalkınma planları dahil tam olarak kurulmuş değildir. Çünkü PPBS geleceğe yönelik daha uzun bir tahmin süresini kapsadığı için programların, hizmet ve ürünlerin de gelecek yıllardaki düzeyini tahmin etmeye çalışır. Bütçenin yıllık oluşu nedeniyle ,yıl sonunda kalan ödenekler etkinlik ve verimlilik kriterleri gözetiilmeden harcanarak yeni mali yılda ödeneğin kısılması önlenmeye çalışılmaktadır. Yeni mali yılda da ödenek kısılmasını önlemek için ihtiyaçtan fazla ödenek isteme yoluna gidilmektedir. Ayrıca ayrıntılı harcama programları katı bir uygulama olduğundan dolayı mevsimlik dalgalanmalar sebebiyle değişiklik yapılamamaktadır.

Bütün bu olumsuzluklardan ötürü, kamu kesiminin bir kurumu olan finansmanı vergilerle karşılanan TSK'de çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesinin faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Çok yıllık bütçe uygulamasına geçiş ile, uzun vadeli olarak hazırlanmakta olan stratejik hedef planları ile yıllık programlar arasındaki bağlantı daha etkin ve kolaylıkla kurulabilecektir. Bütçenin çok yıllık olarak uygulanması sonucu, yıl sonunda kalan ödenekler harcanmadan ileriye taşınabilecek(İsveç uygulamasında olduğu gibi) ve böylece yıllık bütçeleme sürecinin doğasında bulunan aşırı harcama miktarları önlenmiş olacaktır. Bu uygulama ile ayrıca, yöneticilerin yıl içerisindeki yaptıkları her aşırı harcamanın etkisinin gelecek yıllarda da süreceği bilincinin yerleştirilmesi sağlanacaktır. Kullanılmayan ödeneğin gelecek yıl kullanılmak üzere, kurumun kendisinde kalması etkinliği artıracaktır. Bütçe denetimlerinin tek bir yıla veya bir sonraki yıla yönelik olması durumunda bütçe kontrollerinin daha kolay aşılabilmesini engellemek orta vadenin bir diğer bir önemini vurgulamaktadır.

Gerçekçi bir bütçe yapmada, geçmiş bir iki yıla ait verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülebilmesi ve gelecek yıl bütçesiyle istenen ödenekle ne kadar çıktı sağlanabileceği gösteren raporlar sunulmalıdır. Bütün bu faaliyetler TSK'de çok

yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi ile birlikte sağlanacaktır. Sonuç olarak, bu uygulama ile kaynakların etkin olmayan, verimsiz kullanımı önlenerek, fayda-maliyet analizleri ile birlikte alternatif programlarının da yapılarak daha rasyonel kullanımı sağlanmış olacaktır.

Bu tezin ana hedefi olarak, tam kamusal bir mal olan savunma hizmetinin yerine getirilmesinde kullanılan kamu kaynaklarının daha nasıl etkin, verimli ve tutumlu kullanımı sağlanabilir sorusunun yanıtı bulunmaya çalışılmıştır. Çünkü bu hizmet için kullanılan kamu kesimi kaynakları oldukça sınırlı ve kıt oysa görülmesi gerekli ve zorunlu olan görev oldukça geniş kapsamlıdır. Yani TSK üstlendiği geniş kapsamlı ve etkin olmayı gerektiren bu vazifeyi sahip olduğu kıt kaynaklarla, etkin ve verimli şekilde ifa etmek zorundadır. Bu kapsamda tezde önce, Türk bütçe sistemindeki denetim sistemi, ardından bütün aşamalarıyla TSK'da bütçe hazırlama süreci ve denetim sistemi incelenerek yeterli olup olmadığı irdelenmiştir. İnceleme sonucunda mevcut denetim sisteminin etkinlik ve verimliliği sağlamadığı ortaya konmuştur. Bu bağlamda, performans denetimi, ABD PPBS, çok yıllık bütçe uygulamaları incelenmiştir. Sonuç olarak; TSK'de kamu kaynakların kullanımında etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanması için performans denetimi ve çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi gerektiği vurgulanmıştır. TSK, performans denetimi ve çok yıllık bütçe uygulamalarına geçiş konusunda diğer kamu kurumlarına örnek teşkil ederek, onların da bu uygulamalara geçmesi yönünde teşvik edici bir adım atmış olacaktır.

KAYNAKÇA

1. Nadaroğlu, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, s. 47, Beta Basım, İstanbul, 2000.
2. Bulutoğlu, Kenan, *Kamu Ekonomisine Giriş: Devletin Ekonomik Bir Kuramı*, s. 413, Filiz Kitapevi, İstanbul 1997.
3. Altuğ, Figen, *Kamu Bütçesi*, s. 4, Ezgi Kitapevi, Bursa 1999.
4. Güneş, İsmail, *Kamu Maliyesi Web Sitesi*, s. 1, [<http://idari.cu.edu.tr/igunes/kamu/kamusalmal.htm>].
5. Aksoy, Şerafettin, *Kamu Maliyesi*, s. 56, Filiz Kitapevi, İstanbul 1998.
6. Nemli, Arif, *Kamu Maliyesine Giriş*, s. 4, Filiz Kitapevi, İstanbul 1996.
7. Koban, Emine, “Savunma Harcamaları, Ekonomik Etkileri ve Türkiye’de Gelişimi”, s. 40-54, Savunma ve Havacılık Dergisi, C: 10, Kasım 1997.
8. Tüğen, Kamil, “Dünyada ve Türkiye’de Savunma Harcamalarındaki Gelişmeler ve Ekonomik Etkileri”, s. 48, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Yıl:26. Sayı: 12, Aralık 1989.
9. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Müdürlüğü 1993/9, *Savunma Güvenlik Hizmetleri (1924-1993)*, s. 11-17, Ankara Eylül 1993.
10. Şenesen, G. Günlük, “Kamu Harcamalarının Ölçülmesi Üzerine Bir Deneme: Savunma Harcamaları”, s. 4, Maliye Sempozyumunda Sunulan Tebliğ, İzmir, 1997.
11. Gür, Osman, *Türk Silahlı Kuvvetlerinin Savunma Sanayi Yoluyla Ülke Gelişimine Katkısı*, s. 43, Harp Akademileri Komutanlığı Yayını, İstanbul, 1998.

12. Ertüzün, Tevfik, “*Milli iktisadi Güç ile Milli Güvenlik Gücü Münasebetleri*”, *Harp Ekonomisi*, s. 211-212, Harp Akademileri Yayınları, İstanbul, 1985.
13. Kennedy, Paul, *Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri 1500'den 2000'e Ekonomik Değişme ve Askeri Çatışmalar*, Çev. Birtane Karanakçı, s. 8, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara, 1991.
14. Şireli, Aykut ve Nurhayat, “*Harp Ekonomisi Planlamasında Veri Maliyetindeki Unsurları*”, *Harp Ekonomisi*, s. 53, Harp Akademileri Yayınları, İstanbul, 1985.
15. Benoit, Emile, “*Growth and Defense in Developing Countries*”, *Economic Development and Cultural Change*, s. 271-280, Vol. 26, No: 2 January 1978.
16. Şimşek, Muammer, “*Üçüncü Dünya Ülkelerinde ve Türkiye'de Savunma Sanayii*”, s. 187, Sageb Yayın No:3, Ankara, 1983.
17. Gangler, Jacques, *The Defence Industry*, s. 48, The MIT Pres, London 1980, Çev. Hasan A. Türkaslan, *Klasik Kamu Gelirleri ile Fon Gelirlerinin Mukayesesi ve Savunma Sanayi Destekleme Fonunun Bu Açıdan Değerlendirilmesi*, s. 170, Ankara, 1994.
18. Pitanel, John B., “*Bağdaşlanabilir İki zorluluk: Güvenlik ve Ekonomik Gelişme*”, *Defense Nationale*, Çev. Tuncer Alp, s. 112-113, S.E.B., Sayı: 68, Ekim 1978.
19. Devlet Planlama Teşkilatı, *Bilim-Araştırma-Teknoloji Raporu 301, Özel İhtisas Komisyon Raporu*, s. 72-83, Ankara 1993.
20. Kılıçbay, Ahmet, *İktisadi Planlama*, s. 337, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1990.

