

BÜTÇELEME DÜŞÜNCESİNİN EVRİMİ VE SİSTEM BÜTÇESİ

Erkan OYAL*

G İ R İ Ş

Çağdaş toplumların mali yapıları çok sayıda sistemden oluşur. Bununla birlikte kamu bütçesi bu sistemlerin en eskisi ve en önemlisidir. Boulding'le birlikte denilebilir ki, tüm toplumlar ekonomik ortamda yaşamaya başladıklarından bu yana bütçe düşüncesine sahip olagelmışlerdir. Kamu bütçeleri, yüzyıllar süren evrim içinde uğradıkları öz ve biçim değişikliklerine karşın günümüzde de kamu organlarınca gerçekleştirilmesi istenilen tüm işlevleri içeren bir ana belge ya da temel mali plân olma niteliğini koruyabilmışlerdir.

Bütçe, gerçekte siyasal iktidarların devlet ve hizmet anlayışlarının bir ürünüdür. Bir başka deyişle, bütçeye egemen olan anlayış daha derinlerde siyasal iktidarların dayandıkları sistemleri, doktrin ve ideolojileri yansıtır ya da desteklemek istedikleri ekonomik düzen için bütçeler siyasal partilere en önemli araçlardan birinin verir¹. Daha özlü bir anlatımla, devlet bütçesi, ekonomik, siyasal ve yönetsel, karma bir içeriğe sahiptir. Bu bakımdan bütçe ile ilgili görüş ve tartışmalar, genellikle birden fazla bilimsel alana yayıldığından, bazı temel kavramlar üzerinde bile belirsizliği gidermek çoğu kez olanaksızdır.

Bütçeciliğe «uyuşmazlıkların çözümü yönetimi» olarak bakılırsa, çok sayıda bütçe sisteminin varlığını önceden kabul etmek gerekir. Ancak son yıllarda yaygınlaşan kazanan bir olgu da, var olan tüm bütçe sistemlerinin gereksinmelere yanıt vermekten uzak kaldığının anlaşılması ve iyileştirme çabaları üzerinde önemle durulmasıdır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan tüm ekonomiler, değişik gereksinimlerden kaynaklanmakla birlikte, kendi ölçülerinde giderek büyük boyutlara ulaşan kamu giderleri yapmaktadırlar. Bu durum giderleri karşılayan birincil kaynak durumundaki vergilerin en azından belli bir oranda artması sonucunu doğurmaktadır. Bir başka deyişle, büyüyen kamu giderleri hemen her ülke

* Erkan Oyal, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde Öğretim Üye Yardımcısıdır.

¹ Ali Gevgilili, *Türkiye'de 1971 Rejimi*, Milliyet Yayınları, İstanbul, 1973, s. 110.

de vergi yükü sorununu ön plâna çıkartmakta ve yükümlülerin omuzlarına taşınamayacak denli ağır vergiler konulduğu savı yaygınlaşmaktadır.

Gelişme düzeyleri farklı olmakla birlikte tüm ekonomilerde ulusal gelirin her yıl artan bir bölümünün kamusal denetim altına girmesi ve kamu ekonomisi boyutlarının hızla genişlemesi yeni liberal - müdahaleci toplumların kimi egemen kesimlerinde kuşku ve tedirginlik yaratıyor gibi görünmektedir. Ancak, devlet kapitalizmi, az gelişmiş ekonomilerin çoğu gibi batı ekonomilerinin de başat sistemi olma yolundadır ve bu önemli gelişmenin ekonomik bakımdan egemen çevrelerin isteği dışında oluştuğunu savunmak, çeşitli nedenlerle olanaksızdır.

Bütün bu durumlar, kamusal finansal sistemin temel aracı olan bütçenin durdurulmıyân ya da durdurulmak istenilmeyen büyümesini en azından bazı yollarda kayıtlama ve etkenliğini artırma yolunda girişimlerde bulunulmasını gerektirmiştir. Gereksinme, görece yakın zamanlarda ortaya çıkmış olmasına karşın, kökeni eskilere değin uzanmaktadır.

KAMU GİDERLERİNİN İNCELENMESİNE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR

Kamu yönetiminde verimlilik ve etkenliğin sağlanmasına ilişkin çalışmalar, hemen hemen devlet hayatıyla aynı zamanda başlatılmıştır². Ne var ki, bu çabaların yakın zamanlara değin başarılı olduğu söylenemez.

Kamu faaliyetlerinin maliyet ve toplumsal yararlılığını içeren çalışmalar ilk kez bir Fransız mühendisi olan Dupuit tarafından yapılmıştır. Üzerinden yaklaşık 130 yıl geçen bu çalışmalar, özellikle nehir ve liman projeleri ile su taşkınlarını önleme gibi bir dizi sınırlı yatırım alanını ele almakla yetinmiş; kamusal hizmetlerle ilgili yönü dışarıda bırakmıştı. Dupuit'nin bu çabasının bütçe süreci ile dolaylı bir ilişkisi olduğu kanısı pek çok yazar tarafından paylaşılmıştır.

Kamu giderlerinde etkenlik sorununun, dolayısıyla bütçeciliğe değgin bilimsel çözümleyici (analitik) çalışmaların, iktisatçı ve maliyecilerin ilgisini yakın zamanlara değin çekmediğini görmek ilginçtir. Bilimciler yakın zamanlara dek özellikle vergileme konusuna eğilmişler, yapıtlarında kamu borçlanması ve mali politikaya birkaç bölüm ayırmışlar ve kamu bütçesi ile ilgili gözlemlerini yalnızca bir bölüm içinde yüzeysel şekilde geçiştirmişlerdir³.

Yüzyılın başlarında F. W. Taylor'un başlattığı «bilimsel yönetim» ya da «etkenlik mühendisliği» denilen okul, yönetsel işleve yeni bir bakış açısı getirmiştir. Yine bir mühendis olan Taylor, özel sanayi kuruluşlarında

² Atila Dicle, *Program Bütçesi, Kamu Yönetiminde Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi*, Balkan Basımevi, Ankara, 1973, s. 1.

³ Murray L. Weidenbaum, «Program Budgeting-Appling Economic Analysis to Government Expenditure Decisions», *Planning Programming and Budgeting System: A Systems Approach to Management*, (Der. R. J. Leiden, E. G. Miller), Chicago, 1969, s. 165.

ilk kademe işçilerinin yaptıkları işlerin, özellikleri ile, bunların en verimli şekilde yapılabilmesi için gerekli insan yeteneklerini ve sınırlılıklarını inceliyor, böylelikle makine - insan sisteminin en düşük giderle en yüksek verimi nasıl sağlayabileceğini araştırıyordu. Taylor, çalışmalarını, o tarihlerde Rus devrimiyle de iyice bir tehlike olarak görülmeye başlanan komünizme karşı kapitalist sanayiciler için bir «savunma ideolojisi» olarak kullanmayı da düşünmüştür⁴. Ancak bu çalışmalarla sağlanan bulguların, sonraları batıdaki kamu bütçelerini yeniden düzenleme girişimlerinde yararlı olduğu genellikle benimsenen bir görüştür.

