

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**BÜTÇE SİSTEMLERİNDE DÖNÜŞÜM VE YENİ BÜTÇE YAKLAŞIMLARI
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Furkan TOSUNCU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2020

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI**

**BÜTÇE SİSTEMLERİNDE DÖNÜŞÜM VE YENİ BÜTÇE YAKLAŞIMLARI
ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Furkan TOSUNCU

Danışman: Doç. Dr. Zuhall ERGEN

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Soner YAKAR

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Alpaslan YAŞAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2020

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne;

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Doç. Dr. Zuhale ERGEN
(Danışman)

Üye: Doç. Dr. Soner YAKAR

Üye: Doç. Dr. Alpaslan YAŞAR

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylıyorum.

... /... /2020

Prof. Dr. Serap ÇABUK

Enstitü Müdürü

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

ETİK BEYANI

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim. .../.../ 2020

Furkan TOSUNCU

ÖZET

BÜTÇE SİSTEMLERİNDE DÖNÜŞÜM VE YENİ BÜTÇE YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Furkan TOSUNCU

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Anabilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Zuhale ERGEN

Ağustos 2020, 172 sayfa

Gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması gibi mali işlemlerin bir plan dahilinde yürütülmesini sağlayan bütçeler, tarih boyunca devlet yönetiminin önemli bir parçası olmuştur. Bütçe hakkının ortaya çıkmasıyla birlikte devlet yönetimi anlayışında değişimler meydana gelmiş ve insanlık tarihinin en büyük demokratikleşme hareketlerine zemin hazırlanmıştır. Uzun bir süre basit tekniklerle yürütülen bütçe uygulamalarında, zaman içerisinde gelirlerin ve harcamaların artmasıyla birlikte yeni sistem gereksinimleri de ortaya çıkmıştır.

Bütçe sistemleri, ihtiyaçların kıt kaynaklar ile en verimli şekilde karşılanmasını sağlamak amacıyla sürekli bir gelişim göstermiştir. Özellikle sosyal devlet kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte performans denetimine olanak sağlayan ve bütçeleme sürecinin her aşamasının planlı bir şekilde yürütülmesini amaçlayan sistemler uygulanmaya başlanmıştır. Değişen dünya düzeniyle birlikte insanların ihtiyaçlarının da değişmeye ve artmaya başladığı görülmektedir. Bu değişimlere göre şekillenen bütçe sistemleri sosyal amaçların da yürütüldüğü uygulamalar haline gelmiştir. Yeni bütçeleme yaklaşımları olarak nitelendirilen sosyal bütçe, katılımcı bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe ve yeşil bütçe sistemleri günümüz dünyasının ihtiyaç duyulan bütçe uygulamaları olarak görülmektedir. Ancak bu sistemlerin ülkemiz de dahil olmak üzere birçok ülkede dar uygulama alanlarına sahip oldukları gözlemlenmiştir.

Çalışmada bütçe sistemlerinin dönüşüm süreçleri ele alınmış ve yeni bütçe yaklaşımlarının bu sistemler ile olan ilişkileri incelenmiştir. Ülkemizde uygulama alanı bulmuş bütçe sistemleri ve yaşanan mali gelişmeler analiz edilmiştir. Bu bağlamda sosyal amaçların ön planda olduğu yeni bütçe yaklaşımlarının özellikle ülkemizde

uygulama alanlarının genişletilmesi için gerekli koşulların ve düzenlemelerin uygulama örnekleri incelenerek tespit edilmeleri amaçlanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, bütçe sistemleri, sosyal bütçe, katılımcı bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe, yeşil bütçe



ABSTRACT

TRANSFORMATION IN BUDGET SYSTEMS AND AN ASSESSMENT OF TURKEY WITHIN THE FRAMEWORK OF THE NEW BUDGET APPROACHES

Furkan TOSUNCU

Master Thesis, Department of Philosophy and Religious Studies

Supervisor: Assoc. Prof. Dr. Zuhall ERGEN

August 2020, 172 pages

Budgets, which ensure that financial transactions such as collecting revenues and spending are made within a plan, have been an important part of state administration throughout history. With the emergence of the budget right, changes in the understanding of state administration occurred and the grounds for the greatest democratization movements in human history were prepared. In budgetary practices carried out with simple techniques for a long time, new requirements have emerged with the increase in revenues and expenditures over time.

Budget systems have developed continuously in order to meet the needs in the most efficient way with scarce resources. Especially, with the emergence of the concept of social state, systems that allow performance auditing and aim at carrying out every stage of the budgeting process in a planned manner have been implemented. It is seen that the needs of people have started to change and increase with the changing world order. Budget systems shaped according to these changes have become applications in which social objectives are also carried out. Social budget, participatory budget, gender budget and green budget systems, which are described as new budgeting approaches, are seen as the required budget applications of today's world. However, it has been observed that these systems have narrow application areas in many countries including our country.

In the study, the transformation processes of budget systems are discussed and the relations of new budget approaches with these systems are examined. The budget systems and financial developments implemented in our country were analyzed. In this context, it is aimed to determine the necessary conditions and regulations to expand the

application areas especially in our country, by examining the application examples of the new budget approaches where social objectives are at the forefront.

Keywords: Budget, budget systems, social budget, participatory budget, gender budget, green budget



ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitimine başladığım günden bu yana bana olan güvenini her zaman hissettiren, hiçbir desteğini esirgmeden gerek akademik gerekse kişisel gelişimime büyük katkı sağlayan değerli hocam ve tez danışmanım Sayın Doç. Dr. Zuhale ERGEN'e teşekkürü bir borç bilirim.

Gerek ders gerekse tez dönemimde tecrübe ve engin bilgilerinden yararlandığım Çukurova Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü'nün değerli hocalarına çok teşekkür ederim.

Tez jürimde yer alan ve tezimin son haline gelmesinde eleştirileri ve önerileriyle katkıda bulunan hocalarım Sayın Doç. Dr. Soner YAKAR'a ve Sayın Doç. Dr. Alpaslan YAŞAR'a teşekkür ederim.

Hayatım boyunca desteklerini hissettiğim, maddi ve manevi olarak beni hiç yalnız bırakmayan annem Saniye TOSUNCU'ya, babam Mustafa TOSUNCU'ya ve kardeşim Mehmet Ali TOSUNCU'ya teşekkür ederim.

Tez çalışmam boyunca hep desteğini hissettiğim, en zor anlarda beni cesaretlendiren ve en büyük destekçilerimden değerli insan Ece EZLEN'e teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ	viii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xiv
TABLolar LİSTESİ	xv
ŞEKİLLER LİSTESİ	xvi
BÖLÜM I	1
GİRİŞ	1
1.1. Çalışmanın Önemi	1
1.2. Çalışmanın Amacı	2
1.3. Çalışmanın Yöntemi	3
1.4. Çalışmanın Planı	3
 BÖLÜM II 	
GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ	
2.1. Bütçe Kavramı	5
2.1.1. Bütçenin Genel Özellikleri	8
2.2. Bütçe Hakkı Nedir?	9
2.2.1. Bütçe Hakkının Tarihsel Süreç İçindeki Gelişimi	10
2.2.1.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi	12
2.2.1.1.1. Magna Carta Dönemi	13
2.2.1.1.2. Magna Carta Sonrası	14
2.2.1.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi	16
2.2.1.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Gelişimi	17
2.2.1.4. Türkiye’de Bütçe Hakkının Gelişimi	19
2.2.1.4.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi ...	19
2.2.1.4.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemi Bütçeleri	20
2.2.1.4.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi	22

2.2.1.4.2.1. Tanzimat Sonrası Dönem Bütçeleri.....	23
2.2.1.4.3. Cumhuriyet Dönemi'nde Bütçe Hakkının Gelişimi	26
2.2.1.4.3.1. 1924 Anayasası'nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler.....	27
2.2.1.4.3.2. 1961 Anayasası'nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler.....	29
2.2.1.4.3.3. 1982 Anayasası'nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler.....	32

BÖLÜM III

BÜTÇE SİSTEMLERİ

3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi	37
3.1.1. Genel Olarak Geleneksel Bütçe Sistemi	37
3.1.2. Geleneksel Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	39
3.1.2.1. Harcama Kalemlerine Göre Sınıflandırma.....	39
3.1.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	40
3.1.2.3. Örgütsel Birimlere Göre Sınıflandırma.....	40
3.1.3. Geleneksel Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler	40
3.2. Performans Bütçe Sistemi.....	42
3.2.1. Genel Olarak Performans Bütçe Sistemi.....	42
3.2.2. Performans Bütçe Sisteminin Özellikleri	45
3.2.3. Performans Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	46
3.2.4. Performans Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler.....	47
3.3. Program Bütçe Sistemi	48
3.3.1. Genel Olarak Program Bütçe Sistemi	48
3.3.2. Program Bütçe Sistemi Özellikleri.....	51
3.3.3. Program Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	52
2.3.4. Program Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler	53
3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS).....	53
3.4.1. Genel Olarak Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi.....	53
3.4.2. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi Özellikleri	55
3.4.3. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi Unsurları	56
3.4.3.1. Planlama	56

3.4.3.2. Programlama	57
3.4.3.3. Bütçeleme.....	58
3.4.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemine Yöneltilen Eleştiriler	58
3.5. Sıfır Esaslı (Tabanlı) Bütçe Sistemi (SEB).....	60
3.5.1. Genel Olarak Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi	60
3.5.2. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi Özellikleri.....	62
3.5.3. Sıfır Esaslı Bütçe Sisteminin Uygulama Aşamaları.....	63
3.5.4. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler	67

BÖLÜM IV

YENİ BÜTÇE YAKLAŞIMLARININ ANALİZİ

4.1. Sosyal Bütçe Sistemi	70
4.1.1. Sosyal Bütçe Sisteminin Gelişimi	71
4.1.2. Sosyal Bütçe Uygulaması.....	73
4.2. Katılımcı Bütçe Sistemi	75
4.2.1. Katılımcı Bütçe Sisteminin Gelişimi.....	78
4.2.2. Katılımcı Bütçe Uygulaması	80
4.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri’nde Katılımcı Bütçe Uygulaması	84
4.2.2.2. Avrupa’da Katılımcı Bütçe Sistemi Uygulama Örnekleri	87
4.2.2.2.1. Fransa’da Katılımcı Bütçe Sistemi	87
4.2.2.2.2. Almanya’da Katılımcı Bütçe Sistemi	88
4.2.2.2.3. İngiltere’de Katılımcı Bütçe Sistemi	89
4.2.2.2.4. Polonya’da Katılımcı Bütçe Sistemi.....	90
4.2.2.2.5. Portekiz’de Katılımcı Bütçe Sistemi	91
4.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sistemi.....	92
4.3.1. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sisteminin Gelişimi	95
4.3.2. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Uygulaması.....	96
4.3.2.1. Avrupa Birliği Uygulamaları	97
4.3.2.2. Fransa Uygulaması.....	97
4.3.2.3. İngiltere Uygulaması.....	98
4.3.2.4. İsveç Uygulaması	99

4.3.2.5. Ruanda Uygulaması	100
4.3.2.6. Güney Afrika Uygulaması	100
4.4. Yeşil Bütçe Sistemi.....	100
4.4.1. Yeşil Bütçe Sisteminin Gelişimi	104
4.4.2. Yeşil Bütçe Uygulaması.....	105

BÖLÜM V

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ

5.1. Türkiye’de Geleneksel Bütçe Sistemi Dönemi.....	108
5.2. Türkiye’de Program Bütçe Sistemi Dönemi.....	108
5.2.1. Program Bütçe Sistemine Geçiş	109
5.2.2. Program Bütçe Sistemi Uygulaması	111
5.2.3. Program Bütçe Sistemi Uygulama Sonuçları.....	113
5.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe (SPDPEB) Sistemi...	116
5.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndaki Düzenlemeler	116
5.3.1.1. Kamu Mali Yönetimi Düzenlemeleri.....	117
5.3.1.2. Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemeleri	118
5.3.1.3. Bütçe ile İlgili Düzenlemeler	119
5.3.2. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş.....	122
5.3.3. Ülkemizde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi Uygulaması.....	124
5.3.3.1. Stratejik Plan	125
5.3.3.2. Performans Programı	127
5.3.3.3. Faaliyet Raporu	127
5.3.4. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	128
5.3.4.1. Kurumsal Sınıflandırma	130
5.3.4.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	132
5.3.4.3. Finansman Tipi Sınıflandırma.....	133
5.3.4.4. Ekonomik Sınıflandırma	133
5.4. Program Bazlı Performans Bütçeye Geçiş Çalışmaları	135
5.5. Yeni Bütçe Yaklaşımları Açısından Değerlendirme	141

5.5.1 Türkiye’de Sosyal Bütçe Çalışmaları.....	141
5.5.2. Türkiye’de Katılımcı Bütçe Çalışmaları	144
5.5.3. Türkiye’de Cinsiyete Duyarlı Bütçe Çalışmaları	147
5.5.4. Türkiye’de Yeşil Bütçe Çalışmaları	148
SONUÇ	151
KAYNAKÇA	157
ÖZGEÇMİŞ	172



KISALTMALAR

AB	- Avrupa Birliği
ABD	- Amerika Birleşik Devletleri
ACP	- Afrika, Karayip ve Pasifik Devletleri Örgütü
BÜMKO	- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CEDAW	- Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
DPT	- Devlet Planlama Teşkilatı
GFS	- Devlet Mali İstatistikleri
GSYH	- Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	- Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	- Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
KİT	- Kamu İktisadi Teşebbüsü
KSGM	- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü
NYCC	- New York Belediye Meclisi
OECD	- Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OVMP	- Orta Vadeli Mali Plan
OVP	- Orta Vadeli Program
PBP	- Katılımcı Bütçeleme Projesi
PPBS	- Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi
SEB	- Sıfır Esaslı Bütçe
SOCX	- Sosyal Harcama Veritabanı
SPDPEB	- Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe
STK	– Sivil Toplum Kuruluşu
SWOT	- Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar ve Tehditler
TBMM	- Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TL	- Türk Lirası
TUSENET	- Belediye Ortaklık Ağları Projesi
USAID	- Amerika Birleşik Devletleri Uluslararası Kalkınma Ajansı
WBG	- Kadınlar Bütçe Grubu

TABLÖLAR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1. Osmanlı İmparatorluğu 1863-1864 mali yılı bütçe gelirleri	24
Tablo 2. Osmanlı İmparatorluğu 1863-1864 mali yılı bütçe giderleri	25
Tablo 3. Sosyal harcamaların bazı OECD ülkelerinde GSYH içerisindeki payı (2018)	144



ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 1. Performans sınıflaması	47
Şekil 2. Program bütçe şeması.....	50
Şekil 3. Planlama bütçeleme ilişkisi	64
Şekil 4. Karar paketi sıralama süreci	66
Şekil 5. Katılımcı bütçeleme süreci	83
Şekil 6. New York şehri katılımcı bütçeleme zaman çizelgesi	86
Şekil 7. Yeşil bütçe uygulama döngüsü.....	106
Şekil 8. Bütçe dışı kamusal harcama alanları	121
Şekil 9. Stratejik yönetim süreci.....	125
Şekil 10. Kurumsal sınıflandırma I. ve II. düzey örneği	131
Şekil 11. Fonksiyonel sınıflandırma I., II. ve III. düzey örneği	132
Şekil 12. Finansman tipi sınıflandırma.....	133
Şekil 13. Gelirin ekonomik sınıflandırması I., II. ve III. düzey örneği.....	134
Şekil 14. Giderin ekonomik sınıflandırması I., II. ve III. düzey örneği.....	134
Şekil 15. Finansmanın ekonomik sınıflandırması I., II., III. ve IV. düzey örneği.....	135

BÖLÜM I

GİRİŞ

1.1. Çalışmanın Önemi

Devlet kavramı, insanların yerleşik hayata geçmeleriyle başlayan bir yönetim sürecinin günümüze kadar şekillenmiş halini ifade etmektedir. Topluluk halinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere oluşturulan yönetim birimlerinin, zaman içerisinde çeşitli evrelerden geçmesiyle bugünkü devlet kavramını ortaya çıkarmıştır. Devletlerin başlıca görevleri sınırlı kaynaklarla insanların ihtiyaçlarını en verimli şekilde karşılamak olmuştur. Zaman içerisinde gelişen toplumlar ile insanların ihtiyaçları da değişmeye başlamıştır. Devlet faaliyetlerinin yürütülmesi konusunda bir planlama ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Bütçe, devlet faaliyetlerinin bir plan dahilinde yürütülmesini sağlayan; kaynakların belirlenmesi, gelirlerin toplanması ve ihtiyaçların karşılanması noktasında yöneticilere çeşitli olanaklar sunan bir kurum niteliğindedir. Uzun bir süre kralların keyfi politikalarla yürüttükleri bütçe yönetim süreçleri, 1215 yılında imzalanan Magna Carta sözleşmesi ile ortaya çıkan “bütçe hakkı” kavramıyla birlikte bir düzen içerisine girmeye başlamıştır. Bütçe hakkının kazanılmasıyla birlikte bütçe hazırlama ve uygulama süreçleri planlı bir şekilde yürütülmeye başlanmıştır. Uygulama şekilleri bakımından zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğrayarak günümüze kadar gelen bütçe kavramı insanların en önemli demokratik haklarından birisi olmuştur.

Klasik görüşün hâkim olduğu dönemlerle birlikte bütçeler bir sistem dahilinde hazırlanmaya başlanmış, geleneksel veya klasik bütçe sistemi olarak adlandırılmıştır. Zaman içerisinde çeşitli ekonomik ve toplumsal gelişmeler nedeniyle bütçe sistemlerinde değişikliklere gidildiği görülmüştür. İnsanların ihtiyaçları sınırsız olduğu gibi devlet kaynakları da kısıt altında olduğundan bütçe yönetimi devlet devamlılığı için en önemli faktörlerden birisidir.

Çalışmada bütçe hakkının ortaya çıkışı ile başlayan bütçe hazırlama ve uygulama süreçleri gerek ülkemiz gerekse diğer ülkeler açısından detaylı olarak incelenmiş, literatürde yer alan bütçe sistemlerinin uygulandıkları dönemlerin koşullarına göre değerlendirmeleri yapılmıştır. Özellikle ülkemiz açısından geçmişten günümüze kadar uygulanan bütçe sistemleri ve son dönemlerde yaşanan gelişmelerin olumlu ve olumsuz yönleriyle değerlendirilmesi yapılmıştır. Bunu yanı sıra son

dönemlerde literatürde sıklıkla çalışılan çağdaş bütçeleme yaklaşımları da uygulama örnekleri incelenerek analiz edilmiştir.

Bu çalışma, özellikle Avrupa ülkelerinde birçok örneği bulunan ancak ülkemizde uygulama eksikliği hissedilen modern bütçe yaklaşımlarının çeşitli uygulama örnekleriyle birlikte detaylı incelemelerini içermesi ve özellikle yerel yönetimlere bütçe açısından uygulama önerileri sunmasından dolayı önem arz ettiği düşünülmektedir.

1.2. Çalışmanın Amacı

İnsanların bütçeden beklentileri sürekli olarak değişmektedir. Bin yıl önce yaşayan toplumlarla yüz yıl önce yaşayan toplumların devletten beklentileri çok farklı olduğu gibi yüz yıl öncesinden günümüze gelindiğinde de ihtiyaçlar ve istekler farklılık göstermektedir. Devletlerin bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla yürüttükleri kamu hizmetleri bütçe ile şekillenmekte ve faaliyet alanları belirlenmektedir. Bütçeleme süreçleri bir sistem dahilinde yürütülmekte ve dönemin koşullarına göre değişiklik gösterebilmektedir.

Bütçe sistemlerinde yaşanan gelişmeler bazı ülkelerde değişen dünya düzenine ayak uydurmak amacıyla yapılırken bazı ülkelerde de mevcut sistemlerin yürütülemez bir hal almasıyla veya yapısal özelliklere göre bir sistemin hayata geçirilememesi sebebiyle olmaktadır. Çoğu gelişmiş ülkelerin bütçeleme süreçleri incelendiğinde sosyal hayatın geliştirilmesi ve refahın artırılması üzerine kurulu sistem değişiklikleri gözlemlenirken ülkemizde olduğu gibi gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkelerde de sistemlerin yetersiz olmasından dolayı sürekli yeni arayışlar içerisine girilmektedir.

Çalışmada, literatürde yer alan bütçe sistemlerinin yapısal özellikleri ve uygulamaları itibarıyla hem gelişmiş ülkelerde yaşanan süreçler hem de ülkemiz uygulamaları incelendiği için karşılaştırma yapma olanağı sunulmuştur.

Çalışmanın temel amacı, ülkemizde uygulanan bütçe sistemlerinin incelenmesiyle yanlışların ve eksikliklerin ortaya çıkarılması ve ülkemizin yapısına en uygun bütçe sisteminin tespitine yönelik bir kaynak oluşturulmasıdır. Özellikle 2018 yılında uygulamasına geçilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bütçe konusunda meydana gelen değişikliklerin ve içinde bulunduğumuz yıllarda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi'nin yerine Program Bazlı Performans Bütçe uygulamasına geçiş hazırlıklarının sürdürülmesi dolayısıyla çalışma ile bu süreçlere katkı sağlanması amaçlanmaktadır. Bunun yanında bütçe sistemi değişikliğine ihtiyaç

duyulmadan mevcut sistemlerle bütünleşebilen modern bütçe tekniklerinin ülkemiz özelinde yaygınlaşmasını sağlayıcı uygulama örnekleri de çalışmada yer almaktadır.

Çalışmanın alt amacı ise bütçe hakkı, bütçe tarihi ve literatürde yer alan bütçe sistemlerinin özelliklerinin ve uygulama örneklerinin detaylı incelendiği literatür taraması niteliğinde bir çalışma ortaya koymaktır.

1.3. Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada bütçe hakkının ortaya çıkışı itibariyle gelişim süreci, çeşitli ülkeler açısından incelenmiştir. Özellikle İngiltere, Fransa, Amerika Birleşik Devletleri gibi bütçe hakkının gelişimine katkı sağlayan ülkeler ile dünyada bütçenin gelişim sürecini etkileyen olaylar ışığında yerli ve yabancı literatür taraması yapılmıştır. Ülkemiz açısından da Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren incelemeye başlanan bütçenin gelişim süreci Cumhuriyet Dönemi ve yakın geçmiş şeklinde kaynaklar ve kanunlar ışığında incelenmiştir.

Dünyada yaygın olarak kullanılan bütçe sistemleri geniş bir literatür taramasından geçirilmiş ve çeşitli ülkelerden örneklerle sistemlerin olumlu ve olumsuz yanları belirtilerek çalışmada yer verilmiştir. Ülkemizde bugüne kadar uygulaması yapılan bütçe sistemlerinin de ayrıntılı olarak incelemesine gidilmiştir. Genel olarak bütçe sistemlerinin istenilen sonuçları vermemesinin ve sürekli bir dönüşüm içinde olmasının nedenleri tartışılmış, karma sistem gibi yaklaşımlarla çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir.

Sosyal bütçe, katılımcı bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe, yeşil bütçe gibi yeni bütçeleme tekniklerinin uygulamaları, özellikle bazı uygulama öncüsü konumunda olan AB ülke örnekleri baz alınarak elde edilen veriler neticesinde değerlendirilmiş ve ülkemiz açısından uygulamalara, çalışmalara, teşviklere ve kanuni düzenlemelere yer verilmiştir.

1.4. Çalışmanın Planı

Çalışmanın başlığı “Bütçe Sistemlerinde Dönüşüm ve Yeni Bütçe Yaklaşımları Çerçevesinde Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme” şeklinde belirlenmiş ve beş bölüme ayrılmıştır. Çalışmanın ilk bölümü özet kısmı olarak oluşturulmuş ve çalışmanın önemi, çalışmanın amacı, çalışmanın yöntemi, çalışmanın planı şeklinde 4 başlık altında toplanmıştır.

İkinci bölümde, ‘‘Geçmişten Günümüze Bütçe Hakkının Gelişimi’’ ana başlığı altında bütçe kavramı ve bütçe hakkına detaylı olarak yer verilmiş bunula birlikte bütçe hakkının tarihsel süreç içerisindeki gelişiminin çeşitli ülkeler ile ülkemiz açısından incelemesi yapılmıştır.

Üçüncü bölümde, ‘‘Bütçe Sistemleri’’ ana başlığı altında ülkemizde ve dünyada yaygın olarak kullanılmış olan geleneksel (klasik) bütçe sistemi, performans bütçe sistemi, program bütçe sistemi, planlama – programlama – bütçeleme sistemi ve sıfır esaslı (tabanlı) bütçe sistemi özellikleri, sınıflandırmaları, uygulama aşamaları, sonuçları, olumlu ve olumsuz yanları itibarıyla detaylı olarak incelenerek sistemlerin eksiklikleri, yetersiz yanları, geliştirilebilir özellikleri ve yeni uygulamalarına ışık tutabilecek eleştirileriyle aktarılmıştır.

Dördüncü bölüm ‘‘Yeni Bütçe Yaklaşımlarının Analizi’’ başlığı altında, değişen dünya düzeniyle birlikte hayatımıza giren sosyal bütçe sistemi, katılımcı bütçe sistemi, cinsiyete duyarlı bütçe sistemi ve yeşil bütçe sistemlerinin incelemeleri yapılmıştır. Sistemler hakkında sunulan detaylı bilgiler ışığında sistem uygulamalarının çeşitli ülke örnekleri incelenmiş, özellikle yerel yönetimlerde görülen başarılı uygulamaların detaylı araştırmaları yapılmıştır. Örnek teşkil etmesi açısından uygulamalar değerlendirilmiştir ve elde edilen verilerden hareketle ülkemiz için uygulanabilirliği sorgulanmıştır.

Çalışmanın son bölümünde ‘‘Türk Bütçe Sistemi’’ ana başlığı altında ülkemizde uygulanan bütçe sistemlerinin değerlendirilmesine ve yeni bütçe sistemlerinin ülkemiz uygulamalarına ayrılmıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 02/07/2018 tarihli 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen değişiklikler kapsamında bütçe sistemlerinin uygulamaları, sistemlerin geçişleri, uygulama sonuçları ve yeni sistem çalışmaları çeşitli kaynak ve kanunlardan edinilen bilgilerle incelenmiştir. Analitik bütçe sınıflandırması ve değişen kod yapısı hakkında örnekler sunulmuştur. Bunun yanı sıra yeni bütçe yaklaşımları kapsamında ülkemiz uygulamalarına ve yürütülen çalışmaların değerlendirmesine de yer verilmiştir.

BÖLÜM II

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

2.1. Bütçe Kavramı

Bütçe kavramsal olarak Latince kökenli ‘‘bulga’’ kelimesine dayanmaktadır. ‘‘çanta’’, ‘‘cüzdan’’, ‘‘para torbası’’ gibi anlamları olan sözcük günümüzde İngilizce olarak ‘‘Budget’’ biçimini almış ve bugünkü anlamını kazanmıştır (Tüğen, 2013: s. 1). Bugünkü anlamıyla ilk kullanımı 17. Yüzyılda İngiltere’de olmuştur. Bütçe görüşmelerini başlatmak üzere parlamentoya gelen Maliye Bakanı’nın getirdiği çantayı açması ve hazırlanmış olan yıllık gelir ve gider tahminlerini parlamento üyelerine sunması ‘‘opening the budget’’ olarak nitelendirilmiştir. Türkçe’ye ‘‘bütçe’’ olarak tercüme edilen kavram devletin bütçe yılında tahmini gelir ve giderlerinin bulunduğu belge anlamına gelmektedir (Pehlivan, 2011: s. 201).

Devlet kavramı vatandaşların ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan kökeni insanlık tarihiyle paralel olan bir kavramdır. Birlikte yaşayan insanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturdukları yönetim birimi, tarih boyunca çeşitli evrelerden geçip bugünkü anlamıyla devlet tanımını ortaya çıkarmıştır. İnsanların ihtiyaçları sınırsız olabileceği gibi devletin veya bir kurumun kaynaklarının da kısıt altında olduğu bir gerçektir. Bu paradoks altında kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçların karşılanması ancak bir plan dahilinde yapılacak harcamalarla mümkün olan en yüksek verime ulaşacağı için ilk bütçe örneklerinin ortaya çıkışı bu sayede olmuştur.

Literatürde bütçe ile ilgili birçok tanım yer almaktadır. Bu tanımlardan yola çıkarak bütçenin devlet yönetiminde farklı görevler üstlendiği de anlaşılmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin f bendinde bütçe şu şekilde tanımlanmıştır: ‘‘Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade eder’’ (5018 sayılı KMYKK).

Anayasa Mahkemesinin 30.12.2010 tarih ve 2010/121 sayılı kararında bütçe şu şekilde açıklanmıştır:

Yasama organının, halk adına kamu gelirlerini toplama ve yine halk adına bu gelirleri harcama konusunda yürütme organına sınırları belirleyerek yetki vermesi ve sonuçlarını denetlemesine bütçe hakkı denilmektedir. Bütçe

hakkı, vergi ve benzeri gelirlerle kamu harcamalarının çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkıdır. Bu hak, demokratik parlamenter yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerde, halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan ve en yetkili organ olan yasama organına ait bulunmaktadır. Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte, bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir. Yani parlamenter sistemin özü ve demokratik hukuk devleti ilkesi halkın kamu yönetimi üzerindeki denetimini temsilcileri vasıtasıyla gerekli kılmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 2010).

Camillus, bütçeyi, bütçe döneminde alınacak özel yönetim planlarını, bu eylemleri gerçekleştirmek için yetkilendirilen yöneticilerin tanımını ve faaliyetlerin yapılacağı zamanları içinde barındıran, hükümetlerin kısa vadede daha etkili planlamalarına ve kontrollerine olanak sağlayan hayati bir araç olarak tanımlamıştır (Camillus, 1976: s. 1-2).

Klasik maliye okulundan Fransız maliye profesörü Paul Leroy – Beaulieu bütçeye şöyle bir tanım getirmiştir: “Bütçe, gelecek belli bir döneme ilişkin olarak, devletin ya da bir başka kurumun gelir ve gider tahminlerinin ne olacağını saptayıp biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen addır” (Gürsoy, 1980: s. 3).

Batirel, bütçeye şu şekilde bir tanım getirmiştir: “Kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belgeye kamusal yönden bütçe denir” (Batirel, 1984: s. 1)

Fransız maliyeci Edgar Allix bütçeye şöyle bir tanım getirmiştir: “Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur” (Edizdoğan, 1998: s. 4).

Yılmazcan, bütçeye şöyle bir tanım getirmiştir: “Vergi ve sair kaynaklardan elde edilen gelirlerle kamu harcamalarının nevi ve miktarını belirleme ve tasdik etme hakkına bütçe hakkı denir” (Yılmazcan, 1998: s. 163).

Rubin, bütçeyi şu şekilde tanımlamış ve özelliklerini belirtmiştir: Devletlerin ne tür hizmetler sunması gerektiğinin belirlenmesi için hazırlanan, hükümetlerin neler yapıp yapmayacağı konusunda genel bir fikri birliğini yansıtan belgedir. Bütçelemenin özü, kıt kaynakların tahsisi ile potansiyel harcama kalemleri arasında seçim yapmayı gerektirir (Rubin, 2000: s. 2-3).

- Bütçeler, farklı ihtiyaçları olan grupların hangilerinin ne ölçüde hizmet alacağını belirlenmesinde toplum ile hükümet arasında bir aracı rolü üstlenir.
- Bütçeler, dengeyi sağlamak ve israfları önlemek için harcamaları mevcut gelirlerle sınırlar.
- Bütçeler, hükümetlerin harcamalarını listeli bir şekilde göstererek hükümetlerin ne yaptığının anlaşılmasına olanak sağlar.
- Bütçeler, hükümetlerin toplumun ihtiyaçlarını karşılama noktasında ne kadar istekli olduklarını yansıtır.
- Bütçeler, bir hesap verme aracı olarak hükümetlerin harcama politikalarını ve genel olarak tercihlerini yerine getirip getirmediğini öğrenmek isteyen vatandaşlara olanak sağlar.
- Bütçeler, hükümetlerin vergi sistemlerinde servetin yukarı veya aşağı dağıtma derecesini yansıtmaktadır.

Coşkun, bütçeye şöyle bir tanım getirmiştir:

Bütçe, en geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle kaynakların kamu ve özel sektörlere dağılımını yapar; ulusal ekonominin gelişmesi, tam çalışma fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin harcamalarını ve gelirlerini aksettiren ekonomik bir belgedir; mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuki değişiklikleri için yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eder; hükûmetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamaların yasama organı ve kamuoyunda hesabını veren bir rapordur (Coşkun, 2000: s. 12).

Norton ve Elson, bütçeye şöyle bir tanım getirmişlerdir: Bütçe yasama organı tarafından onaylanan, hükümeti gelir elde etme, borçlanma ve belirli hedeflere ulaşmak

için harcama yapmaya yetkilendiren belgedir. Bütçe kamu mali kaynaklarının temelini ve uygulama şekillerini belirlediği için ekonomik, sosyal, politik ve hukuki işlevleri yerine getirerek yönetim sürecinde kilit bir rol oynamaktadır (Norton & Elson, 2002: s. 5).

Campo, bütçe ve iyi yönetişimin birbirlerini olumlu yönde etkileyen kavramlar olarak görülebileceği fikrini tartışmıştır. Bütçenin en önemli özelliğinin iyi yönetişime olanak sağlaması olduğunu belirtmiştir. İyi yönetişime sahip ülkelerde mali yönetimin temel prensibi olarak hükümetler ancak bütçe kanununda verilen yetkiler çerçevesinde gelir toplayabilir ve harcama yapabilirler. Böylelikle bütçe sadece teknik bir doküman olmayıp iyi yönetişimin tüm prensiplerini de yansıtmaktadır (Campo, 2007: s. 53).

Tüğen, bütçeye şu şeklide bir tanım getirmiştir: Devletin belirli bir döneme ait gelir ve gider tahminlerinden oluşan ve bunların uygulanmasını sağlayan yetkili organlarca onaylanmış bir kanundur (Tüğen, 2013: s. 2-3).

Pehlivan, bütçeye şu şekilde tanımlar getirmiştir: Genel anlamda bütçe, devletin belirli bir dönemde gelir ve giderlerinin gösterildiği ve uygulama şekillerinin belirtildiği belge veya tablo; ekonomik anlamda bütçe, devletin bütçe dönemine ait gelir ve gider kalemlerinin ayrıntılı bir şekilde ele alındığı, vergi ve benzeri durumlarla elde edilen gelirlerin miktarını ve bu gelirlerin harcama kalemlerini belirleyen yıllık plandır. Kısaca devletin bir yıllık “kaynak ve kullanım dengesi”dir. Hukuki açıdan bütçe ise, bütçe dönemine ait hazırlanan gelir kalemlerinin toplanabilmesi ve harcama planlarının gerçekleştirilebilmesi için parlamento tarafından görüşülüp onaylanan hukuki bir belge niteliğindedir (Pehlivan, 2018: s. 23-24).

Bu tanımlardan anlaşılacağı üzere bütçe ekonomik, hukuki ve toplumsal açılardan yorumlanabilir. Bu bağlamda bütçenin finansal kontrol aracı görevi gördüğü yerde ekonomik etkinliği, parlamento tarafından verilen harcama yetkisini barındıran kanun olarak değerlendirildiğinde ise hukuki etkinliği ortaya çıkmaktadır.

2.1.1. Bütçenin Genel Özellikleri

Bütçenin tanımını yapmak zor bir iştir. Maliye politikaları ve bütçe konusunda çalışan bazı araştırmacılar, birçok işleve sahip olan bütçeye tek bir tanım getirmek yerine bütçenin niteliklerini, işlevlerin ve özelliklerini açıklamayı seçmişlerdir (Edizdoğan, 1998: s. 4). Bugün literatürdeki bütçe kavramının bazı genel özellikleri şu şekildedir (Gürsoy, 1980: s. 4-5):

- Bütçe gelecek dönemlerin gelir ve gider tahminini yapan bir kurumdur,
- Tahminlerin yapılacağı süre yani bütçe süresi sınırlıdır ve çoğu zaman bir yıllık bir süreyi kapsamaktadır,
- Bütçenin yasal bir zemine kavuşması için yetkili organın onayına sunulur,
- Bütçe gelir-gider dengesi, ekonomik denge, sosyal denge ve optimal kaynak kullanımı gözeterek hazırlanır,
- Bütçe devletin parasal olarak katlandığı yükün belirlenmesini ve bu yükü karşılamak için gereken mali kaynakların bulunmasını sağlamaktadır,
- Bütçeler devletin gerçekleştireceği faaliyetlere şeffaflık ve açıklık getirirler. Bu sayede bütçe bir denetim aracı olarak da görülmektedirler.

2.2. Bütçe Hakkı Nedir?

Devlet, topluma karşı olan görev ve sorumluluklarını (sağlık, güvenlik, eğitim, adalet vb. konularda) veya toplumun isteklerini yerine getirebilmek için çeşitli mal ve hizmet üretimi yapmaktadır. Bu mal ve hizmetler için ihtiyaç duyduğu kaynakları egemenlik gücüne dayanarak vergi, resim, harç toplamak veya borçlanma suretiyle temin etmektedir. Ancak ‘‘kıt kaynak-sınırsız ihtiyaç’’ çelişkisi burada da kendini göstermektedir. Toplumun taleplerini, elindeki kıt kaynaklarla karşılamaya çalışan devlet, harcama yapısına dikkat etmek, ihtiyaçlarda öncelikleri belirleyerek harcama yapmak ve bu harcamaları en ekonomik şekilde, tasarrufa özen göstererek yapmak zorundadır (Tüğen, 2013: s. 2). Bu harcamaları yapılabilmesi için devlet, gelir ve giderlerini bütçe yolu ile kontrol etmektedir. Gelirlerin toplanabilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için devletin sahip olması gereken kanuni hak bütçe olarak tanımlanmaktadır. Devletler gerçekleştireceği bu faaliyetlere bütçe aracılığıyla hukuki bir zemin oluşturmaktadır (Çataloluk, 2008: s. 83).

Bütçenin tarihsel gelişimine bakıldığında demokratik anlamda bütçe hakkının kendiliğinden oluşmadığını görüyoruz. Kralın veya yöneticilerin zorunlu vergi politikalarına karşı ortaya çıkan tepkilerin ve isyanların sonucunda böyle bir hak kazanılmıştır (Bağlı, 2014: s. 39). Bütçe hakkı insanlık tarihinin en büyük demokratikleşme adımlarından biri olarak görülebilir. Bu hakkın kazanılmasıyla birlikte mutlak monarşi yönetimlerinin sınırsız yetkileri ilk kez kısıt altına girmiştir. Kralın keyfi harcama politikaları, yerini bugünkü anlamda olmasa da planlı bir harcama politikasına bırakmıştır.

2.2.1. Bütçe Hakkının Tarihsel Süreç İçindeki Gelişimi

Küçük gruplar veya kabileler halinde yaşayan insanların birlikte yaşamaya başlayıp büyük toplumlar oluşturmadaki en önemli neden ortak tüketim olgusudur. Devlet kavramı da bir bakıma bu şekilde ortaya çıkmıştır (Ergen, 2012: s. 317). Buna paralel olarak, ortaya çıkan devletlerin varlığını sürdürebilmek ve halkın ihtiyaçlarını karşılayabilmek için kullandığı en önemli araç bütçedir. Kamu gelirlerinin büyük bir kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Bu gelirlerin nasıl harcanacağını ve toplumun hangi ihtiyaçlarının giderileceğinin belirlenmesinde bütçe çok önemli bir rol üstlenmektedir. Halkın talepleri ve ihtiyaçları doğrultusunda toplanan kaynakların en verimli şekilde nasıl harcanacağı bu harcamaların kimler tarafından yapılacağı bütçe yoluyla belirlenmektedir. Böylece bütçe hakkının ortaya çıkışı da toplumun kamu hizmetlerinde söz sahibi olmasıyla birlikte olmuştur (Pehlivan, 2018: s. 27).

Bütçe hakkının ortaya çıkışı toplumlar tarafından tarih boyunca devam ettirilen demokrasi arayışının altında gizlidir. Demokrasi mücadelesi ve bütçe hakkı birbirini yakından takip eden kavramlar olmuşlardır (Dileyici & Özkıvrak, 2010: s. 34).

Toplumların tarihi süreçleri incelendiğinde birçok askeri, siyasi, sosyal ve ekonomik olaylar gözlemlenmektedir. Elbette ki ilk toplum örneklerinde ekonomik ve sosyal olaylardan ziyade siyasi (liderlik, yöneticilik, taht kavgaları gibi) ve askeri olayların (savaşlar) yeri daha fazladır (Çataloluk, 2008: s. 82). Bu durumun temel nedeni ihtiyaçlar ve beklentiler olarak açıklanabilir. İnsanların genel ihtiyaçları ilk etapta korunma, barınma, beslenme gibi temel olgulardan oluşmaktaydı. Ancak toplumların büyümesiyle oluşan devletler artık ekonomik ve sosyal olaylara daha açık hale gelmişlerdir. Devlet kurumu toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için gelir yönetimi ve harcama planlamaları yapmak zorunda kalmışlardır. Daha sonraki süreç ise bu planlamalara halkın da dahil olacağı süreçtir ve bugünkü bütçe kavramının tanımı da bu şekilde ortaya çıkmıştır.

Millet egemenliği hakkının olmadığı, yasama, yürütme, yargı gibi bütün devlet organlarının tek başına kralın elinde olduğu dönemlerde özellikle vergi konusunda keyfi ve adaletsiz politikalar sonucunda halkın belli kesimlerine aşırı vergi yükü binmiş, bazı kesimlere ise devlet yöneticileri tarafından ayrıcalıklar tanınmıştı. Bütçe hakkının kazanılmasının en önemli sonuçlarından biri “yasasız ve temsilsiz vergi olmaz” ilkesinin hayata geçirilmesi ve vergi salma hakkının millet meclislerine geçmesi olmuştur (Canbay & Gerger: 2012: s. 162).

Bütçe hakkı halkların otoriter yapıya karşı sürdürdüğü uzun mücadeleler sonucunda kazanılmış bir haktır. Bu hakkın kazanılma sürecinde milletler önce vergi hakkını kazanmışlardır. Ardında harcamaların yapılmasına ilişkin karar mercii olma yetkisini elde etmişler bununla birlikte gelirlerin ve giderlerin her sene yeniden hesaplanması olgusu da bütçeleme sürecine yerleşince bütçe hakkı kavramı elde edilmiştir (Dikmen; 2014: s.11).

Devletler için tarihin her döneminde egemenlik sembolü, “tüm mali işlerin tek bir merkezden yürütülmesi, harcamalara tek bir elden karar verilmesi ve gelirlerin tek bir merkezde toplanması” olmuştur. Eski Yunan Krallığı ve Roma İmparatorluğu’nda bile hazinenin tek bir merkezde toplanması güç ve refah göstergesi olarak görülmüştür (Edizdoğan, 1998: s. 18).

Bütçe hakkı terimi, devlet harcamalarının nerelere ve ne ölçüde yapılacağını ve bu harcamaları karşılamak için halkın üzerine ne gibi mali yükümlülükler getirileceğinin karar verilmesinde halkı temsil eden meclisin de söz sahibi olması durumunu açıklar. Bu terimin ortaya çıkışı milletin kendi iradesini saraya ve hükümdara kabul ettirmesiyle başlamıştır. Daha sonraki dönemlerde ise halkı temsil eden meclisler kurulmuş ve parlamenter sistemin ilk örnekleri ortaya çıkmıştır (Gürsoy, 1980: s. 56-57).

Bütçe hakkının gelişim aşamaları sırasıyla i) vergi alma hakkı, ii) harcama yapma hakkı, iii) yıllık bütçeyi onama hakkı şeklinde sürmüştür (Yılmazcan, 1998: s. 163). Önce vergilerin genel meclis veya parlamento tarafından onaylanma hakkı kazanılmıştır. Daha sonra ödenekler aracılığıyla harcamaların onaylanması hakkının halk temsilcilerine verilmesi ile gelir ve gider onaylama işlemlerine süreklilik kazandırılarak bütçenin her yıl tekrar yapılması hakkı elde edilmiştir (Batirel, 1984: s. 5).

Bütçe hakkının doğuş noktası, artan devlet harcamaları sonucunda hükümdarların, halkın üzerine ağır mali yükümlülükler getirmesiyle başlamıştır. Artan vergiler karşısında bu durumu sorgulamaya başlayan halk arasında bir süre sonra hükümdarın neye nasıl para harcadığı merak konusu olmuş ve kendi paralarının harcanmasında kendilerinin de söz sahibi olması gerektiği fikri gelişmişti. Bu durumda bir vergileme hakkının da ortaya çıktığı söylenebilir ancak devlet yönetiminde halkın söz sahibi olması konusunda bütçe ile ilgili gelişmeler ön plana çıktığı için bütçe hakkı kavramı yerleşmiştir (Gürsoy, 1980: s. 56).

Üzerine ağır vergi yükleri getirilen toplumlar bu duruma tepki göstermiş ve ardından çıkan isyanlarla birlikte yöneticiler geri adım atmak zorunda kalmışlardır. Toplumların yönetime katılımlarını sağlayan ilk olgular bu şekilde ortaya çıkmış ve bütçe hakkı kavramı harcamaların yapılmasında halkın da söz sahibi olmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Tarihsel süreçte bütçe hakkının doğuşu İngiltere’de 1215 ‘‘Magna Carta Libertatum’’ (Büyük Özgürlük Fermanı) anlaşmasına dayanmaktadır. Vergi gelirlerinin tür ve miktarlarının nasıl belirleneceği ve harcama yetkisinin kime ait olacağı konusunda yaşanan halk hareketlerinin sonucunda elde edilen bazı haklar kralın yetkilerini kısıtlayarak toplumların yönetime katılmalarına olanak sağlamıştır (Bağlı, 2012: s. 52; Yılmaz & Biçer, 2010: s. 203).

2.2.1.1. İngiltere’de Bütçe Hakkının Gelişimi

İngiltere’de bütçe hakkının kazanılması konusunda ilk gelişmelerin halkın vergilendirmeye karşı verdiği mücadelelerle başladığı söylenebilir.

İngiltere’de 13. yüzyılın başlarına kadar kralın tüm harcamaları kendisinin kişisel gelirleri ile karşılanmaktaydı. Olağanüstü ihtiyaçlarda ise kralın isteği doğrultusunda belirli kişilerden vergi ve özel yardım alınmaktaydı. Kralın vergi koyma yetkisi sınırsızdı ve zamanla ihtiyaçların artmasına karşılık kralın gelirleri sabit kalınca halkın üzerine vergi yükleri binmeye başlamıştı (Edizdoğan, 1998: s. 20). 10. ve 11. yüzyılda kralın keyfi vergilendirme politikalarına karşı ayaklanmalar başlamıştır. Vergilendirmeye ilişkin kararların nasıl alınacağı ve harcamaların ne şekilde yapılacağı tartışmaları bir süre sonra sonuç vermiş ve Kral John’un imzalamak zorunda kaldığı Magna Carta (Büyük Ferman) anlaşması yürürlüğe girmiştir. Bu sözleşmeyle birlikte İngiltere’de halktan vergi toplama yetkisi ilk defa kraldan alınarak temsilciler meclisine bırakılmıştır (Pehlivan, 2018: s. 31; Tüğen, 2013: s. 2).

İngiltere’de imzalanan bu anlaşma kralın yetkilerinin kısıtlanması anlamına gelmekteydi. Bu anlaşmadan sonra devletin en büyük gelir kaynağı olan vergi gelirlerinin kontrolü kraldan toplumu temsil eden meclise geçmişti. Kral bir vergi koymak istediğinde bu meclisin onayı zorunlu hale gelmişti. Zaman içinde krallar ve meclisler arasında yetkilerin kullanımı konusunda birçok anlaşmazlık yaşanmıştır. Ancak en önemli gelişme, Magna Carta ile İngiltere’de ilk kez halkın yönetimde söz sahibi olmasının zaman içerisinde bazı diğer Avrupa ülkelerinde de halk ayaklanmalarına yol açarak çeşitli hak ve özgürlüklerin elde edilmesi olmuştur.

2.2.1.1.1. Magna Carta Dönemi

Magna Carta Libertatum yani Büyük Özgürlük Fermanı 1215 yılında İngiltere’de Kral John ve halkı temsil eden meclis arasında imzalanan bir anlaşmadır. Bu anlaşmayla birlikte İngiltere’de ekonomiden siyasete birçok alanda değişimler yaşanmıştır. Bir kralın yetkileri ilk kez resmi olarak kısıtlandığından bu dönem sadece İngiltere’nin değil tüm dünyanın ortak tarihi haline gelmiştir.

İngiltere’de hukukun üstünlüğü ilkesini, Cermen kabilelerinin Britanya topraklarını yurt edindikleri çağlara kadar dayandırmak mümkündür. Bu kabileler Roma hukukuna karşı kendi örf ve âdetlerini geliştirerek büyümüşlerdir. Bu durumla birlikte İngiltere’de bir örf-âdet hukuku oluşmuştu. Kral hiçbir zaman mutlak söz sahibi konumunda değildi ve halka karşı yazılı olmayan mükellefiyetleri bulunuyordu (İlal, 1968: s. 212).

İngiliz politikacı Daniel Hannan (2015) The Wall Street Journal için kaleme aldığı makalede Magna Carta’yı şöyle yorumlamıştır:

Sekiz yüz yıl önce İngiltere’nin güneyinde bir nehir kıyısında insanlık tarihinin en önemli pazarlıklarından biri yapıldı. Bunun büyük bir iddia olduğunun farkındayım ancak modern İngiltere’nin en önemli hukukçusu Lord Denning’in belirttiği gibi, Magna Carta yöneticilerin keyfi politikalarına karşı toplumun özgürlüğünün temeli olan, tüm zamanların en önemli anayasal belgesidir. Kral John bundan sonra kuralları keyfi politikalarla göre koymayacağını kabul etti. Bugün kanıksanan birçok hak ve özgürlüklerin temeli bu sözleşmeye dayanıyor: Sansürsüz gazeteler, mülk güvenliği, hukuki eşitlik, haksız tutuklamayı yasaklayan kanun, düzenli seçimler, sözleşmelere saygı ve mahkemelerde yargılanmalar (Daniel Hannan, 2015).

Magna Carta’nın diğer anlaşmalardan ayrıldığı iki temel özelliği vardır. Bunlardan ilki diğer birçok orta çağ fermanları gibi sadece belli zümrelerin (kilisenin, tüccarların, baronların) değil en alt tabakadan en üst tabakaya kadar tüm halka hak ve hürriyetler getirmesidir. İkincisi ise kralın halka karşı sorumlu olduğunu ve tanınan haklara saygı duyacağını belirtmesidir. Böylece bu anlaşma neticesinde temel hak ve özgürlüklerle birlikte hukukun üstünlüğünün de temeli İngiltere’de atılıp ‘‘hukuk devleti’’ kavramının doğuşu başlamıştır (İlal, 1968: s. 210-211).

Anlaşmanın bütçe hakkıyla doğrudan ilişkili olan 12. maddesinde şu ibareler yer almaktadır: ‘‘Hükümdar, kendini esaretten kurtarmak, oğluna asalet unvanı vermek, bir defaya mahsus olmak üzere büyük kızını evlendirmek için, halktan katılma yapı (vergi) isteyebilir. Bu durumlar dışında kalan hallerde, ancak Genel Meclis (Commun Council) karar verirse halk vergi ödemeye çağrılabilir. Halkı vergi ödemeye davet eden irade ister Kral’dan ister Genel Meclis’ten gelsin, yükleyeceği yük makul ve mutedil olmak gerekir.’’ (Gürsoy, 1980: s. 58).

Anlaşmanın 14. maddesinde kralın Magna Carta’ya uyup uymadığının denetlenmesi için 25 kişilik bir komitenin kurulması kararlaştırılmıştı. Ayrıca bu komitenin krala silahla karşı koyma yetkisi de bulunmaktaydı. 15. maddede ise feodal yönetimde yerel vergileri düzenleme yetkisi bulunan baronların, kralın vergileme yetkisinin kısıtlandığı gibi kendileri için de böyle bir düzenleme yaptıkları belirtilmişti. Buradan anlaşılıyor ki Magna Carta’nın ilan edilmesinde krala karşı ayaklanan baronların özverili bir şekilde kendi yetkilerini de kısıtlama yoluna gittikleri görülmektedir (Canbay ve Gerger, 2012: s. 166).

Magna Carta aslında baskı altındaki bir halka getirilmiş yeni hak ve özgürlükler değildir. Anlaşma öncesinde de uzun bir tarihi olan ve toplumda yazılı olmayan bir şekilde oluşan örf-âdet hukukunun resmileşmiş niteliğidir. Kralın halka karşı mutlak hakimiyet sahibi olduğunu söylemek yanlış olacaktır. Bu durumdan dolayı Magna Carta’nın birçok kez kaldırılmak istenmesi veya kralların anlaşma kurallarını hiçe sayarak keyfi vergi koyma çabaları boşa çıkmıştır. İngiltere halkının tarihten gelen hukuk geleneği bu anlaşmanın bugüne kadar gelmesinin en büyük nedeni olmuştur.

2.2.1.1.2. Magna Carta Sonrası

Magna Carta’nın imzalanmasından sonra kurulan temsilciler meclisinin tam anlamıyla bağımsız ve süreklilik arz eden bir kurum olduğu elbette ki söylenemez. Bazı dönemlerde yönetimle yaşanan sorunlar, kralların tekrar keyfi politikalar uygulamak istemeleri ve halkın krala güveninin azalması bu meclisin kapatılması noktasına kadar varan olaylara sebep olmuştur.

Kamu ihtiyaçlarının ve krallık harcamalarının artmasıyla birlikte kralların gündeme getirdiği ek vergiler veya vergilerin artırılması konuları meclis tarafından kabul edilmeyince birçok anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Bazı dönemlerde krallar meclis onayı olmadan vergi getirmek isteseler de halkı temsil eden meclisin

engellemeleri karşısında başarısız sonuçlar almışlardır. Ancak bazı dönemlerde güçlü otoriter yapı kuran krallar meclisin onayı olmaksızın zorla vergi almaya başlamışlardır (Pehlivan, 2018: s. 31). Meclis ile birlikte çalışan dönemin hükümdarı I. Jacques “Tanrının neler yapabileceğini sorgulamanın anlamı ne ise kralın eylemlerini ve planlarını kısıtlamak da aynı anlamdadır” (Okandan, 1953: s. 36) sözü meclis ile kral çatışmalarının bir örneğini yansıtır. Kral I. Charles vergi artırma talebini reddeden meclisi 1629 yılında kapatma kararı almış ve donanma vergisi adı altında yeni bir vergi getirmiştir. Bu duruma tepkisiz kalmayan halk sayesinde 1640 yılında dağıttığı meclisi tekrar toplantıya çağırmak zorunda kalmıştır. Bu gelişmeden sonra da devam eden çatışmalar sonucunda I. Charles 1649 yılında idam edilmiştir. Kralın ölümünden sonra kısa süreli cumhuriyet ilan edilmiş, çok sürmeyen bu dönemin ardından oğul Charles tahta geçmiş ve tekrar krallık sistemine dönmüştür. II. Charles de meclis ile çatışmalar yaşamış, keyfi politikaları sürdürmek istemiştir. Ancak meclis tarafından 1688 yılında yayınlanan “Bill of Rights” (İnsan Hakları Yasası) ile vergi toplama ve harcama yapma yetkileri meclis onayı dışında gerçekleşmeyeceği resmîyet kazanmıştır. Bu dönemden sonra da kral ve ailesinin harcamaları “Civil List” denilen gelir gider listesi genel bütçeden farklı olarak kayıt altına alınmaya başlanmıştır (Bağlı, 2012: s. 56-57; Pehlivan, 2018: s. 32).

Yine bu dönemde parlamentonun harcamalar üzerinde ilk kez bir denetim mekanizması görevi kazandığı da söylenebilir. 1688 yılında Hollanda ile sürdürülen savaş masrafları için vergi koymak isteyen Kral II. Charles’ın bu isteği parlamento tarafından masrafların önceden belirlenmesi koşuluyla kabul edilmiştir. Bunun anlamı şudur: Parlamento, kralın savaş için yapacağı harcamaya kaynak tahsisini, getirisi önceden belli olan vergileri krala tahsis ederek bir anlamda savaş ödeneğini sınırlayıp harcamanın tutarını da belirlemiş oluyor. Bugünkü anlamda bütçe denetimini yansıtmasa da dolaylı yoldan harcamalar üzerinde bir denetim mekanizması oluşturulmuştur (Gürsoy, 1980: s. 59).

İngiltere tarihinde Magna Carta’dan sonra bütçe ile ilgili en önemli gelişme 1787 döneminde yaşanmıştır. Parlamentonun çıkardığı “Consolidated Fund Act” yasası devletin bütün gelir ve giderlerini kapsayarak “bütçenin genellik ilkesine” zemin hazırlamıştır. Daha sonra 1802’de bütçe her yıl yeniden hazırlanma kararıyla birlikte bütçenin yıllık olma ilkesi kabul edilmiştir. Ayrıca bu tarihte bütçeye ek gelir ve giderlerin ayrıntılı bir şekilde gösterildiği cetvellere de yer verilmiştir. 19. yüzyıla gelindiğinde bütçelerde yapılan değişikliklerle sadece devletin gelir ve gider tahminlerini

içeren belgeler olmaktan çıkıp ‘‘milli bütçe’’ sıfatı kazandırılmıştır (Tüğen, 2013: s. 6). Bu gelişmelerle birlikte İngiltere’de krallık bütçeleri yerini modern bütçe anlayışına bırakmıştır.

2.2.1.2. Fransa’da Bütçe Hakkının Gelişimi

Fransa’da bütçe hakkının gelişimi İngiltere’ye göre daha geç olmuştur. İngiltere’de yazılı olmayan örf-âdet hukukunun varlığı çok eskilere dayandığı için halkın hak ve özgürlük arayışı 10. yüzyıldan sonra başlamıştır. Ancak Fransa’da yönetimler İngiltere’ye göre daha otoriter bir yapıya sahip oldukları için toplumun bazı hakları kazanma süreci 1789 Fransız İhtilali’ne kadar sürmüştür.