21. Kocaoğlu, Mehmet, “*Uluslar arası İlişkilerde Ekonominin Rolü*”, s. 45, Silahlı Kuvvetler Dergisi, Sayı 338, Ankara 1993.
22. Karluk, S. Rıdvan, *Avrupa Toplulukları ve Türkiye*, s. 273-278, Bilim Teknik Yayınevi, İstanbul, 1990.
23. Kindrom, Michael, “*Remarks on the Military in Development*”, *World Development*, p. 483, Vol. 4, No: 6, 1976, Çev. Muammer Şimşek, “Üçüncü Dünya Ülkelerinde ve Türkiye’de Savunma Sanayii”, s. 195, Sageb Yayın No:3 Ankara, 1983.
24. Selçuk, Ahmet, “*Uçak Sanayi Ve Kalkınma*”, s. 555, Türk Kültürü Hv.K Sayısı, Ankara, 1983.
25. K.K.K., Komptrolörlük Daire Başkanlığı, *Genel Ekonomik Göstergeler ve Savunma Bütçesi İle İlgili Bilgiler Broşürü*, Ankara 2003, [http://www2.kkk.tsk/7600/_Maliyedaire/web/Yayinlar/Ekonomik-Gosterge-Brosur/svn_butce.xls].
26. Şenesen, G. Günlük, *1980-2001 Türkiye’de Savunma Harcamaları ve Ekonomik Etkileri*, s. 28, TESEV Yayınları, İstanbul, 2002.
27. Uçar, İbrahim, *Savunma Harcamalarının Ekonomiye Etkileri ve Savunma Harcamaları-Büyüme İlişkisinin Ekonometrik Modellenmesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), s. 8, Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara, 2003.
28. Akça, Yusuf, *Bütçe ve Devlet Muhasebesi*, s. 1, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul, 1998.
29. Feyzioğlu, Bedii, Coşkun, Gülay, Batırel, Faruk, Falay, Nihat, Ataç, Engin, *Devlet Bütçesi*, s. 3, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, Eskişehir, 1996.
30. 1050 Sayılı *Genel Muhasebe-i Umumiye Kanunu*, madde 6.

31. Orhan, O. Zekai, *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*, s. 7, İTO yayınları, İstanbul, 1994.
32. Aksoy, Şerafettin, *Kamu Bütçesi*, s. 132, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1993.
33. Coşkun, Gülay, *Türk Bütçe Sistemi*, s. 41-42, Turhan Kitapevi, Ankara, 1994.
34. Türk, İsmail, *Maliye Politikası*, s. 360, Turhan Kitapevi, Ankara, 1992.
35. Feyzioğlu, Bedii, *Nazari Tatbiki Mukayeseli Bütçe*, s. 329, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1981.
36. Altuğ, Figen, *Mali Denetim*, s. 68, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa, 1995.
37. 832 Sayılı *Sayıştay Kanunu* madde 30-37.
38. Batirel, Ö. Faruk, *Kamu Bütçesi*, s. 112, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 1996.
39. Gürsoy, Bedri, *Kamusal Maliye Cilt II Bütçe*, s. 423, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, No:436, Ankara, 1980.
40. Bek, Hasan, *Bütçe Denetimi Açısından Kesin Hesap*, s. 43, Maliye Dergisi, Sayı:119, Mayıs-Ağustos, 1995.
41. Anayasa, madde 74.
42. Bulutoğlu, Kenan ve Kurtuluş Erciş, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, s. 243, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1988.
43. Konukman, Aziz, “*Kesin Hesap Kamun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme*”, *Devlet Reformu*, s. 3, TESEV 2000, [<http://www.tesev.org.tr>].

44. MY 369-1(C), *Türk Silahlı Kuvvetleri Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi Yönergesi (PPBS)*, Genelkurmay Basımevi, Ankara, 2001.
45. KKY-369-1(A), K.K. *Plânlama, Programlama, Bütçeleme ve Uygulama Sistemi (PPBUS)*, K.K. Basımevi, Ankara, 2001.
46. KKD-14-1, K.K.K.lığı *Bütçe Hazırlama ve Uygulama Direktifi*, K.K.Basımevi, Ankara, 2000.
47. Gören, İhsan, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi*”, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, Yayınlanmamış Tebliği, s. 2, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.
48. Khan, M. Arkam, “*Performans Denetiminin Esasları*”, çev. Necmiddin Bağdadioğlu, s. 64-70, Sayıştay Dergisi, Sayı 27, Ekim-Aralık 1997.
49. Glynn, John J., “*Performance Auditing And Performance Improvement In Government; Public Sector Management Reform, Changing Accountabilities and The Role Of Performance Audit*”. *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, s. 125, Paris: OECD, 1996.
50. Kubalı, Derya, *Performans Denetimi: Kavram İlkeler Metodoloji ve Uygulamalar*, s. 34, T.C.Sayıştay 75 nci Yıldönümü Dizisi No:11, Ankara, 1998.
51. Wholey, Joseph S., “*Performance-Based Management*”. *Public Productivity&Management Review*, s. 288, Vol. 22, Issue: 3, March 1999.
52. Shand, David ve Anand, Paul, “*Performance Audit In The Public Sector: Approaches and Issues In OECD Member Countries*”. *Performance Auditing and the Modernisation of Government*, s. 65, Paris: OECD, 1996.
53. The Swedish National Audit Office, *Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice*, s. , Second Edition, Stockholm: RRV, 1999.

54. Gören, İhsan, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*”, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Kapsamında Sayıştay Semineri, Yayınlanmamış Tebliği, s. 29, TESEV 23 İstanbul, Kasım 1999.
55. Abid, Naimatullah, “*Performans Denetiminde Pakistan’ın Deneyimi Üzerine Bir Yaklaşım*”, çev. Derya Kubalı, s. 108, Sayıştay Dergisi, Sayı. 29.
56. Coşkun, Arife, “*Kamu Sektöründe Performans Denetimi: Sayıştay Uygulaması*”, s. 4, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği, Antalya, 15-17 Mayıs 2000.
57. Özyıldız, R.Hakan, *Kamu Harcamaları Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe*, s. 77-78, Hazine Dergisi, Sayı 13, Ocak 2000.
58. Tekin, Ahmet, “*Kamu Kesiminde Performans Denetiminin Bazı Ülkelerdeki Gelişimi*”, s. 43, Maliye Dergisi, Sayı: 130, Ocak-Nisan 1999.
59. Mcrae, Micheal and Vada, Heni, “*Performans Audit Scope And The Independence Of The Australian Commonwealth Auditor-General*”, *Financial Accountability&Management*, s. 204, Vol.13, No: 3, August 1997.
60. Songur, H. Mehmet, *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, s. 1, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, No: 6, Ankara,1995.
61. Gören, İhsan ve Kesmez, Necdet, Sayıştay Uzman Denetçisi, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*, s. 60 [http://www.tesev.org.tr/projeler/proje_kamu_denetim.php].
62. Falay, Nihat, “*Denetim Verimlilik/Etkinlik/Tutumluluk (VET) ve Sayıştay*”, s. 22, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 1997.