Yine yüzyılın başlarında Birleşik Amerika'da kamu yönetimini inceleme gereğiyle kurulan bir komisyon, bütçenin verimlilik ve etkinlik sağlayıcı bir araç olarak kullanılabilirliği konusuna eğilmiştir. Başkanının adıyla anılan TAFT Komisyonu, kamu giderlerinde maliyetleri ve verimliliği saptamak üzere, giderlerin işlevsel sınıflandırılmasına dayalı bir bütçe sistemi öneriyordu. Bu komisyonun oluşturulmasındaki temel neden, Amerikan - İspanya Savaşı sırasında hızla artan kamu giderlerinin, egemen ekonomi anlayışına uymaması ve kesinlikle sınırlandırılması isteğiydi. Artan bütçe ödeneklerinin «iş bütçesi» tekniği içinde biçimlendirilmesi önerisini hemen uygulamaya aktarmak olanağı bulunamadı. Ancak bu girişim de sonraki yıllarda gerekli reformların yapılmasına olanak sağlayacak bir ortam yaratılmasına katkıda bulundu⁵.

TAFT Komisyonunun önerdiği «iş bütçeliği»nin kökü sanayide gelişmiştir. Du Pont, bu tür bütçe sistemini General Motors'a yatırım yaptığı sıralarda, bu işletmeye tanıtmıştır. «General Motors Budget and Financial Procedures for the Year 1924», ilk program ve performans bütçe tekniği olarak ortaya çıkmıştır⁶.

Özel girişimdeki bu gelişmeden tam on yıl sonra 1934'de federal devlet ilk iş bütçesini Tarım Bakanlığı'nda uygulamaya koyuyor; bunu TVA izliyordu. Federe devletlerin bu alandaki çalışmaları savaş yıllarına rastlar.

1930'lu yıllar kamu kesimi ve bütçecilik yönünden önemli bir kavşaktır. O zamana değin özel ekonominin bir tamamlayıcısı durumunda olan kamu kesimi, Keynes tarafından yeniden biçimlendirilen makro ekonomi kuramı içinde, iktisadi gelişmenin yön ve sonucunu önemli şekilde etkileyen bir ekonomi alanı olarak ortaya çıkıyordu. Yeni kuramsal bütüncü düşünce içinde kamu maliyesi de yeni boyular kazanıyordu⁷. Ekonomik yapıları çökerten bunalım dönemi ve sonrasına rastlayan yıllarda, bütçenin ekonomik yaşantıyı etkileyici ve düzenleyici bir araç olarak kullanılabileceği düşüncesi, aynı araçtan ekonomik kalkınmada da yararlanılabileceği kanısını

⁴ Oğuz Onaran, *Örgütlerde Karar Verme*, SBF Yayını, Ankara, 1971, s. 13.

⁵ Atilla Dicle, a.g.e., s. 14.

⁶ David Novick, *Origin and History of Program Budgeting*. The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1966, s. 22.

⁷ Heinz Haller, *Maliye Politikası, Teorik Esaslar ve Temel Problemleri*, (Çev. S. Turan), TÜİF Maliye Enstitüsü, İstanbul, 1975, s. 3.

veriyordu. Keynes'çi yaklaşım içinde, kamu gelir ve giderlerinin hem kamu kesiminin kendi içindeki öncelikleri ortaya koymak hem de özel girişimin ekonomik faaliyetlerinin yön ve yoğunluğunu etkilemekte kullanılabileceği açıklıkla görüldü⁹. Kamu bütçesinin, artık klasik görüşün ele aldığı gibi durağan bir mali denge aracı olmadığı, ulusal ekonomi içinde kesimler arası dengeye yönelerek, en yüksek çalıştırma düzeyinde ekonomik denge ve istikrarı sağlayıcı bir araç olması gerektiği savı desteklenmeye başlandı. Ayrıca bu yeni anlayış, bütçenin ekonomik denge ilkesi yanında ekonomik kalkınma ve yönetim aracı olma ve telafi edicilik (dönemsel deflasyonları giderme) işlevlerini de üslenmesine yol açtı. Nitekim bu ilkelere dayanılarak, telafi edici bütçeler, dönemsel bütçeler ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra bütçeyi genel ekonomi politikası olarak ele alan ulusal bütçe kuramları ile, kalkınma işlevini ön plânda tutan yatırım bütçeleri kuramları geliştirildi.

Kamu giderlerinin gelişmesi sürecinde İkinci Dünya Savaşı, bir başka önemli aşama oluşturur. Savaş ekonomisi gereği görülmedik düzeye ulaşan kamu giderlerinin etken ve verimli biçimde kullanımı yine gündeme geliyordu. Savaş yıllarında geliştirilen yeni savunma ve saldırı sistemlerinin kullandığı teknikler, mali programlama sorunuyla yakından ilgiliydi. Nitekim sonraları bu tekniklerden bütçecilikte de yararlanılmıştır. Örneğin, **War Production Board** tarafından biçimlendirilen «Savaş Dönemi Denetim Sistemi», öz olarak bir program bütçe niteliği taşıyordu¹⁰.

Savaş sonrasına rastlayan dönemde, yaraların sarılması, sanayiin eski biçimine döndürülmesi çalışmaları, hasarın ortadan kaldırılması gibi nedenlerle, bütçe giderlerinin sanıldığı kadar azaltılamayacağı anlaşıldı.

Birleşik Amerika'da 1947'de kurulan «federal devletin örgütlenmesi» konulu **Birinci Hoover Komisyonu**, 1949'da verdiği raporun bütçeciliğe ayırdığı bölümünde yine «iş bütçeciliği»ni öneriyordu. Çok yönlü bir bütçe reformu içinde bütçe örgütü, muhasebe ve raporlama sistemlerinde de iyileştirmeler yapılması gereği üzerinde duruluyordu. Bu arada Deniz Kuvvetleri bütçesi 1948 yılında «iş bütçesi» olarak düzenleniyordu¹¹.

Dört yıl sonra çalışmaya başlayan **İkinci Hoover Komisyonu** da aynı yönde öneriler üzerinde direnmiş ve yeni bir atılımı gerekli görmüştür. Bu komisyon iş ve program bütçelerini eş anlamda kullanmıştır. Önerilen atılım, özellikle federe devletlerde gerçekleştirilememiş, uygulama ağır bir gelişme göstermiştir. Üzerinde görüş birliği sağlanan bir nokta, Hoover Komisyonları'nın amacını, özel girişimin ilke, teknik ve yöntemlerinin kamu yönetiminde de uygulanması¹² yolunda olduğudur.

⁹ William I. Abraham, «Annual Budget and Plan Implementation», *Development Digest*, Vol. IV, S. 2, 1966, s. 41.

¹⁰ D. Novick, a.g.e., s. 2. (Aktaran : G. Coşkun a.g.e., s. 55.)

¹¹ Frederick C. Mosher, *Program Budgeting*, Public Administration Service, Chicago, 1954, ss. 79-80.

¹² Atilla Dicle, a.g.e., s. 14.

Özellikle 1950'lerden sonra, bütçe giderlerinin geniş çapta bilimsel araştırmalara konu olduğu görülür. Kamu fonlarının seçimsel ve optimal kullanımına dönük çalışmalar hızla artmıştır. Ancak çalışmalar esas olarak, daha önceleri özel girişim tarafından olgunlaştırılıp, uygulamaya aktarılan ve amacı kârlılığı artırmak olan yöntem ve tekniklerin devlet bütçeliğinde de kullanımı koşulları üzerinde olmuştur.

İş bütçeciliği ile başlayan reform girişimleri, Birleşik Amerika'da 1960'lı yıllarda «sistem bütçeciliği» olarak da anılan Plânlama Programlama ve Bütçeleme Sistemine (PPBS) dönüşmüştür. Ford işletmeleri başkanlığından Savunma Bakanlığı'na atanan Mc Namara döneminde de, bu bakanlıkta program bütçe adıyla ilk kez uygulamaya konulmuştur.

KAMU GİDERLERİNDE ETKENLİĞİ SAĞLAMA GÜÇLÜKLERİ

Kamu giderlerinde, özellikle bütçeciliğe değin kararlarda etkenliğe ve verimliliğe ulaşmak temel amaç olmakla birlikte, bu çaba bazı nedenlerle sınırlıdır.

