

# Program Yapısı ve Program Gerekçesi Kılavuzu

(TASLAK)

Versiyon 1

**Maliye Bakanlığı**  
**Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**

Ankara  
Mayıs 2014





# PROGRAM YAPISI ve PROGRAM GEREKÇESİ KILAVUZU (TASLAK)

GÖRÜŞ ve ÖNERİLER İÇİN:

[pbpb@bumko.gov.tr](mailto:pbpb@bumko.gov.tr)



MALİYE BAKANLIĞI

BÜTÇE ve MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

ANKARA  
MAYIS - 2014



# İÇİNDEKİLER

AMAÇ ve KAPSAM .....	5
PROGRAM BÜTÇE .....	7
PROGRAM BÜTÇE-PERFORMANS BÜTÇE İLİŞKİSİ .....	9
PROGRAM YAKLAŞIMI .....	11
PROGRAMLAR .....	13
Programların Temel Özellikleri .....	13
Çıktı Sonuç Odaklılık.....	13
Hizmet-Amaç İlişkisi .....	14
Harcamaları Kapsayıcılığı.....	15
Devamlılık ve Esneklik.....	16
Programların Sayısı ve Ölçeği.....	17
Programların Belirlenme Yöntemleri .....	18
Program Başlığı .....	20
Program Yaklaşımının İstisnaları .....	21
PROGRAM HİYERARŞİSİ .....	23
Alt Programlar.....	23
Faaliyetler .....	25
PROGRAM GEREKÇESİ .....	27
Programın Önemi.....	28
Programın Gelişimi .....	29
Performans Bilgisi.....	30
Program Hedefi.....	31
Program Göstergeleri .....	34
Operasyonel Adımlar .....	36
Maliyet .....	38
Genel Olarak Program Maliyeti.....	38
Dolaylı Maliyet.....	40
PROGRAM BÜTÇEYE İLİŞKİN ÖZEL KONULAR .....	44
Hükümet Öncelikleri - Program İlişkisi: Politika Alanı.....	44
Programlar - Teşkilat Yapısı İlişkisi.....	45
Programlar - Kurumsal Sınıflandırma İlişkisi .....	47
Program Sorumlusu - Harcama Yetkilisi İlişkisi .....	48
Programlar - Fonksiyonel Sınıflandırma İlişkisi .....	50
PROGRAM YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ .....	52
Birinci Adım: Program Geliştirme Çalışmalarının Başlatılması.....	52
İkinci Adım: Taslak Program Yapısı Oluşturulması .....	53
Üçüncü Adım: Performans Bilgisi Üretme ve Maliyetlendirme Çalışmaları.....	54
Dördüncü Adım: Program Geliştirilmesi Sürecinin Tamamlanması .....	54
TANIMLAR .....	61



## AMAÇ ve KAPSAM

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Söz konusu bütçelemeye, hükümet önceliklerinin idareler düzeyine taşınması, tahsis edilen ve kullanılan kaynaklarla elde edilen çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesi, sonuçlara dayalı bir mali yönetim anlayışının geliştirilmesi ve böylece hesap verebilirliğin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

Performans esaslı bütçelemenin temel unsurları stratejik plan, performans programı, bütçeleme, izleme ve değerlendirme, faaliyet raporları olarak öngörülmüş ve sistem 2008 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır.

Uygulama süreci, Bakanlığımızca izlenmiş ve değerlendirilmiştir. Bu kapsamda tespit edilen hususlar ve edinilen tecrübeler ışığında, performans esaslı bütçelemenin etkinleştirilmesi amacıyla yeni bütçe reformlarına başlanması için uygun ortamın oluştuğu kanaatine varılmıştır.

Bu itibarla, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne yürütülen çalışmalar neticesinde;

- Hükümet öncelikleriyle merkezi bütçe tahsis kararları ve idarelerin harcama kararları arasında uyumun güçlendirilmesi,

- Bütçelerin; kullanılan kamu kaynağıyla birlikte topluma sağlanan yararları odaklanmasını sağlayacak, kamu hizmet programlarını ve bunların çıktı ve sonuçlarını kapsayan bir yapıya dönüştürülmesi,

- Bütçe kararlarına elverişli performans bilgisi çerçevesi geliştirilmesi ve etkin bir izleme, değerlendirme ve raporlama sistemi tasarlanması,

- Bütçe belgelerinin parlamento ve vatandaş tarafından anlaşılır ve değerlendirilebilir bir çerçeveye kavuşturulması,

amacıyla "Program Bazlı Performans Bütçe" modeli geliştirilmiştir. Söz konusu model; program yapısı üzerine inşa edilmiştir. Bu kapsamda, program yapısının ve program gerekçesinin geliştirilmesine, programların maliyetlendirilmesine, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına, izleme-değerlendirme ve raporlamaya odaklanmıştır. Bu itibarla, Program Bazlı Performans

Bütçenin sağlıklı bir şekilde uygulamaya konulması bakımından, öncelikle uygun bir program yapısının oluşturulması önem arz etmektedir.

Bu Kılavuzun amacı; program yapısının ve program gerekçelerinin geliştirilmesine ilişkin ilke ve esasları belirlemektir.

Program Bazlı Performans Bütçe uygulamasının öncelikle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde başlatılması ve daha sonra genel yönetim kapsamındaki diğer kamu idarelerine yaygınlaştırılması hedeflenmektedir. Dolayısıyla bu aşamada merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin dışındaki idarelerin Kılavuz kapsamında herhangi bir çalışma yürütmesi beklenmemektedir.



## PROGRAM BÜTÇE

Bütçeler; mali disiplinin korunmasında, hükümet önceliklerinin oluşturulmasında, politika geliştirme ve karar alma süreçlerinin bilgilendirilmesinde, kaynak tahsisi süreçlerinin etkinleştirilmesinde ve hesap verilebilir bir kaynak kullanım sürecinin geliştirilmesinde önemli bir mali yönetim aracıdır.

Bütçelemenin yerine getirdiği temel işlevler şu şekilde sıralanabilir:

- Hükümetin öncelikleri ile uyumlu bütçe öncelikleri oluşturmak,
- Uzun dönemli bir harcama planlamasına imkan vermek,
- Hükümet politikalarının etkinliğini sağlamak üzere kaynak tahsisine yön vermek,
- Mali disiplini sağlamak için girdiler üzerinde mali kontrol uygulamak,
- Vatandaşlara, hükümetin performansına yönelik hesap verebilmek için araçlar sağlamak.

Klasik bütçeleme, girdiler ve satın alınan kaynaklara odaklanmakta ve paranın "nereye" harcandığından ziyade "ne kadar ve nasıl" harcandığı üzerinde durmaktadır. Böylece kamu harcamalarının kontrol edilmesi ve mali disiplinin sağlanması kolaylaşmaktadır. Bununla birlikte bu sistem, karar verme sürecinde detaylara odaklanma eğilimindedir; bu durum, kurumların faaliyetlerinin merkezi mali aktörler tarafından mikro ölçüde yönetimine neden olmaktadır.

Modern bütçeleme anlayışında ise girdilere odaklanmak yerine kullanılan kaynaklar ile belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı sorusuna cevap aranmakta, kamu hizmetlerinin ve kamu müdahalelerinin süreçlerinden ziyade elde edilecek çıktı ve sonuçlar odak noktası haline gelmektedir. Bu yaklaşım, kamu kesiminin kullandığı kaynaklarla üretilen çıktı ve sonuçları ilişkilendirerek, kullanılan kaynaklarla topluma ne gibi yararlar sağlandığı konusuna dikkat çekmektedir. Böyle bir yaklaşım bütçeleri, topluma olan yararların miktar ve kalitesini iyileştirmeyi sağlayacak şekilde; kamu idarelerinin organizasyonel yapısının, hizmet planlaması ile üretim ve sunum süreçlerinin değişimine ve dönüşümüne yönelik bir araç haline getirmektedir.

Bu kapsamda 1950'li yıllardan itibaren modern bir bütçeleme yaklaşımı olarak program bütçe uygulaması gündeme gelmiştir. Program bütçe, planlama sürecinin girdi veya çıktılarından ziyade programlarla düzenleneceği anlayışından ortaya çıkmış olup;

harcamaları, klasik bütçelemede olduğu gibi girdi türlerine (ücretler, mal ve hizmetler, ekipmanlar vb.) göre değil, hizmet ve amaç türüne göre sınıflandırır.

Program bütçe, her program hakkında kilit performans ve maliyet bilgilerinin geliştirilmesini, kamuya ve parlamentoya sunulmasını gerektirir. Bu itibarla; programın hedeflerini ve bunların hükümet öncelikleriyle ilişkisini, programın sunduğu başlıca hizmet sonuçlarını, programda belirtilen amaçlara nasıl ulaşılabileceğini, programların başlıca performans göstergelerini ve değerlendirme sonuçlarını, program maliyetlerini kapsayan bir çerçeve geliştirilmelidir.

**Etkin bir program bütçe uygulamasında aşağıda yer alan hususlar önemlidir:**

- Program bütçe; geniş bir stratejik çerçeve dikkate alınarak, politika öncelikleri ile bütçe arasında bağlantı kurulmasına imkan verecek şekilde yürütülmelidir,
- Politik karar verme ve önceliklendirme süreçleri desteklenmelidir,
- Hesap verebilirliği sağlayacak nitelikte olmalıdır,
- Performansın izlenmesi, değerlendirilmesi ve geliştirilmesine hizmet etmelidir.

Bununla birlikte, program bütçe yaklaşımı; ülkelerin kendi yönetim sistemleri, idari yapıları ve kurumsal kültürlerine göre farklı yapı ve uygulamalar çerçevesinde şekillenebilmektedir. Zaman içerisinde modern bütçeleme yaklaşımının gerek program bütçe gerekse farklı sistemler yoluyla uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda kamu sektörünün hesap verebilirliği üzerinde yeniden durulması, kaynak tahsisi ve yönetiminde performans odaklılığı güçlendiren performans esaslı bütçeleme sistemine olan ilgiyi de artırmıştır.

## PROGRAM BÜTÇE-PERFORMANS BÜTÇE İLİŞKİSİ

Performans esaslı bütçeleme, bütçe süreçlerinde performans bilgisinin sistematik olarak kullanımını sağlayarak, kamu idarelerinin hizmetlerinin finansmanı ile elde edilen çıktı ve sonuçları ilişkilendirmek suretiyle kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini geliştirmeye yönelik bir bütçeleme anlayışıdır. Karar mercilerince harcamalar yoluyla elde edilecek sonuçların, bütçeleme süreçlerinde sistematik olarak göz önünde bulundurulmasını; böylece harcama önceliğinin geliştirilmesini ve kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinin iyileştirilmesini hedefler.

Performans esaslı bütçelemenin temel gereklilikleri şunlardır;

- Toplumun beklentilerini dikkate alan, hükümet öncelikleriyle uyumlu harcama önceliğinin geliştirilmesi,
- Temel performans göstergeleri aracılığıyla çıktı ve sonuçlara ilişkin performans bilgisinin üretilmesi,
- Kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını kapsayan bir program sınıflandırması,
- Performans bilgisinin bütçe kararlarında kullanılmasına imkan sağlayacak program değerlendirilmesi,
- Performans bilgisi temelli bir bütçe hazırlık süreci.

Performans esaslı bütçelemenin temelinde sade, güvenilir, bütçelemeye uygun ve kullanışlı **performans bilgisinin** üretilmesi ve kullanılması yer almaktadır. Program bütçeleme de programların performans bilgilerinin, bütçe belgelerinin bir parçası olarak parlamentoya ve kamuoyuna sunulmasını gerektirir. Bu nedenle, bütçeleme süreçlerinde performans bilgisinin etkin bir şekilde kullanılması için kaynak kullanımını belirlenmiş hedeflerle ilişkilendiren, uygun ve anlamlı faaliyetler bütünü olarak tanımlanan, kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarını kapsayan bir **program sınıflandırmasına** ihtiyaç duyulur.

Performans esaslı bütçelemenin işleyebilmesi için harcama önceliklerinin ve programların performansının bütçe sürecine dâhil edilmesi gerekmektedir. Bu amaçla, **bütçe hazırlık ve bütçe müzakere süreçleri** programların performansına ilişkin bilgilerden en üst düzeyde yararlanılabilecek biçimde tasarlanmalıdır. Böyle bir sürecin aşağıda yer alan unsurlar ile desteklenmesi doğru bir yaklaşım olacaktır;

- Hükümet seviyesinde kamu hizmetlerinin sonuçlarına yönelik önceliklerin belirlenmesi,
- İdarelerin bütçe tekliflerinin, harcamaların etkililiği ve etkinliğine ilişkin bilgilerle desteklenmesi,

- Tüm yeni harcama girişimlerini incelemek için sistematik işleyen bir sürecin geliştirilmesi,
- Program değerlendirmelerinin yapılması.

Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme kavramı, genellikle program bütçe ile birlikte ele alınmaktadır. Literatürde program bazlı bütçeleme, performans esaslı bütçeleme, planlama-programlama-bütçeleme sistemi ile çıktı ve sonuç odaklı bütçeleme sistemlerinin benzer yaklaşımları benimsemeleri nedeniyle bazı durumlarda bu kavramlar birbirleri yerine kullanılmaktadır. Esasen, program bazlı bütçeleme, toplum için belirli bir sonucu gerçekleştirmek üzere ne kadar kaynak tahsis edileceğine odaklanması sebebiyle performans esaslı bütçeleme için güçlü bir araçtır.

## PROGRAM YAKLAŞIMI

Bütçeler; genel olarak kamu gücüne dayanılarak vatandaştan alınan vergilerin, kamusal ürün ya da hizmetlerin üretim ve sunumunda kullanılmak üzere tahsis edilmesine aracılık eden belgelerdir. Buna göre bütçeler iki ana unsura odaklanmaktadır; vergiler ve kamusal ürün ya da hizmetler. Bütçeleme anlayışları farklılık göstermekle birlikte bu iki kavram tüm bütçe sistemlerinin odağını oluşturmaktadır. Nitekim bütçeleme anlayışındaki farklılıklar da vergilerin kamusal ürün ya da hizmetlere nasıl tahsis edileceğiyle ilgili ortaya çıkan yaklaşım farklılıklarından kaynaklanmaktadır.

Program bütçe, vergilerin topluma en yüksek faydayı sağlayacak mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumu için kullanılmasına yönelik bir bütçeleme anlayışıdır. Bu itibarla, kaynak tahsis ve kullanımlarını, klasik bütçelemedeki gibi girdi maliyet türlerine (ücretler, mal ve hizmetler, makine-teçhizat ve ekipmanlar vb.) göre sınıflandırmaktan ziyade hizmet ve amaç türüne diğer bir ifadeyle çıktı-sonuç ilişkisine göre sınıflandırmayı esas alır. Bu sınıflandırma, vergi ve diğer gelirlerden hangi hizmetlere, niçin ve ne kadar ayrılması gerektiğine karar verilmesi bakımından bir çerçeve sağlar. Bu yapı, idarelerin hizmetleriyle ilgili politika geliştirmeye destek sağlamanın yanı sıra etkin bir kaynak tahsisine de imkan tanır. Böylece bütçe karar mekanizmalarının kamu hizmetlerinin yarar ve etkililiğini maliyetleriyle birlikte değerlendirmelerini sağlar.



Buna göre, hükümetin tüm kaynak tahsis ve harcamalarının program esasına göre sınıflandırılması gerekir ve bu da program yapısının bir bütçe sınıflandırması olarak kullanılması anlamına gelir. Bu itibarla, bütçeler program yapısını esas almalı, bütçe karar bilgi desteği ve idare düzeyinde politika geliştirmeye yönelik performans bilgisi çerçevesi bu yapı üzerine bina edilmelidir. Bu durum, programların sadece “belirli” harcama politikalarını değil, tüm kaynak kullanımlarını kapsayacak şekilde geliştirilmesini gerektirir. Dolayısıyla kamu idarelerinin bütçeleri program esasına göre hazırlanmalı, maliyetlendirilmeli ve gerekçelendirilmelidir.

Kaynak tahsis ve kullanım süreçlerinin program bazlı ele alınması; idarelerin hizmet amaçlarının hükümet öncelikleriyle ilişkisinin, hizmetlerin hükümetin üst düzey sonuç beklentilerine etkilerinin ve katkılarının, hizmetlerin amaçlarına nasıl/hangi yolla ulaşacağıнын, anahtar göstergelerinin, değerlendirme sonuçlarının ve maliyetlerinin ne olduğunun/ne olması gerektiğinin belirlenmesi ve açıklanmasını gerektirir.

Kılavuzun hazırlanmasında esas alınan bu yaklaşım, kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen çıktı ve sonuçların ilişkilendirilmesine ve böylece bütçe kararlarının gelişmiş harcama önceliğine dayalı olarak alınmasına imkan sağlayacaktır.