Fransa’da krallar vergi politikaları uygulayabilmek için rahipler, baronlar ve burjuva sınıftan temsilcilerin oluşturduğu genel meclisin onayını almak zorundalardı. Ancak bu meclis kralın politikalarına karşı titiz bir tutum sergilemediğinden esas itibariyle bütçe hakkının kazanılması 1789 devrimi ile mümkün olmuştur (Pehlivan, 2018: s. 34). Giderlerin çoğu krallık giderleri olduğundan savaş ödemeleri gibi rutin olmayan giderlerin karşılanması amacıyla kral tarafından getirilen vergiler için genel meclis herhangi bir engel yaratmıyordu. Bu durumun sebebi de meclis üyelerinin kralın onayıyla seçilmiş olmalarıdır. Vergi gelirlerinin sadece askeri harcamalar için değil tüm kamusal ihtiyaçlar için toplandığı düşünülüyordu ve krala verilen bu yetkinin ülkenin güvenliği ve refahı için olduğu fikri yerleşmişti. 1314 – 1614 arası Fransa’da genel meclisin işlevsel olduğu dönemlerdi. Bu 300 yıllık meclis döneminden sonra Fransız İhtilaline kadar olan 175 yıllık süre ülkede ‘‘meclissiz devir’’ olarak nitelendirilmektedir. Bu dönemde daha önceleri vergi getirmek için onayı zorunlu olan meclis ortadan kaldırıldığından artık kralın kararlarının da onaya ihtiyacı kalmamıştır (Edizdoğan, 1998: s. 23; Bağlı, 2012: s. 58-59).

1789 Fransız İhtilali’ne kadar krallar yönetimde tek başına söz sahibi olmuş ve istedikleri gibi vergi getirmişlerdir. İhtilalden sonra tekrar kurulan meclis (Etats Généra) ilk iş olarak milletin rızası olmadan hiçbir verginin alınamayacağı yönünde kanun çıkarmıştır. Ancak devlet harcamaları yine meclis denetimi dışında olduğundan ‘‘bütçe hakkı kavramının doğuşu bu ihtilalle de tam anlamıyla gerçekleşmemiştir. 1814 tarihli anayasa ile bütçenin Fransa’da yıllık olarak hazırlanması karara bağlanmış ve ‘‘bütçenin yıllık olma ilesi’’ de temellerini atmıştır. Harcamaları denetim yetkisinin meclise verilmesi Napolyon döneminde gerçekleşmiştir. Daha önceleri meclis,

harcamaları onayladıktan sonra bunun takibini gerçekleştirmiyordu. 1827 ve 1831’de bütçe ile ilgili yapılan çalışmalarda harcamalar sınıflandırılmış ve 1862 yılında çıkarılan ‘‘Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi’’ ile tam anlamıyla bütçe hakkı kazanılmıştır. Bu hakkın kazanılması İngiltere’ye göre çok daha geç olmasına rağmen daha sonrasında Kıta Avrupa’sını geniş ölçüde etkilemiş ve Türk bütçe sistemine de örnek olmuştur. (Tüğen, 2013: s. 7; Edizdoğan, 1998: s. 23-24).

2.2.1.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Hakkının Gelişimi

Amerika Birleşik Devletleri’nde bütçe hakkının kazanılması bağımsızlık ilanından sonra olmuştur. O döneme kadar İngiltere’nin bir kolonisi durumundaki ülkenin bağımsızlık mücadelesi İngiliz hükümetinin savaşlar sonrasında ağır vergiler koymasıyla hız kazanmıştır. 1766 yılında İngiltere Amerika’dan ‘‘pul kanunu’’ adı altında yeni bir vergi almayı kararlaştırmıştı. Bu durum Amerika halkında büyük tepkilere yol açtı. Kendilerini temsil etmeyen bir parlamentonun koyduğu vergiyi ödemek istemediler ve her eyalet sadece kendi parlamentolarından çıkan kararla gelen vergileri ödemekle yükümlü olacaktır şeklinde bir karar alınmıştı. Bu tepkiler üzerine İngiliz hükümeti geri adım attı ve bu vergi kaldırdı. Ancak 1767 yılında özellikle çay ve diğer tüketim malları üzerine tekrar bir vergi yükümlülüğü getirilmişti. Amerikan halkı bu vergiyi de kabul etmemiş ve giderek artan tepkiler üzerine birçok İngiliz mallarına karşı boykot başlatmışlardı. Bunun üzerine bir kez daha geri adım atan İngiliz hükümeti bazı vergileri kaldırmak zorunda kalmıştı. Baskıların azaltılması ve vergilerin hafifletilmesi İngiliz sömürgesine karşı başlayan isyan hareketlerini durduramamıştı. 1775 yılına gelindiğinde Başkan George Washington yönetimindeki ordu bağımsızlık mücadelesinde başarıya ulaşmış ve 4 Temmuz 1776 yılında toplanan kongre Amerikan Birleşik Devletleri Bağımsızlık Bildirgesi’ni yayınlamıştır. Bu bildirgeden sonra İngiltere ile başlayan savaş altı yıl sürmüş ve 1883 tarihinde İngiliz hükümeti de Amerika Birleşik Devletleri’nin bağımsızlığını tanımak zorunda kalmıştır (Pehlivan, 2018: s. 32-33).

Amerika Birleşik Devletleri’nde bağımsızlıktan sonraki süreçte İngiliz bütçe sistemi son şeklini almadığı için model olacak bütçe çalışmaları yoktu. Yine de o dönem hazırlanan Amerikan Anayasası’nda bütçe çalışmalarının izleri İngiltere’yi takip etmiştir. Federal İdare, Maliye Bakanlığı’nı kuran bir yasa hazırlayarak ‘‘devletin gelir ve gider tahminlerini hazırlama’’ yetkisi bu bakanlığa vermiştir. Daha sonraki

dönemlerde genişletilen görevlerle birlikte ‘‘hazırlanılan bu tahminlerin denetimini yapmak, gelir artırıcı tedbirler almak, bunların yıllık raporlarla kongre üyelerine sunulması gerçekleştirmek’’ gibi görevler de maliye bakanlığına verilmiştir. Federal hükümetin ilk Maliye Bakanı ‘‘Secretary of the Treasure’’ Alexander Hamilton Amerikan Anayasası’nın hazırlanmasında görev almış bir politikacıydı. Bağımsızlık mücadelesinden sonra büyük zorluklar ve maddi sıkıntılarla kurulan Federal Hükümet Hamilton’un çabaları neticesinde kaçınılmaz olarak görülen iflastan kurtarılmıştır (Gürsoy, 1980: s. 68-70).

Federal Hükümet’in düzlüğe çıktığı yıllar Maliye Bakanlığı ile kongre üyeleri arasında bütçe hazırlanması konusunda çıkar çatışmalarına sahne olmuştur. Bütçenin kendi isteklerine göre hazırlanmasını savunan kongre üyeleri ile idare karşılıklı çıkar anlaşmaları yoluna girmiştir. Bu süreç boyunca koordinasyon içerisinde, iyi sonuçlar verecek bütçe hazırlama çalışmalarına devam eden Maliye Bakanlığı’nın elinden bütçe hazırlama yetkisi alınmıştır. Bir süre sonra işlerin iyiye gitmediğine tanıklık eden dönemin başkanı Cleveland Amerikan Kongresi’ne bir mesaj göndererek şunları belirtmiştir: ‘‘Boşuna harcanan, israf edilen bu paraları biz vatandaştan zorla topluyoruz. Vatandaşın cebinden çıkan bu paralar hem onların daha verimli kullanacağı kaynakları yok ediyor hem de devletin elinde boş yere harcanıyor.’’ Daha sonraki dönemlerde kurulan Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu Amerikan bütçe sisteminin düzlüğe çıkmasında aktif bir rol üstlenmiştir. Komisyon yayınladığı bir raporda şu tavsiyelere yer vermiştir: (Gürsoy, 1980: s. 72)

- Federal idare neler yapmak istediği açıkça belirtmelidir, amaçlarını ortaya koymalıdır.
- Bu amaçlara göre nasıl bir örgütlenmenin kurulacağı araştırılmalıdır.
- Kamu personelini seçerken titizlikle davranılmalıdır.
- Kamu kuruluşlarının her biri ve içlerinde bulunan bölümler kendileri için en etkin çalışma yöntemlerini bulup uygulamalıdır.
- Bütün bunlar bütçe aracılığıyla yıllık planlar şeklinde yapılmalıdır.
- Kamu bütçesinde verimliliğin ve etkinliğin sağlanacağı muhasebe sistemi ve denetim mekanizması oluşturulmalıdır.

2.2.1.4. Türkiye’de Bütçe Hakkının Gelişimi

Ülkemizde mali yapının kurulması, bütçe hakkının doğuşu ve ilk bütçe örnekleri Osmanlı İmparatorluğu döneminde görülmüştür. Uzun bir bütçe tarihine sahip olduğumuz için bu bölüm çeşitli başlıklar altında incelenecektir. Osmanlı İmparatorluğu’nda ilk düzenli mali yapı örnekleri kuruluş dönemi itibariyle görülmeye başlanmıştır. İlk bütçe örnekleri, bugün hala devam ettirilen defterdarlık makamının oluşumu ve hazinenin kurulması Tanzimat dönemine kadar olan süreçte olmuştur. Tanzimat Dönemi’nden sonra mali yapı da dahil olmak üzere birçok alanda modernleşme çalışmalarına gidilmiştir. Her geçen gün kötüleşen ekonomi sonrasında I. Dünya Savaşı’nın kaybedilmesiyle parçalanan Osmanlı İmparatorluğu’ndan sonra Cumhuriyet’in kurulmasıyla bugünkü bütçe ve maliye kurumları tesis edilmiştir. Bu dönemler aşağıda detaylı olarak incelenecektir.

2.2.1.4.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu’nun kuruluş dönemlerindeki mali yapısında dinin büyük bir etkisi olmuştur çünkü devlet din esaslara göre yönetilmekteydi (Tüğen, 2013: s. 13). Orta Çağ devletlerinin çoğunda dini yönetim anlayışı hakimdi. Başlıca geçim kaynağı tarımdı ve küçük çaplı ticaretler mevcuttu. Sanayi ve üretim alanları Loncalar¹ tarafından yapılmaktaydı. Devletlerin de kullandığı mali araçlar bu yapıdaki toplumlara uygun araçlardı (Gürsoy, 1980: s. 79).

Osmanlı İmparatorluğu’nda devlet adamları, devletin gelir ve giderlerinin doğru bir şekilde hesaplanması, padişahların ve sarayın israflarını önlemek ve mali işlerin düzen içinde istikrarlı bir şekilde devam ettirilmesi için çeşitli dokümanlar hazırlattırırlardı. Bunlar bir çeşit şeriat bütçesi olmakla beraber bütçe hakkının varlığından söz edilemez (Edizdoğan, 1998: s. 25).

Osmanlı İmparatorluğu’nda bütçe hakkı ile ilgili gelişmeler batılı ülkelerden daha sonraki dönemlerde ortaya çıkmıştır. İngiltere, Fransa, ABD gibi ülkelerde bütçe hakkı halkın otoriter yapıya karşı yıllarca sürdürdüğü mücadeleler sonucunda kazanılmıştı ancak Osmanlı İmparatorluğu’nda durum böyle değildir. Devlet

¹ **Lonca**, aynı bölgede yaşayan esnaf ve zanaatkarların örgütlenerek kurduğu meslek organizasyonuna verilen isimdir. Loncalar bir meslek örgütlenmesi olarak özellikle Orta Çağ’da üretim ve işgücünün düzenlenmesinde önemli görevler üstlenmiştir. Usta-çırak ilişkileri ve ürün kalitesine yönelik standartlar loncalar sayesinde düzenlenmiştir. Loncaların, ticaretin kayıt altına alınmasını sağlayarak haksız rekabetin oluşmasını engelleme işlevi de bulunmaktaydı. (Vikipedia: <https://tr.wikipedia.org/wiki/Lonca> , Erişim tarihi: 06.10.2019)

yöneticileri ekonomik ve mali istikrar sağlamak amacıyla bütçe çalışmalarında bulunmuşlardır (Çataloluk, 2015: s. 498).

Osmanlı İmparatorluğu'nda kuruluş yıllarından itibaren mali yapının büyük bir önemi olmuştur. O yıllarda geçerli olan temel ilkeler günümüzde dahi kamu mali yönetimine ışık tutmuştur. Osmanlı saray yazarı Naima bu ilkeleri şöyle açıklamıştır: “Mülk (ülke, vatan) askerlerle korunur. Asker (ordu) için para gereklidir. Ülke bayındır, toplum refah içinde olursa, devlet aradığı parayı kolay bulur. Refah, iyi idare, tedbirli politika ile sağlanır. İyi idare ise adalete dayanır” (Gürsoy, 1980: s. 79).

Osmanlı İmparatorluğu'nda devlet yönetiminde maliyenin ne kadar önemli olduğunu açıklayan bir başka örnek de Sultan Osman'ın oğlu Sultan Orhan'a söylediği şu sözleridir: “Hiçbir işe gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster. Devlet hazinesini dolu tutmanın yollarından biri, imkânları iyi kullanmaktır. Olanla yetinmeyip ‘devlet hazinesini’ dolu tutmaya gayret etmelisin. Bunun için de devlet gelirlerini artırıcı tedbirlere başvurmalsın” (Gürsoy, 1980: s. 79).

Osmanlı İmparatorluğu'nda bütün devlet yetkileri genel itibariyle padişaha aitti. Ancak padişahın bazı görev ve yetkilerini devrettiği, bir anlamda yürütme organı sıfatına sahip olan “divan-ı hümayun” kurumu vardı. Bu kurumda siyasi, askeri, idari, mali her türlü dava görüşülür karara bağlanırdı. Mali işlerden sorumlu daire “defterdarlık” makamıydı. Bu makam bir nevi padişahın mali işlerle ilgili vekili durumundaydı (Pehlivan, 2018: s. 35). Divan-ı Hümayun'da maliye teşkilatının temsilcisi *baş defterdardı*. Fatih Kararnamesi, baş defterdarı padişahın malının vekili, veziriazamı ise malının gözeticisi olduğunu belirtmiştir. Bu karar defterdarlık makamına veziriazam dışında kimsenin sahip olamayacağı bir yetki vermişti. Mali işlerde devletin en yetkin kişileri defterdarlar olmuştu. Gelir ve giderlerin toplanmasından sorumlu defterdarın Osmanlı eyaletlerinde kendisine yardımcı olan birimler mevcuttu. Sınırların genişlemesiyle devletteki defterdar sayıları da artmaktaydı (Ağar, 2007: s. 379).

2.2.1.4.1.1. Tanzimat Öncesi Dönemi Bütçeleri

Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçelerin yapısı merkezi devlet bütçesi, eyaletler bütçesi ve vakıflar bütçesi olmak üzere üç grubu ayrılmıştır. Gelirler toplandıktan sonra öncelikle vakıflar ve eyalet bütçeleri aracılığıyla gelirin toplandığı yerlerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla harcamalar yapılırdı. Kalan miktar ise devlet bütçesine aktarılırdı. Gelirler büyük ölçüde vergi ve vergi benzeri gelirlerinden oluşmaktaydı. Bu gelirleri

“şer-i” ve “örf-i” gelirler şeklinde ayırabiliriz. Şer-i gelirler zekât, öşür, haraç, cizye gibi gelirlerden örf-i gelirler ise ticaretten ve zanaattan alınan vergilerden oluşurdu. Bu gelirlerden farklı olarak Osmanlının farklı memleketlerinden gelen tüccarlardan alınan “pazar rüsumu” adında bir vergi daha vardı. Ayrıca bu vergiler dışında sıklıkla başvurulmuş vergiler arasında aşar vergisi, arazi vergileri ve baş vergisi gibi diğer gelir kaynakları da bulunmaktaydı (Çataloluk, 2015: s. 502; Tüğen, 2013: s. 13).

Osmanlı bütçeleri mali sistemin başı olan defterdarlık makamı tarafından hazırlanırdı. Defterdarın görevi yalnızca maliye yönetimi değildi bunun yanında hesapların tutulması, muhafaza edilmesi, padişaha sunulması gibi görevleri de bulunuyordu. Defterdarlık makamının 4 ayrı alt bölümü vardı. *Birincisi*; devlete ait kayıtları tutmakla görevli olan “Defterhane” idi. Bu kurum, devletin gelir ve giderlerini gösteren “icmal” tablolarının, gelir ve giderleri çeşitlerine göre ayırıp ayrıntılı bir şekilde gösteren “mudil” (ayrıntılı hesap) belgelerinin ve geliri toplayan (veya harcamayı yapan) kurumların tuttuğu “ruzname” (günlük hesap) hesaplarının kayıtlarını tutardı. *İkincisi*; devlet gelirlerini muhasebeleştirilen “Muhasebe Dairesi” idi. *Üçüncüsü*; harcamaları ve masrafların denetimini yapan “Murakabe Dairesi” ve *dördüncüsü* de vakıf hesaplarının kaydını tutan “Mevkufat Dairesi” idi (Gürsoy, 1980: s. 81). Bu dairelerin ayrıntılı olarak hazırladığı gelir gider cetvelleri merkezi idareye gönderilirdi. Cetvellerdeki gelirler tahmini olarak değil devlet idaresine girdikten sonra kesin hesaplar şeklinde ve yıllık olarak hazırlanırdı. Osmanlı’da bütçenin yıllık olarak hazırlanması eskiden beri var olan bir gelenektir. Fatih Kanunnamesinde geçen, yılda bir kez defterdarların tören elbiselerini giyerek padişah huzuruna gelip devletin gelir ve giderlerini okuması emri yıllık bütçe anlayışının bir örneğidir (Tüğen, 2013: s. 14).

Osmanlı İmparatorluğu’nda kuruluş yıllarından beri bütçe düzenlemeleri yapılmaktaydı. Bu dönemlerde tutulan Muhasebe İcmal Defterleri ya da bütçeler sadece devletin merkez hazinesini gösteren cetveller değildi bunun yanında devletin diğer kurumlarında da kuruluş yıllarından beri uygulanmaktaydı. Bugün arşivlerde bulunan hem merkezi bütçe örnekleri hem de devlet kurumu bütçelerinin sayısı oldukça azdır. Arşivlerde bulunan sınırlı sayıdaki dokümanlardan yola çıkarak Osmanlı’nın mali performansı hakkında eksiksiz bir yargıya ulaşmak mümkün görünmemektedir (Şahin, 2013: s. 857).

Kayıtları bilinen ilk Osmanlı bütçeleri sırasıyla 1524-1525 bütçesi, 1527-1528 bütçesi, 1547-1548 bütçesi, 1567-1568 bütçesi, 1660-1661 bütçesi ve 1669-1670 bütçesidir. Bütçe gelirlerini incelediğimizde 1527-1528 dönemi için hazırlanan bütçede 538 Milyon Akçe’lik bir vergi geliri elde edilmiştir. Tımar ve vakıflarca tutulup kayda geçen gelirler dışında 227 Milyon Akçe yani gelirlerin %51’lik kısmı devlet hazinesine

kalmıştır. Yine 1669-1670 dönemi için hazırlanan bütçeye bakacak olursak 2.4 Milyar Akçe'yi bulan gelirin 593 Milyon Akçe'si yani gelirlerin yaklaşık %25'lik kısmı devlet hazinesine kalmıştır (Çiçek & Dikmen, 2015: s. 86; Çataloluk, 2015: s. 505).

17. yüzyılda düzenlenen ‘‘hesap h lasaları ( zetleri)’’ Osmanlı bütçe tarihinin önemli mali kayıtlarındandır. Bu kayıtları bütçe benzeri gelir ve giderlerin yer aldığı hesap cetvelleri olarak tanımlayabilir. I. Ahmet döneminde 1609’da Ayni Ali Efendi’nin hazırlamış olduğu ‘‘masraf cetveli’’, IV. Mehmet döneminde 1654’de Tarhoncu Ahmet Paşa’nın hazırlamış olduğu ‘‘Layihası’’ ve 1660’da Eyyubi Efendi’nin hazırladığı cetvel en önemli hesap h lasası örnekleridir (Tügen, 2013: s. 14).

2.2.1.4.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı’nın karşı karşıya olduğu siyasi, ekonomik ve mali problemlerin c z m  için batılı ülkelerin uygulamalarından esinlenerek Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan Gülhane Hatt-ı H may nu (Tanzimat-ı Hayriye Fermanı) 1839 yılında Sultan Abdülmecit tarafından ilan edilmiştir. Bu ferman ile birlikte çeşitli yeniliklere gidilmiş ancak bunlar çoğunlukla siyasi ve askeri alanla sınırlı kalmıştır. Bütçe kelimesinin hiç kullanılmamasıyla birlikte mali konuda yapılan bazı düzenlemeler ise; herkesten ödeme gücüne göre vergi alınması, padişah ve saray harcamalarının devlet harcamalarından ayrılması gibi konulardan oluşturmaktaydı (Tügen, 2013: s. 15; Edizdoğan, 1998: s. 25).

Dönemin bütçe ile ilgili en önemli gelişmesi 1855 yılında  ıkarılan ‘‘Muvazene Defteri Nizamnamesi²’’dir. Bu düzenlemeyle birlikte gelir ve giderlerin ‘‘muvaazene defteri’’ denilen bütçede toplanması kararlaştırılmıştır. Bu düzenlemede bütçenin hazırlanması, onaylanması ve denetimine ilişkin bazı kurallar da getirilmiştir (Pehlivan, 2018: s. 37). Bu düzenlemeleri şu şekilde sıralayabiliriz (Gürsoy, 1980: s. 85):

- Devletin tüm gelir ve giderleri tek tek gösterilecektir.
- Günümüz bütçe uygulamasında da olduğu gibi devlet masrafları her daire ve kurumun kendi yaptığı harcamalar ile maliye bakanlığı hesabında bulunup gerektiğinde daire ve kurumlara aktarılabilecek harcamalar şeklinde ikiye ayrılır.
- Vergi gelirleri dolaylı ve dolaysız olarak ayrılmıştır.
- Bütçe yıllık hazırlanmalıdır ve mali yılbaşı 1 Mart’tır.

² Bugünkü anlamı tüzüktür (TDK). Tüzük, yasalarca belirlenen işlerin nasıl uygulanacağını belirten kurallardır.

- Mecliste daire ödenekleri her bir daire için ayrı ayrı görüşülüp oy çokluğu ile kabul edilecektir. Ayrıca bütçenin tamamının kabulü için de oy çokluğu aranacaktır (Çiçek ve Dikmen, 2015: s. 90).
- Bütçe Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır ve görüşülmek üzere bakanlar kuruluna sunulur. Bakanlar kurulu bütçeye son düzenlemeleri yaptıktan sonra görüşülüp onaylanması için Tanzimat Meclisine gönderir. Meclis bütçeyi kabul ederse yürürlüğe konulmak üzere padişahın onayına sunulur.

Bütçenin hazırlanış şekli incelendiğinde bugün kullanılan sisteme benzer bir döngünün varlığı görülmektedir.

Bu döneme ait bir diğer önemli düzenleme 1874 yılında çıkarılan ‘‘Devleti Âliye Bütçe Nizamnamesi’’ olmuştur. İlk kez bütçe kelimesinin kullanıldığı bu düzenlemenin temel amacı bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanmasına ilişkin kuralları düzenlemektir. Bunun yanında gelir ve harcamaların hesaplanması ve Divanı Muhasebat (Sayıştay) tarafından nasıl denetleneceği hususları da bulunmaktadır (Pehlivan, 2018: s. 37). Bu düzenlemede yer alan maddeleri şu şekilde sıralayabiliriz (Gürsoy, 1980: s. 86):

- Bütçe tasarısının hazırlanmasında harcamaların önceliğinden vazgeçilerek gelirler öncelikli hale getirilmiştir.
- Harcamalar iki ana başlığa ayrılmıştır. Azaltılması ve ertelenmesi mümkün olmayanlara *kesin harcamalar*, azaltılması ve ertelenmesi mümkün olanlara da *tali harcamalar* denilmiştir.
- Bütçe uygulamaları sonucunda elde edilen kesin hesapların mali yıl sonunda Divanı Muhasebat’a gönderilerek incelenmesi hükmü yer almıştır.

2.2.1.4.2.1. Tanzimat Sonrası Dönem Bütçeleri

Osmanlı’da batılı anlamda hazırlanan ilk bütçe 1863-1864 mali yılı için Islahat-ı Maliye Komisyonu tarafından hazırlanan bütçedir (Tüğen, 2013: s. 16). Tanzimat dönemi bütçelerinde tahmin, sınırlama, denkleştirme ve onaylama gibi batılı bütçelerde bulunan ilkeler benimsenmişse de tam anlamıyla bir bütçe hakkında bahsedilememektedir. Bunun temel nedeni ise hem Tanzimat Meclisi’nin hem de Meclis-i Umumi’nin halkı temsil eden kişilerden oluşmamasıdır. Bütçeyi inceleyen temsilciler, ileri gelen devlet adamları ve bazı bankerlerden oluşmaktaydı. Ayrıca bu komisyonda yabancı üyeler de bulunmaktaydı (Çiçek & Dikmen, 2015: s. 91).

Tablo 1.

Osmanlı İmparatorluğu 1863-1864 mali yılı bütçe gelirleri

GELİR KALEMİ	FRANK
Vasitasız vergiler	
Vergi	78.173.000
Bedeli nakti	13.934.000
Vasitalı vergiler	
Âşar	94.891.000
Ağnam resmi	20.305.000
Domuz resmi	335.000
Gümrük Resmi	57.500.000
Tütün resmi	13.800.000
Saydiye resmi	1.315.000
Mukavelât resmi	361.000
Damga resmi	3.450.000
Alkollü içkiler	2.875.000
Tapu harçları	2.875.000
Muhtelif resimler	28.175.000
Posta resimleri	2.307.000
Devlet matbaası	251.000
Devlet emlâki	442.000
Ormanlar	365.000
İmparatorluğa ait çiftlikler	1.998.000
Tuzlalar	14.375.000
Madenler	2.136.000
Devlet emlâkinin satışından doğan hasılat	1.295.000
Dalyanlar	526.000
Mısır cizyesi	9.200.000
Eflâk cizyesi	575.000
Buğdan cizyesi	345.000
Sırbistan cizyesi	529.000
Sisam adası cizyesi	92.000
Aynoroz cizyesi	28.000
Bahriye Nezaretinin hususi varidatı	1.387.000
Ticaret Nezaretinin hususi varidatı	358.000
Yekün (Toplam)	346.198.000

Kaynak: Cumhuriyetin 70. Yılında Maliye Bakanlığı (1993)

Tablo 1, Osmanlı'nın ilk modern bütçesi kabul edilen 1863-1864 yılı bütçe gelirlerini göstermektedir. Tablo incelendiğinde vergi gelirlerinin bütçe içinde önemli bir yeri olduğu görülmektedir. En düşük gelir kalemi de cizye³ gelirleridir. Aşar vergisinin de Osmanlı ekonomisi için ne kadar önemli olduğu tablodan anlaşılmaktadır. İpek Yolu ve Baharat Yolu'nun Osmanlı sınırları içerisinde geçmesi de gümrük gelirlerinin yüksek olmasında önemli bir faktördür.

Tablo 2.

Osmanlı İmparatorluğu 1863-1864 mali yılı bütçe giderleri

GİDER KALEMİ	FRANK
Harici borç (faiz ve amortisman)	40.430.000
Dahili borç: eshamı cedide ile tahvilatı mümtazenin faiz ve amortismanları	32.775.000
Eshamı mümtaze ile 10 senelik hazine bonolarının faiz ve amortismanları	5.266.000
48 milyonluk dahili istikraz faizleri ile şahıs vergisine mahsuben alınan avansın 1/4 nisbetinde ret ve iadesi	7.179.000
Eytam sandığından alınan borcun faizi	668.000
Hicaz ve Yemen vilâyetlerinin tahsilâtı, Mekke'ye gönderilen tahsisat vesair tahsisat	8.523.000
Saray tahsisatı ve muhtelif tahsisat	27.712.000
Zat maaşları ve yardım tahsisatı	7.845.000
Nezaretsiz Nazırlar, Divanı Ali, Yüksek Hazine Şûrası	1.579.000
Harbiye Nezareti	95.198.000
Tophane Müşirliği	4.370.000
Bahriye Nezareti	24.191.000
Adliye Nezareti	2.402.000
Evkaf Nezareti	4.627.000
Dahiliye Nezareti	41.082.000
Hariciye Nezareti	3.016.000
Ticaret Nezareti	458.000
Maarif ve Nafia Nezareti	1.084.000
Zaptiye Nezareti	3.789.000
Maliye Nezareti	15.000.000
Yekün (Toplam)	327.194.000

Kaynak: Cumhuriyetin 70. Yılında Maliye Bakanlığı (1993)

³ **Cizye:** Müslüman devletlerde Müslüman olmayan vatandaşlardan alınan vergi türüdür.

Tablo 2, Osmanlı'nın ilk modern bütçesi kabul edilen 1863-1864 yılı bütçe giderlerini göstermektedir. En yüksek gider kalemi olarak Harbiye Nezareti yani savunma bakanlığı olarak görünmektedir. İkinci en yüksek gider kalemi ise Dahiliye Nezareti yani içişleri bakanlığıdır. Borç ve faiz giderlerinin de bütçede büyük bir gider kalemi oluşturduğunu görüyoruz.

1876 yılına gelindiğinde tahta çıkan II. Abdülhamid anayasa hazırlanması üzere bir komisyon kurmuştu. 1875 tarihli Fransa anayasası ve 1831 tarihli Belçika anayasası örnek alınarak bir anayasa taslağı oluşturuldu. Padişah kendisine sunulan bu taslak üzerinde aralarında yüksek devlet adamlarının da bulunduğu bir komisyonla birlikte çalışmalar yapmış ve kendi yetkilerini artırıcı bazı düzenlemelerle taslağın son şeklini vermişti. Osmanlı İmparatorluğu'nun ilk anayasası olan Kanun-ı Esasi 24 Aralık 1876 tarihinde ilan edilmiştir (TBMM Başkanlığı – Anayasa ve İçtüzük). Bu anayasa ile Osmanlı bütçelerinin yasal bir dayanağı olmuştu. Kanun-ı Esasi'de bulunan madde 64, madde 98, madde 99, madde 100, madde 101 ve madde 102 bütçe ile ilgili maddelerdir.

Kanun-ı Esasi'de bütçe "devletin yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren bir kanun" olarak tanımlanmıştır. Bütçe hakkı açısından önemli bir yere sahip olan bu anayasa sayesinde seçimle gelen bir meclis ilk kez bağımsız kararlar alacak, halk adına yasalar hazırlayacaktı. Bütçe tasarısı hükümet tarafından hazırlanacak ve meclise sunulacaktı. Meclisin bu tasarı üzerinde değişiklik yetkisi olmakla birlikte olduğu gibi de onaylayabilecekti (Gürsoy, 1980: s. 88).

1908 yılında II. Meşrutiyetin ilanı ile birlikte devlet gelirlerinin merkezde toplanması amaçlanarak düzenli bir tahsil teşkilatı kurulmuştur. 1909 yılı için hazırlanıp onaylanan bütçe sistematığı ve içeriği bakımından sonraki yıllarda hazırlanacak bütçelere örnek olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda kanunlaşan son bütçe 1918 yılı bütçesi olmuştur (Tüğen, 2013: s. 17).

2.2.1.4.3. Cumhuriyet Dönemi'nde Bütçe Hakkının Gelişimi

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılışının ardından Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde Anadolu'da bir Kurtuluş Savaşı başlamıştı. Bu mücadelenin finansmanı vergiler, borçlar, yardımlar, zorunlu borçlanmalar gibi çeşitli yöntemlerle sağlanmaya çalışılıyordu. 23 Nisan 1920'de Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin açılmasıyla birlikte hem mücadele hem de finansman konusu farklı bir boyut kazanmıştır. Ağır savaş koşullarının yanında ekonomik krizin içinden çıkılmaz bir hal alması TBMM'yi daha

ilk günlerden mali yasalar çıkarmaya zorlamıştır. Meclis açıldıktan bir gün sonra 24 Nisan 1920’de aldığı 1 numaralı karar ile Ağnam vergisi (hayvan varlıkları üzerinden alınan vergi) 4 katına çıkarılmıştır. Tarım üzerinden alınan vergiler Osmanlı’da çok önemli bir paya sahiptir ancak Anadolu’da birçok bölgenin işgal altında olmasından dolayı verginin uygulama alanı kısıtlı olarak kalmıştır (Tüğen, 2013: s. 17; Gürsoy, 1980: s. 92).

Fransa, Belçika ve İtalya bütçe kuralları gözetilerek hazırlanan ve 1 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gelirlerin ve giderlerin yapılması, devlet mallarının idaresi, bütçe ve kesin hesapların nasıl hazırlanacağını belirlenmesine ilişkin esaslar yeniden düzenlenmişti (Edizdoğan, 1998: s. 27). Ülkemizde birçok bütçe uygulamasına rehber olan bu kanun 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.

Cumhuriyet döneminde bütçe hakkı ile ilgili ilk gelişmeler 1924 Anayasası’nda bütçenin geniş ve eksiksiz bir şekilde yasalaştırılmasıyla başlamıştır. Bu tarihten sonra da çeşitli düzenlemeler 1961 ve 1982 anayasası ile sağlanmıştır. Bu bölümdeki gelişmeler 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları şeklinde üç ana başlık altında incelenecektir.

2.2.1.4.3.1. 1924 Anayasası’nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler

Bütçe hakkının ilk aşaması vergilendirme yetkisinin millet temsilcilerinin oluşturduğu yasama organına ait olmasıdır. 1924 Anayasası ile vergi ile ilgili birçok düzenleme getirilmiştir. Vergilerin sadece kanunla ve meclisin onayıyla getirileceği hükmü modern bütçelerin oluşmasına zemin hazırlayan bir kanun maddesi olmuştur.

1924 Anayasası’nda bütçe ile ilgili şu hükümlere yer verilmiştir:

- **Madde 84.** *“Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.”*
- **Madde 85.** *“Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılıncaya kadar alınabilir.”*

- **Madde 95.** *“Bütçe kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclise bütçe yılı başından en az üç ay önce sunulur.”*
- **Madde 96.** *“Devlet malları bütçe dışı harcanamaz.”*
- **Madde 97.** *“Bütçe kanununun geçerliği bir yıldır.”*
- **Madde 98.** *“Kesin hesap kanununu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri bütçe kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.”*
- **Madde 99.** *“Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet meclisine sunulur.”*
- **Madde 100.** *“Büyük Millet meclisine bağlı ve Devletin gelirleri ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur.”*
- **Madde 101.** *“Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde meclise sunar.”*

Anayasa’nın 84. maddesinde verginin kanuni tanımı yapılmıştır. Bu maddelerden anlaşılacağı üzere vergiye “kanunilik ilkesi” getirilmiştir (Coşkun, 2000: s. 18). Daha önce incelediğimiz 1876 Kanun-ı Esas-i’de de bu hüküm açık bir şekilde belirtilmişti.

Bütçe ile ilgili Anayasa’nın 95. maddesi devlete ait kaynakların kullanımına yıllık bütçelerle bir düzen getirilmiş ve bütçenin “mali yıla girmeden kanunlaşması (önceden izin alma)” ilkesi sağlanmıştır. 96. maddede belirtilen bütçe dışında harcama yapılamayacağı hükmü ile devlet harcamalarının takibi mümkün kılınmış, israfların önüne geçilmiştir. 97. madde ile “bütçenin yıllık olması” ilkesi sağlanmıştır. **Kesin Hesap Kanunu**, bir bütçe yılı içinde elde edilen gelirleri ve yapılan harcamaları gösteren bir kanundur. 98. ve 99. maddelerde bu kanunla ilgili hükümler belirtilmiştir. 100. ve 101. maddeler ise bütçenin denetim mekanizması görevi görececek Sayıştay ile ilgili hükümler belirtilmiştir.

Bu hükümlerden anlaşılacağı üzere vergi salınması, bütçenin yıllık olması, gelirlerin ve harcamaların bütçe kanununun izni ile yapılması, hükümetçe hazırlanan bütçelerin incelenmesi, bütçe kanununun millet temsilcilerinden oluşan meclis tarafından onaylanması, devlete ait hiçbir mali değer bütçe dışında bırakılmaması, ödeneği olmayan işler için harcama yapılamaması, bütçe denetiminin Meclis adına

Sayıştay tarafından yapılması vb. hükümler 1924 Anayasası'nda açıkça belirtilmiştir. Böylece bütçe hakkı kavramı Türkiye'de ilk kez tam ve eksiksiz bir şekilde kabul edilmiştir (Gürsoy, 1980: s. 93; Edizdoğan, 1998: s. 27).

1924 Anayasası ile yasama organına yani TBMM'ye büyük bir yetki verilmiştir. Bütçenin bir kanun olarak kabul edilmesi nedeniyle Devlet Başkanı tarafından onaylanması ve ilan edilmesi öngörülmüştür (Madde 26⁴). Ancak onaylanması bakımında bütçe kanunu diğer kanun taslaklarından farklıdır. Kanun tasarıları devlet başkanı tarafından veto edilerek tekrar görüşülmek üzere meclise gönderilebilirdi ancak bu anayasada başkana bütçe kanununu veto etme yetkisi verilmemiştir (Madde 35)⁵ (Coşkun, 2000: s. 18).

2.2.1.4.3.2. 1961 Anayasası'nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler

09.07.1961 tarihli ve 334 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası esas itibariyle 1924 Anayasası'nda bulunan bütçe hakkının kullanılmasına ilişkin hükümlere, o günün şartlarına uygun modern görüşlerin de eklenmesiyle bütçe hakkının kullanımını günümüz anlayışına uygun bir hale getirmiştir. Bütçe hakkı 1961 Anayasası'nda da en açık şekilde ifade edilmiştir (Gürsoy, 1980: s. 94).

1961 Anayasası'nda bütçe ile ilgili şu hükümlere yer verilmiştir:

- **Madde 61.** *“Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.*
Vergi, resim ve harçlar ve benzeri malî yükümler ancak kanunla konulur. Kanunun belli ettiği yukarı ve aşağı hadler içinde kalmak, ölçü ve esaslara uygun olmak şartıyla, vergi, resim ve harçların muafiyet ve istisnalarıyla nispet ve hadlerine ilişkin hükümlerde değişiklik yapmaya, Bakanlar Kurulu yetkili kılınabilir.”

⁴ **Madde 26.** “Kanun koymak, kanunlarda değişiklik yapmak, kanunları yorumlamak, kanunları kaldırmak, Devletlerle sözleşme, antlaşma ve barış yapmak, harp ilan etmek, Devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak, para basmak, tekelli ve akçalı yüklenme sözleşmelerini ve imtiyazları onamak ve bozmak, genel ve özel af ilan etmek, cezaları ertelemek, mahkemelerden çıkıp kesinleşen ölüm cezası hükümlerini yerine getirmek gibi görevleri Büyük Millet Meclisi ancak kendisi yapar.” TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>

⁵ **Madde 35.** “Cumhurbaşkanı, Meclisin kabul ettiği kanunları on gün içinde ilan eder. Cumhurbaşkanı, uygun bulmadığı kanunları bir defa görüşülmek üzere gene on gün içinde gerekçesi ile birlikte meclise geri verir. Anayasa ile Bütçe kanunun bu hüküm dışındadır.” TBMM, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>

- **Madde 94.** ‘‘Genel ve katma bütçe tasarıları ile millî bütçe tahminlerini gösteren rapor, malî yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Bu tasarılar ve rapor, otuz beş milletvekiliyle on beş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az otuz üye verilmek şartıyla, siyasî parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosunda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.

Cumhuriyet Senatosunca kabul edilen metin, en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisince görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclislerinin genel kurullarında, Bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.’’

- **Madde 126.** ‘‘Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.’’

- **Madde 127.** ‘‘Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir.

Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.

Silahlı Kuvvetler elinde bulunan Devlet mallarının Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlenmesi usulleri, millî savunma hizmetlerinin gerektirdiği gizlilik esaslarına uygun olarak kanunla düzenlenir.

Kamu İktisadî Teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.’’

- **Madde 128.** *‘‘Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabûl edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. ‘‘*

Anayasa’nın 61. maddesinde belirtilen vergi ödevi ile ilgili hükümler 1924 Anayasası’na benzer şekilde düzenlenmiştir. Ancak maddede belirtilen herkesin mali gücüne göre vergi ödemesi gerektiği ilk kez Anayasa’ya girmiş ve verginin ‘‘ödeme gücü (iktidar)’’ ilkesi getirilmiştir (Edizdoğan, 1998: s. 28).

94. madde, bütçe kanun tasarısının hukuki şekline ve hazırlanıp onaylanma sürecine dair hükümler belirtmiştir. Yine bu maddede belirtilen ‘‘Milli Bütçe’’ vurgusu ile klasik bütçe tarzının modern bütçeye dönüştürülmesi ile bütçenin mali araç olmasının dışında ekonomik araç olarak ülke ekonomisine yön vermede kullanılmasının temelleri oluşturulmuştur (Coşkun, 2000: s. 19). Milli Bütçe kavramı dönemin Federal Almanya ve ABD gibi iktisadi gelişme gösteren ülkelerinde ortaya atılmış ve uygulanmıştır. Bu ülkelere göre bir bütçe ‘‘dengeli gelişmeyi sağlayacak optimal kaynak dağılımını’’ yapabiliyorsa Milli Bütçe’dir (Gürsoy, 1980: s. 96).

1961 Anayasası’nın 126. maddesi, kalkınma plan ve programlarını bütçe ile destekleyici hükümler belirtmektedir. Ayrıca bütçenin yıllık olmasıyla birlikte kalkınma planları ile ilgili yatırımların veya süresi bir yılı aşan çeşitli hizmetlerin aksamaması için süre uzatıcı usuller konulabileceğini belirtilmiştir (Tüğen, 2013: s. 19).

127. madde, 1924 Anayasası’nda 100. ve 101. maddelerde görev tanımı yapılan Sayıştay kurumu ile ilgilidir.

128. maddede ise, 1924 Anayasası’na göre 17 ay olan ve mali yılbaşı tarihlerindeki değişiklikler sebebiyle 20 aya çıkan Kesin Hesap Kanununun sunulma süresi bir yıla indirilmiştir. Genel Muhasebe Kanunu veya ilgili başka bir kanun yoluyla bu sürenin kısaltılabileceği belirtilmiştir (Edizdoğan, 1998: s. 28).

1961 Anayasası'nda yer alan bütçe ile ilgili hükümleri ve yenilikleri şu şekilde özetleyebiliriz (Gürsoy, 1980: s. 97):

- ‘‘Milli Bütçe’’ olgusuna anayasal zemin getirilmiştir.
- Bütçeyi hazırlama yetkisi bakanlar kurulundadır.
- Bütçe tahminlerini gösteren raporlar mali yılbaşından üç ay önce meclise gönderilir.
- Meclise gönderilen bütçe tasarısı üye sayısı ve niteliği anayasada belirlenmiş bir ‘‘Karma Komisyon’’ tarafından incelenir. Bu inceleme 8 hafta ile sınırlıdır.
- Komisyondan geçen bütçe senato tarafından 10 gün süreyle incelenir.
- Senatonun değişiklik önerileri komisyon tarafından bir hafta içinde görüşülüp karara bağlanır.
- TBMM’ye gelen bütçe burada on gün süreyle incelenir ve onaylanır.

2.2.1.4.3.3. 1982 Anayasası’nda Bütçe İle İlgili Gelişmeler

12 Eylül 1980’de yapılan askeri darbe sonucunda 1961 anayasası yürürlükten kaldırılmış, 7 Kasım 1982 tarihli ve 2709 sayılı Anayasa yürürlüğe konmuştur. Bu Anayasa ile birlikte bütçe konusunda yeni hükümler getirilmiştir. Yasama organı yapısında değişikliğe gidilerek Cumhuriyet senatosu kapatılmış ve çift meclis dönemi sona erdirilmiştir. TBMM’de görüşülüp onaylanan bütçeleme sürecine 1961 Anayasası’ndan farklı durumlar getirilmiştir (Coşkun, 2000: s.19). II. Dünya Savaşı sonrasında diğer Avrupa ülkeleri anayasalarında getirilen meclis üyelerinin bütçe görüşmeleri sırasında gider artırıcı, gelir azaltıcı teklif sunamayacakları hükmü, 1961 Anayasası’nda olduğu gibi 1982 Anayasası’nda da aynen yer almıştır. Ayrıca 30.01.1971 tarihli Anayasa değişikliğinde yer alan ve 1982 Anayasası’nda yer alan ‘‘vergi, resim, harç ver benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kurulu verilebilir’’ (m. 73/4) hükmü korunmuştur (Edizdoğan, 1998: s. 29).

1982 Anayasası’nda bütçe ile ilgili şu hükümlere yer verilmiştir:

- **Madde 73.** “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.

(Değişik: 16/4/2017-6771/16 md.) Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.”
- **Madde 161.** “Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.

(Değişik ikinci fıkra: 29/10/2005-5428/3 md.) Mali yıl başlangıcı ile merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü kanunla düzenlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir.

Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.”
- **Madde 162.** “Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim bütçe tasarısı ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmi beş üye verilmek şartı ile siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur.

Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.

(Değişik dördüncü fıkra: 29/10/2005-5428/4 md.) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oylanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

- **Madde 163.** *‘‘Merkezî yönetim bütçesiyle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur. ‘‘*
- **Madde 164.** *‘‘Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*
Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar, Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını, yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar.
Kesin hesap kanunu tasarısı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştay’ca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. ‘‘

1982 Anayasası’nın 73. maddesinde vergiyle ilgili yükümlülüklerden bahsedilmiştir. 161. maddesinde bütçenin hazırlanma ve uygulanma süreci açık bir şekilde hükümlere bağlanmıştır. 162. madde bütçenin komisyonca incelenme ve TBMM’de görüşülme süreci hakkında esasları düzenlemiştir. 163. madde ise 1961 Anayasası’ndan farklı olarak 1982 Anayasası’nda yer alan bir hükümdür. Esas itibarıyla önceki dönemlerde bütçe uygulamalarında meydana gelen aksaklıkları önlemek amacıyla getirilmiş hükümleri içermektedir. 164. madde kesin hesap kanun tasarı için getirilen hükümlerden bahsetmektedir. Kanun tasarısının hazırlanma ve parlamentoda görüşülme süreci belirtilmiş, yasama organına bütçe denetimini daha etkin yapma olanağı tanınmıştır. Yeni bütçe yılı yasa tasarısının parlamentoda görüşülmesiyle

birlikte geçmiş bütçe yılına ait kesin hesap kanun tasarıları da görüşülüp onaylanmaktadır (Coşkun, 2000: s. 20-21).

1982 Anayasası'nda yer alan 162., 163. ve 164. maddeler, 16.04.2017 tarihli ve 6771 sayılı kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kaldırılan maddelerde yer alan bütçe ile ilgili hükümler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne göre yeniden düzenlenerek 161. Madde altında toplanmıştır.

1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alan bütçe kanunlarında ve bu kanunlar üzerinde değişiklik yapan düzenlemelerde bütçe hakkının kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama esasları ile denetim ve kontrol mekanizmalarını açık bir şekilde belirten ifadeler yer verilmiştir. Cumhuriyet Dönemi'nde itibaren başlatılan sağlam bir mali yapı oluşturma çabaları kararlılık içerisinde sürdürülmüş ve özellikle Avrupa'da yaşanan gelişmelerin yakından takip edilmesi ile çeşitli yenilikler ve düzenlemeler Anayasalarımızda kendisine yer bulmuştur.

BÖLÜM III

BÜTÇE SİSTEMLERİ

Bütçe hakkının ortaya çıkışı olarak kabul edilen Magna Carta döneminden bu yana devletlerin halka karşı sorumlulukları sürekli olarak artış göstermiştir. Dönemsel olarak değişiklik gösteren hizmetler, gereklilikler ve sorumluluklar yöneticilere birer yük haline gelmeye başlamıştır. Ekonomi yönetimi kıt kaynaklar ile ihtiyaçların verimli bir şekilde karşılanmasını gerekli kılar ancak toplumun artan ihtiyaçları karşısında gelir kaynakları bu ihtiyaçlara paralel bir artış göstermez. Var olan sınırlı kaynakların en verimli şekilde değerlendirilebilmesi için gelirlerin toplanması, harcama kalemlerinin belirlenmesi ve kaynak tahsisi gibi aşamaların belirli bir düzen içinde yürütülmesi gerekmektedir.

Devletlerin faaliyet alanları sürekli bir genişleme içerisinde. Mevcut gelirlerle bu genişlemeye cevap verilememesi neticesinde ekonomik faaliyetler üzerinde sıkı bir denetim yapmak ve eldeki kaynakları en verimli şekilde kullanmak devletler için bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu durumlar neticesinde planlı bir bütçeleme sürecinin zorunluluğu bütçe sistemlerinin gelişmesine yol açmıştır. Karşılaşılan bu zorluklara çözüm önerileri getirilmesi ile halkın kendisini yönetenleri mali alanda denetlemek ve keyfi politikalarını önlemek istemesi bütçeleme sistemlerinin sürekli olarak gelişim göstermelerini sağlamıştır. Kamu yönetiminde gerekli verimliliğin ve etkinliğin sağlanması amacıyla bütçe sistemleri kullanılmaya başlanmıştır (Edizdoğan, 1998: s. 147).

Hazırlanan bütçelerin amaçlarına ulaşabilmeleri için devletin içinde bulunduğu koşullara göre halkın ihtiyaçlarını en etkin şekilde karşılayacak bir bütçenin hazırlanması gerekmektedir. Bütçeleme sistemleri değişen ihtiyaçlara ve koşullara göre sürekli olarak gelişim göstermiştir. Bu gelişim, klasik bütçe sisteminden sonra denetim ve planlama gibi faktörlerin de bütçe yoluyla uygulanmasıyla birlikte bütçe sistemlerinde bir dönüşüme yol açmış ve çeşitli modern bütçeleme teknikleri ortaya çıkmıştır.

Bu bölümde bütçeleme sistemlerinin en ilkel hali olarak görülen *geleneksel (klasik) bütçe sistemi* ile daha sonra geliştirilen *performans bütçe sistemi*, *program bütçe sistemi*, *planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS)* ve *sıfır esaslı (tabanlı) bütçe sistemi* başlıkları incelenecektir.

3.1. Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

3.1.1. Genel Olarak Geleneksel Bütçe Sistemi

Bütçeleme sistemlerinin en basit ve ilkel şekli olan bu sistem klasik iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. ‘*Line-item budgeting*’, ‘*conventional budgeting*’ olarak da bilinen geleneksel bütçe sisteminde klasik iktisat akımının izleri görülmektedir. Bütçe denkliğinin esas olduğu bu sistemde gelirlerin azaldığı dönemlerde giderler azaltılarak; gelirlerin arttığı dönemlerde ise harcamalar artırılarak veya vergi oranları düşürülerek bir denklik sağlanır. Bu sistemde genel ekonomik denge gözetilmez. Bütçenin açık vermesi de fazla vermesi de istenmeyen bir durumdur. Devletler minimal model olarak hizmetler sunduğu için borçlanmayla sağlanan bütçe artışları da kabul edilmemiştir (Tüğen, 2013: s. 110).

Geleneksel bütçe sistemi girdi odaklı bir sistem olarak değerlendirilir. Hangi hizmetlere ne kadar kaynak ayrıldığı açıkça belirtilir ancak çıktıların analiz edilmesi ve değerlendirilmesi yapılmaz. Kamu kuruluşlarına harcama kalemleri belirtilerek dağıtılan ödeneklerde hangi mal ve hizmet için ne kadar pay ayrıldığını açıkça belirtilmiştir. Ancak dağıtılan ödeneklerin hangi amaca yönelik olduğu veya ne ölçüde amacına ulaştığı dikkate alınan bir husus değildir. Devlet çeşitli kamu kuruluşlarına ödenek ayırırken kamu hizmetlerinin niteliğini değil kuruluşların ihtiyaçlarını göz önünde bulundurur. Ancak buna karşılık harcamaların amacı ve harcamalar sonucunda elde edilecek kamu yararı göz önünde bulundurulmaz (Pehlivan, 2018: s. 86).

Kuruluşlara ayrılan ödeneklerin hangi harcama kalemlerine gittiği önceden bellidir. Örneğin bir bakanlığa ayrılan ödenek, bakanlık içinde personel maaşları, kırtasiye giderleri, ısınma giderleri, ulaşım giderleri vb. şekilde birçok harcama kalemine ayrılabilir ve her bir kalem için yapılacak harcama kendisine tahsis edilecek ödenegi aşamaz.

Geleneksel bütçe sisteminde denetim mekanizmasına da önem verilmiştir. Kamu kuruluşlarına aktarılan ödeneklerin verimli kullanılmasını ve keyfi politikalara karşı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla denetim mekanizmaları devreye sokulabilir. Bu denetimler genellikle kurumların kendilerine tahsis edilen ödenekleri aşmamalarını ve bir harcama kalemine ayrılan ödenegin amacı dışında kullanılmamasını hedeflemektedir. Böylece ödeneklerin yasama organı tarafından onaylanan şekilde kullanılması ve mali olarak denetlenmesi sağlanmış olur (Edizdoğan, 1998: s. 147).

Geleneksel bütçe sistemi uygulamaları ilk olarak İngiltere ve Fransa’da görülmüş daha sonra birçok ülke tarafından kullanılmıştır. Basit bir sistemde hazırlanması ve ülkelerin değişen koşullarına kısa vadede uyum sağlayabilmesi bu sistemin uzun yıllar kullanılmasına olanak sağlamıştır. Sistemin birçok ülke tarafından uzun yıllar kullanılmasının nedenleri olarak şu özellikleri gösterilebilir (Gianakis & McCue, 1999: s. 22):

- Sistem, merkezi ve yerel yönetimleri oluşturan çeşitli kuruluşlar tarafından kullanılabilir düzeydedir.
- Bütçenin hazırlanması çok fazla uzmanlık gerektirmez. Enflasyon veya talep artışları nedeniyle düzenlenmesi gereken ödenekler bir önceki yılın talepleri üzerinden hesaplanarak sınırlandırılabilir.
- Yasama organı ve yetkililer bütçe hazırlanma sürecinde politika analizleri, program detayları gibi durumları tartışmaktan ziyade genel politikalar, basit harcama kalemleri gibi maddeleri tartışmayı ve genel amaçlı bir bütçe hazırlamayı tercih ederler.
- Politikanın arka plana itilmesi sınırlı kaynakların tahsisi ile ilgili çatışmayı en aza indirir. Önceki yılın tahsis planının genel kabulü ve belirli miktarda ödenek ve miktar değişiklikleri potansiyel çatışmaları önler böylece bütçeleme sürecinin daha hızlı bir şekilde tamamlanması sağlanır.

Bütçelerin hazırlanma süreci geleneksel olarak "bottom-up" denilen aşağıdan yukarıya doğru bir formül ile hazırlanmıştır. Harcama birimleri tarafından hazırlanan bütçe teklifleri genellikle gerçekte beklenen harcama düzeyinin üzerinde bir ödenek talebiyle ilgili bakanlığa sunulur. Taleplere dayanarak, ilgili bakanlık ve harcama birimi arasında müzakereler başlar ve bir anlaşmaya varıncaya kadar devam eder. Uzlaşılan bütçe ödeneği bir tasarı haline getirilerek onay merciine gönderilir (Kim & Park, 2006: s. 88). Hazırlanan bütçeler dönemliktir ve bir önceki yılın bütçesi baz alınarak hazırlanır. İçerik bakımından genellikle harcama kalemlerine (line-items) ayrılmış olduğu için bu bütçe sistemine “harcama kalemleri bütçesi” de denilmektedir. Hazırlanış bakımından bazı avantajlara sahip olmasından dolayı uzun yıllar kullanım alanı bulmasına rağmen harcama kalemlerinin hizmetlerle ilişkilendirilememesi, yıllık olarak hazırlandığı için geleceği görme imkânı sağlamaması ve sadece küçük

değişiklikler yapılarak hazırlandığı için durağan olması sisteme getirilen bazı eleştirilerdir (Şahin İpek, Sakal & Çiçek, 2014: s. 84). Ayrıca planlamaya dayalı bir hazırlama süreci olmaması, girdi odaklı kabul edilerek çıktıların önemszenmemesi ve fayda-maliyet analizlerine yer verilmediği için günümüz kullanımına uygun bir bütçe sistemi değildir.

3.1.2. Geleneksel Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Geleneksel bütçe sistemi uygulamaları öncesinde devletler harcama birimlerine toplu ödenekler vererek kaynak tahsisinde bulunmaktaydı. Torba bütçe (lump-sum budgeting) olarak da adlandırılan bu sistemde her bir kamu kuruluşuna ayrılan ödenekler hizmet kategorilerine ayrılmadan, toplu bir şekilde verilmekteydi. Genel olarak bütçe sistemlerini birbirinden ayıran temel faktör hazırlama sürecindeki farklılıklar olduğundan dolayı geleneksel bütçe sisteminin torba bütçe uygulamasından ayrıldığı nokta da bütçe hazırlanırken bir sınıflandırmaya gidilerek hazırlanmasıdır.

Bu sınıflandırmalar genel olarak aşağıdaki başlıklar şeklindedir.

3.1.2.1. Harcama Kalemlerine Göre Sınıflandırma

Geleneksel bütçe uygulamalarında en yaygın olan sınıflandırma harcama kalemleri dikkate alınarak yapılan sınıflandırmadır. Bu yönünden dolayı geleneksel bütçe sistemi, harcama kalemleri bütçesi (line-item budgeting, object of expenditure budget) olarak da adlandırılmaktadır. Bu kalemler harcama birimlerince belirlenen personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve demirbaş alımları vb. şekilde örneklendirilebilir. Harcama kalemleri, bir kamu hizmeti için gerekli olan girdiler olarak nitelendirilir. Geleneksel bütçe sisteminin en büyük özelliği olan girdi odaklı bir bütçe olması da bu sınıflandırma örneğinde görülmektedir. Devletin hangi tür mal ve hizmetler için ne kadar pay ayırdığı belirtilmekte ancak bu ödeneklerin ne için kullanıldığı veya ne gibi bir fayda sağlayacağı önemszenmemektedir. Sadece yapılan harcamaların muhasebe kayıtları sıkı bir denetim altında olduğundan program maliyetleri bilinmemektedir. Ayrıca bir kurumun kendi harcama kalemlerine ayrılan ödeneklerde bir değişiklik yapabilmesi de yasama organının iznine tabi tutulmuştur. Örneğin kurumun personel giderleri için kendine tahsis edilen ödenek miktarını aşması veya bir kısmını demirbaş giderleri için kullanması pek mümkün değildir. Her bir

harcama kalemi için ayrılan ödeneklerin toplamı kurumun toplam bütçesini verir (Batırel, 1984: s. 42-46; Tüğen, 2013: s. 111).