63. Özer, Hüseyin, *Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, s. 66 ,T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1997.
64. Arslan, Ahmet, *Kamu Harcamalarında Verimlilik,Etkinlik ve Denetim*, s. 1, [[http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20\(S-140\)/Kamu%20Harcamaları %20_A.%20ARSLAN_.pdf](http://www.maliye.gov.tr/apk/MALDER%20(S-140)/Kamu%20Harcamaları%20_A.%20ARSLAN_.pdf)].
65. National Audit Office, *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*, s. 10, Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi, Yayın no: 15, Ankara, 1997.
66. Prokopenko, Joseph, *Verimlilik Yönetimi:Uygulamalı El Kitabı*, s. 33, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları:476, Ankara, 1992.
67. Batırel, Ö. Faruk, “*Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması: Ekonomik Boyut*”, s. 39, Sayıştay Dergisi, Sayı: 8, Nisan-Haziran 1992.
68. Güçlü, A. Osman, “*Performans Denetiminin Unsurları Üzerine Düşünceler*”, s. 32, Sayıştay Dergisi, Sayı: 19, Ekim-Aralık 1995.
69. Coşkun, Arife, “*Denetimde Yeni Yönelişler: Performans Denetimi*”, s. 91, Cumhuriyetin 75’inci Yılında Kamu Harcamaları ve Denetimi Sempozyumu, 26 Ekim 1998, Sayıştay’ın Cumhuriyetin 75’inci Yıldönümü Yayınları, Ankara, 1998.
70. İnan, Atilla, “*Etkinlik Denetimini Sayıştay’da Gerçekleştirebilme Koşulları*”, s. 94, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: XVII., Sayı: 4, Aralık 1984.
71. Atakan, Nevin, Coşkun, Arife, Sonuvar, S. Melda, *Performans Denetimi: Pakistan Sayıştay’ı Uygulaması*, s. 4, T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara, Kasım 1997.

72. *US Army Finance School And Corps*, [<http://www.finance.army.mil/PPBES%20Summary%20Sheets%20Mar%2003%20download>], Mart 2003.
73. *How the Army Runs, A Senior Leader Reference Handbook 2003-2004*, Last Updated 23 September 2003, *Army Planning, Programming, Budgeting, and Execution System*, [www.army.mil/usawc/dclm/linkedtextchapters/Chapter9.pdf].
74. *Resource Management*, [<http://carlisle-www.army.mil/usawc/dclm/linkedtextchapters/Chapter10.pdf>].



EK-A: [ABD PPBS İLE PPBUSUN İNCELENMESİ]

PPBS, Savunma Bakanlığının (DOD) ana kaynak yönetim ve tahsis sistemidir. Bu bakımdan bir askeri kaynak yönetim sistemi;

- Kaynak gereksinimlerini belirlemeli ve önceliklendirmeli,
- Kaynakları amaç ve hedeflere bağlamalı,
- Askeri amaç ve öncelikleri savunmalı,
- Kaynak kararlarını elde edilen performanslara bağlamalı,
- Sürekli bir bilgi akışı sağlamalıdır.

PPBS'nin amacı bir plan, bir program ve en sonunda savunma bütçesini oluşturmaktır. Sistem, her iki yılda planlama safhası ile başlayan iki yıllık bir periyotta işlemektedir. PPBS'nin her dönemi, önceki iki yılı kısmen ihtiva ederek üç dönemi içerir ve birbirleriyle bağlantı kurar. PPBS, askeri rolleri ve görevleri yerine getirmek için gerekli kaynakları tahsis ve savunmak; askeri kuvvet hedefleri, yetenekleri, milli askeri strateji ve politikayı tanımlamak için kullanılır. Programların resmi gerekçesi Savunma Bakanlığı PPBS içinde geliştirilir ve Savunma Bakanı tarafından onaylanarak Gelecek Yıllar Savunma Planı'(GYSP)nda gözüktür. GYSP, PPBS'nin üç dönemini birbirine bağlar, Kongreye ait tahsis onayları ve savunma programları arasında bir bağlantı sağlar.

PPBUS, PPBS ile aradaki bağlantıyı sağlayan, üst kademelerin rehberliğinde verilen ordu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamak için Kuvvet Komutanlıkları tarafından kullanılan stratejik kaynak yönetim ve tahsis sistemidir. Uygulama sırasında, planlama programlama ve bütçeleme süreçlerine geri besleme sağlar.PPBUS, bütçe hazırlanmasını kurum düzeyinden Kuvvet Komutanlıkları seviyesine kadar destekler. PPBUS, strateji, program ve bütçeyi birbirine bağlar.

Planlama Safhası

Savunma Bakanlığı düzeyinde planlama safhası, Savunma Bakanlığı ve ABD'nin dünya üzerindeki durumu, rolünü ve başkanlık politikaları üzerine özel bir etki ile inceleyerek analiz eder. Bu analizde;

- Potansiyel ve muhtemel düşman yetenekleri ve tehdidi,
- Potansiyel ve muhtemel müttefiklerin yetenekleri,
- Olası ve muhtemel düşman/dost yetenekleri göz önünde bulundurularak üretilecek olan alternatif ABD politika ve hedefleri,
- Bu politika ve hedefleri desteklemek için askeri stratejiler,
- Savunma politika ve stratejilerini başarmak için kuvvet yapılarını/seviyelerini planlama,
- PPBS'nin bütçeleme safhaları ve program kılavuzluğu için planlama tahminleri, konuları incelenir.

PPBS'nin ilk adımı Milli Askeri Strateji Belgesinin (National Military Strategy Document) hazırlanmasıdır. Bu belge Genelkurmay Başkanlığının ürünü olan, Savunma Bakanlığına ve Savunma Bakanlığının incelemesinden sonra, Başkana ve Milli Güvenlik Kuruluna(MGK) tavsiye ve önerileri sunar. 2-8 yıllık gelecek orta dönem planlamayı uygulayarak MGK, milli güvenlik hedeflerini desteklemek için önerilen askeri hedefleri ve tehditleri değerlendirir. MGK, Ulusal Komuta Yetki Mali Rehber'e uygun olarak ortak askeri strateji ve kuvvet yapısını önerir.

Milli Askeri Strateji Belgesindeki askeri tavsiyeleri göz önünde bulundurarak Savunma Sekreterliği Ofisi (Office Secretary of Defense) Savunma Planlama Rehberini (Defense Planning Guidance) hazırlar. Bu Savunma Kaynakları Kurulunun en son planlama hareketidir. SPR(DPG), Savunma Bakanlığı'nın gelecek yıllardaki kuvvetleri kullanma ve geliştirme için stratejik planını sunar. Savunma Planlama Rehberi;

- Genelkurmay Başkanlığı tarafından sunulan askeri tavsiye ve bilgileri,
- Uzun dönemli Kuvvet Planları ve Kuvvet Durumları ile ilgili konular ve politikalar,

-Ana Ast Birlik Komutanlıklarının görevleri sırasında karşılaştıkları problemler ve ana konuların tahminleri,

-Kuvvet Komutanlıkları ve Savunma Bakanlığı birimlerinin kaynak bulması gereken ana programları tespit eder,

-Son olarak SPR, Savunma Bakanlığı'nın yatırım planları ve modernizasyon ihtiyaçlarını gösteren 20 yıllık bir planlama belgesidir.