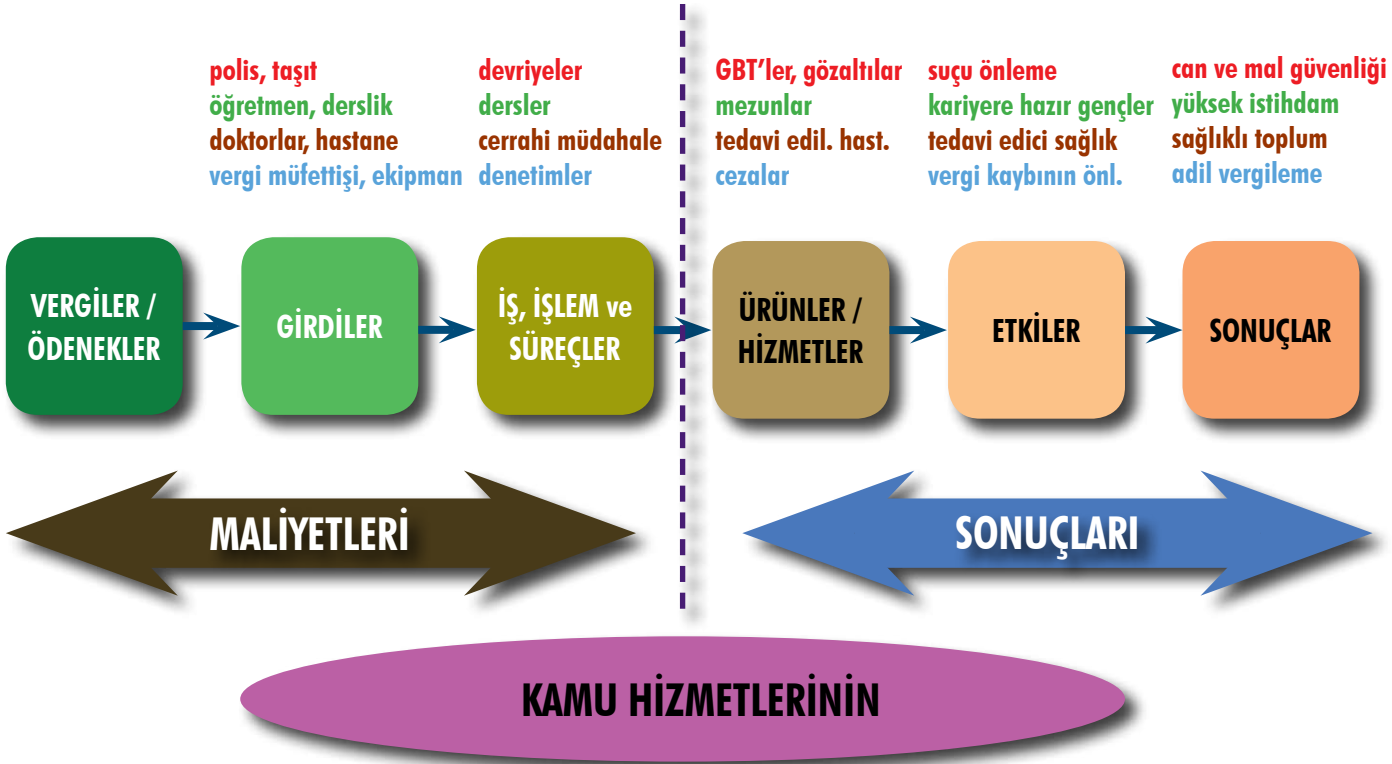
## PROGRAMLAR

Programlar, bütçelerin hazırlanmasına, maliyetlendirilmesine ve gerekçelendirilmesine çerçeve sağlar. Bu itibarla, kaynak tahsis kararlarının odağını oluşturan temel bütçe başlıklarıdır. Sonuç odaklı izlemeye, değerlendirmeye, raporlamaya ve yönetsel hesap verebilirliğe eksen sağlar. Hükümet öncelikleriyle bütçeler arasında uyumun sağlanmasına temel oluşturarak, gelişmiş harcama önceliğine dayalı kaynak tahsisi için idare düzeyinde politika geliştirmeye elverişli bir yapı sunar.

### Programların Temel Özellikleri

#### Çıktı Sonuç Odaklılık

Programların, hükümetin politika öncelikleriyle idarelerin harcama önceliklerine ilişkin seçenekleri örtüşürecek ve uyumlaştıracak kapsamda olması gerekir. Bu nedenle, programlar sonuçlarla mümkün olan en üst seviyede doğrudan bağlantılı olmalıdır. Dolayısıyla programlar; iş, işlem ve süreçler yerine ürün ve hizmetlerin sonuçlara etkisi dikkate alınarak belirlenir.



Programlar, belirli bir sonucu hedefleyen birbiriyle uyumlu ürün ve hizmetler grubudur. Çıktı-sonuç odaklıdır ve ortak bir sonuca ulaşmayı hedefleyen harcama kategorilerini bünyesinde toplar. Böyle bir yaklaşım; ürün ve hizmetlerin, sonuçlara etkisi bakımından ele alınmasına ve buna yönelik kaynak tahsisine elverişli bir çerçeve sağlar.

Hayvanların avlanmasını düzenleyen kanunların uygulanması, doğal hayatın korunmasının önemi konusunda kamu bilincini artırmaya yönelik kampanyaların yapılması, tehlike altındaki bazı türlerin yaşam alanı olan doğal ortamların tahribatını önlemeye yönelik faaliyetler ve diğer canlı türlerini tehdit eden canlıların ayrıştırılması gibi bir dizi müdahalenin ortak noktası hayvan ve bitki varlığını korumaktır ki bu da hedeflenen sonuçtur. "Doğal Hayatı Koruma" şeklinde belirlenebilecek bir program çıktı-sonuç odaklı yaklaşıma uygun olacaktır.

Ayrıca, hükümet ve parlamento düzeyinde karar alma süreçlerinin etkin kılınabilmesi; sade, anlaşılır, güvenilir, izleme ve değerlendirmeye elverişli, nitelikli bir performans bilgisinin üretilmesi ve kullanılması; sonuçlarla ilgili sorumluluğun ve hesap verebilirliğin net tarif edilebilmesi bakımından programların uygun bir kapsamda belirlenmesi gerekir.

Sigarayla mücadele, obeziteyle mücadele, bulaşıcı hastalıklarla mücadele şeklinde belirlenmiş programlar, koruyucu sağlık hizmetlerinin planlanması, yürütülmesi bakımından idarenin önemli başlıklara odaklanmasını sağlar. Ancak, bu şekilde belirlenmiş programlar hükümet ve parlamento düzeyinde karar almaya elverişli değildir. Zira idarelerin koruyucu sağlığa ilişkin görev alanına giren detayları içermektedir. Hükümet öncelikleri temel konulara odaklanır, detayların planlanması ve uygulanması idarelere bırakılır. Programlar, idareler seviyesinde ele alınacak başlıklara değil, politika geliştirmeye ve kaynak tahsisine elverişli çerçeveye oturtulmalıdır.

Diğer taraftan; ulaştırma, sağlık, eğitim, ulusal güvenlik şeklinde belirlenmiş programlar ise idarelerin ürettiği çıktılarla bağlantılı olmaktan ziyade doğrudan sonuç alanlarını ifade eder ki, bu durum program sorumluluğunun belirsizleşmesine yol açar. Zira bu şekilde belirlenmiş programların çıktılarının, bir idare tarafından sağlanması mümkün değildir ve sonuçlarla ilgili sorumluluğun birkaç idare tarafından paylaşılması gerekir. Ayrıca, hükümet seviyesinde politika önceliklerine bir çerçeve oluştursa da idare düzeyinde harcama önceliği belirlemeye elverişli olmaması nedeniyle kaynak tahsisi için de elverişli değildir.

### Hizmet-Amaç İlişkisi

Programlar, bir hizmetin hangi birim tarafından yapıldığına değil, niçin yapıldığına odaklanır. Bu durum, programların belirlenmesinde, hizmet-birim ilişkisi yerine hizmet-amaç ilişkisinin



kurulması anlamına gelir. Dolayısıyla, programlar belirlenirken ana hizmet birimleri yerine hizmetlerin yöneldiği sonuçlar esas alınmalıdır.

Emniyet Genel Müdürlüğünün trafik güvenliği ile ilgili Trafik Uygulama ve Denetleme Dairesi Başkanlığı, Trafik Eğitim ve Araştırma Dairesi Başkanlığı, Trafik Planlama ve Destek Dairesi Başkanlığı, Trafik Araştırma Merkezi Müdürlüğü gibi dört farklı birimi bulunmaktadır. "Hizmet-amaç" ilişkisi gözetilerek "Trafik Güvenliği" şeklinde bir program geliştirilmesi uygun olacaktır.

Ancak, idarelerin sonuç odaklı teşkilatlandığı durumlarda bir ana hizmet birimi bir programa denk gelebilecektir. Bu şekilde teşkilatlanmış idarelerde hizmet-birim ilişkisi, hizmet-amaç ilişkisiyle aynı anlama gelecektir.

Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğünün açık öğretim ve yaygın eğitim kurumları aracılığıyla topluma sunduğu ürün ve hizmetlerini kapsayan "Hayat Boyu Öğrenme" şeklinde bir program geliştirilmesi mümkündür.

#### **Harcamaları Kapsayıcılığı**

Program odaklı yaklaşım, bütçe ile tahsis edilen ve kullanılan tüm kaynakları kapsar. Tüm kaynak talep ve tahsisleri ile harcamaların hizmet-amaç türüne göre sınıflandırılmasını, gerekçelendirilmesini, izlenmesini ve değerlendirilmesini içerir. Buna göre hizmet programlarının; idarenin tüm programlarına destek sağlayan harcamalar ile program sonuçlarıyla bağlantısı olmayan harcamalar hariç, tüm harcamaları kapsayacak şekilde belirlenmesi gerekir. Zira vergilerle topluma sağlanan yararlar arasındaki ilişkinin kurulması, program yaklaşımının temel önceliğidir. Böylece karar alma süreçlerinin kullanılan tüm kamu kaynağıyla birlikte elde edilen çıktı ve sonuçlara odaklanması suretiyle bir yandan mali disiplin korunmaya çalışılırken diğer yandan kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi hususunda idarelerin yönlendirilmesi ve özendirilmesi amaçlanır.

Personel ve işletme maliyetleri gibi esnek olmayan harcamaları kapsam dışı tutan yaklaşımlar, kaynak tahsisine ilişkin farklı ihtiyaçlara cevap verse de program odaklı bir yaklaşım olarak nitelenemez. Sadece belirli kapsam ve içerikte, çıktıları ve etkileri net harcama kategorilerine odaklanan; proje bazlı bütçeleme ya da çıktı bazlı bütçeleme şeklinde ele alınabilecek bu yaklaşımlar, kamu harcamalarının tümüne yönelik bir çerçeve sağlamak amacıyla değildir. Kamu kaynaklarının belirli

bir kısmının nasıl tahsis edileceğine, bütçelerde gösterileceğine, izleneceğine ve değerlendirileceğine odaklanır.

### Devamlılık ve Esneklik

Programlar, idarenin yürütmekle görevli olduğu hizmetlerin çıktı ve sonuçlarının politika geliştirmeye ve performans bilgisi temelli kaynak tahsisine elverişli şekilde tarif edilmesi suretiyle geliştirilir. Bu durum, programların genel özelliklerinden birinin devamlılık olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Zira idareler genel çerçevesi Anayasayla tanımlanan ve Devlet tarafından yerine getirilmesi gereken fonksiyonları yürütmek üzere teşkilatlandırılan, görev-yetki-sorumluluklarla birlikte harcama yetkisi verilen kamu hizmeti birimleridir. Teşkilatlanma, görev, yetki ve sorumluluklar değişmediği sürece, "hizmet-amaç" bakımından bir değişiklik söz konusu olmayacaktır. Bu durum, programların devamlılığını vurgular.

Ancak, programların bir diğer özelliği "kaynak tahsisine elverişli" olmasıdır. Bu özellik, programların doğal olarak zaman içerisinde bazı değişikliklere uğramasını gerekli kılar. Bu açıdan değerlendirildiğinde, hiçbir program yapısı değişmez değildir. Program sonuçlarında sağlanan gelişmeler ve iyileşmeler, zaman içerisinde programların kapsamının daralmasına, işlevinin azalmasına ya da tamamen ortadan kalkmasına sebep olabilir.

Anne ve çocuk sağlığına ilişkin önemli sorunların olduğu bir dönemde sağlıklı gebelik, anne sağlığı, bebek ölümlerinin azaltılması, bebeklerin sağlıklı gelişimi gibi faaliyetleri bünyesinde bulunduran "Anne ve Çocuk Sağlığı" şeklinde belirlenmiş bir program; politika geliştirmeye, kaynak tahsisine, izleme ve değerlendirmeye önemli bir çerçeve sağlayacaktır. Daha sonraki aşamada toplumun eğitim ve bilinç seviyesinin yükselmesi, sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaşması neticesinde anne ve çocuk ölümleri önemli düzeyde azalacak ve böylece program kaldırılabilir. Zira böyle bir durumda söz konusu hizmetler için ayrılan kaynaklar da zaman içerisinde azalacak ve bu detay bütçe kararları için önemini yitirebilecektir.

Bazen de program tanımları, farklı belirleyici özellikleri dikkate alınarak, zaman içerisinde değiştirilebilir olmalıdır.

"Yetişkin Okuryazarlığı" şeklinde belirlenmiş bir program, yeni ürün ve hizmetlerle birlikte kapsamı ve odağı değişerek "Hayat Boyu Öğrenme" şekline dönüşebilecektir.

Böyle bir yaklaşım, program yapısına canlılık katacak ve programları, sonuçların yönetimi bakımından gelişimleri ve değişimleri izleyen bir yapıya kavuşturacaktır.

### Programların Sayısı ve Ölçeği

Programlar, hükümet ve parlamento düzeyinde merkezi kararların alındığı seviyedir. Bu itibarla, programların sayısı ve ölçeğinin, harcama önceliği geliştirmeye ve kaynak tahsis kararlarına elverişli olacak şekilde belirlenmesi gerekir. Bu kapsamda, programlar belirlenirken dikkate alınması gereken beş temel husus bulunmaktadır.

**i. İdarenin harcamalarının tümünü ya da önemli bir kısmını kapsayan büyük bir program belirlemek hatalı bir yaklaşım olacaktır.**

Milli Eğitim Bakanlığında, kapsamlı tek bir eğitim programı belirlenmesi yerine ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim gibi eğitim seviyeleri dikkate alınarak, birkaç program geliştirilmesi daha uygun bir yaklaşım olacaktır. Aynı şekilde tek bir tarım programından ziyade Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının sektörel çeşitliliğe ilişkin hizmetleri çerçevesinde (örneğin; bitkisel üretim, hayvancılık, balıkçılık gibi sektörler için ayrı programlar) birkaç program belirlenmesi yoluna gidilmelidir.

Kapsamlı programlar esas alınarak yapılan program sınıflandırmaları, merkezi karar mercileri için harcamaların yükseköğretimden ilköğretime ya da koruyucu sağlık harcamalarından tedavi edici sağlık harcamalarına aktarılması gibi stratejik harcama önceliklendirmesi için yüzeysel kalacaktır. Bir başka ifadeyle programlar, her idarenin hizmetlerinin belli temel unsurlarını kapsayacak şekilde geliştirilmelidir. Ancak bu şekilde idarelerin odaklanacakları hizmetlerin ana hatları konusunda merkezi kararların alınmasına çerçeve sağlayacak bir program yapısı tasarlanabilir.

**ii. Sınırlı görevlere odaklanan küçük ölçekli idarelerde, program çeşitliliğini sağlamak yerine tek bir program oluşturmak uygun olacaktır.**

**iii. Çok sayıda dar kapsamlı program yapısından kaçınılmalıdır.** Zira harcama önceliğinin belirlenmesinde merkezi karar mercilerinin resmin tamamına odaklanması gerekir. Çok sayıda dar kapsamlı program, merkezi düzeyde önem ve önceliğin gözden kaçırılması riskini taşır. Bu durum, programları çıktı ve sonuçlarla mümkün olduğunca üst seviyede bağlantılı olmaktan uzaklaş-

tırır ve programların faaliyet odaklı belirlenmesine neden olur.

**iv. İdareler arasında program sayısı ve ölçeği konusunda bir uyum gözetilmesi beklenir.**

Teşkilatlanması, bütçe büyüklüğü, hizmet çeşitliliği itibarıyla benzerlik arz eden idarelerin program yapılarının uyumu ve program tanımlamalarında yaklaşım birliği açısından program ölçek ve sayılarının birbirine yakın olması gerekir.

**v. Her bir idarenin program sayısı "1 ile 6" arasında olmalıdır. Ayrıca, özellikli durumlar hariç programlar en az 50 Milyon TL tutarında ve idare bütçesinin (program dışı giderler hariç) en az yüzde 5'i ölçeğinde bir bütçe büyüklüğüne sahip olmalıdır.**

### Programların Belirlenme Yöntemleri

Programlar, ortak bir sonuca katkı sağlamayı hedefleyen birbiriyle uyumlu ürün ve hizmetler grubudur. Ortak sonuç vurgusu, ürün ve hizmetlerin sonuçlara etkisi bakımından gruplandırılması anlamına gelir. Programlar, ortak sonuçlara odaklanılarak, idarelerin ürün ve hizmetlerinin belirleyici özellikleri dikkate alınarak oluşturulur. Bu belirleyici özelliklerin bir kısmı; programların kapsamı, harcama öncelikleriyle ilişkisi, kaynak tahsisine elverişliliği bakımından işlevsel olmasına imkan sağlarken bazıları da anlamlı program başlıkları geliştirilmesine katkı sağlayacaktır.



**i. Programlar, hedef kitlenin ne olduğu, harcamadan kimin yararlanacağı esas alınarak belirlenebilir. Bu sebeple, programlar bazı durumlarda hem istenilen sonuç hem de hedeflenen toplum kesimi esas alınarak tanımlanır.**

Milli Eğitim Bakanlığının hizmetlerinin önemli bir kısmının hedefi "eğitilmiş ve sosyalleştirilmiş genç nüfus" olmakla birlikte, farklı yaş gruplarına yönelik okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim gibi hizmetleri vardır. Burada hedef kitleyi ifade eden farklı yaş gruplarına yönelik hizmetlerin ayrıştırılarak, farklı programlar belirlenmesi uygun bir yaklaşım olacaktır.

**ii. Programlar, hem hedeflenen sonuç hem de bu sonuca ulaşmak için kullanılan müdahale yöntemi esas alınarak belirlenebilir. Müdahale yöntemi, ürün ve hizmetlerin sonuçlara hangi yöntemlerle etki edeceğini esas alan program belirleme yöntemidir.**

Koruyucu sağlık programı; aşılama, obeziteyle mücadele, sigarayla mücadele, bulaşıcı hastalıklarla mücadele gibi yöntemler kullanarak toplum sağlığının korunmasını amaçlar. Bu programın belirleyici bir özelliği önleyici yöntemler vasıtasıyla bu sonuca ulaşmayı hedeflemesidir.

Orman ve Su İşleri Bakanlığının Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü doğal çevreyi korumaya yönelik teşkilatlanmış bir birim olup aynı zamanda müdahale yöntemi esas alınarak oluşturulmuş sonuç odaklı bir programı (Çölleşme ve Erozyonla Mücadele) ifade etmektedir.