3.1.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma devlet tarafından yürütülen hizmetler esas alınarak yapılan bir sınıflandırmadır. Eğitim, sağlık, savunma, ulaşım, adalet gibi bazı genel faaliyetlere ayrılan ödenekler belli olduğundan devletin hangi hizmete ne kadar harcadığı açık bir şekilde görülebilir. Bu durum da kamuoyuna devlet faaliyetleri konusunda bilgi sağlamış olur. Geleneksel bütçe sisteminde harcama kalemlerine göre sınıflandırma kadar kullanılsa da kullanım alanları görülmektedir.

3.1.2.3. Örgütsel Birimlere Göre Sınıflandırma

Örgütsel birimlere göre sınıflandırmada temel ilke kamu harcamalarının bakanlıklar, kurumlar, daireler ve bunlar altında örgütlenmiş birimlere göre ödeneklerin oluşturulmasıdır (Edizdoğan, 1998: s. 148).

3.1.3. Geleneksel Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Geleneksel bütçe sistemi uzun yıllar uygulama alanı bulsa da zaman içinde değişen toplumsal gelişmelere ve ihtiyaçlara karşı yetersiz kalmıştır. Doğası gereği basit bir sistem olması nedeniyle uygulamada sapmalara neden olmuş ve kurumlarda meydana gelen aksaklıklardan da etkilenmiştir. Teknik ve idari yönden yeni uygulamaların bu sisteme aktarılmasında yetersin kalınması sistemin aksaklıklarını daha belirgin hale getirmiştir. Geleneksel bütçe sistemine yöneltilen eleştiriler şu şekilde sıralanabilir (Edizdoğan, 1998: s. 151-153; Tüğen, 2013: s. 112-113):

- Bütçeler yıllık olarak bir önceki yılın ödenekleri üzerinden, beklenen fiyat artışlarına ve yeni faaliyetlere göre yeniden hesaplanır. Bir önceki yıl uygulanan program sadece maliyet artışı hesaplanarak yeni bütçeye geçirilir. Bu durumda da mevcut faaliyetlerin etkinlikleri veya aynı sonucu verecek alternatif faaliyetler göz ardı edilmiş olur.
- Geleneksel bütçe sistemi örgüt bazlı bir sistemdir. Kurumlar arası ilişkiler olmadığından veya benzer faaliyetlerde bulunan kurumlar için harcamalar

bakımından bir karşılaştırmanın yapılmaması nedeniyle bir faaliyetin toplam maliyeti net olarak hesaplanamamaktadır.

- Bu sistem devletin ekonomik faaliyetlerinin temel amacını açık bir şekilde yansıtmaz. Kurumun neyi, ne için, neden yaptığı ile değil neye harcama yaptığı ve bu harcamanın miktarı ile ilgilenir.
- Harcama birimleri hazırladıkları bütçe tekliflerinde genellikle bir kesinti yapılacağını bildiği için gerçeğe aykırı olan şişirilmiş bir bütçe talep etmektedirler.
- Bütçe tahminlerinin gerçeğe yakın bir şekilde yapılmasına olanak sağlayan, program sonuçlarının değerlendirilmesini yapan ve ayrılan ödeneğin ne kadar etkin kullanıldığını gösteren *fayda-maliyet analizleri* gibi bilimsel tekniklerden yararlanılmaz.
- Geleneksel bütçe sisteminde denetim mekanizması önemli bir yere sahiptir. Ancak bu denetimler genellikle şekle bağlı ve formalitenin ötesine geçmeyen kontrollerdir. Sonuçların denetlenmesi veya verimliliğin ölçülmesi gibi durumlara önem verilmemektedir.
- Bütçeler yıllık olarak hazırlanır. Bundan dolayı sürekli hizmetlere veya yatırımlara olanak verilmemektedir. Yatırımların faydaları uzun yıllara yayıldığından dolayı geleneksel bütçe sistemi ile planlı bir yatırım harcaması yapmak pek mümkün değildir.
- Sistemin plana dayalı bir yapıda olduğu söylenemez. Ekonomik açıdan önceki dönemin harcama durumlarını baz alıp sadece gider kalemlerini sıraladığından dolayı tutucu bir yapıya sahiptir. Ancak planlı bir bütçe ekonomik ve fonksiyonel hedeflere sahip olmalıdır (Karacal & Uyduranoğlu Öktem, 2007: s. 8).
- Bu sistemde harcama birimleri tarafından yapılan tasarruflar yıl sonunda merkezi yönetime iade edilmektedir ve bir sonraki yılın ödeneğinden bu teslim miktarı düşülerek yeni bir ödenek hazırlanmaktadır. Bir sonraki yıl ödeneklerinde kesintiye gidilmesini istemeyen kurumların üzerinde harcama baskısı oluşabilir. Böyle bir durum, tasarrufu teşvik edici olmamasından dolayı sistemin bir açığı olarak görülebilir (Tüleykan, 2009: s. 4).

- Bütçeye yeni giren bir harcama kalemi yıllar içinde bir müessese haline gelebilir. Her yıl harcama kalemleri tümüyle incelemeden geçirilmediği için bir masrafı bütçeden çıkarmak genellikle mümkün değildir.

3.2. Performans Bütçe Sistemi

3.2.1. Genel Olarak Performans Bütçe Sistemi

Uzun yıllar uygulama alanı bulmuş, girdi odaklı bir sistem olan geleneksel bütçe sistemi bir süre sonra değişen ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Bütçe sistemine yeni bir anlayış kazandırmak ve değişen harcama yapısına ayak uydurabilmek için çıktı odaklı bir sistem denemeleri başlamıştır. Geleneksel bütçe sisteminin en büyük eksikliği olan hizmet verimliliğinin hesaplanamaması nedeniyle performansın ön planda olduğu yeni bir sistem uygulanmak istenmiştir.

Yeni bir bütçe sistemine ihtiyaç duyulmasının diğer nedenleri; yaşanan mali krizler, kaynakların etkin kullanılamaması, kamu harcamalarında miktar ve kalite olarak artışların meydana gelmesi, teknolojik değişimlerin yaşanması ve kamu yönetimi anlayışında yeniliklere ihtiyaç duyulması şeklinde sıralanabilir (Bal, 2015: s. 27).

Robinson (2007) performans esaslı bütçeyi şu şekilde tanımlamıştır: Kamu harcamalarının verimliliğini artırmak ve resmi performans bilgilerini sistematik bir şekilde değerlendirilerek ödenekler ve çıktılar arasındaki bağlantıyı güçlendirmek amacıyla tasarlanmış bir kamu sektörü finansman mekanizması ve sürecidir (Robinson, 2007).

Genel olarak performans bütçe sistemi, harcama birimlerinin kendilerine sağlanan parayla ne yaptığını veya ne yapmayı planladıkları hakkında bilgi veren; bütçe ödeneklerindeki her bir artışı çıktılarla ve elde edilen sonuçlarla doğrudan ilişkilendiren bir bütçe sistemidir (Schick, 2003: s. 101). Bir başka ifadeyle performans bütçe sistemi, devlet faaliyetlerini belirlenen hedefler doğrultusunda fonksiyonlar ve programlar olarak sınıflandıran, faaliyetlerin performans ölçümüne olanak sağlayan ve bu faaliyetler sonucunda elde edilen sonuçların değerlendirilmesini yapan bir sistemdir (Erüz, 2006: s. 218).

Performans bütçe sistemi ilk olarak ABD’de geliştirilen bir sistemdir. Başkan Taft tarafından 1912 yılında kurulan ‘‘Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu’’ mevcut bütçe sisteminde var olan aksaklıkları giderebilmek, harcama maliyetlerini hesaplayabilmek, verimliliği ölçebilmek ve bütçenin fonksiyonel olarak

sınıflandırılmasını sağlayabilmek için yaptığı çalışmalar neticesinde ortaya çıkarılmış bir sistemdir (Aktan & Tüğen, 2006: s. 206). Sistemin şekillenmesiyle birlikte ilk uygulama alanları yerel yönetimler bazında olmuştur.

Performans bütçe sistemi, kamu idarelerine ayrılan ödeneklerin hangi ölçüde amacına ulaştığının ölçülebilmesi ve değerlendirilebilmesi üzerine kurulu bir sistemdir (Pehlivan, 2018: s. 88). Bütçede fonksiyonel olarak sınıflandırılan harcamalar hizmet maliyeti ile hizmet miktarı arasında ilişki kurulmasını sağlamaktadır. Bu sayede belirli bir hizmeti görmekle yükümlü kamu kuruluşlarında hizmet verimliliğini ve yöneticilerin başarısını ölçmek mümkündür (Batırel, 1984: s.46).

Performans bütçe sistemi, idareciler tarafından bütçe sınıflandırmasının fonksiyonel kategorilere göre yapılmasına ve faaliyetlerin performans bakımından ölçümünü yaparak iş verimliliğinin değerlendirilmesine olanak sağlar (Rubin, 2008: s.35). Performans bütçe sistemi çıktı odaklı bir yapıya sahip olduğu için harcama birimlerinin hangi harcamaları yaptığını değil neyi başardığını baz alan bir sistemdir. Dikkat çekilen nokta, amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlar değil amacın kendisidir. Belirli amaçlar için kullanılacak olan giderler aynı program altında toplanmakta ve her programın ayrı ayrı fayda-maliyet analizleri yapılmaktadır. Sistemin dikkat çektiği nokta harcama kalemlerine ayrılan bütçe miktarları değil bu ödeneklerle elde edilecek sonuçlardır. Bundan dolayı performans bütçe sistemi ile mevcut kaynakların en verimli şekilde kullanılması amaçlanır ve bu sayede en yüksek hizmet çıktısı elde edilmiş olur. Bu amaçlara ulaşma noktasında bilimsel analizlerden ve matematiksel verilerden mümkün olduğunca yararlanılır. Bu teknikler ‘‘sistem analizi’’, ‘‘fayda-maliyet analizi’’ ve ‘‘etkinlik-maliyet analizi’’ olarak örneklendirilebilir. Performans bütçe sistemini geleneksel bütçe sisteminden ayıran temel fark da bu noktada görülür (Aktan & Tüğen, 2006: s. 207).

Performans bütçe sistemini geleneksel bütçe sisteminden ayıran diğer özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Geleneksel bütçe sisteminde bütçede denklik anlayışı hakimdir ve denetimler mali açıdan yani gelir gider dengliği olarak yürütülür. Performans bütçe sistemi ise sonuç odaklı olduğu için katı bir bütçe dengliği uygulanmaz ve denetimler performans üzerinden yürütülür.

- Geleneksel bütçe sisteminde bu denetimlerin yasama, yürütme ve yargı organları tarafından gerçekleştirilirken performans bütçe sistemi halkın da bütçe denetimine katılmasına olanak sağlar.
- Geleneksel bütçe sisteminde şeffaf olmayan bir anlayış hakimdir ancak performans bütçe sisteminde belirlenen hedefler ve bütçe bilgileri vatandaşların erişimine açıktır (Shah & Shen, 2007: s. 151).
- Geleneksel bütçe sisteminde bütçeler yıllık olarak hazırlanmaktadır ancak performans bütçe sisteminde mali yıl birkaç yıllık dönemler şeklinde hazırlanabilmektedir.
- Geleneksel bütçe sisteminin aksine performans bütçe sisteminde benzer amaçlara hizmet eden faaliyetler aynı programlar içinde toplanabilir. Böylelikle faaliyetlerin toplam maliyeti ve toplam verimliliği hesaplanabilir (Edizdoğan, 1998: s. 155).

Performans bütçe sisteminin önemli bir parçası da denetimdir. İdarecilerin yönetim performanslarının ölçülmesinde en belirleyici faktör çıktı verimliliği olarak kabul edilir. Bunun takibi de performans denetimi ile sağlanmaktadır. Performans denetimi şu şekilde tanımlanabilir: “Kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçlarının, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin, performans bilgi, izleme ve kontrol sistemlerinin incelenip değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının etkinliğinin, tutumluluğunun ve verimliliğinin objektif ve sistematik olarak denetlenmesidir” (BÜMKO, 2004a: s. 56). Performans denetimleri harcama birimlerinin ödenekleri verimli ve etkin kullanmasını amaçlayan uygulamalardır. Mali denetim ile karıştırılmamalıdır. Mali denetimde kurallar baştan bellidir ve sıkı bir şekilde uygulanır ancak performans denetimi görece bir denetim olup yorum ve yargılara açık olabilir (Yenice, 2006: s. 148).

Eksiksiz uygulanan bir performans bütçe sistemin hedefleri; düzgün bir planlama ile bütçe hazırlamak, etkin bir performans denetimi sağlamak, hazırlık aşamasında yasama faaliyetlerinin karar alma sürecini kısaltmak, programlar hakkında net bilgiler vererek kamuoyu ile ilişkileri geliştirmek şeklinde sıralanabilir. Ancak bu hedeflerin sağlanabilmesi için bazı kurumsal düzenlemeler ve uygulamalarla desteklenmesi gerekmektedir (Şahin İpek, Sakal & Çiçek, 2014: s. 86). Bu uygulamaların en önemlisi düzgün çalışan bir maliyet muhasebe sistemidir. Çünkü bu

bütçeleme sisteminin amacı programların mali sonuçları hakkında yöneticilere bilgi vermek ve ödeneklerin verimlilik takibini sağlamaktır. Bu amaçlara da gelişmiş bir muhasebe sistemi ile ulaşılabilir. (Edizdoğan, 1998: s. 155).

Performans bütçe sisteminin belli başlı üç tip uygulama şekli vardır. Birincisi; ‘‘stratejik plana dayalı’’ olan sistemdir. Orta ve uzun vadeli olarak hazırlanan stratejik planlar ve yıllık hazırlanan performans programları sistemin temelini oluşturmaktadır. İkincisi ‘‘performans sözleşmelerine dayalı’’ olan sistemdir. Bu sistemde belirli aşamalarda performans sözleşmeleri bulunmaktadır. Sorumlu bakan ile üst yönetici arasında *kamu hizmet sözleşmesi*, üst yönetici ile birim yetkilisi arasında *hizmet sunum sözleşmesi* yapılmaktadır. Dönem sonunda başarı değerlendirmesi sözleşme hedefleri ile elde edilen sonuçlara göre yapılmaktadır. Üçüncü uygulama şekli ise ‘‘bütçe formatına dönüştürülmüş’’ sistemdir. Bu uygulamada stratejik plan, program ve performans sözleşmeleri gibi belgeler bütçe dışında ayrı olarak hazırlanmaz. Bütçe kendi formatı olarak bu belgelerin bir araya getirildiği bir plan dahilinde hazırlanır (Özel İhtisas Komisyonu, 2006: s. 17-18).

3.2.2. Performans Bütçe Sisteminin Özellikleri

Performans bütçe sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Performans bütçe sistemi çıktı odaklı bir sistemdir. Önemli olan nokta kullanılan kaynakların miktarı değil elde edilecek sonuçlardır. En az kaynak kullanarak en fazla verimin alınmasına olanak sağlayan bir sistemdir (Pehlivan, 2018: s.89).
- Performans bütçe sisteminde bütçe aktörleri ile vatandaş arasında gelişmiş bir iletişim vardır. Bütçe ile harcama amaçları performans beklentileri açık bir şekilde ortaya koyulur. Böylelikle kurum yöneticileri performans beklentilerini daha iyi anlar. Yürütme organı, yöneticilerin, faaliyetleri hakkında halkla daha iyi bir iletişimde olmalarını sağlar (Shah & Shen, 2007: s. 151).
- Performansa dayalı bir sistem ile kamu kurumlarında gelişmiş bir yönetim anlayışı sağlanır. Yöneticiler iç kontrolü sağlamada ve faaliyet performansını izlemede daha aktif şekilde rol alırlar (Shah & Shen, 2007: s. 151).
- Bütçe giderleri, maaş ve ücretler gibi çıktı kalemleri *satın alımlar* olarak değil *fonksiyonlar*, *programlar* ve *faaliyetler* olarak düzenlenir (Aktan & Tügen, 2006: s. 207).

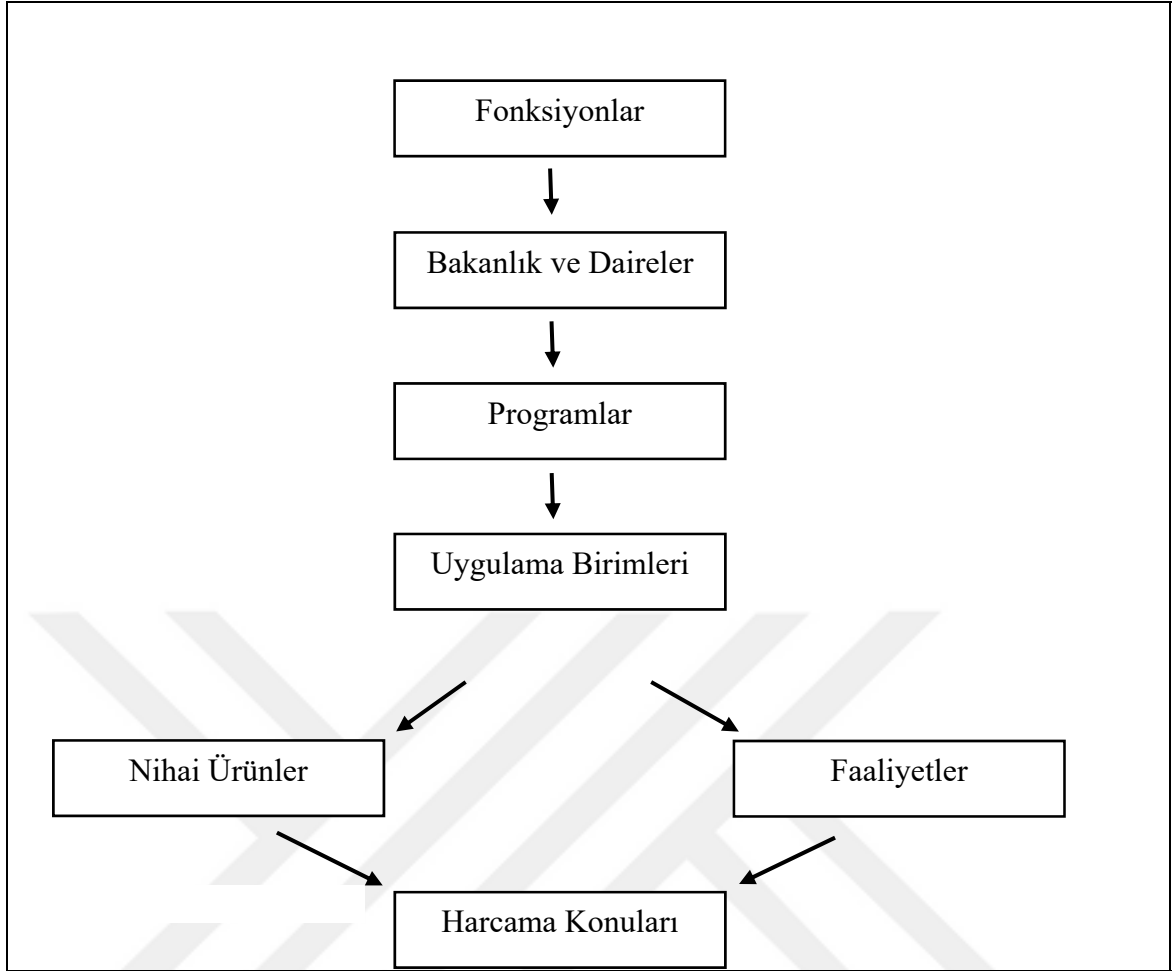
- Yöneticilerin fonksiyonel esaslara göre kayıt tutma ve rapor verme zorunluluğu vardır. Böylelikle yasama organı program maliyetleri, harcamayı yapan idari birimler ve harcamaların türleri gibi bilgileri elinde bulundurlar (Edizdoğan, 1998: s. 155).
- Performans bütçe sisteminin bir diğer özelliği de kaynak tahsisinde verimliliği sağlamaktır. Performans analizleri kullanarak değişen sosyal ihtiyaçlara ve önceliklere cevap veren bir sistem olması neticesinde verimli olmayan harcamaların daha verimli programlara kaydırılması sağlanır (Robinson & Brumby, 2005: s.12).
- Performans esaslı bütçe sistemi ile mali saydamlık sağlanarak hesap verilebilirliğin artırılması, hedeflere ulaşma noktasında sonuç değerlendirmelerine göre başarının ödüllendirilip başarısızlığın cezalandırılması ve idari birimlerin sorumluluklarının net bir şekilde belirlenmesi mümkün hale gelmektedir (Demirel, 2015: s.156).

3.2.3. Performans Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Performans bütçe sisteminde harcamalar kurumsal sınıflandırma, harcama kalemine göre sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma şeklinde yapılır. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu harcamaları eğitim, sağlık, adalet, savunma gibi başlıklara ayrılır (Pehlivan, 2018: s. 89). Kurum bütçelerinde hizmetler sınıflandırmada ana başlıkları oluştururken harcama kalemleri de alt başlıkları oluşturmaktadır.

Öncelikli ihtiyaçların belirlenebilmesi ve hesap verilebilirliği kolaylaştırmak için harcamaların da programlara göre sınıflandırılmasına gidilmektedir. Bu sistemde kullanılan program sınıflandırması *program bütçe sistemi* için temel fikir olmakla birlikte birçok modern bütçe sistemlerinin de bir unsuru olmuştur (Robinson & Brumby, 2005: s.7).

Performans ölçümü ve harcama konularının belirlenmesi iki temel üzerinden yapılır. Bunlar nihai ürün çıktıları ve faaliyetlerdir. Çoğu zaman tanımlanması kolay net bir nihai ürün bulmak zor olduğundan programlarda kullanılan faaliyetler de bir performans ölçütü sayılabilmektedir (Edizdoğan, 1998: s. 156). Aşağıda yer alan şekilde bir *performans sınıflama* şeması gösterilmiştir.



Şekil 1. Performans sınıflaması

Kaynak: Edizdoğan, 1998

3.2.4. Performans Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Performans bütçe sistemi, ölçülebilir veriler ve çıktılar baz alınarak uygulanan bir sistemdir ancak her zaman net sonuçları elde etmek mümkün olmadığından dolayı bu sistemin de aksaklıkları mevcuttur. Sisteme yöneltilen eleştiriler şu şekilde sıralanabilir (Edizdoğan, 1998: s. 157):

- Programın sonunda elde edilen çıktıların ölçülmesi için kullanılan birimlerle, yeterli sonuçların elde edilmesi her zaman mümkün olmayabilir.
- Kullanılan birimler her zaman aynı olmadığından sonuçların karşılaştırılması yanlış yorumlara ve planlamalara yol açabilir. Örneğin dağlık bir alan ile düz bir alana yapılacak aynı uzunluktaki bir yolun yapım maliyetleri çok farklı olabilir.
- Performans bütçe sisteminin bütçe hazırlanış tekniği açısından geleneksel sistemden farklı olarak bütçelerin yıllık olarak değil de gelecek birkaç yılı

kapsayacak şekilde hazırlanıyor olması bazı durumlarda öngörü bakımından avantajlar sağladığı gibi bazı durumlarda da hazırlanan programların ilk yılın ardından gelen diğer yılların önemini kaybetmelerine yol açabilir.

- Bütçeleme sürecinde performans sonuçlarının kullanılması bazı durumlarda analistlerin, ölçümler ile bütçe kararları arasında mantıklı olmayan bir bağlantı aramalarına yol açabilir (Robinson & Brumby, 2005: s. 10).
- Sistemin özü ölçülebilir birimlerden oluşmaktadır. Ancak eğitim, güvenlik, adalet gibi bazı kamu hizmetleri birim maliyet ve verimlilik açısından değerlendirilebilir nitelikte olmadığından bu programları başarı ve verimlilik açısından ölçmek mümkün değildir (Tüğen, 2013: s. 120).

3.3. Program Bütçe Sistemi

3.3.1. Genel Olarak Program Bütçe Sistemi

Bütçe sistemlerinde dönüşüm; geleneksel bütçe sisteminden sonra bir yenilik olarak kendini kabul ettiren ve yaygın olarak uygulama alanı bulan performans bütçe sistemi ile birlikte başlamıştır. Bununla birlikte bütçe sistemlerinin geliştirilebilir olması ve değişen ihtiyaçlara cevap verebilir hale getirilmesi fikri yaygınlık kazanmasından dolayı performans bütçe sistemini de geliştirme çabaları içine girilmiştir. Program bütçe sistemi de bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir.

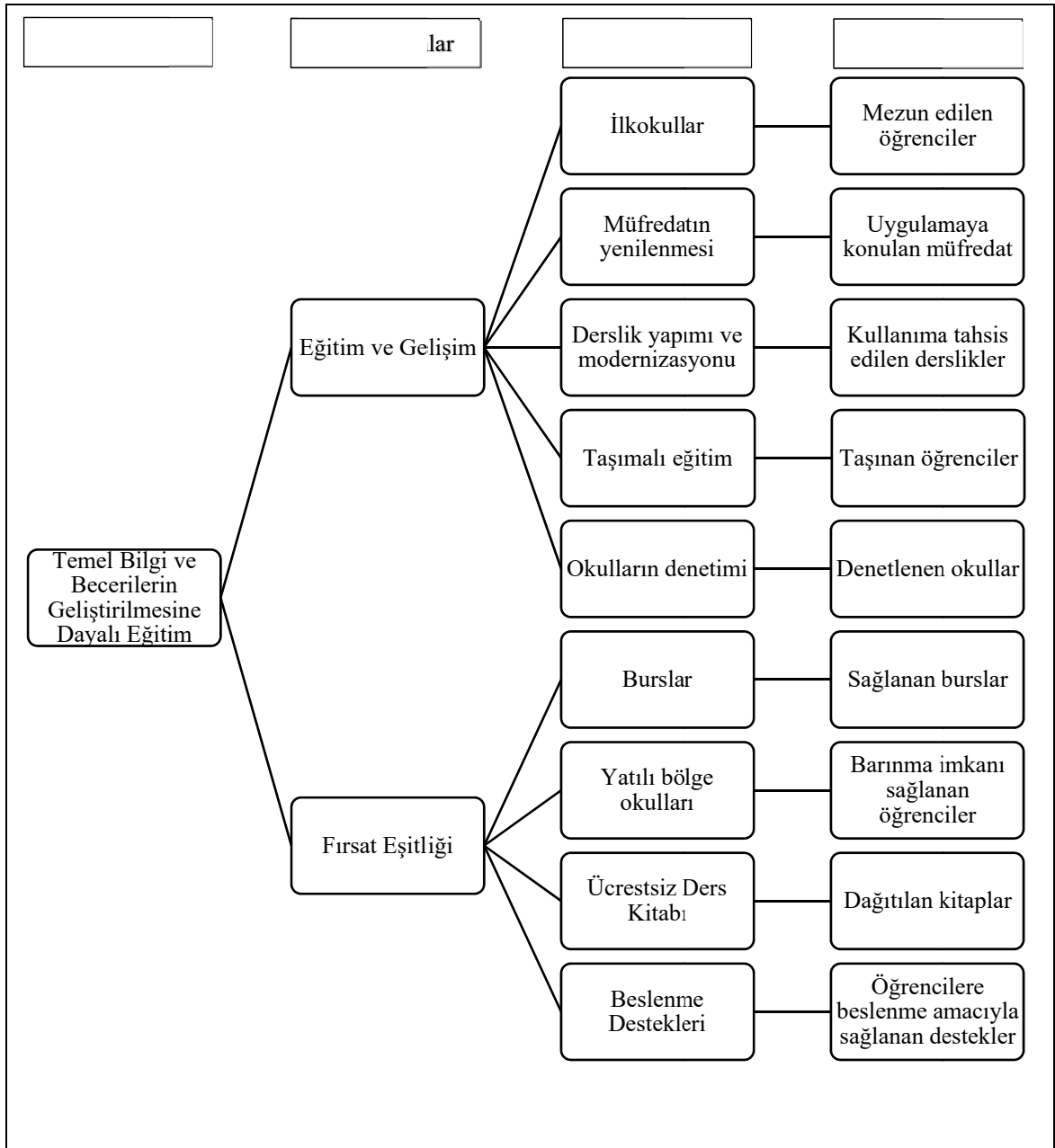
Program bütçe sistemi, kamu idareleri tarafından sunulan hizmetlerin önceden belirlenen programlar dahilinde gerçekleştirilmesini sağlayan ve bu hizmetleri fonksiyonel olarak bölümlere ayıran bir sistemdir. Program bütçe sistemi, performans bütçe sisteminin geliştirilmiş bir halidir ve birçok yönden benzerlikler taşımaktadır. Kamu yönetiminde tasarruf ve etkinliğin artırılması amacıyla geliştirilen sistemde temel amaç performans bütçe sisteminde olduğu gibi en az kaynak ile en yüksek etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bu sistem, kamu hizmetlerinin maliyet ve verimlilik açısından birkaç yıllık dönemler halinde geliştirilmesini sağlayan bir sınıflandırma ile hazırlanır. Sistemin net bir tanımını yapacak olursak; harcama birimlerinin ödenek taleplerindeki amaçlarının net bir şekilde belirlendiği, bu amaçlara ulaşmak için hazırlanan hizmet planlarının “programlar” şeklinde sınıflandırıldığı, program maliyetlerinin hesaplandığı ve sunulacak hizmetlerin fayda-maliyet analizinin yapılmasını ile bütçe sonu değerlendirmelerine imkân verecek verilerin sağlandığı bir bütçe sistemidir (Tüğen, 2013: s. 120; Edizdoğan, 1998: s. 90).

Program bütçe sistemi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanan Program Bütçe Rehberi’nde ise şu şekilde tanımlanmıştır: “Program bütçe; harcamaların program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, harcama önceliği geliştirme konusunda karar alıcılara kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bir bütçeleme sistemidir” (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a: s. 5).

Sistemin "program bütçesi" olarak adlandırılması, planlama sürecinin mali girdiler ve çıktılara göre değil programlara göre düzenlenmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Program bütçeleme genellikle planlama odaklı bir süreç olarak tanımlanır. Schick'e göre başlıca hedefi; “önerilen kamu hedeflerine ulaşmanın alternatif yollarının maliyetleri ve faydaları hakkında veriler sağlayarak ve seçilen hedeflerin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini kolaylaştırmak için çıktı ölçümleri yaparak politika yapmayı kolaylaştırmaktır” (Hagen, 1968: s. 1).

Program bütçe sistemi de performans bütçe sistemi gibi ilk olarak ABD’de ortaya çıkmış ve iki sistem 1950’li yıllara kadar birlikte uygulanmıştır. “Program bütçe” adı altında ilk özel uygulaması 1934 yılında ABD Tarım Bakanlığı’nda olmuştur. 1960’lı yıllardan sonra ise bazı bakanlıklar ve eyaletlerde uygulanmaya başlanmasından sonra uygulama alanı Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Program bütçe sisteminin performans bütçe sisteminden ayrıldığı en önemli nokta, sistemde kamu hizmetlerinin sınıflandırılmasının daha çok programlar itibarıyla yapıyor olmasıdır. Bütçeleme sürecinin temel çerçevesi şu şekilde çizilebilir: Devlet tarafından belirlenen hedeflere ulaşabilmek için yürütülen kamu hizmetleri önce ana hizmet grupları olarak programlara, daha sonra bu programlar ikincil hizmet grupları olarak alt programlara ve bu alt programlar da uygulamaya geçirilecek faaliyetler ve projelere ayrılmaktadır. Programlar temel hizmet grupları olarak değerlendirilebilir. Alt programlar bu hizmet gruplarının daha daraltılmış bölümlerini ifade eder. Faaliyetler ise, planlanan hizmet programlarının gerçekleştirilmesi amacıyla uygulamaya geçirilen işleri tanımlamaktadır. Bu faaliyetler yatırım şeklinde olursa proje adını almaktadır. Faaliyet ve projeler ise harcama kalemleri belirlenerek yürütülürler (Pehlivan, 2018: s. 90-91).

Program bütçe sistemindeki bütçeleme örneği milli eğitim bakanlığından bir programla şu şekilde verilebilir.



Şekil 2. Program bütçe şeması

Kaynak: BÜMKO, 2017

Program bütçe sisteminin temel ilkeleri; hedeflenen politikalar ile elde edilen çıktıların bağlantılı olması, programların tüm masraflarını kapsayacak harcamalara izin verilmesi, her programın ayrı olarak muhasebesinin tutulması ve bütçe performansı veya yöneticilerin başarısının iyi yönetişi, alınan ödeneye uyumlu fonlar sağlama, bütçe ilkelerine uyum, denetimler gibi kriterlere göre ölçülmesi şeklinde belirtilmiştir (Fuior & Gutan, 2015: s.73).

Maliye Bakanlığı (2017) tarafından hazırlanan bütçe rehberinde etkin bir program bütçe uygulamasının şu şekilde olması gerektiği belirtilmektedir: ‘‘Program

bütçe geniş bir stratejik çerçeve dikkate alınarak, politika öncelikleri ile bütçe arasında bağlantı kurulmasına imkân verecek şekilde yürütülmelidir, politik karar verme ve önceliklendirme süreçleri desteklenmelidir, hesap verebilirliği sağlayacak nitelikte olmalıdır, performansın izlenmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesine hizmet etmelidir” (BÜMKO, 2017: s. 10).

Program bütçe uygulamalarında performans bütçede olduğu gibi fayda-maliyet analizleri çok önemli bir yer tutmakta ve bütçe olanaklarının olabilecek en verimli şekilde kullanımını sağlamak için alternatif faaliyetler içinden en uygun olanının seçilmesi bir zorunluluk olarak görülmektedir. Sistemin amacına uygun olarak yürütülebilmesi için bütçe girdi ve çıktılarını en iyi şekilde değerlendiren, verileri en kısa sürede en doğru şekilde işleyip sonuç verebilen bir muhasebe sistemine de ihtiyaç vardır (Tüğen, 2013: s. 121).

3.3.2. Program Bütçe Sistemi Özellikleri

Program bütçe sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gürsoy, 1980: s. 163-164):

- Program bütçeler yıllık olarak hazırlanır. Ancak programların planlaması uzun vadeli olarak yapıldığından dolayı programların yıl içinde yapılacak faaliyetleri program bütçe içine dahil edilerek gerçekleştirilir.
- Program bütçe sistemi harcama birimlerini, yapacağı faaliyetlerin niçin yapılacağını sorgulamaya yönlendirir. Sistemin en önemli özelliklerinden biri amaçların açıkça belirlenmesidir.
- Harcama kalemleri, ortaya koyulmuş seçenekler arasından gerçekleştireceği programlar için kendi yapısına en uygun olan ve sonuçları en verimli olacak faaliyetleri seçmek zorundadır.
- Hazırlanan programlar uzun vadede kaynak paylaşımı ve kullanımı için çok önemlidir. Hedefler gelecek yılları da kapsayacak şekilde belirlendiği için uzun vadede kaynakların optimal bölüşümü sağlanmış olur.
- Uygulamaya geçirilecek her karar analitik, teknik ve bilimsel araştırmalara göre alınmaktadır. İlk adım olarak uzun vadeli planlamalarla başlayan karar süreci yıllık programların belirlenmesi ve uygulanacak modellerin bilimsel analizlere tabi tutulması şeklinde devam etmektedir.

- Bu sistem ile birlikte bütçenin, sadece yapılacak işlere ayrılan ödenekleri gösteren bir harcama tablosu değil kamunun sahip olduğu kaynakların nasıl kullanıldığını ve sonuçların bilimsel yöntemlerle değerlendirildiği bir mali doküman haline gelmesi sağlanmaktadır.
- Program bütçe sistemi, uzun vadeli olarak planlanması nedeniyle değişen hükümetlere ve siyasi ortamlara karşı sürekliliğini devam ettirebilir.

3.3.3. Program Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Program bütçe sisteminde temel olarak uygulanan sınıflandırma programların sınıflandırılması şeklinde yapılır. Bütçe uygulamalarında bu sınıflandırmayla birlikte fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma gibi bazı sınıflandırmalar da birlikte kullanılabilir. Dolayısıyla program temelli sınıflandırma bu bütçe sisteminin tüm uygulamalarında kullanılmaktadır (Fuior & Gutan, 2015: s.75). Program sınıflandırma, belirlenen program dahilinde sunulan ürün ve hizmetlerin alt bölümler itibarıyla gruplandırılarak oluşturulan sınıflandırmadır. Yukarıda örneği verildiği gibi hükümetin temel hedeflerini “programlar”, hedeflere ulaşma noktasında programların alt birimlere ayrılarak belirlenen atılacak adımları “alt programlar” ve son olarak yapılacak işleri de “faaliyetler ve projeler” oluşturmaktadır (Bknz. şekil 2). Bir başka sınıflandırma türü olan fonksiyonel sınıflandırma, devletin hangi tür hizmetleri gerçekleştireceğini gösteren bir sınıflandırmadır. Fonksiyonel sınıflandırma kamu hizmetlerinde genel bir kategori olmasından dolayı program sınıflandırmasıyla karıştırılabilmektedir. Fonksiyonel sınıflandırmanın program sınıflandırılmadan farklı olarak; kaynak tahsisi amaçlı olmayıp harcamaları sınıflandırmak amacıyla kullanılması ve kamunun hangi tür faaliyetlerde bulunduğunu, hizmetlerin genel olarak bilinen hangi tür kategorilerine göre düzenlendiğini göstermektedir. Ekonomik sınıflandırma ise; başta devletin görev ve fonksiyonları olmak üzere uygulamayı planladığı işlerin, faaliyetlerin, projelerin ekonomi ve gelir dağılımı üzerinde yaratacağı etkileri izlemek ve değerlendirmek amacıyla başvuru olan bir sınıflandırmadır (BÜMKO, 2017: s. 57; Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019a: s. 6).

Program bütçe sisteminin başta programlara göre olmak üzere diğer harcama sınıflandırmalarıyla uyumlu şekilde yürütülmesi sonucunda şu çıktılar elde etmek mümkündür (Kim, Dorotinsky, Sarraf & Schick, 2007: s.47):

1. Bir politika aracı olarak kullanılabilir ve aynı hedeflere sahip alternatif harcama seçeneklerinin maliyet etkinliği bakımından karşılaştırılıp değerlendirilmesi sağlanabilir.
2. Yöneticilere denetlenebilir, işlevsel bir takdir yetkisi verilerek yönetim performansı artırılabilir.
3. Devlet faaliyetlerinin tam maliyetinin hesaplanması kolaylaştırılabilir.
4. Hükümete erken planlama yapma ve harcama önceliklerini belirleme fırsatı sağlar.

Bununla birlikte hükümetler için yaygın olan durum bütçe tasarlama sürecinde bu özelliklerden biri veya birkaçını ön planda tutarak düzenlemeler yapılmasıdır.

2.3.4. Program Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Program bütçe sisteminde eleştiriler genel olarak sistemin tüm koşullarının tam olarak sağlanamaması üzerinden yürütülmektedir. Program bütçenin tam olarak uygulanabilmesi için kamu kuruluşlarında organizasyon yapısı ile programların uyumlu hale getirilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde her ne kadar programlar uygulamaya geçirilse bile istenilen hedeflere ulaşmak zor olacaktır. Sistemin önemli bir yönü olan bilimsel analizler (fayda-maliyet vb.) ile denetleniyor olması kurumların nitelikli personel ihtiyacını da ortaya çıkarmaktadır. Nitelikli personel, kamu yönetiminde etkinliğin sağlanmasının, organizasyon yapısının düzen içinde olmasının ve uyumlu bir iş birliği için temel faktördür. Bu nedenle personel düzenlemelerine önem verilmesi, özendirici tedbirler alarak nitelikli personellerin devlette uzun vadeli kalıcılığının sağlanması, kurum içi personel hareketliliğinin kolaylaştırılması gibi tedbirlerin alınmasında gerekmektedir (Batirel, 1984: s. 70).

3.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi (PPBS)

3.4.1. Genel Olarak Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi

Planlama programlama bütçeleme sistemi, performans ve program bütçe sistemlerinin geliştirilmiş hali olarak özetlenebilir. PPBS’de, program bütçe sistemi bir adım öteye götürülerek planlamalar daha ayrıntılı ve uzun vadeli olarak daha kapsamlı bir şekilde hazırlanmaktadır. Kamu kesiminin faaliyet alanı genişledikçe ve kamu harcamalarının miktarı artmaya devam ettikçe bütçe sistemlerinin düzenlenmesi

kaçınılmaz bir ihtiyaç olmuştur. Bu düzenlemeler sisteme getirilecek yenilikler ve teknolojik çalışmalarla mümkündür. Bütçeleme aşamalarının daha ayrıntılı ele alındığı, bilimsel veri ve analizlerden daha çok yararlanılan bir sistem olan PPBS bu ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıkmış bir sistemdir. Program bütçe, en yüksek verimliliği sağlayacak hizmetleri belirlemek, performans bütçe ise hizmetlerin en az çıktı ile nasıl yapılacağını sağlamak üzerine kurulu sistemlerdir. Bu iki amacın tek bir sistemde buluşturulması PPBS ile sağlanmıştır.

PPBS, ilk olarak 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı'nda uygulanmış ve başarılı sonuçların alınmasının ardından tüm bakanlıklarda uygulamaya geçirilmiştir. PPBS, hükümetlere; amaçlarını belirlemede, gerçekleştirilecek faaliyetlerin plan ve programlara bağlanmasında, kamu kesimi tarafından yürütülecek işlerin daha uzun bir zamana yayılmasını sağlamada, her konuda ve alınacak her kararda performans analizlerinin yapılmasında ve elde edilen çıktıların değerlendirilmesinde yardımcı olan bir sistemdir (Gürsoy, 1980: s. 180).

PPBS, geleneksel bütçe, performans bütçe ve program bütçe sistemlerinin ortak amaçlarından beslenerek ortaya çıktığı için tanımlaması zor bir sistemdir. Genel olarak bir tanım yapılacak olursak; kamu mali yönetiminin belirlenen hedeflere ulaşmasında, alternatif programlar arasından eldeki kıt kaynakların uzun vadeli planlamalara göre en verimli programlara tahsis edilmesini sağlayan bir sistem şeklinde tanımlanabilir (Edizdoğan, 1998: s. 160).

Program bütçe uygulamalarından sonra harcamaların etkinliği üzerine yoğunlaşan bir bütçe sistemi arayışları PPBS'nin gelişimine yol açmıştır. PPBS kaynakları programlar arasında planlı bir şekilde dağıtmak amacıyla kullanılan bir sistemdir. Bundan dolayı sistemin her aşaması daha detaylı olarak ele alınmıştır. Sistem esas olarak üç aşamadan oluşmaktadır. Planlama aşamasında, hedefleri ve ilgili çözümleri belirlemek için sistem analizleri kullanılmıştır. Programlama aşamasında kullanılacak araçlar gözden geçirilerek planlama aşamasında belirlenen çözümlerle karşılaştırılır. Daha sonra karar verilen faaliyetler çok yıllık programlar halinde gruplandırılır. Son olarak bütçeleme aşamasında bu programlar yıllık bütçe olarak uygulamaya geçirilmiştir (Richard, 2001: s. 132). PPBS sisteminin planlama, programlama, bütçeleme bölümleri daha sonra başlıklar halinde incelenecektir.

3.4.2. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi Özellikleri

PPBS özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gürsoy, 1980: s.180; Tüğen, 2013: s. 131):

- PPBS yıllık olarak hazırlanan bir bütçe sistemidir ancak planlamalar uzun vadeli (5 yıl gibi) olarak yapılmaktadır. Böylelikle bütçeleme süreci uzun vadeli bir bakış açısıyla yürütülür ve gelir gider planlaması daha geniş bir zaman dilimi için yapılabilir.
- Sistemde, yapılan tercihlerin en iyisi olup olmadığı bütçeleme sürecinin her aşamasında incelendiğinden tüm alternatif programların karar vericiler tarafından değerlendirilmesi yapılmış olur.
- PPBS ile bütçeleme sürecine açıklık getirilmektedir. Harcama birimlerinin hedefleri ile faaliyetleri arasında bir değerlendirmeyi mümkün kılmasından dolayı devletin bütçe denetimini daha etkin bir hale getirir.
- PPBS ile kamu kuruluşlarının görev ve yetkileri açık olarak belirtilmekte ve yöneticilere daha fazla sorumluluk verilmektedir. Bu sayede kamu idari yapısının sürekli bir denetim ve gelişim içinde olması mümkündür.
- Sistem, karar alma sürecinde bilimsel verilerin (fayda-maliyet, maliyet-etkinlik analizleri gibi) mümkün olduğunca kullanılmasını teşvik eder. Böylelikle bütçede bilimsellik, doğruluk, akılcılık, etkinlik gibi temel kavramlara yer vererek kamuoyu tarafından daha fazla desteklenmesi sağlanır.
- PPBS kaynak israfını önlemede aktif rol oynar. Yöneticilere programların ortak faydalarını net bir şekilde gösterir ve birbiriyle örtüşen programları bulmada yardımcı olur. Bu sayede yöneticilerin en verimli kararı almasına imkân sağlanmış olur (Bağdigen, 2001: s. 29).
- PPBS ile bütçeleme sürecine akılcı esaslar getirilerek devletin hedeflediği programları en hızlı ve verimli şekilde yerine getirilmesi sağlanır.
- PPBS ile denetim mekanizması faaliyetlerin yasalara uygun yürütüldüğünün araştırılması olmaktan çıkar, alınan sonuçların ölçüldüğü, verimlilik ve başarının hesaplandığı bir araştırma haline dönüşür.

3.4.3. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemi Unsurları

Planlama programlama bütçeleme sistemi isminden de anlaşılacağı üzere üç farklı adımın detaylı analizlerinden sonra oluşan bir bütçe sistemidir. Bütçe sistemlerinde daha önce de kullanılan planlama ve programlama aşamaları bu sistemde daha detaylı ele alınmış ve sistemin temelini oluşturmuştur.

3.4.3.1. Planlama

PPBS'nin ilk aşaması olan planlama, bir kuruluştaki hedeflerin seçimine yardımcı olan ve daha sonra bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yapılacak faaliyetlerin belirlenmesini sağlayan analitik bir faaliyettir (DonVito, 1969: s. 1). Bir başka deyişle, belirlenen hedeflere ulaşabilmek için yapılması gereken faaliyetlerin ve izlenecek yolların belirlenmesi olarak tanımlanabilir. Geleceğe dönük olarak hazırlanan planlar, mevcut kaynakların hedefleri gerçekleştirme doğrultusunda, en verimli şekilde kullanılması için izlenecek yolları belirleyen araçlardır. Planlama sayesinde eldeki kısıtlı kaynakların uzun vadede toplumsal ihtiyaçları karşılanabilmesi sağlanmaktadır. Ayrıca kamu hizmetlerinin yaratacağı dışsallıklar ve kamu harcamalarının faydalarının uzun vadede elde edilebilecek olması durumları da planlamaya olan ihtiyacı artırmaktadır (Edizdoğan, 1998: s. 169).

Planlama aşaması PPBS'nin en önemli aşaması olarak değerlendirilir. Bütün planlama süreci bilimsel analizlerden yararlanılarak sürdürülür. Süreç, bu analizler sırasında belli bir teknik üzerinde yoğunlaşmak yerine çeşitli teknikler üzerinden yürütülür. Fayda-maliyet, maliyet-etkinlik gibi bilimsel analizlerin yanı sıra alternatif planlar arasında geçişleri mümkün hale getiren bir dizi tekniklerden de yararlanır (Oktar, 1996: s. 277).

Planlama gelecekte yapılacak faaliyetler için kaynak-harcama dengesi kurulması ve gerekli olan kaynakların nasıl elde edileceği ile ilgili araştırmaları da kapsamaktadır. Dolayısıyla planlama aşamasının en önemli aktörlerinden biri de zaman yönetimidir. Zamanı belirli parçalara bölerek yapılacak işleri bu zamanlara öncelik ve uygunluk bakımından uygun bir şekilde yerleştirilmesi gerekmektedir. Ayrıca tüm bu çalışmalar yani planlama süreci bir seferlik yapılacak bir iş değil sürekli olarak devam ettirilen ve gerektiği zaman güncellenmesi gereken bir süreçtir. Devletler için önemli bir harcama birimi olan yatırım harcamaları da bütçede planlama sürecinin gerekliliğini oluşturan önemli bir unsurdur. Planlama ile ulaşılmak istenen hususlar; kamu harcamalarının

genel amaçlarını belirleyerek bunları öncelik ve önem bakımından sıralamak ve istenilen hedeflere ulaşma noktasında alternatif yollardan faydalanarak uzun dönemde yapılacak faaliyetleri belirlemektir. Buna ek olarak yapılan planlar sürekli olarak kontrol edilmeli ve gerekli görüldüğü durumlarda düzenlemeler yapılmalıdır (Tüğen, 2013: s. 123).

3.4.3.2. Programlama

PPBS'nin ikinci aşaması olan programlama, planlama kısmında belirlenmiş olan hedeflere ulaşabilmek için uygulanması gereken faaliyetlerin belirlendiği kısımdır. Program, bir kamu hizmeti sunumu için gerekli olan faaliyetlerin tümüdür (Pehlivan, 2018: s. 92). Programlama esas itibariyle kendi içinde bölümlere ayrılarak ilerleyen bir süreçtir. Program bütçe sisteminde kullanılan ‘‘program, alt program, faaliyetler’’ sınıflandırması PPBS'nin programlama sürecinde de aynen uygulanmaktadır.

Planlama ile programlama aşamaları aynı hedefi gözeten birbirine bağlı süreçlerdir. Planlama süreci daha geniş kapsamlıdır. Amaçların belirlenmesi, programların ve faaliyetlerin uygulanması, elde edilen sonuçların ölçülmesi değerlendirilmesi bütün olarak planlama sürecinde ele alındığından daha uzun bir süreç olarak değerlendirilebilir. Program ise planlamaya göre daha dar kapsamlıdır. Birçok seçenek arasından amaca en uygun programların seçilerek uygulamaya geçirildiği bir süreçtir. Burada en iyi durumun seçilmesi, kaynak dağılımının en verimli olacağı durum demektir (Gürsoy, 1980: s. 185).

Programlama sürecinde hedefler belirlenirken kesin kurallar olmamasına rağmen seçilecek durumun mümkün olduğunca sonuç odaklı olması ve en genel amacı temsil etmesi gerekmektedir. Programlar hazırlanırken alt programlar ve faaliyetler olarak daha küçük birimlere bölünür ve bu küçük birimler de üst programa hizmet ederek sonuçların analiz edilmesini daha kolay hale getirir. Programlama sürecinin en önemli noktası, sonuçların değerlendirilmesi ve hedeflerin ne ölçüde gerçekleştirildiğinin belirlenmesine imkân sağlamasıdır. Program analizi de diyebileceğimiz bu faktör kamu yönetiminde en akılcı kararların alınmasını sağlamaktadır. Fayda-maliyet, maliyet-etkinlik gibi çeşitli sistem analizleri PPBS'de yararlanılan bilimsel teknikler olarak çok önemli bir yer tutmaktadır (Edizdoğan, 1998: s.171).

3.4.3.3. Bütçeleme

PPBS'nin son aşaması bütçelemedir. Bütçeleme, kuruluşların yıllık bütçesinin hazırlanması ve gerekçelendirilmesi ile ilgili bir faaliyettir. Bütçelemenin işlevi programları faaliyete geçirmek için gerekli fonları sağlamaktır (DonVito, 1969: s. 1).

Planlama aşamasında belirlenen hedefler programlama aşamasında çeşitli analizlerden geçirilip alt programlara ayrıldıktan sonra uygulamaya geçirilecek faaliyetler ortaya çıkmaktadır. Bu faaliyetlerin uygulanabilmesi için gerekli finansman bütçeleme süreci ile sağlanır. Bir başka deyişle hükümetin planlamaları dahilinde gerçekleştirilecek faaliyetlerin bir yıllık süre içinde kalan kısımları için kaynak tahsisinin gerçekleştirilme sürecidir. Planlama ve programlama aşamalarından geçen faaliyetler en kısa sürede bütçeleme sürecine alınarak yıllık bütçe tamamlanmış olur. Bütçeleme aşamasında genelde hükümetlerin fazladan bir çalışma yapmasına gerek kalmaz. Gerçekleştirilecek kamu faaliyetleri zamansal olarak planlanıp programlar haline getirilmesi sürecinde birçok alternatifler değerlendirilmiş olup çeşitli analizlerden geçmiştir. Bir yıl içinde başlanıp tamamlanacak tüm faaliyetler bütçe sürecine dahil edilir. Öte yandan süresi bir yıldan fazla olarak planlanan kamu faaliyetleri ve yatırımların ise planlama dahilinde bir yıllık kısım içinde kalacak bölümleri bütçeye dahil edilerek kaynak tahsisi sağlanır.

3.4.4. Planlama – Programlama – Bütçeleme Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Genel olarak bütçe sistemlerine yöneltilen eleştiriler bu sistemlerin uygulama alanları genişledikçe ortaya çıkmaktadır. Bunun sebebi zamanla uygulama alanı genişleyen sistemlerin eksiklikleri veya karmaşıklıklarının gün yüzüne çıkmaya başlamasıdır. Kamu harcamalarının artışı ve toplumsal beklentilerin zamanla değişmesi de bütçe sistemlerinin dinamik bir yapıda olmasını zorunlu hale getiren sebeplerdendir. PPBS de diğer bütçe sistemleri gibi kusursuz bir sistem olmadığı yönünde eleştirilere maruz kalmıştır.

PPBS'ye yöneltilen eleştirileri şöyle sıralayabiliriz (Falay, 1975: s. 213-221):

- Sistem kavramsal bir eksiklik içerisindedir. Sistemin ne için kullanılacağı bütçeleme sürecinin hiçbir aşamasında tam anlamıyla tartışılmamaktadır. Bütçenin iktisadi niteliğe sahip bir araç mı, bir yönetim aracı mı yoksa kaynak dağılımlarını belirleyen seçici bir yaklaşım mı gibi niteliklerin hangisinin temel alınarak hazırlandığı sorusu genelde cevapsız kalmaktadır.
- PPBS esas itibarıyla planlama ve programlama üzerinden yürütülen bir sistemdir. Bütçeleme süreci ise plan ve program analizlerine göre kaynak aktarımının yapıldığı sade bir süreç olarak yürütülmektedir. Yani esas ilgi bütçenin hazırlık sürecine yoğunlaştırılmıştır. Ancak bütçenin yasama organı tarafından onaylanması, yürütme organı tarafından yürütülüp denetlenmesi gibi belirli unsurları da bulunmaktadır ve bu unsurlar dikkate alınmamaktadır. Bütçenin hazırlanma, uygulanma ve kontrol aşamaları aynı ölçüde değerlendirilmemektedir.
- PPBS bütçe gelirleri hakkında açık bir bilgi sunmaz. Ancak bir bütçe sisteminin sürdürülebilir ve güvenilir olması için giderler kadar gelirlerin de net bir şekilde düzenlenmesi ve açıklanması gerekmektedir.
- Sistemde uygulanacak programlarının her birinin amacının net olarak belirlenmesi bazı durumlarda öngörülemez sonuçlar doğurabilir. Bunun nedeni sosyal nitelikte olan programların amaçlarının tam olarak belirlenmesinin her zaman mümkün olmadığıdır. Bu durum bazı yan amaçların ve istenmeyen sonuçların oluşmasına neden olabilir.
- PPBS çok şey vadeden bir sistem olarak getirilmiş ancak uygulamalar sonrasında istenilen verimin elde edilemediği görülmüştür. Farklı idarelerce uygulanan aynı programın farklı uygulamaları görülmektedir. Bunun nedeni çoğu kişinin bütçe hakkında genel bilgiye sahip olduğu ancak özel durumlarda alt programların veya faaliyetlerin nasıl uygulanacağı hakkında bilgiye sahip olmadığıdır.
- Sistemin ilk olarak ABD Savunma Bakanlığı'nda uygulanıp başarı elde edildikten sonra yaygınlaşması da başka bir eksikliktir. Savunma Bakanlığı sivil ihtiyaçların karşılanmadığı, diğer kamu kuruluşlarından farklı yapıda harcama kalemlerine sahiptir. Bir bütçe sisteminin deneme uygulaması için yeterli değildir.

- Sistemde program ve faaliyetlere ayrılacak ödeneklerin kesin olarak belirlenmesi avantajların yanında dezavantajlı durumlara da sebep olabilir. Program maliyetleri çeşitli sebeplerden dolayı değişiklik gösterebilir. Bu gibi durumlarda normal bir bütçede sabit ödenekler dışında ek ödenekler, olağanüstü ödenekler, örtülü ödenekler gibi tamamlayıcı faktörler bulunur ancak PPBS’de bu ödeneklerin durumu net bir şekilde belirtilmemektedir.
- Hükümetlerin, üzerinde herkesin uzlaşacağı ortak program ve hedefler belirlenmesi oldukça zordur. Bu durumlarda çoğunluk ve önceliklere göre karar verildiğinden ihtiyaçların tam olarak karşılanamaması durumu ortaya çıkmaktadır (İbrahim, 2015: s. 967).
- PPBS, yeni eklenecek programların ve eski programlarda meydana gelen değişikliklerin analizleriyle ilgilenir; devam etmekte olan programların ve faaliyetlerin ihtiyaç verimlilik yönünden bir değerlendirmeye tabi tutmaz (Oktar, 1996: s. 276).

3.5. Sıfır Esaslı (Tabanlı) Bütçe Sistemi (SEB)

3.5.1. Genel Olarak Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi PPBS’nin eksik yanlarının görülmesi üzerine ortaya çıkmış bir sistemdir. “Sil baştan bütçeleme”, “yeni baştan bütçeleme” gibi isimlerle de ifade edilen sistemin temeli isminden de anlaşılacağı üzere bütçenin sıfırdan düzenlenmesine dayanır. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi ilk olarak 1924 yılında İngiliz maliyeci Hilton Young tarafından ortaya atılmıştır. Young, önerisinde bir önceki yılın bütçesinde bulunan harcama kalemlerinin hiçbir kontrolden geçirilmeden sadece ödenek artırımı yaparak yeni bütçeye aktarılmasının anlamsız olduğunu savunmuştur. Young’a göre bütçedeki harcama kalemleri her yıl yeniden değerlendirilmeli, etkinliğini veya anlamını yitiren kalemler bütçe dışı bırakılmalıdır (Tüğen, 2013: s. 137). Sistemin ilk uygulaması ABD’de görülmüştür. 1962 yılında ABD Tarım Bakanlığı tüm birimlerinin bütçelerini sıfırdan meydana getirerek ilk uygulamaya imza atmıştır. Sistem daha sonra tüm yönleriyle Peter A. Pyhrr tarafından 1970 yılında yazılan bir makale ile tanıtılmıştır. 1973 yılında yazdığı kitap ile de sistemin tüm detaylarını ve aşamalarını açıklamıştır (Edizdoğan, 1998: s. 183).

