T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞI KAPSAMINDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE İLİŞKİSİ ÖZELİNDE İŞKUR İÇİN PROGRAM BÜTÇE ÖNERİSİ

Can YILMAZ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Ankara 2023

T.C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

STRATEJİK YÖNETİM ANLAYIŞI KAPSAMINDA STRATEJİK PLANLAMA VE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE İLİŞKİSİ ÖZELİNDE İŞKUR İÇİN PROGRAM BÜTÇE ÖNERİSİ

(Uzmanlık Tezi)

Can YILMAZ
İstihdam Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Merve BURHAN GÖCEN
İstihdam Uzmanı

Ankara 2023

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam Uzman Yardımcısı Can YILMAZ' a ait, "Stratejik Yönetim Anlayışı Kapsamında Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Program Bütçe İlişkisi Özelinde İŞKUR İçin Program Bütçe Önerisi" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			
Üye:			

Tez savunma tarihi: …. /…./2023

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam Uzman Yardımcısı Can YILMAZ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir.

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Can YILMAZ
İstihdam Uzman Yardımcısı

….. /…../2023

İmza

ÖZET

Son yüzyılda dünyada yaşanan hızlı gelişim ve dönüşüm, ülkelerin kamu mali yönetim alanında sonuç odaklı yönetim ve bütçeleme anlayışı çerçevesinde reform çalışmaları yapmalarına yol açmıştır. Ülkemizde de bu anlayışa paralel olarak 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiş ve stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Daha sonra performans esaslı bütçe sisteminin daha etkin işleyebilmesi için harcama önceliklerinin geliştirilmesine katkı sağlayan program bütçe yapısı mevcut bütçe sistemine entegre edilerek performans esaslı program bütçe sistemi ülkemizde genel yönetim bütçesi içerisinde I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlamış ancak IV sayılı cetvelde yer alan SGK ve İŞKUR'da performans esaslı program bütçe sistemi uygulama alanı bulamamıştır.

Tüm bunların eşliğinde yapılan bu çalışmada; stratejik plan, stratejik planlama süreci, bütçe ve bütçe türlerinin kavramsal çerçevesi incelenmiş olup devamında performans esaslı program bütçeyi oluşturan unsurlar ile İŞKUR'un bütçe süreci, stratejik planı, idari teşkilatlanması ve ilgili olduğu mevzuatların bütünleştirilmesi hedeflenerek İŞKUR için gelecekte geçilmesi planlanan yeni bütçe yapısı için örnek bir model oluşturulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, Bütçe Sistemleri, Performans Esaslı Bütçe, Performans Esaslı Program Bütçe, Stratejik Planlama, Stratejik Yönetim

ÖNSÖZ

Çalışmam boyunca beni yönlendiren ve katkılarını hiç esirgemeyen, yorum ve önerileriyle çalışmamın nihai hale gelmesine katkı sağlayan tez danışmanım İstihdam Uzmanı Merve BURHAN GÖCEN' e, çalışmamın temel kısmını oluşturmada desteklerini esirgemeyen Bütçe ve Performans Programı Şube Müdürlüğü'ne ve her konudaki desteklerinden dolayı Daire Başkanımız Aydın ALABAŞ' a teşekkürlerimi sunarım.

Ayrıca geçmiş dönemde çalışma fırsatı bulduğum Sayın Mehmet ASLAN' a, Cihat DEMİRALP' e, Hülya KALE' ye ve Ertuğrul OFLU' ya uzman yardımcılığım döneminde bana kattıklarından dolayı teşekkür ederim.

Hayatımın her anında yanımda olduğu gibi tez yazım sürecinde de hep yanımda olan eşim Aslı Şilan YILMAZ 'a ve varlığından güç aldığım doğacak kızıma sonsuz teşekkürler dilerim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET i
ÖNSÖZ ii
İÇİNDEKİLER iii
TABLOLAR LİSTESİ viii
ŞEKİLLER LİSTESİ ix
KISALTMALAR x
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA

1.1 STRATEJİK YÖNETİM 5
1.1.1 Stratejik Yönetim Kavramı 5
1.1.2 Stratejik Yönetimin Tarihçesi 5
1.1.3 Stratejik Yönetimin Özellikleri 6
1.1.4 Stratejik Yönetimin Önemi 7
1.1.5 Stratejik Yönetim Süreci 8
1.1.6 Türk Kamu Yönetim Sisteminde Stratejik Yönetim Anlayışının Gelişimi 10
1.2 STRATEJİK PLANLAMA 12
1.2.1 Stratejik Planlamanın Tanımı 12
1.2.2 Stratejik Planlamanın Faydaları 12
1.2.3 Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Stratejik Planlama Süreci 14
1.2.3.1 Planın Sahiplenilmesi 17
1.2.3.2 Planlama Sürecinin Organizasyonu 17
1.2.3.3 Hazırlık Programı 20
1.2.4 Durum Analizi 21
1.2.4.1 Kurumsal Tarihçe 21
1.2.4.2 Uygulanmakta Olan Stratejik Planın Değerlendirilmesi 21
1.2.4.3 Kurumun Yasal Yükümlülükleri ve Mevzuat Analizi 21
1.2.4.4 Üst Politika Belgelerinin Analizi 22
1.2.4.5 Program – Alt Program Analizi 22
1.2.4.6 Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi 22
1.2.4.7 Paydaş Analizi 23
1.2.4.8 Kuruluş İçi Analiz 23
1.2.4.9 PESTLE Analizi 23
1.2.4.10 GZFT(SWOT) Analizi 24
1.2.4.11 Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi 25

1.2.5 Geleceğe Bakış 25
1.2.5.1 Misyon Bildirimi 25
1.2.5.2 Vizyon Bildirimi 26
1.2.5.3 Temel Değerler Bildirimi 27
1.2.6 Strateji Geliştirme: Amaç, Hedef ve Performans Göstergesi ile Stratejilerin Belirlenmesi 28
1.2.6.1 Amaçlar 28
1.2.6.2 Hedefler 30
1.2.6.3 Performans Göstergeleri 31
1.2.6.4 Stratejiler 32
1.2.6.5 Hedef Riskleri ve Kontrol Faaliyetleri 33
1.2.6.6 Maliyetlendirme 33
1.2.7 İzleme ve Değerlendirme 34
1.2.8 Stratejik Planın Güncellenmesi 35
1.2.9 Stratejik Planın Sunulması 36

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1 BÜTÇE KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ 39
2.1.1 Bütçe Kavramı 39
2.1.2 Bütçe Hakkı 40
2.1.3 Bütçenin 4-T İlkesi 41
2.1.3.1 Tahmin İlkesi 41
2.1.3.2 Tahdit İlkesi 41
2.1.3.3 Tevzin İlkesi 42
2.1.3.4 Tasdik İlkesi 42
2.1.4 Bütçe İlkeleri 42
2.1.4.1 Genellik İlkesi 42
2.1.4.2 Birlik İlkesi 43
2.1.4.3 Açıklık İlkesi 43
2.1.4.4 Doğruluk İlkesi 44
2.1.4.5 Ön İzin(Onay) Alma İlkesi 44
2.1.4.6 Ödenek Ayırma (Giderlerde Tahsis) İlkesi 44
2.1.4.7 Yıllık Olma İlkesi 46
2.1.4.8 Denklik İlkesi 46
2.1.4.9 Tasarruf İlkesi 48
2.1.4.10 Giderlerin Gelirlere Önceliği İlkesi 49

2.1.4.11 Mali Saydamlık İlkesi 49
2.1.4.12 Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi 49
2.1.5 Bütçe İlkelerinden Sapmalar 49
2.1.5.1 Geçici Bütçe Uygulaması 49
2.1.5.2 Fonlar 50
2.1.5.3 Örtülü Ödenek 50
2.1.5.4 Olağanüstü Bütçe 50
2.1.6 Bütçenin Fonksiyonları 50
2.1.6.1 Bütçenin Klasik(Geleneksel) Fonksiyonları 51
2.1.6.1.1 Bütçenin Mali Fonksiyonu 51
2.1.6.1.2 Bütçenin İktisadi Fonksiyonu 51
2.1.6.1.3 Bütçenin Hukuki Fonksiyonu 51
2.1.6.1.4 Bütçenin Siyasi Fonksiyonu 52
2.1.6.1.5 Bütçenin Denetim Fonksiyonu 52
2.1.6.2 Bütçenin Modern Fonksiyonları 52
2.1.6.2.1 Bütçenin Ekonomik Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu 53
2.1.6.2.2 Bütçenin Optimum Kaynak Tahsisini Sağlama Fonksiyonu 53
2.1.6.2.3 Bütçenin Gelir Dağılımında Adaleti Sağlama Fonksiyonu 53
2.1.6.2.4 Bütçenin Ekonomik İstikrar Sağlama Fonksiyonu 53
2.1.7 Bütçe Sistemleri 54
2.1.7.1 Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi 54
2.1.7.2 Torba Bütçe Sistemi (TBS) 55
2.1.7.3 Performans Bütçe Sistemi 56
2.1.7.4 Program Bütçe Sistemi 57
2.1.7.5 Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) 58
2.1.7.5.1 Planlama Aşaması 58
2.1.7.5.2 Programlama Aşaması 59
2.1.7.5.3 Bütçeleme Aşaması 59
2.1.7.6 Sıfır Esaslı(Tabanlı) Bütçeleme Sistemi (SEB) 60
2.1.8 5018 Sayılı KMYKK Sonrası Türkiye'de Uygulanan Bütçe Sistemleri 62
2.1.8.1 Performans Esaslı Bütçe Sistemi (PEB) 62
2.1.8.2 Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi 64
2.1.9 Bütçeleme Sürecinde Yeni Yaklaşımlar 65
2.1.9.1 Sosyal Bütçe Sistemi 65
2.1.9.2 Katılımcı (Vatandaş) Bütçe Sistemi 66
2.1.9.3 Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sistemi 67

2.1.9.4 Yeşil(Çevresel) Bütçe Sistemi 68
2.1.10 Türk Bütçe Sisteminde Bütçe Türleri 69
2.1.10.1 Merkezi Yönetim Bütçesi 71
2.1.10.1.1 Genel Bütçe 71
2.1.10.1.2 Özel Bütçe 71
2.1.10.1.3 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi 72
2.1.10.2 Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi 73
2.1.10.3 Mahalli İdare Bütçesi 73

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

3.1 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ 75
3.1.1 Performans Esaslı Program Bütçe Kavramı 75
3.1.2 Program Bütçe – Performans Esaslı Bütçe İlişkisi 77
3.2 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNDE PROGRAM YAPISI 79
3.2.1 Program Sınıflandırması 79
3.2.2 Program Hiyerarşisi 79
3.2.3 Program Gerekçesi 83
3.2.3.1 Programın Performans Bilgisi 84
3.2.3.2 Programın Gelişimi 86
3.2.4 Program Sayısı ve Kapsamı 86
3.2.5 Program ile Kamu Kurumları Arasında Bağlantı Kurulması 87
3.2.6 Program Maliyetlendirilmesi 88
3.3 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN GELİŞİMİ 90
3.3.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mali Yönetim Sisteminde Yaşanan Değişim ve Bütçe Sürecine Etkileri 90
3.3.2 Performans Esaslı Program Bütçeye Geçiş Süreci 96
3.3.3 Performans Esaslı Program Bütçe Sisteminin Kamu Mali Yönetimine Getirdiği Yenilikler ve Faydaları 100
3.3.4 Performans Esaslı Program Bütçe ve Politika Belgeleri İlişkisi 106
3.3.4.1 Performans Esaslı Program Bütçe ile Üst Politika Belgeleri İlişkisi 106
3.3.4.2 Performans Esaslı Program Bütçe ile Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi 106
3.4 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN ÜLKE UYGULAMA ÖRNEKLERİ 108
3.4.1 OECD Ülkelerinde Program Bütçe Reformu 108
3.4.1.1 Amerikan Birleşik Devletleri'nde Bütçe Uygulamaları 109
3.4.1.2 Kanada 115
3.4.1.3 Hollanda 121

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN TÜRKİYE İŞ KURUMUNDA UYGULANMASI

4.1 TÜRKİYE İŞ KURUMU TARİHÇESİ 125

4.2 TÜRKİYE İŞ KURUMU'NUN ORGANİZSAYON YAPISI İLE GÖREV VE SORUMLULUKLARI 130

4.3 TÜRKİYE İŞ KURUMU BÜTÇE SÜRECİ 134

4.4 İŞKUR PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇEYE GEÇİŞ ÖRNEĞİ HAZIRLAMA MODELİ 137

SONUÇ 149

KAYNAKÇA 153

ÖZGEÇMİŞ 165

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo 1: İŞKUR Misyon Bildirimi 26
Tablo 2: İŞKUR Vizyon Bildirimi 27
Tablo 3: İŞKUR Temel Değerler Bildirimi 28
Tablo 4: İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında Yer Alan Amaçlar 29
Tablo 5: İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında Birinci Amaç Hedefleri 31
Tablo 6: Performans Gösterge Türleri 31
Tablo 7: İŞKUR Strateji Örnekleri 33
Tablo 8: Rapor Özellikleri ve Açıklamaları 35
Tablo 9: Stratejik Plan Şablonu 37
Tablo 10: Programın Performans Bilgisi Şablonu 85
Tablo 11 : 5018 Sayılı KMYKK'da Yapılan Değişiklikler 93
Tablo 12: Eski ve Yeni Bütçe Sistemlerinin Kod Yapıları 102
Tablo 13 : Kurumsal Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması 103
Tablo 14 : Finansman Tipi Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması 104
Tablo 15 : Ekonomik Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması 104
Tablo 16: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları 112
Tablo 17: PART Puan Tablosu 113
Tablo 18: GPRA-GPRAMA Karşılaştırması 114
Tablo 19: Hollanda Program Örneği 124
Tablo 20: Tarihsel Süreç İçerisinde İŞKUR 129
Tablo 21: İŞKUR Organizasyon Yapısı 131
Tablo 22: Program Bütçe Veri Girişi ve Raporlama Tablosu 139
Tablo 23: İŞKUR İçin Program Bütçe Önerisi 142

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci 10
Şekil 2: Stratejik Planlama ve Kamu Yararı İlişkisi 14
Şekil 3: Stratejik Planlama Süreci 16
Şekil 4: Stratejik Planlama Sürecinde Görev Alan Kişi, Birim ve Ekiplerin Görevleri 20
Şekil 5: PESTLE Matrisi 24
Şekil 6: Genel Yönetim Kapsamındaki İdarelerin Bütçesi 70
Şekil 7: Performans Esaslı Program Bütçenin Üç Unsuru 76
Şekil 8: Program Hiyerarşisi 80
Şekil 9: Program Maliyetlendirme Sistemi 89
Şekil 10: 2002-2008 Yılları Arası PART Sonuçları 114
Şekil 11: Kanada Program Değerlendirme Testi 118
Şekil 12: İŞKUR Bütçe Süreci İş Akış Şeması 136
Şekil 13: Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlama Süreci 137
Şekil 14: Alt Faaliyetlerin Tanımlanması Süreci 139

KISALTMALAR

AB **:** Avrupa Birliği

ABD **:** Amerika Birleşik Devletleri

AÇSHB **:** Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

AFAD **:** Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

AİHDB : Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

ASHB **:** Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı

AYM **:** Anayasa Mahkemesi

BİDB : Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı

BM **:** Birleşmiş Milletler

BYTB : Basın, Yayın ve Tanıtım Birimi

BÜMKO **:** Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

CHS **:** Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

ÇSGB **:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DHDB : Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

DİPDB : Dış İlişkiler ve Projeler Dairesi Başkanlığı

DPT **:** Devlet Planlama Teşkilatı

GZFT : Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler

HMB **:** Hazine ve Maliye Bakanlığı

IMF **:** Uluslararası Para Fonu

İEP : İşbaşı Eğitim Programı

İHDB : İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı

İİBK **:** İş ve İşçi Bulma Kurumu

İMDDB : İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığı

İPİDB : İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı

İSDB : İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı

İŞKUR : Türkiye İş Kurumu

KHK : Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

KMYKK : Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu

MEK : Mesleki Eğitim Kursu

OECD : Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

OVMP : Orta Vadeli Mali Program

OVP : Orta Vadeli Program

PEB : Performans Esaslı Bütçeleme

PEPB : Performans Esaslı Program Bütçeleme

PESTLE : Politik, Ekonomik, Sosyokültürel, Teknolojik, Yasal, Çevresel Etkenler

PPBS : Plan-Program-Bütçe Sistemi

SEB : Sıfır Esaslı Bütçeleme

SBB : Strateji ve Bütçe Başkanlığı

SGB : Strateji Geliştirme Birimi

SGDB : Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı

SPG **:** Stratejik Plan Genelgesi

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

SP : Stratejik Plan

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TBS : Torba Bütçe Sistemi

UN WOMEN : Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Birimi

WB **:** Dünya Bankası

GİRİŞ

Geçmişten günümüze kadar gerek ülkeler bazında gerekse küresel çapta yaşanan felaketler, teknolojide yaşanan hızlı gelişmeler ve vatandaşların beklentilerinde meydana gelen değişimler kamu kesimi uygulamalarının sorgulanmasına yol açmıştır. Bu kapsamda geleneksel anlayış ve uygulamalar terkedilerek günümüz şartlarına uygun modern anlayış ve uygulamalar ortaya çıkmıştır.

Modernleşme çalışmaları kapsamında kamu kesiminin yeniden yapılandırılması, yeni kamu yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bu anlayış; vatandaşların kamu idarelerinden talep ettikleri hizmetlere karşılık kamu idarelerinin bu talebe cevap verememe sebeplerini ortaya koymayı, siyasi ve ekonomik alanda yaşanan istikrarsızlığı sona erdirmeyi, israf ve yolsuzluk gibi kamu idarelerine olan güveni zedeleyen davranışları ortadan kaldırmayı, kamu idareleri tarafından yürütülen tüm faaliyetlerin hesap verilebilirliği ve şeffaflığını sağlamayı ve performans ölçümünü esas alan yönetim sistemine geçmeyi hedefleyen bir süreci içermektedir.

Ülkemizde de yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte; kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde 2008 yılından itibaren genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde performans esaslı bütçeleme sistemi benimsenmiştir. Ancak 5018 sayılı Kanunla getirilen performans esaslı bütçeleme uygulamalarıyla, üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında program sınıflandırması yapılmadığı için yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı, kamu idarelerinin hazırladıkları stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilemediği görülmektedir. Kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanılması nedeniyle performans esaslı bütçeleme tam olarak uygulanamamış, bütçe sistemi klasik bütçeleme sistemine benzer özellikler göstermeye devam etmiştir.

Performans esaslı bütçelemenin, ülkemizde oluşturulmak istenen kamu mali yönetim sistemini tam anlamıyla istenen seviyeye getirememesi sebebiyle 2012 yılında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) tarafından mevcut bütçe sistemine program bütçe sisteminin entegre edilmesi çalışmalarına başlanmıştır. 24 Haziran 2018 tarihinde

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine(CHS) geçilmesiyle birlikte BÜMKO lağvedilerek performans esaslı program bütçe çalışmaları Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı(SBB) tarafından yürütülmüştür. Bu çalışmalar ile bir bütçe sisteminin uygulamadan kaldırılarak yerine yeni bir bütçe sisteminin uygulanması hedeflenmemiştir. Performans esaslı bütçe sisteminde yaşanan aksaklıkları gidererek daha etkin bir bütçe sisteminin uygulanması için mevcut sisteme program bütçe anlayışının eklenmesi şeklinde bir bütçe sistemi oluşturulması hedeflenmiştir.

Yapılan çalışmalar sonucunda Cumhurbaşkanlığı Makamından alınan 07/08/2019 tarih ve 67 sayılı Makam Oluru ile kamu mali yönetim alanında reformlarına devam edilmesi vurgulanarak performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesi uygun bulunmuştur. Bu kapsamda 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifinde; I, II ve III sayılı cetvellerde yer alan kamu kurumları performans esaslı program bütçe sistemine göre bütçe tekliflerini hazırlarken, IV sayılı cetvelde yer alan SGK ve İŞKUR ilgili bütçe sistemine dâhil edilmemiştir.

Bu tez çalışmasında sunulacak bilgiler, öneriler ve program bütçe yapısının mevcut bütçe sistemlerine entegre edilmesi sürecine yönelik çalışmalar yapan OECD ülkeleri incelemeleri ile İŞKUR'un ilerleyen dönemde performans esaslı program bütçeye geçmesi durumunda bütçe hazırlama çalışmalarına katkı vermesi hedeflenmektedir.

Literatür taraması ve sözlü görüşme yöntemlerinin kullanıldığı bu tez ana hatlarına bakıldığında dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramı incelenmiştir. Stratejik planlama kavramının önemi ve tarihsel çerçevesi ortaya konulduktan sonra, 2021 yılında Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yayımlanan Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nun 3.1 sürümü dikkate alınarak, stratejik planlama süreci tüm hatlarıyla ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır.

İkinci bölümde bütçe tanımları, bütçe ilkeleri, bütçe türleri, bütçe fonksiyonları, bütçe sistemleri, bütçenin ülkemizdeki tarihsel gelişimi ve son yıllarda ortaya çıkan bütçe ile ilgili yeni yaklaşımlar üzerinden anlatımlar yapılmıştır.

Üçüncü bölümde; performans esaslı program bütçe sistemi(PEPB) kavramı üzerinde durulmuştur. PEPB sisteminin tanımı, önemi ve gelişiminden bahsedildikten sonra, bu

sitemden beklenen faydalar ve sistemde yaşanılan güçlükler ifade edilmiştir. Bu bölümde son olarak, Türkiye'de performans esaslı program bütçe sisteminin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetimine kadar tüm süreç anlatıldıktan sonra, gelişmiş ülke örnekleri üzerinden PEPB uygulamalarına yer verilmiştir.

Son bölümde ise, stratejik planlama ve performans esaslı program bütçeleme sisteminin Türkiye İş Kurumu'nda (İŞKUR) uygulanabilirliğine ilişkin süreç ele alınmıştır. İŞKUR'daki uygulanma süreci incelenirken; konu başlıkları ile ilgili genel mevzuatlar incelenmiş olup sonrasında İŞKUR mevzuatı açısından durum ele alınmış ve akabinde İŞKUR tarafından yayımlanan stratejik plan ve belgeler incelenerek stratejik planlama ve performans esaslı program bütçeleme sistemi birlikte değerlendirmeye tabi tutulmuş olup İŞKUR için program bütçe önerisinde bulunulmuştur.

Sonuç kısmında, stratejik planlama ve performans esaslı program bütçeleme sistemine genel bir bakış açısıyla bakılarak ilgili bütçe sisteminin İŞKUR'da uygulanabilirliği önündeki engellere ve uygulanması durumunda da sağlayacağı faydalara değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİMİNDE STRATEJİK YÖNETİM VE STRATEJİK PLANLAMA

1.1 STRATEJİK YÖNETİM

1.1.1 Stratejik Yönetim Kavramı

Stratejik yönetim kavramı, "strateji" kelimesinden türeyen planlama anlamı ile "yönetim" kelimesinden türeyen planları uygulama; uygulamaları izleme ve değerlendirme anlamlarını birlikte ifade etmektedir (Eren, 2018, s. 25).

Stratejik yönetim, kamu veya özel sektör fark etmeksizin tüm kurumların belirledikleri misyon ve vizyona uygun şekilde gerçekleştirmek istedikleri amaç ve hedeflere ulaşmak için geleceğe yönelik planlamaların yapıldığı, uygulanacak yöntem ve politikaların belirlendiği, ihtiyaç duyulan kaynakların tahsis edildiği ve son olarak yürütülen tüm bu çalışmaların gözetimi ve değerlendirilmesini kapsayan bir yönetim modelidir (Taner, 2015, s. 34). Stratejik yönetim süreci; kurumların geleceğe yönelik amaç ve hedeflerini belirleyerek, bunları gerçekleştirmek için uygulanması istenilen yöntem ve politikaların seçimi (planlama), belirlenen amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesi için kurum kaynak ve kapasite tespitinin yapılarak, ihtiyaç duyulan kaynakların tahsis edilmesi (kaynak yönetimi) ve süreç boyunca yürütülen işlemlerin etkinliğini gözetleme ve geliştirme (kontrol ve değerleme) safhaları olarak ifade edilmektedir (Bulut, 2022, s. 5).

1.1.2 Stratejik Yönetimin Tarihçesi

Stratejik yönetim kavramının tarihsel gelişimi ve olgunlaşma sürecine bakıldığında stratejik yönetimin tarihçesi beş aşamalı bir süreç olarak değerlendirilebilmektedir. Dönemler itibariyle incelendiğinde; 1900-1950 yılları arasında kurumlar faaliyette bulundukları alanda verimliliği artırmak için planlamalar yapmış ve bu planlar için bütçeler hazırlamışlardır. 1950-1960 yılları arasında kurumlar faaliyet alanlarına göre planlama yapmak yerine kendilerini tek bir bütün olarak değerlendirerek kısa vadeli planlar yerine birkaç yıllık planlar yapmaya başlamıştır. 1960-1970 (stratejik plan dönemi) yılları arasında kurumlar güçlü ve zayıf oldukları alanları tespit ederek, dış faktörlerin fayda ve zararlarını belirleyerek

planlarını yapmaya başlamışlardır. 1970-1990 (stratejik yönetim dönemi) yılları arasında kurumlar bir defa yapılarak bitirilen planlama anlayışı yerine, iç ve dış faktörlerin analizini yaparak, dünyada meydana gelen değişimlere ve gelişmelere göre kendini sürekli güncel tutan bir planlama sistemine geçmiştir. 1990'lardan itibaren ekonomik, siyasi, sosyal ve teknoloji alanında yaşanan hızlı gelişmeler sonucunda stratejik yönetim anlayışının daha etkili kullanılması düşüncesi ortaya çıkmıştır. Böylece ortaya çıkan gelişmelere ve değişimlere göre kurumların varlıklarını sürdürmeleri ve güncelliklerini korumaları için tüm faaliyetlerini kökten değiştirmeye gidecek kadar stratejik yönetim anlayışının uygulanması benimsenmiştir (Dinçer, 2013, s. 43-44).

Kamu kurumları açısından stratejik yönetimin tarihsel sürecini incelediğimizde ise 20. yüzyılın sonlarına doğru ekonomik ve teknolojik gelişmeler hız kazanmış ve bu gelişmeler kamu yönetimi üzerinde de derin etkiler yaratmıştır. Bu gelişmeler sonucunda kamu sektörü ve özel sektör arasında var olan sınırlar aşınmış ve özel sektörde uygulanan yönetim metotlarının kamu sektöründe de uygulanması talep edilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda 1970'lerde özel sektörde uygulanmaya başlayan stratejik yönetim, 1990'larda dünyada kamu sektöründe yaşanan krizlere karşı bir çözüm önerisi olarak sunularak, uygulamaya koyulmuştur. Bu kapsamda ilk bilinen uygulama, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1993 yılında kabul edilen ve 10 yıllık bir geçiş süreci içerisinde tüm kamu kurumlarının stratejik plan hazırlamasını öngören "Hükümet Performans ve Sonuç Kanunu" (Government Performance and Result Act) olmuştur. Ülkemizde ise kamu sektöründe stratejik yönetim hakkında ilk çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından başlatılmıştır. 2003 yılına gelindiğinde 5018 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile kamu kurumları tarafından ilk kez stratejik planlar hazırlanmıştır. 26.05.2006 tarihinde "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılarak stratejik plan hazırlamakla yükümlü kamu idareleri ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvim tespit edilmiş olup stratejik planların; kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesi amaçlanmıştır (Kamuda Stratejik Yönetim, 2022).

1.1.3 Stratejik Yönetimin Özellikleri

Stratejik yönetim daha önce bahsedildiği gibi ister kamu sektörü ister özel sektör olsun geleceğe yönelik amaç ve hedefler koyarak, kaynakların en etkili şekilde dağıtılması ve

kullanılması için uygulanan bir yönetim sistemidir. Stratejik yönetim kavramını daha iyi kavrayabilmek için temel özelliklerinden bahsedilmesi önem arz etmektedir.

Stratejik yönetimin temel özellikleri (Aktan, 2008, s. 6-7):

- Stratejik yönetim üst yönetimin sorumluluğunda olan bir alan olup üst yönetim tarafından hazırlanmaktadır. Stratejik yönetim alt kademede yer alan yöneticiler, uzmanlar ve diğer personeller tarafından gerçekleştirilir ve gözlemlenir. Bu süreçte yer alan tüm görevlilerin alanlarında yetkin kişiler olması stratejik yönetimin başarılı olmasında büyük öneme sahiptir.
- Stratejik yönetim kurumların iç ve dış çevrelerini analiz etmelerini sağlar. Bu analiz sonucunda kurumun içyapısındaki avantajlı ve dezavantajlı yönler ile kurum dışındaki fırsat ve tehditler tespit edilerek kurumların başarılı olması için stratejiler oluşturulmasına katkı sağlar.
- Stratejik yönetim kurumların geleceğe yönelik koydukları amaç ve hedeflere ulaşmak için belirlenen faaliyetler ile ilgilidir. Stratejik yönetim belirlenen bu faaliyetlerin planlanması, koordinasyonu, uygulanması ve denetlenmesine imkân sağlar.
- Stratejik yönetim kapsamında rekabet ve portföy analizleri yapılarak kurum stratejilerinin daha rasyonel şekilde oluşturulması ve uygulanması hedeflenir.
- Stratejik yönetim kurumların stratejilerinin seçilmesinde en üst yönetimden en alt birime kadar geniş katılımın önemine dikkat çeker ve alınan kararların bu şekilde koyulan hedeflere ulaşmada en etkin yol olacağını savunur.
- Stratejik yönetim kurum kaynaklarının belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada en etkin ve adil şekilde dağıtımına imkân sağlar.
- Stratejik yönetim kurumların karşılaştığı sorunların belirlenmesinde ve bu sorunların çözülmesinde etkin bir rol oynar.

1.1.4 Stratejik Yönetimin Önemi

Değişimin giderek hızını artırdığı günümüzde, kurumların geçmiş yıllarda amaç ve hedeflerine ulaşmak için uyguladıkları politikaları tekrar etmeden; sosyal, ekonomi ve teknoloji alanlarında yaşanan değişimlere göre sürekli bir arayış ve sorgulama içerisinde olması gerekmektedir. Bu kapsamda değişimi yakalamak ve bu değişimlere kurumların nasıl

tepki verdiğini görmede stratejik yönetim büyük önem arz etmektedir. Çünkü stratejik yönetim; yaşanan hızlı değişimlere karşı kurumların fiziki şartları, beşeri sermayesi, ekonomik durumu ve dış çevresi hakkında analizler yapılmasını, bu analizler sonucunda amaç ve hedeflerin belirlenmesini, bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmek için kurum kaynaklarının adil şekilde dağıtılıp, etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılmasını sağlamaktadır (Kırılmaz, 2013, s. 159-160).

Stratejik yönetim kurumlara kendilerini tek bir bütün halinde analiz etme ve değerlendirme fırsatı sunmaktadır. Böylece kurumların güçlü ve zayıf yönlerini tespit ederek hem daha rasyonel kararlar alarak, uygulamasını hem de en üst yöneticiden en alt kademedeki personele kadar tüm çalışanların ortak bir uyum içerisinde hareket etmesini sağlamaktadır. Bu durum ayrıca kurum çalışanlarının "stratejik düşünme" ve "stratejik davranma" özellikleri kazanmasını ve kuruma katkılarının artmasını sağlayacaktır. Böylece stratejik yönetim; çağdaş yönetim anlayışının yapıtaşlarını oluşturan etkinlik ve verimlilik, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi özelliklerini bünyesinde barındıran bir yaklaşım olarak kendini göstermektedir (Ertan, 2010, s. 27).

1.1.5 Stratejik Yönetim Süreci

Kurumların koydukları amaç ve hedeflere ulaşmasında yapacakları çalışmalar devamlılık gerektirmektedir. Stratejik yönetim süreci bir kere yapılarak bitirilecek bir çalışma olarak düşünülmemektedir. Çünkü üretimin, bilgi ve iletişim teknolojilerinin her geçen gün daha hızlı ilerleme kaydettiği, ticari sınırların kalktığı, çevresel faktörlerin değişiminin ve belirsizliklerinin kaçınılmaz olduğu günümüz dünyasında stratejik yönetimin devamlılık arz eden bir süreç olarak değerlendirilmesi gerekmektedir (Ülgen & Mirze, 2020, s. 31).

Stratejik yönetim süreci; kurumların geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin belirlenmesi, kurum bütçesinin hazırlanması ve uygulama sürecinde şeffaflık ve mali disiplinin sağlanması, kurum kaynaklarının rasyonel şekilde amaç ve hedeflere göre dağıtılması ve bu kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi ile tüm bu adımlar sonucunda hesap verilebilirlik kavramının uygulanması üzerine bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 1).

Stratejik yönetim süreci “çevre analizi, planlama(strateji oluşturma), uygulama, değerlendirme ve kontrol” aşamalarından oluşmaktadır (Arıbaş, 2013, s. 87).

İlk bölüm kurumların zayıf ve güçlü yönlerinin (iç çevre) ve kurum dışından oluşabilecek tehdit ve fırsatların (dış çevre) farklı analiz teknikleri ile değerlendirildiği bölümdür. Ayrıca bu bölümde kurumların beşeri, fiziki, teknolojik ve mali yapısının analizi yapılmaktadır (Sakin, 2018, s. 85).

İkinci bölüm olan planlama kısmında, kurumların varoluş gerekçesini oluşturan misyon; geleceğe yönelik planlamanın ve ulaşılmak istenen yerin ifade edildiği vizyon belirlenmektedir. Bunun yanında Kurumun ilkelerine ve faaliyetlerine ışık tutan temel değerler belirlenerek, kurumun misyonunu gerçekleştirmesi ve vizyonuna ulaşmasını sağlayacak olan amaç, hedefler ve stratejiler yine bu bölümde belirlenmektedir (Yüksel M. , 2020, s. 83-84).

Üçüncü bölüm olan uygulama kısmı kurumların planlama aşamasında belirledikleri amaç ve hedeflere ulaşmak için bütçeler belirlediği, programlar oluşturduğu ve bu oluşturulan programların belirlenen sıra ve zamana göre uygulandığı aşamadır (Yüksel M. , 2020, s. 84-85).

Dördüncü bölüm değerlendirme ve kontrol kısmı, kurumların uyguladıkları planı gözden geçirdiği, koydukları amaç ve hedeflere ulaşmada varılan sonuçların tespit edilerek, kurum performansının belirlendiği aşamadır. Ayrıca bu aşamada elde edilen sonuçlara göre tespit edilen eksikliklerin ve aksayan yönlerin giderilmesi için planlarda değişikliğe gidilebilmektedir. Sonuç olarak stratejik yönetim sürecinin değerlendirme ve kontrol aşaması, sürecin başarısı ve hesap verme sorumluluğu açısından önem arz etmektedir (Dinçer, 2013, s. 379).

Şekil 1: Stratejik Yönetim Süreci

Kaynak: Wheelen & Hunger, 2012, s. 15

1.1.6 Türk Kamu Yönetim Sisteminde Stratejik Yönetim Anlayışının Gelişimi

Ülkemizde stratejik yönetim diğer ülkelerde olduğu gibi öncelikle özel sektörde ortaya çıkmıştır. 1960'lı yıllara kadar özel sektörde yönetim problemleri üzerinde durulmamıştır. 1960'lı yıllardan itibaren özel sektörde planlama birimleri kurulmaya başlanmış ancak bu birimler kısa dönemli planlamalara ağırlık vermiştir. 1970'li yılların sonları ile 1980'li yıllarda uzun vadeli planlamalar ağırlık kazanmaya başlamasına rağmen özel sektörde stratejik yönetim tam olarak uygulanmamıştır. 1990'lı yıllarda imzalanan uluslararası ticaret anlaşmaları, ülkenin yabancı sermayeye ve özel sektörün dış pazarlara açılması, özel sektörde rekabetin artması ve 2000'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler özel sektördeki işletmelerin stratejiler oluşturmasını zorunlu kılmış ve stratejik yönetim anlayışı tam olarak uygulanmaya başlanmıştır (Dinçer, 2013, s. 64-65).

Dünyada 1990'lı yıllarda kamu sektöründe yaşanan krizlerden sonra ülkeler stratejik yönetim kavramına yönelerek, bu kavramı kamu sektöründe uygulamaya başlamışlardır. Ülkemizde 1990'lı yıllardan itibaren başlayıp 2000'li yılların başında devam eden ekonomik krizler, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) ile yapılan görüşmeler ile Avrupa Birliği politikalarına uyum süreci kapsamında yaşanan gelişmeler sonucunda stratejik yönetim kamu sektöründe uygulanmaya başlanmıştır (Nohutçu, 2013, s. 345).

Bu kapsamda ülkemizde kamu sektörü açısından stratejik yönetim uygulamalarıyla ilgili olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın başlattığı çalışmalar kapsamında 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanun ile kamu kurumlarının stratejik plan hazırlaması zorunlu hale getirilmiştir. Bu kapsamda 5018 sayılı Kanun'un uygulanması ile ilgili usul ve esasları belirlemek için Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından 26.05.2006 tarihinde

"Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Sonrasında 26.02.2018 tarihinde Kalkınma Bakanlığı tarafından "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılarak önceki yönetmelik güncellenmiştir. Daha önce Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen stratejik planlamayla ilgili görevler, 09.08.2018 tarihinde CHS'ye geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na devredilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Makamından alınan 07.08.2019 tarih ve 67 sayılı Olur ile Program bütçe uygulamasına geçilmesi kapsamında 22.04.2021 tarihinde "Kamu İdarelerince Hazırlanacak Stratejik Planlar Ve Performans Programları İle Faaliyet Raporlarına İlişkin Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Adı geçen yönetmelikte "Performans Esaslı Program Bütçe" tanımlanmıştır. Tanımda;

> *"Malî saydamlığın, hesap verebilirliğin ve kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması ile harcama önceliği geliştirilmesine yönelik; hükümet harcama ve faaliyetlerinin program sınıflandırmasına göre tasnif edildiği, politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirildiği ve karar alıcılara bilgi sağlamak üzere kamu hizmet sunumu performansına ilişkin bilgilerin bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak kullanıldığı bütçe sistemi"*

olarak bahsedilmiştir (Gökçek, 2020, s. 45-46).

Bu gelişmeler çerçevesinde 2021 yılı faaliyet raporları ile bundan sonraki yıllar faaliyet raporlarının performans esaslı program bütçe esaslarına uygun şekilde hazırlanmasını sağlamak amacıyla da "Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Faaliyet Raporlarının Performans Esaslı Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar" hazırlanmıştır (Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Faaliyet Raporlarının Performans Esaslı Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar, 2022).

Sonuç olarak ülkemizde bu çalışmalar ile kamu idarelerinin faaliyet ve uygulamalarını geleceğe yönelik hazırlanan stratejik planlara uygun şekilde belirlemesi, idari ve beşeri kapasitelerini stratejik yönetim kapsamında geliştirmesi, yönetim yapılarının yeni sistemlere uygun olması ve stratejik yönetimin gerektirdiği dönüşümün sürdürülmesi hedeflenmektedir (Coşkun & Pank Yıldırım, 2018, s. 1).

1.2 STRATEJİK PLANLAMA

1.2.1 Stratejik Planlamanın Tanımı

Stratejik planlama, kurumların bugünkü mevcut durumlarını tespit ederek, belirli bir plan çerçevesinde koydukları amaç ve hedefler ile gelecekte ulaşmak istedikleri noktaya ulaşmalarını sağlayan uzun vadeli bir süreçtir (Usta, 2014, s. 34). Stratejik planlama bir defaya mahsus uygulanan bir yönetim sistemi değildir. Ortaya çıkan olumlu veya olumsuz durumlara göre kendisini güncelleyerek, süreklilik arz eden bir yapıya sahiptir (Gürer, 2006, s. 92).

Günümüzde stratejik planlamanın merkezinde, kurumların sürekli değişen ve öngörülmesi zor bir çevre içerisinde en iyi kararları alması, aldıkları bu kararları uygularken kaynaklarını en verimli olacak şekilde dağıtması ve değerlendirmesi yer almaktadır (Şahin, 2015, s. 9).

1.2.2 Stratejik Planlamanın Faydaları

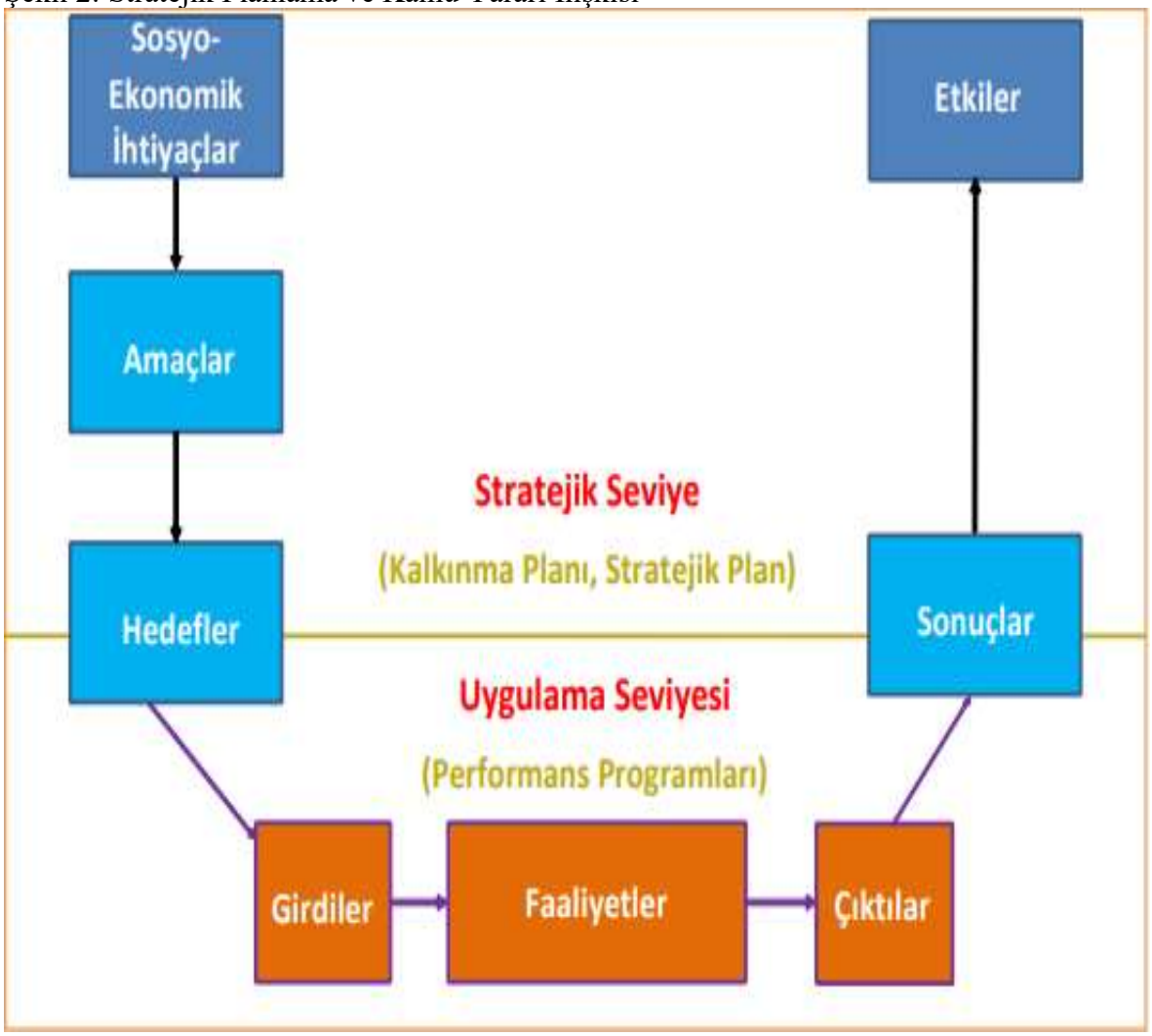
Geçmişten günümüze kadar kurumların, gerek yöneticileri gerekse çalışan personeli olsun koydukları amaç ve hedefler ile uyum içerisinde hareket etmekte sorunlar yaşamaktadırlar. Bunun sonucunda da kurumlar zaman ve kaynakların israf edilmesi ile emek kaybı gibi olumsuzluklarla karşılaşmaktadırlar. Stratejik planlar kurumlar için bir yol haritası oluşturarak, kurum personeli ile kaynaklarını, belirlenen amaç ve hedefler ile aynı çizgide yönlendirerek, ortaya çıkan olumsuzlukları en aza indirmeyi amaç edinmektedir (Gültekin & Mazı, 2016, s. 454).

Yöneticilerinin uzun vadeli karar almak yerine, günlük kararlar aldığı kurumlar yaşanan değişimlere karşı planları olmadığı için çevrelerindeki fırsat ve tehditleri göremeyerek faaliyetlerini sürdüremez hale gelir ve nihayetinde yok olmaktadırlar. Stratejik planlama, kurum yöneticilerine sistematik düşünce yetisi kazandırarak, onların uzun vadeli planlar yapmalarına ve kurumlarında yaşanan değişimlere hemen tepki göstererek uyum sorunu yaşamamalarına yardımcı olmaktadır. Sonuç olarak kurumlarda zamandan ve ekonomiden tasarruf sağlanır ve en alt kademeden en üst kademeye kadar tüm kurum çalışanlarının performansında artış yaşanmaktadır (Ünsal, 2009, s. 11).

Kamu kesiminde stratejik planlama, kamu kurumlarının yaşadıkları yapısal ve ekonomik sorunları aşmalarında faaliyetlerini planlı bir şekilde uygulayıp, yaşadıkları bu sorunları aşmalarında önemli bir role sahiptir. Kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi alanında yapılan reformlar kapsamında stratejik planlama; kurumların orta ve uzun vadeli planlarının belirlenmesi, stratejik önceliklere göre kurum bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve kaynakların dağıtımı sürecinde mali disiplinin sağlanması, dağıtılan kaynakların rasyonel ve verimli kullanılıp kullanılmadığının değerlendirmesi ile tüm bu süreci kapsayan hesap verme sorumluluğunun işletilmesi üzerine kurulmuştur. Öte yandan stratejik planlama, kamu kurumlarının kurumsal kültür ve kimliklerinin gelişmesine ve güçlenmesine yardımcı olmaktadır (Çetin, 2019, s. 13-14).

Stratejik planlama ile kamusal ihtiyaçların en etkin şekilde karşılanması için asgari düzeyde kamu kaynağıyla, belirlenen amaç ve hedefler kapsamında en iyi sonuçlara ulaşılması amaçlanmaktadır. Şekil 2'de görüldüğü üzere amaç ve hedefler ile sonuçlar arasındaki ilişki stratejik seviyede kalkınma planı ve kamu idarelerinin stratejik planlarına göre sosyo-ekonomik ihtiyaçlar ile amaç ve hedeflerin belirlendiği; uygulama seviyesi ise bu ihtiyaçlar ile amaç ve hedefleri en etkin şekilde karşılamak için kurumların performans programıyla belirlenen girdi ve faaliyetlerin yer aldığı aşamadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 1).

Şekil 2: Stratejik Planlama ve Kamu Yararı İlişkisi



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 2

1.2.3 Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminde Stratejik Planlama Süreci

Stratejik planlama; kurumların iç ve dış paydaşlarının katılım esasına dayalı olarak bir araya geldiği, gelecekte ortaya çıkabilecek beklenmedik durumlara karşı önlemlerin alındığı, amaç ve hedeflerin belirlendiği, performans göstergelerinde yer alan hedeflerin gerçekleştirildiği ve sonuçlarının değerlendirildiği uzun vadeye yayılan bir süreçtir. Bu süreç stratejik planlama süreci olarak ifade edilmektedir. Stratejik planlama sürecinde kurumların üst yöneticileri ya da uygulayıcılarının liderlik ruhuna ve vizyonuna sahip olması sürecin başarılı sürdürülmesi açısından önem arz etmektedir. Ayrıca stratejik planlama sürecinin farklı alanlarda faaliyet gösteren, farklı yapılanmalara sahip kurumlar için birebir aynı şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe ki kurumlara, bu sürecin kendi yapısal özelliklerine göre belirlemesinde esneklik sağlanarak

stratejik planlamanın uygulanmasında verimlilik artışı sağlanacaktır (Hastürk, 2015, s. 9-10).

Stratejik planlama sürecine ilişkin aşağıda yer alan sorular ve bu sorulara verilen cevaplar ile Şekil 3'de yer alan tablo bu süreç hakkında önemli bilgiler vermektedir (Kırmızılar, 2019, s. 16-17).

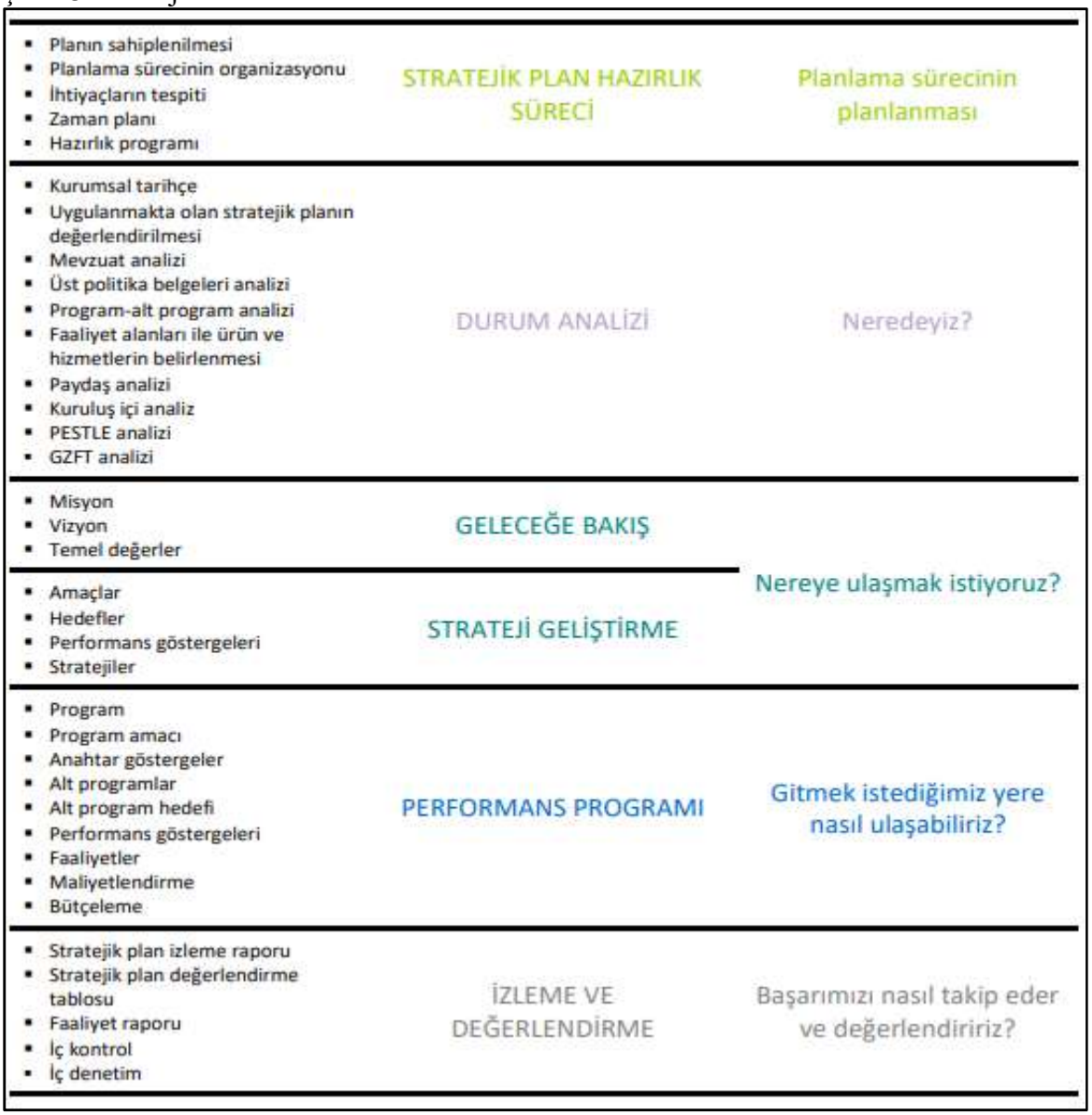
Kurumların faaliyet yürüttüğü iç ve dış ortamlarının tüm detaylarıyla ele alınıp, değerlendirildiği ve çevresi ile olan etkileşiminin incelenerek ""Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler(GZFT)" veya "durum analizi" olarak bilinen analizin yapılması "Neredeyiz?" sorusuna cevap olacaktır.

Kurumların varoluş sebeplerinin kısa bir biçimde ifade edildiği misyon, ulaşmak istedikleri geleceğin ifade edildiği vizyon ve kurumların temel değerlerine yön veren stratejik amaçların belirlendiği ve bu amaçlara ulaşmada ölçülebilir hedeflerin ortaya konulduğu aşamalar "Nereye ulaşmak istiyoruz?" sorusunun cevabı olacaktır.

