

YENİ EKONOMİK DÜZEN VE KAMUNUN BÜTÇELEME ANLAYIŞINA ETKİSİ

Ali ERBAŞI*

(Selçuk Üniversitesi, Türkiye)

Semih BÜYÜKİPEKÇİ**

(Selçuk Üniversitesi, Türkiye)

1. GİRİŞ

Beşeri faaliyetlerde bilgi temininin önemi son derece büyüktür. Bir konuda alınacak kararların isabeti, o konudaki bilgilerin niteliğine, niceliğine ve tazeliğine bağlı bulunmaktadır. İşletmelerin sahip ve yöneticileri aynı kişiler olduğunda, bilgilerin kaydedilmesi ve örgüt içi iletişimin önemi fazla olmamaktadır. Birçok bilgi, işletme sahibi tarafından akılda tutularak gerektiğinde kullanılabilir. Ancak işletmeler büyüdükçe, faaliyetleri genişledikçe, işletmenin sahiplik ve yöneticilik yetkileri farklı kişilerde olunca, düzenli ve nitelikli bilgiye olan ihtiyaç şiddetlenmektedir¹. Modern örgütlerin bilgi işleyen birimler haline gelmesi, nicelleştirilmiş, farklı bir anlam ve içeriğe kavuşmuş olan bilginin işlenmesini ve kullanımını zorunlu kılmaktadır². Bu doğrultuda örgütler, bilginin ortaya çıkması, değer yaratması ve doğru zamanda, doğru insana yayılmasını sağlamak için bilgiyi yönetmelidirler³. Özel sektörün bilgiye verdiği önem, verimliliği ve etkinliği beraberinde getirmekle birlikte kamu sektörünün de bilgi kavramına önem vermesini sağlayıcı etkiler yapmıştır.

Örgütlerin hitap ettikleri pazarda daha etkili hale gelebilmek için yaptıkları mücadelenin başarısını etkileyen en önemli unsur, uygun stratejilerin seçilmesidir. Örgütler, kendi varlıkları ve faaliyetleri açısından uygun kararları verecekleri zaman, değişik alternatiflerle karşı karşıya kalırlar. İşte bu alternatiflerin oluşturulabilmesi, değerlendirilmesi ve örgüt açısından en uygun olanının seçilebilmesi, yalnızca bilgi faaliyetleri sayesinde mümkün olabilmek-

* Selçuk Üniversitesi, Seydişehir MYO. İktisadi ve İdari Programlar, İşletme Bölümü

** Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler MYO. İktisadi ve İdari Programlar, İşletme Bölümü

¹ Ü. ATAMAN, Genel Muhasebe Muhasebede Dönem İçi İşlemleri, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 1995, s. 1

² H. TUTAR, M. Kemal YILMAZ ve C. ERDÖNMEZ, Genel ve Teknik İletişim, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 196

³ R. BUCKMAN, Building a Knowledge - Driven Organization, McGraw Hill Companies Pub., USA., 2004, p. 17

tedir⁴. Örgütsel alanda yaşanan hızlı değişim, doğru bilgiye en kısa sürede ulaşmayı gerektirmektedir. Doğru bilginin ölçülebilir ve tanımlanabilir niteliklere dönüştürülerek planlara yansıtılması, geleceğe yönelik tahminlerin önem kazanmasını sağlamıştır.

Yirmibirinci yüzyıl, ekonomideki değişimlerin en geniş anlamıyla yaşandığı yüzyıl olmaktadır. Bu yüzyılda “devlet” anlayışında meydana gelen gelişmelere paralel olarak devletin mali alandaki görev, rol ve sorumlulukları da değişime uğramış ve yeni ekonomik düzenin temelleri atılmaya başlamıştır. Yeni ekonomik düzen, bu süreçte yer alan tüm ekonomik oluşumları ve yeniden şekillenen politikaları yakından etkilemiştir.