**iii. Programlar, ortak bir hedefi paylaşan çıktı kümeleri esas alınarak belirlenebilir. Bu yöntem, ürün ya da hizmetlerin sonuçlara etkileri bakımından gruplandırılması suretiyle programların belirlenmesini amaçlar.**

Bir sektöre ilişkin program; hizmet çeşitliliğinin sağlanması, yardımların artırılması ve destekleme politikaları geliştirilmesi gibi bir dizi ürün ve hizmetin bir araya gelmesinden oluşur ve tüm ürün ve hizmetlerin hedefi, ilgili sektörü canlandırmaktır.

Ancak, eylem ya da uygulamalarla çıktıların birbirine karıştırılmaması gerekir. Programların çıktılardan ziyade eylem ya da uygulamalara yönelmesi, programları politika geliştirmeye elverişli olmaktan uzaklaştırır. Zira bu şekilde tasarlanan prog-

ramlar, çıktıların sonuçlara etkileri yerine eylem ve uygulamaların çıktılarına etkilerine odaklanır.

Hastaların aldığı tedaviler çıktılardır. Hemşirelik hizmetleri, cerrahi müdahale, poliklinik hizmeti, temizlik ve hastane kayıtlarının tutulması ise eylemlerdir. "Toplum sağlığının korunması" genel sonucuna "hastalara uygulanan tedaviler" gibi çıktılar etki etmektedir. Eylemler ise çıktıların üretilmesine katkı sağlayan iş süreçleridir.

**iv. Programlar, toplumu en çok neyin ilgilendirdiği yani vatandaşın sunulan ürün ve hizmetler ile bunların meydana getirdiği etkiler esas alınarak tanımlanabilir.**

Bu yöntem, programın kapsamından ziyade odağıyla ilgilidir. Dolayısıyla vatandaşın ilgilendiği her detayın öne çıkarılması anlamına gelmemektedir. Öncelikle program, kapsam itibarıyla program yaklaşımına uygun olarak belirlenir ve daha sonra vatandaşın beklentileri esas alınarak program başlığı oluşturulur.

"Karayolu Ulaşımı", Karayolları Genel Müdürlüğü için uygun bir program kapsamı olarak görülmekte ise vatandaşın her mevsimde sağ-salim, kazasız-belasız seyahat beklentisi dikkate alınarak "Güvenli ve Konforlu Karayolu Ulaşımı" şeklinde bir program tanımlanabilir. Bu şekilde tanımlanmış bir program, vatandaşın karayolu ulaşımına attığı "önem"i programın odağına yerleştirmiş olacaktır.

Özetle, programlar; farklı belirleyici özelliklere sahip olsa da her şeyden önce ortak sonuçlu ürün ve hizmet gruplarıdır. Programlar, bu şekilde tanımlandıklarında harcama önceliği için yararlı bir araçtır. Bu itibarla, programlar belirlenirken yukarıda belirtilen yöntemlerden bir veya birkaçı birlikte kullanılabilir. Ancak, hangi yöntemle belirlenirse belirlensin, politika geliştirmeye ve kaynak tahsisine elverişli programlar tanımlamak amacından uzaklaşmamalıdır.

### Program Başlığı

Program başlığı, programın adıdır. Program başlıkları; hedef kitle, müdahale yöntemi ya da ürün ve hizmetlerin odaklandığı sonuçlar esas alınarak belirlenir. Program başlığı; ürün ve hizmetleri kapsayıcı, mesaj içerikli, kısa ve bilgilendirici olmalıdır. Programın ne olduğu konusunda parlamento ve kamuoyuna karşı olabildiğince net olmalıdır.

Doğal Hayatı Koruma, Suçu Önlleme, Yetişkin Okuryazarlığı, Enerji Verimliliği, Gıda Güvenliği, Tüketiminin Korunması, Çocukların Korunması, Etkin Nakit Yönetimi, Tedavi Edici Sağlık gibi örnekler uygun program başlıklarıdır.

### Program Yaklaşımının İstisnaları

Program belirleme ve tanımlama yaklaşımına uygun olmakla birlikte, bir faaliyet ya da faaliyetler grubu hükümet açısından ifade ettiği “görünürlük” özellikleri nedeniyle program olarak tanımlanmak istenebilecektir.

Bilgi toplumu yaratmak ve eğitimde teknolojiyi yararlı kılmak amacıyla geliştirilen ve eğitim altyapısının dönüştürülmesine odaklanan FATİH Projesi, Milli Eğitim Bakanlığının birçok programına katkı sağlayacak niteliktedir ve esas itibariyle faaliyet olarak tanımlanabilir. Ancak, hükümet açısından eğitimde değişim ve dönüşümün önemli bir enstrümanın öne çıkarılması ve bütçelerde “görünür” kılınması istenilmekte ise söz konusu proje program olarak tanımlanabilecektir. Benzer şekilde, aile hekimliği, yüksek hızlı tren gibi harcama başlıkları hükümet açısından “görünür” kılınmak istendiğinde söz konusu uygulama ve projeler program olarak tanımlanabilecektir.

Ayrıca, parlamento ve kamuoyu özellikle bazı konularda hükümetin neler yaptığını bilmek ister. Bu konular, genellikle ya kamu vicdanında yer edinen hususlara ya da güncel temel sorunlara ilişkindir (kanserle mücadele, kadına şiddetin önlenmesi, şehit yakınları ve gaziler gibi). Parlamento ve kamuoyu açısından “tanınırlık” özellikleri nedeniyle öne çıkan bu gibi faaliyetler de program olarak tanımlanmak istenebilir.

Görünürlük ve tanınırlık özellikleri nedeniyle bir faaliyet ya da faaliyetler grubunun program olarak tanımlanmasında program ölçeğine ilişkin esaslara uyulur ve azami program sayısı aşılamaz.

**Programların Temel Özellikleri**

- Belirli bir sonucu hedefleyen birbiriyle uyumlu ürün ve hizmetler grubudur.
- Politika geliştirmeye ve kaynak tahsisine elverişli bir çerçeveye oluşturacak şekilde tanımlanır.
- Hükümetin politika öncelikleriyle idarelerin harcama seçeneklerini uyumlaştıracak kapsamda belirlenir.
- İdare düzeyinde belirlenir.
- Hizmet-birim ilişkisi yerine hizmet-amaç ilişkisi kurulur. Programlar ana hizmetlerin sayılması suretiyle belirlenmez. Ancak, teşkilatlanmanın sonuç odaklı olduğu idarelerde, programlar bir birime denk gelebilir.
- Çıktı ve sonuçlarla mümkün olan en üst seviyede doğrudan bağlantılı olmalıdır.
- Tüm bütçe harcamalarını kapsayıcı niteliktedir.
- Bütçe taleplerinin gerekçelendirilmesine, performans bilgisine, izleme ve değerlendirmeye temel oluşturur.
- Hedef kitle, müdahale yöntemi, çıktı kümeleri ve toplum beklentisi gibi kamu hizmetlerinin belirleyici özellikleri dikkate alınarak geliştirilir.
- İdarenin yürütmekle görevli olduğu hizmetlerin çıktı ve sonuçlarının bütçeleme açısından doğru tarif edilmesine odaklandığı için devamlılık genel özelliğidir. Bu, esnekliğin olmadığı anlamına gelmez. Kaynak tahsisine elverişlilik özelliğini muhafaza etmesi için zaman içinde değişiklik gösterebilecektir.
- İdarenin harcamalarının tümünü ya da önemli bir kısmını kapsayan büyük bir program belirlenmemelidir. Ancak, sınırlı görevlere odaklanan küçük ölçekli idarelerde, program çeşitliliğini sağlamak yerine tek bir program oluşturmak uygun olacaktır.
- Çok sayıda dar kapsamlı program yapısından kaçınılmalıdır.
- Bir idarenin program sayısı 1 ile 6 arasında olmalıdır. Ayrıca, programlar özellikli durumlar hariç en az 50 Milyon TL tutarında ve idare bütçesinin (program dışı giderler hariç) en az yüzde 5'i ölçeğinde bir bütçe bütüklüğüne sahip olmalıdır.
- Program yaklaşımına uygun düşmemekle birlikte, hükümet açısından görünürlük, parlamento ve kamuoyu açısından tanınırlık özellikleri nedeniyle bazı hizmetler program olarak tanımlanabilir.
- Program başlığı; kısa, mesaj içerikli, amaç veya sonuç vurgulu, çıktıları kapsayıcı ve kavrayıcı olarak ifade edilmeli; hükümete, parlamento ve topluma karşı olabildiğince açık olmalıdır.



## PROGRAM HİYERARŞİSİ

Program bütçe kapsamında, programın maliyetlendirilmesine ilişkin yöntem ve süreçlerin geliştirilmesine, kaynak talep-müzakere-tahsis kararları ile ödenek kontrollerine ilişkin farklı seçenekler oluşturulmasına ihtiyaç duyulur.

Programlar, kurumsal yönetim ve harcama kararlarının odağını oluşturur. Bu itibarla, eylem ve uygulamaların programın hedefleri doğrultusunda yönlendirilmesi ve bu amaçla yönetsel diyalogun sağlanması, programın kaynak kullanım etkinliğinin artırılması için yönetim kontrol mekanizmaları uygulanması, farklı harcama seçenekleri arasında tercihlerin izlenmesi ve etkinliğinin değerlendirilmesi, program kapsamında sorumluluk ve hesap verebilirlik zincirinin tasarlanması gerekir.

Programların farklı bileşenleriyle ele alınması gerektiğini vurgulayan bu gibi ihtiyaçlar sebebiyle "program hiyerarşisi" kavramı geliştirilmiştir. Program hiyerarşisi, program kapsamında sunulan ürün ve hizmetlerin sınıflandırılmasını ifade eder. Literatürde programlar; alt program, alt-alt program, faaliyet, alt faaliyet gibi çeşitli bileşenlere ayrılmak suretiyle program hiyerarşileri oluşturulmaktadır.

### Program Hiyerarşisi;

- Parlamantonun ve merkezi mali aktörlerin gelişmiş harcama önceliğine dayalı kaynak tahsisi ihtiyaçlarına elverişli bir yapı oluşturulması,
- Programların maliyetlendirilmesine ve maliyet-etkinlik analizlerine imkan sağlanması,
- Kaynak tahsisi ile operasyonel sorumluluk ve hesap verebilirlik ilişkisinin güçlendirilmesi

amaçlarıyla, **program-alt program-faaliyet** şeklinde üçlü bir seviyede tasarlanmıştır.

### Alt Programlar

Programların, hiyerarşik olarak faaliyetlere ayrılacak şekilde detaylandırılması öngörülmekle birlikte, bazı durumlarda programlarla faaliyetler arasında ayrı bir gruplandırmanın yapılması etkin bir program yapısı için yararlı olabilecektir. Bu itibarla, program hiyerarşisinde alt programların, belirli durumlara münhasır kullanılması öngörülmüş olup, kullanımı zorunlu değildir. Alt programın kullanılabileceği durumlar üç başlıkta toplanır:

**i.** Program sonuçlarına ulaşmak amacıyla sunulan ürün ve hizmetler arasında anlamlı ilişkilerin kurulabildiği durumlarda çıktılar farklı gruplara ayrılarak alt programlar belirlenebilecektir.

“Temel Eğitim” şeklindeki bir programın çıktıları, eğitim-öğretim ve fırsat eşitliği şeklinde gruplandırılarak, alt programlar oluşturulabilir.

**ii.** Bir programın sonuçlarına birden fazla idarenin katkı sağladığı, dolayısıyla farklı idarelerin hizmetleriyle birlikte söz konusu sonuçların elde edilebildiği durumlarda, alt programların kullanılması gerekebilir.

Bu gibi durumlarda, her idarenin ortak program kapsamında sunduğu ürün ve hizmetler, alt programlarla gruplandırılabilir.

Engelli Yaşamı programı kapsamında, Milli Eğitim Bakanlığında engellilerin sosyal yaşama ve çalışma hayatına uyumu (engelli eğitimi, engelli eğitim destekleri, engelli meslek edinme kursları gibi faaliyetleri kapsayan) bir alt program, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında engellilerin bakımı-rehabilitasyonu (engelli evde bakım, engelli kuruluşta bakım gibi faaliyetleri kapsayan) başka bir alt program olabilir.

**iii.** Programlar ile idarenin teşkilat yapısı arasında çıkan uyumsuzlukların önlenmesi amacıyla çıktı grupları itibarıyla ayrıştırılabilen birimlerin hizmetlerinin sonuçlara etkileri dikkate alınarak, alt programlar oluşturulabilir.

Burada amaç, birimleri alt programlar olarak tarif etmek değil, sonuçlara etkileri bakımından gruplandırılabilen hizmetleri kümelemektir.

Maliye Bakanlığının vergiyle ilgili hizmetlerini kapsayan “Adil ve Rekabetçi Vergileme” programına, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığıyla birlikte Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü katkı sağlamaktadır. Başkanlığın “inceleme ve denetim”e ilişkin faaliyetleri “kayıt dışı ekonomiyle mücadele” alt programı altında, Genel Müdürlüğün “mevzuat düzenleme ve uyumlaştırma” ile “analiz ve değerlendirme” faaliyetleri “politika geliştirme” alt programı altında gruplandırılacaktır.

Yukarıda belirtilen durumlarda alt program belirlenmesi, merkezi mali aktörlerin ilgilendiği detayları yansıtacak ve harcama önceliğinin geliştirilmesine imkan sağlayacak bir program hiyerarşisi ortaya koyacaktır. Böyle bir yaklaşım, program ve teşkilat yapısı arasındaki uyumsuzluğun giderilmesine ve böylece program yapısının kaynak tahsisine elverişli bir yapıda geliştirilmesine katkı sağlayabilecektir.

#### Alt Programların Genel Özellikleri

- Alt programların, belirli durumlara münhasır kullanılması öngörülmüş olup, kullanımı zorunlu değildir.
- Alt program, program hiyerarşisinin kaynak tahsisine elverişli şekilde geliştirilmesi amacıyla kullanılabilir.
- Alt program, sadece program yapısının idarenin teşkilat yapısıyla uyumlaştırılması amacıyla kullanılmamalıdır. Dolayısıyla program kapsamındaki birimlerin sayılması suretiyle oluşturulmamalıdır.
- Sınırlı görevlere odaklanan idarelerde, birden çok program belirlemek yerine alt programların kullanılması uygun bir yaklaşımdır.
- Alt program başlığı; kısa, bilgilendirici ve mesaj içerikli olmalıdır.

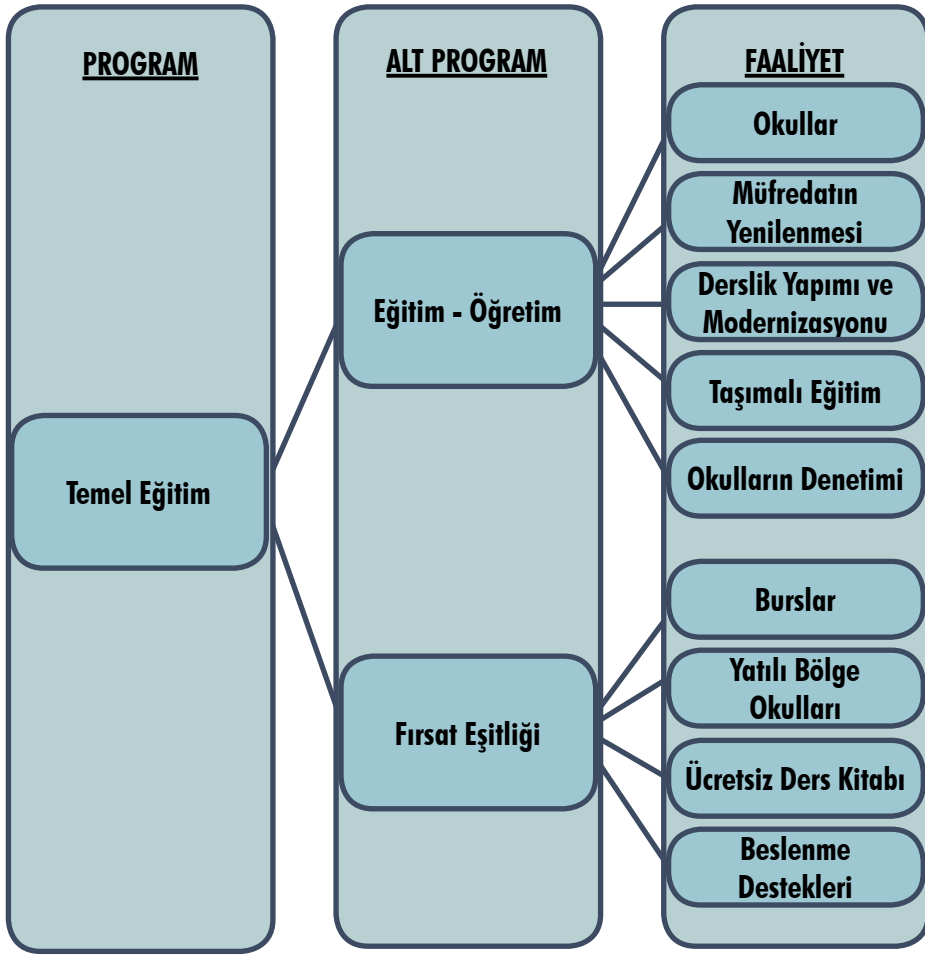
#### Faaliyetler

Programlar, amaç ve beklentilerin gerçekleştirilmesini sağlayacak eylem, uygulama, proje, ürün ve hizmetlerden oluşur. Faaliyet, aynı çıktıyı sağlamaya yönelik olarak yürütülen yönetim, organizasyon, tedarik, uygulama, sunumu içeren iş, işlem ve süreçler bütünüdür. Faaliyetler; maliyetlendirilebilir ve kaynak tahsisine elverişli nitelikte olmalı, ayrı takip edilmesi ve izlenmesi bütçe kararları açısından anlamlı görülmelidir.