Önce eş anlamlı olarak kullanılmakla birlikte, verimlilik ve etkenlik farklı anlamlar taşımaktadır. Simon ve arkadaşları tarafından «net olumlu sonuçların seçimsel maliyetlere olan oranının en yüksek orana çıkarılması»¹³ biçiminde tanımlanan verimlilik yanında, etkenliğe daha geniş bir anlam verilmektedir. Etkenlik en geniş anlamıyla «amaçları gerçekleştirme derecesi»¹⁴ olup, çok sayıda ölçütle belirlenmektedir. Salt niceliksel olarak belirlenebilen verimlilik yanında etkenliğin tüm kamu hizmetlerini değerlendirmekte kullanılabileceği savunulmaktadır.

Özel işletmelerde verimlilik ve etkenliği sağladığı varsayılan iki öge, kamusal nitelikli kararları etkilemez. Bunlar :

- a) Üst düzeyde etkenliği sağlama aracı olarak, fiyat mekanizması,
- b) Alt düzeyde etkenliği sağlama aracı olarak da serbest yarışma (rekabet) ögeleriçir.

Üst düzey etkenlik olarak adlandırılan «fiyat mekanizması»nın kamu kesimi için söz konusu olmaması, bu kesimde kaynakların mal ve hizmet üretiminde optimal dağılımını engellemektedir. Alt düzende etkenliği belirleyen girişimin «serbest yarışma ortamı»nda en çok kârı araması da, kamu kesimi birimleri için söz konusu olamaz. Kârı, olabilen en üst düzeye çıkarma ve iflâstan kaçınma, özel işletmeleri kâr getirici yenilikler ve etken üretim/örgütlenme yöntemleri üzerinde durmaya itmektedir. Sistematik çözümlemeler kullanmaya gücü yetmeyen işletmeler de en azından sına - mal - yanılma yoluyla «kârlık - verimlilik» arayışı içindedirler. Kamusal

¹³ H. A. Simon ve ötekiler, *Kamu Yönetimi*, Üçüncü Kitap, (Çev. C. Mihçioğlu), TODAİE, Ankara, 1968, s. 463.

¹⁴ Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Harward University Press, Cambridge, Massacushets, 1964, ss. 20-21.

birimler için kâr dürtüsü bir yana, sorumluluk boşluğu, yetersiz kararların yol açtığı yüksek maliyetlerin, genellikle karar vericilerle ilişkilendirilmesini de önlemektedir. Özel kesimin «doğal seçim yasası», ısrafçı hükümetlerin tasfiyesinde yetersiz kalmaktadır¹⁵.

Kamu kesiminde alt ve üst düzey etkenliği sağlayıcı öğelerin bulunması, gelir ve maliyetleri incelemeye dönük sistematik çözümleme açığı, sorunun «yerine getirmenin gerekliliği» diyebileceğimiz bir yaklaşımla ele alınmasını zorunlu kılıyordu. «Yerine getirmenin gerekliliği» kavramı, maliyetin gözönünde bulundurulmasına özen göstermez. Bir başka deyişle asıl önem taşıyan, kamu organınca bir hizmetin yapılmasının gerekli görülmesidir. Bu durumda «olabilirlik çalışması» da kararın verilmesinden sonra yapılır. Böylelik kararların özde siyasal nitelik taşıdığı önceden varsayılmış olmaktadır.

Ancak bütçenin giderek artan ekonomik - yönetsel işlevi, ödeneklerin sezgiye dayalı şekilde dağıtılmasını olanaksızlaştırmaktaydı. Nitekim, bütçenin yeniden düzenlenmesi alanındaki ilk çalışmaların gerçekleştirildiği Birleşik Amerika'da Profesör V. O. Key, 1940'larda sorunsal şöyle ortaya koyuyordu :

«Eldeki (X) doları, (A) ve (B) faaliyetleri arasında bölüştürmekte hangi ölçüt kullanılmalıdır?»

Bu soruya verilebilecek yanıt iki şekilde olabilir : **Siyasal pazarlık** ya da **ussal çözümleme**.

Bütçe yazınında siyasal pazarlık yöntemini kullanan bütçe tipi geleneksel ya da klasik bütçe; ussal çözümlemeye dayalı bütçe düşüncesi ise iş ve program bütçe tipleri olarak anılır.

BÜTÇE SİSTEMLERİNİN ÖZELLİKLERİ

1965'de toplanan Uluslararası Yönetim Bilimi Kongresi'nde benimsenen sonul belgede, Birleşmiş Milletler tarafından 1921'den bu yana yürütülen bütçe tekniği çalışmalarının üç aşamadan geçtiği belirlenmiştir.

- Geleneksel Bütçecilik (Line-Item Budgeting),**
- Performans (İş) Bütçecilik (Performance Budgeting),**
- Plânlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS).**

GELENEKSEL BÜTÇECİLİK ANLAYIŞI

Geleneksel bütçecilik, A. Smithies'in de belirttiği gibi, aşırı derecede basitleştirilmiş, karşılaştırma ve eşgüdüm gereksinmelerine yanıt vermekten

¹⁵ Ronald McKean, *Efficiency in Government Through Systems Analysis*, John Wiley and Sons Inc., New York, 1958, s. 10.

uzak, bir yönetsel denetim aracıdır¹⁶. Geleneksel bütçecilikte giderlerle ilgili kararlar asıl olarak örgütsel ya da grupsal çıkarların çekişme ve pazarlıkları sonucu belirlenir. Soruna bu tür yaklaşım, bütçecilik olgusunun örgütsel çıkar çatışmaları yönünden değerlendirilmesini gerektirir. H. Simon'la birlikte denilebilir ki, bütçe dairelerinde çalışma yöntemi ne olursa olsun, herhalde bu çalışma belirli faaliyetlerle az sayıdaki bazı genel amaçlar arasında ilgi kurma faaliyeti değildir. Bu iş aslında rastlantıların, pazarlıktaki ustalığın, mevcut ve önceden tahmin edilen siyasal baskıların ve bütçe tahminlerini yapanların peşin yargılarının etkilediği karmaşık bir süreçtir¹⁷.

Görülüyor ki klâsik bütçecilikte bütçe giderlerine ilişkin kararlar, genellikle ussallıktan uzak, nesnel ölçütlere dayanmayan, bilimsellikten yoksun, sezgisel ve siyasal pazarlıkla biçimlenmektedir. Bu durumda kamu örgütleri gider tahminlerini yaparlarken isteklerinin tam olarak verilmeyeceğini geçmiş deneyimlerinden bildikleri için, abartılmış ödeneklerle ve pazarlığa hazırlıklı olarak görüşmelere katılmaktadırlar. Ne pahasına olursa olsun örgütü için daha çok ödenek koparmayı amaçlayan yönetici, azı elde edebilmek için çok istemekte, bu isteği karşılayan maliyeci ise, bazı isteklerin bilinçli olarak yüksek tutulduğunu bilmektedir. Bu koşullar altında verilen bütçesel kararlar ussal gözükmebilir ama alınan kararların sonuçlarını kesinlikle saptayabilmek için, elde yeterince güvenilir bilgi bulunmayan kimseden de ussal kararlar vermesi beklenemez. Bu bakımdan bütçeye ilişkin kararlar bir bakıma bürokratların görece güçlerini yansıtmakta, bir yandan da bürokratlar arasındaki farkı yerleştirip, pekiştirmektedir¹⁸.