2. Küreselleşme ve Yeni Ekonomik Düzen

Globalleşme, uluslararasılaşma veya evrenselleşme şeklinde de ifade edilen küreselleşme kavramı, ülkeler arasındaki sınır ötesi faaliyetlerin artışı ifade etmektedir. Küreselleşme, son yıllarda ülkeler arasındaki özellikle ekonomik ilişkileri önemli ölçüde etkilemeye başlamıştır⁵. Küreselleşme ile ilgili çok farklı tanımlar ve bakış açıları mevcuttur. Tanım kargaşası içerisinde boğulmadan, tanımların genel ortak noktasını vermekte fayda görmekteyiz. “Küreselleşme ile ilgili tanımların ortak noktası, dünyanın içinde bulunduğu yeni bir evresel sürece ve değişime işaret etmesidir. Bu yeni süreç, global anlamda, kimi zaman yeni fikirlere, teknolojik gelişmelere ve kurumsal gelişmelere göndermede bulunurken; kimi zaman ulusal kimliklerin, ulusal ekonomilerin ve kültürlerin sınırlarının aşmasına ve dünya çapında meydana gelen değişimlerin etkisiyle yeniden yapılanmasına yol açmaktadır⁶”.

“Yeni Dünya Düzeni” kavramı, yirminci yüzyılın başından bu yana üçüncü defadır kullanılmaktadır. İlk seferinde Birinci Dünya Savaşı’ndan sonra barış antlaşmaları yapılırken (1919), ikincisinde İkinci Dünya Savaşı içinde (1941, Atlantik Demeci) ortaya atılmıştır. Her seferinde yeni bir kararsız dengeler bütünü ortaya çıkmış, devlet sayısı artmış ve ülkelerin her konudaki geleneksel yöntemlerinde bir takım değişiklikler meydana gelmiştir. Bugün yaşadığımız

⁴ F. KÜSKÜ, Bilgi Faaliyetlerinin Stratejik Yönetimdeki Rolü ve Türk İmalat Endüstrisinde Bir Araştırma, İstanbul Teknik Üniv. Fen Bil. Enst. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 1996, s. 43

⁵ V. TANZI, The Demise of the Nation State?, IMF Working Paper, WP/98/120, Washington, 1998, p. 32

⁶ H. TUTAR, “Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi”, Hayat Yayınları, İstanbul, 2000, s. 17’den aktaran A. ACAR, “Küreselleşme Sürecinde Ahilik Kodları ve Normlarının Yeniden

Değerlendirmesi”, I. Ahi Evran-ı Veli ve Ahilik Araştırmaları Sempozyumu, 12-13 Ekim, Kırşehir, 2004, s. 1

olgusunun, üçüncü küreselleşme dalgası olduğu söylenebilir⁷. Aslına bakılacak olursa yeni dünya düzeni kavramı ile küreselleşme kavramları, birbirlerine çok yakın anlamlar ihtiva etmektedir. Bu yüzden çalışmamızda küreselleşme ve yeni dünya düzeni kavramları, aynı anlamda kullanılmıştır.

Yeni dünya düzeni kavramının, tanımsal ve siyasi-ideolojik açılarını bir kenara bırakacak olursak, iktisadi ve ticari hayata önemli etkileri olduğunu söylemek oldukça rasyonel bir tespit olacaktır. Hayatın her noktasında tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme, devlet faaliyetlerinde de önemli yansımalar ortaya çıkarmıştır.

Dünya'nın yaşamakta olduğu hızlı ve sürekli değişim, tüm sektörleri önemli ölçüde etkilemekte ve değişim kavramını örgütlerin vazgeçilmez bir parçası yapmaktadır⁸. Küreselleşme süreci ile birlikte dünya, yirmibirinci yüzyıla, yeni ekonomi anlayışını içeren düzenin yapı taşlarından oluşan bir ortamda girmiştir. Bilgi ve iletişimin ön plana çıktığı bu süreç, dünya ülkelerinde ekonomik ve toplumsal yaşamı çok yönlü olarak etkilemiş ve bu etkileşim yeni ekonomik bir düzen ortaya çıkarmıştır. Bu değişim doğrultusunda, devlet kavramına farklı işlev ve görevler yüklenmeye başlanmış ve öncelikle devletin ekonomik rolü yeniden düzenlenmiştir. Devlet ile iktisadi yaşam arasındaki ilişki devletin müdahaleci olma işlevini değil, düzenleyici ve denetleyici olma işlevini ön plana çıkarmaya başlamıştır. Devletin değişen rolüne ilişkin temel fonksiyonların gerçekleştirilmesinde kamu kesimi ile birlikte piyasa kesiminin de önemli rolü olduğunu söylemek mümkündür. İçerisinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinde bilgi ve iletişim maliyetlerinin düşmesiyle birlikte hızlanan teknolojik gelişmelerin piyasa ekonomisine entegrasyonu, çevrenin korunmasına yönelik tedbirlerin alınması ve uygulanması, toplam kalite anlayışının özel kesimde uygulanması ve katılımcı devlet anlayışının gerçekleştirilmesinde piyasa kesiminin önemli bir payı vardır⁹. Ekonomide oluşan bu yeni düzen, özellikle son dönemlerde kamu yönetimi anlayışında önemli değişim ve dönüşüm süreçlerini beraberinde getirmiştir ve bu süreç, hızla devam etmektedir.