Kurumların amaç ve hedeflerine ulaşmaları için stratejilerin ve faaliyetlerin belirlendiği süreç "Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşırız?" sorusuna cevap olacaktır.

Stratejik planın daha önce belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada ne kadar başarılı olduğunun değerlendirilerek, raporlanması ve buradan elde edilecek sonuçlara göre planın gözden geçirilerek, revize edilmesi "Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?" sorusuna cevap olacaktır.

Şekil 3: Stratejik Planlama Süreci



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 5

Kamu kurumları açısından baktığımızda stratejik planlama; kurumların farklı kadro, görev ve uzmanlık alanlarına sahip personelinin bir araya gelerek, üst yöneticilerin önderliğinde hareket ettikleri çok fazla emek ve zaman gerektiren bir süreçtir. Stratejik planlamanın başarısında plan öncesi yapılan hazırlıklar önemli rol oynamaktadır. Stratejik plan hazırlıkları planın sahiplenilmesi, planlama sürecinin organizasyonu ve hazırlık programının oluşturulması olmak üzere üç aşamadan meydana gelmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 9).

1.2.3.1 Planın Sahiplenilmesi

Stratejik planlama kurum yöneticilerinin veya belirli personellerin tek başlarına sorumlu oldukları bir süreç değil kurumdaki tüm çalışanlar tarafından benimsenerek, sahip çıkılması durumunda başarılı olabilecek bir süreçtir. Kurum yönetiminin aldığı kararlar ile personeli yönlendirmesi ve teşvik etmesi ile kurumsal sahiplenme algısını yükseltmesi stratejik planlama açısından önem arz etmektedir (Nafak, 2009, s. 32).

1.2.3.2 Planlama Sürecinin Organizasyonu

Stratejik planlama, kurumların üst yöneticilerinden başlayarak her kademede ki çalışanların aktif olarak bu planlama süreci içerisinde yer alması gereken katılımcı anlayışa sahip bir planlama yaklaşımıdır. Dolayısıyla bu planlama sürecine katılacak kişilerin ve alınacak sorumlulukların belirlenmesi bu aşamada yer almaktadır. Bu kapsamda stratejik planlama sürecine dâhil olan kişi, birim ve ekipler aşağıda belirtilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 9-12).

- Bakan; bakanlığı ile bakanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerin stratejik planlama çalışmalarının başladığını Stratejik Plan Genelgesiyle duyurur. Bakan, stratejik plan hazırlıkları çerçevesinde, bakanlığı ile bakanlığına bağlı, ilgili ve ilişkili idarelerin misyon ve vizyon bildirimlerinin oluşturulması için perspektif verir. Stratejik planlama sürecindeki en üst seviyede karar alınması gereken tartışmalı hususları karara bağlar. Taslak stratejik plan Bakanın onayıyla nihai hale gelerek uygulamaya konulur.
- Üst yöneticiler; idarelerin stratejik planlarının hazırlanması ve uygulanmasından Bakana karşı sorumludur. Üst yönetici Stratejik Plan Genelgesini uygun görüşle Bakanın onayına sunar, stratejik plan çalışmalarını her aşamada destekler, tartışmalı hususları karara bağlar ve ihtiyaç duyulduğu hallerde stratejik planlama ekibinin çalışmalarına katkı verir. İdarenin misyon ve vizyon bildirimlerinin oluşturulması için yönlendirici bir rol oynar. Üst yönetici, Strateji Geliştirme Kuruluna başkanlık eder. Ayrıca, stratejik planlama ekibinin doğal başkanı olup gerek gördüğü durumlarda bu ekibin başkanlığını yürütebilir. Stratejik plana yönelik altı aylık dönemlerde izleme, yıllık dönemlerde ise değerlendirme toplantıları yapar.

- Strateji Geliştirme Kurulu; bakanlıklarda Bakanın ya da SGB'nin bağlı olduğu üst yöneticinin başkanlığında diğer üst yöneticiler ve idarenin harcama yetkilileri ile ihtiyaç duyması halinde Bakanın görevlendireceği diğer kişilerden, diğer kamu idarelerinde ise üst yöneticinin başkanlığında üst yönetici yardımcıları ve idarenin harcama yetkilileri ile ihtiyaç duyması halinde üst yöneticinin görevlendireceği diğer kişilerden oluşur. Strateji Geliştirme Kurulu üyelerinin listesine Stratejik Plan Genelgesinde yer verilir. Strateji Geliştirme Kurulu stratejik planlama ekibini ve hazırlık programını onaylar, sürecin ana aşamaları ile çıktılarını kontrol eder, harcama birimlerinin stratejik planlama sürecine aktif katılımını sağlar ve tartışmalı hususları görüşüp karara bağlar. Alternatif misyon, vizyon ve temel değerler taslakları ile taslak amaçlar ve hedef kartlarını değerlendirerek nihai hale getirir.
- Strateji Geliştirme Birimi; stratejik planı hazırlamakla değil, plan çalışmalarını koordine etmekle görevlidir. Stratejik planlama çalışmalarında; Stratejik Plan Genelgesinin hazırlanarak üst yöneticinin uygun görüşüne sunulması, toplantıların organizasyonu, idare içi ve dışı iletişimin sağlanması ve belge yönetimi gibi destek hizmetleri SGB tarafından yerine getirilir. Bu süreçteki her türlü resmi yazışma SGB aracılığıyla yapılır. SGB'nin plan hazırlama, uygulama ile izleme ve değerlendirme süreçlerindeki tecrübesini gerekli durumlarda Strateji Geliştirme Kuruluna, stratejik planlama ekibine ve harcama birimlerine aktarması gerekir. SGB özellikle stratejik planın bütünselliğinin sağlanması ve bu süreçte ortak bir dilin oluşturulması açısından önemli rol üstlenmektedir. Üst yönetici tarafından stratejik plana yönelik eylem planı hazırlanmasına karar verilmesi halinde süreci koordine eder.
- Stratejik Planlama Ekibi; bakanlıklarda SGB yöneticisi başkanlığında, SGB'nin koordinasyonunda, harcama birimlerinin temsilcilerinden; diğer kamu idarelerinde ise üst yöneticinin bir yardımcısı başkanlığında, SGB'nin koordinasyonunda, harcama birimlerinin temsilcileri ile SGB yöneticisinden oluşur. Bakanlıklar dışındaki kamu idarelerinde ekip başkanının toplantılara iştirak edemediği durumlarda başkanlığa SGB yöneticisi vekâlet edebilir. Taşra teşkilatı bulunan kamu idarelerinin gerekli gördüğü durumlarda, taşra teşkilatını temsil eden katılımcılar da stratejik planlama ekibine dâhil edilebilir. Ekip; hazırlık programının oluşturulması, stratejik planlama sürecinin hazırlık programına uygun olarak yürütülmesi, gerekli faaliyetlerin koordine edilmesi ile Strateji Geliştirme Kurulunun uygun görüşüne ve Bakanın onayına sunulacak belgelerin hazırlanmasından sorumludur. Ekip başkanı;

ekibin oluşturulması, çalışmaların planlanması, ekip içi görevlendirmelerin yapılması, ekip üyelerinin motivasyonu ile ekip ve üst yönetim arasında eşgüdüm sağlanması görevlerini yerine getirir. Stratejik planlama ekibinin amaca uygun bir yapıda kurulması, çalışmaların başarısı için kritik öneme sahiptir. Stratejik planlama ekibi oluşturulurken üyelerin bireysel özelliklerinin yanı sıra oluşturulacak grubun niteliği de göz önünde bulundurulur.

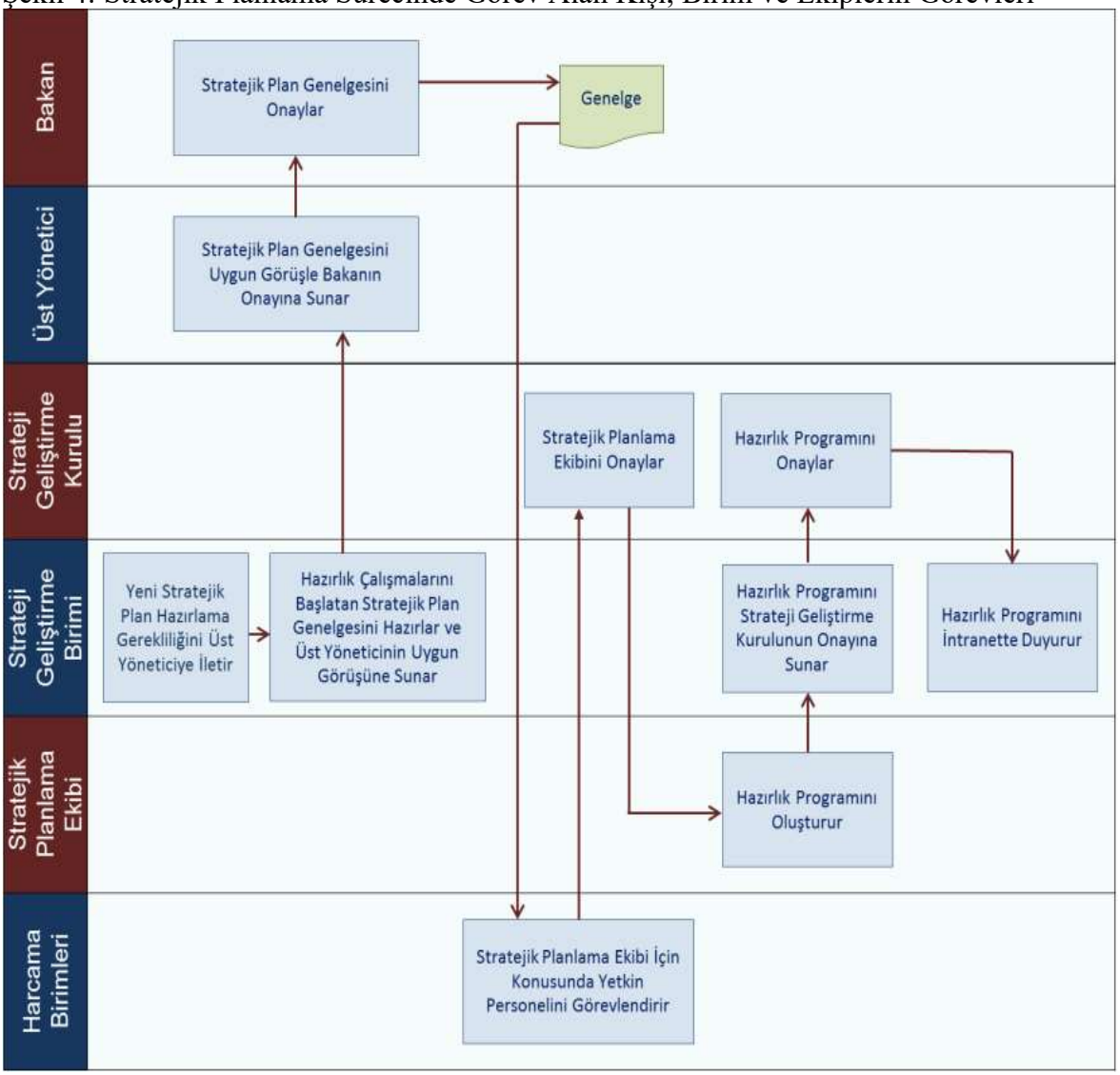
- Harcama Birimleri; Bakan tarafından yayımlanan Stratejik Planlama Genelgesinde belirtilen nitelikleri haiz personeli stratejik planlama ekibinde görevlendirir. Bu personelin stratejik plan hazırlık çalışmalarına yeterli zaman ayırabilmesi ve aktif katılım gösterebilmesi için harcama birimi yöneticilerince kolaylık gösterilir. Stratejik planlama ekibi tarafından gerekli görüldüğü durumlarda, ekibin çalışmalarına katkı sağlamak amacıyla ekip üyeleri ile birlikte çalışmak üzere harcama birimlerinden temsilcilerin katılacağı alt çalışma grupları oluşturulabilir. Bu çalışma gruplarına ilgisine göre harcama birimi bünyesindeki alt birimlerden deneyimli personelin aktif katılımı ilgili harcama birimi yöneticisi tarafından sağlanır. Ayrıca harcama birimleri, sorumlu oldukları hedeflerin gerçekleşme sonuçlarının izleme ve değerlendirmesini yapar.
- Taşra Teşkilatı; il, bölge müdürlükleri, araştırma merkezleri, enstitüler, başkanlıklar gibi idarelerin ilgili mevzuatında taşra teşkilatı olarak tanımlanan birimlerdir. Kamu idarelerindeki stratejik planlama uygulamalarının geliştirilmesi için merkezde alınan kararların ilgili idarelerin taşra teşkilatlarında da uygulamaya geçirilmesi, taşra teşkilatlarındaki planlama, uygulama ile izleme ve değerlendirme kapasitesinin artırılması gerekir. Taşra teşkilatlarının sadece bilgisi alınan değil, aynı zamanda karar alınırken danışılan bir yapı olması gereğinden hareketle stratejik plan hazırlanırken ve uygulanırken taşra teşkilatları, sürecin önemli bir unsuru haline getirilmelidir. Merkez teşkilatı, hedefler ile performans göstergelerini taşra teşkilatlarıyla aktif bir işbirliği içerisinde belirler. Hedefler ile performans göstergesi değerlerinin gerçekçi ve ulaşılabilir düzeyde belirlenebilmesi için taşra teşkilatlarının kapasitesi göz önünde bulundurulur.

1.2.3.3 Hazırlık Programı

Hazırlık programının amacı stratejik plan hazırlıklarının en verimli ve etkin şekilde sürdürülebilmesi için planlama sürecinin de planlanmasıdır. Stratejik planlama ekibi planlama sürecine ilişkin hazırlık programı kapsamında planlama sürecinin aşamalarını, aşamalar sırasında yürütülecek faaliyetleri, bu aşama ve faaliyetlerin zaman çizelgesini planda görev alacak kişileri ve bu kişilerin eğitimlerini ve sorumluluklarını belirlemektedir (Sezer, 2020, s. 65-66).

Şekil 4'te stratejik planlama sürecinde görev alan kişi, birim ve ekiplerin görevleri gösterilmektedir.

Şekil 4: Stratejik Planlama Sürecinde Görev Alan Kişi, Birim ve Ekiplerin Görevleri



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 13

1.2.4 Durum Analizi

Stratejik plan hazırlık süreci sonrasında stratejik planlamanın ilk basamağı durum analizidir. Durum analizi kurum tarafından verilecek uzun dönemli kararların alt yapısını oluşturmaktadır. Bu basamakta "neredeyiz?" sorusuna cevap aranmaktadır. İdareler amaç, hedef ve strateji geliştirmeden önce kapsamlı bir durum analizi yapmak zorundadırlar. Durum analizi, kurumların görev ve yetkilerinin, performansının, güçlü yönlerinin, sorunlarının, potansiyelinin, kurumsal kültürünün, insan kaynaklarının, teknolojik düzeyinin, dış çevre unsurların kurum için yarattığı fırsat ve tehditler ile gelecekte karşılaşılabilecek olumlu ya da olumsuz durumların tespitini kapsamaktadır (Çetin, 2019, s. 17-18).

1.2.4.1 Kurumsal Tarihçe

Kurumun kuruluş amacının tanımlandığı, yıllar içerisinde sosyal, ekonomik, teknolojik ve idari alanda yaşanan önemli gelişmeler sonucunda kurumun geçirdiği yapısal dönüşüm sürecinden ve mevcut durumda kurumun sahip olduğu idari yapının ve faaliyetlerinin analitik bakış açısıyla değerlendirildiği aşamadır (Cihangir, 2015, s. 28).

1.2.4.2 Uygulanmakta Olan Stratejik Planın Değerlendirilmesi

Kurumun mevcutta uygulamakta olduğu stratejik planda yer alan hedef ve performans göstergelerinin gerçekleşme sonuçlarına göre başarılı ya da başarısız olmasının sebepleri değerlendirilir. Bu değerlendirme ile yeni stratejik plan çalışmaları kapsamında ortaya konacak hedef ve performans göstergelerinin daha rasyonel ve ulaşılabilir şekilde belirlenmesi amaçlanmaktadır (Özdemir, 2018, s. 42).

1.2.4.3 Kurumun Yasal Yükümlülükleri ve Mevzuat Analizi

Kurumun sorumlu olduğu mevzuattan doğan yasal yükümlülüklerinin analizi yapılarak, bu analiz sonucuna göre kurumun görev ve sorumlulukları ile birlikte faaliyet alanı düzenlenmektedir. Bu analiz sonucunda amaç ve hedeflerin sınırları çizilir, kurumun faaliyetlerini sürdürürken bu sınırları aşmaması gerekir. Mevzuat analizi çıktıları ayrıca misyonun oluşturulmasında veya gözden geçirilerek güncellenmesinde önemli rol oynamaktadır (Demir & Yılmaz, 2010, s. 75-76).

1.2.4.4 Üst Politika Belgelerinin Analizi

Üst politika belgeleri; kalkınma planından başlamak üzere, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ve kurumun sorumlu veya ilgili olduğu strateji belgeleri şeklinde belirli bir hiyerarşi çerçevesinde birbirleriyle uyumlu olacak şekilde hazırlanmaktadır. Kurumların stratejik planları da üst politika belgelerinde yer alan amaç ve hedefler ile paralel olacak şekilde oluşturulmaktadır. Ancak bu paralellik üst politika belgelerinde yer alan amaç ve hedeflerin stratejik planda birebir aynı şekilde yer alması gerektiği anlamına gelmemektedir. Stratejik planlarda kurumların görev ve yetkileri kapsamında üst politika metinlerinde yer almayan politikalara da yer verilmesi mümkün olmaktadır (Bulut, 2022, s. 13).

1.2.4.5 Program – Alt Program Analizi

Program; "Kamu idarelerinin temel görev ve sorumlulukları esas alınarak kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubudur." Alt program ise "Program sınıflandırmasının program ile faaliyet seviyeleri arasında yer alan, programın sonuçlarına ulaşmak amacıyla bir araya getirilen birbiriyle uyumlu faaliyetler grubu" olarak tanımlanmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 10).

Program - alt program analizinde, performans esaslı program bütçe sistemi kapsamında kurumun uygulamakta olduğu stratejik plana ait alt program hedeflerinin gerçekleşme düzeyine ilişkin tespitler yapılır ve bu analiz sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlara yer verilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 18).

1.2.4.6 Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi

Bu aşamada mevzuat analizi ve program-alt program analizi çıktılarından yararlanılarak kurumun faaliyet alanları ile ürettiği temel ürün ve hizmetler belirlenmektedir. Bu aşamanın en önemli işlevi; kurumun faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerin belirlenmesi sonucunda stratejik planda amaç ve hedeflerin oluşturulması ve kapsamının tasarlanması açısından yönlendirici bir rol oynamaktadır (Kahveci, 2008, s. 17-18).

1.2.4.7 Paydaş Analizi

Stratejik planlar katılımcı bir anlayış ile oluşturulurlar. Paydaş analizi de katılımcılığı sağlamanın en önemli aracıdır. Kurumun stratejik plan oluşturma süreci ile sunacağı mal ve hizmetlerde, etkileşim içerisinde olduğu paydaşların görüş ve önerilerini dikkate alması stratejik planın paydaşlar tarafından sahiplenilmesini sağlayacak ve başarısını artıracaktır (Ulukulu, 2019, s. 27-28).

Paydaşlar, kurumun sunduğu mal ve hizmetler ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgisi olan, kurumun faaliyetlerinden olumlu ya da olumsuz yönde etkilenen veya tam tersi kurumu etkileyen kişi, grup veya kurumlardır. İç paydaş, kurum içerisinde yer alan ve kurumun iş ve işlemlerini etkileyen kişi ve birimlerdir. Kurum çalışanları ve yöneticileri iç paydaşa örnek verilebilir. Dış paydaş ise kurumun sunduğu mal ve hizmetlerden yararlanan, kurum faaliyetlerinden etkilenen, faaliyetleri ile kurumu etkileyen kurum dışı kişi, grup veya kurumlardır. Dış paydaşlara vatandaşlar, medya kuruluşları, kamu kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları örnek verilebilmektedir (Songür, 2011, s. 54-55).

1.2.4.8 Kuruluş İçi Analiz

Kurum içi analiz kapsamında; kurumların hiyerarşik düzen içerisinde en alt çalışanından, en üstteki çalışanına kadar yetkinlik düzeyinin, kurum kültürünün, fiziki ve mali kaynakları ile bilgi işlem ve teknoloji alt yapısının analizi yapılarak kurumun mevcut yapısı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirme sonucunda kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesine yönelik ihtiyaçlar tespit edilmektedir. (Ülgen & Mirze, 2020, s. 123).

Kuruluş analizi, kurumun varlık sebebini ortaya koyma, kendisini ifade edebilme çabasıdır. Böylece kurum hem varlık ve yeteneklerini belirler hem de güçlü ve zayıf yönlerini tespit eder. Kısacası kuruluş içi analizini, kurumun yürüteceği faaliyetlere rehberlik etmesi ve hatalarını düzeltmesine olanak sağlayan bir içe bakış olarak değerlendirebiliriz (Çetin, 2019, s. 25).

1.2.4.9 PESTLE Analizi

PESTLE, İngilizce “Political, Economic, Social, Technological, Legal, Enviromental” kelimelerinin baş harflerinin bir araya gelmesi ile oluşan bir kısaltmayı ifade etmektedir.

PESTLE, kurumların politik, ekonomik, sosyokültürel, teknolojik, hukuki ve çevresel koşullar olmak üzere altı etkeni esas alan ve buna göre stratejik pozisyonu belirleyen bir analiz olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu etkenlere örnek vermek gerekirse;

- Politik etkene; seçimler, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar,
- Ekonomik etkene; vergi reformları, enflasyon, faiz,
- Sosyokültürel etkenlere; demografik özellikler, halkın norm ve değerleri,
- Teknolojik etkene; yazılım, AR-GE, yeni teknolojiler,
- Yasal etkene; ulusal ve uluslararası mevzuat, mevzuat düzenlemeleri
- Çevresel koşullara; çevre sürdürebilirliği örnekleri verilebilmektedir (Bakoğlu & Yıldız, 2017, s. 53-54).

Yukarıda bahsi geçen bu etkenlerin tespit edilmesinde PESTLE matrisinden yararlanılmaktadır. Şekil 5'te yer alan örnek matriste PESTLE unsurları içerisinde gerçekleşmesi muhtemel olan hususlar ile bunların gerçekleşmesi durumunda idare için oluşturacağı potansiyel fırsatlar ve tehditler ortaya konulmaktadır.

Şekil 5: PESTLE Matrisi

ETKENLER	Tespitler (Etkenler/Sorunlar)	İdareye Etkisi		Ne Yapılmalı?
		Fırsatlar	Tehditler	
Politik				
Ekonomik				
Sosyokültürel				
Teknolojik				
Yasal				
Çevresel				

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 29

1.2.4.10 GZFT(SWOT) Analizi

İngilizcede SWOT olarak kısaltılan analiz tekniğinin Türkçe karşılığı GZFT analizidir. Kurumun kendi içerisindeki faktörler; Strength(Güçlü yönler), Weakness(Zayıf yönler) ve kuruma dışarıdan gelen faktörler; Opportunity(Fırsatlar), Threat(Tehditler) olarak nitelendirilmektedir. GZFT analiz tekniği, kurumların güçlü ve zayıf yönlerini belirlemek ve dış çevreden kaynaklanan fırsat ve tehditleri saptamak için kullanılmaktadır (Erol, 2019, s. 13).

GZFT analizinde amaç; iç ve dış etkenleri inceleyerek, kurumun güçlü yönleri ile tespit edilen fırsatlardan maksimum seviyede faydalanacak ve kurumun zayıf yönleri ile tespit edilen tehditlerdin etkilerini minimuma indirecek plan ve stratejiler geliştirmektir. Ayrıca GZFT analizinde; PESTLE analiz sonuçları, üst politika belgelerinde yer alan amaç ve hedefler, diğer kurumların stratejik planlarında yer alan ilgili amaç ve hedefler ile paydaş analiz sonuçları dikkate alınmaktadır (Çetin, 2019, s. 27).

1.2.4.11 Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi

Bu aşamada, durum analizi kapsamında yapılan analizler ve çalışmalar neticesinde elde edilen veriler ve sonuçlar ışığında kurumların kendi haklarındaki tespitleri ile karşılanması gereken ihtiyaçları ortaya konmaktadır. Yapılan tespitler, ihtiyaçların gerekçesini oluştururken, belirlenen ihtiyaçlar ise amaç ve hedeflerin temel dayanağını oluşturur. Sonuç olarak da ihtiyaçlar; tespitlerle uyumlu ve amaç ile hedeflerin belirlenmesinde yol gösterici olmalıdır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 31).

1.2.5 Geleceğe Bakış

"Nereye Ulaşmak İstiyoruz?" sorusuna cevap aranan geleceğe bakış aşaması, kurumların kendi geleceğini planlama ve tanımlama gayreti içerisinde olduğu, arzu edilen duruma ulaşmaları için hangi yol ve yöntemleri kullanacaklarına dair kararlar bütünüdür. Kısacası geleceğe bakış temel değerler zemininde misyon ve vizyonun belirlenmesidir (Dinçer, 2013, s. 163).

1.2.5.1 Misyon Bildirimi

Misyon bir idarenin varoluş sebebi ve strateji oluşturma sürecinde referans noktasıdır. Kurumun hangi faaliyetleri gerçekleştirdiğini, bu faaliyetleri nasıl gerçekleştirdiğini ve bu faaliyetlerin kimler için yapıldığını açıklar. Misyon bildirimi, kurumların sunduğu tüm mal, hizmet ve faaliyetlerin çerçevesini çizen bir kavramdır (Ülgen & Mirze, 2020, s. 68).

Misyon bildirimi oluşturulurken aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi önemlidir (Çetin, 2019, s. 30):

- Kısa, net ve öz bir biçimde ifade edilmelidir.

- Kuruma yasal düzenlemeler ile verilen yetki, görev ve sorumluluklar ile tutarlı şekilde hazırlanmalıdır.
- Sonuç odaklı olup, hizmetlerin yerine getirilme sürecini değil, varoluş amacını tanımlamalıdır.
- Kurumun politika alanlarını, sunduğu mal ve hizmetler ile hizmet sunduğu kesimleri belirtmelidir.

Aşağıdaki Tablo 1'de İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında yer alan misyon bildirimi yer almaktadır.

Tablo 1: İŞKUR Misyon Bildirimi

İşsizliğin azaltılması ve istihdamın artırılması maksadıyla insanı esas alan bir yaklaşımla kapsayıcı istihdam politikaları geliştirmek, etkin bir işgücü piyasası bilgi sistemi aracılığıyla piyasanın ihtiyaçlarını tespit edip bu doğrultuda işgücü arz ve talebini eşleştirmek ve istihdama erişimi kolaylaştırmak, işsizlikle mücadelede etkin tedbirler geliştirmek ve işgücünün meslekî beceri ve tecrübesinin geliştirilmesine katkı sunarak istihdam edilebilirliği artırmak, işini kaybedenlere geçici gelir desteği sağlamak ve istihdama ilişkin tedbirleri sosyal diyalog içerisinde geliştirmek ve gerçekleştirmek.

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 3

1.2.5.2 Vizyon Bildirimi

Vizyon, kurumların ulaşmak istedikleri geleceği sembolize etmektedir. Vizyon bildirimi, kurumların, mevcut durumları ile gelecekte ulaşmak istedikleri hedefleri ortaya koyan ve bu hedefleri hangi temeller üzerine yerleştirerek, geleceklerini nasıl şekillendirebileceklerini açıklayan bir kavramdır (Kılıç, Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki, 2010, s. 89).

Vizyon bildirimi oluşturulurken aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi önemlidir (Çetin, 2019, s. 30):

- Kısa, net, akılda kalıcı olmalı ve geleceği öngörmelidir.
- Paydaşlar(kamu görevlileri, diğer kurum ve kuruluşlar gibi) için cezbedici olmalıdır.
- İdealist, özgün ve gerçekçi amaçlara sahip olmalıdır.

- Değişen koşullara uyum sağlamada esnek ve yaratıcı niteliklerde olmalıdır.
- Orta ve uzun vadeli amaç, hedef ve politikalara yol gösterici olmalıdır.

Aşağıdaki Tablo 2'de İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında yer alan vizyon bildirimi yer almaktadır.

Tablo 2: İŞKUR Vizyon Bildirimi

İşgücü piyasası politikalarının belirlenmesine ve uygulanmasına öncülük eden, işsizlikle mücadelede etkin, yenilikçi, akılcı, sürdürülebilir ve kapsayıcı tedbirlerle istihdamı koruyucu ve artırıcı kamu istihdam hizmetlerinin sunulmasında lider kurum olmak.

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 3

Misyon ve vizyon kavramlarının arasındaki farkın açıklanması gerekmektedir. Buradan hareketle misyon kurumun mevcut durumunu ifade ederken, vizyon kurumun bu mevcut durum içerisinde gelecekte başarı düzeyini nasıl artıracağını ifade etmektedir. Misyon bildirimi "ne" ve "niçin" sorularına cevap verirken, vizyon bildirimi "hangi düzeyde" sorusuna cevap vermektedir (Kılıç, 2010, s. 93).

1.2.5.3 Temel Değerler Bildirimi

Temel değerler, kurumların sahip olduğu ilkeleri, davranış kurallarını ve yönetim biçimlerini ifade etmektedir. Temel değerler üst yöneticilerin kurumu yönetirken aldıkları kararlara, seçimlere ve stratejilerin belirlenmesine rehberlik etmektedir. Bu değerler çalışanların işyerinde nasıl davranmaları, çalışırken nelere dikkat etmeleri ve hangi ilkelere göre çalışmaları konusunda yol gösterir ve kurum kültürünün oluşmasına katkı sağlamaktadır. Böylece kurumdaki en alt pozisyondaki personelden en üst yöneticiye kadar ahenk sağlanarak, kurumun başarı şansı artmaktadır (Narinoğlu, 2007, s. 122).

Temel değerler üç grupta toplanabilir:

- Kişiler: Kurum personeli ve paydaşlarla ilişkilerine yönelik değerler.
- Süreçler: Kurumun yönetim, karar alma ve hizmet sunumu sürecine ilişkin değerler.
- Performans: Politika oluşturma sürecinin ve kurum tarafından sunulan mal ve hizmetlerin kalitesiyle ilgili değerler.

Temel değerler bildirimi oluşturulurken aşağıdaki hususlara dikkat edilmesi önemlidir (Çetin, 2019, s. 36):

- Kurum çalışanlarının görevlerini en iyi şekilde yerine getirecekleri bir çerçeve oluşturulmalıdır. (Kurum çalışanları bu değerleri bilmeli, özümsemeli ve paylaşmalıdır.)
- Karar alma sürecinde yol gösterici olmalıdır.
- Vizyonun gerçekleştirilmesine yönelik çalışmaları desteklemelidir.

Aşağıdaki Tablo 3'te İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında yer alan temel değerler bildirimine yer verilmiştir.

Tablo 3: İŞKUR Temel Değerler Bildirimi

İnsan odaklılık, Sosyal diyalog ve katılımcılık, Hesap verebilirlik, Etik değerlere bağlılık, Erişilebilirlik, Yeniliğe ve değişime açıklık, Verimlilik, Liyakat, Güvenirlilik, Sürdürülebilirlik

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 3

1.2.6 Strateji Geliştirme: Amaç, Hedef ve Performans Göstergesi ile Stratejilerin Belirlenmesi

Stratejik plan hazırlık sürecinde, kurumun misyon, vizyon ve temel değerleri belirlendikten sonra geleceğe yönelik stratejilere yol gösterecek ve bu stratejilerin değerlendirilmesinde etken olacak amaç ve hedeflerin belirlenmesi aşamasına geçilmektedir. Bu aşamada durum analizi sonucunda ortaya çıkan ihtiyaçlara göre amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik hedefler belirlenmektedir. Strateji geliştirme, kurumun geleceğe yönelik "ideal" ve "ortak" bakışını yansıtmaktadır (Kılıç & Erkan, 2006, s. 81).

1.2.6.1 Amaçlar

Stratejik amaçlar kısaca kurumun uzun dönemde ulaşmak istediği, geleceğe ilişkin hususları içermektedir. Stratejik amaçlar, kurumların sürdürdükleri faaliyetleri niçin yaptıklarını, bu faaliyetler sonucunda neyi ve neleri elde etmek için yaptıklarını belirten sonuçlar olarak ifade edilmektedir (Eren, 2018, s. 59).

Amaçlar belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıda yer almaktadır (Ülgen & Mirze, 2020, s. 187).

- Durum analizinde belirlenen tespit ve ihtiyaçlarla uyumlu olmalıdır.
- Vizyona ulaşmada destekleyici nitelikte olmalıdır.
- Misyonun gerçekleşmesini destekleyici nitelikte olmalıdır.
- Misyon, vizyon ve temel değerler ile uyumlu olmalıdır.
- İddialı ama realist ve erişilmesi mümkün olmalıdır.
- Nihai sonucu açık şekilde ifade eder, ancak buna nasıl ulaşılacağı hakkında ayrıntılı açıklama yapmaz. Sonuç odaklı olmalıdır.
- Orta ve uzun vadeli bir zaman dilimini kapsamalıdır.
- Hedefler için çerçeve çizmelidir.
- Paydaşların stratejik planlarındaki amaçlarla paralel ve tamamlayıcı nitelikte olmalıdır.

Amaç sayısı en az iki, en fazla yedi olmalı ve bu amaçlardan birisinin de kurumsal kapasitenin geliştirilmesiyle ilgili olması gerekmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 41).

İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında yer alan amaçlara Tablo 4'te yer verilmiştir.

Tablo 4: İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında Yer Alan Amaçlar

Amaç 1: İşe Yerleştirme Hizmetlerini İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Geliştirmek.
Amaç 2: İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Kalıcı İstihdam İçin Nitelikli Danışmanlık Hizmetleri Geliştirmek
Amaç 3: İşgücünün İstihdam Edilebilirliğine Yönelik Aktif İşgücü Hizmetlerini Geliştirmek
Amaç 4: Pasif İstihdam Programlarını Daha Etkili Sosyal Koruma Sağlayacak Şekilde Uygulamak
Amaç 5: Sunulan Hizmetlerin Daha Etkin Yürütülebilmesi İçin Kurumsal Kapasiteyi Güçlendirmek

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 4

İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planı incelendiğinde belirlenen amaç sayısının 5 olduğu ve yine stratejik planlama kılavuzunda belirtildiği gibi bu amaçlardan birisinin de kurumsal kapasite ile ilgili olduğu görülmektedir.

1.2.6.2 Hedefler

Hedefler, kurumların stratejik planlama süreci içerisinde belirledikleri amaçlara ulaşmaları amacıyla ortaya konulan özgün, ölçülebilir ve ulaşılabilir alt amaçlar olarak tanımlanmaktadır. Belirli bir zaman dilimi içerisinde ulaşılması öngörülen çıktı ve sonuçların; miktar, kalite, maliyet ve zaman cinsinden ifade edilebilir olması gerekmektedir (Çetin, 2019, s. 41).

Hedefler belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar aşağıda yer almaktadır (Çomaklı, Ekici, & Şahım, 2007, s. 16).

- Kurumun misyon, vizyon, temel değerler ve amaçlarıyla paralel olmalıdır.
- Durum analizinde ulaşılan tespit ve amaçlar ile uyumlu olmalıdır.
- Ölçülebilir ve sınırları çizilmiş bir zaman dilimi içinde olmalıdır.
- İddialı, yeterince açık ve sade olmalı, fakat imkânsız olmamalıdır. İmkânsızı gerçekleştirmek yerine ayakları yere sağlam basan hedefler belirlemek Kurumu her anlamda ileriye götürecektir.
- Sonuca odaklanmış olmalıdır.

Her bir amaca yönelik minimum iki, maksimum beş hedef belirlenebilir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 44). Örnek olarak İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında birinci amaç içerisinde yer alan hedeflere Tablo 5'te yer verilmiştir.

Tablo 5: İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında Birinci Amaç Hedefleri

Amaç 1: İşe Yerleştirme Hizmetlerini İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Geliştirmek.
Hedef 1.1: Plan döneminde özel sektörde işe yerleştirilen kişi sayısını bir önceki yıl hedefinin % 5'i oranında artırmak.
Hedef 1.2: Özel politika gerektiren grupların istihdamını artırmak.
Hedef 1.3: Her yıl işgücü piyasası araştırmaları yapmak ve sonuçlarını ulusal, yerel ve sektörel bazlı yayımlamak.
Hedef 1.4: Her yıl açık iş istatistikleri araştırması yapmak.
Hedef 1.5: Mesleklerin iş analizini yaparak beceri envanteri çıkarmak ve bu envanteri kullanan eşleştirme sistemi oluşturmak.

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 4

1.2.6.3 Performans Göstergeleri

Kurumların belirledikleri amaç ve hedeflerde ne kadar başarılı olduklarını görmek için ölçüm yapılması gerekmektedir. Ölçmediğiniz bir şeyi değerlendiremezsiniz ve başarıyı tespit edemezsiniz. Bu yüzden ölçülemez halde olan veriler bile ölçülebilir hale getirilmelidir. Bu ölçüm miktar ve zaman boyutunu içerek şekilde performans göstergeleri ile gerçekleştirilmektedir. Performans göstergeleri ile gerçekleşen sonuç tespit edilir ve önceden belirlenen hedeflere ulaşmada ne kadar başarılı olunduğunu gösterir (Murat & Bağdigen, 2008, s. 94-95). Tablo 6'da performans gösterge türleri açıklanmıştır.

Tablo 6: Performans Gösterge Türleri

Gösterge Türü	**Tanım**	**Örnek**
Girdi Göstergesi	Strateji, ürün veya hizmetin sunumu için gerekli olan kaynak	Çalışan personel sayısı Kullanılan araç/gereç sayısı
Çıktı Göstergesi	Üretilen ürün ve sunulan hizmet miktarı	Mesleki eğitim kurslarından faydalanan kişi sayısı
Sonuç Göstergesi	Çıktıların amaca/başarıya ulaşmadaki etkisi	MEK tamamlandıktan sonra aktif işgücüne katılma oranı
Kalite Göstergesi	Ürün veya hizmetlerden yararlananların beklentilerini karşılama düzeyi	Mesleki eğitim kursu eğitim hizmetinden memnuniyet oranı
Verimlilik Göstergesi	Çıktı ile bu çıktıyı elde etmek için kullanılan girdi arasındaki ilişki	Mesleki eğitim kursuna katılan kişi başına maliyet (maliyet/çıktı)

Kaynak: Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu'nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün 2019-2023 Stratejik Planı incelendiğinde gösterge türlerinden; girdi, çıktı ve sonuç göstergelerinin ağırlıklı olarak kullanıldığı, kalite göstergesi ve verimlilik gösterge türlerinin ise kullanılmadığı görülmektedir.

Performans göstergeleri belirlenirken dikkat edilmesi gereken hususlar (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 48):

- Performans göstergeleri hedeflerin başarı düzeylerini ölçebilecek sayı ve nitelikte olmalıdır.
- Her bir hedef için belirlenebilecek performans gösterge sayısı en az bir, en fazla beş olmalı ve her bir gösterge tek bir unsuru ölçmelidir.
- Üst politika belgelerinde kurumu ilgilendiren göstergeler bulunması halinde bu göstergeler kullanılmalıdır.
- Performans göstergeleri açık, net, kesin ve sonuç odaklı belirlenmelidir.
- Performans göstergelerinde kullanılacak veri seti doğru, tutarlı ve zaman içerisinde kıyas yapmaya imkân verecek şekilde belirlenmelidir.
- Performans göstergeleri, yapılan tespitler ve belirlenen ihtiyaçlara göre oluşturulmalıdır.

1.2.6.4 Stratejiler

Stratejiler, kurumların stratejik planlama sürecinde belirledikleri amaç ve hedeflere nasıl ulaşacaklarını gösteren kararlar bütünüdür. Kurumlar hedeflerine göre stratejiler belirler ve bu stratejiler oluşturulurken kurumun kaynakları ve faaliyet gösterdiği alanlardaki beceri ve yetkinlikleri dikkate alınmaktadır. Kısaca hedefleri sonuç, stratejileri ise hedeflere ulaşmada araç olarak değerlendirmek doğru olacaktır (Çetin, 2019, s. 46-47).

Stratejiler belirlenirken aşağıda yer alan sorulara cevap aranır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 50):

- Hedeflere ulaşılmasının önündeki zorluklar nelerdir?
- Hedeflere ulaşmak için kullanılabilecek alternatif yaklaşımlar ve stratejiler nelerdir?
- Alternatiflerin beraberinde getirdiği maliyetler ile olumlu-olumsuz yönler nelerdir?

Tablo 7'de İŞKUR 2019-2023 Stratejik Planında yer alan strateji örneklerine yer verilmiştir.

Tablo 7: İŞKUR Strateji Örnekleri

İstihdam hizmetlerinin geliştirilmesinde paydaş kurum ve kuruluşlarla işbirliğinin güçlendirilmesi benimsenecektir.
İşgücü piyasası araştırmalarında uluslararası istatistik normlarına uygun yöntemler kullanılacaktır.
Kadın, genç, engelliler ile İŞKUR'a kayıtlı olan ne eğitimde ne istihdamda olma ihtimali olan gençler gibi özel politika gerektiren gruplara yönelik hizmet geliştirilmesi ve sunulmasına öncelik verilecektir.
Kadın, engelli ve gençlerin daha fazla istihdamı için işverenlerle daha fazla işbirliği esas alınacaktır

Kaynak: 2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019

1.2.6.5 Hedef Riskleri ve Kontrol Faaliyetleri

Kurumlar hedeflerini belirlerken eş zamanlı olarak her bir hedefe ilişkin riskleri analiz ederek, bu risklere ilişkin almaları gereken önlemleri tespit etmeleri gerekmektedir. Hedeflere yönelik risklerin yönetilmesine ilişkin çalışmalara "Kamu Kurumsal Risk Yönetim Rehberi" ne; birim, süreç ve faaliyet seviyesinde ele alınan risklerin yönetiminin ise "Kamu İç Kontrol Rehberi" ne göre yürütülmesi gerekmektedir (Kamu İç Kontrol Rehberi, 2014, s. 58).

Hedef riskleri ve kontrol faaliyetleri kapsamında; Hedefler, performans göstergeleri, gösterge değerleri, göstergenin hedefe etkisi ve stratejiler ile maliyette değişiklikler yapılabilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 50).

1.2.6.6 Maliyetlendirme

Stratejik planın işlerlik kazanması, bütçenin amaç ve hedefler ile ne kadar uyumlu hazırlandığına bağlıdır. Maliyetlendirme aşaması kurumların stratejik planları ile bütçe arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir. Kurumlar maliyetlendirme çalışmaları kapsamında, stratejik planda yer alan her bir hedef için yürütülecek faaliyetlerin maliyetini hesaplar ve plan dönemi için tahmini maliyetleri tespit etmektedir. Böylece stratejik planda belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gereken kaynak ihtiyacı belirlenecek ve bu kaynak kurum bütçesine tahsis edilecektir (Çakır, 2008, s. 46). Kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için bu husus önem arz etmektedir.

Tahmini maliyetlerin, tahsis edilen kaynakların üzerine çıkması halinde ise: hedefin zamanlaması veya kapsamı değiştirilebilir, daha düşük maliyetli olacağı öngörülen alternatif hedefler tercih edilebilir veya bazı hedefler terkedilebilir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 50).

1.2.7 İzleme ve Değerlendirme

İzleme faaliyeti; stratejik planda yer alan hedeflerin gerçekleşme düzeylerinin belirli zaman aralıklarında, nitel ve nicel verilerin toplanarak analiz edildiği belirli bir sistematik çerçeve içerisinde yürütüldüğü ve elde edilen bilgilerin raporlama işlemlerinin yapılarak kurum yöneticilerinin değerlendirmesine sunulan süreçtir (Demir & Yılmaz, 2010, s. 83).

Değerlendirme faaliyeti, kurumların devam eden ya da tamamlanmış faaliyetleri sonucunda elde ettikleri çıktılar ile amaç ve hedeflerin karşılaştırılarak, stratejik planın başarı düzeyinin ölçüldüğü ayrıntılı bir inceleme sürecidir. İzleme ve değerlendirme sürecinde üretilen bilgi, raporlar vasıtasıyla kayıt altına alınır ve yöneticilere sunulur. İzleme ve değerlendirme faaliyetleri sayesinde yöneticiler, bilgiye dayalı kararlar ile amaç ve hedeflerden sapma olduğu takdirde iyileştirici tedbirler alabilmektedirler (Demir & Yılmaz, 2010, s. 83).

İzleme ve değerlendirme süreci ile elde edilen veriler ve bilgiler ışığında, stratejik plan tekrar gözden geçirilir, amaç ve hedeflere ulaşılmada elde edilen sonuçlar karşılaştırılır. Bu karşılaştırma sonucunda gerekli görülmesi halinde stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerin güncellenmesine karar verilebilir. Böylece stratejik planın başarıya ulaşmasında ve hesap verme sorumluluğu kapsamında izleme ve değerlendirme aşaması önem arz etmektedir (Çetin, 2019, s. 57).

Kurumlar izleme ve değerlendirme sürecini etkin bir şekilde yürütmek için (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 55-56):

- İzleme ve değerlendirmeden sorumlu birim ve kişileri belirlemelidir.
- Sürece ilişkin takvimi tüm detaylarıyla belirlemelidir.
- Kapasite ihtiyaçlarını tespit ederek, iyileştirilmesine yönelik tedbirler almalıdır.
- Performans göstergelerine ilişkin değerleri rasyonel biçimde belirlemelidir.

- Hedefleri nesnel ve ölçülebilir göstergelerle ilişkilendirmelidir.
- Hedeflere ilişkin sorumlulukları açık bir şekilde ortaya koymalıdır.
- Karar alıcıların erişimine açık olacak şekilde uygun, doğru, tutarlı veri ve istatistikleri temin etmelidir.
- İhtiyaç duyulan verilerin nasıl, hangi sıklıkta ve hangi birim tarafından temin edileceğini tespit etmeli ve bu kapsamdaki kısıtları belirlemelidir.
- Kurumlar izleme faaliyetini gerçekleştirirken izlemeyi manuel olarak değil, otomasyon sistemleri ile takip etmeli ve ilgili her birimin de bu izlemeyi yapabilmesi gerekmektedir.

İzleme ve değerlendirme sürecinin temel aracı olan raporların sahip olması gereken özellikler ve açıklamaları Tablo 8'de yer almaktadır.

Tablo 8: Rapor Özellikleri ve Açıklamaları

Raporların Özellikleri	Açıklama
Açıklık	Raporlar hedef kitle tarafından kolay anlaşılır olmalıdır.
Kapsamlı ve öz olma	Raporlar kullanım amacına uygun şekilde yeterli miktarda veri ve bilgiyi sunmalıdır.
İlgililik ve yararlılık	Raporlar sadece karar alma sürecinin gerektirdiği bilgileri içermelidir.
Güvenilirlik	Raporlarda yer alan veri, bilgi, tespit ve öneriler doğrulanabilir olmalıdır.
Tutarlılık	Raporlar zamana göre karşılaştırma yapılmasını sağlayacak şablon ve formatları kullanmalıdır.
Zamanlılık	Karar alıcıların doğru şekilde yönlendirilebilmesi için raporlama zamanında yapılmalıdır.
Ekonomiklik	Raporlamanın maliyeti makul düzeyde olmalıdır. Raporlama için kullanılan beşeri ve mali kaynaklar etkin biçimde yönetilmelidir.

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 56

1.2.8 Stratejik Planın Güncellenmesi

Stratejik planlar, plan döneminin geri kalan süresi için misyon, vizyon ve amaçlar değiştirilmeden hedeflerde değişiklikler yapılarak güncellenebilmektedir. Güncelleme, stratejik plan izleme raporu ve stratejik plan değerlendirme tablolarındaki bilgilere göre yapılır. Güncelleme bir stratejik plan döneminde en fazla 2 defa yapılabilmektedir. Ancak

güncellenen hususlar ikinci güncellemenin konusunu oluşturamamaktadır (Ulukulu, 2019, s. 37-38).

Güncelleme talebi gerekçeli şekilde hedef kartı güncellemesi tablosuna uygun olarak hazırlanarak Strateji ve Bütçe Başkanlığının uygun görüşüne sunulmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, güncelleme talebi uygun bulunan ilgili kamu idaresine, planın güncellenen kısımlarına ilişkin hazırladığı değerlendirme raporunu göndermektedir. İlgili kurum rapordaki hususları dikkate alarak plana son şeklini verdikten sonra güncellenmiş nihai versiyonu Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderir. Güncellenen planın nihai versiyonunun kapağında stratejik planın güncellendiğine dair bir ibareye yer verilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 62).

Stratejik Planın güncellenebilmesi hususu, beş yıllık bir süre için yapılan bir planın çok fazla içsel veya dışsal etkiye maruz kalabileceği düşünüldüğü zaman, kurumların kullanması gereken bir durum olarak ortaya çıkabilmektedir.

1.2.9 Stratejik Planın Sunulması

Stratejik plan taslağı, üst yöneticinin onay vermesiyle birlikte değerlendirilmek üzere Tablo 9'da yer alan "Stratejik Plan Şablonu" ile uygun şekilde Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na gönderilmektedir. Strateji ve Bütçe Başkanlığının değerlendirme raporunda belirttiği hususlar dikkate alınarak planda gerekli düzeltmeler yapılmakta ve plan Bakan onayıyla yürürlüğe konulmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 64).

Tablo 9: Stratejik Plan Şablonu

Stratejik Planda Yer Alacak Bölümler
Bakan Sunuşu
Üst Yönetici Sunuşu
Bir Bakışta Stratejik Plan
Temel Performans Göstergeleri
Stratejik Plan Hazırlık Süreci
Durum Analizi
• Kurumsal Tarihçe • Uygulanmakta Olan Stratejik Planın Değerlendirilmesi • Mevzuat Analizi • Üst Politika Belgeleri Analizi • Program – Alt Program Analizi • Faaliyet Alanları ile Ürün ve Hizmetlerin Belirlenmesi • Paydaş Analizi • Kuruluş İçi Analiz • PESTLE Analizi • GZFT Analizi • Tespitler ve İhtiyaçların Belirlenmesi
Geleceğe Bakış
• Misyon • Vizyon • Temel Değerler
Strateji Geliştirme
• Hedeflerden Sorumlu ve İşbirliği Yapılacak Birimler • Hedef Kartları • Hedef Riskleri ve Kontrol Faaliyetleri • Maliyetlendirme
İzleme ve Değerlendirme

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 64-65

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1 BÜTÇE KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

2.1.1 Bütçe Kavramı

Bütçe Latince' de "bulga" ve Fransızca' da "bougette" kelimelerinden gelmekte olup çanta, cüzdan ve para torbası anlamlarına gelmektedir. İlk kez İngilizce'de kullanılan "budget" kelimesi zaman içerisinde diğer dillerde de karşılığını bulmuş ve kullanılmaya başlamıştır (Tüğen, 2022, s. 1). 18.yy'da İngiltere' de Maliye Bakanı'nın devletin gelir ve gider kalemlerinin içinde yer aldığı bir çanta ile parlamentoya gelerek çantayı açmasıyla (opening the budget) bütçe görüşmelerine başlanması bütçe kelimesinin ilk kez devletin gelir ve giderlerini gösteren belge anlamında kullanıldığını göstermektedir. Günümüzde de İngiltere'de bütçe görüşmeleri, İngiltere Maliye Bakanı'nın "Opening the budget" diyerek sunuş konuşması yapmasıyla başlamaktadır (Bağlı, 2014, s. 30).

Ülkemizde bütçe kelimesinin karşılığı olarak Tanzimat Döneminden sonra "Muvazene-i Umumiye" (genel denge) ve "Muvazene Defteri" (denge defteri) kavramları kullanılmıştır. Osmanlı Devleti'nde 1910 yılında bütçe sürecini düzenleyen "Muhasebe-i Umumiye Kanunu" kabul edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonra 1927 yılında 1050 sayılı yeni Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiştir. Sonrasında 1961 Anayasası ile birlikte "Milli Bütçe" kavramı getirilmiş ve "Bütçe Kanunu" ifadesi kullanılmaya başlanmıştır. 2003 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılarak yerine 5018 sayılı KMYKK getirilmiştir (Pehlivan, 2022, s. 11).

Genel anlamıyla bütçe kavramı; geleceğe yönelik belirli bir dönemi içerisine alan gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına izin veren belge veya kanun olarak tanımlanabilir (Akdeniz, 2020, s. 5).