Kesin ve köklü iktidar değişiklikleri olmadıkça, kamu masraflarının miktar ve bileşimi bir önceki yılın durumu hareket noktası olarak verilmektedir. Yapılan değişiklikler daha çok bir önceki yıl programlarındaki bazı hizmetlerin ödeneğini artırmak, bazılarınınkini azaltmak şeklindedir. Ödeneklerin birden bire kaldırılmasına pek rastlanmaz.

Teknik bakımdan, klasik bütçe sisteminin temelini sınıflandırma tipi oluşturur. Bu tip, sisteme uygulamada katılığını veren «gider başlıklı sınıflandırma»dır. Bu sistemde başlıca kaygı kanunî sorumluluğu kolaylaştırmak ve yönetsel kötü kullanımları önlemek olduğundan, giderler sonucunda sağlanan başarı düzeyinin irdelenmesine önem verilmez. Yönetsel birimler, ödeneklerin bölüm, fasıl ve maddeler şeklindeki ayrımını gözetmek ve kayıtlamalara uymak zorundadırlar. Bu kayıtlama, bir yandan gider bütçelerindeki tahminlerin tutarsızlığına yol açmakta, öte yandan yönetimin hareketsizliğinin başlıca nedenlerinden birini oluşturmaktadır¹⁹.

¹⁶ Arthur Smithies, «Conceptional Framework for the Programme Budget», *Programme Budgeting*, İkinci Bası, (Der. D. Novick), New York, 1969, ss. 29-35.

¹⁷ H. A. Simon ve ötekiler, *Kamu Yönetimi*, C. 3, (Çev. C. Mıhçıoğlu), TODAİE, Ankara, 1967, s. 279.

¹⁸ Fred W. Higgs, *Administration in Developing Countries*, Boston, 1964, s. 310.

¹⁹ Özhan Uluatam, «Program Bütçe Üzerine Bir Deneme», *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, C. 23, S. 1, 1968, s. 134.

Ayrıca bu sistemde, örgütün yaptığı hizmet üzerinde pek durulmadığı için, gördüğü işler önemini yitirmiş, belki de gereksiz duruma gelmiş olduğu halde ödenek verilmeye devam edilebilir. Örgütler katı olduğu için bunların birindeki hizmet kapasitesi fazlası, yaptığı işe kapasitesi yetmeyen bir başka örgüte kolay kolay aktarılamaz. Örgüt bütçesinde örgütler ön plânda ve ayakta tutulur, hizmetler ihmal edilebilir. Bu sistemde örgütler arası üretim etmeni akışkanlığı yoktur ya da çok zayıftır. Bütün bu nedenlerden ötürü, örgüt bütçesi tekniği, bir yandan kamu hizmetleri konusundaki kararların gerçek tercihlere yaklaşmasını engeller, öte yandan örgütlere verilen kaynaklardan en yüksek verimin alınmasını önleyebilir²⁰.

Salt masraflara dayalı bu sınıflandırma biçimi, plân ve programların temelini oluşturan proje ve fonksiyonlara da ters düşer. Özellikle kalkınmakta olan ülkelerde uygulanan plânlama sisteminin gereksinme duyduğu plân - program - bütçe uyumu, anılan yapısal durumdan dolayı kurulamamaktadır.

Geleneksel bütçe yukarıda anılanların yanısıra daha pek çok aksaklığı yapısında barındırmakla birlikte asıl olarak üç sakınca, sistemin sınıflandırma biçiminden doğmaktadır.

1. Hükümet faaliyetlerinin tüm ekonomi üzerindeki etkilerini çözümlemek geleneksel bütçede özel bir güçlük gösterir.

2. Kamusal kaynakların ayrılacağı geniş kapsamlı amaçları belirlemek ortaya zorluk çıkarır.

3. Ulaşılmak istenilen kamu kesimi hedeflerine dönük gelişmeleri değerlendirecek doyurucu bir ölçüt bulmak, geleneksel bütçe çerçevesinde olanaksızdır.

Tüm yetersizliklerine karşın, klâsik bütçe yönetiminin sanıldığı kadar değersiz olmadığını savunan bir kamu yönetimsi, yönetimdeki kusurların, genellikle demokratik hayatın bir parçasını oluşturan değer sistemlerinin karmaşıklığı ve tutarsızlığı ile verimliliği ölçmekteki güçlüklerden ileri geldiğini belirtmektedir. Ayrıca geleneksel bütçenin, istikrarlı bir yönetim kurmak, bürokrasiye geniş takdir yetkisi tanımak gibi özellikleri taşıdığı da vurgulanmaktadır.

İŞ (PERFORMANS) BÜTÇESİ TEKNİĞİ

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yıllık bütçeye verilmesi gereken biçim üzerinde geniş bir tartışma ortamı açılmıştır. Bunun sonucu, görüşler genellikle iş bütçesi üzerinde toplanmıştır. Geleneksel bütçecilikten faaliyetlere dayalı iş bütçeciliğine geçiş, kuşkusuz bir evrimle, bir birikimle ortaya çıkmıştır.

²⁰ Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş, Kamu Hizmetlerinin İktisadi Tahlili, İstanbul, 1971, s. 81.

²¹ William I. Abraham, a.g.e., s. 43.

Yeni bütçe tekniğine elverişli ortam sağlayan koşullar şöyle özetlenebilir :

1. Geleneksel bütçe sisteminin, çağdaş devletin üstlendiği yoğun ekonomik ve toplumsal görevleri etkenlikle karşılamakta yetersiz kalması ve etkenliğe dönük bir bütçe sistemine duyulan gereksinimin belirginleşmesi.

2. Kamusal fonların kullanımında ısraf bulunduğu yargısının gözle görünür bir durum kazanması.

3. Özel girişimde sürdürülen çabalarla ortaya çıkan ve uygulamada kullanışlı araçlar veren nicel tekniklerden kamu kesiminde de yararlanılabileceği düşüncesinin yandaşlarının artması.

4. İş bütçeciliğinin özellikle az gelişmiş ülkelere tanıtılması ve uygulanmasını özendirme yönünde **Birleşmiş Milletler Para ve Maliye Komitesi**'nin gösterdiği ilgi ve çabalar.

İş bütçesinin uygulamaya ilk kez aktarılması 1915'lere değin uzatılırsa da,²² Birinci ve İkinci Hoover Komisyonları'nın getirdiği öneriler üzerine yerel yönetimde kullanımı 1950'lerde başlar.

Birleşik Amerika'daki geliştirme çalışmaları sürerken, Birleşmiş Milletler tarafından yürütülen «Bütçenin yeniden düzenlenmesi ve sınıflandırılması» çalışmasında tüm ülkelere, performans tekniklerin de kullanılacağı uygulama programları öneriliyordu. Öneri, az gelişmiş ülke temsilcilerinin de katıldığı bölgesel toplantılarda tartışılıp olgunlaştırıldı²³. İlk olarak Filipinler (1954), daha sonraları, başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere Orta ve Uzak Doğu ülkeleri uygulamaya geçtiler.

İş bütçeciliğinin özü, kamu yönetiminde verimliliği yükseltmek için, belirli kamu fonlarıyla, mali yıl içinde ulaşılmak istenilen hedeflerin nesnel olarak ortaya konulmasına ve başarı düzeyinin ölçülmesine yararlı olabilecek bir iş plânıdır. Geleneksel bütçeciliğe bir anlamda tepki olarak oluşan bu teknik, ilgiyi, girdiler üzerinde değil, yapılan giderlerle ulaşılan sonuçlar üzerinde toplar. Gerçekleştirilen işin birim maliyetini saptayabilmek için nicel tekniklerden yararlanır. Yapılan işi somutlaştırma (korumaya muhtaç çocuk sayısı, yapılan ya da onarılan yol miktarı, kurutulan bataklık alanı gibi) temel kaygıdır. İş bütçesi üst düzeydeki siyasaaların biçimlendirilmesiyle hiç ilgilenmez. Geleceğe dönük saptamalardan çok, geçmiş uygulamalara dayanarak bazı programları geliştirme olanağı arar. Yani boyutları dar tutulmaktadır. Bu bakımdan yöneticiye yararlı bir araç olmaktan çok, bütçe personeline yol gösterici niteliği ağırlık taşır.