Ordu düzeyinde PPBUS'nin planlama safhası, Silahlı Kuvvetlerin görevlerini yerine getirmek için ihtiyaç duyulan askeri yetenekleri sürdürme ve tesis etmede kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlar. SPR, Ordu Planı (The Army Plan) için esas teşkil eder ve onu harekete geçirir. Savunma Sekreterliği Ofisi için ortak stratejik planlamayı tamamlar. Planlama safhası, programlama, bütçeleme ve uygulama safhalarının inşa edileceği çerçeveyi belirler. Ordu Planı üç ayrı ve farklı bölümden oluşur:

-Ordu Stratejik Planlama Rehberi(Army Strategic Planning Guidance)

-Ordu Planlama Rehberi (Army Planning Guidance)

-Ordu Programlama Rehber Muhtırası (Army Programming Guidance Memorandum)

Ordu stratejisi, kuvvet büyüklüğü, yapı ve kadrolama olarak ifade edildiğinde beklenen kaynakların elde edilebilirliğine ve tehditle uyumlu olarak geliştirilir .Ordu planlama safhası sırasında üst düzey ordu personeli tarafından ortaya konan ilk önemli belge Ordu Stratejik Planlama Rehberidir. Bu planlama belgesi gelecek 10 yıldan 20 yıla kadar ordunun aktivitelerini tanımlama için ana esası oluşturur. Kuvvet Komutanlıkları, Savunma Bakanlığı'nın orta dönem politika ve hedeflerini Ordu şartları içine dahil ederek Ordu Stratejik Planlama Rehberine bağlar. Aynı zamanda Eğitim ve Doktrin Komutanlığı, Savaş Yeteneklerini Geliştirme aracılığıyla Konseptte Dayalı İhtiyaçlar Sisteminden (Concept Based Requirements System) girdi sağlar. Ordu Stratejik Planlama Rehberi böylece Savunma Bakanlığı ve Kuvvet Komutanlıklarının her ikisinden de girdi sağlar.

Ordu Planı, bir taslak olarak başlar ve en sonunda Kuvvet Komutanlıkları düzeyinde Program Hedef Muhtıralarını ifade eden planlara dönüşür. Bu planlar, her bir altı program yılı için hedef kuvvet alternatifleri ve kaynakları artı on ek yıl için planlamadan en son aşamaya kadar ihtiyaçları kapsar. Bu Ordu Planlama Rehberinde taslak hale getirilir. Ordu planı aynı zamanda başlangıçta kuvvet ihtiyaçları aracılığıyla planlama ve daha sonra Toplam Ordu Analizini belirten hedefler aracılığıyla planlamaya dönüşerek kuvvet büyüklükleri dengelemesini sağlar.

Toplam Ordu Analizi (Total Army Analysis), bir çok kuvvet alternatiflerinin geliştirildiği bilgisayar yardımıyla yapılan bir makro analizdir. Bu alternatifler, kaynakların muhtemel kuvvet yapılarına farklı tahsislerini sunar. Üst düzey Ordu personeli ve ana ast birlik komutanları toplam ordu için dengeli, erişilebilir bir kuvvet yapısı için bu süreci kullanırlar. Toplam Ordu Analizi, beklenen kaynak düzeyleri içinde planlanmış görev ihtiyaçlarının en iyi karşılanabileceği bir kuvvet programı için her yıl için geliştirilir. Silahlı Kuvvetler görevini karşılayan en iyi alternatifin seçimi ana kuvvet olarak bilinir.

Ana kuvvet daha detaylı olarak kuvvet bütünleme analizinde açıklanır. Bu süreç esnasında, ordu personeli başlangıçta planların hariç tutulabilirliği üzerine yoğunlaşırlar. Bunu göz önünde bulundurduktan sonra elde edilebilirliği üzerine düşünülür. Önceki program hedef muhtıra evresi art arda gelen program periyodunun ilk dört yılı için elde edilebilir. Tesisler, eğitim, teçhizat ve kadrolama düzeyine kilitlenir. Böylece toplam ordu kapasitesi, elde edilebilir kaynak miktarı ile değil, önceki PPBUS safhasından programlanan personel, materyal ve tesislerin kombinasyonu ile ilk olarak sınırlandırılır. Kuvvet bütünleme analizinden çıkan kuvvet, Program Hedef Memorandumu olarak bilinir. Bu kuvvet, Ordu Program Hedef Memorandumu elde etmek için kullanılacaktır. Orta dönemli planlama uzun dönemli planlama ile aynı zamanda oluşur. Ordu Planı, orta dönem planlama ve kuvvet bütünleme için odak noktasıdır. Sonuç olarak Ordu Planı, belirlenen hedeflere ulaşmada Ordu

programlarının hazırlanmasına rehberlik ederek PPBUS'nin planlama ve programlama safhaları arasında bir köprü görevi görür.

Programlama Safhası

Kuvvet Komutanlıkları düzeyinde, programlama Savunma Sekreterliği Ofisi Ordu Planlama Rehberini, Savunma Planlama Rehberi ve Ordu Planını sıra ile altı yıllık bir periyot için daha kapsamlı ve detaylı bir şekilde kuvvetlerin, insan gücünün ve kaynakların tahsisine dönüştürür. Programlama ABD Ordusunun üst düzey kadrosuna ordunun rollerini ve görevlerini yerine getirmelerine yardımcı olur.

Programlama safhasının ana unsuru Yönetim Karar Paketleridir. (Management Decision Packages) Yönetim Karar Paketleri(YKP), uygulama için ihtiyaç duyulan kaynaklarla ilgili olarak kuvvet imkan kabiliyetini yansıtır.YKP.leri (MDPs) bütün ordu kaynaklarının gerekçelerini açıklar. YKPleri, ordu kaynaklarının gerekliliği için mücadele eden çok yıllık bir tahsis, emir ve konudur. Yönetim Karar Paketlerinin temel özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Programlama için esastır,
- Tek bir fonksiyon, program ya da organizasyon için 9 yıllık kaynaklar paketidir,
- Çok yönlü tahsisleri içerir ve bir çok Ana Ast Birlik Komutanlıklarını etkileyebilir,
- Toplu olarak bütün ordu kaynaklarının gerekçesini açıklar,
- Ana Ast Birlik Komutanlıkları, YKP.leri oluşturur ve önceliklendirir,
- Yeni YKPleri var olan YKPlerine karşı kaynaklama için mücadele ederler,
- Kuvvet Komutanlıkları Program Değerlendirme Grupları (PDG.ları) önceliklendirme sürecine rehberlik ederler.

Program Değerlendirme Grupları(Program Evaluation Groups), YKP.lerinin tahsis edildikleri alanlara etkilerini değerlendirmek için konu önem derecelerine göre nitelikli-kıdemli (6 dan 8 kişiye kadar) uzmanlardan oluşur.

PDG.ları kadrolama, teçhizatlandırma, eğitim, idame, organize etme ve yapılandırma ana konularında önceliklendirme yaparlar. Kuvvet Komutanlıkları Program Değerlendirme Grupları Program Analizi ve Değerlendirme Müdürü tarafından yapılan değerlendirme ve önceliklendirme sonucunda bazı YKP.leri kesintiye uğrarken bazıları kesintiye uğramadan gerekli kaynağın tahsisine imkan verilir.