3. Yeni Ekonomik Düzenin Türkiye Kamu Sektörünün Bütçeleme Anlayışı Üzerindeki Etkisi

⁷ H. OLGUN, "Küreselleşme Kavramı ve İçeriğine Genel Bir Bakış", Sosyo Ekonomi Dergisi, Sayı: 2006-1, Ocak-Haziran, 2006, s. 144

⁸ M. S. AKSÜ, "Küreselleşme Eğilimlerinin Turizm Sektörü Üzerindeki Etkileri", Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi, Yıl: 8, Sayı: 1-2, Mart-Haziran, 1997, s. 42

⁹ Esra S. DEMİRCAN, "Yeni Ekonomik Düzen Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu", Yönetim ve Ekonomi Dergisi, Celal Bayar Üniv. İİBF. Cilt: 13, Sayı: 2, 2006, s. 49-50

Kar elde etme amacı olmayan kamu örgütleri, sadece mal ve hizmet üretmeye ve bunu artırmaya yönelmiş; pazarlama faaliyetlerini, pazardaki gelişmeleri ve üretimdeki maliyetleri çok fazla dikkate almamıştır. Siyasilerin kamusal alanda yapılabilecek işleri ve hizmetleri belirlemesi ve kamu yöneticilerinin de bunları uygulaması, kamu yönetimi çalışanlarının, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin itaat etmesini gerekli kılmıştır. Bu şekilde kamu yönetimi denetim altına alınmış ve bu denetimle, kamu kurumlarının misyonları, performans hedefleri ve maliyetleri ikinci plana itilerek, piyasa mekanizması dikkate alınmamıştır¹⁰.

Küreselleşme, dünya devletlerinin ekonomilerinin bütünleşmesini ve ülkeler arası sınırların etkisinin azalmasını, böylelikle de mal ve sermaye akışının kolaylıkla sağlanmasını ifade etmektedir. Küreselleşmenin ortaya çıkışının ve yaygınlaşmasının önemli nedenleri; liberal hükümet politikaları, haberleşme ve ulaşımın gelişmesi, çok uluslu firmalar ve bölgesel birliklerin gelişmesi, kaynakların optimal dağılımını sağlamanın önemli hale gelmesi, gelişmiş ülkelerin menfaatleri ve yeni pazarlara ulaşma çabalarıdır¹¹. Küreselleşme olgusunun özellikle kamu yönetimi üzerindeki etkisi, kaynakların optimal dağılımını sağlamak üzerine olmuştur. Bu doğrultuda Türkiye kamu sektörü, kaynaklarının optimal şekilde dağılımı ve kullanımının en etkin şekilde nasıl gerçekleştirilebileceği hususunda bir takım arayışların içerisine girmiştir.

Kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan yeni yönetim anlayışına geçiş süreci, kamu yönetiminin özel sektörle karşılaştırılmasını gündeme getirmiştir. Kamu yönetimini bu karşılaştırma dolayısıyla en çok ilgilendiren husus, özel sektörün hangi modern yönetim tekniklerini bünyesine nasıl adapte edeceği olarak özetlenebilir¹². Ekonomik faaliyetlerde özel sektörü olduğu gibi kamu sektörünü de etkileyen küreselleşme kavramı, ülkeler arasındaki sınır ve uzaklık farklarını ortadan kaldıran bir hal almıştır. Ülkeler arasındaki bu etkileşim, ülkelerin kamu sektörlerindeki birçok uygulamalarda da kendini göstermiştir. Bu kapsamda özel sektör de sıkça kullanılan bazı kavramlar, hem ilgili ülkenin kamu sektöründe hem de diğer ülkelerin kamu ve özel sektörlerinde kullanılmaya başlanmıştır.

Türkiye’de 1980’li yıllarla birlikte devletin yeniden yapılandırılması anlayışı, kamu yönetim paradigmasında önemli değişikliklerin yaşanmasına neden olmuş; geleneksel kamu yönetimi teorik ve pratik açıdan değer kaybederken, onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başlamıştır.