Alt düzey yönetsel etkenliği sağlamakta, bütçeyi bir iş programı olarak ele alan iş bütçeciliği, hizmetler için ayrılan ödenekleri de belirli işlevler çevresinde toplayan bir sınıflandırma sistemi düzenlenmesini öngörür.

²² Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, John Wiley and Sons Inc. New York, 1956, ss. 36 - 37.

²³ United Nations *Report of the Second Workshop on Problems of Budget Reclassification and Management in the ECAFE Region*, Bangkok, 1957.

Bütçecilikte «devrim» olarak nitelendirilen bu teknik, günümüzde pek çok gelişmekte olan ülkede biçimsel olarak uygulanmakta ise de, genel kamu devrimin tamamlanmadan bırakıldığı yolundadır.

Başarısızlığın köklü nedenleri üzerinde duran bütçe yazarları, özellikle şu noktaları vurgulamaktadırlar :

1. İş bütçeciliği, özellikle kalkınmakta olan ülkelerde, yeni bir bütçe yaklaşımı olmaktan çok, geleneksel bütçe ve muhasebe yönteminde yapılacak bir değişiklik olarak görülmüştür.

2. İş bütçesi uygulamalarında somut çıktıları olmayan bazı kamu programlarının (eğitim, refah giderleri, ulusal savunma) çok geniş kapsamlı olarak tanımlanması, niceliksel çözümlerlerin de başarıyla kullanımını engellemiştir.

3. İş bütçesinin temel amacı planlı kalkınma çabalarıyla uyumlu bir bütçeleme tekniği ortaya koymak iken, uygulamalarda bu nokta gözden kaçırılmış, bütçe kaynakları ile plan hedefleri arasında zorunlu bağ kurulamamıştır.

4. İş ölçümleme tekniklerinin geliştirilmesinde tam bir başarı sağladığı da söylenemez. Kısmi maliyet - fayda çözümleri dışında pek az başarı sağlanmıştır.

5. İş bütçeleri de genellikle geleneksel bütçe gibi yıllık olarak hazırlanmış ve programların gelecek yılları içeren bölümlerine ilgi gösterilmiştir.

6. İş bütçesi sisteminin gerektirdiği maliyet muhasebesi ve raporlama düzenlerini tam anlamıyla işletmek olanağı bulunamamış, ayrıca veri ve bilgi akımlarında istenilen hız ve etkinliğe ulaşılamamıştır.

Klasik bütçe sisteminin uygulamada devam eden sakıncaları ile icraat (iş) bütçesi reformunun yarım kalmış olması, diğer bir takım faktörlerle birlikte, yeni bir yönetim ve bütçeleme tekniği olan «planlama - programlama - bütçeleme sisteminin» doğmasına yol açmıştır²⁴.

PLÂNLAMA PROGRAMLAMA BÜTÇELEME SİSTEMİ (PPBS)

Büyük umutlar bağlanan iş bütçeciliği girişiminin sınırlı başarısı, özellikle Birleşik Amerika'da bütçe kararlarını ussallaştırma çabalarının yeni bir yön araması sonucunu doğurdu.

Sistem bütçeciliği olarak da adlandırılan bu yeni tekniğin özellikle üç gelişmeden etkilendiği görülmüştür²⁵.

²⁴ Atilla Dicle, a.g.e., s. 57.

²⁵ Allen Schick. The Road to PPB; The Stages of Budget Reform, Planning Programming, Budgeting. A Systems Approach to Management. (Ed. F. J. Lyden, E. G. Miller), s. 43.

1. Planlama işlevinin giderek önem kazanması ve plan - bütçe ilişkisinin etkinleştirilmesi gereğinin ortaya çıkması.
2. Maliye ve bütçe, politikalarının biçimlendirilmesinde büyük ölçekli çözümlemeler yanında mikro ekonomik çözümlemelerin giderek ön plana çıkması.
3. Bilgi ve karar teknolojilerinde gözlenen hızlı gelişme ve politika belirlemede, bu araçlardan yararlanma olanaklarının artması.

Daha önce de değindiğimiz gibi, bütçe kararlarını pazarlık ortamından çıkarıp, ussallaştırma yolunda atılan adımlar sürekli olarak ödenek sorunuyla ilişkilendirilmiştir. Kıt kaynakların seçimlik kullanımlar arasında dağıtımının mikro ekonomi kuramı içinde ele alınmasından bu yana, bütçesel kararlar da ekonomik bir içerik kazanmıştı. Bir başka deyişle, iş bütçesinin önem verdiği sonul çıktıyı ölçümleme tekniklerini geliştirme çalışmaları, bu aşamada ussallığı ekonomik nicel çözümlemelerle arama biçimine dönüşüyordu. Bunun için gerekli deneyim de çeşitli kesimlerde daha önceden elde edilmişti. Ayrıca deneyimlerden elde edilen bulguların kamu kesimine uyarlanması için kökeni eskilere uzanan çalışmalar, özellikle son 30 yıl içinde yoğunluk kazanmıştı.

Planlama, programlama, bütçeleme sistemi, mikro ekonomik yönden refah ekonomistlerinin araştırmalarını izleyerek, marjinal faydaya dayalı kestirmeler yoluyla maliye bilimini yeniden biçimlendirme amacındadır. Bütçeciliğe sistem yaklaşımı, birbirleriyle yarışan kamu fonlarının seçimlik kullanım biçimleri arasında en optimal olanı bulabilecek nesnel bir ölçüt geliştirilmesi ile de ilgileniyor. Seçeneklerin marjinal maliyet ve yararlarının değerlendirilmesi sonucu, en fazla yarar sağlayacak gider bileşiminin bulunması, çabaların odağını oluşturuyor.

Tanımlama Çabalarında Karşılaşılan Güçlük

Planlama programlama bütçeleme sisteminin gerek batıda gerekse ülkemizde program bütçe kavramıyla eş anlamlı olarak kullanıldığı görülüyor.

Bu nedenle önce iki kavramın değişik anlamlara geldiğini ortaya koymakta yarar vardır. Şöyle ki genel eğilimin tersine, planlama programlama bütçeleme sistemi çok yılı kapsamına alan ve karar verme mekanizmasını sistematik çözümleme tekniklerine dayandıran bir dizge olarak ele alınırken, program program bütçecilik, bu iki özelliği gözönünde bulundurmadan salt kamu giderlerini programlar içinde sınıflandıran bir bütçe tekniğidir²⁶. Bu bakımdan ikisinin eş anlamlı olarak ortaya konulması kavram karışıklığı yaratabilir.

²⁶ Herry P. Hatry, «Criteria for Evaluation in Planning State and Local Programs» Program Budgeting and Benefit-Cost Analysis, (Ed. H. H. Hinricks, G. M. Taylor), California, 1969, s. 95.

PPBS, kendi içinde de üzerinde tam bir anlaşma sağlanamayan pek çok kavrama sahiptir. Örneğin, «sistem», «çıktı», «planlama», «programlama» ve benzeri kavramlar üzerinde günümüzde bile tam bir uzlaşma yoktur. Geleneksel bütçenin, muhasebe ve verim ölçme uzmanlık dallarından gelen anlaşılması zaten zor olan diline bir de mikro ekonomiden, sistemciliğinden ve işletme ekonomisinden yeni terimler gelmiştir²⁷.