Her kaynak düzeyinde YKP.lerinin bulunduğu bir liste PDG.ları tarafından Planlama Program Bütçe Komitesine verilir (Planning Program Budget Committee). PPBK, YKP.leri ile ilgili olarak fon tahsisi yapılacak, fonlaması riskte olan ve fonlanmayacak düzeylerin kararını verir. Bu karar tek bir liste haline getirildikten sonra Ordu Kaynakları Kuruluna ve en son karar için Kurmay Başkanına gönderilir. Bu olaydan sonra bu liste Ordu Program Hedef Muhtırasının gelişimi için temel oluşturur.

Programlama safhasının temeli Ordunun Program Hedef Muhtırasıdır(Program Objektive Memorandum). Bu belge her bir Kuvvet Komutanlığı tarafından hazırlanarak Savunma Kaynakları Kuruluna teslim edilir. Program Hedef Muhtıraları, Savunma Planlama Rehberinde bahsedildiği gibi stratejik rehber üzerine oluşturulur ve teklif edilmiş kuvvetler, destek programları ve halihazırdaki ile yeni risk oluşumlarının değerlendirilmesini kapsar. Program Hedef Muhtırası, 6 yıllık Program Hedef Muhtıra periyodu için kuvvetler, insan gücü ve fonların tahsisini detaylandırır.

Savunma Bakanlığı(SB) Savunma Sekreterliği Ofisi Program Hedef Muhtırası incelemesinde, Program Hedef Muhtıraları hizmetleri incelenerek alternatif olabilecek Program İnceleme Teklifleri ortaya konur. Genkur Bşk.lığı SPR(DPG) ni yerine getirmek için toplam projelendirilmiş kuvvet hizmetlerin doğasında var olan risklerin ve ortak yeteneğin bir değerlendirilmesini SKK(DRB) na sunar. Savunma Bakanlığı Kuvvet Komutanlıkları Program Hedef Muhtıralarının en son onayına rehberlik eden müzakereler sırasında Genelkurmayın bu analizini göz önünde bulundurur.

Program Hedef Muhtıraları ile teslim edilen programların her birir SKK(DRB) tarafından sıkı bir incelemeye alınır. Vurgu hazırlık, modernizasyon, kuvvet yapısı ve desteklenebilirlik arasında program dengelemesi üzerine kurulur. İncelemede teslim edilen Program Hedef Muhtıralarına alternatifler önererek Program İnceleme Teklifleri ortaya çıkartılır. Program İnceleme Teklifleri, yerini alabilecek programın maliyetini aşamaz. Hizmet program farklılıkları SKK tarafından karara bağlandıktan sonra Savunma Bakanı Vekili Program Karar Muhtırasını imzalamasıyla programlama safhası tamamlanmış olur.

Bütçeleme Safhası

Bütçeleme, bütçe hazırlanması, bütçe kanunlaşması ve bütçe uygulaması olarak resmi olarak üç evreye ayrılır. Bütçelemenin ana hedefi Program Hedef Muhtırası ile tutarlılığı sağlamaktır. Bütçe hazırlanması, Program Hedef Muhtıralarındaki programın ilk iki yılını Bütçe Tahmin Teklifine dönüştürür. Bütçe kanunlaşma süreci, onaylanmış programları yerine getirmek için tahsis edilmiş fonlar ve yetkilendirilmiş insan gücünden oluşan kongre tarafından onaylanan kaynakları kullanır.

Bütçe hazırlanması, bütçe tahmin tekliflerinin geliştirilmesi ve onayı ile başlar. Program Hedef Muhtırası ve Program Karar Muhtıralarına karşılık olarak Ordu Finansal Yönetim ve Komptrolörlük Başkanının emri ile Bütçe Tahmin Teklifinin hazırlanmasına başlanır. Bütçe Tahmin teklifi, önceki yılı, içinde bulunulan yılı, bütçe yılını ve program yıllarını kapsar. Bağlı Ana Ast Birlik Komutanlıkları ve kurumlar, Planlama Program Bütçe Komitesi; Program Bütçe Rehberini aldıktan sonra kendi komutanlık Bütçe Tahmin Tekliflerinin bütçe geliştirilmesine başlarlar. Bağlı Ana Ast Birlik Komutanlıkları Birlik Bütçe Tekliflerini Bütçe Tahmin Tekliflerine dönüştürürler.

Askeri kurum ve birlikler, bağlı oldukları Ana Ast Birlik Komutanlıklarından Bütçe İşgücü Rehberini aldıktan sonra ana komutanlıkların Komutanlık Bütçe Teklifine dahil etmeleri için Birlik Bütçe Tekliflerini sunarlar.

Aynı zamanda Program Analizi ve Değerlendirme Müdürleri, Program Karar Muhtıralarına dayalı olarak program düzeltmelerini yaparlar. Program düzeltmeleri daha sonra Planlama Program Bütçe Komitesi ve Ordu Kaynakları Kurulu tarafından incelenir. Ordu Kaynak Kurulunun onaylamasından sonra Ordu Finansal Yönetim ve Kontrolörlük Başkanı Bütçe Tahmin Teklifini kurmay başkanının onayına sunar. Onaydan sonra Ordu Bütçe Müdürü; ordu bütçesini Savunma Bakanlığı Savunma Sekreterliği ve Bütçe Yönetim Ofisine gönderir.

Birlik ve kurum bütçe tahmin teklifleri, Program Bütçe Teklifine göre değerlendirilip doğrulandıktan sonra Savunma Bakanı vekili tarafından onaylanır. Onaylanan teklif, SKK ve Genkur tarafından birleştirmek için incelenir. Bütçe formülasyonu, birliklerin bütçeleri ve başkanın bütçesi ile bütünleştirildiğinde ve Program Analizi ve Değerlendirme Müdürü Gelecek Yıllar Savunma Planı için güncel bir kayıt oluşturduğunda en son noktaya ulaşır. Bütçe meşrulaşması, kongre tarafından askeri programların incelenmesi ve daha sonra gelen fonlama onaylarına bağlanır. Başkanın bütçeyi resmi olarak teslim etmesinden sonra Meclis Bütçe Komitesi ve Senato Bütçe Komitesinin incelemesine sunar. Bütçe kanunlaşması, gelecek mali yıl için kongreden geçen yetki ve tahsis yasaları başkan tarafından imzalandığı zaman tamamlanır. Yasa kanunlaştığı zaman ordu tahsisleri taahhütlere girmek ve ödemeler yapmak için yasal yetkiyi verir.

Uygulama Safhası

Savunma Bakanlığı düzeyinde, bütçe yönetimi onaylanmış programları yerine getirmek için kongre tarafından tahsis edilen fonları uygular. Bu prosedür, fonları eşit olarak bölmeyi, tahsis etmeyi ve tahsis edileni vererek harcamayı; kaynakların etkin ve verimli kullanımını sağlamak için birleştirilmiş raporları değerlendirmeyi gerektirir. Savunma Kaynakları Kurulu tarafından yapılan bütçe uygulama değerlendirmelerine bağlı olarak, kaynaklar daha çok verim elde etmek için programlanabilir. Beklenmedik operasyonlar gibi bütçe dışında ortaya çıkan kritik ihtiyaçlara kaynak bulmak için Savunma Bakanlığı tarafından ek tahsisler ve bütçe değişiklikleri teklif edilebilir.