İktisadi açıdan bütçe kavramı; devletin gelecek bir döneme ait gelirleri ile aynı döneme ait gider kalemlerini ve gelir-gider dengesini gösteren bir tablodur. Başka bir ifade ile devlet bütçe vasıtasıyla belirli bir dönem içerisinde vergi ve diğer yollardan ne kadar gelir elde

edeceğini ve bu elde ettiği gelir ile ne kadar mal ve hizmet sunacağını ortaya koyar (Akdoğan, 2021, s. 325).

Hukuki açından bütçe kavramı; yetkili organlarca görüşülüp, onaylandıktan sonra yürürlüğe giren, gelecek bir döneme ait kamu gelirlerinin toplanmasına ve kamu harcamalarının yapılmasına izin veren bir belgedir (Yüksel C. , 2022, s. 1).

Siyasi açıdan ise bütçe kavramı; ülke vatandaşlarının gelir elde etme ya da harcama yapma yetkilerini seçmiş oldukları temsilcilere devretmeleri ve bu temsilciler tarafından oluşturulan hükümetlerin(yasama organlarının) ülke vatandaşlarına vadettikleri politika ve programları hayata geçirmek için yürürlüğe koydukları siyasi bir metindir (Yılmaz H. , 2020, s. 89).

5018 sayılı Kanun'da bütçe; " Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir." şeklinde tanımlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

2.1.2 Bütçe Hakkı

Bütçe hakkı, devletin gelir ve giderlerini belirleme, kullanma ve denetim yetkisi hakkının millete ait olmasını ve bu hakkın milletin egemenliğine dayalı olarak seçtikleri hükümetler vasıtasıyla kullanılması olarak ifade edilir (Pehlivan, 2022, s. 11).

Bütçe hakkı kavramı ilk kez 1215 yılında İngiltere'de Kral John'un "Magna Carta Libertatum" u imzalayarak vergilendirme yetkisini, kilise ve baronların temsilcilerinden oluşan bir meclisin onayına bağlaması ile ortaya çıkmıştır. Daha sonra 1689'da yayımlanan İnsan Hakları Bildirgesi(Bill of Rights) ile meclis onayı olmadan vergi toplanamayacağı ve kamu harcaması yapılamayacağı ilkesi kabul edilmiştir (Bülbül, Bütçe, 2014, s. 8).

Ülkemizde ise Tanzimat Dönemine kadar geçen süreçte 1654 tarihli Tarhuncu Layihası ve 1660 tarihli Eyyübü Cetveli önemli bütçe belgeleri olmakla birlikte, bütçe hakkı ilk kez 1876 Kanun-i Esasi ile kabul edilmiştir. Cumhuriyet döneminde 1921 Anayasası ile vergi koyma ve bütçe yapma yetkisi meclise verilmiştir. Daha sonra 1927 yılında bütçe hakkını içeren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2003 yılında ise 1050 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılarak günümüzde de yürürlükte olan 5018 sayılı Kanun yürürlüğe

konulmuş ve bu kanun bütçenin "hesap verilebilirlik" ve "saydamlık" ilkelerinde yapılan yeni düzenlemeler ile bütçe hakkını önemli ölçüde geliştirmiştir (Tosuncu, 2020, s. 19-27).

Tarihsel süreç içerisinde bütçe hakkının gelişimini üç aşamada tamamladığını söyleyebiliriz (Pehlivan, 2022, s. 11):

İlk aşama, vergilendirme yetkisinin vatandaşlara ait olması ve vatandaşların seçtikleri temsilcilerin oluşturduğu yasama organı tarafından vergilerin yürürlüğe konulması,

İkinci aşama, toplanan vergi ve benzeri gelirlerin, kamu harcamalarına tahsis edilmesinin yasama organı tarafından kabul edilen bütçe kanunu ile yapılması,

Üçüncü aşama ise vergi toplama ve kamu harcaması yapma izninin belirli bir süre için geçerli olmasıdır. Bu aşamadan bütçe kanununun yıllık olması ilkesi gereği, bütçe kanunlarının her yıl yasama organı tarafından onaylanarak yürürlüğe girdiği hususu anlaşılmaktadır.

2.1.3 Bütçenin 4-T İlkesi

Bütçe ile ilgili kavramsal çerçeve çizildikten sonra bütçenin tahmin, tahdit, tevzin ve tasdik olmak üzere başlıca dört önemli ilkeye sahip olduğu ve bu ilkelerin hepsinin baş harfinin "T" olması hasebiyle bu ilkelere "Bütçenin 4-T İlkesi" denilmektedir (Bülbül, Bütçe, 2014, s. 11).

2.1.3.1 Tahmin İlkesi

Bütçede yer alan gelir ve gider kalemleri gelecek belli bir döneme ait tahminleri içermektedir. Bu durum, bütçelerin geleceğe ait iktisadi ve mali yapıya sahip bir plan ve program niteliğinde olduğunu göstermektedir (Pınar, 2009, s. 14).

2.1.3.2 Tahdit İlkesi

Tahdit kelimesinin sözlük anlamı, bütçelerin belirli bir dönemle sınırlı olmasını ifade etmektedir. Gerçekten de bütçeler bir yıllık olarak hazırlanmaktadır. Bu bir yıllık süreye mali yıl denilmekte ve genel olarak takvim yılı olacak şekilde belirlenmektedir (Pehlivan, 2022, s. 16-17).

2.1.3.3 Tevzin İlkesi

Tevzin kelime anlamı olarak denkleştirme demektir. Bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin denk olmasını ifade etmektedir (Yüksel C. , 2022, s. 4).

2.1.3.4 Tasdik İlkesi

Bütçede yer alan gelirlerin tahsil edilmesi ve harcamaların yapılabilmesi için yürürlüğe girmeden önce, yasama organı tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu nedenle, tasdik ilkesi ön izin ya da onay olarak da nitelendirilir (Pınar, 2009, s. 14).

2.1.4 Bütçe İlkeleri

Bütçe ilkeleri, başta parlamenter demokratik rejimlerle yönetilen ülkeler olmak üzere yetkili organlarca bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetimi aşamalarında uyulması gereken kuralları ifade etmektedir (Çetinkaya, Edizdoğan, & Gümüş, 2021, s. 348). Bütçenin tüm aşamalarında bütçe ilkelerine uyulması durumunda, bütçe ile koyulan tahmini hedeflere ulaşılması kolaylaşacak ve bütçe hakkı daha etkin şekilde kullanılacaktır (Pehlivan, 2022, s. 16-17).

Bununla beraber zaman içerisinde devletlerin gerek yapısal olarak dönüşüm ve değişimler yaşaması gerekse ekonomik faaliyetlerinin genişlemesi sonucunda bazı bütçe ilkeleri önemini yitirmiş, bazı yeni bütçe ilkeleri ortaya çıkmıştır. Bu ilkeler şu şekildedir (Eker & Bülbül, 2016, s. 236):

2.1.4.1 Genellik İlkesi

Devlet maliyesinin tek bir varlık olarak ele alınarak miktar fark etmeksizin tüm gelir ve gider tahminlerinin bütçede görülmesini amaçlayan bir ilkedir. Bu ilkenin gerçekleştirilmesi üç temel noktada sağlanır (Pehlivan, 2022, s. 31-33);

- Devlete ait bütün gelir ve giderlerin bütçede gösterilmesi.
- Gelir ve giderlerin gayrisafi(brüt) tutarlar itibariyle bütçede gösterilmesi.
- Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilememesi(Adem-i Tahsis).

Genellik ilkesine riayet edilerek hazırlanan bütçeler, kamu idarelerinin durumu, faaliyetleri ve maliyetleri hakkında bilgi vermektedir. Kaynak kullanımında verimlilik ve etkinlik sağlanmasına, israf ve yolsuzlukların azalmasına, vatandaşların bütçeyi anlamasında kolaylık sağlamaktadır (Tüğen, 2022, s. 35).

2.1.4.2 Birlik İlkesi

Bütçenin tekliği ilkesi olarak da bilinen birlik ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içerisinde toplanmasını ifade etmektedir. Böylece kamu gelir ve giderleri bir bütün halinde görülecek ve kolay bilgi edinilecek, kamu kurumlarının sunmak istediği hizmetler ve bunlara verilecek ödenekler hakkında kesin bilgi ve denetim sağlanacaktır (Akdoğan, 2021, s. 325).

Ancak günümüzde devletlerin iktisadi ve sosyal alanda yürüttüğü faaliyetlerin çoğalmasıyla birlikte tek bütçe uygulamasının yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Devletin genişleyen faaliyetleri sonucunda etkin ve verimli şekilde faaliyetlerini sürdürebilmesi ve yeni oluşan koşullara uyum sağlayabilmesi için daha bağımsız, daha az bürokrasi ve sınırlamalar taşıyan bütçelere ihtiyaç duyulmaktadır. Ülkemiz açısından bu bütçelere örnek vermek gerekirse; düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri ve sosyal güvenlik kurum bütçeleri birlik ilkesine istisna teşkil etmektedir (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 20).

2.1.4.3 Açıklık İlkesi

Anlaşılır olma ilkesi olarak da ifade edilmekte olup bütçede yer alan tüm bilgi ve veriler ile uygulama sonuçlarının herkes tarafından anlaşılır şekilde hazırlanması gerekliliğini ifade etmektedir. Böylece bütçenin kamuoyu tarafından tahlil ve tenkit edilerek bütçe hakkının, sadece parlamentoda yer alan temsilciler eliyle değil, bütün milletçe kullanılmasının yolunu açmaktadır (Çetinkaya, Edizdoğan, & Gümüş, 2021, s. 351).

Ülkemiz açısından açıklık ilkesine istisna olarak "örtülü ödenek" uygulamasını örnek verebiliriz. Bu ödenek vatandaşlar ile paylaşılmamakta ve milli güvenlik, istihbarat ve savunma hizmetleri için kullanılmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

2.1.4.4 Doğruluk İlkesi

Bütçede yer alacak gelir ve gider tahminlerinin samimi ve gerçeğe yakın olacak şekilde yapılmasını ifade etmektedir. Bütçede doğruluk ilkesi, bütçeyi hazırlayan ve kabul eden kamu görevlilerinin iyi niyetli olmasını ifade eden sübjektif (öznel) doğruluk ve bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerine ilişkin rakamların bütçenin uygulanacağı mali yılın ekonomik koşullarına bakılarak, rasyonel beklentilere göre hazırlanması gerektiğini ifade eden objektif (nesnel) doğruluk olacak şekilde iki ayrı temelde ele alınmaktadır (Aydın & Çaşkurlu, 2013, s. 251).

2.1.4.5 Ön İzin(Onay) Alma İlkesi

Bu ilke ile yasama organı tarafından gelecek mali yıla ait, harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, ilgili mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasası ile yürütme organına verilmesi ifade edilmektedir. Bir başka ifadeyle kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanmasının yasama organının önceden vereceği izne tabi olmasıdır. Ayrıca mali yıl başladıktan sonra bütçeye ilişkin yapılacak güncellemelerde de yasama organından izin alınması zorunludur (Kalenderoğlu, 2015, s. 286).

2.1.4.6 Ödenek Ayırma (Giderlerde Tahsis) İlkesi

Kamu kurumlarının sunacakları kamu hizmetleri için bütçe aracılığıyla finansal kaynak ayırması bu ilkenin bir gereğidir. Adem-i tahsis ilkesi ile giderlerde tahsis ilkesi birbiriyle çelişir gözükse de bu ilke adem-i tahsis ilkesiyle çelişmemektedir. Çünkü adem-i tahsis; belirli bir kamu gelirinin, belirli bir kamu giderine tahsis edilememesi anlamına gelmektedir. Örnek ile açıklamak gerekirse devletin elde ettiği katma değer vergilerinin sadece okul yapımı için ayrılmaması adem-i tahsis ilkesinin bir gereğidir. Buna karşılık ödenek ayırma ilkesi ise eğitim, sağlık ve ulaşım gibi kamu hizmetleri için ayrı ayrı ödenek ayrılmasını ifade eder. Örneğin; kamu kurumlarının personel giderleri, yakıt giderleri, teknolojik alt yapı giderleri ve kırtasiye alımları için ödenek ayrılması ödenek ayırma ilkesi gereğidir. Ayrıca tahsis edilen ödeneğin kullanım süresi mali yıl ile sınırlı olup, belirli bir hizmet için tahsis edilen ödenek başka bir hizmetin yerine getirilmesi için tahsis edilememektedir (Pehlivan, 2022, s. 44-45).

Ödenek ayırma ilkesini nitelik, nicelik ve zaman olmak üzere üç başlık şeklinde inceleyebiliriz (Erginay, 2010, s. 216);

- Nitelik Yönünden (Kalitatif) Ayırım İlkesi: Bu ilke, bütçede bir kamu kurumuna belirli bir kamu hizmeti için tahsis edilmiş olan ödeneğin sadece bu hizmet için kullanılabileceğini, başka bir hizmet için kullanılamayacağını ifade etmektedir. Örneğin bir kamu kurumuna ısınma giderleri için tahsis edilen ödenek personel giderleri için kullanılamaz.
- Nicelik Yönünden (Kantitatif) Ayırım İlkesi: Bu ilke, bütçe kanununda kamu kurumlarının kendilerine tahsis edilen ödenek miktarından daha fazla miktarda harcama yapamayacaklarını ifade etmektedir. Örneğin bütçe dönemi içerisinde bir kamu kurumuna personel giderleri için yüz bin lira tahsis edilmiş ise bu kurum personel giderlerine en fazla yüz bin liralık harcama yapabilecektir. Ancak kamu kurumları söz konusu tahsis edilen tutarın tamamını harcamak zorunda değildir. Bununla beraber bütçe yılı içerisinde tahsis edilen ödeneğin harcanmayan kısmı gelecek yıllara devredilememektedir. Bu ilkeye istisna oluşturacak iki durum vardır. Bunlardan ilki, bütçede öngörülen hizmetin görülmesi için ayrılan ödeneğin yetmemesi halinde ya ek ödenek istenmesi ya da diğer bölümlerden aktarma yapılabilmesi durumudur. İkinci durum ise "olağanüstü" denilen durumudur. Bu durum bütçenin hazırlanması sırasında hiç öngörülmemiş bir harcama yapmak gerekirse bütçede yeni bir bölüm açılarak ödenek tahsisinin sağlanmasıdır. Her iki durumda da yasama organından ön izin alınması zorunlu olup mali yıl içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir.
- Zaman Yönünden Tahsis İlkesi: Bu ilke, bütçe kanunu ile birlikte tahsis edilen ödeneklerin kullanılması gereken sürenin, bütçe kanunda belirtilen mali yıl süresiyle sınırlı olmasını ifade etmektedir. Aynı zamanda gelecek mali yıl ödeneği, mevcut mali yıl içerisinde kullanılamamaktadır. Örneğin bir kuruma bütçe döneminde tahsis edilen yüz bin liralık aydınlatma giderinin mali yılın sonuna kadar sadece elli bin liralık kısmının kullanılması durumunda, geriye kalan elli bin liralık kısım takip eden mali yılda kullanılamaz. Kullanılmayan ödenek miktarı mali yılın sonunda iptal edilmektedir.

2.1.4.7 Yıllık Olma İlkesi

Yıllık olma ilkesi, bütçe kanunu ile kamu gelirlerinin toplanması ve kamu harcamalarının yapılması için verilen izin ve yetkinin bütçe yılı ile sınırlı olmasını, bütçe yılı içerisinde tamamı veya bir kısmı kullanılmayan ödeneğin bir sonraki bütçe yılına aktarılamaması ve mevcut bütçe yılı sonunda sona ermesini ifade etmektedir (Mutluer, Öner, & Kesik, 2018, s. 95).

Yıllık olma ilkesinin bütçe üzerinde; bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerinin en gerçekçi şekilde hazırlanması, denk bütçe ve muhasebe uygulamaları için kolaylık sağlaması, bütçe ile kalkınma planları arasındaki ilişki ve uyumu güçlendirmesi, bütçe denetimini daha doğru ve verimli yapılması gibi olumlu etkileri bulunmaktadır (Özbilen, 2013, s. 122).

Ancak bütçenin yıllık olma ilkesinin bir istisnası vardır. Bu da bir yıldan daha kısa süreli bir bütçe hazırlanabilmesi durumudur. Bu duruma "geçici bütçe" denilmektedir. Ülkemizde mali yılbaşına kadar bütçe görüşmelerinin gerçekleştirilip onaylanma sürecinin tamamlanamaması durumunda veya yasama organı tarafından bütçe kanun teklifinin reddedilmesi halinde, kamu hizmetlerinin aksamaması için uygulama süresi altı ayı geçmemek üzere geçici bütçe hazırlanmaktadır. Örneğin ülkemizde 1 Kasım 2015 tarihinde yapılan milletvekili genel seçimleri sebebiyle, 17 Ekim 2015 tarihine kadar TBMM'ye sevk edilmesi gereken 2016 yılı bütçe tasarısının mecliste ele alınma imkânı bulunmaması sonucunda 2016 Yılı Merkezi Yönetim Geçici Bütçe Kanunu Tasarısı TBMM Başkanlığı'na sunularak 1 Ocak – 31 Mart 2016 tarihlerini kapsayacak şekilde 3 aylık geçici bütçe uygulanmıştır. Ayrıca ülkemizde bütçe tahminlerinin üç yıllık bir dönemi kapsayacak şekilde hazırlanması yıllık olma ilkesine de aykırılık oluşturmamaktadır (Pehlivan, 2022, s. 36-37).

2.1.4.8 Denklik İlkesi

Denklik ilkesi, bütçede yer alan gelir kalemlerinin toplamı ile gider kalemleri toplamının eşit olmasını ifade etmektedir. Ayrıca bütçe kelime anlamı olarak gelir ve gider dengesi anlamına gelmektedir. Ancak denklik ilkesi, bütçede ki gelir ve gider tahminlerinin miktar olarak birbirine eşit gösterilmesi değil, mali yılın sonunda gerçekleşen gelir ve gider toplamlarının

birbirine eşit olmasını ifade etmektedir. Bütçe denkliği aynı zamanda doğruluk ilkesine de uyulduğunu göstermektedir. Bütçe denkliği konusunda üç farklı yaklaşım bulunmaktadır (Keser, 2015, s. 15).

Klasik (Geleneksel) Bütçe Yaklaşımı: Bu yaklaşım tarafsız devlet anlayışını benimseyen klasik maliye teorisine dayanmaktadır. Bu teori, devletin ekonomik hayatta yürüteceği faaliyetlerin ve yapacakları kamu harcamalarının sınırlı olmasını ve bunların finansmanında devletin vergi ve benzeri gelirleri kullanması gerektiğini ifade ederken, devlet borçlanması veya para basma yolunun kullanılmasına tamamen karşıdır (Akdoğan, 2021, s. 346).

Klasik bütçe yaklaşımı da, devlet bütçesinin toplumun temel ihtiyaçlarını karşılayacak düzeyde, hacimce küçük ve kesinlikle denk olması gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca klasik bütçe yaklaşımı bütçenin açık vermesinin yanı sıra bütçenin fazla vermesine de karşı çıkar. Çünkü bütçenin fazla vermesinin, gereğinden fazla vergi toplandığını ve bunun sonucunda da kaynakların verimsiz kullanılacağını savunurlar (Bülbül, Bütçe, 2014, s. 23).

Devri (Konjonktürel) Bütçe Yaklaşımı: 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile birlikte klasik bütçe teorisinin de içerisinde yer aldığı klasik maliye anlayışı önemini kaybetmiştir. Krize yönelik çözüm arayışları sonucunda tarafsız devlet anlayışından vazgeçilerek, müdahaleci devlet anlayışı kapsamında fonksiyonel maliye teorisini ortaya atmış ve devri bütçe yaklaşımı ile telafi edici bütçe yaklaşımı bu teori kapsamında ortaya çıkmıştır (Pehlivan, 2022, s. 69).

Devri bütçe yaklaşımı, Alvin Hansen tarafından ortaya atılmış olup, bütçede yıllık denklik ilkesi yerine ekonomideki konjonktür duruma göre üç yada beş yıllık daha uzun bir dönemde ki denkliğe önem vermektedir. Bu yaklaşıma göre; ekonominin refah dönemlerinde gerçekleşen bütçe fazlalarının, ekonomide daralma dönemlerinde yaşanan bütçe açıklarının finansmanında kullanılması uygundur. Kısacası bu yaklaşımda önemli olan yıllık bütçe denkliği değil, uzun dönemli denkliktir (Çetinkaya, Edizdoğan, & Gümüş, 2021, s. 355).

Telafi Edici Bütçe Yaklaşımı: William Beveridge tarafından geliştirilen telafi edici bütçe teorisine göre, önemli olan bütçe denkliği değil, ekonominin genel dengesidir. Bu yaklaşım, klasik bütçe yaklaşımının aksine ekonomide tam istihdam seviyesine ulaşılması için devletin

ekonomiye en etkili vergi ve kamu harcama politikaları yoluyla müdahale etmesi gerektiğini aksi takdirde ekonomide oluşan krizlerin önlenemeyeceğini savunur (Kurt, 2022, s. 13).

Telafi edici bütçe yaklaşımına göre, özel sektör tek başına ekonomide tam istihdam seviyesini sağlayamaz. Bu sebeple, özel sektör harcamalarının yetersiz kaldığı durumda ekonominin tam istihdama gelmesi için vergiler artırılmadan kamu harcamaları artırılarak ekonomide tam istihdam sağlanacağını ve bu durumda ortaya çıkacak bütçe açıklarının devlet borçlanması ile kapatılabileceğini savunmaktadırlar. Böylece sürekli artan bir milli gelir oluşacak ve alınan borçlar sebebiyle oluşacak borç stokunun milli gelir içindeki payının yüzdesel olarak azalacağını ve bu borçların ödenmesinin kolaylaşacağını savunmaktadırlar (Bülbül, Devlet Bütçesi, 2018, s. 42).

Kısaca telafi edici bütçe yaklaşımı, bütçenin yıllık denkliğini kabul eden klasik bütçe teorisinin aksine genel ekonomik dengeyi kabul ederek, ekonomiye devletin müdahale etmesini ve bütçe açığı vermesini olağan bir durum olarak görmektedir. Ancak sürekli olarak bütçe açıklarının verilmesinin ilerleyen dönemde enflasyona yol açarak sağlanmak istenen ekonomik dengenin sağlanamamasına sebep olduğu görülmüş ve 1980'li yıllardan itibaren bu yaklaşımdan uzaklaşılarak, bütçe denkliği tekrar savunulmaya başlanmıştır (Pehlivan, 2022, s. 71-72).

2.1.4.9 Tasarruf İlkesi

İktisadilik ilkesi olarak da ifade edilen tasarruf ilkesi; kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için bütçede ayrılan ödenek ile en yüksek faydayı sağlayacak çıktının sağlanmasında bütçe sürecinin tüm aşamalarında gerekli tedbirlerin alınmasını hedeflemektedir. Bunun için kamu kurumlarının gereksiz harcamalardan kaçınması, kendi ihtiyaçları üzerinde ödenek talebinde bulunmaması, vatandaşlara sunacakları hizmetleri en az maliyetle ve en çok fayda sağlayacak şekilde sunması gerekmektedir (Eroğlu & Egeli, 2020, s. 75).

Kamu kurumlarının sundukları hizmetler için yaptıkları harcamalarda tasarruf ilkesine ne kadar dikkat ettikleri konusunda yetkili denetim elemanları tarafından gerekli denetim ve incelemelerin yapılarak, raporlar hazırlanması bu ilke gereğidir (Altuğ, Kamu Bütçesi, 2020, s. 44).

2.1.4.10 Giderlerin Gelirlere Önceliği İlkesi

Bütçenin hazırlık sürecine öncelikle gelecek mali yılda yapılacak giderlerin tespit edilerek başlanması ve sonrasında bu giderleri karşılayacak gelir kaynaklarının tespit edilerek bütçe denkliğinin sağlanması bu ilke ile hedeflenmektedir (Pehlivan, 2022, s. 38).

2.1.4.11 Mali Saydamlık İlkesi

Bütçe de "açıklık ilkesi" ile "mali saydamlık" ilkesi aynı anlama gelmemektedir. Açıklık ilkesi bütçe de yer alan tüm bilgi ve verilerin herkes tarafından anlaşılır olmasını ifade etmektedir. Mali saydamlık ilkesi ise bütçe de yer alan tüm bilgi ve verilerin düzenli olarak kamuoyu ile paylaşılması ile herkesin talep ettikleri zaman bu bilgi ve verilere kolay şekilde erişebiliyor olmasını ifade etmektedir (Yılmaz E. , 2022, s. 72).

2.1.4.12 Hesap Verme Sorumluluğu İlkesi

Hesap verilebilirlik ilkesi olarak da ifade edilen bu ilke, 5018 sayılı Kanun'da;

> *"Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."*

şeklinde ifade edilmektedir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

2.1.5 Bütçe İlkelerinden Sapmalar

Bütçe ilkelerine uyularak bütçe ile istenilen hedeflere ulaşılmasının daha kolay olacağı kabul edilmektedir. Ancak bazı sebeplerden dolayı bütçe ilkelerinden sapmalar ortaya çıkmış olup, aşağıda başlıklar altında bu sapmalar incelenecektir.

2.1.5.1 Geçici Bütçe Uygulaması

Bütçe kanununun süresi içerisinde yürürlüğe girmemesi durumunda geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe kanununda çıkarılamadığı durumlarda bir önceki dönem bütçesi yeniden değerleme oranı esas alınarak cari mali yıl için uygulanır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesi ile birlikte geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcama ve taahhütler ile elde edilen gelirler, cari yıl bütçesine dâhil edilir. Kısacası geçici

bütçe uygulaması bir mali yıldan kısa süreyi kapsadığı için yıllık olma ilkesinden bir sapma oluşturmaktadır (Pehlivan, 2022, s. 47).

2.1.5.2 Fonlar

Bütçe sistemi içerisinde fon uygulaması, belirli bir amacı gerçekleştirmek için, gelirleri bu amaç için yürütülecek hizmetlere tahsis edilen ve daha hızlı karar vererek gerekli harcamaların gerçekleştirilmesi için temel mali mevzuatın dışında kendi özel mevzuat düzenlemelerine sahip olan bir yapıya sahiptir. Ancak fon uygulaması bütçenin genellik ilkesinin gereği olan belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi ilkesi olan adem-i tahsis ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Altuğ, Kamu Bütçesi, 2020, s. 49).

2.1.5.3 Örtülü Ödenek

5018 sayılı Kanun' da örtülü ödenek;

> *"Kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir."*

şeklinde ifade edilmektedir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003). Bu açıklamaya göre örtülü ödenek uygulaması bütçede açıklık ve mali saydamlık ilkelerine aykırılık teşkil etmektedir (Bülbül, Devlet Bütçesi, 2018, s. 47).

2.1.5.4 Olağanüstü Bütçe

Olağanüstü bütçe; savaş, doğal afet gibi olağanüstü durumlarda mevcut mali yıl içerisinde uygulanmaya devam edilen bütçeye ek olacak şekilde hazırlanan bir bütçe çeşididir. Ülkemizde, İkinci Dünya Savaşı dönemine denk gelen 1942-1944 yılları arasında yaşanan olağanüstü durumdan dolayı uygulanmıştır. Bu bütçe türü birlik ilkesine aykırı olup ayrıca bir yıldan uzun süreli uygulanması durumunda bütçenin yıllık olma ilkesine de aykırı düşmektedir (Pehlivan, 2022, s. 56).

2.1.6 Bütçenin Fonksiyonları

Bütçenin, kamu harcamalarının finanse edilmesi, ekonomik kalkınma ve istikrarın sağlanması ile gelir dağılımında adaletin sağlanmasına yönelik işlevleri klasik bütçe

fonksiyonlarını oluştururken; devlet anlayışında meydana gelen değişimler, ekonomide yaşanan gelişme ve dönüşümler sonucunda ise bütçenin modern fonksiyonları meydana gelmiştir (Akalın, 2016, s. 28).

2.1.6.1 Bütçenin Klasik(Geleneksel) Fonksiyonları

Bütçenin klasik fonksiyonları devletin yerine getirmekle yükümlü olduğu temel görevleri ifade etmektedir. Bu kapsamda bütçenin beş temel fonksiyonu bulunmaktadır.

2.1.6.1.1 Bütçenin Mali Fonksiyonu

Savunma, emniyet, adalet, eğitim, sağlık, ulaşım ve alt yapı gibi serbest piyasa tarafından yerine getirilemeyecek temel hizmetlerin bütçe aracılığıyla devlet tarafından finanse edilmesi ve gelir-gider denkliğinin sağlanması, bütçenin mali fonksiyonunu ifade etmektedir. Kısaca bütçenin mali fonksiyonu, devletin temel görevi olan kamusal mal ve hizmetlerin finansmanının bütçe aracılığıyla sağlanmasıdır (Tosunoğlu, Çakır, Arslan, Taraktaş, & Dülger, 2018, s. 5).

2.1.6.1.2 Bütçenin İktisadi Fonksiyonu

Bütçenin iktisadi fonksiyonu; bütçenin, ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrar ve tam istihdama ulaşılması ile gelir dağılımında adaletin yakalanması amaçlarına ulaşmada etkili bir araç olarak kullanılmasını ifade etmektedir (Yüksel C. , 2022, s. 4).

2.1.6.1.3 Bütçenin Hukuki Fonksiyonu

Bütçe aracılığıyla gelirlerin toplanması, kamu harcamalarının yapılması ve borç alınması belirli hukuki düzenlemeler çerçevesinde yerine getirilmektedir. Bu hukuki düzenlemelere; devlet gelir ve giderleri ile borçlanmasına dayanak oluşturan tüm yasalar, bütçenin hazırlanmasına, uygulanmasına, denetlenmesine ilişkin kanunlar, Sayıştay Kanunu, kesin hesap kanunları, vergi kanunları ve dış ülkelerle yapılan mali anlaşmalar örnek verilebilmektedir. Böylece yukarıda örnek verilen hukuki düzenlemeler ile kamu gelirlerinin toplanmasına, kamu harcamalarının yapılmasına, kamu borçlarının yönetimine ve bütçe

işlemlerinin yürütülmesine yetki ve izin verilmektedir. Bütün bunlar bütçenin hukuki fonksiyonunu oluşturmaktadır (Eker & Bülbül, 2016, s. 235).

2.1.6.1.4 Bütçenin Siyasi Fonksiyonu

Bütçelerin ortaya çıkışının temel sebebi "siyaset" dir. Çünkü vatandaşlar kendileri için en yüksek faydayı sağlayacak kamu hizmetlerini sunmayı vaat eden siyasetçileri destekleyeceklerdir. Ülkeyi yönetmeye talip olan siyasetçiler de seçim propagandalarını bütçe yoluyla izleyecekleri ekonomik politikalara dayandıracaklardır. Sonuç olarak kurulan hükümetler vatandaşlara vaat ettikleri hizmetleri sunmak için bütçe hazırlayacak ve bu bütçe yasama organında görüşülüp onaylandıktan sonra yürürlüğe girecektir. Bu durum bütçenin siyasi fonksiyonunu ifade etmektedir (Pehlivan, 2022, s. 59).

2.1.6.1.5 Bütçenin Denetim Fonksiyonu

Bütçenin denetim fonksiyonu yukarıda bahsi geçen diğer fonksiyonları tamamlayıcı niteliktedir. Bütçe, yasama organının verdiği bir izinle yürürlüğe girmesinden dolayı verilen bu iznin denetime tabi olması doğaldır. Bütçenin denetim fonksiyonu bütçe vasıtasıyla kamu kaynaklarının hukuka uygun, verimli ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığının denetimini ifade etmektedir. Dolayısıyla, denetim fonksiyonu, bütçelerin her yıl hazırlanırken daha iyi ve dikkatli hazırlanmasına, ödeneklerin kuruluşlara en uygun şekilde tahsis edilmesine ve gelirlerin de ihtiyaçlar ölçüsünde toplanmasına imkân vermektedir (Tüğen, 2022, s. 23).

2.1.6.2 Bütçenin Modern Fonksiyonları

1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Bunalımı(Büyük Buhran) ile birlikte klasik maliye görüşü krize çözüm üretememiş ve devletin ekonomiye etkin şekilde müdahale etmesi görüşü önem kazanmıştır. Bu anlayışın kabul edilmesiyle birlikte devlet anlayışında meydana gelen değişmeler sonucunda devlet bütçeleri klasik fonksiyonlarının yanında ekonomik kalkınmanın sağlanması, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomik istikrarın sağlanması şeklinde yeni fonksiyonlar kazanmıştır (Pehlivan, 2022, s. 63).

2.1.6.2.1 Bütçenin Ekonomik Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu

Bütçenin ekonomik kalkınma fonksiyonu, bütçenin kalkınma için bir araç olarak kullanılmasını ifade eder. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınma sadece özel sektör tarafından gerçekleştirilemez. Bu nedenle bütçe ekonomik kalkınmayı sağlamada önemli rol oynar. Çünkü devlet; ulaşım, iletişim, altyapı ve enerji gibi üretime doğrudan katkı sağlayan hizmetleri bütçe aracılığıyla hazırladıkları plan ve programlar ile sunarak ülkelerin kalkınmasını sağlar (Özdemir, 2018, s. 21).

2.1.6.2.2 Bütçenin Optimum Kaynak Tahsisini Sağlama Fonksiyonu

Optimum kaynak tahsisi, kıt kaynakların bireylerin ihtiyaçlarını maksimum fayda düzeyinde karşılayacak şekilde kullanılmasıdır. Kaynakların kıt olması, kaynakların tahsis edilmesinde rasyonel bir tercih sorununu ortaya çıkarmaktadır. Özel sektör tek başına tam rekabet şartlarını her zaman sağlayamaz. Bu durumda devlet bütçe vasıtasıyla kamusal mal ve hizmetler için kaynak tahsis ederken, aynı zamanda özel sektör tarafından tahsis edilemeyen bireysel mal ve hizmetler içinde kaynak tahsisi sağlayabilmektedir. Devlet böylelikle kaynakları toplumun maksimum faydası için kullanarak, ekonomik kalkınma ve toplumsal refah artışını teşvik eder (Yılmaz E. , 2022, s. 69).

2.1.6.2.3 Bütçenin Gelir Dağılımında Adaleti Sağlama Fonksiyonu

Gelir dağılımı, milli gelirin bireyler, bireylerden oluşan sosyal gruplar ve üretim faktörleri arasında bölüşülmesi olarak tanımlanmaktadır. Devletin gelir dağılımında adaleti sağlaması önemli görevleri arasındadır. Devlet, bütçe aracılığıyla ödeme gücü yüksek olan kesimlerden topladığı vergi gelirlerini, kamu harcamaları yoluyla ödeme gücü düşük olan kesimlere aktarır. Böylece yüksek gelir grupları ile düşük gelir grupları arasındaki gelir adaletsizliği azaltılarak, daha adil bir gelir dağılımı sağlanmaya çalışılmaktadır (Tosunoğlu, Çakır, Arslan, Taraktaş, & Dülger, 2018, s. 9).

2.1.6.2.4 Bütçenin Ekonomik İstikrar Sağlama Fonksiyonu

Ekonomik istikrarın sağlanması, fiyat istikrarının ve tam istihdamın sağlanmasına bağlıdır. Ekonomiler bazı zamanlar enflasyonist etkiler bazı zamanlarda depresyonist baskılar altında kalmaktadır. Bu gibi durumlarda devlet bütçedeki harcama ve gelir kalemleri aracılığıyla

ekonomiye müdahale ederek ekonomide yaşanan dengesizlikleri gidermektedir. Dolayısıyla bu fonksiyon, ekonomik istikrarın sağlanması için bütçenin bir araç olarak kullanılmasını ifade etmektedir (Tosunoğlu, Çakır, Arslan, Taraktaş, & Dülger, 2018, s. 130).

2.1.7 Bütçe Sistemleri

Bütçe, kamu kaynaklarının kullanımını kontrol etme, kamu kaynaklarının gelecekteki dağılımını planlama, kamu kaynaklarının yönetimi, mali disiplinin sağlanması, hesap verilebilirlik ve mali saydamlık şeklinde geniş amaçlara sahiptir. Bu amaçlar doğrultusunda bütçe hakkının ortaya çıktığı Magna Carta Sözleşmesi'nin imzalandığı dönemden itibaren bütçe sistemlerinin, devlet anlayışında yaşanan değişimler ve kamusal faaliyetlerin sürekli genişlemesine paralel olarak değiştiği ve geliştiği görülmektedir. İlk zamanlarda devletin uyguladığı sadece gelir ve harcama kalemlerinin yer aldığı ilkel bütçe sistemlerinden, günümüzde çıktı ve sonuç odaklı daha komplike bütçe sistemleri uygulamalarına geçilmiştir (Tosuncu, 2020, s. 36).

Bütçeleme sistemlerinin en ilkel hali olarak görülen geleneksel (klasik) bütçe sisteminden başlanarak CHS'ye geçilmesiyle beraber uygulanmaya başlayan performans esaslı program bütçe sistemine kadar tüm bütçe sistemleri aşağıda başlıklar halinde yer almaktadır.

2.1.7.1 Geleneksel (Klasik) Bütçe Sistemi

Bütçe sistemlerinin en ilkel şekli olan geleneksel veya klasik bütçe sistemi girdi odaklı bir bütçe sistemidir. Geleneksel bütçe sisteminde klasik iktisat anlayışının izleri görülmektedir. Bütçe denkliğinin esas alındığı bu bütçe sisteminde genel ekonomik denge gözetilmez. Bütçenin açık veya fazla vermesi istenmez ve ayrıca devletin borçlanma yoluyla bütçe artışı sağlamasına da karşı çıkarlar (Özbilen, 2013, s. 129).

Geleneksel bütçe sistemi, bütçe ödeneklerinin ilk olarak idari kuruluşlar baz alınarak dağıtıldığı, daha sonra ise her kuruma ait bütçelerde harcama kalemlerinin belirlendiği, bir mali yılı esas alacak şekilde hazırlanarak uygulanan bütçe sistemidir. Örnek vermek gerekirse Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na ayrılan ödenek, bakanlığın kendi içinde 'maaş ödemeleri', 'demirbaş alımları', 'ısınma giderleri' vb. harcama kalemlerine ayrılarak, her bir harcama kaleminden yapılacak ödeme, harcama kalemine ayrılan ödenek miktarı ile sınırlandırılır. Buna karşılık bu bütçe sistemi girdi odaklı olup, yapılan harcamalar

sonucunda elde edilen çıktıların analiz ve değerlendirmesi yapılmamaktadır (Pehlivan, 2022, s. 75-76).

Ülkemizde 1920-1963 yılları arasında uygulanmış olan geleneksel bütçe sistemi, kamu kurumlarının mevcut plan ve programlarını sorgulayarak, alternatif plan ve programlar için fayda/maliyet analizine dayalı olacak şekilde kaynak tahsisini öngörmemesinden dolayı günümüz devlet sistemlerinde uygulanmaya müsait bir bütçe sistemi değildir (Ergen, 2021, s. 285).

2.1.7.2 Torba Bütçe Sistemi (TBS)

Geleneksel bütçe sisteminin ilk ve en kolay uygulama şekli olan bütçe sistemi torba bütçe sistemidir. Torba bütçe kavramı İngilizce "lump-sum budgeting" deyiminden dilimize girmiştir. Torba bütçe, bütçe ödeneklerinin kamu kurumlarına hizmet kalemlerine göre değil, toptan dağıtıldığı bir bütçe sistemidir. Bu bütçe sisteminde ödenekler kamu kurumlarına herhangi bir plan ya da programa bağlı olmaksızın dağıtılır. Bu sebeple kamu kurumları kendilerine tahsis edilen ödenekleri kullanma konusunda geniş yetki ve serbestliğe sahiptir (Çetinkaya, Edizdoğan, & Gümüş, 2021, s. 368).

Torba bütçe sisteminde, bütçe hazırlama ve uygulama aşamalarının kolay olmasına karşın olumsuz yönleri oldukça fazladır. Bu olumsuz yönleri sıralamak gerekirse (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 20);

- Torba bütçe sisteminde kurum harcamalarının nereye yapıldığı konusunda bilgi sahibi olunması oldukça zordur. Bu sebeple kamu kaynaklarının kötüye kullanılması ve yolsuzlukların ortaya çıkmasına yol açmaktadır.
- Yapılan harcamalar sonucunda ortaya çıkan etkinin belirlenememesi ya da fayda/maliyet analizinin yapılmasının zor olması sebebiyle katlanılan külfetin, sağlanan faydaya değip değmediği tespit edilememektedir.
- Bütçe ayrıntılarının, torba bütçeleme tekniğinde görülememesi sebebiyle bürokrasiye serbestlik ve geniş takdir yetkisi tanınmakta olup bürokrasiye sağlanan bu avantajların kötüye kullanımı kamu kaynaklarının israfını yol açmaktadır.
- Bu bütçe sisteminde plan ve programların ihtiyaca göre öncelik sıralamasının yapılmaması sebebiyle hükümetlerin sunacakları hizmetlerin öncelik sırası

bilinmemekte ve dolayısıyla halkın hükümet icraatlarından haberdar olması ve değerlendirmesi zorlaşmaktadır.

2.1.7.3 Performans Bütçe Sistemi

Zaman içerisinde bütçeleme sistemlerinde odak noktası girdi odaklı bütçe sistemlerinden, etkinlik, verimlilik ve veriye dayalı daha rasyonel kararlar alınmasına imkân sağlayan çıktı odaklı bütçe sistemlerine yönelmiştir. Bu kapsamda performans bütçe sistemi ilk olarak 1911 yılında ABD Başkanı William Howard Taft tarafından kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması amacıyla önerilmiş ve ABD'de 1912 yılında kurulan Tasarruf ve Etkinlik Komisyonu tarafından bu bütçe sisteminin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonuncunda da yerel yönetimler bazında performans bütçe sistemi uygulanmaya başlamıştır. Performans bütçe sisteminin ülke düzeyinde uygulanması ise 1950 yılında Kamu Yönetimini Örgütleme Komisyonu ya da başka bir tabirle Hoover Komisyonu tarafından önerilmesi ile başlamıştır (Fölscher, 2007, s. 119-120).

Performans bütçe sisteminin özelliklerini sıralamak gerekirse (Akdoğan, 2021, s. 408);

- Performans bütçe sistemi geleneksel bütçe sistemlerinin aksine girdi odaklı değil çıktı odaklıdır. En az kaynak kullanarak en yüksek hizmet çıktısının sağlaması amaçlanır. Bu sebeple bu bütçe sisteminde kullanılan kaynak miktarının büyüklüğü değil, kaynak kullanımı sonucunda elde edilen sonuçlar önemlidir.
- Kamu harcamalarının, kurumsal ve harcama kalemleri şeklinde sınıflandırılması yanında fonksiyonel esasa göre de sınıflandırıldığı bütçe sistemidir. Fonksiyonel sınıflandırma; kamu harcamalarının eğitim, sağlık, savunma, adalet, bayındırlık ve benzeri şekilde sınıflandırılmasıdır.
- Performans bütçe sistemi içerisinde aynı amaca yönelik giderler aynı program içinde yer alır ve her programın fayda/maliyet analizi yapılır. Bunun sonucunda da performans analizleri kullanılarak değişen sosyal ihtiyaçlara ve önceliklere cevap veren bir bütçe sistemi olması dolayısıyla verimli olmayan harcamaların daha verimli programlara kaydırılması sağlanmaktadır.
- Performans bütçe sisteminin kamu yönetimi alanında en büyük katkılarından birisi de kamu idarelerinin performansını ölçmesidir. Bu şekilde kamu kurumlarında

gelişmiş bir yönetim anlayışı sağlanır. Kurum yöneticileri iç kontrolü sağlamada ve performans göstergelerini izlemede daha aktif şekilde rol alırlar.

- Performans bütçe sistemi idari birimlerin sorumluluklarının net bir şekilde belirlendiği, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin en etkin şekilde uygulanmasının hedeflendiği, kaynak kullanımı sonucunda elde edilen sonuçlara göre başarının ödüllendirilerek, başarısızlığın cezalandırıldığı bir bütçeleme sistemidir.

2.1.7.4 Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi, performans bütçe sistemi gibi ilk olarak ABD'de ortaya çıkmış ve 1950'li yıllara kadar bu iki bütçe sistemi eş anlamlı olarak kullanılmıştır. İlk kez 1934 yılında ABD Tarım Bakanlığı'nda uygulamaya başlanmıştır. 1950 yılında performans bütçe sistemine resmiyet kazandıran Hoover Komisyonu, 1955 yılında da program bütçe sistemine resmiyet kazandırmış ancak bu iki bütçe sistemini eş zamanlı olarak kullanmıştır. Program bütçe sistemi 1960'lı yıllardan itibaren Avrupa ülkelerinde de kullanılmaya başlayarak performans bütçe sisteminin geliştirilmiş bir şekli olarak kabul görmüştür (Nguyen, 2007, s. 91-94).

Program bütçe sisteminde aynı kamusal amaca yönelik yürütülen tüm faaliyetler ana hizmet grupları şeklinde programlara ayrılır. Bu faaliyetin hangi kamu kurumunun sorumluluğunda olduğuna bakılmamaktadır. Örnek olarak kariyer geliştirme programı için birçok kamu kurumunda yer alan meslek edindirme faaliyetleri verilebilir. Bu şekilde farklı kamu kurumlarının aynı faaliyetlerinin koordine edilmesiyle performans bütçe sisteminde olduğu gibi devletin sınırlı kaynakları ile kamusal hizmetlerde en yüksek etkinlik ve verimliliğin sağlanması hedeflenmektedir. Sonuç olarak program bütçe sistemi çıktı odaklı olup, kaynak kullanım sürecinin son aşaması olan sunulan kamusal hizmetlerin sonuçlarına ve toplum refahı üzerinde oluşturduğu etki üzerine odaklanmaktadır (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 36).

Ayrıca, program bütçe uygulaması, fayda/maliyet analizini esas alarak, bütçede yer alan kıt kaynakların en etkin şekilde kullanılması için alternatif seçenekler arasında en uygun olan seçeneğe kaynak tahsisi yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Program bütçenin etkin ve verimli şekilde uygulanabilmesi için gerekli verilerin sağlıklı bir şekilde toplanması ve

değerlendirilmesi ile birlikte etkin bir muhasebe düzeni ve denetim mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu şekilde, program bütçe alternatif programlar arasında en rasyonel seçimi yapma fırsatı veren, israfı önleyerek, hizmet/maliyet ve maliyet/fayda analizleri yoluyla kamu kaynaklarının etkin ve verimli şekilde kullanıldığı bir bütçe sistemi olarak karşımıza çıkmaktadır (Pehlivan, 2022, s. 80-81).

2.1.7.5 Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Kamu kesiminin faaliyet alanı genişlemeye devam ettiği müddetçe bütçe sistemlerinin revize edilmesi ve geliştirilmesi kaçınılmaz bir ihtiyaç olmuştur. Bu kapsamda planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS), program bütçe sistemini bir adım ileriye taşıyarak daha gelişmiş, daha kapsamlı ve daha sistematik bir bütçe sistemi olarak ortaya çıkmıştır. PPBS, ilk olarak 1961 yılında ABD Savunma Bakanlığı'nda uygulanmış, başarılı sonuçların alınmasının ardından tüm bakanlıklarda uygulamaya geçirilmiş ve daha sonra tüm dünyada kullanılan bir bütçe sistemi olmuştur (Yılmaz E. , 2022, s. 21).

PPBS, program bütçenin en yüksek verimliliği sağlayacak hizmetleri belirleme amacı ile performans bütçenin hizmetlerin en az çıktı ile nasıl yapılacağını sağlama amacına planlama kavramını ekleyerek oluşan daha gelişmiş bir bütçe sistemi olup üç aşamalı süreçten oluşmaktadır (Altuğ, Kamu Bütçesi, 2020, s. 58).

2.1.7.5.1 Planlama Aşaması

PPBS'nin bu aşamasında devlet, kamu kurumları aracılığıyla yürüteceği faaliyetleri önceden belli bir sistem içerisinde düzenleyerek, keyfiliğin ve düzensizliğin önüne geçmeyi amaçlamaktadır. Planlama aşamasında gelecekte başlanacak veya devam edilecek faaliyetler belirlenir, mevcut kaynakların gelecekteki durumu araştırılır, gelecekte kaynakların yetersiz kalma durumu söz konusu olması durumunda, alternatif kaynaklar bulunarak imkânların genişletilmesi sağlanır, kaynakların atıl kalabileceği tespit edilirse de bu kaynakların başka faaliyetlere yönlendirilmesi sağlanmaktadır. Kısacası planlama aşamasında hedefler belirtilir, kaynaklar saptanır ve kaynakların kullanımına karar verilir (Bülbül, Bütçe, 2014, s. 66).

2.1.7.5.2 Programlama Aşaması

Programlama aşaması, planlama aşamasında alınan kararların kamu yönetiminin her aşamasını kapsayacak şekilde, ihtiyaçların öncelikler hiyerarşisine göre hayata geçirilmesi için uygulamaların belirlendiği aşamadır. Belirli bir fonksiyon içerisinde yer alan kamu hizmetleri programlama ile birlikte programlara ayrılmaktadır. Ayrılan bu programlar belirli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik ana hizmet gruplarını oluşturmaktadır (Pehlivan, 2022, s. 81).

Kamu kurumları yürüttükleri kamu hizmetlerine göre amaçlarını belirlemekte, belirledikleri amaçlara ulaşmak için programlar seçmekte; her programın bölünebilen hizmetleri alt program olarak karşımıza çıkmakta ve alt programlarda cari hizmetlerde faaliyetlere, yatırım hizmetlerinde projelere ayrılmaktadır. Ayrıca programlama aşamasında "fayda-maliyet analizi", "maliyet-etkinlik analizi", "sistem analizi", "faaliyet araştırmaları" ve "doğrusal programlama" gibi modern karar alma teknikleri kullanılarak programlar arasında öncelik sıralaması yapılmaktadır (Yüksel C. , 2022, s. 19).

2.1.7.5.3 Bütçeleme Aşaması

Planlama ile belirlenen amaçların gerçekleştirilmesi için öngörülen programlar kapsamında hayata geçirilecek faaliyetlere kaynak tahsisi yapılması bütçeleme aşamasını oluşturmaktadır. Kısaca bütçeleme, programları faaliyete geçirmek için gerekli fonları sağlamak şeklinde de ifade edilmektedir. Bir yıl içerisinde tamamlanması planlanan faaliyetler bütçeleme sürecine dâhil edilmektedir. Ayrıca süresi bir yıldan fazla olarak planlanan faaliyetlerin ise ilgili yıl içerisinde kalan kısmı bütçeye dâhil edilerek kaynak tahsisi gerçekleştirilmektedir (Tosuncu, 2020, s. 58).

PPBS'nin temel özellikleri (Keser, 2015, s. 21-22):

- Planlamaya dayalıdır. Devlet fonksiyonlarının geleceğe yönelik belirlenmesi ve bu çerçevede programların, bütçelerin oluşturulması hedeflenmektedir.
- Planlanan amaçlara ulaşmak için kamu hizmetleri programlar şeklinde düzenlenmektedir. Böylece program hedefleri başarıldığında, o programların ilgili olduğu fonksiyon amacına da ulaşılacaktır.

- Kamu hizmetlerinde verimliliğin arttırılmasına yardımcı olmaktadır. Belirli hizmetlerin sonuçlarına göre ödenek ayrılması kaynakların daha verimli kullanılmasına olanak sağlamaktadır.
- Gelişmiş analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışmaktadır.
- Program çıktılarının, girdilerle ve amaçlarla ilişkili olması hedeflenmektedir.
- İyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirmektedir.

2.1.7.6 Sıfır Esaslı(Tabanlı) Bütçeleme Sistemi (SEB)

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi 1924 yılında İngiltere'de Bütçe Uzmanı E.Hilton Young tarafından ortaya atılmış ancak ilk kez 1962 yılında ABD Tarım Bakanlığı tarafından hayata geçirilmiştir. 1977 yılından itibaren ise ABD genelinde uygulanmaya başlanmıştır. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, "sil baştan bütçeleme" ya da "yeni baştan bütçeleme" gibi isimlerle de ifade edilmektedir. Sıfır esaslı bütçeleme (SEB) sisteminin en önemli özelliği, verilen isimlerden de anlaşılacağı üzere bütçenin her yıl yeniden değerlendirilerek sil baştan yapılmasıdır (Pyhrr, 1977, s. 2).

SEB sisteminde, kamu kurumlarının hiçbir harcama kalemi bir sonraki yılın bütçesine otomatik olarak aktarılmamaktadır. Bu bütçe sisteminde kamu kurumlarının tüm faaliyet ve hizmetlerinin yeni bütçe döneminde daha önce hiç yapılmadığı kabul edilmekte ve yeni başlanacak bir faaliyet veya hizmet şeklinde düşünülerek ödenek talebinde bulunmaktadır. Kamu kurumlarının ödenek talepleri ayrıntılı şekilde incelenerek, önemini yitirmiş ya da artık ihtiyaç duyulmayan programlara ödenek verilmemektedir. Bu ödenekler ihtiyaçlara göre belirlenen alternatif programlar arasında öncelik sıralaması yapılarak dağıtılmaktadır. Böylece hem kamu yönetiminde etkinlik hem de kıt kaynakların daha verimli kullanılması sağlanmış olur (Pehlivan, 2022, s. 83).