Birleşik Amerika'daki uygulamada en üst düzeyde yer alan Federal Bütçe Kuruluşu bile, yakın zamanlara değin bu sistemin uzun dönemli hedefleri ile bazı temel kavramların açıklığa kavuşturulmadığını belirtmekte idi. Nitekim, Bertham M. Gross hakkı olarak, PPBS'nin «teriminolojik bakından abartılmış bir kargaşa yığını» olduğu görüşünü savunmaktadır.

Bütçecilik yazınında sistemin çeşitli yanlarına ağırlık verilerek yapılan tanımlama çabaları da ortak bir görüşe ulaşma olasılığını azaltmaktadır. Bununla birlikte D. Novick tarafından yapılan tanımın fazla genel olmakla birlikte kavrayıcı bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Novick'e göre «PPBS, kamu yönetiminin belirlenen amaçlara ulaşmak üzere, eldeki kaynakların seçimlik programlar arasında dağıtımında, yöneticiler tarafından ussal kararların verilmesini sağlayan yeni bir tekniktir.»²⁸

Aslında PPBS'nin felsefe ve metodolojisine inilirken, temel amacı gözden kaçılmamak gerekir. Çünkü PPBS, kamu kaynaklarının kullanımıyla ilgili seçimliklerin değerlendirilmesinde yardımcı olarak yararlanılabilecek bir araçtır. Yoksa seçme işini PPBS'den beklememek gerekir. O yalnızca, seçimlikler alanını genişleterek, en yerinde olan kararın belirlenmesine yardımcı olur. Bir başka deyişle PPBS, seçme yapabilmek için ilgililere bir beceri sağlayarak, beklenebilir sonuçları en açık biçimde yöneticinin önüne koyma kaygısındadır. Nasıl ki özel girişim, kendi mallarına olan istem eğrisini ince bu duyarlılıkla belirleyebiliyor ise, sistem bütçeciliği de kamu malları ve hizmetlerine olan istemi teknik yollardan saptayabilmelidir. Aslında bilindiği gibi, bu sorun özde siyasal bir nitelik taşımaktadır. Ancak sistem bütçeciliği, siyasal mekanizmayı bir yana kaldırıp, onun yerini almaksızın, seçimlikleri çeşitlendirip, genişletmek istemektedir. Başka deyişle, siyasal tercihe ekonomik tercih boyutunu eklemektedir²⁹.

Sistem Bütçeciliğinin Temel Nitelikleri

Tıpkı tanımı gibi, temel nitelikleri de çok geniş bir alana yayılan planlama programlama bütçeleme sisteminin genellikle benimsenen nitelikleri şöyle sıralanabilir :

1. Sistem temelde planlamaya dayalıdır. Bu nedenle birkaç yıllık dönemi kapsamına almalıdır.

²⁷ Bertham M. Gross, «The New System Budgeting», *Public Administration Review*, Vol. 29, S. 2, 1969, s. 114.

²⁸ David Novick, *Program Budgeting: Program Analysis and Federal Government*, Cambridge, 1967, s. 126.

²⁹ Allen Schick, a.g.m., s. 46.

2. Her kamusal hizmet ve üretim için somut/ölçülebilir sonuçlar ortaya konulmalıdır.

3. Karar verme aşamasında kesin ve açıklayıcı ölçütlere gereksinim vardır. Bu bakımdan seçimlik yolların çok yönlü ve sayısal değerlemesine önem verilmelidir.

4. Sürekli, hızlı ve sistemli veri akımı sağlayabilecek bir bilişim sistemi başarılı uygulama için esastır. Böylelikle sağlanan başarı düzeyini irdeleme ve değerlendirmede etkenlik kazanılacaktır.

5. Sonuçlara ve etkenliğe dönük bir denetim sistemi uygulanmalıdır.

Bilindiği gibi, günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke, kapsam ve yapıları değişik de olsa, planlama aracından yararlanmaktadır. Bununla birlikte, Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı batı ülkelerinde gerek siyasal erk ve gerekse kamu oyunun belirli bir kesimi «planlama» düşüncesine bile karşıt bir tutum içindedir. Oysa ki Birleşik Devletler'de kamusal faaliyetlerin büyük bölümü, savunma faaliyetlerinin hemen hemen tümü son derece duyarlı bir planlamaya bağlanmıştır. Uygulamada 1939-1943 döneminde Ulusal Kaynakları Planlama Kurulu, aslında merkezi planlama işleviyle görevli bir organdı. Günümüzde de Başkan'a bağlı Ulusal Güvenlik ve Ekonomik Danışmanlar Konseyleri, mali ve askeri planlama konularında geniş yetkiler üstlenmektedir.

Görülüyor ki planlama kavramını reddetmenin erdemlilik sayıldığı, liberal ekonomi anlayışının kıskançlıkla korunduğu bir ülkede bile planlamaya büyük ölçekte baş vurulmakta, ancak iktisadi planlama başlığı altında yapılan işler, bütçecilik olarak yapılmaktadır³⁰.

PPBS içinde planlama ögesi, uzun vadeli projeksiyonlarla, hedeflerin ve bu hedeflerin maliyetinin saptanması ve sistematik seçimliklerle tercihlerin belirlenmesi için anlamlı potansiyeller zincirinin bir hasılası³¹ olarak ele alınır. Planlamanın gerçekleşmesi geleneksel anlamda dört aşamada oluşur: Hedeflerin belirlenmesi, fiziksel çözümleme, maliyet belirleme ve model saptama³².

Uzun dönemli planlama ile bütçeleme arasında bir bağ kurulması için etken teknikler geliştirilmesi çabaları 1960'lara değin uzanır. Planlama ile bütçeleme arasında varolan eşgüdümsüzlük, her iki kanaatta da etkinlik kaybına yol açmakta idi. Sözgelimi, bütçe kararlarının yıllık olma koşulu, bütçecilerin, kararlarını, planlıların uzun dönemli kararlarına olan uygunluğunu saptamadan vermelerine yol açmakta, bu durum da bütçe kararlarının uzun dönemli etkilerinin belirlenmesini ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca planlılar kendi önerilerini bütçeye katmakta et-

³⁰ Mustafa Yuluğ, *Bütçe Reformu*, (Çoğaltma), Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1970, s. 2.

³¹ H. J. Hartley, *Educational Planning Programming Budgeting: A System Approach*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1968, s. 48.

³² Planlama konusunda geniş bilgi için bkz.: Gülay Coşkun, *Bütçe Reformu «Nedenleri» ve Program Bütçe Sistemi*, TODAİE, Ankara, 1976, s. 68 vd.

kin olmayabilirler. Kısaca etkinliği sağlayabilmek için hükümetin uzun dönem planlaması ile bütçenin birbiriyle ilişkilendirilmesi, böylelikle her iki sürecin de bir arada ele alınması gereklidir³³. İki süreç arasında sağlanacak ilişki hükümet amaçlarının ve programların çatışmasını ya da ikiliklerin ortaya çıkmasını önleyebilecektir. Anlaşıyor ki, PPBS'nin başlıca ürünü, her kuruluş için dönemsel ve sistematik, geniş kapsamlı, çok yıllık mali plan ve programları ortaya koymak oluyor.

Batı ülkelerinde planlama ve bütçeleme birbirlerine çok yaklaştığı söylenebilir. Geleceğe dönük, geniş kapsamlı ve neden - sonuç yönelimli planlamaya bağımlı bir bütçe sürecinin, etkenliğin temel ögesi olduğu konusunda görüş birliğine ulaşılmaktadır.