Kuvvet Komutanlıkları seviyesinde Ordu Finansal Yönetim ve Komptrolörlük Başkanı onaylanmış bütçenin finansal yönetimini idare ve teftiş eder. Ödenek kullanan birlikler kendilerine tahsis edilen kaynakları kullanmadan önce daha üst birliklerden dolar, insan gücü, iş yükü ve yönetim rehberini alırlar. Tahsis makamları, Kuvvet Komutanlıkları Karargahı, Bağlı Ana Ast Birlik Komutanlıkları, Program Değerlendirme Ofisleri ve diğer hizmet veren kurumları tahsis edilen kaynakları ve uygulama geri beslemesine dayalı olarak kaynak ihtiyaçlarını ne kadar iyi kullandıklarını izler. Ana Ast Birlik Komutanlıkları tarafından verilen bütçe teklifleri fonların dağıtımında esas olarak kullanılır. Birlik bütçe teklifleri bir tahmin ve iç kaynak yönetim aracı gibi kullanılır. Aynı zamanda daha üst karargahlar alt birlik bütçe tahminlerini dışsal bir değerlendirme aleti gibi kullanabilirler. Bir kaynak yöneticisi olarak önceden verilen Birlik bütçe tahminlerinin doğru ve iyice düzeltilmiş olmasını sağlamak çok önemlidir.

Uygulama sırasında karşılaşılan belirsizliklerden dolayı her iki alt eşik değeri ve kongreye ait önceki yeniden programlama onayları PPBUS'nin bu aşamasında yaygındır ve yönetiminde bulunan bütün kaynakların en verimli şekilde kullanımını sağlamaya kaynak yöneticisini zorlar. Üç aylık incelemeler ve raporlama ile program performansı üzerine geri besleme sağlanır. Önceki yıl ve içinde bulunulan yılların bilgileri veri olarak alınır.

ANAHTAR BİREYLER KOMİTELER VE ORGANİZASYONLAR

Program Bütçe Danışma Komitesi (Program Budget Advisory Committee)

Kuvvet Komutanlıklarına bağlı Ana Ast Birlik Komutanlıkları ve kurumlar düzeyinde üst kıdemli kaynak komitesidir. Bağlı birliklerden personeli de kapsarlar. Kıdemsiz ve Kıdemli Program Bütçe Tavsiye Komitesi olmak üzere iki çeşittir. Komutanı üst düzey yönetim danışma kuruludur. Komutanlığın iç yönetimini bütün yönleriyle mütalaa ederler. Kurumun program bütçe sürecinin yönetimini ve hazırlanmasını kapsarlar. İhtiyaç duyulan kaynakların gerekçelerini

ortaya koyarlar. Kurumun komutanlık bütçe teklifini hazırlarlar ve yönetirler, Aktivitelerin performansını değerlendirirler. Düzeltmeleri belirlemek ve öneride bulunmak için komutanlık bütçe teklifinin yönetimini incelerler.

Program Değerlendirme Grupları(Program Evaluation Groups)

Ordunun fonksiyonlarını yerine getirmek ve ana komutanlıkları desteklemek için ihtiyaçların belirlenmesi, programlanması ve bütçe performans değerlendirmesi gibi konularda program sponsoru gibi çalışır. Mali rehberine dayalı olarak Program Hedef Muhtımasını hazırlarlar. Bunu yaparken; bir dizi Yönetim Karar Paketlerini yönetirler. Programları onaylar ve önceliklendirirler. Program dengesizliklerini tespit ederler. Üst kademeye program değişikliklerini önerirler. Programları önceliklendirirler. Komutanlık ve kurmay başkanlığı personeli temsilcileri ortaklaşa yönetirler. Harekat Başkanı(G3), Program Analizi ve Değerlendirme Müdürü, Ordu Finansal Yönetim ve Kontrolörlük Başkanı daimi üyelerdir.

Albaylar Konseyi(Council of Colonels)

Ordu Finansal Yönetim ve Kontrolörlük Başkanı ve Yönetim Kontrol vekili tarafından ortaklaşa yönetilir. Kaynak Analizi ve Entegre Ofisi Müdürü ve Program Gelişim Bölümü Müdürü diğer daimi üyelerdir. Planlama Programlama ve Bütçeleme Komitesinden (0-6 ya kadar) temsilci bulunur. PPBK'den önce ana konular ve koordinasyon için çalışırlar.

Planlama Programlama ve Bütçe Komitesi

(Planning Programming and Budget Committee)

Kurmay Başkanı yardımcısı(G3), Program Analizi ve Değerlendirme Müdürü, Ordu Bütçe Müdürü tarafından ortaklaşa yönetilir. Bu komite PPBUS'inde koordine etme ve yönetici olarak görev yapar. Program kararlarını önerir. Daha üst düzey konulara işaret eder. Planlama program bütçe yöneticileri,

inceleme, düzeltme de sürekli bir tartışma sağlar ve ilgili konularda hareket istikametlerini tavsiye eder.

Üst(Kıdemli) İnceleme Gurubu

Kuvvet Komutanlığı 2nci Başkanı ve G3 tarafından ortaklaşa yönetilir. Tahsis ve diğer konularla ilgili problemleri çözmek için üst düzey bir kuruldur. Kaynak tahsis alternatifleri ve programların önceliklendirilmesinde Ordu Kaynakları Kuruluna önerilerde bulunur. Ordu Planı, Ordu Program Rehber Muhtırası ve Bütçe Tahmin Teklifi ile ilgili olarak Kuvvet Komutanlığı karargahına tavsiyelerde bulunur.

Ordu Kaynakları Kurulu(Army Resources Board)

Kuvvet Komutanı ve Kurmay Başkanı tarafından ortaklaşa yönetilir.

Diğer daimi üyeler ise;

- Harekat Başkanı (G3),
- Kuvvet K.lığı Finansal Yönetim ve Komptrolörlük Başkanı ve Özel Yardımcısı,
- İnsangücü ve Kaynak Olayları Başkanı,
- Tedarik, Lojistik ve Teknoloji Başkanı,
- Program Analizi ve Değerlendirme Müdürü ve Ordu Bütçesi Başkan Vekili.

PPBUS'nin bütün evreleri için sorumlu olan Kuvvet Komutanlıklarının kıdemli kaynak yönetim kuruludur. Kuvvet kaynak tahsis konuları için planlanmış bir oturum sağlar. Savunma Bakanlığı rehberini yorumlar, Kuvvet K.lığı rehberini oluşturur. Kuvvet politikaları, planları, programları ve bütçe konuları için en son karar makamıdır. Bütçe uygulama ve program performansını inceler.

Savunma Kaynakları Kurulu(Defense Resources Board)

Savunma Bakanı, PPBS'ni yönetmeye yardımcı olmak ve ana program kararlarını almak için Savunma Kaynakları Kurulunu(Defense Resources Board-DRB) kullanır. Kurulun sürekli üyeleri:

- Savunma Bakanı Yardımcısı-Başkan,
- Savunma Bakanlığı Teknoloji, Tedarik ve Lojistik Başkanı,
- Savunma Bakanlığı Politika-Strateji Başkanı,
- Savunma Bakanlığı Personel ve Hazırlığı Başkanı,
- Kuvvet Komutanları,
- Savunma Bakanlığı Kontrolörlük Başkanı,
- Genelkurmay İkinci Başkanı,
- Program Analiz ve Değerlendirme Müdürü,
- Diğer Üst Muharip Birlik Komutanları,
- Savunma Bakanlığının diğer temsilcileri ihtiyaç duyulduğunda ve periyodik olarak katılır.

