

## Ünite 4: Devlet Bütçeleme Sistemleri

### Torba (Lump-Sum) Bütçeleme

Bütçeleme sistemleri içerisinde en basit olanı “lump-sum” veya “torba bütçe” olarak bilinen sistemdir. Bu bütçe sisteminde kamu kesimi çeşitli açılardan geniş kategorilere ayrılır. Örneğin eğitim, sosyal güvenlik ve sağlık gibi veya Millî Eğitim Bakanlığı, Sosyal Güvenlik Bakanlığı gibi. Daha sonra bu kategorilerin kullanacakları toplam kaynakları, genellikle, başbakanlar belirlenir. Bir benzetme yapmak gerekirse belirli bir miktar para bir torbanın içerisine konulur ve o parayı kullanacak bakana veya sorumlu kişiye teslim edilir.

Torba bütçeleme tekniğinin belirli üstünlükleri vardır. Birinci olarak torba bütçelerin hazırlaması kolaydır ve hazırlıklar için geçecek zaman ve katlanılacak maliyetler çok düşüktür. İkinci olarak ödeneklerin büyüklükleri konusunda karar vericilerin uzlaşması oldukça kolaydır.

Torba bütçeleme tekniğine yönelik eleştiriler, üstün yanlarından oldukça fazladır. İlk olarak harcamanın nereye yapıldığı bilinmek isteniyorsa bu tür bilgiye torba bütçede ulaşmak zordur. Harcamanın nereye yapıldığının bilinmemesi hâlinde, kötüye kullanım ya da yolsuzlukların ortaya çıkması kolaylaşmaktadır. İkinci ve belki de daha önemli eleştiri, yapılan harcamaların etkilerinin neler olduğu konusunda da bilgi edinilmesinin zor olmasıdır.

### Kamu Kesiminde Kaynak Kullanma Süreci

Koruyucu sağlık hizmetleri belirli, doktor, hemşire, enjektör, gazlı bez gibi, bazı girdiler satın alır. Bu kaynaklarla belirli işleri ve faaliyetleri yerine getirir. Bu faaliyetlere Örnek olarak sağlık taraması, aşılama faaliyetleri verilebilir. Yapılan bu faaliyetler ile istenen sonuçlara ulaşılır. İstenen sonuçlar ise, vatandaşların daha sağlık yaşaması, çocuk ölümlerinde azalma olarak, toplumun sağlık kalitesinin ve dolayısıyla toplum refahının artmasıdır.

### Klasik Bütçe Tekniği (Harcama kalemi Bütçesi, Örgüt Bütçesi)

Klasik bütçeleme tekniğinin temel çıkış noktasında, israf ve suistimallerin önlenmesi için kamu harcamalarının denetlenmesi vardır. Harcama kontrolü temel amaç olunca bunu başarmanın da en kolay yolu., bütçe girdilerini denetlemekten geçmektedir. Bu bütçeleme sisteminde, devletin bir yıl sonra neleri satın alacağını bir listesi yapılmaktadır. Ne kadar işçilik satın alınacak ve ne kadar ödeme yapılacak, ne kadar elektrik tüketilecek ve ne kadar ödeme yapılacak gibi soruların yanıtları aranmaktadır. Klasik bütçeleme, kaynak kullanım sürecinin ilk aşaması ile ilgilidir. Bir başka deyişle girdilerin satın alınması klasik bütçenin odaklaştığı ilk aşamadır.

Performans bütçe, faaliyetlerin başarılıp başarılmadığına göre kamu yöneticilerinin değerlendirilmesine olanak sağladığı için, bürokratlar tarafından sevilen bir sistem olmaması da üçüncü eleştiri konusu olmaktadır. Dördüncü eleştiri konusu performans bütçe hazırlanmasının, kolayca tahmin edilebileceği gibi, klasik bütçeye göre daha pahalı bir sistem olmasıdır. Yasama ve yürütme organı arasında, her bir kamu kurumunun faaliyetlerinin ne olması gerektiği konusunda düşünce birliği olması gerekir. Eğer böyle bir düşünce birliği yoksa bütçeler üzerinde uzlaşma da zaman alacak ve maliyetli olacaktır.