PPB sisteminde ikinci aşamayı oluşturan programlama ilk aşamadan belirli bir ayrılık göstermemekle birlikte, daha somut bir yapı içerir. Gelecekteki program anlayışından farklı olan bu yapı, açıkca belirlenmiş bir amacı gerçekleştirmek üzere, ilgili tüm kaynak ve faaliyetlerin biraraya toplanmasını gerektirir. Program, hedefe ulaşmak için yapılacak işler bakımından gerekli girdileri değil, gerçekleştirilecek eylemleri belirleme çabasıdır.

Her programın anlamlı, somut, ölçülebilir çıktı vermesi ya da tek hedefli olmasının olanaksızlığı, gerektiğinde alt - programlara, faaliyet ve projelere doğru bölümlenmelere gidilmesini gerekli kılar. Bütçenin programlar belgesi durumuna gelmesi, bütçe sınıflandırmasında da değişiklik gerektirir. «Program sınıflandırması» denilen bu değişiklik, bir kamu kuruluşunca yürütülen hizmetlerin belirli ana kümeler çevresinde toplanmasını öngörür. Kamu örgütünün hizmetleriyle ilgili amaçların oluşturduğu hiyerarşi içinde ikincil ve üçüncül derece hedeflere yönelen faaliyet kümeleri de anılan alt - programlar içinde ele alınır.

PPB sisteminin bir özelliği de, plan ve program seçeneklerini saptamak, değerlendirmek ve bunlar arasından en iyi ve uygununu seçip uygulamaktır³⁴. Seçimlik programlar arasında yapılacak tercihin sezgiden arınmış ussal bir nitelik taşıması, çözümleyici teknikler kullanılmasına bağlıdır. Bu tekniklerden uygulamada en çok yararlanılanları şunlardır : Sistem analizi, maliyet - fayda, maliyet - etkinlik çözümlemeleri, doğrusal programlama, yöneylem araştırması. Nitekim, Birleşik Amerika'da yeni bütçe sisteminin uygulanmasına geçilirken, sistemi kuramlar, The Rand Corporation'da, Pentagon'da çalışmış ya da ekonometri ve ekonomik kalkınma dallarında deneyim ve becerisi olan uzmanları işe almaya çalışmışlardır. Bunlara örnek olarak Smithies, McKean ve Novick gibi bir grup ekonomistin 1950'lerde kamu kesiminde bu amaçla görev almaları gösterilebilir. Amerika'daki üç yıllık uygulama sırasında federal hükümet örgütünde çözümleme çalışmalarıyla görevli uzman sayısı bin dolayındaydı. Bunlardan başka aralarında The Rand Corporation'un da bulunduğu özel araştırma örgütleriyle ve

³³ Augustus B. Turnbull, *Government Budgeting and PPBS, A Programmed Introduction*, Addison-Wesley Publishing Co., Massachusetts, 1970 s. 286.

³⁴ Güllay Coşkun, a.g.e., s. 77.

danışman firmalarla sözleşme yapılarak pek çok analiz hizmeti sağlanmıştı. Böylelikle, kamu faaliyetlerinden çoğunun çözümleyici tekniklere elverişli olabileceği görülmüş ve tüm kamu giderlerinin dörtte üçe yaklaşan bölümünde teknik kullanımı olanaklı duruma gelmiştir.

Bütün bu unsurların yanı sıra, yeni bütçeleme tekniğinin muhasebe, raporlama, personel yönetimi ve iletişim alanlarında yeni bazı geliştirmelere gereksinme duyacağı açıktır.

Kısaca, kamu yönetimince yürütülen toplumsal hizmetlerin geniş plan ve program kararlarının süzülerek bütçeye aktarılması ve yüksek karar organına sunulması, en gelişmiş bütçe tekniği olarak kabul görmektedir³⁵.

BÜTÇE TEKNİKLERİNİN GELİŞİM YÖNÜ ÜSTÜNE BAZI DÜŞÜNCELER

Çeşitli ekonomsal ve toplumsal nedenlerle giderek hızla kabaran kamu giderlerine ilişkin kararlar, günümüzde dirimsel (hayati) bir önem kazanmıştır. Bütçesel kararlar üzerindeki anlaşmazlıkların karmaşık görüntüsü her geçen gün daha da artarken, siyasa saptayan kişiler ve yöneticiler birbirlerinden farklı nitelikte yöntemlere gereksinme duyuyorlar. Tüm karşı görüşler, karar verme sürecinde yer alan sorunları ortaya koyma, çözüm yolları arasında bir seçme yapma ve yaptıkları seçimi meşru gösterme aşamaları için bir yol gösterici arayışı içindeler³⁶.

Siyasal sistemleri ve kalkınma düzeyleri farklı olmakla birlikte, her ülkede bu anlaşmazlığın geçirdiği tarihsel aşamalar sırasında bütçe tekniklerinin de sürekli değişme gösterdiği anlaşıyor. Bu tarihsel aşamalar, kamu yönetiminde sırasıyla ekonomiye, verimliliğe, başarıya, etkinliğe ve genel refaha yönelmiş bulunan geliştirme faaliyetleriyle yakından ilişkilidir. Her aşamada, yeni tekniklerin kökeni, bürokratik ve siyasal rekabette kullanılan üstü kapalı politika biçimlerine dayanıyor³⁷.

Biz bu çalışmamızda bütçecilik düşüncesi ve tekniklerini anılan çerçevede içinde, başlıca üç evrim düzeyinde gelişim nedenleri ve nitelikleriyle kalıncizgileriyle saptamaya çalıştık.

Aslında ne denli ilkel olursa olsun, her bütçe sistemi kesinlikle planlama, yönetim ve denetim süreçleri karmasıdır. Bu bütçe öğeleri her zaman iç içe olmakla birlikte, çeşitli sistemlerde önemlilik sıralamasındaki yerleri farklılaşabilmektedir. Bütçe düşüncesinin evrimine eğilindiğinde önem sırasının denetim işlevinden yönetime, oradan planlamaya geçtiği görülecektir.

Nitekim, denetim eğilimli bütçeden söz edildiğinde, yapısında yönetim ve planlama öğelerinin hiç yer almadığı bütçe değil, denetim öğesinin ağır-

³⁵ M. L. Weidenbaum, a.g.e., s. 169.

³⁶ Bertham M. Gross, «Sistemlere Dayanan Bütçelerin Yapılmasında Yeni Teknik», (Çev. D. Canman), *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, 1970, s. 205.

³⁷ Bertham M. Gross, a.g.m., s. 206.

lık taşıdığı bir bütçe anlaşılması gerekir. Bütçenin yeniden düzenlenmesi söz konusu olduğunda bu üçlü dengenin bozulup yeniden kurulması **gereği** anlatılmak istenir.

Bütçecilik, hemen her zaman öngörülen amaçlara ulaşabilmek için parasal fonların sistematik kullanımıyla ilgilenen bir süreç olarak anlaşılmıştır. Bu bakımdan planlama - programlama - bütçeleme öğelerini her bütçe sisteminde bulmak olanaklıdır. Çeşitli bütçe biçimlerinin, bu üç öğeden hangisine ağırlık verdikleri gözönünde bulundurulduğunda, bazı karar ve yürütme birimlerine verilen önemde de farklılaşmalar olacaktır. Aşağıdaki çizelge bu durumu belirlemek amacıyla düzenlenmiştir.