Savunma Kaynakları Kurulunun görevleri ise şunlardır:

- Uzun dönemli planlama ve Savunma Bakanlığı programlarında istikrarı sağlar,
- Ana programlara karar vermede Savunma Bakanı ve vekiline yardım eder,
- Planlama ve programlama rehberini inceler,
- Program kaynaklarını ulusal politikalara bağlar,
- Teklif edilmiş kararlar ve ana program konuları üzerine tavsiyelerde bulunur,
- Seçilmiş programları izler ve onların yerine getirilmesini sağlar.

Savunma Bakanlığı Kontrolörlük Başkanı

(USD-C/Under Secretary of Defense, Comptroller)

Savunma Bakanının bütçe ve mali baş yardımcısıdır. Bakanlık bütçe tahminlerinin hazırlanmasını yönetir ve bakanlık muhasebe ve kaynak yönetim politikalarını belirler.

Savunma Bakanı(Secretary of Defense)

Savunma Bakanlığı politika, prensip, ilkeleri ve programları için amaçlar ve hedefleri belirler.

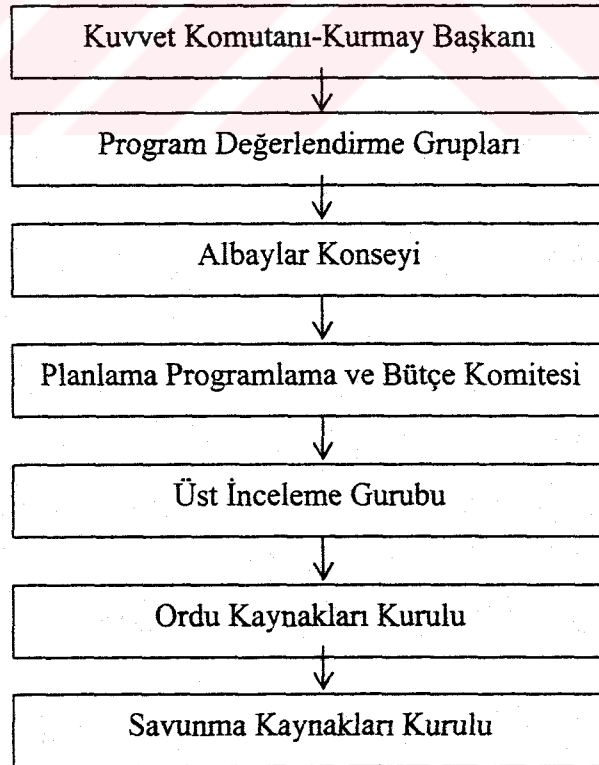
Bütçe ve Yönetim Ofisi(Office of Management and Budget)

Bütçe tekliflerini inceler, bütçe tahminlerini birleştirir ve başkanın bütçesini hazırlar.

Başkan

Genel bütçe ve mali politika prensiplerini belirler. Bütçe ve Yönetim Ofisi tarafından toplanan bütçe mesajını onaylar ve düzeltir. Teklif edilen bütçeyi kongreye götürür.

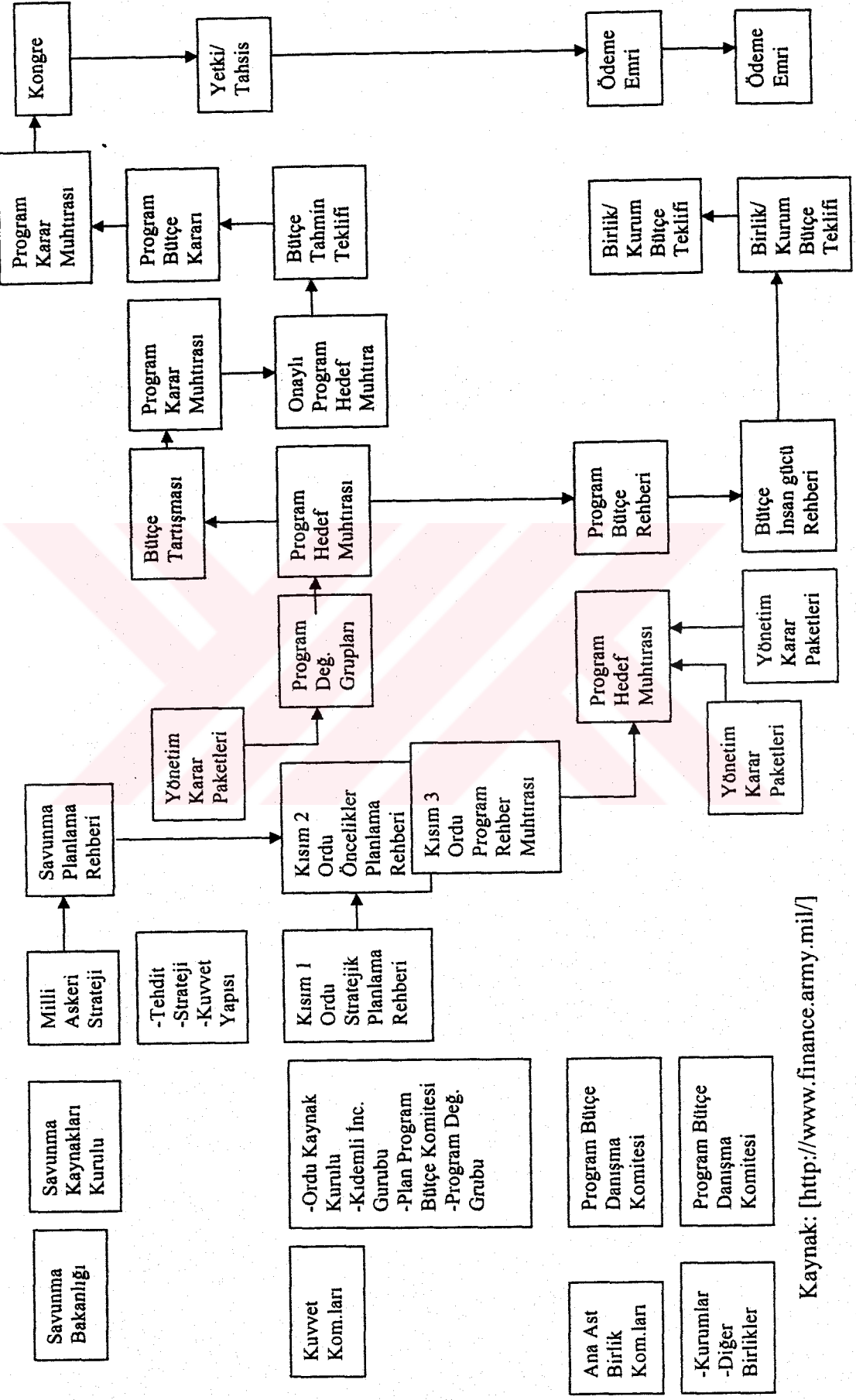
PPBUS İnceleme Süreci



[72-73-74, Kaynaklarından derlenmiştir]