Sıfır esaslı bütçeleme süreci; kuruluşların amaçlarını belirlemesi, karar birimlerinin oluşturulması ve karar paketlerinin belirlenerek sıralanması şeklindedir. Bütçe hazırlanırken "karar birimi" olarak adlandırılan karar paketlerini belirleyecek birimler oluşturulur. Karar paketleri, yeni bütçe dönemi içerisinde gerçekleştirilecek faaliyetleri içerecek şekilde oluşturur. Bu oluşturulan karar paketleri; sistem analizi, fayda/maliyet analizi, maliyet/etkinlik analizi ve diğer modern karar alma tekniklerine göre değerlendirilerek daha

önemli olandan daha az önemli olana şeklinde sıralanır. Ödenekler belirlenen bu önem sırasına göre dağıtılır (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 41).

SEB'in üstün tarafları (McNally, 2017, s. 32);

- Kamu kurumlarının bütün faaliyetlerinin analiz edilerek, öncelik sıralamasına göre kaynakların dağıtılması sonucu kaynakların daha etkin kullanılması ve israfın önlenmesi sağlanır.
- İstenilen verimliliğin sağlanamadığı faaliyetler en kısa zamanda tespit edilerek üst yöneticiler tarafından tedbir alınır. Böylece kurum içi kaynak dağılımında idari birimler arasında esneklik sağlanarak verimlilik artışı sağlanır.
- Alternatif programlar öncelik sıralamasına göre yasama organına sunulur. Bu durum parlamento üyelerine alternatif programlar arasında en uygun olanını seçme ve tüm alternatifleri değerlendirme fırsatı verdiğinden yasama organının bütçeleme sürecine daha etkin bir şekilde katkıda bulunması sağlanır.

SEB'in aksayan tarafları (McNally, 2017, s. 32-33);

- Geçmiş harcamalar dikkate alınmadan her bir programın baştan planlanması, bu programların gerekliliklerini açıklama zorunluluğu ve tüm sürecin ayrıntılı bir şekilde gözden geçirilmesi büyük bir zaman maliyetine yol açmaktadır.
- Sıfırdan bir bütçe oluşturma süreci olmasından dolayı önemli derecede analiz, raporlama ve toplantılar gerektiren bir süreçtir. Bu nedenle, süreci kontrol eden üst düzey yöneticilere ve süreci yürüten personele sistemin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli eğitimlerin verilmesi belirli bir zaman maliyetine yol açmaktadır. Ayrıca bu süreci yönetmek için de ek personele ihtiyaç duyulabilmekte ve bu durum kurum için ek maliyet oluşturmaktadır.
- Karar paketlerinin kişisel kararlar ile belirlenmesi ve birbirleri ile bağlantısı olmayan karar paketlerinin birlikte değerlendirilerek, öncelik sıralamasının belirlenmesi için yapılan analizler sonucunda ulaşılan veriler tartışılır bulunabilmektedir.
- Belirlenen karar paketlerinin çok fazla sayıda olması durumunda düşük öncelikli karar paketlerinden vazgeçilerek bir sıralama oluşturulmak zorundadır. Böyle bir durumda karar paketlerinin önem derecesini belirleyecek nitelikte üstün bir

değerlendirme ve kıyaslama yeteneği olan yöneticilere ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak her kurumda bu nitelikte yönetici bulunmayabilmektedir.

2.1.8 5018 Sayılı KMYKK Sonrası Türkiye'de Uygulanan Bütçe Sistemleri

2000'li yılların ilk yarısında ülkemizde politika-plan-bütçe arasında güçlü bir ilişkinin kurulamaması, denetim ve raporlama sistemlerinin yetersiz kalması, uygulanan bütçe sistemlerinin kapsamının dar olması ve bütçe açıklarının yüksek seyretmesi sebebiyle mali yönetim sisteminde aksaklıklar yaşanmaktaydı. Ayrıca AB politikalarına uyum süreci ve yaşanan ekonomik krizi aşmak için IMF ile yürütülmekte olan yapısal uyum programlarının etkisi sonucunda kamu mali yönetim sistemi sil baştan yeniden ele alınmış bunun sonucunda 10.12.2003 yılında TBMM tarafından 5018 sayılı Kanun kabul edilmiş ve 2006 yılında uygulanmaya başlamıştır. Söz konusu kanun ile kamu kaynaklarında etkinlik ve verimlilik hedeflenerek, bütçe sisteminde değişikliğe gidilmiş ve performans esaslı bütçe sistemi uygulamaya konulmuştur. 2012 yılında performans esaslı bütçe sisteminde kazanılan deneyimin daha etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve performans bilgileri ile bütçe yaklaşımı arasından bağ kuran bir program bütçe anlayışının geliştirilmesi ihtiyacı hâsıl olmuştur. Yapılan çalışmalar sonucunda 16.10.2020 tarihinde yayımlanan "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile performans esaslı program bütçe sistemine geçiş yasal olarak tamamlanmış ve 2021 yılında Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi ile birlikte uygulanmaya başlanmıştır (Yavuz, Özgül, & Susam, 2021, s. 124).

2.1.8.1 Performans Esaslı Bütçe Sistemi (PEB)

Performans Esaslı Bütçe (PEB)sistemi, kamu kurumlarının üst politika belgelerine paralel olacak şekilde amaç ve hedefler belirledikleri, bu amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik uygun politika ve stratejik planlarını açıklayarak performansa dayalı bütçe oluşturdukları ve faaliyet sonuçlarının analiz edilerek, değerlendirildiği bir bütçe sistemidir. Kamu kurumları tarafından bütçeleme süreci öncesinde hazırlanan stratejik plan, bütçe sürecinde hazırlanan performans programı ve faaliyet raporları bu bütçe sisteminin temel araçlarını oluşturmaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019, s. 208).

PEB sistemi ülkemizde 2006 yılında merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulanmaya başlanmış, 2008 yılından itibaren de genel yönetim

kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında uygulama alanı bulmuştur. Bu kapsamda PEB'in uygulandığı 14 yıllık süre zarfı boyunca olumlu ilerlemeler kaydetmiş, fakat eleştiriler de almıştır (Yılmaz H. , 2020, s. 91).

PEB sistemiyle birlikte mali yönetim sisteminde ilerleme kaydedilen hususlar;

- Mali yönetim sürecinde siyasi ve idari otoritelerin sorumlulukları ayrıştırılarak, mali sorumluluğun modern yönetim sistemlerinde olduğu gibi yetki kullanımına göre belirlenmesi sağlanmıştır.
- Kamu kurumlarının günübirlik karar alma süreçlerinden vazgeçerek, stratejik plan ve performans programı hazırlayarak uzun vadeli planlar yapması ve kaynak tahsisinde daha etkin bir sistem oluşması sağlanmıştır.
- Hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet raporları hazırlanmaya başlanmıştır.
- Kurum bütçelerinin belirlenmesinde kamu kurumlarının daha etkin olması sağlanmıştır.
- Mali yönetim sürecinin daha etkin yürütülmesi için kamu kurumlarında strateji geliştirme başkanlıkları kurulmuştur.
- Mali yönetim sisteminde modern analiz ve değerlendirme teknikleri kullanılması sonucunda bilgi ve rapor üretme kapasitesi geliştirilmiştir.

PEB sistemi mali yönetim sisteminde olumlu gelişmelere yol açmasına rağmen eleştirilere de konu olmuştur. Eleştiriye konu olan hususlar;

- Ülkemizde PEB sistemi uzun süre uygulanmasına ve belirli bir deneyim kazanılmasına rağmen kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik plan ve performans programı modern mali yönetim sistemlerinin gereklerine göre yetersiz kalmıştır.
- Kamu kurumlarının hizmet dönemleri ile stratejik plan dönemlerinin birbirleriyle paralel olmaması sebebiyle plan-program-bütçe ilişkisi kurulamamıştır. Bu sebeple PEB sisteminde bütçe ile tahsis edilen kaynağın hangi amaçla ve ne kadar etkin kullanıldığının tespiti istenen düzeyde gerçekleştirilememiştir.
- Üst politika belgelerinde (kalkınma planları, orta vadeli program ve bölgesel-sektörel planlar vb.) net ifadeler içeren politikalar yerine temenni niteliğinde politikaların yer alması, kamu kurumlarınca hazırlanan stratejik planlar ile üst politika belgeleri

arasındaki ilişkinin zayıf olmasına yol açmış ve stratejik planların başarısını da olumsuz etkilemiştir.

- Kamu kurumları bütçelerini çok yıllı planlasa da mevcut yılda gerçekleşecek harcamalara ağırlık verip, gelecek yıllara ait kaynak dağılımına gereken önemi vermemeleri sonucunda uzun vadeli planlama mali yönetim sisteminde benimsenememiştir.
- Stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanmasında rehberlik edecek kılavuzların kamu kurumlarının faaliyet alanları dikkate alınmaksızın genel hazırlanması, bazı kamu kurumlarının hizmet alım yöntemiyle stratejik planlarını firmalara hazırlatmaları sonucunda bu dokümanların hükümet politikaları ve bütçe süreciyle bağlarının güçlü olmamasına yol açmıştır.
- Kurumlar arasında yeterli bilgi alışverişi ve koordinasyonun sağlanamaması, kamu kurumlarının cari ve yatırım bütçelerinin farklı kurumlarca (Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı) hazırlanması, onaylanması, izlenmesi sonucunda PEB sisteminin kamu kurumları tarafından bir bütün olarak görülememesine yol açarak stratejik plan ile bütçe sürecinin birlikte yürütülmesinde olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmıştır.

Performans esaslı bütçe sistemi Türk bütçe sistemi içerisinde önemli reform çalışmalarından bir tanesi olmakla birlikte uygulama sürecinde bazı teknik ve yapısal sorunlar nedeni ile istenen başarıya ulaşamamış ve klasik bütçe yaklaşımına benzer bir düzeyde işlemeye devam etmiştir. Bu sebeple bütçe sistemi değişikliğine karar verilmiş ve performans esaslı program bütçe sistemi 2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu teklifi ile birlikte uygulanmaya başlamıştır (Ergen, 2021, s. 294).

2.1.8.2 Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi

2020 yılında 7254 sayılı "Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" yoluyla 5018 sayılı Kanun'da değişiklikler yapılmış ve mevcut bütçe sistemi program bütçe temelinde yeniden yapılandırılmıştır. Performans esaslı program bütçe sistemi, parlamentonun belirlediği makroekonomik ve mali hedeflere ulaşmak amacıyla oluşturduğu plan ve programlar çerçevesinde, kamu kurumlarının stratejik planlarını ve performans programlarını oluşturarak bütçe tekliflerini bu kapsamda

şekillendirmektedir. Bu sayede hem kamu kurumları ile politika yapıcıları arasında bütçeleme konusunda ahenk yakalanmış olur, hem de kamu kaynakları stratejik amaçlar ve hedefler doğrultusunda etkili bir biçimde yönlendirilmiş olur (Yüksel C. , 2022, s. 20-21).

Çalışmanın temelini oluşturmasından dolayı performans esaslı program bütçe sistemi tüm detaylarıyla birlikte üçüncü bölümde ele alınacaktır.

2.1.9 Bütçeleme Sürecinde Yeni Yaklaşımlar

Günümüzde mevcut bütçe sistemleri geçirdikleri birçok gelişmeye, yeniliğe ve kazanılan deneyime rağmen istenilen kazanımlara ulaşamamış, bu yüzden eleştiriye maruz kalmışlardır. Eleştirilerle birlikte üçüncü dönem bütçe sistemleri olarak ifade edebileceğimiz sosyal yönü ağır basan bütçe sistemleri, bütçeleme teknikleri olarak maliye literatürüne girmeye başlamıştır. Bu sistemler sosyal bütçe sistemi, katılımcı(vatandaş) bütçe sistemi, cinsiyete duyarlı bütçe sistemi ve yeşil(çevresel) bütçe sistemi olarak sıralanabilir (Altuğ, Devlet Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, 2013, s. 11).

2.1.9.1 Sosyal Bütçe Sistemi

2. Dünya Savaşı sonrasında ülke ekonomileri toparlamaya başlamış ve işçi sınıfı yükselişe geçmiştir. Ekonominin en önemli yapı taşlarından biri haline gelen işçi sınıfının haklarının korunması başta sosyal güvenlik olmak üzere sosyal devlet anlayışının doğuşunu sağlamıştır. Sosyal devlet, ülke vatandaşlarının belirli bir yaşam standardının altına düşmeden hayatlarını idame ettirmeleri için sosyal ve ekonomik alanda uyguladıkları politikalarla gerekli önlemleri alan devlet anlayışıdır. Sosyal devlet ilk ortaya çıktığı dönemde ülke vatandaşlarının karşılaşacakları hastalık, kaza gibi durumlarda güvence; bunun yanında yoksulluk, işsizlik gibi ortaya çıkan sosyal risklere karşı da koruma sağlayan bir devlet yönetim anlayışı olarak görülmüştür. Refah devleti kavramının yaygınlaşması sonucunda sosyal devlet anlayışı, ülke vatandaşlarının sadece hayatlarını idame ettirmelerini sağlayacak politikaların uygulandığı yönetim anlayışından asgari standartların üstünde bir yaşam sürmelerini sağlayacak politikaların uygulamaya sokulduğu yönetim anlayışına evirilmiştir. Nihayetinde bu durumda bütçe içerisinde sosyal harcamaların giderek arttığı bir hal almıştır (Koç Keskin, 2019, s. 55).

Sosyal bütçe sistemi, devletin temel görevleri arasında yer alan eğitim, sağlık ve adalet gibi hizmetlerin yanı sıra toplumsal refahı artırmak amacıyla yapılan sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının: eşitlik, gelir dağılımında adalet, yoksulluk ve sosyal içerme gibi kıstasların dikkate alınarak düzenlenmesini ve toplumda dezavantajlı grupların (kadınlar, çocuklar, azınlıklar, işsizler ve yaşlılar gibi) yaşam standartlarını artırmayı hedefleyen bir bütçe sistemidir (Şeker, 2011, s. 22).

2.1.9.2 Katılımcı (Vatandaş) Bütçe Sistemi

Katılımcılık, vatandaşların karar alma mekanizmasına doğrudan veya dolaylı olacak şekilde katılarak ülke yönetiminde görüşlerine yer verilmesini ifade eden bir kavramdır (Ergen, 2012, s. 320).

Katılımcı bütçe sistemi; vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının bütçe sürecine, bütçe kaynaklarının nasıl tahsis edileceği, nasıl kullanılacağı gibi konularda karar alma mekanizması içerisine katıldıkları bir bütçe sistemidir. Bu katılım doğrudan söz sahibi olma şeklinde değil de görüş belirtme, ihtiyaçları aktarma şeklinde gerçekleşmektedir. Toplumda politik güce sahip veya gelir düzeyi yüksek olan kesimlerin karar alma sürecine katılımı daha rahat şekilde gerçekleşir. Ancak katılımcı bütçe sistemi ile tüm toplumun bütçe sürecine katılımı hedeflenmektedir. Böylece tüm toplumun ihtiyaçlarına göre ortak akılla hazırlanan bütçe, kaynakların etkin dağıtımında ve kullanılmasında, sosyal kalkınma, fırsat eşitliği gibi konularda olumlu etkiler göstermesinin yanı sıra devletin gelirlerinin de dolaylı olarak artmasına da katkı sağlayacaktır (Yalçın, 2015, s. 313).

Ülkemizde 2017 yılında Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü(BÜMKO) tarafından "Vatandaşın Bütçe Rehberi" hazırlanmaya başlamış ve CHS'ye geçilmesi sonrasında Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından hazırlanmaya ve kamuoyuyla paylaşılmaya devam edilmiştir. İlgili rehberde bütçe hakkında genel bilgiler, bütçenin oluşturulmasında kullanılan makroekonomik varsayımlar, bütçe giderlerinin dağılımı, hangi sektörlere ne amaçla ödenek tahsis edildiği ve vergi gelirlerine ilişkin bilgiler yer almaktadır (Vatandaşın Bütçe Rehberi, 2017).

2.1.9.3 Cinsiyete Duyarlı Bütçe Sistemi

Geçmişten günümüze kadar her toplumda kadın-erkek eşitsizliği en önemli toplumsal sorunlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Günümüz çağdaş toplumlarında kadın-erkek eşitsizliğini gidermek için birçok uygulama göze çarpmaktadır. Örnek olarak kadınların işgücü piyasasına ve siyasi-politik hayata girerek topluma yön verici konuma gelebilmeleri için çeşitli politikalar üretilmektedir. Ancak bu gibi uygulamaların sadece sosyal hayatla sınırlı kalması sebebiyle istenilen sonuçlara ulaşılamamaktadır. Cinsiyete duyarlı bütçeleme sistemi tam olarak bu noktada devreye girerek, devletlerin topluma en geniş perspektiften hitap edebileceği bütçe gibi bir araç ile kadın-erkek eşitsizliğinin giderileceğini ifade etmektedir (Tosuncu, 2020, s. 109).

Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi, kadınlar ve erkekler için ayrı ayrı bütçelerin hazırlanması anlamına gelmeyip; bütçenin, toplumun cinsiyetler arası ilişkileri temelinde devletin ana kaynak bütçesini bilinçli bir şekilde ihtiyaçlar doğrultusunda dağıtmak için yapılan girişimler olarak tanımlanmaktadır. Bu bütçe yaklaşımı, kadın ve erkeklerin sosyal rollerini, sorumluluklarını ve kapasitelerini dikkate almaktadır. Bu nedenle söz konusu bütçeleme sistemi toplumsal gelişmeyi hızlandırmakta, verimlilik ve çıktı miktarını arttırmaktadır. Ayrıca bu bütçe sisteminin bir diğer özelliği de sadece kadın erkek arasındaki farklılıkların göz önünde bulundurulması değil kadınların ve erkeklerin kendi aralarındaki farklılıkların da dikkate alınarak yürütüldüğü bir süreç olmasıdır (Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu, 2014, s. 2).

Cinsiyete duyarlı bütçe sistemi ile sağlık alanında örnek verilecek olursa; kadınların ve kız çocuklarının sağlığı için ayrılacak kaynaklarla daha sağlıklı bireyler topluma kazandırılabilmektedir. Böylece kadınlar daha iyi ortamlarda çalışabilecek konuma gelmekte ve istihdam edilme şansları da artmaktadır. Bunun yanında eğitim harcamalarından kız çocuklarına yönelik yapılan kaynak tahsisleri ile eğitimli bireyler olarak yetişen kız çocukları toplumda saygın bireyler olma şansı da elde edeceklerdir. Sistemin uygulama süreci; bütçeleme sürecine izin verecek meclis, süreci ilerletecek hükümetler ve sürecin uygulanmasında aktif rol oynayacak kamu kurumları şeklinde özetlenebilir (Ayas, 2016, s. 9).

Cinsiyete duyarlı bütçeye ilişkin uygulamalar ABD tarafından uygulamaya geçtikçe zaman içerisinde diğer ülkelerinde dikkatini çekmiş ve gündemlerine gelmeye başlamıştır. Cinsiyete duyarlı bütçe uygulaması tam anlamıyla ilk olarak 1984 yılında Avusturalya'da uygulanmıştır. Daha sonra ise Kanada, Güney Afrika ve İngiliz Milletler Topluluğu tarafından hayata geçirilmeye başlanmıştır. 4-15 Eylül 1995 tarihinde gerçekleştirilen Dördüncü Dünya Kadın Konferansı'nda yayımlanan Birleşmiş Milletler Pekin Deklerasyonu, cinsiyete duyarlı bütçeleme açısından itici güç olmuştur. 1990'ların sonunda ve 2000'li yıllarda Birleşmiş Milletler Toplumsal Cinsiyet Eşitliği ve Kadının Güçlendirilmesi Biriminin (UN Women) destekleriyle cinsiyetçi bütçe uygulamaları gelişmekte olan ülkelerde yaygınlaşmaya başlamıştır. 2002 yılında 40 ülke cinsiyetçi bütçe uygulamalarına yer verirken, 2017 yılına gelindiğinde 80 ülke bütçe sistemlerinde cinsiyetçi bütçe uygulamalarına yer vermiştir. Özellikle Almanya, Hindistan, Uganda, İspanya ve İsveç cinsiyetçi bütçe uygulamalarına bütçe sistemlerinde geniş yer vermektedirler. 2016 yılında OECD ülkelerinde cinsiyetçi bütçe uygulayan ülke sayısı 12 iken 2019 yılına gelindiğinde sayı 17'ye yükselmiştir. Türkiye cinsiyete duyarlı bütçeleme çalışmaları açısından daha erken aşamalarda olup bu kapsamda Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, TBMM Kadın-Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu ve Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Alt Komisyonu tarafından çalışmalar yürütülmektedir (Alonso-Albarran, ve diğerleri, 2021).

2.1.9.4 Yeşil(Çevresel) Bütçe Sistemi

Sanayi devrimiyle birlikte hızlanan ekonomik faaliyetler sonucunda ülkeler arasında hammadde, doğal kaynak, iş gücü gibi alanlarda rekabet yaşanmaya başlamıştır. Bu rekabet ortamı doğal kaynakların plansız bir şekilde kullanılarak küresel iklim değişikliği, canlı türlerin neslinin tükenmesi, ozon tabakasının zarar görmesi, ormanların yok olarak çölleşmenin artması, deniz ve okyanusların kirlenmesi, tatlı su kaynaklarının azalması ve diğer birçok çevresel soruna yol açmıştır. Bu sorunların sürdürülebilir büyümenin gerçekleşmesine engel olmaya başladığını gören devletler çevreye karşı daha duyarlı hale gelerek, politika üretme çalışmalarına başlamışlardır (Tandırcıoğlu & Yapıcı, 2016, s. 42).

Devletler ilk başta yerel yönetim düzeyinde, onların ihtiyaçları doğrultusunda sürdürülebilir bir mali yönetim ve çevre yönetimi kurulması amacıyla çeşitli politika ve programlar geliştirmiştir. Yeşil bütçe sistemi de bu amaca hizmet eden, doğal kaynak kullanımında

çevreye verilecek zararı en aza indirerek, en yüksek verimin alınmasını sağlayacak bir sistem olarak kurgulanmıştır (Yapıcı, 2015, s. 70).

Yeşil bütçe sisteminde, bütçeleme çalışmaları yıllık bütçe süreciyle aynı paralelde olmakla birlikte kaynakların çevresel faktörler esas alınarak tahsis edildiği bir yapıya sahiptir. İklim koşulları, hava kirliliği, verimli toprak kaybı, su kirliliği ve çevresel kirlilikler gibi konularda kaynakların kullanımının planlanması, değerlendirilmesi, yönetilmesi ve raporlanmasını sağlayan bir araç niteliğinde kullanılması hedeflenmektedir (Kılıçer, 2017, s. 119).

Yeşil bütçe uygulamaları kapsamında 1970'li yıllardan itibaren birçok OECD ülkesi sanayi, enerji, tarım, ulaşım, konut ve diğer sektörlerde uygulayacakları politikalara çevre odaklı bakış açısı kazandırmak amacıyla çeşitli araçlar kullanmıştır. Örneğin Avrupa Birliği ilk çevre eylem programını 1973'te duyurmuş ve bu program ile tüm hükümet politikalarının çevre odaklı olması gerektiğini tavsiye etmiştir. Daha sonralarında ABD, Kanada ve bazı diğer OECD ülkelerinde uygulanan hükümet politikalarının çevre üzerindeki etkileri incelenerek, rapor hazırlanması zorunluluğu gibi çeşitli araçlar uygulamaya konmuştur. Yeşil bütçenin gelişiminde dünya genelinde birçok ülkenin kabul ettiği Paris Antlaşması (2015), Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (2016) ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi gibi belgeler önemli yer tutmaktadır. Günümüzde 14 OECD ülkesinin (Avusturya, Danimarka, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsveç, İtalya, Kanada, Kolombiya, Lüksemburg, Meksika, Norveç, Portekiz) yeşil bütçeleme uygulamalarına yer verdiği ve 5 OECD ülkesinin de (Yunanistan, Macaristan, Letonya, Polonya ve Slovenya) yakın gelecekte bütçe sistemlerinde yeşil bütçe uygulamalarına yer vereceği tespit edilmiştir (Green Budgeting in OECD Countries, 2021).

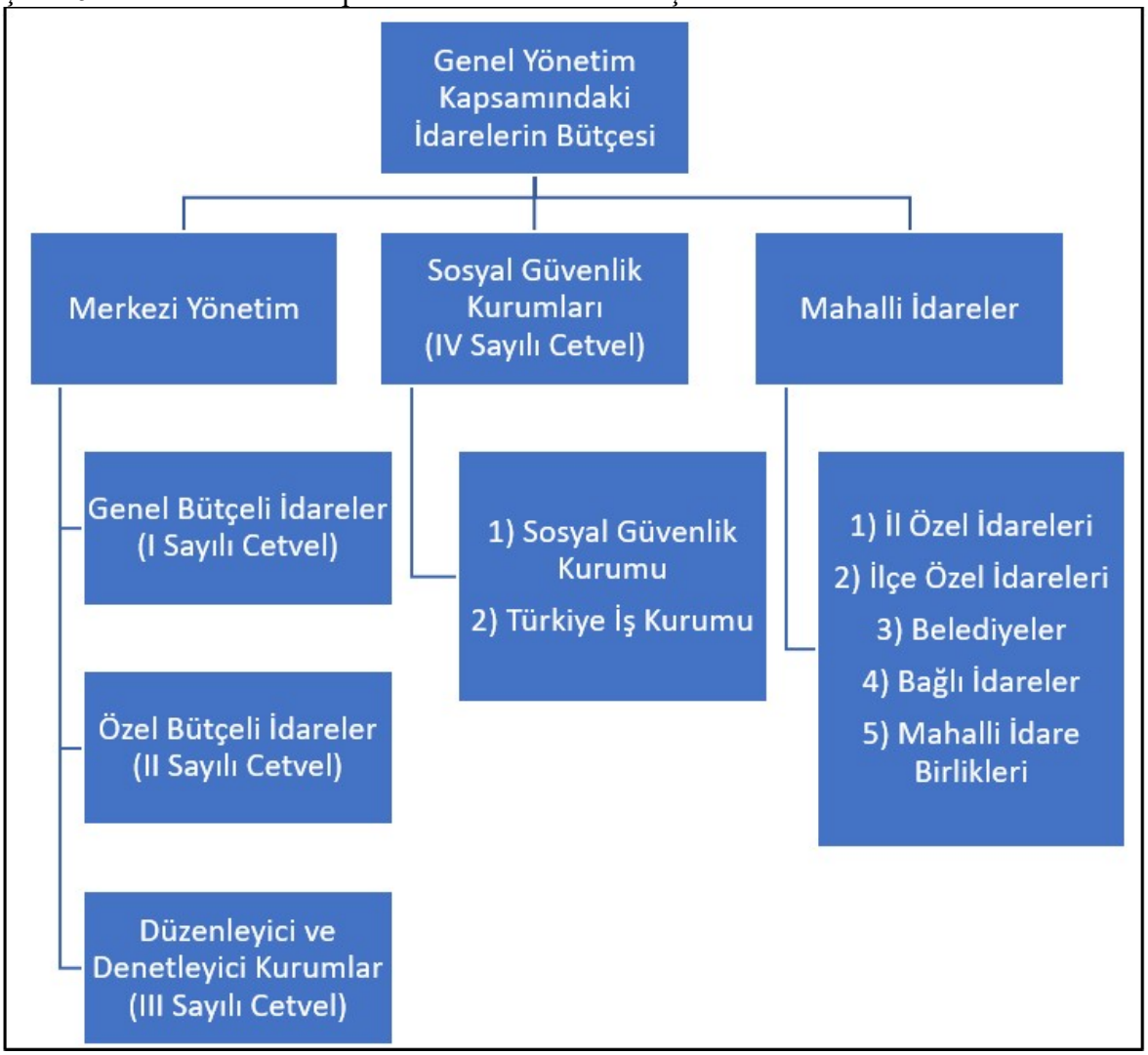
2.1.10 Türk Bütçe Sisteminde Bütçe Türleri

Türk Bütçe Sistemi tek bir bütçe türünden oluşmamaktadır. Türk Bütçe Sistemi denildiğinde, Anayasa'da ve 5018 sayılı Kanun'nda yer alan hükümler uyarınca kamu idareleri ile kamu tüzel kişileri tarafından uygulanan tüm bütçe türlerinin anlaşılması gerekmektedir. Anayasa'nın 161. maddesinde**,** "Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır." şeklinde ifade edilmesi Türk Bütçe Sistemi'nin merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik bütçesi ve mahalli idare bütçesi olarak üç bütçe türünü kapsadığını göstermektedir (Pehlivan, 2022, s. 94).

Kamu İktisadi Teşebbüsleri, yukarıda bahsedildiği gibi Anayasa'nın 161.maddesine göre Devlet Bütçesi dışında tutulmuş ve 5018 sayılı Kanun'a tabi değildir. Ancak devlete ait kamu kuruluşları oldukları için Türk Bütçe Sistemi içerisinde özerk bütçeli kuruluşlar olarak adlandırılmaktadırlar (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 68).

Bütçe türleri 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde, "Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanır ve uygulanır. Kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz." şeklinde sınıflandırılmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Şekil 6: Genel Yönetim Kapsamındaki İdarelerin Bütçesi



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

2.1.10.1 Merkezi Yönetim Bütçesi

Merkezi yönetim bütçesi, 5018 sayılı Kanun'un 12.maddesinde (I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçeli idareler, (II) sayılı cetvelde yer alan özel bütçeli idareler ile (III) sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden meydana gelmektedir (Pınar, 2009, s. 100).

2.1.10.1.1 Genel Bütçe

Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine haiz ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (I) sayılı cetvelinde yer alan kamu idarelerinin bütçelerini ifade etmektedir. Genel bütçeli idareler hakkında aşağıdaki özelliklere sahip oldukları söylenebilir (Gözübüyük, 2013, s. 89);

- Genel bütçeli idareler tek bir tüzel kişilik altında toplanmıştır. O tüzel kişilikte devletin kendisidir.
- Yasama, yürütme ve yargı organlarının oluşturduğu bütçe olarak ifade edilmektedir.
- Bu organların sahip olduğu kurum ve kuruluşlar, genel olarak tam kamusal mal ve hizmet üretip, kendi gelirleri olmayan ve finansmanlarını genel vergi havuzundan sağlayan bir yapıya sahiptirler.
- Aynı nakit idaresi altında yer almaktadırlar ve bu nakit idaresini hazine yürütmektedir.

Genel bütçeli idarelere Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Anayasa Mahkemesi, tüm bakanlıkları örnek olarak gösterebiliriz (Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri).

2.1.10.1.2 Özel Bütçe

Özel bütçeli idareler 5018 sayılı Kanun'un 12.maddesinde;

> "*Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu kanuna ekli (II) sayılı listede yer alan kuruluşlardır*."

şeklinde tanımlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Yukarıda ki tanımdan yola çıkarak özel bütçeli idareler, genel bütçe dışında tutularak mali özerkliğe sahiptirler. Çünkü bu idareler ilgili oldukları bakanlıktan bağımsız olarak kendi stratejik planlarını ve bütçe tekliflerini hazırlama ve uygulama yetkisine sahiptirler. Ayrıca bütçe kanunu ile kendilerine tahsis edilen ödenekleri bağımsız bir şekilde harcama yetkisine haizdirler. Sonuç olarak özel bütçeli idareler, bütçe uygulamaları bakımından genel bütçeli idarelere göre daha geniş bir hareket serbestliğine sahiptirler (Pehlivan, 2022, s. 97).

Özel bütçeli idareler, sosyal faydası özel faydasından fazla olan; eğitim, sağlık gibi hizmetleri üretmek için kurulmuşlardır. Ancak bu hizmetlerden elde ettikleri öz gelirleri bu hizmetleri sunmak için yaptıkları giderleri karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Bu durumda gelirleri ile giderleri arasındaki olumsuz fark, genel bütçeden bu idarelere tahsis edilen "hazine yardımı" ile karşılanır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019, s. 248).

Özel bütçeli idarelere Türk Dil Kurumu, Türk Tarih Kurumu, Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Savunma Sanayi Başkanlığı ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığını örnek olarak gösterebiliriz (Özel Bütçeli İdareler).

2.1.10.1.3 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi

5018 sayılı Kanun'un ekli (III) sayılı cetvelinde yer alan devlet tüzel kişiliğinden ayrı kendi tüzel kişiliğine haiz olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar; kamusal yaşamın hassas alanlarında düzenleme ve denetleme görevini yerine getiren ve devlet adına icraî karar alma yetkisine sahip, idari ve mali özerkliği olan bağımsız nitelikteki kamu kurumlarıdır (Gözler, 2022, s. 229).

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar hazırladıkları bütçe teklifini doğrudan TBMM'ye, bir örneğini de Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifine eklenmek üzere Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderirler. Ayrıca bu kurumların gelirlerinin, giderlerini karşılayamadığı durumlarda genel bütçeden "hazine yardımı" aktarılır (Pehlivan, 2022, s. 100).

Türkiye'de; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu Gözetimi Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel

Verileri Koruma Kurumu, Nükleer Düzenleme Kurumu, Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu olmak üzere 11 tane düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

2.1.10.2 Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi 5018 sayılı Kanun'un 12. maddesinde; "Sosyal güvenlik kurumları bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulan ve bu kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir" şeklinde ifade edilmiştir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Sosyal güvenlik kurumları, Sosyal Güvenlik Kurumu(SGK) ve Türkiye İş Kurumu(İŞKUR) olmak üzere iki tanedir. Bu kurumların bütçeleri, yetkili organları tarafından hazırlanır ve ilgili kurullarla görüşülüp kabul edildikten sonra,5018 sayılı kanunun 18'inci maddesi uyarınca, Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifine eklenmek üzere Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığına gönderilir (Dülger, Moğol, Çakır, Yereli, & Çetinkaya, 2012, s. 70-71).

2.1.10.3 Mahalli İdare Bütçesi

Mahalli idareler veya başka bir deyimle yerel yönetimler, Anayasa'nın 127. maddesine göre;

"Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunda belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." şeklinde tanımlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Mahalli idare bütçesi; il özel idaresi bütçesi, belediye bütçesi ve köy bütçesinden oluşmaktadır. Mahalli idarelerin her birinin kendi bütçesi olup, yıllık bütçelerini kendileri hazırlar, yetkili organlarınca görüşülüp onaylandıktan sonra uygulanır. Ancak mahalli idare bütçesi merkezi yönetim bütçesi gibi kanun niteliğinde olmayıp, mahalli idare meclisinin bir kararı olarak nitelendirilmektedir (Pehlivan, 2022, s. 102-103).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

3.1 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇENİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

3.1.1 Performans Esaslı Program Bütçe Kavramı

Performans esaslı program bütçe sistemi, kamu harcamalarının program sınıflandırmasına göre gruplandırıldığı, harcama önceliği belirleme konusunda karar alma mekanizmalarına kamu hizmet sunumu performansı hakkında bilgilerin sağlandığı ve bu bilgilerin kaynak tahsisi sürecinde sistematik olarak kullanıldığı bütçeleme sistemidir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Performans esaslı program bütçenin temel özellikleri;

- Harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması,
- Programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi,
- Programlarla ilgili ve nitelikli performans bilgisinin üretilmesi, bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi

şeklinde ifade edilmektedir.

Performans esaslı program bütçenin temel amacı; devletin sahip olduğu sınırlı kaynakların, topluma maksimum fayda sağlayacak alternatif programlara tahsis edilmesi için harcama önceliğinin geliştirilmesine katkı sağlamaktır. Böylece alternatif programlar arasında karar verme sürecini kolaylaştırmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020).

Bu bütçe sistemi üç unsur üzerine kuruludur (Yüksel C. , 2022, s. 21);

Stratejik Planlama: Kamu kurumlarının misyon ve vizyonlarını belirleyerek, orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini ortaya koydukları bir süreçtir. Tüm kamu kurumları stratejik plan hazırlamak ve kamuoyunu duyurmakla yükümlüdür. Ayrıca hazırlanan stratejik planlar Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen kalkınma planları ve üst politika belgeleri ile uyumlu olmak zorundadır.

Performans Programı: Kamu kurumlarının program dönemine ilişkin öncelikli stratejik amaç ve hedeflerini, performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır. Performans programları kaynak ihtiyaçlarını göstermeleri hasebiyle kamu kurumlarının bütçelerinin oluşturulmasına ışık tutmaktadır.

Faaliyet Raporu: Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl hazırlanan; idare/birim hakkındaki genel bilgilerle birlikte, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içeren bir rapordur. Faaliyet raporları ile kurumların belirledikleri performans hedeflerine ulaşmada ne kadar başarılı oldukları ve bütçe ile tahsis edilen kaynakların ne kadar verimli kullanıldığı tespit edilmiş ve değerlendirilmiş olmaktadır.

Şekil 7: Performans Esaslı Program Bütçenin Üç Unsuru

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

5018 sayılı KMYKK'nın stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe başlıklı 9. Maddesinde bahsedilen performans esaslı program bütçenin üç temel unsuru (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003);

- Kamu kurumları; yürürlükteki kalkınma planına, orta vadeli programa, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalara, sorumlu oldukları mevzuata ve benimsedikleri temel ilkelere göre ileriye dönük misyon ve vizyonlarını oluşturur, amaç ve hedeflerini belirler ve önceden tespit edilen göstergeler kapsamında bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı anlayışla stratejik planlarını hazırlamaktadır.

- Kamu kurumları, performans esaslı program bütçeye uygun olacak şekilde yürütecekleri faaliyetler ile bu faaliyetlerin gerçekleştirilmesine yönelik kaynak ihtiyacını, amaç, hedef ve performans göstergelerini kapsayan performans programı hazırlamaktadır.
- Kamu kurumları, kendilerine tahsis edilen bütçe çerçevesinde hazırladıkları stratejik plan ve performans programlarının verimliliğinin izlenmesi ve değerlendirilmesine yönelik objektif, sistemli ve disiplinli olacak şekilde veri toplayıp, analiz yapmaktadır. Yapılan izleme ve değerlendirme sonuçları faaliyet raporlarında gösterilmektedir.

şeklinde özetlenmektedir.

Bu kapsamda aşağıda yer alan başlıklarda performans esaslı program bütçenin kavramsal çerçevesinin anlaşılmasına yönelik olarak öncelikle program kavramlarına, daha sonra ise programların belirlenmesine yönelik program hiyerarşisi, program sayısı ve büyüklükleri, programların içeriği, türleri, maliyetlendirme gibi detaylara yer verilmektedir.

3.1.2 Program Bütçe – Performans Esaslı Bütçe İlişkisi

Performans esaslı bütçeleme sistemi (PEBS) mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve bütçelemeye uygun performans bilgisinin üretilmesi ve kullanılması temelinde kurgulanmıştır. Performans esaslı bütçeleme, bütçe ile tahsis edilen kamu kaynaklarının kullanılması sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların, bu bütçe sisteminin getirdiği performans bilgisiyle bağdaştırılarak kullanıldığı bütçeleme yaklaşımıdır. Performans bilgisi kullanılarak elde edilen verilerin kullanılması ile bütçe sürecinde karar vericilerin daha sağlıklı karar vermesi ve sunulacak kamu hizmetlerinin gerek nicel gerekse nitel olarak kalitesinin artırılması hedeflenmektedir. Daha modern bir bütçe sistemine ulaşılmasında performans bilgisinin etkin bir şekilde kullanılması gerekmekte olup, kamu kurumlarının temel görev ve sorumlulukları kapsamında kaynak tahsis edilen, birbiriyle uyumlu ve anlamlı şekilde bir araya getirilmiş faaliyetler grubu olarak ifade edilen bir program yapısına ihtiyaç duyulmaktadır. Program yapısını bünyesinde bulunduran program bütçe sisteminde yer alan program sınıflandırması ile bütçe hazırlanma sürecinde karar vericiler tarafından program performansları dikkate alınarak, harcama önceliğinin geliştirilmesi sağlanarak

bütçe sisteminin daha gelişmiş ve günün şartlarına uygun bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır (Yurdadoğ, 2020, s. 45).

Ülkeler, mevcut bütçe yapılarına performans esaslı bütçe sisteminin temel özellikleri olan performans kriterleri ve ölçümlerini entegre ederek, program bütçe sisteminin çıktı odaklı, hesap verilebilirliği artırılmış ve daha etkin bir bütçe sistemine dönüştürülmesine yönelik çalışmalar yapmaktadır. Ancak performans bütçe sistemi ile program bütçe sisteminin birleştirildiği bütçe sistemlerinin verimlilik artışı sağladığına yönelik herhangi bir ampirik delil bulunmamaktadır. Ancak başta batılı ülkeler olmak üzere çoğu ülkenin, kamu mali yönetimlerinde hangi bütçe sistemini uyguladığı fark etmeksizin bütçe sistemlerine performans gösterge ve kriterlerini ekleme yönünde çalışmaları olduğu görülmektedir. Bu bütçe sistemleri performans esaslı bütçe sisteminin entegre edildiği hibrid bütçe sistemleri olarak ifade edilmektedir. Bu sebeple de bütçe sisteminin adının "performans esaslı program bütçe" veya "program esaslı performans bütçe" olmasının bütçe sisteminin yapısında bir farklılık arz etmediği görülmektedir. Çünkü her iki bütçe sistemi de aynı hibrid bütçe sistemi modelini ifade etmektedir (Jones & Jerry, 2010).

Performans esaslı program bütçenin uygulanması esnasında en fazla zorluğun yaşandığı süreç çıktı, etki ve sonuçların ölçülmesi aşamasıdır. Bu ölçümler bir program ile hedeflenen amaçların gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusunda performans bilgisine ulaşılmasını sağlamaktadır. Kısacası program bütçenin temelinde sonuç odaklılık varken, performans esaslı bütçenin temelinde performans ve çıktı ölçümleri vardır. Bu kapsamda ister program bütçe sistemine performans unsurları eklensin, ister performans bütçe sistemine program sınıflandırılması getirilsin, sonuç olarak bütçe sistemi kaynak tahsisine dayalı girdi odaklı bir yapıdan, performans ölçümlerine dayalı sonuç odaklı bir yapıya geçişi ifade etmektedir. Bu şekilde kamu kurumları, sunacakları hizmetler için sadece ödenek talep eden aktörler olmaktan çıkarak, sunacakları kamu hizmetlerini bir programa bağlı şekilde sunan ve programın gerçekleşme performansının değerlendirilerek hesap veren girişimcilere dönüşen harcama birimleri olacaklardır (Akbey, 2019, s. 78-82).

3.2 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNDE PROGRAM YAPISI

Program yapısı, program ve programın alt kırılımlarından oluşan bir yapı arz etmektedir. Program yapısına geniş perspektiften bakıldığında karar verici birimlerin harcama öncelikleri ile kamu ürün ve hizmetleri arasında bağ kurulmasını, performans bilgisi için çerçeve oluşturulmasını, bütçe ile tahsis edilen kaynakların plan ve sınıflandırılmasının yapılmasını sağlayacak şekilde kurgulanan harcama seçenekleri olarak ifade edilmektedir (Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi, 2013, s. 13).

Program yapısına yönelik alt başlıklar şu şekildedir:

3.2.1 Program Sınıflandırması

Kamu kurumları tarafından yapılan harcamalar; sunulan kamu hizmetlerinin özelliği, tahsis edilen kaynağın türü ve coğrafi koşullar gibi farklı öğelere göre sınıflandırılabilmektedir. Ülkenin uygulamakta olduğu bütçeleme sisteminin sınırlarını, imkânlarını ve hareket kabiliyetini sınıflandırma yapısı belirlemektedir. Bu kapsamda ülkelerin bütçeleme yaklaşımı ile sınıflandırma yapısı birbiri ile sıkı bağları olan bir yapı arz etmektedir (Yılmaz E. , 2022, s. 106).

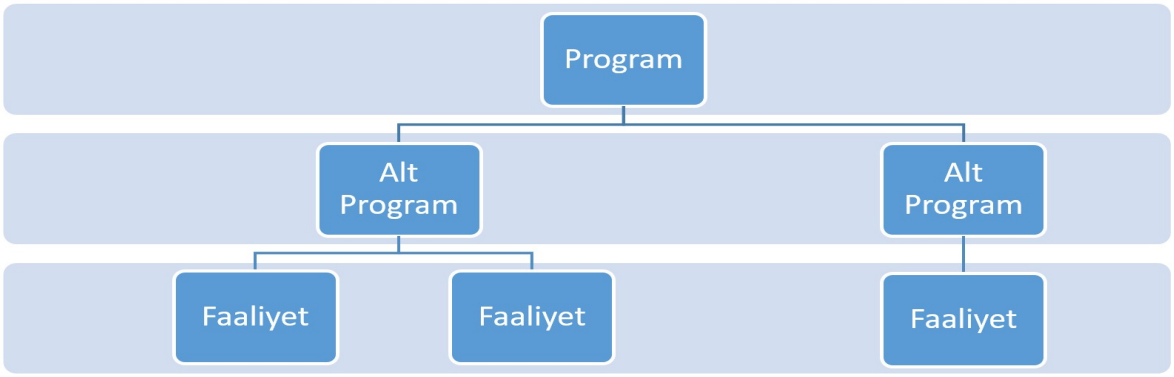
Performans esaslı program bütçenin temelini program sınıflandırması oluşturmaktadır. Program sınıflandırması; hükümetin amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek üzere yürüttüğü tüm faaliyetleri kapsayan program yapısına göre bütçe ve harcamaların sınıflandırılmasıdır. Program sınıflandırması, sunulan kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçları ile bütçe aracılığıyla tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kurarak, harcama önceliklerinin geliştirilmesi ve böylece bütçeleme aşamasında karar alma mekanizmasının güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Ayrıca Program sınıflandırması; program, alt program ve faaliyet olmak üzere üç unsurdan oluşmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 16).

3.2.2 Program Hiyerarşisi

Performans esaslı program bütçe sisteminin yapılanma şekli ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Bu yapı farklılıkları da bazı ülkelerde programlar sadece aynı bakanlık ya da harcama biriminin görev ve sorumlulukları kapsamında yürüttükleri faaliyetler ile

sınırlı iken bazı ülkelerde ise birden fazla bakanlık ya da harcama biriminin ortak programlar oluşturduğu görülmektedir. Ancak program yapıları ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte programların hiyerarşik yapısı temelde "program-alt program-faaliyet" olarak üçlü düzeyden oluşmaktadır (Yılmaz E. , 2022, s. 111).

Şekil 8: Program Hiyerarşisi



Kaynak: Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi, 2013, s. 14

Program hiyerarşisi, programın amaçlarına ulaşmasında sunulan kamusal ürün ve hizmetlerin alt kategoriler şeklinde hiyerarşik bir yapıda sınıflandırılarak meydana getirilen program düzeylerinin tanımlanması olarak ifade edilmektedir (Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi, 2013, s. 29).

Program sınıflandırmasının ilk seviyesi olan program; kamu kurumlarının yürütmekle görevli ve mesul oldukları asıl faaliyetleri çerçevesinde bütçeden kendilerine kaynak tahsis edilen, belirli bir düzen ve ahenk içerisinde bir araya getirilmiş faaliyet ve projeler bütünü olarak ifade edilmektedir (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 13).

Programların performanslarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi için süreklilikleri esastır. Ancak sunulan kamu hizmetlerinde ya da bu hizmetler ile elde edilmek istenen amaçlarda herhangi bir değişiklik olması durumunda bir programın lağvedilmesi ya da yeni bir program üretilmesi söz konusu olmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 10).

Programlar belirlenirken aşağıda belirtilen hususlar dikkate alınmaktadır (Schick, Dorotinsky, Kim, & Sarraf, 2007, s. 44-45):

- Programlar, aynı amaç ve hedefe ulaşmak için yürütülen tüm faaliyetleri bünyesinde bulundurmalıdır.

- Kamu kurumları tarafından yürütülen hizmetler ile ulaşılmak istenen amaçlar (hizmet-amaç ilişkisi) arasındaki ilişki dikkate alınmalıdır.
- Program, sunulan kamu hizmeti sonucunda ulaşılmak istenen hedef ve sonuçlara odaklanan bir yapı arz etmelidir. Çünkü programların sonuç odaklı olmak yerine sunulan kamu hizmetlerinin üretilmesine ve sunulmasında rol alan faaliyetlere yönelmesi programların, hükümet politikaları ile bağdaştırılmasını zorlaştırılacaktır.
- Programların, kamu hizmetlerinden faydalanacak hedef kitleye göre belirlenmesi önem arz etmektedir. Çünkü hedef kitle, kamusal ürün ve hizmetlerin önceliğini belirlemede önemli bir gösterge olarak ifade edilmektedir. Toplumsal taleplere göre program belirlemek önemlidir. Ancak sunulacak ürün ve hizmetlerin kapsamı program olarak belirlenmek için yetersiz kaldığı durumlarda program sınıflandırmasının alt kademelerinde kendilerine yer verilmesi gerekmektedir.
- Kamu kurumlarının teşkilat yapısına göre programlar belirlenmemelidir. Kamu kurumlarının teşkilat yapısının çıktı ve sonuç odaklı ya da hedef kitleye yönelik hizmet sunması durumunda program belirlenmesinde teşkilat yapısı esas alınabilecektir.
- Program belirlenirken, kamu kurumlarınca sunulan ürün ve hizmetlerin dökümü yapılarak, bu dökümü yapılan ürün ve hizmetler ile hedef kitle ya da sonuçlar arasında bağlantı kurulması önem arz etmektedir.
- Kamu kurumlarına birden fazla program verilmesinden kaçınılmalı, sundukları ürün ve hizmete bakılarak hepsini kapsayan tek bir program belirlenmelidir. Bu kamu kurumları için amaç ve hedeflerine göre aynı program altında alt programlar oluşturmaları sorun teşkil etmeyecektir.
- Teşkilat yapıları, ürün ve hizmet sunumları, bütçe ölçekleri benzerlik gösteren kamu kurumlarının program yapılarının birbirleri ile uyumlu olması gerekmektedir.
- Kamu kurumlarının tüm faaliyetlerini gerçekleştirmeleri ve ihtiyaçlarını karşılamaları için elzem olan genel yönetim giderleri, yönetim ve destek programında izlenmesi gerekmektedir.

Birden fazla kamu kurumunun ortak bir amaca veya sonuca göre ürettikleri ürün ve sundukları hizmetlerin oluşturdukları tek bir programa ortak program denmektedir. Bakanlıklar ve bunlara bağlı, ilgili veya ilişkili kuruluşlar aynı doğrultuda amaçları olması sebebiyle ortak program kullanmaları esastır. Ancak hizmetlerin niteliği, üst politika

metinleri ile ilişkisi ve hitap ettiği kitle dikkate alınarak farklı Bakanlıklar ya da bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar arasında ortak program belirlenmesi bu durumun istisnasını oluşturmaktadır. Böyle bir durumda ortak programda yer alan farklı bakanlıklar ya da bunlara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar tarafından sunulacak ürün ve hizmetler, idarelerin görev ve sorumluluklarına göre farklı alt programlar ile birbirlerinden ayrılmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 17,18).

Programların verimli ve hedeflenen şekilde yürütülmesi için etkin bir biçimde yönetilmesi gerekmektedir. Program yönetimi, programla ulaşılmak istenen hedefleri gerçekleştirmek için gerekli olan bilgi, yetenek, deneyim ve uzmanlığın en iyi şekilde planlanmasıdır. Bu kapsamda program sorumluları, programın genel bir çerçevede yürütülmesi, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılmasında kurumlar arası koordine işlemlerinin sağlanması ile performans bilgi ve verisinin en gerçekçi şekilde üretilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde görevlidirler (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 59-60).

5018 sayılı Kanunun 10 uncu ve 11 inci maddelerinde sayılan bakan ve üst yöneticiler program sorumlusu olarak kabul edilmektedir. Ayrıca bu kişiler program amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 12-13).

Program sınıflandırmasının ikinci seviyesi olan alt program, program hiyerarşisi kapsamında program ile sunulan ürün ve hizmetlerin niteliklerine göre alt gruplara ayrılmasıdır. Alt programlar, programların belirlenmesinde dikkate alınan ilke ve esaslara paralel şekilde belirlenmektedir. Ancak alt programlarda yer alan ürün ve hizmetler kamu kurumlarına mahsus olmalarından dolayı programlara kıyasla daha spesifik bir alana sahiptir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 18).

Birden fazla bakanlık ve bunlarla ilgili, ilişkili veya bağlı kuruluşların ürün ve hizmetlerinin yer aldığı ortak programlarda ise alt programlar, kamu kurumlarının görev ve sorumlulukları kapsamında yürüttükleri faaliyet alanları gözetilerek oluşturulurlar. Bu şekilde her kamu kurumunun ortak programda yürüteceği faaliyetler ve sağlayacağı katkı ortaya konulmuş olacaktır (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 29).

