

# **Bütçenin Kurumsal Yapısı**

## **Bütçe Sistemlerine Giriş**

**Ekim2017**

**Prof. Dr. H. Hakan Yılmaz**

# Bütçe Sistemleri

## Bütçe sistemleri

- Kamu Parasının kamusal müdahale gerekçeleriyle de uyumlu bir şekilde doğru harcanması için geliştirilen sistemleri ifade eder
- Kamu parasının doğru harcanması ise
  - Usulüne uygun (hukuka uygunluk) harcamayı
  - Ekonomik,etkin,verimli (3E) kuralına uygun harcamayıifade eder.

# Bütçe Sistemleri

Aslında bu sistemler:

- Makro mali disiplin
- Kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımı
- Kaynakların 3E kuralına göre kullanılması
- Hesap verilebilirlik ve mali saydamlık

Meselelerinin çözümü için geliştirilmişlerdir.

# Bütçe Türleri

- Klasik-Ödenek tabanlı (Line Item) Bütçeleme
- Torba Bütçe sistemi
- Sıfır Tabanlı Bütçeleme
- Plan Program Bütçe Sistemi (Program Bütçe)
- Performansa dayalı bütçeleme

# Bütçe Türleri-Katılımcılık

- Son yıllarda geliştirilen katılımcı bütçe, tematik bütçe uygulamaları
- Katılımcı bütçe yerel yönetim mali sistemlerine daha uygundur
- Belli başlıları
  - Katılımcı Bütçe
    - Porto Allegre
    - Avrupa
  - Gender (toplumsal cinsiyete duyarlı), çocuk bütçeleri gibi

# Klasik Bütçe Sistemi (1)

- Geleneksel bütçe olarak bilinir en eski bütçe sistemidir.
- Kuruluşların yerine getireceği hizmetlere göre yapacakları harcamalara izin ve ödenek veren sistemdir. Örgüt bütçesi olarak da bilinir.
- Esası mali disiplindir.
- Harcama kalemleri itibarıyla ödenek tahsisi yapıldığı için girdiye odaklıdır. Hizmeti yerine getirmeye yönelik mal ve hizmet satın alınması veya transfer yapılması
- Ödenekler kuruluş bazında verilir.
- Her harcama kalemine ayrı ödenek verilir.
- Ödeneklerin kontrolüne dayalıdır (girdi kontrolü)

# Klasik Bütçe Sistemi (2)-Örnek

Bayındırlık bakanlığı .....	200	milyon TL
– Personel maaşları .....	75	
– Yolluklar.....	25	
– Taşıt.....	25	
– Demirbaş .....	50	
– Bakım Onarım.....	25	

Bakanlığın bilinen faaliyetlerini sürdürmek için gerekli personel ve girdinin maliyetini hesapla

Ödenek teklif et-pazarlık yap-Ödeneği kap

Bir sürü prosedürle ödeneği harca

Harcarken ödeneği aşmamaya , usul hatası yapmamaya çalış-başını belaya sokma

**Sonuç olarak klasik bütçe yapılan işe değil,işin yapılması için kullanılan kaynağa odaklı bütçe sistemi**

# Klasik Bütçe Sistemi (3)

- Plan program bütçe ilişkisine dikkat edilmez
- Kuruluşların hizmet-sonuç ilişkisine bakılmaz
- Fayda maliyet ilişkisi önemli değildir.
- Kim başta ödeneğini daha fazla kapmışsa o avantajlıdır.

Bununla birlikte:

- Kolay hazırlanır
- Tahmin zorluğu yoktur (1 yıllık)
- Denetimi kolaydır.