Sıfır esaslı bütçeleme, “yöneticilerin en küçük ayrıntıya kadar tüm bütçelerinin gerekçesini gösterme zorunluluğunun bulunduğu, harcama gerekçesini kanıtlama

yükünün yöneticiye aktarıldığı ve faaliyetlerin ‘karar paketleri’ şeklinde ifade edilerek nisbi önemlerine göre sistematik bir analizle değerlendirildiği bir bütçeleme sistemi” (Oktar, 1994: s. 186) olarak tanımlanabilir. Sistemin amacı kaynakların bütçelerde daha öncelikli alanlara aktarılmasıdır. Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde hiçbir harcama kalemi bir sonraki yılın bütçesine otomatik olarak aktarılmaz. Harcama birimlerinin sundukları ödenek talepleri her yıl ayrı ayrı incelenerek yeniden değerlendirilir (Pehlivan, 2018: s. 96). Etkinliğini yitirmiş veya artık ihtiyaç duyulmayan programlar yerini yeni programlara bırakarak öncelikli alanlara kaynak aktarımı sağlanmış olur. Bu sayede kamu yönetiminde etkinliğin yanı sıra kısıtlı kaynakların da daha verimli kullanılması sağlanmış olur.

Basit bir şekilde bu sistem amaçların, yöntemlerin ve kaynakların yeniden değerlendirilmesine dayanan ve daha önceki durumlarına bakılmadan karar verilen bir süreci tanımlamaktadır. Bir başka deyişle, önceki bütçe yapısına göre değil programların verimliliğine ve gerekliliğine göre kaynak tahsisini gerektiren bir süreçtir. Sistemin ayırt edici özelliği toplam bütçe talebine odaklanıyor olmasıdır. Mevcut harcama kalemleri yeni faaliyetlerle birlikte incelenerek her birimin talep edilen her harcama kalemini inandırıcı temellere dayandırması sağlanır (İbrahim, 2018: s.16).

Sıfır esaslı bütçe sistemi diğer bütçe sistemlerinde görülen aksaklıkları gidermek amacıyla geliştirilen bir sistemdir. Bu sistemle birlikte, önceki yıllarda hazırlanan bütçelere bağımlılık ortadan kaldırılmıştır. Bütçe hazırlanırken önceki yıl bütçesinde ödenek ayrılmış kuruluşlar ve programlar hiç yokmuş gibi sıfırdan ele alınır. Böylece bir harcama biriminin daha önce sahip olduğu ödeneğin otomatik olarak yeni bütçede de yer almasının önüne geçilmiş olur. Harcama biriminin, yeni bütçe yılında bir program için ödenek talebi, daha önceki yıllarda hali hazırda var olan bir program olsa dahi ilk defa talep eden bir kuruluş veya ilk defa talep edilen bir ödenek olarak değerlendirilir. Bu sayede kurumlar talep ettikleri ödeneklerin gerekçelerini açıklama ve ödenekler için analizler yapma yoluna giderler (Çataloluk, 2006: s. 232). Geleneksel bütçe sisteminde bütçe ile ilgili kararlar en üst yönetici tarafından alınmaktadır ancak sıfır esaslı bütçeleme sistemi kurumun tüm yöneticilerinin katılımıyla gerçekleşen bir yapıya sahiptir. Kurum yöneticilerine daha fazla yetki verilmesi ve kaynakların en verimli şekilde dağılımını sağlamak bu sistemin en önemli amaçlarından biridir. Bir bütçe ödeneğinden asıl harcama yapan yetkili en üst yöneticiden ziyade alt birimlerdeki yöneticilerdir. Bunun için tüm yöneticilerin etkinliğini ve yetkinliğini artırmak sistem içinde önemli bir noktadır. Yöneticiler kendi birimlerinin harcama etkinliklerinden

sorumlu olacakları için planlama ve bütçeleme süreci konusunda uzmanlaşmaları gerekmektedir (Ergun, 1987: s.159). Sistemde bütçe hazırlamaya yönelik olarak yöneticilerden beklenenler; “geçmiş uygulamalara bakmaksızın, yapılması gereken ajans faaliyetlerine ve programlara duyulan ihtiyaçların gerekçelendirilmesi, ihtiyaçlara göre talep edilen ödenek miktarının gerekçelendirilmesi ve son olarak bu program ve maliyet gerekçelendirmelerinin sıfırdan başlayarak yapılması” şeklinde sıralanabilir (Wildavsky & Hammond, 1965: s. 327).

3.5.2. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi Özellikleri

Sıfır esaslı bütçe sisteminin özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

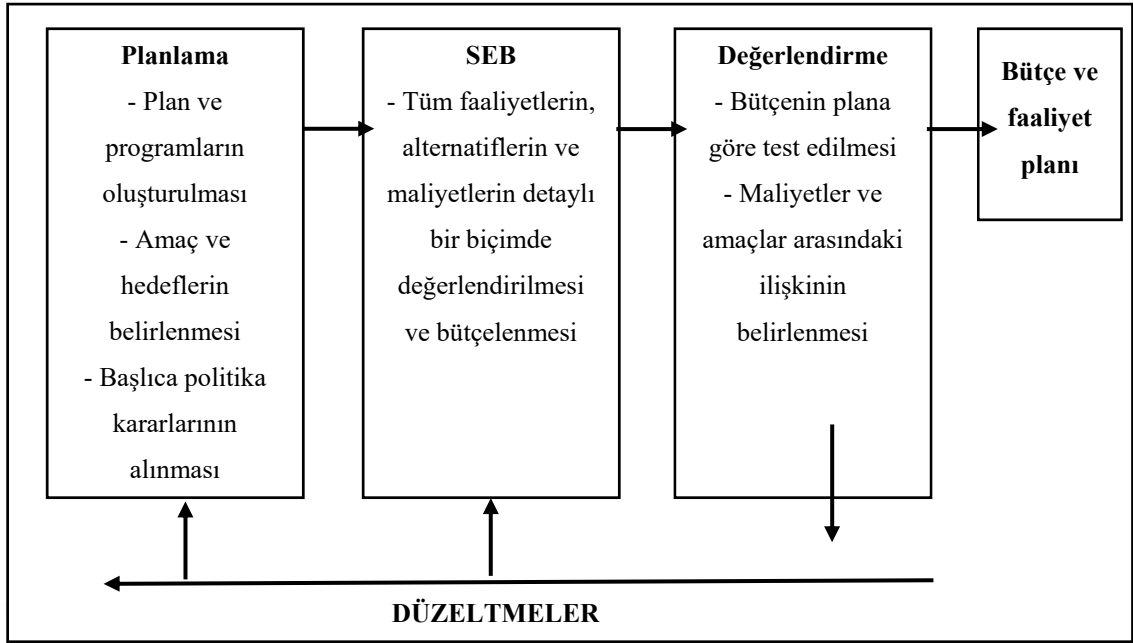
- Sıfır esaslı bütçe sisteminin en önemli özelliği kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Bütçede yer alan harcama kalemlerine, her yıl ödenek artışı şeklinde devam ettirerek değil, her bir harcama kalemini sıfırdan değerlendirilerek ödenek gereksinimleri veya yeni bütçede yer alıp almayacağı konusu ayrıntılı bir şekilde analizlerden geçirilerek karar verilir (Edizdoğan, 1998: s. 198).
- Sıfır esaslı bütçe sistemi harcama birimlerinin problem çözümlerine esneklik getirmektedir. İstenilen etkinliğin sağlanamadığı faaliyetler en kısa sürede tespit edilerek üst yöneticiler tarafından hemen tedbir alınır. Böylelikle kurum içi kaynak dağılımında idari birimler arasında esneklik sağlanarak verimlilik artışı sağlanmış olur (Edizdoğan, 1998: s. 198).
- Sistemde bütçe hazırlama süreci aşağıdan yukarıya doğru bir düzen içerisinde yürütülmektedir. En alt kademe yöneticilerden en üst yöneticilere kadar her bir karar alma birimi bütçeleme sürecinde etkin rol oynar. Yöneticilere yüklenen bu sorumluluk sayesinde harcama birimleri bütçeleme sürecinde aktif bir rol oynamış olurlar (Tüğen, 2013: s. 139).
- Sıfır esaslı bütçe sisteminde alternatif programlar önceliklerine göre sıralanarak yasama organına sunulur. Bu durum parlamento üyelerine çeşitli alternatifler arasında en uygun olanını seçme ve tüm alternatifleri gözden geçirme fırsatı verdiğinden yasama organının bütçeleme sürecine daha etkin bir şekilde katkıda bulunması sağlanır. Özellikle geleneksel bütçe sistemi ve PPBS’de ana

programın alternatifsiz olarak sunulması parlamentoya sadece onaylama veya reddetme görevi vermektedir (Tüğen, 2013: s. 138).

- Harcama birimi bünyesindeki personellerin bütçeleme sürecine doğrudan dahil olmaları personelin hem sürece olan ilgilerini artırır hem de psikolojik olarak olumlu yansımaları olmaktadır. Bu açıdan sıfır esaslı bütçe sisteminin bir eğitim aracı olarak değerlendirilmesi de mümkündür. Personeller kuruluşun hedefleri, planları, uygulanacak faaliyetleri gibi birçok konuda daha çok bilgi sahibi olurlar (Altuğ, 1989: s. 4).
- Sıfır esaslı bütçe sisteminin temelini oluşturan ödeneklerin her yıl sıfırdan hesaplanması kuralı sayesinde bütçeleme sürecinde bu sisteme kadar uygulanmış olan önceki yıl ödeneklerinin artırılmasıyla bütçe oluşturma yönteminin sebep olduğu "yapay bütçe enflasyonu" diyebileceğimiz bir kayıp önlenmektedir (McNally, 2017: s.32).
- Sistemde bütçeleme süreci, faaliyet bilgilerini içeren ve "karar paketleri" olarak adlandırılan formlar üzerinden yürütülmektedir. Bu karar paketleri öncelik ve önem sırasına göre düzenlenerek yasama organının değerlendirilmesine sunulur (Oktar, 1994: s. 191).
- Sıfır esaslı bütçe sistemi, bütçe faaliyet ve işlemlerinin tekdüzen bir sistem içinde yürütülmesini sağlar. Bu sayede sürecin her düzeyinde çalışmalar aynı bütçe formları üzerinden yürütülmüş olur (Ergun, 1987: s.171).

3.5.3. Sıfır Esaslı Bütçe Sisteminin Uygulama Aşamaları

Sıfır esaslı bütçe sistemi, planlama ve bütçeleme arasında güçlü bir bağlantı kurularak yürütülen bir sistemdir. Bütçeleme süreci etkin bir planlama aşaması ile başlar. Planlama ile programlar oluşturulur ve kurum içi temel politik kararlar, amaçlar ve hedefler belirlenir. Bütçeleme kısmında ise kurumun her bir programı gerçekleştirmek için gerekli olan faaliyetlerin tüm alternatiflerinin analizleri yapılır (Ergun, 1987: s. 161). Planlama ile bütçeleme arasındaki ilişki aşağıdaki şekilde net bir şekilde görülmektedir.



Şekil 3. Planlama bütçeleme ilişkisi

Kaynak: Tüğen, 2013

Şekilde görüldüğü üzere planlama kısmında plan ve programlar oluşturulup hedef ve amaçlar belirlendikten sonra uygulanacak temel politikaların karara bağlanma işlemi gerçekleşmektedir. Bütçeleme aşaması, planlamalarda belirlenen faaliyetlerin alternatifleriyle birlikte değerlendirilip bütçelendirildiği bir aşamadır. Üçüncü aşama olan değerlendirme sürecinde ise plan ve bütçe arasındaki uyuma yönelik güçlendirme çalışmaları yapılmaktadır (Tüğen, 2013: s. 140).

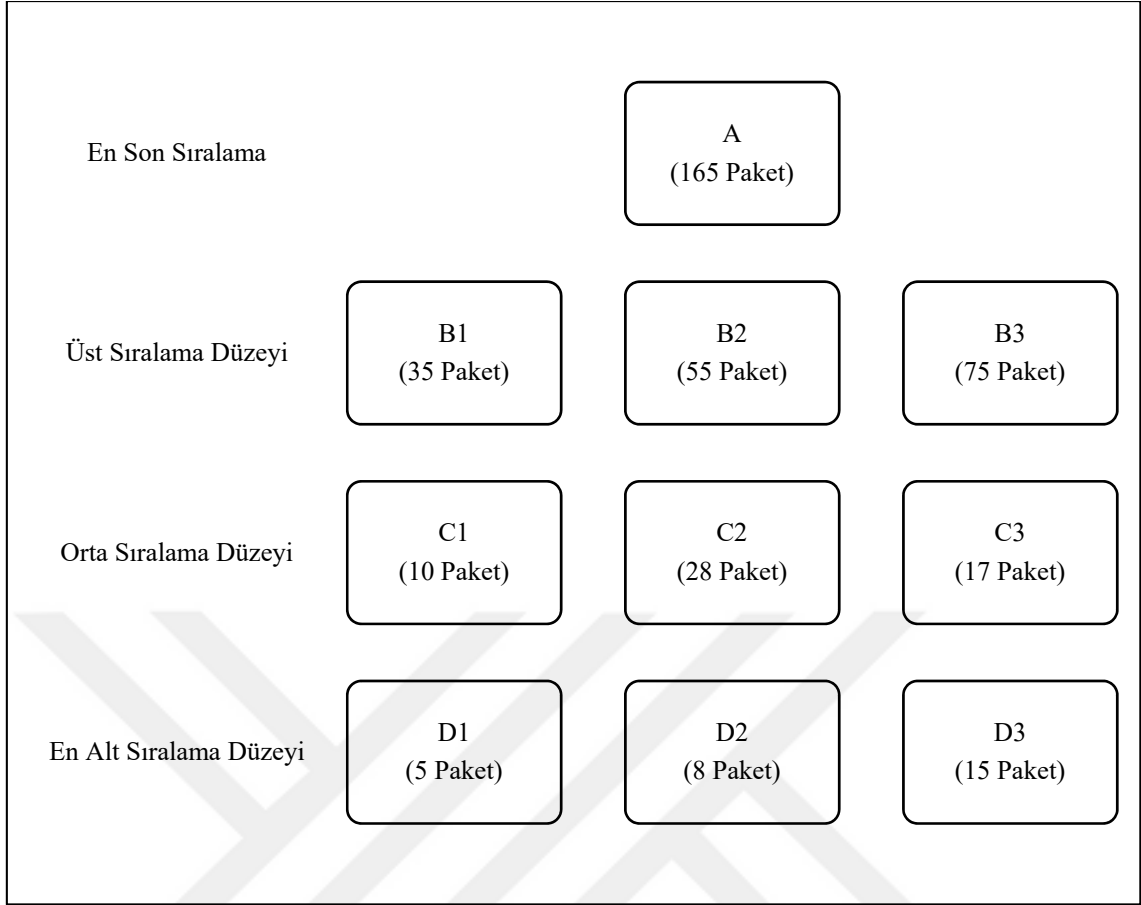
Sıfır esaslı bütçe sisteminde süreç genel olarak şu şekilde işlemektedir (Edizdoğan, 1998):

1. Örgütün hedef ve bütçeleme varsayımlarının belirlenmesi.
2. Karar birimlerinin belirlenmesi.
3. Karar paketlerinin hazırlanması.
4. Karar paketlerinin sırlanması.
5. Karar paketi sıralama formunun oluşturulması.

Karar Paketi: Belirlenmiş olan faaliyetin açık bir şekilde tanımlandığı, fayda-maliyet analizinin yapıldığı, aynı kaynak için oluşturulmuş diğer alternatif faaliyetlerle karşılaştırılmasının yapıldığı ve kabul edilmemesi durumunda ortaya çıkacak sonuçları gösteren belgedir (Phyrr, 1970: s.112).

Karar paketleri kurumun en alt yöneticilerinden başlayarak hazırlanır. Bu paketlerde belirlenen faaliyetlerin bilgileri "karar paket formu" ile üst yöneticilere sunulmaktadır. Karar paket formlarının kurum içinde aynı yapıda olacak şekilde kullanılması karar verici birimler için bir kolaylık sağlamaktadır. Bu formların standart bir biçimi yoktur ve her kurum kendi içinde bir karar paket formu geliştirip kullanabilir (Çataloluk, 2006: s. 235). Bu paketlerin her biri faaliyetleri değerlendirmek için karar vericilere gerekli olan bilgileri içermektedir. Bunlar; programların amaçları, bu programların gerçekleştirileceği faaliyetler, programların alternatifleri, paketlerin onaylanmaması durumunda ortaya çıkacak sonuçlar, faaliyetlerin hayata geçirilmesi için gerekli personel ve fon ihtiyacı gibi bilgilerdir. Paketlerin hazırlanmasında dikkate alınması gereken iki tip paket vardır. Birincisi; aynı işlevi yerine getirmek için alternatif araçların belirlenmesi: bu sayede karar vericiler alternatifler arasından en iyi durumu seçebilirler. İkincisi; aynı işlevi yerine getirmek için farklı faaliyet düzeylerinin belirtilmesi (Phyrr, 1970: s.113): Bu sayede bir işlevi yerine getirmede farklı çaba ve harcama düzeyleri belirlenir. Burada ise temel nokta her faaliyet düzeyi için farklı ancak birbirini tamamlayan paketlerin hazırlanmasıdır. İlk hazırlanan karar paketi, faaliyetleri gerçekleştirmede gerekli olacak en az çabayı gösteren paket olacaktır (Ergun, 1987: s. 163).

Karar paketlerinin hazırlanmasından sonra bu paketler önceliklerine göre sıralanırlar. Bu sıralama süreci kaynak dağılımının en verimli şekilde yapılmasını sağlayan önemli bir adımdır. Sıralama sonucunda elde edilecek listeler, kaynakların sadece parasal olarak nerelere aktarılacağını değil hangi alanlara harcanacağı konusunda karar vericilere bilgi verirler (Edizdoğan, 1998: s. 193). Sıralama süreci yönetimin "ne kadar harcamalıyız?" ve "nerede harcamalıyız?" sorularına odaklanmalarını sağlayarak sınırlı kaynakların en verimli şekilde tahsis edilmesini sağlar. Karar vericiler bu sorulara cevap olarak tüm paketleri en yüksek faydadan en düşük faydaya göre sıralarlar. Daha sonra her harcama düzeyi için kazanılacak faydalar belirlenir ve bu harcama seviyesinin altında kalacak paketlerin onaylanmaması durumunda sonuçlarının ne olacağı incelenir. Teorik olarak her kurum için en son noktada tek bir karar paketi elde edilmiş olur ve üst yönetim bu paket üzerinden değerlendirmeleri yürütür (Phyrr, 1970: s.116).



Şekil 4. Karar paketi sıralama süreci

Kaynak: Tüğen, 2013

Şekilde de görüldüğü üzere karar paketleri en alt düzey yöneticilerden hazırlanmaya başlar ve yukarı doğru paketler birleştirilerek gidilir. Sistemde D1(5), D2(8) ve D3(15)’de bulunan toplam 28 adet karar paketi bir üst kademe olan C2’ye aktarılmaktadır. C1 ve C3’de ise yine aynı yol izlenerek kendi alt kademelerinden gelen paketler toplanmıştır. C1(10), C2(28) ve C3(17) kademelerinde toplanan 55 paket bir üst kademe olan B2’ye aktarılmıştır. Yine B1 ve B3’de de aynı yol izlenmiş olup kendi alt paketlerinin toplamıdır. B1(35), B2(55) ve B3(75) kademelerinden toplam 165 paket en üst düzey olan A’ya aktarılır ve kurumun tüm paketleri birleştirilmiş olur. Her bir yöneticinin yaptığı çalışmalar sonucunda “karar paketleri sıralama formu” oluşturularak üst yöneticilerin değerlendirilmesine sunulur. En son aşama ise karar paketlerinin tek bir liste haline getirilerek yasama organına sunulmasıdır (Tüğen, 2013: s. 144).

3.5.4. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemine Yöneltilen Eleştiriler

Sıfır esaslı bütçe sistemine yöneltilen eleştirileri şöyle sıralayabiliriz:

- Sıfır esaslı bütçe sisteminde geçmiş harcamalara dayandırılmadan her bir programın baştan planlanması, bu programların gerekliliklerini açıklama zorunluluğu ve tüm sürecin ayrıntılı bir şekilde gözden geçirilmesi büyük bir zaman yatırımı gerektirebilir. Ayrıca bütçe hazırlayan yöneticilere ve kontrol eden üst düzey yöneticilere sistemin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli eğitimlerin verilmesi söz konusu olabilir. Bu eğitim süreci de ayrıca zaman gerektirebilir (McNally, 2017: s. 33).
- Sıfırdan bir bütçe oluşturma süreci önemli derecede analiz, raporlama ve toplantılar gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle, süreci yönetmek için ek personele ihtiyaç duyulabilir ve bu durum kurum için fazladan maliyet demektir (McNally, 2017: s. 33).
- Sıfır esaslı bütçe sistemini uygulamak sınırlı finansmana sahip kamu kurumları için büyük zorluklar oluşturabilir. Bunun nedeni potansiyel maliyetlerin yüksek, potansiyel tasarrufların da belirsiz olduğu durumlarda kurumların sistem döngüsünü başarıyla tamamlayabilme noktasında karşılaştığı zorluklardır (Hopkins, 2015: s.4).
- Sıfır esaslı bütçe sistemi uygulamalarında tesadüfen olanlar hariç kayda değer bir bütçe tasarrufu sağlanamadığı görülmüştür (Oktar, 1996: s. 289).
- Sıfır esaslı bütçe sistemi, PPBS’de ekonomik açıdan uygulanan makro yaklaşım yerine mikro bir yaklaşım özelliği gösteren, bütçenin sosyal, kültürel, geleneksel vb. bazı boyutlarına ihmal eden bir sistem olduğu değerlendirilebilir (Tüngen, 2013: s. 146).
- Birbiriyle ilişkisi olmayan karar paketlerinin değerlendirilmesinde net çıktıların ölçülememesi, kişisel kararlar ile belirlenmiş olması ve bu kararların tartışılabilir olması yöneticiler açısından sorun yaratabilir. Bundan dolayı karar paketlerini sıralamak üzere yapılacak analiz işlemleri sonuçları itibariyle tartışılır bulunabilmektedir (Edizdoğan, 1998: s. 199).
- Sistemde karar paketleri üst kademelerde birikmeye başlayınca üst yöneticilerin iş yükü artmaktadır. Değerlendirilmesi gereken karar paketlerinin yüzler hatta binlerle ifade edildiği durumlarda düşük öncelikli karar paketlerinden

vazgeçilerek bir sıralama oluşturulmak zorundadır. Böyle bir durum için yöneticilerin üstün bir değerlendirme ve kıyaslama yeteneğinin olması gerekmektedir. Her kurum ve kuruluş için bu nitelikte yöneticiler bulunamayabilir (Altuğ, 1989: s. 5).

- PPBS’de bir eksiklik olarak görülen bütçenin gelir yönünün net bir şekilde belirtilmemesi konusunda sıfır esaslı bütçe sisteminde herhangi bir düzenlemeye gidilmemiş aynı eksiklik bu sistemde de devam etmiştir.



BÖLÜM IV

YENİ BÜTÇE YAKLAŞIMLARININ ANALİZİ

İkinci dünya savaşından sonra ülkelerin ekonomilerini toparlama sürecine girmeleri ve Avrupa'da hızlı bir sanayileşmenin başlaması ilerleyen yıllarda Avrupa ülkelerinin ekonomik olarak bir düzlüğe çıkmasını sağlamış bununla birlikte sosyal haklar ve yaşam kalitesi gibi konular ekonomik ihtiyaçlar kadar gündem oluşturmaya başlamıştır. Devletlerin sosyal kalkınma, fırsat eşitliği, istihdam gibi sorumluluk sahibi olduğu konularda bütçeyi bir araç olarak kullanmaya başlamasıyla birlikte bütçe sistemlerinde de köklü değişikliklerin meydana geldiği görülmektedir.

Bütçe sistemlerinin gelişiminde ikinci dönem olarak nitelendirebileceğimiz 1950'li yıllarla birlikte bütçe kavramı sadece kanunlara uygun olarak harcamaların yapıldığı ve gelirlerin toplandığı basit yapıdan kurtarılmıştır. Devletlerin yaptığı kamusal hizmetler ve harcamalar sorgulanmaya başlanmış bununla birlikte bu hizmetler karşılığında elde edilen faydalar üzerinde durulmuştur. Yürütülen faaliyetlerin belirli bir plan dahilinde yapılması fikri yeni sistem arayışlarına sebep olmuştur (Meriç, 2013: s. 156).

Günümüzde ise mevcut bütçe sistemleri birçok yönden eleştirilere maruz kalmaktadır. Uzun yıllardır kullanılan benzer yapılar birçok geliştirmelere ve yeniliklere rağmen istenilen sonuçların elde edilemediği uygulamalara dönüşmüş bunun sonucunda sistem anlayışına yönelik değişimler tartışılmaya başlanmıştır. Üçüncü dönem bütçe sistemleri olarak kabul edebileceğimiz bu sistemler sosyal yönüyle ön plana çıkan bütçe yapılarına sahiptir.

Bu gelişmelerle birlikte maliye literatürüne yeni bütçeleme teknikleri eklenmiştir. *Sosyal bütçe sistemi*, toplumların sosyal güvenliklerine, ihtiyaçlarına ve makroekonomik sorunlara yönelik çalışmalara göre hazırlanan bütçelerdir. *Katılımcı bütçe sistemi*, bütçe hazırlanırken gelir toplama ve harcama yapma önceliklerinin sadece siyاسilerin kararlarından ibaret olmayıp halkın ve sivil toplum örgütlerinin görüşünü alarak bütçeye katılımlarıyla hazırlanılan bütçelerdir. *Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi*, toplumu ortak ihtiyaçlar penceresinden bakarak değil de farklı cinsiyetlerin farklı ihtiyaçları olarak gören bir yapıya sahiptir. Özellikle kadınların yaşadıkları sosyal zorluklar ve fırsat eşitsizliklerini gidermek amacıyla kullanılan ancak pozitif ayrımcılığın olmadığı, toplumun her bireyi için maksimum faydayı sağlayacak şekilde

hazırlanan bütçelerdir. Bütçe ile ekonomiye ve sosyal hayata müdahaleyi birçok nedenden dolayı kullanan ülkeler çevresel sorunlarla mücadele etmek için de bütçeyi kullanma yoluna gitmişlerdir. Devletler çevresel sorunlara hem ülke içinde hem de çeşitli protokoller ve birliklerle küresel çözümler arayışı içindedirler. Doğal kaynakların kullanımını kontrol altına almak ve çevresel kirliliklerin önüne geçebilmek için *yeşil bütçe sistemi* (çevresel bütçe) teknikleri geliştirilmiştir.

4.1. Sosyal Bütçe Sistemi

İngiltere’de başlayan Sanayi Devrimi yeni bir işçi sınıfı ortaya çıkarmış ve devletlerin sosyal harcamalarına yeni bir boyut kazandırmıştır. Sosyal harcamaların insanların isteklerine ve ihtiyaçlarına göre şekillendiği politikalar yürütülmeye başlanmış ve özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında ekonomilerini toparlamaya başlayan Avrupa ülkelerinin üretimde yeni bir atağa kalkmasıyla birlikte işçi sınıfının yükselişi de devam etmiştir. Ekonomik büyümenin en önemli parçalarından biri haline gelen işçi sınıfının haklarının korunması başta sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi olmak üzere birçok sosyal hakların doğuşuna da neden olmuştur.

Bu gelişmelerle birlikte önem kazanan sosyal devlet anlayışı beraberinde ekonomi yönetimi alanında birçok yenilik getirmiştir. Sosyal devlet, insanların belirli bir yaşam standardının altına düşmeden hayatlarını devam ettirmelerini sağlayan, bu politikaları da sosyal ve ekonomik desteklerle yürüten bir yönetim anlayışıdır (Yay, 2014: s. 148). Sosyal devlet anlayışı, ilk ortaya çıktığı dönemlerde insanların karşılaştıkları hastalık, sakatlık, kaza gibi durumlara karşı bir güvence; bunun yanı sıra yoksulluk, işsizlik gibi sosyal risklere karşı bir koruma sağlayan yapı olarak görülmüştür. Zaman içerisinde refah devleti kavramının yaygınlaşmasıyla birlikte halkın asgari standartların üstünde bir yaşam sürdürmelerini sağlayan politikaları da kapsar hale gelmiştir (Koç, 2019: s. 55). Bu bağlamda sosyal devlet anlayışı gereği ülkelerde sosyal harcamalar giderek artış göstermiştir.

OECD sosyal harcamaları şu şekilde tanımlamıştır: ‘‘Sosyal yardımların ve maddi katkıların sağlanmasının, doğrudan ya da dolaylı olarak herhangi bir ödeme yapılmaması koşuluyla, refahı olumsuz yönde etkileyen eksikliklerin giderilmesi için destek sağlamak amacıyla, hane halkı ve bireyleri hedef alan harcamalardır’’ (OECD, 2007: s. 6). Sosyal harcamalara sadece devlet veya özel kurumlardan sağlanan faydalar

dahil edildiğinden dolayı kişilerin kendi aralarındaki sosyal amaçlı transferleri sosyal harcamalara dahil edilmemiştir.

Sosyal bütçe, devletin birincil görevleri olan eğitim, sağlık gibi hizmetlerin yanı sıra toplumsal refah amacıyla yapılan sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının da eşitlik, gelir dağılımı, yoksulluk gibi kriterler göz önünde bulundurularak düzenlenmesini ve bu çalışmalarla toplumda dezavantajlı durumda bulunan kesimlerin yaşam kalitelerini artırmayı amaçlayan bir anlayıştır (Şeker, 2011: s. 22). Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta sosyal bütçe sisteminin sadece sosyal transfer harcamalarından oluşan ve kaynak aktarımında sosyal durumların gözetildiği bir yapı olarak düşünülmemesi gerektiğidir. Sosyal bütçe anlayışı başlı başına bir sistem bütünü olup politika üretim süreçlerinden başlanarak, bütçenin hazırlanma, uygulanma ve değerlendirme aşamalarında sosyal olgulara göre hareket edildiği, karar alma sürecine sosyal analizlerin dahil edildiği çok yönlü bir sistem olarak kabul edilmesi gerekmektedir (Koç, 2019: s. 58).

Sosyal bütçeler devlet kurum ve kuruluşlarının yanı sıra bağımsız sosyal kurumların gelirlerini ve harcamalarını da kapsamaktadır. Bu bağlamda sosyal bütçe kavramını bir bütçe sistemi olarak değil de bir bütçeleme tekniği veya bir bütçe anlayışı olarak kabul eden görüşler de bulunmaktadır. Devletler kalkınma durumlarına göre bütçelerinin ortalama %5 - %30'luk bir kısmını sosyal harcamalara ayırmakta ve gelirin yeniden dağılımı bu sayede sağlanmaktadır. Bu harcamaların büyük bölümünü ise sosyal güvenlik sistemleri oluşturmaktadır. Sosyal güvenlik harcamaları kapsamında yer alan emekli maaşları, işsizlik yardımları, sağlık hizmetleri, aile yardımları, vergi avantajları gibi birçok fon ile insanlar yoksulluktan kurtulabilir veya yoksulluğa düşmelerinin önüne geçilebilir. Bu sayede toplumda sosyal barışın korunması sağlanır. Ayrıca işçi sınıfının haklarının korunması faktör verimliliği üzerinde olumlu bir etki yaratacak ve ekonomik büyüme desteklenecektir (Scholz, Cichon & Hagemeyer, 2000: s. 5-6).

4.1.1. Sosyal Bütçe Sisteminin Gelişimi

Bütçe, değişen dünya düzeni ile yeni fonksiyonlar kazanmıştır. Liberal görüşe göre devletin birincil görevleri, klasik bütçe fonksiyonlarının ortaya çıkmasına zemin hazırlamış ve sosyal refah politikalarının da katkısıyla bütçenin çağdaş fonksiyonları ortaya çıkmıştır. Bütçenin klasik görevleri arasında ekonomik, hukuki, politik ve

denetim görevlerini sayabiliriz. Bütçeye yüklenen çağdaş fonksiyonlar ise istikrar, refah, kalkınma, kaynak tahsisi ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Sosyal bütçe anlayışının özellikle 2000'lerden sonra önem kazanmasının nedeni yaşanan sosyoekonomik gelişmelerdir. Bu gelişmeler; sosyal refah devleti anlayışının birçok ülke tarafından benimsenmesi, sosyal harcamaların takip edilebilir hale gelmesi, kamu hizmetlerinin kalitesinin sosyal bütçelerle artırılma çabalarının yaşanması, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik kurumlarının önem kazanması şeklinde sayılabilir. Ayrıca iş gücü piyasalarında da etkinliğin artırılması yaşanan küreselleşme süreciyle birlikte önem kazanmıştır. Ekonomi politikalarının ve sosyal politika amaçlarının uygulanmasında bütçenin bir araç olarak kullanılmasının önemi de bu sayede artmıştır (Özcan, 2017: s. 79).

Sosyal bütçe kavramının çıkış noktası sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması olarak gösterilebilir. Sosyal bütçe sahip olduğu yapısal özellikleri ve uygulama şekillerini devletlerin sosyal harcamalarından ve sosyal politikalarından kazanmıştır. Literatürde sosyal devlet kavramı sıkça kullanılmakla birlikte refah devleti kavramı da karşımıza çıkmaktadır. Bu iki kavram arasında fark olup olmadığını belirlemek oldukça zordur. Zira, kimi yazarlar bu iki kavramı aynı kabul ederken kimi yazarlar farklı anlamlar içerdiklerini savunmuşlardır (Yılmaz, 2006: s. 3).

Sosyal devlet kavramının ortaya çıkmasında sanayileşmenin başlaması ve kapitalist üretim tarzının benimsenmesi önemli bir rol oynamıştır. Köylerden kentlere göçler, işçi sınıfının doğuşu ve siyasi açıdan önemli bir kitle olmaları devletleri çeşitli politika değişikliklerine zorlamıştır. İşçilere sağlanan hak ve güvencelerin küçük çaplı yardımlarla götürülemeyeceği anlaşılmış, bu bağlamda sosyal güvenlik kurumlarının doğuş süreci de başlamıştır. Sanayi Devrimi'nin ortaya çıktığı İngiltere, sosyal yasalar ve haklar üzerine çalışmalar başlatan ilk ülke olmuştur. Daha sonra birçok Avrupa ülkesinde sosyal haklara ilişkin çeşitli gelişmeler yaşanmıştır. İlk zamanlarda işçi ve işveren arasındaki sorunların çözümüne odaklı olarak başlatılan çalışmalar daha sonra sosyal güvenlik kurumlarının oluşturulması, refah seviyesinin yükseltilmesi, istihdam ve yoksulluk sorunlarıyla mücadele gibi alanlara doğru genişletilmiştir (Kurşun & Rakıcı, 2016: s.138).

1929 yılında yaşanan Büyük Buhranla birlikte ortaya çıkan Keynesyen görüş piyasalara devlet müdahalesinin gerekliliğini savunmuş ve ekonomi politikalarına yön vermeye başlamıştır. Ekonomiye müdahalede en etkili araçlardan biri olan kamu harcamalarının artış göstermesiyle birlikte sosyal harcamalarda da artışlar meydana

gelmiştir. Sosyal harcamalardaki bu artışlarla birlikte sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi hız kazanmış ve sadece işçi sınıfının değil tüm halkın güvence altına alınmasını sağlayan sosyal devlet anlayışı hakim olmaya başlamıştır (Erdoğan & Yenigün, 2008: s. 17). Bu gelişmelerle birlikte koruyucu devlet modeliyle tüm halkı kapsayan sosyal harcamalar için çalışmaların yürütüldüğü görülmektedir. Herhangi bir sosyal güvenceye ihtiyacı olmayan üst sınıf vatandaşların da sosyal hakları gözetilmiş ve yaşam kalitesinin artırılmasına yönelik çalışmalara gidilmiştir. Refah devleti kavramının da bu gelişmelerle birlikte ortaya çıktığı söylenebilir.

Devletler harcamalarını artırdıktan sonra sosyal harcamalara da daha fazla kaynak ayırmaya başlamıştır. Burada kamu harcamaları ile sosyal harcamalar arasında yapılacak ayrım sosyal bütçe uygulamasını da daha kolay anlamamızı sağlayacaktır. Kamu harcamaları genel olarak kolektif ihtiyaçların karşılanması için yapılan harcamalardır. Bu harcamalar tam kolektif harcamalar olabilmektedir. Böyle bir durumda tam kamusal malların özelliği olan bölünmezlik ve tüketimde rekabet olmayışı toplumun geneline bir katkı sağlayacağı için kamusal harcamalar bir sosyal fayda sağlayabilir. Kamusal harcamalarla sosyal fayda arasında bir ilişki olduğundan çoğunlukla kamu harcamalarıyla sosyal harcamalar karıştırılabilir. Burada en büyük ayrım şu olacaktır: Kamu harcamalarını sadece devlet yapar ancak sosyal harcamaları bireylerin kendileri ya da sivil toplum kuruluşları gibi çeşitli topluluklar da yapabilir. Bazı kamu harcamaları toplumun her kesimini ya da ülkede yaşayan her bölgedeki vatandaşlara fayda sağlamayabilir. Bu bağlamda her kamu harcaması sosyal harcama olarak görülemez (Erdoğan, 2013: s. 58-59).

4.1.2. Sosyal Bütçe Uygulaması

Sosyal harcamaların niteliklerinin belirlenmesi ve politikaya dökülebilmesi için öncelikle hangi harcamaların sosyal amacı barındıran harcamalar olacağına karar verilmelidir. Bu kararların belli kalıplarla yapılacağı ve farklı pozisyonundaki kişi ya da kurumlarca farklı yorumlanabileceği açıktır. Bu yorum farklarını en aza indirerek ortak bir sosyal harcama politikası belirlenmelidir (Erdoğan, 2013: s. 83).

Kamu harcamaları devletlerin toplum ihtiyaçlarını karşılamak üzere başvurduğu bir politikadır. Genel veya bölgesel ihtiyaçları ya da bireysel veya toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için kamu harcamaları bütçe yoluyla düzenlenebilir. Sosyal harcamalar ise toplumun dezavantajlı kesimini düşünerek ya da oluşabilecek sınıfsal farklılıklara karşı

Üretilen politikaların uygulanması için yapılan harcamalardır. Kamu harcaması yapmak her devletin temel politikaları ve görevleri arasındadır ancak sosyal harcamalar genellikle sosyal refah devleti anlayışına sahip ülkelerde daha yüksek düzeyde yapılır.

Sosyal devletlerin bazı nitelikleri ve sosyal harcama politikalarındaki amaçlarını şu şekilde açıklanabilir (zcan, 2017: s. 134-135):

- Sosyal devlet anlayış sosalizmi benimseyen devlet demek değildir. Kapitalist düzenin işleyişini gözetten ve denetimini sağlayan bir sisteme sahip olmak demektir.
- Sosyal refah devleti, siyasal ve sosyal demokrasi anlayışının kendine has kurallarını koruyarak sosyoekonomik uygulamalara karşı bir denetleme mekanizması kurar, bunların kontrolünü sağlar ve sosyal devletin gerektirdiği görevleri yerine getirir.
- Sosyal dengeyi sağlayıcı politikalar üreterek toplumda zor şartlar altında çalışanların ve genel olarak ekonomik sıkıntıları olan bireylerin üzerindeki yaşam baskısının azaltılması hedeflenmektedir.
- Özel mülkiyeti kabul etmekle birlikte kamusal yararın gözetildiği durumlarda genel sosyal refahı artırmak için egemenlik hakkının kullanılmasını ve denetleyici olmasını benimser.
- Kişilerin ekonomik statüleri bakımından toplumda meydana gelen eşitsizlikleri giderme politikaları gözetler.
- Sosyal refah devletleri karma bir ekonomi düzeni benimserler ve demokratik bir toplum düzeni oluştururlar.
- Sosyal refah devleti anlayış kalkınma carileri harcamaları veya konut, istihdam gibi sosyal konularda toplumun ihtiyaını gidererek ekonomik ve kültürel olarak toplumun asgari hayat koşullarını belirler.
- Toplumdaki sınıf farklarından kaynaklanan ayrımcılıkları gidermek için öncelikle dezavantajlı kesimlere doğrudan destek sağlanır.

OECD tarafından 2007 yılında yayımlanan sosyal harcama kılavuzunda bir harcama kaleminin sosyal harcama olarak kabul edilebilmesi için aynı anda yerine getirilmesi gereken iki ana kriter olduğu belirtilmiştir. Birinci olarak, faydaların bir veya daha fazla sosyal amacı ele alması amaçlanmış olmalıdır. İkincisi, yardımların

sağlanmasını düzenleyen programlar ya kişilerarası olarak yeniden dağıtılmalı ya da zorunlu katılımı içermelidir. Kılavuzda sosyal harcamalara yönelik şu bilgiler de yer almaktadır (OECD, 2007: s. 7):

- *Yaşlılık durumu:* Yaşlılar için emekli maaşları, erken emeklilik aylıkları, ev yardımları ve konut hizmetleri gibi ödemeler, hayatta kalan yakınlarına emekli maaşları ve cenaze ödemeleri yapılmalıdır.
- *İş göremezlik durumu:* Bakım hizmetleri, maluliyet yardımları, mesleki yaralanma ve kaza mevzuatından doğan faydalar, çalışanların hastalık ödemeleri şeklinde,
- *Sağlık harcamaları:* İç ve dış hasta bakımı, tıbbi ürünler, önlem harcamaları şeklinde,
- *Aile yardımları:* Çocuk ödeneği ve kredileri, çocuk bakımı desteği, izin sırasında gelir desteği, tek ebeveyn ödemesi şeklinde,
- *Aktif işgücü piyasası politikaları:* İstihdam hizmetleri, gençlere yönelik teşvik tedbirleri istihdamı, engelliler için istihdam önlemleri şeklinde,
- *İşsizlik durumu:* İşsizlik tazminatı, kıdem tazminatı, emek piyasası nedenleriyle erken emeklilik halleri şeklinde
- *Konut yardımları:* Konut ödenekleri ve kira desteklemeleri şeklinde düzenlenmelidir.
- *Diğer sosyal politika alanları:* Düşük gelirli hane halklarına kategorik olmayan nakit yardımlar; bazı OECD üyesi olmayan ülkelerde yaygın olan gıda sübvansiyonları gibi destek programları sağlanmalıdır.

4.2. Katılımcı Bütçe Sistemi

Katılımcılık, devletin politika belirleme ve bu politikaları denetleme aşamalarında vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin de görüşlerine yer verilmesini ifade etmektedir. Vatandaşların karar alma mekanizmasına doğrudan veya dolaylı olarak katılmalarını ve yönetimin içinde bulunmalarını destekleyen bir kavramdır (Ergen, 2012: s. 320).

Katılımcı bütçeleme sistemi, sivil toplum kuruluşlarının ve vatandaşların bütçe kaynaklarının nereye, nasıl kullanılması gerektiği gibi karar alma mekanizmalarında söz sahibi oldukları bir modeldir. Katılımcı bütçeleme sürecinin hem topluma hem de

kaynakların etkin kullanılmasına olumlu etkileri vardır. Demokrasi yoluyla bütçe üzerinde söz sahibi olan halkın hem demokrasi bilinci artar hem de bunu görev ve sorumluluk olarak görür. Öte yandan kaynak kullanımında karar vericileri denetleyen halk sayesinde bütçe gelirlerinin en doğru yere en doğru şekilde harcanması sağlanır. Toplum kendi ihtiyaçlarına göre kaynak kullanımlarını yönlendirebilir ve etkinliği artırabilir (Sakınç & Bursalıoğlu, 2014: s. 2).

Katılımcı bütçeleme özetle bir ülkedeki her bir vatandaşın bütçenin dağılımı konusuna katılabildiği bir bütçeleme sistemidir (Yalçın, 2015: s. 314). Bu katılma genellikle doğrudan söz sahibi olma şeklinde değil de görüş belirtme, ihtiyaçları aktarma şeklinde görülmektedir. Politik güce sahip veya gelir düzeyi yüksek grupların karar alma süreçlerine katılımları daha kolaydır. Ancak toplumun her kesimi bu şansa sahip değildir. Katılımcı bütçeleme ile birlikte toplumda düşük gelir grubunda bulunan bireylerin ve politik olarak dışlanmış kesimin de kamusal karar alma mekanizmalarına katılmaları sağlanmaktadır (Özen & Yontar, 2009: s. 284). Böylelikle toplumun her kesiminin ihtiyaçlarına göre ortak bir bütçe hazırlanması kolaylaşmış olur.

Bütçenin ortak bir akılla hazırlanması ve toplumsal ihtiyaçları birincil öncelik olarak kabul etmesi sosyal kalkınma, fırsat eşitliği gibi faydaların yanında devletin reel gelirlerine de dolaylı olarak bir katkı sağlayabilmektedir. Vatandaşlar ihtiyaçları doğrultusunda kısa süreli ve doğrudan fayda sağlayabileceği alanlarda kamu harcamaları yapılmasını isteyebilirken, uzun süreli ve pozitif etkisinin garanti olmayacağı harcamalara gönüllü olmayabilir. Harcamaların verimsiz kullanıldığını düşünen ya da kendi ihtiyaçlarına hitap edecek şekilde harcamaların olmadığına inanan bir vatandaşın vergi konusunda olumsuz bir tutum olarak vergi kaçırma veya kaçınma yollarına başvurabilir (Koç, 2017: s. 451). Böyle bir durumda devlet reel gelirleri olan vergi gelirlerinde bir kayıp yaşayacaktır. Katılımcı bütçeleme ile birlikte vatandaşların bütçeleme sürecine katılımı sağlanarak hem vatandaş odaklı kamusal harcamalar yapılabilir hem de devlet reel gelir kaybı yaşamayacaktır.

Vatandaşların bütçeleme sürecine katılmaları, belirlenen hedeflerin kabul edilmesini kolaylaştırdığı gibi bu hedeflere ulaşma noktasında da bir gayret içine girilmesini sağlayabilir. (Tosun, 2016: s. 265). Bütçeleme sürecinden habersiz bir vatandaş için kamu harcamalarını denetlemek zordur. Daha önceden hangi yatırımların yapılacağı, hangi ihtiyaçlara göre kamusal harcamaların planlanacağı bütçeleme sürecinde belirlendiği için kamusal harcamalardan vatandaşların sağladığı verimlilik

farkları çok yüksek olabilir. Böyle bir durumu önlenmek amacıyla da katılımcı bütçeleme modeli kullanılabilir.

Katılımcı bütçeleme temsili demokrasilerden farklı olarak halkın karar alma sürecinde katılımı sağlar. Vatandaş bu süreçte gözlemci olabildiği gibi sürece katkıda bulunabilir veya kendi ihtiyaçlarını belirterek sürece doğrudan müdahil olabilir. Politik kararların alındığı siyasi sürece vatandaşların aktif katılımı sağlanarak ortak çıkarlar doğrultusunda bir uzlaşma sağlanır. Böylece vatandaşların bireysel çıkar istemelerinin ötesinde ortak çıkarlar için bir uzlaşma sağlanabilir (Yalçın, 2015: s. 313).

Mevcut örnekler incelendiğinde katılımcı bütçelemenin en büyük artısı vatandaşların demokrasi sürecine aktif olarak katılarak öncelikleri yönünde bir bütçeleme ile sosyal adaletin yayılmasına imkân sağlamalarıdır. Süreç bütçeleme ile sınırla kalmamaktadır. Bir yıllık bütçe uygulama sürecinde yerel yöneticiler halka karşı sorumlulukları ve hesap verebilmesi yönünden denetlenir. Şeffaf bir harcama politikası aracılığıyla kaynakların verimli kullanılması sağlanmaktadır (TEPAV, 2007: s. 2).

Katılımcı bütçeleme ile birlikte yerelleşme bir adım ileri götürülmektedir. Merkezi yönetim yerelleşme ile yerel yönetimlere çeşitli yetki ve kaynak aktarımı yapar. Yerel yönetimler ise bu yetkileri ve kaynak kullanımını katılımcı bütçeleme ile bir bakıma vatandaşlara devretmiş olur (Ergen, 2012: s. 325).

Halkı demokratik katılıma teşvik etmesiyle hızlı bir şekilde benimsenen ve uygulamalarının giderek yaygınlaştığı katılımcı bütçe uygulamalarının gözlenen faydaları şu şekilde sıralanabilir (Malena & Khallaf, 2007: s. 4; Wampler, 2007: s. 47-48).

- Sistem vatandaşlık bilincini ve demokratikleşmeyi geliştirmek için bir fırsat sunmaktadır.
- Vatandaşlara, hayatlarını doğrudan etkileyen kamusal kararları etkileme fırsatı vermektedir.
- Vatandaşların ihtiyaçlarını belirlemesi ve önceliklendirmesi sağlanarak kamu bütçesinin hangi yönde kullanılacağı belirlenir.
- Yöneticilerin vatandaşlara karşı hesap verebilirliği ve ihtiyaçlara karşı olan duyarlılıkları artar.
- Bütçe kısıtları ve imkânlar açıklanarak vatandaşların daha anlayışlı ve daha gerçekçi beklentiler içine girmeleri sağlanır.

- Kamu kurumlarına karşı vatandaşın güveninin artmasına katkı sağlamaktadır.
- Kamusal kaynakların tahsisinde daha demokratik ve eşitlikçi bir yaklaşımı teşvik eder.
- Toplumsal uyum bilinci sağlanır. Karşılıklı anlayış ve güven içinde vatandaşlar arasında mutabakat artırılır.
- Bütçeleme sürecinin şeffaflığını artırmaya yardımcı olur.
- Hükümet ve vatandaşlar arasında iş birliğini teşvik etmektedir.

Bu sonuçlar ilk örnek olan Porto Alegre dahil birçok uygulama üzerinden gözlemlenmiştir. Bu olumlu sonuçlarla birlikte hızla yayılım gösteren katılımcı bütçeleme sisteminin bazı dikkat edilmesi gereken noktaları bulunmaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Zayıf mali yönetime sahip merkezlerin böyle bir uygulamayı benimsemeden önce mali yapılarını düzene sokmaları gerekmektedir.
- Vatandaşlar hükümetlerin mali sıkıntılarından habersiz olabilir. Böyle bir durumda katılımcı bütçeleme toplantılarının bilgilendirme kısmında mali durum hakkında bilgi verilmelidir.
- Sürdürülebilirlik zor olabilir. İlk uygulamalarda talepleri karşılanan vatandaşlar geri plana çekilebilir.

4.2.1. Katılımcı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Katılımcı bütçeleme genel olarak; vatandaşların bir merkezi yönetim bütçesinin en azından bir kısmı üzerinde karar verme yetkisine sahip olduğu ve kaynak dağılımı sürecine katkıda bulunabilecekleri bir sistem şeklinde tanımlanabilir. Dar tanımlamalar genellikle Porto Alegre’de uygulanan bütçeleme deneyimleri üzerinden yapılmıştır. Bu tanımlara göre katılımcı bütçeleme; halkın katılımına olanak sağlayan, doğrudan ve temsili demokrasiyi bir araya getiren, müzakereyi (yalnızca istişarede değil) öngören, kaynakları yoksullara doğru ve etkin bir şekilde dağıtan, kendi kendini düzenleyen, katılmak isteyen her bir vatandaşa açık bir süreçtir. Kaynakların tahsis edildiği kriterler dahil olmak üzere sürecin yönetimi ve kuralları bu tanımlamalara yardımcı olur (Goldfrank, 2007: s. 92).

Katılımcı bütçelemenin ilk çalışmaları 1985 yılında Brezilya'da başlamıştır. 1988 yılında yapılan seçimlerde İşçi Partisinin iktidarı devralmasıyla birlikte ülkenin yozlaşan siyasi yapısı demokratikleşme sürecine girdirilmiştir. Bu gelişmelerle birlikte sistemin ilk uygulaması Porto Alegre kentinde görülmüştür (Ergen, 2012: s. 325). Porto Alegre'de 1989 yılında belediye başkanlığının el değiştirmesiyle birlikte yeni yönetim sosyal harcama politikalarında düzenlemelere giderek vatandaşların yönetim faaliyetlerine katılmaları yönünde bazı politikalar geliştirmiştir. Katılımcı bütçeleme bu deneysel süreç ile birlikte ortaya çıkmıştır. İlk iki yılda binlerce vatandaşın katılımıyla gerçekleştirilen toplantılar sonucunda bütçeler belirlendi. 1992 yılında 8.000'e ulaşan katılımcı sayısı daha sonra 20.000'leri bulmuştur. Katılım vatandaşların bu modeli benimsemesiyle giderek artmış ve tüm Brezilya'ya yayılmıştır. 2000 yılı itibariyle Brezilya'da faaliyete koyulan bu bütçeleme sisteminin sayısı belediyeler eyaletler ile birlikte 100 civarı olduğu tahmin ediliyor (Wampler, 2000: s. 3).

Brezilya'nın katılımcı bütçelemeye öncülük etmesinin altında yatan neden, siyasi ve ekonomik hayatın giderek bir düzensizliğe sürüklenmesi olarak gösterilebilir. Anayasal olarak garanti altına alınmış devlet kurumlarında işler amaçlandığı gibi gitmiyordu. Bunun nedeni ise siyasi yönetimde yolsuzluk ve adam kayırmacılığın hâkim olmasıydı. Özellikle yerel düzeyde önde gelen politikacıların ekonomiye olan etkileri her geçen gün artmış, para ve asılsız vaatlerle oy satın almaları giderek yaygınlaşmıştı. Porto Alegre şehri kısmen bu gelenekten farklı bir yapıya sahip olmuştur. Buradaki yaşam standardı diğer Brezilya şehirlerinin ortalamasının üzerindedir. Bu durumun temel nedeni katılımcı bütçe uygulamasının yöneticiler ve yerel halk arasında başarılı bir şekilde uygulanmasıdır. Öncelikler halkın yararına göre düzenlenmiştir. Yoksullar için yaşam alanları oluşturulmuş, temel sağlık hizmetleri konusunda çalışmalar yapılmış, anaokulu ve kreşlerin sayısı artırılmış, sokaklarda gerekli düzenlemeler yapılmış ve o dönem büyük sorun olan içme suyu ve atık su sistemlerine birçok hanenin erişimleri sağlanmıştır (Sintomer, Herzberg & Röcke, 2008: s. 166). Tüm bunlar katılımcı bütçe ile gerçekleştirilmiştir. Katılımcı bütçenin nasıl daha iyi bir yönetimi mümkün kılabileceği, halkın en dezavantajlı kesimine kadar nasıl hizmet sunulabileceği bu ilk örnek ile net bir şekilde görülmektedir.

Porto Alegre'de uygulanan katılımcı bütçeleme sonuçları itibariyle, seçmenlerin ilgisizliği ve bilgisizliği ile mücadele eden Batılı liberal demokrasiler için olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler için de cazibe haline gelmiş ve yenilikçi vaatler sunan

demokratik bir deney olarak uluslararası alanda büyük bir öneme sahip olmuştur (Schönleitner, 2006: s. 417).

Porto Alegre uygulamasında toplumsal örgütlerden çok bireysel katılımlar ön plana çıkmış ve tüm vatandaşlara açık bir sistem uygulanmıştır. 16 farklı bütçe bölgesi bulunan kentte her bölgede farklı meclisler bulunmaktadır. Bütçe meclisinin üyeleri doğrudan halk tarafından seçilen yöneticilerden ve belediye meclis üyelerinden oluşur. Vatandaşların ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin katılımlarıyla gerçekleştirilen toplantılar sonucunda oluşturulan bütçe yerel meclis tarafından onaylanmasıyla yürürlüğe girmektedir (Sakınç & Bursalıoğlu, 2014: s. 6).

4.2.2. Katılımcı Bütçe Uygulaması

Katılımcı bütçeleme genellikle yerel yönetimlerde harcamaların halkın taleplerine göre şekillendirilmesiyle oluşmaktadır. 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde ortaya çıkışından sonra Kanada, İngiltere ve Fransa gibi ülkeler başta olmak üzere dünyada farklı kentlerde uygulamaya koyulmuştur. Türkiye'de ise ilk olarak 2007 yılında Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında bazı pilot yerel yönetimler belirlenerek çalışmalar başlatılmıştır (TEPAV, 2007: s. 2).

Katılımcı bütçe uygulaması Porto Alegre örneğinden sonra birçok ülke tarafından çeşitli modellerle kullanım alanı bulmuştur. Bu uygulamaların büyük çoğunluğu yerel yönetimler üzerinden gerçekleştirilen küçük ölçekli örneklerdir. Genellikle belediye bütçelerinden ayrılan bir yatırım fonunun çeşitli toplumsal grupların ve bireylerin katılımıyla gerçekleştirilen toplantılar sonrasında karar verilen kamusal harcamalar için kullanılması yoluyla yürütülen bir süreçtir. Bu fonları sınırlı bir kaynak olarak değerlendirecek olursak bu sınırlı kaynak üzerinde bir anlaşma sağlanması, yerel yönetimler için bütçe kaynaklarının geri kalan kısmını da en verimli şekilde kullanmaları konusunda bir yol gösterici olarak değerlendirilebilir (Çobanoğulları & Yereli, 2017: s. 117).

Avrupa'da 2000'li yıllardan sonra popülerliği artan katılımcı bütçeleme İspanya'da Sevilla, İngiltere'de Londra, Fransa'da Paris, İtalya'da Roma Almanya'da Berlin gibi önemli şehirlerde uygulamaya koyularak yayılmasına öncülük edilmiştir. Ayrıca Asya ülkelerinden Endonezya ve Pakistan gibi ülkelerde bazı uygulamaları görülmüş ancak istenilen başarı yakalanamadığı için yaygınlaşması sağlanamamıştır (Özen & Yontar, 2009: s. 285-286).

Katılımcı bütçeleme sistemi, Uluslararası Kalkınma Dairesi, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, Unesco ve diğer uluslararası örgütler tarafından bütçeleme sürecine kattığı şeffaflık ve yönetimdeki demokratikleşme etkileri göz önüne alınarak resmi olarak tanınmış ve süreç desteklenmiştir. Katılımcı bütçeleme daha iyi bir yönetim için talep tarafını güçlendiren, özellikle sosyal olarak dışlanmış olan vatandaşların da kamusal kararları etkilemede söz sahibi olmasını sağlayan etkili bir sosyal sorumluluk mekanizması olarak kabul edilir. Katılımcı bütçeleme aracılığıyla, yerel yönetimler maliyetleri azaltmak, yatırımları daha adil bir şekilde tahsis etmek, bütçe tahsisinde harcama ve raporlamada şeffaflığı arttırmak için yeni yollar bularak mali disiplinlerini artırmışlardır.