¹⁰ B. ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul, 2005, s. 23

¹¹ A. YAVUZ, Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Esneklik, İşveren Dergisi, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, C: XXXVII, Sayı: 12, Eylül, 1998, s. 7’den aktaran: F. AYDINLI, Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminde Dış Kaynaklardan Yararlanma ve Bankacılık Sektöründeki Uygulamalara İlişkin Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniv. Sosyal Bilimler Enst., İstanbul, 2001, s. 35

¹² A. ERBAŞI, Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 93

Özellikle küreselleşme sürecinin büyük etkisiyle, 1980 öncesinin merkeziyetçi yönetim anlayışının tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de sorgulanmaya başladığını ve yeni arayışların gündeme geldiğini görmekteyiz¹³. Dünyada yaşanan bu yeni arayış çabaları, yeni bir yapılanmanın gereğini açıkça ortaya koymaktadır. Bu yapılanmanın temelinde, özel sektörde sıkça karşılaşmaya başladığımız kurumsal bir yönetim anlayışına sahip olma çabaları, kamu sektörünün gözde konusu haline gelmiştir. Yeni şekillenen bu yönetim anlayışı, kamu örgütlerinde geleneksel yönetim anlayışından performansın sorgulandığı bir yönetim anlayışına doğru geçişi yansıtmaktadır. Bu geçişte kuşkusuz ABD, İsveç ve AB ülkelerinin kamu örgütlerinde yaşanan performans yönetim sistemi anlayışının etkisi çok fazladır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme gelmeye başladığı 1980’lerden beri siyasal katılım, demokratikleşme, hesap verme sorumluluğu, müşteri beklentilerine duyarlılık, kalite beklentilerinin artması, karlılık ve verimlilik gibi demokratik siyasal yapıya ve piyasa düzenine ait ilke ve değerlerin kamu yönetimi alanında benimsenmeye başlaması; kamu kesiminde performans arayışlarını hızlandırmıştır. Bu eğilim aynı zamanda, kamu yönetimi örgütlerinin, içinde bulundukları toplumsal-siyasal sistemin bir parçası olmaları dolayısıyla kaynakları etkili kullanan, süreçlerini geliştiren, verimliliklerini artıran, kaliteli hizmet üreten ve dolayısıyla örgütsel hedeflerine ulaşmak suretiyle siyasal denetim mekanizmaları karşısında hesap verme sorumluluğunun gereğini yerine getirebilen bir yapıya kavuşma arayışı içine girmelerini sağlamıştır¹⁴. Artan maliyetler, hizmet kalitesinde artış için yapılan baskılar, vb. durumlarla karşı karşıya bulunan kamu örgütleri, sınırlı kaynakların rasyonel bir biçimde dağılımını sağlayacak etkin bir bütçeleme sürecine olan gereksinimleri giderek artmaktadır¹⁵. Bu gereksinim, son yıllarda performansın sorgulanabildiği, mali saydamlığı, hesap verebilirliği ve şeffaflığı ön plana çıkaran performans esaslı bütçeleme sisteminin kullanımının yaygınlaşmasıyla etkisini göstermektedir.

3.1. Performans Esaslı Bütçeleme ve Önemi

Performans esaslı bütçeleme; üç yıllık bir mali planın, üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesini sağlayan bir süreçtir¹⁶. Performans esaslı bütçeleme; örgütün mevcut kaynaklarını stratejik açıdan öncelikli alanlarda

¹³ R. ARMAĞAN ve M. AKTEL, “Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansman Sorunlarına Bakış”, S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl: 1, Cilt: 1 Ocak-Temmuz, 2005, s. 128

¹⁴ U. SARAN, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 187

¹⁵ Ü. ERGUN, “Sıfır Tabanlı Bütçelemenin Planlama ve Denetim İşlevi”, Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF. Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 1987, s. 159

¹⁶ H. YILMAZ, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Yayınları, Ankara, 1999, s. 18

kullanmasını sağlayan ve bu sürecin etkinlik düzeyini ölçen çok yıllık bütçeleme türüdür.