Program sınıflandırmasının üçüncü seviyesi olan faaliyet, program kapsamında tahsis edilen kamu kaynağının belirli bir ürün veya hizmetin sunulması amacıyla planlama aşamasından başlayarak araştırma-geliştirme, tedarik, üretim ve hedef kitleye ulaştırma aşamalarından meydana gelen iş, işlem ve süreçler şeklinde ortaya çıkan ürün ya da hizmettir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi, 2021, s. 29).

Kamu kaynağı kullanmak suretiyle belirli bir ürünün üretilmesi ya da hizmetin sunulması amacıyla, planlama aşamasından üretim ve hedef kitleye sunum aşamasına kadar gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 17).

Alt faaliyetlerin belirlenmesinde temel alınan ilkeler şunlardır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 19):

- Kamu kurumlarının görev ve sorumlulukları kapsamında yer alan hizmetlere göre belirlenmelidir.
- Program ve alt programda yer alan amaç ve hedeflere paralel şekilde belirlenmelidir.
- Faaliyet kapsamında planlama aşamasından hedef kitleye sunum aşamasında kadar olan süreç uyum içerisinde yürütülmelidir.
- Çıktı odaklı ve maliyetlendirilebilir olmalıdır.
- Cari ve yatırım ödeneklerini birlikte bünyesinde bulundurabilir.
- Program ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilirler. Yıllar itibariyle ihtiyaca göre değişiklik gösterebilirler.

3.2.3 Program Gerekçesi

Program gerekçesi; program, alt program ve faaliyet hiyerarşisi kapsamında programın amaç ve hedefleri ile performans göstergeleri ve program gelişimini içerecek şekilde sunulması planlanan ürün ve hizmetler için kaynak tahsisinin gereğini genel bir çerçevede ifade etmektedir. Bu kapsamda; programın ortaya konulma amacı, vatandaşlar ve parlamentoda onları temsil eden temsilciler için önemi, programların zaman içerisinde gösterdiği performans, erişmek istenen çıktı ve sonuçlar ile maliyet bilgisi gibi unsurları bünyesinde barındıran sade ve anlaşılır şekilde bir program gerekçesi hazırlanması önem arz etmektedir (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 38).

Program gerekçesi, daha etkin ve verimli bir performans esaslı bütçe uygulaması için üst politika belgeleri, stratejik planlar ve performans programları ile bütçe arasındaki bağın daha güçlü olmasında bütçe hazırlama rehberinde yer alarak aracı rolü üstlenmektedir. Bu kapsamda program gerekçesi (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 20-21);

- Programlar ile üst politika metinlerinde ve eylem planlarında yer alan amaç ve hedefler arasında bağlantı kurulmasını,
- Karar alma sürecini destekleyerek, harcama önceliğinin geliştirilmesini,
- Performans bilgisinin bütçeleme sürecine dâhil edilmesini,
- Programların daha etkin izlenmesini ve değerlendirilmesini,
- Karar alıcıların sonuçları değerlendirme aşamasında ortak bir dil kullanmasını sağlar.

Program gerekçesi; programın performans bilgisi ve programın gelişimi olarak iki bölümden oluşmaktadır (Program Bazlı Performans Bütçe Önerisi, 2013, s. 34).

3.2.3.1 Programın Performans Bilgisi

Programın performans bilgisi; en üst düzey karar alıcılara programlarda yer alan kamu hizmetlerinin yürütülmesi kapsamında ortaya konulan çıktı ve sonuçlarına ilişkin sade, anlaşılır ve güvenilir bilgi verilmesi amacıyla belirli aralıklarla düzenli olacak şekilde hazırlanan raporlardır. Bu raporların amacı programın önemi ve önceliğini ön plana çıkarmaktır (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 41).

Tablo 10'da yer aldığı üzere programın performans bilgisi kısmında; programın amacı, program kapsamı, anahtar göstergeler, programı yürüten idareler, programın koordinasyonundan sorumlu idare, program kapsamında yürütülen alt program ve faaliyetler ile ödenek ve harcama verileri, alt program performans bilgisi yer almaktadır. Bu kısımda yer alan unsurlar, program ile gerçekleştirilmek istenen amaç ve hedeflerin izlenmesini ve değerlendirilmesini sağlayan göstergeleri ve tahsis edilen kaynakları ifade etmekte olup programın koordinasyonundan sorumlu olan idare tarafından oluşturulmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 21,22).

Tablo 10: Programın Performans Bilgisi Şablonu

PROGRAM PERFORMANS BİLGİSİ

PROGRAMIN AMACI : .....
PROGRAMIN KAPSAMI: .....

ANAHTAR GÖSTERGELER

1-.....
2-.....

ANAHTAR GÖSTERGE	Ölçü Birimi	2018	2019 Planlanan	2019 YS Gerç.Tahmini	2020 Hedef	2021 Tahmin	2022 Tahmin
1-.....							

Göstergeye İlişkin Açıklama:
Hesaplama Yöntemi:
Verinin Kaynağı:
Sorumlu İdare:

ANAHTAR GÖSTERGE	Ölçü Birimi	2018	2019 Planlanan	2019 YS Gerç.Tahmini	2020 Hedef	2021 Tahmin	2022 Tahmin
2-.....							

Göstergeye İlişkin Açıklama:
Gösterge Hesaplama Yöntemi:
Verinin Kaynağı:
Sorumlu İdare:

PROGRAMIN ÖDENEK ve HARCAMA VERİLERİ (*)

ALT PROGRAMLAR	2019 Bütçe	2019 Harcama	2019 YSHT	2020 Bütçe	2021 Tahmin	2022 Tahmin
1- Alt Program Adı						
2- Alt Program Adı						
3- Alt Program Adı						
PROGRAM TOPLAMI						

PROGRAM KAPSAMINDA YÜRÜTÜLEN ALT PROGRAMLAR

ALT PROGRAM ADI
UYGULAYAN İDARE
ALT PROGRAM KAPSAMI

ALT PROGRAM HEDEFİ:

PERFORMANS GÖSTERGELERİ	Ölçü Birimi	2018	2019 Planlanan	2019 YS Gerç.Tahmini	2020 Hedef	2021 Tahmin	2022 Tahmin
1- Gösterge 1							
2- Gösterge 2							
3- Gösterge 3							
4- Gösterge 4							

ALT PROGRAM KAPSAMINDA YÜRÜTÜLECEK FAALİYETLERİN ÖDENEK HARCAMA DURUMU (*)

FAALİYETLER	2019 Bütçe	2019 Harcama	2019 YSHT	2020 Bütçe	2021 Tahmin	2022 Tahmin
Faaliyet 1						
Faaliyet 2						
Faaliyet 3						
ALT PROGRAM TOPLAMI						

FAALİYETLERE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR:

Faaliyet 1 : .....
Faaliyet 2 : .....
Faaliyet 3 : .....

(*) Ödenek ve harcama verileri sadece bütçe içi kaynakları gösterecektir. Bütçe dışı kaynaklara ilişkin veriler alt program performans bilgisinde

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 23

3.2.3.2 Programın Gelişimi

Programın durum analizinin yapıldığı bölümdür. Programın ortaya konmasıyla başlayan süreçte program kapsamında yürütülen faaliyetlerin program ile hedeflenen noktalara ulaşıp ulaşmadığı hususunun değerlendirildiği, gösterge sonuçlarının kapsamlı şekilde tahlil edildiği ve geçmişte elde edilen verilerin analiz edilerek geleceğe yönelik programa ilişkin beklentilerin oluşturulduğu bölüm gelişim bölümüdür. Kısacası programın güçlü ve zayıf yönleri ile gelecekti fırsat ve tehditlerin analiz edildiği bölüm olarak ifade edilmektedir. Ayrıca program gerekçesi içerisinde yer alan programın gelişim bölümüne programın ilk yılında yer verilmemekte, sonraki yıllarda elde edilen verilere göre sisteme dâhil edilmektedir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 32).

Gelişim bölümü programa ait tüm detaylara yer vermeden, karar vericiler için önemli olanı ifade edecek şekilde seçici bir anlayış kapsamında düzenlenmekte olup gelişim bölümünde;

- Programın fiziki, finansal ve beşeri kaynaklarının durumuna,
- Program kapsamında sunulan ürün ve hizmetlerin durumuna,
- Program kapsamında belirlenen hedef kitleye sağladığı faydalara,
- Program kapsamında yürütülen faaliyetlerde zaman içerisinde yaşanan değişikliklere ve bunların program amacında yarattığı etkilere,
- Anahtar göstergelerin ve dışsal faktörlerin programa etkisi ve katkısı hususlarına ana hatları itibarıyla değinilmektedir (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 40-41).

3.2.4 Program Sayısı ve Kapsamı

Programların sayısının ve kapsamının belirlenmesinde, program bütçenin temel amacını oluşturan bütçeleme yapılırken harcama önceliklerinin belirlenmesi ve bu önceliklere göre program sınıflandırmasının yapılarak kaynak tahsisin sağlanması esas alınmaktadır. Etkili ve verimli bir bütçeleme için programların sayısı ve kapsamının makul düzeyde tutulması önem arz etmektedir. Bu kapsamda programların sayısı ve kapsamları belirlenirken aşağıda yer alan hususlara dikkat edilmesi önem arz etmektedir (Kraan, 2007, s. 4-6).

Kamusal faaliyetlerin büyük bir kısmını bünyesinde barındıracak şekilde az sayıda geniş kapsamlı programlar belirlemek hatalı bir yaklaşımdır. Bu durumda az sayıda geniş kapsamlı programlar sebebiyle karar alıcılara yeterli düzeyde harcama seçeneği sunulamayacaktır. Örneğin eğitim, sağlık ve ulaşım gibi geniş kapsamlı programlar oluşturulması harcamaların önceliklendirilmesi açısından sorunlara yol açacak ve programın kaynakları tahsis etmesi yüzeysel düzeyde kalacaktır. Çok sayıda ve dar kapsamlı olacak şekilde programlar belirlemekte hatalı bir yaklaşımdır. Çünkü çok küçük programların çoğalması durumunda merkezi düzeyde programların önem ve önceliklerinin tespit edilmesi zorlaşmakta, programlar sonuç odaklı olmaktan uzaklaşarak faaliyet odaklı belirlenmekte ve bütçe hazırlama süreci karmaşık bir hal almaktadır (Robinson, 2013, s. 44,45).

Yukarıda bahsedilen durumlar ışığında program sayısı ve kapsamları hakkında genel bir kural koymanın zor olduğu görülmektedir. Bu kapsamda program sayısı ve kapsamı hakkında söylenmesi gereken her ülkenin kendi idari yapısı içerisinde durumunu değerlendirerek program sayısı ve kapsamı merkezi karar vericilerin karar alma süreçlerini destekleyecek şekilde belirlenmeli ve bütçe hazırlama sürecinin verimli bir şekilde yürütülmesine katkı sağlamalıdır (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 21).

3.2.5 Program ile Kamu Kurumları Arasında Bağlantı Kurulması

Program yapısı oluşturulurken dikkat edilmesi gereken ilk husus programların birden fazla kamu kurumu ile bağlantılı olup olmayacağı konusudur. Oluşturulacak program yapısında programlar ve kamu kurumları arasında bağ kurulmasıyla hem program sorumluları belirlenerek hesap verebilirlik ilkesi daha etkin uygulanabilecek, hem de programların maliyetlendirilmesinin altyapısı oluşturulacaktır (Yılmaz E. , 2022, s. 119).

Program yapısı gereği program ile sunulan ürün ve hizmetlerin belirli bir kamu kurumu ile bağdaştırılması zorunludur. Bazı ülkelerde programlar tek bir bakanlık ile ilişkilendirilirken bazı ülkelerde birden fazla bakanlık ile ilişkilen program yapısı göze çarpmaktadır. Örneğin, program bütçe sistemini uygulayan Güney Kore'de program sorumlusunun belirlenmesinin kolay olması ve uygulama kolaylığı yaratması açısından her bir program sadece bir bakanlık ile ilişkilendirilmektedir. Ancak Güney Kore'de uygulanan bu program yapısının istisnaları vardır. Çünkü programlar birbirleriyle bağlantılı birden çok faaliyeti içerisinde barındırması

sebebiyle bakanlıklar üstü bir görünüm sergilemektedirler. Tek bir programın birden fazla bakanlık ile bağlantılı olduğu bu durumlarda her bakanlık hiyerarşik olarak programların altına konumlandırılan alt programlar oluşturarak bütçe sisteminin işlevselliğinin artmasını sağlamaktadır. Fransa'da ise uygulanan program bütçe sisteminde anayasa ile tek bir bakanlık ile bağlantılı olan programlar, değiştirilemeyen ve birden fazla bakanlık ile ilişkilendirilen "misyonlar" altında sınıflandırılmaktadır. Yani Fransa'da misyonlar ile program üstü bir hiyerarşik yapı mevcut olup programların uyumu açısından önem arz etmektedir (Robinson, 2013, s. 39-42).

Gerek Güney Kore gerek Fransa örneğinde bahsedildiği üzere program yapısında uygulanacak en makul sistemin, her bir programın tek bir bakanlık ile ilişkilendirilmesi olduğu görülmektedir. Ancak çok sayıda küçük bakanlığa sahip veya bakanlıkların yürüttükleri faaliyetlerin birbirleriyle paralel olduğu ülke teşkilat yapısında ise çok bakanlıklı program yapısı oluşturulmasının en iyi ikinci seçenek olarak düşünülmesi gerekmektedir (Diamond, 2003, s. 18).

3.2.6 Program Maliyetlendirilmesi

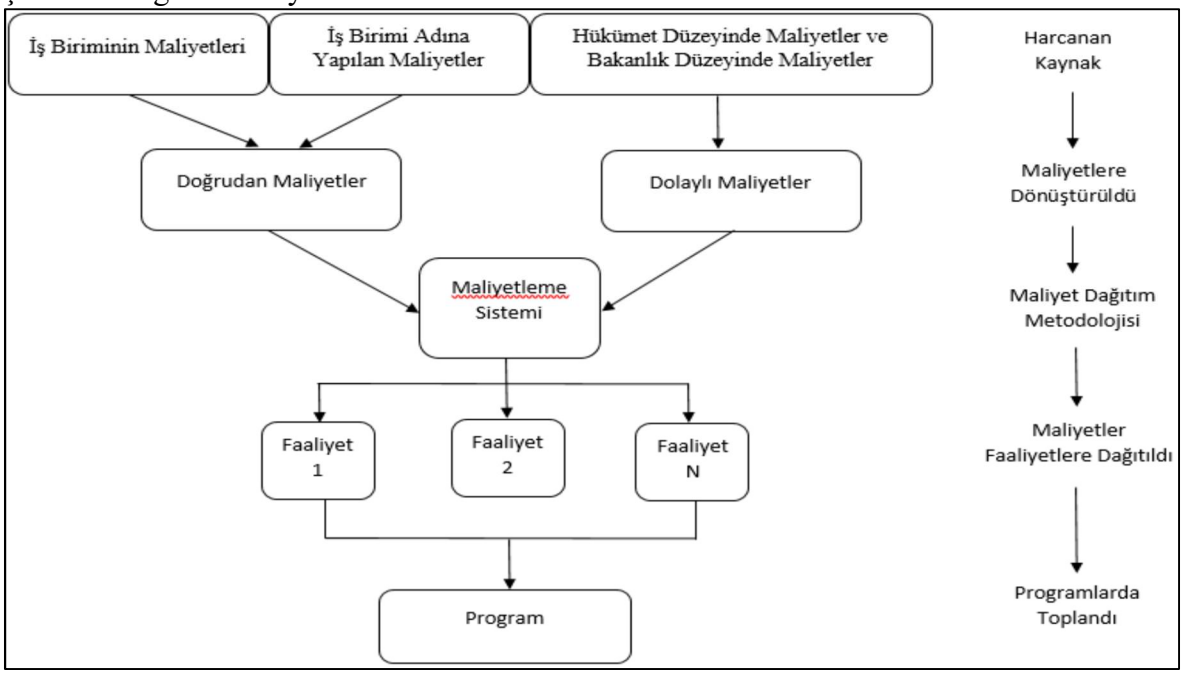
Program kapsamında sunulan kamu hizmetleri için tahsis edilen kamu kaynakları ile ulaşılmak istenen sonuçların en doğru şekilde kıyaslanması ancak program maliyetlerinin açık ve net bir şekilde ortaya konmasıyla sağlanmaktadır. Bu amaçla, program kapsamında sunulan kamu hizmetleri için katlanılan maliyetler ile yine bu program kapsamında yer alan hedef kitlenin sunulan bu hizmetlerden sağladığı fayda kıyaslanarak; kamu kaynaklarının tasarruflu, etkin, verimli kullanılıp kullanılmadığının tespitinin yapılmasında ve program performansının ölçülmesinde yardımcı olmaktadır. Diğer taraftan program maliyetlerinin gerçeğe en yakın şekilde tespit edilmesi, karar alıcı birimlerin alternatif programlar arasında tercih öncelikleri belirlemelerinin kolaylaştırılmasında önemli rol oynamaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 33).

Programların maliyetlerinin belirlenmesinde kamu kurumlarının teşkilat yapısı önem arz etmektedir. Çünkü her idarenin en küçük harcama birimlerinden başlayarak en üst harcama birimine kadar her bir operasyonel birim tarafından yürütülen faaliyetler kapsamında ortaya çıkan maliyetler sadece bir program ya da faaliyete katkı sağlıyorsa maliyetlerin belirlenmesi ve dağıtımı kolay olacaktır. Ancak kamu kurumlarındaki her bir operasyonel birim

tarafından yürütülen faaliyetler birden fazla program ya da faaliyete katkı sağlıyorsa maliyetlerin belirlenerek dağıtılmasında çeşitli yöntemler uygulanmaktadır. Bu kapsamda program maliyetleri tespit edilirken aşağıdaki adımlar takip edilmekte ve bu sürece ilişkin program maliyetlendirme sistemi Şekil 9'da gösterilmektedir (Diamond, 2003, s. 21-22).

- Programlar, programın amacı veya sunulan hizmete göre alt faaliyetlere ayrılır. Her faaliyeti gerçekleştirecek operasyonel birimler belirlenir.
- Programların çıktılarını ortaya çıkaran operasyonel birimlerin kullandıkları tüm kaynaklar ve bunlarla ilişkili maliyetler tespit edilir.
- Doğrudan ve dolaylı maliyetler kategorize edilir ve hesaplanır.
- Belirlenen maliyet dağıtım metodolojisi çerçevesinde maliyetlerin ilişkili oldukları programlardaki ilgili faaliyetlere dağıtımı gerçekleştirilir.

Şekil 9: Program Maliyetlendirme Sistemi



Kaynak: Diamond, 2003, s. 22

Program-alt program-faaliyet hiyerarşisi kapsamında değerlendirilecek maliyetler doğrudan maliyetlerdir. Program kapsamında yer alan faaliyetin gerçekleştirilmesi halinde ortaya çıkacak personel giderleri, sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri, mal ve hizmet alım giderleri, araç ve makine kiralama giderleri, harcırahlar, amortisman bedelleri gibi unsurlar doğrudan maliyete örnek verilmektedir. Faaliyet maliyetleri tüm maliyet

kalemlerini içerebileceği için cari, sermaye ve transfer kalemlerinin bir veya bir kaçından oluşabilmektedir (Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi, 2017, s. 34).

Dolaylı maliyetler kurumların idari yapılarından kaynaklanan yönetsel ihtiyaçlarını karşılamak üzere birden fazla programı kapsayan genel yönetime ilişkin giderleri ifade etmektedir. Dolaylı maliyetlere üst yönetim, danışma, denetim ve yardımcı hizmetler birimlerinin maliyetleri örnek verilmektedir. Dolaylı maliyetler "yönetim ve destek programı" şeklinde oluşturulan ayrı bir program altında izlenebileceği gibi diğer mevcut olan programlara dağıtılarak izlenebilmektedir (Yılmaz E. , 2022, s. 119).

Kısaca maliyetler, programlar ile tahsis edilen kaynaklar arasında bağ kurmakta, program kapsamında yürütülecek hizmetlerin kaynak tahsisi aşamasında karar verici mercilere hangi maliyetlere, neden katlanılması gerektiğinin ve bunların karar alma süreçlerinde nasıl kullanılacağı hakkında bilgi sağlayarak, kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin kullanılmasını destekleyici bir rol oynamaktadır.

3.3 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

3.3.1 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Mali Yönetim Sisteminde Yaşanan Değişim ve Bütçe Sürecine Etkileri

Devlet, ülke sınırları içerisinde yaşayan toplum üzerinde hâkimiyeti olan, kamusal hizmetleri belirli bir sistem içerisinde resmi kurum ve kuruluşları aracılığıyla yürüten tüzel kişiliğe sahip bir yapıdır. Bu yapının asli görevlerini gerçekleştirecek olan yasama, yürütme ve yargı organlarının kuruluşu, işleyişi ve birbirleri olan ilişkileri hükümet sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Bütçe özelinde yasama ve yürütme organları arasında nasıl bir ilişkinin söz konusu olduğu önem arz etmektedir (Karatepe, 2013, s. 223).

Devletin üç temel organını oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin dağıtım ve düzenlenmesine göre farklılaşan hükümet sistemleri, farklı yönetim yapılarını ortaya çıkarmaktadır. Hükümet sistemleri sınıflandırılırken yargı erki kural olarak sınıflandırmanın dışında tutularak, yasama ve yürütme kuvvetleri arasındaki ilişki esas alınmaktadır. Yargı erkinin her sistemde yasama ve yürütme kuvvetlerinden ayrı olduğu veya olması gerektiği kabul edilmektedir (Erat, 2015, s. 326).

Yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinden kesin ve sert bir şekilde ayrıldığı hükümet sistemi başkanlık sistemidir. Başkanlık sistemi, yürütme organının(Başkan) halk tarafından seçildiği ve yasama organı tarafından görevden alınamadığı, yürütmenin tek bir kişiden oluştuğu hükümet sistemidir. Bu iki erkin daha yumuşak ve dengeli biçimde ayrıldığı hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Parlamenter hükümet sisteminde ise çok önemli bazı işlemler ancak yasama organı ve yürütme organının işlevsel birliği ile yapılmaktadır. Ancak bu işlemler dışında yasama ve yürütmenin yalnız başlarına yaptıkları işlemler de söz konusu olmaktadır. Bu erklerin seçilmiş olmayan bir kişi ya da kurulda birleştiği durumda mutlak monarşi ya da diktatörlük, iki erkin halk tarafından demokratik usullerle seçilen bir mecliste birleşmesi durumunda ise meclis hükümeti sistemi söz konusu olmaktadır (Özbudun, 2022, s. 329).

Günümüz temsili demokrasilerinde farklı hükümet sistemleri uygulanmaktadır. Ancak genel olarak başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter hükümet sistemlerinin yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. ABD'nin uyguladığı başkanlık sistemi, İngiltere ve Almanya'da uygulanan parlamenter sistem ile Fransa'da uygulanan yarı başkanlık sistemi; hükümet sistemlerine iyi ülke örnekleri olarak ön plana çıkmaktadır. Ülkelerin uygulamakta oldukları hükümet sistemleri; kendilerine özgü tarihi, siyasal ve örgütsel yapıları, toplumun demokrasi ve uzlaşı kültürü, sosyoekonomik koşullar gibi etmenler çerçevesinde şekillenmektedir (Yılmaz H. , 2020, s. 94-95).

Kamu mali yönetimi açısından ülkelerin siyasi yapıları ve hükümet sistemleri incelendiğinde mali yönetimin temel yapısını anayasalar oluşturur. Anayasada yer alan hükümler ile mali yönetimin kurumsal yapısı ve fonksiyonları belirlenmektedir. Temsili demokrasilerde kamu mali yönetimi; halktan aldıkları yetki ile hareket eden siyasi otoritenin kendi ideolojisi ve programını uygulamaya yönelik vergilendirme, borçlanma, harcama yapma ve para basma gibi devlet bütçesine ilişkin kamusal politikaların oluşturulduğu ve kamusal karar alma sürecinin içerisinde yer alan sistemdir (Akdeniz, 2020, s. 83).

Türkiye'de 1982 Anayasası ile yumuşak kuvvetler ayrılığı ve parlamenter hükümet sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bu hükümet sisteminde, yasama organı vatandaşlar tarafından seçilen milletvekillerinin oluşturduğu meclisi ifade etmektedir. Yürütme organı ise iki kanattan oluşmaktadır. Bu kanatlardan sorumlu olan kanat Başbakan ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşurken, sorumsuz kanat Cumhurbaşkanı'ndan oluşmaktadır. Kamusal

politikaların oluşturulması, harcama yapma ve gelir elde etme yetkisi Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun yetkisindedir. Yasama organına karşı ise bireysel ve kolektif olarak sorumlu durumdadırlar (Özbudun, 2022, s. 169-171).

5678 sayılı Kanun ile 2007 yılında 1982 Anayasası'nda değişikliğe gidilerek Cumhurbaşkanı'nın meclis tarafından seçilmesi yönteminden, doğrudan halk tarafından seçilmesi yöntemine geçilmiştir. Böylece Anayasa'da yapılan bu değişiklik yürütmenin sorumsuz kanadı olan Cumhurbaşkanı'nın halka karşı doğrudan sorumlu olmasını beraberinde getirmiştir. 2007 yılında yapılan bu Anayasa değişikliği ilk kez 2012 yılı seçimlerinde uygulanmıştır. 2012-2017 yılları arasındaki dönemde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ile Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun var olduğu parlamenter hükümet sistemi uygulanmıştır (Kartalcı, 2019, s. 69).

Türkiye 16 Nisan 2017 tarihli Anayasa Değişikliği referandumu ve sonrasında 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler ile birlikte CHS'ye geçiş yapmıştır. Yeni hükümet sistemine geçiş kamu yönetimi alanında ve kamu mali yönetim alanında önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir (Kartalcı, 2019, s. 70).

CHS ile Başbakanlık makamı ve Bakanlar Kurulu kaldırılmıştır. Bakanlıkların yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu önemli değişikliklerin başında da bakanlıkların Cumhurbaşkanınca belirlenen program dışında ayrı bir programa sahip olmamaları, TBMM'ye karşı bireysel veya kolektif bir sorumluluklarının bulunmaması ve bakanların sadece Cumhurbaşkanı'na idari açıdan sorumlu durumda olmaları yer almaktadır (Özbudun, 2022, s. 184).

09.07.2018 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 703 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış, Maliye Bakanlığı ise Hazine ve Maliye Bakanlığı adıyla yeniden yapılandırılmıştır. Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak bütçeyi hazırlamakla görevli olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) görevleri 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na (SBB) verilmiştir. Böylelikle kamu mali yönetiminde ve bütçe sürecinde Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) yani Cumhurbaşkanlığı temel aktör olmuştur. Yeni sistem ile birlikte politika belirleme yetki ve görevi Cumhurbaşkanı'nda bulunmaktadır. Bakanlar ise

Cumhurbaşkanınca belirlenen politikaların hayata geçirilmesinden sorumludur (Yılmaz H. , 2020, s. 95-96).

Yeni hükümet sistemi ile mali yönetim sisteminin temeli olan 5018 sayılı Kanun'da meydana gelen temel değişiklikler aşağıdaki tabloda verilmektedir:

Tablo 11 : 5018 Sayılı KMYKK'da Yapılan Değişiklikler

Madde	Değişiklik Konusu	Yapılan Değişiklik	Açıklama
Md. 5/2	Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri	Kamu mali yönetimine ilişkin ilkelere dair usul ve esaslar Maliye Bakanlığı yerine, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenip izlenecektir.	Cumhurbaşkanı bütçe sürecinde temel aktör konumuna gelmiştir.
Md. 9	Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Program Bütçe	"Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar" ifadesi eklenmiştir.	Devlet politikaları Cumhurbaşkanınca belirlenecek ve kamu kurumları bu politikalara paralel stratejik planlar oluşturacak, Bakanlarda Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların yürütülmesinden sorumlu olacaklardır
Md. 10/2	Bakanların Sorumluluğu	Bakanlar, kamusal kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı ile hukuki ve mali alanlarda Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olacaklardır.	Bakanların yasama organına karşı olan sorumlulukları kaldırılmış ve gerek mali gerekse idari olarak sadece Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu olma mekanizması getirilmiştir.
Md. 16	OVP ve Bütçe Hazırlama Rehberi	Bütçe teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığı yerine Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanıp koordine edilecektir. Ayrıca OVP ve Bütçe Hazırlama Rehberi'nin hazırlanması, kabul edilip yayınlanması hususunda daha önce dokümana göre Bakanlar Kurulu, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Yüksek Planlama Kurulu görevli iken artık bu belgelerin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanması ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması yönünde değişiklik yapılmıştır.	Bütçe ve OVP hazırlık süreçlerini yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı uhdesinde olmasına rağmen bu süreçleri yürütme yetkisi Kararname ile SBB ve HMB'nin müşterek yürütümüne verilmiştir. Ayrıca bütçe ve OVP hazırlık süreçlerinde zaman bakımından değişikliğe gidilmemiş sadece OVP'yi hazırlayan ve yayınlayan makam açısından da değişiklik yapılmıştır.
Md. 17/4	Gelir/Gider ve Yatırım Teklifleri	Kamu idareleri bütçe gelir, gider ve yatırım tekliflerini Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na gönderirler.	Önceden Kamu kurum ve kuruluşları bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığı'na, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığı'na göndermekteydi. Bu değişiklikle birlikte parçalı yapı sona erdirilerek, kamu kurum ve kuruluşlarının bütçe teklifleri sadece Cumhurbaşkanlığı'na gönderilecektir.

Md. 18	Merkezi Yönetim Bütçesinin Sunulması	Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi mali yılbaşından yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulacaktır.	Değişiklik öncesi "Merkezi Yönetim Bütçesi" tasarı şeklinde ve Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulurken, artık Cumhurbaşkanlığı tarafından teklif şeklinde TBMM'ye sunulmaktadır. Ayrıca bu değişiklikle birlikte Milli Bütçe Tahmin Raporu'nun TBMM'ye sunulması uygulaması son bulmuştur.
Md. 19	Bütçe Teklifinin Görüşülmesi	TBMM merkezî yönetim bütçe kanun teklifini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür. Bütçe Kanununun süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici Bütçe Kanunu çıkarılır. Geçici Bütçe Kanununun da çıkarılamaması durumunda, yeni Bütçe Kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanır.	Bu değişiklik ile TBMM'de bütçe teklifinin görüşülmesi sürecinde kullanılmakta olan bölümler halinde oylama sistemi terk edilmiştir. Ayrıca Geçici Bütçe Kanunu'nun çıkarılamaması durumunda yeni bütçe kabul edilerek yürürlüğe girene kadar geçmiş yıl bütçesi yeniden değerleme oranında artırılarak uygulanması sistemine geçilmiştir. Bu sistem Başkanlık sisteminin uygulandığı ülkelerde (ABD vb.) bazı dönemlerde ortaya çıkan bütçesiz kalma durumunun önüne geçilmek istenmiştir.
Md. 42	Kesin Hesap Kanunu	Kesin hesap kanun teklifi Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanır ve izleyen malî yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı'nca TBMM'ye sunulur.	Değişiklik öncesi "Kesin Hesap Kanunu" tasarı şeklinde hazırlanırken artık teklif şeklinde hazırlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi öncesinde yürütmenin sorumlu kanadı olan Başbakan ve Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulan Kesin Hesap Kanunu yeni dönemde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulmaya başlanmıştır.
Md. 75	Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Denetimi	Malî yönetim ve kontrol sisteminin zaafa uğraması, yolsuzluk ya da kamu zararına ilişkin belirtilerin ortaya çıkması halinde Cumhurbaşkanı kamu kurum ve kuruluşlarının tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk açısından denetletebilir.	Değişiklik öncesinde sorumlu Bakanın talebi veya Başbakan'ın onayı ile Maliye Bakanlığı tarafından görevlendirilen denetçiler tarafından denetim yapılmaktaydı. Değişiklik sonrasında denetim yaptırma yetkisi sadece Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Ayrıca denetim sonucunda hazırlanan denetim raporunun ilgili Bakan'a ve İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na gönderilmesi uygulaması sona ermiştir.

Kaynak: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003

Tablo 11'de görüldüğü üzere Türkiye'de CHS' ye geçilmesiyle birlikte kamu mali yönetim sisteminde ve özellikle bütçe sürecinde yapılan bu değişiklikler ile daha çok yürütme erkinin etkin konuma getirildiği gözlemlenmektedir.

CHS' ye geçilmesiyle birlikte kamu mali yönetim sisteminde değişim kaçınılmaz olmuştur. Bu yeni hükümet sistemiyle Türkiye'de 1982 Anayasası ve 5018 sayılı Kanun ile bütçe sürecinin temel aktörü Cumhurbaşkanı olmuştur. Daha önceden çalışmalarına başlanmış olan performans esaslı bütçe sistemine programların eklenmesiyle oluşturulan performans

esaslı program bütçe, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini yönetimsel olarak destekleyecek bir şekilde uygulanmaya başlamıştır (Küçükaycan, 2022, s. 304).

Bu süreçte Anayasa ve 5018 sayılı KMYKK' da değişiklik yapılarak merkezi yönetim bütçe teklifinin hazırlanması, sunulması ve görüşülmesi aşamalarına yönelik ilgili mevzuatlarda yapılan düzenlemelerden aşağıda bahsedilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 7):

- 1 ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile merkezi yönetim bütçe kanun teklifi hazırlık çalışmaları Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından koordineli bir şekilde yürütülür.
- 5018 sayılı Kanunda yapılan değişiklik neticesinde merkezi yönetim bütçe kanun teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanır ve bu amaçla ilgili kamu idareleri arasındaki koordinasyonu sağlama görevi de Cumhurbaşkanlığı tarafından yürütülür.
- Orta Vadeli Program (OVP) Kalkınma Bakanlığı tarafından, Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta iken yeni hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte bu her iki plan OVP çatısı altında birleştirilerek Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığınca müştereken hazırlanmaktadır. Bu birleşme 5018 sayılı Kanun Ek Madde 8' de "Mevzuatta orta vadeli mali plana yapılan atıflar orta vadeli programa yapılmış sayılır." şeklinde ifade edilmiştir.
- OVP'yi onaylama yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş olup, OVP'nin onaylanıp Resmi Gazete' de yayınlanması ile birlikte bütçe sürecinin başlayacağı kanun ile hüküm altına alınmıştır.
- Bütçe çağrısı ve eki, bütçe hazırlama rehberi, yatırım genelgesi ve eki ile yatırım programı hazırlama rehberi hazırlama yetki ve görevinin Cumhurbaşkanlığınca yürütülmesi hüküm altına alınmıştır.
- 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında gelir tahminlerini dikkate alarak gelir bütçe teklifi taslağını hazırlama görevi Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı'na verilmiş olup, genel bütçe teklifinin Cumhurbaşkanlığınca hazırlanacağı hüküm altına alınmıştır.
- Daha önceki hükümet sisteminde kamu kurumlarının gelir ve gider tahmin tekliflerini Maliye Bakanlığına, yatırım tekliflerini ise Kalkınma Bakanlığına gönderirken, yeni hükümet sistemi ile kamu kurumlarının gelir, gider ve yatırım tekliflerini Cumhurbaşkanlığına gönderecekleri hüküm altına alınmıştır.

- Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi önceki hükümet sisteminde Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulurken, yeni hükümet sistemi ile Cumhurbaşkanı tarafından mali yılbaşından en az 75 gün önce TBMM'ye sunulacağı hüküm altına alınmıştır.

3.3.2 Performans Esaslı Program Bütçeye Geçiş Süreci

Ülkeler zaman içerisinde gerek ulusal gerekse uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler karşısında kamu mali yönetim ve bütçe sistemlerinde reform yapma ihtiyacı duyabilmektedirler. Türkiye'de de geçmişten günümüze iyi ülke örnekleri ve modern bütçeleme yaklaşımları yakından takip edilerek kamu mali yönetim ve bütçe sistemlerinin en etkin ve verimli şekilde yürütülmesine yönelik çalışmalar ve uygulamalar devam etmektedir. Özellikle 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimi ve bütçe sisteminde önemli bir reform süreci başlamıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

2003 yılında 5018 sayılı KMYKK kabul edilerek performans esaslı bütçe sistemi uygulamaya sokulmuştur. Bu bütçe sistemi ile tahsisi yapılan kaynakların etkin, verimli ve ekonomik şekilde kullanılması ve kaynak kullanımı sonucu ortaya çıkan bilgi ve verilerin üst politika belgeleri (Kalkınma Planı, Orta Vadeli Program ve Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı) ile ilişkili hale getirilerek sonuç odaklı, şeffaflık ilkelerine uygun ve hesap verilebilirlik mekanizmasının güçlendirildiği bir mali yönetim sistemi oluşturulması hedeflenmiştir. Bu kapsamda genel yönetim kapsamında kamu idareleri tarafından oluşturulan stratejik planlar minvalinde, yine bu süreçte geliştirilen performans programları ve sonuca yönelik oluşturulan faaliyet raporları çerçevesinde performans esaslı program bütçe uygulamaya sokulmuştur. Bu süreçte kamu mali yönetim sisteminde çok yıllı bütçeleme, yeni bütçe sınıflandırılması, etkinlik – verimlilik, mali saydamlık, denetim-yetkilendirme- hesap verebilme gibi süreçlerde yaşanan gelişmelerle birlikte uluslararası alanda kabul gören bir bütçe sistemi kamu mali yönetim sistemine kazandırılmıştır (Ercan, 2021, s. 42).

5018 sayılı KMYKK sadece o dönemin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik yürürlüğe konulan bir kanun değildir. Bu kanun, dünyadaki gelişmeleri takip ederek sürekli kendini güncel tutabilecek, esnek, günün ihtiyaçlarına cevap verebilecek ve reform ihtiyaçlarını

karşılayacak özelliklere sahip bir belge niteliğindedir. Bu minvalde bütçe sisteminde zamanla bir takım yenilik ihtiyaçları ortaya çıkmaktadır. Performans esaslı bütçeleme sistemi de analitik bütçe sınıflandırması ile birlikte değerlendirildiğinde bir takım aksaklıklar olduğu görülmüştür. Bu aksaklıklar; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişkinin kurulamadığı, stratejik planlar ve performans programları vasıtasıyla üretilen performans bilgisi ile verilerinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine tam anlamıyla dâhil edilemediği fark edilmiştir. Karar birimlerinin kaynak tahsisi sürecinde genellikle girdi odaklı hareket etmeleri sebebiyle performans bütçe sistemi tam anlamıyla uygulanamamış ve bütçe sistemi klasik bütçe yaklaşımına yakın hususlar sergilemeyi sürdürmüştür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 12).

Türkiye'de yenilikçi ve esnek bir yapıyla kurulan kamu mali yönetim sistemi kapsamında elde edilen bilgi ve deneyimler sayesinde daha etkin bir bütçe sistemine ihtiyaç duyulmuştur. Bu sebeple mevcut sistemin program bütçe ile birlikte ele alınması gündeme gelmiştir. Reformist bir bakış açısıyla performans esaslı bütçe sisteminin uygulanması sonucunda ortaya çıkan sorunları ortadan kaldırmak adına program bütçenin mevcut sisteme dâhil edilmesine yönelik çalışmalara 2012 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BUMKO) tarafından görevlendirilen bir daire başkanı koordinatörlüğünde yedi maliye uzmanından oluşturulan proje ekibi ile başlanmıştır (Akbey, 2019, s. 83).

Performans esaslı program bütçe çalışmaları 24 Haziran 2018 yılında CHS'ye geçilene kadar BUMKO tarafından, sonrasında ise Cumhurbaşkanlığına bağlı olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yürütülmüştür.

BUMKO proje ekibi tarafından yürütülen çalışma süreci şu şekilde ilerlemiştir; Öncelikle geçmişten günümüze bütçeleme sisteminin bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Başta ABD, Fransa, Güney Kore Cumhuriyeti olmak üzere 11 ülkenin kamu mali yönetim yapıları ile bütçe sistemleri detaylı bir şekilde incelenmiştir. Gerek incelenen ülkeler gerekse de ülkemiz deneyimleri kapsamında bütçe sistemini geliştirmeye yönelik bir model önerisi hazırlanmıştır. Hazırlanan bu model önerisi 2013 yılı Nisan ayında bir takım toplantılar düzenlenerek başta Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı olmak üzere diğer kamu kurumlarının strateji birimindeki yöneticilerle paylaşılmış ve onlardan geri dönütler alınmıştır. Ayrıca 05-12 Nisan 2014 tarihleri arasında Uluslararası Para Fonu(IMF) ile

görüşmeler yapılarak teknik yardım alınmıştır. Bu teknik yardım kapsamında; Hazine Müsteşarlığı, Kalkınma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı'nın katılımıyla program bütçe çalışmaları doğrultusunda İngiltere ve Fransa'nın bütçe yapıları ile ülkemiz tecrübe ve sorunlarının görüşüldüğü toplantılar gerçekleştirilmiştir. Bu gerçekleştirilen toplantılar sonucunda "Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu Taslağı" hazırlanarak 2014 yılının Mayıs ayında kamu kurumlarına gönderilmiştir. Sonra bu hazırlanan taslağa göre kamu kurumlarının strateji birimleri ile toplantılar yapılarak kamu kurumlarının program oluşturmalarına yönelik süreç başlatılmıştır. Ayrıca 2015 yılı Aralık ayında program bütçe geliştirme çalışmaları kapsamında Dünya Bankası ile "Kamu Mali Yönetimi Reform Uygulamalarının Desteklenmesi Projesi" için hibe anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşma program sınıflandırması ve program yapısının yeniden düzenlenerek iyileştirilmesi kapsamında; program maliyetlendirme, izleme, değerlendirme ve raporlama sistematiği süreçlerinin geliştirilmesi çalışmaları yürütülmüştür. Bu doğrultuda iyi ülke örnekleri incelenmiş, kamu kurumlarına eğitimler verilmiş ve kılavuz hazırlık çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Katılımcı bir anlayış ile güncellenen model Maliye Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu'nun katıldığı toplantılar sonucunda oluşturulan "Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi Taslağı" nın son hali 2017 yılı Temmuz ayında merkezi yönetim kapsamında ki kamu kurumlarının fikir ve görüşlerine sunularak, kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bunun akabinde AB tarafından finanse edilen ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen "Kamu Maliyesinde Karar Alma ve Performans Yönetimi" projesi kapsamında program bütçe sisteminin geliştirilmesine yönelik "Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi" çalışması hazırlanmış ve kamuoyu ile paylaşılmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Daha önce yukarı kısımda da bahsedildiği gibi, 2018 yılında CHS'ye geçilmesi ile birlikte bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde görevli olan BUMKO'nun görevleri 24 Temmuz 2018'de kurulan Cumhurbaşkanlığı Strateji Bütçe Bakanlığı tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Önceki dönemde yürütülen performans esaslı program bütçe çalışmaları 2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi'nde şu şekilde bahsedilmiştir;

> *"Program bütçe reformu, mali yönetim sistemine ilişkin bütüncül bir bakış açısı değişikliği gerektirmekte olup bu alanda yürütülecek çalışmaların ilgili idareler ve merkezi mali aktörlerle işbirliği anlayışı içinde sürdürülmesi önem arz etmektedir. Bu çerçevede program bütçeye ilişkin*

Başkanlığımız koordinasyonundaki çalışmalar, gerek ilgili idareler gerekse de Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müşterek olarak yürütülmüştür."

Bu çalışmalar 2019 yılından itibaren Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından yürütülmeye başlamıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 12-13).

2019 yılı Ocak ayından itibaren de süreç şu şekilde ilerlemiştir; projenin nihai hale gelmesi için Strateji Bütçe Başkanlığı bünyesinde 2019 yılı Ocak ayında "Program Bazlı Bütçe Çalışma Grubu" kurulmuştur. Çalışma grubu tarafından önceki dönemlerde yürütülen çalışmalar, uluslararası alanda yaşanan yeni gelişmeler ile kamu mali yönetimi alanında çalışma yürüten akademisyen ve uzmanlar tarafından yapılan değerlendirmeler de dikkate alınarak ülkemize özgü program bütçe modeli geliştirilmiştir. Mevcut bütçe sisteminin yer aldığı bilişim sistemlerine program bütçe sisteminin entegre edilmesi için gereken revize işlemlerinin müzakere edilmesi için Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından 2019 yılı Ocak ve Nisan aylarında toplantılar düzenlenmiştir. Program sınıflandırmasının ve performans bilgilerinin tesis edilmesi amacıyla belirlenen ilke ve esasları içeren "Taslak Program Bütçe Rehberi" oluşturulmuştur. Strateji Bütçe Başkanlığı tarafından, merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının teşkilat yapıları, mevzuatları, üst politika belgelerinde sorumlu oldukları eylemler ile stratejik planları ve performans programları detaylı şekilde incelenerek taslak program sınıflandırması ve performans bilgileri hazırlanmıştır. Hazırlanan Taslak Program Bütçe Rehberi ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu kurumları için hazırlanan taslak program sınıflandırması ile performans bilgileri görüş ve değerlendirme almak amacıyla resmi olarak kamu kurumları ile paylaşılmıştır. Daha sonrasında bu taslakların gönderildiği her kamu kurumu ile toplantılar yapılarak alınan geri dönütlere istinaden taslaklarda güncellemeler yapılmıştır. Çalışmaları devam eden program bütçe modelinin bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinde kullanılan mevcut e-bütçe sistemine entegre edilmesine yönelik yazılım ve alt yapı geliştirme çalışmaları yürütülmüştür. Bu çalışmalar kapsamında 2019 yılı bütçe tertiplerinin, program sınıflandırmasına uygun şekilde dönüştürülmesine yönelik sistem başarılı şekilde hazırlanmış, kamu kurumlarının bütçe tekliflerinin program sınıflandırmasına göre alınmasına yönelik e-bütçe sistemi revizyon işlemleri tamamlanmış ve yatırım programı ile bütçe entegrasyonu sağlanmıştır. Program sınıflandırması ve performans bilgisinin oluşturulması sürecinde edinilen tecrübelerin yansıtılması ve ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması amacıyla taslak program bütçe rehberi yayımlanmak üzere güncellenmiştir

Ayrıca analitik bütçe sınıflandırmasının, program bütçe sistemiyle uyumlu olması için "kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik" kodlarında güncelleme çalışmaları yapılmıştır. Program bütçe geçişini tamamlamaya yönelik olarak gerçekleştirilmesi gereken iş ve işlemleri ifade eden "Bütçe Hazırlık Sürecinde Kullanılacak Program ve Alt Programlar ile İlgili İdareler" ile "Koordinasyondan Sorumlu İdareler ile Programı Yürüten İdareler" listelerinin bulunduğu "Cumhurbaşkanlığı Olur"u alınmıştır. Tüm bu süreç sonunda nihai hali verilen program sınıflandırması ve performans bilgileri kamu kurumları tarafından e-bütçe sistemine tanımlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

Yukarıda bahsedilen bütçe sistemi reform süreci, Türkiye'de önceki reform süreçlerinde olduğu gibi uygulanmakta olan bir bütçe sisteminin uygulamadan kaldırılarak yerine yeni bir bütçe sisteminin uygulanması şeklinde gerçekleşmemiştir. Performans esaslı bütçe sisteminde yaşanan aksaklıkları gidererek daha etkin bir bütçe sisteminin uygulanması için mevcut sisteme program bütçe anlayışının eklenmesi şeklinde oluşturulmuş bir yapı arz etmektedir. Kısacası performans esaslı bütçe sistemi program bütçe sistemi ile ikame edilmemekte, bu iki sistem birlikte bütünleşik bir yapı oluşturmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 3).

Bütçe sisteminde yaşanan reform süreci sonunda 2020 yılı idare performans programları, program bütçe minvalinde düzenlenerek TBMM'ye arz edilmiştir. Gerçekleştirilen çalışmalar sonrası "2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi" nin, tam tekemmül etmiş şekilde program bütçe kapsamında hazırlanması sağlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 155-157).

3.3.3 Performans Esaslı Program Bütçe Sisteminin Kamu Mali Yönetimine Getirdiği Yenilikler ve Faydaları

Türk kamu mali yönetim sisteminin dünyadaki çağdaş kamu yönetim sistemleri arasına girmesinde en önemli adımlardan biri olan performans esaslı bütçe sistemi zamanla değişen ihtiyaçlara göre yenilikçi bir değişim süreci geçirmiştir. Bu süreçte mevcut bütçe sistemine program bütçe anlayışının entegre edilmesi amacıyla iyi ülke örneklerinin incelendiği, uluslararası kuruluşlarla ortak projelerin gerçekleştirildiği ve kamu kurumları arasında sürekli bir fikir alışverişinin yapıldığı titiz ve yoğun çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu süreç sonunda günün şartlarına uygun ve daha etkin bir bütçe sistemi olan performans esaslı

program bütçe sistemi ortaya çıkmıştır. Bu bütçe sistemi ile harcamaların programlar itibarıyla sınıflandırılması, programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesi, programlarla ilgili ve nitelikli performans bilgisinin üretilmesi, performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılması, sonuçlarının izlenmesi ve değerlendirilmesi söz konusu olmaktadır (Ercan, 2021, s. 45).

Performans esaslı program bütçe sisteminin kamu mali yönetim sistemine getireceği yeniliklere 11. Kalkınma Planında;

- Üst politika belgeleri (Kalkınma Planları, OVP, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı) ile uyum içerisinde ve kamu harcamalarının program yapısıyla ele alındığı bütçe sistemine geçileceği,
- Kaynak tahsisinde ve kullanımında etkinliği en üst düzeye taşımak amacıyla plan-program-bütçe bağlantısı kapsamında bütçenin uygulanması, izlenmesi ve değerlendirmesi aşamalarını güçlendirmek için program bütçe sistemine geçileceği,
- Kamu harcamalarının değerlendirilmesi, önceliklendirilmesi ve kaynakların etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesi ve rasyonel mali disiplin uygulamalarının yürütülmesi kapsamında harcama gözden geçirmeleri yapılacak, harcama programlarının uygulama süreçlerinde etkinliğin artırılacağı ve harcamaların kontrol altında tutulacağı,

şeklinde değinilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019, s. 45).

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre mevcut bütçe yapısı; kamu hizmetlerini yürüten idare ve birimleri gösteren kurumsal sınıflandırma, yapılan harcamaların temel işlevlerine göre gruplandırıldığı fonksiyonel sınıflandırma, harcamaların finans kaynaklarını gösteren finansman tipi sınıflandırma ve girdi türlerini gösteren ekonomik sınıflandırmadan oluşmaktadır. Bu kapsamda program bütçe sisteminde yer alan program sınıflandırmasının mevcut bulunan bütçe yapısına entegre edilmesi için gerekli sadeleştirilmelerin yapılması, tahsisi sağlanacak ödeneklerin kamu mali yönetim sisteminin temel ilkeleri arasında yer alan mali saydamlık ilkesine uygun şekilde denetimlerinin sağlanması gayesiyle "kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik" sınıflandırma türleri kapsamında da uyum sağlanması ve geliştirme gereği önem kazanmıştır. Bu ihtiyaç doğrultusunda kod yapısında yapılan düzenleme aşağıda Tablo 12'de gösterilmiştir (Ergen, 2021, s. 295).

Tablo 12: Eski ve Yeni Bütçe Sistemlerinin Kod Yapıları

GİDER TERTİBİ (Performans Esaslı Bütçe Kod Yapısı)												
Kurumsal Sınıflandırma				**Fonksiyonel Sınıflandırma**				**Finansman Tipi Sınıflandırma**	**Ekonomik Sınıflandırma**			
1.Düzey	2.Düzey	3.Düzey	4.Düzey	1.Düzey	2.Düzey	3.Düzey	4.Düzey	1.Düzey	1.Düzey	2.Düzey	3.Düzey	4.Düzey
0	0	0	0	0	0	0	0	0	00	0	0	00

GİDER TERTİBİ (Performans Esaslı Program Bütçe Kod Yapısı)										
Program Sınıflandırması (Program/Alt Program/Faaliyet)				**Kurumsal Sınıflandırma**		**Finansman Tipi Sınıflandırma**	**Ekonomik Sınıflandırma**			
1.Düzey	2.Düzey	3.Düzey	4.Düzey	1.Düzey	2.Düzey	1.Düzey	1.Düzey	2.Düzey	3.Düzey	4.Düzey
…..	…..	…..	…..	0000	0000	00	00	00	00	00

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 7-10

Tablo 12' de yeni bütçe sistemi ile birlikte Analitik Bütçe Sisteminde yer alan yeni sınıflandırma yapısından sırasıyla aşağıda bahsedilmektedir (Ergen, 2021, s. 295-296);

- Program bütçe yapısının mevcut bütçe sistemine entegre edilmesi ile birlikte mevcut tertip yapısının ilk kısmına kamu hizmetlerinin tamamını içerecek şekilde oluşturulan program sınıflandırması dahil edilmiştir. Böylece kaynakların doğrudan programlara tahsis edilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlanarak, mevcut sınıflandırma türlerinin kullanılmasına devam edilerek istatistiki veri üretilmesine ve geçmişte elde edilen istatistiki verilerle kıyaslama yapılmasına imkân vermektedir. Ayrıca program sınıflandırması aslen program-alt program- faaliyet olmak üzere üç düzeyden oluşurken faaliyet ile uyumlu olacak şekilde alt faaliyet adı altında dördüncü düzey ilgili idareler tarafından belirlenebilmektedir.
- Kurumsal sınıflandırma ile yönetim yetkisi temel alınarak, siyasi ve idari sorumluluk bütçede gösterilmektedir. CHS'ye geçilmesiyle birlikte kamu kurumlarının teşkilat yapıları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelere istinaden mevcut yapıda dört düzeyli uygulanan kurumsal sınıflandırma yapısı, iki düzeyli hale getirilerek sadeleştirilmiştir. 5018 sayılı Kanun'un ekli cetvellerinde yer alan kurumlar ilk düzeyi oluştururken, ikinci düzey ise bu kurumların hizmet birimlerini göstermektedir. Ayrıca eski sistemde bakanlıklara bağlı idareler bakanlıkların

kodlarına bağlı şekilde gösterilirken, yeni sistemde her idare için ilk düzeyde bağımsız kod belirleme uygulaması getirilmiştir. Örneğin AFAD daha önce İçişleri Bakanlığı'nın kurumsal kodu olan "10" kurumsal kodu ile birlikte "10.86" şeklinde ifade edilirken, yeni sistemde sadece "32" ilk düzey kodu ile temsil edilecektir. Bu şekilde kurumlar bakanlığın ya da bütçe türünün değişmesinden dolayı kod değişikliği yapmak zorunda kalmayacak, verilerin izlenmesinde ve kıyaslanmasında devamlılık sağlanacaktır.