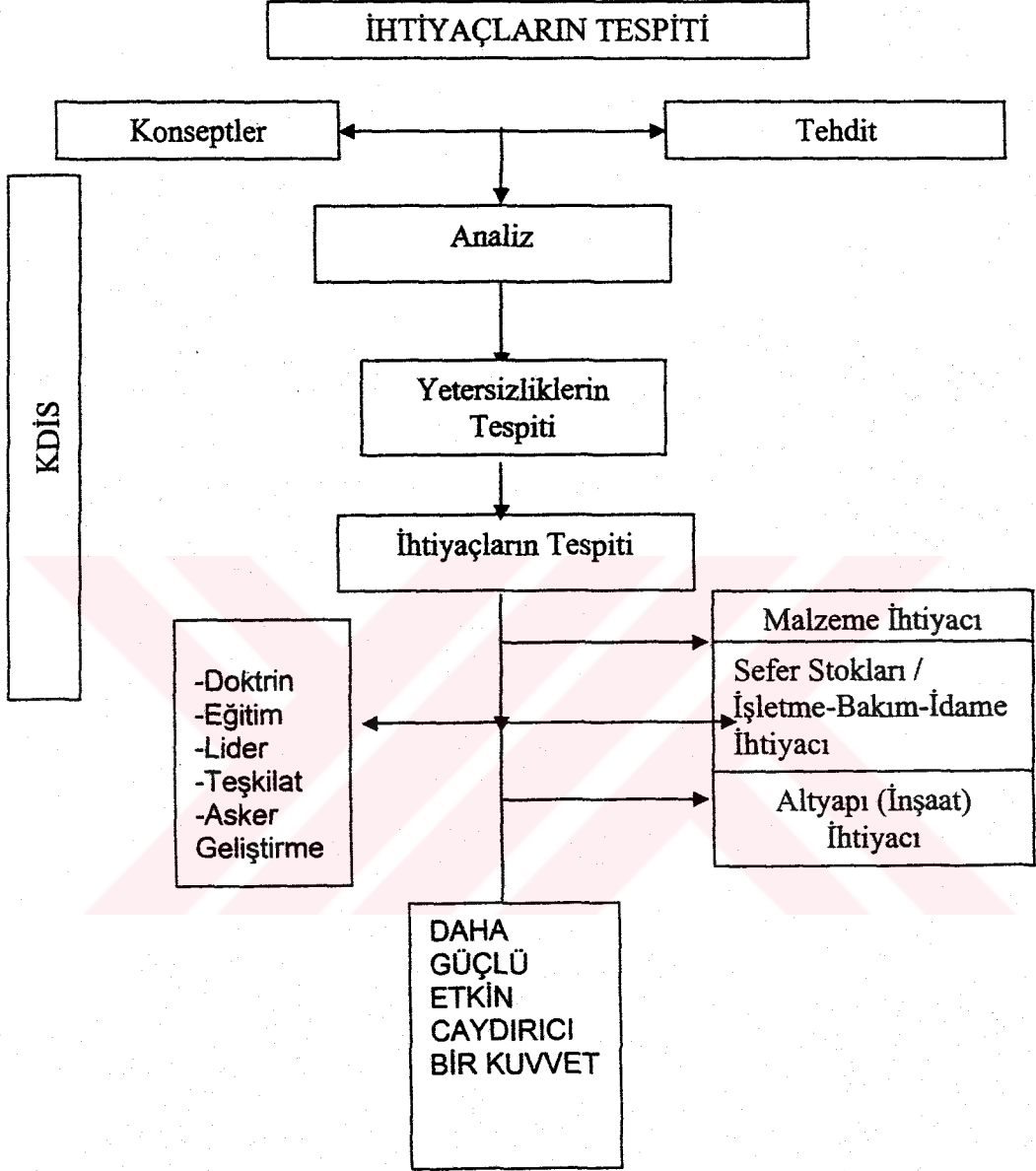
ABD PPBS/PPBUS SÜRECİ

KURULLAR PLANLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME UYGULAMA



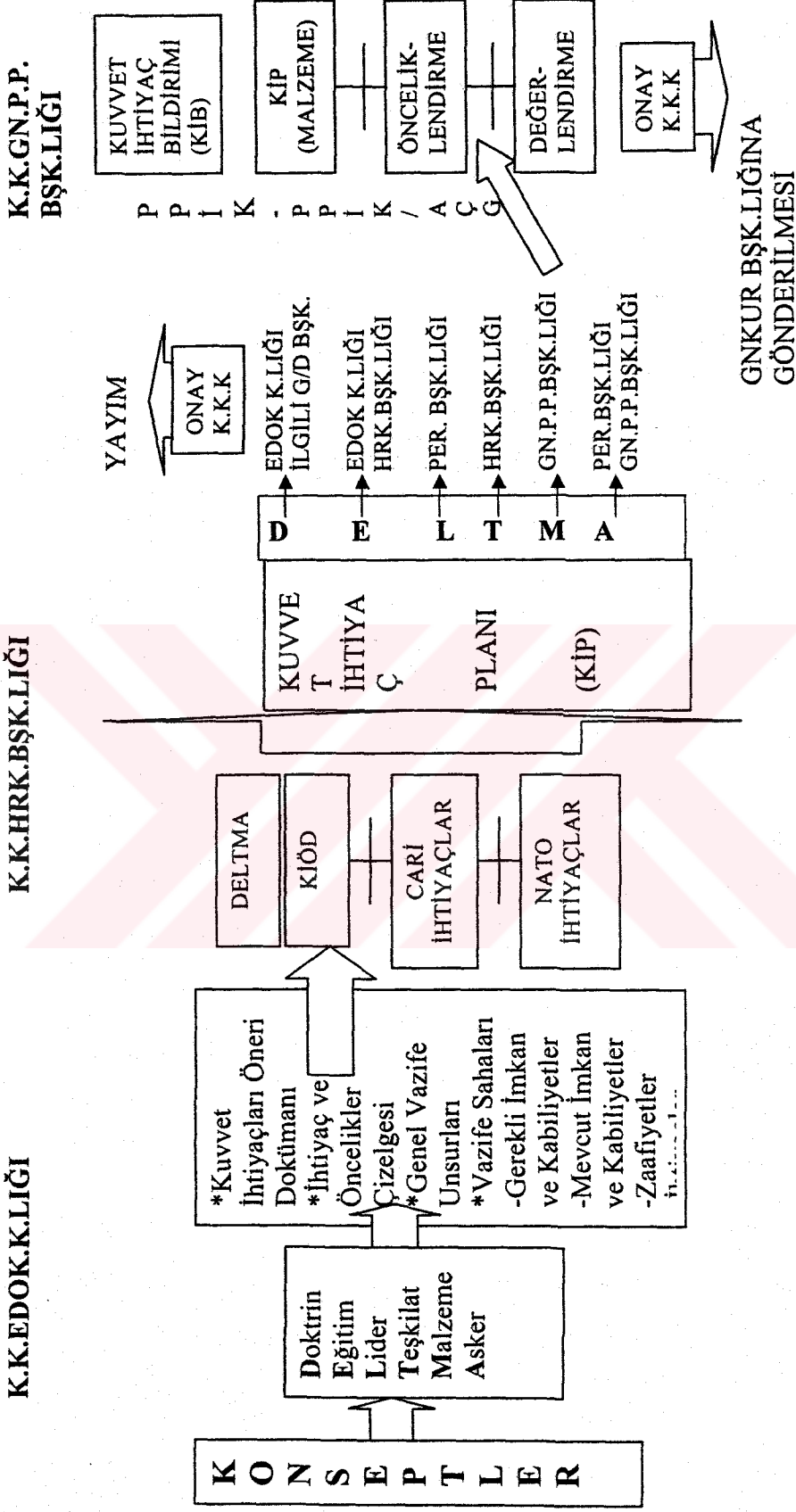
Kaynak: [http://www.finance.army.mil/]

EK-B: [KONSEPTE DAYALI İHTİYAÇLAR SİSTEMİ]



Kaynak: KKY-369-1(A),PPBUS

EK C: [KUVVET İHTİYAÇLARININ BELİRLENMESİ]



Kaynak: KKY-369-1(A), K.K. PPBUS

EK-C'NİN DEVAMI