Performans esaslı bütçeleme; karar alıcıların gücüyle, bütçedeki talepleri karşılamak için hükümetin kapasitesini güçlendirmeye yardım etmektedir. Çünkü karar alıcılar, performans çıktılarının sonuçları üzerinde daha doğru ve nitelikli bilgiye sahip olurlar. Performans bilgisi; politika yapıcılar, programların iyi koordine edilmiş amaçları gerçekleştirip gerçekleştiremeyeceklerine dair pek çok sorusunu cevaplamaya yardımcı olmaktadır¹⁷. Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere geliştirilmiştir. Planlama sürecinde hazırlanan stratejik planlar ile bütçeleme sürecinde hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları, bu amacı gerçekleştirmek için kullanılan temel araçlardır¹⁸. Bu doğrultuda performans esaslı bütçeleden olan beklentiler artış göstermektedir.

Hizmet ve malların üretimi için kurumlara aktarılan paraların nasıl harcandığı ya da mevcut usullere göre harcanıp harcanmadığı kamu yönetiminde önemli bir sorundur. Kaynakların istenilen amaçlar için verimli kullanılıp kullanılmadığının tespiti, sağlanan hizmetlerin değerini veya çıktıların ölçen bir parametreyi gerektirir. Diğer bir ifadeyle, çıktılar ile girdiler arasındaki verimlilik ilişkisi önemli bir sorundur¹⁹. Bu sorunun varlığı, bütçeleme ile strateji bağlantısı kurularak oluşturulan performans esaslı bütçeleme ile elimine edilebilir.

İngiltere’de yapılan dünya çapındaki bir araştırmada; şirketlerin sadece küçük bir kısmının performans değerlendirme süreçlerinin işleyişinden memnun olduğu görülmüştür. Süreçten memnun olmayan çoğunluğun problemleri ise; sistem tasarımının zayıflığı, süreç tasarlanırken organizasyonel kültürün hesaba katılmayışı, amaçlar arasındaki çelişkiler ve düşük performansın açığa çıkarılması konusundaki isteksizlik olarak sıralanmaktadır. Araştırma sonuçları bu problemlerin yanı sıra, şirketlerin performans değerlendirme süreci sırasında büyük resmi göremeyip sürecin amaçlarını göz ardı ettiklerini ortaya çıkarmıştır²⁰. Performans değerlendirme sisteminin içerisine bütçeleme sürecinin dahil edilmesi, büyük resmin çok daha anlaşılır şekilde tanımlanmasını sağlamaktadır. Bununla birlikte, örgüt fonksiyonları için kaynakların etkin ve verimli kullanımı, tasarruf olgusunun örgüt kültürüne yerleşmesi ve fonksiyonların faaliyetlerini kendi kendine denetleme imkanı sağlamaktadır.

¹⁷ L. Paul POSNER, Performance Budgeting, Current Developments and Future Prospects, General Accounting Office, USA., 2003, s. 4

¹⁸ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 2004, s. 12

¹⁹ H. Hüseyin ÇEVİK, T. GÖKSU, Veyzel K. BİLGİÇ, M. KARAKAYA, K. SEYHAN ve S. Kenan GÜL, Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 49

²⁰ İnsan Kaynaklarında Yeni Eğilimler, Ed.: Deniz Yalım, Hayat Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 61

Performans esaslı bütçelemeye geçen veya geçmekte olan ülkelerin bu sistemden temel beklentileri²¹;

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,
- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanması olarak sıralanabilir.

3.2. Performans Esaslı Bütçeleme Genel İşleyişi

Performans esaslı bütçeleme süreci hükümet politikaları, kalkınma planı ve yıllık programlar, orta vadeli program ve mali plan ile uyumlu olmak durumundadır. İdare adına hazırlanan stratejik plan çerçevesinde her bir harcama biriminin performans programı oluşturulur. Oluşturulan bu performans programlarının bütünleştirilmesiyle idare performans programına ulaşılır. Performans programlarında yer alan faaliyet ve projelere ilişkin maliyet bilgileri, idare bütçesini oluşturur. Bu süreçten sonra yapılacak olan tek şey, idareye ilişkin oluşturulan bütçe kalemlerinin analitik kodlamasının yapılmasıdır.