Klasik bütçelemede bir kamu kurumu faaliyetine devam ediyorsa yaptığı işte başarılı olup olmadığına bakılmaksızın ödenek almaya devam eder.

Bütçe yapma anlayışının temelinde, belirli amaçlara yönelik olarak kaynak tahsisinde etkinlik ve farklı alternatiflerin karşılaştırılması vardır. Ancak klasik bütçelemenin girdilere odaklanması, devletin temel işlevlerine bakışını engellemekte ve kamu kurumlarını geleneksel işlemlerine hapsedmektedir. Kamu kurumları sadece normal işlemlerini nasıl yürüteceğini düşünerek ödenek istemeye başlamaktadır. Böylece işlemlerini daha etkin veya daha ucuza yapabilmenin alternatiflerini araştırma ihtiyacı gütmeyiz.

Klasik bütçeleminin en önemli aksaklığı, devletin katlandığı maliyete değecek bir sosyal fayda ortaya

çıkıp çıkmadığını belirleyememesidir. Klasik bütçeleme devletin kasasından çıkan paraları maliyet olarak görmekte, sadece finansal işlemleri yansıtmaktadır. Harcamaların alternatif maliyetleri ile ilgilenmemektedir. Bir başka deyişle “Kullanılan kaynaklar başka bir alternatifte kullanılsaydı, da ha fazla sosyal yarar sağlanabilir miydi?” sorusunun yanıtını aramaz.

## **Performans Bütçeleme**

Performans bütçeleme sistemi kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Fakat bu uygulama, klasik bütçede olduğu gibi kullanılan kaynaklar üzerinde yoğunlaşmaz. Performans bütçeleme, mali yıl içinde ölçülebilir faaliyetlerin maliyetlerini tahmin etmeye çalışır. Kaynak kullanma sürecinin ikinci aşaması olan satın alınan girdilerle belirli faaliyet ve işleri yapma üzerinde yoğunlaşır.

Performans bütçeleme, faaliyetlere ve bunların maliyetlerine dayandığı için da ha düşük maliyetle daha iyi hizmet üretimine olanak sağlar. Ayrıca performans bütçe ile ilgili tartışmalar girdilerden, kaynakların faaliyetlere nasıl kullanıldığına kaydırmaktadır.

Performans bütçe sistemine çeşitli eleştiriler de yapılmaktadır. Birinci olarak birçok kamu yöneticisinin performans bütçe kavramından hoşlanmaması ve bu nedenle tekniğin çalışmasının zor olduğu iddia edilmektedir. Çünkü performans bütçe, kamu kurumlarının işletme ayrıntıları, iş yükleri, amaçlara ulaşma dereceleri gibi konuların vergi mükellefleri, yasama organı gibi gözlemcilerin incelemesine olanak sağlamaktadır.

İkinci olarak bütçe ödeneklerini onaylayan yasama organı, ilgi alanının harcama kalemlerinden kurum faaliyetlerine kaydırılmasından memnun olmayabilir. Özellikle bütçe Üçüncü olarak program bütçenin karar almadaki inisiyatif yasama organı, baskı grupları ve bürokrasi üzerinde alıp daha rasyonel ölçülere dayandırmasıdır. Bu durumun yasama organı, baskı grupları ve bürokrasi tarafından kabul edilir bir gelişme olmadığı da açıktır, gelirleri ve bütçe dengesi gibi faktörlerin dikkate alınmaması yasama organını rahatsız edebilir.

Beşinci eleştiri ise bazı performans ölçülerinin uygun olmaması veya yanıltıcı olması gösterilmektedir. Örneğin yapılan vergi denetimlerinin sayısı bir performans ölçüsü olabilir çünkü kolaylıkla ölçülebilir. Ancak denetim sayısının artması, denetimin niteliğinin arttığı anlamına gelmeyebilir.