Katılımcı bütçeleme genellikle yerel yönetimlerde görülen, harcamaların halkın önceliklerine göre belirlendiği ve bütçelendiği bir sistemdir (TEPAV, 2007: s. 2). Bu sistemin farklı yerlerde farklı uygulamaları görülebilmektedir. Ancak genel olarak yerel yönetim bütçelerinde belirli bir miktarda fon ayrılmasıyla oluşturulan kaynak katılımcı bütçe olarak isimlendirilir. Vatandaşların ve belli grupların katılımıyla gerçekleştirilen toplantılarda kısıt kaynağın etkin kullanımı için yerel anlamda yatırım stratejileri belirlenmektedir (Özen & Yontar, 2009: s. 286).

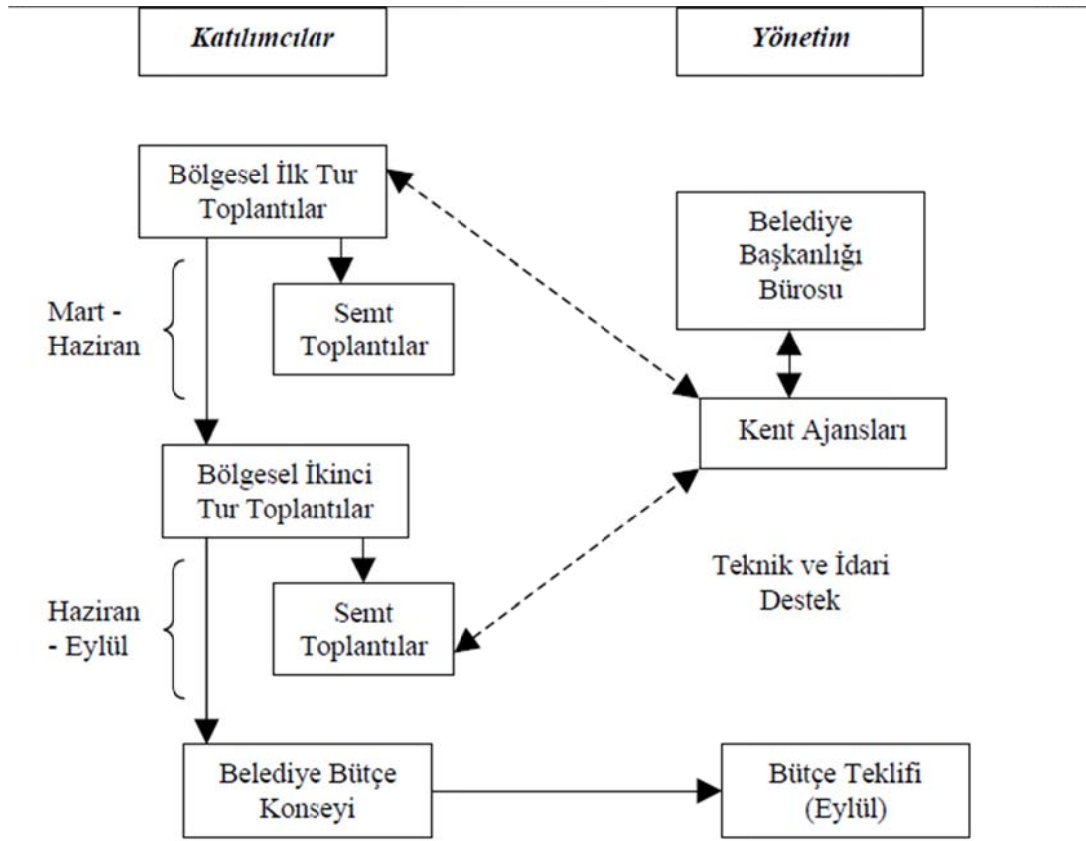
Katılımcı bütçe sistemi sosyal devlet anlayışı gereği toplumun her kesiminden bireylerin katılımıyla yürütülen bir uygulamadır. Sosyal devlet anlayışının temel hedefi yoksul ve dezavantajlı kesimin ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamaktır. Bu amaca yönelik yapılacak faaliyetleri belirleme süreci katılımcı bütçe uygulaması ile en doğru şekilde yürütülebilir. Ancak bazı durumlarda yoksul kesime karşı bütçe harcamalarında pozitif bir ayrımcılık ortaya çıkabilmektedir. Toplumda zengin ve yoksul kesimin ihtiyaçları farklı olabileceği gibi kamusal harcamalardan beklentiler de çok farklı olabilir. Katılımcı bütçe sisteminin uygulandığı bir bölgede düşük gelirli yoksul kesim çoğunlukta ise süreç, bu kesimin ihtiyaçları ve beklentileri doğrultusunda ilerler. Böyle bir durumda zengin kesimin ihtiyaçları ve beklentileri için aynı oranda bir çaba gösterilmemiş olur (Durak, 2017: s. 81).

Katılımcı bütçeleme sistemi aynı zamanda ‘‘vatandaşlık okulları’’ olarak da hizmet vermektedir. Bu toplantılara katılım ile vatandaşların kendi haklarını ve görevlerini daha iyi anlamaları sağlanmıştır. Katılımcı bütçenin benimsenmesi ve sürdürülebilirliği için; güçlü bir belediye desteği, politika tartışmalarına katılım isteği gösteren bir halk, katılımcı bütçelemeyi yasama organından ayıracak bir siyasi ortam ve vatandaşların seçtikleri kaynakları finanse etmek için mali kaynaklar gereklidir. Bu dört

faktörün bileşimiyle ancak sağlıklı bir katılımcı bütçeleme ortamı oluşturulabilir (Wampler, 2007: s. 22-24).

Katılımcı bütçeleme en basit olarak mahalle toplantıları şeklinde başlar. Tüm vatandaşların katılabileceği bu toplantılarda öncelikle kent yöneticileri yaptıkları ve devam eden çalışmalarını anlatırlar. Daha sonra katılımcı bütçeleme süreci hakkında bilgi verilerek vatandaşlar bilgilendirilir. Temel ihtiyaçların ve önceliklerin belirlenmesi için halkın görüşüne başvurulur. Herkes yapılmasını istediği kamu harcamasını veya kendi ihtiyacını özgürce belirtebilir. Bu görüşler bireysel olabileceği gibi grup olarak da ihtiyaçlar veya beklentiler bildirilebilir. Vatandaşların görüşleri ve ihtiyaçları kent yöneticileri tarafından dinlenir ve bunların önceliği konusunda oylamaya gidilebilir (Bilge, 2010: s. 56).

Şekil 13'te katılımcı bütçe sisteminin ilk uygulamalara göre oluşturulmuş aşamaları gösterilmiştir. Sürecin ilk aşamasında vatandaşlar genellikle Mart ve Haziran aylarında toplantılar gerçekleştirerek bölge temsilcilikleri oluşturulur. Bilgilendirme süreci tamamlandıktan sonra politika oluşturulması için ilk tartışmalar yapılır. Bu dönemlerde toplantılara katılım seviyesi genellikle yüksek düzeyde görülür. Çünkü katılım sayısı her bölge için temsilcilik sayısının belirlenmesinde önemli rol oynar. Kendi bölgelerine yönelik politikalar geliştirilmesini ve daha fazla kamusal harcamalar yapılmasını isteyen vatandaşlar katılımı yüksek tutarak bölge temsilcisi sayısını artırmayı hedeflerler. Mart ve Haziran aylarında gerçekleştirilen toplantılarda hükümetlerin ve vatandaşların çeşitli görevleri bulunmaktadır. Hükümetlerin başlıca görevleri; bölge ve alt bölgelerin belirlenmesi, yaşam kalite standartlarının belirlenmesi, finansal bilgilerin ve mali tabloların açıklanması, her bölgeye temsilcilerin atanması gibi görevlerdir. Vatandaşların görevleri ise; toplantılara ilgi göstermek, kapasite gelişimi için fikirler sunmak, finansal verilerin ve mali tabloların analiz edilmesi ve kaynaklar üzerinde ön tartışmaların gerçekleştirilmesi şeklinde sıralanabilir (Wampler, 2000: s. 9-10).



Şekil 5. Katılımcı bütçeleme süreci

Kaynak: Wampler, 2000

Bölge ve mahalle toplantılarının süresi yaklaşık iki saattir. Toplantıların ilk kısmında katılımcılar merkezin durumu hakkında bilgilendirilir. Daha sonra resmi kayıtlar sunularak vatandaşların değerlendirmesi istenir. Bu değerlendirme veya soru-cevap için söz almak isteyen vatandaşlara en fazla üç dakikalık bir süre verilir. Bu süre kısıtı toplantının akışı için önemli bir uygulama olarak görülmektedir. Bölgesel öncelikler ve sunulan projeler gayri resmi şekilde tartışılıp değerlendirilir. Katılımcılar kendi bölgeleri için muhtemel kaynak seviyelerini analiz ederler. Belediyeler vatandaşların toplantılara katılımı için herhangi bir ücret ödemesi yapmamaktadır. Ancak bazı durumlarda vatandaşların toplantılara katılım maliyetleri düşünülerek vatandaşların ulaşım giderleri karşılanabilmektedir. Bütçeleme sürecinin ikinci aşaması Temmuz – Kasım dönemlerinde gerçekleştirilen toplantılarla devam eder. Bu toplantılarda gelecek mali yıl için uygulanacak politikalar ve projeler tanımlanır. Bu aşamada artık vatandaşlar önceliklerini belirlemek, politika oluşturmak için yeterli bilgiyi edinmişlerdir. Bütçeleme sürecinin son aşamalarında belirlenen projeler belediye başkanlığına gönderilir. Belediye başkanlığı bu bütçeye otonom giderlerini (borç

ödemeleri, personel giderleri vb.) ekleyeler meclise gönderir. Bütçenin mecliste onaylanmasının ardından nihai bütçe bir yıllık bir zaman boyunca uygulanır (Wampler, 2000: s. 10-13).

4.2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri'nde Katılımcı Bütçe Uygulaması

Katılımcı bütçe sisteminde Porto Alegre örneğinden sonra en önemli gelişmelerin yaşandığı uygulama New York uygulaması olmuştur. 2011 yılında 4 New York belediye meclis üyesi tarafından pilot uygulama önerisi sonrasında başlayan süreç sivil katılım ile bütçenin daha kapsayıcı bir hale gelmesi ve daha adil sonuçlar elde etmek amacıyla uygulamaya geçirilmiştir. Uygulamanın sistematik ve düzenli bir şekilde yürütülmesi amacıyla "Rulebook" adında katılımcı bütçeleme kural kitabı hazırlanmıştır. Bu kitaba göre New York'ta uygulanan modelin amaçları şu şekilde sıralanmıştır (Su, 2017: s. 70; Rulebook Cycle 9, 2019: s. 2):

- Harcama kararlarında bölge halkına daha fazla rol vermek amacıyla yönetimi halka açarak şeffaflığı artırmak,
- Başta geleneksel olarak dışlanmış kesim (genç insanlar, renkli insanlar, önceden hüküm giymiş kişiler, göçmenler vb.) olmak üzere karar alma mekanizmasına daha fazla sivil katılımı sağlamak,
- Kişilerin becerilerini, bilgilerini, kapasitelerini geliştirerek topluma yeni liderler kazandırmak,
- Toplum olgusunu geliştirmek amacıyla katılımcıları birbirleriyle ve kuruluşlarla birleştirmek ve yeni ağların, organizasyonların, toplulukların ortaya çıkmasını sağlamak.
- Kamusal harcamaları daha adil hale getirmek.

Katılımcı bütçe sistemi 1989 yılından beri bazı Latin Amerika ve Avrupa ülkelerinde kullanılmasına rağmen ABD'de ilk çalışmalar 2009 yılını bulmuştur. 2011 yılındaki ilk uygulamadan itibaren bu sistem ile New York halkı milyonlarca dolarlık bir fonun nasıl kullanılacağına doğrudan etki etmiştir. 51 bölgeden 51 temsilcinin bulunduğu New York meclisinde ilk uygulamasında 4 bölge temsilcisi ile başlanan süreç kısa sürede 27 bölge temsilcisine ulaşarak yaklaşık 4 milyon kişiyi etkilemiştir. New York'taki uygulama ABD'de en geniş kapsamlı ve en hızlı büyüyen katılımcı bütçe uygulaması olmuştur. İlk yıllarda belediye binasında düzenlenen toplantılar

şeklinde yürütülen süreç zamanla mektup ve elektronik posta yöntemleri de kullanılarak halkın görüşleri ve düşüncelerine başvurulmuştur. Ayrıca New York meclisi kendi internet sitesinden teklif edilen bütün projeleri yayınlarak, hem süreci daha şeffaf bir hale getirmiş hem de desteklenen projelerin belirlenmesini sağlamıştır. Sürecin daha iyi yönetilebilmesi ve Rulebook hazırlanma sürecine katkı sağlaması için Katılımcı Bütçeleme Projesi (PBP - Participatory Budgeting Project) adı altında bir organizasyon oluşturulmuştur. Bütçeleme süreci toplumsal kuruluşların temsilcileri, meclis üyeleri, katılımcılar, Katılımcı Bütçeleme Projesi ve çeşitli kuruluşlar tarafından denetlenmektedir (Harvard Kennedy School, 2019).

2011 uygulamasından itibaren her bütçe yılı bir döngü olarak kabul edilmiştir. 2014-2015 yılı 4. bütçe döngüsünde 32 Milyon Dolarlık bir fon için 51 bin kişi oy kullanmıştır. 2015-2016 yılı 5. bütçe döngüsünde ise 28 bölgeden yaklaşık 67 bin New York sakini oy kullanmış ve 38 Milyon Dolarlık bir fonun belirleyicisi olmuşlardır. Son bütçe döngüsünde (9. döngü 2019-2020) ise 33 bölgeden katılımcılarla 35 Milyon Dolarlık bir fon için oylama yapılacaktır (NYCC, 13.06.2020).

New York'ta uygulanan katılımcı bütçe sistemine rehber niteliği taşıyan kural kitabında uygulamanın amacı şu şekilde belirtilmiştir: “ Kamu kaynaklarının kullanımına karar verme sürecine toplumun her kesiminden dini, ırkı, etnik kökeni, coğrafi kökeni, yaşı, cinsel yönelimi, engellilik durumu, vatandaşlık durumu fark etmeksizin bireylerin katılımını sağlamak ve harcama kararlarının en çok ihtiyaç duyan kesimlere de fayda sağlayacak şekilde planlamak” (Rulebook Cycle 9, 2019: s. 3).

Şekil 14'de 9. bütçe döngüsünün zaman çizelgesi açıklanmıştır. Bu çizelgeden yola çıkarak New York şehri katılımcı bütçeleme süreci genel olarak şu şekilde yürütülmektedir: Sonbaharda her belediye meclis üyesi kendi bölgesinde mahalle toplantıları düzenler ve katılımcılardan öneriler ve teklifler toplar. Her bölgenin görüşülmek üzere yüzlerce projesi birikir. Her bölgede gönüllü olanlar arasında bütçe temsilcileri seçilerek bu önerilerin tartışılması ve değerlendirilmesi sağlanır. Bu değerlendirme sürecine meclis üyeleri de dahil olmaktadır. Bütçe temsilcileri genellikle takımlar halinde çalışırlar ve çalışmalarını park, kütüphane gibi kamusal alanlarda yürütürler. Bu temsilciler projelerin uygunluk değerlendirmesiyle birlikte ihtiyaç tespitlerinde de bulunurlar. Çeşitli değerlendirmelerin ardından seçilen öneriler son halini alır ve halkın oyuna sunulmak üzere projelendirilir. İlkbahar aylarında 9 günlük bir oylama sürecinin ardından belirlenen projeler bir sonraki bütçe döneminde uygulanmak üzere programa alınır (Su, 2017: s. 71).



Şekil 6. New York şehri katılımcı bütçeleme zaman çizelgesi

Kaynak: Rulebook Cycle 9, 2019

ABD’de görülen katılımcı bütçe uygulamaları arasında en gelişmiş sistem özelliğine sahip New York uygulaması hiçbir etnik, dini, cinsiyetçi, sosyal statü ayrımı gözetmeksizin tüm toplumun sürece katılımını sağlayan ve toplum bilincini artıran bir süreç olarak tanımlanabilir. New York belediye meclisinin değerlendirmesine göre katılımcı bütçe süreci New York halkı tarafından benimsemiş ve toplumsal bir güç olarak ilgi çekmiştir (Çobanoğulları & Yereli, 2017: s. 120).

New York katılımcı bütçeleme uygulaması ABD’de ve diğer ülke uygulamalarına örnek bir model olarak gösterilebilir. ABD’de başarılı şekilde yürütülen

bu uygulamanın diğer eyaletlere de yayılması için çalışmalar yürütülmektedir. Özellikle belediye meclisi tarafından oluşturulan Katılımcı Bütçeleme Projesi ve sürece rehberlik etmesi üzere hazırlanan Kurallar Kitabı (Rulebook) süreç yönetimi açısından birçok uygulamaya örnek niteliği taşımaktadır.

4.2.2.2. Avrupa’da Katılımcı Bütçe Sistemi Uygulama Örnekleri

4.2.2.2.1. Fransa’da Katılımcı Bütçe Sistemi

Katılımcı bütçe sisteminin Avrupa’daki en önemli uygulamalarından biri Paris uygulamasıdır. Paris’te 2001 seçimleri ile göreve gelen belediye başkanı Delanoë, o dönemlerde yöneticilere karşı bir güvensizlik içinde olan halkın uzun süredir devam eden tepkilerine kayıtsız kalmamış ve yönetim anlayışında değişiklik için bu durumu bir fırsat olarak görmüştür. Yeni yönetimin ilk çalışmaları Paris halkı ile yakın ilişki içinde olmak amacıyla bazı kanunlar çıkarmak olmuştur. Özellikle altyapı ve çevre ile ilgili kararların alınması amacıyla “Conseil de quartier” adı ile nüfusu 80 binden fazla olan bölgeler için şehir konseylerinin kurulmasını zorunlu hale getiren yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile birlikte 2002 yılında Paris’te 121 konsey kurulmuştur. Ayrıca “Commission ationale du débat public” adı altında vatandaşların bilgilendirilmesi ve karar almada fikir toplanması amacıyla bir komisyon kurulmuştur. 2014 yılında gerçekleşen seçimler ile göreve gelen yeni Başkan Hidalgo artık halk fikir alışverişinin yeterli olmadığına karar vererek bu kez katılımcı bütçe sisteminin tam anlamıyla uygulamaya geçmesi için çalışmalar yapmıştır. Paris’te katılımcı bütçelemenin ilk resmi uygulaması 2014 yılında test niteliğinde bir çalışma ile başlatılmıştır. Yönetim tarafından seçilen 15 proje için 20 Milyon Euro’luk bir bütçe ayrılmış ve projeler halkın oyuna sunulmuştur. %60’ı internet üzerinden olmak üzere 41 bin oy kullanılan seçimler ile 9 proje belirlenerek bütçeye dahil edilmiştir (Veron, 09.03.2015).

Paris halkının sürece olan ilgili her yıl artarak devam etmiştir. 2018 yılına kadar toplam 11.253 proje önerisi gelmiş ve bu projelerden 416’sı seçilerek halk oylamasına sunulmuştur. 2015 yılında katılımcı bütçe sistemine 67.7 Milyon Euro’luk bir kaynak ayrılmış ve 67 bin kişinin katılımıyla gerçekleştirilen seçimlerde 8 şehir 180 bölge projesi seçilerek hayata geçirilmiştir. 2016 yılında ise 94.4 Milyon Euro’luk bir bütçe için 93 bin Paris halkı oy kullanmış ve 11 şehir 208 bölge projesi hayata geçirilmiştir (Participedia, 2019). 2019 yılında Paris bütçesinden 100 Milyon Euro katılımcı bütçeleme için ayrılmıştır. Bu rakam Paris bütçesinin yaklaşık %5’lik bir kısmını

oluşturmaktadır. 430 proje arasından 11 şehir 183 bölge projesi 140 binden fazla Parislinin oyuyla seçilmiştir (Clement, 03.10.2019).

4.2.2.2.2. Almanya’da Katılımcı Bütçe Sistemi

Almanya’da katılımcı bütçe uygulamaları 2000’li yıllarla birlikte görülmeye başlanmıştır. Sistem Almanya’da diğer ülke örneklerinden biraz farklı şekilde uygulanmaktadır. Birçok uygulama örneğinde gördüğümüz doğrudan demokrasi şekli yerine son sözün belediye meclisine ait olduğu bir yapı mevcuttur. Porto Alegre örneği başta olmak üzere birçok uygulamada halktan proje önerileri toplanırken Almanya’da halkın sunduğu projeler çok azdır. Genellikle yerel yönetimler tarafından belirlenen projelerin halk oylamalarıyla önceliklendirme yoluna gidilerek katılımcı bütçe sistemi uygulanır (Scherer & Wimmer, 2012: s. 100).

Almanya’da uygulanan katılımcı bütçe sistemi genel olarak üç adımdan oluşmaktadır. Birinci adımda, belediye meclisi tarafından bütçe ve projeler hakkında halkın bilgilendirilmesi sağlanır. İkinci olarak, belediye tarafından çeşitli toplantılar düzenlenir ve halk bu toplantılara davet edilir. Almanya’da delege ya da temsilci sistemi olmadığından toplantılar yoğun katılımlı olabilmektedir. Toplantılarda tartışılan konular genellikle belediyenin uygulamayı düşündüğü projeler olduğu için her bölge için toplantı konuları benzer olmaktadır. Ancak bazı bölgeler potansiyelleri ölçeğinde farklı konuları da tartışmaya açabilir. Üçüncü adım ise vatandaşlar tarafından en fazla ilgiyi gören projeler seçilerek belediye meclislerinde tartışmaları yapılır. Halk tarafından seçilen projelerin meclis tarafından onaylanma zorunluluğu da bulunmamaktadır (Zepic, Dapp & Krcmar, 2017: s. 263).

Almanya’da uygulanan ilk katılımcı bütçe örneği 1998 yılında Baden-Württemberg eyaletinde bulunan nüfusu 5 binden az olan Mönchweiler belediyesinde uygulanmıştır. Bu uygulamayla birlikte birçok küçük kasaba ve ilçelerde katılımcı bütçe denemeleri gerçekleştirilmiştir. 2005 yılında başkent Berlin’de bulunan Lichtenberg ilçesinde uygulanan sistem Almanya’da önemli ve örnek bir uygulama olmuştur. Lichtenberg örneği ile birlikte hızla artış gösteren uygulamalar sonrasında 2010 yılında ülke genelinde 96 belediye katılımcı bütçe sistemini uygulay hale gelmiştir (Schneider & Busse, 2018: s. 260).

4.2.2.2.3. İngiltere’de Katılımcı Bütçe Sistemi

İngiltere’de katılımcı bütçe sistemi Porto Alegre uygulaması örnek alınarak başlatılan bir süreçtir. İlk zamanlar küçük ölçekli olarak deneme sayılabilecek uygulamalara yer verilmiş daha sonra uygulama alanı yayılarak küçük ve orta ölçekli şekilde birçok kentte uygulamaya geçirilmiştir. Katılımcı bütçeleme uygulaması yerel halkın güçlü yanlarını, ihtiyaçlarını, isteklerini net bir şekilde ortaya koyan bir süreç olduğu için İngiliz vatandaşları tarafından benimsenen ve yerel yönetimlerle birlikte halkın da gelişimine katkı sağladığı bir uygulama olmuştur (Local Government Association, 2016).

İngiltere’de katılımcı bütçeleme çalışmaları 2000 yılında başlamıştır. Manchester ile Manchester’a bağlı Salford kentinin bazı meclis üyeleri Brezilya’da uygulanan katılımcı bütçe sistemine ilgi göstermiş ve sistemi kendi kentlerine getirmek için girişimlerde bulunmuşlardır. Bu girişimler sonucunda Brezilya’dan gelen bir temsilci heyeti, şehrin bazı dernek temsilcilerinin de yer aldığı görüşmelerde meclis üyelerini sistemle ilgili bilgilendirmiş ve İngiltere uygulaması için ilk çalışmalar başlatılmıştır. İngiltere’de ilk denemelerle birlikte halkın sürece olan ilgisi giderek artış göstermiştir. Sürecin gelişim aşamalarında 400 Sterlin gibi küçük bütçeli denemeler bile görülmüştür. Küçük ölçekli denemelerden sonra ilk ciddi uygulama Başkent Londra’ya bağlı Harrow ilçesinde görülmüştür. İlçe sakinleri ve meclis üyeleri Manchester’da uygulanan denemeleri ve gelişim sürecini ilgiyle takip etmiş ve 2005 yılında kendi kentlerinde de uygulamaya koyulması için 300 gönüllüden oluşan bir grup oluşturulmuştur. Kent konseyinin organize ettiği resmi olmayan toplantılarla katılımcı bütçe sisteminin için ilk adımlar atılmıştır. Harrow yöneticileri bu 300 gönüllüyü temsilci sıfatıyla değerlendirerek katılımcı bütçe sistemini Ekim 2005 yılına başlatmıştır. Kent konseyi tarafından organize edilen bir toplantıda yöneticilerin 544 Milyon Sterlin olan Harrow bütçesinin merkezi yönetim tarafından katı kısıtlamalara tabi olduğunu açıklamalarına rağmen bu bütçenin belirli bir kısmının halktan gelecek geri dönüşlere göre değerlendirileceği belirtilmiştir. Sürdürülen toplantılar sonrasında 260 Milyon Sterlin’lik bir değerlendirme yapılmış ve uygulamaya geçirilmesi kararlaştırılmıştır. Böylece İngiltere’de ilk kez resmi olarak katılımcı bütçe sistemi uygulaması gerçekleştirilmiştir. Uygulamada Harrow yöneticilerin belirlenen miktarı yakalayamasa da alınan kararlar doğrultusunda birçok yatırım gerçekleştirdiği gözlemlenmiştir (SQW Consulting, 2007).

Röcke (2014), çalışmasında İngiltere’de uygulanan katılımcı bütçeleme uygulamalarını değerlendirirken sistemin bazı özelliklerini şu şekilde belirtmiştir. İlk olarak, İngiltere tarzı katılımcı bütçe sisteminin mali temelini zayıf olduğunu ve sürecin siyasi denetimin sınırları altında yürütülmesinden dolayı uygulamaların küçük çaplı kaldığını belirtmiştir. Bununla birlikte katılım oranlarının istenilen şekilde olmadığı ve siyasi prosedürlerin sistemi karmaşık hale getirdiği için uygulamaların geniş kapsamlı bir demokratikleşme süreci olarak değerlendirilemeyeceğini vurgulamıştır. Uygulamalarda Porto Alegre örneği dikkate alınsa da hem uygulama itibarıyla hem de büyük ölçekli yerel yönetimlerin uygulamalara istekli olmamasından dolayı İngiltere tarzı katılımcı bütçeleme sisteminin diğer ülke örnekleriyle karşılaştırıldığında çok başarılı sayılamayacağı sonucuna varmıştır (Röcke, 2014: s. 162).

4.2.2.2.4. Polonya’da Katılımcı Bütçe Sistemi

Polonya’da 2000’li yıllardan sonra çeşitli katılımcı bütçe çalışmaları yapılmış olsa da ilk uygulama örnekleri 2009 yılını bulmuştur. Hükümet ve bazı toplumsal örgütlerden oluşan bir grubun çalışmaları sonucunda katılımcı bütçelemeye ilişkin bir yasa Şubat 2009’da çıkarılmıştır. Yasa ile katılımcı bütçe sisteminin temelleri atılmıştır. Polonya’da uygulanan katılımcı bütçe sistemi ile hükümetin hedefi sadece yerel halkın yerel yönetim kararlarına etkisinin sağlanması değil bunun yanında bir toplum geliştirme modeli olarak da kullanılması amaçlanmıştır. Polonya genelinde 2173 kırsal ve kentsel yerleşim alanları için geçerli olan yasa ile halkın bütçeleme sürecine katılması hedeflenmiştir. Yasa ile birlikte insanlara doğrudan demokrasi hakkı tanıyan ve yaşam alanlarını değiştirme fırsatı veren “Solecki Fonları” adı altında bir fon uygulaması hayata geçirilmiştir. Yasada herhangi bir zorunlu yükümlülük bulunmamakla birlikte nüfusa ve yerel zenginlik düzeyine göre hükümet desteğiyle birlikte belediyelere bütçelerinden %10 ile %30 arasında bir fon ayırmasını teşvik etmektedir. Yasanın çıkarılmasından kısa bir süre sonra 2012 yılı itibarıyla Polonya Avrupa’da en çok katılımcı bütçe sistemi uygulamasına sahip ülke konumuna gelmiştir. Bu süre zarfında ülkede toplam 1100’den fazla uygulama sayısına ulaşılmış, 20 binden fazla halk toplantıları gerçekleştirilmiş ve yaklaşık 85 Milyon Euro’luk bir fon (tüm yerel yönetim harcamalarının %0,3’lük bir kısmı) katılımcı bütçe uygulamalarına ayrılmıştır (Sintomer, Herzberg & Alegretti, 2013: s. 44).

4.2.2.2.5. Portekiz’de Katılımcı Bütçe Sistemi

Portekiz’de katılımcı bütçe sisteminin ilk uygulaması 2008 yılında başkent Lizbon’da hayata geçirilmiştir. Katılımcı bütçe sisteminin Portekiz’de gündeme gelmesinin arkasında ülkenin 2007-2008 küresel mali krizden en çok etkilenen Avrupa ülkelerinden biri olması yatmaktadır. Lizbon Kent Konseyi’nin bazı temsilcileri halkın karar alma sürecini katılması ve kriz döneminde daha da önemli olan kıt kaynakların vatandaşların ihtiyaçlarına göre en verimli şekilde kullanılması amacıyla katılımcı bütçe sistemini gündeme getirmiş ve sistem 9 Temmuz 2008’de Lizbon Kent Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Lizbon’da alınan bu kararla birlikte Portekiz katılımcı bütçe sistemine özel olarak kamu fonu ayıran ilk Avrupa ülkesi olmuştur. Daha sonra Kent Konseyi tarafından çıkarılan ‘‘Chater of Principles’’ ile katılımcı bütçe sisteminin vatandaşlar için yol haritası oluşturulmuştur. İlk uygulamada Lizbon şehir bütçesinin yaklaşık %5,4’lük bir kısmı olan 5 Milyon Euro katılımcı bütçe fonu olarak ayrılmıştır. Lizbon uygulaması daha sonra sistem diğer şehirlere de örnek olmuş ve sistem Portekiz’de yayılmaya başlamıştır. 2008 yılında başlanan ilk uygulamadan itibaren Lizbon’da her yıl hem katılımcı hem de teklif ve proje sayısı artarak devam etmiştir. 2008 yılından 2016 yılına kadar sadece Lizbon uygulamasında 5570 teklif halk oylamasına sunulmuş ve seçilen 1829 teklif toplamda 105 proje haline getirilerek yaklaşık 31 Milyon Euro kaynak ayrılmıştır (Participedia, 2018).

Portekiz’de uygulanan katılımcı bütçe sisteminin farklı bir özelliği de çocuklar ve gençlere özel olarak uygulanan küçük çaplı sistemlerin hayata geçirilmiş olmasıdır. 2017 yılına kadar sadece gençlerin karar verdiği 62 farklı girişim olmuş ve kamu projelerinin yürütülmesinde gençlerin kararları doğrultusunda 5.5 Milyon Euro’luk bir kaynak tahsisi yapılmıştır. Şüphesiz ki bu uygulama ile katılım ve demokrasi yönünden gençlerin kazancı bu miktardan çok daha fazla olmuştur (Dias, Julio, Martins, Sousa & Biel, 2018: s. 270).

2017 yılında Portekiz’de ulusal düzeyde katılımcı bütçeleme uygulanması kararlaştırılmış ve üç tip sistem hayata geçirilmiştir. Bunlar: ‘‘Genel atılımcı bütçe’’, ‘‘gençler için katılımcı bütçe’’ ve ‘‘okullar için katılımcı bütçe’’ şeklindedir. Bu sistemin ilk uygulaması olan 2017 yılında toplam 3 Milyon Euro 2018 yılında ise 5 Milyon Euro’luk bir kaynak ayrılmıştır. Hükümet tarafından oluşturulan bir ekip ülkede belirlenen birçok merkezi gezerek sistemin uygulanmasını gerçekleştirmiştir. 2017 yılında 599 bölgesel ve ulusal proje, 2018 yılında ise toplam 692 proje internet

ortamında veya kısa mesaj sistemi ile oylamaya sunulmuştur. 2017'de oylamaya yaklaşık 80 bin kişi katılırken bu sayının 2018 yılında 120 bine yükseldiği görülmüştür. 14-30 yaş arasını kapsayan “gençler için katılımcı bütçe sistemi” ile gençlerin sorumluluk almalarına katkı sağlamak ve siyasi süreçlere katılmaları konusunda teşvik etmek amaçlanmıştır. Okullarda uygulanan “okullar için katılımcı bütçe sistemi” ile öğrencilerin parayı ne için kullanacaklarını öğrenmeleri, pratik yapmaları ve birlikte karar verebilmeleri için doğrudan okullara ve liselere ayrılan fonlar şeklinde uygulanmıştır (Politics Reinvented, 2019).

4.3. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sistemi

Kadın-erkek eşitsizliği toplumlar için geçmişten bu yana süregelen bir sorun olmuştur. Kadının erkeğe göre fiziksel olarak daha güçsüz yapısı ve yönetim anlayışındaki erkek egemenliği bu ayrımın oluşmasında önemli rol oynamıştır. Günümüzün çağdaş toplumlarında kadın-erkek eşitsizliğini gidermek için birçok uygulama yapılmaktadır. Özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kadın-erkek eşitsizliği daha fazla görülmektedir. Ülkeler, bu eşitsizlikleri giderebilmek, kadınların iş gücü piyasasına ve siyasi-politik hayata girebilmelerini sağlamak ve topluma yön verici konumlara gelebilmelerine yönelik çeşitli politikalar üretmektedir. Bu uygulamalar çoğu zaman sadece sosyal hayatla sınırlı kaldığından genellikle beklenen sonuçlara ulaşamamaktadır. Devletler, topluma en geniş çerçeveden hitap edebilecek bütçe gibi bir aracı bu eşitsizliği gidermek için kullanabilirler. Eğer kamu harcamalarında ve gelirler politikalarında cinsi farklar göz önünde bulundurulursa fırsat eşitliği kavramı ile bir bütçe uygulaması hayata geçirilebilir, bu sayede istenilen ekonomik ve sosyal kalkınma yakalanabilir.

Toplumsal cinsiyet ele alınırken bu kavramın ne ifade ettiğini anlamak çok önemlidir. Kavramsal olarak “cinsiyet” kadın ile erkeğin doğuştan gelen biyolojik bir farklılığıdır ancak “toplumsal cinsiyet” kadınlar ile erkeklerin veya kız çocuklar ile erkek çocukların sosyal hayatlarda kurdukları ilişkileri konu edinen bir kavramdır (Erkan, Şentürk, Akbaş & Paksoy, 2012: s. 86). Bu yüzden cinsiyet kavramı değişkenlik göstermezken toplumsal cinsiyet algısı dinamik bir kavramdır ve farklı ülkelerde farklı anlamlar taşıyabilmektedir.

Kadınların ve erkeklerin tercihleri, ihtiyaçları, öncelikleri farklıdır ancak ne politik hayatta ne de ekonomik hayatta karar alma mekanizmaları tarafından bu

farklılıklar göz önünde bulundurulmaz. Toplumun bir bütün olarak “tek cinsiyetli bir toplum” gibi düşünülüp hayata geçirilen uygulamalar çoğu zaman kadınların politik hayata katılamamalarına, bazı alanlarda eşitsizliklere maruz kalmalarına ve haklarını arayamamalarına neden olabilmektedir. Bütçe uygulamalarında da genellikle cinsiyet farklılığı dikkate alınmamaktadır (Tepekule, Özcan & Kayalıdere, 2016: s. 2319). Cinsiyete duyarlı bütçe sisteminin bir diğer özelliği de sadece kadın erkek arasındaki farklılıkların göz önünde bulundurulması değil kadınların ve erkeklerin kendi aralarındaki farklılıkların da dikkate alınarak yürütüldüğü bir süreç olmasıdır (TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu, 2014: s. 2).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme genel tanımı; toplumda bireylerarası eşitliği sağlamak amacıyla bütçenin hazırlanmasında cinsiyet farklılıklarını gözeten, gelirlerin ve harcamaların bu gözlemler üzerinden yeniden dağıtılmasını sağlayan bir bütçeleme tekniğidir (Şenesen, Ergüneş & Önal, 2015: s. 607). Bir başka ifadeyle cinsiyete duyarlı bütçeleme kamu harcamalarının ve gelirlerinin “erkek-kadın” ve “kız çocuk-erkek çocuk” farklılıkları göz önünde bulundurularak belirlenmesidir (Tepekule, Özcan & Kayalıdere, 2016: s. 2320).

Genel olarak, kadınların sosyal hayatta ve ekonomik-politik karar alma süreçlerinde erkekler karşısında daha dezavantajlı bir konuma sahip oldukları söylenebilir. Bu dezavantajlı durumları ortadan kaldırabilmek için başta eğitim ve bütçe konuları üzerinden çeşitli politikalar geliştirilmektedir. Eğitim hayatında yaratılan fırsat eşitlikleri ve bütçeleme sürecinde cinsiyet ayrımına dikkat edilerek hazırlanan bütçeler kadın-erkek eşitliğinin toplumun geneline yayılmasına önemli bir katkı sunduğu söylenebilir (Genç, 2010: s. 42).

Uygulanan politikalar ve hazırlanan bütçeler kadınlar ile erkekleri ekonomik ve sosyal konumları itibariyle farklı şekillerde etkileyebilmektedir. Kadınların toplumdaki konumları, rolleri, yetenekleri ve sorumlulukları bakımından erkeklere oranla arka planda olması kadınların toplumdaki yerini daha dezavantajlı hale getirmektedir. Bütçelerin genel olarak cinsiyet farklarını göz önünde bulundurmadan hazırlanmadığı bir gerçektir. Bu açığın kapatılabilmesi için yapılabilecek bir uygulama da cinsiyet ayrımına duyarlı olarak geliştirilen bütçe politikalarıdır. Bu eşitsizliklerin sadece harcama ve gelir politikalarının planlanmasında değil, bütçenin uygulama aşamasında ve uygulama sonuçları itibariyle de ortaya çıktığı görülmektedir (Ayas, 2016: s. 8).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme, kamu gelirleri ve harcamalarının planlanma aşamasında cinsiyet farklarının göz önünde bulundurulmasıdır. Ayrıca bu bütçeleme

tekniki kadınlara hazırlanacak özel bir bütçe, pozitif ayrımcılık perspektifinde hazırlanan bir bütçe veya erkeklerin haklarını yok sayıcı bir bütçeleme kesinlikle değildir. Bütçelerin hazırlanmasında toplumun ihtiyaçlarını göz önünde bulundururken bu ihtiyaçlara farklı cinslerin farklı ihtiyaçları penceresinden bakılarak hazırlanmasını ifade etmektedir.

Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi ile kadınların toplumdaki gücünün artması ve cinsiyet eşitliğinin sağlanmasına yönelik uygulamaların bütçe yoluyla hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır. Böyle bir bütçenin hazırlanma sürecinde kamu gelir ve giderlerinin her bir kaleminin cinsiyetlere göre analiz edilerek uygulanması gerekmektedir. Cinsiyete duyarlı bütçeleme, sadece kadın ve erkek haklarıyla değil kadınların ve erkeklerin toplumsal ihtiyaçların karşılanması için uygulanacak politikalardan nasıl etkileneceğini de konu edinir (Örücü & Bakırtaş, 2012: s. 469-470).

Genel olarak baktığımızda cinsiyete duyarlı bütçelemenin sadece kadınlara yönelik politikalardan oluşmadığı görülmektedir. Kadınların ve erkeklerin toplumda her açıdan denk bir hayat sürdürebilmelerini sağlayıcı politikalar üreten ve bu politikaları bütçe yoluyla uygulayan bir sistemdir (Çelik & Atabey, 2013: s. 154). Ayrıca bu bütçeleme anlayışının; kadınlar için dezavantajlı olan alanlarda kadın haklarının kazanılmasında, yoksulluğun azaltılmasında, bütçe gelir ve gider denetiminin daha şeffaf hale getirilmesinde, hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılmasında, toplumsal refah artışında ve adil bir gelir dağılımının sağlanmasında önemli bir rolü olduğu da söylenebilir (Ergen & Durak, 2017: s. 112).

Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi ile kaynak tahsisinde etkinlik ve ekonomik alanda verimlilik de hedeflenmektedir. Kadınların ve kız çocuklarının sağlığı için ayrılacak kaynaklarla daha sağlıklı bireyler topluma kazandırılabilir. Bununla birlikte kadınlar daha iyi ortamlarda çalışabilecek konuma gelmekte ve istihdam edilme şansları artmaktadır. Bunun yanında eğitim harcamalardan kız çocuklarına yönelik yapılan kaynak tahsisleri ile eğitilmiş bireyler olarak yetişen kız çocukları toplumda saygın bireyler olma şansı da elde edeceklerdir. Sistemin uygulama süreci; bütçeleme sürecine izin verecek meclis, süreci ilerletecek hükümetler ve sürecin uygulanmasında aktif rol oynayacak kamu kurumları şeklinde özetlenebilir (Ayas, 2016: s. 9).

4.3.1. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sisteminin Gelişimi

Ekonomik ve sosyal politikaların yönlendirilmesinde işlevsel bir rol oynayan bütçelerin, kadınların ve kız çocuklarının ihtiyaçlarına duyarlı hale gelmesi ve cinsiyet farklılığı gözeterek hazırlanması 1970'li yıllarla beraber tartışma konusu olmaya başlamıştır. Kalkınma süreçlerinde, dünyanın şehirleşmeye ve sanayileşmeye geçtiği dönemlerde kadınların bu konulardaki rolü tartışılır hale gelmiştir. Kadınların kamusal karar alma mekanizmalarına dahil edilmemesi ve sadece hane içi görevler yüklenmesinin kadınları etkinlikten uzaklaştırdığı görülmüştür. Uygulanan yanlış politikaların fark edilmesiyle birlikte kadın hakları ve cinsiyet farklılıkları için yeni politikalar tartışılmaya başlanmıştır (Gökbunar & Doğan: 2016: s. 7).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme sürecinin gelişiminde uluslararası olarak düzenlenen bazı konferanslar önemli rol oynamıştır. Bu konferansların ilki 1975 yılında Meksika'da düzenlenen Birinci Dünya Kadın Konferansı'dır. Bu konferansın amaçları, cinsiyet ayrımcılığının önüne geçilmesi, kalkınma sürecinde kadınların daha fazla aktif rol oynamalarını sağlamak ve dünya barışının kadınların katkısıyla yeniden gündeme getirilmesi gibi üç temel başlık altında toplanabilir. İkinci Dünya Kadın Konferansı ise 1980 yılında Kopenhag'da yapılmıştır. Bu toplantının temel hedefleri ise eğitim ve sağlık alanlarında kadınların daha fazla bilinçlendirilmesi ve kaynak ayrımı ile fırsat eşitliği bakımından cinsiyet farkı gözetmeksizin uygulanacak politikalarla kadınların istihdama katılmalarını sağlamak olarak sıralayabiliriz. 1985 yılında Nairobi'de düzenlenen Üçüncü Dünya Kadın Konferansı'nda katılımcılarla bazı veriler paylaşılmıştır. Birleşmiş Milletlerin paylaştığı bu verilerde ilk iki toplantı neticesinde kadınlara yönelik geliştirilen politikaların ancak belirli bir kadın kitlesine ulaşabildiği gözler önüne serilmiştir. Bu konferansta uygulanan politikaların geliştirilmesiyle birlikte eşitlik, barış gibi temel faktörlere yönelik yeni politikaların araştırılması gündeme gelmiştir. (Tüğen & Özen, 2008: s. 3-4).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme sürecinin kapsamlı olarak ele alındığı konferans Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'dır. 1995 yılında Pekin'de düzenlenen bu konferansta bütçeleme sürecine cinsiyetçi bir bakış akışı getirilmesi öne sürülmüştür. Yine bu konferansta amaçlanan bir başka husus ise devletlerin toplumsal cinsiyet eşitliği politikaları konusunda hesap verebilir bir konumda olmasını sağlamaktır. Devletler bütçe ile bir denetim mekanizması oluşturarak cinsiyete duyarlı bütçe politikalarını uygulamaya koyabilmektedirler (Tüğen & Özen, 2008: s. 4).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme ilk olarak Avustralya’da 1984 yılında uygulanmıştır. Sosyal eşitlik ve cinsiyetçi gözlem üzerine uygulanan bu bütçe sadece kadınların ve kız çocukların haklarını temel prensip aldığı için “kadınlar bütçesi” olarak adlandırılmıştır. Bu bütçeleme ile cinsiyet ayrımcılığına maruz kalan kadınların hakları ilk defa bir bütçe ile korunmaya çalışılmıştır. Avustralya’da uygulanan ilk cinsiyetçi bütçeleme sürecinde seminer ve toplantılar aracılığıyla kadın hakları konusunda birçok fikir alışverişi süreci yapılmıştır. Bu bütçeleme tekniğinin uluslararası alanda ilgi görmesinin sebebi Birleşmiş Milletler Pekin Platformu olmuştur. Bu platformda merkezi olarak alınacak ekonomik ve sosyal kararların cinsiyet ayrımına duyarlı olarak düzenlenmesi ve bütçe hazırlama sürecinde yine cinsiyet farklarının gözetilmesi tavsiyeleri sistemin birçok ülke tarafından dikkate alınmasını sağlamıştır (Örücü & Bakırtaş, 2012: s. 470).

4.3.2. Cinsiyete Duyarlı Bütçe Uygulaması

Cinsiyete duyarlı bütçelemenin ilk örneğinden sonra dünyada yaygınlaşmasının 2000’li yıllarda gerçekleştiği söylenebilir. Avrupa’da ulusal düzeyde uygulamalar İskandinav ülkeleri, Fransa, İrlanda, Belçika, İngiltere gibi ülkelerde gözlemlenirken İspanya, İskoçya ve İtalya’da bölgesel uygulamalara gidilmiştir. Asya ülkelerinde ise Hindistan başta olmak üzere Malezya, Nepal gibi ülkelerde de çalışmalar yapılmıştır. Afrika’da sınırlı sayıda örnekleri bulunmaktadır. Güney Afrika, Mozambik, Tanzanya, Ruanda gibi ülkeler cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilgili bazı çalışmaların yapıldığı ülkelerdir (Erkan, Şentürk, Akbaş & Paksoy, 2012: s. 96).

Cinsiyete duyarlı bütçeleme sistemi her yıl birçok ülke tarafından çalışma alanı olarak belirlenmekte ve çeşitli politikalar üretilmektedir. 2016 yılı itibarıyla 80’den fazla ülkede bu sistemin çeşitli çalışmaları bulunmaktadır. Bazı ülkeler bütçe yoluyla toplumsal cinsiyet boşluklarının kapatılmasını ve kadın erkek eşitliğini sağlayarak kadınların ilerlemesine katkıda bulunulması için çeşitli maliye politikaları geliştirme yolunu seçerken bazı ülkeler de ise uygulama; kadınların farklı ihtiyaçlarına göre politikalar geliştirmek amacıyla mevcut uygulamalarına kadın erkek eşitliği testleri uygulayarak bilgi toplanması ve bu bilgiler doğrultusunda bütçe sınıflandırmalarının oluşturulması ve izlenmesi konusunda çalışmalar yürütmektedir. Birkaç ülke çalışmalar sonucunda politikalarını tamamen sisteme uyumlu hale getirmiş bunun yanı sıra az

sayıda ülkede cinsiyet eşitliği çabaları bütçe yoluyla değil çeşitli kuruluşlar ve yasalarla güvence altına alınmaya çalışılmaktadır (Stotsky, 2016: s. 6).

4.3.2.1. Avrupa Birliği Uygulamaları

Avrupa Birliği'nde halen kadın erkek ayrımcılığı bir tartışma konusudur. Bu sorun üye ülkeler tarafından zaman zaman çok boyutlu olarak ele alınıp tartışılmaktadır. Ekonomik, sosyal ve kültürel açıdan sorunların ortaya konması ve çözüm yollarının üretilmesi konusunda çalışmalar yürütülmektedir. Özellikle son yıllarda cinsiyet ayrımcılığı sorunu siyasi platformdan akademik platforma bir tartışma konusu olarak taşınmıştır. Avrupa Birliği'nde bu sorun dört husus ekseninde araştırılmaktadır. Eşitlik, etkinlik, sorumluluk ve şeffaflık olarak farklı sınıflarda değerlendirilen sorunlar kadınların karar alma mekanizmalarına katılımı, kaynak dağılımından daha fazla pay alabilmeleri ve istihdama daha çok kadın kazandırma gibi birçok alanda çalışmalar sürdürülmektedir. Birçok Avrupa ülkesinde cinsiyet eşitliği alanında çalışmalar devam etmekte ve bütçe ile bu çalışmaların hayata geçirildiği görülmektedir (Erkan, Şentürk, Akbaş & Paksoy, 2012: s. 96-97).

Avrupa Birliği'nde cinsiyete duyarlı bütçe çalışmaları yıllık bütçeleme sürecine dahil edilen bir konuma gelmiştir. Birlik içinde sistem ile ilgili süreçler European Parliament (AB Parlamentosu), Council of Ministers (Bakanlar Konseyi) ve European Commission (AB Komisyonu) tarafından yürütülmektedir. Çalışmalarda ilk adım olarak farklı AB ülkelerinin bütçeleme süreçlerinin cinsiyete duyarlı bütçe sistemine uygunluğu araştırılmaktadır. Daha sonraki süreçlerde ise çalışmalar ACP (Afrika, Karayip ve Pasifik Devletleri Örgütü) ile birlikte yürütülüp sistemin farklı ülkelerle iş birliği içinde uygulanması hedeflenmektedir. Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi çalışmaları birlik içinde tüm ülkelerin iletişim içinde olduğu planlı bir süreci kapsamaktadır (European Women's Lobby, 2004: s. 20).

4.3.2.2. Fransa Uygulaması

Bütçe sistemleri konusunda yeniliklere açık olan ve birçok yeni uygulamalarda örneklerini gördüğümüz Fransa, cinsiyete duyarlı bütçe sistemi hakkında çalışmalar yürüten Avrupa ülkelerinden birisidir. Kadın haklarının korunması ve cinsiyet ayrımcılığının önüne geçebilmek amacıyla çalışmalar başlatan Fransa 2000 yılında sarı rapor olarak adlandırılan bir bütçe raporu yayınlamıştır. Bu raporla birlikte cinsiyet

ayrımcılığına karşı çeşitli politikalar geliştirilmiş ve bu politikalar için ödenek tahsislerine karar verilmiştir. Cinsiyetçi bakış açısıyla hazırlanan politikaların bütçe yoluyla uygulamaya geçirilebilmesi için ayrılan ödeneklerin yerinde kullanılıp kullanılmadığının denetimi yine bütçe yoluyla yapılacak ve uygulayıcıların hesap verebilirliği sağlanmış olacaktır. Uygulamaların kısa sürede sonuç vermesi, kadınların ekonomik hayata katılmaları amacıyla sağlanan desteklerin göz ardı edilemeyecek seviyelerde olduğunu kanıtlamaktadır. Her 100 firmadan 27'sinin kadın girişimciler tarafından kurulduğu görülmüştür (Ergen & Durak, 2017: s. 115).

Fransa'da bütçe yoluyla uygulanan politikaların etkisi her bir bakanlığa sağlanan ödeneklerin verimliliği ile ölçülmektedir. Harcamaların ve hizmetlerin kadın erkek arasındaki paylaşımları incelendiğinde Fransa'da halen istenilen seviyelere gelinemediği görülmektedir. Sadece bütçe uygulamalarıyla yürütülmeye çalışılan süreç kadınları toplumda güçlendirecek ve geliştirilecek diğer politikalarla desteklenmesi ve çeşitli fonların oluşturulması gerektiği görülmektedir. Hali hazırda bunun örnekleri yeteri kadar olmasa da 2000'li yıllardan sonra çeşitli uygulamalara gidilmiştir. IMF'nin 2000 yılında Uzman Kadınlar Garanti Fonu'na 1000 girişimci kadın için 10 Milyon Fransız Frangı yatırması ve bunun yanında Fransız hükümetinin kadınlara yönelik verdiği destekler ile çalışan kadınların sayısında %25'lik bir artış gözlemlenmiştir (Işık & Işık, 2009: s. 200).

4.3.2.3. İngiltere Uygulaması

Cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları İngiltere'de de kendisine çalışma alanı bulmuştur. Birçok ülkenin politika geliştirme süreçlerinde olduğu gibi İngiltere'de de ilk olarak durum analizi yapılarak süreç başlatılmıştır. Ülkede kadın hakları konusunda çeşitli araştırmalarla birlikte işsizliğin azaltılması için yürütülen Yeniden Yapılandırma Programı gibi çeşitli uygulamalar da kadınlar açısından incelenmiştir. Yapılan incelemeler sonucunda kamu harcamalarının ve program için ayrılan ödeneğin çoğunun erkeklere gittiği ortaya konmuştur (Genç, 2010: s. 54).

İngiltere'de 1989 yılında kurulan ve o günden bu yana faaliyetlerini sürdüren Women's Budget Group (WBG - Kadınlar Bütçe Grubu), cinsiyete duyarlı bütçeleme ile ilgili çeşitli çalışmalar yapılmasında öncülük eden bir örgüt olmuştur. İngiltere'nin cinsiyete duyarlı bütçe çalışmalarında en etkin sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilen topluluk dünyada da bu alanda adından söz ettirerek birçok ülkede cinsiyete duyarlı

bütçe çalışmaları adına çeşitli kadın örgütlerinin kurulmasını sağlamıştır (Quinn, 2009: s. 62).

Hükümetten bağımsız olarak çalışan bu grup çeşitli vakıf, dernek ve akademisyenlerin desteğiyle bütçe konusunda politika önerileri sunan bir sivil toplum örgütü niteliğindedir. İngiltere’de cinsiyete duyarlı bütçeyi hazırlayan grup kaynak tahsisinin kadınlara yönelik olan boyutunun yanında vergiler hakkında da çalışmalar yürütmüştür. Cinsiyete duyarlı bütçe sisteminin çeşitli ülke uygulamalarında genellikle kadınlara yönelik harcamaların ve bütçe ödeneklerinin düzenlenmesi tartışılırken İngiltere’de WBG işin vergi boyutuna da tartışmalar getirmiştir. Vergi indirimleri yoluyla kadınların desteklenmesi gerektiğini savunan bu grubun önerisi genellikle çalışan ailelere yönelik olmuştur. İstihdam ve ilave çocuk indirimi şeklinde iki farklı öneri üzerinden politikalar sunulmuştur (Erkan, Şentürk, Akbaş & Paksoy, 2012: s. 98).

4.3.2.4. İsveç Uygulaması

İskandinav ülkelerinde cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı kamu yönetiminde uyulması zorunlu bir kural olarak kabul edilmiştir. İsveç’te 1994 yılından sonra hız kazanan cinsiyete duyarlı bütçe çalışmaları toplum birliğinin sağlanması ve eşitlik ilkesinin uygulama alanının genişletilmesi için bir strateji olarak benimsenmiştir. 2003 yılında toplumsal cinsiyet eşitliğini güçlendirmek amacıyla ulusal eylem planı yayınlanmıştır. Bu planla birlikte bütçe uygulamalarının denetlenmesi ve ölçülmesi adına bir dizi kararlar alınmıştır. Bakanlıklara toplumsal cinsiyet danışmanları atanmıştır. Bu danışmanlar için sürekli olarak eğitim programları düzenlenmesi ve politikaların denetimi sonrasında parlamentoya bir rapor sunulması kararlaştırılmıştır. Kamusal kesimde cinsiyet odaklı yaklaşım 2004 yılında kabul edilmiş ve 2004 – 2009 yıllarını kapsayan çeşitli uygulamalara gidilmiştir (Genç, 2010: s. 53).

Yine bir başka örnekte Göteborg kentinde kadınların oluşturduğu sivil toplum kuruluşlarına verilen belediye destekleri sonuçları itibariyle analiz edilmiştir. Bu analiz sonucunda kadın dernekleri ve sivil toplum kuruluşlarına belediyenin destekleme fonundan sadece 1/5 oranında pay ayrıldığı görülmüştür. Yine bu araştırma sonucunda kadınlara yönelik sığınma evlerine ayrılan pay erkeklerin alkol bağımlılığından kurtulmaları için ayrılan paydan çok daha düşük olduğu görülmüştür. Bu çalışmalar sonucunda bütçe yoluyla toplumsal cinsiyete yönelik çalışmalar artırılmıştır. İsveç’te

hükümet bütçe hazırlama aşamasında toplumsal cinsiyet konusunda duyarlılığını açıkça belirtmiş ve politikalarını ona göre şekillendirmiştir (Şenol, 2010: s. 7-8).

4.3.2.5. Ruanda Uygulaması

Cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları Ruanda'da da kendine çalışma alanı bulmuştur. 1999 yılında Cinsiyet ve Kadının Gelişimi Bakanlığı kurulmuş ve ülkenin kalkınması için kadın haklarının gelişimi ve cinsiyetçi ayrımların ortadan kaldırılması için bakanlığa çeşitli görevler yüklenmiştir. Bakanlık çalışmalarını cinsiyete duyarlı bütçeleme araştırmalarıyla başlatmıştır. Bu çalışmalar ülkenin Vizyon 2020 çalışması, orta vadeli harcama yapısı, cinsiyete yönelik ulusal eylem planı ve yerelleştirme çalışmaları ile uyum içerisinde yürütülmüştür. 2002 yılında çeşitli bakanlık personelleri cinsiyete duyarlı bütçe sistemi hakkında eğitim almış ve kendi bakanlıklarına uyumlu hale getirmeleri için çalışmalar yürütmüşlerdir (Tüğen & Özen, 2008: s. 6-7).