Amaç, hedef, faaliyet, çıktı ve performans arasında oluşturulan yapı, performans kriterleri ile ölçülürken performans yönetiminin yalnızca bu olgulara bağlı olması, sistemin ruhuna uygun değildir. Bu çerçevede kuruluş, kaynak yapısıyla uyumlu olarak stratejik amaçları ve hedefleri altında faaliyet ve projelerinin maliyet yapılarını ortaya koyacaktır. Bütçe uygulamasına geçerken, kuruluşun bütçedeki sınıflandırmadan farklı bir şekilde oluşturduğu faaliyet ve projeleri varsa, bunlar köprü tablolar hazırlanmak suretiyle mevcut faaliyet ve projeler ile bütünleştirilebilir. Stratejik planların yıllık uygulama dilimleri belirlenerek raporlanır. Stratejik planlar ve bütçeler arasındaki ilişki bu belgeler aracılığı ile açıklık kazanacaktır. Böylelikle bütçelerin performans uygulamasını destekleyen bir yapıya sahip olması sağlanmış olacaktır²². Amaç ve hedeflere kuruluşun ulaşmasını sağlayacak faaliyet ve projeler, izleyen iki yılın tahminlerini gösteren maliyetlerle ilişkilendirilir.

Performans esaslı bütçeleme mantığında, stratejik planlama çerçevesinde her bir hedefin, faaliyetlerde ifade edilmesi sonrasında faaliyetlerin bütçe ile ilişkisinin kurulması bulunmaktadır. Buradaki temel amaç, bütçenin hazırlanması sürecinde kaynak ve maliyet yapılarının ortaya konulması suretiyle her bir politikanın maliyetini ölçebilmek ve harcamaların önceliklendirilmesi sürecine yardımcı olmaktır. Bu çerçevede, öncelikle bir bütün halinde sektör ve kuruluşun kaynak ve harcama yapısının ortaya konulması gerekmektedir. Bunun için, geçmiş 2-3 yıllık gerçekleştirmeler ve bu

²¹ OECD Policy Brief, Public Sector Modernisation: Governing for Performance, OECD Observer, Paris, 2004, s. 4

²² DPT, Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara, 2003, s. 35

konudaki gelişmeleri yansıtan kararların dikkate alınması gerekmektedir. Bu bölümde, örgütün elde ettiği ve gelecek dönemde elde etmeyi öngördüğü tüm gelirleri gösteren kaynak tablosu çerçevesinde, örgüt, faaliyet bazında kaynak dağıtma alıştırmalarını yapmaya başlayacaktır. Böylece, stratejik amaçlarla ilgili politika değişikliklerinin maliyeti ve içsel etkileri değerlendirilebilecek ve bütçe görüşmelerinin ilk bazı burada oluşturulacaktır²³. Stratejik plan ile performansa dayalı bütçeleme sisteminin birbirinden ayırt edilmesi doğru değildir.

3.3. Performans Esaslı Bütçelemenin Türkiye’deki Hukuki Altyapısı

Kamu harcama reformu kapsamında hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kaynaklarının etkili, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür. 5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçerek ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir²⁴. Performans esaslı bütçelemenin hukuki altyapısı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 9, 17, 41, 60 ve 64. maddeleri ile Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmeliğin ilgili maddelerine dayanmaktadır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme” başlıklı 9. maddesinde kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenilen düzeyde ve kalitede sunabilmeleri için, bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları belirtilmiştir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Performans göstergeleri; Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilir. Kuruluşların bütçelerinde yer almakla birlikte performans denetimleri, performans göstergeleri çerçevesinde gerçekleştirilir. İlgili kanunun 17. maddesi gereğince; gelir ve gider tekliflerinin

²³ Kamuda Stratejik Planlama, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara, 2006, s. 33

²⁴ Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, s. 7

hazırlanmasında, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışının dikkate alınacağı belirtilmiştir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 41. maddesinde faaliyet raporlarının hazırlanma şeklinde performans esaslı bütçelemeye atıfta bulunmuştur. Bu kapsamda idarenin faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde düzenleneceği belirtilmiştir.

5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 7. maddesi doğrultusunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "Mali Hizmetler Birimi" başlıklı 60. maddesi değişikliği gereğince kamu idarelerinde; idarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek, izleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek ile mevzuatı uyarınca belirlenecek bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri dikkate alınarak ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak görevlerini mali hizmetler birimi yerine getirir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun "İç Denetçinin Görevleri" başlıklı 64. maddesi gereğince; idarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek görevi, iç denetçilere verilmiştir.

3.4. Türkiye'deki Mevcut Durum

Türkiye'de 2005 yılından itibaren kamu idareleri, stratejik plan ve bu plana bağlı olarak performans esaslı bütçeleme çalışmalarını yapmaya başlamışlardır. Ancak bu uygulama tüm kamu idareleri için değil, birtakım koşullar dahilinde bir kısmı için zorunlu kılınmıştır. Örneğin, tüm belediyeler için bu çalışma zorunlu değildir. Yalnızca nüfusu 50.000'in üzerindeki belediyeler performans esaslı bütçeleme süreciyle ilişkilendirilmiştir.