Tablo 13 : Kurumsal Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması

Önceki Kod Yapısı		Yeni Kod Yapısı
10.86 - AFAD 10.86.00.23 - AFAD SGB	→	32 – AFAD 32.23 – AFAD SGB

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 22

- Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin türünü göstermekte ve bu faaliyetler için yapılan harcamaların takip edilmesi ile uluslararası alanda karşılaştırma yapılmasına olanak sağlamaktadır. Hem fonksiyonel sınıflandırma hem de program sınıflandırması kamu hizmetlerinin genel bir kategorisini oluşturması sebebiyle benzer özellikler gösterebilmektedir. Ancak fonksiyonel sınıflandırma, program sınıflandırmasından aşağıda bahsedilen mevzulardan dolayı ayrışmaktadır.
  i. Fonksiyonel sınıflandırma harcamaların sınıflandırılması amacıyla ortaya çıkmışken, program sınıflandırması kaynak tahsisi amacıyla ortaya çıkmıştır.
  ii. Devlet tarafından yapılan işlerin türlerine odaklanmakta ve kamu hizmetlerinin genel kabul görmüş temel kategorilerini yansıtmaktadır.
  iii. Uluslararası alanda genel kabul görmüş sınıflandırma sistemleri içerisinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma ülkeler arasında karşılaştırmaya imkân verebilmek için daha genel ve sabit bir yapıda tasarlanmış olup ülkelerin karakteristik özelliklerini bünyesinde barındırmamaktadır.

  Program bütçe sistemine geçilmesi ile birlikte fonksiyonel sınıflandırmanın ilk üç düzeyi, istatistiki veri elde etme yeteneğinin sürdürülmesi ve geçmişte elde edilmiş verilerin kaybının engellenmesi amacıyla korunarak sadece bilgi sistemleri üzerinden izlenecektir. Bu kapsamda fonksiyonel sınıflandırma yeni tertip yapısı içerisinde yer almayacaktır.

- Finansman tipi sınıflandırma kamu harcamalarının finanse edildikleri kaynakları göstermekte ve performans esaslı program bütçe sistemine geçilmeden önce tertip yapısı içerisinde tek düzey ve tek haneli bir yapı arz etmekteydi. Ancak yeni bütçe sistemine geçilmesi ile birlikte fonksiyonel sınıflandırmanın tertip yapısından çıkarılması nedeniyle ilgili sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde takip edilen ve niteliği gereği kamu harcamalarının kaynağını gösteren kodların finansman tipi sınıflandırma kodlarına dahil edilmesi gereği doğmuştur. Buna ek olarak ilerleyen dönemlerde bütçe sınıflandırmasının merkezi yönetim kapsamı dışında yer alan kaynakların takibi içinde kullanılması planlanmakta olup bu nedenle söz konusu kaynaklara ilişkin ilave kodlar eklenmiştir. Bahsedilen sebeplerden dolayı finansman tipi sınıflandırma iki haneli bir yapıya dönüştürülmüştür.

Tablo 14 : Finansman Tipi Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması

Önceki Kod Yapısı		Yeni Kod Yapısı
1 – Genel Bütçeli İdareler	→	01 – Genel Bütçeli İdareler

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 244

- Ekonomik sınıflandırma ile kamu kurumları tarafından yürütülen faaliyetlerin ülkenin ekonomik yapısı (piyasalar, gelir dağılımı vb.) üzerindeki etkilerinin planlanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Yeni bütçe sistemine geçilmesiyle birlikte program sınıflandırmasının tertip yapısına eklenmesi ile birlikte ekonomik sınıflandırmanın düzeylerinde değişiklik yaşanmıştır. Bu değişikliğin ana sebeplerinden birisi fonksiyonel sınıflandırmanın dördüncü düzeyinde takip edilen kalemlerin, ilgili sınıflandırmanın tertip yapısından çıkarılması kapsamında ekonomik sınıflandırma içerisinde değerlendirilmesi kabul edilmiştir. Bir diğer sebep ise kanunlaşan düzeyin (ekonomik sınıflandırmanın ikinci düzeyi) altında ödenek kontrolü uygulanması planlanan kalemlere yönelik düzenleme ihtiyacıdır.

Tablo 15 : Ekonomik Sınıflandırma Eski – Yeni Kod Yapısının Karşılaştırılması

Önceki Kod Yapısı		Yeni Kod Yapısı
03.2.1.01 Kırtasiye Alımları	→	03.02.10.01 Kırtasiye Alımları

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021, s. 26

Yukarıda tertip yapısında yaşanan değişiklikler hakkında bahsedilen hususları derlemek gerekirse, yeni bütçe sistemi ile birlikte tertip yapısına kurumların stratejik planları ile bağlantılı program sınıflandırması eklenerek, kurumsal sınıflandırma çıkarılmıştır. Bu durum stratejik planlar ile yeni bütçe sistemi arasındaki bağlantının güçlenmesine, karar alıcı mercilerin daha detaylı şekilde bilgi sahibi olmasına, mali saydamlık ve hesap verebilirlik süreçlerinin daha etkin işletilmesine fayda sağlamıştır (Ercan, 2021, s. 46).

Ülkemizde performans esaslı program bütçe sistemine geçilerek elde edinilmesi beklenen kazanımları şu şekilde sıralamak mümkündür (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 3);

- Performans esaslı program bütçe sisteminin bir yeniliği olarak harcamaların program, alt program ve faaliyetler düzeyinde sınıflandırılması yoluyla bütçe ödenekleri ile kamu hizmetleri arasında bağ kurulmasına ve harcama önceliği geliştirilmesine imkân sağlanarak daha etkin bir bütçe sistemi oluşturulacaktır.
- Performans esaslı program bütçe sisteminin en önemli özelliklerinden biri olarak, bütçelerin çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşımla hazırlanması, uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi sonucunda daha etkin bir bütçe sisteminin uygulanması sağlanacaktır.
- Performans esaslı bütçe yaklaşımının uygulamaları olan; stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla üretilen performans bilgisinin hükümet seviyesinde karar alma süreçlerini destekleyecek şekilde bütçeleme süreçlerine dâhil edilmesi daha etkin bir bütçe sisteminin uygulanmasını sağlayacaktır.
- Yeni bütçe sistemi ile hükümetlerin plan ve programları olarak kabul edilen üst politika belgeleri ile bütçe arasında dil ve kavram birliği oluşturulması hedeflenmektedir. Böylece üst politika belgeleri ve bu üst politika belgelerine göre kamu kurumları tarafından hazırlanan stratejik planlar ile bütçe arasında ahenk yakalanarak birbirleri ile bütünleşik hale getirilmesi sağlanacaktır. Sonuç olarak bütçe ve politika belgeleri arasındaki uyum sayesinde daha etkin bir bütçe sisteminin uygulanması sağlanacaktır.
- Performans esaslı program bütçe ile önemi artan mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları kapsamında bütçenin gerek TBMM gerekse kamuoyu tarafından daha sade, anlaşılır ve değerlendirilebilir bir bütçe sistemi olması sağlanacaktır.

3.3.4 Performans Esaslı Program Bütçe ve Politika Belgeleri İlişkisi

Bütçe sisteminde yapılan reformla birlikte kamu mali yönetim sisteminin daha etkin işlemesi için program sınıflandırması ile üst politika belgeleri ve performans bilgisi arasında bağ kurulabilmesi amacıyla program bütçe sınıflandırması geliştirilmiştir (Yılmaz H. , 2020, s. 100). Bu kapsamda performans esaslı program bütçenin üst politika belgeleri, stratejik plan ve performans program ile olan ilişkisi aşağıdaki alt başlıklarda detaylı şekilde anlatılmıştır.

3.3.4.1 Performans Esaslı Program Bütçe ile Üst Politika Belgeleri İlişkisi

Bir ülkenin idaresine muktedir olan hükümetlerin varoluş sebeplerini oluşturan; orta ve uzun vadeli amaçları ile hedef ve öncelikleri çerçevesinde, kamu kurumlarının yürütecekleri işler ve ulaşmak istedikleri hedeflere yol gösterici olmak üzere hazırlanan belgelere üst politika belgesi denilmektedir. Kalkınma planları, orta vadeli program ve yıllık programlar temel üst politika belgeleri sayılmaktadır. Hükümetlerin ulaşmak istedikleri amaç ve hedefler bu metinlerde yerini almaktadır (Akdeniz, 2020, s. 138).

Performans esaslı program bütçe temelde; harcamaların programlar itibariyle sınıflandırılmasını, programların belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilmesini ve performans bilgisinin bütçeleme süreçlerinde kullanılmasını hedeflemektedir. Bu kapsamda oluşturulan program ve alt programların kamu hizmetlerinin sürekliliği anlayışıyla yıldan yıla değişmeyecek şekilde hazırlanması esastır. Ancak program ve alt programlar zaman içerisinde yaşanan politika değişikliklerinden etkilenmektedirler. Bu nokta da performans esaslı program bütçe ile üst politika belgeleri birbiriyle etkileşim içerisine girmektedir. Program ve alt programlar; kalkınma planları, orta vadeli program ve yıllık programlarda yer alan amaç, hedef ve politika ve tedbirler ile paralel olmak zorundadır. Bahsedilen üst politika belgelerinde yaşanan değişikliklere göre program ve alt programlarda güncelleme gereksinimi ortaya çıkmaktadır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 44-45).

3.3.4.2 Performans Esaslı Program Bütçe ile Stratejik Plan ve Performans Programı İlişkisi

Bütçeleme ve stratejik planlama, kamu mali yönetim sisteminin temel yapı taşları olarak kabul edilmektedir. Bu iki kavram kamu mali yönetim sistemi için birlikte anlam ifade etmektedir. Çünkü kamu kurumları, stratejik planlarında yer alan amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeleri için sınırlı miktarda finansal kaynağa sahiptirler. Bu sınırlı finansal

kaynağı da stratejik plandaki amaç ve hedeflere ulaşabilmek için kullanmalarında yönlendirici rol bütçelemeye düşmektedir. Böylelikle stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı bütçeleme ile değerlendirilerek daha etkin bir kamu mali yönetim sistemine erişilmiş olmaktadır (Kenno, Lau, Sainty, & Boles, 2020, s. 1919-1920).

Ülkemizde yeni bütçe sistemi ile stratejik planlama arasındaki ilişki 5018 sayılı Kanunun "stratejik planlama ve performans esaslı program bütçe" başlıklı 9 uncu maddesinde;

> *"Kamu idareleri, yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlar."*
>
> *"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 hususlar Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir"*
>
> *"Cumhurbaşkanı tarafından ilgili kamu idaresi için uygun görülen performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır."*

şeklinde ifade edilmiştir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Kamu kurumları yukarıda bahsedilen kanun hükmüne göre üst politika belgeleri ile uyumlu olacak şekilde; misyon, vizyon, orta ve uzun vadeli amaç ve hedefler ile performans göstergelerini kapsayan beş yıllık stratejik planlarını hazırlamaktadır. Ayrıca kamu kurumları yine üst politika belgeleri ile uyumlu olacak şekilde; yürütecekleri faaliyet ve projeler ile bunların kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren yıllık performans programı hazırlamaktadır (Demirbaş, 2022, s. 164).

Yeni bütçe sisteminde, performans programları yoluyla plan-program-bütçe ilişkisinin güçlendirilmesi amacıyla kamu idarelerince hazırlanan stratejik planlar ve bütçeler arasında bağ kurulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda yeni bütçe sisteminde yer alan program sınıflandırması ve programın performans bilgisi ile kurumların hazırlayacakları stratejik planlar ve performans programları arasında dil ve kavram bütünlüğü yakalanmaya çalışılmıştır. Böylelikle gereksiz kavram ve bilgi üretiminin önüne geçilerek, sade, ihtiyaçların önceliğine göre bağlantı kurulabilen ve hükümetin karar alma süreçlerini destekleyen, program sonuçlarının izlenebildiği, gerek ulusal düzeyde gerekse uluslararası

düzeyde karşılaştırma yapılmasına olanak sağlayan etkin bir performans bilgisinin üretilmesi ve kamu mali yönetim sistemi içerisinde kullanılması mümkün olacaktır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020, s. 45-47).

3.4 PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN ÜLKE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Son yıllarda birçok ülkenin kamu harcamalarının sonuçlarına odaklanmak için bütçe sistemlerinde reform çalışmaları yürüttükleri ve gerçekleştirdikleri bu reform çalışmalarının ana çerçevesini program bazlı sınıflandırma yapısının oluşturduğu gözlemlenmektedir. Yapılan çalışmalar kapsamında ülke uygulamaları bakımından farklılıklar bulunmakla birlikte temelde ülkeler tarafından uygulamaya konulan bütçe sistemi, performans esaslı bütçe ile program bütçenin birbirine entegre edildiği adının "performans bazlı program bütçe" ya da "program bazlı performans bütçe" olması fark etmeksizin oluşturulan hibrit bütçe sistemidir. Bu kapsamda performans esaslı program bütçe sistemine yakın bütçe sistemleri uygulayan ülke örneklerine alt başlıklarda değinilecektir (Kraan, 2007, s. 1).

3.4.1 OECD Ülkelerinde Program Bütçe Reformu

OECD ülkeleri, 2000'li yılların başından itibaren kamu harcamalarının sonuçlarına odaklanmayı amaçlayan bütçe reformları gerçekleştirmeye yönelmişlerdir. Ülkelerin bütçe reformları ortak bir zemine dayanmakla birlikte uygulamada farklı yaklaşımlar geliştirdikleri görülmektedir. Bu reformlar genel anlamda bütçenin yeniden sınıflandırılması ile program temelli ve çıktılara odaklanan çok yıllı bütçe tahminlerini içeren bir anlayışı göstermektedir (OECD, Modernising Government:The Way Forward, 2005).

Son yıllarda bu reform hareketleri kapsamında merkezi hükümet bütçeleri, sonuç odaklı bir karar verme mekanizması oluşturulması amacıyla yeniden sınıflandırıldı. Bu amaçla yapılan çalışmalar ile bütçenin programlara göre sınıflandırılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda OECD ülkelerinin bazıları sonuç odaklı bir bütçe yapısına ulaşmak amacıyla program sınıflandırma uygulamasına geçmiştir. Bu ülkeler başlangıçta mevcut teşkilat yapılarında büyük bir değişikliğe gitmeden bütçe sistemleri içerisine program sınıflandırmasını yerleştirerek, teşkilat yapısında ortaya çıkacak sorunları ele almaya yönelik bir yaklaşım sergilemişlerdir. Böylece idari yapıda ortaya çıkan sorunların program

sınıflandırmasına yansıtıldıktan sonra değişiklik ihtiyacının tespit edilerek daha hızlı çözüm üretebileceğini varsaymışlardır (Kraan, 2007, s. 5).

Yukarıda bahsedilen yaklaşım ile OECD ülkelerinde 1970 ve 1980'li yıllarda uygulamaya geçirilmek istenen program bütçeleme yaklaşımı birbirine tezat oluşturmaktadır. O yıllarda program bütçelemeyi uygulamak için yapılan girişimlerde ülkelerin teşkilat yapısı ne olursa olsun her zaman hükümetlerin politika hedeflerine yönelik bir program yapısı oluşturmak hedeflenmiştir (OECD, Modernising Government:The Way Forward, 2005).

Program bütçelemeye ilişkin ilk girişimler ile son reformlar arasında benzerlikler ve farklılıklar olduğu göze çarpmaktadır. Her iki yaklaşımda da bütçenin reel politika hedefleri çerçevesinde program sınıflandırmasına göre hazırlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca her iki yaklaşımda da başlangıçta devletin teşkilat yapısında değişiklik yapılması gerekli görülmemiştir. Ancak ikinci benzerlik açısından her iki yaklaşım arasındaki mantık farklıdır. Program bütçeye geçişte ilk reform çalışmalarında ülkenin teşkilat yapısının bütçe sınıflandırması ile ilişkisinin olmadığı düşüncesi hâkimken, son reform çalışmaları kapsamında ülke teşkilat yapısının, bütçe sistemine program sınıflandırmasının eklenmesi ile en mükemmel hali alacak şekilde dönüşeceğini ifade etmektedir. Bu kapsamda teşkilat yapısı programlar ile ortaya konan yeni politika hedeflerine göre dönüşüm geçirmektedir. Örneğin bakanlıklar yeni politika hedeflerine göre yeni birimler oluşturarak ya da mevcut birimleri birleştirerek teşkilat yapılarını güçlendirmektedir. Burada temel nokta ülkenin mevcut teşkilat yapısının hükümet tarafından oluşturulan program sınıflandırması ile öngörülen politika hedeflerini en iyi şekilde yansıtmasının sağlanmasıdır (Kraan, 2007, s. 6).

Bu kapsamda program bütçe yapısını mevcut bütçe yapısına entegre etmeye yönelik çalışmalar yapan ve uygulamaya geçiren OECD ülkelerinden bazıları şu şekildedir:

3.4.1.1 Amerikan Birleşik Devletleri'nde Bütçe Uygulamaları

Amerika Birleşik Devletleri 50 eyalet ile başkent Washington'dan oluşan bir federal cumhuriyettir. ABD Anayasası, devleti üç ana kuvvete ayırır. Bu kuvvetlerin ilki olan yasama yetkileri, Senato ve Temsilciler Meclisi'nden oluşan Birleşik Devletler Kongresi'ne aittir. İkinci kuvvet olan yürütme yetkisi, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı'na verilmiştir.

Üçüncü ve son yetki olan yargı yetkisi ise Yüksek Mahkemeye ve Kongre'nin zaman zaman atayacağı ve kuracağı alt mahkemelerdedir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, Amerika Birleşik Devletleri'nin Siyasi Görünümü).

Yukarıda bahsi geçen üç kuvvet içerisinde özellikle Kongre bütçeye ilişkin hususlarda önemli yetkilere sahip olup ayrıca eyaletlerin kendi bütçe sistemlerini belirleme ve uygulama konusunda bağımsızlıkları bulunmaktadır. Gerek Kongrenin gerekse eyaletlerin bütçe sistemlerinde yaşanan değişim sürecinde çıktı odaklı ve performans ölçümüne dayalı bütçeleme sistemlerine doğru kaydıkları gözlemlenmektedir (Cangir, 2020, s. 34).

ABD'nin bütçe yapısındaki değişim sürecini önemli derecede etkileyen temel unsurlar kanunlar olmuştur. Bu kanunların ABD kamu mali yönetim sistemi üzerinde yarattığı değişimler kronolojik sıraya göre aşağıda değinilmektedir.

1883 yılında yürürlüğe giren Kamu Personeli - Pendleton Kanunu (Civil Service-Pendleton Act) memurların çalışma hayatlarına liyakat, kariyer, tarafsız olma ve mesleki standartların oluşturulması kavramlarını getirmiştir. Mesleki standartların da belirlenmesinde yetenek ve uzmanlaşmayı temel almıştır. Kamu yönetiminde objektiflik, eşitlikçilik ve idealizm anlayışı üzerine kurulan yeni sistem, hem kamu mali yönetim sisteminde kalıcı değişikliklere hem de kamu kurumlarında performans ölçümüne zemin hazırlamıştır (Cayer, 2003, s. 50).

1921 yılında yürürlüğe giren Bütçe ve Muhasebe Kanunu (Budget and Accounting Act) ile ulusal bütçe sistemi kurmak ve devlet muhasebesinin bağımsız denetimini yapmak mümkün hale gelmiştir. Bu kanun ile ayrıca Yönetim ve Bütçe Ofisi kurularak performans esaslı bütçe sistemine yönelik performans ölçüm sistemi kurgulanmaya ve test edilmeye başlanmıştır (Mihm, 2002, s. 1).

1974 yılında yürürlüğe giren Bütçe ve Kontrol Kanunu (The Congressional Budget and Impoundment Control Act) ile Kongre Bütçe Ofisi kurulmuştur. Uzmanlardan oluşan bu ofis, ABD Kongre üyelerine bilgi ve veri toplamak ile raporlama yapmak ile görevli kılınmıştır. Böylelikle ilgili ofis tarafından bütçe sisteminin performansı hakkında karar vericilere bilgi aktarılarak gelecekteki bütçe planlamaları kapsamında program geliştirme çalışmaları bu bilgiler ışığında yapılmaya başlanmıştır. Böylelikle Plan-Program Bütçe

Sistemi(PPBS) uygulama alanı bulmaya başlamış ve program amaçları ön plana çıkmıştır (Thurber, 2013, s. 322-323).

1993 yılında yürürlüğe giren Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu (Government Performance and Results Act - GPRA) ile birlikte önemli bir gelişme olarak stratejik plan-performans planı-performans raporundan oluşan stratejik yönetim kavramı kamu mali yönetim sistemine getirilmiştir. Böylelikle program performansının daha etkin bir şekilde değerlendirilmesi, raporlanması ve program verimliliğin artırılması hedeflenmiştir (Karacan, 2013, s. 69).

2003 yılında ABD'de kamu kurumlarının faaliyetlerinin aşırı çeşitli olması sebebiyle 1000'e yakın programın oluşturulması ve performans değerlendirmesinin ilk yıl içerisinde yapılması planlanmıştır. Bu sürece Program Değerlendirmesi Puanlama Aracı (Program Assessment Rating Tool - PART) geliştirilmesi ile başlanmıştır. PART kullanılarak 2004 yılı bütçesinde 234 programın değerlendirmesi yapılmıştır. PART' ın özelliklerine değinmek gerekirse 25 temel soru ve program türüne göre bazı ek sorular içeren PART dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, program amacının açıklığı ve tasarımının sağlamlığı değerlendirilmektedir. İkinci bölümde, idarenin sorumlu olduğu programlar için sonuç odaklı, yıllık ve uzun dönemli amaçların belirlenip belirlenmediği incelenmektedir. Üçüncü bölümde program amaçlarının gerçekleştirilebilmesi ve programın etkili bir biçimde yönetilip yönetilmediğinin tespit edilebilmesi için mali gözetim, program gelişmelerinin değerlendirilmesi, performans verisinin toplanması ve program yöneticisinin hesap verebilirliği gibi hususlara odaklanılmaktadır. Dördüncü bölümde ise programın uzun dönemli ve yıllık performans amaçlarının karşılanıp karşılanamadığı değerlendirilmektedir (Program Assessment Rating Tool (PART)).

Tablo 16: Program Değerlendirme ve Derecelendirme Aracı Soruları

BÖLÜM	PART SORULARI
Program Amacı/Tasarımı	•Programın amacı açık mı? •Program belirli ve var olan bir probleme, çıkara veya ihtiyaca mı yönelik? •Program gereksiz olmayan veya diğer federal, eyalet, yerel ve özel girişimlerle çakışmayacak bir biçimde tasarlandı mı? •Program tasarımı, programın etkililiğini ve etkinliğini sınırlayacak önemli kusurlardan yoksun mu? •Kaynakların doğrudan programın amacına yönelebilmesi ve beklenen faydaları gösterebilmesi için program tasarımına etkili bir biçimde yoğunlaşıldı mı?
Stratejik Planlama	•Program, sonuçlara odaklanan ve program amacını anlamlı bir biçimde yansıtan az sayıda, spesifik uzun dönemli performans ölçülerini içeriyor mu? •Program, uzun dönem ölçüleri için iddialı hedeflere ve zaman çerçevesine sahip mi? •Program, programın uzun dönemli amaçlarının başarılmasına yönelik gelişmeyi gösteren az sayıda spesifik yıllık performans ölçüsüne sahip mi? •Program yıllık ölçüler için dayanaklara ve iddialı hedeflere sahip mi? •Bütün ortaklar, programın yıllık ve uzun vadeli amaçlarını üstlenip bu doğrultuda çalışıyor mu? •Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler düzenli bir temelde gerçekleştiriliyor mu veya program ilerlemelerinin desteklenmesi; etkililiğin, problem ve ihtiyaca uyumun değerlendirilmesi için gerektiği gibi yürütülüyor mu? •Bütçe talepleri açık bir biçimde yıllık ve uzun vadeli performans amaçlarının başarısına bağlanmakta mı ve kaynak ihtiyacı programın bütçesinde tam ve açık bir biçimde sunulmakta mı? •Program, stratejik planın eksikliklerini gidermek için anlamlı önlemler almakta mı?
Program Yönetimi	•İdare, program ortaklarından edinilen bilgiyi de içeren biçimde performans bilgisini zamanında ve güvenilir bir biçimde topluyor mu ve bu bilgiyi programı yönetmek ve performansı iyileştirmek için kullanıyor mu? •Federal yöneticiler ve program ortakları, maliyet, zaman planı ve performans sonuçları konusunda sorumlu tutuluyor mu? •Kaynaklar, zamanlı bir biçimde kullanılmaya zorlandı mı; istenilen amacı gerçekleştirmek için harcandı mı ve tam olarak raporlandı mı? •Program, ölçmek ve program yönetiminde etkinliği ve maliyet etkinliğini sağlamak için maliyet karşılaştırmaları vb. yöntemleri kullanıyor mu? •Program ilgili diğer programlarla etkili bir biçimde işbirliği yapıp eşgüdüm sağlıyor mu? •Program, güçlü mali yönetim uygulamalarını kullanıyor mu? •Program, yönetim kusurlarına yönelik anlamlı önlemler almakta mı?

Program Sonuçları/ Hesap Verebilirlik	•Program, uzun vadeli performans amaçlarını gerçekleştirmek için yeterli ilerlemeyi göstermekte mi? •Program (ortaklarla birlikte) yıllık performans amaçlarını başarıyor mu? •Program, program amaçlarını başarmada her yıl iyileştirilmiş etkinlik ve maliyet etkinliği gösteriyor mu? •Programın performansı benzer amacı ve hedefleri olan kamu veya özel sektör programları gibi diğer programlarla karşılaştırılıyor mu? •Yeterli kapsam ve kalitedeki bağımsız değerlendirmeler programın etkili olduğunu ve sonuçlara ulaşıldığını gösteriyor mu?

Kaynak: Program Assessment Rating Tool (PART)

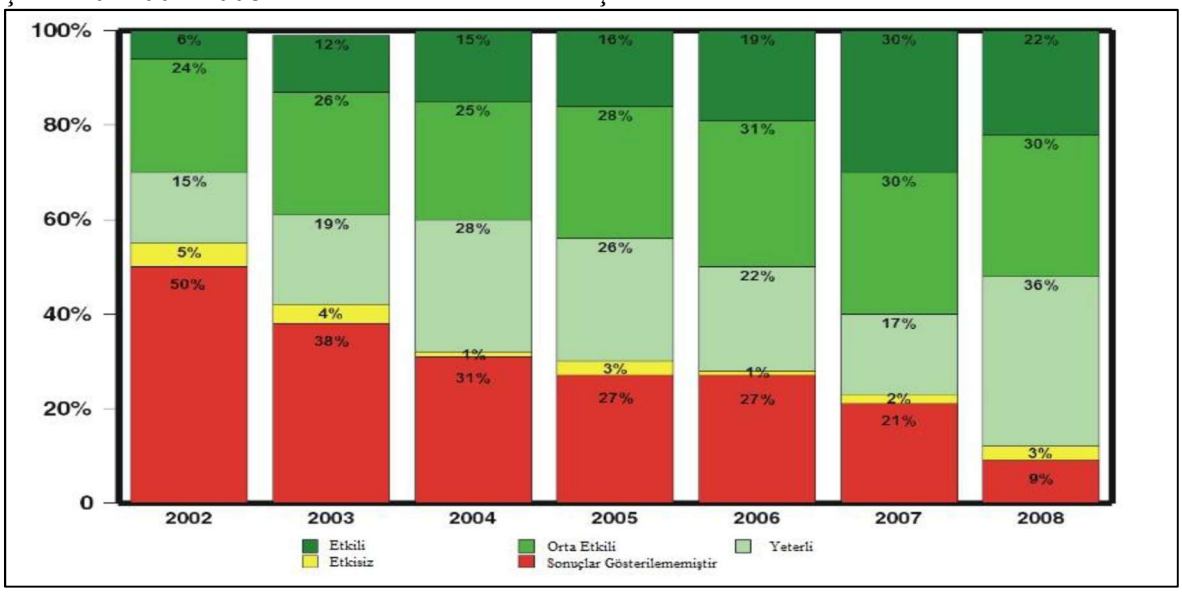
Tablo 17: PART Puan Tablosu

Bölümlerin Genel Değerlendirmedeki Ağırlıkları		**Nitel Dereceler ve Puanlar**	
1.Program Amacı/Tasarımı	%20	Etkili	%85-100
2.Stratejik Planlama	%10	Orta Derece Etkili	%70-84
3.Program Yönetimi	%20	Yeterli	%50-69
4.Program Sonuçları/Hesap Verebilirlik	%50	Etkisiz	%0-49

Kaynak: Program Assessment Rating Tool (PART)

Yönetim ve Bütçe Ofisi tarafından yayımlanan aşağıdaki Şekil 10'da programlar tarafından zaman içinde elde edilen PART puanlarının sürekli bir iyileşme gösterdiği görülmektedir. Bu başarı sonucunda PART uygulaması 2005 yılında Harvard Üniversitesi'ne bağlı Ash Enstitüsü tarafından kamu yönetiminin Oscar'ı olarak kabul edilen Yenilikler Ödülü'nü kazanmıştır *(Cangir, 2020, s. 45)*.

Şekil 10: 2002-2008 Yılları Arası PART Sonuçları



Kaynak: Program Assessment Rating Tool (PART)

ABD'de 2010 yılına gelindiğinde 1993 tarihli Hükümet Performans ve Sonuçları Kanunu revize edilip güncellenerek Hükümet Performans ve Sonuçları Modernizasyon Kanunu (GPRA Modernization Act - GPRAMA) şeklinde yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda güncellenen 2010 tarihli GPRAMA ile 1993 tarihli GPRA'nın kıyaslaması aşağıdaki Tablo 18'de yapılmıştır.

Tablo 18: GPRA-GPRAMA Karşılaştırması

GPRA 1993	**GPRAMA 2010**
Stratejik Plan (5 yıllık)	Kurumsal Stratejik Plan (4 yıllık)
Stratejik Plan, Yönetim ve Bütçe Ofisi Müdürüne ve Kongre'ye sunulacak	Kurumsal internet sayfasında yayımlanan kurumsal stratejik planın uygunluğu Başkana ve Kongreye bildirilecek.
Amaç ve hedefleri belirleme	Başarısız olan amaç ve hedeflere yönelik yeni eylemler oluşturulacak
Yıllık Performans Planı (1 yıllık)	Federal Hükümet performans planı (3 aylık) Kurumsal performans planı (2 yıllık)
Performans göstergeleri	Öncelikleri belirlenmiş performans göstergeleri
Performans raporu (1 yıllık)	Kurumsal performans raporu (1 yıldan az sürede veri girişi)
Performans raporu, Başkana ve Kongreye sunulacak	Performans raporu, kurum ve Yönetim ve Bütçe Ofisi internet sayfasında erişime açık olacak

Kaynak: Yazar tarafından derlenmiştir.

2014 yılında Dijital Sorumluluk ve Şeffaflık Kanunu (Digital Accountability and Transparency Act -DATA) çıkarılmıştır. Bu kanun ile kurulan "Veri(Data) Laboratuarı" uygulaması ile tüm kurum harcamaları aranabilir, indirilebilir ve makine tarafından okunabilir formatlarda web sitesinde görüntülenebilmektedir. Ayrıca idarelerin finansal verileri de bu web sitesinde yayınlanmaktadır (Digital Accountabilty and Transparency Act Of 2014).

Türkiye'de uygulamaya başlayan "Performans Esaslı Program Bütçeleme" modeline en yakın alternatifi oluşturabilecek model yukarıda bütçe yapısı incelenmiş olan ve "Plan, Program Bütçeleme Modelini" uygulayan Amerikan Birleşik Devletleri'nde bulunmaktadır. Yine gelişmiş ülkeler bazında performans bilgisinin, bütçe hazırlık sürecine entegre edilmesine katkı sağlayan çalışmalara bakıldığında ve sistemin işleyişi göz önüne alındığında, Türkiye'de yeni model ile birlikte kullanılmaya başlayan "Performans Programları" na en yakın uygulama ABD'de "Veri (Data) Laboratuarı" uygulamasıdır. Çünkü bu iki uygulamada raporlama ve verilerin karşılaştırılmasını kolaylaştıracak dijital altyapıyı sunarak, bütçe sisteminin karar alma süreçlerinde etkin olarak kullanılmasını sağlamaktadır. Böylece bütçe harcamalarında şeffaflığın ve hesap verebilirliğin arttığı aynı zamanda bütçe dışı harcamalar ile birlikte kırtasiyeciliğin ve bürokrasinin azaldığı sonucuna varılmaktadır. Ayrıca ABD'de stratejik planların hazırlanma süresinin, seçim dönemi ile uyumlu olduğu gibi ülkemizde de seçim sürelerinin stratejik planlama sürecine uyumlu olması ve ABD'de olduğu gibi ülkemizde de bütçeleme sürecinde yer alan yetkili mercilerin görevlerinin açık ve net şekilde belirlenmesi her iki ülkenin bütçe uygulamalarının benzerliklerini ifade etmektedir (Cangir, 2020, s. 45).

3.4.1.2 Kanada

Eski adı Kanada Dominyonu olan Kanada 1 Temmuz 1867 yılında İngiltere'den ayrılarak 10 eyalet ve 3 bölgeden meydana gelen İngiltere Kraliçesi'ne bağlı anayasal monarşi ile yönetilen bir federasyondur. Kraliçe'nin ülkedeki temsilcisi olarak Kanada hükümetinin tavsiyesi ile İngiltere Kraliçesi tarafından Genel Vali ataması yapılmaktadır. Kanada parlamentosu, Senato ve Avam Kamarası olmak üzere iki başlı bir yapı arz etmektedir. Avam Kamarası üyeleri beş yılda bir yapılan seçimlerle halk tarafından belirlenirken, Senato üyeleri Başbakan'ın önerisiyle Genel Vali tarafından seçilmektedir (Kanada Elçiliği).

10 eyalet (Alberta, British Columbia, Manitoba, New Brunswick, Newfoundland, Northwest, Nova Scotia, Nunavut, Ontario, Prince Edward Adası) ve 3 bölgeden (Quebec, Saskatchewan, Yukon) oluşan Kanada'da bütçe yetkileri, merkezi hükümet, eyalet hükümetleri ve yerel yönetimler(belediyeler) arasında paylaştırılmıştır (Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, 2015).

Kanada 1980'li yıllarda zayıf bir mali yönetim sistemine sahipti. Ülkede 1984 yılında kamu borçları 168 milyar dolar iken, 1993 yılına gelindiğinde 508 milyar dolara çıkmış ve 1995 yılında kamu borçlarının GSMH'ya oranı %97,6'ya ulaşmıştır. Bu durum karşısında vatandaşların devlete olan güvenini artırmak amacıyla daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını işletecek bir mali yönetim sistemi kurulması zaruri hale gelmiştir. Bu kapsamda ülkede yapılan mali yönetim sistemine ve program bütçe sistemine ilişkin reformlara aşağıda yer verilmektedir (Blöndal, 2001, s. 39).

Mali Yönetim Kanunu (Financial Administration Act 1985 - FAA); bu kanun ile Kanada'nın tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali yönetimi tek bir çatı kanun altında toplanmıştır. Bu kanun, kamu harcamaları yapılırken ödeneklerin nasıl tahsis edileceği ve borçlanmanın nasıl yapılacağı konularına ilişkin kurallar koymaktadır. Bu kurallar;

- Kurumlara tahsis edilen fon ve varlıkların idaresinin şeffaf ve hesap verebilirlik kavramları çerçevesinde gerçekleştirilmesi,
- Kurumlara tahsis edilen kaynaklar kapsamında elde ettikleri sonuçların Yönetim Sorumluluğu Çerçevesinde (Management Accountability Framework - MAF) performans göstergelerine göre değerlendirilerek, verimlilik raporunun yetkili makamlara sunulması,

şeklinde ifade edilmekte olup, bu kanunun amacı fonların ve kamu varlıklarının yönetiminde etkinliği sağlamak, raporlama anlayışı çerçevesinde hesap verebilirlik anlayışının ve kamu görevlilerinin sorumluluk duygularının geliştirilmesi olarak tasvir edilmektedir (Kanada Hazine Kurulu Sekreteryası, 2005).

Politika ve Harcama Yönetimi Sistemi (Policy and Expenditure Management System - PEMS); Kanada, 1980 yılından 1994 yılına kadar olan süre zarfında bütçeleme sistemi olarak bu sistemi kullandı. Bu sistem belirli bir politika alanındaki tüm harcamaları kapsayan

bir dizi harcama programına dayanmaktadır. Harcama programlarına örnek vermek gerekirse; tarım, turizm, sanayi, ticaret, ulaşım ve bölgesel kalkınma gibi ekonomik kalkınma alanı içerisinde değerlendirilebilecek tüm harcamalar tek bir program içerisinde toplanmaktadır. Dolayısıyla bu kapsamlı programlar birden fazla bakanlığın harcamalarını içermesinden dolayı programların idaresi ilgili bakanların oluşturduğu bir kurul tarafından yürütülmektedir. Bu sistem, belirli bir alanda yürütülen hükümet faaliyetlerinin programlar aracılığıyla değerlendirilerek öncelikli harcamaların belirlenmesini sağlayarak, daha öncelikli harcamaların finansmanı için daha az öncelikli harcamalar için tahsis edilen kaynaklarda tasarrufa gidilerek, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanmasını amaçlamaktadır (Blöndal, 2001, s. 41-42).

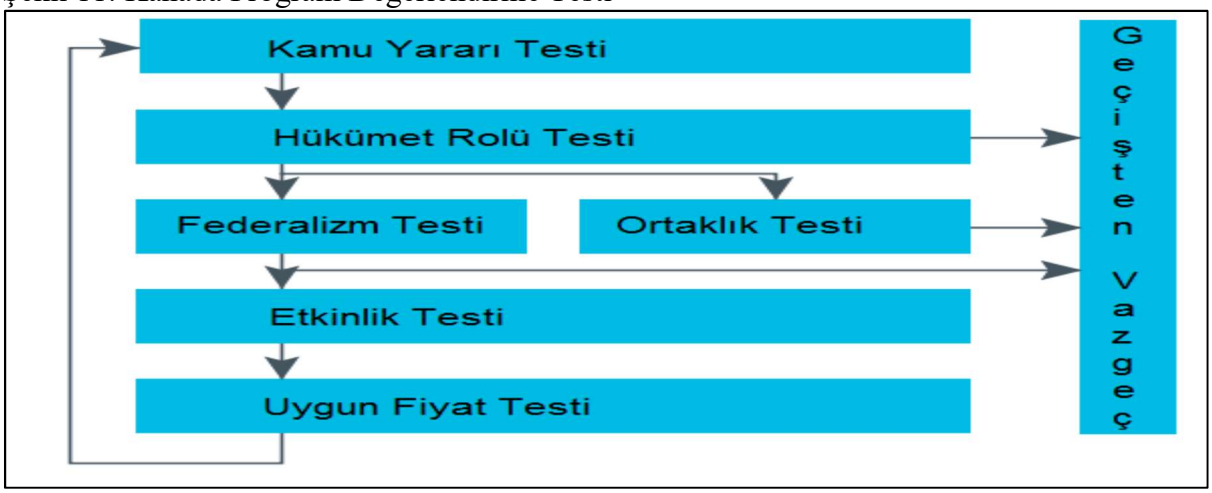
Ancak 1994 yılına gelindiğinde PEMS ile amaçlanan sonuçlara ulaşılamadığı Kanada Hazine Bakanlığı tarafından ifade edilmiştir. Çünkü programları idare etmekle sorumlu olan bakanlardan oluşturulan kurullarda, bakanlar kendi faaliyet alanlarına yönelik harcamalarda tasarrufa gitmeye sıcak bakmamış, program kapsamında öncelikli harcamaların belirlenmesinde uzlaşılamamış ve kaynakların etkin bir şekilde tahsisi sağlanamamıştır. PEMS doğası gereği ortak bir mali yönetim yaklaşımına dayanmakta iken bakanlıkların kendi faaliyet alanlarında tasarrufa isteksiz olmaları sebebiyle hiçbir zaman öngörülen ortaklık sağlanamamış ve bu bütçeleme sistemi başarısız olmuştur (Blöndal, 2001, s. 42).

Program Değerlendirmesi (Programme Review – 1994) ; bu çalışma ile iktidar, bakanlıkların sorumlu oldukları programları incelemelerini ve aşağıda yer alan altı temel soruya cevap vererek program değerlendirmesi yapmalarını istemiştir (Bourgon, 2009, s. 21).

- Program kamu yararı taşımakta mıdır?
- Programın uygulanması hükümet için uygun mudur?
- Program daha alt düzeyde (federal hükümet) daha iyi yönetilebilir mi?
- Programın yönetimi özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara bırakılabilir mi?
- Program daha verimli şekilde sunulabilir mi?
- Programın uygulanması sonucunda ortaya çıkacak fayda, katlanılacak maliyetin üzerinde olacak mıdır?

Kamu kurumlarının incelemeleri ve görüşleri sonucunda şekillenen program değerlendirmesi uzun yıllar boyunca kullanılmış ancak istenilen düzeyde kamu harcamaları üzerinde tasarruf sağlamamıştır (Cangir, 2020, s. 68).

Şekil 11: Kanada Program Değerlendirme Testi



Kaynak: Bourgon, 2009, s. 21

Kamu Yönetim Sisteminin İyileştirilmesi (Getting Government Right – 1996); program değerlendirmesi ile ortaya çıkan sonuçlar, kamu yönetim sisteminin iyileştirilmesi başlığı altında toplanarak, belirlenen hedefler 1996 yılında kamuoyu ile paylaşılmıştır. Bu hedefler (Kanada Hazine Kurulu Sekreteryası, 1997);

- Federal hükümetlerin görev, yetki ve sorumlulukları açık ve net şekilde belirlenmelidir.
- Kaynakların tahsisinde programların öncelik değerlendirilmesi yapılarak, öncelik verilecek programlar belirlenmeli ve ülkenin kalkınması için en etkin kaynak tahsisi sağlanmalıdır.
- Kamu kurumlarının daha çağdaş hizmet sunum teknikleri uygulayarak, vatandaşların karar alma süreçlerine katılımının artırılması ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturulmalıdır.

Sonuçlara Dayalı Yönetim Ve Hesap Verebilirlik Çerçevesi (Results-Based Management And Accountability Frameworks 2000 - RMAFs); 2000 yılında programların dönemsel olarak takip edilmesini, performanslarının ölçülmesini ve sonuçların raporlanmasını kolaylaştırmak amacıyla Kanada Hükümeti tarafından "Sonuçlara Dayalı Yönetim Ve

Hesap Verebilirlik Çerçevesi" kabul edilmiştir. Çerçevenin amaçladığı noktalara aşağıda maddeler halinde değinilmektedir (McCormack, 2008, s. 9-10);

- Programlar ile uygulama sonuçları arasında kaynak ve kaynak tahsisi açısından kesin ve gerçekçi bir ilişki kurulması gerekmektedir.
- Program sorumlusu birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının kesin bir şekilde tanımlanması gerekmektedir.
- Programların performansının artırılması için en etkin karşılaştırma teknikleri uygulanması gerekmektedir.
- Program uygulayıcısı üst yöneticiler ile diğer paydaşların güvenilir, sağlıklı ve zamanında bilgi almasının sağlanması gerekmektedir.

Kamu Hizmetleri Modernizasyon Kanunu (Public Service Modernization Act 2003 – PSMA); 2003 yılında yürürlüğe giren bu kanun kapsamında Kanada Hükümeti, kamu personel sisteminin modernizasyonu, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi kamu mali yönetiminin ana unsurlarını güçlendirerek kamu sektöründe önemli bir reform yapmayı amaçlamış ve dört maddeden oluşan bir yol haritası belirlemişlerdir (Clement, 2011).

- Kamu personelinin çalıştığı alan içerisinde uzmanlaşması ve daha verimli çalışması için desteklenmesi ile başka bir alanda kamu personeline ihtiyaç hâsıl olması durumunda o alana bu personelin kaydırılmasına yönelik esnek bir personel sistemi oluşturmak.
- Kamu personeli arasında işbirliğine dayalı, her çalışanın görev ve sorumluluklara sahip olduğu bir çalışma modeli oluşturarak kamu sektöründe üretkenliğin artırılmasını sağlamak.
- Program sorumlusu üst yöneticilerin hesap verebilirliğini ve mali saydamlığını güçlendirmek.
- Tüm kamu personeline, kamu mali yönetim sistemine yönelik sorumlu kurum tarafından eğitim verilmesini sağlamak.

Federal Hesap Verilebilirlik Kanunu (Federal Accountability Act 2006); 2006 yılında yürürlüğe giren bu kanun ile Kanada Hükümeti bütçe sürecinde yer alan en üst düzey kamu personelinden en alt düzeyde yer alan kamu personeline kadar her personelin çalışmalarını gözlemlemek, raporlamak ve performans ölçümü sağlamak üzerine katı kurallara ve güçlü

bir iç denetime sahip bir yapı kurmuştur. Bu yapı kamu mali yönetim sisteminde hesap verebilirliği ve mali saydamlığı güçlendirmeyi amaçlamıştır. Sonuç olarak da bu yapı hem politikacılar hem de kamu personeli için hesap verebilirlik ve mali saydamlık konularında daha zorlu ve kapsamlı bir ortam hazırlamıştır (Thomas, 2008, s. 35).

Sonuç Odaklı Yönetim Politikası Beyanı (Results-based Management Policy Statement 2008); Kanada Hükümeti tarafından 2008 yılında hesap verebilirlik, yalınlık, realist ve kapsamlı uygulama, ortaklık ve şeffaflık ilkelerini merkezine alan, program sonuçlarına ulaşılması, performans ölçümü ve raporlama alanlarına odaklanan bir mali yönetim sistemi reform beyanı yayımlanmıştır. Bu beyanda;

- Program sorumlularının açıkça belirlenmesi ve kamu kaynaklarının en etkin şekilde dağıtımını sağlayacak programlar oluşturulması,
- Gerçekçi ve uygun göstergeler kullanılarak programlara tahsis edilen kaynakların ve program sonuçlarının izlenmesi,
- Programların yürütümü esnasında ortaya çıkabilecek risklerin tanımlanması yapılarak gerekli önlemlerin önceden alınması,
- Modern analiz teknikleri kullanılarak program sonuçlarının net şekilde ortaya konması,
- Bütçe sürecinde ortaya çıkan tüm bilgi ve verilerin güvenilir ve zamanında olacak şekilde üst yöneticilerle paylaşılması,
- Program sonuçlarının raporlanması ile gelecek bütçe dönemlerinde karşılaştırma yapılmasına ve program önceliklerinin belirlenmesine imkân sağlanması,

hedeflenmektedir (Goverment of Canada, 2008).

Yukarıda kamu mali yönetim yapısı ve bütçeleme sisteminde yaşanan gelişmelerin incelendiği Kanada'da performans sözleşmesine dayalı program bütçe sistemi uygulanmaktadır. Ülkemizde uygulanmakta olan "Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi" ile hesap verebilirlik, mali saydamlık, kamu mali yönetim sistemi ve kamu personel yönetimi kapsamında benzer gelişmeler ve çalışmalar yapıldığı gözlemlenmektedir. Ancak Kanada'da uygulama alanı bulan "Program Değerlendirmesi Testi" uygulaması performans sözleşmesine dayalı olması (özel sektör ve gönüllü kurumların bütçeleme sürecine dâhil olabilmesi) ve programların yürütülmesinin eyalet yönetimlerine bırakılma olasılığı taşıması

sebebiyle ülkemizde uygulanan bütçe uygulamalarına ters düşmektedir (Cangir, 2020, s. 100).

3.4.1.3 Hollanda

Hollanda, Hollanda Krallığı içerisinde yer alan "Hollanda, Curaçao, St. Maarten ve Aruba" isimli dört ülkeden en büyüğüdür. Hollanda 1848 yılında devlet başkanı olan kralın yetkilerinin kısıtlandığı anayasal monarşi sistemi ile yönetilmektedir. "Yürütme" erki hükümet ve bakanlar kurulu olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir. Kral, başbakan, bakanlar ve devlet sekreterleri hükümeti oluştururken kralın parlamentoya karşı siyasi sorumluluğu bulunmamakta ve bakanlar kurulunda da yer almamaktadır. "Yasama" erki olan Hollanda Parlamentosu ise Senato (Eerste Kamer/Senate) ve Temsilciler Meclisi (Tweede Kamer/House of Representatives) olmak üzere iki kanattan oluşmaktadır. Parlamento'nun üst kanadı niteliğindeki Senato, Eyalet Meclisleri tarafından 4 yıllığına seçilen 75 üyeden oluşur. Temsilciler Meclisi ise halk tarafından gizli oy ve nisbi temsil usulü ile yine dört yıllık süre için seçilen 150 üyeden oluşmaktadır. Hollanda idari açıdan, Drenthe, Flevoland, Friesland, Gelderland, Groningen, Limburg, Overijssel, Utrecht, Zeeland, Noord Brabant, Zuid Holland, Noord Holland olmak üzere 12 Eyaletten oluşmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı).

Hollanda'da 1960'lı yıllarda doğalgaz bulunması sonucunda ulusal para birimi olan Florin aşırı değer kazanmış ve bu durum ithalatın artarak, ihracatın azalmasına yol açmıştır. İlerleyen dönemlerde üretim giderek azalmış ve sanayisizleşme(de-indystrialization) durumu ortaya çıkmıştır. O dönem ki hükümetlerde geçici olan doğalgaz gelirlerine güvenerek temel kamu harcamalarını bu gelirler ile finanse etmişlerdir. Bu kapsamda diğer ekonomik faaliyetlerin pasifize edilmesiyle birlikte devlet maliyesi sürdürülemez hale gelmiştir. Bu durum uluslararası alanda da "Hollanda hastalığı" olarak ifade edilmektedir (Açıkgöz, 2019, s. 43).

Hükümetler bu duruma karşı 1970'lerden bu yana, "Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)", "Yeniden Değerlendirme Prosedürü" (1981) ve 1995'ten itibaren "Bölümler Arası Politika İncelemelerinin Geliştirilmesi" gibi çeşitli bütçe uygulamalarını hayata geçirmiştir. 1970'lerin başında uygulanan Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS) istenilen başarıyı yakalayamamıştır. Bu bütçe sistemini oluşturan üç unsurdan

sadece çok yıllı bütçeleme başarılı olmuştur. Çünkü çok yıllı bütçe tahminleri yapılarak gelecek yıllara ait program harcamaları açısından eksik veya hatalı tahminler önlenerek, orta vadede program harcamaları daha şeffaf hale getirilmiştir. Ancak diğer iki unsur olan program bütçeleme ve performans bütçeleme ise hedeflerin ülkenin teşkilat yapısına uygun olmayan bir şekilde belirlenmesi ve çoğunlukla teorik yaklaşım izlendiği için başarısız olmuştur (OECD, 2007, s. 165).

İlk kez 1975 yılında yürürlüğe konulan "Yeniden Değerlendirme Prosedürü" ile bütçede yer alan program performanslarının, Bakanlar Kurulu dışında, programdan sorumlu bakanlığın başkanlığında, sekreteryasını Maliye Bakanlığı'nın yürüttüğü ve bütçe müfettişi üyelerden oluşan bir kurul tarafından değerlendirilmesi esas alınmıştır. Bu kurulun kurulması ile programların siyasi etkilerden arındırılarak daha nesnel bir analiz ve raporlama yapılarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Hollanda Meclisine, hem Bakanlar Kurulu'nun hem de kurulların programlar hakkındaki görüş ve değerlendirmeleri gönderilmektedir. Bu prosedür uygulandığı ilk yıllarda birkaç incelenmesi gereken politika alanı gözden kaçtığı için başarısız olmuştur. 1981 yılında yayımlanan bütçe muhtırası ile bu prosedür tüm politika alanlarını kapsayacak şekilde 30 konu başlığı altında düzenlenmiştir. Ayrıca bu prosedür ile her gözden geçirilen programın dört yıl sonra harcamalarda %20 azalma sağlayacak şekilde tasarruf etmesi kabul edilerek bütçe sürecinde kullanılmaya devam etmiştir (OECD, 2007, s. 166-167).

1995 yılında Yeniden Değerlendirme Prosedürü'nün temelini oluşturduğu "Bölümler Arası Program İncelemelerinin Geliştirilmesi" uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile verimlilik ölçütleri dikkate alınarak programların değerlendirilmesi yapılmakta ve gerekirse hizmet seviyelerinde azalmaya gidilerek tasarruf sağlayacak alternatif programlar geliştirmesi amaçlanmaktadır. Bu uygulama ile programlar, Maliye Bakanlığı tarafından incelenmek üzere önerilmektedir. İnceleme önerileri Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmektedir. İnceleme süreci sekretarya görevini de yürüten Maliye Bakanlığı, programdan sorumlu bakanlıklar ve dış uzmanlar tarafından oluşturulan komisyonlar tarafından yürütülür. İnceleme sonucu hazırlanan raporlar meclise ve kamuoyuna sunulmaktadır. Ayrıca daha politika odaklı bir program bütçe yapısına geçmek için Hollanda iki büyük reform gerçekleştirmiştir. Bu reformlar 1985-1993 yılları arasında yürütülen "Muhasebe Sistemi Operasyonu" (Operatie Comptabel Bestel) ve 1999 yılında uygulamaya geçirilen

“Politika Bütçeleri ve Politika Sorumluluğu Operasyonu”dur. (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, VBTB) Bu iki reform ile güncellenen program bütçe yapısının parlamentoya daha şeffaf bir bütçe belgesi sağlaması ve programların verimliliğini artırması amaçlanmaktadır (OECD, 2007, s. 165-166).

“Muhasebe Sistemi Operasyonu” (Operatie Comptabel Bestel) ile bir programdan sadece bir politika müdürlüğü kendisine verilen bütçe limiti kapsamında sorumlu olmaktadır. Bu durum ilgili bakanlık ve politika müdürlüğünün sorumlu oldukları program kapsamında kendilerine tahsis edilen bütçe limiti ile politika hedeflerini tespit etmelerine olanak sağlamaktadır. Ayrıca beklenmeyen bütçe aşımların da gerekli işlemler politika müdürlüğü tarafından yapılmaktadır. Bu işlemler ilgili bakan ve Maliye Bakanlığı’na bütçe aşımı hakkında bilgi vermek ve bu aşımın nasıl çözüleceğine ilişkin bir politika (bütçe kesintisi teklifi vb.) oluşturmak şeklindedir. Muhasebe Sistemi Operasyonu uygulaması ile yukarıda bahsedildiği gibi politika yöneticilerinin hem programlardan hem de kaynakların kullanımından sorumlu olduğu bir uygulamaya geçilerek bütçe altyapısı ile bireysel hesap verebilirlik birbiri ile uyumlu hale getirilmiştir (Debets, 2007, s. 3-4).

“Politika Bütçeleri ve Politika Sorumluluğu Operasyonu” (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, VBTB) Hollanda Parlamentosu Alt Meclisi'nin girişimiyle geliştirilmiştir. Maliye Bakanlığı ise koordinasyon ve izleme rolü oynamıştır. Hareket noktası olarak, yeni geliştirilen bütçe sisteminde harcanacak fonları (girdi) değil, uygulanacak politikayı ve onun somut hedeflerini (sonuç ve çıktı) esas alması hedeflenmiştir (Hollanda Maliye Bakanlığı (Rijksfinancien), 2000).

Yukarıda bahsedilen reform çalışmaları ile birlikte Hollanda’da 2001 yılı Eylül ayında yeni program bütçe sistemi yürürlüğe girmiş ve 2002 yılında tüm bakanlıklar yeni bütçe sistemine geçiş yapmıştır. Yeni bütçe sistemi ile birlikte modern mali yönetim sistemlerinin gereği olarak devlet bütçesi hükümetin stratejik hedefleri ve ilgili politika alanları etrafında oluşturulmaya başlanmıştır. Program yapısına geçilmesi ile birlikte bütçede yer alan kalem sayısında %75 oranında azalma meydana gelmiştir.(Yaklaşık 800 kalemden 200 kaleme inmiştir.) Bu sadeleşme ile birlikte şeffaflık konusunda önemli ilerleme kaydedilmiş, bütçe yapısı daha net ve anlaşılır hale gelmiştir. Tablo 5’ te gösterildiği üzere yeni bütçe sistemi ile birlikte programlar, genel hedef ve operasyonel hedefler olmak üzere alt kırılımlardan

oluşmaktadır. Operasyonel hedeflere performans göstergeleri eşlik etmektedir (Hollanda Maliye Bakanlığı (Rijksfinancien), 2003).

Tablo 19: Hollanda Program Örneği

Bakanlık	Sağlık Bakanlığı
Program	Gençlik Politikası
Genel Hedef	Çocukların Sağlıklı ve Güvenli Büyümesi
Operasyonel Hedefler	
Operasyonel Hedef 1	Ebeveynler ve çocuklar; çocukların büyümesi, yetişmesi ve bakımı için zamanında yardım alacaktır.
Operasyonel Hedef 2	Gelişiminde sorun yaşayan çocukların ebeveynleri yardım alacaktır.
Operasyonel Hedef 3	Seçilen çocuklar ve aileleri gençlik bakım merkezlerinden yardım alacaktır.
Operasyonel Hedef 4	Seçilen çocuklar ve aileleri seçtikleri bakım sağlayıcısından yardım alacaktır.
Operasyonel Hedef 5	Ödeme garantili gençlik bakımı sağlanacaktır.

Kaynak: OECD, 2007, s. 161

Türkiye'nin şeffaflık, hesap verebilirlik ve kaynak tahsisinde etkinlik gibi konularda daha çağdaş bir model oluşturma çabası ile mali yönetim sisteminde yaşanan reformlara benzer şekilde Hollanda'da mali yönetim sistemi büyük reformlar geçirmiştir. Özellikle ülkenin bütçe sistemi açısından bakıldığında program bütçeye geçiş sürecinin temeli 1970'li yıllarda "Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)" ile atılmıştır. Daha sonra yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte program bütçeye geçiş için zemin oluşturularak 2000'li yılların başında program bütçeye geçilmiştir. Bu kapsamda günümüze kadar da sürekli olarak günün ihtiyaçlarına göre revize edilmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNİN TÜRKİYE İŞ KURUMUNDA UYGULANMASI

Bu bölüme kadar, stratejik yönetim ve stratejik planlama kavramları, bütçe kavramı ve bütçeleme süreçleri ile performans esaslı program bütçe sisteminin kavramsal çerçevesi ve ülkemizde hayata geçirilme süreci detaylı olarak incelenmiştir.

Tezimizin bu bölümünde ise İŞKUR'un tarihsel gelişimi, organizasyon yapısı, görev ve sorumlulukları ile İŞKUR bütçe süreci ele alınacak sonrasında ise performans esaslı program bütçeleme sistemine uygun İŞKUR için bütçe yapısı önerilecektir.

4.1 TÜRKİYE İŞ KURUMU TARİHÇESİ

Temel olarak bir ülkede iş arayan vatandaşların niteliklerine uygun olan işlere yerleştirilmesine ve işverenlerinde bulundukları sektöre uygun nitelikte işçi bulmasına aracılık ederek sürekli kendisini geliştiren işgücü piyasasında ortaya çıkan ihtiyaçlara göre kendisini sürekli geliştiren kurumlar Kamu İstihdam Kurumları'dır. Bu başlık altında Türkiye'de İş ve İşçi Bulma Kurumu olarak kurulduktan sonra günün ihtiyaçlarına göre yapılandırılarak çalışmalarına Türkiye İş Kurumu olarak devam eden ve işgücü piyasalarındaki hızlı dönüşüme uyum sağlamak amacıyla her dönem kendini geliştirmekle yükümlü olan kamu istihdam kurumunun gelişimi incelenecektir (Burhan Göcen, 2020, s. 55).

Ülkemizde kamu istihdam hizmetlerinin ortaya çıkışı Cumhuriyet öncesi döneme dayanmaktadır. Bu süreç 1921 tarihinde yürürlüğe giren "Havza-i Fahmiye Maden Amelesinin Hukukuna İlişkin Kanun" un yürürlüğe girmesi ile başlamış ve 1924 yılında "Umumi İş Kanun Tasarısı" nın tamamlanarak meclise sunulması ile devam etmiştir. Daha sonra "Umumi İş Kanunu Tasarısı" 120 maddeden oluşan "Mesai Kanun Tasarısı" adını alarak Ticaret Encümeni'nin incelemesine sunulmuştur. Encümen incelemesi sonucunda Tasarı 99 maddeye indirilerek "İş Mecellesi" adını almıştır. İçeriğini çalışma şartlarının tespiti, bireysel ve toplu iş sözleşmeleri, iş ve işçi bulma büroları, iş emniyeti ve işçi sağlığı, iş teftişi, çıraklık, sendika, iş anlaşmazlıkları, grev, çalışma süresinin günlük 10 saat

belirlenmesi ve çocukların işe alınma yaşlarının 12 olması gibi konuların oluşturduğu yenilikçi olan bu tasarı TBMM'nin onayına sunulmuştur. Ancak mecliste bu yeniliklerin benimsenmesi için ülke içerisinde gerekli şartların oluşmadığı düşüncesi ağırlık basmış ve tasarı yeniden değerlendirilmek üzere geri çekilmiştir (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 4-6).

Türkiye 1932 yılında Milletler Cemiyeti'ne üye olmuş ve üyeliğin doğal sonucu olarak Cemiyet'in organlarından olan Çalışma Teşkilatı'nın da üyesi sayılmıştır. Bu durum İş Kanunu'nun gerekliliğini ön plana çıkarmıştır. 1934 yılında yeni bir kanun tasarısı hazırlanarak TBMM'ye sunulmuş ve 1936 yılında 3008 Sayılı İş Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile Türkiye'de ilk defa çalışma ilişkileri kapsamlı şekilde düzenlenmiş, iş ve işçi bulmaya aracılık etme hizmetinin bir kamu hizmeti olarak devlet aracılığı ile yürütülmesi öngörülmüştür. Kanunun 63. maddesinde iş ve işçi bulunmasına aracılığın bir kamu görevi olarak devlet tarafından gerçekleştirileceği ve bu hizmetin yapılması için İktisat Vekâletine bağlı olmak üzere gerekli görülecek merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre muhtelif şehir ve kasabalarda teşkilatın şubelerinin kurulacağı belirtilmiştir. 64.maddesinde; kurulacak teşkilatın görevleri şu şekilde sayılmıştır; İşçilerin niteliklerine uygun işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işçiler bulunmasına aracılık etmek biçimindeki temel hizmetler yanında işgücü piyasası hakkında istatistiki bilgi toplanması ve analizi, iş piyasasının düzenlenmesi, işçilere mesleki eğitim verilmesi ve kalifiye işçi yetişmesi için gerekli faaliyetlerde bulunması, işçi ücretlerindeki dalgalanmaların takibi ve geçim şartlarındaki pahalılığa göre toplumsal sıkıntıları engelleyecek genel veya bölgesel tedbirlerin tespit edilmesi ve bunların çarelerine bakması, iş sözleşmelerinin imzalanmasına aracı olması gibi görevleri bir ücret karşılığı olmadan yerine getirmekle mükellef olduğu şeklinde belirtilmiştir. Son olarak ilgili kanunun 146. maddesinde 63. ve 64. maddelerin kanunun yayınlanmasından itibaren 3 yıl sonra yürürlüğe gireceği yazılmıştır (Burhan Göcen, 2020, s. 56-57).

3008 Sayılı İş Kanunu ile kurulmasına karar verilen kamu istihdam kurumu II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sebebiyle ilgili kanunun yürürlüğe girmesinden tam 10 yıl sonra 21.01.1946 tarihinde TBMM tarafından kabul edilip, 25.01.1946 tarih ve 6215 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 4837 Sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunu ile kurulabilmiştir. 4837 Sayılı Kanun kurum temel yapısının

oluşumunu, organlarını, görevlerini ve gelirlerini belirten 18 maddeden oluşmaktadır (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 6).

Bu kanunun ilk halinde Kurumun bütçesi ve gelirleri (İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, 1946, s. 522-523);

- *"Her yıl Çalışma Bakanlığı bütçesinde İş ve İşçi Bulma Kurumuna yardım adı ile açılacak özel bölüme konulacak ödenek,*
- *Kurumun şubesinin açılmasına karar verilen yerlerdeki il ve belediyelerin bütçe gelirlerinin yüzde birinden çok olmamak üzere konacak ödenekler,*
- *Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılacak bağışlar ve vasiyetler,*
- *Diğer çeşitli gelirler."*

şeklinde belirtilmiştir.

Kurum resmi olarak faaliyete 15.03.1946 tarihinde başlamış ve kuruluş kanununda; "Çalışma Bakanlığına bağlı, tüzel kişilikte, malî ve idari bakımdan özerk, özel hukuk hükümlerine tabi bir kamu iktisadi teşebbüsü" olduğu belirtilmiştir. Faaliyete geçtiği 1946 yılında 86 personeli, 6 şubesi ve 2 bürosu bulunan Kurumun bütçesi 315.000 TL idi. Kurumun ilk şubesi İstanbul'da açılmış ve bunu sırasıyla İzmir, Seyhan, Konya ve Eskişehir şubelerinin kurulması takip etmiştir. İş ve İşçi Bulma Kurumu her geçen yıl büyüyerek 1960 yılında şube sayısını 31'e büro sayısını 37'ye çıkarmıştır. 1966 yılına gelindiğinde İİBK'nın her ilde bir şubesi olmuş hatta gerekli görülen bazı ilçelerde de birer büro açmıştır (İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971), 1971, s. 35).

4837 sayılı Kanun ile İş ve İşçi Bulma Kurumuna atfedilen görevlerin başında işe yerleştirme (plasman) hizmetleri gelmektedir. Kurum ilk başta iş ve işçi arayanlara yönelik aracılık görevini yurt içi plasman hizmetleri şeklinde yerine getirirken, 1961-1973 yılları arasında başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş ülkelerin işgücü ihtiyacının karşılanması için yürütülen yurt dışı plasman hizmetleri Kurumun iş yükünün önemli bir kısmını oluşturmuştur. 1973 Petrol Krizi'nden sonra sanayileşmiş ülkelerde yaşanan durgunluk ve bununla birlikte artan işsizlik, yurtdışından gelen işgücü talebinin durmasına neden olmuş ve sonraki yıllarda İİBK tekrar yurt içi plasman hizmetlerine dönmüştür (2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 8).

1980'li yıllarda küreselleşme ile birlikte teknolojik gelişmelerin hızlanması işgücü piyasalarında da hızlı bir dönüşüme yol açmıştır. Bu dönüşüme ayak uydurmak adına İİBK

örgüt yapısında ve hizmet sunumunda revizyona gitmiştir. Bu revizyon kapsamında 1987 yılında merkez örgüt bünyesinde Bilgi İşlem Şube Müdürlüğü kurulmuş, 1988 yılında üniversitelerde İstihdam Danışma Merkezleri faaliyete geçmiş, Kayseri ve Malatya illerinde Günlük İşçi Merkezleri kurulmuş ve 21 merkezde Özel İstihdam Merkezleri hayata geçirilirmiştir. (İstihdamda 3İ Dergisi, 2011) İlerleyen dönemde İİBK'nın etkinliğini artırmak amacıyla 1999 yılında yürürlüğe giren 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile işsizlik sigortası primlerinin toplanmasının dışında kalan her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasında Kurum görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır (2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019, s. 8-9).

1990'lı yıllardan başlayarak 2000'li yılların başına kadar işgücü piyasasında yaşanan hızlı değişim, yeni politikalar dâhilinde artan görev ve sorumluluklar, uyguladıkları aktif ve pasif işgücü politikaları ile ülkelerin işgücü piyasalarına yön veren konuma gelen kamu istihdam kurumlarında yaşanan değişimler ve Avrupa Birliğine uyum sürecinin hız kazanması, İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun köklü bir değişim ile en temelden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda 4 Ekim 2000 tarih ve 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İş ve İşçi Bulma Kurumu yürürlükten kaldırılarak Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü (İŞKUR) kurulmuştur. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin iptal edilmesi sebebiyle yeni bir düzenlemeye gidilmiştir. 5 Temmuz 2003 tarihinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu yürürlüğe girerek İŞKUR kurulmuştur. Kurum bu kanun ile modern dünyanın ve değişen işgücü piyasalarının ihtiyaçlarını karşılamada etkin, gelecekte yaşanacak gelişmeler kapsamında sorumlu olacakları yeni alanlara yönelik ihtiyaçları karşılayabilecek öngörüye sahip bir yapıya kavuşmuştur (İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011, 2011, s. 24).

CHS'ye geçiş süreci kapsamında 09.07.2018 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile mülga Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve mülga Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı birleştirilerek Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur. Aynı KHK ile 4904 sayılı Kanunun adı "Türkiye İş Kurumu ile İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun" olarak değiştirilmiştir. Kurum, 2018 yılı içinde yapılan hükümet sistemi reformu sonucunda 15.07.2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın (AÇSHB) ilgili kuruluşu olmuştur (İŞKUR 11.Genel Kurul Raporu, 2022, s. 19).

21.04.2021 tarih ve 73 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) bölünerek, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (ASHB) ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB) olmak üzere iki ayrı bakanlığa ayrılmıştır. İŞKUR ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile ÇSGB'nin ilgili kuruluşu olarak faaliyetlerine devam etmektedir (Resmi Gazete, 2021).

Tablo 20: Tarihsel Süreç İçerisinde İŞKUR

1946 İş ve İşçi Bulma Kurumunun Kurulması
15 Mart 1946 Tarihinde İİBK resmi olarak faaliyete başlamıştır.
1960'lı Yıllar: Yurt Dışına İşçi Gönderiminin Yoğunlaştığı Dönem
Başta Almanya olmak üzere sanayileşmiş Batılı ülkelerin artan işgücü ihtiyaçlarını yabancı işçiler yoluyla karşılamak istemeleri üzerine bu işgücü göçüne aracılık etme görevi İİBK'na verilmiştir.
1973 Petrol Krizi Dönemi
1973 Petrol Krizi ile yurtdışından gelen işgücü talebinin azalması İİBK'nın 1970'li yıllarda hizmet sunumunda duraklamaya yol açmıştır.
1980 Küreselleşme, Teknolojik Gelişmelerin Başlaması: İİBK Revizyon Sürecinin Başlangıcı
İİBK dünyada yaşanan gelişmelere ve işgücü piyasasındaki dönüşümlere paralel olarak teşkilat yapısında ve hizmet sunumunda sürekli revizyona gitmiştir.
1999 İşsizlik Sigortası Kanunun Yürürlüğe Girmesi
İİBK'nun çağdaş kamu istihdam kurumları ile arasındaki en büyük farklardan olan işsizlik sigortası uygulaması 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile hayata geçirildi. Bu Kanunla, işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek görevi İİBK'na verilmiştir.
2000 İİBK'nın KHK ile Türkiye İş Kurumu'na (İŞKUR) Dönüştürülmesi
İİBK'nu İŞKUR'a dönüştüren 617 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, 2000 yılında kabul edildi. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından ilgili kanun hükmünde kararname iptal edilmiştir.
2003 İŞKUR Kuruluş Kanununun Yürürlüğe Girmesi: Kurumsal Yenilenme Süreci
5 Temmuz 2003 tarihinde 4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu kabul edildi ve Kurumun hukuki statüsü netleştirildi. Teşkilat yapısında gerçekleşen bu yeniliklerle Kurum, yönetiminde ve faaliyetlerini yürütmesinde sosyal tarafların etkinliğinin arttırıldığı, toplumun her kesimiyle temas edebilen, çağdaş bir kamu istihdam kurumu görünümüne kavuşmuştur.
2018 Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçilmesi
15 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 615-629 uncu maddeleri ile Kurum yapısı ile ilgili yeniden düzenlemeler yapılmış ve Kurum 21.04.2021 tarihinde 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak faaliyetlerine devam etmektedir.
Pandemi Döneminde İŞKUR Hizmetleri
2020 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan Kovid-19 salgını döneminde dijital dönüşümü hızlandıran uzaktan çalışma, hizmetlerin dijital ortamda uzaktan verilmesi sağlanmıştır. Gerek pandemi sürecinde gerekse sonrasındaki toparlanma döneminde İŞKUR istihdamı korumak, sürdürmek ve artırmak için milyonlarca çalışana, işverene ve işsize destek olmuş, salgının istihdam üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılmasını sağlamıştır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

4.2 TÜRKİYE İŞ KURUMU'NUN ORGANİZSAYON YAPISI İLE GÖREV VE SORUMLULUKLARI

İŞKUR, katılımcı ve sosyal diyaloğa açık şekilde örgütlenmiş organizasyon yapısına sahip kamu istihdam kurumudur. Organları; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, merkezi birimlerin yer aldığı Genel Müdürlük ve 81 ilde örgütlenmiş olan taşra teşkilatı ile İl İstihdam ve Mesleki ve Eğitim Kurumlarıdır. Kurum organları aşağıda detaylı şekilde açıklanmaktadır (İŞKUR 11.Genel Kurul Raporu, 2022, s. 19-20):

Genel Kurul; ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olmak ve uygulanan bu politikaların değerlendirmesini yapmak, işsizliğin azaltılması ve istihdamın korunarak geliştirilmesi konularında önerilerde bulunarak yardımcı olmak, Kurumun faaliyet raporunu görüşmek ve Kurumun sunmakta olduğu hizmetleri iyileştirmek için önerilerde bulunmak amacıyla sosyal taraflar (işçi, işveren, esnaf-sanatkâr, üniversite, sivil toplum kuruluşları) ile kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır. Bakanın çağrısı üzerine iki yılda bir Olağan Genel Kurul toplantısı gerçekleştirilmektedir.

Yönetim Kurulu; Genel Müdür başkanlığında, ÇSGB ve Hazine ve Maliye Bakanlığını temsilen birer üye, en çok üyeye sahip işçi ve işveren konfederasyonları ile Türkiye Esnaf ve Sanatkârları Konfederasyonunca belirlenen bir üye olmak üzere altı üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulu, başkanın daveti üzerine en az haftada bir defa toplanır.

Genel Müdürlük; Merkez teşkilatı 15 hizmet biriminden ve taşra teşkilatı 81 ilde örgütlenmiş olan Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile bunlara bağlı kurulan Hizmet Merkezlerinden oluşmaktadır.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları (İİMEK); İlin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek veya ettirmek, mesleki eğitim ve istihdam konularında etkinlik ve verimliliği arttırmak amacıyla yerel düzeyde politikalar oluşturmak, plan yapmak ve kararlar almak, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmak üzere kurulmuştur. Yıl içinde dört defa olağan toplantı yapan Kurul, çalışmalarını il düzeyinde, valinin başkanlığında, kamu ve sosyal taraf temsilcilerinden oluşan üyelerle birlikte yürütmektedir. Kurul gerektiğinde olağanüstü toplantılar da düzenleyebilmektedir.

Tablo 21: İŞKUR Organizasyon Yapısı

GENEL KURUL
YÖNETİM KURULU
İŞKUR Genel Müdürü (Başkan)
ÇSGB Temsilcisi
HMB Temsilcisi
İşçi Konfederasyonu Temsilcisi
İşveren Konfederasyonu Temsilcisi
Esnaf ve Sanatkârlar Konfederasyonu Temsilcisi
GENEL MÜDÜRLÜK
Hukuk Müşavirliği
İç Denetim Başkanlığı
Personel Dairesi Başkanlığı
Basın, Yayın ve Tanıtım Birimi
Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlığı
İstihdam Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı
İşgücü Piyasası ve İstatistik Dairesi Başkanlığı
Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı
Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı
Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı
Aktif İşgücü Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
İş ve Meslek Danışmanlığı Dairesi Başkanlığı
İL MÜDÜRLÜKLERİ (81 İL)
İL İSTİHDAM MESLEKİ VE EĞİTİM KURULLARI
Vali (Başkan)
Belediye Başkanı
Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürü
İl Milli Eğitim Müdürü
İl Bilim, Sanayi ve Teknoloji Müdürü
İl Gümrük ve Ticaret Müdürü
İl Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı
İşçi Konfederasyonları Temsilcileri
İşveren Konfederasyonları Temsilcileri
Sakatlar Konfederasyonları Temsilcileri
İl Esnaf ve Sanatkârlar Odaları Birliği Başkanı
Kalkınma Ajansı Temsilcisi
ÇEKO Bölümü veya Mesleki Teknik Eğitim Bölümlerinden Öğretim Üyesi

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Kurum, 25.01.1946 tarih ve 6215 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 4837 sayılı "İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun" ile kurulmuştur. 5 Temmuz 2003 tarihinde 4904 sayılı "Türkiye İş Kurumu Kanunu" ile bugünkü ismi olan Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü ismini almıştır. İŞKUR 15.07.2018 tarihinde yürürlüğe giren 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" kapsamında kendisine verilen görevleri yürütmektedir (2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı , 2019).

15.07.2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında İŞKUR'a verilen görevler:

- *"Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına, istihdamın korunmasına ve geliştirilmesine, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,*
- *İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,*
- *İş ve meslek analizleri yapmak ve yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek ve verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,*
- *İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,*
- *Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,*
- *Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak,*
- *Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini yapmak,"*

şeklinde sıralanmaktadır.

Ayrıca yine bu kararnamede Kurum gelirleri (Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018);

- *"Her yıl Bakanlık bütçesine Kurum için konulan ödenek.*

- *Kurumca verilecek eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedeli ile işverenlerden ve tarım aracıları ile özel istihdam bürolarından alınan masraf karşılıkları.*
- *22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanunu'nun 30 uncu maddesi uyarınca Kuruma aktarılan idarî para cezaları.*
- *Özel istihdam bürolarından alınan idarî para cezaları.*
- *Kurumun taşınır ve taşınmaz mallarından elde edilen gelirler.*
- *Gerçek veya tüzel kişiler tarafından yapılan bağış, vasiyet ve Kurumca hazırlanan standart form ve benzerlerinin satışından elde edilecek gelirler ile diğer gelirler,"*

şeklinde sıralanmaktadır.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında verilen görevlerin dışında İŞKUR'a 4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu, 4857 Sayılı İş Kanunu ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun kapsamında da görevler verilmiştir.

4447 Sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile verilen görevler (İşsizlik Sigortası Kanunu, 1999);

- *"İşsizlik sigortası,*
- *Kısa çalışma ödeneği,*
- *Ücret garanti fonu,*
- *Yarım çalışma ödeneği,*
- *Esnaf Ahilik Sandığı*
- *Nakdi ücret desteği,*
- *İşsizlik ödeneği alırken işe girenler için yapılacak uzun vadeli sigorta primi desteği,*
- *İşsizlik sigortası fonunu yönetmek,*
- *Aktif işgücü politikaları uygulamak,*
- *İşgücü piyasası araştırma faaliyetlerini yürütmek,"*

şeklinde sıralanmaktadır.

4857 Sayılı İş Kanunu ile verilen görevler (İş Kanunu, 2003);

- *"İş ve işçi bulmaya aracılık etmek,*
- *Engelli ve eski hükümlü çalıştırma zorunluluğunu izleme,*
- *Toplu işçi çıkarmalarını takip etmek,*
- *Çalışma mevzuatına dair idari para cezalarının uygulanmasına ilişkin hususlar,"*

şeklinde ifade edilmektedir.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun ile verilen görevler (Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun, 1994);

- "İş kaybı tazminat ödemelerinin yapılmasını sağlamak" olarak ifade edilmektedir.

4.3 TÜRKİYE İŞ KURUMU BÜTÇE SÜRECİ

İŞKUR (IV) sayılı cetvelde sosyal güvenlik kurumları içerisinde yer alan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumudur. 15.07.2018 tarih ve 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Kurum bütçesini hazırlama görevi İŞKUR Genel Müdürü'ne verilmiş olup Kurumun bütçesini, bilançosunu, gelir gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlama görevi İŞKUR Yönetim Kurulu'na verilmiştir (Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren Kurum bütçesini harcama birimlerinin teklifleri doğrultusunda, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlama görevi Genel Müdür tarafından Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı (SGDB)'na verilmiştir.

Yukarıda bahsedildiği gibi bütçeyi hazırlayan ve koordine eden birim olan SGDB; bütçeyi üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlamakta olup bu süreç Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB)'nın 2023-2025 Dönemi Bütçe Hazırlıkları dikkate alınarak aşağıda bahsedildiği şekilde yürütülmektedir.

- Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek amacıyla SBB tarafından Haziran ayında Bütçe Hazırlama Rehberi Taslağı ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Taslağı yayımlanmaktadır.
- SGDB, SBB tarafından yayımlanan Bütçe Hazırlama Rehberi Taslağına göre gelecek 3 yılın bütçe hazırlık planlamasını yapmaktadır.
- SGDB tarafından Bütçe Hazırlama Rehberine göre harcama birimlerine gelecek 3 yılın bütçe tekliflerini hazırlamaya yönelik resmi yazı gönderilmektedir.
- Harcama birimleri tarafından birim bütçe teklifleri hazırlanarak SGDB'ye gönderilmektedir. SGDB, birimler tarafından gönderilen birim bütçe tekliflerini inceler ve uygun bulmadığı teklifleri düzeltilmesi için geri gönderir. En son tüm birimlerden gelen bütçe teklifleri uygun bulunduğunda Kurum bütçe teklifi oluşturulmaktadır.

- Kurum bütçe teklifi hazırlandıktan sonra ÇSGB aracılığıyla bütçe teklifi SBB'ye gönderilmektedir. SBB tarafından bütçe teklifi incelenerek, cari giderler ve yatırım giderlerine ilişkin rakamlar kesinleştirilerek, ÇSGB aracılığıyla Kuruma gönderilmektedir.
- SGDB, SBB'nin kesinleştirmiş olduğu rakamlara göre daha önce harcama birimlerinden gelen bütçe tekliflerinin revize edilerek izleyen 3 yılın bütçe tekliflerinin gönderilmesi için harcama birimlerine resmi yazı göndermektedir.
- Harcama birimleri tarafından hazırlanan nihai birim bütçe teklifleri SGDB'ye resmi yazı ile bildirilir. SGDB tarafından manuel olarak birim bütçe teklifleri kontrol ve konsolide edilerek Kurum bütçe tasarısı oluşturulmaktadır.
- SGDB tarafından oluşturulan kurum bütçe tasarısı Yönetim Kurulu onayına sunulur ve onaylanan tasarı ÇSGB'ye gönderilmektedir. Şekil-9'da yer alan Bütçe Süreci İş Akış Şeması'nda süreç bu şekilde ilerlemekle beraber Kurumumuzun bütçesi Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi süreci ile tam olarak örtüşmemektedir. Bunun nedeni 4 sayılı cetvelde yer alması ve işsizlik sigortası fonundan Kuruma aktarılan bütçenin e-bütçe (Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi)sistemine girişinin olmamasından kaynaklanmaktadır. Mevcut süreçte Yönetim Kurulu Kurum bütçesini onayladıktan sonra İŞKUR Portal üzerinden muhasebe sistemine girilmesiyle bütçe süreci tamamlanmaktadır.

Şekil 12: İŞKUR Bütçe Süreci İş Akış Şeması

Kaynak: İŞKUR

Süreç gerçekte yukarıda yer alan tabloda anlatıldığı şekilde ilerlemekle beraber, merkezi yönetim bütçe takvimine göre süreç aşağıda anlatıldığı şekildedir (Vatandaşın Bütçe Rehberi, 2023):

- ÇSGB'nin ilgili, ilişkili ve bağlı kuruluşlarından gelen bütçe teklifleri bakanlık bünyesindeki yetkili birimler tarafından konsolide edilerek ÇSGB bütçe teklifi olarak Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmektedir.
- Bakanlıklardan gelen bütçe teklifleri SBB tarafından konsolide edilerek Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifi oluşturulur ve mali yılbaşından en az 75 gün önce (17 Ekim'e kadar) Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

- Bütçe ve Kesin Hesap Kanun Teklifleri hakkında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu ile Genel Kurulda görüşmeler yapılır ve bütçe idareler itibarıyla oylanır. (Ekim-Aralık Dönemi)
- 31 Aralık tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu mali yılbaşından önce Resmi Gazete' de yayımlanarak yürürlüğe girer.
- SGDB, Resmi Gazete' de yayımlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na göre İŞKUR Portal üzerinden muhasebe sistemine gerekli girişler yapılarak, bütçe uygulamaya geçirilir.

Şekil 13: Merkezi Yönetim Bütçesi Hazırlama Süreci

Kaynak: Vatandaşın Bütçe Rehberi, 2023, s. 2

4.4 İŞKUR PERFORMANS ESASLI PROGRAM BÜTÇEYE GEÇİŞ ÖRNEĞİ HAZIRLAMA MODELİ

Program bütçeleme sistemine geçiş için gerekli çalışmaların yapılması konusunda ülkemizin en üst politika belgesi olan 11. Kalkınma Planı ile 2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programında hükümler bulunmaktadır. Buna ilave olarak 2021-2023 Dönemi Orta Vadeli Mali Planında harcama önceliği geliştirme konusunda toplumun beklentilerine daha fazla odaklanan, kamu kaynakları ile kamu hizmetleri arasındaki bağı güçlendiren, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıran program bütçe sisteminin 2021 yılı bütçesi ile birlikte hayata geçirileceği, Mali Plan döneminde merkezi yönetim bütçesi kapsamı dışında kalan kamu

idarelerinin bütçeleri ile fon, döner sermaye, özel hesap ve proje hesaplarının program bütçeye uygun hazırlanmasına ilişkin çalışmaların yürütüleceği de belirtilmiştir.

Bu çerçevede performans esaslı program bütçe sistemine geçiş sürecinin ilk adımı olarak 2020 yılı idare performans programları program bütçeye uygun olarak hazırlanmış ve TBMM'ye sunulmuş olup 2021 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Teklifi ise program bütçe esaslarına göre hazırlanmış ve uygulamaya konulmuştur.

5018 sayılı Kanun'un;

- 9 uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

> *"Kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları, beşinci fıkrasında kamu idarelerinin bütçelerini kalkınma planı, Cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı, stratejik planları ile program yapısına uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacağı,"*

- 12 nci maddesinde;

> *"Genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanıp ve uygulanacağı, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı,"*

- 13 üncü maddesinin birinci fıkrasının (k) bendinde;

> *"Bütçelerin, program yapısı esas alınarak kurumsal ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Cumhurbaşkanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanacağı ve uygulanacağı,"*

- 18 inci maddesinde;

> *"Merkezî yönetim bütçe kanun teklifine, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere Cumhurbaşkanlığı tarafından genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin ekleneceği,"*

- 52 nci maddesinde; "Mali istatistiklerin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî işlemlerini kapsayacağı,"

- 53 üncü maddesinde;

> *"Sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelere ait malî istatistikler ile merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistiklerin Hazine ve Maliye Bakanlığınca birleştirilerek, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait malî istatistiklerin elde edileceği ve üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanacağı,"*

hükme bağlanmıştır.

Program sınıflandırmasına bakıldığında sınıflandırma; bütçe kaynaklarının yönetimi açısından "Program - Alt Program - Faaliyet" şeklinde üç düzeyden oluşmaktadır. Program bütçede veri girişi ve raporlaması 3 aşamada gruplanmaktadır. Bu gruplar;

1. Ödenek İşlemleri(En detay seviyede gider-gelir-finansman) tekliflerinin girilmesi ve ilgili raporların hazırlanması,

2.Tekliflerin değerlendirmesinde kullanılan ek formlarda istenen bilgilerin girişi ve raporlanması,

3.Performans Bilgilerinin Girişi ve raporlaması şeklindedir. Aşağıdaki tabloda veri girişinde kullanılacak ana başlıklar yer almaktadır.

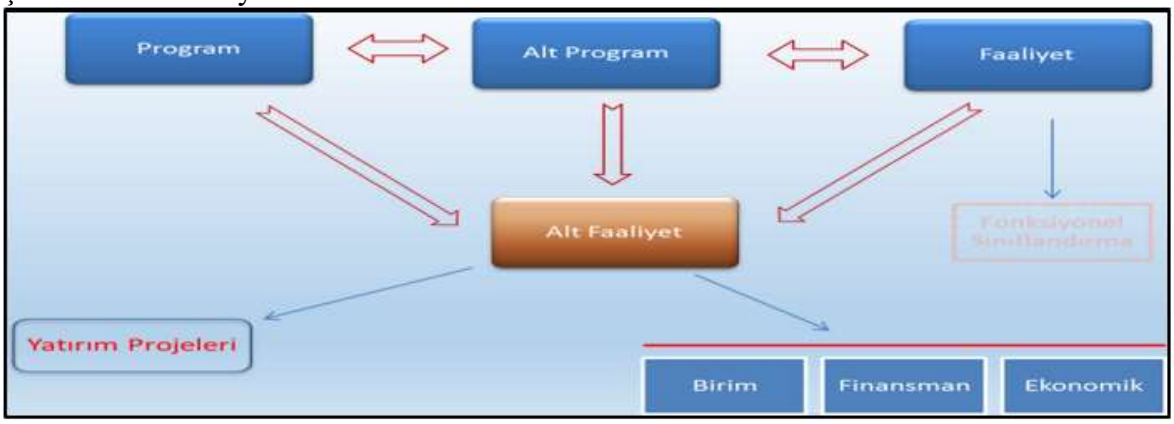
Tablo 22: Program Bütçe Veri Girişi ve Raporlama Tablosu

1.Ödenek İşlemleri	**2.Bütçe Hazırlık Ek Formların Girişi**	**3.Performans Bilgilerinin Hazırlanması**
1.1 Bütçe Tavanlarının Girilmesi	2.1 Ödeneğe ilişkin formlar kurumun tekliflerinden otomatik olarak üretilmesi.	3.1 Anahtar Gösterge Hedeflenen Değerleri ve Bilgilerinin Girişi
1.2 Alt Faaliyetlerin Tanımlanması		3.2 Alt Program için Gerekçe ve Açıklama Bilgileri
1.3 Alt Faaliyetlerin Dağıtılması		3.3 Alt Program Hedefi ve Stratejik Amaç İlişkisi Kurma
1.4 Ödenek ve Girişi		3.4 Alt Program Göstergeler-Birim İlişkisinin Kurulması
1.5 Taslak Birim Ödenek Teklifi Oluşturulması		3.5 Alt Program Gösterge Hedef Değerleri ve Bilgileri
		3.6 Faaliyet Açıklamaları

Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021

Örneğin, Alt Faaliyetlerin Tanımlanması yapılırken aşağıda yer alan süreç takip edilecektir.

Şekil 14: Alt Faaliyetlerin Tanımlanması Süreci



Kaynak: Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021

Bütçeleme açısından faaliyetlerin belirlenmesinde aşağıdaki ilkeler dikkate alınmalıdır:

- Temel olarak idarelerin mevzuatı uyarınca sunmakla yükümlü olduğu hizmetler esas alınır,
- Program ve alt programların amaç ve hedefleriyle ilişkili olmalıdır,
- Faaliyet kapsamında yürütülen iş, işlem ve süreçler birbiriyle uyumlu olmalıdır,
- Çıktılara yönelik olmalıdır. Çıktı odaklı tanımlanmış faaliyetler, kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen ürün ve hizmetlerin ilişkilendirilmesine ve girdi odaklı bir bütçelemeden çıktı-sonuç odaklı bütçelemeye geçiş yapılabilmesine destek sağlayacaktır.
- Maliyetlendirilebilir olmalıdır,
- Hem yatırım ödeneklerini hem de cari ödenekleri kapsamalıdır.

Faaliyetler, programlar ve alt programlar gibi süreklilik arz etmeyebilir. Dolayısıyla program kapsamında sunulan hizmetler ile ilişkili olarak yıllar itibarıyla değişiklik gösterebilecektir.

Öngörülen model, program bütçe yapı ve araçlarının mevcut bütçe sistemimizle bütünleştirilmesi amacıyla Kurumumuzun mali yönetim yapısı, idari teşkilatlanması ve ihtiyaçları ile ilgili mevzuat da göz önünde bulundurularak geliştirilmiştir.

Diğer bir önemli husus Kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanması da toplumsal duyarlılığın yüksek olduğu hususlardan biridir. Bu açıdan kadın-erkek fırsat eşitliğinin sağlanmasında etkinliğin artırılması için kamu hizmetleri sunulurken kadın ve erkeklerin ihtiyaç ve öncelikleri göz önünde tutulmalıdır. Sunulan kamu hizmetlerinin kadın ve erkekleri nasıl etkilediğinin tespit edilmesi ve kadınların güçlenmesi konusunda sağlanan gelişmelerin ölçülmesi amacıyla göstergeler oluşturulması önem arz etmektedir. Söz konusu göstergeler aracılığıyla her idarenin yaptığı harcamalardan kadın ve erkeklerin nasıl etkilendiğinin izlenebilmesi amaçlanmaktadır. Bu nedenle idarelerin performans göstergeleri belirlenirken kadın-erkek fırsat eşitliğinin izlenmesine yönelik göstergelere mümkün olduğunca yer verilmelidir.

Başka bir önemli nokta da Program maliyetlerinin doğru tespit edilmesi hususudur. Program maliyetlerinin doğru tespiti kullanılan kamu kaynağı ile ulaşılmak istenen sonuçlar arasında karşılaştırma yapılmasına imkân sağlayarak kamu kaynakların etkili, ekonomik ve verimli

kullanılıp kullanılmadığı sorularına cevap verilmesine katkıda bulunur. Ancak bu şekilde maliyet etkin bir uygulama yürütülüp yürütülmediği açıklığa kavuşabilecek veya hizmet sunumu nedeniyle katlanılan maliyetler ile hizmetlerden sağlanan faydaların karşılaştırılabilmesi mümkün olacaktır. Ayrıca program maliyetlerinin doğruluğu karar alıcıların alternatif yöntemler arasında tercih yapabilmesine imkân sağlamakta olup kamu kaynaklarının daha etkin kullanılması sonucunu doğurabilecektir.

Bir program kapsamında üretilen ürünler ile sunulan hizmetlerin maliyeti; süreçte kullanılan girdiler için yapılan harcamaların yanı sıra mal veya hizmet üretilirken kullanılan taşınır ve taşınmazların maliyeti, taşınmazların yıpranması nedeniyle katlanılan amortisman giderleri, mal veya hizmet üretilirken üstlenilen yükümlülükler dikkate alınmak suretiyle tam olarak tespit edilebilir. Bu şekilde bir maliyet tespiti tahakkuk esaslı bütçe ve muhasebe anlayışı ile birlikte detaylı bir maliyet muhasebesi anlayışının gelişmesini gerektirmektedir.

5018 sayılı Kanun ile ülkemizde bütçe giderleri nakit esasına göre kayıt altına alınmakta ve devlet muhasebesinde maliyet esaslı bir yaklaşım tam olarak uygulanamamaktadır. Bu nedenle program bütçeye geçişin ilk yıllarında programların maliyetleri tespit edilirken bütçe giderleri esas alınacak ve programın bütün maliyet unsurlarının hesaplanması yerine programın bütçe dönemindeki kaynak ihtiyacına odaklanılacaktır. Daha sonraki yıllarda bu alanda yapılacak çalışmalarla birlikte maliyet tespitini daha ileri düzeye taşımak mümkün olacaktır.

Programların maliyetleri belirlenirken faaliyetler esas alınacaktır. Faaliyet maliyetlerinin belirlenmesi, aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımla alt programların ve programların maliyetlerinin belirlenmesini sağlayacaktır.

Maliyetin tespitinde faaliyet ile ilişkilendirilebilen sabit ya da değişken tüm harcamalar maliyete dâhil edilecektir. Bu şekilde yapılacak maliyet tahmini ile aşağıdan yukarıya doğru alt program ve programların ödenek ihtiyacının tespit edilmesi sağlanacaktır.

Faaliyetlerin ödenek ihtiyacı aşağıda yer verilen tablo ile tespit edilecek olup söz konusu tablo idare bütçe tekliflerinde kullanılacaktır. Ödenek ihtiyacı tespit edilirken faaliyetlerle ilişkilendirilebilen tüm doğrudan ve dolaylı maliyetler dikkate alınacaktır.

Diğer bir konu Program Bütçe ile Üst Politika Belgeleri İlişkisidir. Program bütçe çalışmalarında üretilen anahtar göstergeler ile performans göstergeleri 2024 – 2028 dönemini kapsayan On İkinci Kalkınma Planında yer alan hedef ve göstergeler çerçevesinde değerlendirilmiş ve uyum içinde olmalıdır.

Yukarıda yer verilen hükümler birlikte değerlendirildiğinde, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri arasında sayılan sosyal güvenlik kurumlarının ve dolayısıyla İŞKUR'un bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerini, program sınıflandırmasını içerecek şekilde Performans Esaslı Program Bütçe sistemine uygun olarak yürütmesi gerektiği görülmektedir. Bu doğrultuda İŞKUR bütçesinin performans esaslı program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmasını teminen, iş planının yapılması, elektronik sistem altyapılarının performans esaslı program bütçeye uygun hale getirilmesi gerekmektedir. İŞKUR'un performans esaslı program bütçe sistemini kullanması, kurum bütçesini buna göre hazırlaması ve uygulaması, üst politika belgelerinde yer verilen politikalar ile ilgili mevzuatında düzenlenen temel ilkeler çerçevesinde, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımına katkı sağlayacağı, mali saydamlığı ve hesap verebilirliği arttıracağı değerlendirilmektedir.

Bu kapsamda Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından oluşturulan program yapısı içerisindeki "İstihdam" başlıklı program altında yer alacak şekilde İŞKUR 2018-2023 Stratejik Planı'ndan faydalanılarak hazırlanan İŞKUR bütçe sistemine yönelik öneri tablosu aşağıda yer almaktadır.

Tablo 23: İŞKUR İçin Program Bütçe Önerisi

Program	**İstihdam**		
Alt Program	**1 İşe Yerleştirme Hizmetlerini İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Geliştirmek.**		
Faaliyet	*1.1 Plan döneminde özel sektörde işe yerleştirilen kişi sayısını bir önceki yıl hedefinin % 5'i oranında artırmak.*		
Alt Faaliyet	1.1.1 Özel sektörde işe yerleştirme hizmetleri sunmak.	**Performans Göstergesi** 1.1.1.1 Özel sektörde işe yerleştirilen sayısında bir önceki yıl hedefine göre artış sayısı	**Harcama Birimi** İHDB İl Müdürlükleri
	1.1.2 İstihdam fuarları düzenlemek.	**Performans Göstergesi** 1.1.2.1 Düzenlenen istihdam fuarı sayısı	**Harcama Birimi** İHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*1.2 Özel politika gerektiren grupların istihdamını artırmak.*		
Alt Faaliyet	1.2.1 Kadınlara özel sektörde işe yerleştirme hizmetleri sunmak.	**Performans Göstergesi** 1.2.1.1 Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki kadın oranı	**Harcama Birimi** İHDB İl Müdürlükleri
	1.2.2 Gençlere özel sektörde işe yerleştirme hizmetleri sunmak.	**Performans Göstergesi** 1.2.2.1 Özel sektörde işe yerleştirilenlerin içindeki genç oranı	**Harcama Birimi** İHDB İl Müdürlükleri

	1.2.3 Engellilere özel sektörde işe yerleştirme hizmetleri sunmak.	**Performans Göstergesi** 1.2.3.1 Özel sektörde engelli kontenjan doluluk oranı	**Harcama Birimi** İHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*1.3 Her yıl işgücü piyasası araştırmaları yapmak ve sonuçlarını ulusal, yerel ve sektörel bazlı yayımlamak.*		
Alt Faaliyet	1.3.1 İşgücü piyasası araştırmasının il müdürlükleri tarafından saha çalışmasının yürütülmesi ve il raporlarının yazılması konusunda gerekli eğitim, planlama ve koordinasyonu gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 1.3.1.1 Türkiye geneli için yayımlanan işgücü piyasası araştırması rapor sayısı	**Harcama Birimi** İPİDB İl Müdürlükleri
		Performans Göstergesi 1.3.1.2 İl düzeyinde yayımlanan işgücü piyasası araştırması rapor sayısı	
	1.3.2 İşgücü piyasası araştırması verilerini derleyerek, ülke ve sektör bazında raporlar hazırlamak ve yayımlamak.	**Performans Göstergesi** 1.3.2.1 Türkiye geneli için yayımlanan sektörel rapor sayısı	**Harcama Birimi** İPİDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*1.4 Her yıl açık iş istatistikleri araştırması yapmak.*		
Alt Faaliyet	1.4.1 Açık iş araştırmalarının il müdürlükleri tarafından saha çalışmasının yürütülmesi konusunda gerekli eğitim, planlama ve koordinasyonu gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 1.4.1.1 Türkiye geneli için gerçekleştirilen açık iş istatistikleri araştırması sayısı	**Harcama Birimi** İPİDB İl Müdürlükleri
	1.4.2 Açık iş araştırması verilerini derleyerek özet sonuçlar hazırlamak ve yayımlamak.	**Performans Göstergesi** 1.4.2.1 Açık iş istatistikleri araştırmaları ile ilgili olarak kamuoyu ile paylaşılan özet sonuç sayısı	**Harcama Birimi** İPİDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*1.5 Mesleklerin iş analizini yaparak beceri envanteri çıkarmak ve bu envanteri kullanan eşleştirme sistemi oluşturmak.*		
Alt Faaliyet	1.5.1 Türk Meslekler Sözlüğünde yer alan mesleklerin iş analizinin yapılarak beceri envanteri oluşturulması ve sistemsel yazılım çalışması yapılması	**Performans Göstergesi** 1.5.1.1 Türk Meslekler Sözlüğünde yer alan mesleklerden iş analizi yapılan meslek sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB İl Müdürlükleri
		Performans Göstergesi 1.5.1.2 İş analizi yapılarak Beceri Envanteri oluşturulması ve sistemsel yazılım çalışması yapılması	
Alt Program	**2 İşgücü Piyasasının İhtiyaçları Doğrultusunda Kalıcı İstihdam İçin Nitelikli Danışmanlık Hizmetleri Geliştirmek.**		
Faaliyet	*2.1 Öğrencilere etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.*		
Alt Faaliyet	2.1.1 Eğitim öğretim kurumu ziyaretleri gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 2.1.1.1 İş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilen öğrenci sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB İl Müdürlükleri
		Performans Göstergesi 2.1.1.2 İş Kulüplerinden yararlanan öğrenci sayısı	
		Performans Göstergesi 2.1.1.3 İş Kulüplerinden yararlanan öğrenci sayısı	
Faaliyet	*2.2 İş arayanların kalıcı istihdamını sağlamak için etkili iş ve meslek danışmanlığı hizmeti vermek.*		
Alt Faaliyet	2.2.1 Bireysel iş ve meslek danışmanlığı görüşmeleri gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 2.2.1.1 İş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilen kadın sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB İl Müdürlükleri
		Performans Göstergesi 2.2.1.2 İş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilen 15-24 yaş arası genç sayısı	
		Performans Göstergesi 2.2.1.3 İş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilen engelli sayısı	
		Performans Göstergesi 2.2.1.4 İş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinden yararlanan yeni mezun birey sayısı	
		Performans Göstergesi 2.2.1.5 İş ve meslek danışmanlığı hizmeti sunulan kişilerin, 6 ay içerisinde İŞKUR aracılığıyla işe yerleştirilme veya Aktif İşgücü Programlarına katılma oranı	
Faaliyet	*2.3 İşveren danışmanlığı hizmetlerini geliştirmek.*		

Alt Faaliyet	2.3.1 İşveren danışmanlığı hizmetlerini geliştirmek amacıyla etkin ve verimli işyeri ziyaretleri gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 2.3.1.1 Ziyaret edilen işyeri sayısı **Performans Göstergesi** 2.3.1.2 İlk defa ziyaret edilen işyeri sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*2.4 İş arayanlara daha nitelikli danışmanlık hizmeti sunulabilmesi maksadıyla İş Kulüplerinin sayısını ve yararlanıcı sayısını artırmak.*		
Alt Faaliyet	2.4.1 Yeni İş Kulüpleri açılarak iş arayanlara yoğunlaştırılmış iş ve meslek danışmanlığı hizmeti verilecektir.	**Performans Göstergesi** 2.4.1.1 İş Kulübü sayısı **Performans Göstergesi** 2.4.1.2 İş Kulübünden yararlanan kişi sayısı **Performans Göstergesi** 2.4.1.3 İş Kulübünden yararlanan genç sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*2.5 Profil Temelli Danışmanlık Hizmetleri ile branşlaşmış hizmet sunumunu geliştirmek maksadıyla iş ve meslek danışmanlarının niteliklerini arttıracak hizmet içi eğitim düzenlenecektir.*		
Alt Faaliyet	2.5.1 Profil Temelli Danışmanlık Sistemi kapsamında İş ve Meslek Danışmanlarına branş bazlı, hedef gruba sunulan hizmetlerin niteliğinin geliştirilmesine yönelik eğitim verilmesi sağlanacaktır.	**Performans Göstergesi** 2.5.1.1 Branşlaşmış hizmet sunumu amacıyla en az bir hizmet içi eğitim programına katılan iş ve meslek danışmanı oranı **Performans Göstergesi** 2.5.1.2 İş ve meslek danışmanlarına sunulan farklı içerikte hizmet içi eğitim programı sayısı	**Harcama Birimi** İMDDB
Alt Program	**3 İşgücünün İstihdam Edilebilirliğine Yönelik Aktif İşgücü Hizmetlerini Geliştirmek.**		
Faaliyet	*3.1 Plan döneminde düzenlenen işbaşı eğitim programı katılımcı sayısını bir önceki yıl hedefinin %5'i oranında artırmak.*		
Alt Faaliyet	3.1.1 Mesleki deneyimi olmayan Kuruma kayıtlı işsizleri işbaşı eğitim programlarından yararlandırmak.	**Performans Göstergesi** 3.1.1.1 Yıllık işbaşı eğitim programlarından yararlanan kişi sayısı **Performans Göstergesi** 3.1.1.2 Yıllık işbaşı eğitim programlarından yararlanan kadın sayısı **Performans Göstergesi** 3.1.1.3 Yıllık işbaşı eğitim programlarından yararlanan genç sayısı	**Harcama Birimi** AİHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*3.2 Plan döneminde düzenlenen mesleki eğitim kursiyer sayısını bir önceki yıl hedefinin %5'i oranında artırmak.*		
Alt Faaliyet	3.2.1 Meslek sahibi olmayanlara ya da meslek sahibi olup da işgücü piyasasının ihtiyaçlarını karşılamayan kişilere yönelik beceriler kazandırmak için mesleki eğitim kursu düzenlemek.	**Performans Göstergesi** 3.2.1.1 Yıllık mesleki eğitim kurslarından yararlanan kişi sayısı **Performans Göstergesi** 3.2.1.2 Yıllık mesleki eğitim kurslarından yararlanan kadın sayısı **Performans Göstergesi** 3.2.1.3 Yıllık mesleki eğitim kurslarından yararlanan genç sayısı	**Harcama Birimi** AİHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*3.3 Dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında, öncelikli sektörlerin ihtiyaç duyduğu becerilere sahip işgücünün yetiştirilmesine yönelik kurs ve programlar düzenlemek.*		
Alt Faaliyet	3.3.1 Kurs ve programlar yoluyla dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında, öncelikli sektörlerin ihtiyaç duyduğu becerilere sahip işgücünün yetiştirilmesini sağlamak.	**Performans Göstergesi** 3.3.1.1 Bilgi iletişim sektöründe düzenlenen kurs ve programlardan yararlanan kişi sayısı **Performans Göstergesi** 3.3.1.2 Dijital dönüşümün ortaya çıkardığı yeni meslek alanlarında düzenlenen kurs ve programlardan yararlanan kişi sayısı	**Harcama Birimi** AİHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*3.4 Engellilerin işgücüne katılımını ve istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla aktif işgücü piyasası programları uygulamak, bu kapsamda yeni mesleki eğitim yöntemleri geliştirmek.*		
Alt Faaliyet	3.4.1 Engellilerin aktif işgücü piyasası programları yoluyla istihdam edilebilirliklerini artırmak ve işgücüne katılımlarını desteklemek.	**Performans Göstergesi** 3.4.1.1 Aktif işgücü programlarından yararlanan engelli sayısı **Performans Göstergesi** 3.4.1.2 Kendi işini kurma hibe desteğinden yararlanan engelli sayısı **Performans Göstergesi**	**Harcama Birimi** AİHDB İl Müdürlükleri

		3.4.1.3 Engellilerin meslek edinmesine yönelik geliştirilecek uzaktan eğitim programının tamamlanma oranı	
Alt Program	**4 Pasif İstihdam Programlarını Daha Etkili Sosyal Koruma Sağlayacak Şekilde Uygulamak.**		
Faaliyet	*4.1 Pasif istihdam programlarının etkinleştirilmesi maksadıyla hak kazanma şartları, ödeme miktarı ve süresine ilişkin, özel politika gerektiren grupları da dikkate alarak, çalışmalar yapmak.*		
Alt Faaliyet	4.1.1 Pasif işgücü programlarının etkinliğinin arttırılması amacıyla, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı aracılığıyla Sosyal Güvenlik Kurumundan temin edilen veriler ışığında üst yönetime sunulmak üzere, projeksiyon çalışmaları yapmak.	**Performans Göstergesi** 4.1.1.1 Yapılan analiz sayısı	**Harcama Birimi** İSDB
	4.1.2 Pasif işgücü programlarının etkinliğinin arttırılması amacıyla üst yönetime sunulmak üzere mevzuat değişikliği önerisi hazırlamak.	**Performans Göstergesi** 4.1.2.1 Mevzuat düzenlemesi için yapılan hazırlık çalışması sayısı	**Harcama Birimi** İSDB
Faaliyet	*4.2 Pasif istihdam programlarına başvuru sürecini kolaylaştırmak ve bu başvuruların sonuçlanma sürelerini kısaltmak.*		
Alt Faaliyet	4.2.1 İşsizlik Ödeneği/Esnaf Ahilik Sandığı Ödeneği işlemlerine ilişkin sistem/mevzuat iyileştirme çalışmaları yapmak.	**Performans Göstergesi** 4.2.1.1 Ay içinde onaylanabilecek durumda olup onaylanan İşsizlik Ödeneği /Esnaf Ahilik Sandığı Ödeneği başvuru sayısının, toplam onaylanabilecek durumda olan başvuru sayısına oranı	**Harcama Birimi** İSDB
	4.2.2 Eğitim faaliyetleri gerçekleştirmek.	**Performans Göstergesi** 4.2.2.1 Esnaf Ahilik Sandığı uygulama alt yapısının oluşturulma oranı	**Harcama Birimi** İSDB İl Müdürlükleri
	4.2.3 Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ile işbirliği içerisinde yarım çalışma ödeneği başvurularının internet üzerinden alınabilmesi ve esnaf ahilik sandığı uygulama alt yapısının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmak.	**Performans Göstergesi** 4.2.3.1 Doğum ve evlat edinme sonrası yarım çalışma ödeneğinin başvurularının elektronik ortamda alınması için gerekli alt yapının oluşturulma oranı	**Harcama Birimi** İSDB BİDB
Alt Program	**5 Sunulan Hizmetlerin Daha Etkin Yürütülebilmesi İçin Kurumsal Kapasiteyi Güçlendirmek.**		
Faaliyet	*5.1 Kurum hizmetlerinin tanınırlığını/farkındalığını artırmak.*		
Alt Faaliyet	5.1.1 Kurum hizmetlerinin kamuoyu nezdinde bilinirliğini artırmak için basın toplantıları yapmak.	**Performans Göstergesi** 5.1.1.1 İllerde düzenlenen basın toplantısı sayısı	**Harcama Birimi** BYTB İl Müdürlükleri
	5.1.2 Kurum hizmetlerinin kamuoyu nezdinde bilinirliğini artırmak için basın bültenleri hazırlamak.	**Performans Göstergesi** 5.1.1.2 İllerde hazırlanan basın bülteni sayısı	**Harcama Birimi** BYTB İl Müdürlükleri
	5.1.3 Kurum sosyal medya hesaplarına erişim sağlamak.	**Performans Göstergesi** 5.1.1.3 Kurum sosyal medya takipçi sayısı	**Harcama Birimi** BYTB SGDB
	5.1.4 Kurum internet sayfasına erişim sağlamak	**Performans Göstergesi** 5.1.1.4 Kurum internet sayfasına erişim sayısı	**Harcama Birimi** BYTB BİDB
Faaliyet	*5.2 Kurumun teknolojik ve fiziki alt yapısını geliştirmek.*		
Alt Faaliyet	5.2.1 Kurumun teknolojik altyapısını geliştirme faaliyeti.	**Performans Göstergesi** 5.2.2.1 İŞKUR Bilişim Sistemleri Modernizasyonu Projesinin tamamlanma oranı	**Harcama Birimi** BİDB İl Müdürlükleri
	5.2.2 İhtiyaca uygun standart hizmet binası projeleri ile hizmet binalarının yenilenmesi ve yeni hizmet binası yaptırılması faaliyeti.	**Performans Göstergesi** 5.2.2.2 Kurum mülkiyetindeki bina sayısı	**Harcama Birimi** DHDB İl Müdürlükleri
Faaliyet	*5.3 Avrupa Birliği, diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla ilişkileri ve işbirliğini geliştirmek, karşılıklı öğrenme ve gelişim platformlarını etkin şekilde kullanmak.*		
Alt Faaliyet	5.3.1 AB ve uluslararası kaynaklı projeler ve programlarla ilgili	**Performans Göstergesi**	**Harcama Birimi** DİPDB

	gerçekleştirilen eğitim faaliyetine katılarak/organize ederek, uluslararası nitelikte toplantılara katılım sağlamak ve uluslararası nitelikte rapor hazırlamak.	5.3.1.1 Uluslararası kaynaklı projeler ve programlar kapsamında gerçekleştirilen eğitim faaliyeti sayısı	
		Performans Göstergesi 5.3.1.2 Katılım sağlanan uluslararası nitelikli toplantı sayısı	**Harcama Birimi** DİPDB
		Performans Göstergesi 5.3.1.3 Uluslararası nitelikte hazırlanan raporlaştırılmış çalışma sayısı	**Harcama Birimi** DİPDB
Faaliyet	*5.4 Stratejik yönetim kapasitesini geliştirmek.*		
Alt Faaliyet	5.4.1 İç kontrol iş ve işlemlerini yürütmek üzere görevlendirilen merkez ve taşra birimi personeline yönelik iç kontrol bilgilendirme eğitiminin gerçekleştirilmesi faaliyeti.	**Performans Göstergesi** 5.4.1.1 İç kontrol sisteminin kamu iç kontrol standartlarına uyum oranı	**Harcama Birimi** SGDB İl Müdürlükleri
	5.4.2 Stratejik plan değerlendirme raporu hazırlanacaktır.	**Performans Göstergesi** 5.4.1.2 Stratejik plan değerlendirme rapor sayısı	**Harcama Birimi** SGDB

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

İŞKUR'un finansman kaynakları; Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından öngörülen 4 finans kodu altında "Hazine Transferleri" , 4857 sayılı İş Kanununun 30.maddesi kapsamında 6 finans kodu altında "Engelli ve Eski Hükümlü İdari Para Cezaları Fonu" ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunun 53. Maddesinin B fırkasının (c), (d) ve (h) bentleri gereği 8 finans kodu altında "İşsizlik Sigortası Fonu" şeklindedir.

İŞKUR'un finansman kaynaklarından 8 finans kodunu oluşturan İşsizlik Sigortası Fonu; işçi, işveren ve devlet katkılarından oluşan işsizlik sigortası primleri ile 4447 sayılı Kanun gereğince işçi ve işverenlerden alınacak ceza, gecikme zammı ve faizler ile diğer her türlü gelir ve kazançların toplandığı fondur. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından SGK, geri kalan tüm işlemlerinin yürütülmesinden İŞKUR sorumludur. Bu kapsamda İŞKUR bünyesinde İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı ile Fon Yönetimi ve Aktüerya Dairesi Başkanlıkları kurulmuştur. Fon İŞKUR Yönetim Kurulu tarafından işletilmekte ve yürütülmektedir.

4447 sayılı Kanunun 53. Maddesinde İşsizlik Sigortası Fonu'nun bütçe kapsamı dışında olduğu ve Genel Bütçeye gelir olarak kaydedilemeyeceği hükmü yer almaktadır. Bu sebeple İşsizlik Sigortası Fonundan sağlanan gelirler ve yapılan giderler İŞKUR bütçesi içerisinde yer almamaktadır.

4447 sayılı Kanunun 53. Maddesinde Fon gelirleri ve bu gelirlerle alınan malların İŞKUR'a ait olduğu ifade edilmektedir. Yine aynı Kanunun 48. Maddesinde, Fonun bir önceki yıl prim gelirlerinin %30'unu, İŞKUR'un; istihdamı artırıcı ve koruyucu tedbirler almak, danışmanlık hizmetlerini yürütmek ve Kurum çalışanlarının mali ve sosyal haklarına ilişkin

ödemeleri gerçekleştirmek gibi bazı giderlerini karşılamak üzere kullanabileceği ve bu oranı %50'ye kadar artırmaya Cumhurbaşkanı yetkilidir hükmü yer almaktadır.

Yukarıda bahsedilen İşsizlik Sigortası Fonu, İŞKUR'un gerek performans esaslı program bütçe sistemine geçişinde gerekse bütçesini oluşturma sürecinde genel bütçeye kaydedilemeyeceği hususu nedeniyle bazı sorunlara yol açabileceği düşünülmektedir.

Bu sorunlardan ilki Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın, Fon gelirlerinin İŞKUR'un sunduğu hizmetlerin çoğunu finanse ettiğini düşünerek 4 finans kodu altında yer alan "Hazine Transferlerini" en aza indirgeyecek şekilde Kuruma ödenek tahsis etmesi hususudur. Bu durum Kurumun, Performans Esaslı Program Bütçe Sisteminin getirdiği kaynak tahsisinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması ile hizmetlerin sunumunda kalitenin artırılması ilkeleri ile ters düşmesine yol açmaktadır. Çünkü bu durum İŞKUR'un üst politika belgelerine göre hazırladığı stratejik planda yer alan amaç ve hedeflerini gerçekleştirmek için gerekli ödeneğe sahip olamamasına, faaliyetlerini etkin bir şekilde yürütememesine ve istediği kalitede hizmet sunamamasına yol açabilmektedir.

Bir başka sorun ise Performans Esaslı Program Bütçe Sistemi ile güçlendirilmek istenen mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin Fonun gelir ve giderlerinin, Kurum bütçesi içerisinde yer almaması ile tam anlamıyla işletilememesi hususudur. Çünkü Kurumun, Fondan yaptığı harcamalar Genel Bütçe içerisinde yer almamaktadır. Burada önemli olan kısım Fon bütçesinin tamamının değil sadece 4447 sayılı Kanunun 53. Maddesinin B fırkasının (c), (d) ve (h) bentleri gereği yapılan giderler ile 4 finans kodlu hazineden İŞKUR'a tahsis edilen hazine bütçesinin beraber e-bütçe sisteminde yer alması hususudur.

SONUÇ

Stratejik yönetim anlayışıyla birlikte yürütülecek bütçe sistemleri, birçok ülkede kamu mali reformlarının temelini oluşturmaktadır. Türkiye'de kamu mali yönetim alanında uzun süren reform çalışmaları sonucunda stratejik planlamaya dayalı performans esaslı program bütçe sistemine geçiş yapılmıştır. Bu geçişin altında yatan sebepler aşağıda yer almaktadır:

- Stratejik plana dayalı olması: Uygulanmaya başlayan yeni bütçe sistemi ile birlikte kamu idareleri çok yıllı olacak şekilde hazırladıkları stratejik planlara göre faaliyetlerini gerçekleştirmekte ve bütçe ile kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını stratejik önceliklere göre değerlendirerek etkin, verimli ve tasarruflu bir kaynak kullanımı gerçekleştirmektedir.
- Hesap verme sorumluluğu: Performans esaslı program bütçe sistemi, kamu idarelerinin kendilerine kanun ile verilen yetkiler ve bütçe ile tahsis edilen kaynakların kullanımında hukuka aykırı işlem tesis etme, görevin kötüye kullanılması, savurganlık gibi durumları önlemeye yönelik daha etkin bir hesap verme mekanizması oluşturmaktadır.
- Kamu idarelerinde kurum kültürünün oluşturulmasına katkı sağlaması: Performans esaslı program bütçe sistemi; kamu kurumlarının geleceğe yönelik misyon ve vizyon oluşturarak, belirledikleri stratejik hedeflere ulaşmak için politikalar üreterek, stratejik planları kapsamında faaliyetler yürüterek ve katılımcı anlayış yapısı ile tüm paydaşlara görev ve sorumluluklar dağıtarak kurum kültürünün oluşmasına ve kurumsallaşmasına katkı sağlamaktadır.
- Kamu mali yönetiminde şeffaflık sağlaması: Kamu kurumlarının web sitelerinde stratejik planlarını, performans programlarını ve faaliyet raporlarını kamuoyuyla paylaşması vatandaşlar ile kamu kurumları arasındaki iletişimin ve bağın artmasını sağlar. Bu şekilde vatandaşlar kamu kurumlarının faaliyetlerini ve performanslarını değerlendirme imkânı bulmakta ve daha kaliteli hizmet sunulması fırsatı yakalanmaktadır.
- Bütçe sürecinde ikili yapının kaldırılması: CHS öncesinde bütçeleme süreci Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekle birlikte yatırım harcamalarına ilişkin işlemler Kalkınma Bakanlığı uhdesinde yürütülmekteydi. Bu durumda kamu idarelerinin stratejik planları Kalkınma Bakanlığı'nın, performans programı ve

faaliyet raporları ise Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın ikincil mevzuatlarına göre hazırlanmaktaydı. Bu dokümanların birbirlerini tamamlayan metinler olduğu düşünüldüğünde tek bir elden çıkmaması bazı uyumsuzlukların ortaya çıkmasına ve kamu idarelerinin hedeflenen performansı yakalayamamasına yol açmaktaydı. CHS'ye geçilmesiyle birlikte Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurularak ikili yapıya son verilerek Performans Esaslı Program Bütçe'nin tek elden yürütülmesi sağlanmıştır.

Yukarıda bahsedildiği şekilde uygulanmaya başlayan yeni bütçe sistemi ile birlikte kamu mali yönetim sisteminde büyük ilerlemeler kaydedilmekle birlikte aşağıda bahsedilen bazı sorunlar ile karşılaşılmaktadır.

- Kamu personeli için performansa dayalı ücretlendirme sisteminin kurulamaması: Performans esaslı program bütçe sistemiyle birlikte kamu idarelerindeki en alt kademeden en üst kademeye kadar görev yapmakta olan tüm çalışanların performanslarının ölçümü yapılarak kamu kaynaklarının verimli kullanılıp kullanılmadığının tespit edilmesi önem arz etmektedir. Ancak ülkemizde yürürlükte bulunan ve tüm memurların tabi olduğu 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda performansa dayalı bir ücretlendirme sisteminden bahsetmek mümkün değildir. Bu kapsamda uygulanmakta olan yeni bütçe yapısıyla birlikte ilgili mevzuatta düzenlemeye gidilerek performansa dayalı ücretlendirme sisteminin yürürlüğe girmesi önem arz etmektedir. Performansa dayalı bir ücretlendirme sistemi oluşturulurken de ödül-ceza odaklı bir sistem oluşturmak yerine, kamu personelinin unvanına uygun şekilde belirlenen iş tanımlarına göre performans ölçütleri getirilerek kamu personelinin ücretlerinin belirlenmesinin uygun olacağı düşünülmektedir. Çünkü ödül-ceza şeklinde bir ücretlendirme sisteminin uygulanması, kamu personelinin aldıkları maaşlarda düşüşe neden olacağı şeklinde bir düşünce oluşturup, endişe ve korku hissetmelerine yol açarak verimliliklerinin düşmesine sebep olmaktadır. Bu durumda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde aksaklılara sebep olarak yeni bütçe sisteminin başarısızlığa uğramasına neden olmaktadır.
- Performans denetiminde etkinliğin sağlanamaması: Performans Esaslı Program Bütçe sisteminin son aşaması olan performans denetimi Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Ancak 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 7.maddesinin

6.fırkasında: “Sayıştay tarafından yapılan performans denetimleri mali ve hukuki sorumluluk doğurmaz” hükmü performans esaslı program bütçe sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesinde büyük öneme sahip olan performans denetiminin etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Bu kapsamda performans denetiminde etkinliğin sağlanması için gerek bahsi geçen kanunda düzenleme yapılması gerekse kamu kurumlarındaki iç denetim ve iç kontrol sistemlerinin kurulması önem arz etmektedir. Böylece performans esaslı program bütçe sisteminin etkin bir şekilde yürütülmesi sağlanacaktır.

- Yeni bütçe sistemine tüm kamu kurumlarının dâhil edilmesinde aksaklıklar yaşanması: Her değişim sancılı bir süreci içerisinde barındırmaktadır. Performans esaslı program bütçe sistemine geçilmesi ile geçmiş uygulamalardan vazgeçilerek sürecin içerisinde yer alan tüm paydaşların yeni sisteme entegre edilmesi zaman almaktadır. Bu durumda yeni bütçe sisteminin benimsenmesinde ve yeknesak şekilde uygulanmasında sorunlara yol açmaktadır. Bu kapsamda (IV) sayılı cetvelde yer alan Sosyal Güvenlik Kurumları olan SGK ve İŞKUR’un halen performans esaslı program bütçe sistemi içerisinde yer almaması yeni bütçe yapısının tam anlamıyla sahiplenilmesi ve benimsenmesi önündeki en büyük engellerden biri olarak öne çıkmaktadır.

Yukarıda bahsedildiği şekilde performans esaslı program bütçe sistemine tüm kamu idarelerinin geçişi sistemin sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için hayati öneme sahiptir. Ancak (IV) sayılı cetvelde yer alan SGK ve İŞKUR’un sisteme alınmaması aksaklıklara yol açmaktadır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın 2021 yılında (IV) sayılı cetvelde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına gönderdiği resmi yazıda bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerini, program sınıflandırmasını içerecek şekilde performans esaslı program bütçe sistemine uygun olarak yürütmeleri gerektiği belirtilmiştir. Yine aynı yazıda kurumların bütçelerini performans esaslı program bütçe sistemine uygun olarak hazırlanmasını teminen, iş planının yapılması, elektronik sistem altyapılarının performans esaslı program bütçeye uygun hale getirilmesi ve geçiş sürecine ilişkin tüm aşamalarda kendileri ile yakın işbirliği içerisinde çalışmaları belirtilmiştir.

İŞKUR’un performans esaslı program bütçe sistemine geçiş sürecinde yaşamakta olduğu bazı aksaklıklar bulunmaktadır. Bunlardan ilki Kurumun bütçe çalışmalarını yürütmek için

kullanacağı otomasyon sistemine sahip olmaması ve bütçe işlemlerinin ilgili müdürlük tarafından manuel olarak takip edilmesi durumudur. Kişiler üzerinden herhangi bir otomasyon sistemi olmadan excel gibi programlarla takibinin yapılıyor olması beşeri riskler oluşturmaktadır. Bütçenin kişiler değil sistem üzerinden yapılmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

İkinci husus ise Kurumun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmasından dolayı bütçe sürecinin Bakanlık üzerinden yürütülmesi ve Kurumun bütçe hazırlık sürecinde Bakanlığa tabi olması gerekliliğinden dolayı Bakanlığın kullanmakta olduğu e- bütçe sistemini kullanması gerekliliğidir.

Bu aksaklıklar performans esaslı program bütçe sisteminin getirdiği; kaynakların etkin kullanımının gözetilmesi, kamu kurumlarının performansının değerlendirilmesine engel olmaktadır. Ayrıca harcama programlarının uygulama süreçlerinde etkinliğinin artırılması ve harcamaların kontrol altında tutulmasına yönelik ilkelere de tezatlık oluşturmaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması için bütçe ve muhasebe sistemlerini kapsayacak bir mali otomasyon sisteminin Kuruma kazandırılması gerekmektedir.

Bu sayede;

- Ulusal ve kurumsal seviyede stratejilerin bütçe hazırlama ve gerçekleştirme işlemleri ile uyumlu olarak yönetildiği,
- Kurum yatırım projelerinin planlama, uygulama, izleme ve değerlendirme süreçlerinin etkin yönetildiği,
- Üst seviye politikaları şekillendiren analiz ve tahminlerin etkin bir şekilde yapıldığı,
- Ödemelere ilişkin ödenek tahsislerinin erken görünür hale gelerek nakit yönetiminin daha etkili yapıldığı,
- Ödenek hareketleri ile gerçekleşen harcama tutarlarının sistemler arasında sağlıklı şekilde paylaşıldığı,
- Bütçe ödeneklerine ilişkin kontrollerin ve gerçekleşen bütçe hareketlerinin paydaşlarla anlık paylaşılması ile bütçe uygulamalarındaki güvenirliğin sağlandığı,
- Bütçe yönetiminin bütüncül, izlenebilir ve değişiminin birlikte yönetildiği,
- Yatırım projelerine tahsis edilen bütçenin izlenebildiği,

bir sistem var olacaktır.

KAYNAKÇA

2019-2023 Dönemi İŞKUR Stratejik Planı . (2019). Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. https://media.iskur.gov.tr/33334/2019-2023-donemi-stratejik-plani.pdf adresinden alındı

Açıkgöz, B. (2019). *(Doğal Kaynaklar Bir Ülke İçin Lanet mi Mucize mi?* (1 b.). Dora Yayıncılık.

Akalın, G. (2016). *Kamu Ekonomisi.* Ankara: Orion Kitabevi.

Akbey, F. (2019). Türkiye'de "Program Bazlı Performans Bütçe" Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Araştırma Dergisi, 5*(1), 77-98. https://dergipark.org.tr/tr/pub/finance/issue/61469/917942 adresinden alındı

Akdeniz, İ. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politikaların Bütçeye Yansıtılması: Program Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye(Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Akdoğan, A. (2021). *Kamu Maliyesi* (22 b.). Gazi Kitabevi.

Aktan, C. (2008, 11 16). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama. *Çimento İşveren Dergisi*, 4-21. https://www.researchgate.net/publication/318700935_Stratejik_Yonetim_ve_Stratejik_Planlama adresinden alındı

Alonso-Albarran, V., Curristine, T., Preston, G., Soler, A., Tchelishvili, N., & Weerathunga, S. (2021). *Gender Budgeting in G20 Countries.* 05 16, 2023 tarihinde https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/11/12/Gender-Budgeting-in-G20-Countries-506816 adresinden alındı

Altuğ, F. (2013). *Devlet Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Altuğ, F. (2020). *Kamu Bütçesi.* İstanbul: Beta Kitabevi.

Arıbaş, N. (2013). Kamuda Stratejik Planlamanın "Katılımcılık" Boyutu. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 4*(1), 80-100.

Ayas, I. (2016). Cinsiyete Duyarlı Bütçelemenin Toplumsal Kabul Edilebilirliği:Marmara Bölgesi Alan Araştırması. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 11*(1), 7-22.

Aydın, S., & Çaşkurlu, E. (2013). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Bağlı, M. (2014). TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Ekonomisi(Maliye) Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, 07 15). 05 10, 2023

tarihinde Resmi Gazete (Sayı: 30479): https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf adresinden alındı

Bakoğlu, R., & Yıldız, M. (Dü). (2017). *Üniversitelerde Strateji Geliştirme Sürecinde Uygulamalı Durum Analizleri.* İstanbul: Beta Basım.

Blöndal, J. (2001). Budgeting in Canada. *OECD Journal on Budgeting, 1*(2), 39-82.

Bourgon, J. (2009). The Government of Canada's Experience Eliminating the Deficit, 1994-1999. The Centre for International Governance Innovation. https://www.google.com/search?q=%C3%A7eviri&rlz=1C1GCEU_trTR928TR928&oq=%C3%A7eviri&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUqBggAEEUYOzIGCAAQRRg7MgYIARBFGDkyBggCEEUYOTIGCAMQRRg7MgcIBBAAGI8CMgcIBRAAGI8C0gEHNDk0ajBqN6gCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8 adresinden alındı

Bulut, Ö. (2022). Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması: Afad Örneği. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Burhan Göcen, M. (2020). İstihdam Politikaları Bağlamında Geçmişten Günümüze İŞKUR'un Rolü Ve Önemi İle İŞKUR İçin Öneriler. Ankara: İŞKUR, İstihdam Uzmanlık Tezi.

Bülbül, D. (2014). *Bütçe* (1 b.). Gazi Kitabevi.

Bülbül, D. (2018). *Devlet Bütçesi* (3 b.). Ankara: Turhan Kitabevi.

Bütçe Hazırlık İş Akış Şeması. (tarih yok). 06 05, 2023 tarihinde İŞKUR: https://media.iskur.gov.tr/68522/y-2-1-5-1.pdf adresinden alındı

Cangir, M. (2020). Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulaması Ve Kamu Harcama Sürecinde Program Bazlı Bütçe Sistemine Geçiş Önerilerinin Değerlendirilmesi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Cayer, N. (2003). *Public Personnel Administration in the United States* (4 b.). Wadsworth Pub Co.

Cihangir, B. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü Üzerinden Bir Değerlendirme. Malatya: İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Clement, T. (2011). Report of the Review of the Public Service Modernization Act, 2003. *APEX Symposium.* Northern Ontario.

Coşkun, B., & Pank Yıldırım, Ç. (2018). Türkiye'de Stratejik Planlama: Son Dönem Gelişmelerin İncelenmesi. *Strategic Public Management Journal, 4*(8), 1-16.

Çakır, A. (2008). Kamu İdarelerinde Stratejik Yönetim Kapsamında Planlama ve Plan-Bütçe İlişkisi. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Maliye Uzmanlığı Yeterlilik Tezi.

Çetin, S. (2019). *Kamu Sektöründe Stratejik Planlama* (1 b.). Ankara: Gazi Kitabevi.

Çetinkaya, Ö., Edizdoğan, N., & Gümüş, E. (2021). *Kamu Maliyesi* (12 b.). Bursa: Ekin Kitabevi.

Çomaklı, Ş., Ekici, K., & Şahım, T. (2007). *Geleceği Planlamada Stratejik Yönetim.* A-C Yayınevi.

Debets, R. (2007). Performance Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting, 7*(4), 1-20. https://www.oecd.org/netherlands/43411548.pdf adresinden alındı

Demir, C., & Yılmaz, M. (2010). Stratejik Planlama Süreci ve Örgütler Açısından Önemi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 25*(1), 69-88.

Demirbaş, T. (2022). Kamu Mali Yönetiminde Bütçe Sistemindeki Değişim: Dün, Bugün, Yarın. M. Sakal, T. Akdemir, E. Şahin İpek, & H. Demirhan (Dü) içinde, *Kamu Mali Yönetiminin Paradigması ve Gelişim Süreci: Türkiye Örneği.* Ankara: Nobel Yayıncılık.

Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies. International Monetary Fund. https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/From-Program-to-Performance-Budgeting-The-Challenge-for-Emerging-Market-Economies-16542 adresinden alındı

Digital Accountabilty and Transparency Act Of 2014. (tarih yok). 02 23, 2023 tarihinde https://www.congress.gov/113/plaws/publ101/PLAW-113publ101.pdf adresinden alındı

Dinçer, Ö. (2013). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası* (9 b.). İstanbul: Alfa Yayınları.

Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu (Dü.). (2015). *Kanada Ülke Raporu*. 02 24, 2023 tarihinde https://www.deik.org.tr/uploads/kanada-ulke-raporu-agustos-2015-2.pdf adresinden alındı

Dülger, C., Moğol, T., Çakır, T., Yereli, A., & Çetinkaya, Ö. (2012). *Devlet Bütçesi* (1 b.). Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Edizdoğan, N., & Çetinkaya, Ö. (2019). *Kamu Bütçesi* (9 b.). Bursa: Ekin Yayınevi.

Eker, A., & Bülbül, D. (2016). *Kamu Maliyesi.* Ankara: Gazi Kitabevi.

Erat, V. (2015). Türkiye'de Cumhurbaşkanının Halk Tarafından Seçilmesinin Hükümet Üzerindeki Etkileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi, 13*(25), 325-355.

Ercan, T. (2021). Türkiye'de Mali Reform Kapsamında Performans Esaslı Program Bütçeye Geçiş Süreci. *Anadolu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22*(3), 35-52. https://dergipark.org.tr/tr/pub/anadoluibfd/issue/64900/949215 adresinden alındı

Eren, E. (2018). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası* (10 b.). İstanbul: Beta Yayıncılık.

Ergen, Z. (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli. *Maliye Dergisi*, 316-334. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/163-17.pdf adresinden alındı

Ergen, Z. (2021). Performans Esaslı Bütçe Sisteminden Program Bazlı Performans Bütçe Sistemine Geçiş: Yeni Bütçe Sistemi İle Hedeflenenler. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 14*(1), 280-302.

Erginay, A. (2010). *Kamu Maliyesi* (18 b.). Ankara: Savaş Yayınevi.

Eroğlu, A., & Egeli, H. (2020). İyi Uygulamalar Çerçevesinde Bütçe İlkeleri ve Örnek Ülke İncelemeleri. *Kayseri Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2*(2), 73-97.

Erol, Y. (2019). Stratejik Yönetimde Swot Analizi ve Bir İşletmede Uygulanması. İstanbul: İstanbul Kültür Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Ertan, Y. (2010). Stratejik Yönetimin Kamu Yönetimi Alanında Uygulanması Ve Sorunları. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Kamu Yönetimi Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi.

Faaliyet Esaslı İş Yönetim Modeli Önerisi. (2013). https://www.researchgate.net/publication/323295073_Turk_Butce_Sisteminde_Program_Butce_Anlayisina_Gecis_Bir_Model_Onerisi_-_Faaliyet_Esasli_Is_Yonetim_Modeli_Onerisi adresinden alındı

Fölscher, A. (2007). Budget Methods and Practices. *Budgeting and Budgetary Institutions* (s. 109-135). içinde The World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/800174d0-d676-5df8-813c-7c994825f429/content adresinden alındı

Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri. (tarih yok). 05 17, 2023 tarihinde https://hmb.gov.tr/genel-butce-kapsamindaki-kamu-idareleri adresinden alındı

Goverment of Canada (Dü.). (2008). *Results-based Management Policy Statement Definitions and Principles*. 03 20, 2023 tarihinde https://www.international.gc.ca/world-monde/funding-financement/policy_statement_2008-enonce_principe_2008.aspx?lang=eng#a5 adresinden alındı

Gökçek, E. (2020). Stratejik Yönetim Sürecinin Kurumsal Performans Üzerine Etkisi: Kalkınma Ajanslarına Yönelik Bir Araştırma. Karabük: Karabük Üniversitesi İşletme Anabilim Dalı Doktora Tezi.

Gözler, K. (2022). *İdare Hukuku Dersleri* (24 b.). Ekin Yayınevi.

Gözübüyük, A. (2013). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (12 b.). Ankara: Turhan Kitabevi.

Green Budgeting in OECD Countries. (2021). Paris: OECD. 05 16, 2023 tarihinde https://www.oecd.org/gov/budgeting/green-budgeting-in-oecd-countries-acf5d047-en.htm adresinden alındı

Gültekin, M., & Mazı, F. (2016). Stratejik Planlama ve Stratejik Yönetim Uygulamalarının Meslek Yüksekokulları Açısından Önemi. *Akadaemik Bakış Dergisi*(55), 450-464. https://www.akademikbakis.org /file/55.pdf adresinden alındı

Gürer, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*(63), 91-105.

Hastürk, M. (2015, 02 09). *Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme.* 9 15, 2022 tarihinde http://bekad.org/imgs/files/stratejik-planlama-ve-performans-esasli-butceleme.pdf adresinden alındı

Hollanda Maliye Bakanlığı (Rijksfinancien). (2000, 09 19). *2001 Yılı Hükümet Mali Durumuna İlişkin 1 No'lu Not*. 03 30, 2023 tarihinde https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2001/IDAZK45 adresinden alındı

Hollanda Maliye Bakanlığı (Rijksfinancien). (2003, 05 21). *2002 Yılı Hükümet Mali Raporu*. 03 30, 2023 tarihinde https://www.rijksfinancien.nl/financieel-jaarverslag/2002/IDAGYENB adresinden alındı

İstihdamda 25 Yıl (15 Mart 1946-15 Mart 1971). (1971). Ankara: İş ve İşçi Bulma Kurumunun 25. Hizmet Yılı Armağanı.

İş Kanunu. (2003, 06 10). Resmi Gazete (Sayı:25134): https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4857-20030522.pdf adresinden alındı

İş ve İşçi Bulma Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun. (1946). 05 03, 2023 tarihinde https://www5.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc028/kanuntbmmc028/kanuntbmmc02804837.pdf adresinden alındı

(2022). *İŞKUR 11.Genel Kurul Raporu.* Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü. https://media.iskur.gov.tr/33490/10-genel-kurul-raporu.pdf adresinden alındı

İŞKUR Dünden Bugüne 1946-2011. (2011). *(347)*. Ankara: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü.

İşsizlik Sigortası Kanunu. (1999, 09 08). 05 28, 2023 tarihinde Resmi Gazete (Sayı:23810): https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf adresinden alındı

Jones, R., & Jerry, L. (2010). Performance Budgeting in the U.S. Federal Government: History, Status and Future Implications. *Public Finance and Management, 10*(3), 482-523. https://pfm.spaef.org/article/1182/Performance-Budgeting-in-the-U-S-Federal-Government-History-Status-and-Future-Implications adresinden alındı

Kahveci, E. (2008). Strateji,Stratejik Yönetim ve Stratejik Yönetim Modeli. *Varlık Dergisi*(4), 7-30.

Kalenderoğlu, M. (2015). *Kamu Maliyesi,Bütçe ve Borçlanma.* Ankara: Agon Kitabevi.

Kamu İç Kontrol Rehberi, 1.0. (2014). 10 03, 2022 tarihinde https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/8227kamuickontrolrehberi1versiyon12.pdf adresinden alındı

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003, 12 24). Resmi Gazete (Sayı: 25326): https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf adresinden alındı

Kamuda Stratejik Yönetim. (2022, 11 16). http://www.sp.gov.tr/tr/html/56/Kamuda+Stratejik+Yonetim adresinden alındı

Kanada Elçiliği (Dü.). (tarih yok). 03 03, 2023 tarihinde http://www.kanadaelciligi.com/kanada-hakkinda adresinden alındı

Kanada Hazine Kurulu Sekreteryası (Dü.). (1997). *Getting Government Right - Governing for Canadians*. https://www.tbs-sct.canada.ca/report/gfc-gpc/gfc-gpc01-eng.asp#Toc98832636 adresinden alındı

Kanada Hazine Kurulu Sekreteryası (Dü.). (2005). *The Financial Administration Act: Responding to Non-compliance - Meeting the Expectations of Canadians*. 03 06, 2023 tarihinde https://www.tbs-sct.canada.ca/report/rev-exa/faa-lgfp/faa-lgfp03-eng.asp#Toc117313185 adresinden alındı

Karacan, E. (2013). ABD'de Performans Bütçe Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*(89), 61-90.

Karatepe, Ş. (2013). Hükümet Sistemleri ve Türkiye. *Yeni Türkiye Dergisi*(51), 223-236.

Kartalcı, K. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi Açısından Bütçe Süreci ve Bütçe Hakkı* (1 b.). Ekin Kitabevi.

Kenno, S., Lau, M., Sainty, B., & Boles, B. (2020). Budgeting, strategic planning and institutional diversity in higher education. *Studies in Higher Education, 46*(9), 1919-1933.

Keser, M. (2015). Kamu Bütçesi. İstanbul: York Üniversitesi Türkiye Temsilciliği İşletme Bölümü. https://www.academia.edu/12794825/KAMU_B%C3%9CT%C3%87ES%C4%B0 adresinden alındı

Kılıç, M. (2010). Stratejik Yönetim Sürecinde Değerler, Vizyon ve Misyon Kavramları Arasındaki İlişki. *Sosyoekonomi Dergisi, 13*(13), 81-98.

Kılıç, M., & Erkan, V. (2006). Stratejik Planlama ve Dengeli Performans Yönetimi Yaklaşımları Bir Arada Olabilir mi? *Gazi Üniversitesi Ticaret ve Turizm Eğitim Fakültesi*(2), 77-93.

Kılıçer, E. (2017). Çevreye Duyarlı Bütçeleme Sistemi: Bologna Örneği. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 67*(1), 117-139.

Kırılmaz, M. (2013). Kamu Kurumlarında Strateji Yönetim: İçişleri Bakanlığı Örneği. *Türkiye İdare Dergisi*(477), 145-180.

Kırmızılar, B. (2019). Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim Anlayışının Uygulama Aracı Olarak Kurumsal Karne Yöntemi. Manisa: Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı İşletme Programı, Doktora Tezi.

Koç Keskin, N. (2019). *Güncel Sosyal ve Mali Sorunlara Yönelik Seçme Yazılar.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Kraan, D.-J. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting, 7*(4), 1-41. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-v7-art18-en.pdf?expires=1686223076&id=id&accname=oid262292&checksum=8F64318DD83BE35A960757568013CD97 adresinden alındı

Kurt, M. (2022). Bütçe Dengesinin Büyüme Üzerindeki Etkisinde İyi Yönetişimin Rolü. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

Küçükaycan, D. (2022). Program Bütçenin Kamuda Stratejik Yönetim Anlayışına Etkileri. Ş. Karabulut (Dü.) içinde, *Finans Ve Ekonomi Politika Ve Anlayışlarına Teorik Çıkarsamalar* (s. 299-312). Ekin Yayınevi.

McCormack, L. (2008). Performance Budgeting in Canada. *OECD Journal on Budgeting, 7*(4), 1-18.

McNally, J. (2017). Zero-based Budgeting: Building For Success Again, and Again, and Again. *Pennsylvania CPA Journal*, 30-33. 11 30, 2022 tarihinde https://mydigitalpublication.com/publication/?m=14667&i=363271&p=34&ver=html5 adresinden alındı

Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Faaliyet Raporlarının Performans Esaslı Program Bütçe Esaslarına Uygun Şekilde Hazırlanması Hakkında Usul ve Esaslar. (2022, 11 18). https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-kapsamindaki-kamu-idarelerinin-faaliyet-raporlarinin-hazirlanmasi/ adresinden alındı

Mihm, J. (2002). *The Role of GAO in Assisting Congressional Oversight.* 02 23, 2023 tarihinde https://www.gao.gov/assets/gao-02-816t.pdf adresinden alındı

Murat, G., & Bağdigen, M. (2008). *Kamu İdarelerinde Stratejik Planlama ve Yönetim* (1 b.). Gazi Kitabevi.

Mutluer, K., Öner, E., & Kesik, A. (2018). *Bütçe Hukuku* (4 b.). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Nafak, M. (2009). Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemenin Türk Kamu Mali Yönetim ve Denetimi Üzerine Etkileri. Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Narinoğlu, A. (2007). *Yerel Yönetimlerde Stratejik Planlama ve Uygulama* (1 b.). Mart Matbaacılık.

Nguyen, H. (2007). Performance Budgeting: Its Rise and Fall. 91-106. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University.

Nohutçu, A. (2013). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (3 b.). (A. Balcı, N. Öztürk, B. Coşkun, & A. Nohutçu, Dü) Ankara: Seçkin Yayıncılık.

OECD (Dü.). (2005). *Modernising Government:The Way Forward*. 03 20, 2023 tarihinde https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en adresinden alındı

OECD. (2007, 09 04). *Performance Budgeting in OECD Countries.* https://www.oecd-ilibrary.org/governance/performance-budgeting-in-oecd-countries_9789264034051-en adresinden alındı

Özbilen, Ş. (2013). *Devlet Bütçesi* (1 b.). Ankara: Gazi Kitabevi.

Özbudun, E. (2022). *Türk Anayasa Hukuku* (21 b.). Ankara: Yetkin Yayınları.

Özdemir, S. (2018). Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumunda Uygulanması. Ankara: Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, İdari Uzmanlık Tezi.

Özel Bütçeli İdareler. (tarih yok). 05 17, 2023 tarihinde https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/27-ozel-butceli-idareler---b adresinden alındı

Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. (1994, 11 27). Resmi Gazete (Sayı:22124): https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf adresinden alındı

Pehlivan, O. (2022). *Devlet Bütçesi* (7 b.). Ankara: Ekin Yayınevi.

Pınar, B. (2009). Türk Bütçe Hukuku Açısından Kamu Mali Yönetim Sisteminin Hukukî Analizi. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Doktora Tezi.

Program Assessment Rating Tool (PART). (tarih yok). 02 23, 2023 tarihinde https://www.strategisys.com/omb_part adresinden alındı

Program Bazlı Performans Bütçe Önerisi. (2013). Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/08/program_bazli_performans_butce_huseyin_isik.pdf adresinden alındı

Program Yapısı ve Program Gerekçesi Rehberi. (2017). *2*. Ankara: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/07/10763programyapisiveprogramgerekcesirehberitaslagisurumii.pdf adresinden alındı

Pyhrr, P. (1977). The Zero-Base Approach to Government Budgeting. *Public Administration Review, 37*(1), 1-8. 11 30, 2022 tarihinde https://www.jstor.org/stable/974503 adresinden alındı

Resmi Gazete. (2021, 04 21). Resmi Gazete (Sayı: 31461). *Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı*

Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Resmi Gazete. 05 22, 2023 tarihinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi: https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf adresinden alındı

Robinson, M. (2013). Program Classification For Performance-Based Budgeting; How to Structure Budgets to Enable The Use of Evidence. The World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f04619a8-b22d-5202-be78-665d4a8f62dd/content adresinden alındı

Sakin, U. (2018). Stratejik Yönetimin Kamuda Uygulanması: Türkiye'de Yaşanan 10 Sorun. *Strategic Public Management Journal, 4*(7), 83-96.

Schick, A., Dorotinsky, B., Kim, D., & Sarraf, F. (2007). Paths Toward Successful Introduction Of Program Budgeting In Korea, From Line-Item to Program Budgeting. Korea Institute of Public Finance.

Sezer, E. (2020). Kamu Mali Yönetiminde Mali Disiplinin Sağlanmasında Stratejik Planlamanın Rolü. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye(Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Songür, N. (2011). *Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama: İl Özel İdareler Deneyimi* (1 b.). Ankara: TODAİE Yayınevi.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2019). 11.Kalkınma Planı.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2019). 2020 Yılı Bütçe Gerekçesi.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2019). *Program Bütçe Yolculuğu Başladı*. 01 18, 2023 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568103948157-bc6c15c6-b283 adresinden alındı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2020). 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi.

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2020). *Program Bütçe Rehberi*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/programrehber_Ocak2020.pdf adresinden alındı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı (Dü.). (2021). 2022-2024 Bütçe Hazırlama Rehberi. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/09/2022-2024_ButceHazirlamaRehberi-1.pdf adresinden alındı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu. *3.1*. Strateji ve Bütçe Başkanlığı. http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/0QRai+Kamu_Idareleri_Icin_Stratejik_Planlama_Kilavuzu_V3_1_.pdf adresinden alındı

Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 04.06.2021 tarih ve 7178 sayılı yazısı.

Şahin, F. (2015). Stratejik Planlamada Pilot Kuruluşların Stratejik Planlarının Ölçülebilirliği. *Sayıştay Dergisi*(97), 5-29.

Şeker, M. (2011). *Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Raporu.* İstanbul: Tesev Yayınları. https://www.tesev.org.tr/wp-content/uploads/rapor_Yerel_Yonetimlerde_Sosyal_Butceyi_Izleme_Raporu.pdf adresinden alındı

T.C. Dışişleri Bakanlığı (Dü.). (tarih yok). *Amerika Birleşik Devletleri'nin Siyasi Görünümü*. 02 22, 2023 tarihinde https://www.mfa.gov.tr/amerika-birlesik-devletleri-siyasi-gorunumu.tr.mfa adresinden alındı

T.C. Dışişleri Bakanlığı (Dü.). (tarih yok). *Hollanda'nın Siyasi Görünümü*. 03 23, 2023 tarihinde https://www.mfa.gov.tr/hollanda-siyasi-gorunumu.tr.mfa adresinden alındı

Tandırcıoğlu, H., & Yapıcı, F. (2016). Küreselleşme Sürecinde Postmodern Bütçe Yaklaşımlarına Toplu Bir Bakış. *Vergi Raporu*(206), 38-62.

Taner, A. (2015). Kamuda Stratejik Yönetim ve Bütçe. *Sayıştay Dergisi*(99), 29-46.

Thomas, P. (2008). The Swirling Meanings and Practices of Accountability In Canadian Government. D. Siegel, & K. Rasmussen (Dü) içinde, *Professionalism and Public Service.* Canada: University of Toronto Press.

Thurber, J. (2013). The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock. L. Dodd, & B. Oppenheimer (Dü) içinde, *Congress Reconsidered.* Washington: CQ Press. https://www.american.edu/spa/ccps/upload/the-dynamics-and-dysfunction-of-the-congressional-budget-process-from-inception-to-deadlock-2.pdf adresinden alındı

(2014). *Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Komisyon Raporu.* Ankara: TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu Yayınları No:14. https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/handle/11543/2798 adresinden alındı

Tosuncu, F. (2020). Bütçe Sistemlerinde Dönüşüm Ve Yeni Bütçe Yaklaşımları Çerçevesinde Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme. Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Tosunoğlu, Ş., Çakır, T., Arslan, M., Taraktaş, A., & Dülger, C. (2018). *Kamu Maliyesi.* (Ş. Tosunoğlu, & Y. Ergül, Dü) Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Tüğen, K. (2022). *Devlet Bütçesi* (20 b.). İzmir: Bassaray Yayınları.

Ulukulu, M. (2019). Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama: Kastamonu Üniversitesi 2015-2019 Yılları Arası Stratejik Planın Analizi. Kastamonu: Kastamonu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Usta, A. (2014). Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama: Önemi,Bileşenleri,Evreleri ve Uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi, 1*(2), 31-53.

Ülgen, H., & Mirze, S. (2020). *İşletmelerde Stratejik Yönetim* (10 b.). Beta Basım Yayım.

Ünsal, N. (2009). *Kurum Gelişiminde Stratejik Planlama ve Önemi.* 11 20, 2022 tarihinde http://sgb.meb.gov.tr/Str_yon_planlama_V2/Makaleler.pdf adresinden alındı

Vatandaşın Bütçe Rehberi. (2017). 12 04, 2022 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/vatandas-butce-rehberi/ adresinden alındı

Vatandaşın Bütçe Rehberi. (2023). 06 21, 2023 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/03/2023_VatandasinButceRehberi.pdf adresinden alındı

Wheelen, T., & Hunger, J. (2012). *Strategic Management and Business Policy* (13 b.). Pearson Prentice Hall.

Yalçın, A. (2015). Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme. *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 22*(2), 311-329.

Yapıcı, F. (2015). Yeşil Bütçe Yaklaşımı ve Değerlendirilmesi. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Maliye Programı Yüksek Lisans Tezi.

Yavuz, E., Özgül, H., & Susam, N. (2021). Türk Bütçe Sistemindeki Değişimler ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş. *Maliye Çalışmaları Dergisi*(65), 115-137. 12 01, 2022 tarihinde https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1611057 adresinden alındı

Yılmaz, E. (2022). Politik Karar Alma Süreçlerinin Bütçeyle İlişkilendirilmesi: Program Bütçe Uygulamalarının Değerlendirilmesi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye(Kamu Ekonomisi) Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi.

Yılmaz, H. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. *Sayıştay Dergisi, 32*(117), 87-114.

Yurdadoğ, V. (2020). *Güncel Maliye ve Kamu Mali Yönetimi Çalışmaları.* Akademisyen Kitabevi.

Yüksel, C. (2022, 12 16). Kamu Bütçesi Özet Ders Notları. http://www.cihanyuksel.org/mly309_ders_notu.pdf adresinden alındı

Yüksel, M. (2020). Kamu Kurumlarında İç Kontrol Sistemi ve Stratejik Yönetime Etkisi: İstanbul İlçe Belediyelerinde Alan Araştırması. İstanbul: Işık Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Muhasebe ve Denetim Yüksek Lisans Programı, Yüksek Lisans Tezi.

ÖZGEÇMİŞ

Can YILMAZ, 22.04.1991 tarihinde Ankara'da doğdu. İlkokulu Çankaya İlköğretim Okulu'nda, liseyi Reha Alemdaroğlu Anadolu Lisesi'nde tamamladı. 2013 yılında Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye bölümünden mezun oldu. Eğitim hayatına, Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü İktisat Politikası Dalı'nda tezli yüksek lisans bölümünde devam etmektedir.

İş hayatına 2015 yılında Gelir İdaresi Başkanlığı'nda Gelir Uzman Yardımcısı olarak başladı ve 2019 yılında Gelir Uzmanı unvanını alarak görev yaptı. 2020 yılı Haziran ayından itibaren Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı'nda İstihdam Uzman Yardımcısı olarak görev almaktadır. Evli ve 1 çocuk babasıdır.