# Klasik Bütçe Sistemi (4)

- Klasik ödenek bazlı bütçeleme sisteminin özellikle uygulamada karşılaşılan önemli aksaklıklarına bakarsak:
  - Ödenekler kuruluş bazında verildiği için bir işi birkaç kuruluşun üstlendiği durumlarda o işin toplam maliyeti gözükmez.
  - Ödenekleri yıllık olarak verildiği için kuruluşlar yatırım planlaması yapma konusunda esnek davranamazlar.
  - Sistem çıktıların ve sonuçların üzerine odaklanmadığı için harcamaları 2E'si eksik kalır. İlk E sinin de tam olup olmadığı tartışmalı hale gelir.
  - Hizmetlerin fayda ve maliyeti konusunda fikir vermez.
  - Harcamacı kuruluşlar esnek karar alamazlar ve bütçelerini sahiplenmek gibi bir güdüleri yoktur.
  - Geçmiş yıl ödeneklerine bağlı bir ödenek teklif etme eğilimi ve yapısı oluşur.

# Torba Bütçe

- Ödenek bazlı bütçenin esnetilmiş hali
- Ödenekler kuruluşa ayrıntıya girmeden toplu olarak tahsis edilir.
- Ödenekle harcanacak yer arasında ilişkiyi kurmak yöneticiye bağlıdır.
- Pratik ve esnektir
- Meclis denetimi eksik kalabilir.
- Keyfilik yaratabilir
- Harcamaların koordinasyonu sağlanamayabilir
- Plan program olmadan uygulanması israf yaratabilir.

# Torba Bütçe

- Kurumsal plan ve programlar ile ödeneklere kurumsal amaç ve hedefler çerçevesinde yön verilmesi önemli.
- Torba bütçe uygulamasına hesap verme sorumluluğu açısından kritik olan harcama sonrası denetim süreci ve etkinliğidir.
- Kesin hesapların parlamentoda görüşülmesi önemli hale geliyor.
- Türkiye’de ödenekler torba bütçe yaklaşımında verilmekte (özellikle üniversitelerde)

# Sıfır Tabanlı Bütçeleme

- Girdi tabanlı Klasik Bütçelemeye alternatif çözüm
- Her yıl Hizmet sorgulaması-Her sene sıfırdan başlamak
- Kamu harcamalarının önceliklere göre yapılabilmesi için bir yaklaşım getirilmekte
- Özellikle önceliği kalmayan program ve alt programlardan diğer programlara kaynak aktarımı yapılmasına olanak tanınmakta
- Bütçe hazırlama ve görüşme süreci önemli (taleplerin alınması, değerlendirilmesi)
- Bu şekilde bütçe her yıl kapsamlı bir değerlendirmeye tabi tutulmakta
- Kurumsal sahiplenme ve bilgi artmakta

# Sıfır Tabanlı Bütçeleme

- Her yıl tekrarlanması beklenen uzun ve zahmetli bir süreç
- Analiz ve değerlendirme için kapasite eksikliği
- Değerlendirme sürecinde karar verici ve analiz yapanların sübjektif yaklaşması meselesi
- Bazı hizmetlerin özellikle sosyal ve siyasi nitelikte olanların verimsiz olsa da sürdürülmesi zorunluluğu

# Plan Program Bütçe sistemi

- ABD de II Dünya Savaşı öncesi sonrasında ise 1950'li yıllarda tartışılan ve uygulanan bir sistem
- Artan kamu hizmetleri çeşitliliği
- Kuruluş düzeyinde değil ülke planları düzeyinde bütçeleme esas

Temel unsurlar:

- a. Planlama
  - b. Planın uygulanmasına yönelik program ve proje gruplarının oluşması
  - c. Kamu hizmetlerini program, alt program ve faaliyet (fonksiyonlar dahil) düzeyinde sınıflama
  - d. Bunlara uygun bütçe oluşturma-Ödenekler harcama kalemlerine değil hizmeti gerçekleştirmeye yönelik programlara dağıtılır
  - e. Gelecek yıllara sari özellikler gösterir
- Sistem merkeziyetçi ve tek plan anlayışına dayalıdır.
  - Vatandaş tercihleri tam yansımayabilir (Elitist özellik)
  - Plana göre bütçe yapılması eğer plan gerçekçi değilse sonu hüsrarla biten bir uygulama olabilir (Bkz Türkiye)