Maliyetlendirilemeyen, maliyetlendirilebilse dahi kaynak tahsisi için elverişli olmayan iş, işlem ve süreçler faaliyet olarak tanımlanamaz. Bu itibarla, faaliyetler idarelerin yönetim ihtiyaçları yerine merkezi mali aktörlerin program maliyetinin değerlendirilmesine ilişkin ihtiyaçları esas alınarak tanımlanır.

Çıktı bazlı tanımlanmış faaliyetler; kullanılan kamu kaynağı ile elde edilen çıktıların ilişkilendirilmesine ve belirli çıktıların maliyet etkinliğinin analiz edilmesine imkan sağlar. Ayrıca, bu şekilde geliştirilmiş faaliyetler, girdi odaklı bir bütçelemeden çıktı-sonuç odaklı bütçelemeye geçişe destek sağlayacaktır.

Aşağıda Milli Eğitim Bakanlığının "Temel Eğitim" programına yönelik alt program ve faaliyet örneklerine yer verilmiştir.



### Faaliyetlerin Genel Özellikleri

- Aynı çıktıyı sağlamaya yönelik yürütülen; yönetim, organizasyon, tedarik, uygulama, sunumu içeren iş, işlem ve süreçler bütünüdür.
- Çıktı vurgulu, iş, işlem ve süreçleri kapsayıcı ve kavrayıcı şekilde ifade edilmelidir.
- Maliyetlendirilebilir olmalı, ayrı takip edilmesi ve izlenmesi merkezi mali aktörler açısından önemli görülmelidir.
- Özellikle durumlar hariç, maliyeti program maliyetinin yüzde 5'inden az olan faaliyetlere program hiyerarşisinde yer verilmemeli, program kapsamında yer alan ilgili diğer faaliyetlerin maliyetine dahil edilmelidir.
- Birkaç idare tarafından yürütülen aynı kamu hizmetlerine yönelik faaliyetler, konsolidasyona elverişli bir şekilde tarif edilmelidir.
- Faaliyet başlıkları kısa ve bilgilendirici olmalıdır.
- Faaliyetlerin, programlar gibi süreklilik göstermesi gerekmez. Programın sonuçlarının iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesi bakımından farklı dönemlerde farklı faaliyetler öne çıkabilir.

## PROGRAM GEREKÇESİ

Program bütçe, sadece programlar bazında bütçelemeye değil, aynı zamanda programın performans bilgisinin üretimine ve bütçe kararlarında kullanımına odaklanır. Böylece bir programın topluma sağladığı sonuçlar ile programın bütçeye maliyetini kıyaslama imkanı sağlar. Bu amaçla; programın varoluş nedeni, kamuoyu ve parlamento açısından önemi, programın yıllar itibarıyla seyri, ulaşılmak istenen sonuçları, maliyet bilgisi gibi hususları içeren açık, anlaşılır ve sade bir program gerekçesi oluşturulmalıdır.

Program gerekçesi; program, alt program ve faaliyetlere tahsis edilen kaynakların sebebini açıklayan çerçevenin bir bütünü ifade etmektedir. Gerekçe, programa ilişkin performans bilgisini içerir ve böylece performans esaslı bütçelemeye temel oluşturur. Bu çerçevede belirlenen program gerekçesi;

- Programların üst politika belgelerinde yer alan öncelikler ile bağlantısını kurar,
- Karar alma süreçlerinin desteklenmesine ve harcama önceliği geliştirmeye hizmet eder,
- Programın performans bilgisinin tasarlanmasına çerçeve oluşturur,
- Programın gelişimi ve başarısının izlenmesi ve değerlendirilmesine imkan sağlar.

Program gerekçesi; **önem, gelişim, performans bilgisi ve maliyet** şeklinde dört temel unsurdan oluşur.



Ancak, merkezi yönetim kapsamında bulunan tüm idarelerin gerekçede yukarıdaki unsurların tamamına yer vermesi beklenmemektedir. Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, Millî Savunma Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Müsteşarlığı ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar program gerekçelerinde performans bilgisine yer vermeyeceklerdir. Bununla birlikte; merkezi mali aktörler, kamu idareleri, parlamento ve kamuoyu

program hiyerarşisi düzeylerine farklı saiklerle odaklanacağından, idareler; gerekçede program, alt-program, faaliyet seviyelerinde farklı bilgilere yer vereceklerdir.

Aşağıda program gerekçesinin önem, gelişim, performans bilgisi ve maliyet bölümlerine ilişkin açıklamalar yer almaktadır.

### Programın Önemi

Önem bölümü; programın kaynak tahsisine değer bulunmasıyla ilgili olup, programın amacının ortaya konulduğu bölümdür.

Bu bölümde, programın üst politika belgelerinde yer alan önceliklerle ilişkisi ve topluma sağlayacağı yararlar hususunda açık ve net mesajlar verilmeli, ekonomik ve sosyal yaşama yapacağı katkılar ortaya konulmalıdır. Programın bir sonucun elde edilmesinde, ülke için bir sorunun çözümünde ne ölçüde önem taşıdığı vurgulanması gerekir. Ayrıca, programın önemindeki değişim ve gelişimler açıkça ortaya konulmalıdır.

Önem bölümünde, programın uygulanmasından beklenen yararın yanı sıra uygulanmamasının yol açacağı olumsuz sonuçlara da yer verilmelidir. Nitekim programın uygulanmamasının etkileri, uygulanması halinde beklenen yararın ne olacağı hususunda daha net bilgi sağlayabilecektir. Böyle bir bilgi, bütçe karar alma süreci için önemli bir girdi niteliğindedir.



Koruyucu Sağlık programının uygulanmaması halinde ortaya çıkması beklenen hastalıklar, bu hastalıkların topluma olan etkileri, tedavi maliyetleri gibi olumsuz sonuçlarının belirtilmesi programın önemini vurgulanmasında daha etkili olacaktır.

Diğer taraftan bu bölümde, program kapsamında yer alan alt-program ve faaliyetlerin programa olan katkılarına ve program sonuçlarıyla ilişkilerine kısaca yer verilmelidir.

### Programın Gelişimi

Programın gelişimi bölümü, programın yıllar itibarıyla seyrine ilişkin bilgi vererek değerlendirme yapılmasına imkan sağlayan bölümdür. Bu kapsamda gelişim bölümünde;

- Programa ilişkin geçmiş dönemlerde uygulanan politikaların toplumda yarattığı etkiler,
- Programın uygulanmasında kullanılan yöntemler ve bu yöntemlerde meydana gelen değişiklikler,
- Programa tahsis edilen kaynaklar ve harcamaların yıllar itibarıyla seyri,
- Program hedef ve göstergelerinin yıllar itibarıyla seyri

hususlarına yer verilir.

Programdan beklenen sonuçların gerçekleşmesi veya programın misyonunu tamamlaması gibi nedenlerle programa olan ihtiyacın azalması veya ortadan kalkması durumlarında ilgili programın kaynağının azaltılması ya da programın bütçeden tamamen çıkarılması söz konusu olabilecektir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürütülen "Tanıtma Programı" kapsamında; uluslararası medya organlarında yayınlamak üzere reklam filmlerinin hazırlanması ve global reklam kampanyalarının yürütülmesi, çeşitli fuar-festival-PR v.b. etkinliklerin düzenlenmesi gibi faaliyetler yürütülebilecektir. Bununla birlikte uluslararası alanda yapılan araştırmalar sonucunda; ülkemizin yabancılar, uluslararası yatırımcı ve organizatörler tarafından yeterince tanınmış olduğunun anlaşılması, ülke tanınırlığının politika öncelikleri bakımından önemini yitirmesi ya da yürütülen tanıtım programının ülke tanınırlığına katkı sağlamadığının anlaşılması halinde hükümet tarafından programın kaldırılmasına karar verilebilecektir. Böyle bir durumda bu program kapsamında yapılan faaliyetler başka bir program kapsamında "tanıtım faaliyeti" adı altında yürütülebileceği gibi bu faaliyetlerin tamamen durdurulması da söz konusu olabilecektir.

Bununla birlikte, programın beklenen sonuçları yeterli seviyede gerçekleştiremediği durumlarda programa tahsis edilen kaynakların değerlendirilmesi, programın yürütülmesinde alternatif yöntemlerin belirlenmesi gündeme gelecektir.

Bu çerçevede, gelişim bölümünde yer verilen bilgiler program değerlendirme sonuçlarıyla yakından ilgilidir. Bu kapsam-

da; programların etkililiği, etkinliği ve uygunluğuna, mevcut programların konseptinin geliştirilmesine, yeni programların, girişimlerin ve politikaların tasarlanması ve sunulmasına ilişkin hususları içeren program değerlendirmesi sonuçlarına yer verilir. Böylece, bu bölüm geçmişin analizinin yanı sıra öngörülerin tutarlılığı ve gerekliliği hususunda politika geliştiricilere ve karar alıcılara önemli düzeyde destek sağlar.

Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından yürütülebilecek "Tarımsal Üretim ve Arz Güvenliği Programı"nın üretimde verim ve kaliteyi artırmak için uygun yöntem ve teknolojilerin geliştirilmesi amacına ulaşılması bakımından, tarımsal destekleme yöntemlerinde değişikliğe gidilebilecektir. Bu kapsamda üretilen ürün miktarı üzerinden destek vermek yerine havza bazlı destekleme yönteminin kullanılması programın maliyetini ve etkinliğini değiştireceğinden gelişim bölümünde bu değişikliklere yer verilmelidir.

### Performans Bilgisi

Program yapısı, performans bilgisini de içerecek şekilde tasarlanmalıdır. Hedefler, göstergeler ve operasyonel adımlardan oluşan performans bilgisi programın hükümet önceliklerine katkısı konusunda daha fazla ve somut bilgi sunar, programın yönetimi ve etkinliğinin geliştirilmesine hizmet eder. Bu kapsamda, programların işleyişiyle ilgili detaylar hakkında karar alıcılara bilgi sağlar ve ortaya çıkabilecek problemlere ilişkin uyarıcı bir araç görevi görür. Böylece karar alıcıların kamu politikası hedeflerini izleme ve değerlendirme sürecinde daha iyi bilgilendirilmesi, harcama kararlarının daha etkin bir şekilde alınması ve program performansının artırılması için atılacak adımların belirlenmesi sağlanacaktır.

Performans bilgisi, program gerekçesinin en önemli kısmıdır. Programa, belirli nitelik ve nicelikte çıktı ve sonuçların elde edilmesi amacıyla ödenek tahsis edilir. Programdan beklenen çıktı ve sonuçların elde edilme seviyesi ise program hedefleri ve program göstergeleriyle belirlenir. Ayrıca, sonuçlara ulaşmaya yönelik ek aktiviteler şeklinde yıllık operasyonel adımlar belirtilir. Program hedefi; sonuçlarla ilgili beklentiyi, program göstergeleri ise bu beklentinin sayısal gelişim hedeflerini gösterir. Operasyonel adımlar da çıktıların sonuçlara en etkili şekilde katkı sağlaması için yıllık olarak uygulamaya konulması planlanan aktivitelerdir.



**Program Hedefi**

Hedefler literatürde; sonuçlar, çıktılar ve süreçlere yönelik olmak üzere üç farklı şekilde belirlenebilmektedir. Sonuç odaklı hedefler, çıktıların vatandaşa ya da belirli bir toplum kesimine sağladığı yararlar ile meydana getirdiği etkileri gösterirken, çıktı odaklı hedefler kamu idareleri tarafından üretilen ve sunulan ürün ve hizmetleri esas almaktadır. Süreç odaklı hedefler ise daha çok operasyonel olmakla birlikte, rutinin dışında bir planlama, organizasyon, üretim ve yönetimi gerektiren ve bir yıl içerisinde kısmen ya da tamamen elde edilebilir nitelikte olan çıktıların sağlanmasına yönelik hedeflerdir.

Sonuç odaklı hedefler; bütçe karar mekanizmalarının stratejik düzeye odaklanmasını sağlar ve idareleri sonuçlarla ilgili beklenen gelişmeleri sağlama hususunda motive edicidir. Bununla birlikte çıktı odaklı hedefler; program sonuçlarına ilişkin üretilebilir-izlenebilir-değerlendirilebilir bir performans bilgisi sağlar. Merkezi mali aktörler, parlamento ve kamuoyu da topluma ya da paydaşlara yansıyan sonuçlar veya sonuçlara ulaşmak amacıyla üretilen çıktılarla ilgilidir.

Süreç odaklı hedefler; dışsal etkenlerden daha fazla arındırılmış olması, ölçülmesinin daha pratik olması, iç yönetim açısından bir yönlendirici araç olarak kabul edilmesi ve sadece süreçlerin iyileştirilmesine odaklanma eğilimi nedenleriyle daha cazip görülmektedir. Ancak süreç odaklı hedef yaklaşımı; hedeflerin sonuçları değerlendirebilecek nitelik ve kapsamda olmamasının yanı sıra bir programa yönelik süreçlerle ilgili çok sayıda hedef belirlenmesine neden olması sebebiyle izleme ve değerlendirme sürecini daha karmaşık hale getirecektir. Ayrıca, bu yaklaşım idarelerin, sonuçlar veya çıktılar yerine süreçlerin iyileştirilmesine odaklanmasına neden olacaktır.

**PROGRAM HEDEFİ**

Bu Kılavuz kapsamında program hedefi, esas olarak üst düzey politika öncelikleri doğrultusunda programın bir bütün olarak başarmayı hedeflediği sonuçların ifade edilmesidir. Dolayısıyla program hedefi temel olarak programın geleceğini ifade edecek şekilde belirlenir.

Program hedefleri, sonuçlar ile birlikte hedef kitle ve müdahale türü gibi diğer tanımlayıcı özellikleri de açıkça belirtmelidir. Program hedefinin yöneldiği sonuçların ve diğer tanımlayıcı özelliklerin hedef ifadesinde net bir şekilde belirtilmesi sadece hedefin anlaşılabilirliği açısından değil, program göstergelerinin ve operasyonel adımların üretilmesi ve geliştirilmesi için bir çerçeve oluşturulması açısından da önemlidir.

Hedeflerin belirlenmesi aşamasında; her program için genel bir hedef belirleme gereksinimiyle hareket edilmesi, program hedefinin sonuç veya çıktılara uygun şekilde belirlenmesine yardımcı olacaktır. Bu kapsamda aşağıda belirlenebilecek bazı programlar için uygun görülmeyen hedefler ve önerilen hedeflere ilişkin örnekler yer almaktadır.

PROGRAM	UYGUN OLMAYAN HEDEF	DOĞRU HEDEF
Doğal Hayatı Koruma	Doğa bilincinin geliştirilmesi	Sağlıklı ekosistemlerde biyolojik çeşitliliğin korunması
Yükseköğretim ve Kariyere Hazır Öğrenciler	Yükseköğrenime kayıt yaptıran öğrenci sayısının artırılması	Fırsat ve başarı eşitliğini sağlayan iyileştirilmiş eğitim alt yapı imkanlarıyla, yükseköğretim ve kariyere hazır mezunlar
Suç Önlene	Suçla mücadelenin artırılması	Azalan suç oranı ve yüksek seviyede can ve mal güvenliği

Yukarıda uygun olmadığı ifade edilen hedef örnekleri, kılavuzda benimsenen sonuç odaklı yaklaşımdan uzaklaşmasına neden olması ve birden çok hedef belirleme ihtiyacı ortaya çıkarması gerekeesiyle bu şekilde nitelendirilmiştir.

Bununla birlikte, sonuçları doğrudan vatandaşa yansımayan, kamu yönetimine ve idarelerine destek sağlayan bazı programlar için sonuç odaklı hedef belirlemek mümkün olmayabilecektir. Bu gibi durumlarda çıktı odaklı hedef belirlenebilecektir.

Devlet Personel Başkanlığının, Hazine Müsteşarlığının, TÜİK'in, Kalkınma Bakanlığının ve Maliye Bakanlığının; sonuçları doğrudan vatandaşa yansımayan, kamu idarelerine destek sağlayan programları için sonuç odaklı hedef yerine çıktı odaklı hedef belirlenebilecektir.

Diğer taraftan, aynı programı yürüten her bir idare tarafından program hedefi belirlenmesinde, sonuçlara sağlanan katkılar ve üretilen çıktı grupları esas alınır. Bu şekilde belirlenecek hedefler, genellikle bazı hizmetlerle bağlantılıdır ve çıktı odaklı olacaktır.

Engellilerin eğitim imkanlarının, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, topluma uyumlarının güçlendirilmesine yönelik "Engelli Yaşamı" şeklindeki bir program gerek Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) gerek Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB) tarafından kullanılabilir. Böyle bir program için her idare kendi ürün ve hizmetlerini esas alarak hedef belirleyebilecektir.

Aşağıda yer alan hedef örnekleri de niteliği itibarıyla çıktı-sonuç odaklı hedef yaklaşımına uygun bulunmamakta olup, girdi-süreç odaklı hedeflere örnek teşkil etmektedir.

UYGUN OLMAYAN HEDEF ÖRNEĞİ	NİTELİĞİ
Türkiye Verimlilik Strateji Belgesi ve Eylem Planı hazırlanacak, güncellenecek, uygulama sonuçları izlenecek ve değerlendirilecektir	Süreç Odaklı
Personelin yetkinlikleri ve kapasitesi artırılarak kariyer ve liyakat esaslarına göre görevde yükselmeleri sağlanacaktır	Girdi Odaklı
Mali disipline ilişkin düzenlemelerin etkin uygulanmasının sağlanması	Süreç Odaklı
Harcama programlarının gözden geçirilmesine ilişkin yapı kurulması	Girdi-Süreç Odaklı
Üniversite sanayi işbirliği sağlanması	Süreç Odaklı
Hastane binalarının depreme dayanıklı hale getirilmesi	Girdi Odaklı

Program hedefleri programın performansının izlenmesi ve değerlendirilmesine temel oluşturur. Bu kapsamda izleme-değerlendirme sürecinin etkin bir şekilde yürütülebilmesi için program hedeflerinin belirli özellikleri taşıması gerekmektedir.