Özellik Türü	Geleneksel Bütçe	İş Bütçesi	PPBS
Temel işlev	Denetim	Yönetim	Planlama
Yararlanılan eleman	Muhasebeci	Yönetici	İktisatçı
Gider sınıflaması	Girdilere dayalı	Faaliyete dönük	Amaca dönük
Temel bütçe aşaması	Yürütme	Hazırlık	Ön hazırlık
Karar akım yönü	Yukarıya/birleştirici	Yukarıya/birleştirici	Aşağıya/dağıtıcı
Tercihin özü	Artışla ilgili	Artışla ilgili	Amaca dönük
Yönetmelik sorumluluk	Çeşitli kademeler	Faaliyet düzeyi	Faaliyet düzeyi
Denetim sorumluluğu	Merkezde	Faaliyet düzeyi	Faaliyet düzeyi
Planlama sorumluluğu	Dağıtılmış	Dağıtılmış	Merkezde
Bütçe - ödenek sınıflaması	Aynı	Aynı	Değişik
Örgüt - ödenek ilişkisi	Doğrudan	Doğrudan	Çapraz

Kaynak : Virginia HELD, «PPBS Comes to Washington», **PBS : A Systems Approach to Management**, (Der. Dyden ve Miller), Chicago, 1969, s. 50.

Çizelgeden de anlaşıldığı gibi, bütçenin temel işlevlerinde oluşan **değişim**, kilit elemanlarda da doğal olarak **değişiklik** gerektirmektedir. Her bütçe sisteminde belirli teknik ve mesleki seçkinler yeni fikrin öncüsü olmuştur. Geçmişin geleneksel aklına iftira ettikleri için, eskiyi savunanlarla **çatış-**

mişlardır. Daha sonra örgütlere katılmışlar ve yeni retormcu kuşakların saldırsına uğramışlardır³⁸.

Bütçecilik düşüncesinin evrimi, sınırlı siyasal ussallıktan tam ekonomik ussallığa doğrudur. «**Siyasal ussallık**» savunucularından olan A. Wildawsky'ye göre bütçe, siyasal sistemin gerçek dayanağı olarak, zıt görüşlerin uzlaşımını sağladığı için siyasal ussallığı içinde taşımaktadır.³⁹ Birleşik Amerika'da 1965'lerde başlayan bütçe sürecinde ussallığın ne olması gerektiği yolundaki tartışmalarda yeni sistemler bütçeciliğinin öngördüğü ussallık tipinin, bütçenin siyasal niteliğini tehdit ettiği ve onun yerini almak istediği görüşü üzerinde oldukça durulmuştur. Ekonomik ussallığı savunan yazarlar da bu bütçe sisteminin, kesinlikle Kongre'nin yerine geçmek gibi bir amacı bulunmadığını belirtmekle yetinmişlerdir. Ancak Kongre, her yıl bütçenin, program bütçe yanında klasik bütçe şeklinde de hazırlanıp sunulmasını istemiştir. Böylece Kongre'de görüşmeler esas olarak, klasik bütçe üzerinde yapılmakta, bu arada program bütçenin gerekleri de gözönünde tutulmaktadır⁴⁰.

Ayrıca geleneksel bütçenin rahatlığına alışan bürokrasi de genellikle karşıt bir tutum takınarak, yazışma akımı ve yönetimin haberleşme kanallarını tıkayarak, bazı durumlarda ussallığı önleme yoluna gitmektedir.

Görülüyor ki PPB sistemi salt bütçeleme tekniği olmaktan öte, tüm kamusal kararların ussallaştırılmasına ortam hazırlayan bir araç olmaktadır. Bu bakımdan çok yönlülüğün gerektirdiği düzenlemelerin bütün kamu kesiminde yapılması durumu ortaya çıkmaktadır. Başarı için, esnek, yeniliğe açık, darboğazlarını bilen ve nesnel olarak değerlendirebilen bir kamu yönetimi yapısı gereklidir.

Bütçeciliğin gelişimine bir başka açıdan bakmanın gerekliliğine de değinmek yerinde olacaktır. Batı kapitalizmi sürekli bir değişim içindedir. Sistem zorluk ve açmazlarla karşılaştığında, çeşitli yapısal uyarlanmalara gitmektedir. Günümüzde müdahalecilik yönü ağır basan çağdaş kapitalizmin, hızla genişleyen merkezi ve yerel yönetim bütçelerinde etkenlik sağlama girişimlerinde bulunması olağandır. Çünkü kamu giderlerinin salt halk temsilcilerince denetlenmesine önem veren bütçe yaklaşımı değerini geniş ölçüde yitirirken, bütçenin makro ekonomik işlevine ağırlık veren düşünce egemen olmuştur. Ekonomik niteliğin ön plana çıktığı bu aşamada da, önce yönetsel işlev çerçevesinde kamu faaliyetlerini belirli programlar içinde toplayarak, özel kesimde geliştirilen bazı alt düzey etkenlik teknikleriyle (iş ölçümü, standart geliştirme, iş istatistikleri) bütçenin etkenliğini sağlama ve ısrافی önleme çabası görülmüştür.

On yıllık bir hazırlıktan sonra 1960'larda uygulamaya konulan planlama eğilimli bütçe sistemi, önceki uygulamalardan çok daha geneldir. İş ölçümü

³⁸ Bertham M. Gross, a.g.m., s. 205.

³⁹ Aaron Wildawsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown and Co., Boston, 1964, ss. 127-132.

⁴⁰ I. Atilla Dicle, a.g.e., s. 87.

ve hedefe yönelik geçmiş deneyim, bazı kullanışlı çözümlere ulaşmakla birlikte, yönetsel karar aygıtını üst düzeyde etkililiğe kavuşturma olanağını gerçekleştirememiştir. Bu durum, bütçe ve tüm kamusal karar verme sürecini daha bütüncü bir açıdan ele almayı ve planlama aracından yararlanmayı gerektirmiştir. Bütçenin biçimlendirilmesinde varolan tüm nicel teknikleri kullanmayı öngören iktisatçıların çabaları küçümsenmemelidir.

Benzer bir gelişme Fransa'da görülmektedir. Bütçe tercihlerinin ussallaştırılması (BTU) adı verilen yöntem, planlama programlama bütçeleme sistemiyle geniş ölçüde benzer. Verilen kararlarda ussallığı sağlamaya dönük olan BTU, finansman sorunun ötesinde, verilen kararların uygulama ve denetimini de içermektedir. Planlama ile BTU arasında sıkı olması gereken ilişkiler vardır. Bu bakımdan BTU planlamanın yardımcı ögesidir.

Anlaşıyor ki, kamu kesimindeki kaynak ısrafını önleme ve verimlilik sağlama çabaları, belirli bir planlama uygulaması içinde sürdürülmeye çalışılıyor. Bütçenin doğrudan planlama süreci içinde yer alması görüşünü reddeden ülkeler, uygulamada faydacı bir yol izlemeyi yeğliyorlar. Bütçecilik uygulaması içinde nicel tekniklerden geniş ölçüde yararlanan bir planlama yapıyorlar.

Oysa kamu kesimi için zorunlu olan planlama biçimi, günümüzde pek çok ülkede işlemektedir. Bu bakımdan batının, bütçecilik adı altında giriştiği dolaylı kamu kesimi planlamasına başvurmak yerine, mevcut planlama süreci içinde, plan - bütçe uyumunu gerçekleştirebilecek bir uygulamaya geçmek gerekir. Özellikle kaynak sıkıntısı giderek artan azgelişmiş ülkelerde, batıda geliştirilen sistem bütçeciliğinin bazı boyutlarını dışarda tutmakla birlikte, ona plan - bütçe eşgüdümüyle ilgili yeni boyutlar ekleyen bir sisteme duyulan gereksinme açıktır.