4.3.2.6. Güney Afrika Uygulaması

İlk örneğini Avustralya'da gördüğümüz cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarını başlatan ikinci ülke Güney Afrika'dır. Ülkede yaşanan anayasa değişikliği toplumsal eşitliği hedefleyen bir adım olarak görülmüş ve bu değişikliklerle birlikte cinsiyet eşitliği kavramı da önem kazanmıştır. 1995 yılında bakanlıklara ayrılan bütçelerin kadınlar üzerindeki etkilerini ve harcamalarını araştırmak üzere hükümet öncülüğünde idarelerin katılımıyla bir proje geliştirilmiştir. Bu uygulamayla birlikte ülkedeki ilk cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları başlatılmıştır. İlk olarak toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe örnekleri oluşturulmuş, gelir gider kalemleri ile ilgili çalışmalar yapılmış ve cinsiyete duyarlı harcama hedefleri belirtilmiştir (Genç, 2010: s. 52).

4.4. Yeşil Bütçe Sistemi

Sanayi devrimiyle birlikte ortaya çıkan ekonomik gelişmeler ve artan üretim kapasitesi ülkeler arasında üretim faktörleri, hammadde, doğal kaynak, iş gücü gibi çeşitli alanlarda bir rekabet ortamının oluşmasına neden olmuştur. Bu rekabet ortamı doğal kaynakların plansız bir şekilde kullanılmasına yol açmış ve bunun sonucunda yıllar içerisinde çevresel kirlilikler baş göstermeye başlamıştır. Küresel iklim değişikliği, canlı çeşitliliğinde azalma, ozon tabakasının incilmesi, yeşil alanların tahribatı, tatlı su kaynaklarının azalması, denizlerin kirlenmesi ve diğer birçok çevresel

kirliliklerin boyutları çevresel felaketlere yol açabilecek derecede sorunlara yol açmış ve dünyamızı tehdit eder hale gelmiştir. Özellikle 1950’li yıllardan sonra çevresel bozulmalar ve doğal kaynakların bilinçsiz kullanımı hissedilir derecede artmıştır. Bu durumlar sürdürülebilir büyümelerin önüne geçince artık devletler çevre sorunlarına karşı daha duyarlı hale gelmiş ve politika üretme çabaları içerisine girmişlerdir. Çevre bilinci o yıllardan sonra giderek artış göstermiştir. Ulusal ve uluslararası alanda hükümetlerle birlikte birçok sivil toplum kuruluşları da çevre politikaları üretmeye başlamışlardır (Tandırcıoğlu & Yapıcı, 2016: s. 42).

Yerel yönetimlerin ihtiyaçları doğrultusunda sürdürülebilir bir mali yönetim ve çevre yönetiminin sağlanması amacıyla çeşitli teknikler ve programlar geliştirilmiştir. Yeşil bütçe sistemi de bu amaca hizmet eden, yerel yönetimleri özellikle doğal kaynak kullanımı konusunda en yüksek verimi alacak şekilde yönlendiren bir sistemdir. Bunun yanı sıra çevre ve doğal kaynaklar ile ilgili harcamalar toplum tarafından olumlu karşılanacak ve toplumun yaşam kalitesi artabilecektir (Kılıçer, 2017: s. 119).

Yeşil bütçe sistemi doğal kaynakların kullanımı ve çevre koruması konularında yerel yönetimlerin planlı olarak hareket etmelerini sağlayan bir sistemdir. Bütçeleme çalışmaları yıllık bütçe sürecinden farksız olmasına karşın kaynakların çevresel faktörler ölçeğinde dağıtıldığı bir yapıya sahiptir. Çevresel konular ve doğal kaynakların herhangi bir parasal değerini hesaplamak veya parasal etkilerini ölçmek mümkün olmadığından değerlendirmeler çeşitli fiziksel durumlara göre yapılmaktadır. Yeşil bütçe sistemi, iklim koşulları, hava kirliliği, verimli toprak kaybı, su kirliliği ve çevresel kirlilikler gibi konularda kaynakların kullanımının planlanması, değerlendirilmesi, yönetilmesi ve raporlanmasını sağlayan bir araç niteliğinde kullanılması hedeflenmektedir. Topluma çevresel durumlar hakkında bilgi vermek, kaynak kullanımı konusunda bilgilendirmek gibi görevlerin yerine getirilmesinde yardımcı olabilmektedir (Kılıçer, 2017: s. 119-120).

Günümüzde, gelişmiş ülkelerde GSYH’nin yaklaşık %50’sine sahip olan kamu bütçelerinin ekonomik hayat üzerinde büyük etkisi bulunmaktadır. Bütçe gelir ve giderleri ile kamu harcamalarının hangi alanlara yapılacağına yön vermektedir. Bütçe sadece rakamsal olarak gelir ve giderlerin belirlendiği, harcama politikalarının planlandığı belgeler olmanın ötesinde çevre üzerinde göz ardı edilemez bir etkiye de sahiptir. Bütçe, insanların doğaya karşı tutumlarını olumlu yönde etkileyebilecek ve çevreye verilen zararların önüne geçilmesinde yardımcı olabilecek bir araç olarak kullanılabilir (Yapıcı, 2015: s. 70). Özellikle yerel yönetimlerde dengeli

hazırlanmış bir bütçe ile sadece ekonomik alanda değil tüm alanlarda kaliteli bir yönetim imkânı sağlanabilir. Yeşil bütçe sistemi de çevresel kalitenin ve doğal kaynakların ölçülüp muhasebeleştirilmesini sağladığı için yerel yönetimler adına kaynak kullanımında verimliliği sağlayacak bir sistem olarak görülmektedir (Robrecht & Meyrick, 2009: s. 4).

Yerel yönetimler tarafından yeşil bütçe sistemi aracılığıyla parasal kaynaklar ile çevresel kaynaklar birleştirilerek, temel görevleri olan vatandaşa hizmetin sürdürülebilir bir seviyeye taşınması hedeflenmektedir. Bütçe uygulamalarının her aşamasında çevreyi ve doğal kaynakları düşünerek hareket etmek sistemin en temel hedefleri arasındadır. Örneğin, bir iş makinesi almanın bedeli yalnızca maddi değeri değil karbonhidrat salınımı ile hava kirliliği üzerinde yaratacağı etkidir. Ya da bir yola asfalt çalışması yapmanın bedeli parasal maliyetin yanında yeşil alanlardaki biyolojik çeşitliliğin etkilenme derecesidir. Bütçenin çevreye duyarlı olarak hazırlanması, sürdürülebilir bir toplum ve çevre oluşturma çalışmalarında yerel yönetim idarelerinin sürece doğrudan katkı sağlayabilecekleri bir uygulama olabilmektedir. Öyle ki çevresel bir bütçelemeye gidilmesinin faydaları arasında, siyasilerin karar alırken çevre üzerindeki etkileri ölçülebilir bir seviyede değerlendirilmesini sağlaması da yer almaktadır. Doğal kaynakların korunmasına öncelik vermeleri ve kaynak yönetimi konusunda daha planlı ve verimli çalışma yürütülmesi mümkün hale gelebilmektedir. Yeşil bütçe sisteminin yerel yönetimler açısından sağlayacağı diğer faydalar şu şekilde sıralanabilir (ICLEI ecoBUDGET, 2018):

1. Yeşil bütçe sistemi, belediye başkanlarının ve yöneticilerin hizmet sunumunda yerel yönetim kaynaklarını verimli bir şekilde kullanmalarını destekler. Bu sayede ekonomik ve çevresel kaynaklar birlikte değerlendirileceği için belediye başkanları ve yöneticiler kaynakların asıl yöneticileri konumuna gelebilirler.
2. Birleşmiş Milletler tarafından çevrenin korunması amacıyla hazırlanan ‘‘Millennium Development Goals’’ (binyıl kalkınma hedefleri) programı üye ülkelere kaynak yönetimi konusunda sorumluluklar yüklemektedir. Yeşil bütçe sistemi bu program ile tam uyum içerisinde yürütülecek bir sistem olarak değerlendirilebilir.
3. Doğal kaynaklar farklı kurumlar ve programlar dahilinde kullanılabilir. Yeşil bütçe sistemi kaynak kullanımı konusunda bir yönetim aracı görevi

üstlenerek çeşitli kaynak kullanım paydaşlarının planlı bir şekilde ve tek bir amaç doğrultusunda hareket etmelerini sağlayabilir.

4. Yeşil bütçe sistemi, yerel yönetimlerin kaynak verimliliklerini sürekli olarak değerlendirmelerini sağlamaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir bir yönetim ve devamlı bir gelişim sağlanabilir. Ayrıca sürecin şeffaf ve tutarlı bir şekilde yürütülmesi idarecilere çevre sağlığı konusunda kararlılıklarını ifade etme fırsatı verebilmektedir.

Yerel yönetimler tarafından yürütülen çevresel faaliyetler genellikle programsız ve onaysız şekilde yürütülen süreçler olması nedeniyle çevresel sorunlara büyük çapta bir çözüm getirememektedir. Ancak yeşil bütçe sistemi ile siyasi karar alma mekanizmasından geçen ve meclis tarafından onaylanan süreç bu sorunu çözebilmekte ve makro politikalar yaratabilmektedir. Çevresel faktörlerin göz önünde bulundurulduğu bir bütçenin meclis tarafından onaylanması yerel yönetimlere ve topluma bir mesaj niteliği de taşımaktadır. Çevresel bütçeleme de yerel yönetimlere belirlenen hedeflere ulaşma, önlemler alma ve kaynak kullanımını dengeleme noktalarında çeşitli sorumluluklar yüklemektedir. Bütçe yılının sonuna gelindiğinde çevreci bütçenin sonuçlarına bakılarak yerel yönetimler denetlenebilir. Aynı zamanda bölgesel kalkınma için ekolojik dengenin korunmasını sağlayacak kararlar alınabilir ve bu sürece toplumu da dahil etmek için toplumsal katılımları sağlamak da mümkün olabilir (Kılıçer, 2016: s. 39).

Yeşil bütçe sistemi ile ulaşılacak istenen hedefler şu şekilde sıralanabilir:

- Yeşil bütçe sistemi ile çevresel sorunların halk ve siyasilerle paylaşılması sağlanır ve bu sorunlarla mücadelede halkın da sürece etkin olarak katılımı hedeflenir.
- Halk doğal kaynakların kullanımı konusunda bilgilendirilir ve doğal kaynak israfının azaltılması sağlanabilir.
- Çevrenin durumu ve çevre sağlığı kontrol edilebilir ve önceki durumlarla karşılaştırma yapma imkânı sağlanabilir.
- Bütçe aracılığıyla doğal kaynakların kullanımını ve sürdürülebilirliğini kontrol altında tutmak hedeflenir.

- Şehirlerde çevre ve hava kalitesine önem vermek, doğal kaynaklardan en zararsın şekilde yararlanılmasını sağlamak amaçlanır.

4.4.1. Yeşil Bütçe Sisteminin Gelişimi

Yeşil bütçe sistemi aslında çok çeşitli aktörleri, kurumları ve araçları içeren; geniş bir faaliyet alanını ifade eden bir tanımdır. Yeşil bütçe, resmi olarak yıllık bütçeyi kapsayan, harcama programlarını uygulayan, etkinliklerini izleyen, değerlendiren ve gelirleri artıran aynı zamanda harcama önceliklerini de belirleyen bir bütçe sürecidir. Gerek kamu faaliyetlerinin yürütülmesinin gerekse kaynak kullanımlarının her zaman potansiyel olarak çevresel etkileri olduğu için, bunların hepsi yeşil bütçe sistemi uygulamasında bir araya getirilebilir ve süreç normal bir bütçeleme süreci ve uygulamaları şeklinde yürütülebilir. Yeşil bütçe sistemi sağladığı faydalar bakımından zaman zaman büyük bir gündem oluşturabilmekte ve sistem ile ilgili yeni çalışmalar yapılabilmektedir (Wilkinson, Benson & Jordan, 2008: s. 71).

Çevreye duyarlı şekilde hazırlanacak bir bütçe sistemi ilk olarak Aalborg Sözleşmesi'nde Uluslararası Yerel Çevresel Girişimciler Konseyi tarafından gündeme getirilmiştir. Uluslararası Yerel Çevresel Girişimciler Konseyi yerel çevreci bütçeleme fikrini toplumları ve yerel yönetimleri çevresel sürdürülebilirlik kavramı doğrultusunda bir hedefleme olarak gündeme getirmiştir. 1994 yılında Danimarka'nın Aalborg şehrinde "Sürdürülebilir Kentler" konusuyla düzenlenen ilk Avrupa konferansında, çeşitli ülkelerden temsilciler çevresel korumacılık ve sürdürülebilirlik için "Avrupa Kentleri ve Kasabaları Sözleşmesini" imzalamışlardır. Bu tarihten sonra Avrupa'da kentler yeşil bütçeleme sisteminin içinde bulunmuşlardır (Kılıçer, 2016: s. 40).

Sözleşmede yer alan "sözleşmeyi imzalayan ülkeler doğal kaynakların da para gibi yapay kaynaklar kadar ekonomik olarak yönetilmesini sağlayan yeni çevreci bir bütçe sistemi kurmaya çalışılacaktır" ibareleri sözleşmeyi imzalayan ülkelerde yeşil bütçe sistemi çalışmalarının başlatılması yönünde bir taahhüt niteliğindedir. Sözleşme, Avrupa Birliği'nin 'Sürdürülebilirliğe Doğru' Çevresel Eylem Programına katkıda bulunmak için geliştirilmiştir. Sözleşme detayları belediyeler, STK'lar, ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile çeşitli bilimsel mecraların fikir birliğine dayanarak hazırlanmıştır. 3000'den fazla yerel yönetim toplantıya katılmış ve sözleşmeyi imzalamıştır. Bu sözleşme ile AB ülkeleri arasında sadece çevre konusuyla sınırla kalınmamak üzere sürdürülebilir ekonomi yönetimi çalışmaları yoğunlaştırılmıştır.

Yeşil bütçe sistemi bu sözleşme ile diğer çevre yönetim sistemlerinden ayrılmış, temel farkın ise sürece politik katılım dahil edilmesi gösterilmiştir. (The Aalborg Charter, 1994; European Commission, 2007: s. 1).

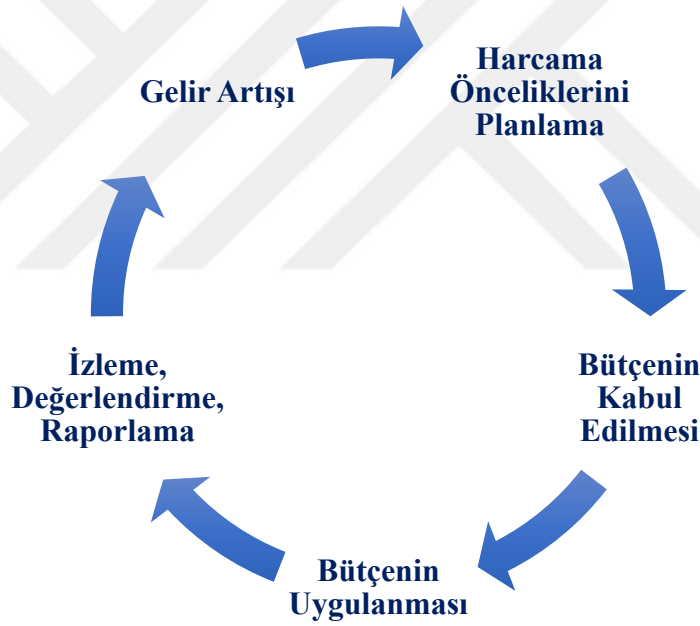
Yeşil bütçe sisteminin uygulama öncüleri AB üye ülkeleri olmuştur. Birlik içinde ortak hareketle Aalborg sözleşmesi çerçevesinde çalışmalar yürütülmektedir. Sistem uygulamaları ise genellikle ayrı bir süreç olarak değil de mevcut bütçeye dahil edilen çevresel programlar veya ödenekler şeklinde görülmektedir. Özellikle 2008 mali krizinden sonra AB ülkelerinde kamu borçlarının artması ve kamu harcamaları üzerinden yapılan baskılar, ülkeleri bütçe kısıtlamalarına zorlamış ve bir politika uygulanarak çevresel harcamalarda herhangi bir kısıtlamaya gidilmemiştir. Bu sayede hem halkın tepkileri azaltılacak hem de kazan-kazan taktiği ile çevresel yatırımlardan olumlu geri dönüşler alınmış olacaktır. Ülkelerin bu gibi çevresel politikalar üretmeleri aslında geçmişte uygulanan çeşitli vergi ve sübvansiyonlar gibi mali araçlarla da görülmekteydi. Yeşil bütçe sistemi konusunda en istekli görünen İngiltere, İsveç, Almanya gibi ülkelerde bile örnek bir uygulama görülmemiş bunun yerine yaygın olarak yeşil enerji üretimini destekleyici projelere yer verilmiştir. Karbon salınımının azaltılması ve istihdam yaratılması hedefleri doğrultusunda devlet bütçelerinden ciddi miktarda paylar ayrılarak yeşil enerji alanında birçok yatırım ve teşvikler gerçekleştirilmiştir (Russel & Benson, 2014: s. 243-244).

4.4.2. Yeşil Bütçe Uygulaması

Yeşil bütçe sistemi, çevresel sürdürülebilirlik için yeni adımların atılması için çalışan yerel yönetimlerin ve onların oluşturduğu topluluk olan Uluslararası Yerel Çevresel Girişimciler Konseyi'nin öncülüğünde gelişmeler göstermiştir. Uluslararası Yerel Çevresel Girişimciler Konseyi çevresel bütçelemeyi ilk olarak 1996 yılında "ekobudget" adı altında Almanya'nın dört kentinde (Dresden, Bielefeld, Heidelberg ve Nordhausen) uygulamaya başlanmıştır. Bu kentler çevresel bütçeleme konusunda öncü kentler haline gelmiştir. Ancak 2000 yılına gelindiğinde yeşil bütçenin ilk denemeleri başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Daha sonra Almanya'da çevreci bütçeleme teknikleri geliştirilerek ikinci aşama çevreci bütçelemeyi Kaiserslautern şehrinde uygulamaya tekrar koymuştur. Bu uygulamalardan örnek alınarak Avrupa'nın çeşitli ülkeleri de kendi kentlerinde çevresel bütçelemeyi uygulamaya koymaya başlamışlardır. Dolayısıyla Almanya'da uygulamaya konulan ilk yeşil bütçeleme ve geliştirilen

teknikler önce Avrupa ülkelerine daha sonra da diğer birçok ülkeye örnek olmuştur (Kılıçer, 2016: s. 40).

Yeşil bütçe, sürdürülebilir çevre ve kalkınma çalışmaları neticesinde ortaya çıkmış bir fikirdir. Sürdürülebilir politikaların uygulanmasında özel sektörün ekonomik kararlar alırken duyarlı davranmaları çok önemlidir. Devletler karar alma mekanizmalarını sosyal fayda amacıyla çalıştırmaktadırlar. Özel kesim ise bireysel fayda ve maksimum kar amaçlarıyla karar alır. Bu durumda ise kaynakların plansız kullanılması sorunu ortaya çıkmaktadır. Burada en büyük görev yine devlete düşmektedir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar aracılığıyla firmaların karar alırken çevresel politikalar çerçevesinde karar almaları sağlanabilir. Bu bağlamda çevresel politikalar merkezi yönetim, yerel yönetimler, uluslararası anlaşmalar ve ulus üstü organlarca yürütülebilmektedir (Tandırcıoğlu & Yapıcı, 2016: s. 43).



Şekil 7. Yeşil bütçe uygulama döngüsü

Kaynak: Wikinson, Benson, Jordan, 2008

Yeşil bütçe döngüsü genellikle beş aşamadan oluşur. Süreç ilk olarak harcama önceliklerini ve stratejik planların belirlenmesiyle başlar. Bu aşamada bütçe tahsislerini belirlemede kullanılan kriterler, bu kararların alınmasında hangi koşulların etkili olduğu çok önemlidir. İkinci aşama bütçenin kabul edilmesi aşamasıdır. Bütçe kanunları genellikle maliye bakanlıkları tarafından önerilir, kabine tarafından onaylanır ve meclis tarafından da kabul edilir. Ulusal anayasal düzenlere bağlı kalmak kaydıyla, bazı

Çevresel koşullar neticesinde yasama organı tarafından eklemeler yapılabilir. Üçüncü aşama bütçenin uygulanma aşamasıdır. Harcamalar doğrudan merkezi hükümet daireleri tarafından gerçekleştirilir. Belirlenen evresel politika hedeflerinin güvence altına alınması için merkezi yönetim harcama yetkisini devrettiğı kurumlara kapsamlı kontroller ve denetimler uygulayabilir. Dördüncü aşamada bütçe izlemeye, değerdendirilmeye ve raporlanmaya tabidir. Bu süreç harcamaların çevresel politikaların neticesinde ne tür sonuçlar verdiğinin değerdendirilmesi bakımından önemli bir süreçtir. Bu adımlardan sonra gelir artırma sürecine dönölür. Gelir artırmayla ilgili hedefler vergiler veya harçlar üzerinden yürütölabilir. Özellikle evresel vergiler bu gelirlerde önemli pay sahibidir. Örneğın karbon vergisi, havacılık vergileri, gelişmekte olan ölkelerde uygulanan tarımsal ithalatlara ilişkin vergiler, doğal kaynakların kullanımlarına dair vergiler gibi örnekler çevresel faktörler gözeterek getirilen vergilerdir. Bu bütçe döngüsünde her bir adım bir önceki veya bir sonraki adım ile uyum içerisindedir. Bütçenin aşamalı bir şekilde uygulanması her aşamada çevresel kaygıların öne çıkmasına neden olmaktadır (Wikinson, Benson & Jordan, 2008: s. 72-73).

BÖLÜM V

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ

5.1. Türkiye’de Geleneksel Bütçe Sistemi Dönemi

Ülkemizde, bütçe konusunda ilk çalışmalar Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlatılmıştır. Daha sonra Cumhuriyet döneminde bütçe ile ilgili tüm yetkilerin TBMM’ye devredilmesi ve vergilendirme işlemlerinin kanunlara bağlanması ile bütçe düzenlemeleri gerçek anlamda sistematik bir süreç haline getirilmiştir. Bütçe hazırlama çalışmalarının belirli bir plan dahilinde yürütülmesi ve sürece bir çerçevesinin çizilmesi amacıyla 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkarılmıştır. Geçmiş Osmanlı Dönemi’nde 1907 yılına dayanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2004 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmış ve bu tarihe kadar hazırlanan bütçelere rehberlik etmiştir.

Ülkemizde Cumhuriyet döneminde bütçeler geleneksel bütçe sistemine göre hazırlanmıştır. Geleneksel bütçe sistemi girdi odaklı bir sistem olduğundan sadece mal ve hizmet satın alımlarına yoğunlaşan, hizmet-maliyet ilişkisinin hesaplanmadığı bir sistemdir. Türkiye’de bütçeler, sistemin ortaya çıkan birçok eksiklerine rağmen 1973 yılına kadar geleneksel bütçe sistemi ile hazırlanmıştır. Gelişmiş ülkelerde yürütülen çalışmalar sonucunda ortaya çıkan modern bütçe sistemleri geleneksel bütçe sisteminin eksiklerini tamamlayan ve hızla yaygınlaşan kullanım alanlarıyla ülkemizde de yenilik çalışmalarının başlatılmasını sağlamıştır (Tüğen, 2013: s. 175).

5.2. Türkiye’de Program Bütçe Sistemi Dönemi

Türkiye’de dönemin koşulları gereğince bir süredir devam eden yenilik çalışmaları sonucunda 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiştir. Esas olarak o dönemlerde gelişmiş ülkelerde yaygın olarak kullanılan planlama programlama bütçeleme sisteminin kullanım teknikleriyle oluşturulan sistem program bütçe adı altında yürürlüğe konmuştur. Geleneksel bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek amacıyla ve değişen dünya düzeninde farklılaşan kamu harcamalarına ayak uyduracak bir sistem arayışı sonucunda program bütçe sistemi ülkemizde kullanılmaya başlanmıştır. Bu sistem 2004 yılında yürürlüğe giren ‘‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol

Kanunu’’ ile birlikte uygulanmaya başlanan ‘’stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi’’ ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.

5.2.1. Program Bütçe Sistemine Geçiş

Geleneksel bütçe sisteminin eksikliklerinin gözle görülür hale geldiği dönemlerde program bütçe sistemi tartışmaları başlamıştır. Ülkemizde ilk olarak 1950’li yıllarda gündeme gelen program bütçe sistemi, gelişmiş ülkelerin refah devleti anlayışını yerleştirmek ve geliştirmekte olan ülkelerin de refah düzeylerini artırmak istemeleri neticesinde çeşitli araştırmalar ve akademik yayınlarla tartışmalara konu olmuştur. O yıllarda hem ulusal hem de uluslararası çalışmalar ülkemizde ilgiyle karşılanmış ve sistemin teorik temelleri için ilk adımlar atılmıştır. Devlet bütçesinde köklü bir değişikliğin gerekli olduğu ve sorunların plan-program dahilinde hazırlanacak bir bütçe ile çözüme kavuşturulacağı düşüncesi, geleneksel bütçe sisteminin eksiklik ve yetersizlikleri karşısında iç ve dış kaynaklı olarak yürütülen çalışmalar sonucunda ulaşılan bir sonuç olmuştur (Özşen, 2006: s. 45-46).

Ülkemizde Cumhuriyet Dönemi ile birlikte kamu yönetimini geliştirme ve iyileştirme çabaları sürekli olarak devam ettirilmiştir. Bu çalışmaların ortaya koyduğu bir sonuçta bütçe reformunun gerçekleştirilmesidir. 1960’lı yıllara kadar yürütülen çalışmalarda bir reform düşüncesiyle hareket edilse de istenilen sonuçlar elde edilememiştir. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın kurulmasıyla birlikte kamu yönetimine bir düzen getirme ve planlı bir kalkınmanın sağlanması çalışmaları görülmektedir. Geleneksel sistemin bir bütçe reformu ile yenilenmesi düşüncesi şu gerekçelere dayandırılmıştır (Coşkun, 2000: s. 147-148):

- *Geleneksel bütçe sisteminin ilkeleri bakımından katı bir şekilde uygulanıyor olması:* Türk bütçe sisteminde kullanılan genellik, denklik, yıllık olma gibi ilkelerin, zaman içinde çağdaş bütçe işlevlerinin yerine getirilmesi bakımından esnetilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Program bütçe sistemi ile oluşturulacak bir bütçenin bu sorunları ortadan kaldırarak, hedeflenen ekonomik kalkınmanın sağlanacağı düşünülmektedir.
- *Ödenek tahsisi ve denetim yetersizliği:* Geleneksel bütçe sisteminin doğası gereği yapılan sınıflandırılmalar hizmetlere göre değil harcama kalemlerine göre

yapılmaktadır. Bu durum da hangi hizmetlerin başarılı olduğu sonucunu yansıtmadığı gibi bu hizmetlerin denetlenmesini de engellemektedir.

- *Devlet bütçesi kapsamının genişlemesi:* Toplum ihtiyaçlarının zaman içinde çeşitlenmesi ve artmasıyla birlikte devlet bütçesi kapsam olarak genişlemekte ve özellikle cari harcamalar artış göstermektedir. Klasik bütçe hizmet yapısını göstermediği için bu artışlar hizmet artışlarına bağlanamamaktadır. Ancak program bütçe sistemi ile harcama artışları net bir şekilde görülebilmekte ve israflar önlenebilmektedir.
- *Plan-bütçe ilişkisinin zayıflığı:* Geleneksel bütçe sisteminde bütçe ile planlama arasında bir bağ kurulmamıştır. Özellikle 1960'lı yıllarda planlı bir kalkınma dönemine geçilmiş buna rağmen kamu yönetiminin en önemli parçası olan bütçe sürecine ‘‘planlama’’ kavramı dahil edilememiştir. PPBS ilkelerine göre hazırlanan bir program bütçe sistemine geçiş ülkemizin o yıllarda ihtiyaç duyduğu en önemli konulardan biri olmuştur.
- *Bütçenin mali fonksiyonunun ön planda oluşu:* Geleneksel bütçe sistemi bütçenin mali fonksiyonuna önem vermektedir. Gerek Maliye Bakanlığı gerekse harcama birimleri mali denklığı sağlamak için bütçede katı bir denklik anlayışını gözetmektedirler. Özellikle Maliye Bakanlığı mali denklik üzerinde titizlikle durmuş ancak bu tutum 1950'li yıllarda ortaya çıkan denklik anlayışından sapmaları engelleyememiştir. Ekonomik dengenin mali denge kadar sürdürülemediği, asıl önemli olanın ekonomik bir dengenin sağlanması olduğu anlaşılmıştır (Türk, 1962: s. 66).
- *Devlet bütçesi kavramının anlam değişikliğine uğraması:* Dönem itibariyle bütçe kavramı 19. yüzyıl bütçeleri gibi ‘‘yollar ve vasıtalar bütçesi’’ değil ekonomik ve sosyal hedefler bütçesi olmalıdır. Ekonomik bir kalkınma için devlet tarafından yerine getirilmesi gereken yükümlülükleri sağlayan bir ‘‘yatırım bütçesi’’, maliye politikaları olarak ekonomik istikrar, kalkınma, adil bir gelir paylaşımı gibi hedefleri gerçekleştirmek için kullanılan bir ‘‘milli ekonomik bütçe’’, devlet harcamalarını kontrol ederek toplumsal faydayı ön planda tutan bir ‘‘program bütçe’’ ve bütçe uygulamaları sırasında ekonomik konjonktüre uyum sağlanabilmesi için bir ‘‘düzeltici bütçe’’ özelliklerine sahip geniş kapsamlı bir bütçe sistemine ihtiyaç duyulmaktadır (Türk, 1962: s. 73-74).

Program bütçe sistemine geçiş döneminde Maliye Bakanlığı'nın çalışmaları ile daha önce uygulanan örnek program bütçe çalışmalarından elde edilen ve nihai ürün ile ödenekler arasında doğrudan ilişki kurulmasını sağlayan bir sisteme geçişin ancak şu adımların izlenmesiyle mümkün olacağı belirtilmiştir (Arıkan, 1972: s. 11-14):

1. Kamu sektörü tarafından gerçekleştirilecek tüm faaliyetler hizmet programlarına bağlanmalıdır.
2. Programların geliştirilmesinde Devlet Planlama Teşkilatı ve Maliye Bakanlığı programın geliştirilmesinden sorumlu daire ile iş birliği içinde çalışmalıdırlar.
3. Hizmet programları taşra teşkilatlarından ve en alt kademelerden başlanarak geliştirilmelidir.
4. Hazırlanan programlar bütçe ile tam bir uyum içinde birleştirilmiş olarak parlamentoya sunulmalıdır.
5. Bütçe uygulamalarında plan ve programlara uygunluk kontrol edilmelidir.
6. Bütçenin hazırlanma aşamasında bir önceki yıl ile içinde bulunulan yılın uygulama sonuçları göz önünde bulundurulmalıdır.
7. Uygulama sonrası yapılacak denetimler etkinlik bakımından sonuçları ortaya koyacak şekilde yapılmalıdır.

5.2.2. Program Bütçe Sistemi Uygulaması

Ülkemizde program bütçe sisteminin hazırlık dönemi 1960'lı yılların ortalarında başlamıştır. 1968 yılında Maliye Bakanlığı tarafından bütçe reformu için ön hazırlık çalışmaları resmi olarak başlatılmıştır. Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile ABD Uluslararası Kalkınma Teşkilatı (USAID) arasında "Bütçe Reform Grubu" adı altında bir grup oluşturulmuş ve program bütçeye geçiş için hazırlık çalışmalarının yürütüleceği bir proje hayata geçirilmiştir (Coşkun, 2000: s. 150). Bu proje kapsamında 1969 yılında belirlenen dört bakanlıkta (Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Tarım Bakanlığı) program bütçe için pilot çalışmalar başlatılmıştır. 1970 yılında ise genel ve katma bütçeli bütün daireler program bütçe çalışmalarına dahil edilmiştir. Bu çalışmalar ile bütçenin hazırlık aşaması, programların belirlenmesi, gerekçelendirilmesi ve bütçenin uygulama aşaması gibi faaliyetlerden kapsamlı bir içerik oluşturulması hedeflenmiştir. Çalışmalar sonucunda elde edilen örnek model; siyasi ve bürokratik olarak dikkat gerektiren,

detaylı bir istatistik üretim sürecine ihtiyaç duyan ve karmaşık bir yönetim sistemi olması gibi bazı nedenlerden dolayı uygulamaya geçirilememiştir (BÜMKO, 2017: s. 9).

Çalışmalar sonucunda elde edilen model sistemin uygulama zorluklarıyla karşılaşılınca 1971 ve 1972 yıllarında uygulamaya geçmesi düşünülen sistem daha basit şekilde bir geçiş bütçesi niteliğinde hazırlanmış ve program bütçe sistemi 1 Mart 1973 tarihinden itibaren ülkemizde kullanılmaya başlanmıştır. O yıllarda gelişmiş ülkelerde kullanılan PPBS benzeri bir uygulamayla hazırlanmış olan sistem geleneksel bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçiş bütçesi olarak da görülebilir. Tipik bir program bütçe sistemi olarak değil ülkemiz koşullarına göre tasarlanan ve kendine özgü özellikleri barındıran bir model olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Program bütçe modellerinin hazırlanması hakkında yayımlanan “Program Bütçe Hazırlama Rehberi” ile sistem üzerinde yeniliklere gidilmiş, her yıl modelin geliştirilmesi için çaba harcanmıştır. Bütçenin uygulamaya geçirilmesiyle birlikte bu rehberler her yıl hazırlanarak modelin uyumlaştırılması sağlanmıştır. Bu rehber sayesinde programları hazırlayan daireler arasında belirli bir uyumun yakalanması hedeflenmiştir. Sistem ana hatlarıyla dört faktör üzerinde yoğunlaşır ve uygulanır. Bunlar;

1. Sınıflandırma,
2. Program gerekçelerinin hazırlanması,
3. Ödenek taleplerinin belirlenmesi,
4. Program analizidir.

1973 Mali Yılı Bütçe Gerekçesinde sistem şu şekilde açıklanmıştır:

İlk aşamada ödenek taleplerine esas teşkil eden gaye ve hedeflerinin belirlendiği, bu hedeflere ulaşmak için teklif edilen hizmet programlarının belli bir sınıflandırma düzeni içinde, tasnif edildiği; ikinci aşamada ise bu programların maliyetlerinin tespit edildiği ve her program altında gerçekleştirilen hizmetlerin ve katkıların ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkân veren sayısal verilerin temin edildiği bir bütçeleme sistemidir (Coşkun, 2000: s. 155).

Türkiye'nin ekonomik yapısına göre çeşitli geliştirmeler sonucunda uygulamaya geçirilen program bütçe sisteminin temel hedefi; geleneksel bütçe sisteminin sağladığı parasal denetimi ve PPBS'nin bir parçası olan hizmet çıktılarının verimlilik etkinliği denetimini sağlayan, bununla birlikte bütçenin stratejik bir planlama aracı olarak kullanılacağı bir sistem ortaya koymaktır (Demircan, 2005: s. 65). Bu hedefler doğrultusunda 1973 yılında uygulamaya geçirilen program bütçe sisteminin daha önce geleneksel sistemde görülen eksiklikler doğrultusunda sağladığı yenilikler 1973 Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi'nde şu şekilde sıralanmıştır (DPT, 2000: s. 49-50):

- Kamu hizmetlerinin karışması, tekrarlanması gibi durumlar önlenebilecek ve hizmetler öncelik, önem ve kapsam bakımından değişmelere karşı esnek bir bütçe ile korunabilecektir.
- Bütçeleme sürecinin her aşamasında aktif bir şekilde rol alan yöneticilerin sorumlulukları net olarak ortaya koyulacaktır.
- Hizmet-maliyet, maliyet-fayda gibi analizlerle faaliyet sonuçları elde edilecektir.
- Bütçe hazırlama sürecinde sorumluluk sahibi olan yöneticiler, hükümet ve yasama organı program bütçe sistemi sayesinde sorunlara karşı farklı çözüm yollarını karşılaştırabilecek ve en rasyonel seçimi yapabileceklerdir.
- Program bütçe sistemi, kurumların hazırladığı programların önceden belirlenen program hedeflerine ulaşıp ulaşamadığının etkinlik yönünden değerlendirilmesini, hukuki denetimin yanında fiziki denetimi de mümkün hale getirilmesini ve ödeneklerin her program için ayrı ayrı düzenlenmesi yoluyla israfların önlenmesini sağlamayı hedeflemiştir.

5.2.3. Program Bütçe Sistemi Uygulama Sonuçları

Program bütçe sistemi adı ile aslında geleneksel sistemin belirgin izlerini taşıyan sistem, ülkemizde 1973 yılından 2004 yılına kadar uygulanmıştır. Bu süre zarfında sistem ile ilgili ortaya çıkan sorunlar ve yöneltelen eleştiriler sistemin olumlu yönlerinden çok daha fazladır. Bunun temel sebebi yürürlüğe girmeden önce net bir model çerçevesinin çizilememiş olmasıdır. Program bütçe sisteminin her ne kadar ülkemizde resmi olarak uygulamaya geçmeden önce Maliye Bakanlığı tarafından model uygulamaları ve geliştirmeleri yapılsa da yürürlüğe koyulan model elde edilen sonuçlara göre değil çok daha basit bir şekilde olmuştur. Durum böyle olunca sistemi geliştirme

ve ülke koşullarına daha uygun hale getirme çalışmalarının da uygulama ile birlikte yürütülmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Sistemin istenilen sonuçları vermemesinin ilk nedeni de bu geliştirmelerin yapılamamış olmasıdır. Program bütçe sisteminin yürürlüğe girmesinden önce ve sonra sistem ile ilgili tüm aşamalarda sorumlu mercii olan Maliye Bakanlığı sistemin uygulamaya geçtikten sonra istenilen şekilde geliştirilmesini yapamamış ve “uygulamaya geçirildi her şey bitirildi” düşüncesiyle sistem ile ilgili çalışmalarını aynı ölçüde devam ettirememiştir. Aynı şekilde harcamacı kurumların da kendi bünyelerinde sistem ile ilgili geliştirmeler ve sisteme ayak uydurma çalışmaları bakımından eksik kalmışlardır (Coşkun, 2000: s. 160).

Program bütçe uygulamaları sırasında karşılaşılan birçok yetersizlik sistemin istenilen şekilde yürütülememesine neden olmuştur. Zaman ve personel tasarrufu sağlayacak yeterli ekipman ve araç-gereç olmadığından dolayı program bütçe sisteminden beklenen tasarruflar elde edilememiş hatta sistemin uygulanması için daha fazla personele ihtiyaç duyulmuştur. Aynı kurum içinde yapılan bir gözlem ile 1972 yılında kullanılan klasik bütçe sistemi ve 1973 yılında kullanılan program bütçe sisteminin karşılaştırılması yapılmış; bütçe ve muhasebe işlemlerinin yürütülmesinde klasik bütçe uygulamasında iki memur gerekirken, program bütçe uygulamasında bu işlemlerin dört memur ile yürütüldüğü görülmüş, maaş ödemeleri için yöneticiler tarafından verilen ita emri sayısının klasik bütçe uygulamasında 90 iken program bütçe uygulamasında bu sayısının 160 olduğu saptanmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere program bütçe sisteminin uygulamada pahalı bir sistem olduğu, gelişmekte olan ülkeler için hedeflenen sonuçların gelişmiş ülke uygulamalarıyla aynı olmayacağı anlaşılmaktadır (Tüğen, 2013: s. 185).

Geleneksel bütçe sisteminden program bütçe sistemine geçiş için sadece bütçenin farklı bir sisteme göre hazırlanması ülkemiz için yeterli olmamıştır. Sistemin etkinliğinin sağlanması için gerekli olan “yönetim reformu”, “personel reformu” ve “muhasebe reformu” sağlanamadığından dolayı uygulamaya koyduğumuz sistem, program bütçe sisteminin unsurlarından sadece program sınıflandırmasını içeren bir sistem olarak kalmıştır. Sistemin temel yetersizliği program analizlerinin yapılamamasıdır. Sistemde sınıflandırmalar idari birimler ve teşkilat yapılarına göre yapılmıştır. Böylece program bütçe sisteminin temellerinden biri olan fonksiyonlara göre sınıflandırma yapılamamış; geleneksel bütçe uygulamasından farklı olarak madde sayısının azaltılması ve gruplandırmanın yapılmasından öteye geçilememiştir (Batirel, 1984: s. 73-74).

Program bütçe sistemine geçilirken hedeflenen hizmet-maliyet ilişkisinin saptanması ve program sorumlularının belirlenmesi konuları da uygulamada karşılaşılan yetersizliklerden dolayı yerine getirilememiştir. Sistemde kodlamalar 100'ler, 10'lar, 1'ler olarak hizmet programları, alt programlar ve ödenekler şeklinde yapılmıştır. Ancak ödeneklerin kullanımında yaşanan sıkıntılar, bütçe ile ilgili işlemlerin çokluğu ve bu işlemlerin yapılacağı bilgisayar ortamı bulunmadığından kesin hesap kanunları çıkarılamamıştır. Program kodlamalarında 1975 yılında 1'ler düzeyi ve daha sonra 10'lar düzeyinden vazgeçilerek kurumlara karar verme yetkisi verilmiştir. Ancak bu durumda da kodlama sistematigi anlamını yitirmiş ve bütçe, kurumların ana programlarının sıralandığı bir hale gelmiştir. Bazı durumlarda ana programlar bile ayrı ayrı gösterilmeyerek kurumların tüm faaliyetleri birkaç program içerisine sığdırılmıştır. Bu durumun sonucu olarak da sınıflandırmaların analizleri yapılamamış ve program sorumlularının takibi ve denetlenmesi imkânsız hale gelmiştir (Demircan, 2005: s. 65).

Ülkemizde bütçe bir süre sonra personel giderleri ve borç faiz ödemeleri gibi iki büyük harcama kalemi arasına sıkışmış bir hal almıştır. Bu durumdan dolayı 1990'lı yıllarda bütçe hazırlık çalışmalarında bütçenin ancak %7'lik bir kısmında oynama yapmak mümkündü. Bütçenin plan ve programlarla olan ilişkisi zayıf olduğu için sistem olarak şeklen program bütçe sistemine geçilmiş, esasen hala geleneksel bütçe sistemi uygulamaları kullanılmaktaydı (Friedrich Ebert Vakfı, 1995: s. 25).

Türk program bütçe sistemi zaman içerisinde var olan sistematigini de kaybetmiş ve kamu yönetiminde bütçe olgusu etkinsiz bir hale gelmiştir. Bu durumun değiştirilmesi ve bütçenin tekrar etkin bir yönetim aracı olarak kullanılabilmesi için bütçede reform çalışmalarına ihtiyaç duyulmuş, yeni bir bütçe sistemi üzerinde çalışmalara yoğunluk verilmiştir. Ülkemizde uygulanan program bütçe sisteminin genel olarak eksik yanları ve daha sonra uygulamaya geçirilen performans esaslı bütçe sistemi ile getirilen çözümleri şu şekilde sıralayabiliriz (Gürdal & Yardımcıoğlu, 2008: s. 144-152):

- Sınıflandırma sistematiginin yetersizliği sonucunda analitik bütçe sistemine geçilmesi,
- Muhasebe ve raporlama sistemi ile ilgili sorunlar neticesinde tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi,
- Hazırlanan bütçelerin süre bakımından yetersizliği sonucunda çok yıllık bütçelemeye geçilmesi,

- Bütçe hazırlama sürecinde karşılaşılan sorunlar ve stratejik planlamaya geçilmesi,
- Dar kapsamlı olduğu düşünülen bütçe sisteminin kapsamının genişletilmesi,
- Bütçe uygulamaları sırasında karşılaşılan sorunlara çözümler üretilmesi,
- Denetim ile ilgili yetersizlikler sonucunda performans denetimine geçilmesi,
- Kurumlar arası koordinasyon zayıflığını önleyecek çözümler üretilmesi,
- Etkinsiz ve yetersiz olan eğitim ve tanıtım çalışmalarına önem verilmesi.

5.3. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe (SPDPEB) Sistemi

5.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'ndaki Düzenlemeler

Türk kamu mali yönetiminin temelleri Cumhuriyet yıllarında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (Genel Muhasebe Kanunu) ile atılmıştır. Dönemin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanan düzenlemeler zamanla değişen ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Bütçe ile planlı bir kalkınma çalışmasının yapılamaması, mevcut durum ile mali yönetiminde yürütülen bütün çalışmaların bütçeye dahil edilememesi ve yıllık olarak hazırlanan bütçelerin uzun vadeli planlamalara imkân vermemesi 1050 sayılı kanunun başlıca eksiklerindendir. Bunun yanı sıra bütçe sınıflandırılması ve muhasebe sistemindeki eksikliklerin de zaman içerisinde giderilememesi bütçe ile ilgili verilerin tam olarak hesaplanamamasına yol açmıştır. 1927 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun çok az değişikle uzun yıllar yürürlükte kaldığı, ancak mevcut idari kurumlarda yapısal değişiklikler meydana gelmesi ve birçok yeni idari kurumun kurulması gibi durumların yanı sıra, gelişmiş ülkelerin kamu mali yönetimi alanında yaptığı çalışmalar ile literatüre yeni mali yönetim mekanizmalarının girmesi Türk kamu mali yönetimi anlayışında da düzenleme çalışmalarını başlatmıştır (Başbakanlık, 2003: s. 1).

Stratejik yönetim sisteminin bazı özel sektör uygulamalarında başarı elde edilmesi sonrasında devlet kurumlarında da uygulanarak etkinlik ve verimlilik artışının sağlanması ile birlikte mevcut sistemin katı merkezîyetçi yapısından dolayı ortaya çıkan sorunların performans esaslı bir sistem ile giderilmesi hedeflenmiştir. Katılımcılığın daha yüksek olduğu, her kurumun kendi stratejik planlamasını ve değerlendirmesini yaptığı, süreç yönetiminin karmaşık olmadığı bir sisteme geçişin stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi ile sağlanması amaçlanmıştır. Sisteme geçişin başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Pehlivan, 2018: s. 97):

- Kıt kaynakların stratejik hedefler doğrultusunda en verimli şekilde kullanımını sağlamak.
- Bütçe dönemi sonunda faaliyetlerin başarısının ölçülmesini ve sonuçların değerlendirilmesini sağlamak.
- Mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin bütçeleme sürecinin her aşaması için geçerliliğini sağlamak.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bu çalışmalar sonucunda 10.12.2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı kanun gerekçesine bakıldığında yeni düzenleme şu şekilde açıklanmıştır:

Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının malî yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana çıkmaktadır. Mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem malî yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkân vermemektedir (Başbakanlık, 2003: s. 1).

5.3.1.1. Kamu Mali Yönetimi Düzenlemeleri

5018 sayılı kanun ile mali yönetim anlayışımızda büyük değişiklikler meydana gelmiştir. Mali alanda yürütülecek faaliyetler hakkında kapsamlı bir çerçeve çizilerek kamu maliyesi, bütçeleme, mali denetim gibi birçok alanda 1050 sayılı kanunun eksiklikleri giderilmiştir. Mali yapıya ilişkin sadece “mali usul” konusunda düzenlemelerin mevcut olduğu 1050 sayılı kanunda mali yetki ve sorumluluğun idari yapıya ait olduğu düzenlenmiş, bu eksiklik 5018 sayılı kanun ile getirilen “mali yönetim yapısı” düzenlemeleriyle giderilmiştir. Hem uluslararası standartların hem de Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında yapılan değişiklikler ile; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde verimliliğin ve etkinliğin artırılması, mali yapının sağlam temellere dayandırılması, güçlü bir denetim mekanizmasının kurulması ve şeffaf bir kamu yönetimi için hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir (Saraç, 2005: s. 124-127).

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 1. maddesi kanunun amacını açık bir şekilde şu ifadelerle ortaya koymaktadır:

Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Yukarıdaki maddeden de anlaşılacağı üzere 5018 sayılı kanun ile kamu kaynaklarının kullanımı konusunda, 1050 sayılı kanunda *asgari düzeyde ve en verimli şekilde* ödenek kullanımını sağlayan düzenlemelere ek olarak mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu da zorunlu hale getirecek uygulamalara gidilmiştir. Bu düzenlemeler ile mali yönetimin sorumluluk esaslarına göre yürütülmesi, kontrol sisteminin uygulanması ve bütçeleme sürecinde aktif rol alan kişilerin görev ve yetkilerinin yeniden düzenlenmesi sağlanmıştır (Bozkurt, 2009: s. 30).

5.3.1.2. Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemeleri

5018 sayılı kanunun 8. maddesinde hesap verme zorunluluğunun düzenlenmiş ve kanunda şu ibarelere yer verilmiştir: “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003). Kanun maddesinde belirtilen hesap verilecek yetkili mercilerin tanımı yapılmamakla birlikte bu yetkili merciler; i) görev ve yetki kullananların üst yöneticileri, ii) denetim görevine sahip kişi ve kurumlar, iii) meclisler (merkezi yönetim için TBMM, mahalli idareler için kendi meclisleri, iv) bütçe hakkının gerektirdiği şekilde kamuoyudur (Aydın, 2012: s. 43). 5018 sayılı kanunun en önemli düzenlemelerinden biri olarak görülen hesap verilebilirlik ilkesi, kamu mali yönetiminde yetkili kişilerin kendilerine verilen yetkilerin kanunlar çerçevesinde,

belirlenen amaçlarına uygun olarak kullanılmasını ve yetki kullanımı konusunda hesap sorulmasını amaçlamaktadır (Bozkurt, 2009: s. 33).

5.3.1.3. Bütçe ile İlgili Düzenlemeler

5018 sayılı kanun ile Türk bütçe sistemi de büyük ölçüde değişikliğe uğramıştır. 1973 yılına kadar uygulanan geleneksel bütçe sisteminden vazgeçilerek program bütçe sistemine geçilmesi, uygulama sonuçları itibariyle Türk bütçe sisteminde ihtiyaç duyulan yeniliği sağlayamamıştır. 5018 sayılı kanun ile merkezi bütçe sistemindeki düzenlemeler itibariyle bütçeleme süreci, gelecek yıl bütçesi ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerini içeren orta vadeli bir planlama şeklinde tasarlanmıştır. 2006 mali yılından itibaren çok yıllık olarak hazırlanan bütçeler IMF programlarına da uyum gösteren bir yapı kazanmıştır. Ayrıca gelecek dönem hükümetleri bir önceki dönemden kalan programları devam ettirmek zorunda kalacak böylelikle kamuda politik kararlara bağlı kayıpların önüne geçilmiş olacaktır (Kolçak, 2006: s. 375).

5018 sayılı kanunun 9. maddesinde belirtilen ‘‘kamu idareleri; ... geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar’’ (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003) ifadeleri çerçevesinde stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçildiği belirtilmiştir.

1050 sayılı kanunda bütçe türleri; genel bütçe, özel bütçe, katma bütçe ve bunlara bağlı olarak döner sermaye bütçesi şeklinde düzenlenmiştir. Ancak daha sonra uygulamalarda bu gruplandırmalardan sapmalar meydana gelmiş, kanunda öngörülmediği halde fon bütçeleri, özerk bütçeler gibi yeni bütçe türleri ortaya çıkmıştır (Arslan, 2004: s. 152). 1050 sayılı kanun gereği genel ve katma bütçelerden oluşan konsolide devlet bütçesi, bir süre bütçe hakkına uygun bir şekilde yasama ve uygulama süreçleriyle uygulanmıştır. Ancak daha sonra değişen devlet yapısına bağlı olarak genişleyen teşkilatlar ve yeni kurulan idareler belirli bir bütçe grubuna dahil edilememiş buna bağlı olarak esneklik kazanma gerekçesiyle 1050 sayılı kanun kapsamı dışında yeni bütçe türleri ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra uygulamalardan sapmalar meydana gelmiş ve fiili imkânsızlıklar neticesinde mahalli idare bütçeleri konsolide bütçe dışına çıkarılmıştır (Bayar, 2004: s. 23). Bu durumlar mali disiplinin yok olmasına ve kamu

açıklarının artışına neden olmuştur. Daha sonraki dönemlerde mali yönetim ve bütçe düzenlemeleriyle ilgili her ne kadar geliştirme çalışmalarına gidilse de 2003 yılında yürürlüğe koyulan 5018 sayılı kanuna kadar net bir sonuç elde edilememiştir.

Türk bütçe sisteminin içinde bulunduğu karmaşık yapı devletin bütün gelir ve giderlerinin bütçeye dahil edilmesini engellemektedir. Buna bağlı olarak da mali yönetim alanı ve bütçe kapsamı dar bir yapıda kalmıştır. Karmaşık yapının meydana getirdiği bir başka sorun da kurumların gelir ve giderlerini bütçeye tam olarak yansıtamamasıdır. Devletin gelir-gider durumunu net olarak gösterecek bir kayıt sisteminin olmaması ile birlikte fonlar ve yardım sandıkları gibi araçlarla bütçe dışı kamusal kaynak transferlerinin yapılması, yöneticilerin bu durumu kullanarak çeşitli politik ve bürokratik çıkar elde etmelerine neden olmuştur (Lamba, 2006: s. 25).

Şekil 5'te görüldüğü üzere 5018 sayılı kanundan önce Türk harcama yapısında yoğun bir şekilde bütçe dışı harcama faaliyetleri bulunmaktaydı. Bu harcamaları dolaylı ve dolaysız kamu harcamaları şeklinde iki ana gruba ayırmak mümkündür. Sadece dolaysız harcamaların (mahalli idareler, yardım sandıkları, vakıflar ve dernekler hariç) kamusal niteliklerinin toplam büyüklüğü incelendiğinde bütçenin %30'luk bir kısmına eşit olduğu görülmektedir. Bütçenin faiz dışı büyüklüğü ile karşılaştırıldığında ise bu oran %45'lere kadar çıkmaktadır. Dolaysız harcamalara mahalli idarelere aktarılan ödenekler de eklenip incelendiğinde bu oranlar bütçenin %40'lık kısmına, faiz dışı bütçenin ise %60'lık kısmına denk gelmektedir (DPT, 2000: s. 31). Sadece bu örnekten de anlaşılacağı üzere dolaylı harcamalar yoluyla ne kadar büyük bir ekonomik değerin yönetilebileceği görülmektedir. Bunun yanın sıra şekilde bulunan dolaysız harcamaların diğer birimlerinin ve dolaylı harcamaların da aynı biçimde bütçe dışı uygulamalar olduğu düşünüldüğünde bu kalemlerle yaratılabilecek ekonomik ve siyasi sonuçlar çok büyük boyutlara ulaşabilmektedir.

Bütçe dışı dolaysız harcamalar	Bütçe dışı dolaylı harcamalar
1. Fonlar	1. Devlet Mal ve Taşınmazları
1.1. Kısmi Bütçelenen Fonlar	2. Yarı Mali İşlemler
1.2. Bütçe Dışı Fonlar	2.1. KİT'lerden Doğan Görev Zararları
1.3. Özel Hesaplar	2.2. Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık
2. Döner Sermayeler	Verilen Tahviller
3. Mahalli İdareler	2.3. Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller
4. Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları	3. Koşullu Yükümlülükler
5. Vakıflar ve Dernekler	3.1. Garantili Dış Borçlar
6. Yardım Sandıkları	3.2. Devirli Krediler
	3.3. İç Kefaletler
	3.4. Mevduat Sigortası
	3.5. Yap İşlet / Yap İşlet Devret Projeleri
	3.6. Yatırım Stoku
	3.7. Diğer Koşullu Yükümlülükler
	4. Vergi Harcamaları
	5. Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi ve Benzeri
	Düzenlemeler (Bütçeyle İlişkisi Kurulmayan ve
	Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler)
	6. Dış Proje Kredisi Uygulamaları

Şekil 8. Bütçe dışı kamusal harcama alanları

Kaynak: DPT, 2000.

5018 sayılı kanunun 12. maddesinde bütçe türleri; “genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz” (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003) ibareleri ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre kanundan önce karmaşık bir hal alan genel yönetim bütçesinin yapısı; “merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahalli idareler bütçeleri” şeklinde üç gruba indirilmiştir.

5018 sayılı kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi hedefine yönelik getirilen diğer yenilikleri şu şekilde sıralayabiliriz (Başbakanlık, 2003: s. 2):

- Bütçe türleri uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu bağlamda katma bütçe uygulaması kaldırılmış ve bu kapsamda yer alan idareler mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli idareler olarak yeniden düzenlenmiştir. Bunun dışında döner sermaye işletmeleri ve fonlar ilerleyen zamanlarda tamamen tasfiye edilmek üzere gelir gider bakımından ilgili idare bütçelerine dahil edilmişlerdir.
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçe kapsamına alınmakta, kendi bütçeleri dışında herhangi bir ekonomik faaliyette bulunmaları önlenmektedir.
- Kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmelerinin ve gelecek iki yıla ait bütçe tahminlerinin Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda ekli olarak bulunması sağlanmaktadır.
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları bütçeleri TBMM'ye sunulmaktadır.
- Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri genel olarak Merkezi İdare Bütçe Kanunu dışında tutulmuş ve mali özerkliklerini engelleyecek hükümlerden kaçınılmıştır.
- Vergi muafiyet, indirim ve istisna gibi uygulamalar ile vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi Yönetim Bütçe Kanununa eklenecektir.

5.3.2. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemine Geçiş

Ülkemizde 1973 yılında uygulamaya geçirilen program bütçe sisteminden istenilen verimin alınamaması sonucunda mali düzenin giderek bozulması ve karşılaşılan mali çıkmazlar, kamu mali yönetimi alanında düzenlemelere gidilmesini zorunluluk haline getirmiştir. 2000'li yılların başında karşılaşılan ekonomik kriz ile birlikte mali yönetim tamamen çıkmaza girmiş ve düzenlemelerde somut adımlar atılmaya başlanmıştır. Çalışmalar sonucunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında kabul edilmiş ve 2004 yılında uygulamaya geçirilmiştir. Bu kanun ile birlikte kaynakların verimli kullanılması hedeflenmiş ve bu doğrultuda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi kararlaştırılmıştır (Erüz, 2006: s. 217).

Türkiye'de yeni bir kamu yönetimi düzenine geçişi sağlayan 5018 sayılı kanun ile stratejik yönetim kavramı hayatımıza girmiştir. Stratejik yönetim; faaliyetlerin performanslarını artırarak verimliliğin yükseltilmesini amaçlayan, geleceğe yönelik

vizyonlar oluşturup bu vizyonların yerine getirilebilmesi için çeşitli misyonların belirlendiği ve hedeflere ulaşmak için stratejiler geliştirilen bir yönetim tekniğidir. Kısaca stratejik yönetim, bir kurumun gelecek dönemde gerçekleştirmek istediği hedefleri ve bu hedefleri nasıl gerçekleştireceği ile ilgilidir (Aktan, 2006: s. 170). Stratejik yönetimin en önemli aracı stratejik planlamadır. Stratejik planlama Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Programı Hazırlama Rehberinde şu şekilde tanımlanmıştır: “Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır” (BÜMKO, 2009: s. 5).