# Plan Program Bütçe sistemi

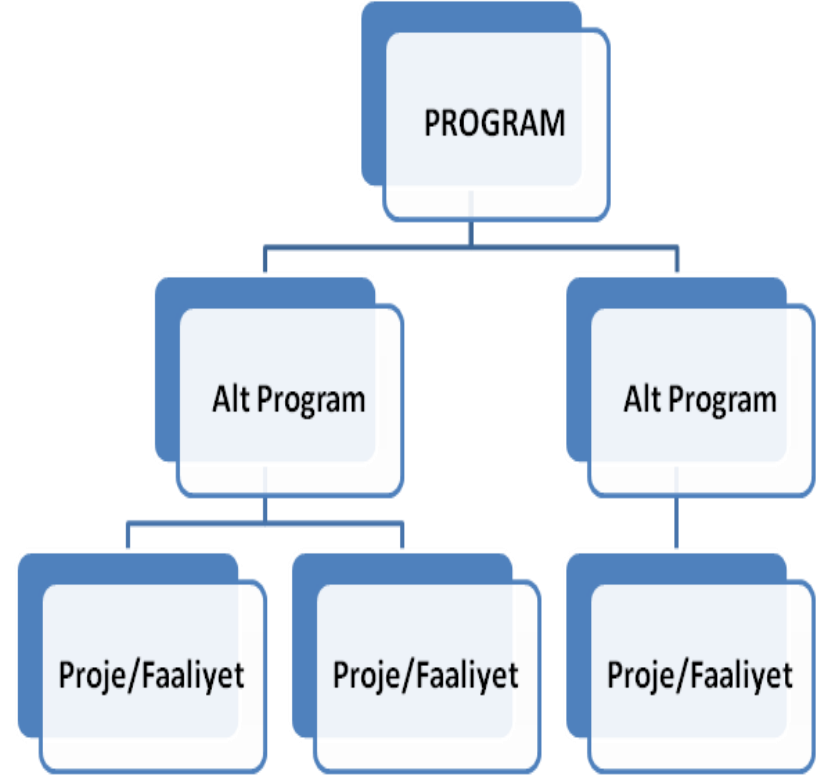
Program bütçe sistemi mevcut ekonomik ve sosyal yapıda devlet yükümlülüklerinin hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayırımında ve faaliyetlerin yerine getirilmesinde, hizmeti (programları) esas alan bir bütçedir.

Bu bütçe sisteminin temel öğeleri şunlardır:

- **Planlama;** orta vadeli bir projeksiyon içinde amaçların ve politikaların saptanması
- **Programlama;** daha kısa bir dönem için planın uygulamaya geçirilmesi için ortak amaçlar çerçevesi içinde kümelenmiş faaliyet gruplarının (hizmet programlarının) belirlenmesi
- **Bütçeleme;** bu faaliyet gruplarına (programlar-alt programlar-proje ve faaliyetler hiyerarşisi içinde) kaynak ayrılması
- **Yönetim;** sistemin uygulanmasında birimlerin etkin bir şekilde yapılandırılması, kontrol edilmesi
- **Değerlendirme;** sistem analizi, maliyet fayda analizi, gibi teknikler kullanılarak seçenekler arasında karşılaştırma yapılması ve ulaşılan sonuçların değerlendirilmesi

# Program Bütçe Modeli

- **Program**, belli bir kamu hizmetinin üretilmesi amacıyla yönelik olarak birbirleri ile uyumlu ve anlamlı bir bütün teşkil edecek şekilde bir araya getirilmiş faaliyet ve projeler grubudur
- **Altprogram**, belirli bir programın kapsamına giren hizmetlerin, daha dar kapsamlı ve genelde bir harcama yetkilisiyle doğrudan ilişkilendirilebilir bölümüdür
- **Faaliyetler**, en genel ifadeyle mal ve hizmet üretiminde girdileri çıktılarına çevirmek için yapılan ölçülebilir işler olarak tanımlanabilir