Türkiye'de performans esaslı bütçeleme çalışması yapmaya başlayan kamu idarelerinin tümünün, uygulamayı nitelikli şekilde yürüttüklerini söylemek çok doğru olmayacaktır. Çünkü kamu idarelerinin büyük bir kısmı, performans esaslı bütçelemenin önemini anlamadan, yalnızca hukuki bir zorunluluk olarak bütçeleme çalışmasını yapmaktadırlar. Halbuki klasik bütçeleme anlayışıyla bir sonraki yılın bütçeleri tahmin edilmektedir. Bu tahminler, genellikle belirli bir

yüzdesel artış dahilinde gerçekleştirilmektedir. Tahmin edilen bütçelerin gerçekleşme oranları incelendiğinde oldukça düşük bir rakam karşımıza çıkmaktadır. Bu profilin daha ayrıntılı olarak işlenmesi; tüm kamu idarelerinin, özellikle uygulayıcıların bu konuda eğitilmelerini gerektirmektedir. Bu kapsamda tüm idarelerin yaptıkları bütçeleme çalışmasının sonuçlarına bağlı olarak bir sonraki yıl merkezi bütçelerinin dağıtılması, performans esaslı bütçelemeye gereken önemin verilmesini sağlayacaktır. Bu önem, beraberinde daha sağlıklı ve işler bir bütçeleme çalışmasıyla kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımını getirecektir.

4. Sonuç

Yirmibirinci yüzyılın değişim anlayışı, özel sektör gibi kamu örgütlerini de yeni bir arayış içerisine yöneltmiştir. Halkın beklentilerinde kaliteye yönelim ve son derece dinamik olan hizmet sektöründe yaşanan değişimler, kamu örgütlerinin, geleneksel yönetim sistemlerinden modern yönetim sistemlerine doğru bir eğilim sergilemelerine neden olmuştur. Yeni ekonomik düzenin getirdiği değişime kamu örgütleri de uyum sağlama yolunda, verimlilik ve etkinlik artışını sağlayıcı yöntemler üzerinde durmaya başlamışlardır. Performansını sorgulamayan ve genellikle siyasi tavırlarla hareket eden kamu örgütleri, genel bir anlayış değişikliğine doğru yönelmiştir.

Küreselleşme olgusunun yansıması, her kesimde etkisini göstermektedir. Ancak kamu sektöründeki yansıma, önemli ölçüde göze çarpmaktadır. Bu kapsamda kamu örgütleri, yeni şekillenen ekonomik düzenin gereklerini uygulamaya yönelik çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Bu çalışmaların konularından biri de bütçeleme olmuştur.