Altıncı eleştiri performans ölçüleri kamu yöneticileri tarafından etkilenebilir olmasından kaynaklanmaktadır. Örneğin polis güvenlik hizmetinde yapılan tutuklama sayısı performans ölçüsü ise güvenlik güçleri nispeten daha kolay olaylarla ilgilenecek tutuklama sayısını arttırabilirler. Son eleştiri ise bazı kamu hizmetlerinden performans bütçeyi tam anlamıyla uygulayabilmek çok zor hatta olanaksızdır.

## **Program Bütçeleme ve Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)**

Program bütçeleme sistemi aynı kamusal amaca yönelik çalışan tüm faaliyetleri ve programları düzenlemeye çalışır. Bu faaliyet veya programların hangi kamu kurumunun sorumluluğu olduğuna bakılmaz. Örneğin kariyer geliştirme programı için birçok kamu kuruntunda bulunan meslek edindirme faaliyetleri birlikte düşünülecektir.

Program bütçe sosyal amaçlara ulaşmanın alternatif yollarını değerlendirmeyi ve her alternatifin sosyal fayda ve maliyetini ortaya koymayı gerektirmektedir. Böylece bir alternatifin diğerine neden tercih edildiği de açıklanmış olmaktadır.

Program bütçe, benzer amaca katkı sağlayan programları birleştirir ve böylece aynı işin yapılmasında kullanılacak fonlar arasında bir rekabet başlar. Program bütçede farklı amaçlara yönelen programlar arasında rekabet yoktur.

Program bütçe uygulamasına getirilen eleştiriler de vardır. Öncelikle program bütçenin uygulanması büyük örgütlerde oldukça önemli sorunlar yaratabileceği söylenmektedir. Kamu kurumları programlara

uyum sağlayabilmek için örgüt yapılarını yeniden gözden geçirmek ve değiştirmek zorunda kalmaktadır. Aksi takdirde, programlar birden çok kamu kurumunun faaliyetlerine ihtiyaç duyduğu için, program maliyetini çıkarabilmek için çapraz hesaplamalar yapmak gerekir. Bu hesaplamayı uygulamada yapabilmek de oldukça güçtür.

Program bütçede ikinci eleştiri, bir programın birden çok amaca hizmet etme sinde ortaya çıkmaktadır. Örneğin üniversitelerin tıp fakültelerindeki eğitim, hem yükseköğretime hem de sağlık hizmetlerine katkı sağlamaktadır.

Son olarak program bütçenin kamu kurum yöneticilerini, işi başarmanın alternatif yollarım ve istenen amaca en az maliyetle ulaşmanın yolunu aramaya zorladığı bunun da kaynak kullanımında tasarruf sağlayabileceği söylenmişti. Ancak gerçek hayatta durum bu olmayabilir. Çünkü yöneticilerin genellikle prestij ve kariyerde ilerleme için daha fazla bütçe isteme eğiliminde oldukları bilindiğinde, bu tasarrufunun gerçekleşmesi de zordur.

PPBS (planlama programlama ve bütçeleme sistemi) program bütçeden daha sonra gelişmiş ve daha kapsamlı bir sistemdir.

PPBS'nin temel özelliklerinin ilki planlamaya dayalı olmasıdır. Devletin fonksiyonlarının uzun vadeli belirlenmesi ve bunların ışığı altında programların, bütçelerin şekillenmesi temel amaçtır. PPBS'nin ikinci özelliği, planlanan amaçlara ulaşmak için kamu hizmetlerinin programlar şeklinde düzenlenmesidir. Böylece program hedefleri başarıldığında, o programların ilgili olduğu fonksiyon amacına da ulaşılabilecektir. PPBS'nin üçüncü özelliği kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasını gerektirmesidir. Dördüncü özellik kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasına yardımcı olmasıdır. Belirli hizmetlerin sonuçlarına göre ödenek ayırması kaynakların daha verimli kullanılmasına olanak sağlar. PPBS'nin bir diğer özelliği, bilinen tüm analiz sistemlerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışması olarak söylenebilir. PPBS'nin altıncı özelliği, sistemin program çıktılarının girdilerle ve amaçlarla ilişkisini kurmaya çalışmasıdır. PPBS'nin söylenebilecek son özelliği, iyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirmesidir.

Birçok bütçe kitabı yazarı program bütçe ile PPBS'yi (planlama programlama ve bütçeleme sistemini) aynı kavram olarak belirtmektedir. Ancak PPBS, program bütçeden bazı farklılıklar göstermektedir. Öncelikle PPBS program bütçeden daha sonra gelişmiştir. PPBS program bütçeden daha kapsamlıdır ve program bütçeyi daha sistematik hale getirmiş bir sistemdir. PPBS'de planlama ve programlama aşamaları tamamlandıktan sonra, bütçeleme aşaması program bütçe ile yapılır.

Dolayısıyla bütçeleme anlamında ikisi de aynı anlama gelmektedir. PPBS toplumsal hizmetlerin ve ekonomik kaynakların tümü ile ilgilenir. Program bütçe ise kamu fonksiyonlarının programlar olarak nasıl uygulamaya konulacağı üzerinde yoğunlaşır. PPBS planlamaya çok daha fazla oran verirken, program bütçede planlama ya hiç yoktur ya da sistematik değildir. PPBS ayrıca sistem analizini yoğun olarak kullanırken, program bütçede daha kısıtlı bir kullanım söz konusudur.

## Sıfır Esaslı Bütçeleme

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, kamu kurumlarının her yıl en azından bir önceki yılın ödeneği kadar ödeneği hak kazandığı varsayımını ortadan kaldırmayı amaçla maktadır. Bunun yerine kamu kurumlarının hiçbir ödeneğe sahip olmadığı ve gerekli olan ödeneğin hepsinin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılar. Bu nedenle bütçe ödenekleri üzerindeki tartışmalar, ödenek artışları, azalışları hakkın da değil, bütçenin tümü üzerinde yapılmaktadır. Genellikle diğer bütçeleme sis temlerinde görülen "artırmıcılık" özelliğini ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Sıfır esaslı bütçelemenin üstün yanları olarak şunlar söylenebilir: Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, klasik bütçelemede olmayan, iş yükü, performans ölçüleri gibi yöneticilerin kullandığı verileri üretmesi açısından bir avantaja sahiptir. İkinci olarak kamu kurumunun içindeki önceliklerin gözden geçirilmesine yardımcı olmaktadır. Üçüncü üstünlük olarak bütçe hazırlıklarının, aşağıdan yukarıya doğru olması, bütçe kararlarının daha iyi alınmasına yardımcı olabilmesi söylenebilir. Son olarak alternatif kaynaklarla

yapılabilecek işleri ortaya koyması nedeniyle kaynak tasarrufu sağlayabilmektedir.

Bu faydalarına karşılık sıfır esaslı bütçeleme sisteminin, önemli sorunları da birlikte getirdiği bilinmektedir. Öncelikle karar paketlerinin oluşturulmasının oldukça fazla zaman ve emek almakta olduğu söylenebilir. Yöneticilerin karar paketlerinin hazırlanmasına gerekli özeni göstermesi gerekir. Fakat bu kadar zaman ve emek gerektiren bir süreç için yöneticilerin kendiliklerinden üstün çaba göstermeleri beklenemez.

İkinci olarak dairelerin faaliyetlerine uymayan karar birimleri ve performans ölçüleri geliştirilebilir. Bunun sonucu ise ölçülen performansların dairenin amaçları ile çelişebilmesidir.

Üçüncü bir konu, kamu kesiminde birçok hizmetin sıfır esaslı olması söz konusu değildir. Örneğin birden fazla yıla sarkan yatırım projeleri, devlet borçlarının ve faizlerinin ödenmesi, emekli maaşı ödemeleri geçmiş yıllarda yapılan sözleşmelere bağlıdır. Dolayısıyla hiç yokmuş gibi sıfırdan ödenek ayrılması gibi bir konu söz konusu olamaz. Son olarak kamu kurum yöneticilerinin karar paketlerini sıralarken kullandıkları öncelik sıralaması, sosyal önceliklerden farklılık gösterebilmektedir.