# Performans Esaslı Bütçeleme

- Girdiye değil sonuca odaklı
- Harcama öncesinden çok harcama sonrası performans denetimi
- Yöneticiye esneklik
- Yapılacak İşlerin Önceliklendirmesi
- Maliyetlendirilmesi
- Uygulamaya geçilmesi-hedeflere uygunluğun denetlenmesi
- Kaynak kullanımında etkinlik
- Hesap verme mekanizmasında açıklık (sadece hukuken değil, performans açısından da sorumluluk)

# Performans Programı: Kavramsal Çerçeve

**Performans Esaslı Bütçeleme:** Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemidir.

**Performans programı:** Bir kamu idaresinin program dönemine ilişkin performans hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için yürütecekleri faaliyetler ile bunların kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içeren programdır (Rehber 2009).

# Performans Esaslı Bütçeleme

- Hazırlaması zor
- Kurumsal sahiplenme
- İyi bir maliyet muhasebesi-Maliyet ile yapılan işin sonucunun ilişkilendirilmesi
- Önceliklendirme kriterleri
- Performansın bürokratize edilmesi
- Ölçüm zorluğu

## Performans Bütçe Modelleri:

- Stratejik planla bütünleştirilmiş performans bütçe modeli
- Performans sözleşmesine dayalı modeller
- Bütçe formatına dönüştürülmüş performans bütçe modeli

# Performans Bütçe – Program Bütçe farklı mı ?

- ESKİ BİR TARTIŞMA

- Performans bütçe (hizmetlerin eskinin biraz devamı olarak algılanıp performansın ölçülmesi)
- Program Bütçe ileriye yönelik plan ve programa dayalı olmakla beraber performans konusunda fazla bir ölçüme gidemeyen bütçe
- Performans bütçede daha çok öne çıkan rekabet ve hedeflenen sonucun belli bir etkinlik düzeyi üzerinde elde edilmesi. Program bütçede ise hedeflenen programın gerçekleştirilmesi

- YENİ YAKLAŞIM-STRATEJİK PLANLAMA

# Bütçe ve Katılımcılık

- Bütçe en basit anlatımı ile gelir gider tahminidir.Yapmayı planladığımız giderler için para (KAYNAK) bulma işidir. Ailelerin, belediyelerin ve merkezi yönetimin yani her kişi ve kurumun bir bütçesi vardır.
- Bu basit anlatımın arkasında derin bir konu vardır. O da katılım ve danışma konusudur
- Aile reisi bütçesini yaparken eşine veya çocuklarına danışır. Belediye reisi bütçesini yaparken bürokrasisine ve meclise danışır ve onay alır. Başbakan (Maliye Bakanı) bütçesini yaparken T.Büyük Millet Meclisine danışır ve onay alır.
- Çünkü bütçe bir kaynak kullanma mekanizmasıdır. Temsili Demokrasilerde Siyasetçi kaynağı (gelir,borç) bulup , söz verdiği harcamaları yapmak için seçmenlerden yetki alır. Bu çoğu kez günlük yaşamımızda gözümüzden kaçan bir hususdur.

# Bütçe ve Katılımcılık

- **Bütçe yapma ve uygulama bir yetki alma (vatandaştan veya onun seçtiklerinden ) ve bu yetkiyi kullanma (verilen yetkinin sınırları ve öncelikleri çerçevesinde) meselesidir.**
- Bu yetkinin kullanılmasında **keyfilik** (yöneticinin keyfine göre yapacağı harcamalar için kafasına göre vergi ve yükümlülük koyması) yüzyıllar boyu toplumsal mücadelelere yön veren bir husus olmuştur. Yöneticinin halktan topladığı vergileri kendi çıkarları için kullanması batıda **vergi isyanları** denen toplumsal ayaklanmalara yol açmıştır.
- Bunun sonucunda yöneticinin (kralın) vergi koyma yetkisinin sınırlanışı örneğin İngilizlerin Anayasası sayılabilecek bir dizi hukuki düzenlemenin temelini atmıştır. Seçilmemişlerin vergi koyma ve harcama yapma yetkisinin kısıtlanması ve onaya tabi olması demokrasiye geçişin ön aşamasıdır ve bu yetkinin halka (demokrasilerde vatandaşa) ait olmasına **BÜTÇE YAPMA HAKKI (BÜTÇE HAKKI)** diyoruz.

# Bütçe ve Katılım

- Yöneticiler seçilmiş olsun veya olmasın halktan topladıkları kaynakları yine halkın tercihleri yönünde kullanmak ve bu kaynakların nasıl kullanıldığını hesabını vermek durumundadır. (PARALAR NEREYE GİDİYOR ?)
- SONUÇ :Vatandaşın bütçe hakkı bütçenin katılımcı boyutunu gösterir. Biz vatandaşlar çoğu kez bu hakkın farkında olmayız. Zira seçimlerde bunu siyasetçiye devrettikten sonra gerisini pek takip etmeyi pek sevmeyiz.

# Katılımcı Bütçe

- Bütçe karar vermek demektir. Bütçe yaparken pek çok karar verilir.
  - Nereye harcayacağız ? (Personel,demirbaş,yatırım)
  - Bu harcamaları yaparken hangilerine öncelik vereceğiz ? Hangi hizmetler ?
  - Bunları karşılamak için paramız yeterli mi ?
  - Yeterli değilse vatandaşa yeni yükümlülük mü salacağız? Yoksa borçlanacak mıyız ?
  - Hangi projeleri nasıl seçeceğiz ? (Proje değerlendirmesi)
  - Bugün aldığımız kararlar ile ileriye nasıl bir yükümlülük bırakacağız ? Geleceğe neyi miras bırakacağız? (Millet bizi hayırla mı yoksa beddua ile mi anacak?)



# Katılımcı Bütçe

- Katılımcı bütçe bu kararların alınmasında kent halkının sözsahibi olması demektir.
- **Katılımcı bütçe yerel yönetimlerde işlerliği olan bir yöntemdir. Çünkü yerel yönetim bütçesi hizmete yönelik bir bütçedir** ve katılım koşulları daha kolay gerçekleşebilir.
- Katılımcı bütçe; bütçenin yapılmasına mahallelinin ve onun örgütlerinin, belediye görevlilerinin, seçilmiş meclis üyelerinin **bütçe kararlarının alınmasında birlikte çalışması** demektir.

# KATILIMCI BÜTÇE NİYE DOĞDU ?

- Bugün dünyada kentleşme ve demokrasi sorunları konusunda bazı çıkmazlar yaşanmaktadır.
- Gelecek on yılda dünya nüfusunun belki de 2/3 'ü kentsel alanlarda yaşıyor olacak. Gelişmekte olan ülkelerde 1990 da nüfusu bir milyonun üzerinde 213 kent varken bugün bu sayı 261 . Kentler içinde de farklılıklar var. Gelir dağılımı adaletesizlikler, gençlik, çevre kadın sorunları vb.
- Dolayısı ile kentleşme giderek karmaşıklaşıyor ve bu nüfusun istediği hizmetleri verebilmek yeni fikirlere ihtiyaç gösteriyor.
- Bu yeni fikirler doğal olarak hangi kaynaklarla hangi hizmetlerin verileceği konusuna yani bütçe konusuna da yansıyor.
- Öte yandan temsili demokrasinin gerçek temsil niteliği sorgulanıyor. Seçilenler gerçekten kendilerini seçenlerin mi yoksa çıkar gruplarının mı temsilcisi ? kaynakları gerçekten yerinde mi kullanıyorlar yoksa “peşkeş” bir durum mu var ?

# KATILIMCI BÜTÇE NİYE DOĞDU ?

- Dünyada ve ülkemizde gözlenen yolsuzluklar, çıkar grupları ve siyasetçiler arasındaki onaylanmayacak türden ilişkiler, vatandaşın giderek seçim ve demokrasiden soğumasına (seçimlere katılma oranlarının düşmesi, kararsız oyların artması), izole olmasına, cemaatleşmesine, anti demokratikleşmeye uçlara kaymasına yol açıyor.
- Sonuçta bir yandan artan nüfus ve kentleşme sorunları büyürken bir yandan da bunlara temsili demokrasi içinde çare bulmak ve kaynak tahsis etme beklentisi giderek zayıflıyor.
- KATILIMCI BÜTÇE BU ÇIKMAZLARA ÇÖZÜM BULUNMASININ BİR YOLU OLARAK GÖRÜLÜYOR.
  - Mevcut kaynakların dağıtımında vatandaşı sürece katmak böylece dışta kalmış sesi az duyulanlara da ulaşarak hizmeti götürmek
  - Temsili demokrasinin temsil sorunununun çözümüne katkı vermek

# KATILIMCI BÜTÇE NEREDE DOĞDU ?

## (Porto Alegre Dinamiği)

- Katılımcı Bütçenin ilk keşfedildiği yer Brezilyanın Güney Rio Grande eyaletinin Porta Alegre kentidir. Bu kent yaklaşık 1,3 milyon nüfuslu 16 bölgesi ve bölgelerin altında mahallelerin yer aldığı bir kent görünümündedir.
- Porto Alegre’de ve Brezilyada genel olarak katılım tarihsel bir temele sahiptir. STK, sendika, dernek, mahalleli örgütlenmesi vb 1950’li yıllara ve daha öncesine dayanmaktadır.
- Porto Alegre’de Katılım ve örgütlenme geleneğinin tarihsel temelleri;
  - Köleciliğin nisbeten daha az yaygın olması,
  - Polis gücünün yerel olması ( Ulusal Muhafızlara dayalı ordu yapısının yerine yerel milis gücü örgütlenmesinin olması),
  - Büyük toprak sahipliğinin yerine küçük mülkiyetin ve nisbeten daha eşitlikçi bir sosyal yapının olması,
  - Brezilyadaki iç göç hareketleri açısından nüfusunun büyük ölçüde göçmenlerden oluşması ,
  - Sol geleneğin güçlü olması ve diktatörlük rejimine karşı toplumsal muhalefet geleneğinin öncülüğü

# KATILIMCI BÜTÇE NEREDE DOĞDU ?

## (Porto Alegre Dinamiği)

- Ek olarak 1980'li yıllara gelene kadar Porto Alegre belediyesinin diktatörlük rejimi altında sağ–elit siyaset tarafından yönetilmesi ve kaynakların yolsuzluklara meyyal bir biçimde israf edilmesi, yoksulların durumunun gözetilmemesi,
- Demokrasiye geçiş döneminde yeni anayasanın katılımcı bütçeye temel teşkil edebilecek bazı açılımlara imkan vermesi,
- Demokrasiye geçiş döneminde İşçi Partisinin bu dinamikler çerçevesinde katılımcı bütçeyi , kaynakların daha eşit bir biçimde dağıtılmasında araç olarak kullanma kararı vermesi sözü ile iktidara gelmesi ve uygulamaya başlaması (1988)
- Katılımcı bütçe hali hazırda Brezilyada 140'a yakın kentte uygulanmaktadır. Porto Alegre'nin 260 milyon Dolar tutarında (Toplam bütçenin % 17-20 si) yerel yatırım projesi katılımcı bütçe yolu ile kararlaştırılıp uygulanmaktadır. 2004 de sağ siyasetin tekrar belediye seçimlerini kazanması nedeni ile katılımcı bütçenin geleceği konusunda bazı tartışmalar yapılmaya başlanmıştır.

# Porto Alegre

- **Porto Alegre’de Katılımcı Bütçenin üç temel ilkesi**
  - Her vatandaşın katılım hakkı vardır.
  - Hem doğrudan katılım hem temsili katılım katılımcılar tarafından belirlenen ve her yıl revize edilen kurallarla belirlenir
  - Yatırım kararları önceden mahalle ve konu (tema) bazında oluşturulan objektif önceliklendirme kriterlerine göre dağıtılır.(Bütçe Matriksi)
- **Aktörler,**
  - Belediye;
    - CRC – Toplumla İlişkiler Komitesi
      - » Sürecin koordinesini yapar
      - » Vatandaşları toplantılara katılmaya teşvik eder
      - » Logistik destek sağlar
      - » Bilgilendirme yapar
    - GAPLAN (Planlama Ofisi)
      - » Gelen talep ve önceliklerin projelendirilmesi
      - » Proje değerlendirmesi, Belediye birimlerinin sürece katılımını koordine eder.
      - » Mahallere proje teklif etmeleri sırasında teknik destek sağlama

# Porto Alegre

## – Mahalle Örgütleri

- Ya kendiliğinden ya da belediye desteği ile kurulan mahalleli örgütleri, bunlara üyelik katılımcı bütçede söz sahibi olmak açısından avantaj sağlıyor-İlk bütçe hazırlık görüşmeleri bu düzeyde başlıyor.

## – Kent Ölçeğinde katılımcılık sağlayan örgütler

- Tematik örgütler
- Bölgesel Bütçe örgütleri
- En önemlileri ise,

### – Delegeler Konseyi

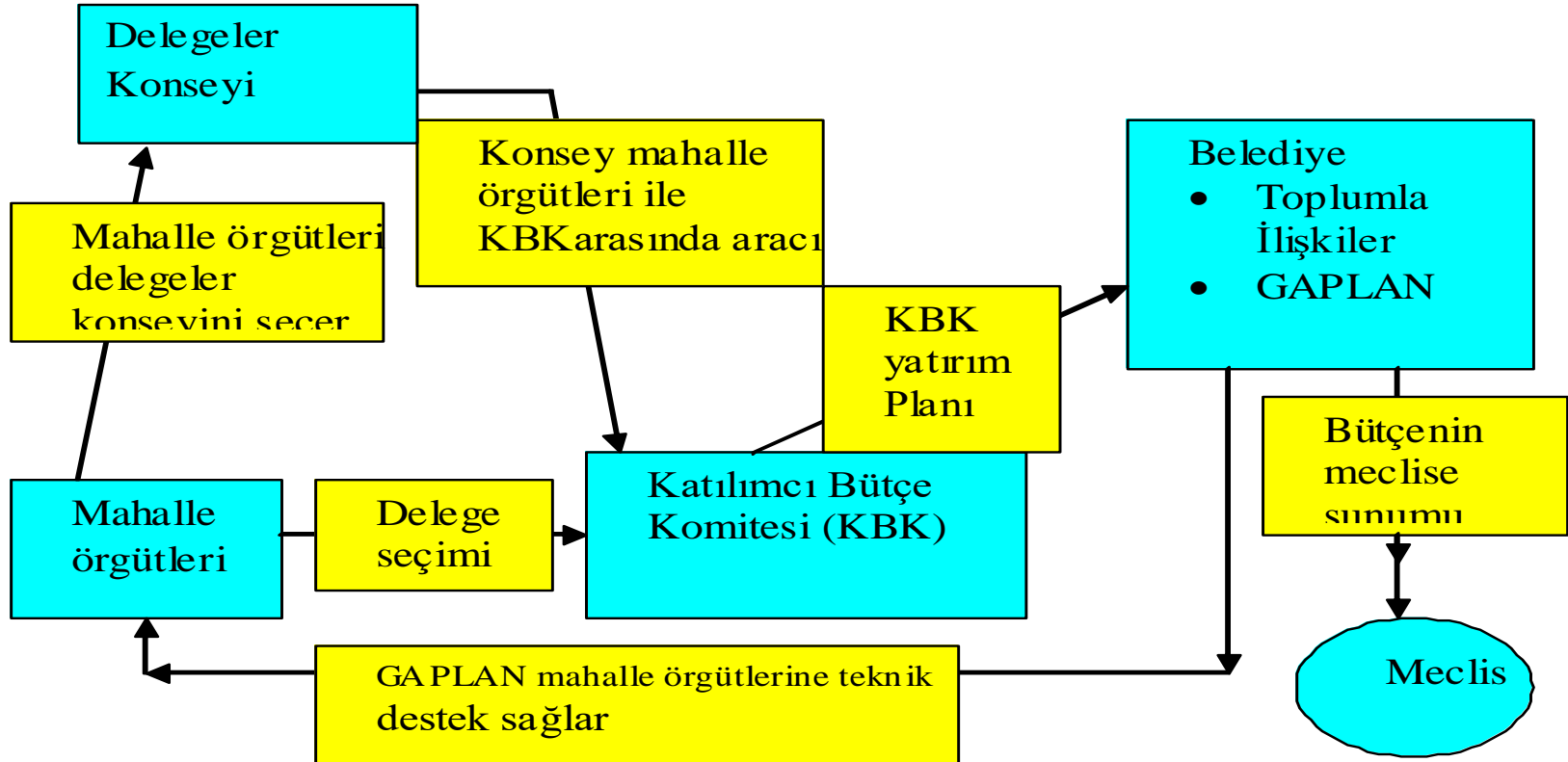
- » Her bir mahalle veya bölgeden seçilir. Katılımcı Bütçe Komitesi ile vatandaş tercihleri arasında uyum ve koordinasyon sağlar. Bölgelerindeki altyapı durumunu gözden geçirir

### – Katılımcı Bütçe Komitesi

- » 44 temsilci ( 16 bölgeden 2şer+ 10 tematik örgütlerden + 1 mahalle örgütleri üst kuruluşundan+1 sendika temsilcisi)
- » belediye personeli katılır ama oy hakkı yok ancak etkililer.Uğraştığı işler;
- » Önceliklerin tayini konusunda mahalle örgütleri ve onların temsilcileri ile (Delegeler Konseyi) müzakereler
- » Bütçenin nihai şekli hakkında Belediye ile müzakereler

# Porto Alegre

## İLİŞKİLER ŞEMASI (Porto Alegre)





# AB / Yerel Yönetim Bütçelerine Vatandaş Katılımı

- **AB Standartları**

- Katılım-Paydaşların işin içine katılması
- Saydamlık ve Hesap verilebilirlik-Kamuya tam bilgi verme
- Etkinlik – süreç bilgiye erişime imkan sağlar
- Koordinasyon – Geri besleme ve süreçte iyileştirme
- Bütçelerin vatandaş ile görüşülmesi yasa gerekliliği
- Mali raporlar denetlenip halka açıklanıyor

# Gender Bütçelerin analiz alanları

## 1. Bütçelerde kadın ve kız çocuklara ayrılan paylar

1. Kadın sağlığı
2. Kızlar için eğitim imkanları
3. Kadınlara yönelik istihdam politikaları

## 2. Kadınlara yönelik istihdam eşitliği

1. Kadın yönetici eğitimi
2. Kreş imkanları
3. Doğum izni (anne-baba)

## 3. Bütçe harcamalarının kadın erkek kız ve oğlan çocuklar üzerine etkisi

1. Kim eğitime ihtiyaç duyuyor ve ne kadar harcanıyor ?
2. Hastane hizmetlerini kim daha çok kullanıyor ?
3. Kim tarımsal alanda yardım alıyor ?