**Program Hedefinin Genel Özellikleri**

- Her program için genel bir hedef belirleme gereksinimiyle hareket edilir, böylelikle her bir program için sadece bir hedef belirlenir.
- Hedefler süreçlerle değil, topluma yansıyan sonuçlar veya sonuçlara ulaşmak amacıyla üretilen çıktılarla ilgilidir.
- Programın ulaşmak istediği nihai sonuçları ifade etmesi nedeniyle aynı zamanda programın vizyonunu yansıtır.
- Parlamento ve kamuoyuna karşı açık, anlaşılır; programın yöneldiği tüm çıktılar ve sonuçları kapsayıcı, kavrayıcı ve mesaj içerikli olmalıdır.
- Hedef kitle ve müdahale türü gibi diğer tanımlayıcı özellikleri açıkça belirtmelidir.
- Bir programın tüm çıktılarının, ilgili idare tarafından üretilmemesi halinde, üretilen çıktı grupları esas alınarak hedef belirlenir.
- Göstergeler yoluyla ölçülebilir nitelikte olmalıdır.
- Yönetim ve destek programlarında sonuçlardan söz edilemeyeceği için hizmetlere yönelik bir hedef belirlenebilir.

**Program Göstergeleri**

Program hedefi, sonuçlarla ilgili beklentiyi; program göstergeleri ise bu beklentiye ilişkin sayısal gelişim hedeflerini gösterir. Göstergeler; programın etkinliği ve etkililiğine ilişkin bilgi sağlayan, beklentiye ulaşılma seviyesini nicel veya nitel olarak ölçen ve izleme - değerlendirmeye temel oluşturan araçlardır. Nicel göstergeler; sayı, sıklık, yüzde, oran, değişme vb. şekillerde ifade edilen istatistiksel ölçütlerdir. Nitel göstergeler ise oluşturulmuş standartlara uygunluk, belirli koşulların sağlanıp sağlanmadığı, katılımcılığın boyutu ve kalitesi, yararlanıcıların hizmetten memnuniyeti gibi algılama ve yargılamaya ilişkin ölçütlerdir.

Program göstergeleri, program sonuç ve çıktılarını ölçecek şekilde belirlenmelidir. Bununla birlikte göstergeler tek başına başarı ve başarısızlığın nedenlerine ilişkin bilgi sağlayamaz, daha çok izleme değerlendirme fonksiyonunun bir parçasıdır.

Aşağıda, etkin bir performans bütçe sistemi için geliştirilmesi gereken program göstergelerinin türleriyle ilgili örnekler verilmektedir.

GÖSTERGE	AÇIKLAMASI	ÖRNEK
<b>Girdi Göstergesi</b>	Mal ve hizmetlerin üretim sürecinde kullanılan her türlü beşeri, fiziki ve mali kaynakların miktar, maliyet, sayı olarak ölçülmesinde kullanılan göstergelerdir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kullanılan araç/gereç sayısı</li> <li>- Çalışan personel sayısı</li> <li>- Hizmet içi eğitim süresi</li> <li>- Öğrenci sayısı</li> <li>- Hizmet binası kapalı alanı</li> </ul>
<b>Çıktı Göstergesi</b>	Kamu idarelerince belirli bir miktar girdi kullanılarak üretilen ürünler ve sunulan hizmetlerin miktarını ölçmek amacıyla kullanılan göstergelerdir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yayımlanan araştırma raporu sayısı</li> <li>- Sağlanan danışmanlık hizmeti</li> <li>- Tamamlanan proje sayısı</li> <li>- Sağlanan iş imkanlarının sayısı</li> <li>- Desteklenen ar-ge projesi sayısı</li> <li>- Öğrencilere verilen ders saati</li> </ul>
<b>Sonuç Göstergesi</b>	Kamu İdarelerinin ürün ya da hizmetlerinin toplum üzerinde beklenen etkilerini veya neticelerini ölçen göstergelerdir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aşılama ile elimine edilen hastalık sayısındaki artış</li> <li>- Bebek ölüm oranındaki azalış</li> <li>- Evsiz kişilerin sayısında azalış</li> <li>- Suç oranındaki azalış</li> <li>- Çevreye zararlı atıklardaki azalış</li> </ul>
<b>Ekonomiklik Göstergesi</b>	Ekonomiklik, çıktıların üretilmesinde kullanılan kaynakları, bunların maliyetleri ile ilişkilendiren bir kavramdır. Ekonomiklik göstergeleri, gerekli girdiler için en uygun fiyatın ödenip ödenmediğine ilişkin bilgi sağlamak amacıyla kullanılır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belirli bir tedavi için kullanılan ilaçların maliyeti</li> <li>- Km. başına yol bakım ve onarım maliyeti</li> </ul>
<b>Etkinlik Göstergesi</b>	Bir çıktının en düşük maliyetle, belirli bir kalite düzeyi de korunarak elde edilmesi olarak tanımlanabilir. Burada kaynak israfının önlenmesi ve kullanılan girdilerin bileşenlerinin doğru seçimi önem kazanmaktadır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yol güvenliği faaliyetlerine ilişkin dolaylı harcamaların oranı</li> <li>- Korunan orman arazisi birim maliyeti</li> <li>- Tescil edilen ticari marka birim maliyeti</li> </ul>
<b>Etkililik Göstergesi</b>	Etkililik, ürün ve hizmetler ile faaliyetlerin, beklenen amaçlara ulaşmadaki etkilerini ifade etmek için kullanılan bir ölçüttür. Çıktılar veya programlar ile sonuçlar arasındaki ilişkiyi ifade eder ve amaçlara ne ölçüde ulaşıldığına dair bilgi verir.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belirli bir zaman süresi içinde hizmet sunulan müşterilerin memnuniyet oranı</li> <li>- Gözden geçirilen hatasız ödemelerin oranı</li> <li>- Tedavi sonrası aynı şikayetle yeniden başvuru oranı</li> </ul>
<b>Verimlilik Göstergesi</b>	Kamu idarelerince sunulan ürün ve hizmetler ile kullanılan fiziki nitelikteki girdilerin karşılaştırılmasında kullanılır. Bu kapsamda mümkün olan en az girdiyle en fazla çıktının elde edilmesi amacıyla bu gösterge yararlanır.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mezun olan öğrencilerin eğitim alan öğrencilere oranı</li> <li>- Öğretim üyesi başına ders yükü</li> </ul>

Temel gösterge türleri girdi, çıktı ve sonuç göstergeleri olup; bunların arasındaki ilişkiyi gösteren etkinlik, ekonomiklik, etkililik ve verimlilik gibi göstergelerin de kullanılması programların performansının ölçülmesinde önem arz etmektedir.

Geliştirilen proje sayısı, düzenlenen toplantı sayısı, hazırlanan rapor sayısı gibi çıktı göstergeleri iç yönetim amaçları için yararlıdır. Bu göstergeler kolay belirlenebilir, ölçülebilir ve izlenebilir olmaları nedeniyle idareler tarafından tercih edilmekle birlikte, harcama önceliğine dayalı bütçe kararları açısından yeterli düzeyde bilgi vermeyecektir. Bu nedenle, program gerekçesi programın tüm yönleriyle değerlendirilmesine imkan sağlayacak bir gösterge çeşitliliği içermelidir. Programın maliyetlendirilmesi açısından girdi, çıktı, verimlilik ve ekonomiklik göstergeleri; program hedeflerinin ölçülmesi, etkinliği ve etkililiğinin değerlendirilmesi açısından ise sonuç, etkinlik, verimlilik, etkililik göstergeleri tercih edilecektir.

#### **Program Göstergelerinin Genel Özellikleri**

- Performans esaslı bütçelemenin temel amacı harcama önceliğinin geliştirilmesi olduğundan, göstergeler programların değerlendirilmesine elverişli şekilde belirlenmelidir.
- İdarenin iç işleyişinden ziyade paydaşlara, kamuoyuna yönelik geliştirilmelidir.
- Program hedeflerinin değerlendirilebilmesi için sonuç, verimlilik, etkinlik, etkililik göstergelerine ağırlık verilmelidir.
- Sınırlı sayıda ve programların vatandaşlara, hedef kitleye sağladığı yararlar da ne gibi değişimler meydana getirdiğini ölçmeye yönelik olmalıdır.

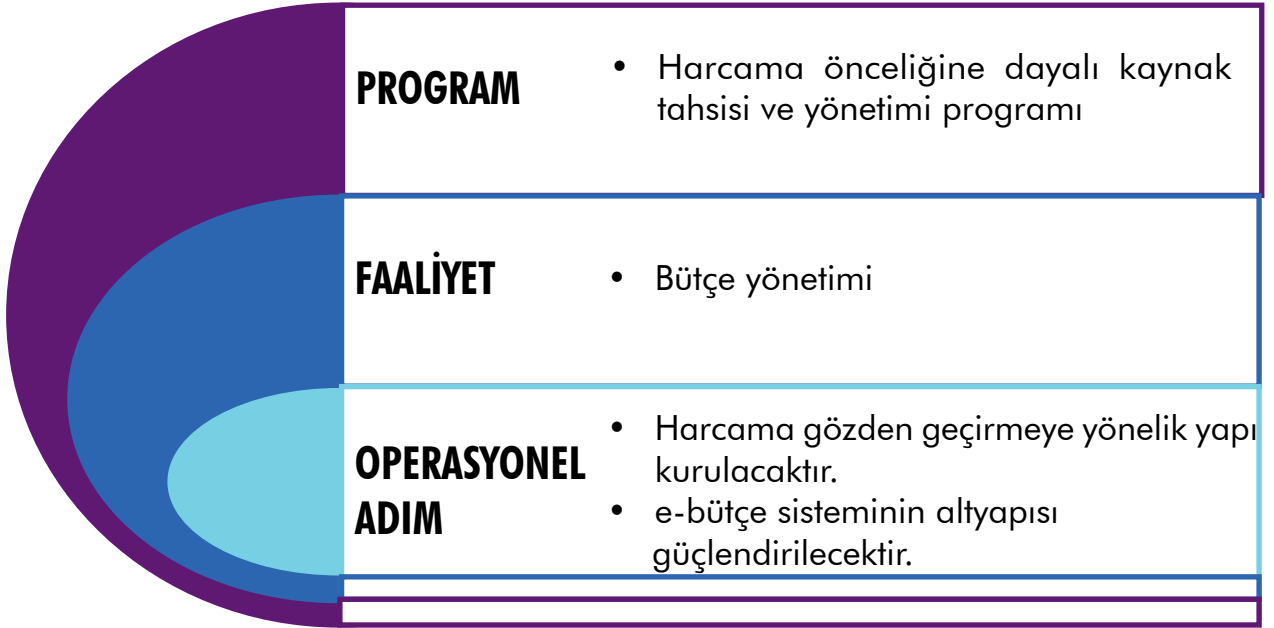
#### **Operasyonel Adımlar**

Program hedefleri, topluma yansıyan nihai sonuçlar veya sonuçlara ulaşmak amacıyla üretilen çıktılarla ilgili iken operasyonel adımlar; program hedeflerine ulaşılması açısından kritik önemi haiz ve faaliyetlerin yürütülmesine yönelik ek adımlardır.

Bu kapsamda literatürde; faaliyet öncelikleri, strateji, taahhüt, stratejik adım, eylem, tedbir gibi farklı adlarla ifade edilen operasyonel adımlar; faaliyetlerin sonuçlara katkısının belirlenmesi amacıyla yürütülecek eylem ve tedbirler olup program hedefinin gerçekleştirilmesine hizmet ederler. Bu adımlar, bütçe talebi için bir gerekçe oluşturmanın yanı sıra iç yönetim, mer-

kezi mali aktörler, parlamento ve kamuoyunda beklenti oluşturarak, söz konusu adımların atılmasında idareyi yönlendirici ve özendirici olacaktır.

Bir faaliyet için birden fazla operasyonel adım belirlenebilir. Operasyonel adımın çıktılarının, yıl içinde elde edilebilecek nitelikte olması gerekir. Rutinleşmiş iş ve işlemler, operasyonel adım olarak belirlenemez. Örneğin, "Acil yardım hizmetleri sağlanacaktır" tedavi edici sağlık programı kapsamında verilen rutin bir hizmet olduğundan bu şekilde bir operasyonel adım belirlenemez.



Bir yıl içinde tamamlanamayacak operasyonel adımlar için miktar ve oranlar kullanılabilir. Örneğin; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı tarafından ilgili yıla ilişkin "Üç gümrük kapısı, araçların geçebileceği büyüklükte x-ray cihazı ile donatılacaktır." şeklinde bir operasyonel adım belirlenebilecektir.

Bu kapsamda aşağıda farklı kurumlar tarafından belirlenebilecek operasyonel adımlara ilişkin örnekler yer almaktadır.

#### OPERASYONEL ADIMLAR

- Verimlilik Eylem Planı hazırlanacaktır
- 55 yaş üzeri vatandaşlar kanser taramasından geçirilecektir
- Yerli tohum ıslah ve muhafaza laboratuvarı kurulacaktır
- "Çocuk gelin" görülen bölgelerde bu yaş grubunda kız çocuğu olan ailelerin izlenmesi amacıyla aylık kontrol yapacak gezici ekipler kurulacaktır
- MEB, YÖK ve Üniversitelerle işbirliğine yönelik yerli sanayinin ihtiyacı olan personelin yaş grubu, niteliği ve sayısının bölgelere göre dağılımını gösterecek bilişim altyapısı kurulacaktır

**Operasyonel Adımların Genel Özellikleri**

- Program hedeflerine ulaşılması açısından kritik önemi haiz ek adımlardır.
- Faaliyetlerin sonuçlara katkısının etkinleştirilmesi amacıyla kullanılır.
- Çıktılarının yıl içinde elde edilebilecek nitelikte olması gerekir.
- Rutinleşmiş iş, işlem ve süreç niteliğinde olmamalıdır.

**Maliyet**

Programın vatandaşa ulaştırdığı sonuçlar ile bütçeye maliyetini kıyaslamak, hem program kapsamında sunulan ürün ve hizmetlerin etkinliğinin değerlendirilmesi hem de harcama önceliği geliştirilmesi açısından önemlidir.

Programın gelişiminin ve başarısının izlenmesi ve değerlendirilmesi açısından, programın maliyetlendirmesinde gerçeğe yakın, sade ve uygulanabilir bir yaklaşım benimsenmelidir.

Program hiyerarşisi, kaynakların hangi düzeyde tahsis edileceğini ifade ettiğinden ve program hiyerarşisinin en altında "faaliyet" yer aldığından, programın maliyetlendirmesine faaliyet seviyesinden başlanır.

Faaliyetler; personel, mal ve hizmet alımı, sermaye ve transfer gibi girdi maliyetlerini içerir. Bütçelerde girdilere ilişkin ödeneklerin bu şekilde gruplandırılması, makroekonomik analizler için yararlıdır. Ancak, ödenekler programlara; belirli bir mal ve hizmetin satın alınması için değil, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için tahsis edilmektedir. Belirli amaçların gerçekleştirilmesi ve belirli ürün ve hizmetlerin sunulması için yapılacak harcamalar ise ekonomik sınıflandırma açısından farklı türde ödenek kullanımı gerektirebilecektir.

Bu itibarla, program maliyetlendirmesinin başlangıcını oluşturan faaliyetler, girdi türleri dikkate alınarak gruplandırılmalı, programların amaç ve beklentilerinin gerçekleştirilmesini sağlayacak ürün ve hizmetler esas alınmalıdır.

**Genel Olarak Program Maliyeti**

Program maliyetinin, gerçeğe yakın bir şekilde belirlenebilmesi ve kaynak tahsis kararlarına elverişli bir çerçeve oluşturması açısından idarelerce farklı yöntemler kullanılabilir.



Bir programın bütçesinin nasıl belirleneceğine ilişkin kullanılabilir yöntemler, sunulan ürün ve hizmetlerin niteliğine bağlı olarak değişebilecektir. Bütçenin hazırlanmasında program maliyetlerini tahmin etmek için kullanılabilir en basit ve yaygın yaklaşım, programa ait bir önceki yılın harcamalarını alarak;

- girdi maliyet değişiklikleri veya talep değişiklikleri,
- programın uzaması veya program tasarımı değişiklikleri gibi politika değişiklikleri,

doğrultusunda programın kaynak ihtiyacını tahmin etmektir.

Diğer bir yaklaşım ise programın kaynak ihtiyacının çıktı bazlı tahmin edilmesidir. Bu yaklaşıma göre programın maliyeti, çıktıların miktarının birim maliyetiyle çarpılması suretiyle hesaplanmaktadır. Bu yöntem, formüle dayalı bütçeleme anlayışını yansıtmaktadır ve böylelikle çıktı seviyesinde oluşturulan kaynak ihtiyacı alt program ve program seviyesine taşınmaktadır.

Formüle dayalı bütçeleme, birim maliyetlerin tespit edilebildiği kamu hizmetlerine uygulandığında maliyetlendirme için güçlü bir araç olacaktır. Sağlık ve eğitim hizmetlerinin bütçelemesi buna örnek olarak verilebilir. Ancak, sabit bir birim maliyeti olmayan pek çok kamu hizmeti olduğundan, birim maliyetler tek başına kapsamlı bir tahmin aracı olamamaktadır.

Farklı programlar kapsamında yürütülecek faaliyetler, farklı içerik ve nitelikte ürün ve hizmetleri içerecektir. Dolayısıyla, programlara ilişkin harcama tahmininde tek bir yöntem kullanılması, gerçeğe yakın ve kaynak tahsis kararlarına elverişli bir çerçeve oluşturması açısından sağlıklı sonuçlar vermeyecektir. Sadece bir önceki yılın harcamalarından ve girdi maliyet değişikliklerinden hareketle programların harcama tahmininin yapılması çıktıların maliyetinin gözardı edilmesine yol açacaktır. Çıktıların maliyetinden hareketle program maliyetlerinin tahmini ise hem ileri düzeyde muhasebe araçları gerektirecek hem de birim maliyeti olmayan hizmetlerde uygulanamayacaktır.

Program kapsamında sunulacak ürün ve hizmetlerin içeriğine ve niteliğine bağlı olarak ekonomik sınıflandırma itibarıyla bazen çıktıların, bazen aktivitelerin ve işlerin bazen de önceki yıl gerçekleştirmeleri ve fiziki-beşeri kapasite genişlemelerinin dikkate alınarak faaliyet maliyetinden hareketle programların harcama tahminlerinin yapılması uygun olacaktır.