Stratejik planlama kavramı ülkemizde 2000’li yılların başında yaşanan ekonomik kriz sonrası hazırlıklarına başlanan ve AB uyum süreci çerçevesinde yürütülen yapısal reform çalışmaları ile birlikte gündeme gelmiştir. DPT tarafından 2003 yılında stratejik planlama kılavuzu hazırlanmış ve bu kılavuz çerçevesinde pilot uygulamaların sekiz kuruluş (Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi ve Hacettepe Üniversitesi) ile başlatılması kararlaştırılmıştır. DPT müsteşarlığı tarafından yürütülen pilot uygulamalar ile farklı büyüklük ve örgüt yapısına sahip kuruluşların stratejik planlama sürecindeki başarıları ve eksikliklerini belirleyerek performans esaslı bütçe sistemine geçiş için temel oluşturmak hedeflenmiştir. DPT tarafından 2006 yılında yayımlanan “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik” ile kamu kapsamındaki tüm idarelere stratejik planlama zorunluluğu getirilmiştir (Tüğen, 2013: s. 191; Bingöl, 2006: s. 196-197).

Stratejik planlama kurumlar için istikrarlı bir büyümeye yardımcı olurken toplumun ihtiyaçlarına da daha duyarlı olunmasını sağlamaktadır. Programların yürütülmesini takip etmek ve sonuçları değerlendirmek için bir temel hazırlar. Yeni programların oluşturulmasını daha kolay hale getirir ve kurumların geleceğe daha düzenli ve sistematik bir şekilde hazırlanmalarını sağlar (McKay, 2001: s. 1). Stratejik planlama ile kurumlar amaçlarını, hedeflerini ve bunları gerçekleştirmek için hangi yolların izleneceğini belirlerler. Kurumlar için geleceğe dönük olarak uzun vadeli planları mümkün hale getiren stratejik planlama hedeflere göre hazırlanır ve hesap verme zorunluluğu bulunduğu için gerçekçi bir süreç yürütülmesini sağlar. Bunula birlikte kaliteli bir yönetim anlayışı için de bir temel oluşturur (Karasu & Demir, 2012: s. 343).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu yönetiminde mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri benimsenerek kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması amacıyla performans yönetimi anlayışına geçilmiştir. Performans yönetimi kavramı stratejik planlama, performans esaslı bütçe, performans değerlendirmesi ve faaliyet raporları aşamalarını içinde barındıran bir süreçtir (Berkay, 2016: s. 46). Kamu mali yönetiminde hedeflenen bu değişiklikler ile plan-program-bütçe ilişkisine dayalı yeni bir mekanizma oluşturulmuş ve bütçeleme sürecine yeni bir boyut kazandırılmıştır. Bu bağlamda merkezi yönetim bütçe kanunu sürecinin başlatılmasını sağlayan ve makro politikaları içeren Orta Vadeli Program (OVP) hazırlanması kararlaştırılmıştır. Her yıl hazırlanması şeklinde hükme bağlanan OVP, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren, bütçe gelir-gider tahminlerinin üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde yapılmasını sağlayan ve uzun vadeli amaçlara katkıda bulunan bir programdır. Çok yıllık bütçe anlayışının benimsenmesinin temel nedeni planlama ve bütçe arasında sağlam bir bağ kurulmasını sağlamaktır. Süresi bir yılı aşan kamu harcamalarının verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ancak bütçe kaynaklarının çok yıllık bir şekilde planlanmasıyla mümkün olacaktır (Taner, 2015: s. 38).

5.3.3. Ülkemizde Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi Uygulaması

Ülkemizde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarının katı merkeziyetçi yapısını değiştirmek, katılımcı bir bütçe uygulaması meydana getirmek ve her bütçe döneminin sonunda sistemin kendi performans değerlendirmesini yapacağı bir düzen oluşturmak amacıyla stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemine geçilmiştir (Pehlivan, 2018: s. 97). Performans esaslı sistemin özelliği gereği, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik şekilde kullanılmasının yanı sıra mali saydamlığı ve hesap verilebilirliği de sağlayacak şekilde bir düzenlemeye gidilmiştir.

Türkiye’de uygulamaya koyulan sistem performans yönetimini en iyi şekilde sağlamak amacıyla ‘stratejik plan’, ‘performans programı’ ve ‘faaliyet raporu’ olmak üzere üç temel unsur üzerine kurulmuştur. Bütçeleme süreci, tüm kamu faaliyetlerini kapsayan, performans yönetimi ve program takibini içeren, performans sonuçlarının ölçülmesini ve raporlanmasını sağlayan bir süreç haline dönüştürülmüştür. Bütçe çıktılarının değerlendirilmesi iç ve dış denetimlere göre yapılmaktadır. Burada

amaçlanan durum ise sonraki uygulamalarda kurumsal performansların iyileştirilmesi ve hedeflenen sonuçlara ulaşma noktasında eksikliklerin tespiti ile var olan kapasitenin artırılmasıdır (Berkay, 2016: s. 48).

5.3.3.1. Stratejik Plan

Stratejik planlama süreci kurumların ‘‘neredeyiz’’, ‘‘nereye ulaşmak istiyoruz’’, ‘‘gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz’’ ve ‘‘başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz’’ sorularına cevap aradığı bir süreçtir. Şekil 6’da süreç ayrıntılı bir şekilde gösterilmiştir.

• Plan ve Programlar		
• Paydaş Analizi	DURUM ANALİZİ	NEREDEYİZ?
• GZFT Analizi		
• Kuruluşun varoluş gerekçesi	MİSYON VE	
• Temel İlkeler	İLKELER	
• Arzu edilen gelecek	VİZYON	NEREYE ULAŞMAK
• Orta vadede ulaşılabilecek amaçlar		İSTİYORUZ?
• Spesifik, somut ve ölçülebilir hedefler	AMAÇLAR VE HEDEFLER	
• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	STRATEJİLER	
• Detaylı iş planları		GİTMEK İSTEDİĞİMİZ YERE
• Maliyetlendirme	FAALİYET VE	NASIL ULAŞABİLİRİZ?
• Performans Programı	PROJELER	
• Bütçeleme		
• Raporlama		
• Karşılaştırma	İZLEME	
• Geri besleme		BAŞARIMIZI NASIL
• Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi	PERFORMANS	TAKİP EDER VE
• Performans göstergeleri	ÖLÇME VE	DEĞERLENDİRİRİZ?
• Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	DEĞERLENDİRME	

Şekil 9. Stratejik yönetim süreci

Kaynak: DPT, 2006.

Stratejik planlama süreci kurumların hangi noktada olduklarını net bir şekilde ortaya koyacak “neredeyiz” sorusuna cevap aramasıyla başlamaktadır. Mevcut durumun tespit edilmesinde kullanılan teknik; kurumun güçlü ve zayıf yönleriyle birlikte dış kaynaklı fırsat ve tehditlerin de belirlendiği SWOT (Güçlü yönler, Zayıf yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Bu analiz kurum içi ve kurum dışı (çevresel) olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. Kurum içi analizde güçlü ve zayıf yönler tespit edilmekte ve bu sayede kurumların işleyişi bakımından ihtiyaç duyulan düzenlemeler veya alınacak tedbirler belirlenmektedir. Kurum dışı analizler ise dış çevrenin incelendiği bir süreçtir. Kurumu etkileyecek ekonomik ve politik yapıyla birlikte, mevcut teknolojiler ve beşerî kaynakların incelenmesi, kurumlara karşılaşılabilecek fırsatlar ve tehditler konusunda hazırlıklı olma fırsatı vermektedir (Özen, 2008: s. 51-52).

Paydaş analizi, stratejik planlamanın unsurlarından olan katılımcılığın değerlendirildiği bir süreçtir. Kurumun etkileşimde olduğu çevrenin görüşleri alınarak stratejik planın benimsenmesi ve daha işlevsel hale getirilmesi sağlanır. Ayrıca kamu hizmetlerinden yararlanacak kesim ile iletişim halinde olmak ve hizmetleri ihtiyaçlar dahilinde şekillendirmek kaynak dağılımında etkinliği ve verimliliği de artıracaktır. Bu nedenle paydaş analizi, durum analizinin önemli bir parçasıdır (DPT, 2006: s. 17).

Sürecin ilk aşamasında durum analizlerini yapan kurumlar daha sonra “nereye gitmek istiyoruz” sorusuna cevap ararlar. Bu kısımda kurumlar kendilerine misyon, vizyon ve ilkeler belirleyecek, bununla birlikte stratejik hedeflerini ve amaçlarını ortaya koyacaklardır. *Misyon*, bir kurumun varlık sebebi olarak tanımlanabilir. Kurumlar belirledikleri misyon ile ne yapacağını, nasıl yapacağını ve kim için yapacağını açık bir şekilde ifade ederler. *Temel ilkeler*, kurumun faaliyetlerini gerçekleştirirken benimsediği şeffaflık, eşitlik, katılımcılık vb. gibi değerleri tanımlamaktadır. *Vizyon*, kurumun ulaşmak istediği geleceği tanımlar ve uzun vadede neleri başarmak istediğini net bir şekilde ortaya koyar. *Amaçlar*, kurumun planlanan faaliyetler ile elde etmek istediği sonuçlardır. Bu amaçlar kurumun niteliğini geliştirecek bir yapıya sahip olmalı ve gerçekçi bir şekilde belirlenmelidir. *Hedefler* ise, belirlenen amaçlara ulaşabilmek için uygulanan, ölçülebilir niteliğe sahip alt amaçları ifade etmektedir. Hedefler amaçlara göre daha kısa vadeli olarak planlanır ve bir amaca ulaşmak için birden çok hedef belirlenebilir (Tüğen, 2013: s. 195-196).

Stratejiler ise amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için takip edilecek yollar ve uygulanacak yöntemleri ifade etmektedir. Kurumlar kendi stratejilerini “gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz” sorusuna göre belirlemektedirler. Son olarak

kurumlar, faaliyet uygulamalarını raporlar haline getirerek daha önce belirlenen misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedeflerin ne ölçüde başarılı olduğunun izlenmesi ve ölçülmesi yoluna giderler. Buradan elde edilecek sonuçlar kurumların “başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz” sorusuna cevap niteliğinde olacaktır (DPT, 2006: s. 8).

5.3.3.2. Performans Programı

Performans programı Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programları Hakkında Yönetmelikte: “Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedef ve göstergelerini, hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyet-projeleri, kaynak ihtiyacını, idareye ilişkin bilgileri içeren program” şeklinde tanımlanmıştır.

Performans programları, stratejik planlar ile belirlenen orta-uzun vadeli amaç ve hedeflerin bir yıllık süre içinde kalan kısmını ifade etmektedir. Bu hedefler çıktı olarak nitelendirilir ve ölçülebilir nitelikte olmalıdır. Çeşitli kriterlere göre ölçülen çıktılar, performans programının bir yıllık süre içindeki maliyetini belirlemektedir (Aksaraylı, Egeli, Tüğen, Akdeniz & Özen, 2007: s. 315). Bu durumda performans programları, stratejik planların yıllık dilimleri olarak değerlendirilebilir. Stratejik planlar kurumun mevcut konumu ile ulaşmak istediği konum arasındaki yolu tanımlarken performans programı bu yolun bir yıllık kısmını ifade etmektedir. Performans programı, içinde performans hedefleri ve performans göstergelerini barındırır. Performans hedefleri, kamu kurumlarının stratejik planlarda belirlediği hedeflere ulaşmak için program döneminde gerçekleştirmeyi planladıkları, çıktı-sonuç odaklı hedeflerdir. Performans göstergeleri ise, kamu idareleri tarafından belirlenen hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını ölçen ve değerlendiren, verileri sayısal nitelikte karşımıza çıkaran araçlardır (Küçükaycan & Tekin, 2017: s. 22).

5.3.3.3. Faaliyet Raporu

Çok yıllı hazırlanan stratejik planların bir yıllık uygulaması olan performans programları bütçe ile ilişkilendirilerek faaliyete geçmesi sonucunda elde edilecek sonuçların raporlanması ve değerlendirilmesi, stratejik planlama sürecinin son aşamasını oluşturur. Bu aşamada faaliyetler, izleme ve değerlendirme sürecine tabi tutulur ve buna göre faaliyet raporları hazırlanır. İzleme, stratejik plan ile belirlenen hedeflere ulaşmak için gerçekleştirilen faaliyetlerin sistematik bir şekilde takip edilme ve raporlanma işlemidir. Değerlendirme ise uygulama sonucunda elde edilecek

çıktıların amaç ve hedefler doğrultusunda istenilen noktaya ne derece ulaşıldığını gösteren, program uygulama başarısını değerlendiren bir analiz sürecidir. Daha açık bir ifadeyle faaliyet raporu; uygulama sonuçlarının değerlendirildiği, stratejik planların başarılarının ölçüldüğü ve planların gözden geçirildiği bir süreçtir (Hastürk, 2006: s. 10). Faaliyet raporları SPDPEB sisteminin en önemli unsurlarından biridir. Bu raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun bir sonucu olarak üst yöneticiler ve kendilerine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hazırlanır (BÜMKO, 2004a: s. 35).

5.3.4. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Devletler, kamu yönetiminde fiyat istikrarını sağlamak, gelir dağılımını düzenlemek, kaynakları en verimli şekilde kullanmak gibi temel hedefleri bütçe yoluyla gerçekleştirmektedir. Bütçe mali bir doküman niteliğinde olduğundan gelirlerin ve giderlerin çeşitli kriterlere göre gruplandırılması uygulama açısından zorunlu bir durum haline gelmiştir.

Geleneksel bütçe uygulamalarından bu yana literatüre girmiş bütün bütçe sistemlerinde sınıflandırma, sistemin çok önemli bir parçası olmuştur. Bütçede gelir ve giderlerin sistematik bir şekilde düzenlenmesi bütçe sınıflandırması ile yapılmaktadır. Gelir ve giderlerin düzenlenmesi çok çeşitli şekillerde olabilmektedir. Gelir ve giderlerin alt alta sıralandığı, hangi kurum yoluyla gelirlerin elde edildiği, kamu harcamalarının ekonomik anlamda ne ifade ettiği gibi kriterler bütçe sınıflandırmasının bazı örnekleridir. Gelirlerin ve giderlerin sistematik bir şekilde kontrol edilmesini sağlamak, aynı tür gelir ve giderleri belirleyip gruplandırmak ve çeşitli mali bilgilere kolay ulaşımı sağlamak amacıyla bütçe kodlamaları geliştirilmiştir (BÜMKO, 2004b: s. 1).

Bütçe kodlaması, devlet faaliyetlerinin kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik olarak çeşitli sınıflandırmalara tabi tutulması şeklinde tanımlanabilir. Bütçe kodlaması kamusal faaliyetlerin ekonomi üzerinde oluşturacağı etkileri izlemek, değerlendirmek ve analiz etmek amacıyla geliştirilmiştir. Analitik bütçe sınıflandırmasının amacı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı'nda şu şekilde açıklanmıştır:

Kamu harcamalarında verimliliğin, etkinliğin ve denetimin artırılabilmesi, ekonomik verilerin daha detaylı ve analize elverişli olarak tespit edilmesi, maliye ve ekonomi politikalarının daha gerçekçi verilere dayalı olarak belirlenmesi, mali planların ve mali raporların uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanarak ‘Türk Bütçeleme Sistemi’nin daha şeffaf, fonksiyonel ve etkin duruma getirilmesi’’ (BÜMKO, 2004b).

Ülkemizde kamu mali yönetiminde düzenlemelere gidilerek devlet bütçesinin yeniden yapılandırılması sağlamak amacıyla 1995 yılında ‘‘Kamu Mali Yönetim Projesi’’ hayata geçirilmiştir. Bütçe sınıflandırma çalışmaları sonucunda IMF uzmanları ile birlikte Government Finance Statistics (GFS – Devlet Mali İstatistikleri) esasına uygun olarak 1998 yılında ortaya konulan modelin test çalışmalarına 1999 yılında başlanmıştır. Deneme sürecinde karşılaşılan bazı problemler neticesinde istenilen verim alınamamış daha sonra AB standartlarına göre yeniden düzenlenen sistem Türk Bütçe Sistemine uygun hale getirilmiştir. Yeni bütçe kod yapısı ile bütçe sistemimize getirilen bazı yenilikler şu şekilde sıralanabilir; program sorumlularının tespitini kolaylaştırmak, mevcut sistemde var olan fonksiyonel sınıflandırmanın etkin olarak kullanılmasını sağlamak, kurumsal kodlamaya detaylı olarak yer verilmesi, kodlama yapısının konsolide bütçe dışındaki kuruluşlar için de kullanılabilir olması, uluslararası analizlere olanak vermesi (Cura, 2006: s. 259-260).

Analitik bütçe uygulaması ilk olarak 2004 yılında genel ve katma bütçeli kuruluşlarda uygulanmaya başlanmıştır. 2005 yılında uygulama kapsamına yerel yönetimler, sosyal güvenlik kuruluşları, kamu tüzel kişiliğine sahip kurullar, fonlar ve bütçenin yatırım ve tertibinden yardım alan kurum ve kuruluşlar dahil edilmiş; 2006 yılında ise döner sermayeli kurumlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlar (KİT’ler hariç) analitik bütçe uygulaması kapsamına alınmıştır (Tüğen, 2013: s. 212).

2006 yılında tüm kurumlarda uygulamaya başlanan analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört bölümden oluşmaktadır.

5.3.4.1. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflandırma yönetim yetkisinin temel alındığı, bütçe uygulamasında siyasi ve idari sorumluluğun tespiti için oluşturulmuş bir sınıflandırma türüdür. Kurumsal sınıflandırma ile aynı idareye verilen ödenekler aynı kod altında belirtilir ve bir bakıma harcama yetkilisi de belirlenmiş olur. Kurumsal sınıflandırmanın temelini siyasi veya bürokratik olarak belirlenen yönetim yetkisi oluşturur (Pehlivan, 2018: s. 140). Kodlama dört düzeyden oluşan bir yapıya sahiptir. I. düzeyde, bakanlıklar ve anayasal olarak eşdeğer idareler ile bütçe türleri yer almaktadır. II. düzey, I. düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türlerine göre idarelerin bulunduğu düzeydir. III. düzeyde, II. düzeyde bulunan birimlere bağlı olarak ana hizmetlerin ve kurumsal politikaların yürütüldüğü kurumlar gösterilmiştir. IV. düzeyde ise destek ve lojistik birimler ile politika uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan muhatap olan birimler bulunmaktadır. Kurumların bütçe hazırlık sürecinden önce Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile görüşüp III. ve IV. düzey detaylarını belirlemeleri gerekmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019b).

I. DÜZEY	II. DÜZEY	KURUMLAR
01		CUMHURBAŞKANLIĞI
	75	Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı
	76	Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
	77	Diyanet İşleri Başkanlığı
	78	Devlet Arşivleri Başkanlığı
	79	Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı
	80	Strateji ve Bütçe Başkanlığı
	81	İletişim Başkanlığı
02		TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
03		ANAYASA MAHKEMESİ
04		YARGITAY
05		DANIŞTAY
06		SAYIŞTAY
08		ADALET BAKANLIĞI
09		MİLLÎ SAVUNMA BAKANLIĞI
10		İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
11		DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI
12		HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞI
13		MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI
15		SAĞLIK BAKANLIĞI
20		ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI
21		KÜLTÜR VE TURİZM BAKANLIĞI
23		HAKİMLER VE SAVCILAR KURULU
24		AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI
26		SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI
27		ÇEVRE VE ŞEHİRCİLİK BAKANLIĞI
29		GENÇLİ VE SPOR BAKANLIĞI
30		TARIM VE ORMAN BAKANLIĞI
31		TİCARET BAKANLIĞI
34		ULAŞTIRMA VE ALTYAPI BAKANLIĞI
38-39		YÜKSEKÖĞRETİM KURUMLARI
40-41		ÖZEL BÜTÇELİ KURUMLAR
42		DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
43		SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
44-45		İL ÖZEL İDARELERİ
46-47		BELEİYELER
48		MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ
49		YATIRIM İZLEME VE KOORDİNASYON BAŞKANLIKLARI

Şekil 10. Kurumsal sınıflandırma I. ve II. düzey örneği

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/02-kurumsal_2020-2022.pdf

5.3.4.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin gösterildiği bir sınıflandırmadır. Bu sınıflandırma ile, kamusal faaliyetlerin denetlenmesi ve bu faaliyetler için ayrılan ödeneklerin harcama takiplerinin yapılabileceği gibi uluslararası karşılaştırmaların da yapılması amaçlanmıştır. Dört düzeyden oluşan bir kodlama yapısına sahiptir. I. düzeyde devletin ana fonksiyonları gösterilmektedir. II. düzeyde ana fonksiyonlar alt fonksiyonlara bölünmüş, III. düzeyde ise nihai hizmetler yer almaktadır. IV. düzey “özel olarak izlemeyi gerektiren bazı kurumsal planlama ihtiyaçlarının karşılanması ve izlenmesi amacıyla” sisteme dahil edilmiştir. IV. düzey kodlamaya ihtiyaç duyulduğu takdirde kurumlar kodlama yapısını ve açıklamaları Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile görüşüp belirleyeceklerdir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019b).

I	II	III	FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA
01			GENEL KAMU HİZMETLERİ
	1		Yasama ve Yürütme Organları, Finansal ve Mali İşler, Dışişleri Hizmetleri
		1	Yasama ve yürütme organları hizmetleri
		2	Finansal ve mali işler ve hizmetler
		3	Dışişleri hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen yasama ve yürütme organları, finansal ve mali işler, dışişleri hizmetleri
	2		Dış Ekonomik Yardım Hizmetleri
		1	Gelişmekte olan ülkelere yapılan ekonomik yardım hizmetleri
		2	Uluslararası kuruluşlar aracılığı ile yapılan ekonomik yardım hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen dış ekonomik yardım hizmetleri
	3		Genel Hizmetler
		1	Genel personel hizmetleri
		2	Genel planlama ve istatistik hizmetleri
		9	Diğer genel hizmetler
	4		Temel Araştırma Hizmetleri
		1	Doğal bilimler, mühendislik ve teknoloji konusundaki temel araştırma hizmetleri
		2	Sosyal ve beşeri bilimler konusundaki temel araştırma hizmetleri
		3	Çok branşlı temel araştırma hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen temel araştırma hizmetleri
	5		Borç Yönetimi Hizmetleri
		0	Borç yönetimi hizmetleri
	6		Genel Nitelikli Transferlere İlişkin Hizmetler
		0	Genel nitelikli transferlere ilişkin hizmetler
	8		Genel Kamu Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri
		8	Genel kamu hizmetlerine ilişkin araştırma ve geliştirme hizmetleri
	9		Sınıflandırmaya Girmeyen Genel Kamu Hizmetleri
		9	Sınıflandırmaya girmeyen genel kamu hizmetleri

Şekil 11. Fonksiyonel sınıflandırma I., II. ve III. düzey örneği

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/03-fonksiyonel_2020-2022.pdf

5.3.4.3. Finansman Tipi Sınıflandırma

Finansman tipi sınıflandırma, kamu harcamalarının kaynağını gösteren bir sınıflandırma türüdür. Devlet yapısı içinde bulunan bütün kurumların bütçelerini kapsayan, bunların takibine olanak veren bir yapıya sahiptir. Devlet mekanizmasında genel işlerin yürütüldüğü “genel bütçeli idareler”, “özel bütçeli idareler”, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar”, “sosyal güvenlik kurumları” ve “mahalli idarelerin” yanı sıra listede “özel ödenekler”, “dış proje kredileri” ve “şartlı bağış ve yardımlar” yer almakta ve bunların takibi yapılmaktadır. Tek haneli bir kod yapısına sahiptir.

FİNANSMAN KODU	AÇIKLAMA
1	GENEL BÜTÇELİ İDARELER
2	ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER
3	DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR
4	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI
5	MAHALLİ İDARELER
6	ÖZEL ÖDENEKLER
7	DIŞ PROJE KREDİLERİ
8	ŞARTLI BAĞIŞ VE YARDIMLAR

Şekil 12. Finansman tipi sınıflandırma

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/04-finansman_2020-2022.pdf

5.3.4.4. Ekonomik Sınıflandırma

Devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirmek için yürüttüğü faaliyetlerin izlenmesi, değerlendirilmesi ve bu faaliyetlerin ekonomiye, gelir dağılımına ve piyasalara etkilerinin belirlenmesi amacıyla hazırlanmış bir sınıflandırmadır. Ekonomik sınıflandırma kendi içinde 3 grup şeklinde hazırlanmaktadır. Bunlar; gelirlerin ekonomik sınıflandırması, harcama ve borç vermelerin (giderlerin) ekonomik sınıflandırması ve finansmanın ekonomik sınıflandırması şeklindedir.

I	II	III	GELİRİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI
01			VERGİ GELİRLERİ
	1		Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler
		1	Gelir vergisi
		2	Kurumlar vergisi
02			SOSYAL GÜVENLİK GELİRLERİ
	1		Sosyal Sigortalar Prim Gelirleri
	2		Genel Sağlık Sigortası Prim Gelirleri
	3		İş Kazası ve Meslek Hastalıkları Prim Gelirleri
	4		Devlet Katkısı
	5		5510 Öncesi Sosyal Sigortalar Prim Gelirleri
	9		Diğer Sosyal Güvenlik Primi Gelirleri
03			TEŞEBBÜS VE MÜLKİYET GELİRLERİ
04			ALINAN BAĞIŞ VE YARDIMLAR İLE ÖZEL GELİRLER
05			DİĞER GELİRLER
06			SERMAYE GELİRLERİ
08			ALACAKLARDAN TAHSİLAT
09			RED VE İADELER (-)

Şekil 13. Gelirin ekonomik sınıflandırması I., II. ve III. düzey örneği

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/06-ekonomikgelir_2020-2022.pdf

I	II	III	GİDERİN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI
1			PERSONEL GİDERLERİ
	1		Memurlar
		1	Temel maaşlar
		2	Zamlar ve tazminatlar
		3	Ödenekler
		4	Sosyal haklar
		5	Ek çalışma karşılıkları
		6	Ödül ve ikramiyeler
		9	Diğer giderler
2			SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ
3			MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ
4			FAİZ GİDERLERİ
5			CARİ TRANSFERLER
6			SERMAYE GİDERLERİ
7			SERMAYE TRANSFERLERİ
8			BORÇ VERME
9			YEDEK ÖDENEKLER

Şekil 14. Giderin ekonomik sınıflandırması I., II. ve III. düzey örneği

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/05-ekonomikgider_2020-2022.pdf

I	II	III	IV	FİNANSMANIN EKONOMİK SINIFLANDIRMASI
1				İÇ BORÇLANMA
	1			Türk Lirası Tahvilleri
		1		Türk Lirası Tahvilleri
			1	İhraç
			2	Ödeme

Şekil 15. Finansmanın ekonomik sınıflandırması I., II., III. ve IV. düzey örneği

Kaynak: 2020-2022 Bütçe Çağrısı ve Bütçe Hazırlama Rehberi, 2019. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/07-ekonomik_finansman_2020-2022.pdf

5.4. Program Bazlı Performans Bütçeye Geçiş Çalışmaları

Ülkemizde 1973 yılında uygulamaya geçirilen program bütçe sistemi ile mali yönetim alanında birçok düzelemeye gidilmiş ancak sistemin tam anlamıyla kullanımı çeşitli yetersizliklerden dolayı sağlanamamıştır. Bunun üzerine 1990'lı yıllarda sistemi geliştirme çabaları başlamış ve bir süre sonra sistem geliştirme çabaları yerini yeni bir sistem arayışına bırakmıştır. Bunun sonucunda performans bazlı bütçe sistemine geçiş için hazırlıklar başlatılmıştır. 2006 yılında tam anlamıyla uygulamaya geçirilen performans bütçe sistemi mali yönetim anlamında birçok yenilik getirmiş hatta Türk bütçe sisteminin o dönem için ihtiyacı olan yeniden yapılanmayı büyük ölçüde sağlamıştır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki yeni sistem ile geliştirilen “plan-bütçe” arasındaki ilişki, uzun yıllar inşa edilmeye çalışılan “program-bütçe” veya “plan-program” ilişkilerinin ikinci plana atılmasına sebep olmuş ve bütçeleme sürecinde program bütçe sistemi ile her ne kadar yetersiz de olsa geliştirilen düzenlemeler göz ardı edilmiştir. Ülkemizde performans esaslı bütçeleme çalışmalarının devam ettiği yıllarda bazı ülkelerde program geliştirmelerine yoğunlaşmış bu sayede hem performans denetimini gözetecek hem de plan-program ilişkisini ön planda tutacak bir sistem arayışına girilmiştir.

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanun ile Türkiye’de performans bütçe sistemine geçiş sağlanmıştır. Birçok kamu idaresi sistem değişikliğinin getirdiği farklılıklara uyum sağlama konusunda sorunlar yaşamıştır. Bu sorunların temelinde altyapı ve personel eksikliği yatmaktadır. Her sistem değişikliği sürecinde olduğu gibi uygulamanın sürdürülebilir hale gelmesi yoğun çalışma gerektiren bir süreç olmuştur. İlerleyen zamanlarda, uyum konusunda gerekli adımlar atılsa da bir yandan da sistem eksiklikleri ortaya çıkmaya başlamıştır. Aslında performans bütçe sistemi tam anlamıyla uygulandığı zaman birçok sorunun üstesinden gelecek sağlam bir yapıya sahiptir.

Hedefler, kaynak dağılımı, yönetici sorumlulukları, performans ölçme ve değerlendirme süreçleri gibi faktörler ülke koşullarına göre en iyi şekilde ayarlandığında istenilen uygulama sonuçlarının elde edilmesi mümkündür. Bunun yanında plan-bütçe ilişkisinin sağlam tutulması, doğru bir planlama sürecinin programlar dahilinde yürütülmesi ile mümkündür (Çelik & Işık, 2020: s. 41). Bu bağlamda performans bütçe sistemi iyileştirme çalışmalarının program uygulamalarını sisteme kazandırma yoluyla yürütülmesi, yeni baştan sistem değişikliği ihtiyacını ortadan kaldıracaktır.

2000’li yıllarda Türkiye’de performans esaslı bütçe sistemi ve analitik bütçe sınıflandırmasına gidilirken, birçok gelişmiş ülke “program bazlı harcama sınıflandırmasına” geçmiştir. Fransa, İngiltere, İsveç gibi ülkelerde başarılı bir şekilde uygulanan sistemlerin temelinde program sınıflandırması ile performans esaslı bütçe unsurlarının başarılı bir şekilde entegre edilmesi yatmaktadır. Bunun neticesinde özellikle batılı ülkeler uyguladıkları bütün sistemlere performans göstergeleri ve performans kriterleri ekleme çabası içinde olmuşlardır. Uygulanan sistemler tam anlamıyla performans bütçe sistemi veya program bütçe sistemi değil bu iki sistemden oluşturulan “hibrit” bir model olmuştur. “Performans bazlı program bütçe” veya “program bazlı performans bütçe” olarak isimlendirilen bu hibrit sistemlerin günümüz ihtiyaçlarına göre başarılı sayılacak uygulamaları da bulunmaktadır (Akbey, 2019: s. 78-79).

Ülkemizde program bazlı performans bütçe çalışmaları, 2012 yılında Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve 2013 yılında sunumu yapılan “Program Bazlı Performans Bütçe: Model Önerisi” adlı çalışma ile başlatılmıştır. Çalışmalar kapsamında “Kamu Mali Yönetimi Reformu Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi” hazırlanmış ve hibe fonlarından yararlanılmak üzere Dünya Bankası’na sunulmuştur. Değerlendirmeler sonucunda kabul edilen proje 22 Aralık 2015 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Akbey, 2019: s. 83). Yürütülen çalışmalar yeni bir bütçe sistemine geçiş çalışmaları olmamakla birlikte kullanımda olan performans bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek ve sürece program bazlı sınıflandırmayı dahil etme çalışmaları olarak değerlendirilebilir.

2013 yılında sunumu gerçekleştirilen çalışmada yeni model önerisi ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Çalışmanın 4. sayfasında “program bazlı bir sınıflandırma, çıktı-sonuç odaklı bir bütçeleme için güçlü bir araçtır” ve “program bütçenin amaçları, performans esaslı bütçelemeye birebir örtüşür” ifadelerine yer verilmiş ve program sınıflandırılmasının mevcut bütçe sistemine dahil edilerek çalışmaların yürütüleceği

belirtilmiştir. 8. sayfada yer verilen “amaç, idarelerce sunulan hizmetlerin performans bilgisi temelli bir kaynak tahsisine ve kullanımına elverişli bir şekilde kategorize edilmesidir” şeklindeki ifade ile program sınıflandırmaya gidilmesinin amacı açıklanmıştır (Işık, 2013).

2013 yılında açıklanan 2014-2018 yıllarını kapsayan Onuncu Kalkınma Planı’nda da çalışmaları devam eden yeni sistemden bahsedilmiştir. Çalışmanın 75. sayfasında “kamu harcamalarının program bazlı sınıflandırma çalışmaları tamamlanarak kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilecektir” ifadeleri ile 159. sayfasında “Program Bütçe Bağlantısının Güçlendirilmesi” başlığı altında “kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına kademeli olarak geçişin sağlanması” ifadelerine yer verilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2013). Bu ifadelerden anlaşılacağı üzere yeni bütçe yapılanması için çalışmalar kararlı bir şekilde devam ettirilmiştir.

2014 yılında dönemin Maliye Bakanı Mehmet Şimşek mevcut bütçe sisteminin tüm ihtiyaçlara cevap veremediğini belirtmiş ve “ikinci nesil” sistem olarak nitelendirdiği yeni program bazlı performans bütçe sistemin getirileceğini şu sözlerle açıklamıştır: “Yeni bir sisteme geçiyoruz. Bütçe artık daha şeffaf, daha anlaşılır, daha etkin ve daha hesap verebilir şekilde hazırlanacak” (Demir, 01.06.2014).

Maliye Bakanlığı tarafından 2014 yılında “Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu” (I. taslak) yayımlanmıştır. Taslakta bakanlık tarafından performans esaslı bütçe sistemi uygulamasının dikkatlice takip edildiği ve yeni bir sistem gerekliliğinin ortaya çıktığı belirtilmiştir. Program bazlı performans bütçe modelinin geliştirilme amaçları şu şekilde açıklanmıştır (BÜMKO, 2014: s. 5):

- Harcama birimlerinin ödenek talepleri ile hükümetin tahsis kararlarının uyumunu artırmak,
- Kamusal harcamaların, kamu hizmet programları dahilinde planlanması, değerlendirilmesi ve tüm bu süreçlerin bütçe eliyle yürütülüp kaynakların en verimli şekilde kullanımını sağlamak,
- Bütçe sürecinin izleme-değerlendirme-raporlama faaliyetlerinde etkinliğin artırılmasını sağlamak,
- Bütçe ile ilgili belgelerin daha anlaşılır bir yapıya kavuşmasını sağlayarak sürecin katılımcılığını artırmak.

Maliye Bakanlığı tarafından 2017 yılında ‘‘Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi’’ taslak sürümü (II. taslak) yayımlanmıştır. Taslakta program bazlı performans bütçe sisteminin amaç ve hedeflerine detaylı bir şekilde yer verilmiş, bunun yanı sıra program yapıları, program gerekçeleri ve program yapısının oluşturulması için gerekli yol haritası da açıklanmıştır. Taslakta yer alan: ‘‘Yürütülen çalışmalar neticesinde geliştirilen model, bütçeleme sistemimize program bütçe yaklaşımının ve araçlarının dahil edilmesi üzerine kurgulanmıştır. Bu model, performans esaslı bütçelemenin yerine program bütçenin getirilmesini değil, iki yaklaşımın bütünleştirilmesini içermektedir. Bu sebeple yeni bütçeleme yaklaşımı ‘Program Bazlı Performans Bütçe’ olarak adlandırılmıştır’’ ifadeleri ile hazırlık çalışmalarının iki sistemi birbirine entegre ederek yürütüldüğü belirtilmiştir (Bümko, 2017: s. 4).

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yayımlanan 2019-2021 Orta Vadeli Mali Plan’da (OVMP) hangi yıl uygulamaya geçirileceği belirtilmeden yeni sistemle ilgili şu ifadeler yer verilmiştir: ‘‘Kamu kaynaklarının kullanımının etkinliğini takip etmeyi kolaylaştıracak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıracak program bazlı performans esaslı bütçeleme hayata geçirilecektir’’ (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018). Program bazlı performans bütçe uygulama tarihinin 2021 mali yılı olarak kararlaştırıldığından dolayı aynı ifadeler 2019 yılında yayımlanan 2020-2022 yıllarını kapsayan OVMP’de de yer almaktadır.

2019 yılında açıklanan 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planı’nda da yeni sistemle ilgili bilgilere yer verilmiştir. İlgili planda yer alan ifadelerden anlaşılaçağı üzere mali politikaların daha hızlı ve daha şeffaf bir süreç içinde yürütülmesi program bazlı performans bütçe sisteminin temel hedeflerinden biri haline gelmiştir. Planın 28. sayfasında yer alan; ‘‘ekonominin, enflasyon oluşturmayan, kaliteli büyüme patikasına girmesini destekleyecek şekilde kamu mali disiplini korunacak ve harcama politikası plan hedeflerine azami düzeyde tesir edecek şekilde uygulanacaktır. Bu kapsamda; program bütçe sistemine geçilecek, harcama gözden geçirmeleri yapılacaktır’’ ifadeleri ile ekonomik hedefler için izlenecek yol haritalarının yeni sisteme göre şekillendirildiğı ve geçiş sürecinin kısa zamanda tamamlanacağı sonucuna ulaşılmaktadır. Aynı planın ‘‘maliye politikası’’ başlığı altında 45. sayfada şu ifadeler yer verilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019c):

- **Madde 159.** ‘*Kaynak tahsisi ve kullanımının Plan politika ve hedefleri doğrultusunda önceliklendirilmesine ve bütçenin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine imkân vermek ve bunun neticesinde plan-program-bütçe bağlantısı ile uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerini güçlendirmek amacıyla program bütçe sistemine geçilecektir.*’
- **Madde 159.1.** ‘*Kamu harcamalarının program bazlı sınıflandırma çalışmaları tamamlanacaktır.*’
- **Madde 159.2.** ‘*Kalkınma planı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve stratejik planlarla uyum gözetilerek, kamu hizmetlerini program yaklaşımıyla ele alan bütçe yapısına geçilecektir.*’
- **Madde 160.** ‘*Kamu harcamalarının değerlendirilmesi, önceliklendirilmesi ve kaynakların etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi ve sağlıklı mali sıkılaştırma uygulamalarının yürütülmesine yönelik olarak harcama gözden geçirmeleri yapılacak, harcama programlarının uygulama süreçlerinde etkinlik artırılacak ve harcamalar kontrol altında tutulacaktır.*’

Hazırlıkları büyük ölçüde tamamlanan program bazlı performans bütçe sistemine ilişkin uygulama süreci bilgileri Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan ‘‘Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Performans Programlarının Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar’’ ile açıklanmıştır. 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin analitik bütçe sınıflandırmasına göre, performans programlarının ise program sınıflandırmasına göre hazırlanacağı ve 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin program bazlı olarak hazırlanacağı açıklanmıştır. Yayımlanan usul ve esaslarda Program Bütçe Hazırlama Rehberi kullanımı için gerekli tanımlara ve bilgilere yer verilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019d).

Sistemin büyük ölçüde şekillenmiş hali Ocak 2020’de yayımlanan ‘‘Program Bütçe Hazırlama Rehberi’’ ile tanıtılmıştır. Rehberde program bütçe sisteminin amacı, program sınıflandırması, program bütçe ve politika belgeleri ilişkisi, program bütçeye geçiş süreci gibi çeşitli başlıklar altında sistem hakkında kapsamlı bilgiler yer almaktadır.

Mevcut sistem olan performans esaslı bütçenin daha etkin bir hale getirilmesi amacıyla program bütçe yaklaşımlarını sisteme dahil ederek karma bir yapı elde edildiği bir kez daha vurgulanmıştır. Program bütçe yaklaşımının ve program sınıflandırmasının geliştirilmesi, bütçeleme sürecinin tüm aşamalarında program yapılarına uygun olarak hareket edilmesi, program izleme ve değerlendirme sürecinin nasıl olacağının belirlenmesi gibi yeni sisteme özgü durumların kademeli olarak bütçe sistemimize dahil edileceği belirtilmiştir. Program bazlı performans bütçe sistemine geçiş amaçları şu şekilde belirtilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020: s. 3):

- Kamu kaynakları ile kamu harcamaları arasında bağ kurulması ve kaynakların öncelikli alanlara aktarılması amacıyla bütçe sisteminin ve sınıflandırma yapısının eksikliklerini gidermek,
- Çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımı bütçeleme sürecinin tüm aşamalarına yaymak,
- Performans esaslı bütçe uygulamalarından elde edilecek çıktıların bütçeleme sürecinde etkin olarak kullanılmasını sağlamak,
- Kamu yönetiminde yer alan tüm politik belgelerin ve dokümanların bütçe ile dil ve kavram bakımından uyumunu sağlamak ve karışıklıkları ortadan kaldırmak,
- Daha sade, anlaşılır, ölçülebilir ve değerlendirilebilir bir yapıda bütçe hazırlamak.

Stratejik plana dayalı performans esaslı bütçe sistemi ile uygulamaya geçirilecek olan program bazlı performans bütçe sistemi arasındaki temel fark bütçe sınıflandırmasında karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği üzere analitik bütçe sınıflandırmasında kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere dört farklı sınıflandırma türü kullanılmaktaydı. Yeni sistem ile fonksiyonel sınıflandırma yerini program sınıflandırmasına bırakacaktır. Bu durumla birlikte ödeneklerin hizmetlere göre dağılımını esas alan sınıflandırma yapının yerine programlara göre sıralamayı baz alan bir yapı getirilmiştir. Sıralama da program sınıflandırması, kurumsal sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma şeklinde değişecektir (Çelik & Işık, 2020: s. 47).

5.5. Yeni Bütçe Yaklaşımları Açısından Değerlendirme

Ülkemizde yeni bütçe sistemlerinin uygulama alanları kısıtlı olmakla birlikte bu sistemlerle ilgili hali hazırda yürütülen çalışmalar da bulunmaktadır. Ülkemizde sosyal bütçe, katılımcı bütçe, cinsiyete duyarlı bütçe ve yeşil bütçe uygulamaları incelendiğinde bazı uygulamaların yeni bütçe yaklaşımları çerçevesinde hazırlanan bütçeler ile sağlandığı bazı uygulamaların ise mevcut bütçe sistemine yeni yaklaşımlarla ilgili çalışmaların ve araştırmaların dahil edildiği bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde bu sistemler çerçevesinde yürütülen çalışmalar ve uygulamalar ayrı başlıklar altında incelenecektir.

5.5.1 Türkiye’de Sosyal Bütçe Çalışmaları

Türkiye’de sosyal devlet anlayışının gündeme gelmesi batılı ülkelere göre daha ileri tarihlerde görülmüştür. Batılı devletlerde sosyal devlet anlayışının ortaya çıkmasındaki temel neden işçi sınıfı ve halk hareketleri iken ülkemizde 1961 Anayasası ile bir hükümet politikası olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Cumhuriyet yıllarına bakıldığında çeşitli sosyal yardım vakıfları ve yasalar ile bazı sosyal gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. 1921 yılında çıkarılan yasa ile işçi hakları korunmaya çalışılmış, 1925 yılında fabrikaların haftada bir gün tatil yapmasını öngören kanun kabul edilmiş, 1930 yılında kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarını düzenleyici çalışmalar yapılmıştır. Dönemin koşulları göz önünde bulundurulduğunda elde edilen kazanımlar çok az olsa da başarı olarak sayılmıştır. O dönemlerde Türkiye’nin asıl hedefi ekonomik büyüme olduğu ve devlet bütçesinin önemli bir kısmını Osmanlı Devleti’nden kalan borçlar oluşturduğu için sosyal devlet anlayışının tam anlamıyla benimsenmesi daha ileri tarihlere bırakılmıştır (Karaca & Çam, 2019: s. 76-77).

Türkiye’de sosyal devlet ilkesi 1961 Anayasası ile hayatımıza girmiştir. Sosyal hizmet politikaları ise bütçelerle uygulamaya konmuştur. Uzmanlardan oluşan bir grup sosyal devlet çerçevesinde oluşturulan kurumların bütçeleme süreci ve uygulama-değerlendirme süreçlerinde farklı meslek grupları ile koordinasyon içinde çalışarak süreçlerin yürütme aşamasında rol oynarlar. Devletin görevlerinden olan iktisadi ve sosyal yapının korunması, mali kaynakların etkin kullanımı, ekonomik verimliliği toplumun her tabakasına yayılması gibi belirli görevler sosyal bütçe ile hayata geçirilmiştir (Çetin, 2015: s. 147). Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kurumu’na ayrılan ödenekler her geçen yıl artış göstermektedir. Mahalli idareler de sosyal harcamaların

uygulanmasında etkin olarak kullanılmaktadır. Belediyelere yapılan hazine yardımı ve mahalli idarelere getirilen destekler 2018 yılında artış göstermiştir. 2018 yılı bütçesinden sosyal harcama amaçlı aktarılacak bazı yardımlar şu şekildedir:

- SGK'ya hazine yardımı: 87,5 Milyon TL
- Mahalli idarelere 3.9 Milyon TL
- Dernek, birlik, sandık vb. yerlere 326.5 Milyon TL
- Sosyal Destek Programı'na (SODES): 281,4 Milyon TL
- AB Eğitim Gençlik Programlarına 274,2 Milyon TL

Sosyal bütçe, kamusal gelir olarak vergi ve benzeri gelirlerden, kamusal giderler olarak da sosyal harcamalardan oluşmaktadır. Bu bütçeler sosyal refah devleti ilkesi çerçevesinde toplumun yaşam kalitesini artırmayı hedeflemektedir. Ülkemizde bütçe hakkı kullanımı ve sosyal bütçe çalışmaları anayasal temeller üzerinden yürütülmektedir. 1924, 1961 Anayasaları ve halen yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda sosyal bütçe uygulamalarına dair kanun maddeleri bulunmaktadır. 1924 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasasıdır ve devlet anlayışla ilgili net ifadeleri barındırmaktadır. Ancak 1924 Anayasası'nda sosyal bütçe hazırlanmasına altyapı oluşturacak sosyal haklara doğrudan kanunlarda yer verilmemiştir. Bununla birlikte sosyal devlet anlayışını gözetken birçok kanun maddesinden söz edilebilir. Yine 1961 Anayasası da sosyal bütçeye altyapı hazırlayan bir anayasadır. Bu anayasayla birlikte sosyal refah devleti anlayışı benimsenmiş ve meşruiyet kazanmıştır. İlk defa sosyal hukuk devleti tabiri yapılmış ve anayasada bu yönetim anlayışına yer verilmiştir. 1961 Anayasası sosyal bir anayasadır ve sosyal bütçe uygulamasına zemin hazırlayan doğrudan bazı kanun maddeleri bulunmaktadır. Bunlar 2. madde, 41. madde, 48. madde, 53. madde, olarak sıralanabilir. Bu maddelerde Türkiye Cumhuriyeti'nin bir sosyal hukuk devleti olduğundan bahsedilmiştir. 1982 Anayasası sosyal devlet yönünden incelendiğinde 1961 Anayasası kadar özgürlükçü yeniliklere sahip olmadığı görülmektedir. Sosyal refah devleti anlayışı bu anayasada 1961 anayasasına göre daha dar bir kapsamda kabul görmüştür. Bu iki anayasa arasındaki sosyal devlet açısından en büyük fark *“insan haysiyetine yaraşır bir hayat standardına ulaşma ilkesinin”* bulunmamasıdır. Bununla birlikte sosyal bütçe uygulamasına temel oluşturabilecek doğrudan ve dolaylı kanun maddelerinin varlığından söz edilebilir. Ülkemizde sosyal

bütçeleme anlayışı sosyal devlet ilkesiyle birlikte önem kazanmıştır. Çünkü sosyal devlet olma yolunda birçok ülke gibi Türkiye’de bütçeyi bir araç olarak kullanmıştır. Sosyal bütçe açısından ülkemizde ilk önemli gelişmenin ise 1936 tarihinde yaşandığı söylenebilir. Bu tarihte I. İş Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunda sosyal sigortanın kurulması ve 8 saatlik çalışma düzenlemesi yapılmıştır (Özcan, 2017: s. 216-217).

Sosyal devlet anlayışının yaygınlaşması ülkelerin sosyal güvenlik harcamalarında artışlara neden olmuş ve birçok ülke için bütçe içerisinde en ağır yüklerden biri haline gelmiştir. Bunun yanı sıra devletlerin en büyük sosyal harcamalarını da sosyal güvenlik sistemleri oluşturmaktadır. Ülkemizde tam olarak uygulanan bir sosyal bütçeden söz edilememekle birlikte sosyal devlet anlayışının sosyal yardımlarla ve sosyal güvenlik sistemi ile yürütülmektedir. Özellikle sosyal güvenlik sisteminin ülkemiz bütçesinde de ağır bir yük oluşturduğu söylenebilir. Son dönemlerde sosyal harcama yükü üzerine yapılan tartışmalarda devletlerin bu harcamaları çeşitli sivil toplum kuruluşları ile paylaşması veya hizmet yararlanıcılarından toplanan katkı paylarının çoğaltılması gibi konular gündem oluşturmaktadır (Arpa & Kolçak, 2017: s. 652).

Sosyal güvenlik sistemlerini de içerisinde barındıran sosyal harcamalar konusunda Türkiye birçok OECD ülkesinin gerisinde kalmıştır. Birçok konjonktürel ve yapısal farklılıklardan dolayı bazı ülkeler sosyal harcamalara daha çok önem verirken bazı ülkelerde ise önceliğin ekonomik büyüme olduğu, sosyal harcamaların gereken gelişmeleri gösteremediği görülmektedir. Bütçelerinde sosyal harcamalar düzenlemesini iyi bir şekilde yapabilen ülkeler adı sosyal bütçe sistemi olmasa bile bütçe sistemleri ile sosyal bütçe yapılanmasına örnek oluşturabilirler. Tablo 3’de bazı OECD ülkeleriyle birlikte ülkemizin de sosyal harcamalarının GSYH içindeki payı gösterilmiştir.

Tablo 3.

Sosyal harcamaların bazı OECD ülkelerinde GSYH içerisindeki payı (2018)

ÜLKELER	2000 (%)	2010 (%)	2018 (%)
Fransa	27.6	31	31.2
Belçika	23.5	28.3	28.9
Finlandiya	22.6	27.3	28.7
Danimarka	23.8	28.6	28
İtalya	22.7	27.1	27.9
Avusturya	25.7	27.6	26.6
İsveç	26.8	26.3	26.1
Almanya	25.4	25.9	25.1
Norveç	20.4	22	25
Yunanistan	17.8	24.9	23.5
Birleşik Krallık	16.2	22.4	20.6
OECD	17.4	20.6	20.1
ABD	14.3	19.4	18.7
Kanada	15.8	17.5	17.3
İsviçre	13.9	15.1	16
Türkiye	7.5	12.3	12.5
Güney Kore	4.5	8.2	11.1

Kaynak: OECD Social Expenditure Database (SOCX) <https://www1.compareyourcountry.org/social-expenditure>

5.5.2. Türkiye’de Katılımcı Bütçe Çalışmaları

Katılımcı bütçe sistemi, ilk örneği olan Porto Alegre uygulamasıyla birlikte çeşitli ülkeler tarafından dikkatle takip edilmiş, özellikle yerel yönetimler düzeyinde birçok denemelerine ve uygulamalarına rastlanmıştır. Ülkemizde de ilgi gören katılımcı bütçe sistemi istenilen düzeyde uygulama alanı bulamasa da katılımcılığın dikkate alındığı bazı projeler ve uygulamalar hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de katılımcı bütçe sistemi adına en önemli uygulamalardan birisinin 2006 yılında 5 Türk belediyesi (Altındağ, Nilüfer, Yıldırım, Osmangazi ve Tepebaşı) ile 1 İsveç belediyesinin (Umea) başlattığı Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET) olduğu söylenebilir. Proje ile katılımcı bütçe sistemi için çalışmaların yürütüldüğü, Avrupa’da başarılı olan katılımcı bütçe örneklerinin incelendiği ve çeşitli kurslar, toplantılar şeklinde devam eden bir süreç başlatılmıştır. Türk belediyelerince katılımcı bütçeleme sürecinin başlatılması ve yurttaşlık bilincini artırarak halkın yerel yönetimlerle iş birliği içinde olmasını sağlayacak adımlar atılmıştır (Özen & Yontar:

2009: s. 290). Başlangıçta 16 ay sürmesi planlanan proje daha sonra 2011 yılına kadar uzatılmış ve Türkiye’den toplam 23 belediye İsveç’ten ise 6 belediye sürece dahil olmuştur. Çalışmalar 3 ile 5 Türk belediyesi ve 1 İsveç belediyesinden oluşan 6 grup halinde yürütülmüştür. Bu gruplar ve ortaklık çalışmaları şu şekilde sürdürülmüştür (TUSELOG):

1. Ülkemizden İstanbul Büyükşehir, Büyükçekmece, Zeytinburnu ve Adalar Belediyeleri ile İsveç’ten ise Stockholm Belediyesi’nin yer aldığı grupta çevre, altyapı, atık su ve katı atık gibi konularda çalışmalar yürütülmüştür.
2. Ülkemizden Altındağ, Nilüfer, Osmangazi, Yıldırım ve Tepebaşı Belediyeleri ile İsveç’ten Umea Belediyesi’nin yer aldığı grupta vergi, bütçeleme, mali denetim gibi yerel yönetimin sürdürülebilirliği ile ilgili çalışmalar yürütülmüştür.
3. Ülkemizden Manisa Büyükşehir, Karşıyaka ve Bornova Belediyeleri ile İsveç’ten Kalmar Belediyesi’nin yer aldığı grupta turizm ağırlıklı konularda çalışmalar yürütülmüştür.
4. Ülkemizden Antalya Büyükşehir, Muğla Büyükşehir ve Tarsus Belediyeleri ile İsveç’ten Malmö Belediyesi’nin yer aldığı grupta sosyal, ekonomik ve çevresel kalkınma ile ilgili çalışmalar yürütülmüştür.
5. Ülkemizden Ordu Büyükşehir, Samsun Büyükşehir, Amasya ve Giresun Belediyeleri ile İsveç’ten Kalmar Belediyesi’nin yer aldığı grupta yerel ekonomik kalkınma ile ilgili çalışmalar yürütülmüştür.

Ülkemizde katılımcı bütçe sistemi çalışmaları kapsamında hayata geçirilen bir başka proje ise “Yerel Düzeyde Katılımcı Stratejik Yönetişim Projesi” adı altında 26 yerel yönetim birimini kapsayan projedir. Şeffaf ve sürdürülebilir bir yönetim anlayışı ile yerel yönetimlerin etkinliğini artırmak, halkın karar alma sürecinde aktif rol almasını sağlayarak katılımcılığı artırmak ve yerel yönetimlerde reform sayılabilecek çalışmalar başlatmak amacıyla proje kapsamında çeşitli çalışmalar yürütülmüştür (Ergen, 2012: s. 329).

Türkiye’de katılımcı bütçe sistemi adıyla ilk uygulama örneği 2007 yılında “Yerel Yönetimler Reformuna Destek Projesi” kapsamında Çanakkale’de gerçekleştirilmiştir. Diğer ülke örneklerinden farklı olarak uygulanan modelde halktan öneri ve istekler alınmamış bunun yerine süreç hangi alanda yatırım yapılması

gerektiğine dair bir oylama şeklinde yürütülmüştür. Fevzipaşa mahallesi ölçeğinde yapılan oylamaya mahalle sakinlerinin %34,4'lük bir kısmı katılım göstermiş ve ‘‘altyapı’’, ‘‘ortak kullanım alanları’’, ‘‘toplu taşıma’’, ‘‘yol-kaldırım-trafik’’, ‘‘sosyal hizmetler’’ ve ‘‘çevre sağlığı’’ şeklinde 6 farklı konu oylamaya sunulmuştur. Oylamada en çok oyu %43,8'lik bir oy oranıyla ‘‘ortak kullanım alanları’’ başlığı almıştır. Oylama sonucuna göre çeşitli meydan ve kıyı düzenlemeleri belediye programlarına dahil edilmiştir (Uysal, 2013: s. 145).

Ülkemizde katılımcı bütçe sisteminin eksikliğini dolduran, yerel yönetimlerde katılımcılık ve demokratikleşme süreçlerine katkı sağlayan bir başka uygulama da kent konseyleridir. İlk uygulaması 1996 yılında, kent halkına toplum bilincini kazandırmak ve yerel yönetimlerde katılımcılığı sağlamak amacıyla ‘‘Yerel Gündem 21’’ adı altında oluşturulan program olmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulması kararlaştırılmış ve yerel yönetimlerde katılımcılık bir adım ileri taşınmıştır (Çetinkaya & Korlu, 2012: s. 100-101).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde kent konseyleri şu şekilde tanımlanmıştır:

Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar (5393 sayılı Belediye Kanunu).

Kent konseyleri yerel yönetimlerde katılımcılığın artırılmasına yönelik olarak çalışmalarını sürdüren ve yerel halkın karar alma sürecinde etkin rol oynamasını sağlayan bir yapıda çalışmalarını sürdürmektedir. Yerel yönetimler ülkelerin demokratikleşme sürecine doğrudan katkıda bulunan kurumlar olarak görülmekte ve kent konseyleri ile katılımcılık sürecinin yerel düzeyden başlatılmasını sağlamaktadırlar. Kent konseyleri sadece katılımcılığa değil halk denetimine de imkân sağlayan bir yapıya sahiptir. Yerel sorunların çözümüne yönelik hazırlanan projeler ve

raporlar kamuoyuna sunularak yerel halk bilgilendirilir. Kent konseylerinin temel amacı yerel yönetimlerle halkı buluşturarak ortak kararlar neticesinde yerel ihtiyaçların giderilmesini sağlamaktır. Konseylerde alınan kararlar tavsiye niteliğinde olup yerel yönetim meclislerine sunularak bir anlamda halkın sesinin yöneticilere duyurulması sağlanır (Bozkurt, 2014: s. 229). Kent konseylerinin bir başka özelliği de geniş bir katılım yelpazesine sahip olmasıdır. Belediyelerden üniversitelere, siyasi partilerden vakıf ve derneklere kadar birçok kurum, kuruluş ve sivil toplum örgütü kent konseylerinin doğal üyesi sayılmaktadır. Ülkemizde bu kadar örgütün bir araya gelebildiği belki de tek çatı olan kent konseyleri bu özelliği ile yerel anlamda katılımcılığın yanı sıra demokratik yapısıyla da katkı sağlamaktadır (Durak, 2017: s. 88).