Türkiye kamu idarelerinin birçoğunda klasik bütçeleme anlayışı, yerini performans esaslı bütçelemeye bırakmıştır. Performans esaslı bütçeleme, girdiden ziyade çıktıya odaklanmayı öngören yeni bir bütçeleme anlayışıdır. Performans yönetim sistemini oluşturan örgütler, kaynak ihtiyaçlarını da performansla dayalı hale getirmenin alternatiflerini aramaktadırlar. Bu doğrultuda kamu örgütleri, yeni mevzuatın gerekleri ile ölçme ve değerlendirme sistemlerinin faydalarından yararlanmak için performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar yapmaya başlamışlardır. Bu çalışmalar, hem performansın çıktı bazlı sorgulanabildiği hem de etkin bir bütçeleme sistemini beraberinde getirmektedir. Çalışmaların etkili şekilde işleyebilmesi için, ilgili tüm kamu idarelerinin, sistemin örgüte olan katkılarını iyice irdelemeleri, performans esaslı bütçeleme çalışmasını yalnızca hukuki zorunluluk olarak görmemeleri ve üzerine düşenleri yerine getirmeleri gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. Acar, A. (2004) Küreselleşme Sürecinde Ahilik Kodları ve Normlarının Yeniden Değerlendirimi, I. Ahi Evran-ı Veli ve Ahilik Araştırmaları Sempozyumu, 12-13 Ekim, Kırşehir, 2004, s. 1-13
2. Aksü, M. S. (1997) Küreselleşme Eğilimlerinin Turizm Sektörü Üzerindeki Etkileri, *Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 1-2, Mart-Haziran, s. 42-46
3. Armağan, R. ve M. Aktel (2005) Küreselleşme Sürecinde Belediyelerin Finansman Sorunlarına Bakış, *S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl: 1, Cilt: 1 Ocak-Temmuz, s. 127-156
4. Ataman, Ü. (1995) Genel Muhasebe Muhasebede Dönem İçi İşlemleri, Türkmen Kitabevi, İstanbul
5. Aydın, F. (2001) Stratejik İnsan Kaynakları Yönetiminde Dış Kaynaklardan Yararlanma ve Bankacılık Sektöründeki Uygulamalara İlişkin Bir Araştırma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniv. Sosyal Bilimler Enst., İstanbul
6. Buckman, R. (2004) *Building a Knowledge - Driven Organization*, McGraw Hill Companies Pub., USA.
7. Çevik, H. Hüseyin, T. Göksu, Veysel K. Bilgiç, M. Karakaya, K. Seyhan ve S. Kenan Gül (2008) Kamu Kurumlarında Performans Yönetimi, Seçkin Yayıncılık, Ankara
8. Demircan, Esra S. (2006) Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu, *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Celal Bayar Üniv. İİBF. Cilt: 13, Sayı: 2, s. 47-61
9. DPT (2003) Kamu Kurumları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, DPT Yayınları, Ankara
10. Erbaşı, A. (2008) Belediyelerde Kurumsal Performans Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara
11. Ergun, Ü. (1987) Sıfır Tabanlı Bütçeleme Planlama ve Denetim İşlevi, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 1, s. 152-168
12. Eryılmaz, B. (2005) Kamu Yönetimi, Erkam Matbaası, İstanbul
13. İnsan Kaynaklarında Yeni Eğilimler (2005) Ed.: Deniz Yalım, Hayat Yayıncılık, İstanbul
14. Kamuda Stratejik Planlama (2006) İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara
15. Küskü, F. (1996) Bilgi Faaliyetlerinin Stratejik Yönetimdeki Rolü ve Türk İmalat Endüstrisinde Bir Araştırma, İstanbul Teknik Üniv. Fen Bil. Enst. Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul
16. OECD Policy Brief (2004) *Public Sector Modernisation: Governing for Performance*, OECD Observer, Paris
17. Olgun, H. (2006) Küreselleşme Kavramı ve İçeriğine Genel Bir Bakış, *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı: 2006-1, Ocak-Haziran, s. 141-152
18. Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (2004) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara
19. <http://www.bumko.gov.tr/maliyonetim/performans/performansbpbutcerehber.pdf>
20. Posner, L. Paul (2003) *Performance Budgeting, Current Developments and Future Prospects*, General Accounting Office, USA.
21. Saran, U. (2004) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım, Atlas Yayıncılık, Ankara
22. Tanzi, V. (1998) *The Demise of the Nation State?*, IMF Working Paper, WP/98/120, Washington
23. Tutar, H., M. Kemal Yılmaz ve C. Erdönmez (2005) Genel ve Teknik İletişim, Seçkin Yayıncılık, Ankara
24. Tutar, H. (2000) Küreselleşme Sürecinde İşletme Yönetimi, Hayat Yayınları, İstanbul
25. Yavuz, A. (1998) Küreselleşme ve Çalışma Hayatında Esneklik, *İşveren Dergisi*, Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, C: 36, Sayı: 12, Eylül, s. 6-8

26. Yılmaz, H. (1999) Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi Yayınları, Ankara
27. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.
28. 5436 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.12.2005 tarih ve 26033 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

Summary

THE NEW ECONOMIC ORDER AND ITS EFFECT ON THE PUBLIC BUDGETING

Ali ERBASHI

(Selchuk University, Turkey)

Semih BUYUKİPEKCHİ

(Selchuk University, Turkey)

The efforts of changing and development in today’s world in which the fact of globalization has come into prominence and in the private sector in which information has become to the fore started to affect the public sector. This effect has brought some innovations in the mentality of public management but also it brought to the fore much more effective and efficient spending dicipline. The new spending dicipline surrounded by the mentality of multi-year budgeting made the public sector accept some certain management approaches while preparing the budget of the public sector. This approach which is called performance-based budgeting and which became to the fore with the effects of the new economic order is a method which reveals the relation of budgeting and performance. The aim of this workout is to reveal the effect of the new economic order shaped by the effect of the globalization on the metality of public budgeting in Turkey.

Key Words: New economic order, public, budgeting, performance-based budgeting