**Dolaylı Maliyet**

Programların ve faaliyetlerin maliyetinin gerçeğe yakın belirlenmesi, hükümetin politika tercihlerine ve karar alma süreçlerine doğru bilgi akışının sağlanması açısından önemlidir. Ayrıca, bir programın alternatif maliyetinin tespit edilmesi bakımından mevcut maliyetinin doğru belirlenmesi gerekmektedir.

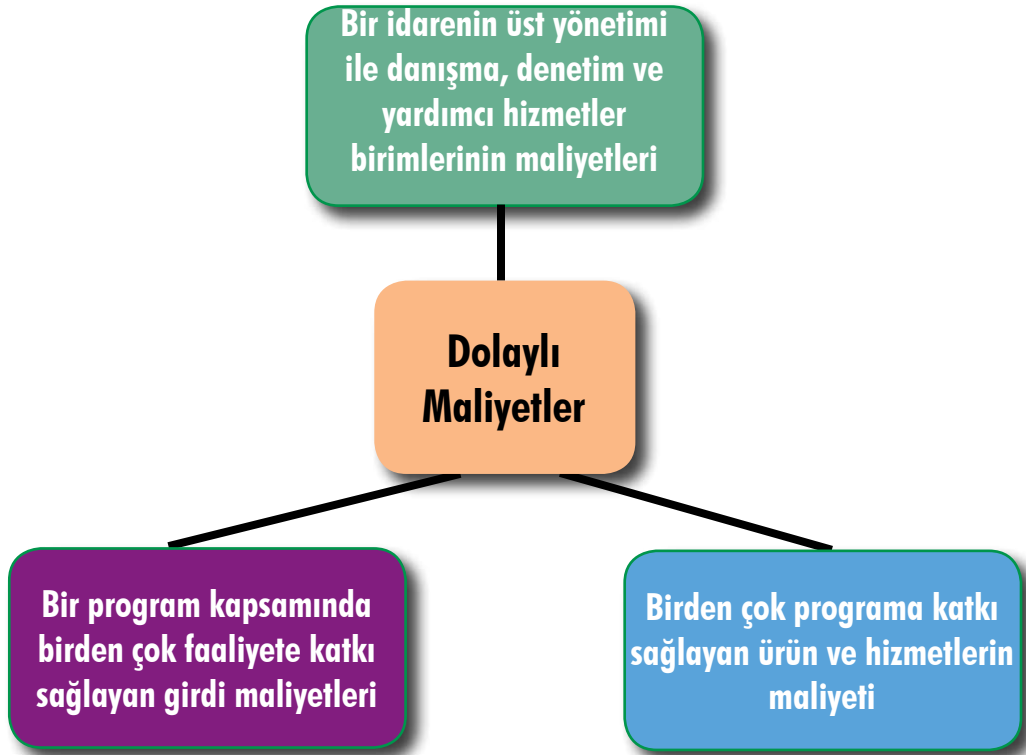
Okul öncesi eğitimin bizzat devlet tarafından yürütülmesi yerine özel sektöre devletçe destek sağlanarak, söz konusu hizmeti bu sektörün yerine getirmesi düşünülebilir. Bu durumda okul öncesi eğitime ilişkin bir programın maliyetinin doğru tespit edilmesi önem kazanmaktadır. Ancak, söz konusu eğitimin maliyeti sadece bir yıllık bütçe harcamalarından oluşmaz. Halihazırda girilmiş kısa, orta ve uzun vadeli taahhütler ile kullanılan taşınır ve taşınmazların maliyetinin de dikkate alınması gerekir. Diğer taraftan, özel sektör tarafından bu hizmetlerin yerine getirilmesi tercih edilse bile söz konusu programın maliyeti sadece sağlanan desteklerden oluşmayacaktır. Zira orta vadede mevcut personelin maliyetine ve diğer sabit maliyetlere katlanılmaya devam edilecektir. Bu nedenle, bir programın bütçeye yükü ile kamuya maliyeti farklı içeriklere sahiptir ve tüm unsurların dikkate alınması ancak etkin kullanılan bir maliyet muhasebesiyle mümkün olabilir.

Program maliyetinin gerçeğe yakın, sade ve uygulanabilir bir şekilde hesaplanmasında, programa ilişkin doğrudan ve dolaylı maliyetlerin tespit edilmesi ve programlarla ilişkisinin kurulması önem arz etmektedir. Bu itibarla, program maliyetlerinin tespitinde ve özellikle dolaylı maliyetlerin ilişkilendirilmesinde kullanılacak yöntemin, hem program kapsamında sunulan ürün ve hizmetlerin maliyet etkinliğini ölçmeye ve kaynak tahsisine elverişli bir çerçeve oluşturacak şekilde gerçeğe yakın hem de uygulanabilirliği sağlayacak şekilde sade olması gerekmektedir.

Örneğin, okul öncesi eğitime ilişkin bir programda, kreş ve gündüz bakımevlerinin işletilmesi, çalışanların maaşı bu programın doğrudan maliyetidir. Zira kreş ve gündüz bakımevlerinin çıktıları münhasıran okul öncesi eğitim programına destek sağlamaktadır.

Doğrudan maliyetler, sadece bir programa katkı sağlayan harcamalardır. Alt programlar ve faaliyetler için de aynı durum geçerlidir, doğrudan maliyet yalnızca ilgili alt programla/faaliyetle ilişkili olan maliyettir. Çıktıları sadece bir programa hizmet eden faaliyetlerin maliyeti, o programın doğrudan maliyetidir.

Dolaylı maliyetler ise idarenin yönetim ve organizasyonu için zorunlu harcamalar ile birden fazla program/alt program/faaliyete destek sağlayan harcamalardır.



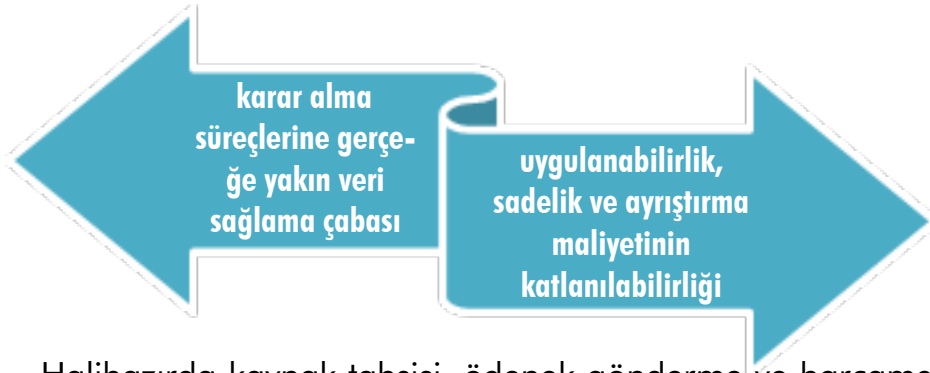
Dolaylı maliyetlerin program/alt program/faaliyetle ilişkilendirilmesinde birkaç yöntem kullanılabilmektedir. Bu kapsamda dolaylı maliyetler;

- Basit maliyet faktörleri kullanılması suretiyle (fiziki mekan büyüklüğü, personel sayısı, öğrenci sayısı, hizmetlerden yararlanan kişi sayısı gibi)
- Tüketim ve kullanım bilgilerini tespit edecek mekanizmaların oluşturulması yoluyla (zaman çizelgeleri, girdilerin tüketim ya da kullanım miktarları gibi),

program/alt program/faaliyetlere dağıtılabılır. Ancak, doğru bir maliyet dağıtımını sağlamak amacıyla geliştirilecek yöntemler; karmaşık, işletilmesi güç ve maliyetli olmanın yanı sıra beklenildiği şekilde sonuçlar vermeyebilecektir.

Bu itibarla, programın çıktı ve sonuçları ile tahsis edilen kaynaklar arasında bir değerlendirme yapmaya elverişli maliyet bilgisinin üretilmesi amacıyla dolaylı maliyetlerin ayrıştırılmasında;

- karar alma süreçlerine gerçeğe yakın veri sağlama çabasının yanı sıra,
- uygulanabilirlik, sadelik ve ayrıştırma maliyetinin katlanılabilirliğinin, göz önünde bulundurulması gerekir.



Halihazırda kaynak tahsisi, ödenek gönderme ve harcama süreci; merkezde sadece ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma-denetim birimleri; taşrada ise bölge, il ve ilçe birimleri odaklı yürütülmektedir. Bu durum, faaliyet-maliyet ilişkisinin kurulabilmesi açısından çoğu zaman yeterli olmayacaktır. Bu itibarla, birim-hizmet ilişkisi bakımından hiyerarşinin daha alt kademelerine inilmesi gerekmektedir. Zira teşkilat yapılarının alt kademelerine inildikçe birimlerin daha fazla iş, işlem ve süreç odaklı oluşturulduğu görülecektir. Sağlıklı bir faaliyet-maliyet ilişkisi kurulabilmesi için, daha alt kademedeki birimlerin faaliyetlerle ilişkilendirmesine ihtiyaç duyulacaktır.



Bu sebeple, bütçe hazırlık ve ödenek kullanım süreçlerinde birim yaklaşımının; şeflik, şube müdürlüğü, daire başkanlığı, genel müdür yardımcılığını da kapsayacak şekilde yeniden tasarlanması, her birimin de ilgili faaliyetle ilişkilendirilmesi gerekmektedir.

Bu itibarla, hâlihazırda ödenek gönderme belgesi ve ödeme emri belgesinin düzenlenmesinde kullanılan "birim kodu" uygulamasının organizasyonel yapının hiyerarşik olarak alt kademelerini de kapsayacak şekilde geliştirilmesi ve detaylandırılması gerekmektedir.

Böyle bir yaklaşımın dolaylı maliyetlerin program/faaliyetlerle ilişkilendirilmesi sorununu önemli ölçüde çözeceği düşünülmektedir. Bununla birlikte, dolaylı maliyetlerin söz konusu olabileceği diğer durumlara ilişkin tespit ve öneriler aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Dolaylı maliyetlerin program/faaliyetlerle ilişkilendirilmesi, program bazlı bir bütçelemenin temel sorunlarından biridir. Makul bir doğruluğu yansıtacak ilişkilendirmenin önceden belirlenmiş genel esaslar çerçevesinde idarelerce yapılması gerekmekte birlikte, bazı özellikli durumlara ilişkin olarak olay bazında çözümler üretilmesine de ihtiyaç duyulacağı değerlendirilmektedir.

### ÜST YÖNETİM İLE DANIŞMA, DENETİM VE YARDIMCI HİZMETLER BİRİMLERİNİN MALİYETLERİ

- Söz konusu birimlerin maliyetleri **“yönetim ve destek programı”** altında bütçelenecektir.
- Söz konusu birimlerin idarenin dışına yönelik ürün ve/veya hizmetleri bulunması halinde, bu gibi ürün ve/veya hizmetlere doğrudan ilgili olduğu program içerisinde yer verilecektir.

### BİRDEN ÇOK PROGRAMA KATKI SAĞLAYAN ÜRÜN VE HİZMETLERİN MALİYETİ

- Birden fazla programa katkı sağlayan ürün ya da hizmetlerin maliyetleri ağırlıklı olarak ilişkili olduğu program altında **“genel amaçlı faaliyet”** şeklinde takip edilir.

### BİR PROGRAM KAPSAMINDA BİRDEN ÇOK FAALİYETE KATKI SAĞLAYAN GİRDİ MALİYETLERİ

- Birden fazla faaliyete hizmet eden girdi maliyetleri, ağırlıklı olarak ilişkili olduğu faaliyete dahil edilir.
- Bir programın yönetim ve destek hizmetlerine ilişkin maliyetleri ile ağırlıklı olarak herhangi bir faaliyetle ilişkilendirilemeyen maliyetleri takip etmek üzere **“yönetim ve destek faaliyeti”** oluşturulacaktır.

Program dışı giderler, programın çıktı ve sonuçlarıyla doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilendirilemeyen giderlerdir (Mahalli idarelere ayrılan paylar, sosyal güvenlik açık finansmanı, özel bütçeli idarelere yapılan hazine yardımı gibi).

## PROGRAM BÜTÇEYE İLİŞKİN ÖZEL KONULAR

### Hükümet Öncelikleri - Program İlişkisi: Politika Alanı

Programlar, politika geliştirmeye ve kaynak tahsisine elverişli bir çerçeve sağlar. Belirli bir sonuca katkı sağlayan çıktı ve sonuçlarla mümkün olan en üst seviyede bağlantılıdır ve çıktıların sonuçlara etkileri esas alınarak geliştirilir. Sonuçlar ise birden çok idarenin ve programın ürün ve hizmetleriyle oluşan etkilerin bir bütünüdür. Bu itibarla, idareler seviyesinde programlar, hükümet seviyesinde ise sonuçlar öne çıkmaktadır. Sonuçların programlarla bağlantısı, üst politika belgeleriyle kurulur.

Hükümetin sonuçlara yönelik amaç, hedef ve öncelikleri; idare düzeyinde programların kaynaklarının nasıl yönlendirilmesi ve harcama kararlarında nelerin önceliklendirilmesi gerektiğine ilişkin genel çerçeveyi oluşturur. Bu noktada üst politika belgelerinde amaç, hedef ve önceliklerin geliştirilmesine kapsam oluşturacak şekilde sonuç alanlarının belirlenmesi önemli hale gelmektedir. Sonuç alanları bazında gruplandırılmış politika önceliklerinin idarelerin çıktı ve sonuçlara etki ve katkılarını kapsayıcı ve yönlendirici nitelikte olması, harcama önceliğinin merkezi düzeyden idarelere akışının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlar. Böylece önceliklerle harcama kararları arasındaki ilişki güçlü bir şekilde kurulabilir. Hükümet önceliklerinin ödenek tahsis ve kullanım kararlarıyla ilişkilendirilmesi, politika önceliklerinin bütçeler yoluyla uygulanmasına, izlenmesine, değerlendirilmesine ve raporlanmasına imkan sağlayacaktır.



Aynı sonuca yönelik programların gruplandırılması suretiyle geliştirilen sonuç kategorileri; “misyon”, “portföy alanı”, “harca- ma alanı”, “fonksiyon”, “stratejik sonuç” gibi farklı kavramlarla ifade edilmektedir.

Bu kapsamda, üst politika belgelerinde hükümetin amaç, hedef ve önceliklerinin belirlenmesi ve idarelerin programla- rıyla ilişkilendirilmesine çerçeve sağlamak üzere, kamu hizmet- lerinin gruplandırılması suretiyle “Politika Alanı” başlıklarının oluşturulması uygun olacaktır. Politika alanlarının, üst politika belgelerinde hükümetin politika tercihlerinin yansıtılacağı bir kapsamda belirlenmesi ve idarelerin programlarını kapsayıcı nitelikte olması gerekir.

Politika alanlarının, aynı sonuca katkı sağlayan programların gruplandırılması suretiyle (ulaştırma, enerji ve madencilik, sağ- lık, adalet, eğitim, çevre, afet yönetimi, bilim ve teknoloji gibi) geliştirilmesi uygun olacaktır.

### Programlar - Teşkilat Yapısı İlişkisi

Program bütçe, programın yönetimi için net bir sorumluluk gerektirir. Buna göre, bir programın ürün ve hizmetlerinden tek bir birim sorumlu tutulmalıdır. Teşkilat yapısı kamu hizmetleri- nin sonuçları esas alınarak oluşturulan idarelerde, her birim (yönetim ve destek birimleri hariç) bir programa tekabül ede- ceğinden, program sorumlusu aynı birim yöneticisine karşılık gelecektir. Ancak, idari yapılar ve idarelerin teşkilatlanma şekli her zaman sonuç temelli değildir, kamu idareleri arasında ve idare düzeyinde rollerin ve sorumlulukların düzenlenme şekli, bir “ürün grubu” temelinde olmayabilir. Program yapısı ve teşkilat yapıları arasında uyumsuzluklar oluşturan bu durum, program bütçenin temel sorunlarından biridir.

Burada temel soru, program yapısının ve teşkilat yapısının bir araya getirilip getirilemeyeceği, getirilebiliyorsa bu bağın nasıl kurulacağıdır. Programlar ile programları yürütmekten doğacak sorumluluklar arasında bir ilişki kurulabildiği sürece, tanımlanan programlar ile teşkilat yapıları arasında mutlak bir korelasyon şart değildir. Program yapısıyla teşkilat yapısı arasında üç farklı şekilde uyumsuzluk görülebilmektedir.

i. Aynı sonuca yönelik bir “ürün grubu” nun bir kısmının veya tamamının birden fazla idare tarafından üretilmesi ve sunulması halinde uyumsuzluk ortaya çıkabilmektedir.

- Bu duruma;
- Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının bazı ürün ve hizmetleri,
  - Üniversite hastanelerinin sağlığa ilişkin ürün ve hizmetleri,
  - Bölgesel kalkınmanın desteklenmesi amacıyla teşkilatlandırılan GAP, DAP; DOKAP, KOP gibi idarelerin ürün ve hizmetleri,
  - Yükseköğretim kurumları tarafından sunulan ürün ve hizmetleri,
- örnek oluşturacaktır.

Bu şekilde ortaya çıkan uyumsuzlukların giderilmesi amacıyla "ortak programlar" geliştirilebilecek ve kullanılabilir. Ancak, bu Kılavuzun tanımladığı "ortak program" kavramı literatürle farklılık gösterir.

Literatürdeki "ortak program" kavramına göre, programın tek bir sorumlusu vardır, parlamento kaynakları doğrudan programa tahsis eder, idareler arasındaki paylaşımı ise daha sonra gerçekleştirilir. Bu yaklaşım, program sorumluluğunun belirlenmesi, çıktı ve sonuçlara katkının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde yaratacağı belirsizlikler ile idareler arasında yetki çatışmasına yol açması nedeniyle tercih edilmemektedir.

Programların idare düzeyinde belirlenmesi, kaynakların idare bazında tahsis edilmesi ve kamu yönetiminin uyumunun gözetilmesi amaçlarıyla ülkemiz uygulaması için literatürdekinden farklı bir ortak program yaklaşımı geliştirilmiştir.

Buna göre, aynı sonuca yönelik "ürün grubu" içerisinde yer alan çıktıların birden fazla idare tarafından üretilmesi/sunulması durumunda, "ürün grubu" esas alınarak ortak programlar oluşturulur. Ancak, kaynaklar idareler düzeyinde tahsis edilir, program gerekçesi idarenin ürettiği çıktılar esas alınarak geliştirilir. Ayrıca, aynı sonuca yönelik programlar, program gerekçelerinde "ortak programlar" olarak gösterilir. Program sınıflandırmasında da konsolidasyona elverişli olacak şekilde ortak kod tarifleri yapılır.

Bu şekilde geliştirilen ortak programlarda, programın tek bir sorumlusu olmayacaktır. Zira her bir idarede ortak programa ilişkin sorumluluk, ürettiği ve sunduğu çıktılarla sınırlı olacaktır. Bu durumda, ortak programların ürün ve hizmetlerinin bir bütün olarak hükümetin politika öncelikleri doğrultusunda yönlendirilmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi ihtiyacı karşılanmamış olacaktır. Ancak, programların politika alanları itibarıyla ele alınmasına ve böylece hükümetin öncelikleriyle idarelerin har-



cama kararları arasındaki uyumun güçlendirilmesine yönelik geliştirilecek yapı, söz konusu sakıncaların giderilmesine imkan sağlayacaktır.

*ii. Bir idarenin aynı sonuca yönelik hizmetlerinin birden fazla birimi tarafından yürütülmesi halinde uyumsuzluk ortaya çıkabilecektir.*

Bir idarede aynı “ürün grubu”na katkı sağlayan iki ya da daha fazla birimin bulunduğu durumlarda, birimler birleştirilebilir ya da ilgili birimlerden sorumlu hiyerarşik açıdan daha üst düzey bir yetkili program sorumlusu olarak belirlenebilir. İşlevsel yeniden yapılandırmayı gerektiren birimlerin birleştirilmesi çözümü, kanun değişiklikleri gerektirdiğinden pratik bir çözüm değildir ve ancak zaman içerisinde gerçekleştirilebilir.

Bu itibarla, aynı sonuca yönelik ürün ve hizmetlerin birden fazla birim tarafından üretilmesi ve sunulması durumunda, program yaklaşımından uzaklaşılması, “ürün grubu” esas alınarak programlar tanımlanır. Bu şekilde geliştirilen programlarda, program sorumlusu ise bir üst yöneticidir.

*iii. Yönetim ve destek birimlerinin hizmetlerinin herhangi bir programın sonucuyla doğrudan ilişkisinin olmaması nedeniyle uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır.*

Esasen bu birimler, doğrudan bir program sonucuyla ilgili olmamakla birlikte idarenin tüm programlarına yönetim ve destek hizmeti sağlayan birimlerdir. Dolayısıyla temel sorun söz konusu birimlerin çıktılarının programlarla ilişkilendirilmesinden ziyade birimlerin maliyetinin programlarla ilişkilendirilmesidir.

Yönetim ve destek birimlerinin maliyetlerinin programlarla ilişkilendirilmesine yönelik istisnalar bulunmakla birlikte, genel uygulama bu birimlerin maliyetlerinin “Yönetim ve Destek Programı” adı altında tanımlanan bir programda takip edilmesi yönündedir ve bu Kılavuz kapsamında uygun bir yaklaşım olarak görülmüştür.

### **Programlar - Kurumsal Sınıflandırma İlişkisi**

Programlar, bir hizmetin hangi birim tarafından yapıldığına değil, niçin yapıldığına odaklanır. Bu, programların belirlenmesinde, hizmet-birim ilişkisi yerine hizmet-amaç ilişkisinin kurulması anlamına gelir. Bu itibarla, programlar belirlenirken ana hizmet birimleri yerine hizmetlerin yöneldiği sonuçlar esas alınır.

Kurumsal sınıflandırma ise idarelerin teşkilat mevzuatı çerçevesinde geliştirilmiştir. Yükseköğretim kurumları ile bazı idareler hariç, söz konusu sınıflandırma bütçe tertip yapısı içerisinde yer alır ve idarelerin merkez teşkilatlarında harcama yetkililerinin belirlenmesine esas teşkil eder. Taşra teşkilatının ödenekleri, toplu olarak tefrik edilir ve bu ödeneklerin harcama yetkilileri, yıl içinde ödenek gönderme belgesi düzenlenmek suretiyle belirlenir.

Kurumsal sınıflandırmanın idarelerin teşkilat mevzuatı esas alınarak oluşturulması nedeniyle taşra teşkilatının bütçe tertip yapısı içerisinde gösteriminde de farklılıklar vardır. Teşkilat mevzuatında taşra teşkilatının tüm birimlere hizmet edecek şekilde düzenlendiği idarelerde, taşra teşkilatının ödenekleri tek bir kurumsal kod altında tefrik edilir. Bu gibi durumlarda, merkezdeki bir birimin taşra hizmetlerine ne kadar kaynak tahsis edildiğinin görülmesi mümkün değildir. Zira taşra teşkilatının giderleri toplu olarak değerlendirilmekte ve böylece ödenek öngörülmektedir. Teşkilat mevzuatında her birimin taşra teşkilatının ayrı düzenlendiği durumlarda ise kurumsal sınıflandırma, merkez birimlerin taşra teşkilatını bağlı olduğu birimle ilişkilendirerek tarif eder.

Kurumsal sınıflandırma; merkezi bütçe otoritesi ve parlamento açısından bütçe tahsis kararlarında etkin olarak kullanılan bir sınıflandırma değildir ve söz konusu sınıflandırmaya ödenek kontrolleri için ilave bir işlev de yüklenmemiştir. Bu detay, bütçe hazırlık sürecinde etkin olmayan iş yüküne, bütçe analiz ve değerlendirmelerinde odağın kaymasına neden olmaktadır. Bu itibarla, merkezi düzeyde ödenek tahsis kararlarında ve ödenek kontrollerinde işlevi olmayan detayların idarelerin yönetim kararlarına bırakılması gerekir.

Program bazlı kaynak tahsisiyle birlikte ödenekler, ürün ve hizmetlerin sonuçlara etkileri esas alınarak tefrik edilecek; bütçe tertip yapısında kurumsal sınıflandırmanın üçüncü ve dördüncü düzeylerine yer verilmeyecektir.

Bu çerçevede, bütçe ödeneklerinin birimlere dağıtım ve kullanım sorumluluğunun, Maliye Bakanlığınca önceden belirlenmiş esaslara uygun olarak idarelere bırakılması, yönetim sorumluluğunun geliştirilmesine katkı sağlayacaktır. Bu yaklaşım, halihazırda yükseköğretim kurumlarında uygulanmakta ve e-bütçe sistemiyle idarelere gerekli destek sağlanmaktadır.

### Program Sorumlusu - Harcama Yetkilisi İlişkisi

5018 sayılı Kanunda, bütçeyle ödenek tahsis edilen birimlerin

harcama yetkilileri ile ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkililerinin; harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve yönetmelikler ile diğer mevzuata uygun olmasından; ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu oldukları; bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince bu sorumluluğun üst yöneticiye karşı birim faaliyet raporuyla yerine getirileceği; üst yöneticinin ise Bakana karşı sorumlu olduğu düzenlenmiştir.

Ayrıca, ikincil mevzuatta performans programlarıyla ilgili olarak, faaliyetlerden sorumlu harcama birimlerinin söz konusu programlarda gösterilmesi ve parlamentoya raporlanmasına ilişkin bir yaklaşım geliştirilmiştir. Böylece bir performans hedefine yönelik faaliyet gösteren harcama birimlerinin, söz konusu performans hedefinin karşılanmasından birlikte sorumlu oldukları kabul edilmiştir.

Program bazlı bütçelemede sorumluluk, program odaklıdır. Program sorumlusu, programın çıktı ve sonuçlarının programın gerekçesinde belirtilen hedeflere uygun olarak karşılanmasından sorumlu olan yetkilidir. Program sorumlusu, sorumluluk zincirini tarif eder, programa tahsis edilen ödenekleri kullanır, gerektiğinde söz konusu ödenekleri program hedeflerine uygun olarak ilgili birimlere dağıtır, örgütsel yapıyı organize eder ve yönetir.

Ancak, program yapısı ile teşkilat yapısının örtüşmediği, birden fazla harcama biriminin bir programa dahil olduğu durumlar da ortaya çıkabilecektir. Bu durumda söz konusu birim yöneticilerinden birinin program sorumlusu olarak belirlenmesi; yönetimde ahengin bozulmasına, yetki çatışmalarının ortaya çıkmasına yol açabilecektir. Bu itibarla, program sorumluluğunun bir üst yöneticide birleştirilmesi (üst yönetici yardımcılarında biri) uygun bir yaklaşım olacaktır.

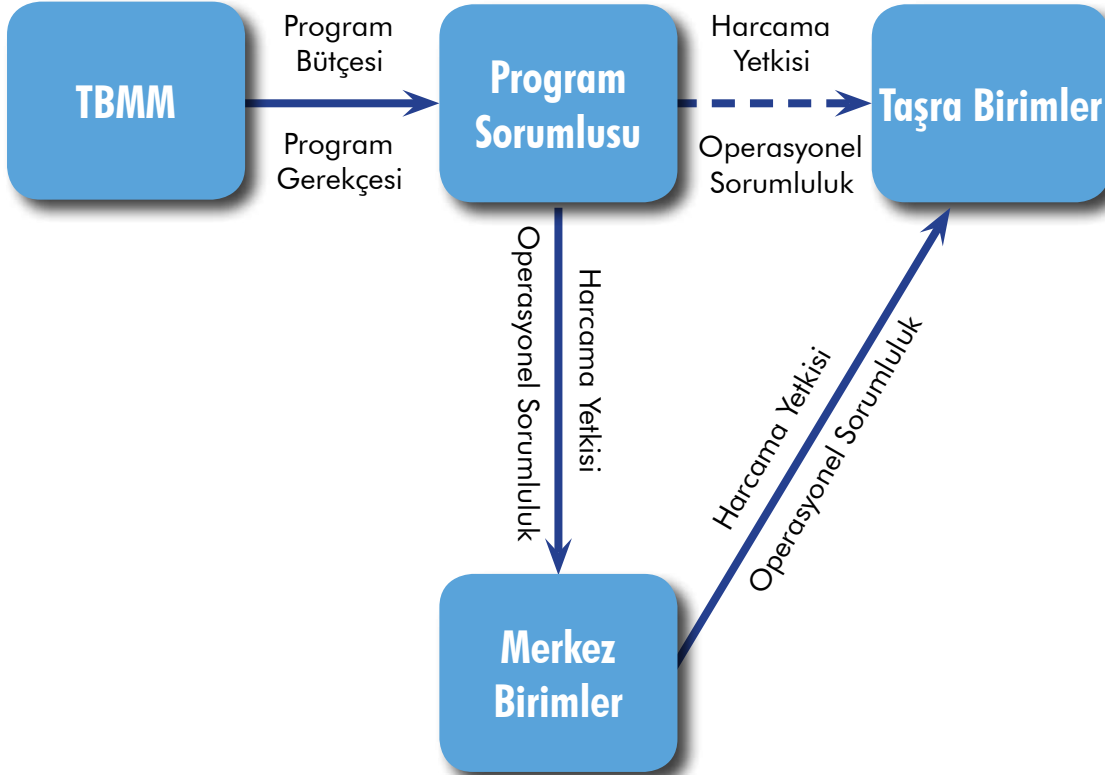
Bir programın bir harcama birimine denk geldiği durumlarda; program sorumlusunun harcama yetkisi bütçe kanunuyla belirlenirken, merkez dışı harcama birimlerinin harcama yetkisi, program sorumlusu tarafından düzenlenecek ödenek gönderme belgesiyle belirlenir.

Bir program kapsamında birden fazla birimin yer aldığı durumlarda ise program sorumlusu ile harcama yetkilisinin farklılaştırılmasına ihtiyaç duyulacaktır. Program sorumlusu, merkez birimlerin en üst yöneticilerine harcama yetkisi tahsis edecektir. Harcama yetkisi tahsis edilen merkez birim yöneticisi ise taşra birimlerine ödenek gönderme belgesi düzenlemek suretiyle har-

cama yetkisi tahsis edecektir. Ancak;

- taşra teşkilatının yönetsel olarak merkezde bir birimle ilişkili olduğu ve
- halihazırda taşra birimlerine harcama yetkisi tahsisinin merkezde tek bir yapı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü

idarelerde, program sorumlusu, program kapsamında hem merkez hem de taşra birimlerine ödenek gönderme belgesi düzenlemek suretiyle harcama yetkisi tahsis edebilecektir.



Program sorumluları, yönetim sorumluluğu çerçevesinde, sorumluluk zincirini oluşturarak ilgililere tebliğ eder. Sorumluluk zincirinde, alt program/faaliyet kapsamındaki hizmetlerin ya da çıktılarının planlanması, üretilmesi, sunulmasına yönelik roller ve sorumluluklar tarif edilir. Bu şekilde belirlenmiş sorumlular, programın operasyonel sorumlularıdır ve operasyonel sorumluluğu çerçevesinde kendisine bağlı birimlerin rol ve sorumluluklarını belirler ve ilgililere tebliğ eder.

### Programlar - Fonksiyonel Sınıflandırma İlişkisi

Program bütçe yapısına ilişkin tereddüt oluşturan konulardan biri, program yapısı ve fonksiyonel sınıflandırma arasındaki ilişkidir. Bütçenin standart uluslararası işlevsel sınıflandırması, Birleşmiş Milletler'in COFOG (Classification of the Functions of Government – Hükümet İşlevlerinin Sınıflandırılması) sistemidir. COFOG sınıflandırması, hükümet harcamasının standart bir sınıflandırma yoluyla uluslararası karşılaştırılmasına olanak sağlayacak şekilde tasarlanmıştır.

Fonksiyonel sınıflandırma, kamu hizmetlerinin genel bir kategorisi olması nedeniyle program sınıflandırmasıyla karıştırılmaktadır. Ancak, her iki sınıflandırma arasında temel bazı farklılıklar vardır. Fonksiyonel sınıflandırma:

- Kaynak tahsisi amacıyla değil harcamaların sınıflandırılması amacıyla geliştirilmiş, merkezi bütçe otoritesi ve hükümetin önceliklerine göre tasarlanmamıştır,
- Uluslararası karşılaştırmalara elverişli bir yapıda tasarlanması nedeniyle yerel ihtiyaçları göz ardı etmektedir,
- Devletçe ne tür işlerin yapıldığına odaklanmakta ve kamu hizmetlerinin genel kabul görmüş temel kategorilerini yansıtmaktadır.

Bu itibarla fonksiyonel sınıflandırma çıktı ve sonuç odaklı değildir. Program sınıflandırması ise standart bir sınıflandırma değildir. Ülkelere özgü geliştirilen, idareler arasında görev, yetki ve sorumlulukların dağılımını dikkate alan, merkezi bütçe otoritesi ve hükümetin kaynak tahsisindeki önceliklerine göre şekillenen çıktı-sonuç odaklı bir sınıflandırma anlayışıdır.

Programı yapısı ve fonksiyonel sınıflandırmayı birbirine bağlayan en yaygın yolu, programların fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi ile ilişkilendirilmesidir. Alternatif bir görüş ise fonksiyonel sınıflandırmanın, program yapısını sınırlandırmaması ve resmi olarak bunun içine dâhil edilmemesi gerektiği yönündedir. Bu bakış açısı, fonksiyonel sınıflandırmanın, sadece uluslararası karşılaştırmalar için istatistiksel bir araç olarak benimsenmesine ve bütçe tahsisleri bakımından bir bütçe sınıflandırması olarak görülmemesine dayanır.

Ülkemiz uygulamasında, bütçeler fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyi itibarıyla oylanmakta, bütçe tertip yapısı içerisinde fonksiyonel sınıflandırmanın tüm detaylarına yer verilmektedir. Ancak, söz konusu sınıflandırma kamu harcamalarının raporlanmasında yaygın olarak kullanılmakla birlikte, bütçe taleplerinin değerlendirilmesinde, ödenek tahsis kararlarında ve gider kontrollerinde kullanılmamaktadır.

Bu sebeple, bütçe tertip yapısından fonksiyonel sınıflandırma çıkarılarak yerine program hiyerarşisi dahil edilecek ancak, yönetim bilgi sisteminde (e-bütçede), program hiyerarşisinin faaliyet düzeyiyle fonksiyonel sınıflandırmanın üçüncü düzeyinin ilişkilendirilmesi suretiyle gerek bütçeleme sırasında gerek harcamaların raporlanmasında söz konusu sınıflandırma düzeyinde veri üretimine devam edilecektir.

## PROGRAM YAPISININ GELİŞTİRİLMESİ

Program yapısı, genel olarak merkezi mali aktörlerin kaynak tahsislerinin ve ödenek kontrollerinin düzeyini ifade eder. Bu nedenle, programların nasıl belirleneceği ve hiyerarşinin nasıl oluşturulacağı, program gerekçesinin nasıl hazırlanacağı önem kazanmaktadır.

Maliye Bakanlığı; program, alt program, faaliyetler, program ölçeği ve sayısının belirlenmesinde; program hedef ve göstergelerinin, operasyonel adımların geliştirilmesinde kamu idarelerine açık ve net bir şekilde kılavuzluk edecektir. Program yapısı ve program gerekçesini ifade eden bu konsept, Maliye Bakanlığının koordinasyonunda Kalkınma Bakanlığı ve kamu idareleriyle işbirliği içerisinde geliştirilecektir.

Program yapısı ve program gerekçesinin oluşturulması sürecinin idarenin bütünü tarafından sahiplenilmesi, katılımcı bir anlayışla ve merkezi mali aktörlerin işbirliği ile yürütülmesi, program bütçeden beklenen faydaların elde edilmesi bakımından kritik öneme sahiptir. Bu çerçevede, hükümet seviyesinde kamu hizmetlerinin sonuçlarına yönelik önceliklerin belirlenebilmesi; idarelerin bütçe tekliflerinin, harcamaların etkililiği ve etkinliğine ilişkin bilgilerle desteklenebilmesi açısından aşağıda program yapısı ve performans bilgisinin oluşturulması sürecine ilişkin adımlara ve bu süreçlerde kullanılacak yöntemlere yer verilmektedir.

Bu Kılavuz kapsamında aşağıda yer verilen adımlar, program bütçe sisteminin merkezi yönetim kapsamındaki idarelerde bütün olarak uygulamaya geçilmesi aşamasında, program listesi ve programlara ilişkin anahtar performans bilgisinin oluşturulması süreçlerine yön vermek amacıyla belirlenmiştir. Bu kapsamda yürütülecek çalışmalar, program bütçenin uygulanmasına ön hazırlık oluşturacak niteliktedir.

### **Birinci Adım: Program Geliştirme Çalışmalarının Başlatılması**

- Program yapısı ve program performans bilgisinin oluşturulması süreci üst yönetimin desteği ve gözetiminde yürütülecektir. İdare düzeyinde sahiplenmenin sağlanması bakımından, tüm harcama birimleri temsilcilerinin katılımının sağlanarak temel rol ve sorumlulukların belirlenmesi gerekmektedir. Bu kapsamda, üst yönetici tarafından program geliştirilmesi çalışmalarının başlatıldığının resmi bir onay ile duyurulması önem arz etmektedir.

- **Üst yönetici** tarafından üst yönetici yardımcılarında biri "**program geliştirme koordinatörü**" olarak belirlenir. Program geliştirme koordinatörü; programlar ve program performans bilgisinin doğru bir şekilde sunulmasından, analiz ve değerlendirmelerin yapılmasından, çalışmalarda gerekli özenin gösterilmesinden ve ilerlemeye ilişkin tavsiyeler sunulmasından sorumludur. Program geliştirme koordinatörü tarafından, katılımcılığın ve idare tarafından yürütülen tüm iş, işlem ve süreçlerin dikkate alınmasının sağlanması amacıyla harcama birimleri temsilcilerinin yer aldığı bir **çalışma grubu** oluşturulur.

- **Strateji geliştirme birim yöneticisi**; çalışma grubunun bilgilendirilmesi ve çalışmalara rehberlik sağlanması, çalışmaların planlanması, toplantıların organize edilmesi, çalışmalar sonucunda elde edilen verilerin derlenmesi, raporlanması ve bu kapsamda Maliye Bakanlığı ile gerekli koordinasyonun sağlanmasından program geliştirme koordinatörüne karşı sorumludur.

### **İkinci Adım: Taslak Program Yapısı Oluşturulması**

- Ulaşılmaması beklenen sonuçlara bir çerçeve oluşturması bakımından, üst politika belgelerinde idare için belirlenen amaç, hedef, politika, öncelik, eylem ve tedbirler listelenir. Ayrıca idarenin yetki ve görevlerinin ortaya konulması amacıyla mevzuat taraması yapılır ve bu kapsamda ürün ve hizmetler tespit edilir.

- Söz konusu amaç, hedef, politika, öncelik, eylem ve tedbirler ile idarenin ürün ve hizmetleri Ek 1'de yer alan tabloda gösterilir. Tablo çerçevesinde yapılan analizler sonucunda, bu Kılavuzun "Programlar" bölümünde yer alan ilkeler dikkate alınarak, idare tarafından taslak program listesi belirlenir.

- Aşağıdan yukarıya doğru bir yaklaşımla, Ek 2'de yer alan tablo aracılığıyla harcama birimleri tarafından yürütülen iş, işlem ve süreçlerin haritası çıkarılır. Böylece idarenin ürün ve hizmetleri ortaya konulur ve bu Kılavuzun "Faaliyetler" başlığı altında yer alan ilkeler dikkate alınarak faaliyetler geliştirilir.

- Ek 3'te yer alan tablo aracılığı ile idare tarafından yürütülmesi planlanan programlar ve faaliyetler ile faaliyetler sonucu elde edilen çıktılar, kurumsal sınıflandırma itibarıyla gruplandırılır.

- Yapılan analizler sonucunda geliştirilen taslak program yapısı, bu yapı geliştirilirken temel alınan ilkeler ve yöntemler ile Ek 1, Ek 2 ve Ek 3'te yer alan tablolar, Program Geliştirme Koordinatörünce Maliye Bakanlığına iletilir.

- Program yapısı taslağı ve ilgili tablolar; merkezi mali aktörler ve idarenin program geliştirme çalışma grubu tarafından yapılan toplantılarda değerlendirilir. Program yapısı taslağı, değerlendirme sonuçlarıyla birlikte maliyetlendirme ve performans bilgisi geliştirme çalışmalarına alt yapı sağlamak üzere Maliye Bakanlığınca ilgili idarelere iletilir.

### **Üçüncü Adım: Performans Bilgisi Üretme ve Maliyetlendirme Çalışmaları**

- Performans bilgisi üretme ve maliyetlendirme çalışmalarında Maliye Bakanlığınca bildirilen program yapısı taslağı esas alınır.

- Program yapısının maliyetlendirilmesi ve performans bilgisi geliştirme çalışmaları daha önce yürütülen program yapısı geliştirme çalışmalarına geri bildirim sağlayacaktır. Ayrıca, maliyetlendirme ve performans bilgisi geliştirme çalışmalarında üretilen veri ve bilgiler, bütçe hazırlık çalışmalarına girdi sağlayacaktır.

- Performans bilgisi geliştirme çalışmalarına; ikinci adımda tespit edilen üst düzey sonuçlar ile daha önce idare tarafından üretilmiş olan stratejik planlar ve performans programlarında yer alan performans bilgileri gözden geçirilerek başlanır. Söz konusu bilgiler Ek 4'te yer alan tablo aracılığıyla programlarla ilişkilendirilir.

- Program yapısı oluşturma sürecinde kazanılan deneyimler, yapılan değerlendirmeler ve bu Kılavuzda yer alan ilkeler ışığında, izleme ve değerlendirmeye temel teşkil edecek program performans bilgisi Ek 5'te yer alan tablo aracılığıyla oluşturulur.

- Üçüncü adım kapsamında yapılacak maliyetlendirme çalışmalarında temel amaç; program yapısının maliyetlendirmeye elverişli olarak belirlenip belirlenmediğinin, ölçeğinin uygun olup olmadığının değerlendirilmesidir. Program yapısında yer alan faaliyetlerin maliyetlendirilebilirliği, dolaylı maliyetler ve taşra teşkilatının maliyetlerinin programlarla ilişkilendirilmesinde karşılaşılan güçlükler Ek 6'da yer alan tabloda gösterilecektir.

- Yapılan analizler sonucunda geliştirilen performans bilgisi ve maliyetlendirmeye ilişkin bilgiler çerçevesinde program yapısına ilişkin taslak gözden geçirilir ve yeni program yapısı önerisiyle birlikte, performans bilgisi ve maliyetlendirmeye ilişkin bilgilerin yer aldığı tablolar (Ek 4-5-6) Program Geliştirme Koordinatörünce Maliye Bakanlığınca gönderilir.

### **Dördüncü Adım: Program Geliştirilmesi Sürecinin Tamamlanması**



- İdarelerin program yapısına ilişkin nihai önerileri, performans bilgisi ve maliyetlendirmeye ilişkin ilgili tablolar; merkezi mali aktörler ve idarenin program geliştirme çalışma grubu tarafından yapılan toplantılarda değerlendirilir.

- Maliye Bakanlığınca nihai değerlendirme sonuçları ilgili idareye bildirilir.

- Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan nihai program listeleri Bakanlar Kurulunca değerlendirilerek yayımlanır.

Program yapısı ve performans bilgisi hazırlık çalışmalarının idarelerce başlatılması, merkezi mali aktörlerle çalışmaların yürütülmesi ve nihai program listelerinin oluşturulması sürecine ilişkin takvim Maliye Bakanlığınca kamu idareleriyle ayrıca paylaşılacaktır.

**EK 1: Öncelikler, Ürün ve Hizmetler**

Program Yapısının Geliştirilmesi

Öncelikler	Yer Aldığı Belge
<b>Amaçlar</b>	
<b>Hedefler</b>	
<b>Politikalar</b>	
<b>Öncelikler</b>	
<b>Tedbirler</b>	
<b>Eylemler</b>	
<b>Ürün ve Hizmetler</b>	<b>İlişkili Olduğu Mevzuat</b>
<b>Ürünler ve Hizmetler</b>	

**EK 2: Harcama Birimleri Bazında İş, İşlem, Süreç ve Çıktılar**

Harcama Birimler	İş, İşlem ve Süreçler	Çıktılar

**EK 3: Faaliyet, Harcama Birimi ve Program İlişkisi**

Faaliyetler	Program 1	Program 2	Program 3	Program 4	Harcama Birimleri
<b>Faaliyet 1</b>					
<b>Faaliyet 2</b>					
<b>Faaliyet 3</b>					
<b>Faaliyet 4</b>					
<b>Faaliyet 5</b>					
<b>Faaliyet 6</b>					
<b>Faaliyet 7</b>					
<b>Faaliyet 8</b>					
<b>Faaliyet 9</b>					
<b>Faaliyet 10</b>					

**EK 4: Mevcut Amaç, Hedef ve Göstergeler ile Programlar Arasındaki İlişki**

Program Yapısının Geliştirilmesi

Stratejik Plan / Performans Programı	Program
<b>Stratejik Amaç 1</b>	
<b>Stratejik Hedef 1</b>	
<b>Performans Hedefi 1</b>	
Performans Göstergesi 1	
Performans Göstergesi 2	
Performans Göstergesi 3	
<b>Performans Hedefi 2</b>	
Performans Göstergesi 1	
<b>Performans Hedefi 3</b>	
Performans Göstergesi 1	
Performans Göstergesi 2	
Performans Göstergesi 3	
Performans Göstergesi 4	
Performans Göstergesi 5	
<b>Stratejik Hedef 2</b>	
.....	
<b>Stratejik Hedef 3</b>	
.....	
<b>Stratejik Amaç 2</b>	
<b>Stratejik Hedef 1</b>	
<b>Performans Hedefi 1</b>	
Performans Göstergesi 1	
Performans Göstergesi 2	
Performans Göstergesi 3	
<b>Performans Hedefi 2</b>	
Performans Göstergesi 1	
<b>Stratejik Amaç 3</b>	
.....	

**EK 5: Program - Performans Bilgisi**

<b>Program 1</b>	
<b>Program Hedefi</b>	
Program Göstergesi 1	
Program Göstergesi 2	
Program Göstergesi 3	
Program Göstergesi 4	
Program Göstergesi 5	
<b>Faaliyet 1.1</b>	
Operasyonel Adım 1	
Operasyonel Adım 2	
Operasyonel Adım 3	
<b>Faaliyet 1.2</b>	
Operasyonel Adım 1	
<b>Faaliyet 1.3</b>	
Operasyonel Adım 1	
Operasyonel Adım 2	
<b>Program 2</b>	
<b>Program Hedefi</b>	
Program Göstergesi 1	
Program Göstergesi 2	
Program Göstergesi 3	
<b>Faaliyet 1.1</b>	
Operasyonel Adım 1	
Operasyonel Adım 2	
Operasyonel Adım 3	

**EK 6: Faaliyetlerin Maliyetlendirilmesi**

Program Yapısının Geliştirilmesi

	<b>Doğrudan Maliyet</b>	<b>Dolaylı Maliyet</b>	<b>Dağıtım Problemleri</b>
<b>Faaliyet 1</b>	Var/Yok	Var/Yok	
<b>Faaliyet 2</b>	Var/Yok	Var/Yok	
<b>Faaliyet 3</b>	Var/Yok	Var/Yok	
<b>Faaliyet 4</b>	Var/Yok	Var/Yok	
...	Var/Yok	Var/Yok	
<b>Faaliyet - Maliyet İlişisini Kurulmasında Karşılaşılan Diğer Sorunlar:</b>			

## TANIMLAR

**Alt Program:** Program hiyerarşisinin faaliyet ile program seviyeleri arasında yer alan, programın sonuçlarına ulaşmak amacıyla bir araya getirilen birbiriyle uyumlu faaliyetler grubudur.

**Çıktı:** Belirli bir miktarda girdi kullanılarak idarelerin yürüttüğü iş, işlem ve süreçler sonucunda üretilen ve sunulan nihai ürün ve hizmetlerdir.

**Doğrudan Maliyet:** Doğrudan maliyetler, sadece bir program/alt program/faaliyete katkı sağlayan harcamalardır.

**Dolaylı Maliyet:** İdarenin yönetim ve organizasyonu için zorunlu harcamalar ile birden fazla program/alt program/faaliyete destek sağlayan harcamalardır.

**Etki:** Bir politika, program veya faaliyetin pozitif veya negatif, doğrudan veya dolaylı, istenilen veya istenmeyen uzun vadeli sonuçlarıdır.

**Etkililik:** Programların beklenen hedeflerini veya sonuçlarını başarma derecesidir.

**Etkinlik:** Bir politika, program veya faaliyetin çıktı veya sonuçlarının girdileri dikkate alındığında maksimize edilmesidir. Bir program veya bir faaliyet aracılığıyla üretilen ürün ve hizmetler ile bunların üretilmesinde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkidir. Etkinlik, çıktının birim maliyeti ile ölçülür.

**Ekonomiklik:** Bir politika, program veya faaliyetin planlanan sonuç ve çıktıları başarmak üzere kullanılan kaynakların maliyetinin minimize edilmesidir. Mali, fiziki kaynaklar ve insan kaynaklarının uygun zamanda ve en düşük maliyetle uygun kalite ve nitelikte elde edilmesidir.

**Faaliyet:** Aynı çıktıyı sağlamaya yönelik olarak yürütülen, maliyetlendirilebilir ve kaynak tahsisine elverişli iş, işlem ve süreçler bütünüdür.

**Girdi:** Ürün ve hizmetlerin üretim sürecinde kullanılan her türlü beşeri, fiziki ve mali kaynağı ifade eder.

**İzleme ve değerlendirme: İzleme;** devam etmekte olan bir politika, program veya faaliyetle ilgili olarak yönetime ve paydaşlara, hedeflere ulaşma ve ilerleme derecesi ile tahsis edilen

kaynakların kullanımına ilişkin bilgi sağlamak üzere, belirlenen göstergelere yönelik sistematik ve düzenli veri toplama ve analiz etme sürecidir. **Değerlendirme**; devam etmekte olan veya tamamlanmış bir proje, program, faaliyet veya politikanın tasarımı, uygulanması ve sonuçları açısından sistematik ve objektif olarak analiz edilmesidir.

**Operasyonel Adım:** Program hedeflerine ulaşılması açısından kritik önemi haiz ve faaliyetlerin sonuçlara katkısının belirlenmesi amacıyla yürütülecek ek adımlardır.

**Ortak Program:** Aynı sonuca yönelik ürün grubu içerisinde yer alan çıktıların birden fazla idare tarafından üretilmesi/sunulması durumunda, ürün grubu esas alınarak birden fazla idare tarafından kullanılmak üzere oluşturulan programlardır.

**Merkezi Mali Aktörler:** Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığını ifade eder.

**Performans Bilgisi:** Ulaşılmak istenilen sonuçlar doğrultusunda belirlenen program hedef ve göstergeleri ve bunlara ilişkin veriler ile operasyonel adımlardır.

**Politika Alanı:** Aynı sonuca katkı sağlayan programların gruplandırılması suretiyle oluşturulan sonuç kategorileridir.

**Program:** Belirli bir sonuca ulaşmak üzere kaynak tahsis edilen birbiriyle uyumlu ürün ve hizmetler grubudur.

**Program Değerlendirmesi:** Programların işleyişine, uygunluğuna ve istenilen etkilere yol açıp açmadığına ilişkin yapılan incelemeler yoluyla gerekli önlemlerin alınmasına, iyileştirmelerin yapılmasına yardımcı olan, değişiklik ve alternatiflere ilişkin tavsiyeleri içeren sistematik çalışmalardır.

**Program Dışı Giderler:** Programın çıktı ve sonuçlarıyla doğrudan veya dolaylı olarak ilişkilendirilemeyen giderlerdir (Mahalli idarelere ayrılan paylar, sosyal güvenlik açık finansmanı, özel bütçeli idarelere yapılan hazine yardımı gibi).

**Program Gerekçesi:** Programın önemi, gelişimi, performans bilgisi ve maliyet bilgisi gibi hususları içeren; program, alt program ve faaliyetlere tahsis edilen kaynakların sebebini açıklayan çerçevenin bütünüdür.

**Program Göstergesi:** Programın etkinliği ve etkililiğine ilişkin



bilgi sağlayan, hedeflerine ulaşma seviyesini ölçen ve izleme - değerlendirmeye temel oluşturan araçlardır.

**Program Hedefi:** Üst düzey politika öncelikleri doğrultusunda programın bir bütün olarak ulaşmayı hedeflediği sonuçlardır.

**Program Hiyerarşisi:** Program kapsamında sunulan ürün ve hizmetlerin program-alt program- faaliyet şeklinde sınıflandırılmasıdır.

**Program Sorumlusu:** Program hedefine uygun olarak programın çıktı ve sonuçlarının karşılanmasından, programın yönetiminden ve kaynakların kullanımından sorumlu olan yetkilidir.

**Sonuç:** Kamu hizmetlerinin toplum üzerindeki beklenen etkileridir.

**Verimlilik:** Kamu idarelerince üretilen mal ve hizmetler ile kullanılan fiziki nitelikteki girdilerin karşılaştırılmasında kullanılan ölçüttür.

**Yönetim ve Destek Faaliyeti:** Bir programın yönetim ve destek hizmetlerine ilişkin maliyetleri ile ağırlıklı olarak herhangi bir faaliyetle ilişkilendirilemeyen maliyetlerinin takip edildiği faaliyettir.

**Yönetim ve Destek Programı:** Bir idarenin üst yönetimi ile münhasıran idarenin iç yönetimine destek sağlayan danışma, denetim ve yardımcı hizmetler birimlerinin maliyetlerinin bütçelendiği programdır.

**Maliye Bakanlığı**  
**Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü**  
**İlkadım Caddesi Dikmen Yolu Harp Okulu Kavşaağı**  
**Dikmen 06100 ANKARA**

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)