5.5.3. Türkiye’de Cinsiyete Duyarlı Bütçe Çalışmaları

Ülkemizde cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilgili bir uygulama henüz yürürlüğe girmemiştir. Yapılan çalışmaların ise ne zaman uygulamaya geçirileceği hakkında da net bir tarih yoktur. Ancak ülkemizde birçok alanda kendinden söz ettiren cinsiyetçi yaklaşım kanunlarımızda ve anayasamızda da kendini göstermektedir (Ergen & Durak, 2017: s. 118).

Türkiye’de cinsiyete duyarlı bütçe ile ilgili ilk çalışmalar 1980’li yıllarda yapılmıştır. Kadın erkek eşitliğinin devlet içinde kurumsallaşması amacıyla 1987 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’na bağlı Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü bünyesinde Kadına Yönelik Politikalar Danışma Kurulu kurulmuştur. Yine 1990 yılında bir kanun hükmünde kararname ile kurulan Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı ülkemizde cinsiyet eşitliğine yönelik çalışmalar olarak görülmektedir. Toplumda kadının statüsünü yükseltmek ve cinsiyet ayrımcılığına karşı çalışmalar yürütmek üzere oluşturulan bu kuruluş cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarına da öncülük etmiştir. Bir diğer yandan Türkiye ‘‘Birleşmiş Milletler Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesine’’ (CEDAW) 1985 yılında dahil olmuştur. Bu sözleşme ülkemizde kadın hareketleri için önemli bir dayanak olarak görülmektedir. Bu sözleşmeye bağlı olarak politikalar geliştirmek ve araştırmalar yapmak üzere Birleşmiş Milletlere bağlı çalışan ve cinsiyet ayrımcılığıyla mücadelede ülkemiz adına etkin rol oynayan Kadının Statüsü Komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyon her yıl CEDAW ülkeleri temsilcileri ile yıllık olarak toplantılar gerçekleştirir. Bu toplantıların 2008 yılı

konusu ise cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları olmuştur (Tüğen & Özen, 2008: s. 7-8).

2003 yılında Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı, Aile Sosyal Politikalar Bakanlığı'na bağlanarak Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü (KSGM) adını almıştır. Kurumun hedefleri arasında; kadın haklarının genişletilmesini sağlamak, kadına yönelik ayrımcılığın önüne geçmek, kadınların ve kız çocuklarının eğitim seviyelerini yükseltmek, kadınlara yönelik şiddet ve taciz gibi olayların önlenmesi adına çalışmalar yapmak, kadın erkek eşitliğini bir toplum bilinci oluşturacak şekilde anlatmak, kadınları sosyal ve siyasi hayatta daha etkin hale getirmek gibi önemli amaçlar bulunmaktadır. Bu amaçlar doğrultusunda çeşitli politikalar ve toplumsal farkındalıkla çalışmalar yürütülmektedir (Göğüsdere, 2019: s. 26-27).

Avrupa Komisyonu'nun 2005 yılında yayınladığı ve üye 12 ülkedeki cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmalarının değerlendirildiği raporda Türkiye'deki çalışmalara da yer verilmiştir. Raporda Türkiye'de kamu kesiminin ve STK'ların bu bütçelemeye yönelik altyapı çalışmalarının bulunmadığına ancak yeni tartışmalar ve politika arayışları ile ülkemizin bu bütçeleme sistemine ayak uydurabileceğine değinilmiştir. Ülkemizde uygulama tarihi belli olmayan bu bütçeleme sistemiyle ilgili atılmış bazı adımlarda hali hazırda bulunmaktadır. 6111 sayılı kanun metninde kadınlar için düzenlenmiş bazı maddelerin, kadının toplumdaki yerinin korunması ve ekonomiye katılmalarının sağlanması üzerine yapıldığı açıktır. 6111 sayılı kanun ile kadınlara sağlanan haklar cinsiyete duyarlı bütçelemeye temel oluşturmakta ve ileride yapılacak çalışmalara hukuki zemin hazırlamaktadır (Örücü & Bakırtaş, 2012: s. 472-473).

5.5.4. Türkiye'de Yeşil Bütçe Çalışmaları

Türkiye'de çevre ile ilgili sorunlar 1970'li yıllarda yoğun olarak görülmeye başlamış ve ülke gündemine girmiştir. 1982 Anayasası'nda çevre ile ilgili çalışmalara yer verilmiş 56. maddede çevre hakkı ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenleme Türkiye'nin çevreyle ilgili ilk ve en önemli kanuni dayanağı olmuştur. Anayasa'nın 56. maddesinde "Herkes sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir. Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevrenin kirlenmesini önlemek devletin ve vatandaşın ödevidir" ibareleri bulunmaktadır (Toprak, 2017: s. 175).

Türkiye'de, uzun yıllar boyunca çevresel problemlerle mücadele amacıyla çeşitli politikalar izlenmiş, çevresel sorunlara önlemler geliştirmeye çalışılmıştır. Avrupa'da

yaygın çalışma alanı bulan yeşil bütçe uygulamaları da incelenmiş ve bu çalışmaların ülkemizde uygulanabilirliği araştırılmıştır. Türkiye'nin giderek artan enerji ihtiyacı AB üyesi ülkelerde uygulanan enerji politikalarına ilginin artmasına neden olmuş ve enerjide dışa bağımlılığın yanı sıra çevreye karşı etkilerini de azaltmak amacıyla çeşitli çalışmalara gidilmiştir. Özellikle AB ülkelerinde uygulanan ve yeşil bütçeleme kapsamında toplanan çevresel vergiler ile bir yandan vergi koyulan malların fiyatlarını artırarak üreticilerin ve tüketicilerin çevreye zararı olmayan ürünlere yönlendirirken diğer taraftan da teknolojiye ayak uydurmalarını teşvik eden uygulamalar ülkemiz için de uygulanabilirliği yüksek politikalar olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu uygulanan çevresel vergilerin öncelikli amaçları mali amaçlar olmadığı da bilinmelidir. Devletler bu uygulamaları sosyal ve çevresel amaçlar için kullanmaktadırlar (Yapıcı, 2015: s. 141-150).

Ülkemize çevresel sorunlara karşı çalışmalar 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminden sonra çevre sorunlarına vurgu yapan, çevresel faaliyetleri ve uygulanacak tedbirleri konu alan, bunların çevresel bütçeleme ile makro bir açıdan değerlendirilmesine olanak veren kalkınma planlarının hazırlanması şeklinde yürütülmüştür. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte tedbir alıcı ve çevresel sorunları önleyici çeşitli politikalar geliştirilmiştir. Bu kalkınma planı döneminde (1979-1983) düzenlenen politikalar kanuni dayanaklar ile bazı uluslararası sözleşmelerden yol alarak uygulanmaya çalışılmıştır. 1983 yılında Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı kurulmuş ve sürdürülebilir kaynakların korunması amacıyla "çevre kanunu" (2872 sayılı çevre kanunu, 1983) çıkarılmıştır. Bu kanunla birlikte çevrenin ve doğal kaynakların korunmasının herkesin sorumluluğunda olduğu belirtilmiş, çevresel politikalarda katılım hakkı, bilgi edinme hakkı, fikir sunma hakkı ve düzenlemeleri denetleme hakkı tanınmıştır. 1997 yılında ise ülkemizde Yerel Gündem 21 uygulamalarıyla "Türkiye'de Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi" uygulaması hız kazanmıştır. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın (IULA-EMME) desteğiyle oluşturulan proje ilk etapta 9 kent üzerinde planlanmıştır. İlk yılı sonunda bu 9 kentte alınan başarılı sonuçların ardından proje yeniden güncellenmiş ve kent sayısı 23'e çıkarılmıştır. Yerel Gündem 21 programı ile yerel yönetimlere kendi bölgelerinde çevresel stratejiler ve planlar yapma olanağı sağlanmış, halkın da süreç dahil edilebildiği bir sistem oluşturulmuştur. (Aksu, 2011: s. 20; Toprak, 2017: s. 175-177).

Türkiye’de çevre konusunda çalışmalar uluslararası ortaklı ve anlaşmalarla da yürütülmektedir. Ülkemiz bazı uluslararası çevre sözleşmelerine taraf ülke konumunda bulunurken bazılarına ise dışardan destek vermektedir. Taraf olunan uluslararası sözleşmelerin niteliği çevre kanunları kadar etkilidir. Bu sözleşmelerin en önemlilerinden birisi de ‘‘Barselona Sözleşmesi’’ olarak bilinen ‘‘Akdeniz’in Kirliliğe Karşı Korunması Sözleşmesidir.’’ Bölge ülkelerin katılımıyla oluşturulan sözleşmede Akdeniz’in korunması, kirliliğinin önlenmesi ve daha sağlıklı bir deniz yaşamı için ortak çalışma kararları alınmıştır. Türkiye’nin bu sözleşmeye taraf olmasıyla birlikte dönemin Çevre Bakanlığı’na bağlı Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı kurulmuş ve özel çevre koruma bölgesi olarak ilan edilen bölgelerin çevresel sorunlarını gidermek ve çevre dengesini korumak amacıyla çalışmalar yürütülmüştür. 1979 yılında imzalanan ve ‘‘Bern Sözleşmesi’’ olarak da bilinen ‘‘Avrupa Yaban Hayatı ve Doğal Yaşam Alanlarının Korunması Sözleşmesi’’ ile 1975 yılında imzalanan ve ‘‘Ramsar Sözleşmesi’’ olarak da bilinen ‘‘Özellikle Su Kuşları Yaşama Ortamı Olarak Uluslararası Öneme Sahip Sulak Alanlar Hakkında Sözleşmesi’’ ülkemizin taraf olduğu diğer önemli protokoller olmuştur (Aksu, 2011: s. 21).

SONUÇ

Bütçe hakkının ortaya çıktığı dönemlerden günümüze kadar geçen süreç içerisinde bütçe sistemlerinde meydana gelen değişimler incelendiğinde gerek zorunlu olarak gerekse daha iyiye yönelme çabalarının birçok yeni sistem denemesine ve uygulamasına neden olduğu görülmektedir. Dönemin değişen koşullarına göre şekil alan veya en az kaynakla en yüksek faydayı elde etme çabaları doğrultusunda sürekli yenilenme içerisinde olan bir bütçe döngüsü karşımıza çıkmaktadır. 1215 Magna Carta ile ortaya çıkan bütçe hakkı kavramı uzun bir süre devletlerin sadece gelir politikalarından oluşmuş ve genel olarak gelir ile ilgili konuların düzenlendiği bir kavram olmuştur. Daha sonraki dönemlerde özellikle batılı devletlerde bütçe hakkının kullanımı konusunda meclisler yetkiyi ele almış ve bütçe giderleri konusunda da gerekli düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte gelir ve giderlerin düzenlenmesinin daha sistematik bir yapıya kavuşması ve bütçe sistemi kavramının ortaya çıkışı klasik görüşün hâkim olduğu yıllarda gerçekleşmiştir. Geleneksel bütçe sistemi birçok ülke için temel niteliğinde bir sistem olmuş ve ülkemiz de dahil olmak üzere uzun yıllar uygulama alanı bulmuştur.

Tarihsel gelişmeler ve küresel ekonomik olaylar ekonomi yönetimi bakımından ülkeleri yeniliklere zorlamıştır. İktisat teriminin ortaya çıktığı yıllarda hâkim olan klasik görüş birçok ekonomik politikalara öncülük etmiştir. Ülkelerin bütçeleme tutumları da bu klasik görüşe göre şekillenmiş bununla birlikte mali denklik anlayışından vazgeçilmemiştir. Ancak Amerika'da ortaya çıkan büyük buhranla birlikte dünya ekonomisi büyük bir darbe almış ve klasik teorilerle önüne geçilemeyen bir kriz yaratılmıştır. Bu dönemde ortaya atılan yeni fikirlerle birlikte bütçeleme tekniklerinde de değişimler yaşanmıştır. Mali denklik anlayışından vazgeçilip yerine ekonomik denklik anlayışı benimsenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra özellikle Avrupa ülkelerinde hızlı bir sanayileşme süreci başlamış ve devletler ekonomi yönetimlerine daha çok önem vermeye başlamışlardır. Bu süre içerisinde Avrupa'da ortaya çıkan işçi sınıfı ile devletler için birçok yeni sorumluluk ve çalışma alanları doğmuştur. Sosyal haklar, yaşam kalitesi, refah seviyesi gibi kavramlar ülkelerin ekonomi yönetimlerine şekil vermeye başlamıştır. Geleneksel bütçe sisteminin dönem koşullarına göre şekillenerek devam eden uygulamaları artık yeni dünya düzenine ayak uyduramaz hale gelmiştir. Var olan sınırlı kaynakların en verimli şekilde kullanılabilmesi için planlı bir bütçeleme

sürecinin zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Performans denetiminin yapılabildiği, sonuçların analizine imkân veren değişen koşullara ayak uydurabilecek bir sistem arayışlarıyla birlikte performans esaslı bütçe sistemi ve ardından program bazlı bütçe sistemi dünyada yaygın şekilde kullanılmaya başlanmıştır. Artık gelişmiş batılı ülkeler başta olmak üzere kamu performansında girdi odaklılıktan çıktı odaklılığa yönelik hız kazanmıştır.

Bazı ülkelerde istenilen sonuçların alınmış olmasıyla birlikte birçok ülke uygulamasında bu sistemlerin kendine has özellikleri tam anlamıyla kullanılamamış, sistemlerin ismi değişse de geleneksel bütçe sisteminin teoride uygulaması terkedilememiştir. Bu durumun başlıca nedenleri arasında, bu sistemlerin otomasyon sistemi gerektirmesi, karmaşık sistem yapıları içinde planlı bir şekilde çalışmalar yürütebilecek donanımlı, bilgi ve belge yönetimi üst seviyede olan nitelikli personel yetersizliği ile süreç takibi ve sonuçların analizi için gerekli olan iyi bir muhasebe sisteminin eksikliği de bulunmaktadır. Bütçe sistemleri özelinde kamu kesiminde özellikle mali alanda yapılacak değişikliklerin öncelikle altyapısının oluşturulma zorunluluğu ortaya çıkan bulgular arasındadır. Ülkemiz de dahil olmak üzere pek çok ülkede iyi şekilde işleyen kamu yönetim sistemleri bulunmadığından dolayı öncelikle reform niteliğinde çalışmalar yapılması zorunlu olarak görülmektedir.

Gelişen teknolojiye ve yeni dünya düzenine bağlı olarak bütçe sistemleri sürekli bir dönüşüm içerisinde olmuştur. Bütçe sistemlerinin geliştirilmesi amacıyla pek çok yeniliklere gidilmiş ve artık bütçenin sadece mali amaç için değil, toplumsal birlik, sosyal hayat, çevre yönetimi gibi birçok amaç içinde kullanılmaya başlandığı görülmektedir. Bütçelerin refah artışı sağlamak amacıyla yoksulluk, gelir dağılımı, istihdam gibi çeşitli kriterler göz önünde bulundurularak hazırlanmaya başlaması sosyal bütçe yaklaşımını ortaya çıkarmıştır. Bu yaklaşım ile mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanmasının yanı sıra sosyoekonomik gelişmelere duyarlı bir uygulama hedeflenmiştir. Özellikle Avrupa ülkelerinde pek çok uygulamasına rastlanmış ve birçok gelişmiş ülke sosyal bütçe sistemlerini benimseyerek uygulamaları devam ettirmiştir. Modern bütçeleme yaklaşımları ele alınırken literatürde sosyal bütçe sistemi bazı kaynaklarda farklı bir bütçe sistemi olarak bazı kaynaklarda ise yeni yaklaşımların genelini kapsayıcı bir sistem olarak görülmektedir. Bu görüşler ışığında sosyal yönü ön planda tutularak hazırlanan bütçelerin cinsiyete duyarlı bütçeleme, katılımcı bütçeleme, çevreye duyarlı bütçeleme gibi uygulamaların genelini kapsayan bir sistem olduğu görüşleri de bulunmaktadır. Bu çalışmada sosyal bütçe sisteminin ayrı

bir bütçeleme tekniği olarak ele alınmasının nedeni sosyal amaçların artık kamu yönetiminin her alanında göz önünde bulundurulduğu, birçok kamusal hizmetin sosyal amaçlar da barındırdığı ancak farklı gruplar ve durumlar özelinde bütçeler hazırlanması için farklı çalışmalar yapılması gerektiğidir.

Katılımcı bütçe sistemi özellikle yerel yönetimler özelinde kullanım alanı bulan, bütçeleme sürecine halkın doğrudan dahil olduğu ve kaynak kullanımı konusunda halkın görüşleri doğrultusunda kararların alındığı bir bütçeleme tekniği olarak ön plana çıkmaktadır. Latin Amerika ülkeleri, ABD, Avrupa ülkeleri, çeşitli Afrika ve Asya ülkeleri gibi geniş bir uygulama yelpazesine sahip katılımcı bütçeleme, yeni bütçeleme teknikleri arasında en çok örneği bulunan ve en çok gelişim gösteren yaklaşım olmuştur. Brezilya'nın Porto Alegre kentinde ortaya çıkan uygulama ülkenin demokratikleşme sürecine büyük katkı sağlamış daha sonra ABD ve çeşitli Avrupa ülkelerinde uygulanmaya başlanmıştır. Uygulama itibarıyla basit bir süreci içinde barındıran sistem özellikle küçük ölçekli yerleşim yerlerinde uygulanmasıyla ülkemiz de dahil birçok ülke için kolay demokratik bir adım niteliği taşımaktadır. Bu özelliğinden dolayı mahalli idarelerin sisteme olan ilgisi hızlı bir artış göstermektedir.

Yeni bütçeleme teknikleri arasında toplumsal cinsiyet ayrımı gözeterek hazırlanan yaklaşım ile çevre ve doğal kaynaklara duyarlı olarak hazırlanan yaklaşım da bulunmaktadır. Toplumda özellikle kadınların ve kız çocuklarının birçok alanda geri planda kalması günümüz dünyasında kabul edilebilir bir durum değildir. Fırsat eşitliği sağlamak amacıyla farklı cinsiyetlerin farklı ihtiyaçları penceresinden bakılarak ve toplumsal cinsiyet algısına duyarlı şekilde hazırlanan bütçeler cinsiyete duyarlı bütçeleme olarak literatüre girmiştir.

Bir diğer bütçeleme tekniği olan yeşil bütçe sistemi, çevre sorunlarının yüksek seviyelere ulaştığı günümüzde sürdürülebilir bir çevre yönetimi ve sınırlı doğal kaynakların en verimli şekilde kullanımı amacıyla çevresel faktörler dikkate alınarak hazırlanan bütçelerdir. Birçok çevreci organizasyonun ve ülke birliklerinin desteğiyle devam eden yeşil bütçe uygulamaları diğer yeni tekniklere göre daha sınırlı uygulama alanı bulsa da ülkeler çeşitli kanunlar, uygulamalar, projeler ve anlaşmalarla sürdürülebilir çevre politikalarını yeşil bütçe sistemi özelinde olmadan da yürütmektedirler. Yine küçük ölçekli olarak yerel yönetimlerde uygulama örnekleri görülen bu bütçe sistemi uygulama kolaylığı ve avantajlı sonuçları bakımından bütün ülkelerin kolaylıkla bütçeleme süreçlerine dahil edebileceği bir teknik olduğu görülmektedir.

Ülkemiz açısından bütçe tarihi ve bütçe yönetim süreçleri incelenirken Osmanlı İmparatorluğu döneminde yaşanan gelişmelerin bir temel niteliğinde olduğu görülmektedir. Bütçe hazırlanması konusunda kuruluş yıllarından itibaren çalışmalar yürütülen Osmanlı İmparatorluğu'nda, bütçe sistemleri ile ilgili Avrupa'da yaşanan gelişmeler de yakından takip edilmiştir. Mali yönetim konusuna önem verilmesinden dolayı günümüzde dahi varlığını sürdüren bazı kurumlar oluşturulmuş, mali yapıya hâkim olan dini esaslardan vazgeçilmeye başlanmıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde bütçe ile ilgili çalışmalar ilk yıllarında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile bir temel üzerine oturtulmuş ve bu kanun ile uzun yıllar mali yönetim sağlanmıştır. Bütçe sistemleri ile ilgili gelişmeler yakından takip edilmiş ancak birçok sistem uygulamasında istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Geleneksel bütçe sistemi ülkemizde uzun yıllar kullanılan bir teknik olmuştur. Dönemin ihtiyaçlarına göre çeşitli düzenlemelerle 1970'li yıllara kadar kullanılan sistem artık mali yapıyı kaldıramaz bir hale gelmiştir. Dünyada farklı bütçe sistemlerinin uygulanmaya başlandığı yıllarda ülkemizde de yeni bir bütçe sistemi için çalışmalar yürütülmüş ve 1973 yılında planlama programlama bütçeleme sisteminin kullanım teknikleriyle oluşturulan ancak program bütçe adı altında yürürlüğe giren sistem kullanılmaya başlanmıştır. Çeşitli yetersizliklerden olayı sistemde başarı sağlanamamış ve geleneksel sistemden pek de farklı olmayan bu uygulama ülkemiz için yeni bir bütçeleme sistemi değil bir geçiş sistemi olarak değerlendirilmiştir. Daha sonra performans esaslı bütçe sistemi üzerine çalışmalar yürütülmeye başlanmış ve 2004 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe koyularak mali yapıda birçok yeniliğe gidilmiştir.

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinin ardından 5018 sayılı kanun üzerinde bazı değişikliklere gidilmiş ve kanun maddeleri revize edilerek yeni sisteme uygun hale getirilmiştir. Bununla birlikte ülkemizde 2012 yılında hazırlıkları başlatılan performans esaslı program bütçe sistemine geçiş çalışmaları devam ettirilmektedir. 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinin program bazlı olarak hazırlanacağı açıklanmıştır.

Ülkemizde sosyal harcamalar konusunda istikrarlı bir yükseliş söz konusu olmamakla birlikte GSYH içinde önemli bir pay sosyal harcamalara aktarılmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik sistemimizin sürdürülebilir bir sistem olup olmadığı tartışmaları, beraberinde birçok düzenleme ve uygulama getirmektedir. Harcamalar özelinde yapılacak düzenlemelerin en etkili aracı şüphesiz bütçelerdir. Ülkemizde de

sosyal devlet anlayışı gereğince uygulanacak sosyal bütçe sistemlerinin sosyal harcamalar üzerinde olumlu etkileri olacağı değerlendirilmektedir.

Ülkemizde katılımcı bütçe sistemine ilişkin çeşitli çalışmalar ve uygulamalar bulunmaktadır. Halkın doğrudan karar alma sürecine katılımının sağlanması bakımından önemli bir demokratik adım olarak görülen uygulamalar dünyada da geniş bir uygulama alanına sahiptir. Ülkemizde, halkın siyasi gelişmelere olan yoğun ilgisi ve demokratik süreçlere (seçimler vb.) katılımının diğer ülke ortalamalarına göre çok yüksek olduğu hususları göz önünde bulundurulduğunda katılımcı bütçe uygulamasının ülkemizde olumlu sonuçlar vereceği ve sürece katılım problemlerinin yaşanmayacağı anlaşılmaktadır. Uygulama örneklerinden alınan sonuçlar değerlendirilerek süreci tüm yerel yönetim birimlerine yayma konusunda düzenlemeler yapılması ülkemiz uygulamaları açısından gerekli bir süreçtir.

Dünyada ve ülkemizde kadın hakları konusunda yaşanan gelişmeler 1900'lü yıllar itibariyle hız kazanmıştır. Aslında bu durum tüm dünyada geç kalınmış bir sürecin de göstergesidir. Ülkemizde özellikle son dönemlerde kadınlara ve kız çocuklarına yönelik koruyucu tedbirlerin eksikliği fark edilmiş ve bu yönde çeşitli politikalar üretilmeye başlanmıştır. Bu noktada cinsiyete duyarlı bütçe sistemi hem uygulama kolaylığı hem de fırsat eşitliği yaratıcı uygulama sonuçları itibariyle yerel yönetim birimleri tarafından dikkate alınması gereken bir uygulama olarak değerlendirilmiştir.

Çevresel çalışmaların yoğun bir şekilde yürütüldüğü günümüzde yeşil bütçe uygulaması birçok ülke tarafından ilgiyle takip edilen bir süreç olmuştur. Ülkemizde de çevresel düzenlemelerin önem kazanması ve sürdürülebilir yaşam alanlarına yönelik çalışmalar yeşil bütçe uygulamasını gündeme getirmektedir. Yeşil bütçe uygulaması normal devlet bütçesinin çevresel faktörlere göre hazırlanılması mantığına dayandığından dolayı uygulaması kolay bir sistem olarak değerlendirilmektedir. Ülkemizde çevresel sorunların başlıca nedenleri nüfus artışı, şehirleşme, doğal kaynak tüketimi gibi faktörlerden oluşmaktadır. Bu bağlamda sürdürülebilir şehirler oluşturmak amacıyla, 2019-2023 yıllarını kapsayan 11. Kalkınma Planı'nda "Yaşanabilir Şehirler, Sürdürülebilir Çevre" başlığı altında çevresel faktörlere geniş bir şekilde değinilmiş ve çeşitli hedefler belirtilmiştir. Planda yer alan hedeflerin bölgesel olarak gerçekleştirilmesi ve bölgesel kalkınmalara önem verilmesi yönünde politikalar da yeşil bütçe uygulaması açısından bir kolaylık oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere yeşil bütçeler yerel yönetimler alanında uygulama örneği bulan sistemlerdir. Türkiye'nin geleceğe dönük çevresel planları çerçevesinde merkezi yönetim desteğiyle

yerel yönetimlerde uygulanacak yeşil bütçe sistemleri ülkemizi çevresel sorunlarla mücadelede bir adım ileri taşıyacağı değerlendirilmiştir.

Ülkemizde yeni bütçeleme teknikleri konusunda istekli bir tutum gösterilse de uygulama alanları çok kısıtlı kalmıştır. Genellikle yerel yönetimler düzeyinde uygulaması yapılan bu yaklaşımlar ülkemiz koşullarına uygun olmakla birlikte hali hazırda çalışmalarını sürdüren kent konseylerinin varlığı da bu uygulamaların kolaylıkla yürütülebileceği fikrini doğurmaktadır. Yerel yönetim birimleri ile halk arasında bir köprü görevi üstlenen kent konseylerinin bu sistemler hakkında yapacağı çalışmalar ile süreçlerin gelişimine ve uygulamalara önemli katkılar sağlayacakları düşünülmektedir.



KAYNAKÇA

- Ağar, S. (2007). Geçmişten bugüne mali idare. *TBB Dergisi*, 73, 372-432.
- Akbey, F. (2019). Türkiye’de ‘program bazlı performans bütçe’ çalışmaları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 77-98.
- Aksaraylı, M., Egeli, H., Tüğen, K., Akdeniz, A. & Özen, A. (2007). Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sisteminin etkinliğinin belirleyicileri: Türkiye’deki kamu kurumlarının analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(3), 313-326.
- Aksu, C. (2011). Sürdürülebilir kalkınma ve çevre. *Güney Ege Kalkınma Ajansı*. http://geka.gov.tr/Dosyalar/o_19v5e00u1ru61bbncf2qmlcpv8.pdf
- Aktan, C. C. (2006). Stratejik yönetim ve stratejik planlama. (İçinde) C. C. Aktan (Eds.), *Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (167-192). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Aktan, C. C. & Tüğen, K. (2006). Performans esaslı bütçeleme sistemi. (İçinde) C. C. Aktan (Eds.), *Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (205-215). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Altuğ, F. (1989). Sıfır-esaslı bütçeleme üzerine. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 32. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/7408>
- Anayasa Mahkemesi. (2010). 2010/121 Sayılı karar <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ff85dc16-219b-4d44-b4ca-e4a1f70f7e89?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>
- Arıkan, O. (1972). *Program ve bütçeden program bütçeye*. Maliye Enstitüsü Konferansları, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları Fakülteler Matbaası.
- Arpa, A. T. & Kolçak, M. (2017). Türkiye ve OECD ülkelerinde sosyal güvenlik harcamaları. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(3), 651-677.
- Arslan, A. (2004). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile kamu harcama sisteminde yapılan düzenlemeler. *Maliye Dergisi*, 145(1), 150-193.
- Ayas, I. (2016). Cinsiyete duyarlı bütçeleme toplumsal kabul edilebilirliği: Marmara Bölgesi alan araştırması. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 7-22.

- Aydın, S. (2012). 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği yenilikler çerçevesinde hesap verebilirlik ve hesap verme mekanizmaları. *Mali Hizmetler Uzman Yardımcılığı Araştırma Raporu*, Ankara.
- Bagdigen, M. (2001). Budgeting systems and their applicability in public sector. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (17), 17-36.
- Bağlı, M. S. (2014). *TBMM'nin bütçe hakkı kullanım durumu: 5018 sayılı kanun sonrası bütçe hakkı kullanımında etkinlik düzeyinin ölçümü*. Doktora tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara
- Bağlı, M. S. (2012). Teorik ve tarihsel açıdan bütçe hakkı. *Yasama Dergisi*, 20(1), 39-77.
- Bal, T. (2015). Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi Çerçevesinde Alternatif Modellerin Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Sayıştay Dergisi*, 96, 25-54.
- Batirel, Ö. F. (1984). *Kamu bütçesi*, İstanbul: mat er matbaası
- Bayar, D. (2004). Kamu yönetiminin temel kanunları. *Maliye Dergisi*, 145(1), 5-36. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/12/img-145-1.pdf>
- Berkay, F. (2016). Türkiye'de mali disiplinin sağlanmasında performans esaslı bütçelemenin rolü ve önemi. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 6(2/1), 42-50.
- Bilge, S. (2010). Bütçelemede yeni bir yaklaşım: Katılımcı bütçeleme. *Finans-Politik & Ekonomik Yorumlar Dergisi*, 47(542), 51-62.
- Bingöl, N. (2006). Kamu yönetiminde stratejik planlama. (İçinde) C. C. Aktan (Eds.), *Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (193-204). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Bozkurt, C. (2009). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun iç kontrol bağlamında değerlendirilmesi, *Denetişim*, (3), 29-40.
- Bozkurt, Y. (2014). Yerel demokrasi aracı olarak Türkiye'de kent konseyleri: Yapı, işleyiş ve sorunlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, 229-240.
- BÜMKO. (2004a). Performans esaslı bütçeleme rehberi pilot kurumlar için taslak, Ankara.
- BÜMKO. (2004b). Analitik bütçe sınıflandırması eğitim el kitabı. Ankara

- BÜMKO. (2009). Performans programı hazırlama rehberi. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/dYR0q+4587_performansrehberfinalpdf.pdf
- BÜMKO. (2014). Program yapısı ve program gerekçesi kılavuzu taslak 1. versiyon. Ankara.
- BÜMKO. (2017). Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/07/10763programyapisiveprogramgerekçesirehberitaslagisurumii.pdf> Erişim Tarihi: 20.03.2020
- Camillus, J. C. (1976). The review and follow-up process key to effective budgetary control. *Vikalpa*, 1(3), 1-6.
- Campo, S. S. (2007). The budget and its coverage. (In) A. Shan (Eds.) *Budgeting and budgetary institutions* (pp. 53-87) Washington, DC: The World Bank
- Canbay, T. & Gerger, Ç. G. (2012). Batı'da Bütçe Hakkının Gelişiminin Toplumsal Yapının Değişimi Üzerine Etkileri. (İçinde) Kemal Çelebi (Eds.) *Mali sosyoloji üzerine denemeler*, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını
- Clement, M. (03.10.2019). Pissiors and public votes: how Paris embraced the participatory budget. The Guardian. <https://www.theguardian.com/cities/2019/oct/03/pissiors-and-public-votes-how-paris-embraced-the-participatory-budget>
- Coşkun, G. (2000). *Devlet bütçesi*, Ankara: Turhan Kitabevi
- Cumhuriyetin 70. Yılında Maliye Bakanlığı. (1993). Maliye Bakanlığı Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı Yayın no: 1993/334, Ankara.
- Cura, S. (2006). Türkiye'de mali saydamlığı sağlamaya yönelik bir uygulama: Analitik bütçe sınıflandırması. (İçinde) C. C. Aktan (Eds.), *Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (255-268). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Çataloluk, C. (2006). Sıfır tabanlı bütçeleme sistemi ve Türkiye'de uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 16, 229-242.
- Çataloluk, C. (2008). Batı toplumlarında toplumsal yapı değişimleri ve bütçe hakkının gelişimi, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 72-94.

- Çataloluk, C. (2015). Osmanlı devlet bütçesi. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 4(3), 497-515.
- Çelik, M. Y. & Işık, S. (2020). Türkiye’de program bazlı performans bütçeleme sistemine geçişin temel dinamikleri. (İçinde) V. Yurdadoğ (Eds.), *Güncel maliye ve kamu yönetimi çalışmaları* (35-51). Ankara: Akademisyen Kitabevi
- Çelik, Ö. & Atabey, S. E. (2013). Toplumsal cinsiyetin ana akımlaştırılması ve toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(4), 151-165.
- Çetin, H. (2015). Sosyal adalet, sosyal hizmetler ve bütçe. *Journal of Society & Social Work*, 26(2), 145-157.
- Çetinkaya, Ö. & Korlu, R. K. (2012). Yerel demokrasinin sağlanmasında katılımcılık süreci ve kent konseylerinin rolü. *Maliye Dergisi*, 163(2), 95-117.
- Çiçek, H. G. & Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti’nde bütçenin ve bütçe hakkının tarihsel gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Çobanoğulları, G. & Yereli, A. B. (2017). Katılımcı demokrasi ve bütçeleme. *Sosyoekonomi*, 25(31), 109-125.
- Demir, R. (2014, 1 Haziran). Bütçe daha şeffaf hazırlanacak. *Anadolu Ajansı*. <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/butce-daha-seffaf-hazirlanacak/154888>
- Demircan, E. S. (2005). Karşılaştırmalı bir perspektiften kamu mali yönetiminde Türk Bütçe Sistemi ve Analitik Bütçe Sistemine geçiş. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, (25), 60-69.
- Demirel, D. (2015). Performans esaslı bütçe: ABD, İngiltere ve Türkiye örnekleri. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1), 153-176.
- DPT. (2000). Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlık özel ihtisas komisyonu raporu. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara.
- DPT. (2006). Kamu idareleri için stratejik planlama kılavuzu 2. sürüm. http://www.yapi.hacettepe.edu.tr/dosyalar/stratejik_planlama_klavuzu.pdf
- Dias, N., Julio, S. Martins, V., Sousa, V. & Biel, F. (2018). Participatory budgeting in Portugal – standing between a hesitant political will and the impacts on public policies. (In) N. Dias (Eds.) *Hope For Democracy - 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide* (257-273).
- Dikmen, S. (2014). *Tarihsel süreç içerisinde bütçe hakkının gelişimi*. Yüksek lisans tezi, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi

- Dileyici, D. & Özkıvrak, Ö. (2010). Bütçe anlayışındaki değişim süreci: Denk bütçe ilkesinin erozyonu ve açık bütçe politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2(1), 33-55.
- DonVito, P. A. (1969). *The essentials of a planning-programming-budgeting system* (No. RAND-P-4124). Rand Corp Santa Monica Ca. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf> Erişim Tarihi: 23.03.2020
- Durak, B. (2017). Yerel yönetimlerde demokrasinin yapı taşı: Katılımcı bütçeleme. *Sosyal ve Beşeri Bilimleri Dergisi*, 9(1), 78-92.
- Edizdoğan, N. (1998). *Kamu bütçesi*, Bursa: Ekin Kitabevi
- Erdoğan, M. M. (2013). Sosyal harcamaların kapsamı ve Türkiye’de sosyal bütçe. (İçinde) F. Altuğ, A. Kesik, M. Şeker (Eds.), *Kamu bütçesinde yeni yaklaşımlar* (53-95). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Erdoğan, M. M. & Yenigün, E. (2008). Türkiye’de sosyal bütçe: Nasıl yapılıyor? Nasıl izlenir? İstanbul: Tesev Yayınları.
- Ergen, Z. (2012). Yönetimden yönetişime: katılımcı bütçeleme modeli. *Maliye Dergisi*, 163, 316-334.
- Ergen, Z. & Durak, B. (2017). Bütçeleme anlayışında yeni bir yaklaşım: Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 9(2), 107-126.
- Ergun, Ü. (1987). Sıfır tabanlı bütçelemenin planlama ve denetim işlevi, *Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1), 155-173.
- Erkan, B., Şentürk, M., Akbaş, Y. E. & Paksoy, S. (2012). Dünyada ve Türkiye’de sosyal bütçeleme (cinsiyete duyarlı bütçe) yaklaşımı. *International Journal of Economic & Administrative Studies*, 5(9), 85-106.
- Erüz, E. (2006). 5018 Sayılı kanuna göre performans esaslı bütçeleme. (İçinde) C. C. Aktan (Eds.), *Kamu Mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (217-235). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- European Commission. (2007). European ecoBudget Life Programme. https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=home.createPage&s_ref=LIFE00%2520ENV/S/000852&area=2&yr=2000&n_proj_id=1850&cfid=3213311&cftoken=4e7af626be32ddaf-0EFDE3BD-D2E9-891F-FC861F8A44D6D0DD&mode=print&menu=false#BENEF Erişim Tarihi: 08.05.2020

- European Women's Lobby. (2004). Gender budgeting: An overview by the European Women's Lobby.
https://www.womenlobby.org/IMG/pdf/ewl_gender_budgeting_publication_2004_en.pdf Erişim Tarihi: 04.05.2020
- Falay, N. (1975). Planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS)'nin genel eleştirisi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 23, 209-225.
<https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/7779>
- Friedrich Ebert Vakfı. (1995). *Türkiye'de kamu harcamalarının denetimi*. İstanbul: Gürtaş Ofset.
- Fuor, E. & Gutan, V. (2015). The budgeting based on the performance: Conceptual framework and implementation details. *Economy Transdisciplinarity Cognition*, 18 (1), 70-83).
- Genç, M. (2010). Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ve kamu hizmetlerinde etkinlik. *Sayıştay Dergisi*, 77, 33-61.
- Gianakis, G. A. & McCue, C. P. (1999). *Local government budgeting*. Westport: Praeger Publishers.
- Goldfrank, B. (2007). Lessons from Latin America's experience with participatory budgeting. (In) A. Shah (Eds.) *Participatory Budgeting* (91-126). Washington D.C.: The World Bank.
- Göğüsdere, C. (2019). Türkiye'de toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme: Kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve kanunlar özelinde bir irdeleme. *Marmara Üniversitesi Kadın ve Toplumsal Cinsiyet Araştırmaları Dergisi*, 3(1), 25-37.
- Gökbunar, R. & Doğan, A. (2016). Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeler ve başarı etmenleri. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(2), 1-20.
- Gürdal, T. & Yardımcıoğlu, F. (2008). Türk program bütçe sisteminin uygulama sonuçları açısından performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanabilirliği. *Vergi Dünyası*, 27(319), 141-156.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal maliye ikinci cilt bütçe*, Ankara: S.B.F. Basın ve Yayın Yüksekokulu Basımevi
- Hagen, J. (1968). *Program budgeting*, California
- Hannan, D. (2015, May 29). *Magna Carta: Eight Centuries of Liberty*, The Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/magna-carta-eight-centuries-of-liberty-1432912022> (Erişim tarihi: 09.10.2019)

- Harvard Kennedy School. (2019). Participatory budgeting in New York City. <https://www.innovations.harvard.edu/participatory-budgeting-new-york-city>
Erişim Tarihi: 26.04.2020
- Hastürk, M. (2006). Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme. *Muhasebat Kontrolörleri Derneği*, (11). <http://www.erkankaraarslan.org/wp-content/uploads/2012/10/4.1-Stratejik-Planlama-ve-Performans-Esaslı-Bütçeleme.pdf> Erişim Tarihi: 15.03.2020
- Hopkins, M. (2015). Zero-based budgeting: Zero or hero. *Deloitte Consulting LLP*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/us/Documents/process-and-operations/us-cons-zero-based-budgeting.pdf>
- Ibrahim, M. (2015). A budget for all seasons. *International review of management and business research*, 4(4), 963-972. <http://media.aurak.ac.ae/wp-content/uploads/2016/08/Mukdad-m-Ibrahim.pdf>
- Ibrahim, M. (2018). Zero-based budget. *SJBMS*, 16-22. https://www.researchgate.net/publication/322196375_zero-based_budget
- ICLEI ecoBUDGET. (2018). EcoBudget - Planning for a sustainable future. <https://webcentre.ecobudget.org/about-ecobudget/> Erişim Tarihi: 08.05.2020
- Işık, A. & Işık, H. (2009). Sosyal eşitsizliklerin giderilmesinde bir çözüm önerisi: Cinsiyet esaslı bütçeleme (teori, gelişim ve uygulama). *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 57, 167-211.
- Işık, H. (2013). Program bazlı performans bütçe model önerisi. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü sunumu. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/program_bazli_performans_butce_huseyin_isik.pdf
- İlal, E. (1968). Magna Carta. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 34(1-4), 210-242.
- Kalkınma Bakanlığı. (2013). Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018. Ankara.
- Karaca, C. & Çam, Y. (2019). Türkiye’de sosyal devlet anlayışının değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 176, 72-97.
- Karacal, M. & Uyandıranoğlu Öktem A. (2007). *Bütçe Kılavuzu Uzman Olmayanlar İçin Bir El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Karasu, M. A. & Demir, M. (2012). Stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve büyükşehir belediyelerindeki uygulamalar. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 339-349.

- Kaya, N. (2012). Yerel yönetimlerde sosyal bütçe; Erzurum Büyükşehir Belediyesi sosyal bütçesinin değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 26(2), 157-169.
- Kılıçer, E. (2016). Çevreye duyarlı bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 6(2), 37-53.
- Kılıçer, E. (2017). Çevreye duyarlı bütçeleme sistemi: Bologna örneği. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 67(1), 117-139.
- Kim, D. Y., Dorotinsky, W., Sarraf, F. & Schick, A. (2007). Paths toward successful introduction of program budgeting in Korea, In J. M. Kim (Eds.), *From line-item to program budgeting* (pp. 23-60). Seoul: Korea Institute of Public Finance, The World Bank.
- Kim, J. M. & Park, C. K. (2006). Top-down budgeting as a tool for central resource management. *OECD Journal on Budgeting*, 6(1), 87-125.
- Koç, N. (2017). Katılımcı bütçe anlayışının Türkiye açısından değerlendirilmesi. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(1), 443-470.
- Koç, Ö. E. (2019). Sosyal devlet ve sosyal bütçe perspektifinden Türkiye’de sosyal harcamalar. (İçinde) N. Koç (Eds.), *Güncel sosyal ve mali sorunlara yönelik seçme yazılar* (53-76). Ankara: Siyasal Kitabevi
- Kolçak, M. (2006). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk mali sistemine getirdikleri (5436 Sayılı Kanun değişiklikleriyle). *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7(1), 367-384.
- Kurşun, A. & Rakıcı, C. (2016). Sosyal refah devletinin tarihi süreci ve günümüz bazı refah devletlerinin değerlendirilmesi. *Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi*, 2 (2), 135-156.
- Küçükaycan, D. & Tekin, R. C. (2017). Performans esaslı bütçeleme sürecinin tamamlayıcı unsuru olarak performans denetimi. *International Journal of Applied Economic and Finance Studies*, 2(2), 19-30. http://ijaefs.com/documents/Vol2/No2/03_MAKALE1_IJAEFS.pdf Erişim Tarihi: 15.03.2020
- Lamba, M. (2006). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk bütçe sistemine getirdiği yenilikler ve kamu mali yönetimine olası etkileri. Yüksek lisans tezi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Afyon.

- Local Government Association. (2016). Participatory budgeting. <https://www.local.gov.uk/topics/devolution/engaging-citizens-devolution/approaches-civic-and-democratic-engagement-0> Erişim Tarihi: 26.04.2020.
- Malena, C. & Khallaf, M. (2007). Participatory budgeting. CIVICUS. https://www.civicus.org/documents/toolkits/PGX_G_Participatory%20BudgetingFinalWeb.pdf Erişim Tarihi: 09.03.2020
- McKay, E. G. (2001). Strategic Planning: a Ten-Step Guide. Word Bank, Mosaica.
- McNally, J. S. (2017). Zero-based budgeting: Building for success again, and again, and again, *Pennsylvania CPA Journal*, 87, 30-33. <https://mydigitalpublication.com/publication/?m=14667&i=363271&p=4> Erişim: 10.02.2020
- Meriç, M. (2013). Bütçe sistemlerinde dönüşüm ve değişim. (İçinde) F. Altuğ, A. Kesik, M. Şeker (Eds.), *Kamu bütçesinde yeni yaklaşımlar* (155-171). Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Norton, A. & Elson, D. (2002). What's behind the budget. *Politics, rights and accountability in the budget process*, London: Overseas Development Institute.
- NYCC. (2020). Participatory budgeting. New York City Council. <https://council.nyc.gov/pb/> Erişim Tarihi: 26.04.2020
- OECD. (2007). The social expenditure database: An interpretative guide SOCX 1980-2003. https://stats.oecd.org/OECDStatDownloadFiles/OECDSOCX2007InterpretativeGuide_En.pdf
- Okandan, R. G. (1953). İngiltere ve şimalî Amerika'da devletin pozitif inkişafı. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 19(1-2), 33-64.
- Oktar, S. A. (1994). Doğumun Yetmişinci Yılında Sıfır-Esaslı Bütçelemeye Genel Bir Bakış. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 36, 181-198. <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/7358>
- Oktar, S. A. (1996). Planlama-Programlama-Bütçeleme ve Sıfır-Esaslı Bütçeleme Sistemleri Üzerine Bazı Düşünce ve Değerlendirmeler. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 46, 273-295. <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/8444>
- Örücü, A. İ. & Bakırtaş, D. (2012). 6111 Sayılı kanunun cinsiyete duyarlı bütçeleme perspektifinden değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 162, 467-477.

- Özcan, G. (2014). Sosyal bütçe teorik yapısı ve Türkiye’de anayasal temelleri. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 21(2), 99-108.
- Özcan, G. (2017). Sosyal bütçe anlayışı gelir dağılımını sağlamadaki rolü Türkiye analizi. İzmir: Kitapana Yayınevi
- Özel İhtisas Komisyonu. (2006). Kamu harcama ve kontrol sistemlerinin iyileştirilmesi, kamu ihaleleri, ÖİK No:7, Ankara.
- Özen, A. (2008). Performans esaslı bütçeleme sistemi ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Doktora tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Özen, A. & Yontar, İ. G. (2009). Katılımcı demokrasi anlayışında bütçeleme: Katılımcı bütçeleme. *Maliye Dergisi*, 156, 280-293.
- Özşen, U. (2006). Cumhuriyet dönemi bütçe yönetimi üzerine bir inceleme. Yüksek lisans tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Participedia. (2018). Participatory budgeting in Lisbon, Portugal. <https://participedia.net/case/4967> Erişim Tarihi: 01.05.2020
- Pehlivan, O. (2011). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Murathan Yayınevi
- Pehlivan, O. (2018). *Devlet bütçesi*, Trabzon: Celepler Matbaacılık
- Politics Reinvented. (2019). Portugal – The World’s first national participatory budget. <https://politicsreinvented.eu/model/portugal-the-worlds-first-national-participatory-budget/> Erişim Tarihi: 01.05.2020
- Pyhrr, P. A. (1970). Zero-base budgeting. *Harvard Business Review*, 48(6), 111-121.
- Quinn, S. (2009). Gender budgeting: Practical implementation. *Council of Europe Directorate General of Human Rights and Legal Affairs*. <https://rm.coe.int/1680599885> Erişim Tarihi: 04.05.2020
- Richard, A. & Daniel, T. (Eds.). (2001). *Managing public expenditure a reference book for transition countries: A reference book for transition countries*. Paris: OECD Publishing.
- Robinson, M. & Brumby, J. (2005). *Does performance budgeting work? An analytical review of the empirical literature*. No:5-210. Washington, DC: IMF.
- Robinson M. (2007). *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, Palgrave Macmillan, New York.
- Robrecht, H. & Meyrick, D. (2009). ecoBudget: Introduction for mayors and municipal councillors, *ICLEI – Local Governments for Sustainability, UN-HABITAT and UNEP*, 1-27.

- Röcke, A. (2014). Framing citizen participation - participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom. Hampshire: Macmillan Publishers Limited.
- Rubin, I. S. (2000). *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*, New York: Chatham House Publishers
- Rulebook Cycle 9. (2019). Rulebook. New York City Council. <http://council.nyc.gov/pb/wp-content/uploads/sites/58/2019/10/PBNYC-Cycle-9-Rulebook-2019-2020.pdf> Erişim Tarihi: 17.03.2020
- Russel, D. & Benson, D. (2014). Green budgeting in an age of austerity: a transatlantic comparative perspective. *Environmental Politics*, 23(2), 243-262.
- Sakınç, S. & Bursalıoğlu, S. A. (2014) Bütçe lemede demokratik bir değişim: Katılımcı bütçeleme. *Electronic Journal of Vocational Colleges*, 4(1), 1-10.
- Saraç, O. (2005). Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu ile yapılan düzenlemelerin değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, 148(1), 122-163. Erişim Tarihi: 17.03.2020
- Scherer, S. & Wimmer, M. A. (2012). Reference process model for participatory budgeting in Germany. (In) E. Tambouris, A. Macintosh & Øystein Sæbø (Eds.) *Electronic Participation (IFIP ePart 2012)* 97-111. Berlin.
- Schick, A. (2003). The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103.
- Schneider, S. H. & Busse, S. (2018). Participatory budgeting in Germany – A review of empirical findings. *International Journal of Public Administration*, 42(3), 259-273.
- Scholz, W., Cichon, M. & Hagemejer, K. (2000). Social budgeting. Geneva: International Labour Office.
- Schönleitner, G. (2006). Gianpaolo Baiocchi, militants and citizens: The politics of participatory democracy in Porto Alegre. *Journal of Latin American Studies*, 38, 409-455.
- Shah, A. & Shen, C. (2007). A primer on performance budgeting. In A. Shah (Eds.), *Budgeting and budgeting institutions* (pp.137-178). Washington DC: World Bank.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Alegretti, G. (2013). Participatory budgeting worldwide. *Dialog Global*, (25), 1-93.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178.

- SQW Consulting. (2007). SQW briefing note 1 – participatory budgeting. <https://www.sqw.co.uk/files/1313/8712/1040/54.pdf> Erişim Tarihi: 27.04.2020
- Stotsky, J. G. (2016). Gender budgeting: Fiscal context and current outcomes. *IMF Working Paper WP/16/149*.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2018). Orta vadeli mali plan 2019-2021. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/OVMP_2019-2021.pdf
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019a). Program bütçe rehberi (Program sınıflandırması ve performans bilgisi). <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/09/programrehber.pdf>
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019b). 2020-2022 dönemi bütçe çağrısı. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/10/2020-2022-Dönemi-Bütçe-Çağrısı_ButceHazirlamaRehberi.pdf
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019c). On birinci kalkınma planı 2019-2023. Ankara. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf>
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019d). Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin performans programlarının program bütçe esaslarına uygun şekilde hazırlanması hakkında usul ve esaslar. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/usul_ve_esaslar.pdf
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). Program bütçe rehberi (program sınıflandırması ve performans bilgisi). http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/programrehber_Ocak2020.pdf
- Su, C. (2017). From Porto Alegre to New York City: Participatory Budgeting and Democracy. *New Political Science*, 39(1), 67-75.
- Şahin, H. (2013), Osmanlı bütçe sisteminin tekâmülü, 1839–1922, *International Journal of Social Science*, 6(2), 853-868.
- Şahin İpek, E. A., Sakal, M. & Çiçek, H. G. (2014). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Diğer Bütçe Sistemlerinden Farklılıkları Üzerine Bir Değerlendirme. *Sosyoekonomi*, 22(2).
- Şenesen, G. G., Ergüneş, N. & Önal, A. Y. (2015, Mayıs). Dirlik temelli toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme yaklaşımıyla yerel yönetim bütçelerine bakmak: Kars belediyesi. 30. *Türkiye Maliye Sempozyumu Antalya*, 605-633.

- Şenol, N. (2008). Kadın dostu kentler Avrupa'dan örnekler. *Bileşmiş Milletler Kadın ve Kız Çocuklarının İnsan Haklarının Korunması ve Geliştirilmesi Ortak Programı*. İstanbul. https://turkey.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/kadin_dostu_kentler_avrupadan_ornekler_4.pdf Erişim Tarihi: 04.05.2020
- Şeker, M. (2011). *Yerel yönetimlerde sosyal bütçesi izleme raporu*. İstanbul: Tesev Yayınları
- Tandırcıoğlu, H. & Yapıcı, F. (2016). Küreselleşme sürecinde postmodern bütçe yaklaşımlarına toplu bir bakış. *Vergi Raporu*, 206, 38-62.
- Taner, A. (2015). Kamuda stratejik yönetim ve bütçe. *Sayıştay Dergisi*, (99), 29-46.
- TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu. (2014). Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme komisyon raporu yayın no:14.
- T. C. Başbakanlık. (2003). Kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu tasarısı ve plan ve bütçe komisyonu raporu 1(692).
- TEPAV. (2007). İyi yönetim için örnek bir model: Katılımcı bütçeleme. https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf Erişim Tarihi: 17.02.2019.
- Tepekule, U., Özcan, P. M. & Kayalıdere, G. (2016). Cinsiyete duyarlı bütçeleme: Türkiye örneği. *İnsan Ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5(7), 2316-2331.
- The Aalborg Charter. (1994). Charter of European cities & towns towards sustainability. https://sustainablecities.eu/fileadmin/repository/Aalborg_Charter/Aalborg_Charter_English.pdf Erişim Tarihi: 08.05.2020
- Toprak, D. (2017). Türkiye'nin çevre politikasında yerel yönetimlerin rolü: Yerel yönetim bütçesinin incelenmesi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 173-193.
- Toprak, D. & Şataf, C. (2017). Türkiye'de sosyal belediyecilik çerçevesinde sosyal harcamalar üzerine genel bir değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, 106, 63-86.
- Tosun, F. Ç. (2016). Üniversitede bütçe yönetiminde alternatif bir yaklaşım: Katılımlı bütçe. *Pamukkale Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 40, 264-273.
- TUSELOG. Tusenet belediye ortaklık ağları - tusenet ürünleri. *Türk – İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı*. <http://projects.sklinternational.se/tuselog/tr/tusenet/tusenet-urunleri/> Erişim Tarihi: 01.05.2020
- Tüğen, K. (2013). *Devlet bütçesi*. İzmir: Bassaray Matbaası

- Tüğen, K. & Özen, A. (2008). Cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışı. *Maliye Dergisi*, 154, 1-11.
- Tüleykan, H. (2009). Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme. *Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 1-23.
- Türk, İ. (1962). Türkiye’de bütçe reformuna niçin ihtiyaç vardır? Türkiye’de bütçe reformu nasıl olmalıdır? Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 0(8), 63-90. <http://static.dergipark.org.tr/article-download/imported/1023014343/1023013550.pdf?>
- Uysal, A. B. (2016). Katılımcı senaryo tekniği yardımıyla tarihi kentsel alan için iyileştirme stratejisinin belirlenmesi. *METU Journal of the Faculty of Architecture*, 30(2), 137-162.
- Veron, P. (09.03.2015). Why Paris is building the world’s biggest participatory budget. New Cities Foundation. <https://newcities.org/why-paris-is-building-the-worlds-biggest-participatory-budget/>
- Wampler, B. (2000). A guide to participatory budgeting. International Budget Partnership.
- Wampler, B. (2007). A guide to participatory budgeting. (In) A. Shah (Eds.) *Participatory Budgeting* (21-54). Washington D.C.: The World Bank.
- Wildavsky, A. & Hammond, A. (1965). Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly*, 321-346.
- Wilkinson, D., Benson, D. & Jordan, A. (2008). Green budgeting. (In) A. J. Jordan & A. Lenschow (Eds.) *Innovation in environmental policy?: Integrating the environment for sustainability* (70-92).
- Yalçın, A. Z. (2015). Yerel yönetimlerde katılımcı bütçeleme. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(2), 311-329.
- Yapıcı, F. (2015). Yeşil bütçe yaklaşımı ve değerlendirilmesi. Yüksek lisans tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir
- Yay, S. (2014). Tarihsel süreçte Türkiye’de sosyal devlet. *21. Yüzyılda eğitim ve toplum*, 3(9), 147-161.
- Yenice, E. (2006). Performans denetimi ve Türkiye uygulaması. İçinde C. C. Aktan (Eds.), *Kamu mali yönetiminde stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme* (147-166). Ankara: Seçkin Yayıncılık

- Yılmaz, G. A. (2006). OECD ülkeleri ve Türkiye'de sosyal devlet ve sosyal harcamalar. İstanbul: Arıkan Basım Yayım Dağıtım
- Yılmaz, H. H. & Biçer, M. (2010). Parlamentonun bütçe hakkını etkin kullanımının yeni bütçe sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 158(1), 201-225.
- Yılmazcan, D. (1998). Bütçe hakkı ve bütçe uygulamaları, 13. *Türkiye Maliye Sempozyumu* içinde (s. 163-172). Bodrum: Marmara Üniversitesi.
- Zepic, R., Dapp, M. & Krcmar, H. (2017). Reasons for low participation in German participatory budgeting: A public administration perspective. In Major-General Vieira Borges & Lieutenant-Colonel José Carlos Dias Rouco (Eds.) *Proceedings of the 17th European Conference on Digital Government*. 262-269. Lisbon.



ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Furkan TOSUNCU
Doğum Tarihi : 31.01.1993
Doğum Yeri : Adana
Adres : Kışla Mah. Hasan Gürhani Cad. No:1 YA4 Blok D:25
Yüreğir/ADANA
e-mail : furkantosuncu@outlook.com

ÖĞRENİM DURUMU

2012-2016 Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İİBF – Maliye Bölümü
2017-2020 Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı