

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİYE PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**TÜRKİYE’DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN
YAPILANDIRILMASI KAPSAMINDA BÜTÇE
REFORMLARININ BÜTÇE POLİTİKASI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Nuray KARANFİL KOCABAŞ

Danışman

Doç. Dr. Haluk EGELİ

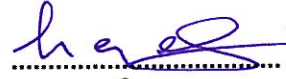
İZMİR - 2012

YÜKSEK LİSANS
TEZ/ PROJE ONAY SAYFASI

2009800101

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : Nuray KOCABAŞ
Tez Başlığı : Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Bütçe Reformlarının Bütçe Politikası Açısından Değerlendirilmesi
Savunma Tarihi : 03.09.2012
Danışmanı : Doç.Dr.Haluk EGELİ

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Doç.Dr.Haluk EGELİ	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Ahmet ÖZEN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Yrd.Doç.Dr.Selim ŞANLISOY	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği (X)
Oy Çokluğu ()

Nuray KOCABAŞ tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Bütçe Reformlarının Bütçe Politikası Açısından Değerlendirilmesi" başlıklı Tezi (X) / Projesi () kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum **“Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında Bütçe Reformlarının Bütçe Politikası Açısından Değerlendirilmesi”** adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

..../..../2012

Nuray Karanfil KOCABAŞ

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

**Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Kapsamında
Bütçe Reformlarının Bütçe Politikası Açısından Değerlendirilmesi**

Nuray Karanfil KOCABAŞ

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Maliye Programı

Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kamu mali sistemlerinde reform çalışmalarına yönelmişlerdir. Ülkemiz de dâhil olmak üzere birçok ülkede yapısal değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Mali disiplin, mali şeffaflık, hesap verilebilirlik, kaynak kullanımında etkinlik, performans dayalı yönetim anlayışı, çok yıllık bütçeleme anlayışı kamu mali sistemlerinin temel taşları olmuştur. Bunların yanında en başta siyasi popülizmin engellenmesi amacıyla bütçe sistemlerine birtakım mali kurallar getirilmiştir. Ülkemiz de benzer reformlar gerçekleştirmiştir ve bu yönde çalışmaları hala devam etmektedir. Türk bütçe sistemi ve süreci; 2006 yılında uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile modernize edilerek bütçe lemede performans yaklaşımı geliştirilmiş ve kamu mali sistemimiz yeni baştan yapılandırılmıştır.

Anahtar sözcükler: Reform, mali disiplin, performans dayalı yönetim anlayışı, mali kurallar, çok yıllık bütçeleme anlayışı

ABSTRACT

Master's Thesis

**In the context of the restructuring of the public Financial Management in
Turkey Budget Reforms in terms of Budget Policy Evaluation**

Nuray Karanfil KOCABAŞ

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of Public Finance

The Public Finance Program

In recent years many developed and developing countries on the work of public financial systems reform at anytime. Structural changes in many countries, including our country. It is an account of the financial discipline, financial transparency, performance-based, resource use efficiency, management understanding, the understanding of public financial systems, basic blocks of multi-year budgeting. Furthermore, the budget to political popülizmin block at the start of a set of financial rules has been systems. Our country has similar reforms, and work is still ongoing. Turkish budget system; in 2006, the implementation of which was 5018 of the Public Financial management and Control Act was modernized with improved performance and financial bütçelemeye over our system approach.

Keywords: Reform, financial discipline, performance-based management understanding, financial rules, multi-year budgeting

**TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI
KAPSAMINDA BÜTÇE REFORMLARININ BÜTÇE POLİTİKASI AÇISINDAN
DEĞERLENDİRİLMESİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiii
GRAFİKLER LİSTESİ	xiv
EKLER LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

**BİRİNCİ BÖLÜM
BÜTÇE REFORMLARI VE SİSTEMLERİ**

1.1. BÜTÇE REFORMU KAVRAMI	3
1.1.1. Bütçe Kavramı ve Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler	3
1.1.1.1. Bütçenin Kavramsal Boyutları	4
1.1.1.1.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları	5
1.1.1.1.2. Bütçenin Modern Fonksiyonları	6
1.1.1.2. Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler	7
1.1.1.2.1. Klasik Bütçe İlkeleri	7
1.1.1.2.2. Modern Bütçe İlkeleri	9
1.1.2. Bütçe Hakkı Kavramı ve Bütçe Reformları Yönünden Önemi	10
1.1.2.1. Bütçe Hakkı	10
1.1.2.2. Bütçe Hakkının Bütçe Reformları Yönünden Önemi	11
1.1.3. Bütçe Hakkının Gelişimi	12
1.1.4. Bütçe Hakkının Bütçe Reformlarına Etkisi	14

1.1.5. Bütçe Reformlarının Önemi ve Amaçları	18
1.1.6. Bütçe Reformlarını Gerektiren Nedenler	19
1.1.7. Bütçe Reformları – Bütçe Sistemleri İlişkisi	21
1.2. BÜTÇE SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ VE BÜTÇE TÜRLERİ	23
1.2.1. Klasik Bütçe Sistemi (Geleneksel Örgüt Bütçesi)	23
1.2.2. Modern Bütçe Sistemleri	25
1.2.2.1. Performans Bütçe Sistemi	25
1.2.2.2. Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS)	26
1.2.2.3. Hedeflere Göre Yönetim Bütçeleme Sistemi	28
1.2.2.4. Sıfır Tabanlı Bütçeme Sistemi (STBS)	29
1.2.2.5. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	31
1.2.2.6. Çok Yıllı Bütçeleme	33
1.2.2.7. Torba Bütçe	34
1.2.2.8. Cinsiyete Dayalı Bütçeleme	36
1.2.2.9. Katılımcı Bütçeleme	38
1.3. BÜTÇE REFORMLARI İLE İLGİLİ GENEL BİR DEĞERLENDİRME	40

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYA'DA UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİNİN BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİSİ

2.1. BÜTÇE POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ	43
2.1.1. Bütçe Politikasının Gelişimi	43
2.1.1.1. Klasik Maliye Politikası	44
2.1.1.2. Çağdaş Maliye Politikası	45
2.1.2. Bütçe Politikasının Etkileri	47
2.1.2.1. Kaynak Dağılımına Etkileri	47
2.1.2.2. Talep ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri	48
2.1.2.3. Üretim Üzerine Etkisi	49
2.1.2.4. Gelir Dağılımı Üzerine Etkisi	50
2.1.2.5. Bütçe Politikasının Kısa Dönem ve Uzun Dönem Dengesine Etkileri	51
2.1.2.5.1. Bütçe Politikasının Kısa Dönem Dengesine Etkileri	51

2.1.2.5.2. Bütçe Politikasının Uzun Dönem Dengesine Etkileri	53
2.1.3. Bütçe Politikası - Bütçe Sistemleri ilişkisi	54
2.2. DÜNYA' DA UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİNİN BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİLERİ	56
2.2.1. Gelişmiş Ülke Örnekleri	56
2.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri	57
2.2.1.2. İsveç	60
2.2.1.3. İngiltere	61
2.2.1.4. Almanya	63
2.2.1.5. Danimarka	64
2.2.1.6. Japonya	66
2.2.2. Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri	68
2.2.2.1. Şili	68
2.2.2.2. Meksika	69
2.2.2.3. Güney Afrika	70
2.2.2.4. Kırgızistan	71
2.2.2.5. Polonya	73
2.2.3. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan Bütçe Sistemlerinin Değerlendirilmesi	74

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMLARININ GELİŞİMİ VE BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİLERİ

3.1. TÜRKİYE' DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ	77
3.2. TÜRKİYE' DE UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİ	78
3.2.1 Türkiye'de Klasik Bütçe Dönemi	79
3.2.2. Türkiye'de Program Bütçe Dönemi	81
3.2.3. Türkiye'de Performansa Dayalı Bütçe Dönemi	84
3.3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMLERİNDE BÜTÇE REFORMLARINA İHTİYAÇ DUYULMASININ NEDENLERİ	88
3.3.1. Plan – Bütçe İlişkisinin Kurulamaması	90
3.3.2. Mali Disiplinin Sağlanmasının Gerekliliği	91

3.3.3. Hesap Verilebilirliğin, Katılımcılığın ve Verimliliğin Arttırılması ile Vatandaş Memnuniyetinin Sağlanması	92
3.3.4. Avrupa Birliği' ne Katılım Süreci	93
3.4. TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE YAPILAN BAŞLICA REFORMLAR	95
3.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu	98
3.4.2. 5018 Sayılı Kanun İle Birlikte Getirilen Yenilikler	99
3.4.2.1. Mali Sisteme Yönelik Yenilikler	99
3.4.2.2. Bütçe Sistemine Yönelik Yenilikler	101
3.4.2.2.1. Türkiye' de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	102
3.4.2.2.1.1. Stratejik plan	103
3.4.2.2.1.2. Performans Programı	109
3.4.2.2.1.3. Faaliyet Raporları	111
3.4.2.2.1.4. Performans Denetimi	112
3.4.2.2.1.5. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi'nden Beklenen Faydalar	114
3.4.2.2.1.5.1. Mali Saydamlık	115
3.4.2.2.1.5.2. Hesap Verebilirlik	115
3.4.2.2.1.5.3. Mali Disiplin	116
3.4.2.2.1.5.4. Performans Yönetimi	116
3.4.2.2.1.5.5. Performansa Dayalı Ücretlendirme	117
3.4.2.2.1.5.6. Performans Denetimi	117
3.4.2.2.1.5.7. Kamuoyu Denetimi	117
3.4.2.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması	118
3.4.2.2.2.1. Bütçe Sınıflandırmasında Yaşanan Sorunlar ve Analitik Bütçe Sistemine Geçişin Nedenleri	119
3.4.2.2.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı	120
3.4.2.2.2.2.1. Kurumsal Sınıflandırma	120
3.4.2.2.2.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma	121
3.4.2.2.2.2.3. Ekonomik Sınıflandırma	122
3.4.2.2.2.2.4. Finansman Tipi Sınıflandırma	122

3.4.2.2.3. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Özellikleri ve Faydaları	122
3.4.2.2.4. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Bütçe Sistemimize Getirdiği ve Getireceği Muhtemel Katkıları	123
3.4.2.2.3. Çok Yıllı Bütçeleme	124
3.4.2.2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Önemi	125
3.4.2.2.3.2. Orta Vadeli Harcama Sistemi'ne Geçiş Nedenleri	126
3.4.2.2.3.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Amaçları	127
3.4.2.2.3.4. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Başarılı Olabilmesi İçin Gerekli Temel Koşullar	128
3.4.2.2.3.5. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Yararları ve Sakıncaları	130
3.4.2.2.3.6. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin İşleyişi	131
3.4.3. Mali Kurallar	135
3.4.3.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı ve Tanımı	135
3.4.3.2. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Gerekçeler	137
3.4.3.3. Mali Kuralların Çeşitleri	139
3.4.3.3.1. Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Mali Kurallar	140
3.4.3.3.2. Borçlanma ile İlgili Mali Kurallar	140
3.4.3.3.3. Harcamalara İlişkin Mali Kurallar	140
3.4.3.3.4. Gelirlere İlişkin Mali Kurallar	141
3.4.3.4. Türkiye'de Mali Kural Uygulaması	141
3.4.3.5. Mali Kural Kanun Tasarısı	145
3.4.4. Türkiye'de Bütçe Reformları Sürecinde Bütçe Politikalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler	149
SONUÇ	154
KAYNAKÇA	157
EKLER	

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
GSYH	Gayri safi yurt içi hâsıla
PPBS	Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi
PBS	Performans Bütçe Sistemi
SEB	Sıfır Esaslı Bütçeleme
OVHS	Orta vadeli harcama sistemi
KMYKK	Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanunu
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
TCMB	Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
STBS	Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Genellik ilkesinin tablo şeklinde anlatılması	s.7
Tablo 2: Hedeflere Göre Yönetim Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yönleri	s.29
Tablo 3: Sıfır Tabanlı Bütçelemeye Eleştirel Bakış	s.31
Tablo 4: Torba Bütçeye Eleştirel Bakış	s.35
Tablo 5: ABD’de Bütçe Reformlarının Aşamaları	s.58
Tablo 6: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetimi Reformlarına Neden Olan Koşular	s.75
Tablo 7: Stratejik Yönetim Süreci	s.107
Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası	s.152

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi	s.16
Şekil 2: Temsili demokraside bütçelemedeki aktörler	s.17
Şekil 3: Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme	s.104
Şekil 4: Performans Programı Hazırlık Aşamaları	s.110

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: Uygulanan Kural Türüne Göre Mali Kurallar	s.139
Grafik 2: AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYİH	s.144
Grafik 3: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYİH	s.144
Grafik 4: Türkiye'nin GSYH Büyüme Oranları (Yüzde)	s.150
Grafik 5: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ye Oranları	s.151

EKLER LİSTESİ

EK.1. Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Bütçe Reformları ve Sonuçlarının Karşılaştırılması	ek s.1
EK.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan Bütçe Reformları ve Sonuçlarının Karşılaştırılması	ek s.4

GİRİŞ

Bütçe reformu, bütçe tekniği, bütçenin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde köklü düzenlemeler yapılmasıdır. Bu bağlamda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali yapılarında radikal değişiklikler yapmış ve mali sistemlerini güçlendirmiştir. Türkiye de bu reform sürecine dahil olmuş diğer ülkelerinkine benzer reform çalışmaları ile kamu mali yönetimini güçlendirmiştir.

1980'lerden itibaren birçok ülkede yüksek enflasyon, kontrol edilemez bütçe açıkları, hızlı talep artışları mali sistemlerinde reform yapılmasını gerektirmiştir. Çünkü bütçe sistemleri yerine getirmesi gereken görevleri yerine getirememektedir.

Kamu mali sistemlerindeki reform çalışmalarının nedenleri; yaşanan ekonomik mali sorunlar, kamu harcamalarının ve borçlanmanın artması ile kamu sektörü kaynaklı ekonomik krizlerdir. Bu da birçok ülkede kamu mali yönetimlerinin yenilenmesine neden olmuştur. Kamu mali sistemlerinde etkinliğin artırılması için makro disiplini güçlendirmek, çok yıllık bütçe sistemine geçmek, kamu kurumlarının performansını arttırmaya yönelik çalışmaların artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede hesap verme sorumluluğu, kaynak kullanımında etkinlik ve etkililiğin sağlanması, mali saydamlık, performansa dayalı yönetim anlayışı, güvenilir iç kontrol sistemi konuları ortaya çıkmış ve bu yöndeki çalışmalar başlatılmıştır. Bütçe açıklarının azaltılması ve kamu borç yükünün azaltılması gereği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda bütçe reformlarının temel amacı mali disiplinin sağlanması gerekliliğidir. Mali disiplinin sağlanması için bütçe açıkları ya da kamu borçlarının belirli bir düzeyin altında kalması gerekmektedir. Ülkeler bunu için bütçe süreçlerine yasal ya da anayasal sınırlar getirmişlerdir. Buna en iyi örnek Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu Maastricht Anlaşması kriterleridir.

Birçok ülkede kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması ile birlikte Performans bütçeleme ve Çok yıllık bütçeleme süreçlerine geçilmiştir. Böylece kamu mali yönetimi daha hesap verilebilir daha saydam bir yapıya kavuşmuştur. Ülkemiz de bu değişim sürecine ayak uydurmuş ve yıllardan beri uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kaldırılarak yerine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe koyulmuştur. Bu kanun ile birlikte kamu mali yönetimimiz özellikle bütçe sürecimiz baştan aşağı değişmiştir. Çalışmamızın amacı dünyada ve Türkiye'de gerçekleştirilen bütçe reformlarını incelemek ve bu reform sürecinden Türkiye'nin kamu mali yönetiminin nasıl etkilendiğini ortaya koymaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde bütçe reformu kavramı ve bütçe sistemlerine değinilerek bütçe reformlarıyla ilgili genel bir değerlendirme yapılmıştır. Çalışmanın

ikinci bölümünde bütçe sistemleri bütçe politikaları ilişkisi kurulmuş ve dünyada uygulanan bütçe sistemlerinin bütçe politikalarına etkilerine değinilmiştir. Son olarak üçüncü bölümde Türkiye’de bütçe reformları ve bu reformların bütçe politikalarına etkilerine değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE REFORMLARI VE SİSTEMLERİ

1.1. BÜTÇE REFORMU KAVRAMI

Bütçe anlayışında reform, devletin yeniden yapılandırılmasının temelini oluşturmakta ve bir ülkedeki idari, siyasi ve mali reformların ortak noktasını ifade etmektedir. Bu reformlar sayesinde kamusal kaynakların kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlamak, hesap verme sorumluluğunu arttırmak mümkün olabilmektedir. Ayrıca bütçe reformları, herhangi bir bütçe sisteminin yerine getirmesi gereken temel görevlerini yerine getiremediği, başarısızlığı denetleyecek mekanizmaların işlevini yapamadığı ve bütçeleme anlayışının değişmesi gerektiği varsayımından hareket etmektedir.¹

Bu kısımda bütçe reformlarının daha iyi anlaşılması açısından bütçe kavramına ve bütçenin dayandığı temel ilkelere değinilecektir.

1.1.1. Bütçe Kavramı ve Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler

Devletlerin yerleştiği coğrafya üzerindeki hizmetler özelliklerine göre, kamu kesimi veya özel kesim tarafından görülür. Özel kesimin yerine getiremediği hizmetler kamu kesimi tarafından yerine getirilir. Bütçe, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Ülke kaynaklarının sınırlı olması kamu gelirlerinin de sınırlı olması sonucunu doğurmuştur. Tarihsel süreç içinde devletlerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin artması, mevcut kamu hizmetlerinin ise standartlarının yükselmesiyle kamu hizmetlerinin maliyeti ve toplam ülke ekonomisi içindeki payı sürekli artış gösteren bir eğilim içine girmiştir. Bir taraftan kamu hizmetlerinin genişlemesi sonucu artan kamu giderleri, diğer taraftan artırılması zor olan kamu kaynakları arasında bir denge kurma gereği devletleri bütçe yapmaya zorlamıştır.²

Ancak, sınırlı kaynakların sürekli artan toplum ihtiyaçlarını karşılayamaması günümüz ekonomilerinin en önemli sorunudur. Bu sorunun bir nebze de olsa çözümü için; bütçenin hizmet ve harcama yapısının iyi düzenlenmesi, harcamalarda öncelik

¹ Tülay Arın, Necdet Kesmez ve İhsan Gören, **Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Parlamento Bütçe Denetimi Plan ve Bütçe Komisyonu; Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma, Sayıştay Denetimi**, İstanbul, 2000, Tesev Yayınları, s.56

² Mustafa Koç, **Genel ve Katma Bütçe Dışındaki Bütçe Yapıları, Tarihsel Süreç İçinde Konsolide Bütçe ile Döner Sermaye- Vakıf Fon İlişkisi ve Özel Bütçe Kavramının Analizi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001, s. 14.

sınırlamasının iyi belirlenmesi, harcamaların en ekonomik biçimde yapılması ve birikimine önem verilmesi gerekmektedir.

1.1.1.1.Bütçenin Kavramsal Boyutları

Bütçe, gelecekteki belirli bir dönemde gerçekleşmesi öngörülen gelir ve giderlerin karşılıklı tahminlerini içeren cetveldir. Bütçe, devletin gelecek bir dönemdeki gelirlerini ve harcamalarını tahmin eden ve yürütme organına harcamaların yapılması, gelirlerin toplanması konusunda yetki ve izin veren bir kanundur. Devlet harcamaları ile gelirlerini ayrıntılı biçimde gösteren, belli bir dönem için harcamaların yapılmasına ve gelirlerin toplanmasına izin veren hukuksal bir belgedir.

5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunun 3 üncü maddesinin f bendine göre bütçe "belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgeyi" ifade etmektedir. Yani devlet gelecek yıl gerçekleştireceği bütçeyi önceki yıl hazırlar ve gelecek yıl uygulanmak üzere yürürlüğe koyar.

Devlet, bütçe sürecinde gelecek dönemlerde yapacaklarını planlar, bunları önceliklerine ve verimliliklerine göre sıralar, gelecek dönemlerle ilgili programlarını hazırlar, gerçekleştirmeyi planladığı programların kamuya sağlayacağı muhtemel faydayı ve bu programların maliyetlerini ortaya koyar. Burada fayda ile anlatılmak istenen; bir yatırım programının gelecekte ne gibi bir yarar sağlayacağının yanı sıra mali olarak getirisinin ve kamu yararının ne kadar fazla olacağıdır. Burada maliyetten kasıt yatırım için gerekli olan finansman ihtiyacıdır. Devlet bu yatırım için gerekli olan finansmanı ya mevcut kaynaklardan (vergi gelirleri vb.) sağlayacak ya da borçlanma ile karşılayacaktır. Vergi ve borçlanma ile bu finansman ihtiyacını karşılarken şimdiki ve gelecek nesil üzerindeki etkilerini maliyet olarak nitelendirebiliriz. Devlet bütçede yer almayan hiç bir yatırım, harcama, borçlanma vb. faaliyeti gerçekleştiremez.

Bütçede gelecek yıl yapılacak harcamalar, ödenecek personel maaşları, toplanacak vergiler, yapılacak borçlanmalar vb. faaliyetler yer alır. Bütçe süreci sadece bütçe uygulamasını kapsamamaktadır. Uygulama bittikten sonra tahminler ile uygulama sonuçları karşılaştırılarak, bütçenin ne kadar gerçekçi hazırlandığı ortaya konulmakta ve denetim aşamasına geçilmektedir. Böylece harcamacı kuruluşların performans göstergeleri hakkında, verimlilik artışı azalışı hakkında, gelecek yıl daha iyi ekonomik göstergelere nasıl sahip olabileceği hakkında bilgi edinmek mümkün olabilir.

Uygulama sonunda bütçenin yetkili organlar tarafından denetimi de söz konusudur. Böylece harcamacı kuruluşlar bütçe prosedürlerine ne kadar bağlı kalmış, bütçeden sapmalar olmuş mu, yapılan harcamalar etkin kullanılarak bütçeden beklenen performans hedeflerine ulaşılabilmiş mi, kaliteli hizmet çıktısına dönüşmüş mü gibi soruların cevapları da bir ölçüde verilmiş olur.

Bütçenin Temel Unsurları;

- Devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini gösterir,
- Giderler için bu tahminler bir üst sınırdır,
- Giderler sadece bütçede gösterilen alanda harcanabilir,
- Bütçede gösterilen kaynaklar dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaz,
- Gelir tahminleri alt ve üst sınır niteliği taşımaz,
- Genellikle yıllık tahminleri gösterir,
- Gelirin toplanmasına, giderin yapılmasına önceden izin verir,
- Gelir ve giderleri denk olacak şekilde oluşturulmalıdır, şeklinde sıralanabilir.

Bütçe kavramının daha iyi anlaşılabilmesi için bütçenin klasik ve modern fonksiyonlarına değinmekte fayda vardır.

1.1.1.1.1. Bütçenin Klasik Fonksiyonları

Klasik fonksiyonlar mali fonksiyon, siyasi fonksiyon, hukuki fonksiyon ve denetim fonksiyonudur.

Bütçenin mali fonksiyonu; kamu harcamalarını karşılayacak düzeyde gelir sağlanmasıdır.

Siyasi fonksiyonu; kamusal ihtiyaçlar ve hizmetler ile bu hizmetlerin görülmesi sonucu ortaya çıkan kamu gider ve gelirlerinin miktar, hacim, bileşimi ve teknikleri, kamu karar alma ve yürütme birimleri, yani siyasi otorite tarafından belirlenmektedir.

Hukuki fonksiyonu; bütçede yer alan gelir ve giderlere ilişkin hukuki normlara, adalete uygun bir şekilde yer almalıdır. Hukuki görevi, yürütme yönüyle tüm kamu faaliyetlerinin kanuni normlara bağlanmasını sağlar.

Denetim fonksiyonu; bütün kamu faaliyetlerinin, bütçenin uygulandıktan sonra denetlenmesini ifade eder. Devletin ekonomik konjonktüre herhangi bir müdahalesi yoktur. Ekonomide herhangi bir aksaklık olduğu takdirde ekonomide var olan görünmez el sayesinde ekonomi kendiliğinden dengeye gelecektir.

1.1.1.1.2. Bütçenin Modern Fonksiyonları

Modern fonksiyonlar klasik devlet anlayışından sosyal devlet anlayışına geçiş ile birlikte ortaya çıkmıştır. Bütçenin modern fonksiyonları; Konjonktür Fonksiyonu, Kalkınma Fonksiyonu, Gelir Dağıtıcı Fonksiyon, İstikrar Sağlayıcı Fonksiyon, kaynak tahsisi fonksiyonu ve planlama ve yönetim aracı olma fonksiyonudur.

Konjonktür fonksiyonu; ekonomideki mevcut dalgalanmalara karşı bütçe bir araçtır. Örneğin depresyon dönemlerinde bütçe açığı verilecek biçimde kamu harcamaları arttırılarak ekonomiyi canlandırıcı yönde bütçe politikalarına yer verilirken, enflasyon dönemlerinde daraltıcı politikalar belirlenerek bütçe konjonktüre uygun hazırlanmalıdır.

Bütçenin kalkınma fonksiyonu; Ülkedeki refah seviyesinin arttırılması her ülke için nihai amaç olmuştur. Bunun için devlet yatırım harcamalarına ağırlık verir ve bunu bütçe aracılığı ile gerçekleştirir.

Bütçenin gelir dağıtıcı fonksiyonu; bütçe ile farklı gelir gruplarından vergilerin toplanıp yine farklı gelir gruplarına yönelik harcama yapılarak gelirin yeniden dağıtıma tabi tutulmasıdır. Gelir vergisinde artan oranlı vergi sisteminin uygulanması ile çok gelir elde edenden az gelir elde edene göre daha fazla vergi alınır. Böylece gelire muhtaç yoksul olarak nitelendirdiğimiz vatandaşlara sosyal yardım yapılarak bütçenin gelir dağılımı fonksiyonu gerçekleştirilir.

Bütçenin istikrar sağlayıcı fonksiyonu; ekonomik istikrar, fiyat istikrarı ve tam istihdamın bir arada gerçekleşmesini ifade etmektedir. Bütçenin istikrar sağlama fonksiyonu ile bu nitelikteki bir ekonomik ve sosyal ortama ulaşılması hedeflenmektedir. Enflasyon ve deflasyon gibi istikrarsızlık dönemlerinde bütçede uygulanan politikalar ile istikrar sağlanmaya çalışılır. Bu politikalar, deflasyonist süreçte genişletici maliye politikaları, enflasyonist süreçte ise daraltıcı maliye politikalarıdır.

Kaynakların Tahsisi Fonksiyonu; devlet bütçe aracılığıyla (kamu hizmeti dolayısıyla) giriştiği faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirmeyi ve dolayısıyla da hem piyasanın düzenli bir şekilde işlemlerini hem de ekonomideki mevcut kaynakların optimum kullanımını sağlamaya çalışır. Bölgeler ve sektörler arası dengenin sağlanması amaçlanır.

Planlama ve Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu: devlet, bütçe fonksiyonlarını yerine getirebilmek için bir takım planlama çalışmaları yapar ve bu doğrultuda bütçeyi araç olarak kullanır. Plan, geleceğe ait ekonomik gelişmelerin belli bir sistem içinde

yapılmasını sağlamaktadır. Bütçe ise, planın ve kamu kesimi finansmanının vazgeçilmez bir aracıdır.

1.1.1.2. Bütçenin Dayandığı Temel İlkeler

Bütçe kavramının tam anlamıyla anlaşılması ve bazı temel ilkeleri gözeterek hazırlanılmasının daha yararlı olacağının bilinmesi açısından bütçe ilkelerine de değinilmesinde fayda vardır.

1.1.1.2.1. Klasik Bütçe İlkeleri

- **Genellik ilkesi**

Genellik ilkesi, bütçede devletin bütün gelir ve giderlerinin gayrisafi olarak ayrı ayrı gösterilmesi ve belirli giderlerin belirli giderlere tahsis edilmemesini ifade etmektedir. Kamu gelirleri bir bütün olarak hazineye girecek ve bütçe ile kamu kuruluşlarına tahsis edilen ödenekler yine aynı hazineden harcanacaktır.

Tablo 1: Genellik ilkesinin tablo şeklinde anlatılması

Genellik İlkesi					
X Bakanlığı		Y Bakanlığı		Z Genel Müdürlüğü	
Harcama	Gelir	Harcama	Gelir	Harcama	Gelir
250	0	500	800	350	300

Harcama		Gelir		Genellik İlkesine Uygun Hazırlanan Bütçe
X Bakanlığı	250	X Bakanlığı	0	
Y Bakanlığı	500	Y Bakanlığı	800	
Z Genel Müdürlüğü	350	Z Genel Müdürlüğü	300	
Toplam	1.100	Toplam	1.100	

Harcama		Gelir		Genellik İlkesine Uygun Hazırlanmayan Bütçe
X Bakanlığı	250	Y Bakanlığı	300	
Z Genel Müdürlüğü	50			
Toplam	300	Toplam	300	

Kaynak: Fatih Deyneli, Devlet Bütçesi, <http://maliye.pau.edu.tr/butce.pdf>, Erişim Tarihi: 17.01.2011

Türkiye’de Genellik İlkesinin Uygulanması

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13. maddesinde;

e) Bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçede gösterilir.

g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçede gösterilir.

• Birlik (Teklik) İlkesi

Devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesidir. Devlet bütünlüğü içinde klasik devlet fonksiyonlarının etkin bir şekilde yerine getirilmesi için, onun bir tek bütçesinin olması gerekir. Devlet faaliyetlerinin artması sonucu kamu farklı idari ve mali yapılanmalara gitmiş ve birlik ilkesinden sapmalar görülmüştür.

• Açıklık İlkesi

Bu ilke bütçe tahminlerinin bütçenin hazırlaması anında öngörülebildiği nisbette gerçek iktisadi ve mali şartlara göre bütçe giderlerinin ve tahmin edilen gelirlerin mahiyeti, kökeni ve amacı doğru ve kesin suretle anlaşılabilir.

• Doğruluk İlkesi

Bütçenin doğruluk ilkesi, bütçede yer alan tüm bilgilerin gerçeği yansıtmasını ifade eder. Bütçe, devletin gelecek bir yıl içinde yapacağı giderleri ve bu giderleri karşılayacak gelir tahminlerini gösterir. Bu yüzden bütçede yer alacak gelir ve gider rakamlarının gerçeğe uygun olması büyük önem taşımaktadır.

Bu ilkeye göre bütçe tahminlerinin, bütçenin hazırlanması sırasında öngörülebildiği ölçüde gerçek iktisadi ve mali şartlara ve gerçeklere uygun surette tahmin edilmelidir.

• Önceden İzin Alma İlkesi

Bütçe tasarısının ait olduğu mali yıl yani öngörülen harcamaların yapılacağı ve gelirlerin tahsil edileceği dönem , başlamadan önce bütçenin düzenlenmesi ve kabul edilmiş olması gereklidir.

• Ahenik İlkesi

Bütçenin içeriği ve bütçe görüşmeleriyle ilgili olarak kamuoyunun kitle iletişim araçları ile bilgilendirilmesine ilişkin bütçe ilkesidir. Bu ilke, bütçe ile ilgili tüm bilgilerin kamuoyunun kullanımına ve bilgisine sunulmasını gerektirir. Bu ilke ile bir de halk kendisi için yapılan harcamalardan bütçe aracılığı ile bilgi sahibi olur.

- **Bütçenin Denkliği İlkesi**

Bütçe denkleğinin bütçe kavramı ve bütçe kurumunun bizzat kendisinde mevcut olduğunu ileri sürerek bütçede mevcut gelir ve giderlerin mutlak olarak eşit olmasını öngören ilkedir.

- **Bütçenin Bir Yıllık Olması İlkesi**

Söz konusu ilke bütçe ile verilen izinlerin belirli bir süre ile kısıtlanmasını ve genel olarakta bu iznin bir yıl olmasını ifade eder.

- **Tasarruf İlkesi**

Tasarruf ilkesi bütçede lüks ve israfı önleyerek belli bir maliyet ile mümkün olan ve yüksek ortak faydayı sağlamak anlamına gelmektedir.

1.1.1.2.2. Modern Bütçe İlkeleri

Yeni kamu mali yönetim sisteminin belirgin özelliklerinden birisi de mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve etkinlik ilkeleri gibi modern bütçe ilkelerine yer vermesidir.

- **Mali Saydamlık İlkesi**

Mali saydamlık ilkesi, devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve hesapların (vergiler, harcamalar, borçlanma v.s.) ve aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık ve anlaşılır, düzenli olarak güven tesis edecek bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır.³

Mali saydamlığı sağlamak üzere kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma ve faaliyet raporları düzenleme ve yayımlama sistemine geçilmiştir.⁴

- **Hesap Verilebilirlik İlkesi**

Hesap verilebilirlik ilkesi, kendilerine kaynak tahsis edilenlerin ya da yetki verilenlerin bu kaynakları ve yetkileri ne kadar iyi kullandıklarını sergileme sorumluluğunu ifade eder.⁵

Hesap verilebilirlik ilkesinin kamu mali yönetimi açısından önemli yararlarının olacağı umulmaktadır. Bunlar, kamusal yetkilerin yanlış kullanılmasının kontrol altına

³ http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/56378a25-4854-4afc-9295-00d0d5ad5819/Kamu%20Maliyesinde%20Saydaml%C4%B1k_13.02.2000.pdf, Erişim tarihi; 28.03.2011

⁴ Ahmet Arslan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, **Maliye Dergisi**, Sayı:145, 2004, s.150

⁵ Hamdi Gülşen, **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı**, Güncel Mali Sorunlar, 2006, s.16

alınması, kamusal kaynakların hukuka uygun olarak kullanımının güvenceye alınması, yönetim ve kamu işletmeciliği alanında bilginin teşviki ve yayılmasının sağlanmasıdır.⁶

- **Etkinlik ilkesi**

Mevcut kamu kaynaklarının en rasyonel biçimde ve en geniş ölçekte kullanılarak en yüksek verime ulaşılmasını ifade eder. Bir başka anlatımla etkinlik kıt kaynakların bütçenin ekonomik, mali ve sosyal fonksiyonlarını sağlayacak şekilde etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılarak en fazla getiriye elde etmektir. Etkinlik ilkesi 5018 sayılı Kanun'un birçok maddesinde yer almıştır. Yeni kamu mali yönetim sisteminin temel amacı, kamu kaynaklarının etkin bir şekilde elde edilmesi, kullanılması ve elden çıkarılmasıdır.

- **Yeknesaklık İlkesi**

Bu ilke kamu gelir ve giderlerinin nitelikleri ve benzerlikleri itibariyle bir düzenlemeye tabi tutulmasını ifade eder. Bu da bir yerde bütçelerde fonksiyonel sınıflandırma anlamına gelmektedir.

1.1.2.Bütçe Hakkı Kavramı ve Bütçe Reformları Yönünden Önemi

İktisat, sonsuz olan insan ihtiyaçlarının sınırlı kaynaklarla nasıl karşılanacağını inceleyen bir sosyal bilimdir. Bütçede reform çalışmalarına gidilmesinin temelinde yatan neden sonsuz ihtiyaçların karşılanması için kamu kaynaklarının etkin kullanılmasını sağlamaktır. Bu bağlamda nihai amaç kamu hizmet kalitesi düzeyini arttırmaktır.

Çoğu ülkede kamu mali yönetimi alanında birçok yeniliğe gidilmiştir. Özellikle son yıllarda ekonomik anlamda bir disipline girmek, vatandaş memnuniyetinin ve katılımının artırılması, etkin kaynak kullanımı, yolsuzlukların önlenmesi gibi amaçlara ulaşmak yönünden ülkeler kamu mali yönetiminde reform çalışmalarına gitmişlerdir.

1.1.2.1.Bütçe Hakkı

Bütçe hakkını; halk tarafından seçilmiş temsilcilerden oluşan yasama organının yürütme organına verdiği izin ve yetki ile yürütmenin harcama yapması ve gelir toplaması hakkı olarak tanımlayabiliriz.

Bütçe hakkı tam manasıyla üç aşamada tamamlanmıştır;

- Vergilerin ve diğer gelir kaynaklarının parlamento tarafından tasdiki;
- Giderlerin parlamento tarafından tasdiki;

⁶ Coşkun Can Aktan, **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, 2004, Seçkin Yayınevi, s.17

- Devletin gelir ve giderlerine ait tasdik işleminin her sene parlamento tarafından yeniden yapılması.

Milletler bütçe hakkının kazanılması için verdikleri mücadelelerde, öncelikle vergi hakkını, yani milletin rızası olmaksızın vergi alınamaması prensibini kabul ettirmeye çalışmışlardır. Giderlerin tasdiki hakkının elde edilmesi daha sonra olmuş; gerek gelirlerin, gerek giderlerin tasdikinin her sene yeni baştan yapılması ve bütçenin yıllık tasdiki sisteminin kabulü suretiyle bütçe hakkı ancak üçüncü aşamada tamamlanmıştır.

İngiltere'de ilk olarak ortaya çıkan bütçe hakkını resmen belirleyen metin "Magna Carta = Büyük Şart (Berat) tır. Kral John 1215 yılında ülkede Magna Carta ile toprak sahibi soyluların rızası olmadıkça vergi alınamayacağına söz vermiştir.

Türk maliye tarihinde II. Mahmut döneminde 1808 yılında Ayan, beyler ve devlet ileri gelenlerinin katılımıyla hazırlanan ve "Senedî İttifak" adı verilen hukuki belge de Magna Carta'ya benzetilmektedir. Türkiye'de bugünkü anlamıyla ilk bütçe hakkını resmen ifade eden ilk anayasa 1876 Anayasası' dır.⁷

1.1.2.2. Bütçe Hakkının Bütçe Reformları Yönünden Önemi

Reformu yenilik olarak nitelendirirsek, önceki uygulamalara, geleneklere bağlı kalınmayarak yeni uygulamaların getirilmesidir. Bütçe reformundan anlaşılan; bütçenin hazırlanmasında, bütçenin türünde, bütçenin uygulanmasında, bütçenin denetlenmesinde ya da başka bir sürecinde önceki ilkelere, geleneklere bağlı kalması değil, getirilen yeni uygulamalarla bütçe sürecinin gerçekleştirilmesidir. O halde bütçe sürecinde yapılan yenilikleri bütçe reformu olarak ifade etmek mümkündür. Bütçe reformları bütçe hakkının doğması ile başlamış ve gelişim göstermiştir. Bu yüzden bütçe hakkının doğması bütçe reformlarının başlaması açısından önemlidir.

Dünyada ortaya çıkan bu yeni anlayış, devlet içi yapılanmanın makro ekonomik istikrarı sağlayacak şekilde düzenlenmesi ve bu yapı içinde yer alan organların görevlerini yerine getirmekteki performanslarının değerlendirilmesi unsurlarına dayanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışını benimseyen ülkelerde kapsam ve uygulama farklılıkları olsa da reformun geneline yönelik ortak özellikler şunlardır⁸ :

- Devlete ait kurum ve kuruluşların uyguladığı program ve politikalar ile performansa yönelik beklentilerin açık bir şekilde tanımlanmış olması,

⁷ http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_nedir_hakki_butce_fonksiyonlari.html, Erişim; 20.01.2011

⁸ Hürkan Gürsoy, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi 23, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999, s.6.

- Bu hedeflere ulaşmak üzere kaynakların kontrolünde yöneticilere daha geniş yetkiler tanınması,
- Yöneticilerin, yetkileri dahilindeki birimlerin performansına yönelik olarak bireysel sorumluluk mekanizmalarına tabi tutulması,
- Mevcut kaynaklar üzerinde önemli bütçe kısıtları,
- Devletin uygulama ve performansına yönelik raporlamanın gelişmişliğinin ve genel olarak bunların üzerinde şeffaflığın artması,
- Kurumların görev dağılımına yönelik geniş kapsamlı yapısal değişiklikler,
- Genel anlamda yönetim anlayışında, piyasa işleyişine daha yakın bir yaklaşımın benimsenmesidir.

Ülkelerin kamu mali yönetimlerinde reform çalışmalarına gitmelerine Avrupa Birliği, IMF, Dünya Bankası ile ilişkileri de etkili olmuştur.

Yeni Kamu Mali Yönetim Anlayışı:

- Hizmet ve yönetim kalitesinin geliştirilmesi,
- Orta ve uzun vadeli ve amaçlara dayalı yönetim anlayışının geliştirilmesi,
- Politika oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesi,
- Politikaların maliyetlendirilmesi,
- Yönetim kültürünün değişimi,
- Sonuç odaklılık,
- Katılımcılık,
- Kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılık,
- Hesap verme sorumluluğu ve saydamlık gibi unsurları esas almaktadır.⁹

1.1.3. Bütçe Hakkının Gelişimi

“Bütçe bir kurum olarak batılı ülkelerde ortaya çıkmış ve gelişmiştir.”¹⁰ Bütçe, bir ülkenin siyasi ve toplumsal düzenini ve o toplumun hür ve bağımsız olduğu hakkında ipuçları taşır. Bir ülkenin kendi kendisine vergi koyabilmesi ve bunu kendi istediği bir biçimde harcayabilmesi o ülkenin bağımsızlık ölçütü olarak da değerlendirilmesine hak verir. Bütçe hakkının elde edilmesi tarihi açıdan batılı ülkelerde pek öyle kolay

⁹ Nergiz Bayar, **Dünyada Bütçe Reformları Ve Mali Disiplin**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.12

¹⁰ Engin Ataç, **Devlet Bütçesi**, AÖF Yayın no; 23, Eskişehir, 1990, s.4.

gerçekleşmemiştir. Batı ülkelerinde krallıkla halk arasında vergileme yüzünden isyanlar ve çatışmalar meydana gelmiştir. Bütçe hakkının ilk kez ortaya çıktığı ülke İngiltere'dir.¹¹

İngiltere' de bütçe hakkının gelişimine baktığımızda; İngiltere'de diğer tüm krallıklarda olduğu gibi, kral istediği biçimde vergi tarh edebiliyordu. Fakat vergi tarhı için özellikle İngiltere'de 10-13 yüzyıllarda halkın rızasının alınması yoluna gidilmiştir. Bu yolda ilk yazılı belge 1215 tarihli Magna Charta (Büyük Ferman) anlaşmasıdır.¹² 1688 ihtilalinden sonra kabul edilen "haklar kanunu" ile, kralın gerekli vergileri toplamasının ancak parlamentonun rızasıyla gerçekleştirilebileceği tekrar edilmiş ve bu kral ile parlamento arasında uzunca bir mücadeleye konu olmuştur.¹³ 18.y.y bütün kamu gelirlerinin parlamentonun tasdikinden geçmesi ilkesi İngiltere'de yerleşmiştir.¹⁴ 19.yüzyılda bütçe toplumun milli bütçesi olma niteliği kazanmış, bütçe görüşmeleri toplumu da muhatap alacak şekilde yapılmaya başlanmış, bütçe hesaplarını meclis adına inceleyen ve yargılayan komisyon kurulmuştur.

Fransa'da bütçe hakkının gelişimine baktığımızda; bütçenin çağdaş anlamı ile hazırlanıp, hazırlandıktan sonra onaylanıp uygulandığı yıl olarak 1816 yılındaki "yenilenme ve onarım" dönemi içerisine denk gelmiştir. Hükümete yürütme sorumluluğunun gereği olarak harcama yetkisi 1817'de verilmiştir.¹⁵ İlk önce 1827 ve 1831 yılında yapılan değişikliklerle, bütçe hizmet türlerine göre programlar yapılmış, harcama cetvelleri bütçelere eklenmiştir. 1831 yılında ödeneklerin bakanlıklar itibariyle toptan tasdik edilmesi yerine, giderlerin bölümler itibari ile tasdik edilmesi ilkesi benimsenmiştir.¹⁶

ABD' de bütçe hakkının gelişimine baktığımızda; ABD' de diğer ülkeler gibi çok eski dönemlere dayanan bir mali yapıdan daha çok kuruluş döneminde İngiltere'nin ekonomik yapısına benzeyen bir durum söz konusudur. Bütçeyi inceleyen tartışan parlamentodur. 1909-1913 döneminde "Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu" kurulmuştur. Bu komisyonun hazırladığı rapor şöyledir;

- Federal idare önce neler yapmak istediğine karar vermelidir,
- Bu amaçlara uygun en iyi örgütlenmenin nasıl olabileceği araştırılmalıdır,
- Kamu personelinin seçimi, eğitimi ve etkin çalışma metotlarıyla ilgilenilmelidir,
- Kamu kuruluşlarının içindeki her bölüm, kendisi için en iyi sonuç verecek etkin

çalışma metotlarını araştırarak bulup uygulamalıdır,

¹¹ Cuma Çataloluk, Batı Toplumlarda Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2008, s.84.

¹² Gülay Çoskun, **Devlet Bütçesi**, Ankara, 1989, s.13

¹³ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001, s.113.

¹⁴ Çoskun, s.13

¹⁵ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İkinci Baskı, İzmir, 1999, s.8

¹⁶ Ataç, s.16

- Bütün bunlar yıllık programlar halinde yapılıp uygulanacak bütçeler aracılığı ile gerçekleştirilmelidir,

- Kamu maliyesinde kaynak kullanımında etkinliğin sağlandığını izlemeye elverişli bir muhasebe sistemi ve denetim mekanizması kurulmalıdır.¹⁷

1934 yılında Tarım Bakanlığında performans bütçe sistemi uygulamaya konulmuştur. İkinci dünya savaşı sırasında performans ve program bütçe üzerinde çalışmalar yapılmış geliştirilmeye çalışılmıştır.

ABD’ de bütçe konusunda ilk olarak özel sektör başarı göstermiştir, daha sonra özel sektörün bu başarısı ile özel sektörde uygulanan metotlar kamu sektöründe uygulanmaya başlanmıştır. Bütçe sistemindeki bu çalışmalar sonucu 1960lı yıllarda “Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi” ortaya çıkmıştır. Bu sistem Fransa ve İngiltere tarafından da uygulamaya koyulmuştur. Birleşmiş Milletler Teşkilatı PPBS’yi geliştirmekte olan ülkelere tavsiye etmiş, Asya ve Avrupa kıtasındaki geliştirmekte olan ülkeler klasik bütçe sistemleri yerine PPBS’yi denemeye girişmişlerdir. Ülkemizde de merkezi idare, sistemi kendi şartlarına göre değerlendirip 1973 yılında uygulamayı başlatmıştır.¹⁸

1977’ de “Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi” benimsenmiştir. Yeniden (sil baştan) bütçeleme anlamına gelen sistem belli dönem uygulandıktan sonra idarelerin sonuç odaklı çalışmalarını daha da özendirmek ve başarılarını arttırmak için “Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi” uygulaması başlatılmıştır.

Türkiye’de bütçe hakkının gelişimi konusuna çalışmanın üçüncü bölümünde yer verilecektir.

1.1.4. Bütçe Hakkının Bütçe Reformlarına Etkisi

Bütçe reform çalışmaları bütçe hakkının ortaya çıkmasıyla başlamıştır. Bütçe hakkı da bir bütçe reformudur. Bütçe hakkı ile birlikte ülkeler yasalarında, gelir ve giderlerinde, bütçe uygulanış biçimlerinde yenilik yapma gereği duymuşlardır. İngiltere’de ortaya çıkan bütçe hakkı ile yani kralın halka vergi salma yetkisinin yine halk tarafından sınırlandırılması üzerine bütçede reform çalışmaları başlamış olup günümüzde hala devam etmektedir. En ilkel anlamda bütçe çalışmaları kralın yetkilerinin sınırlandırılması olmakla beraber, günümüzde bütçe anlamında ülkeler büyük gelişmeler sağlamıştır. Halen reform olarak nitelendirilen bütçe çalışmaları; mali disiplinin sağlanması, stratejik

¹⁷ Kamil Tüğen, **Devlet Bütçesi**, Sekizinci Baskı, İzmir, Bassaray Matbaası, 2009, ss.10-11

¹⁸ TÜĞEN, ss.11-12

planların hazırlanarak etkin kaynak kullanımının gerçekleştirilmesi ve hesap verebilir yönetim anlayışı temelleri üzerine kurulmuştur.

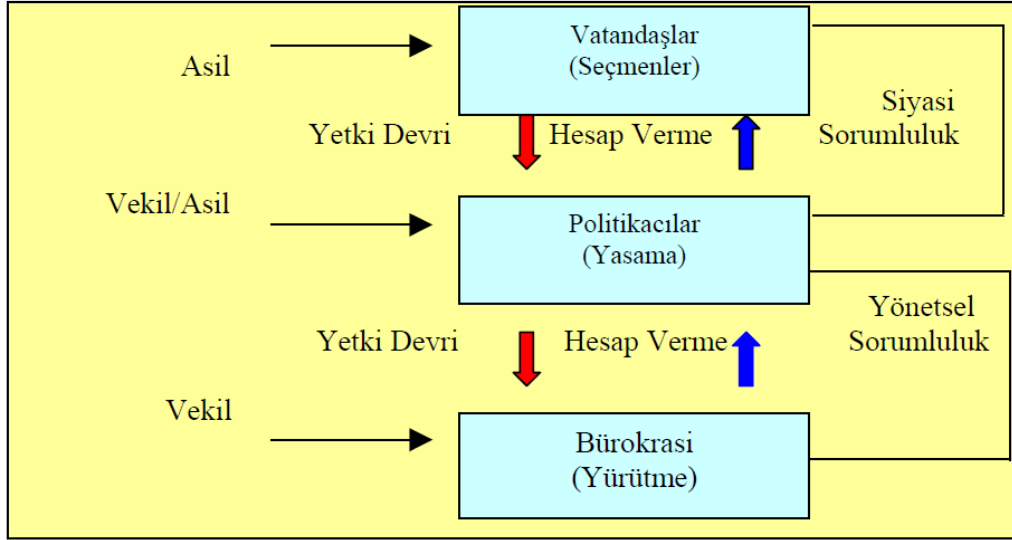
Bütçe hakkının elde edilmesi demokrasi sürecinin de başlangıcı olarak kabul edilir. Demokrasinin anlamı nedir? Genel olarak demokrasi, tüm üye veya vatandaşların, organizasyon veya devlet politikasını şekillendirmede eşit hakka sahip olduğu bir yönetim biçimidir. Bütçe hakkı ile başlayan bütçe reform çalışmaları ile zamanla halk bütçe üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Peki, günümüzde halk bütçe üzerinde nasıl etkili olmaktadır? Halk bütçe üzerinde yine demokrasi ile etkili olmaktadır. Halk seçim süreci ile ekonomik ve sosyal politikalarını benimsediği partiyi iktidara getirerek bütçe ile etkili olur ve bütçeyi belirleyecek olan temsilcilerini seçer.

Karşımıza çıkan ilk hesap verme yükümlülüğü, seçilmiş yasama organı ile yürütme arasındaki siyasal sorumluluktan kaynaklanır. Yürütmenin siyasal sorumluluğu parlamentoya karşıdır. Hükümetin parlamento tarafından denetlenmesi, bir taraftan hesapların Sayıştay'ca incelenmesi yoluyla gerçekleştirilirken, diğer taraftan soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması araçları kullanılarak yerine getirilir. İkinci hesap verme yükümlülüğü, yürütme ile bürokrasi arasındaki yönetsel sorumluluktur. Siyasal ve yönetsel sorumluluğun ne kadar sağlandığı, formel ve enformel siyasi ve yönetsel kurumların niteliğine bağlıdır. Formel kurumların en önemlisi anayasadır. Anayasa, siyasal ve yönetsel kurumlar, vatandaşla devlet ve devletin bütün kurumları arasındaki asil-vekil ilişkisini düzenler.¹⁹

Asil- Vekil ilişkisinde; politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır. Burada, hesap verebilirliği sağlayacak kurumsal yapı önemlidir. Çağdaş kamu mali yönetim sisteminin önemli unsurlarından biri olan hesap verebilirlik, kendilerine kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleri anlamına gelmektedir.

¹⁹ İzak Atıyaş ve Şener Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, 1997, TESEV Yayınları, İstanbul, s.6

Şekil 1: Temsili Demokrasilerde Asil Vekil İlişkisi



Kaynak: H.Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, Parlatentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, s.208

Temsili demokrasilerde devlet işleyişi iki ana asil vekil ilişkisini içerir;

Öncelikle vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Daha sonra, oluşturulan kamu politikası bürokrasi yani idare tarafından hayata geçirilir. Yani bu durumda politikacılar asil idare (bürokrasi) vekil durumundadır. Asil-vekil ilişkisi içinde yer alanlar, bir vekalet devrinde asil iken, diğer vekalet devrinde ise vekil konumunda olabilmektedir.

Parlamento ne kadar etkin çalışırsa, yapılan bütçe reformları o kadar başarılı uygulanabilir. Parlatentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesi sonucunu da doğurmuştur. Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlatentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organı ile paylaşmışlardır. Bütçe hakkı, dünya tarihinde yaklaşık 800 yıllık demokrasi mücadelesinin aşama aşama kaydettiği kazanımların ürünüdür.²⁰

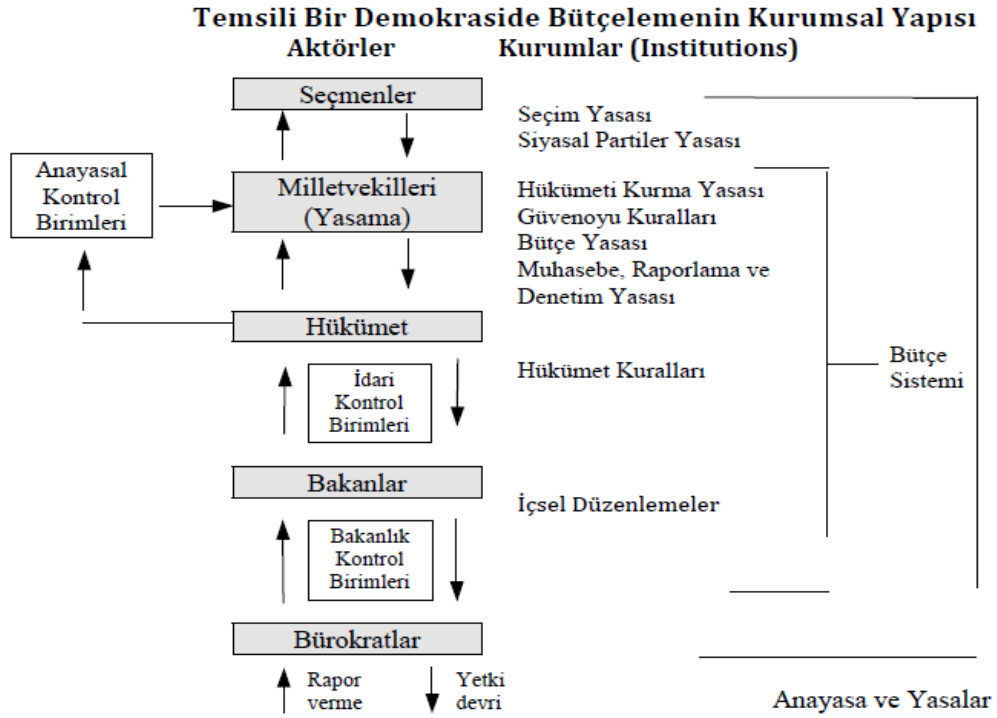
Bütçelemeyi asil ve vekil arasında yetki devirlerine göre açıklamaya çalıştığımızda;

- Seçmenlerden milletvekillerine (yasamaya),
- Milletvekillerinden başbakana ve kabinesine (hükümete),

²⁰ Yılmaz ve Biçer, s.202

- Başbakan ve kabinesinden, farklı idari birimlerin (bakanlıkların) başı olan bakanlara,
- Farklı idari birimlerin başı olan bakanlardan, birimlerindeki bürokratlara, olmak üzere dört temel yetki devri ortaya çıkmaktadır.

Şekil 2: Temsili demokraside bütçelemedeki aktörler



Kaynak: Tolga Demirbaş, Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:33,2010 / 1, s.8

Şekilde de görüldüğü gibi, yetki devri seçmenlerin (asillerin), seçim sistemi aracılığı ile milletvekillerine (vekillere) devrettiği yetkilere dayanmaktadır.

Yıllar itibari ile gelişen ve artan bütçe çalışmaları, belli kurallara göre şekillenmiş ve bu kuralları çoğu ülkelerin gelişimini sağlamak ve arttırmak için uygulamaya konulmuştur. Bütçe reformları ile ortaya çıkan çalışmalar sonucu bütçe ilkeleri ortaya çıkmış, bütçe sürecinde uyulması gereken temel ilkeler ve politikalar da belirlenmiştir. Çoğu ülke bu politikalara bağlı kalarak bütçe süreçlerini uygulamaya başlamışlardır.

19 ve 20. yüzyıllarda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm dünyada kurumsallaşmıştır. 20. yüzyılın sonlarına doğru bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçiş ile birlikte temsili demokrasilerin

etkinliği sorgulanmaya başlanmış, yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu kavramları ön plana çıkmıştır.²¹

1.1.5. Bütçe Reformlarının Önemi ve Amaçları

Güçlü bir mali yapının oluşturulması; bütçe açıklarının azaltılarak borçlanma seviyesinin kontrol altına alınması, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması ve kamu kesimi performansının daha da artırılması açısından bütçede yapılan yenilikler önemlidir. Ancak doğru düzenlemeler ile bu hedeflere ulaşmak mümkündür.

Bu çerçevede bütçe reformunun temel unsurları;

- Mali disiplin için gerekli tüm unsurları sisteme yerleştirmek,
- Stratejik önceliklerin belirlenmesi ve bu önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı,
- Programların hazırlanması ve kamu hizmetlerinin yapılmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanması olarak belirtilebilir.

Diğer yandan bütçe reformları ile amaçlananlar;

- Mali disiplinin gerçekleştirilmesi,
- Kaynakların önceliklerine göre tahsis edilmesi,
- Kaynakların en az maliyetle amacına uygun etkin ve verimli şekilde kullanılması,
- Kullanılan kaynağın hesabının verilebilmesi, bir başka deyişle hesap verilebilirliğin sağlanması,
- Performansa dayalı ve hedeflere yönelik mali yönetim anlayışının benimsenmesi,
- Güvenilir iç kontrol sisteminin sağlanması,
- Mali saydamlığın tesisi olarak belirtilebilir.

Özellikle içerisinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinde devletin, makro ekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanmasında kilit rol oynamasını sağlayan bir diğer ilke mali saydamlıktır.

Uygulamaya konulan bu reformlarla, mali disiplinin yasal ve anayasal düzenlemelerle gerçekleştirilmesi gündeme gelmiştir. Mali disiplinin sağlanmasında

²¹ Nami Çağan, **Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü**", içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, Uluslararası Sempozyum, 7-8-Ekim 2008, Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu, s.183

kamu harcamalarına ilişkin olarak, bütçe sistemi temelinde; bütçe kapsamının genişletilmesi, fonların tasfiyesi, orta vadeli harcama programı kapsamında çok yıllık bütçeleme sistemi, harcamalarda fonksiyonel sınıflandırmaya gidilmesi, harcamaların etkinlik denetimine tabi tutulması, tahakkuk esaslı bütçelemeye geçilmesi, hesap denetim alanının genişletilmesi ve saydamlığın sağlanması şeklindeki uygulamalar ön plana çıkmaktadır. Buna göre birçok ülkede belirtilen sistematik çerçevesinde uygulamalar görülmektedir.²²

1.1.6. Bütçe Reformlarını Gerektiren Nedenler

Gelişen dünya ekonomisi ile birçok ülke ekonomik düzenlemeler yoluna gitmekte ve küreselleşmenin etkisiyle ülkelerin birbirlerine daha yakın politikalar izlediği görülmektedir. Bu aynı zamanda ülkelerin uygulamalar itibarıyla dünya ekonomisine entegrasyon çabalarının bir sonucudur. Genel olarak bütçe reformlarına gidilmesinin nedeni, mevcut politikaların beklenen faydaları sağlamaması ve başarısız olmasıdır. Aşağıda söz konusu nedenler kısaca açıklanacaktır.

- Açık bütçe anlayışının mali dengeleri olumsuz yönde etkilemesi, yani borç stoklarının kontrol edilemez derecede artması yüzünden ülkeler denk bütçe anlayışına daha yakın politikalar izlemektedirler. Dolayısıyla mali disiplinin sağlanması ancak bütçe reformları sayesinde gerçekleşebilir.

- Geleneksel bütçe sisteminin yetersiz kalması bütçede reform çalışmalarına gidilmesinin bir başka nedenidir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı uygulamaları; kamu hizmet kalitesinin düşüklüğü, kamu kaynaklarının israf edilmesi, bütçede harcama disiplininin bozulması ve yolsuzlukların ortaya çıkması gibi sorunlara sebep olmakta ve ülkeleri kamu yönetim anlayışı yönünden yeni arayışlara yöneltmektedir. Geleneksel bütçede faaliyetlerin gerekli olup olmadığına, ne kadar etkili olduğuna, faaliyetin kendinden beklenen faydayı yerine getirip getirmediğine bakılmıyordu. Buna çözüm olarak performans bütçe sistemi anlayışı getirildi.

- Yıllık esasa dayalı bütçede birkaç yıla yayılan faaliyetler çok sağlıklı gerçekleştirilemiyor ve arzu edilen hedeflere ulaşamıyordu. Bunun için çok yıllık bütçeleme sistemi getirilerek uzun vadedeki mali planlar ve orta vadeli harcama süreci belirlenerek daha istikrarlı bir sürece kavuşulması sağlanmak istenmiştir.

- Mali saydamlığın yeterli düzeyde olmamasından dolayı, saydam olmayan bütçeleme anlayışı halkın ekonomiye güvenini olumsuz etkilemiştir. Bu yüzden daha

²² Bayar, s.8

saydam bir ekonomik düzene kavuşmak ülkelerin benimsedikleri bir politika olmuştur. Saydamlık ve hesap verilebilirlik özellikleri; hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu fonlarının etkin olarak kullanılması konusunda, parlamentolara ve halka güvence vermesinde önemli bir araç olarak görülmektedir

- Mali denetim yerine performans denetiminin olması, bütçeleme sürecinin daha başarılı olmasını sağlamıştır. Mali denetimde sadece matematik doğruluk aranırken, yani kayıtların doğru tutulup tutulmadığı denetlenirken, performans denetiminde ise sadece kayıtların doğru tutulup tutulmadığı değil, ayrıca sorumlunun, faaliyetin ne kadar etkin ve verimli olduğu denetlenerek en iyiye daha çok yaklaşılmıştır.

- Girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yöneliş, diğer bir deyişle kamusal faaliyetlerin nasıl yapıldığı değil kamu sektöründe ne yapıldığının önemsenmesinin, kaynakların kullanımında etkinliği arttıracak yönünde oluşan yaygın bir anlayış bütçede yeni düzenlemelere gidilmesini hızlandırmıştır.

- Yaşanan ekonomik krizler ülkelerin bütçe reformlarına yönelmesine yol açmıştır.

- Yeni Kamu Yönetimi anlayışına paralel olarak ülkelerin ekonomideki rollerini yeniden belirlemeleri gereği bütçe reformlarını gerektirmiştir.

Ülke ekonomileri kamu sektörlerindeki etkinliği artırmak için;

- ♣ Makro mali disiplini güçlendirecek kurumsal çerçevelerini oluşturarak,
- ♣ Birden fazla yıla yayılan bütçe uygulamasına geçerek,
- ♣ Kamu kurumlarının performansını artırmaya yönelik örgüt davranışlarını teşvik ederek, harcama sistemlerini reforma tabi tutmuşlardır.

Bütçede reform çalışmalarına yol açan temel nedenleri şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Üç açık; bütçe açığı, güven açığı ve performans açığıdır. Bu açıkların ortaya çıkma süreci birbirleriyle yakından ilgilidir.²³ Uzun vadeli stratejik bakış açısının eksikliğinin verimsizliğe ve kaynakları kötü kullanmaya neden olduğu bunun da bütçe açığına yol açtığı, kamu idarelerince sunulan mal ve hizmetlerin halkın beklentilerine cevap veremeyerek performans açığına yol açtığı, kamu yönetimindeki verimsizliğin yozlaşma ve yolsuzluklara yol açarak halkın yönetime güvenini eriterek güven açığına neden olduğu ifade edilmektedir.

²³ Donald F. Kettl, **Reinventing Government; A Fifth Year Report Card**, Center For Public Management, The Brookings Institution, Washington DC, 1998, s.35

- Kriz; yukarıda değinilen açıklar ülkeleri krizlere sürükleyebilmektedir.
- Beklentilerin artması; vergi ödeyici vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet sunumunu talep etmekte ve ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Vatandaşların eğitim düzeyinin yükselmesi beklentilerin daha da artmasına yol açmaktadır.
- Uluslararası gelişmeler; küreselleşme olgusu kamu yönetiminde yeni arayışları desteklemektedir.
- Sosyal göstergelerdeki değişimler; nüfus artışının durması, üretken nüfusla yaşlı nüfus arasındaki dengenin bozulması ve bunun sonucu olarak sosyal güvenlik harcamalarında ortaya çıkan sorunlar kamu kesiminin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.
- Kurumsal alanda yaşanan gelişmeler; yapılan akademik çalışmalar da yeniliklere gidilmesinin nedenleri arasındadır. Mikroekonomi alanında ortaya çıkan asıl-vekil ilişkisi, kurumsal ekonomi, kamu tercihi teorisi ve benzer konularda yaşanan gelişmeler mevcut anlayışta değişikliklerin kurumsal temelini oluşturmaktadır. Kamu yönetiminde “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” ortaya atılmıştır. Bunun anlamı işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemlerin kamu yönetiminde de uygulanmaya çalışılmasıdır. Ayrıca “Yönetişim” kavramı da yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır.²⁴
- Ürün farklılaştırma ihtiyacı; değişen çeşitlenen yurttaş tercihleri, kamuyu farklı kişi ya da gruplara farklı nitelikte hizmet sunmaya zorlamaktadır.
- Deneyim; başarısız deneyimler edinilen dersler yoluyla reform çabalarına önemli katkılarda bulunmaktadır.²⁵

1.1.7. Bütçe Reformları – Bütçe Sistemleri İlişkisi

Bütçe reformları ile gerçekleştirilmek istenen amaçlara bütçe sisteminde düzenlemelere gidilerek ulaşılabilir. Bu iki kavram birbiri ile yakından ilişkilidir.

Bütçede reform yapılmasının daha iyi yönetim anlayışına kavuşmak, mevcut sistemin yetersiz kalmasından dolayı kamu kaynaklarının daha etkin, verimli ve hesap verilebilir kullanılmasını sağlamak için yapılır. Ancak yapılan bu reformlara mevcut bütçe sistemi uyum sağlayamayabilir. Bu yüzden bütçe sistemlerinde de düzenlemelere gitmek

²⁴ Osman Yılmaz, **Kamu Yönetimi Reformu; Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler dairesi Başkanlığı, Şubat, 2001, s.7

²⁵ Yılmaz, s.8

gerekmektedir. Günümüzde bütçe reformlarında öne çıkan kavramlar; mali disiplin, hesap verilebilirlik, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli harcama süreci, çok yıllık bütçeleme ve mali kurallardır. Bu kavramların hepsi yeni bir bütçe sistemini zorunlu kılmaktadır.

Mali disiplin, hesap verilebilirlik, verimlilik, etkinlik gibi kavramlar yönetim anlayışı doğrultusunda kullanıldığında, ekonomik anlamda yapılması gereken en uygun düzenleme bütçe sisteminin yenilenmesidir. Günümüzde bütçe reformuna sebep olan bu kavramları karşılayacak sistem olarak Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi geliştirilmiştir. Performans esaslı bütçe sistemi ile birlikte mevcut bütçe sistemi terk edilmiş ve bütçede reformlara ağırlık verilmiştir.

Küreselleşme ile birlikte ülkeler birbirlerine daha yakın ve birbirleriyle daha fazla rekabet eder hale gelmiştir. Bu da ülkeler arasında en iyi olma çabasını arttırmıştır. Bu çerçevede uygulamalar açısından olumlu gelişim gösteren ülkelerin yönetim şekilleri örnek alınmıştır. Ülkelerdeki bu gelişim-değişim çalışmaları, özellikle 1980'li yıllardan itibaren artış göstermeye başlamıştır. Bu yıllardan itibaren devletin rol ve fonksiyonlarının ne olması gerektiği yeniden sorgulanmaya başlamış ve bu bağlamda yeni bir ekonomik düzen kurulmak istenmiştir.

Küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni ekonomik düzende kamu mali yönetiminde ortaya çıkan gelişmeler bütçe sistemlerini de yakından etkilemiştir. Öncelikle OECD ülkelerinde hızla uygulama alanı bulan ve özellikle 1990'lı yıllarda gelişmiş ülkelere doğru seyrini hızlandıran performans esaslı bütçe sistemi, kamu mali yönetimine yeni bir anlayış kazandırmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında yapılması hedeflenen hizmetler ile kaynaklar arasında denge kuran ve hedeflere ne ölçüde ulaşılabildiğini ortaya koyan bu sistem, kamu kuruluşlarına ilk kez stratejik plan, ölçme ve değerlendirme, girdi-çıktı, verimlilik, sonuç gibi kavramları dahil ederek, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması amacına odaklanmıştır.

Yeni ekonomik düzende kamu mali yönetiminde ulaşılması istenen amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak düzenlemelere gidilmesi gerekmektedir. Buna göre, kamu mali yönetiminde denetimin sağlanması, ekonomide uyulması gereken temel ilke ve esasların belirlenmesi ve buna eslik edecek çok yıllık bütçeleme, orta ve uzun vadeli mali plan gibi düzenlemelerin yapılması zorunludur. Diğer yandan; kamu mali yönetiminde etkinliği arttıracak şekilde kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, mali politikaların bir yansıması niteliğindeki bütçe politikasının devletin ekonomi yönetiminde oynadığı rol ve fonksiyonlarını gerçekleştirecek yönde ve mali saydamlığı sağlayacak

şekilde düzenlenmesi ilkeleri de değişim sürecinde yer alan temel ilkeleri oluşturmaktadır.²⁶

1.2. BÜTÇE SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ VE BÜTÇE TÜRLERİ

Bütçe sistemleri kamu kesiminin kaynaklarını çeşitli kuruluşlara, amaçlara, faaliyetlere tahsis etme yöntemleridir. Kıt kaynaklarla sonsuz olan ve her yıl artarak değişen sosyal ihtiyaçların giderilmesi gerekir. Bu sebeple öncelik sıralaması ve tercih yapmak bütçenin en önemli özelliğidir. Hangi kuruluşlara ne kadar ödenek verileceği, hangi devlet işleri için ne kadar para ayrılacağı bütçe sistemleri aracılığı ile belirlenebilmektedir.

Kamu yönetimindeki gelişmelere paralel olarak bütçe sistemlerinde de önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Bütçe sistemlerini, bütçe tekniğinde meydana gelen gelişmeler ışığında başlıca iki kısımda incelemek mümkündür. Bunlardan birincisi geleneksel ya da klasik bütçe sistemi, ikincisi ise modern bütçe sistemleridir. Klasik bütçeleme sistemi girdi odaklı yaklaşım içerisindeyken; yani ne alındığı ne kadar harcama yapıldığı önemliyken, modern bütçe sistemlerinde ise çıktı odaklı yaklaşım içindedirler. Yani alınanlarla yapılan faaliyetlerden ne gibi sonuçlar elde edilmiş, en başta belirlenen hedeflere ne kadar ulaşılmış, etkinlik nasıl sağlanmış gibi hususlar ön plana çıkmaktadır.

Klasik bütçede bütçe ödenekleri, kamu birimlerinin cari ve rutin ihtiyaçları için kullanılır. Modern bütçe sistemlerinde ise bu harcamalar başarı ölçülerine göre dağıtılır. Klasik bütçede sadece harcama kalemleri ve bu harcamalardan ne kadar harcama yapılacağı öngörülür. Modern bütçe sistemlerinde ise bunun yanında harcamaların fonksiyonel sınıflandırılmasına da yer verilir. Klasik bütçede bütçe-plan ilişkisi kurulmaz ancak modern bütçe sistemlerinde bütçe-plan ilişkisi kurulur.

1.2.1. Klasik Bütçe Sistemi (Geleneksel Örgüt Bütçesi)

Geleneksel bütçe sisteminde hizmeti gerçekleştirecek olan kuruluşların ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmaktadır. Bütçe amaçlarının belirlenip gerçekleştirilmesine gereken önem verilmez. Gerçekleştirilen hizmetin ne kadar etkin ve

²⁶ Esra Siverekli Demircan, **Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna**, YÖNETİM VE EKONOMİ, Yıl:2006, Cilt:13, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Manisa, s.51

verimli olduğuna ihtiyaç olup olmadığına bakılmaz sadece ne kadar harcandığına bakılır. Bu bütçe sisteminde bütçe-plan ilişkisi kurulmaz.

Klasik bütçelemede ödenekler devletin örgüt yapısına göre dağıtılır. Diğer bir adına örgüt bütçesi denmesinin sebebi budur. Bu bütçe sistemine harcama kalemleri bütçe sistemi de denir. Amacı kamu harcamalarının denetlenmesi, israf ve savurganlığın önlenmesidir. Bu bütçe sistemi girdi odaklıdır. Yani ne alınacak ne kadar tüketilecek bunlar için ne kadar ödeme yapacak bu gibi şeylerle ilgilenir. Bu bütçe sisteminde alınan-tüketilen malzemelerin ne kadar etkin ve verimli olduğuna bakılmaz.

Klasik bütçeleme sistemi, ödeneklerin verilmesinde satın alınan kaynaklara yönelmektedir. Yani kaynakların tahsis edilmesinde önemli olan satın alınacak mal ve hizmetlerdir. Klasik bütçelemenin amacı, harcamaların kontrolü ve buna dayalı olarak israf ve savurganlığı azaltarak kaynak tasarrufu sağlamaktır.

Klasik bütçe sisteminin özelliklerini sıralamak istersek;

- **Klasik bütçe sistemi denk bütçe anlayışını benimsemiştir.** Denk bütçe, devlet bütçesinin açık veya fazla verilmeden, kamu harcamalarının normal bütçe gelirleri ile denk olarak sağlanmalıdır. Ancak dünyada hızla değişen ekonomik konjonktürde bütçe denkliğinin sağlanmasının zor olduğu, hatta bütçe açıklarının ekonomiyi canlandırdığı konusunda ortaya çeşitli görüşler atılmıştır. Ülke deneyimleri göstermektedir ki büyük bütçe açıkları özellikle gelişen ülke ekonomileri için büyük sorun olmakta ve yüksek oranlı enflasyon ile birlikte ekonomik krizlere yol açmaktadır. Bu nedenle mali disiplinin sağlanması kaçınılmaz hale gelmiştir. Hatta son yıllarda ABD gibi gelişmiş ülkelerde yaşanan bütçe açıkları bu ülkeleri denk bütçe kavramına yöneltmiş, devlet harcamalarının kısılmasının ve gelirlerinin kontrolü ile mali istikrarın sağlanması, bir politika gereği olarak düşünölmeye başlanmıştır,²⁷

- **Borçlanmaya başvurulmaması veya sınırlı ölçüde başvurulması gerekir.** Devletin vergi, harç, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi normal kaynaklardan yeterli gelir elde etmesi lazımdır. Sadece olağanüstü durumlarda (büyük bayındırlık ve inşaa dönemlerinde, doğal afetlerde, savaşı durumunda vb durumlarda) sınırlı ölçülerde borçlanmaya gidebilir,²⁸

- Kuruluşlar itibariyle ödeneklerin, mal ve hizmet satın alınması için tahsisine dayanmamaktadır,

- Harcama kalemleri sınıflandırması esas alınır,
- Hizmet-maliyet ilişkisi yoktur,

²⁷ Çiğdem İzgi Koğar, **Denk Bütçe Teorisi ve Uygulanabilirliği Üzerinde Bir Not**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliğı No:9630, Ekim, 1996, s.302

²⁸ Tüğen, s.107

- Klasik bütçe sistemi, güvenlik, adalet, diplomasi vb. hizmetleri yerine getiren bir devlet temeline dayanır.

Klasik bütçe sistemine yöneltilen eleştirileri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

- Klasik bütçede neyin niçin satın alındığı amacına ulaşip ulaşmadığı değil, ne satın alındığı ve bunun için ne kadar ödendiği önemlidir.
- Klasik bütçede amaçların belirlenmemesi hizmetlerin programlanmasına engeldir ve bu yüzden programlar arasından en iyisi seçilemez ve karşılaştırma yapılamaz.
- Bütçede analiz yapmaya yarayan teknikler gelişmemiştir. Bu da geriye dönük harcamalara bağlı kalınmasına neden olmuştur. Bu tür analizlerin yapılmaması raporlama yapılmasına da engeldir.
- Yoğun bir denetimin varlığı söz konusudur. Ancak yapılan bu denetim sadece muhasebe üzerinden gerçekleşir. Yani kayıtların doğru tutulup tutulmadığı ile ilgili bir denetimdir. Asıl olması gereken verimlilik, etkinlik, performans denetimi sistemde mevcut değildir.
- Bütçe plan ilişkisinin kurulamamış olması büyük bir eksiklikler.
- Bu bütçe sisteminde harcama kalemlerinin her yıl artması gerektiği düşüncesi yer almaktadır. Hizmetin ortadan kaldırılması söz konusu dahi olmamaktadır. Bu da kamu harcamalarını arttırıcı etki yapmaktadır.

Klasik bütçedeki bu eksiklikler nedeni ile ve uluslararası alanda yaşanan gelişmeler nedeni ile yeni bütçe sistemlerine geçiş süreci başlamıştır.

1.2.2. Modern Bütçe Sistemleri

1.2.2.1. Performans Bütçe Sistemi

Geleneksel örgüt bütçesi ile program bütçenin arasında kalan aşamada geliştirilen bir bütçeleme sistemidir. 1912'de ABD'de ortaya çıkmıştır. Performans bütçeleme sistemi kamu kurumlarının faaliyet performansları ile bunları başarma dereceleri üzerine yoğunlaşmaktadır. Fakat bu uygulama, klasik bütçede olduğu gibi kullanılan kaynaklar üzerinde yoğunlaşmaz.

Performans bütçeleme üç aşamalıdır. Birinci aşamada bütçeler faaliyetlere veya iş yüklerine göre sınıflanır. Dolayısıyla bunlara göre tercih yapmak gerekmektedir. Örneğin; cadde temizliği, kaldırım yapma, yolların asfaltlanması gibi faaliyetler belirlemek

ve bunlar arasında tercihler yapmak performans bütçenin temelini oluşturur. İkinci aşamada, bütçeler bu biçimde yapılandırıldıktan sonra performans ölçümlmeleri yapılır. Her bir faaliyetin maliyetleri toplanır, kaynak kullanımında etkinliği araştırılır. Üçüncü aşamada gerçekleşen maliyetlerle, hedeflenen arasındaki farklılıklar ve nedenleri raporlanır.

Bu bütçeleme sisteminde hükümetin ne satın aldığı değil bu satın aldıkları ile amacına ne kadar ulaştığı önemlidir. Yani yapılan faaliyetlerin faydasının ne kadar olduğu ne kadar etkin ve verimli olduğu önemlidir. Amaç verilen ödenekler ile en fazla faydanın en fazla hizmet çıktısının sağlanmasıdır. 1960'lı yıllarda bu bütçe sistemi daha da geliştirilerek Program bütçe sistemine geçilmiştir.

1.2.2.2. Planlama, Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)

Program bütçe sistemi ilk olarak 1960'lı yılların başında ABD'de bazı bakanlıklarda uygulama alanı bulmuş kısa sürede diğer ülkelere yayılmıştır.²⁹ Ülkemizde ise 1973 yılında uygulanmaya başlamıştır. Sistemde ödenekler hizmetlere tahsis edilerek, harcamaların sebebi, niçin yapıldığı soruları cevaplanır.³⁰

Program bütçe sistemi ilk olarak, amaç ve hedeflerin belirlendiği bu hedeflere ulaşmak için teklif edilen hizmet programlarının belli bir sınıflandırma düzeni içinde tasnif edildiği; ikinci olarak ise, bu programların maliyetlerinin tespit edildiği ve her program altında gerçekleştirilen hizmetlerin ve katkıların ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkan veren sayısal verilerin temin edildiği bir bütçeleme sistemidir.

Bu bütçe sistemi; amaçların belirlenmesi ile plan-program ve bütçe arasındaki ilişkinin kurulması ve amaca ulaşmak için hizmet programlarının belirlenmesi, uygulamada program maliyetlerini verebilecek bir sistemin ve mali idarenin geliştirilmesi, analizlerin yapılabilmesi için doğru bilgilerin toplanması, sisteme uygun bir raporlamanın geliştirilmesi gibi esaslara dayanmaktadır.

PPBS' nin genel özelliklerini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür;;

- Planlamaya dayalıdır. Devletin fonksiyonlarının uzun vadeli belirlenmesi ve bunların ışığı altında programların, bütçelerin şekillenmesi temel amaçtır.
- Planlanan amaçlara ulaşmak için kamu hizmetleri programlar şeklinde düzenlenir. Böylece program hedefleri başarıldığında, o programların ilgili olduğu fonksiyon amacına da ulaşılacaktır.

²⁹ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, Ankara, 1989, s.295

³⁰ http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_sistemleri_performans_program.html, Erişim Tarihi: 12.04.2011

- Kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırılmasını gerektirir.
- Kamu yönetiminde verimliliğin artırılmasına yardımcı olur. Belirli hizmetlerin sonuçlarına göre ödenek ayırması kaynakların daha verimli kullanılmasına olanak sağlar.
- Bilinen tüm analiz tekniklerinden yararlanarak bütçe kararlarında rasyonelliği sağlamaya çalışır.
- Sistem program çıktılarının girdilerle ve amaçlarla ilişkisini kurmaya çalışır.
- İyi bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretimini gerektirir.

PPBS dört aşamadan oluşmaktadır:

1. Planlama; bütçe ile gerçekleştirilecek olan orta vadedeki amaç ve hedefler belirlenir.

2. Programlama; planlama kararlarının gerçekleştirilmesi için gerekli uygulamaların belirtilmesi ve daha somut şekilde organize edilmesi sağlanır. Organize edilen her birim belirli amaçlara yönelir. Planlama ile bütçeye uzun vadeli bir bakış açısı getirilmiştir.

3. Bütçeleme; bu aşamada planlanan ve programlanan faaliyetlerin maliyetleri tespit edilir. Daha sonra bütçeleme ile uygulanmaktadır. bütçeleme ile programlar arasında kaynak tahsisi sağlanır. Mali kaynakların temin edilmesi ile programlar uygulama imkanı bulur.

4. Sistem Analizi; sistemin son aşaması olan sistem analizinde fayda-maliyet analizi ve maliyet-etkinlik analizi kullanılmaktadır. Fayda-maliyet analizinde en düşük maliyetlerle en yüksek faydaya ulaşılmaya çalışılır. Maliyet-etkinlik analizine girdilerin piyasa fiyatı ile değerlendirilebildiği çıktıların ise değerlendirilemediği zamanlarda başvurulur. Yani ne kadar maliyetle girdi sağlandığı ve bunların ne kadar etkin ve verimli kullanıldığı analiz edilir.

Performans bütçe sistemi kamu kurumlarının yaptığı faaliyetlere yönelmekte ve faaliyetler çıktılarına göre sınıflandırılmaktadır. Kamu hizmetlerinin etkin bir biçimde yönetilmesini sağlamaya çalışır. Program bütçe de ise amaç, kamusal hedeflerin belirlenmesi bu hedeflere ulaşmada kullanılacak programların hazırlanarak sistem analizi ile çıktılarının değerlendirilmesidir. Böylece kamu hizmet etkinliği açısından başarıya ulaşma derecesini daha somut görmemizi ve daha başarılı bir bütçe yönetimini sağlar.

1.2.2.3. Hedeflere Göre Yönetim Bütçeleme Sistemi

Hedeflere göre yönetim sistemi ilk olarak ABD’de özel sektörde uygulanmıştır. Daha sonra sistemin başarı göstermesi sonucu kamu sektörünün de bu sistemi uygulaması düşünülmüştür. Başkan Nixon 1973’de kamu kurumlarının neredeyse hepsini kapsayan kurumlara Hedeflere Göre Yönetim Sistemini uygulamaları için genelge göndermiştir.

Genelgede kurumlardan bir sonraki yıl için başarabilecekleri öncelikli hedeflerini belirlemeleri talep edilmiş ve bu önerilerin her kurum için 10 ile 15 arasında olması gerekli kılınmıştır. Tebliğin ardından Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office Of Management and Budget-OMB) Başkanı tarafından aynı kurumlara başka bir genelge gönderilerek yeni sistemin daha iyi iletişimi, sorunların daha hızlı tespit edilmesi ve yöneticilerin daha fazla hesap verilebilir kılınmasını amaçladığı belirtilmiştir.³¹

George S. Odiorne’ e göre hedeflere göre yönetim sistemi; üst ve alt yöneticiler tarafından kurum hedeflerinin ortaklaşa belirlendiği, kurumdaki her çalışanın belirlenen hedeflere yönelik görev ve sorumluluklarının tanımlandığı ve bunların kurumu yönetmek için rehber olarak kullanıldığı bir süreçtir. Sistemin bir kurumda uygulanabilmesi, üst yönetimin sürece dahil edilmesine ve ilgili programa yönelik desteğinin sağlanmasına bağlıdır. Dolayısıyla üst yönetimin desteği olmadan sadece alt yöneticiler tarafından programın uygulanabilmesi mümkün değildir.³²

Bu sistemde kurumların hedeflerine ne derecede ulaştıklarını saptamaları için fayda-maliyet ve maliyet-etkinlik analizlerini kullanmaları gerekir.

Hedeflere göre yönetim sisteminin aşamaları aşağıdaki gibidir;

♣Hedef belirleme; kurum çalışanları uzun vadede hedeflerini karşılıklı etkileşim halinde belirler.

♣Bütçeleme; belirlenen hedeflerle kamu kaynakları ilişkilendirilir. Hedefleri gerçekleştirmede yardımcı olacak bütçe belirlenir.

♣Özerklik; kurumda çalışan her yönetici belirlediği hedeflerde aldığı kararlarda özerktir.

♣Geri bildirim; hedefleri gerçekleştirirken bunların geri bildirimi olmalıdır, faaliyete ilişkin verilerin düzenli olarak üst yönetime aktarılmalı gerekli analizler yapılmalıdır. Üst ve alt yönetim belirli aralıklarla yaptıkları toplantılarla hedeflere ulaşmaya yönelik ne kadar doğru adımlar atıp atmadıklarını yaptıkları analizlerle görmüş olurlar.

³¹ Ahmet Özen, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008, s.19

³² Tüğen, s.131

♣Ödüllendirme: kurum çalışanları belirledikleri hedeflere ulaşma derecelerine göre başarıları ölçüsünde ödüllendirilir.

Tablo 2: Hedeflere Göre Yönetim Sisteminin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Olumlu Yönleri	Olumsuz Yönleri
- Kurum içi iletişimi artırır, - Üst ve alt yöneticiler arasında etkileşimi artırır, - Daha fazla planlama yapılmasını gerektirir, - Ödüllendirme ile çalışanın performansını artırır.	- Yöneticiler hedeflere ulaşmada üzerlerinde yoğun bir baskı hissedebilirler, - Kırtasiyeciliği artırır, - Yöneticilerin kurum personeline hedeflerine nasıl ulaşacaklarına dair destek sağlarken fazla zaman harcayabilirler, - Yöneticiler personelden gerçekçi olmayan hedefler gerçekleştirmelerini isteyebilir.

Kaynak: Tüğen, s.133

Kamu sektöründe Hedeflere Göre Yönetim Sisteminden istenilen sonuçlar elde edilemediği için fazla uygulama alanı bulamamıştır.

1.2.2.4. Sıfır Tabanlı Bütçeme Sistemi (STBS)

Kamu harcamalarının ve tüm kamu hizmetlerinin her yıl yeniden en baştan belirlendiği bütçe sistemidir. Bütçedeki her ödeneğin gerekçesinin her yıl açıklanmasını zorunlu kılar. Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin amacı bütçenin “arttırmacılık ve eşit dağıtım” özelliğini ortadan kaldırmak, daha ihtiyaç duyulan kamusal hizmetlerin bütçe içerisine alınmasını sağlamak ve tüm harcamaların gerekçeleri ile birlikte bütçede yer almasını sağlamaktır.

Sıfır tabanlı bütçe sistemi İngiltere’de ortaya çıkmış ancak ilk kez ABD’de uygulanmış ve ilk yıllarda başarılar elde edilmiştir. Fakat deneyimler göstermektedir ki bu sistem kamu sektöründe beklenen sonuçları gösterememiştir.

Diğer bütçeleme anlayışlarında yapılan, genellikle bir önceki bütçenin temel verileri aynı kalmak üzere, yeni hazırlanan bütçenin önceki bütçenin bir nevi devamı niteliğinde olmasıdır. Bu anlayışta hazırlanan bütçede eski bütçeye sadık kalınmakta, ödeneklerin yalnızca yeni hazırlanan bütçede belli oranda artırılması yoluna

gidilmektedir.³³ Sıfır tabanlı bütçe sistemi kaynakların etkin kullanımını amaçlayan çağdaş bütçe tekniklerinden biridir.³⁴

Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sisteminin Özellikleri:

♣ Sıfır tabanlı bütçe sistemi, her yöneticinin bütçe taleplerini en baştan başlayarak en küçük ayrıntısına kadar incelenmesini, her faaliyetin karar paketinin hazırlanmasını, bu karar paketlerinin öncelik derecelerine göre sıralanmasını böylece kaynakların daha uygun alanlara tahsisini sağlayan bütçeleme sürecidir.

♣ Diğer çağdaş bütçeleme tekniklerinde yer alan bütçenin gelir kısmı sıfır tabanlı bütçelemelerde aynen yer alır, sıfır esaslı bütçeleme getirdiği yenilik bütçenin gider kısmı ile ilgilidir.

♣ Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminde kararlar aşağıdan yukarıya doğru alınmaktadır. Kurum sorumlusundan başlar, gerekçeleri ile birlikte kabul görürse en son bütçede onaylanır.

♣ Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin yöneticileri daha verimli olmaya teşvik eden bir yapısı vardır. Yöneticiler tüm programları gözden geçirerek, kullanacakları kaynaklarda daha akılcı olmaya teşvik edilmektedir. Fonların kullanımı yöneticilerin kendilerinin önceden kararlaştırdıkları bir biçimde gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu sistemle yöneticiler programlar arasında mukayese yapabilme ve doğru tercihlere ulaşabilme imkânına kavuşmaktadır. Böylelikle salt bir bütçe teklifi hazırlanmamakta, farklı programlar biçiminde farklı alternatifler sunulmaktadır.³⁵

♣ Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde karar paketlerini hazırlamakla sorumlu yöneticiler idari hukuki bilgilerinin yanında işletme, maliye gibi konuları da bilmeleri gerekmektedir.

Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sürecinin Aşamaları Aşağıdaki Gibidir;

- *Kuruluşun hedef ve bütçeleme varsayımlarının tespiti,*
- *Karar paketlerinin hazırlanması;* karar paketi, belirli bir fonksiyon ya da faaliyetin kesin sınırlar içinde tanımlanmasını, değerlendirilmesini, diğer alternatifleri ile karşılaştırılmasını, kabul edilmemesi durumunda ortaya çıkacak sonuçları, maliyet ve faydalara ilişkin bilgileri içeren bir belgedir.
- *Karar paketlerinin sıralanması;* SEB' de tüm bütçe faaliyetleri karar paketleri olarak tanımlanmakta önemlerine göre sıralanmakta ve değerlemeye tabi tutulmaktadır.

³³ Ataç, s.88

³⁴ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, 10. Baskı, Ankara,2005, s.361

³⁵ Mustafa Yuluğ, **Sıfır Tabanlı Bütçe Tekniği ve Türkiye'de Uygulama Modeli**, Tusiad Notları, 16 Eylül 1987, s.17

- *Karar paketi sıralama formunun oluşturulması*; son olarak, tüm paketler en üst düzeyde tek bir liste haline getirilir. Karar paketleri sıralama formunda, karar paketleri sorumlular tarafından öncelik sırasına göre yazılmaktadır. Bütçe teklifleri de yasama organına öncelikleri sıralanmış karar paketleri halinde sunulur. Yasama organı sıralamada yer alan paketlerinden birini onaylayabilir.

Tablo 3: Sıfır Tabanlı Bütçelemeye Eleştirel Bakış

Olumlu Yönleri	Sakıncaları
- Etkin kaynak kullanımını sağlar, - Gereksiz faaliyetlerin bütçe dışına çıkarılmasını sağlar, - Yöneticileri alternatif yollar aramaya daha fazla teşvik eder ve fayda-maliyet gibi analizler yapmaya yönlendirir, - Karar paketlerinin sıralanıp parlamentoya sunulması yasama organının bütçe sürecindeki rolünü artırır, - İhtiyaç duyulan ve bütçede yer almayan hizmetlerin bütçe içerisine girmesini sağlar.	- Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminden beklenen faydalar sağlanamamıştır, - Bütçe harcama kısmına öneriler getirmiş, gelir kısmıyla ilgili herhangi bir yenilik getirmemiştir, - Her yönetici aynı dürüstlikle hareket etmeyeceğinden bütçeye yeni harcama koyma yetkisi suiistimal edilebilir, - Zaman kaybına yol açarak, iş yükünü ve kırtasiyeciliği artırır.

1.2.2.5. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Performans esaslı bütçe, kaynak tahsislerinin programlarda, stratejik planlarda, kurumsal ya da üst politika dokümanlarında yer alan amaç ve hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için yapıldığı; performans hesap verilebilirliğin etkililik, etkinlik ve ekonomiklik ölçümleriyle sağlandığı bir bütçe sistemidir.³⁶

³⁶ Erhan Karacan, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2816, Korza Yayıncılık, Ankara, 2010, s.14

Günümüzde geniş bir uygulama alanı bulan bu sistem, her ülkenin kendi koşullarına en uygun düşecek şekilde yapılandırılmaya çalışılmaktadır. Bu nedenle sistemin uygulanabilmesi için ülkeler arasında teknik yönden belirlenmiş standart bir model mevcut değildir. Dünyada Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi üç model esas alınarak uygulanmaya çalışılmaktadır.

Bu modeller;

- Stratejik Planlamaya Dayalı PEB Modeli; model kamu kurumları tarafından stratejik plan hazırlanmasını zorunlu kılmakta ve bu planlar kamu kurum bütçelerinin hazırlanmasına esas teşkil etmektedir.

- Bütçe Formatına Dönüştürülmüş PEB Modeli; bütçeden ayrı performans belgeleri yer almamakta olup, bütçenin kendisi performans bilgileri ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilmiştir. Dolayısıyla da kesin hesap belgesi de aynı şekle uygun olarak hazırlanmaktadır. Bu modelde bağımsız bir performans raporlaması da yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak Hollanda ve Avustralya uygulamasını gösterebiliriz.³⁷

- Performans Sözleşmesine Dayalı PEB Modeli; performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer almaktadır. Bu modelde Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılmaktadır. Bütçe dönemi sonunda ise gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre başarı değerlendirilmektedir. Bu modelin önde gelen uygulayıcıları arasında Yeni Zelanda ve İngiltere gelmektedir.³⁸

Ülkemizde de Program bütçe sisteminin tam anlamıyla uygulanamamasından ötürü Stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sistemine geçilmiştir.

Stratejik planlamanın temelini;

- *Stratejik planlar*; kurumların ileriye dönük misyon ve vizyonlarını ortaya koyarak kurumun orta ve uzun vadeli stratejik amaç ve hedeflerini belirler.

³⁷ Haluk Egeli, H.Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kamil Tüğen ve Ahmet Özen, Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi, **SDÜ İİBF Dergisi**, Cilt:22 Sayı:1 Yıl:2007, s. 29

³⁸ www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...EEruzMakale1, Erişim 02.04.2011, ERÜZ, Ertan, **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığı, s.4

- *Performans programı*; stratejik planda belirlenen stratejik amaç ve hedefler doğrultusunda kurumun bir mali yıldaki performans hedef düzeylerini, bu hedeflere ulaşılması için yürütülmesi gereken faaliyet ve projeler ile kurumun kaynak ihtiyacını, performans göstergelerini ortaya koyan ve kurumun bütçesine dayanak oluşturan belgelerdir.

- *Yıllık faaliyet raporu*; hedeflenen sapmaları ve nedenlerini içeren ve hesap verme sorumluluğunu gerçekleştirmek üzere hazırlanan raporlar oluşturur.³⁹

Bu bütçeleme süreci;

Neredeyiz?

Nereye ulaşmak istiyoruz?

Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?

Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz? gibi soruların yanıtlarını bulmak için gereklidir. Son olarak *Performans ölçme ve değerlendirme* ile süreç tamamlanmış olur.

Stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi ile bütçe plan ilişkisini güçlendirmek amacıyla orta vadeli program ile bütçe arasında bağlantı kurulmaktadır. Ayrıca sınıflama yapısını analize elverişli ve karşılaştırmalı hale getirmek yönünden Analitik Bütçe Kodlama sistemi de geliştirilmiş ve Stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sisteminin temelini oluşturmuştur.

Stratejik planlamaya dayalı bütçeleme sistemine ve Türkiye'deki uygulamasına çalışmanın üçüncü bölümünde daha ayrıntılı yer verilecektir.

1.2.2.6. Çok Yıllı Bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Sistemi)

1990'lı yıllarda Dünya Bankası'nın ülkelere önerdiği bir bütçe reformu olan Çok Yıllı Bütçelemeyeyle ülkede ekonomik istikrar sağlanması, kaynakların önceliklerine göre dağıtılması, etkin ve verimli şekilde kullanılması amaçlanmıştır.

İktisadın tanımından yola çıkarsak; kıt kaynak ve sınırsız ihtiyaç paradoksundan ötürü kamu kaynaklarının optimum seviyede hem kamuya hem özele dağıtılması gerekir. Maliye politikasının uygulama araçlarından en önemlisi de bütçedir. İstikrarlı bir ekonomiden bahsederek planlama çok önemlidir. Her gerçekleştirilecek faaliyet bir yılda sonuç vermeyebilir. Bu yüzden ülkenin ekonomisi ile ilgili gelecek bir yıl için belirli plan ve hedefler belirlenirken, gelecek 3-5 yıl için de bu plan ve hedefler belirlenir. Çok yıllık bütçeleme ile bu uzun vadeli planlar faaliyetler gerçekleştirilir.

³⁹ Tüğen, s.188

Orta vadeli Harcama Sistemi olarak adlandırılan bu sistem, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yılı kapsamaktadır. Esas amaç ekonomideki varolan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki kaynakların yapısına göre yapılmaktadır. Belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri arttıracak politikaların uygulanma gereği de ön plana çıkmaktadır.⁴⁰

Ülkenin önündeki 3-5 ya da 10 yıla dair hedefler belirlenir ve planlamalar yapılır belirlenen hedefler, orta vadeli harcama süreci yani bütçe ile gerçekleştirilmeye çalışılır. Kısaca süreç, toplam harcama limitleri belirlenerek, ülkedeki sektörlerin maliyet yapıları hesaplanarak ve kullanılabilir kaynakları sektörlere dağıtarak işlemektedir. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine ve Türkiye'deki uygulamasına daha ayrıntılı olarak çalışmanın üçüncü bölümünde değinilecektir.

1.2.2.7. Torba Bütçe

Ödeneklerin harcama kalemi ayrıntısına inilmeden toplu olarak verildiği bütçe türüne torba bütçe denilmektedir. Klasik bütçeyle kıyaslandığı zaman torba bütçe daha çok esneklik sağlayan bir bütçe türüdür. Bütçelerin hazırlanması ve parlamentoda görüşülmesi sırasında ayrıntılara inilmesi gerekmediği için bütçenin görüşülmesi aşamaları kolay ve çabuk bir biçimde gerçekleşmektedir.⁴¹ Gelişmiş ülkelerde Performans Esaslı Bütçe ve Torba Bütçe birlikte uygulanmaktadır.

Torba Bütçe Sisteminde oldukça geniş faaliyetlere ödenekler verilir. Bütçelerde eğitim, sosyal güvenlik ve sağlık gibi geniş kapsamlı faaliyetler belirlenir. Daha sonra bunların kullanacağı kaynaklar ayrılır. Bakanlıkların ödenekleri kullanacağı yerler konusundaki inisiyatifleri çok geniştir ve herhangi bir kısıtlama yoktur. Bu sebeple dairenin harcamayı nereye yaptığı konusunda bilgi edinilebilmesi zordur.

⁴⁰ H. Hakan Yılmaz, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması; Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara, 1999, s.18

⁴¹ M.Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş 2. Baskı, İstanbul, 2006, s.103

Yeterli analizler yapılmadan kamu idarelerine kaynak tahsislerinin yapılması ve denetim sisteminin etkili bir şekilde işlememesi durumunda bu bütçe sisteminin olumsuz sonuçlar doğurması ihtimali çok yüksektir.⁴²

Tablo 4: Torba Bütçeye Eleştirel Bakış

Olumlu Yönleri	Sakıncaları
- Çağdaştır; kamu yöneticilerine harcama öncesi serbesti tanımak genelde kabul gören bir görüştür. Böylece iş yapmak isteyen yöneticilerin faaliyetleri sınırlandırılmamış olmaktadır. Torba bütçeler de bu yönleri ile çağdaş yönetim anlayışına uygundurlar. - Pratiktir; Bütçelerin hazırlanması ve parlamentolarda görüşülmesi sırasında ayrıntılara inilmediği için de, bütçenin görüşülme aşamaları kolaylıkla gerçekleştirilebilir.	- Harcama sonrası yapılan denetimlerin gereken ağırlık ve etkinlikte yapılması gereklidir. Çünkü harcanan paralar denetim yapan kişi ve kurumların kendilerine ait olmadığından harcamalar üzerindeki iç denetim istenilen verimlilikte olmayabilir. - Harcamanın nereye yapıldığının bilgisine ulaşmak zordur. - Bütçe ayrıntıları bütçeleme sisteminde görülmediği için bürokrasi geniş bir takdir yetkisine sahiptir. - Kullanılan ödeneklerin katlanılan maliyetlere değip değmediği anlaşılamamaktadır.

Ülkemizde bütçeler parlamentoda uzun uzun tartışılıp görüşülürken, harcama sonuçlarını gösterir kesin sonuçlar hemen hiç görüşülmeden, tartışılmadan oylanarak kabul edilmektedir.

Daha iyi kamu mali yönetimine ulaşmak için uygulanması gereken faaliyetlerden biri Torba Bütçelemedir. Ancak sistemin bazı olumsuzluklarını giderecek şekilde uygulanması gerekmektedir. Ülkemizde 2010 mali yılı itibari ile üniversitelerde Torba Bütçe uygulamasına geçilmiştir.

⁴² Erhan Karacan, **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2816, Korza Yayıncılık, Ankara, 2010, s.11

1.2.2.8. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme, kadın ve erkeklerin, kız ve erkek çocukların gereksinimlerinin karşılanmasında kamu kaynaklarının adil bir şekilde kullanımını ve kamu gelirlerinin yükünün hakça üstlenilmesini gözetir. Genel kapsamıyla kadınlar için ayrı bir bütçe değildir, ama kadınların toplumdaki dezavantajlı konumlarının varlığının önkabulünden hareketle, bütçenin cinsiyetler arası eşitsizliklerin giderilmesine yönelik olarak düzenlenmesi ve uygulama sonuçlarının izlenmesine olanak sağlayacak şekilde yapılandırılmasıdır.⁴³ Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışını da diğer modern bütçe sistemleri gibi bütçe reformu sayabiliriz.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme sistemi, kamu politikalarının kadın ve erkekler üzerindeki etkilerin izlenmesini, kamu bütçesinin her aşamasında cinsiyetler arası eşitlik prensibinin hakim olmasını, gelir ve harcamaların cinsiyet eşitliğini sağlayacak şekilde yapılandırılmasını öngörmektedir.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme amaçları şu şekilde sıralanabilir;

- Kadınların bütçeleme süreçlerindeki katılımını arttırmak,
- Bütçelerden yararlanıcıların cinsiyetlerinin dikkate alınmasını ayrıca yeni bir değerler seti geliştirmek suretiyle ihtiyaçların tam olarak ortaya konulmasını böylece kaynak ve harcama israfını engelleyerek verimlilik ve etkinliği sağlamak⁴⁴,
- Hükümetin toplumsal cinsiyeti göz önünde bulundurarak bütçe ile ilgili kararları alması ve bu görüşü hükümetin benimsemesini sağlamak.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme faydaları ise şu şekilde belirtilebilir;

- Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelerin sosyoekonomik açıdan cinsiyetler arasındaki mevcut adaletsizliklerin azaltılması için kamusal kaynakların daha etkin kullanılmasına imkân vermesi⁴⁵,
- Kadınları ekonomide daha fazla etkin kılması,
- Kamu gelirlerinin toplanmasının ve vergi yapısındaki değişikliklerin, kadınların hayatını erkeklerinkinden farklı olarak nasıl etkilediğini göstermesi,

⁴³ Günay Günlük Şenesen, **Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Bütçe Sürecinde Parlatmentonun Değişen Rolü Sempozyumu, Bütçelemede Yeni Yaklaşımlar Oturumu, 8-9 Ekim 2008, Afyonkarahisar, s.2

⁴⁴ Murat Genç, Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik, **Sayıştay Dergisi** , 2010, Sayı: 77, s.44

⁴⁵ Kamil Tüğen ve Ahmet Özen, Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Anlayışı, **Maliye Dergisi**, Sayı 154 , Ocak-Haziran 2008, s.3

- Karar vericilere, kadınların ve erkeklerin ihtiyaçlarını gösterirken yapılacak kamu harcamalarında da bir öncelik sıralaması yapılmasını sağlamasıdır.

Cinsiyete duyarlı bütçelemelerde her ülkenin uygulaması gereken bir standart yoktur. Bunun sebebi her ülkenin gelenek göreneklerinin toplumsal yapısının farklı olmasıdır. Önemli olan bu görüşü benimsemek ve bu görüşe uygun bütçe politikalarını benimsemektir. Tam olarak her ülkede aynı uygulamalar olmasa da birbirine benzer uygulamalar olacaktır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemelerde temel araçlar; kamu gelirleri ve kamu harcamalarıdır. Yapılan analizler bütçe politikalarının toplumsal eşitliğin sağlanıp sağlanmadığı ya da nasıl sağlanacağı konusunda bilgi vermeye yöneliktir. Kamu harcamaları ve gelirleri ile toplumsal cinsiyet eşitliğini sağlayıcı harcama ve gelirler bütçe içerisine konabilir. Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçelemeyi gerçekleştirecek olanlar ise; Parlamento, hükümetler ve kamu idareleridir. Bu bütçelemelerde katkısı olanlar ise akademisyenler ve uzmanlar, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıdır.

Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme ilk olarak 1984'te Avustralya'da uygulanmıştır. 1984 yılında başlayan bu girişimin uygulanabilirliği, girişime verilen siyasi desteğin yıldan yıla azalması ile doğru orantılı olarak azalmış ve 2000'li yıllar ile birlikte son bulmuştur. Güney Afrika, İsveç, Fransa, Belçika, İngiltere, İspanya, Hindistan, Meksika ve daha birçok ülkede ise toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme çalışmalarına başlanmıştır.⁴⁶

Günümüzde kırktan fazla gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, devlet bütçelerinde cinsiyete göre ödeneklerin nasıl dağıtılabileceğine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Uygulamada cinsiyete duyarlı bütçelemeye yönelik girişimler en geniş açıdan devlet bütçesinden başlayarak, en dar açıdan belirli projelerin değerlendirilmesine kadar uygulama alanı bulabilmektedir. Ancak bir ülkenin bu bütçeyi hangi açılardan ele alacağı, devletin cinsiyete duyarlı bütçelemeye ilişkin taahhütlerine, yeterli kaynak-uzman personele ve ulusal-uluslararası baskılara bağlıdır.⁴⁷Türkiye açısından bakıldığında ise tam anlamıyla uygulama alanı bulmadığını ancak gündemde yer aldığını ve yeni yeni tartışma konusu olduğunu söyleyebiliriz.

⁴⁶ Genç, s.51

⁴⁷ Tüğen ve Özen, s.5

1.2.2.9. Katılımcı Bütçeleme

Katılımcı bütçeleme ya da orijinal adıyla Portekizce **orçamento participativo** olan bütçeleme anlayışı, 1990 yılından itibaren dünyada heyecan uyandırmaya başlayan bir bütçeleme türüdür. Genel olarak katılımcı bütçeleme, vatandaşların belediye bütçesinin en azından bir kısmında karar verme sürecine katılabildikleri bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle dünyada ilk kez Brezilya'nın Porto Alegre yerleşim yerinde uygulanmaya konulmuştur. Bu bütçeleme tekniği, vatandaşın katılımcı olduğu, doğrudan ve temsili demokrasinin birlikte olduğu, sadece danışmak yerine tartışmaya imkan veren, yoksullara yönelik yeniden dağıtıcı olan ve kaynakların tahsisine yönelik yönetim sürecinin belirlenmesine katılımcıların da dahil olmasını sağlayan bir yönetim yapısını benimsemiştir. Katılımcı bütçeleme anlayışı, temelde ya bireyler ya da sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllü ya da düzenli olarak belirlenmiş bir takvim ile belediye bütçesinin en azından bir kısmı için karar verme sürecine katılmayı esas almaktadır.⁴⁸

Vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirme ihtiyacı şu nedenlerden dolayı ortaya çıkmıştır:

- Politika konularının giderek karmaşıklaşması, politikaların birbiri ile bağımlılığının artmasından dolayı daha geniş bilgi ve perspektife duyulan ihtiyaç,
- Bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarını karşılamak ve daha iyi bir bilgi yönetimi sağlamak,
- Vatandaş politika oluşturma sürecine dahil edilerek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerini karşılamak ve devlete kamunun güvenini tesis etmek,
- Daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönündeki talepleri karşılamak,
- Farklı çıkarlar arasında aracılık ederek geniş bir uzlaşmaya varmak için duyulan gereksinim.⁴⁹

Yerelleşme sürecinin ileri bir aşaması olan Katılımcı Bütçeleme ile doğrudan ve temsili demokrasinin birlikte uygulanabildiği, gelir dağılımına ve kaynak tahsisi sürecine ilgili bölgede yaşayan vatandaşların doğrudan müdahale edebildikleri daha çoğulcu ve daha demokratik bir yönetim yapısı oluşturulması amaçlanmıştır.

Katılımcı bir anlayışla bütçe hazırlanmasında ilgili litarütürde tespit edilen başarı faktörleri aşağıda belirtilmiştir:

⁴⁸ Ahmet Özen, İbrahim Günay Yontar, Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran, 2009, s.283

⁴⁹ Gamze Kösekaya, **Katılımcılık ve İyi Yönetişim**, İyi Yönetişimin temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 2003, s.34

- Katılımcılar toplumun geniş kesimini temsil eder nitelikte olmalıdır,
- Katılımcı süreçler çok sayıda vatandaşın iştirakine müsait bir yapıda olmalıdır,
- Katılım mekanizmaları bürokratlarla vatandaşların müzakare etmesini sağlayacak şekilde iki yönlü iletişim mekanizmalarını içermelidir,
- Vatandaşların görüş ve katkıları karar yapıcılar tarafından dikkate alınmalıdır,
- Vatandaşların bütçeye ilişkin görüş ve tercihleri samimi ve açık yürekli olmalıdır.⁵⁰

Taleplerin yerine getirilmesinin ardından katılımın azaldığı durumlar da yaşanmaktadır. Kısa vadeli bir çıkar perspektifine sahip bir toplulukta talep yerine getirildikten sonra katılım azalabilir. Benzer şekilde yatırım ve hizmetlere erişim açısından doygunluğa ulaşmış bir mahallenin beklentilerinin az olması nedeniyle katılım düşük olabilir. Bu sorunları önlemek için katılımcı bütçe sürecini yöneten yerel yönetimin şeffaflık ve hesap verme sorumluluğuna dayalı güçlü bir halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi geliştirmesi gerekir.

Bunun için yerel yönetim:

- Mahalle ve kent ölçeğinde veri üretmeli,
- Ne zaman ve hangi verilerin yayınlanacağını belirtilen bir takvime uymalı,
- Verilerdeki değişimleri göstergeler aracılığıyla izlemeli ve kamuoyu tarafından da izlenebilir hale getirmelidir.⁵¹

Katılımcı bütçelemeye yönelik çeşitli yerlerde farklı uygulamalar bulunabilmektedir. Ancak genel olarak belediye bütçesinin belirli bir oranı bir yatırım fonu olarak ayrılmakta ve ayrılan bu pay katılımcı bütçeyi oluşturmaktadır. Belirli toplumsal gruplar bu fonun harcanması için yıllık yatırım stratejileri hazırlamaktadırlar. Uygulama ile vatandaşlar yeni parasal kaynaklar için rekabete girmeye zorlanmamakta, sınırlı kaynakların etkin kullanılması için yerel otoriteler ile birlikte çalışmaktadırlar.

Katılımcı bütçelemede vatandaşların iki tür katılımları söz konusudur;

- Doğrudan demokratik katılım anlayışında vatandaşlar bizzat toplantılara katılmaktadır. Bu toplantılarda her vatandaşın oy hakkı bulunmaktadır.
- Temsili demokrasilerdeki katılımda vatandaşların bütçe sürecine katılımları dolaylı şekilde gerçekleşmekte, seçilmiş delege veya liderler vatandaşları temsilen toplantılara katılmaktadırlar.

⁵⁰ <http://haktansevsey.com/dosya/vatandasodaklibutce.pdf>, Erişim Tarihi; 30.03.2011, Haktan Sevsey, **Vatandaş Odaklı Bütçeleme**, s.11

⁵¹ http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, Erişim Tarihi: 15.04.2011, Yönetişim Etütleri Programı, **İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme**, Mart, 2007, s.4

Katılımcı bütçe sürecinin temelini mahalle düzeyinde, vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katıldığı toplantılar oluşturmaktadır. Vatandaşlardan mahalleleri ve kentleri için taleplerini dile getirmeleri istenmekte, ardından yapılan oylamayla yerel düzeyde öncelikler belirlenmektedir. Sunulacak hizmetlerdeki önceliklendirme yerel yönetimin sunduğu faaliyetlerin sınıflandırıldığı bir listede yer alan hizmetlerin (örneğin; kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı, yol-kaldırım-trafik vs) oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir.⁵²

Dünya'da olduğu gibi Türkiye'de son zamanlarda yerelleşmeye daha fazla önem verilmektedir. Katılımcı bütçenin olumlu yanı, geniş kitlelerin bütçe üzerinde etkin olmasını sağlamasıdır. Böylece gelir düzeyi düşük kesimlerin ihtiyaçları daha çok ortaya çıkmakta ve bu ihtiyaçların karşılanması konusunda çalışmalar yapılmaktadır. Bu bütçeleme süreci ile daha demokratik ve şeffaf bir yapıya ulaşılabilmektedir. Katılımcı bütçenin olumsuz yanı ise vatandaşların isteklerinin gerçekleştiği zaman, kamusal hizmet anlamında doygun bir yapıya ulaştıklarında bütçe sürecine katılımları azalabilir. Ancak bilinçli bir toplum yapısına ulaşıldığı ve demokrasi anlayışını tam olarak yerleşmesi halinde aşılmayacak bir engel değildir.

Katılımcı Bütçe Uygulaması, vatandaşların siyasi aktörlerin kararları üzerinde denetleyici ve yönlendirici şekilde rol almalarını sağlayarak daha katılımcı, vatandaşların daha etkin olduğu bir kamu yönetimi anlayışının kurulmasını sağlayacaktır.

1.3. BÜTÇE REFORMLARI İLE İLGİLİ GENEL BİR DEĞERLENDİRME

1980'li yıllardan itibaren birçok gelişmiş ülke kamu mali yönetim sistemlerinde reform girişimlerinde bulunmuştur. Genel olarak, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kesiminde hayata geçirilmesi üzerine kurulan söz konusu reformlar, yönetim ve bütçelemeye ilişkin yeni yaklaşımları ve araçları beraberinde getirmiştir. Söz konusu reformların temel amaçları, daha kaliteli hizmet sunumuna yönelik vatandaş taleplerinin karşılanması, kaynakların etkin ve etkili kullanımı, hesap verebilirliğin artırılması gibi hususları kapsamaktadır.⁵³

Kamu kesimi harcamalarının ülke ekonomileri içerisindeki payının artması, harcamaların temelini oluşturan bütçelerin önemini artırmıştır. Kamu kesimi tarafından

⁵² http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, Erişim Tarihi: 15.04.2011, Yönetişim Etütleri Programı, **İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme**, Mart, 2007, s.8

⁵³ Ahmet Cemil Kurnaz, **Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010, s.2

yapılan harcamaların, hem hukuki bir çerçeve içerisinde yapılmasının sağlanması, hem de harcamaların yerinde, etkin ve verimli bir şekilde yapılmasını temin etme amacıyla farklı bütçe sistemleri ortaya konmuştur.⁵⁴

Bütçenin yapılması ile amaçlanan, kamu kesimine ayrılan kaynakların hangi hizmetlere, hangi maliyetlerle, hangi ölçüde dağıtılacağına ait kararları yansıtan bir plan yapılması, kamu harcamalarını etkinlik ve uluslararası kıyaslamalar açısından karşılaştırmaya imkan sağlayacak bir sistemin meydana getirilmesi, kamu yönetiminin başarısının ölçülmesi ve yürütme organına gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılmasına ilişkin yetki verilmesi ve bu yetkinin denetimidir. Bu amaçların tanımlanması bütçe sistemlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi neticesinde elde edilecek başarı ile yakından ilişkilidir.⁵⁵

Bütçenin tarihsel gelişiminde ilk olarak klasik bütçeleme sistemi uygulama alanı bulmuştur. Ancak bu bütçe sistemindeki yetersizlikler yüzünden ülkeler yeni bütçe sistemleri ve bütçe politikaları arayışına girmişlerdir. Torba bütçe anlayışında ödeneklerin toplu halde verilmesi ne kadar çağdaş bir anlayış gibi görülse de bir takım olumsuz yönleri olabilmekte yani harcama denetiminin çok güçlü yapılması gerekmektedir. Sıfır esaslı bütçeleme sisteminde harcamaları bir önceki yıl harcamaları ile bağlantısı tamamen kesilir ve her yıl bütçe en baştan hazırlanır, ancak sıfır esaslı bütçeleme sistemi de beraberinde bir takım sorunlar getirmiş beklenen faydalar sağlanamamıştır.

Planlama-programlama-bütçeleme sistemi, kamu hizmetlerinin önceden belirlenmiş plan ve programlara göre yerine getirilmesini ve bu çerçevede kamu hizmetlerinin maliyetlendirilmesini, etkinliğin sağlanması bakımından önceliklerin belirlenmesi için niceliksel analizlerin kullanılarak kamu idaresinin amacını en iyi şekilde gerçekleştirecek olan programın seçilmesini sağlamış ve karar vericiler için önemli bir araç olmuştur.⁵⁶ Planlama Programlama Bütçe Sisteminde, bütçe bir takım aşamalardan geçmekte sistem analizi aşamasında bütçenin değerlendirilmesi yapılmaktadır. Bu bütçe sistemi tam olarak uygulandığında olumlu sonuçlar vermektedir ancak uygulamada bir takım sorunlar vardır. Sistem analizi aşamasında her sunulan hizmetin faydası ölçülememektedir ve sistem konusunda yetişmiş eleman ihtiyacı oldukça fazladır.

Son yıllarda birçok ülkede en çok uygulanan, en çok denemesi yapılan, çoğu ülkede uygulanmaya çalışılan ve en çok başarıya ulaşan sistem Performans Esaslı

⁵⁴ Mutluer, Öner ve Kesik, s.101

⁵⁵ Ertan Tosun, **Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, 2007, s.146

⁵⁶ Mutluer, Öner ve Kesik, s.127

Bütçe Sistemidir. Bu bütçeleme sistemine çalışmanın üçüncü bölümünde ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

İKİNCİ BÖLÜM

DÜNYA'DA UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİNİN BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİSİ

2.1. BÜTÇE POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ

Bütçe Politikası, kamu yönetiminin yapmış olduğu giderler ile bu giderlerin finansmanı için uygulanan yöntemi ortaya koyar. Gelişimine bakıldığında zaman bütçe politikalarının zaman içinde değiştiği görülmektedir. Hükümetlerin bütçe konusundaki yaklaşımına ve bunu uygulamasına bütçe politikası denir. Bütçe politikası ekonomik konjonktüre, gelişime göre belirlenmeli, günün koşullarına uygun olmalıdır.

2.1.1. Bütçe Politikasının Gelişimi

Devletlerin yerleştiği coğrafya üzerindeki hizmetler özelliklerine göre, kamu kesimi veya özel kesim tarafından görülür. Özel kesimin yapmadığı veya yapamadığı hizmetler kamu kesimi tarafından yerine getirilir. Bütçe, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Ülke kaynaklarının sınırlı olması kamu gelirlerinin de sınırlı olması sonucunu doğurmuştur. Tarihsel süreç içinde devletlerin yürüttükleri kamu hizmetlerinin artmış, mevcut kamu hizmetlerinin standartlarının yükselmiş, kamu hizmetlerinin maliyeti ve ülke ekonomisi içindeki payı sürekli artış gösteren bir trend içine girmiştir. Gerek kamu hizmetlerinin genişlemesi sonucu artan kamu giderleri, gerekse artırılması güç olan kamu kaynakları arasında bir denge kurma gereği devletleri bütçe yapmaya zorlamıştır.⁵⁷

Geleneksel maliye politikası, ilgili bütçe yılı için kabul edilen ve devlet görevlerinin gerçekleşmesi bakımından gerekli olan giderlerin, vergi, resim ve servet hasılatından elde edilecek gelirlerle finanse edilmesi gerektiğini öne sürer. Bunun dışında ancak bir savaş söz konusu olduğunda borçlanmaya ve para basımına gidilebilir. Bir de verimli kamu yatırımları için borçlanmaya başvurulabilir. Geleneksel bütçe politikası 1929 ekonomik bunalıma kadar bir çok ülke tarafından uygulanmıştır. Ekonomik bunalım sonucu krizden kurtulamayan ülkeler yeni politika arayışları içerisine girmişlerdir.

Denk olmayan bütçe politikası ise, bütçede açık ve fazlalara izin verilebileceğini savunur. Denk olmayan bütçe politikası, konjonktürün çöküntü zamanlarında bir açığı göze alır, refah zamanında oluşması beklenen gelir fazlası ile açığın kapatılacağını

⁵⁷ Koç, s. 14

öngörür. Bu anlayışa göre, tüm konjonktür devresi içinde açık ve fazlaların birbirini dengelemesi gerekmektedir. Ekonominin genişleme ve daralma dönemlerinde uygulanan bütçe politikası farklıdır. Kamu harcamaları, kamu gelirleri ve borçlanma bütçe politikasının araçlarını oluşturur.

Kamu harcamaları ve kamu gelirleri ile ekonomide talep seviyesi belirlenebilir. Daralma dönemlerinde kamu harcamalarını arttırarak kısa dönemde ekonomide canlılık yaratılır. Kamu harcamaları cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak ayrılır. Yatırım harcamaları kalkınmanın finansmanı sağlanırken, transfer harcamaları ekonomik kaynaklar farklı sosyal gruplar arasında dağıtılır. Daralma dönemlerinde kamu gelirleri politikası ile vergi oranları düşürülerek talep artışı sağlanmaya çalışılır. Genişleme dönemlerinde ise kamu harcamalarını azaltma yoluna gidilerek aşırı talep artışı engellenmek istenir ve böylece talep seviyesi düşürülmeye çalışılır. Genişleme dönemlerinde vergi oranlarında arttırılır, böylece talep seviyesinin düşürülmesi yoluna gidilir. Kısaca ekonominin daralma dönemlerinde genişletici, ekonominin genişleme dönemlerinde de daraltıcı maliye politikası uygulanır.

2.1.1.1. Klasik Maliye Politikası

Klasik ekonomi teorisinde, gerek piyasa ekonomisindeki gerek kamu ekonomisindeki aksaklıklar ve dengesizlikler geçicidir. Ekonomide herhangi bir dengesizlik olduğunda müdahaleye gerek kalmaksızın kendiliğinden dengeye gelebilen bir yapıya sahiptir. Klasik iktisatçılara göre, piyasada gerçekleşen arz, talep, fiyatlar, sermaye birikimi yatırım gibi olgular, mevcut ekonomik kaynakların optimum kullanılmasını sağlayacak şekilde otomatik bir işleve sahiptirler. Her arz kendi talebini yaratır varsayımı geçerlidir. Devlet ekonomiye aktif müdahalede bulunmamakta sadece adalet, savunma diplomasi gibi zorunlu hizmetleri yerine getirmektedir.

Klasik iktisatçıların mali konulardaki prensipleri;

- Kamu harcamalarının hacimce küçük olması,

-Devlet bütçesinin denk olması,

-Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması,

-Bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması, kısa vadeli borçlanmalara gidilmemesi şeklinde ortaya çıkar.⁵⁸

⁵⁸ İsmail Türk, **Maliye Politikası**, 5. Baskı, S yayınları, Ankara, 1983, s.35

Devlet harcamaları zorunlu ve vazgeçilmez nitelikteki kamu hizmetlerini görecektir. Bunun üstünde tutulan kamu hizmetleri kamu finansmanının hacmini genişletecek, buna bağlı olarak vergi gelirlerinin çeşidinde ve sınırında da bir genişleme olacaktır. Klasiklere göre dolaysız vergiler ekonomi üzerinde önemli ölçüde olumsuz etkilere sahip bulunmaktadır. Böylece kamu harcamaları, hem giderlerin yapılması hem yapılan giderlerin karşılığını bulma açısından ekonomi üzerinde olumsuz etkide bulunan bir mali araç olarak değerlendirilmektedir. Klasik maliyede amaç, mümkün olduğu kadar az harcama yapmaktır.

Kamu hizmetlerinin sınırlı ve kamusal giderlerin en düşük seviyede tutulması, ancak denk bütçe anlayışına sıkı sıkıya bağlı kalmakla geçerlilik kazanabilir. Klasik maliyecilere göre, eğer devlet bütçeleri denk olarak hazırlanır ve uygulamada da denklik sağlanırsa, kamu harcamalarının seçimi ve finansmanı konularında da duyarlı hareket edilmiş; yalnızca zorunlu toplumsal ihtiyaçlar kamu ekonomisi alanına bırakılmış olur.⁵⁹

Klasikler devlet borçlanmasına en başta karşı iken daha sonra belli şartlar altında borçlanmaya başvurulabileceğini belirtmişlerdir. Çünkü klasik iktisatçılar borçlanmadan elde edilen gelirin, verimsiz alanlarda savurganca kullanılacağını iddia etmekte bu yolla sermayenin yok olacağını savunmaktadırlar.⁶⁰

Klasik maliye anlayışı tam istihdam varsayımına dayanır. Buna göre ekonomi daimi olarak tam istihdam halindedir. Bununla birlikte devletin iktisadi yaşama müdahale etmesine gerek yoktur. İktisadi hayatın yönetiminde devlete fazla rol vermek istemeyen klasik iktisatçılardan David Hume, Adam Smith ve David Ricardo gibi ünlü klasikler de devlet borçlanmasına karşı çıkmaktadır. Bu düşünürlere göre bireylerin borçlanmalarından ve devamlı borçlu olmalarından doğacak tehlikeler aynen devlet için de geçerlidir.⁶¹

2.1.1.2. Çağdaş Maliye Politikası

Toplumun ve ekonominin yapısında meydana gelen değişimler sonucunda iktisat politikasının amacı, doğal düzeni korumaktan piyasa ekonomisinin işleyişine kaymıştır. 1929 ekonomik buhrandan sonra arz yönlü iktisattan talep yönlü iktisada doğru geçiş süreci başlamıştır. Klasik görüşteki gibi her arz kendi talebini yaratmamış talep yetersizliği ile ekonomik durgunluk baş göstermiştir.

⁵⁹ http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/klasik_ekonomi_teorisi.html, Erişim Tarihi; 26.09.2011

⁶⁰ Duran Bülül, **Devlet Borçlanmasının Sosyal ve Ekonomik Etkileri**, Ekonomik Yaklaşım, 2003, Sayı: 44-46, s.122

⁶¹ Macit İnce, **Devlet Borçlanması**, Kalite Matbaası, Ankara, 1976, s.3

Maliye politikasının değişmesine sebep olan yapısal değişiklikler:

- Piyasada oluşan gelir bۆlüşümünde aşırı eşitsizliklerin meydana gelmesi,
- Piyasada kıvam kaynak dağılımının (Klasiklere göre tam rekabet gerçekleştiğinde fiyat mekanizmasının sağlayacağı kaynak dağılımı) gerçekleşememesi,
- Piyasada tam istihdamın gerçekleşememesi,
- Piyasanın geri kalmış ölkelerde birikimli bir gelişme süreci sağlayamaması.

Bu gelişmeler sonucu J.M. Keynes' in görüşleri ağdaş maliye politikasının temelini oluşturmuştur. Gerek Keynes, gerekse taraftarları ağdaş maliye kuramının gelişmesinde büyük rol oynamışlardır. Keynes'e ekonomi tam istihdamda değil eksik istihdamda dengededir. Tam istihdama ulaşmak için maliye politikası araçları kullanılmalıdır.

Keynes'e göre talep yönlü iktisat geçerlidir. Talep yönlü iktisadı;, ekonomide etkin kaynak kullanımının sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi, adil bir gelir ve servet dağılımının temini ve ekonomik istikrarın sağlanması için devletin "toplam talep" üzerinde yönlendirici kararlar almasını öneren bir iktisadi düşünce olarak tanımlamak mümkündür.⁶²

Keynes, özel yatırımların ve piyasada üretimin artması için elverişli bir ortam hazırladığından verimliliği sıfır olsa dahi kamu harcamalarının ekonominin bütünü açısından yararlı olduğunu ileri sürer. Kamu harcamalarının yarattığı satın alma gücü, piyasada üretilen mallara olan talebin artmasını sağlar, böylece piyasada üretim ve yatırımlar artar, ekonomi durgunluk döneminden çıkar. Keynesci iktisat piyasaya müdahale ve kamu harcamalarının artması için çok elverişli bir ortam hazırlamıştır. Çağdaş maliye politikasının piyasaya müdahalede en etkin aracı bütçe politikasıdır.

Çağdaş Bütçe Politikasının Amaçları:

- Etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmek,
- Ekonomik kalkınmayı sağlamak,
- Fiyat istikrarı ve tam istihdamı sağlayarak ekonomik istikrarı sağlamak,
- Adil gelir ve servet dağılımını sağlamak
- Ekonomik istikrarsızlıklarla mücadele etmek olarak sayılabilir.

⁶² http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat_okullari/talep-yonlu-iktisat.pdf, Erişim Tarihi; 26.09.2011

Bütçe politikasının bu amaçlarına ulaşmak için doğru ekonomik kararların alınması önemlidir. Kamu harcama ve kamu gelirleri, borçlanmalar ve yatırımlar bütçe politikası çerçevesinde şekillenir.

2.1.2. Bütçe Politikasının Etkileri

Uygulanan bütçe politikası ekonomiyi dolaysız yoldan etkilemektedir. Kamu gelirleri politikası, kamu harcamaları politikası, borçlanma politikası bütçe politikasının araçlarını oluşturur. Bütçe politikası üreticilerin üretim kararlarını ve üretim miktarlarını da etkilemektedir. Bütçe politikasının kaynak dağılımı ve gelir dağılımı üzerinde de etkisi bulunmaktadır. Uygulanan bütçe politikası etkisini kısa sürede ilk yılda göstermektedir. Çünkü bütçe politikası ekonomide alınacak kararları doğrudan etkiler, uygulama sonuçları da gelir ve kaynak dağılımını doğrudan etkiler. Devletin ekonomide nasıl bir rol alacağı da uygulanan bütçe politikası üzerinde etkilidir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için bütçe politikasının etkileri daha ayrıntılı olarak verilecektir.

2.1.2.1. Kaynak Dağılımına Etkileri

Bütçe politikası kamu harcamaları yoluyla özel kesimden kamu kesimine doğru bir kaynak transferine neden olmaktadır. Bütçe politikasının bileşeni olan kamu gelirleri, kamu harcamaları, tarım destekleme alımları, alt yapı yatırımları kaynak dağılımını etkilemektedir.

Kamu harcamalarının cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluştuğunu düşünecek olursak harcamaların amacı yalnızca ekonomik kalkınmanın finansmanını sağlamak olmayıp aynı zamanda ekonomik kaynakları farklı sosyal gruplar arasında dağıtmak, cari harcamalar yoluyla da reel olarak üretim faktörleri satın alarak kamusal mal ve hizmet üretmektir.⁶³ Sübvansiyonlar da kaynak dağılımını etkilemektedir. Sübvansiyondan yararlanan kesimin talepleri artacağından, talepleri ne yönde ise kaynaklar da o yöne doğru yönelerek kaynak dağılımını etkiler.

Vergi oranları artması, kişinin kullanılabilir gelirini azaltacak ve talep seviyesinin düşmesine neden olarak kaynakların bu yönden uzaklaşmasına neden olacaktır. Vergi istisnasının, indiriminin, muafiyetinin uygulandığı alan çekici kılınarak ekonomik kaynakların bu alana transferleri sağlanabilir.

⁶³ Koray ve Güler Başol, Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, Haziran- Aralık 1992 , s.57

Kamu hizmetleri de bir ölçüde ekonomideki kaynak dağılımını etkileyebilmektedir. Ekonomide bir faaliyetin yerine getirilebilmesi için gerekli olan koşullardan bazılarının kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilerek, devlet tarafından yerine getirilmiş olması her zaman girişimciler için önem taşır, özellikle altyapı hizmetleri bu konuda etkilerini gösterirler. Herhangi bir faaliyetin gerçekleşebilmesi için gerekli olan koşulların devlet tarafından sağlanması, karlılık oranını da değiştireceğinden girişimcilerin kararlarını önemli derecede etkileyebilmekte ve kaynakların bu hizmetin sağlandığı alanlara kaymasına yol açmaktadır.⁶⁴

2.1.2.2. Talep ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri

Kamu gelirlerinin temel kalemi vergi gelirleridir. Vergi dışındaki devlet gelirleri; devletçe işletilen kurumların hasılatı, petrol ve maden kanunlarına dayandırılarak alınan paylar, merkez bankasından sağlanan gelirler, devlet mallarının kullanım bedelleri ve vergi cezalarından oluşmaktadır. Ayrıca özel gelirler ve fonlar da devlet gelirleri arasında yer almaktadır. Bu gelirler arasında en önemli kalemi “*karşılık paralar ve proje kredileri*” hasılatı teşkil eder.⁶⁵

Bu sayılan gelirler içerisinde piyasalar üzerinde en çok etkiye sahip olan firma ve tüketici kararlarını etkileyen en önemli kalem şüphesiz vergi gelirleridir. Bunlar; üretim kapasitesi, yatırım kararları, kar oranları ve maliyetler yoluyla firmaları etkileyebileceği gibi, marjinal tüketim ve tasarruf eğilimlerinin oluşumu, gelir dağılımı, kullanılabilir gelir gibi faktörler yoluyla da bireyleri etkileyebilmektedir. Vergi oranları arttıkça kullanılabilir gelir azalacağından talep azalır, vergi istisna ve muafiyetleri arttıkça kullanılabilir gelir artacağından talepte de bir artış görülür.

Verginin bireyler üzerindeki diğer bir etkisi de ikame etkisidir. Gelir vergisi artması, bireyi çalışmasını kısararak boş zamanı tercih etmeye yönlendirebilir. Gider vergilerinde ise vergili malların yerine vergisiz malların tüketimine yönelme olur veya vergili malların tüketiminden kaçınılır. Bu durumda tüketimin azaltılmış olması tasarrufun artması anlamına gelmektedir. Vergiler genel olmadığı zaman iş gücü de vergisiz alanlara veya verginin az olduğu alanlara yönelir. Verginin ikame etkisi ile birey tüketimini veya emeğinin arzını kısararak tepki gösterir ise bir refah kaybı ortaya çıkar.⁶⁶

⁶⁴ Nihal Avcı, **Bütçe Ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ekim, 1988, s.10

⁶⁵ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, 11. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1985,s.32

⁶⁶ Fehim Bakırcı, Bütçe Politikalarının Mikroekonomik Etkileri, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2006, s.46

Bütçe politikasına bağlı olarak kamu harcamalarındaki artış da toplam talep miktarını artırır.

Ekonomideki fiyatlar genel düzeyinin toplam talep miktarındaki değişmelere karşı duyarlı olduğu açıktır. Bu nedenle toplam talep düzeyinde meydana gelen artış sonrasında toplam talep-toplam arz eşitliği bozulursa fiyatların genel düzeyinde yükselme başlayacaktır. Ancak, kamu harcamaları sonucunda toplam talepte meydana gelecek artış ile kamu kesimine yapılan ödemeler sonucunda meydana gelecek azalma eşit olursa, bu durumda toplam talep düzeyinde bir değişme söz konusu olmayacaktır.⁶⁷

2.1.2.3. Üretim Üzerine Etkisi

Bütçe politikasına bağlı olarak vergi oranlarının artırılması ile artan kısmını üretici fiyatlara yansıtacağından fiyatlarda bir artış olacak ve toplam talep düşecektir, talep düşüşüne bağlı olarak üretim miktarı azalacaktır. Ayrıca artan vergi oranları girişimcinin yatırım kararlarını etkileyecek, girişimciyi tasarrufa yönlendirecektir.

Devlet vergilendirme politikalarının yanı sıra tüketici veya üretici birimlerin durumlarını düzeltecek yönde politikalar uygulayabilir. Bu politikalardan en önemlisi vergi iadesi politikasıdır ki, bununla ekonomik birimlerin vergilendirme nedeniyle kötüleşen durumları biraz olsun düzeltilmeye çalışılır ki böyle bir durumda vergilendirme sonucu oluşan olumsuz etkiler hafifletilmiş olur.⁶⁸

Bütçe politikasına bağlı olarak kamu hizmetleri de üretim kapasitesine etkide bulunur. Gerçekleştirilen alt yapı yatırımları ve diğer yatırımlar hem iş gücü sağlar hem de doğal kaynakların verimliliğini arttırarak girişimciyi özendirir ve üretim kapasitesini artırır.

Verginin iş gücü ve teşebbüs arzı üzerindeki etkisi de üretim kapasitesini değiştirebilir. Vergi sonrasında iş gücünün geliri ve girişimcinin karı azalacaktır. Söz konusu azalmalar sonrasında bu üretim faktörlerinde herhangi bir değişimin olup olmaması ise, verginin gelir ve ikame etkilerine ve bunların etkinliklerine göre belirlenecektir. Eğer iş gücü üzerinde verginin ikame etkisi daha güçlü ise, iş gücü arzında buna bağlı olarak azalma, gelir etkisi daha güçlü ise artma görülecektir. Benzer şekilde verginin teşebbüs arzı üzerindeki ikame etkisinin güçlü olması teşebbüs arzında azalmaya, gelir etkisinin güçlü olması ise "artmasına yol açacaktır."⁶⁹

⁶⁷ Avcı, s.11

⁶⁸ Erdal Ünsal, **Mikro İktisat**, 2.Baskı, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara, 1998, s.204

⁶⁹ Avcı, s.12

Kurumlar vergisinin diğ er bir etkisi de piyasalardaki şirketleşmeye etki etmesidir. Eğer kurumlar vergisi ağır ise, piyasada ortaklık dışı işletmelere (adi ortaklıklar, k     işletmeler, bireysel gelir vergisine tabi işletmeler) fonların akışı sağlanmış olur. Bu da makro anlamda b  y me oranını olumsuz yönde etkiler. Ayrıca kurumlar vergisinin yansıma etkisi, tasarruf fonlarına verilecek faizi t k timden caydırarak verimsiz yatırımlara veya yeniden t k time yönlendirebilir. Bu da firmaların yatırımlarını olumsuz yönde etkileyen bir olgudur. Her ne kadar t k ticilerin tasarruf arzları değişmemişse de fonların y n  değişmiş olur. Bununla birlikte ekonomide toplam yatırımlar da azalmış olur.⁷⁰

Üreticiler  zerindeki vergilerin maliyetler ve fiyatlar yoluyla ileriye veya geriye doğru yansıtılması mümkün iken, t k tici birimlerin böyle bir imkanları yoktur. Ancak, vergilendirilen malı almamak, vergisiz olan ikame malını almak, düşük vergili malı almak veya t k timden vazgeçmek gibi kısıtlayıcı alternatiflere sahiptirler.⁷¹

2.1.2.4. Gelir Dağılımı  zerine Etkisi

Bütçe politikalarındaki değişmeler yansıma yoluyla gelir dağılımına etkide bulunabilmektedir. Bütçe politikalarındaki değişmelerin etkisi Lorenz Eğrisinde eşitsizlik eğrisinin yer değiştirmesi şeklinde ortaya çıkar. Bu eğrilerin önceki ve sonraki eşitlik katsayılarının birbirine oranı bütçe politikalarındaki değişmenin gelir dağılımı üzerinde neden olduğu değişikliği veya yansımayı gösterir. Bu oran birden büyük ise, bütçe politikasının yansıması artan oranlı ve olumlu, bire eşit ise nötr veya yansıma olmamış, birden küçük ise yansıma azalan oranlı olmuştur.⁷² Bütçe politikasının içinde yer alan kamu hizmetleri bundan yararlanan kişiler lehine gelir dağılımını olumlu etkiler.

Bütçe politikasının vergiler açısından uygulanmasında dolaylı vergilerde artış var ise gelir dağılımı olumsuz etkilenir, çünkü marjinal t k tim eğilimi yüksek kişiler bundan olumsuz etkilenir ve kullanılabilir gelirleri azalır. Dolaysız vergilerde artış var ise gelir dağılımı bundan olumlu yönde etkilenir. Özellikle artan oranlı vergi uygulamaları sonucu gelir seviyesi yüksek kişilerden gelir seviyesi düşük kişilere gelir transferi sağlanmış olur. Bütçe politikası içinde yer alan kamu harcamalarının gelir dağılımını nasıl etkilediğine bakarsak kamu harcamalarından özellikle reel ve transfer harcamalarının artışı gelir dağılımının bu ödemeden yararlanan kişi ya da gruplar lehine değişmesine neden olur.

⁷⁰ M.Neil Singer, **Public Microeconomics**, Little Brown Series In Economics, Boston, 1972, ss.143-145

⁷¹ Hubert Brochier, Paol Tabatoni, **Mali İktisat**,  ev: Aras Edaş, İ. .Yayını, No: 1712, İstanbul, 1971, ss. 216-219

⁷² A.Richard Musgrave, **Kamu Maliyesi Teorisi II**,  ev: Orhan şener, Marmara  n. Yayını, No: 452, İstanbul, 1987, s.31

Bilhassa transfer harcamaları kişilerin kullanılabilir gelirlerini doğrudan arttırarak gelir dağılımını olumlu yönde etkileyebilir.

Gelir dağılımını dengeli hale getirmek için bütçe politikalarında devlet, araç olarak vergileri kullanabileceği gibi, vergilerin harcanması sırasında çeşitli halk kesimlerinin farklı ölçülerde harcamalardan yararlanmasını da sağlayabilir. Böylece gelir dağılımı oransal olarak dengeye yaklaşır. Bu uygulamalar gelir eşitliğine ulaşmada iki önemli araç olarak görülmesine rağmen, gelirin vergiler yoluyla yeniden dağılımını büyük ölçüde ütöpik olarak değerlendiren görüşler de mevcuttur.⁷³

2.1.2.5. Bütçe Politikasının Kısa ve Uzun Dönem Dengesine Etkileri

Bütçe politikası kısa dönemde istikrarsızlıklarla mücadelede önemli bir araçtır. Uygulanan bütçe politikası ne kadar başarılı olursa istikrarsızlıklarla mücadele bir o kadar kolay olur. Bütçe politikasının başarılı olması uzun dönemde büyümeyi de olumlu etkilemektedir. Aşağıda bütçe politikasının uzun dönem ve kısa dönem dengesine etkileri ayrı ayrı ele alınacaktır.

2.1.2.5.1. Bütçe Politikasının Kısa Dönem Dengesine Etkileri

Bütçe politikasının kısa dönemde etkisini ekonominin içinde olduğu durumlar açısından incelemekte fayda vardır. Konjonktüre bağlı olarak ortaya çıkan enflasyon, deflasyon ve stagflasyon dönemlerinde bütçe açıklarından ne şekilde yararlanılması gerektiği hususu önem kazanmaktadır.

Enflasyon döneminde uygulanacak bütçe politikası ve etkisi: enflasyon talebin sürekli artması ile fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artıştır. Enflasyon ile mücadelede uygulanacak bütçe politikası özellikle ekonomilerin talep yönünü kontrol altına almakta etkilidir. Eğer fiyat artışının temel nedeni toplam talepteki otonom bir artışsa, devlet vergileri arttırarak veya kamu harcamalarını kısarak enflasyonist baskıyı giderir. Vergiler arttığı için bireylerin kullanılabilir gelirleri azalacağından tüketimlerinde azalma gözlenecek, böylece enflasyonist baskılar azalacaktır. Fakat fiyat artışlarının nedeni, maliyet artışı veya üretim yapısı ile talep arasında bir dengesizlik ise, toplam talebin kısılması fiyat artışlarını frenlemekte yeterli olmayacaktır. Bu durum da üretim kapasitesini artırıcı, çeşitli yapısal bozuklukları giderici önlemler alınmasını gerektirir.

⁷³ Ömer Aksu, **Gelir ve Servet Dağılımı**, İ.Ü.Yayınları, No: 3698, İstanbul, 1986, s.83

Deflasyon (iktisadi durgunluk) döneminde uygulanacak bütçe politikası ve etkisi; deflasyon ekonomideki talep azalmasıyla birlikte fiyatlar genel düzeyinin sürekli düşmesidir. Talep azalması nedeni ile ekonomide durgunluk dönemi başlar ve işsizlik baş gösterir. Genellikle iktisadi durgunluk dönemlerinde, mal ve hizmet arzının mal ve hizmet talebini geçmesiyle beraber alım gücünün azaldığı durumlarda piyasadaki para arzının da azalmasından kaynaklanır. Deflasyonun üretim ve istihdam üzerinde olumsuz etkileri olur. Deflasyona karşı alınabilecek tedbirler; ucuz faizle bol kredi imkânları sağlamak, otonom yatırımları(devletin yaptığı yatırımlar) fazlalaştırmak, gelir ve kurumlar vergisini, yatırımları arttıracak biçimde ayarlamak, yüksek ücret politikası uygulamak, tüketim kredilerini attırmak şeklinde sıralanabilir. Alınan tüm bu tedbirler kısa dönemde etkili olarak ekonomide talebi artırır, istihdamı sağlar ve ekonomide canlılık yaratır.

Stagflasyon döneminde uygulanacak bütçe politikası ve etkisi; stagflasyon, enflasyon ve işsizliğin aynı anda yaşanmasıdır. 1970'li yıllarda Bretton Woods'un çöküşü ve ardından gelen petrol krizi dünya ticaretinde petrol üreten ülkeler lehine önemli gelişmelerin olması, batılı ülkelerin stoklarında yığılmaların ortaya çıkması üretimi krize sokmuş, krizi atlattırmaya yönelik politikalar enflasyona sebep olmuş ve durgunlukla birleşerek stagflasyonist süreci hızlandırmıştır.

Stagflasyon, üretimde görülen stagnasyon⁷⁴ ile enflasyon döneminin bir araya gelmesi yanı sıra, ücretler ve fiyatların birbirini takip ederek yükselmesine karşılık, mal ve iş gücü talebinin artmaması ve hatta düşmesidir.⁷⁵ Stagflasyon ile mücadelede hükümet genişletici maliye politikası ve daraltıcı yönde etki yapan para politikası uygulamalıdır.

Ekonomilerde enflasyon ağırlığı hissedilmeye başlandığında para hacminin istenmeyen boyutlara ulaştığı dönemlerde, piyasadaki para hacminin daraltılması veya sabit tutulmasını sağlamak için kredilere limit getirilir. Merkez bankasının emisyon hacmi, bankaların kredileri sınırlanır ve bu sayede para arzı kontrol altına alınmaktadır. Ancak stagflasyonla mücadelede, para arzının tamamının kontrol altında tutan bir kredi politikası uygulaması olmayabilir. Bu durumda ekonomik açıdan, enflasyonu körükleyen ve istihdamı teşvik eden sektörlere kredinin kanallize edilmesi gerekmektedir.

Bununla birlikte milli ekonomide dış tüketime yönelik olmayan, gelişmesi ekonomik kaynakların israfına yol açan, istihdamı teşvik etmeye ve gelişmesinde uzun

⁷⁴ **Stagnasyon**, gayri safi milli hasıla hızının ortalamadan daha düşük bir hızda büyümesini ifade eder. Ekonomideki durgunluk sürecini belirtir. Enflasyonla birleşmesi sonucu Stagflasyon oluşur.

⁷⁵ Halit Çoloğlu, **Stagflasyon 1975 - 1980 Türkiye Bunalımı Ekonomi Politika**, Gazi Üniversitesi Yay No:28, İİBF Yay No:21, Ankara, 1983. s.10

vadede ekonomik gereklilik duyulmayan sektör yatırımlarına karşı sıkı bir kredi politikası uygulanmalıdır.⁷⁶ Bu daraltıcı yöndeki para politikası ücret ve fiyat kontrollerini de gerektirir. Vergi sistemine getirilecek muafiyet ve teşvik tedbirleri ile arz artışı sağlanacak, istihdam seviyesi yükselecek böylece toplam talep ve toplam arz arasındaki dengesizliği gidermede önemli araç olacaktır.

Kamu harcamalarını ise daha çok verimli alanlara yöneltmek gerekir, sübvansiyonları ve transfer harcamalarını politik karakterden kurtarmak ve yapılan sübvansiyonlara üretimi teşvik edici karakter kazandırılmalıdır.⁷⁷

Stagflasyonla mücadelede hükümetler, orta ve kısa vadeli tüketim mallarına yönelik borçlanmalara girmemeli ve bu malların tüketim ve kullanımlarında idari tedbirler almalıdırlar.⁷⁸ Sonuç olarak stagflasyonla mücadelede kullanılan maliye politikasına ilişkin araçların; özel yatırımları özendirici, çalışma arzusunu arttırıcı ve özendirici, teknik gelişmeyi hızlandırıcı yönde kullanılmaları gerekmektedir.

2.1.2.5.2. Bütçe Politikasının Uzun Dönem Dengesine Etkileri

Bütçe politikasında kısa dönemde amaç ekonomik istikrarı sağlamak ve sürdürmek, uzun dönemdeki amaç ise ekonomik gelişmeyi ve kalkınmayı sağlamaktır. Bu amaçlar para ve maliye politikası aracılığı ile gerçekleştirilir.

Uygulamada bütçe politikasına tepki gösterilmesi zaman alır. Nihai sonuç elde edilinceye kadar birbirini izleyen birçok işleme ve gelir-harcama akımlarına gerek vardır. Sistemin çeşitli parçaları politika değişmelerine farklı aralarla (gecikmelerle) cevap verirler. Tüketiciler, fiyat ve gelirdeki değişmelere karşı, bütçelerini hemen ayarlayamazlar; işçiler nispi ücretlerdeki değişmelere cevap vermeye genellikle hazır değildirler. İşletmelerin de politikalarında ani değişmelerin olmayacağı söylenebilir. Üstelik; karar alındıktan sonra dahi, bu reaksiyonların gerçekleştirilmesi zamana bağlıdır. Mesela, işletmeler değişken giderlerle ilgili kararlarını çabucak değiştirmelerine karşılık, sabit yatırım ile ilgili kararlarındaki değişmeler geç olur.⁷⁹ Bu önemi nedeniyle bütçenin etkilerinin ne kadar süre içinde ortaya çıktığını bulmaya yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar farklı sonuçları ifade etse de, etkilerin çok önemli bir kısmının ilk yılda ortaya çıkacağı konusunda birleşmektedirler.

⁷⁶ Serdar Altınok, **Stagflasyon ve Stagflasyona Karşı Uygulanan Politikalar**, S.Ü.İİBF İktisat Bölümü, Sayı:1, 2008, s.65

⁷⁷ ALTINOK, S.67

⁷⁸ Turan Saih, Stagflasyon ve Maliye Politikası, Para ve **Sermaye Dergisi**, Sayı:23, Mayıs, 1989, İstanbul, s.6

⁷⁹ Ömer Faruk Batirel, Bütçe Politikasının Etkileri, **İ.İ.T.İ.A Dergisi**, 1975, s.30

Gary Fromm ve Paul Taubman yaptıkları bir çalışmada, devletin mal ve hizmetlere yönelik harcamalarının etkilerinin yaklaşık % 80-90'ının ilk yılda, gelir vergilerinin etkilerinin 9 ay içerisinde ve dolaylı vergilerin etkilerinin ise daha az bir süre içerisinde ortaya çıkacağı sonucuna ulaşmışlardır.⁸⁰

Devletin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini destekleyen harcamalarının ekonomik büyümeyi olumlu yönde etkileyebileceği kabul edilmektedir. Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin toplumsal faydasının yüksek olması ve yayılma-taşma etkisi nedeniyle devlet tarafından desteklenmesi ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkileyebilir.

Kamu harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilmesi de mümkündür. Örneğin özel yatırımları tamamlayıcı nitelikteki kamu yatırım harcamaları büyümeyi olumlu yönde etkileyebilirken bu nitelikte olmayan başka kamu yatırım harcamalarının dışlama (crowding out) etkisine neden olabileceği ileri sürülebilir.

Bütçe açıklarının ekonomik büyümeyle negatif, bütçe fazlasının ise pozitif yönde ilişkili olduğu ileri sürülmektedir. Bütçe politikası içerisinde, vergi veya harcama değişikliklerinin etkilerinin izole edilerek değerlendirilmesinin anlamlı olmadığını, fonların hem kaynaklarının hem de kullanımının dikkate alınması gerektiğini belirten Helms (1985) ABD'deki 48 eyalet devletiyle ilgili 1965-1979 dönemini kapsayan bilgileri kullanarak vergilerin ekonomi üzerindeki etkisinin nasıl kullanıldıklarına bağlı olduğu, vergi gelirlerinin transfer harcamaları için kullanılması durumunda ekonomik büyümeyi önemli ölçüde olumsuz biçimde etkilediği, eğitim, otoyollar, kamu sağlığı ve güvenliği gibi kamu hizmetlerini geliştirmek amacıyla kullanıldığında büyümeyi olumlu etkileyebileceği, başka bir anlatımla söz konusu harcamaların sağlayacağı yararların vergilerin yaratmış olduğu olumsuz etkilerden fazla olabileceği sonucuna varmıştır.⁸¹

2.1.3. Bütçe Politikası - Bütçe Sistemleri ilişkisi

Uygulanan bütçe sistemi bütçe politikasının başarısını etkilemektedir. Bütçe politikasında etkinliğin ve verimliliğin sağlanması (yani başarının sağlanması), bir ülkenin refahını, gelişmişlik düzeyini, istihdam oranının artmasını doğrudan etkileyebilmektedir. Kaynakların kıt olması sorunu, ancak etkin bir bütçe politikası ve bütçe sistemi ile aşılabilmektedir.

⁸⁰ Avcı, ss.7 - 8

⁸¹ Taner Turan, Maliye Politikası Araçlarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Bir Literatür İncelemesi, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:69, 2008, s.29 – 30

Bütçe sistemlerinin gelişimi bütçe politikalarını etkilemektedir. Bütçe sistemlerinin gelişimi ile gerçekleştirilen reformların uygulamalara yansması daha da kolaylaşacak, daha başarılı sonuçlar elde edilecektir. Bu bağlamda birçok ülke reform arayışına girerek farklı sistemler ve politikalar uygulamışlardır.

Bütçe politikası bütçe giderlerinin gerçekçi bir biçimde tahminini ve bu giderlerin sağlıklı gelir kaynaklarından karşılanmasını gerektirir. Bütçe harcamalarının yeterli gelir kaynakları kullanılarak finanse edilmesi ekonomide makro denge ve dolayısıyla fiyat istikrarını sağlamanın temel koşuludur. Bütçe ile iktisadi kalkınmanın yakın bir ilişkisi olduğuna göre, günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçeler, kalkınma faaliyetlerindeki rolleri artacak biçimde düzenlenmeye başlamıştır. Buna göre bütçenin iktisadi kalkınmayı sağlamadaki rolü yatırım harcamalarının bütçedeki nispi önemine bağlıdır. Dolayısıyla, bütçe politikalarıyla, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için, bütçenin hacim ve miktar olarak ayarlanması ve günümüz ekonomik koşullarına paralel olarak ele alınması gerekmektedir. İktisadi konjonktürdeki gelişmelere uygun olarak, gerektiğinde açık bütçe politikaları çerçevesinde açık finansmana yönelik uygulamalara gidilebilir.⁸²

Yaşanan konjonktürel gelişmeler ülkelerin bütçe politikalarında değişiklikler yapmalarına neden olmuş bu da yeni bütçe sistemlerini beraberinde getirmiştir. Özellikle 1929 Ekonomik Bunalımı ile birlikte uygulanmakta olan bütçe politikaları ihtiyaçları karşılamada, sorunların aşılmasında yeterli olmamış ülkeler yeni ekonomik arayışlar içine girmişlerdir. Denk bütçe sisteminden sapmalar olmuş, daha müdahaleci ve sonuç odaklı, daha etkin ve verimli ekonomi politikalarına yönelmişlerdir.

Bütçe politikasının iktisat ve maliye politikalarının hedeflerine uygun olarak kullanılabilmesi için bir bütçe sisteminde aranan koşullar şunlardır:

- Bütçe sistemi, gider programlarının, bu programlardaki amaçların incelenmesini ve uygulama maliyetlerinin hesaplanmasını kolaylaştırmalı, milli politika ve hedeflere uygun bir biçimde hazırlanması imkânını sağlamalıdır.
- Bütçe sistemi kamu gelir ve giderlerinin tümünü kapsamalıdır.
- Uygulama döneminde ve gerekli durumlarda, onaylanmış bütçe planlarda istenilen değişikliğin yapılmasını sağlayacak usuller bulunmalıdır.

⁸² Haluk Egeli, Ahmet Özen, **Teoride ve Uygulamada Bütçe Politikası**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, Birinci Basım, İzmir, 2010, s.14

- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında, istenilen değişiklikleri yapabilecek merkezi bir bütçe dairesi bulunmalı ve bu dairenin yetki ve görevleri açıkça belirlenmelidir.

- Yerinde kararların alınması için, gerekli bilgileri toplayacak ve değerlendirecek bir bütçe yönetim düzeni getirilmelidir.

- İşsizlik önlenmeli, kalkınmanın gerektirdiği bütün giderler yapılmalıdır.

Bu koşullar yerine getirildiğinde bütçe politikasının başarılı sonuçlar vermesi ihtimali oldukça yüksektir. Ancak özellikle az gelişmiş ülkelerde yaşanan yüksek enflasyon ve kaynakların kıtlığı bütçelerin sürekli açık vermesine ve açık bütçe politikalarının uygulanmasına yol açmaktadır. Bütçe açıklarının ekonomik dengeleri bozucu etkilere yol açmasından dolayı başta borçlanma olmak üzere değişik finansman yollarına başvurulmakta ve açıklar kısmen azaltılmaya çalışılmaktadır.⁸³

2.2. DÜNYA’ DA UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİNİN BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİLERİ

Son yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke bütçeleme sistemlerinde önemli reformlar yapmışlardır. Birçok ülke geleneksel bütçe sisteminden farklı olarak ekonomik gelişmeler ve ekonomi politikaları gereği farklı bütçe sistemleri uygulama yoluna gitmişlerdir. Çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülke program bütçe, performans esaslı bütçeleme, sıfır esaslı bütçeleme ve bunun gibi farklı bütçe sistemi uygulamalarına yer vermişlerdir. Bu ülkeler bütçe sistemlerini özellikle yıllık bütçe sistemlerinden orta vadeli bütçeleme sistemlerine doğru kaydırmışlardır. Bu yaklaşım temel olarak kamu gelir ve kamu harcama tahminlerinin bir mali yılı esas alacak şekilde değil de üç yılı esas alacak şekilde yapılmasını öngörmektedir.

2.2.1. Gelişmiş Ülke Örnekleri

Gelişmiş ülkelerin uyguladıkları bütçe sistemlerinin başında program bütçe, performans bütçe, sıfır tabanlı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme gelir. Bu tür bütçeler mali disiplin, kaynak tahsisinde ve kullanımında, yönetiminde verimlilik ve etkinlik, üzerine odaklanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak ulusal bütçe sistemlerine yenilikler

⁸³ Egeli, Özen, ss.16-17

getirilmektedir. Hükümetler, ekonomi içinde önemli bir yere sahip olan kamu bütçelerinin ekonomik ve mali krizlerin bizzat sebebi olmaması için bütçeyi daha fazla reforma tabi tutmaktadırlar.

Bütçe reformunda girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yönelişin, kaynakların kullanımında etkinliği artıracağı yönünde yaygın bir anlayış vardır. Ayrıca, saydamlık ve hesap verebilirlik, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu fonlarının etkin olarak kullanıldığı konusunda, parlamentolara ve halka güvence vermesinde önemli bir araç olarak görülmektedir. 1980 sonrası dönemde dünya genelinde popülaritesi artan, kamuya ve piyasa ajanlarına uzun vadeli mesajlar ve taahhütler içeren bu yönüyle bir mali kural niteliği taşıyan orta vadeli harcama sistemi bu reform programlarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.⁸⁴

2.2.1.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'nin bütçe sisteminin temel özelliği harcamaların ve gelirlerin genel bütçe ve yasal onaya tabi olmayan çok sayıda fondan oluşmasıdır. 1980'lerde analitik amaçla, genel bütçe, nakit bütçesi ve milli hesaplar çerçevesinde yapılmış bütçeden oluşan bütünleştirilmiş bütçe yapılmaya başlanmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde bugünkü anlamda bütçe uygulaması diğer büyük devletlerden daha sonra uygulanmaya başlanmış olsa da, ABD bütçeleme etkin bir kamu yönetimi aracı olarak kullanılması konusundaki çalışmalarıyla bugün lider ülkeler arasındadır.

⁸⁴ Hayrettin Tüleykan, Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Sayı: 2, 2009, s.21

Tablo 5: ABD’de Bütçe Reformlarının Aşamaları

Dönem	Bütçe Fikri	Önem
1900’ler öncesi	Harcama kalemi bütçesi Yürütme bütçesi	Kontrol
1950’ler	Performans bütçe	Yönetim Ekonomiklik Etkinlik
1960’lar	PPBS	Planlama Değerlendirme Etkinlik
1970’ler ve 1980’ler	Sıfır temelli bütçe Hedef esaslı bütçeleme Denge esaslı bütçe	Planlama Önceliklendirme Bütçe kesintisi
1990’lar	Yeni performans bütçe	Hesap verme sorumluluğu Etkinlik ve ekonomiklik

Kaynak: Emine Kızıltaş, Devlet Bütçe Uzmanı, **Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme**, Bütçe Dünyası, İlkbahar, 2004, Sayı:18, s.11

1900’ler öncesinde Amerika Birleşik Devletleri bütçesi kontrol amacına yönelik iken, 1950’li yıllardan itibaren kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasının da bir aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bu dönemde uygulanan harcama kalemi bütçesi, ücretler, fazla mesai ödemeleri, posta, gaz, ofis giderleri vb. şekilde harcama sınıflandırması esasına dayanmıştır. Yürütme bütçesi kavramı, reform fikirleri sonucu yönetsel ve hesap verme sorumluluğu temelinde yürütmenin sorumluluğunda bir bütçeleme olarak yerleşmiştir.⁸⁵ ABD, 1950’lerde yeni bütçe sistemi arayışları içine girmiş ve bütçe sisteminde yenilik yaparak Performans Bütçe Sistemini uygulamaya koymuştur.

Performans bütçe sistemi, hükümetin aldıkları şeylerden ziyade yaptıklarına odaklanması açısından bir önceki bütçeleme sisteminden farklıdır. Böylece dikkatler başarıya ve sonuçlara odaklanmıştır. Ancak, performans bütçe sistemi, özellikle iş ölçümlerinde karşılaşılan sorunlar nedeniyle, bu dönemde pek de başarıyla

⁸⁵ Charlie Tyer, Jennifer Willand, "Public Budgeting in America", Journal Of Public Budgeting, Accounting And Financial Management, Volume: 9, No: 2. Summer 1997, s. 2

uygulanamamıştır.⁸⁶ 1960'larda, bütçe fikri plan, program, bütçe sistemine dayandırılmış ve planlama, değerlendirme ve etkinlik ön planda tutulmuştur. Program bütçe amaçları kullanarak, program planlamasına ve bütçeleme üzerine odaklanılmıştır.

Bu dönemde uygulanan PPBS' de, planlama, ulaşılacak amaçların ve programların çok yıllık olarak belirlenmesine imkan vermiştir.⁸⁷ Programlama, amaçların etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesinde yönetime yardım gayesiyle kullanılmış ve bütçeleme ile planların yürütülmesi için birimlerin ihtiyacı olan kaynakların tahminleri ortaya konulmuştur. Program bütçe de beklenen başarıyı gösterememiştir.

Program bütçe sistemine yardımcı olarak sıfır esaslı bütçe sistemi de geliştirilmiştir. Bu sistem bazı programların yeniden değerlendirilmesi için uygulanan bir sistemdir. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi de beklenen başarıyı tam anlamıyla gösterememiştir ve ardından hedef bazlı ve denge bazlı bütçe sistemleri gündeme gelmiştir. Hedef bazlı bütçeleme ve kesinti esaslı bütçeleme çeşitli yöntemler içerir. Bu bütçeler esas olarak kamu harcamalarının azaltılması amacına yöneliktir.⁸⁸

Amerika Birleşik Devletlerinde bütçe anlayışında vatandaş odaklı hizmet anlayışına da yer verilmiştir. 1993'te %21'lerde olan vatandaş odaklı hizmet anlayışı, 1998'de %75'lere ulaşarak, kamunun kaynaklarının daha çok vatandaş odaklı olarak kullanılması ve kamu harcamalarında etkinlik sağlanması çalışılmıştır. Böylece, yeni performans bütçeleme kavramı, önceki performans bütçe kavramını yeniden ortaya çıkarmıştır. Fakat önceki performans bütçeleme modeli gibi görevler, faaliyetler ve çıktılar üzerine odaklanmaktan ziyade daha çok sonuçlar üzerine odaklanılmıştır.⁸⁹ Amerika Birleşik Devletlerinde bir harcama yapılmadan önce kontrol edilir. Harcama öncesi kontrol adı verilen bu yöntemi bütçe ve yönetim ofisleri yapmaktadır. Bütçe ve Yönetim Ofisinin rolü, yürütmenin yönetim gücünü geliştirmek için performans ölçütleri geliştirmek, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak ve kamunun üzerindeki gereksiz yükü azaltmaya yardımcı olmak şeklinde belirlenmiştir.

Amerika Birleşik Devletlerinde kamu harcamalarında etkinliğin artırılması hususunda bütçelemeye özel bir önem verilmiş ve bu konuda yoğun çalışmalar yapılmıştır. ABD'de bütçelemenin en önemli özelliği bağımsız bir yasama sisteminin bütçe harcamaları üzerinde önemli ölçüde güce sahip olmasıdır. Her kesimin sözcüleri kongrede bütçe konusundaki görüşlerini açıklayabilirler. Böylece, hem bu kesimler bütçe stratejilerini geliştirmek için caba harcarlar hem de bütçe kamuoyu önünde tartışılmış

⁸⁶ Tyer, Willand, s.5

⁸⁷ Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul, 1995, Filiz Kitabevi , s.153

⁸⁸ Tyer, Willand s.7

⁸⁹ Kızıltaş, s.12

olur. Ayrıca, ABD'de uygulanan performansa dayalı bütçeleme sistemi kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasında önemli bir araçtır.⁹⁰

2.2.1.2. İsveç

Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda, İsveç'te 1994 yılından beri radikal değişimler olmuştur.

Reformun temel kriterleri;

— Çok yıllık bütçeleme çerçevesi ve yukarıdan aşağı (top-down) bütçeleme sürecine geçilmiştir.

— Bütçe süreci özellikle sosyal güvenlik alanında, bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılabilir bir noktaya getirilmiştir.

— Sosyal güvenlik alanında brüt bütçeleme prensibi (Gelirlerin ve giderlerin ayrılması) işlemlerdeki şeffaflığı artırmak amacıyla benimsenmiştir.

— Otomatik olarak devam eden tüm bütçe ödenekleri kaldırılmış, yıllık inceleme ve izne konu edilmiştir.

— Mali yıl takvim yılı olarak değiştirilmiş ve bütçe sürecinin hukuki altyapısı güçlendirilmiştir. Bütçenin yönetimi konusunda bir kanun kabul edilmiş ve bütçe süreci ile ilgili olarak Parlamento tarafından yeni düzenlemeler yapılmıştır.⁹¹

Bütçe üzerinde yapılan reformlar sonucunda, kamusal hizmetleri verimlilik çerçevesi içinde değerlendirmiş, kamu kurumlarına faaliyetlerinde daha fazla serbestlik tanımış ve bunun sonuçlarını (sonuç odaklı) izlemeye tabi tutmuş ve aynı zamanda faaliyetlerinin sonuçlarını kamuoyunun bilgisine sunmuştur.

Mali yönetim reformu sonucunda, kurumlara sağlanan ödeneklerin miktarına değil, ödeneklerin amaçlanan sonuçları ne kadar yansıttığının analizi üzerinde yoğunlaşmış, çok yıllık bütçeleme çerçevesi ve yukarıdan aşağı bütçeleme sürecine geçilmiş, bütçe süreci özellikle sosyal güvenlik alanında, bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılabilir bir noktaya getirilmiştir. Ayrıca, sosyal güvenlik alanında brüt bütçeleme prensibi (gelirlerin ve giderlerin ayrılması) işlemlerdeki şeffaflığı artırmak amacıyla benimsenmiş, otomatik olarak devam eden tüm bütçe ödenekleri kaldırılmış, yıllık inceleme ve izne konu edilmiştir.⁹²

⁹⁰ Kızıldaş, s.15

⁹¹ Serkan Karabacak, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği**, Devlet Planlama Teşkilatı Elektronik Kütüphane, Ankara, Temmuz, ISBN:97519 2274 7, 1999, s.7

⁹² Nuray Deniz, **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mayıs, 2007, s.59

Bütçe sonuç odaklı olarak hazırlanmaktadır. Maliye Bakanlığının amaç ve sorumluluklarının başında, bütçeye ilişkin reformlar, bütçenin gelişmesi, personel politikası, ücretler, emeklilik maaşları ile kamu yönetimi reformlarının koordinasyonu gelmektedir.

Oluşturulan komitede kurumlar her harcama alanı için tek teklif vermek üzerinde anlaşmalıdırlar. Eğer bir teklif komitede çoğunluk desteğine sahip olamazsa komite tarafından raporlanmaz. Bu yeni getirilmiş bir oylama prosedürüdür ve çok kısıtlayıcı diye eleştirilmiştir. Nihayet, Parlamento bütçe teklifini tartışır ve her bir harcama alanına ne kadar ödenek ayrılacağına karar verir. Gelecek yılın bütçesi böylelikle onaylanmış olur. Yeni bütçe sürecinin benimsenmesinden sonra Parlamento tarafından hükümetin bütçe teklifinde yapılan değişiklikler çarpıcı bir biçimde azalmıştır.⁹³ İsveç bütçe sürecinde, devlet yapısının işleyişine fazla müdahale etmeden kurumların performanslarına dayanan sonuç bazlı yönetime geçilmiş ve bütçe süreci işler hale gelmiştir.

İsveç'te yeni devlet denetimi, Parlamento Denetçileri ile Ulusal Denetim Ofisi tarafından yapılmaktadır. Kurumlar için mali yönetim derecelendirilmesi de etkinliği ve uygulanabilirliği açısından dikkate alınabilir. Her kurum için yapılan derecelendirme kamuya açıklanmaktadır. Böylelikle kurumların mali yönetimleri için etkili olmasını sağlamakta, ayrıca kurumlara faaliyetlerini daha etkin hale getirebilmeleri için sistematik olarak rehber olmakta ve onları bilgilendirmektedir.⁹⁴

İsveç Patent ve Tescil Ofisi, kurumların verimlilik ölçümlerini kullanmaları açısından güzel bir örnektir. Buna göre günlük bazda verimliliğin izlenmesine gerek bulunmamaktadır. Çünkü günlük veya aylık bazda dalgalanmalar çok normaldir ve etkinlik konusunda sonuç çıkartmak pek mümkün olmamaktadır. Ama iş yoğunluğunun, çalışılan saat sayısının ve üretim oranlarının günlük bazda takip edilmesi önemli olabilmektedir. Örneğin bir kısımdaki iş yoğunluğu artmışsa o kısma daha fazla personel aktarılması gerekebilir. Eğer yoğunluk düşerse, kurumun performansını iyi değerlendirebilmek için yatırımların ve gelişmelerin kurumun stratejik planlaması doğrultusunda nasıl gelişme gösterdiği etkin bir şekilde izlenmektedir.⁹⁵

2.2.1.3. İngiltere

Halkın vergi yükünün artırılmasına karşı gösterdiği tepki sonucu İngiltere'de 1215 yılında Kral John'a kabul ettirilen Magna Carta (Büyük ferman) ile vergi toplamak

⁹³ Karabacak, s.15

⁹⁴ Deniz, s.64

⁹⁵ Karabacak, ss.32-34

parlamentonun iznine bağlanmıştır. Daha sonra, 1688 yılında gerçekleştirilen ihtilali müteakip kabul edilen Bill of Rights (Haklar Kanunu) ile vergi ve benzeri gelirlerin ancak parlamentonun onayı ile toplanabileceği prensibi tekrarlanmış ve önceden sadece kamu gelirleri için kabul edilmiş olan bu ilke genişletilerek, kamu giderlerini de kapsamına almıştır. Bu suretle devletin gelir ve giderlerinin idaresi, o devletin halk temsilcilerinden oluşan parlamentosuna, yani yasama organına verilmiş oldu. İşte bu durumun ortaya çıkması, yani devletin gelirlerinin toplanması ve giderlerinin yapılmasına ilişkin yetkinin kullanımı hususundaki olaylar, vergi ve bütçe hakkının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bütçenin ilk doğduğu ve parlamenter sistemle birlikte geliştiği ülke İngiltere’dir. Bütçe İngiltere’de Maliye Bakanı’nın devlete ait gelir-gider hesaplarını gösteren belgeleri bir deri çanta içinde Parlamentoya getirmesinden kaynaklanan bir kelimedir.⁹⁶

İngiltere, 1961 yılının başlarındaki çok yıllık kamu harcama programlarıyla çok yıllık bütçelemenin öncüsü olarak kabul edilir. İngiltere’deki çok yıllık bütçe sürecinin özelliği: harcama planlarının üç yıllık olarak hazırlanması, vergi politikası önerilerinin sadece gözden geçirilen yıllık bütçeye dahil edilmesi ve çok yıllık gelir tahminlerinin kalan 3 yıllık dönemi için yapılmasıdır. ⁹⁷ İngiltere’ de Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulanmaktadır.

İngiltere’de ilk olarak 1998 yılında ayrıntılı **“Harcama Gözden Geçirmeleri”**⁹⁸ uygulaması başlatılmış ve söz konusu uygulama 2000, 2002, 2004 ve 2007 yıllarında tekrarlanmıştır. Bu yaklaşımla, politika önceliklerine göre kaynak tahsisi ve kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması amaçlanmıştır. Mevcut birimlerin harcamaları gözden geçirildikten sonra her birim üç yıllık bir harcama planı ve **“Kamu Hizmet Sözleşmesi”** hazırlamaktadır. Hazine, bakanlıklarla gelecek üç yıla ilişkin performans hedeflerini esas alarak görüşmekte ve bu hedefler kamu hizmet sözleşmelerinde yer almaktadır. **Kamu Hizmet Sözleşmeleri**, hükümet öncelikleri doğrultusunda oluşturulan ölçülebilir hedefleri kapsamaktadır. Sözleşmelerde çıktı hedeflerine yer verilmekle birlikte, temel olarak sonuçlara ilişkin hedefler yer almaktadır. Kamu Hizmet Sözleşmelerine ek olarak, her birim belirlenen hedeflerin nasıl ölçüleceğine ilişkin teknik bir not ve hedeflere nasıl

⁹⁶ Arif Nemli, **Kamu Maliyesine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990, s.77.

⁹⁷ Kamil Tüğen, Ahmet Özen, Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı: 3, İzmir, 2004,s.8

⁹⁸ Harcama Gözden Geçirmeleri, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak için ihtiyaç duyulan politika değişikliklerini gerçekleştirmek, gereksiz harcamaları önlemek ve birimler arasında işbirliğini teşvik etmek amacıyla modern bir harcama ve performans yönetim çerçevesinin bir parçası olarak geliştirilmiş olup iki yılda bir yenilenmektedir.

ulaşılabacağına dair bir sunum planı hazırlamaktadır. Söz konusu teknik not yayımlanmakta ancak sunum planı yayımlanmamaktadır.⁹⁹

İngiltere’de kaynakların tahsisi, yıllık performans hedeflerinin belirlenmesi ile yapılmaktadır. Performans esaslı bütçelemeye ilgili en önemli uygulama, kapsamlı harcama gözden geçirimleridir. Bunlar sayesinde devlet, departmanlar seviyesinde kaynakların tahsisi ile ölçülebilir performans hedefleri arasındaki bağlantıyı kurmaktadır ve departmanların içsel bütçe süreçleri ile ilgili olarak esneklik tanımaktadır. İngiltere’de hazine ekonominin yönetiminden ve bakanlıklar da kendi işlerini yönetmekten sorumludur.

İngiliz bütçeleme sisteminin belkemiğini hazine oluşturur. Hazine yıllar geçtikçe çok karmaşık ve muğlak bir iş olan bütçelemeye kendisine yardımcı olacak bazı normlar geliştirmiştir. Bunlara göre, hazinenin birinci görevi para harcamak değil para tasarruf etmektir. İkincisi, hazinenin özgün araştırma kurumu olmadığıdır. Bu işin idari kuruluşlar tarafından yapılması gerekmektedir. Üçüncüsü, hazinenin, sorgulayıcı-irdeleyici, eleştirel olması ve başkalarının göremediği argümanları kendinin görmesidir, böylece harcamacı kuruluşları tekliflerini hazırlarken çok daha dikkatli olmaya zorunlu hissettirmesidir.¹⁰⁰

2.2.1.4. Almanya

Almanya’da geçmişte uygulanan muhasebe ve bütçe sistemi birçok Batı toplumunda olduğu gibi mali saydamlıktan uzak ve bütünlük oluşturmamaktaydı. Bu durum mali işlemlerin etkinliğine yönelik analizleri olanaksız hale getirmekteydi. Reform öncesi dönemde girdi odaklı ile nakit esaslı bütçe sistemi uygulanmakta ve bütçe daha çok yasal açıdan denetlenmekteydi.¹⁰¹

Almanya’da bölgelerarası dengesizlikler mevcuttur ve eyaletler arasında doğal koşullar ve ekonomik yapıdan kaynaklanan mali potansiyel farklılıkları görülür. Bazı eyaletler daha fazla gelişmiştir. Söz konusu bu farklılık ülke genelinde uygulanan Mali Denge Sistemiyle giderilir. Bu çok kademeli denge, bazı eyalet vergilerindeki hisselerinin eyaletler arasında farklı biçimde dağıtılması zengin eyaletlerin fakirlere denge farkı ödemeleri ve federal devletin ek tahsisleriyle sağlanmaktadır. Eyaletlerle belediye

⁹⁹ <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FFF3642F2144BBDA75> , Erişim Tarihi: 05.10.2011

¹⁰⁰ Arın, Kesmez, Gören, s.43

¹⁰¹ Özen, s.142

arasında ise yine aynı paralelde gelir transferine dayanan Dikey Mali Denge uygulaması görülür.¹⁰²

Almanya'da bütçe reformları yapılması yönünde çalışmalar yapmış ve 2000li yılların başında performans esaslı bütçe sistemini uygulamaya koymuştur. Performans esaslı bütçeleme sistemi gereği Almanya'da beş yıllık mali planlar yapılmaktadır. Yeni bir bütçe sistemi olduğu için uygulamaya konan ilk yıllarda tam olarak başarıya ulaşması beklenmemekte uzun vadede sonuçlarının alınacağı düşünülmektedir.

2.2.1.5.Danimarka

Danimarka'da 1960'lı ve 70'li yıllarda kamu sektöründe sağlanan yüksek büyümenin ardından kamu harcamalarına üst sınır getirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bu düzenleme kamu harcamalarının artışını engellemiş ancak kamu kaynaklarının kullanımında etkinlik sorununu ön plana çıkarmıştır. Bu sorunların temelinde girdi odaklı sistemin uygulanmasının yattığı kanısına varılarak, kamu hizmetlerinin modernizasyonuna yönelik gereklilik ortaya çıkmış ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Yeni bütçeleme sistemine geçilmesinde çıktıları odaklanarak önceliklere göre kamu hedeflerinin belirlenmesine imkan vermek ve kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak gibi amaçlar gözetilmiştir.¹⁰³ Danimarka, 1990'ların ortalarında performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde çalışmalara başlamıştır.¹⁰⁴

Danimarka'da performans esaslı bütçelemeye ilişkin iki temel yaklaşım bulunmaktadır. Bunlardan ilki, genel yönetim kapsamında uygulanan **“performans sözleşmeleri”** yaklaşımı; ikincisi, sağlık ve yüksek öğretim gibi bazı seçilmiş sektörlerde uygulanan **“doğrudan performans esaslı bütçeleme”** yaklaşımıdır.

Danimarka'da bakanlıklar geniş ölçüde yetki sahibidir ve performans yönetimi çalışmaları gönüllülük esasına göre uygulanmaktadır. Maliye Bakanlığı tavsiyelerde bulunmakta ve genel kavramları belirlemektedir. Performans sözleşmelerinin nasıl kullanılacağına ilişkin kararların verilmesi ise her bir bakanlığın kendi inisiyatifine bırakılmıştır. Mevcut performans sözleşmeleri sistemi, üç temel unsurdan oluşan 1993 yılı reformuna dayanmaktadır. Bu unsurlar; hedefler belirleme, sözleşmeler oluşturma, yıllık olarak performansa yönelik rapor verme şeklinde ifade edilebilir. Bakanlıklar ile

¹⁰² Şentürk Uzun, **Federal Almanya Yönetimi**, Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim, Ankara İçişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, 2003, s.618

¹⁰³ Özen, s.158

¹⁰⁴ Deniz, s.58

uygulama birimleri arasında yasal olarak bağlayıcı olmayan performans sözleşmeleri hazırlanmaktadır. Uygulama birimlerinin, sözleşmelerde belirlenen sonuç ve çıktı hedeflerindeki gerçekleştirmelerin açıklandığı yıllık raporlar hazırlamaları gerekmektedir. Söz konusu raporların sunulması, 1997 yılından beri bir zorunluluk haline gelmiştir. Bu raporlar kurumlarca hazırlanmakta, sorumlu bakanlık tarafından onaylanmakta ve daha sonra Danimarka Parlamentosuna sunulmaktadır.¹⁰⁵

1997 yılında yürürlüğe giren üst düzey memur performans sözleşmeleri kurumdaki daimi sekreterlik ve kurumun genel direktörü arasında imzalanmaktadır. Üç ile altı yıl arası dönemi kapsayan sözleşmelerin amacı daha kalifiye yönetici istihdam edebilmek için mobilitayı ve esnekliği arttırmaktır. Bu belgelerde geleneksel sözleşmelerin % 20 ile 30'u üzerinde daha yüksek ücretlerle anlaşma yapılmaktadır. İç performans sözleşmeleri ek performans sözleşmesi olarak ifade edilmekte ve bazı kurumlar tarafından uygulanmaktadır. Bu sözleşmelerde toplam performans hedefleri birimlerin hedeflerine dönüştürülmektedir. Böylece birimler performans hedeflerine ulaşma yönünde ne tür çalışma yürüteceklerini belirlemektedir.¹⁰⁶

Danimarka'da Performans Esaslı Bütçeleme çerçevesi içinde Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme yaklaşımı uygulanmaktadır. Bu yaklaşımda, kaynak dağılımı doğrudan doğruya ve açık bir şekilde her bir performans birimine bağlanmaktadır. Ödenekler doğrudan doğruya gerçekleşen sonuçlara dayanmaktadır. Örneğin yükseköğretimde, yüksek lisans diploması alan öğrencilerin sayısına göre önceki yıl bu amaç için programda bulunan ödenekler serbest bırakılmaktadır. Teoride bu yaklaşım formül yardımıyla veya formülsüz uygulanabilir. Formül kullanılmadığı durumlarda, hedefler ile performans sonuçlarının karşılaştırılmasını esas alarak ödül veya ceza şeklinde finansman sağlayan sistematik bir süreç vardır. Bu durumda daha iyi performans daima daha fazla finansman ve daha kötü performans daha az finansman anlamına geldiği halde, ödenek miktarını tanımlayan kesin bir formül yoktur. Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme yaklaşımı formülle birlikte uygulandığında, ödenek miktarı doğrudan bu formüle göre belirlenmektedir. Uluslararası uygulamalar incelendiğinde, doğrudan yaklaşımın genellikle formüllerle birlikte kullanıldığı görülmektedir.¹⁰⁷

Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme yaklaşımı Danimarka'nın yanı sıra Şili, Finlandiya, Macaristan, Norveç ve İsveç'te yükseköğretime finansman kaynağı sağlanmasında kullanılmaktadır. Bu örneklerde üniversitelerin eğitim finansmanının bir

¹⁰⁵ <http://Www.Bumko.Gov.Tr/Peb/Genel/Belgegoster.aspx?> , Erişim Tarihi 24.02.2012

¹⁰⁶ Özen, s.158

¹⁰⁷ Ebru Yenice, Kamu Kesiminde Performans Ölçümü Ve Bütçe İlişkisi, Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Sayıştay Dergisi** Sayı:61, 2006, s.64

kısmı veya tamamı performansın temel unsur olduğu bir formüle dayanılarak hesaplanmaktadır. Örneğin bir akademik yılda normal kredi sayısını tamamlayan öğrenci sayısı Danimarka’da yapılan hesaplamalarda kullanılan formülde performans unsurunu oluşturmaktadır. Ancak Danimarka, Finlandiya ve İsveç’te bu bütçeleme yaklaşımı ile birlikte üniversitelere fonların nasıl kullanılacağı konusunda daha fazla özerklik de sağlanmıştır.¹⁰⁸

Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme yaklaşımının uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntem devlet genelinde her tür faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.¹⁰⁹

2.2.1.6. Japonya

Dünyanın sayılı büyük ekonomileri arasında yer alan Japonya, GSYH bakımından dünya sıralamasında ABD’den sonra ikinci sırada yer alan Japonya, satın alma gücü paritesine göre hesaplanan GSYH sıralamasında ise üçüncü büyük ekonomi konumundadır. II. Dünya Savaşı sonrasında bir yeniden inşa dönemi yaşayan ülke 1950 ile 1990 yıllarını kapsayan dönemde önemli bir ekonomik büyüme performansı gerçekleştirmiştir. 90’lı yılların başında yaşanan “balon ekonomisi” (bubble economy) krizini takip eden yaklaşık on yıl boyunca küçük bazı çıkışlar olmasına rağmen GSYH büyümesi duraklamıştır. Ekonomi 2002 yılında dibe vurduğundan beri yavaş fakat düzenli gelişmeler yaşamaktadır. Ekonomiyi canlandırmak için Japon Hükümeti, birçok alanda yapısal ve düzenleyici reformlar uygulamaya koymuştur.¹¹⁰

Japonya denk bütçe yaklaşımını benimsemiş, bu amaçla hükümet bonusu ihracını yatırım karakterli kamusal işler dışında yasaklamıştır. Japonya hükümetin cari gelirlerinin cari giderlerini karşılamaması halinde, bono ihraç edebilmek için özel bir yasaya çıkartmıştır. 1997 yılında çıkarılan Yapısal Mali Reform Yasası ile mali sürdürülebilirliği güçlendirmek ve tahvil/bono ihraçlarını azaltmak amaçlanmıştır.

Yapısal Mali Reformlar Yasasının temel içeriği şöyledir;

- 2003 mali yılı itibariyle net bono ihracını, kamu yatırımları seviyesi ile sınırlandırarak, “altın kuralı” yenilemek,

¹⁰⁸ Yenice, s.65

¹⁰⁹ Özen, s.161

¹¹⁰ Yasemin Özdemir Ilgaz, Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 33, 2010,s.72

- 2003 mali yılı itibariyle sosyal güvenlik harcamaları dışındaki genel yönetim açığının GSYH'ye oranını % 3'ün altına düşürmek, toplam vergi gelirlerinin, sosyal güvenlik primlerinin ve mali açığın GSYH'nın % 50'sini geçmemesini sağlamak,
- Sosyal güvenlik transferleri, kamusal işler ve eğitim harcamaları gibi önemli harcama kalemlerine ilişkin tavanlar belirlemek.¹¹¹

Japonya bütçe sisteminde mevcut ödenek kullanımı ve nakit planları, devlet tahvilinin sadece yatırımlar için ve belli koşullarda çıkarılmalarının mümkün olması, ödeneklerin belli şartlarda bir sonraki mali yıla devredilme imkanının varlığı ve yatırımların yaklaşık % 75'lik bir bölümünün bütçe dışında Mali Yatırım ve Kredi Programı kapsamında ve vergilerle değil de borçlanılarak finanse edilmesi gibi bütçe teknikleri harcama politikalarında ve nakit yönetiminde mali yönden esneklik sağlamaktadır. Japonya ayrıca bütçe uygulamalarında Maliye Bakanlığı ile harcamacı kuruluşlar arasında dengeli bir merkezi kontrol mekanizması ile müşterek sorumluluk sistemini oldukça başarılı bir şekilde uygulamaktadır.¹¹²

Japonya, hükümet işlemlerinin etkililiğini arttırmak için 2001 yılında Bakanlar Kurulunun işlevlerinin ve Başbakanın politika liderliğini güçlendirmek amacıyla teşkilat yapısı yeniden düzenlenmiş ve Bakanlar Kurulu Ofisi kurulmuştur. Söz konusu ofis planlar hazırlamak ve diğer bakanlık ve ajanslar arasından koordinasyonu sağlamakla görevlidir.

Japonya Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine ilişkin 2001 yılında getirilen Bakanlar Kurulu Ofisi sistemine göre, her bakanlık politika, program ve proje değerlendirmesi yürütmek zorundadır. Bakanlıklar kendi değerlendirme yaklaşımlarını oluşturma serbestisine sahiptirler. Performans değerlendirmesi sisteminde temel amaçlar ile ölçülebilir hedefler birbirinden ayrılmıştır. Ölçülebilir hedefler, temel amaçlara ulaşılmasına katkı sağlarlar. Bakanlıklar mümkün olduğunca sonuç hedefleri belirlemek zorundadırlar. Belirlenen çıktı ve sonuç hedefleri ve bu hedefler doğrultusunda elde edilen mevcut performansın ölçülerek sonuçların yayımlanması gerekmektedir.¹¹³

Japonya'da orta vadeli harcama döngüsü ile ilgili yasal düzenleme bulunmamakta ve ilgili kurumlar arasındaki görüşmeler sadece gelecek mali yıldaki harcama düzeylerine göre yapılmaktadır. Bunun nedenlerinden biri 1990'larda ek

¹¹¹ Özdemir Ilgaz, s.76

¹¹² Doğan Cansızlar, **Japonya Bütçe Sistemi**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995, s.32

¹¹³ Esin Oral, **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan 2005, Ankara,s.45

bütçelere aşırı güven duyulmasıdır. Depresyonla mücadele için Keynesyen ekonomik önlemler kullanmış ve sık sık ek bütçe çıkarılmıştır. Genel olarak ülkedeki mevcut bütçe yapısının henüz performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen etkinliği sağlayabilecek düzeyde olmadığı söylenebilir.¹¹⁴

2.2.2. Gelişmekte Olan Ülke Örnekleri

Gelişmekte olan ülkeler gelişmiş ülkelere göre daha fazla mali düzenlemelere ihtiyaç duymaktadır. Çünkü onların altyapı eksiklikleri yapısal sorunları mevcuttur. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan ekonomik politikalar gelişmiş ülkelerde uygulanan ekonomi politikalarından farklı olmalıdır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin yeni bütçe uygulamalarına uyum süreci daha farklıdır. Nitekim ülkemizde 1973-2006 yılları arasında uygulanan Program Bütçe Sistemi'nde amaçlanan hedeflere ulaşılamamıştır. Çünkü en başta bu bütçe sistemi gelişmiş ülkelerin uyguladığı bütçe sistemidir ve ülkemizde gerekli alt yapı olmadığı için tam anlamıyla kendinden beklenen başarıyı gösterememiştir.

2.2.2.1. Şili

Şili de diğer ülkelerin reform çalışmalarına uyum sağlamış ve performans esaslı bütçe sistemini uygulamaya koymuştur. Latin Amerika ülkeleri içinde performans esaslı bütçeleme sistemine yönelik çalışmalar ilk defa Şili'de başlatılmıştır. Şili'de performans esaslı bütçeleme sistemi, kaynaklar ve performans arasında doğrudan bir bağlantı kurmakta, performans bilgisi daha ziyade Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasındaki bütçe görüşmelerine temel oluşturmaktadır.

Şili'de Maliye Bakanlığının performans ölçümü ve değerlendirmesini bütünleştiren gelişmiş bir sistemi bulunmaktadır. Söz konusu sistemle, uygulama birimlerinin ve programların performansına ilişkin bilgi sağlanmaktadır. Maliye Bakanlığı ilk olarak 1994 yılında bütçe sürecinde performans göstergelerinin kullanılması uygulamasını başlatmıştır. Performans göstergeleri ve hedefleri Kongreye sunulan Bütçe Tasarısının eki olarak "**Ayrıntılı Yönetim Raporlarında**" yer almaktadır. 1997 yılı bütçe kanunuyla merkezi yönetim kapsamındaki tüm kurumlara, yıllık Ayrıntılı Yönetim Raporlarında amaç ve hedeflerine yer verme zorunluluğu getirilmiştir.¹¹⁵

¹¹⁴ Özen, s.166

¹¹⁵ <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF4E35FDD7960B0895>, Erişim 02.02.2012

Şili'deki reform çalışmalarının nedeni olarak 1980'li yıllarda yaşanan finansal krizi göstermek mümkündür. Birçok ülkede kamu sektörünün küçültülmesinin aksine Şili'de reform çalışmaları yönetimin kamu kurumları üzerindeki yönetim kapasitesini güçlendirmek üzerine odaklanmıştır.¹¹⁶

Şili'de uygulanan sistemin Latin Amerika ülkeleri içinde en iyi uygulama olduğunu söylemek mümkündür. Sistemde hükümet, kaynakların kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik kullanımını etkili şekilde takip edebilmektedir. Bununla birlikte, ülkede performans esaslı bütçeleme sürecini tam olarak değerlendirmek mümkün değildir. Ancak, ülkede kurallara dayalı etkin kamu yönetiminin olduğunu ve iyi şekilde düzenlenmiş denetim kurumlarının bulunduğunu belirtmek mümkündür. Bu unsurlar ise sistemin işleyişi açısından son derece önemlidir.¹¹⁷

2.2.2.2. Meksika

Meksika, uzun yıllar yüksek kronik enflasyonun yaşandığı bir ülkedir. Çeşitli istikrar programları uygulanmış reform çalışmalarına önem verilmiştir. Ancak enflasyon kalıcı bir şekilde kontrol altına alınamamıştır. Meksika'da enflasyonun kalıcı bir şekilde düşürülememesinin en önemli nedeni, yapılan yüksek oranlı devalüasyon ve kamu mal fiyatlarının arttırılması nedeniyle enflasyonist beklentilerin önlenememesidir. Bu sonuçta, Meksika'nın daha önce uygulamaya koyup başarısız olduğu istikrar programlarının ve programa yeterli destek sağlanmamasının da etkisi vardır.

Sıkı mali önlemler ve sıkı para politikası sonucu mali disiplinin sağlanmasına rağmen enflasyonist baskıların kırılmamasının bir nedeni de, yıllardır üretici kesime verilen fiyat sübvansiyonlarının kaldırılmasıdır. Programın bir özelliği de yapısal reformlara verilen önemdir. 1985 yılında yapılan ticaret reformuyla ekonominin dışa açılma süreci başlatılmıştır. 1982 yılında tüm ithalat, tarife dışı engellere maruz iken, 1987 yılında toplam ithalatın sadece %20'sine kısıt uygulanmıştır. Tarife oranları 1982 yılında % 100'den 1987'de % 47'ye indirilmiştir. Ayrıca KİT reformu da başlatılmıştır.¹¹⁸

Meksika, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini artırmada ve kamu sektörü için saydamlık ve performansı geliştirmede önemli bir araç olan bütçe kurumları ve bütçe sürecine odaklanmış ve bu kapsamda birtakım düzenlemeler yapmıştır. Meksika, bütçenin harcama yapısı, onay ve uygulama aşamalarında uluslararası uygulamalar ışığında yadsınamaz gelişme kaydetmiştir. Meksika, 2006 yılından itibaren, özellikle

¹¹⁶ Özen, s.174

¹¹⁷ Özen, s.177

¹¹⁸ <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikra3.pdf>, Erişim 25.01.2012

Federal Bütçe ve Mali Sorumluluk Kanunu (LLPRH) gibi önemli yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. (Mali Sorumluluk Kanunu, bütçe dengesi kuralını ve 2007 yılı Vergi Reformu) Meksika, son olarak 2008 yılında mali sorumluluğu ve mali saydamlığı güçlendirmeye odaklanan Genel Devlet Muhasebe Kanunu'nu çıkarmıştır.¹¹⁹

Meksika da performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecini başlatmıştır. Bu, Meksika'daki kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak için uygulanacak reformların en önemlisidir. Kamu harcamalarının, planlama, oluşturma ve uygulama süreci, yeterli, istikrarlı ve sürdürülebilir kamu gelirine olan acil ihtiyacı artıracaktır.

2.2.2.3. Güney Afrika

Güney Afrika'da demokrasi ile ilgili çalışmalar 1994 seçimleri ile başlamıştır. Güney Afrika bu süreçle birlikte bütçeye yönelik reformlarını gerçekleştirmeye başlamıştır. Bu reformlar diğer dünya ülkeleri ile benzerlik göstermekte ve performans dayalı, katılımı arttıran ve mali disiplin anlayışı içinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

1997'de kamu hizmet kalitesini arttırmaya yönelik bütçe yönetim reformu çalışmaları başlatılmıştır. Reform kapsamında performans odaklı yönetime geçilmesi hedeflenmiş ve 1998 -1999 mali yılında Orta Vadeli Harcama Yapısı (MTEF) kapsamında gelecek iki yıla ilişkin makro ekonomik tahminlemelere başlanmıştır. 1999 yılında bütçe sisteminde sonuç odaklı yapının uygulanması amacıyla Kamu Mali Yönetim Kanunu (Public Finance Management Act- PFMA) ile en önemli adım atılmıştır. Kanunda harcamacı kurumların amaç, çıktı ölçümleri ve hedeflerini parlamentoya sunmaları gerekli kılınmıştır. Kanunla birlikte sınırlı kaynaklar ile etkin hizmet sunumunun sağlanması için iyi mali yönetimin amaçları belirlenmiştir. Kanunda mali yönetim sisteminin modernizasyonu, yöneticilerin hesap verilebilir kılınarak yetkilerinin artırılması, kaliteli bilginin tam zamanlı sunumu, yolsuzluğun azaltılması ve israfın önlenmesi hedeflerine yönelik düzenlemeler getirilmiştir.¹²⁰

Güney Afrika'da toplumsal cinsiyete dayalı bütçeleme ile ilgili çalışmalar da başlatılmıştır. Güney Afrika'daki sivil toplum kuruluşları ile birlikte parlamento komisyonları 1995'de cinsiyete duyarlı bütçelerin analizleri üzerinde çalışmaya başlamışlardır. Güney Afrika devleti de 1997'de cinsiyete duyarlı bütçe analizini takibe başlamıştır.¹²¹

¹¹⁹ Bayar, s.131

¹²⁰ Özen, s.178

¹²¹ Metin Meriç, **Feminizme Mali Bakış (Cinsiyete Duyarlı Bütçeler)**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar , 2007 Cilt: 44 Sayı:509, s.64

Güney Afrika'da toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışına yönelik sivil toplum örgütleri tarafından yapılan çalışmalar zaman boyutunda değerlendirilirse, ilk yıl, kamu sektörü istihdamı ve vergiler üzerinde sınırlı sayıda analiz yapılmıştır. Ancak, nitelik bakımından bu analizlerden elde edilen en önemli sonuç, bu konuda bir çalışmanın yapılabilir olduğudur. Böylece ne yapıldığına dair çok büyük bir ilgi uyanmış, bu ilgi sayesinde pilot uygulamalar genişletilmiştir. Üçüncü yılın sonunda, bütçenin toplumsal cinsiyete ilişkin 26 farklı programı analiz edilmiştir. Dördüncü yıl mahalli idarelerin faaliyet alanlarından beş bölümü analiz edilmiş, beşinci yılda ise, gelirler ile sağlık hizmetlerinin sunumuna yönelik harcamalara ilişkin ayrıntılı analizler yapılmıştır. Araştırma sonuçları kitap haline getirilerek basılmış ve bu özetler seri halinde her yıl yayımlanmıştır.¹²²

Güney Afrika'daki Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi değerlendirilince bazı sorunlarla karşılaşılmaktadır. Örneğin bütçede performans ve kaynak tahsisi arasında tam bir ilişki kurulamamaktadır. Ayrıca performans ölçümlerinde de sorunlar yaşanmakta ve sonuçlar istenilen şekilde değerlendirilememektedir. Hangi birimin performanstan ve kaynak kullanımından sorumlu olduğu konusunda da belirsizlikler bulunmakta, bu yüzden hesap verilebilirlik mümkün olamamaktadır. Diğer yandan bütçe ekine sınırlı performans bilgisi eklenmekte ve çok az kurumun performansı hakkında rapor hazırlanmaktadır. Dolayısıyla performans esaslı bütçeleme sisteminin esasını oluşturan performans bilgisinin kullanımında yetersizlikler görülmektedir.¹²³

Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme anlayışı değerlendirildiğinde sistem Güney Afrika'da kurumsallaşamamıştır. Bunun nedeni, kamu sektörünün bu anlayışın uygulanmasına yönelik iradesinin yıldan yıla azalmasıdır. Bu irade azalmasının birçok gerekçesi bulunmakla birlikte göze çarpan en önemli neden, kamu görevlilerinin, bu anlayışa yönelik yeni süreçlerin mali bir yük oluşturacağını düşünmeleri ve devletin asli faaliyetlerinden ayrılarak tali faaliyet ve amaçlarla uğraşılacağı gibi bir önyargıya kapılmalarıdır.¹²⁴

2.2.2.4. Kırgızistan

Kırgızistan hükümeti, kamu mali sisteminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde bütçe açıklarını azaltmak ve acil harcama programlarına kaynak oluşturmak hedefi doğrultusunda 1990'lı yılların ortalarından itibaren kapsamlı bir Kamu

¹²² Genç, s.52

¹²³ Özen, s.179

¹²⁴ Genç, s.53

Mali Yönetim Reformu'na yönelik çalışmalara başlamıştır. Kamu mali yönetimi reform stratejisinin temel amacı; kamu kesiminde saydamlığın ve hesap verebilirliğin artırılmasıdır. Bu çerçevede; kamu idari personelinin hesap verebilirliğinin artırılması, amacına uygun olmayan mali teşviklerin azaltılması, kamuoyunun yeterli kamusal bilgiye erişiminin sağlanması, dış denetim mekanizmasının güçlendirilmesi, iç kontrol ve denetim mekanizmasının geliştirilmesi, kamu harcama yönetiminin güçlendirilmesi, kamu mal alımlarında saydamlığın, etkinliğin ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi, sağlık ve eğitim sektöründe hizmet sunumunun geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin etkinliğinin artırılması ve kamu kuruluşlarının kurumsal bir yapıya kavuşturulması gibi hususlar ele alınmaktadır.¹²⁵

Ülkede bütçe sürecinin işleyişine yön veren ve bütçe politikalarının makroekonomik hedeflere uygun bir şekilde uygulanabilmesi yönünden oldukça önem taşıyan mali kuruluşlar olarak başta Hazine olmak üzere Maliye Bakanlığı ve Sayıştay etkin bir role sahiptir. Ülkede “Cumhuriyet Bütçesi” ve “Yerel bütçeler” şeklinde ikili bir yapı söz konusu olup bu bütçeler konsolide edilerek “Devlet Bütçesi”ni oluşturmaktadır. Yerel bütçelerin öz kaynakları yetersiz kaldığında Cumhuriyet bütçesinden bu bütçelere kaynak transferi söz konusu olmaktadır.

1998 yılında yürürlüğe giren “Kırgızistan Bütçesi Temel Prensipleri Kanunu” Kırgızistan Bütçe Sistemini; ekonomik ilişkileri ve yasal yapıyı temel alan cumhuriyet, yerel yönetim bütçeleri ve bütçe dışı fonların bütçeleme süreçlerindeki ilişkileri düzenleyen bir sistem olarak tanımlamaktadır. Bu yasa ile bütçeleme sürecinin işleyişine yönelik temel esaslar belirlenmiştir. Yasa Kırgızistan devlet bütçesini mali sistemin temel bir unsuru olarak ele almakta ve bütçeleme sürecinin bütçe politikası ile uyumlu ve saydam bir şekilde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Yasa kapsamında 2002 yılından itibaren orta vadeli bütçeleme yapısına uygun olarak bütçe tahminlemesine geçilmiştir.¹²⁶

Ülkede yapısal reform olarak özelleştirmeye de önem verilmiştir. Bir geçiş ekonomisi örneği olarak Kırgızistan, özelleştirme konusunda başarılı olduğu söylenebilir. Ne yazık ki bütün geçiş ekonomilerinde olduğu gibi burada da bir yandan devletin ekonomideki rolü ve etkinliği azaltılmaya çalışılırken, diğer yandan ekonomik kurumları ve kuralları piyasa sistemiyle uyumlaştırma çabalarında devlete çok önemli görevler yüklenmiştir.¹²⁷ Kırgızistan önemli mali reformlar yapmıştır. Diğer dünya ülkelerindeki

¹²⁵ Serpil Ağcakaya, Geçiş Ekonomilerinden Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde Bütçe Yönetimi Ve Mali Disiplin Sorunu, Akademik Bakış, Sayı 16, Nisan, **2009 Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, ss.12-13

¹²⁶ Haluk Egeli, Ahmet Özen, Kırgızistan'da Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Bütçede Reform Arayışları, **Manas Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 19, 2008, s.21

¹²⁷ Ağcakaya, s.12

mali gelişmelere uyum sağlamaya çalışmış mali yapıyı kanunlar düzenleyerek daha sağlam bir yapıya oturtmaya çalışmıştır.

2.2.2.5. Polonya

1990'ların başından beri istikrarlı bir ekonomik liberalizasyon politikası izleyen Polonya, geçiş süreci ekonomileri arasında bir başarı örneği olarak öne çıkmaktadır. Buna rağmen, Polonya ekonomisinin gelişimi için başta işsizlik oranının düşürülmesi olmak üzere atılması gereken birçok adım bulunmaktadır.

Polonya 2004 yılı Mayıs ayında Avrupa Birliği'ne üye olmuştur ve Avrupa Birliği fonlarından yararlanmaya başlamıştır. 2004 yılında Polonya'nın Avrupa Birliği ülkelerine olan ihracatında yaşanan artış ülkenin büyümesine katkıda bulunmuştur. Polonya'nın diğer AB üye ülkelere kıyasla mali yönetim ve kontrol ile iç denetim alanlarında güçlü bir merkezi uyumlaştırma birimine sahip olduğu görülmüştür.

Polonya'da Kamu İç Mali Kontrol Sistemi (KİMK) 1998 yılında kabul edilen Kamu Maliyesi Kanunu ile uygulanmaya başlanmıştır. Sistem esas gelişimini ise 2002 yılından itibaren göstermeye başlamıştır. Bu sistemin amaçları aşağıdaki gibidir;

- Faaliyetlerin kanunlara ve iç düzenlemelere uygunluğunun sağlanması
- Faaliyetlerin verimlilik ve etkililiğinin sağlanması
- Risk yönetiminin sağlanması
- Kaynakların korunmasının sağlanması
- Etik davranış kurallarının teşviki ve gözetiminin sağlanması
- Bilgi akışının verimliliği ve etkililiğinin sağlanması
- Raporların güvenilirliğinin sağlanmasıdır.¹²⁸

Polonya'da dış denetim faaliyetini yürüten birim Ulusal Denetim Birimi (NIK)'dir. Birim, kamu kaynaklarının mevzuata ve diğer ilgili düzenlemelere uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının denetimini yürüterek sonuçları hakkında Meclise rapor sunmaktadır. Kamu kaynağını kullanan her idare dış denetim kapsamına girmektedir. Bu kapsama Merkez Bankası ile kamunun kontrolünde olan şirketler de dahildir.¹²⁹

Polonya'da yıllık olarak hazırlanan bütçeye orta vadeli amaçları ve öncelikleri içeren ayrı bir doküman eklenir. Orta vadeli amaçların yıllık bütçe ile gösterilmesi mali

¹²⁸ Kamile Özel, **Polonya Çalışma Ziyareti Raporu**, Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Aralık, 2010, Ankara,s.3

¹²⁹ Özhan Aydın, **Polonya Çalışma Ziyareti Raporu**, Türkiye'de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Aralık, 2010, Ankara,s.20

şeffaflık ve gelecek üç yıllık dönemde belli öncelikler için harcamaların yeniden tahsis konusunda etkili olmaktadır. Bu durum aynı zamanda bütçe dışı fonların genel bütçeye entegrasyonunu ve birden fazla yılı kapsayan yatırımlar için ödenek tahsisini kolaylaştırmaktadır. Ancak çok yıllık bütçe hazırlamalarına rağmen bir sonraki yılın tekrar bütçe hazırlamaktadırlar, çok yıllık bütçe yalnızca konuyla ilgili bilgi sağlamaktadır. Yine de çok yıllık bütçe uygulamasının avantajı, özel amaçlı bütçe kesintilerinden alt yapı gibi temel yatırım projelerine fon ayrılması ile özellikle yatırım alanlarının belirginleşmesidir. Bu durum aynı zamanda özel sektör yatırımlarının karar alma süreçlerinde önemli bir veri olarak kabul edilip öngörülebilirliği artırması bakımından da önem taşımaktadır.¹³⁰

2.2.3. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan Bütçe Sistemlerinin Değerlendirilmesi

Ülkelerin ekonomik amaçları; sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarın sağlanması, işsizliğin önlenmesi, kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır. Ülkeler bu amaçlar doğrultusunda bütçe politikalarını düzenlemeli ve bütçe sistemlerini de bu amaçlara yönelik seçmelidirler. Çünkü bütçe sistemlerinin başarısı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklı sonuçlar ortaya koymaktadır. Planlama programlama bütçe sistemi gelişmiş ülkelerde başarı göstermiş, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde alt yapı yetersizlikleri nedeniyle istenilen başarıya ulaşamamıştır. Gelişmekte olan ülkeler öncelikle yapısal sorunlarını çözmeye yönelik bütçe sistemlerini uygulamalıdır, daha sonra gerekli alt yapı çalışmalarını tamamladıktan sonra gelişmiş ülkelerin uyguladığı bütçe sistemlerine yönelebilirler. Bütçe sistemleri, ister gelişmiş ülke ister gelişmekte olan ülke olsun her ülkede aynı bütçe sistemi farklı şekilde uygulanabilir, çünkü her ülkenin eğitimi, kültürü, teşkilatlanma biçimi ve benimsediği ekonomik politikaları ve ekonomik amaçları farklıdır.

¹³⁰ Fatih Mehmet Doğan, **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008, ss.38-39

Tablo 6: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetimi Reformlarına Neden Olan Koşullar

Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler
- 1970'li ve 80'li yıllardaki ekonomik ve mali krizler, - Kamu hizmetlerinde maliyet ve hizmet etkinliğinin sorgulanması, - 1970'li ve 80'li yıllarda Neo-liberal politikaların yaygınlaşması, piyasalara olan güven, rekabet ve devletin sınırlı fonksiyonu, - Politikada meydana gelen değişim, 1970'lerin sonlarında ve 1980'lerin başlarında muhafazakar hükümetlerin iktidara gelmesi, - Bilgi teknolojilerinin reformları destekleyici yönde gelişimi, - Yeni kamu yönetimi anlayışının prensiplerine bağlı uluslararası yönetim danışmanlarının artması.	- 1970'li ve 80'li yıllarda artan borç yükü, ekonomik ve mali krizler, - IMF ve Dünya Bankası destekli yapısal uyum programları çerçevesinde ödemeler dengesini sağlama ve bütçe açıklarını azaltma çabaları, - 1980'li ve 1990'lı yıllarda yapısal uyum ve ekonomik liberalleşme politikaları kapsamında devletin büyüklüğünün azaltılması, - Politik istikrarsızlık, kamu yönetim kurumlarının yetersizliklerinden dolayı reforme edilmelerinin gerekli olması, komünist sistemdeki merkezi planlamanın çöküşü, iyi yönetime duyulan gereksinim, - Gelişmiş ülke tecrübelerinden elde edilen dersler, uluslararası yönetim danışmanlarının tavsiyeleri ve teknik destekleri

Kaynak: Özen, s.191

Tabloda gösterildiği üzere gelişmiş ülkelerde reformlar esasen kendi iç dinamiklerindeki ihtiyaçlarından dolayı uygulamaya konulmuştur. Örneğin; ekonomik-mali krizler, kamu hizmet sunumunda etkinlik arayışları, bilgi teknolojilerinin gelişimi ve liberal politikaların ön plana çıkması bu tür unsurlardan bazılarıdır. Gelişmekte olan ülkelerde ise reforma neden olan unsurlar içinde krizler ön plana çıkmakla beraber, uluslararası iktisadi ve mali kuruluşların rolü, politik istikrarsızlık sonucu iyi yönetime duyulan talep gibi unsurlar da söz konusudur. Böylece gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde reform nedenlerinin çeşitli açılardan farklılık gösterdiğini belirtmek mümkündür.¹³¹

Performans esaslı bütçe sistemi Amerika'da ortaya çıkmış ve İngiltere, Meksika, Güney Afrika, Danimarka, Almanya, Hollanda, Japonya gibi birçok ülkede uygulama alanı bulmuştur. Performans esaslı bütçeleme gelişmiş ülkelerde olduğu kadar az

¹³¹ Özen, s.191

gelişmiş ülkelerde de bütçe uygulamaları yönünden önem kazanan bir sistemdir. Ancak sistemin uygulanabilmesi için teknik ve fiziki altyapının yeterli olması gerekmektedir. Nitekim gelişmiş ülkeler bu konuda daha geniş olanaklara sahip olduklarından sistemi etkin uygulayabilme yönünde az gelişmiş ülkelere nazaran daha avantajlı görünmektedir.¹³²

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde uygulanan bütçe reformları ve sonuçları karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Her ülkede uygulanan bütçe reformu aynı sonuçları göstermemiştir. Bunun sebebi ülkelerin gelişmişlik düzeylerinin farklı olmasıdır.

¹³² Kamil Tüğen, Haluk Egeli , Ahmet Özen, **Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları Ve Bütçe Uygulamaları**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 2007 Cilt: 44 Sayı:509, s.36

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜTÇE REFORMLARININ GELİŞİMİ VE BÜTÇE POLİTİKALARINA ETKİLERİ

3.1. TÜRKİYE' DE BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Türkiye' de bütçe hakkının gelişimine baktığımızda; Osmanlı Devleti 1299'da kurulmuştur. Bu yıllardan itibaren devletin yapmış olduğu giderler genelde savaş ve yerleşim giderleridir. Gelirler ise genel olarak tarım gelirlerinin, ticaret ve sanayinin vergilendirilmesinden elde edilen gelirlerdir.¹³³

Osmanlı Devletinde de günümüzdeki gibi bütçe yıllık olarak uygulanmaktaydı. Bütçe padişahın onayı ile yürürlüğe girer ve mali yılbaşında uygulamaya konulurdu.

1839 Tanzimat döneminde vergilerin herkesin ödeme gücüne göre alınması, padişahın ve sarayın harcamalarının devlet harcamalarından ayrılması üzerinde durulmuştur. Osmanlı Devleti ilk dış borcunu Kırım Savaşı sırasında Rusya ile savaşırken İngiltere ve Fransa'dan almıştır. Fakat bu borçlar ardı ardına devam etmiş Osmanlı Devleti birçok ülkeye borçlu hale gelmiştir. Bu ülkelerin de etkisiyle 1881'de Duyunu Umumiye İdaresi kurulmuştur.

1876'da ilk anayasa olan Kanuni Esasi ile şu hükümler kabul edilmiştir:

- *Kanuni dayanağı olmaksızın kimseden vergi ve resim adı altında vergi alınamaz. Devlet gelir ve giderlerini her yıl bütçe kanunu ile fasıl fasıl onaylandıktan sonra uygulayabilir.*

- *Vergilerin toplanmasına her yıl bütçe kanunu ile yeniden izin verilmesi zorunludur.*¹³⁴

1924 Anayasasının Bütçe ile ilgili hükümleri:

- *Vergi devlet masraflarına halkın pay vererek katılmasıdır (84. Mad.)*
- *Vergiler ancak kanunla salınır alınır (85. Mad.)*
- *Devlete ait kaynakların yıllık bütçelerle kullanma düzenine kavuşturulmalıdır (95. Mad.)*
- *Bütçe kanunları yıllık olarak hazırlanacaktır (97. Mad.)*
- *Bütçe dışında hiçbir surette harcama yapılamayacaktır (96. Mad.)*

¹³³ Erdoğan Öner, **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359, Ankara, 2001, s.109

¹³⁴ Metin Meriç, Osmanlı Bütçe Sistemi, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 1993, s.229

- Kesin Hesap Kanunlarının ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirlerle o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarlarını kapsayacağı, Kesin Hesap Kanununun ilişkin olduğu yıl sonundan başlayarak en geç ikinci yılın Kasım ayı başına kadar TBMM'ye sunulacağı ifade edilmiştir (98. Mad.).¹³⁵

1927-2003 yılları arasında uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanununda bütçe uygulama esasları ayrıntılı olarak belirlenmiştir. 2003 yılından itibaren ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe esasları belirlenmiş köklü değişiklikler yapılmak istenmiştir.

1961 Anayasası ile “Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” hükmü getirilmiştir. Bu anayasa ile birlikte bütçe tasarısına “Milli Bütçe tahmin Raporu”nun da eklenmesi öngörülmüştür.

1982 Anayasasında, 1961 Anayasasındaki bütçe ile ilgili hükümler aynı kalmıştır. Cumhurbaşkanı TBMM'nin kabul ettiği bütçe kanununu veto edemez. Yani bütçe hakkı TBMM'nin yetkisi altındadır.

3.2. TÜRKİYE’ DE UYGULANAN BÜTÇE SİSTEMLERİ

Ülkemiz için klasik bütçe sistemi anlayışındaki bütçe hakkını resmen kabul ve ifade eden ilk kanun 1876 Anayasası olmuştur. Fransız anayasasındaki hükümler esas alınarak devlet bütçesi tanımlanmış; vergilerin yıllık olması, gelir ve giderlerin bölümler itibarıyla onanması ve bütçenin yıllık olması ilkelerine yer verilmiş, Sayıştay kanunu ve kesin hesap kanunu kabul edilmiştir. Hukuki ve siyasi yapısını bu anayasa ile bulan bütçe 1908’e kadar yapılamamış, bu tarihte II. Meşrutiyet ile anayasa tekrar uygulamaya konulunca bütçe de meclise sunulmuş ve onaylanmıştır.¹³⁶

Türkiye’de bütçenin hukuki, siyasi, ekonomik ve teknik olarak hazırlanıp uygulanması Cumhuriyet dönemi ile başlamış, bütçe ve muhasebe alanında Anayasaya ve 1927’de yayınlanan Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) hükümlerine uyulma esası getirilmiştir.¹³⁷ Ülkemizde bütçe hakkı 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış olmasına rağmen bütçenin 1927 yılında yayımlanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile beraber çağdaş bir anlama büründüğünü söylemek mümkündür. Fakat bütçe hakkı ileri bir şekilde 1961 Anayasasıyla belirlenmiştir ve 1973 yılına kadar uygulanan bütçe, klasik bütçe anlayışını sergilemiştir. Daha sonraki yıllarda bütçede reform olarak

¹³⁵ Tüğen, s.18

¹³⁶ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, ikinci Cilt, Ankara Üniversitesi, SBE Yayını No. 436, Ankara, 1980, ss. 78 - 98.

¹³⁷ Necmeddin Feyzioğlu, **Bütçe**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1965, s.33

nitelendirebileceğimiz program bütçe, performans esaslı bütçeme ile birlikte analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir.

3.2.1. Türkiye’de Klasik Bütçe Dönemi

Cumhuriyetin ilk çeyrek asırlık dönemi, klasik bütçe sistemi içinde ve denk bütçe politikası çerçevesinde gerçekleşmiştir. Savaştan yeni çıkmış bir devletin masrafları, uzun süre ilgilenilemeyen ekonomi ve biriken sorunların çözülmesi gereği, ülke yönetimi üzerinde harcama baskısı yaratmaktaydı. Ancak Osmanlı’nın yaşadıklarından alınan dersler ve uluslararası siyasi alandaki belirsizlikler, ne olursa olsun bütçe açıklarından kaçınmak gerektiğini ortaya koymuştur. Bu nedenlerle denk bütçe yapmak temel bir ideolojik hedef olarak ortaya çıkmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkiye’de harcama baskıları, borçlanmada siyasi sınırlılıklar, ulusal ve uluslararası iktisadi ve siyasi şartlar bütçe politikasının çerçevesini çizmiştir. İktisadi ve mali bağımsızlığın sağlanması, siyasi bağımsızlığın pekiştirilmesi için tarihi, siyasi, mali ve psiko-sosyal nedenlerle denk bütçe politikasına geçilmiştir.¹³⁸

Türk bütçe sisteminin hukuki çerçevesinin esas olarak 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) ile belirlendiği görülmektedir. MUK, Devlet bütçesi (genel bütçe), mülhak (katma bütçe) ve hususi (özel) bütçe olmak üzere üç bütçe türü öngörmüştür. MUK, esas olarak devlet bütçesine ilişkin esasları düzenlemiş ve katma bütçeler ile özel bütçelerin hesap ve işlemlerinin özel kanunlarında yazılı koşullar saklı kalmak üzere bu Kanun hükümlerine tabi olacağını hükme bağlamıştır. Özel bütçeli idareleri oluşturan belediye ve il özel idarelerinin bütçelerine ilişkin tatbikat bunların görev ve teşkilatını düzenleyen kanunlar çerçevesinde yapılmış, katma bütçeli idarelerin bütçe uygulamaları ise MUK ve kendi özel kanunları doğrultusunda yürütülmüştür. Ayrıca, fonlar, döner sermaye işletmeleri, bağımsız idareler, özerk kuruluşlar gibi kurum ve kuruluşların bütçeleri MUK kapsamı dışında tutulmuştur.¹³⁹

Bütçe sisteminin reforma tabi tutulması ve yeni bir bütçeleme tekniğine geçilmesi 1960’lı yıllarda gündeme gelmiş ve bu dönemde program bütçe sistemine geçiş fikri ortaya çıkmıştır. Türkiye’de görev yapan Amerika Birleşik Devletleri uzmanlarının

¹³⁸ Nevin Coşar, **Kriz, Savas ve Bütçe Politikasının Oluşumu (1926-1950)**, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2004, ss.13-14

¹³⁹ Ekrem Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007, s.114

önerisiyle bütçe reformu konusunda teknik yardım yapılması kararlaştırılmış ve 1965-1970 döneminde bu konuda çeşitli çalışmalar yürütülmüştür.¹⁴⁰

Klasik bütçe uzun bir geçmişine, geniş bir uygulama alanı olmasına ve pek çok tecrübelerine rağmen bazı güçlükleri yenemediği gibi gelişen şartlara uyamama durumları da var olduğundan bazı eleştirilere uğramıştır. Bu eleştirileri “Program Bütçe Reform Grubu” üyelerinden Gülay Coşkun şöyle sıralamıştır:

- Klasik bütçe ile hükümetin neyi niçin yaptığı hangi amaçlara ulaşmak istediği değil, neleri satın aldığı ve bunlara ne kadar harcadığı saptanabilir. Bu harcamaların sonucu elde edilen yararlar ve hükümet programlarının maliyet-fayda ilişkileri üzerinde durulmaz. Bunun içindir ki, amaca önem verilmemekle, bu amaçların saptanması ve belirlenmesi için bir çaba sarf edilmez. Giderlerin saptanmasında sadece geleneklere bağlanılır ve siyasi faktörler büyük rol oynarlar.
- Klasik Bütçede amaçların saptanmasındaki bu eksiklik, hizmetlerin programlanmasına engel olduğu gibi, seçimlik programların yapılmasına ve bunlar arasında karşılaştırma yapmaya da olanak vermez.
- Bütçe hazırlama teknikleri gelişmemiştir. Geriye dönük, geçmiş bütçeler ile ödenek miktarları hakkında karar vermeye çalışır. Halbuki, yeni teknikler gelişmiştir. Sistem analizi ve bu analizin çeşitli matematiksel teknikleri mevcuttur. Fakat klasik bütçede bunlar kullanılmaz.
- Bu teknikler kullanılmadığı için tekniklerin kullanılmasına olanak verecek bilgi toplama raporlama sistemleri de klasik bütçede gelişmemiştir.
- Klasik bütçe ile plan ilişkisi kurulamamıştır. Plan, fonksiyonel ve ekonomik esaslara göre yapıldığı halde, klasik bütçe ekonomik bakımdan tutuculuğu ve fonksiyonel olma yerine sadece harcama kalemlerinin sıralanmasıyla meydana geldiği için bu ilişki kurulamamıştır.
- Klasik bütçe henüz kamu fonlarının ihtiyaçlar arasında mantıki bir dağılımı yapacak kurumsal bir çerçeveye oturtulamamıştır.
- Klasik bütçede hizmet görülmediği, fakat sadece harcama kalemleri sıralandığı için adeta her mali yıl her mali kalemin artması gerekir düşüncesiyle hareket edilerek, harcamalar sürekli bir artış gösterme eğilimindedir. Bir hizmetin azalması veya ortadan kalkması söz konusu dahi olmamaktadır. Teferruat

¹⁴⁰ Kenan Bulutoğlu, Erciş Kurtuluş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1981, s.105

içinde boğulurarak, hizmet programları bakımından büyük eksiklik ortaya çıkar.

- Klasik bütçenin esasını muhasebe aracılığıyla sıkı bir denetim teşkil eder. Ancak bu denetim evrak üzerinde, sadece formaliteyi gerektiren ve belki de bir saymanın ufak bazı hesaplarının denetimi ve onun sorumluluğunu doğuran bir denetimdir. Esas olan, yönetici sorumluluğu, etkin bir sorumluluk denetimi olduğu halde klasik bütçede bu anlamda verimlilik ve etkinlik denetimi yoktur.¹⁴¹

Bütçe Reform Grubu tarafından yapılan hazırlıklar ve bazı kuruluşlardaki pilot uygulamalar neticesinde 1973 yılı bütçesinin program bütçe esaslarına göre hazırlanması kararlaştırılmış, kuruluşlara bu yönde çağrı yapılmış ve bu yıldan itibaren Türkiye’de program bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır.¹⁴²

1973 yılında program bütçeye geçiş çalışmalarına kadarki dönemde, kamu harcamaları kurumsal olarak ve harcama türleri itibariyle sınıflandırılmıştır. Kaynak tahsislerinde hizmet maliyet ilişkisi kurulmamış, kurumların ihtiyaçları esas alınmış ve bütçe uygulamalarına ve ödeneklerin kullanımına ilişkin işlemlere yönelik denetimlerde yasaya uygunluk biçiminde gerçekleştirilmiştir.

3.2.2. Türkiye’de Program Bütçe Dönemi

Ülkemizde; kamu harcamalarında artış, toplam vergi yükündeki artış, devletçe uygulanan iktisat politikalarının amaçlarının gerçekleştirilememesi, klasik bütçe ilkelerinin katı bir biçimde uygulanması, ödenek tahsisi ve denetim yetersizliği, plan-bütçe ilişkisinin zayıflığı ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenme gereği şeklinde kısaca sayılan nedenlerden ötürü, hazırlık çalışmaları 1955 yılında Milli Savunma Bakanlığı’nda kontrolörlük örgütünün kurulmasıyla başlatılmasına karşın, bir bütün olarak Program Bütçe Sistemine geçiş için yapılan çalışmalar 1965 yılına kadar gitmektedir. Nihayet program bütçe çalışmalarına 1968 yılında 1969 bütçesi için yardımcı bir çalışma şeklinde başlanmıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO)’ne bağlı Bütçe Reform Grubu önce 1969 yılı bütçesi hazırlanırken Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıklarıyla Tarım Bakanlığı’na örnek niteliğinde program

¹⁴¹ Ertan Tosun, **Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı**, Devlet Bütçe Uzmanı, Bütçe Dünyası, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Sayı:18, 2004, s.3-4

¹⁴² Bulutoğlu ve Kurtuluş, s.105.

bütçeler yaptırmıştır. 1970 yılında tüm genel ve katma bütçeli daireler, program bütçe model çalışmaları kapsamına alınmıştır.¹⁴³

Program Bütçe Sisteminin başlıca unsurları olarak; program yapısı, uzun dönemli program ve mali plan ile program analizi sayılmıştır. Özellikle Program analizinin üzerinde durularak bu hususun tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi için;

- Hükümetin gayelerinin,
- Uygulanması mümkün olan alternatiflerin,
- Her yıl için programın toplam maliyet tahmininin,
- Her yıl için tespit edilen gayelerden beklenen faydanın,
- Alternatiflerle ilgili tahminler ve belirsiz kalan noktaların açıklanmasının ve yazılı

hale getirilmesinin gerekliliği üzerinde durulmuştur.¹⁴⁴

Uygulamada, siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, yapılması gerekli olan ve 1973 Bütçe Hazırlama Rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması (fonksiyonel kodlama sistemine geçiş, hizmet programlarının sağlıklı tespiti ile ilgili kurumsal değişiklikler gibi), 1975 yılında program bütçe sisteminde bütçe hazırlığı sürecinde temel araçlardan biri olarak tanımlanan (U) cetvelinin kaldırılması, tarihsel gelişim içinde harcama kalemleri ile devamlı oynanması ve bunun bütçe kodlama sisteminde 1973 yılındaki rehberde öngörülenlerin yapılmaması ile birleşmesi sonucu program bütçe sistemine geçilememiş ve bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulamasına devam edilmiştir.¹⁴⁵

Türkiye’de kamu yönetiminin zayıf ve kısır yapısı, bütçe yönetimine yeteri kadar önem verilmemesi, bütçenin teknik niteliklerinin yerini siyasi niteliklerin alması, program bütçeye yönelik beklentiler ile elde edilen sonuçlar arasında büyük farklılıklar yaratmıştır. Bütçe ve plan ilişkisinin kurulamaması, eşgüdüm sorunları, teknik olanakların yetersizliği nedeniyle bütçe reformuyla birlikte gerçekleştirilemeyen muhasebe, personel ve yönetim reformları program bütçeden beklenen başarının gerçekleşmemesine sebep olmuştur.¹⁴⁶

Sistemin niteliklerine hâkim personel sayısının azlığı ülkemizdeki uygulamanın zorluklarından bir başkasını oluşturmaktadır. Maliye Bakanlığı bütçe uzmanları dışında

¹⁴³ Tüğen, s.104

¹⁴⁴ Tosun, s.4

¹⁴⁵ T.C. Başbakanlık, DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No: ÖİK 535, Ankara, 2000, s.50

¹⁴⁶ Haluk Egeli, “Türk program Bütçe Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Alternatif Bir Bütçeleme Sistemi Önerisi”, **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 60, 1998, İstanbul, s. 29

kamu kesimi yönetici ve personelinin çoğunluğuna yönelik yeterli bir eğitim ve bilgilendirme programı bulunmamaktadır.¹⁴⁷

Program bütçe sisteminin en önemli unsuru, bütçeleme ile uzun süreli planlama süreçlerini başarılı bir şekilde birleştirebilmesidir. Bu açıdan ülkemizde planlı dönemin ve Devlet Planlama Teşkilatının varlığı program bütçe için bir şans olmuştur ancak mevcut örgüt ve planlama çalışmaları ile bütçeleme arasında istenilen ilişki hiç kurulamamıştır.

Türkiye’de Program Bütçe Sisteminin Başarısızlığının Nedenleri:

- Önce program bütçenin ne olduğu tam anlaşılamamıştır. Anlaşılmama masrafçı dairelerin personelinin yeterince eğitilmemesinden de doğmuş değildir. Eğitecek olanlar da, program bütçenin ne olduğu hakkında yeterince kesin fikirlere ve uygulama reçetelerine sahip olamamıştır.

- Türkiye’de PBS uygulanmaya başlandığından beri geliştirilmesine yönelik çaba gösterilmemiş, Program bütçe sistemi adı ile klasik bütçe esasları devam ettirilmiş, PBS sadece bir şekil değişikliği, bütçe sınıflamasında bir değişiklik olarak kalmış ve kamu yönetiminde etkinliği artırıcı ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılamamıştır.¹⁴⁸

- Bütçeyi uygulamakla görevli olan devlet memurları yeterince eğitilmemiştir. Program bütçe tekniği, sadece Maliye Bakanlığı’ndan değil, bütün masrafçı dairelerde yerleştirilmiş personel bulunmasını gerektirmektedir. Ülkelerin çoğunda yeterli sayıda personel eğitmek mümkün olmamıştır.¹⁴⁹

- PBS önemli ölçüde datalara ve bilgi işleme dayanmaktadır. Bilgi işlem alanındaki gelişmelerin henüz yaşanmamış olması nedeniyle PPBS den beklenen başarı sağlanamamıştır.

- PBS, geniş bir haberleşme, bilgi toplama, raporlama, denetim ve gözden geçirme süreçlerini gerektirdiği halde, ülkemizdeki uygulamada bu çeşit bir yapılanma sağlanamamıştır. Fiziksel ürün denetiminin, etkinlik, verimlilik kıstaslarının ve performans değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesi öngörülmüş ancak bilgi toplama, raporlama, gözden geçirme süreçlerinin reformun diğer aşamalarında gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.¹⁵⁰ PPBS ile var olan muhasebe sistemi arasında uyumsuzluk olduğu,

¹⁴⁷ Emine Karaduman, “Program Bütçe Uygulaması ve Sonuçları”, **Maliye Dergisi**, Sayı 26, 1977, Ankara, ss. 99 - 100

¹⁴⁸ Egeli, ss. 28-29

¹⁴⁹ Osman Zekayi Orhan, **Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no:1994-1, İstanbul, 1994, ss.30-32

¹⁵⁰ Falay, s.111

muhasebe sisteminin yeniden düzenlenerek maliyet muhasebesi temellerine dayandırılması gerekliliği bir başka eleştiri noktası olarak ortaya çıkmaktadır.¹⁵¹

- Programların değerlendirilmeksizin otomatik olarak her sene bütçede yerlerini alması "gerekçeleri" anlamsızlaştırmıştır. Oysa program bütçe "gerekçeye" çok önem vermiş, geçmiş beş yılın gerçekleştirmeleri ile gelecek beş yılın hedeflerinin yer alması istenilmiştir. Programların sabitlenmesi "gerekçeleri", sadece o birime kanunla verilen görevlerin sıralandığı ve bütçe çalışmalarında hiç incelenmeyen belgeler haline getirmiştir.

- Bir sistem analizi hüviyetini taşıyan PPBS, en azından orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duymaktadır. Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişki kurulamamıştır.¹⁵²

- Hükümet faaliyetlerinin tümünü kapsayan fonksiyonel bir sınıflandırma gerçekleştirilememiştir.

Sistemin gerektirdiği şekilde; programların alternatifleriyle birlikte hazırlanması, fayda ve maliyetlerinin belirlenip karşılaştırılması, personel etkinliğinin artırılması, sistem analizi için gerekli bilgi işlem merkezi kurulması, kamu örgütlerinin hizmet açısından yeniden örgütlenmesi, kamu faaliyetlerinde etkenlik denetiminin de uygulanması program bütçe sisteminde var olmasına rağmen Türk program bütçe sistemine girmemiştir.¹⁵³ Sisteminden beklenen başarı elde edilemeyince birçok ülkede uygulama alanı bulan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir.

3.2.3. Türkiye’de Performansa Dayalı Bütçe Dönemi

Kamu harcamalarında artış sonucunu doğuran ekonomik gelişmeler, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin sorgulanması ve sonucunda da reform çabalarını beraberinde gündeme taşımıştır. Sorunlara çözüm getirebilmek için ülkeler, sorunun odak noktasını meydana getiren kamu mali yönetim sistemlerini değiştirmeye yönelmişler, bu kapsamda kamu hizmetlerinin kalitesinin yükseltilmesi, kaynak kullanım kapasitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve tutumluluğun

¹⁵¹ Süleyman Akpınar, “Türkiye’de Program Bütçe Uygulaması”, **Maliye Dergisi**, Sayı 34, 1978, Ankara, s. 53.

¹⁵² T.C. Başbakanlık, DPT, ss.57-58

¹⁵³ Figen Altuğ, “Sıfır Esaslı Bütçeleme Üzerine”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 32. Seri, 1988/1989, İstanbul, 1990, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 3659, s. 6

sağlanması, siyasi ve yönetsel hesap verme mekanizmaları ile mali saydamlığın geliştirilmesine yönelik uygulamalar hız kazanmıştır.¹⁵⁴

Kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin işlevsel sınıflandırmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan performans bütçe, kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir bütçeleme tekniğidir.¹⁵⁵

Türkiye’de performans esaslı bütçeleme sistemi ile ilgili çalışmalar 2000’li yılların başında başlamıştır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Dünya Bankası ile kamu harcamalarının kurumsal çerçevesinin geliştirilmesi amacıyla bir proje yürütmüştür. Bu proje, 2001 yılı Mayıs ayında tamamlanmış ve hazırlanan bir rapor vasıtasıyla projenin sonuçları 2001 yılı Aralık ayında bakanlar ile yerli ve yabancı uzmanların katılımıyla açıklanmıştır. 2001 yılı 5 sıra no.lu Bütçe Uygulama Talimatının “Toplam Kalite Yönetimi” başlığı altında bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve uygulama sonuçlarının kontrolü ve denetiminde kalite yönetiminin etkin bir şekilde sürece dahil edilmesinin bu alandaki gelişimin sürdürülebilir olmasını sağlayacağı ve bütçe sistemlerinin kamu hizmetini büyük ölçüde şekillendirmesi nedeniyle de kamu kesiminde bir ivme yaratabileceği, böylece öz değerlendirme yoluyla kendini sürekli geliştiren kamu kurumlarının kaliteli hizmetleri ile vatandaşlarımızın memnuniyetini ve takdirini kazanacağı hükmü yer almıştır.¹⁵⁶

Ülkemiz Kamu Yönetimindeki reform süreci içerisinde Kamu Mali Yönetimi de değişime uğramaktadır. Değişim sürecinin en önemli unsurlarından biri merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ile çıktı ve sonuç odaklı Performans Esaslı Bütçeleme anlayışına geçilmesidir. 5018 sayılı Kanunun 9’uncu maddesi ile de Performans Esaslı Bütçeleme kavramı Türk Hukuk Sistemi içerisindeki yerini almıştır.

5018 sayılı Kanunun yayınlanmasından sonra 7 pilot kurumda Performans Esaslı Bütçelemeye geçiş çalışmaları başlatılmıştır. Tüm kamu kurumlarının bütçelerini performans göstergelerine dayandırmalarına yönelik çalışmalar ise hızla sürdürülmektedir.¹⁵⁷ Pilot kurumların belirlenmesinden sonra 5018 sayılı Kamu Mali

¹⁵⁴ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, 2005

¹⁵⁵ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Dördüncü Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1998. s.154

¹⁵⁶ Oral, ss.112-113

¹⁵⁷ <http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/Default.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFEB63B1F6541B1AB6>, Erişim 01.03.2012

Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiş ve mali sistemimize bütçe sistemi olarak performans esaslı bütçeleme sistemini getirmiştir.

Makro ekonomik istikrarın sağlanmasında bütçenin rolü son derece önemlidir. Bu süreçte uygulanan bütçe sistemi ise bütçenin başarısını yakından etkileyen bir unsurdur. Diğer yandan, ekonomide mali kuralların tesis edilmesi; yıllık bütçeleme sürecinin orta vadeye yayılması, gelecekteki bütçe koşulları hakkında gerçekçi tahminlerin ortaya konulması ve bütçe istikrarının mümkün olduğunca siyasi çıkarların dışında tutulması gibi bütçe ile ilgili bazı ilkelere de sıkı sıkıya bağlıdır.

Yukarıdaki ilkeler ışığında makro ekonomik istikrarın ve bu kapsamda mali disiplinin sağlanmasında bütçede aranan yeni öğeler; çok yıllık bütçeleme süreci, mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve performans ölçümüdür. Bu öğelerin gerçekleşmesini sağlayan ise performans esaslı bütçe sistemidir.¹⁵⁸

Yeni mali sistemin kavramları arasında yer alan performans esaslı bütçeleme ile bütçe ödeneklerinin tahsisi esnasında girdi odaklı (input) bir yaklaşım yerine çıktı (output), sonuç (outcome) odaklı bir yaklaşımın benimsenmesini ifade etmektedir. Performans programı (kavramı ise, kamu idarelerinin; **stratejik planlarıyla** uyumlu olarak bir mali yılda yürütülecek faaliyetlerini, kaynak ihtiyaçlarını, **performans hedef** ve **göstergelerini** içeren ve **faaliyet raporunun** hazırlanmasına esas teşkil eden bir dokümandır.¹⁵⁹

Performans Esaslı Bütçelemenin Temel Unsurları:

- Stratejik Plan
- Performans programı
- Faaliyet Raporları
- Stratejik Plan- Performans programı- Faaliyet Raporları ilişkisinin kurulmasıdır.

Performans Esaslı Bütçelemenin Tamamlayıcı Unsurları:

- Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi
- Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi
- Analitik Bütçe Sınıflandırmasıdır.

Türkiye’de Performans Esaslı Bütçelemenin Amaçları

- Mali saydamlığın (şeffaflığın) sağlanması,

¹⁵⁸ Siverekli, Demircan, s.53

¹⁵⁹ Kâmil Tüğen, Gülizar Gürsoy, Ahmet Özen, Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Dokuz Eylül Üniversitesindeki Uygulamanın Değerlendirilmesi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 35, 2011, s.10

- Hesap verme yükümlülüğünün gerçekleştirilmesi,
- Stratejik yönetim anlayışının oluşturulması,
- Performans yönetimi anlayışının uygulanabilmesi,
- Performans denetiminin gerçekleştirilebilmesi,
- Mali disiplinin sağlanması,
- Performansa dayalı ücretlendirmenin sağlanması,
- Kamuoyu denetiminin gerçekleştirilebilmesidir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1927 yılından bu yana kamu mali yönetimimizi düzenleyen temel Kanun olma özelliğini taşıyan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırarak, Türk mali sistemine çağdaş bir kamu yönetimi anlayışının unsurlarını getiren bir çerçeve kanundur. 5018 sayılı Kanun ile mali yönetim sistemimiz bütünüyle değişmekte, uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim anlayışı oluşturulmaktadır. Kanun ile çizilen kamu mali yönetimi anlayışında Maliye Bakanlığı, daha çok koordine fonksiyonuna sahip bir merkezi kurum haline gelmiştir.¹⁶⁰

5018 sayılı Kanun ile getirilen başlıca unsurlar aşağıdaki gibi ifade edilebilir:

Mali Saydamlığın gerçekleştirilmesine yönelik düzenlemeler

Hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik düzenlemeler

Bütçenin kapsamının genişletilmesi

Orta vadeli harcama çerçevesinin oluşturulması

Çok yıllık bütçeleme anlayışı

Performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş

Yetki Devri

Kamu sektöründe tahakkuk esaslı muhasebe ve çağdaş raporlama standartlarının oluşturulması

İç ve dış denetim, performans denetimine geçiştir.

Türkiye’de Performansa Dayalı Bütçe Sistemi uygulaması hala devam etmektedir. Bu bütçe sistemine ayrıntılı şekilde ilerideki konularda değinilecektir.

¹⁶⁰ Oral, ss.116-117

3.3. TÜRKİYE'DE BÜTÇE SİSTEMLERİNDE BÜTÇE REFORMLARINA İHTİYAÇ DUYULMASININ NEDENLERİ

Türkiye'de kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve devamında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılamadığı düşüncesi ve ekonomik krizler reform çabalarını hızlandırmıştır. Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Bu reformlardan en önemlisi kuşkusuz 2003 yılı sonunda çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur.¹⁶¹

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında ülkemizde bütçe reformlarına gerek duyulmasının temel nedenleri şu şekilde sıralanabilir;

- Konsolide bütçe dışındaki bütçelere dayanılarak yapılan harcamaların TBMM'nin bilgi ve denetimi dışına çıkması;
- Bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması;
- İdarelerin önlerini görebilecekleri stratejik planların yapılamaması;
- Devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla idarelerin görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması;
- Bütçe denetiminin esas itibarıyla mevzuata uygunluk denetimi şeklinde yapılması;
- Kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi;
- Ödenek tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması; yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması;
- Borçlanma ile ilgili bazı işlemlerin, genel ve katma bütçe ile ilgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemesi;
- Bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü;
- Devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamaması;
- Devletin teşvik politikaları ile yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi;

¹⁶¹ Bayar, s.136

- Bir bölümü yatırım ödenekleri arasında yer alan dış proje kredileri yoluyla gelen kaynakların bir kısmının, bütçe tavanının yüksek tutulmaması için bütçelenmemesi;

- Bütçe kanunlarında, KİT'lerin cari yıldan önceki kar paylarından Hazine'ye isabet eden tutarların, gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin, kuruluşların görev zararı alacaklarına veya sermayelerine mahsup edilmesine dair hükümler yer alması;

- Mevzuatta yer alan bazı hükümlerle, iç ve dış borç faiz ödenekleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlere ilişkin ödeneklerin yetersiz kalması durumunda ödemelerin gerçekleştirilmesine imkan sağlanmasıdır.¹⁶²

Sayılan bu aksaklıkların bütçe uygulamalarına olumsuz yönde yansması reform çalışmalarına hız kazandırmış ve uluslar arası kuruluşlarla işbirliğini gündeme getirmiştir. Nitekim, 1994 yılında Türkiye'ye gelen Dünya Bankası uzmanları "Dünya Bankası Misyon Heyeti Raporu (World Bank Aide- Memoire)" hazırlamışlardır. Uzmanlarca bütçe sistemimizdeki temel zaafılar şu şekilde sıralanmaktadır;

- Bütçenin kapsamı iyice daralmıştır; bütçe içerisinde olması gereken pek çok kamu fonu değişik adlar altında bütçe dışında kalmıştır,

- Bütçenin hazırlanması sırasında, bütçenin öğeleri arasındaki entegrasyonun yetersizliği; yatırım projelerinin gerektirdiği her türlü harcamanın yatırım bütçesi içerisinde kavranmaması, kimi proje giderlerinin cari harcama olarak değerlendirilmesi,

- Teknik olmayan nedenlerle harcamaların sistematik olarak düşük tahmin edilmesi. Bu zaaf; bütçe tahminlerinin gerçekçi olmayan makro ekonomik çerçeveye dayandırılmasının bir sonucudur,

- Ekonomik analizlere elvermeyen ve uygun bir muhasebe kod sistemi ile ilişkilendirilemeyen bir bütçe kodifikasyonunun varlığı,

- Yönetim bilişim sistemimizin yetersizliği; bilgilerin zamanlı ve doğru olarak elde edilip, yöneticilere sunulabilmesi bilişim teknolojisi olmadan mümkün görülmemektedir.¹⁶³

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde oluşturulan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" alt komisyonunda, ki bu komisyonun üyelerinin önemli bir kısmı daha sonra Dünya Bankası tarafından başlatılan "Kamu Harcamalarının Gözden Geçirilmesi ve Kurumsal İnceleme (PEIR-Public Expenditure and Institutional Review-)" çalışması içinde yer almışlar ve Mart 2000-Mayıs

¹⁶² Mutluer, Öner, Kesik, ss.124-125

¹⁶³ Arın, Kesmez, Gören, s.91

2001 tarihleri arasında ülkemizin “Kamu Harcama Yönetimi”nin nasıl bir yapısı olması gerektiği konusunda bir stratejik plan hazırlamışlar, hazırlanan raporda Türk Bütçe Sistemi’nin etkin bir biçimde uygulamaya konulamaması nedenleri olarak şu tespitlerde bulunulmuştur;

- PBS ile ilgili olarak gerek teoride gerekse de sistemin uygulanması sırasında ortaya çıkan (özellikle amaçlar, kullanılan araçlar ve sistemin işleyişi ile ilgili olması gereken esaslar gibi) bir çok yaklaşım vardır. Sistemin uygulanma ve geliştirilme döneminde bu anlamda bir tutarlı ve dinamik yapının kurulamamış olması en tepedeki problem olmuştur,

- PBS’ de hizmet programlarının belirlenmesi ve bu hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırılması süreci işleyişin ana noktası olup bu modeli klasik bütçeden ayıran en önemli yapısal farklılıktır. Hizmet programlarını gereğince tespit edebilen, kurumsallaşmayı bu boyut üzerine inşa eden ve bunların uygulanmasında fayda maliyet alternatifleriyle projelendirip ölçebilen bir bütçe yapısı kendisinden beklenenleri bu anlamda yerine getirebilecektir,

- Bir sistem analizi hüviyetini taşıyan PBS, en azından orta vadeli bir plana veya programa ihtiyaç duymaktadır. Ancak, uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişki kurulamamıştır,

- Hükümet faaliyetlerinin tümünü kapsayan fonksiyonel bir sınıflandırmanın gerçekleştirilememiş olmasıdır.¹⁶⁴

Yukarıda değinilen tüm bu eksiklikler kamu mali sürecinde reformların nedenlerini oluşturmuş ve reform sürecini hızlandırmıştır. Reformun temel sebeplerini dört başlık altında toplayabiliriz.

3.3.1. Plan – Bütçe İlişkisinin Kurulamaması

Kamu mali yönetim sistemimize yönelik eleştiriler temelde bütçe eksenli olmuştur. Özellikle bütçe sisteminin politika-plan-bütçe ilişkisini kurmada yetersiz olması, stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde bir planlamanın kamu idarelerinde hayata geçirilememiş olması, yine kamu idarelerinde görev tanımlarının açık bir şekilde yapılmaması, bu alandaki temel sıkıntılar olarak sıralanabilir.¹⁶⁵ Bu nedenle bütçe sistemimize yapılan reformların temelinde plan-bütçe ilişkisini kurulması yer almıştır.

¹⁶⁴ T.C. Başbakanlık DPT, ss.57-58

¹⁶⁵ Mutluer, Öner, Kesik, s.124

Kamu mali sistemimiz için stratejik plana dayalı performans esaslı bütçelemeyi öngören 5018 sayılı Kanunun 9. maddesine göre, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamakla yükümlüdür. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar.

Performans esaslı bütçe sisteminin farklı bir versiyonunu oluşturan planlama-programlama-bütçeleme sistemi, daha çok 1960 ve 1970'li yıllarda uygulama alanı bulan bir model olarak, kamu hizmetlerinin önceden belirlenmiş plan ve programlara göre yerine getirilmesini ve bu çerçevede kamu hizmetlerinin maliyetlendirilmesini, etkinliğin sağlanması bakımından önceliklerin belirlenmesini öngörmektedir.¹⁶⁶ Bu bütçe sistemi, performans bütçedeki etkinliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapmakta, yani amaçlanan programları gerçekleştirecek alternatif faaliyetler arasında kamu kesiminde kaynakları en etkin şekilde kullanacak olanı seçmektedir. Kısaca performans bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğini hedeflerken, program bütçede hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet (proje) planlanmakta ve bu hedefe ne derecede ulaşıldığı araştırılmaktadır.¹⁶⁷

3.3.2. Mali Disiplinin Sağlanmasının Gerekliliği

2001 yılında yaşanan mali ve ekonomik krizler, Türkiye'de kapsamlı kamu mali yönetimi reformları yapılmasını teşvik etmiştir. Türkiye'de hayata geçirilen kamu mali yönetimi reformunun temel hedefleri, mali disiplini güçlendirmek ve yeni kamu mali yönetimi yaklaşımları ile mali saydamlığı artırmaktır.

Kamu mali disiplindeki hızlı bozulma, ekonomik dengelerin aşırı derecede bozulması sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak özellikle kamu açıklarının aşırı genişlemesinden dolayı borçlanma ihtiyacı çok hızlı bir biçimde artmıştır. Kamu maliyesindeki disiplinin bozulması ile ortaya çıkan mali krizlerin etkilerini gidermek

¹⁶⁶ Candan, ss.57-58

¹⁶⁷ Recai Akyel, H. Ömer Köse, "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği", **Türk İdare Dergisi**, 2010, Sayı:466, s.16

üzere IMF destekli istikrar programları uygulanmak zorunda kalınmıştır. Bilindiği üzere mali disiplin anlamında Devlet nam ve hesabına gerçekleştirilen tüm mali işlemlerin Devlet hesaplarında yer alması zorunludur. Uluslar arası kuruluşların finanse ettiği ekonomik programın başarıya ulaşmasında da mali disiplin özel bir yer işgal etmektedir. Bu bağlamda mali disiplinin tesis ettirilerek sürdürülmesi önem kazanmaktadır. 5018 sayılı Yasa ile tüm mali işlemlerin bütçelerde yer alması öngörülmüştür.

Yürütülmekte olan ekonomik programın başarıya ulaşmasında önem taşıyan hususlardan birisi de, mali disiplinin sağlanması ve devam ettirilmesidir. Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası da mali disiplini sağlayıcı yönde düzenlemelerin yapılmasını öngörmektedir. Yapılmakta olan düzenlemelerin en önemli amacı da , kamu mali yönetimimiz dışında bulunan kaynakların mali sistemimize dahil edilerek kamu kaynaklarının kullanımında mevcut ayrıcalıkların asgari seviyeye indirilmesini sağlamaktır.

3.3.3. Hesap Verilebilirliğin, Katılımcılığın Ve Verimliliğin Arttırılması İle Vatandaş Memnuniyetinin Sağlanması

Türkiye’de hayata geçirilen kamu mali yönetimi reformunun diğer amaçları ise, kamu hizmeti sunumunun kalitesini iyileştirmek ve kamu sektöründe hesap verebilirliği, katılımcılığı, verimlilik ve vatandaş memnuniyetini artırmak olmuştur.

Kamu yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reform çalışmaları, sadece sistemin aksayan yönlerini düzenlemek anlayışıyla değil, kamu mali yönetimi reformu, vatandaşların bilgi edinme hakkı, etik bakış açısının hâkim kılınması, yerel yönetimler reformu, denetim sisteminin yeniden şekillendirilmesi ve yolsuzluklarla mücadele gibi birçok konuyu ve alanı da kapsayan bütüncül bir yaklaşımla yürütülmektedir.¹⁶⁸

Bütçede reform ihtiyacı özellikle ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkmış, kamu mali yönetim sisteminde yaşanan sorunlar, son yıllarda hep tartışılan konular arasında yer almış, parçalı, katı esas ve usullerle çalışan, yoğun ve etkin olmayan bir denetim sistemi üzerine oturmuş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği içinde barındırmayan, idarelere inisiyatif tanımayan girdi odaklı bir bütçeleme anlayışını benimseyen bir bütçe sisteminin sürdürülemezliği anlayışı hakim olmuştur.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmaları sırasında hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu

¹⁶⁸ T.C. Başbakanlık Stratejik Planı 2010-2015, Ankara, Ağustos, 2010

Raporunda; orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, mali disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kaynak tahsisi, meclisin bütçe üzerindeki etkinliğinin artırılması, denetimin etkinliğinin artırılması ve performans denetimine geçilmesi, kamuoyunun kamu harcamaları hakkında bilgilendirilmesi için kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması önerilmiştir.¹⁶⁹

Performans esaslı bütçe sistemi, bir yandan stratejik plan-bütçe ilişkisini sağlarken diğer yandan da performans denetimi ve değerlendirmesi için gerekli zemini oluşturmaktadır. Bu, kamuoyuna açık olarak hazırlanacak performans programları ve faaliyet raporları ile oluşturulacaktır. Performans denetimi, kamu idaresinin ne kadar kaynak kullandığından çok, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şeklidir. Bu denetim sonucunda kamu yöneticisinin ne kadar harcadığı değil ne ölçüde hedeflerine ulaştığı önemli hale gelecektir. Diğer bir ifadeyle, kamu kaynaklarının ulaşmak istenen amaca yöneltilip yöneltilemediği yani yerindeliği denetlenebilecektir.¹⁷⁰

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak kamu yönetiminin etkinliği ve güvenilirliğinin sağlanması temel amaç olmalıdır. Bu bağlamda, nitelikli kamu hizmeti sunumu için performans yönetimi, Toplam Kalite Yönetimi (TKY) gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin toplam yönetim kalitesinin artırılması gerekmektedir. 5018 sayılı Kanun da bu amaçlara hizmet etmek için oluşturulan yasal düzenlemelerden biridir.¹⁷¹

3.3.4. Avrupa Birliği' ne Katılım Süreci

Kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve devamında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılmadığı düşüncesi, reform çabalarını hızlandırmıştır. Bununla birlikte Türkiye'nin Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya

¹⁶⁹ Erüz, ss.3-4

¹⁷⁰ Bayar, s.12

¹⁷¹ Gülşah Karakuş, **5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu**, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010, s.10

Bankası gibi uluslararası organizasyonlara üyeliği de reform çabalarına ivme kazandırmıştır. Özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik süreci gelişmeleri hızlandırmış ve zorunlu hale getirmiştir. Bu tür kuruluş ve birliklerin kamu mali yönetim sistemine etkileri de oldukça fazla olmuştur.

Türk kamu yönetiminde ve kamu mali yönetimi alanında yaşanan gelişmeler son yıllarda çeşitli çalışmalarda da gündeme getirilmeye başlanmıştır. Gerçekten de, 2000'li yıllar Türkiye'sinde, tanılar ve çözüm önerileri farklılık gösterse de, "kamu yönetimi"ne ve "kamu mali yönetimi"ne ilişkin tartışmaların birçok platformda (siyasal, bürokratik ve akademik vs.) sürdüğüne, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2001, 2002, 2003 yılları programları, Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2001), (2003) Katılım Ortaklığı Belgesi, IMF'ye verilen niyet mektupları, Türkiye'de saydamlığın artırılması ve Kamuda Etkin yönetimin geliştirilmesi eylem planı, (Bakanlar Kurulu Prensip Kararı), 58. ve 59. Hükümet Programı ve Acil Eylem Planında, mevcut yapılanmanın kifayetsizliğinin sıklıkla vurgulandığına tanık olunmuştur.

Sonuçta gerek dünyadaki gelişmeler gerekse ülkedeki eksiklikler ve sorunlar Türkiye'de mali alandaki yapılanma gerekliliğini kaçınılmaz hale getirmiş ve bu çerçevede kamu mali yönetim sistemleri konusunda reform çalışmalarına başlanmıştır. Bu kapsamda devletin yarı mali işlemlerine¹⁷² çeki düzen verilmiş, uzun yıllardan beri büyük sorun olan bütçe içi ve bütçe dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmış, yıl içinde idare bütçelerine parlamento izni alınmadan ödenek eklenmesine imkan veren hükümler kaldırılmış, devlet borçlanması ve ihale sistemi çerçeve bir kanunla disiplin altına alınmıştır.¹⁷³

¹⁷² **Yarı Mali İşlem:** Bir ülkede Merkez Bankası ve/veya diğer kamu bankaları tarafından girişilen bazı faaliyetler nitelikleri itibarıyla parasal bir işlem yerine mali bir işlem niteliği taşırlar. Bu işlemler, bir vergileme, sübvansiyon ya da doğrudan transfer niteliği taşıdıkları halde bir kamu mali işlemi olarak yer almamaları ama özünde bu işlemlere benzer makroekonomik sonuçlar yaratmaları nedeniyle de, yarı mali işlemler denilmekte olup, bu tarz işlemler sonucunda oluşan kuruluş zararları, nihayetinde bütçeden karşılanmak zorunda kalınan maliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır. DEDEOĞLU, Emin, EMİL Ferhat, ERDEM, Can, **Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler**, 1999, Tesev Yayınları, İstanbul, s.9

¹⁷³ Karakuş, ss.9-10

3.4. TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE YAPILAN BAŞLICA REFORMLAR

Dünya ekonomisinde 1980'lerde başlayan değişim Türkiye'yi de etkilemiştir. Ekonomi büyümüş, kamu harcamaları ve gelirleri reel olarak artmış, kamunun borçlanma ihtiyacı finans piyasalarını etkileyen temel faktör haline gelmiştir. Bu anlamda ekonominin toplam üretim düzeyi 1998 yılı sabit fiyatlarıyla 1980'lerin başında yaklaşık 23 milyar YTL iken 1990'ların sonunda 50 milyar YTL'ye çıkmıştır. Benzer şekilde, bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı 1980'lerin başında %20'lerde iken 1990'ların sonunda %35'e yükselmiştir. Kamu harcamalarındaki gelişme yaşanan krizlerle birlikte hızla artmaya devam etmiş, geline nokta KİT'ler hariç kamu harcamaları toplamını gösteren genel yönetim harcamalarının GSMH' ya oranı %50'lere ulaşmıştır. Bu artışı belirleyen faiz giderleri ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler olmak üzere transferler olmuştur. Sonuç olarak, 1990'lı yıllarda uygulanan politikalar kamu yükümlülüklerinin artmasına, mali sistemin bütçe dışına çıkmasına ve saydamlıktan uzaklaşılmasına yol açmıştır.¹⁷⁴ 2000li yıllara gelindiğinde de bir takım mali sorunlarla karşılaşmış, reformun daha kapsamlı yapılması gerektiği anlaşılmıştır.

1927 yılından beri uygulanan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun çağdaş mali yönetim anlayışının gerisine düştüğü, gelişen ve değişen ihtiyaçları gidermede yetersiz kaldığı, parçalı bir mali yönetim ve bütçe yapısı doğurduğu, tüm kamu kurumlarını kapsamadığı, özetle dünyada ve Türkiye'de yaşanan değişim ve dönüşümler karşısında mevcut sistemin modern yaklaşımlardan uzak bir yapı oluşturduğu herkesçe kabul edilmektedir.

1050 sayılı Kanunla oluşturulan Türk kamu mali yönetim sistemine yöneltilen eleştiriler şunlardır:

- Mali yönetim sisteminin ve bütçenin kapsamının dar olması, bir çok kamu kurum ve kuruluşunun özel kanunlarla tanınan ayrıcalıklara istinaden mali yönetim sistemi ve bütçe dışında (genel ve katma bütçe kanunları) tutulması; mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, son yıllarda artış gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumların (üst kurullar) ve benzeri bağımsız bütçeli kuruluşların 1050 sayılı Kanun dışında tutulması, genel ve katma bütçeli kamu idareleri bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri ile çeşitli kanunlarla kurulmuş fonların kapsam dışı kalması,

¹⁷⁴ Volkan Erkan, **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama-Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2008, s.70

- Bütçe dışı harcamaların artış göstermesi, bir kısım harcamaların denetim dışı kalması,
- Parlamentonun bütçe sürecinde etkin olmaması; kesin hesap kanunlarının olması gereken, beklenen işlevi görmemesi,
- Kalkınma planları ile bütçeler arasındaki bağın kopması ve plan-program bütçe uygulaması arasında olması gerekli uyumun gözetilmemesi,
- Kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli kullanılmaması; sistemde bunu sağlayacak ve gözetleyecek müesseselerin öngörülmemiş olması; kamu harcamalarındaki israf, yolsuzluk ve çeşitli şekillerde ortaya çıkan suiistimleri önleyecek nitelikte bir sistem oluşturulamamış olması; bütçe ödeneklerinin amacına uygun olarak kullanımını sağlayacak mekanizmaların olmayışı,
- Harcama sürecinde yer alan ön kontrol aşamalarının çokluğu, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığının harcama öncesi kontrol aşamalarında (vize ve tescil) görev alması,
- Etkin bir harcama öncesi kontrol sisteminin kurulmamış olması, Yetki ve sorumlulukların iyi bir şekilde tanımlanmamış olması; harcama sürecinde yetki ve sorumluluk dengesinin kurulmamış olması, sorumlulukların sayman ve tahakkuk memurları üzerinde kalması,
- Yetkilerin merkezi kuruluşlarda (Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Müsteşarlığı, Sayıştay Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı) toplanması, bütçenin hazırlık ve uygulanması sürecinde harcamacı kamu idarelerine inisiyatif tanınmaması,
- Genel ve katma bütçeli kuruluşlar nezdinde hizmet veren Maliye Bakanlığına bağlı birimler (maliye başkanlıkları, bütçe dairesi başkanlıkları, merkez saymanlık müdürlükleri ile diğer saymanlıklar) ile bunların, mali hizmetlerini yürüttükleri harcamacı kuruluşlar arasında çeşitli sorunların yaşanması,
- Çağdaş kamu mali yönetiminin temel unsurları olan, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, çok yıllık bütçeleme, hesap verme sorumluluğu, mali saydamlık ve etkin iç kontrol gibi müesseselere sistemde yer verilmemiş olması; modern mali yönetim sistemlerinin enstrümanlarından yararlanılmaması, sistemin ve aktörlerin gerekli dönüşüm ve değişimlere kapalı olması,
- 1970'li yıllardan beri uygulanması kabul edilen program bütçe sisteminin etkin bir şekilde uygulanamaması,
- Mevcut bütçe kod yapısının imkanlarından gereği gibi yararlanılmaması, kodlama sisteminin etkin bir şekilde tatbik edilememesi; bütçe kod yapısının yetersiz

olması, bütçe uygulaması sonucunda elde edilen verilerin uluslar arası karşılaştırma yapılmasına imkan vermemesi,

- Kamu idareleri arasında muhasebe birliğinin sağlanmamış olması, çok farklı muhasebe uygulamalarına imkan verilmesi, tüm kamu kurumlarının mali kararlarının konsolide edilememesi,

- Muhasebe sisteminin sadece bütçe gelir ve giderlerinin takibi için kullanılması, tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmemiş olması, faaliyet sonuçlarının mali raporlarda izlenememesi, mevcut muhasebe sistemiyle üretilen mali kararların işlevsel olmaması; uygulanan devlet muhasebe sisteminin yetersiz kalması,

- Kamu hesaplarının, faaliyet raporlarının ve mali istatistiklerin kamuoyuna belirli periyotlarla açıklanmaması; mali saydamlığın sağlanamaması, zamanında ve güvenilir bilgi verilmemesi,

- Sayıştay tarafından yapılan dış denetimin kapsamının dar kalması, bazı kurum ve harcamaların denetim dışında kalması. Sayıştay denetiminin evrak üzerinden yapılan yasal uygunluk denetimiyle sınırlı kalması, son birkaç yıldır başlanan performans denetiminin pilot uygulamalarla sınırlı tutulması,

- Mevcut mali yönetim ve denetim sisteminin usulsüzlük ve yolsuzlukları önleyememesi,

- Mali disiplinin sağlanamaması; kamu kaynaklarının yasa dışı yollarla amacı dışında kullanılması,

- Mali denetim yapan, yapmakla görevli ve yetkili olan kurum ve birimler konusundaki belirsizlikler; yani denetim karmaşası yaşanması, Mevcut denetim sisteminin çağdaş denetim yaklaşım ve araçlarından uzak kalması, kamu idarelerinde iç denetim sisteminin kurulmamış olması, iç ve dış denetim standartlarının oluşturulmamış olması, performans denetimi yapılmaması (pilot çalışmalar harici), geleneksel denetim anlayışının hakim olması, merkez birimlerinin iş ve işlemlerinin denetim dışında bırakılmasıdır.¹⁷⁵

Yeni kamu yönetiminde reformların temel esasları aşağıdaki gibidir:

- Hem yukarıdan aşağıya ve hem de merkezden taşraya doğru yetki dağıtmak ve böylece katı bir merkeziyetçi yönetimden uzaklaşmak,

¹⁷⁵ Ekrem Candan, "Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler", **Vergi Dünyası Dergisi**, 295. sayı, Mart, 2006, s.188

- Buna karşılık kurum ve kuruluş yönetimlerini daha zorlayıcı performans taahhütleriyle; sayıca daha az fakat daha etkili kontrollerle ve daha net ve sıkı hesap verme yükümlülüğüyle bağlamak,

- Kıt olan kamu kaynakları için, bütçe ödeneklerinden pay alma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet ortamları yaratmak,

- Mal ve hizmet üretiminde vatandaşların istek ve taleplerine karşı çok daha duyarlı politikalar izlemeyi kamu kurum ve kuruluşlarının birincil amacı haline getirmek,

- İnsan kaynakları yönetiminde iyileştirmeler sağlamak, Bilişim teknolojilerinden alabildiğine yararlanarak hizmetleri daha hızlı, ucuz ve kaliteli üretebilmek,

- Kural koyma hizmetlerinin kalitesini yükseltmek formüle edilmektedir.¹⁷⁶

Kamu mali yönetimini reforma tabi tutan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun hazırlanmasında yukarıda sayılan temel ilkeler esas alınmıştır. Aynı zamanda Kanunun genel gerekçesinde de bunlara yer verilmiştir. Dolayısıyla kamu işletmeciliği ekolünün, performans değerlemesi, karlılık, verimlilik ve etkinlik şeklinde kamu mali yönetimine etkide bulunduğu ortaya çıkmaktadır.

3.4.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

Dünyada yaşanan gelişmelere paralel olarak, Türkiye’de 2000 sonrası dönemde kamu mali yönetim ve kontrol sisteminde önemli reform süreçleri gerçekleştirilmiştir. Bu reform çalışmalarından en önemlisi 2003 yılı sonunda çıkarılan ve 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu Kanun, yönetim ilkeleri olarak kabul edilen “mali saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarının yanı sıra stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeyi ve performans denetimini de düzenlemiştir. 5018 sayılı Kanun ile Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) bütçe denetimini etkin kılmak için kullanılan araçları gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden geliştirmesinin yanında, saydamlık ve hesap verilebilirliği ön plana çıkaran, çıktı ve sonuç odaklı, çok yıllık bütçe anlayışının oluşturulması amaçlanmıştır.¹⁷⁷ 5018 sayılı Kanunu uygulanabilir hale getiren 5436 sayılı kanundur. 5018 sayılı kanun 2003’te resmi gazetede yayınlandı ancak 2006’da uygulanmaya başlandı. Uygulanmaya başlamasına izin veren kanun 5436 sayılı kanundur.

¹⁷⁶ İhsan Gören, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, Sayıştay Yayınları, 2006, s. 28

¹⁷⁷ H.Hakan Yılmaz, Mustafa Biçer, Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010, ss.202-203

5018 sayılı Kanunla birlikte, Türk bütçe sistemi performans esaslı bütçe sistemine dönüştürülmüştür. Kanunun bütçe hazırlıkları ile ilgili maddesinin 2005 yılında, bütçe uygulamasına ilişkin hükümleri ise 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte, bütçe sisteminin topyekun değişmesi bu süreler içerisinde mümkün olmamıştır. 5018 sayılı kanun çerçevesinde oluşturulan yeni bütçe hazırlık süreci için öngörülen orta vadeli program ve orta vadeli mali planla kurumsal düzeyde stratejik planların ilişkisinin de kurulması gerekmektedir.

3.4.2. 5018 Sayılı Kanun İle Birlikte Getirilen Yenilikler

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kanun, temel bazı kavramlar esas alınarak hazırlanmıştır. Sistem bu kavram ve yaklaşımlar üzerine temellendirilmiştir.

Yeni kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin dayandığı temel unsurlar, esaslar şunlardır:

- Hesap verebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- Stratejik planlama
- Performans esaslı bütçeleme
- Çok yıllık bütçeleme (Orta vadeli harcama programı)
- Mali saydamlık
- Tahakkuk esaslı muhasebe
- Mali istatistiklerin ve faaliyet raporlarının yayımlanması
- İç kontrol sistemi
- Etkin bir iç denetim
- Dış denetim

3.4.2.1. Mali Sisteme Yönelik Yenilikler

Kamu maliyesine disiplin, hesap verilebilirlik, şeffaflık, etkinlik, iktisadi ve sosyal politikalarla bütünlük ve analitik bir yapı getirilmiştir.

5018 Sayılı Kanunda Faaliyet raporları; “Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından idari sorumlulukları çerçevesinde her yıl düzenlenir, bu raporlar stratejik planlama ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri,

belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayacak şekilde hazırlanır”, şeklinde ifade edilmiştir.

Faaliyet raporları; hesap verme olgusu olarak ta tanımlanabilir. Hesap verme sorumluluğu; yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun kullanılmasına, belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluktur. Açıkça belirlenmiş görev ve yetki sorumluluğuna dayanır. Etkin bir hesap verme mekanizması için personelin görev tanımlarının yapılabilmesi ve verilen sorumlulukla sağlanan imkânlar arasında bir ilişkinin olması gerekir.¹⁷⁸

Hesap verme sorumluluğu, bir görevi yerine getirmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin nasıl yerine getirildiği hususunda açıklamada bulunma zorunluluğudur. Kamu kaynaklarının dürüst ve rasyonel kullanımında birincil sorumluluk bakanların ve kurumların üst yöneticilerindir. Sayıştay; yönetimin bu temel sorumlulukları yerine getirirken, yaptığı aksaklıkları ve noksanları yasama organına raporlayarak hesap verme sürecine katkıda bulunmak durumundadır. Kamu yönetiminin bir emanet yönetim olarak algılanması sonucu olan hesap verme sorumluluğu anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulama tarzını da biçimlendirmektedir.¹⁷⁹

Diğer bir yenilik de kanunun 49’uncu maddesinde kurulması öngörülen “Devlet Muhasebesi Standartları Kurulu”dur. Bu kurul; Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı ve diğer ilgili kuruluş temsilcilerinin katılımıyla oluşturulacaktır. Bu kurulun görevi; genel yönetim kapsamındaki idarelerde uygulanacak muhasebe ve raporlama standartlarını, çerçeve hesap planını, düzenlenecek raporların şekil, süre ve çeşitlerini, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlamaktır. Çalışma usul ve esasları Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konacaktır.

Kanunun beşinci kısmında 55’inci maddesinde zikredilen iç denetim müessesesidir. İç Kontrol; idarenin amaçlarına , belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan mali ve diğer kontroller bütünüdür. İç kontrol mali kontrolün yanı sıra mali olmayan kontrolleri

¹⁷⁸ İhsan Gören, **Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Tesev Yayınları 16, 2000, İstanbul, s.113

¹⁷⁹ Safiye Kaya, **Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay, Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası**, 2003, Ankara, s. 244

de kapsamaktadır¹⁸⁰ Kanun ile birlikte şimdiye kadar Maliye Bakanlığı tarafından yapılan harcama öncesi kontrolün bu yasa ile ön mali kontrol olarak ilgili birimlere devredildiği görülmektedir.

Kanunun getirdiği bir diğer yenilik İç Denetim Koordinasyon Kurulu'dur. Kurulun görevleri ise idarecilerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek ve yıllık rapor halinde Maliye Bakanlığına sunmak ve kamu oyuna açıklamak olarak belirtilebilir.

Kanunda dış denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilecektir. Dış denetim: "Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin, kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır", şeklinde tanımlanmıştır. Devamında da dış denetim; mali denetim ve performans denetimi olarak iki bölümde ele alınmıştır. Farklı metodolojileri olan bu denetim süreçlerinin konsolide edileceği söylenmektedir. Ancak; mali denetim ve performans denetiminin nasıl konsolide edileceği açıklık kazanmamıştır.¹⁸¹

5018 Sayılı kanun ile çok sayıdaki denetim elemanları ve Maliye Bakanlığı görevlileri, Muhasebe Yetkilisi, Muhasebe Yetkili Yardımcısı, ve İç Denetçi olarak nitelenmiş ve çok sayıda unvanlarla görev yapan denetim elemanlarının isimlendirilmesinde kavram kargaşasına son verilmeye çalışılmıştır.

3.4.2.2. Bütçe Sistemine Yönelik Yenilikler

Türkiye'de 1973 yılına kadar klasik bütçe anlayışı hakim olmuş, bu tarihten sonra da program bütçe uygulamasına geçilmiştir. KMYKK ile merkezi bütçe sistemindeki düzenlemeler çerçevesinde yıllık bütçe süreci, gelecek yıl bütçe değerleri ve izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer veren, birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir harcama sistemine dayanacaktır. Kanunun, 9'uncu maddesinde belirtildiği gibi kamu kurumları; geleceğe ait misyon ve vizyonlarını oluşturarak, performans esasına dayalı olarak stratejik plan hazırlayacaklardır. Kısaca performans esaslı bütçeleme sistemine geçilecektir.

5018 Sayılı Kanun ile 2006 mali yılından itibaren gelecek üç yıllık dönemi kapsayan çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş, konsolide bütçe sisteminin yerini

¹⁸⁰ Mehmet Sait Arcagök, 2005 "Glassory Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control(PIFC)", <http://www.forum.europa.eu.int/public/irc/home/main>. Erişim; 16.02.2012

¹⁸¹ Oğuz Oyan, "Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform", <http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar-BSB/IktisatToplum> 14 Ocak 2004, Erişim 27.04.2012.

merkezi yönetim bütçesi almıştır. Üç yıllık bütçe uygulaması, IMF programlarının işleyişiyle uyumlu bir sistemdir. Bu şekilde bir sonraki hükümet, bir önceki hükümetin programlarına devam etmek durumunda kalacak, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesiyle sınırlandırılması söz konusu olacaktır.¹⁸²

3.4.2.2.1. Türkiye’ de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Strateji kavramı; belirlenen hedeflere ulaşmak için temel amaçlar, gayeler veya hedefler ve önemli politikalar, planlar bütünüdür. Strateji gelecekle ilgilidir. Günümüzde özel kesim açısından bakıldığında iyi yönetim ilkeleri¹⁸³ başarılı bir şekilde uygulanmakta ve stratejik yönetim kavramı da yeni uygulamalar kapsamında ortaya çıkmaktadır. Buna göre stratejik yönetimin en genel tanımı, bir işletmenin hedef ve amaçlarını belirleyerek bu amaçlara ulaşabilmek için gereken kaynaklarını bu yönde kullanmasıdır. Stratejik yönetim, aynı zamanda bir işletmenin uzun dönemli performansını tanımlayan yönetsel kararların ve faaliyetlerin uygulanmasıdır. Bunlar, çevresel izleme, strateji oluşturma (stratejik ya da uzun dönemli planlama) strateji araçlarını değerlendirme ve kontrolü içermektedir. Stratejik yönetim çalışmaları bu nedenle işletmenin güçlü ve zayıf yönlerini açığa çıkaran çevredeki fırsat ve tehditlerin değerlendirilmesi ve izlenmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹⁸⁴

Planlama geleceğe yönelik bir kavramdır. Bireylerin ya da örgütlerin gelecekte ne yapacaklarına önceden karar vermelerini içerir. Ne yapılacak, ne zaman yapılacak, nasıl yapılacak, kim yapacak gibi sorulara önceden yanıt verilmesidir.

Türkiye’de planlama konusundaki çalışmalar, Cumhuriyetin kurulmasıyla başlamıştır. Planlamaya yönelik faaliyetlerin yoğunlaşmasında sanayileşmeye yönelik girişimlerin önemli bir rolü olmuştur. Bu çerçevede sanayi planları oluşturulmuş ve ortaya konulan hedeflere göre çalışmalar yapılmıştır.

Sanayi planları sonrasında, planlama işlevinin yerine getirilmesi ve planların yapılması ve uygulanmasını sağlamak üzere 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı

¹⁸² Ahmet Dikmen, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler**, 2005, <http://bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar-BSB-Dikmen, KMYKK, Erişim; 27.04.2012>

¹⁸³ **İyi yönetim:** Toplumun kritik ihtiyaçlarının giderilmesi bakımından kamusal kaynakların ve sorunların etkin ve etkili yönetimi anlamına gelmektedir. **İyi yönetim ilkeleri:** Katılım, hesap verilebilirlik, sorumluluk, dürüstlük, şeffaflık, yolsuzluklarla mücadele, demokrasi ve desantralizasyondur.

¹⁸⁴ Füsün Çınar Altıntaş, **Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi**, <http://euspk. ege. edu. tr/docz/paword4. doc> , Erişim; 17.04.2012

kurulmuş ve Yüksek Planlama Kurulu oluşturulmuştur. Planların hazırlanması ve uygulama süreci ilk kez 1961 Anayasası'nda düzenlenmiştir.¹⁸⁵

21. yüzyıl; uluslararası kuruluşların, uluslar üstü şirketlerin, uluslararası bölgesel birleşmelerin, özellikle güçlü devletlerin gelecek planları için stratejik planlamalar çağıdır. OECD, gelişmiş ülkeleri ortak politikalara yönlendiren bir üst strateji kuruluşuna dönüşmektedir. Dünya Ticaret Örgütü küresel boyutta serbest ticaretin kurumsallaşması planlaması ve uygulamasını adım adım ilerletmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu AB iç pazarı adına derinleşme politika ve planlarıyla uyumlaşmayı daha ileriye taşıma faaliyeti içindedir. Güçlü toplumlar, stratejik gelecek planları uygularken, bir yandan da uluslararası zeminlerdeki kararların kendi planlarına uygun şekilde oluşması için etkili bir faaliyet içinde olmak durumundadırlar.¹⁸⁶

3.4.2.2.1.1. Stratejik plan

Stratejik plan, kamu kurumunun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eden belge olarak nitelendirilebilir. Stratejik planların işlevsel olabilmesi, bu planda yer alan amaç ve hedeflerden belirli bir maliyet gerektirenlerin bütçelerde yerini bulmasına bağlıdır. Hükümetlerin öncelikleri, stratejik plarlarda kendini bulmaktadır. Bütçelerin stratejik planların üzerine oturtulması, hükümetlerin öncelikleri ile kaynak tahsisi bağının kurulduğu anlamına da gelmektedir.¹⁸⁷

Stratejik planlar, misyon ve vizyon belirlemesi ve bunlara uygun olarak stratejik hedeflerin ulusal ve bölgesel planlara uygunluğunun sağlanması ve strateji ve planların sürekli gözden geçirilerek yenilenmesi aşamalarını ifade etmektedir.¹⁸⁸

24.12.2003 tarihinde yürürlüğe giren “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” çerçevesinde Türk kamu mali yönetiminde stratejik planlamaya dayalı PEB modeli benimsenmiştir. Kanunda yeni bütçeleme sistemine “Stratejik planlama ve PEB” başlığı altında yer verilmiştir. Buna göre: “*Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefleri saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu*

¹⁸⁵ Mesut Hastürk, **Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Muhasebat Kontrolörü, Erkan Karaaslan (Editör) **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar** içinde. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2006, s.6

¹⁸⁶ DPT, Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma, **Planlama Dergisi**, Ankara 2002, <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil.pdf>, Erişim; 17.04.2012

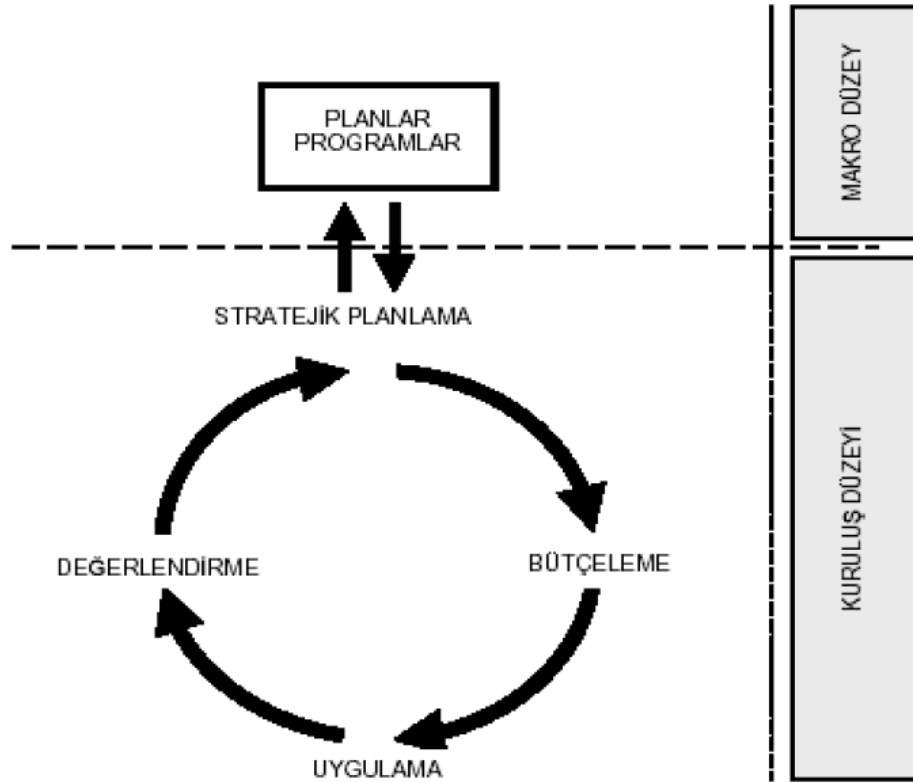
¹⁸⁷ Özen, s.229

¹⁸⁸ Hilmi Çoban, Fatih Deyneli, **Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1, 2005, s.25

*sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlamaları” (madde 9) hükmü gereğince tüm kamu kurumlarının PEB’e geçişi sağlanmıştır.*¹⁸⁹

Kamu kurumları gelecek dönem bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu şekilde ve performans esasına dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmaktadır. Maliye Bakanlığı, kamu kurumlarının bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğunu ve kurumların bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemekle görevlendirilmiştir. Performansın ortaya konulmasında temel alınacak performans göstergeleri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu kurumu tarafından birlikte tespit edilerek bu kuruluşun bütçesinde yer alacak ve performans denetimleri de bu göstergelere göre yapılacaktır.¹⁹⁰

Şekil 3: Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme



Kaynak: Hastürk, 2006, s.8

¹⁸⁹ Egeli, Akdeniz, Aksaraylı, Tüğen, Özen, s. 30

¹⁹⁰ Özen, s.232

“Stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemleri belirlemesini gerektirir. Uzun vadeli ve geleceğe dönük bir bakış açısı taşır. Kuruluş bütçesinin stratejik planda ortaya konulan amaç ve hedefleri ifade edecek şekilde hazırlanmasına, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna rehberlik eder.”¹⁹¹

Stratejik planlamanın özellikleri ve yöneldiği hedefler;

- Girdilerin değil, sonuçların planlamasıdır.
- Değişimin istenilen yönde olabilmesini sağlamaya yönelik, değişimi destekleyen ve geleceği yönlendirebilen ve dinamik bir yaklaşıma sahiptir. Stratejik planlamanın bu işlevi yerine getirebilmesi düzenli olarak gözden geçirilmesi ve değişen şartlara uyarlamasına bağlıdır.
- Gerçekçi bir yaklaşımla arzu edilen ve ulaşılabilir bir geleceği planlar.
- Disiplinli ve sistemli bir şekilde, bir kuruluşun kendisini nasıl tanımladığını, neler yaptığını ve yaptığı şeyleri niçin yaptığını değerlendirmesi, şekillendirmesi ve bunlara rehberlik eden temel kararları ve eylemleri üretmesine imkan veren kaliteli bir yönetim aracıdır.
- Hedeflenen sonuçların nasıl ve ne ölçüde gerçekleştiğinin izlenmesine, değerlendirilmesine ve denetlenmesine temel oluşturarak hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesine ve gelişmesine katkı sağlar.
- Kuruluşun en üst düzey yetkilisi de dahil olmak üzere diğer yetkili ve idarecilerin ve kuruluşta görev alan her düzey çalışanın katkısı, ortak çabası ve desteği olmaksızın stratejik hedeflere ulaşmanın mümkün olmadığı, takım ruhu çalışmasına esas katılımcı bir yaklaşımdır.
- Stratejik planlama, kısa vadeli amaçlara yönelik değil uzun vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik bir yaklaşımdır.
- Stratejik planlama, kuruluşların farklı yapı ve ihtiyaçlarına uyarlanabilen esnek bir yönetim aracıdır. Bütün kuruluşlarda şablon halinde uygulanamaz.
- Stratejik planın, sadece bir belge olarak ortaya konulması yeterli olmayıp, planın sahiplenilmesi ve plan doğrultusunda çalışmaların yürütülmesi gerekir.

¹⁹¹ Hastürk, s.8

- Stratejik planın hazırlanma sürecinde kamu idarelerinin kaynak yapısı ve durumu dikkate alınmakla beraber bütçeye bağlı değildir. Dolayısıyla stratejik plan hazırlanma sürecinde bütçe ve kaynak taleplerinin planı şekillendirmemesi, aksine hazırlanmış olan stratejik planın bütçeyi şekillendirmesi gerekir.¹⁹²

Stratejik planlama en iyi ve optimal stratejik kararları yapmaya odaklanırken, stratejik yönetim stratejik sonuçların üretilmesine odaklanmaktadır.¹⁹³ Bu çerçevede stratejik yönetim, örgütün başarılı olması için çevresel değişimler dikkate alınarak, örgütün amaçları doğrultusunda planlanan ve geliştirilen stratejilerin örgüt içinde her türlü önlem alınarak uygulanması ve kontrol edilmesi süreci olarak tanımlanabilir.¹⁹⁴ Kısaca ifade etmek gerekirse, stratejik yönetim stratejik planların hazırlanması, uygulanması ve izlenip değerlendirilmesini kapsamaktadır.¹⁹⁵

¹⁹² DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, Nihai Taslak, 2003, s.6

¹⁹³ Hüseyin Özgür, **Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim**, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004, s.209

¹⁹⁴ Ömer Dinçer, **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beşinci Baskı, Beta Basım- Dağıtım, İstanbul, 1998, s.35

¹⁹⁵ Osman Yılmaz, **Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.147

Tablo 7: Stratejik Yönetim Süreci

Soru	Yöntem	Cevap
Neredeyiz?	• Plan ve programlar • SWOT analizi • Paydaş analizi • Hedef kitleyle ilgili tarafların belirlenmesi	Durum Analizi
Nereye ulaşmak istiyoruz?	• Kuruluşun var oluş gerekçesi • Temel ilkeler	Misyon ve ilkeler
	• Arzu edilen gelecek	Misyon
	• Orta vadede ulaşılacak amaçlar • Spesifik, somut ve ölçülebilen hedefler	Amaçlar ve hedefler
Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?	• Amaç ve hedeflere ulaşma yöntemleri	Stratejiler
	• Detaylı iş planları • Maliyetlendirme • Performans programı • Bütçeleme	Faaliyetler ve projeler
Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?	• Geri besleme • Ölçme yöntemlerinin belirlenmesi • Performans göstergeleri • Uygulamaya yönelik ilerleme ve sonuçların değerlendirilmesi	Performans ölçme ve Değerlendirme

Kaynak: Düriye Toprak, **Türkiye'de Performansa Dayalı Mali Yönetim Çerçevesinde Stratejik Planlama**, S.D.Ü. Uluslararası Davraz Kongresi, 24-27 Eylül 2009, Isparta, s.5

Yukarıdaki tabloda da görüleceği gibi stratejik planlama sürecinin ilk adımı “Neredeyiz?” sorusunu kuruluşun kendisine sorması ile başlamaktadır. Bu soru, kuruluşun faaliyetlerini yürüttüğü ve içinde bulunduğu iç ve dış ortamın ayrıntılı bir şekilde incelenmesini, irdelenmesini ve değerlendirilmesini içeren “durum analizi” yapılarak cevaplandırılır.

Durum analizinde kuruluşun yasal yükümlülükler çerçevesinde yürüttüğü faaliyetler ve sunduğu hizmetler ortaya konulur. Kuruluşun, kalkınma planları, sektörel ve bölgesel plan ve programlar ile kuruluş kanunundan kaynaklanan yetki, görev ve sorumlulukları ifade edilir. Kuruluş tarafından sunulan hizmetlerin genel hedef ve politikalara uygunluğu, hizmet sunum süreçleri ve hizmet kalitesi, bu alanda benimsenen genel stratejiler, kuruluşun hangi kurum ve kuruluşlarla koordinasyon içinde çalıştığı/ çalışması gerektiği gibi hususlar değerlendirilir.

Kuruluşun faaliyet gösterdiği alanlarda ülkemizde ve dünyadaki genel eğilimler tartışılır. Bu sebeplerle durum analizinde kuruluşun tarihi gelişimi; yasal yükümlülükleri ve mevzuat analizi; faaliyet alanları ile ürün ve hizmetlerinin belirlenmesi; paydaş analizi; kuruluşun genel yapısı hakkında bilgi içeren kuruluş içi analizi; son olarak faaliyet gösterdiği ortamı ve dış koşulları analiz eden çevre analizine yer verilir.¹⁹⁶ DPT tarafından kamu kurumlarında hazırlanacak stratejik planlarda bir şablon olarak önerilen bu model, SWOT (zayıflıklar-üstünlükler-fırsatlar-tehditler) yaklaşımını temel almaktadır. Buna göre, örgütler yasal düzenlemeler, uluslararası gelişmeler, ekonomik, sosyolojik, siyasal ve teknolojik yapılar, paydaşlar gibi dış çevre unsurlarının sunduğu fırsat ve tehditlerle; kuruluşun yapısı, insan kaynakları, kültürü, teknolojik ve mali durumu, çalışanları gibi iç çevre unsurlarından oluşan zayıf ve güçlü yanlarını analiz ederek geliştirecekleri stratejilerle etkin, verimli ve kaliteli mal ve hizmet üretebileceklerdir.¹⁹⁷

“Nereye ulaşmak istiyoruz?” sorusunun yanıtı ise kuruluşun var olma gerekçesinin özlü bir şekilde ifade edilmesi anlamına gelen “misyon”un, ulaşılması istenilen ve hedeflenen geleceğin kavramsal, gerçekçi ve öz bir ifadesi olan “vizyon”un, kuruluşun faaliyetlerine yön veren “ilkeler”in, elde edilmesi için gayret ve çabaların yönlendirileceği genel kavramsal sonuçlar olarak belirtilebilecek “stratejik amaçlar”ın ve amaçların elde edilebilmesi için

¹⁹⁶ DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, 2. Sürüm, Haziran, 2006, s.15

¹⁹⁷ Ahmet Nohuttçu, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri: Kuramsal Çerçeve ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2007–2011 Dönemi Stratejik Planı Örneği**, 1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, 2008, Sakarya, s.108

ulaşılması gereken spesifik-ölçülebilir sonuçlar anlamına gelen “hedefler”in ortaya konulmasını içerir.¹⁹⁸ Burada aşamada istenilen, örgütün amaçlarını örgütün tüm elemanlarına benimseterek ve alt sistemlere yayarak bireysel amaçlarla örgütsel amaçları uyumlaştırmak, yani örgütsel amaçlara daha etkin bir şekilde ulaşabilmek için gerekli stratejileri ve geleceğe yönelik hedefleri belirlemektir.¹⁹⁹

“Gitmek istediğimiz yere nasıl ulaşabiliriz?” sorusunun cevabı, amaçlar ve hedeflere ulaşmak için takip edilecek yollar ve kullanılacak yöntemler olan stratejilerle verilir. Son olarak, yönetsel bilgilerin derlenmesi ve plan uygulamasının raporlanması anlamındaki “izleme” ve alınan sonuçların daha önce ortaya konulan misyon, vizyon, temel değerlerler, amaçlar ve hedeflerle ne ölçüde uyumlu olduğunun, kısaca performansın değerlendirilmesi ve buradan elde edilecek sonuçlarla planın gözden geçirilmesini ifade eden “değerlendirme” süreci ise “Başarımızı nasıl takip eder ve değerlendiririz?” sorusunu cevaplandırır.²⁰⁰

Stratejik yönetim kavramı, mali kaynakların stratejik tarzda yönetimini içeren bir kavram olarak, yalnızca etkin kaynak kullanımına değil aynı zamanda etkili, sonuca odaklı ve sonuçlarla bağlantılı, ölçülebilen, izlenebilen kaynak yönetimine ve bu amaca uygun olarak tasarlanan ve yürütülen bütçe sürecine dayanmaktadır.²⁰¹

3.4.2.2.1.2. Performans Programı

Performans programının başarısında stratejik plan oldukça önemlidir. Nitekim iyi bir stratejik plan oluşturulabilmesi aynı zamanda iyi bir performans programının hazırlanmasına da zemin hazırlayabilir. Sistemde performans programı, bütçe belgesinin tamamlayıcı bir unsurdur. Buna göre iyi bir performans programı; bütçe hedeflerini hedeflerle ilişkilendirmeli, hesap verebilirlik ve mali saydamlığa hizmet edecek şekilde hazırlanmalı ve mümkün olduğunca az sayıda ancak ölçülebilir performans göstergelerine sahip olmalıdır.²⁰²

Kurumlar tarafından hazırlanmış olan performans programları, gerek performans göstergelerinin tespitinde gerekse yıllık hedeflerin ortaya konulmasında sıkıntılar olduğu ortaya çıkmaktadır. Ayrıca uzmanların performans programlarını hazırlamalarına yönelik

¹⁹⁸ Hüseyin Cesurhan Taş, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama, **Türk İdare Dergisi**, yıl:77, sayı:449, 2005, Aralık, s.105

¹⁹⁹ Muhsin Halis, Mehmet Tekinkuş, **Kamuda Performans Yönetimi**, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s.172

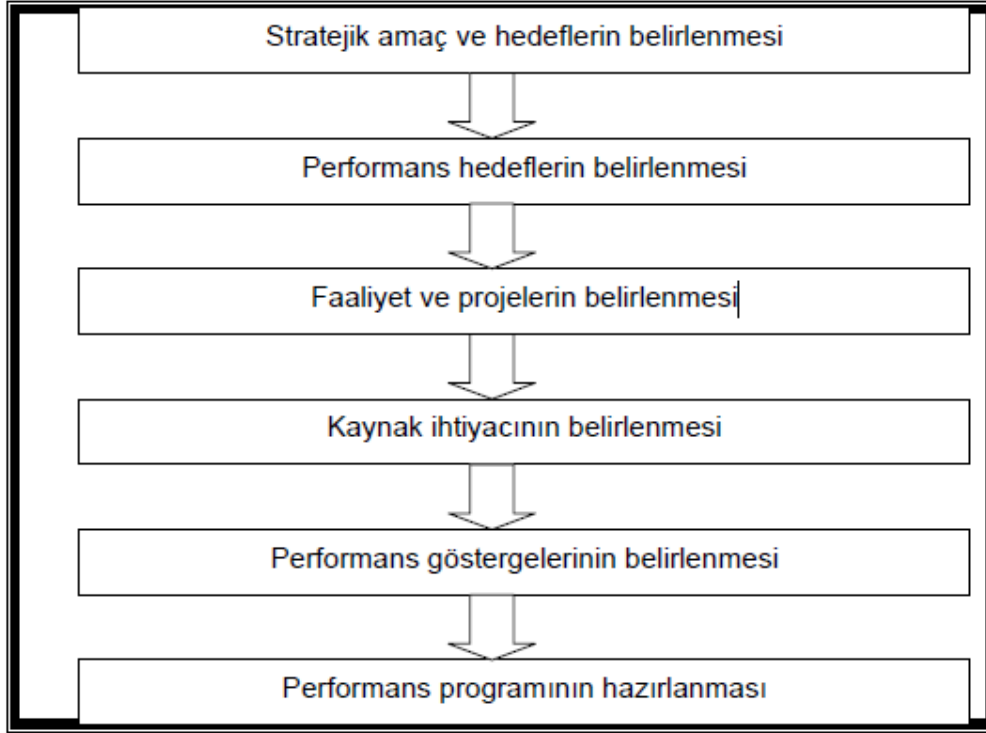
²⁰⁰ DPT, ss.8-9

²⁰¹ Birol Aydemir, **Stratejik Yönetim ve Bütçe**, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005, 23-27 Mayıs, s.27

²⁰² Özen, s.236

eğitim programlarına alınmalarında da aksaklıklar görülebilmektedir. Bu kişiler genelde performans programlarının ne anlam ifade ettiğini ve nasıl uygulanabileceği konularında fazla bilgiye sahip değildirler. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi'ne göre, performans programının hazırlanmasında altı aşamanın gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Tablodan izlenebileceği gibi

Şekil 4: Performans Programı Hazırlık Aşamaları



Kaynak: Özen, s.239

bu aşamalar içinde en çok durulması gereken kaynak ihtiyacının belirlenmesi sürecidir. Kaynak ihtiyacının belirlenmesi faaliyet/proje maliyetlerinin tespiti ile başlamaktadır. Bir faaliyet/projenin maliyeti ise maliyet unsurlarının belirlenmesi, birim fiziki kaynak ihtiyaç miktarının hesaplanması, planlanan çıktı düzeyine göre toplam fiziki kaynak ihtiyacının tespiti, kaynakların birim fiyat veya maliyetlerinin belirlenmesi, toplam faaliyet/proje maliyetinin hesaplanması ve faaliyet/proje maliyetinin bütçe sınıflandırması bazında gösterilmesi aşamaları takip edilerek tespit edilmektedir.²⁰³

Kamu idarelerinin temel politika hedefleri ile bunların kaynak ihtiyaçları arasında bağlantı kuran performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında,

²⁰³ Özen, s.239

performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışının geçerli olmasını sağlamaktadır.²⁰⁴

3.4.2.2.1.3. Faaliyet Raporları

Performans esaslı bütçelemenin son aşamasında ise, kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetler ile bunların sonuçlarına ilişkin olarak düzenledikleri faaliyet raporları yer almaktadır. 5018 sayılı Kanun, üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanmasını ve bunun kamuoyuna açıklanmasını öngörmektedir. İdare faaliyet raporunun, ilgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan malî bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini de içermesi gerekmektedir.²⁰⁵

Kamu yönetiminin performansını ölçmek ve geliştirmek amacıyla kamu mali yönetim reformları kapsamında önemli düzenlemeler yapılmaktadır. İzleme ve değerlendirme sistemi, bu düzenlemelerin merkezinde yer almaktadır.

İzleme ve değerlendirme ile ;

- Kamusal politikaların seçimi ve uygulanması sonucunda oluşan başarı ve başarısızlığın ortaya çıkarılması,
- Başarısızlığa neden olan siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi yoluyla hesap verebilirliğin sağlanması,
- Başarısızlığın nedenlerinin araştırılarak gerekiyorsa devam eden faaliyet ve proje uygulamalarına son verilmesi,
- Geleceğe dönük politikaların doğru bir şekilde oluşturulması amacıyla karar vericilere gerekli bilgilerin sağlanması amaçlanmaktadır.

Faaliyet Raporları şu ilkeler çerçevesinde hazırlanmalıdır;

Sorumluluk ilkesi: Faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanır.

²⁰⁴ Ahmet Taner, Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:83, 2011, s.11

²⁰⁵ Taner, ss.13-14

Doğruluk ve tarafsızlık ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğru, güvenilir, önyargısız ve tarafsız olması zorunludur.

Açıklık ilkesi: Faaliyet raporları, ilgili tarafların ve kamuoyunun bilgi sahibi olmasını sağlamak üzere açık, anlaşılır ve sade bir dil kullanılarak hazırlanır. Raporlarda teknik terim ve kısaltmaların kullanılması durumunda bunlar ayrıca tanımlanır.

Tam açıklama ilkesi: Faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin eksiksiz olması, faaliyet sonuçlarını tüm yönleriyle açıklaması gerekir. İdarenin faaliyetleriyle ilgili olmayan hususlara faaliyet raporlarında yer verilmez.

Tutarlılık ilkesi: Faaliyet sonuçlarının gösterilmesi ve değerlendirilmesinde aynı yöntemler kullanılır. Yöntem değişiklikleri olması durumunda, bu değişiklikler raporda açıklanır. Faaliyet raporları yıllar itibarıyla karşılaştırmaya imkân verecek biçimde hazırlanır.

Yıllık olma ilkesi: Faaliyet raporları, bir mali yılın faaliyet sonuçlarını gösterecek şekilde hazırlanır.²⁰⁶

Ülkemizde kamu kurumları, ilgili yıl performans programları neticesinde idare faaliyet raporu hazırlamakta ve bu raporlar çeşitli aşamalardan sonra TBMM'ye gelmektedir. Diğer yandan Maliye Bakanlığı tarafından muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezi yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak kesin hesap kanun tasarısı hazırlanmaktadır. Bu tasarı, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulmakta ve bir örneği de Sayıştay'a gönderilmektedir.²⁰⁷

3.4.2.2.1.4. Performans Denetimi

Performans esaslı bütçeleme sistemi bir yandan stratejik plan-bütçe ilişkisini sağlarken diğer yandan da performans denetimi ve değerlendirmesi için gerekli zemini oluşturmaktadır. Bu zemin kamuoyuna açık olarak hazırlanacak performans programları ve faaliyet raporlarıdır. Performans denetimi kamu idaresinin ne kadar kaynak kullandığından ziyade, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şeklidir. Bu denetim sonucunda kamu yöneticisinin ne kadar harcadığı değil ne ölçüde hedeflerine ulaştığı önemli hale gelecektir. Yani kamu harcamalarının ulaşılacak istenen amaca yöneltip yöneltilemediği

²⁰⁶ Özen, ss.243-244

²⁰⁷ Özen, ss.243-247

yani yerindeliği denetlenebilecektir. Performans esaslı bütçelemeye geçiş ile hem kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığı belirlenecek hem de iç denetim birimleri aracılığıyla Sayıştay tarafından denetime konu edilebilecektir.

İdareler, stratejik planlarında öngörülen hedeflere ulaşmak ve elindeki kaynakları bu hedefler doğrultusunda yönetmek üzere faaliyet göstereceklerdir. Bu faaliyetlerin tarafsız ve bağımsız bir şekilde ve uluslararası standartlara uygun olarak değerlendirilmesi, etkin ve etkili çalışan bir iç denetim sisteminin varlığına bağlıdır.

5018 sayılı kanun dahilinde iç denetim faaliyetlerinin düzenlenmesine yönelik İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurulun koordinasyonu doğrultusunda faaliyet yürütecek olan iç denetçiler; İç Denetim Birimi İşlem yönergelerinin oluşturulması, risk yönetiminin tanıtımı; kurum makro risk haritasının oluşturulması; idari işlerin ve süreçlerinin yazılı hale getirilmesi; riskleri ve derecelerini tespit; iç kontrol önlemlerinin tanıtımı ve alınması gereken iç kontrol önlemlerinin önerilmesi çalışmalarına öncelik vereceklerdir.²⁰⁸

Performans esaslı bütçeleme sistemi dış denetime de tabidir. Dış denetim ilgili kurum tarafından değil bağımsız bir kurum olan Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Sayıştay denetimini düzenlilik denetimi ve performans denetimi olarak ikiye ayıran 6085 sayılı Kanuna göre, düzenlilik denetimi;

a) Kamu idarelerinin gelir, gider ve malları ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu idarelerinin mali rapor ve tablolarının, bunlara dayanak oluşturan ve ihtiyaç duyulan her türlü belgelerin değerlendirilerek, bunların güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi,

c) Mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi suretiyle gerçekleşecektir.

Bütçe sonuçlarının dış denetiminde performans programından faaliyet raporuna kadar pek çok süreç inceleme ve araştırma konusu yapılabilir. Performans programlarının denetiminde, programda yer alan hedeflerin, idarenin öncelikli amaç ve hedefleriyle uyumluluğu ve yürütülen faaliyetlerle gerçekleştirilebilirliği; performans göstergeleri ile ölçülebilirliği; çıktı-sonuç odaklı olup olmadığı; performans göstergelerinin hedeflere ulaşma derecesini ölçebilecek nitelikte, ölçülebilir, ulaşılabilir, güvenilir veri

²⁰⁸ Özen, s.254

sunacak nitelikte olup olmadığı, hem geçmiş dönemlerin hem de diğer idarelerin benzer göstergeleriyle karşılaştırılabilir olup olmadığı gibi temel kriterlerden hareket edilecektir.²⁰⁹

Kaynak ihtiyacının tam ve doğru şekilde belirlenip belirlenmediğinin tespitine ilişkin olarak ise, performans hedeflerinin her birisi için gereğinden fazla faaliyet-proje belirlenip belirlenmediği, faaliyet-projelerin uygulanabilir ve maliyetlendirilebilir olup olmadığı, her bir faaliyet için hesaplanacak maliyet tutarlarından bütçe kaynakları ile finanse edilen kısımların analitik bütçe sınıflandırmasının ekonomik kodlarına uygun olarak belirlenip belirlenmediği, maliyetlendirmelerde girdi fiyatları ve diğer ekonomik değerlerin gerçeği ortaya koyup koymadığı, tahmini belirlemelerin gerçekçi öngörülere dayanıp dayanmadığı, kaynaklarla faaliyetler arasındaki ilişkinin iyi kurulup kurulmadığı gibi hususlar incelenebilecektir.²¹⁰

Faaliyet raporlarının denetimi ise daha çok, yukarda bahsedilen kriterler çerçevesinde, önceden belirlenen performans hedefleri ve göstergelerine ulaşmak için ilgili yılda yürütülen faaliyetlerin ne ölçüde yeterli olduğu, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile gerçekleşen sonuçlar arasında sapma olup olmadığı, sapma varsa bunda planlama/programlama faaliyetindeki yetersizliklerin mi, yoksa yürütülen faaliyetler ile kullanılan kaynakların yetersizliğinin mi etkili olduğu gibi temel sorular üzerinden gerçekleştirilecektir.²¹¹

İç kontrol ve denetim mekanizmaları sağlanmadan kurumların dış denetimlerinin istenilen düzeylerde olamayacağı söylenebilir. Bu değerlendirmeler ışığında performans denetiminin ikili bir yapıya sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu sürecin dış denetim boyutunu Sayıştay üstlenirken, iç denetim boyutunu ise 5018 sayılı kanun kapsamında kurumların kendileri üstlenmektedir.²¹²

3.4.2.2.1.5. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi'nden Beklenen Faydalar

5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe türleri değişmiş ve bütçeler uluslar arası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek

²⁰⁹ Maliye Bakanlığı , **Performans Programı Hazırlama Rehberi**, BUMKO Genel Müdürlüğü, 2009, Ankara, s.13

²¹⁰ Murat Turhan, **6085 sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği**, Dış Denetim, Sayı: 3,2011, s.100

²¹¹ Taner, s.24

²¹² Özen, s.257

istenmektedir. 5018 Sayılı kanun ile uygulamaya konulan performans esaslı bütçeleme sistemi ile kamu mali sistemimiz yeniden yapılandırılarak mali sistemimize faydalı olacaktır. Performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen faydalar aşağıda başlıklar halinde kısaca belirtilmiştir.

3.4.2.2.1.5.1. Mali Saydamlık

İyi yönetim ilkeleri arasında yer alan saydamlık, mali alanda da iyi yönetişimin bir gereği olarak görülmektedir. Mali saydamlık, son yirmi yılda dünyada mali alanda yaşanan reform süreçlerinde öne çıkan kavramlardan birisidir. 5018 sayılı Kanunda tanımlanmış ve çeşitli maddelerde mali saydamlığın sağlanmasına yönelik düzenlemelere yer verilmiştir.²¹³

5018 sayılı Kanunun 7'nci maddesine göre mali saydamlık, "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesinde ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi" olarak tanımlanmıştır. Performans esaslı bütçeleme, mali saydamlığı sağlamak üzere getirilmiş en önemli düzenleme olarak görülmektedir.²¹⁴ Performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak ve kamuoyuna açıklanacak belgelerin tamamı saydamlık açısından gerekli önemli bilgileri içerecektir.

3.4.2.2.1.5.2. Hesap Verebilirlik

Mali saydamlık gibi hesap verebilirlik de iyi yönetim prensipleri arasında sayılmakta ve her düzeydeki kamu yöneticisinin sorumluluğuna teslim edilen kamu kaynağını, hukuka uygun ve verimli bir şekilde kullandığının hesabını vermesi olarak kısaca tanımlanmaktadır.²¹⁵

5018 sayılı Kanunun 8'inci maddesinde hesap verme sorumluluğu; "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden,kullanılmasından,

²¹³ www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...EEruzMakale1, Erişim 02.04.2011, Ertan Erüz, **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığı, s.8

²¹⁴ Bayar, s.158

²¹⁵ Nihal Samsun, **Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim**, Maliye Bakanlığı (İyi Yönetişimin Temel Unsurları adlı kitap), 2003, s. 18

muhasabeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” olarak tanımlanmıştır. Kanunun bu maddesine göre, hesap verme sorumluluğu siyasi, idari ve hukuki sorumluluğu içerecek şekilde ele alınmıştır.

3.4.2.2.1.5.3. Mali Disiplin

Performans esaslı bütçeleme sürecinde hazırlanacak belgeler bilgi üretilmesini ve bütçelerin bilgiye dayalı olarak hazırlanmasını sağlayacağından Maliye Bakanlığı’nın bütçeleri daha etkili bir şekilde izlemesi ve değerlendirmesi mümkün olacaktır. Kamuya açık, hedeflere dayalı belgeler hazırlanması kamu idarelerini başarılı olma yönünde motive ederken, kaynak kullanımında tasarruflu olmaya da zorlayacaktır. Bu durum, makro düzeyde kaynak dağıtımının etkili bir şekilde yapılmasını sağlarken, verimlilik artışı ile birlikte kaynak israfını da önleyecektir. Sonuç olarak performans esaslı bütçeleme, mali disiplini sağlamada önemli bir araç olarak kullanılabilecektir.²¹⁶

3.4.2.2.1.5.4. Performans Yönetimi

Performans yönetimi; kurumsal başarının elde edilebilmesi için her çalışanın, birimin ve sürecin performansının değerlendirilmesi ve performansın geliştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması ve uygulanmasıdır.²¹⁷ Performans esaslı bütçeleme sürecinde kurumun büyüklük ve yapısına göre, kurumsal düzeyde ve harcama birimleri düzeyinde ve/veya kurumun her faaliyet, süreç, birim, bölümü için ayrı bir planlama, performans ölçümü ve değerlendirmesi yapılabilecektir. Her bir harcama birimi için performans programı ve faaliyet raporu hazırlanacaktır. Performans esaslı bütçe sürecinde oluşturulacak kurumsal performans hedefleri ile performans açısından izlenmesi gerekli olan alanlara yönelik oluşturulacak göstergeler bir yönüyle de kamu idarelerinde performans yönetiminin oluşturulmasına kaynak teşkil edecektir.²¹⁸

²¹⁶ Bayar, s.159

²¹⁷ Hulusi Şentürk, **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2005, s.28

²¹⁸ Bayar, s.160

3.4.2.2.1.5.5. Performansa Dayalı Ücretlendirme

Performans esaslı bütçeleme kurumsal düzeyde performans hedeflerinin oluşturulmasını gerekli kılması, bu hedeflerin oluşturulması sırasında faaliyet analizlerinin ve dolayısıyla personel ihtiyacı analizlerinin yapılmasını gerektirmektedir. Bu süreçte çalışanların ortalama iş standartları belirlenerek, bu verilerin hizmet standartlarına dönüştürülmesi suretiyle çalışanların performansının izlenmesi mümkün olacaktır. Bu suretle çalışanların performansa dayalı olarak ödüllendirilmesine objektif bir temel hazırlanmış olacaktır. Kamu idarelerinde çalışanlara yönelik performans göstergelerinin oluşturulması ve performansın değerlendirildiğine yönelik bir anlayışın yerleştirilmesi çalışma motivasyonunu ve işgücü verimliliğini artıracaktır.²¹⁹

3.4.2.2.1.5.6. Performans Denetimi

Performans esaslı bütçe sistemi, bir yandan stratejik plan-bütçe ilişkisini sağlarken diğer yandan da performans denetimi ve değerlendirmesi için gerekli zemini oluşturmaktadır. Bu, kamuoyuna açık olarak hazırlanacak performans programları ve faaliyet raporları ile oluşturulacaktır. Performans denetimi, kamu idaresinin ne kadar kaynak kullandığından çok, üretilen kamusal ürün ve hizmetlerin vatandaşları ne ölçüde memnun ettiği sorusuyla ilgili bir denetim şeklidir. Bu denetim sonucunda kamu yöneticisinin ne kadar harcadığı değil ne ölçüde hedeflerine ulaştığı önemli hale gelecektir. Diğer bir ifadeyle, kamu kaynaklarının ulaşılmak istenen amaca yöneltip yöneltilemediği yani yerindeliği denetlenebilecektir.²²⁰

3.4.2.2.1.5.7. Kamuoyu Denetimi

Stratejik planlar, performans programları, faaliyet raporları kamu idareleri tarafından kamuoyuna açık bir şekilde sunulur ve böylece kamuoyu bilgi sahibi olabilecektir. Kamuoyu bu şekilde finansmanına katıldığı kamu harcamalarının nerelere

²¹⁹ www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...EEruzMakale1, Erişim 02.04.2011, ERÜZ, Ertan, **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığı, ss.10-11

²²⁰ Bayar, s.160

harcandığı hakkında bilgi sahibi olacak ve ödediği vergileri, aldığı kamu hizmetleri ile karşılaştırabilecektir. Bu bilgilerin kamuoyuna sunulması yöneticileri hem daha dürüst davranmaya hem de daha kamu yararı gözetir şekilde davranmaya sevk edecektir.

3.4.2.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Devletin gelişen fonksiyonları sonucu önem kazanan bütçe gelir ve harcamalarının birer maliye politikası aracı olarak kullanılması, bunlarla ilgili tasniflerin devlet harcaması ve gelirlerinin ekonomik ve sosyal hayata etkilerinin araştırılmasını sağlayacak biçimde olmasını zorunlu hale getirmektedir. Modern maliyeciler, devlet gelir ve harcamalarının ekonominin tümü üzerinde gittikçe artan fonksiyonlarının anlaşılmasına olanak verecek, bütçenin makro ekonomik fonksiyonlarını ön plana çıkaracak şekilde sınıflandırmalara önem vermişlerdir.²²¹ Türkiye’de uygulanan sınıflandırma yöntemi analitik bütçe sınıflandırmasıdır.

Program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkân vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış ve değişik kuruluşlarda test edilmiştir. Analitik Bütçe Sınıflandırması’nın pilot uygulaması Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe ve Ege Üniversiteleri pilot kuruluş olarak seçilerek bu kuruluşların 2002 yılı bütçeleri yeni bütçe kodlaması sistematığına göre hazırlanmış ve 2002 yılı boyunca mevcut kod yapısına paralel bir biçimde uygulanmıştır.²²²

Analitik bütçe sınıflandırmasının;

- 01.01.2005 tarihinden itibaren mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ile özel bütçeli kurum ve kuruluşlarda,

²²¹ BULUTOĞLU ve KURTULUŞ, ss.63-170

²²² Hatice Dayar, İbrahim Bakırtaş, **Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı Ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi**, Dumlupınar Üniversitesi Yayınları, 2005, s.4

- 01.01.2006 tarihinden itibaren döner sermayeli kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşlarda (kamu iktisadi teşebbüsleri hariç)

tamamen uygulamaya geçirilmesiyle, genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşların mali planlarının ve mali raporlarının uluslararası standartlara uygunluğu sağlanarak konsolide edilebilir hale getirilmesi, performans esaslı bütçelemeye temel teşkil edebilmesi ve mali yapıda saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması hedeflenmiştir.²²³

3.4.2.2.2.1. Bütçe Sınıflandırmasında Yaşanan Sorunlar ve Analitik Bütçe Sistemine Geçişin Nedenleri

Kamu kurum ve kuruluşlarının analitik bütçe sistemine geçmesini gerektiren çeşitli nedenler bulunmaktadır. Aşağıda bu nedenler kısaca açıklanmıştır.

- Kamu kurumlarının idari yapılanmasının fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olarak düzenlenmemesi hizmet sunumunda karmaşıklığa ve israfa yol açmıştır. Böylece ülkemizde PPBS uygulamasından kamusal kaynakların öncelikli alanlara göre ve rasyonel şekilde dağıtımı mümkün olamamıştır. Bu tür sonuçlar ise yeni bütçeleme sistemlerine yönelik çalışmaları gerekli kılmıştır.²²⁴

- Fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımı geliştirilmemiş ve aynı kodlar, değişik kurumlarda değişik hizmet gruplarını ifade etmiştir. Bunun yanında sınıflandırma sistemi, ülkenin mali, ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyememiş ve mali mevzuatın oluşturulmasında kodlama ile sınıflandırma standartları korunamamıştır

- Bütçenin kod yapısı ise sağlıklı bilgi akışını sağlayacak nitelikleri yitirmiş ve kod yapısı içerisinde fonksiyonel ve ekonomik kodlar iç içe yer almıştır. Kod büyüklüklerinin sınıflandırma ile uyum düzenlenmemiştir. Örneğin: 999 adet harcama kalemi oluşturmak mümkün iken yalnızca 10 harcama kalemi kullanılmıştır. Kurumsal kodlamada oldukça yetersiz kalmıştır. Kodların kullanımı zaman içerisinde giderek daralmıştır. Zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlar için geliştirilen çözümler sistemi bozulmuş ve hizmet, maliyet analizlerine ilişkin yöntemler giderek zaafa uğramıştır.

- **Altyapı problemleri:** Teknik altyapı, ortaya çıkan ihtiyaçlara uygun olarak geliştirilememiş ve özellikle teknolojik gelişme ihtiyacının oldukça gerisinde

²²³<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFFC29D2305A995420>, Erişim: 07.06.2012

²²⁴ Özen, s.215

kalmıştır. Ayrıca yeterli sayıda nitelikli personel istihdamını sağlamak mümkün olmamıştır. Bununla birlikte merkezi bütçe birimleri, iş ve yetki merkezileşmesi sebebiyle yeni politikalar geliştirilmek ve analizler yapılmak yerine rutin işlemler üzerine yoğunlaşmıştır.

- **Uluslararası Kuruluşlarla Olan İlişkiler:** Analitik bütçe sınıflandırma uygulamasına geçilmesinde en etkili nedenlerden biri ülkemizin uluslararası kuruluşlar ile (IMF, Dünya Bankası ve AB) olan ilişkileridir. Bu tür uluslar arası kuruluşlarla yapılan karşılıklı görüşmelerde bütçe uygulamalarında reforma gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunun anlamı dünyada yaygınlaşan yeni kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği düzenlemelerin ülkemiz mali sistemi açısından gerekli olduğudur. Öyle ki, IMF'nin Türkiye'ye açtığı kredi dilimlerinin serbest bırakılmasının bile bu düzenlemelerin hayata geçirilmesine bağlı olduğu basında sıkça yer almıştır.²²⁵

3.4.2.2.2. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı

Yeni bütçe kodlamasını tanımlamak gerekirse yeni kodlama bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlamayla yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistiki veriler üretmeye imkan vermesi nedenleriyle yeni bütçe kodlaması Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılmıştır.²²⁶

Analitik bütçe sınıflandırmasının sistematüğini kurumsal, fonksiyonel, ekonomik ve finansman tipi sınıflandırma oluşturmuştur.

3.4.2.2.2.1. Kurumsal Sınıflandırma

Kurumsal sınıflandırma, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve performans sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiş olup, bütçe türleri itibarıyla

²²⁵ Hayrettin Güngör, **Analitik Bütçe Sınıflandırılması Ve Yerel Yönetimler**” Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt:7, Sayı:8, Ağustos 2002, ss.28-29

²²⁶ <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFFC29D2305A995420>, Erişim 01.05.2012

gruplandırma bunun istisnasıdır. Siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri kabul edilmiştir.

Dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama benimsenmiştir. Birinci düzey, bakanlıklar ile anayasal olarak eşdeğer kurumları ve bütçe türlerini belirlemektedir. İkinci düzey, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumları ifade etmektedir. Üçüncü düzey kodlar, ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar. Dördüncü düzey kodlar, destek ve lojistik birimleri ile politikaları uygulayan birimleri tanımlar.

3.4.2.2.2.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

İşlevsel sınıflandırma, politik organlarca belirlenen kamu harcamalarını kapsayan ve harcamalarla ulaşılmak istenen belirli hedeflerin anlamlı biçimde birleştirildiği bir sınıflandırma olarak tanımlanabilir. İşlevsel sınıflandırmanın çeşitli tanımlarından çıkan ortak özellik, belirli bir amaca yönelik hizmetlerle, bu hizmetlerin yürütülmesi için yapılan kamu harcamaları arasında çok açık bir ilişkinin kurulmasıdır.

İşlevsel sınıflandırmada yer alan hizmetlerin her biri (örneğin, milli savunma, eğitim, sağlık gibi) devleti oluşturan örgütlerin programları olup, halka sunulan değişik hizmetleri kapsamaktadır. Bu sınıflandırma, o hizmetleri hangi kuruluşların yaptığını dikkate almaksızın, harcamaların hangi amaçları gerçekleştirmek üzere kullanıldıklarını gösterir.

Böylece kamu harcamalarının amacı, belli hizmetler arasındaki dağılımı ve öncelikleri daha kolay görülebilecektir. Bu sınıflandırma, hizmetler konusunda, kamuoyuna, karmaşıklığı olmayan sağlıklı bilgiler verecektir. Aynı zamanda, devlet yönetiminden sorumlu karar organlarına da daha geniş politika amaçları belirleyebilme ve uygulama olanağı sağlayacaktır. Diğer yandan, çoğu kamu hizmetlerinde örnekleri görülebileceği gibi, belli bir hizmet türü, birden fazla devlet örgütü tarafından yürütülebilmektedir. Bu ise hizmetlerin belirginliğini azaltmaktadır. İşlevsel sınıflandırmanın bir diğer yararı da böyle bir sakıncayı geniş ölçüde ortadan kaldırmasıdır. Ayrıca, işlevsel sınıflandırmanın bir özelliği de örgütlerin bütçelerindeki ödeneğin, hizmeti belirten isimden çok, yapılan kesin harcamanın hangi amaca yönelik yapıldığıdır. İşlevsel sınıflandırma, yasama organına ve halka bilgi sunmak, işlevsel denetimi kolaylaştırmak yanında kalkınma planı ve hükümet programlarının devlet bütçesi haline gelmesini sağlayarak yürütülen hizmetleri eskisine oranla daha belirgin hale getirir.

Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey, devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde programlara bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Dördüncü düzey açılarak muhtemel ihtiyaçlar için boş bırakılmıştır.

3.4.2.2.2.3. Ekonomik Sınıflandırma

Bu sınıflandırma yöntemiyle devletin, milli gelire olan katkısını ve bu katkının azalıp çoğaldığı konusunda gerekli olan bilgileri sağlayabiliriz. Devlet kesimince yaratılan sermaye birikiminin, ulusal sermaye birikimi içindeki oransal payı da bu sınıflandırma ile belirlenebilir. Ekonomik sınıflandırma ile belirli dönemler arası karşılaştırmalar yapılarak, devletin talep arttırıcı faaliyetleri sonucu enflasyonist baskıya neden olduğu veya devlet faaliyetlerinin deflasyonist etkiler yarattığı gösterilebilir. Altı haneli ve dört düzeyli kod grubundan oluşur. Bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulamasını sağlar.

3.4.2.2.2.4. Finansman Tipi Sınıflandırma

Genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek ve ihtiyaç duyulan, devirli ödenekleri izlemek için geliştirilmiş, harcamanın hangi kaynakla finanse edildiğini gösteren ve tek 8 haneli koddan ibaret olan bir sınıflandırmadır. Finansman tipi kodlar; genel ve katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler, özel ödenekler, dış proje kredileri ve bütçe dışı fonlardan oluşmaktadır.²²⁷

3.4.2.2.2.3. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Özellikleri ve Faydaları

Analitik bütçe sınıflandırması, verilerin;

- Ölçmeye dayandırılarak elde edilmesini,
- Sade ve az tekrar edilir olmasını,
- Güvenilir olmasını,
- En az işlemle konsolide edilmesini,
- Ülkeler, dönemler ve kurumlar arasında karşılaştırılabilmesini, sağlayabilmeli ve uluslararası standartlara uygun olmalıdır. Bu özellikleri taşıyan bir sınıflandırma, bütçenin çağdaş işlevlerinin yerine getirilmesi açısından önem taşımaktadır.²²⁸

²²⁷ Dayar, Bakırtaş, s.9

²²⁸ Güner Demirel, **Yeni Bütçe Kod Yapısı**, Bütçe Dünyası, Sayı:9 , Kasım 2001, s.9.

Kurumsal sınıflandırmada iki önemli husus dikkati çekmektedir;

-Performans esaslı bütçeleme anlayışında, hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağı, siyasi idari ve mali sorumluluğun kime ait olacağının tespitine,

-Değişik kurumlarda aynı görev tanımı içine giren birimler arasında karşılaştırma yapılabilmesine imkan bulunmasıdır.²²⁹ Yani kurumsal sınıflandırmada, her bir düzeyde yer alan birim yöneticileri için belli bir sorumluluk da tespit edilmiş olmaktadır. Şöyle ki, ilgili birimde idareci sıfatıyla görev yapan kişi kendi biriminin harcamalarından sorumlu olacağından, biriminin bütçesiyle de yakından ilgilenecektir. Dolayısıyla, ödeneklerin rasyonel kullanılıp kullanılmadığı noktasında bir otokontrol sistemi de getirilmiş olmaktadır.

Finansman tipi sınıflandırma, Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışında Devlet tanımına giren bütün kurumları kapsamakta olup harcamanın finanse edildiği kaynağı göstermektedir.

Finansmanın ekonomik sınıflandırması, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi kaynaklardan finanse edildiğini, diğer taraftan, gelirler ile giderler arasında bir fazlalığın söz konusu olması halinde ise bu fazlalığın nasıl değerlendirildiğini gösterir.

3.4.2.2.2.4. Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Bütçe Sistemimize Getirdiği ve Getireceği Muhtemel Katkılar

Analitik bütçe sınıflandırmasının getirdiği önemli yenilikleri aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Detaylı bir kurumsal sınıflandırma ile program sorumlularının tespitine imkân vermesi,
- Kamu hizmetlerinin fonksiyonel tasnifini sağlaması,
- Genel yönetime dahil tüm idarelerde uygulanabilir olması nedeniyle bütçe verilerini konsolide edilmesine imkan tanınması,
- Uluslar arası karşılaştırmalara imkân vermesi, ölçmeye ve analize elverişli olmasıdır.

Analitik bütçe sınıflandırmasının temel hedeflerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Mali saydamlık ve hesap verebilirlik: Mali planlama ve raporlamanın, mali saydamlık ve

²²⁹ Fikret Çoker, **Yerel Yönetimler- Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi**, Mali Yönetim ve Denetim Yayınları, Ankara 2006, s.32

hesap verebilirlik ilkeleri bakımından geliştirilmesi, sınıflandırmanın önemli bir amacını oluşturmaktadır.

- Farklı bütçeleme anlayışlarının desteklenmesi: Geliştirilen sınıflandırma, performans esaslı bütçeleme gibi modern bütçe tekniklerinin uygulanabilmesi için gerekli altyapıyı sağlamıştır.

- İdari ve mali yapılanmadan bağımsızlık: Mali planlama ve raporlamanın, idari ve mali yapılanmalardan etkilenmeyen bir nitelikte olması sağlanmaktadır.

- Bütün kamu idarelerinin kapsama alınması: Mali planlama ve raporlamanın ilke ve esasları ile çerçevesinin, genel yönetim tanımına giren bütün kamu idarelerinde uygulanması imkânı elde edilmiştir. Böylece bütün kamunun mali planlarının ve raporlarının anlamlı ve kolay bir şekilde konsolide edilebilmesi sağlanmaktadır.

- Kamu hizmetlerinin esas alınması: Analitik bütçe sınıflandırması kapsamında fonksiyonel sınıflandırmanın da yer alması sebebiyle eğitim, sağlık gibi kamu hizmetlerini esas alan bir bütçeleme anlayışının uygulanması mümkün olmuştur.

- Uluslar arası Standartların Uygulanması: Özellikle Avrupa Birliği'ne üye ülkelerden aynı standartta mali rapor talep edilmektedir. Yeni yapılanma, mali planlama ve raporlamanın uluslar arası kabul görmüş kapsam ve detayda üretilmesini mümkün kılmaktadır.

- Program Sorumluluğu: Analitik bütçe sınıflandırması ile kamu kurumlarının yönetim kademelerinin kamu hizmetlerinden ve kaynaklarından dolayı program sorumluluğu doğrudan belirlenebilmektedir.²³⁰

3.4.2.2.3. Çok Yıllı Bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Sistemi)

Dünya Bankası'nın son yıllarda üzerinde durduğu ve gelişmiş ülkelerde uygulanmakta olan Orta Vadeli Harcama Sistemi ve dolayısıyla çok yıllık bütçeleme, halen ülkemizde devam eden kamu mali yönetimi reformu çalışmalarının önemli bir ayağını oluşturmaktadır.²³¹

Ülkelerin çok yıllık bütçeleme sistemine geçmelerinin nedenleri farklılıklar göstermekle birlikte Dünya Bankası Kamu Harcama El Kitabında bazı ortak nedenlere yer verilmiştir. Bunlar;

- Etkili kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanması,
- Hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi,

²³⁰ Mutluer, Öner, Kesik, ss.154-155

²³¹ Murat Arslan, Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 54, 2004, s.4

- Bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerinin güçlendirilmesi,
- Hizmet kalitesinin artırılması,
- Mali saydamlığın sağlanmasıdır.

3.4.2.2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Önemi

Hükümetlerin gelecek yıllar ile ilgili projeksiyonlarını ve taahhütlerini gösteren bütçeler bir yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmakla birlikte, iyi hazırlanmış bir bütçenin bütçe yılını aşan ve bütçeyle ilgisi olan ekonomik faaliyetleri ve onların sonuçlarını da öngörmesi gerekmektedir. Bu etkiler gerek geçmiş dönemden gelen ve gelecek yıl bütçeleri üzerinde ortaya çıkan ekonomik sonuçlar olabileceği gibi, içinde bulunulan yıl veya gelecek dönemde yapılması programlanan hizmetlerin sonuçları da olabilir. Bu yüzden, diğer dönemlerden izole edilerek hazırlanan bir bütçenin uygulamalar itibarıyla iyi sonuçlar vermesi özellikle politika üretmesi pek mümkün görülmemektedir. Bu nedenle bir bütçenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin, verimli ve stratejik kararları alan bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır.²³² Bu yüzden çok yıllık bütçe çalışmalarına ağırlık verilmiş ve uygulamaya konulmuştur.

Orta Vadeli Harcama Sistemi çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Orta vadeli harcama sistemi (OVHS), makroekonomik istikrarı güçlendirmeye yönelik bir kamu harcama politikasının uygulanabilmesi amacıyla mevcut kamu kaynaklarının merkezi otorite tarafından tahmin edilerek kamu idarelerine bildirilmesini; mevcut ve ilk defa uygulamaya konulacak politikaların maliyetlerinin ise kamu idarelerince belirlenerek merkezi otoriteye iletilmesini ve sonuç olarak politikaların maliyetleri ile bu amaçla kullanılabilecek kamu kaynakları arasında uyum sağlayan bir çerçeveden oluşmaktadır. “Orta vadeli” olarak adlandırılmasının temel nedeni, bütçe yılı ile izleyen yıllar için veri sağlamasıdır. OVHS her yıl yenilenen hareketli bir süreçtir ve harcamacı bakanlıklar tarafından talep edilen ödenekler ile verilen ödenekler arasındaki dengesizliği azaltmayı amaçlamaktadır.

İyi bir OVHS uygulaması, hükümetin öncelikleri ile bütçeyi sürdürülebilir bir harcama çerçevesi dâhilinde ilişkilendirir; hükümetin çeşitli öncelikleri arasında tercihleri

²³² H. Hakan Yılmaz, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara, 1999, s. 22

ortaya koyar ve şeffaflığı, hesap verebilirliği ve finansman kaynaklarının tahmin edilebilirliğini arttırarak politika uygulama sonuçlarını iyileştirir.²³³

3.4.2.2.3.2. Orta Vadeli Harcama Sistemi'ne Geçiş Nedenleri

Geçmişte uygulanmakta olan bütçe sistemleri çok yıllık bütçe lemede öngörülen süreci izlemez veya kaynaklarla hükümet önceliklerini eşleştirmek için gereken bilgiyi sağlayamazdı. Bunun nedenleri aşağıda sıralanmaktadır:

- Ulusal ve sektörel amaç ve politikaları belirleyen Beş Yıllık Planlar ve kaynakların miktarı, her zaman için makroekonomik çerçeve aracılığı ile doğrudan ilişkilendirilemez.
- Bütçe hazırlama süreci; politikaları, amaçlara ulaşma oranını ve gereken fonlarla hedeflerin karşılanma düzeyini ilişkilendirmez, girdilerin kontrolü üzerindeki vurgu daha fazla, amaç ve hedefleri yerine getirerek sektörün performansının artırılmasına verilen önem ise daha azdır.
- Mükerrer bütçe genellikle finanse edilen faaliyetlerin politikalar ile uyumlu olup olmadığını ve devam ettirilip ettirilmemesini incelemeksizin (geçen yılın tahminlerine bir yüzde ekleyerek) hazırlanır.
- Kaynaklar azalıyor olabilir ancak faaliyetler yıldan yıla devam eder, bu yüzden bazı faaliyetler az finanse edilebilir. Bütçe sınıflandırması her zaman faaliyetleri (örneğin tarımsal yayım hizmetlerini) göstermez ancak harcama türünü(örneğin yakıt) gösterir.
- Yatırım bütçesi birçok projeden oluşur, bu da yatırım bütçesi ile finanse edilen faaliyetlerin hükümetin kendi öncelikleri ile ilişkilendirilmesini daha zor hale getirir.
- Kaynak miktarı ile ilişkilendirilmeksizin, hükümetin büyüklük ve fonksiyonlarını inceleyen paralel çalışmalar olarak kamu hizmeti reform programları yürütülür. Dolayısıyla bu uygulama, maliyeti karşılanamayacak hükümet yapılarına veya memur sayısına neden olabilir.²³⁴

²³³ Zeren Eren, **Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçe leme**, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25, 2007, ss.68-69

²³⁴ Efe, s.70-71

3.4.2.2.3.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Amaçları

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir.²³⁵

OVHS'nin kamusal karar alma sürecinde ulaşmayı hedeflediği temel amaçlar şu şekilde sıralanmaktadır;

- Tutarlı ve gerçekçi harcama sistemleri ile makro ekonomik dengenin geliştirilmesi,
- Elde edilebilir kaynakların stratejik öncelikler ve sektörler arasında tahsisinin geliştirilmesi,²³⁶
- Fonların etkin ve verimli şekilde kullanımı için gereken teşviklerin artırılması ile birlikte, harcama yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe sınırlarının konulması,²³⁷
- Kamu idarelerinin sıkı bütçe kısıtlamaları ve özerkliğin artırılmasının sağlanması ve böylelikle idarenin fon (kaynak) kullanmada etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması,
- Programların sürdürülebilirliği ve bakanlıkların ileri seviyede planlar yapabilmesi, politika ve fonlama tahminlerinin taahhüdünün artırılması,²³⁸
- Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,
- Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanmasıdır.

Bu çerçevede düşünüldüğünde, borç servisi, transfer harcamaları, vergi harcamaları, yatırım harcamaları ve şartlı yükümlülükler gibi konularda bütçe birden fazla yılı kapsayacak şekilde hazırlanmalıdır.²³⁹

²³⁵ DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.110

²³⁶ Efe, s.69

²³⁷ Arslan, s.8

²³⁸ Hüseyin Güçlü Çiçek, Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması, **Maliye Dergisi**, Sayı 161, Temmuz -Aralık 2011, s.171

²³⁹ Arslan, s.8

3.4.2.2.3.4. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Başarılı Olabilmesi İçin Gerekli Temel Koşullar

Dünya Bankası'nın Kamu Harcamaları Yönetimi el kitabında ve diğer çalışmalarda başarılı bir OVHS uygulaması için gereken faktörler şu şekilde sıralanmaktadır:

- **Politik Destek ve Kararlılık;**

Harcamaların yeniden yapılandırılmasında zor kararların alınması ve onlara uyulması için en yüksek siyasi düzeyde politik destek ve kararlılık olması gerekmektedir. Politik destek ve kararlılık özellikle alınan kararların uygulanabilmesi ve belli bir dönem sonunda kendisinden beklenen sonuçların elde edilebilmesi açısından kaçınılmazdır.

- **Bütçe, Bütçesel Faaliyetlerin Tümünü Kapsamalı;**

Bütçe mutlaka hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak bir yapıda olmalıdır. Bu anlamda OVHS kamu sek törünün tümünü kavrayan kapsamlı bir yapıyı yansıtmalıdır. Bütçe birliğini bozan tüm faaliyetler mümkün olduğunca kaldırılarak, kamusal alanda gerçekleşen ve kamu kaynaklarından yararlanan faaliyetler OVHS süreci içinde bütçede yer almalıdır.

- **Makroekonomik Politikaların İyi Hazırlanması;**

İyi bir şekilde hazırlanmış olan makro ekonomik analiz ve tahminlere OVHS'ye temel teşkil etmesi nedeniyle öncelikle ihtiyaç duyulmaktadır. Bu analiz ve tahminler yapılırken kullanılan verilerin ve elde edilen sonuçların sağlamlığı ve tutarlılığı harcama planlamasının etkinliği açısından çok önemlidir. Ülke çok iyi bir makro ekonomik yönetime mutlaka sahip olmalıdır.

- **Kurumsal Uyum ve Tarafsızlık;**

Sistemin başarıya ulaşabilmesi için yalnızca siyasi destek ve kararlılık yeterli olmamaktadır. Bütçe ile alınan kararlara tüm farklı düzeylerde uyulması anlamında bir kararlılık olmalı ve böylece bütçenin uygulaması sırasında kaynakların yeniden dağılımına yol açacak yeni harcama kararları alınmamalıdır.

- **Harcama Kontrolünün Etkinliği;**

Bütçe uygulamasında karşılaşılan temel problemlerden bir tanesi de yapılan harcamaların yeterli bir şekilde kontrol edilmemesi nedeniyle harcamacı kuruluşların ödeneklerin kullanımında, yapılan programlardan kolayca sapmaları alışkanlığını edinmeleridir. Kamu harcamalarının kontrolünde yapılan iyileştirmeler alınan kararların bütçe uygulaması sırasında gerek kaynakların yeniden dağılımı gerekse de aşırı harcama yoluyla bozulmasının önüne geçecektir.

- **Sonuçların Raporlanması ve Saydamlık;**

Kamusal politikalarla ilgili kararların alınması ve bunların uygulanması sonucunda ortaya çıkan sonuçların raporlanmasına yönelik uygulamalar geliştirilmelidir. Etkin bir raporlama ve bilgilendirme sistemi rollerin ve sorumlulukların daha iyi anlaşılmasına gerekli iç ve dış denetimlerin etkin bir şekilde yapılmasına yol açacaktır.

- **Muhasebe Sisteminin Geliştirilmesi ve Bilgisayarların Kullanımı;**

OVHS uygulamasının başarılı olmasının şartlarından biri de sistemin, bilgi üretecek uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sistemi ile bilgi üretmeyi en kısa zamanda yapabilecek teknik donanımına sahip olmasıdır.

- **Uygun Parametrelerin Belirlenmesi;**

OVHÇ'nin tasarlanması için, parametrelerinin belirlenmesi gereklidir. Bu parametreler, kullanılacak toplam harcamaların tanımı; devletin sektörel dağılımı ve kurumsal yapısı arasındaki ilişki, harcama paketlerinin içeriği, gelecek harcamaların tahmini için uygun bir fiyat tabanı, yıllık bütçe süreci ile koordinasyonu için gerekli olan mekanizma ve farklı senaryolara göre esneklik gösterme derecesi olarak sıralanabilir.

- **Uyarlanabilir Mali Politika ve Araçlar;**

OVHÇ yaklaşımı makroekonomik politika ve mali politika arasındaki sıkı bağa dayalıdır. Gelecek harcamalara ilişkin planlar gelecek kaynaklarla ilgili makul tahminlere dayalı olmalıdır.

- **Bütçe disiplini;**

Bütçe tahsisleri, neyin karşılanabilir olduğundan yola çıkarak üretilen katı bir toplam bütçe kısıtlamasına dayalı olmalı ve harcamacı bakanlıklar kendi bütçe tahsisleri ile faaliyetlerini yerine getirmelidir.²⁴⁰

Çok yıllık bütçeleme sistemlerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için ülkenin ekonomik ve mali yapısı ile ilgili değerlendirmelerin sağlıklı bir şekilde yapıp, makro ekonomik çerçevenin belirlenmesi, harcama önceliklerinin belirlenerek, harcama önceliklerine ilişkin maliyetlerin bütçeleştirilmesi, çok yıllık bütçe döngüsünün yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmesi ve bütçenin nihai hale getirilip parlamento tarafından onaylanması gerekir. Bu aşamalar esnasında orta vadeli harcama planına siyasi sahiplenme büyük önem taşımaktadır.²⁴¹

²⁴⁰ Efe, ss.69-70

²⁴¹ Zuhâl Ergen, Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım, **Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, 2007, s.301-314

3.4.2.2.3.5. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Yararları ve Sakıncaları

Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Yararları;

Orta dönemli bütçe projeksiyonlarının, mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin bilinmesine imkan sağlayarak kamu harcamalarında saydamlığı arttırmaktadır. Hükümetlerin orta ve uzun vadede ne yapacakları konusunda niyetinin vatandaş ve özel sektör tarafından bilinmesini sağlar. Çok yıllık bir bütçe, hükümetin orta dönemli mali stratejisi ve politika öncelikleri bağlamındaki yıllık bütçe boyutu tartışmalarının yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine süreklilik kazandırır.²⁴²

Çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde yer alan bakanlıkların daha fazla katılımını sağlayarak, hükümet çeşitli birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir unsur olarak görev yapar. Çok yıllık bütçe aynı zamanda orta vadeli bir hükümet programı niteliği taşıdığından, bütçe aracılığı ile politik tercihlerini uygulayacak olan hükümet üyeleri arasında uyum ve işbirliğini teşvik edebilir.²⁴³

Belirli politikalara yönelik olarak kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde öngörülebilirliğin artırılması sonucunda uygulanmakta olan programların devamlılığını sağlar. Bunun yanı sıra, getirilen bütçe sınırlamaları ve harcamacı kamu idarelerine verilen esneklikler sonucunda kamu kaynaklarının etkin ve verimli olarak kullanılması konusunda gerekli teşvik mekanizmalarının kurulmasına yardımcı olur.²⁴⁴

Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin Sakıncaları;

Çok yıllık bütçe tahminlerinin reel artışları içerecek şekilde yapılması halinde enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artış gösterebilir, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir. Ancak bu durumun hedeflenen seviyede kamu hizmeti sunumunu engelleyebileceği, hatta kamu ve özel sektörlerin ekonomi içindeki yerinin kamu aleyhine bozulabilir.²⁴⁵

Aşırı iyimser çok yıllık tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir ve bütçe harcamaları üzerinde yukarıya doğru baskı oluşturabilir.²⁴⁶

Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler nezdinde kazanılmış birer hak gibi görülebilir. Bu da daha önce yapılan tahminlerin

²⁴² Ayşe Günay, Ersan Öz, Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslar arası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler, **Maliye Dergisi**, Sayı: 138, 2003, s.1

²⁴³ Emine Kızıldaş, "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, 2003, Sayı: 16, s.18

²⁴⁴ Hakkı Hakan Yılmaz, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT, Ankara, 1999, s.22

²⁴⁵ Ahmet Kesik, **Bilgi Çağında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması**, Editörler : Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Yayınları, 2005, İstanbul, s.123

²⁴⁶ Kesik, s.122

düzeltilmesi gerekliliği çıktığında harcamaların aşağıya doğru revize edilmesini engelleyebilir.²⁴⁷

Ekonomideki kaynakların, orta vadeli olarak belirli giderlere tahsis edilmiş olması, yeni uygulanması gereken politikalar için kaynak bulunamamasına ve yeni kaynak arayışlarına zorlayabilir. Bir önceki hükümet döneminde, yapılmış olan çok yıllık bütçe, yeni iktidara gelen bir hükümetin politikalarını uygulamaya geçirmesine uygun olmayabilir.²⁴⁸

3.4.2.2.3.6. Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin İşleyişi

Ülkemizde çok yıllık bütçeleme anlayışı, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin politika ve programlarını yeniden gözden geçirmelerini sağlayan bir araç işlevi görmektedir.

Çok yıllık bütçeleme sisteminde, genel olarak bütçeler 3 ya da 5 yıllık dönemler için hazırlanır. Ancak makro ekonomik değişkenlere ve genel politika tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak bütçeler her yıl revize edilebilir.²⁴⁹

5018 sayılı Kanunun 12 inci maddesinde, “Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen vergi gelirleri, borçlanma ve garanti sınırları, bütçelerin uygulanmasında tanınacak yetkiler, bağlı cetveller, mali yıl içinde gelir ve giderlere yönelik olarak uygulanacak ve kısmen veya tamamen uygulanmayacak hükümler yer alır.” ifadelerine yer verilerek çok yıllık bütçeleme 2006 yılından itibaren merkezi yönetime dahil tüm bütçelerde uygulanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kanunla çerçevesi çizilen çok yıllık bütçeleme süreci şu aşamalardan oluşmaktadır.

- Orta vadeli program,
- Orta vadeli mali plan
- Bütçe teklifinin alınması,
- Bütçe tasarısının oluşturulması,
- Bütçenin kanunlaşması,
- Bütçenin uygulanmasıdır.

²⁴⁷ Kesik, s.122

²⁴⁸ Kızıldaş, s.18

²⁴⁹ Efe, s.73

Orta Vadeli Program;

5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesi uyarınca, çok yıllık bütçe hazırlık süreci Bakanlar Kurulunun en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlamaktadır.

Orta Vadeli Program, bütçe sürecini başlatarak stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirecek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirecektir. Aynı zamanda, kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan bu Program, son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunacaktır.²⁵⁰

Orta vadeli mali plan;

Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Malî Plan, Eylül ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

Öte yandan, uygulanan politikaların başarıya ulaşması, katılımcılığın artırılarak toplumda geniş bir destek görmesine ve bu politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında kamu idareleri arasında yeterli düzeyde işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasına bağlıdır. Bu destek ve işbirliği, bütçe yönetiminde saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına da yardımcı olacaktır.

Orta Vadeli Mali Planda yer alacak en önemli unsur Mali Planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup, kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir.²⁵¹

²⁵⁰<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF181C1E909B6AD5ED>, Erişim; 18.07.2012

²⁵¹<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF3D203AAAB91E0915>, Erişim; 05.05.2012

Bütçe teklifinin alınması;

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır. Gider teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığına verilir. Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.²⁵²

Bütçe tasarısının oluşturulması.

Merkezî yönetim bütçe kanun tasarısına (Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere);

- Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi, eklenir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi ve Sayıştay ile Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine, bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler.

²⁵² Efe, s.77

Bütçenin kanunlaşması;

Plan Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi;

Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulan bütçe kanun tasarısı; Meclis başkanı tarafından Plan ve Bütçe Komisyonuna gönderilir. Bu komisyon bütçe yasa tasarısı üzerinde teknik incelemeyi yapan komisyon olup, buradaki çalışmaların 55 gün içerisinde tamamlanması gerekir.

Plan Bütçe Komisyonunda 25 iktidardan olmak üzere toplam 40 üye bulunmaktadır. Üyeler komisyon gündemindeki bütçe tasarısı üzerinde önergeler verip, kabul edilmesi halinde, değişiklik yapma imkânına sahiptirler.

Komisyon, merkezi yönetim bütçesine dahil kuruluşların bütçe tasarılarını tek tek görüşür. Tasarı, program bazında onaylanıp gerekli değişikliklerle kabul edildikten sonra yapılan değişiklikleri ve ekleri içeren bir komisyon raporu ile birlikte T.B.M.M Genel Kurulu'na sunar.

Bütçe Yasa Tasarısının T.B.M.M. Genel Kurulunda Görüşülmesi;

Genel Kurulda bütçe görüşmelerine, Maliye Bakanı'nın konuşmasıyla başlanır. Bütçenin Genel Kurulda görüşülmesi için 20 günlük süre vardır.

Bütçenin bütünü üzerine yapılan görüşmelerden sonra, merkezî yönetim bütçe kanun tasarısının metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Genel Kuruldaki görüşmeler sırasında, milletvekilleri, Anayasanın 162 inci maddesi gereğince gider arttırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunamazlar. Genel Kuruldaki bütçe görüşmeleri, gelir bütçesi ve kanun tasarısının diğer maddelerinin de görüşülüp oylanması sonucu sona erer.

Bütçe Yasa Tasarısının Mali Yıl Başlangıcından Önce Onaylanması ve Yayınlanması;

Genel Kuruldaki görüşmelerin bitiminden sonra bütçenin tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla ise bütçe, T.B.M.M.'nce kabul edilmiş olur.

T.B.M.M. tarafından kabul edilen kanun tasarısı onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilir. Cumhurbaşkanı, Anayasanın 89 uncu maddesi gereği,

bütçe kanununu yeniden görüşülmek üzere T.B.M.M.'ne iade edemez. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan merkezî yönetim bütçe kanunu malî yılbaşından önce Resmî Gazetede yayımlanarak mali yılbaşında yani 1 Ocak'ta yürürlüğe girer.²⁵³

Yürürlüğe giren bütçe 1 Ocak'tan itibaren uygulanmaya başlar. Bütçe hükümet tarafından uygulanır. Hükümet adına uygulamayı ise Maliye Bakanlığı yürütür. Kamu kuruluşlarının ön görülen harcamaları yapabilmeleri için ödeneklerin Maliye Bakanlığı tarafından serbest bırakılması gerekir.

3.4.3. Mali Kurallar

Temel mali değişkenler üzerindeki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanan mali kurallar hükümetlerin sadık kalmayı taahhüt ettikleri çerçevenin sınırlarını ortaya koymaktadırlar. Bu bağlamda mali kurallar siyasi-bürokratik rasyonellik ile iktisadi rasyonalite arasındaki çatışmayı çözmeye yönelik olarak geliştirilmiştir.²⁵⁴

3.4.3.1. Mali Kuralların Ortaya Çıkışı ve Tanımı

Modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980'li yılların sonrasına tekabül etmekteyse de farklı yönetim kademelerinde mali disiplini anayasaya ve yasalara dayanan kalıcı kurallarla sağlama fikri daha eskilere uzanmaktadır. Mali kuralların gelişim sürecinde üç önemli dalgadan söz edilmektedir. Birinci dalga, bazı federal devletlerdeki alt yönetim birimlerinin özerk bir biçimde altın kuralı kabul etmeleridir. Bütçede sadece cari gelirler ile cari giderlerin olmasına izin veren altın kural yaklaşımı, hükümetlerin sadece yatırım harcamaları kadar borçlanmasına izin vermektedir. İkinci dalga, İkinci Dünya Savaşından sonrasına denk gelmektedir ve bazı sanayileşmiş ülkelerin (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda) istikrar programlarını desteklemek amacıyla parasal reformlardan sonra bütçe denkliliğine ilişkin kuralları benimsemeleridir. Bu dönemde uygulanan kuralların birçoğu altın kural türündendir. Son dalga ise, Yeni Zelanda'da 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası ile birlikte başlamıştır. Bu kanunun ardından bazı gelişmiş ekonomiler (ABD, Kanada, Almanya) ve yükselen

²⁵³ <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA6AA849816B2EF3D203A AAB91E0915>, Erişim; 06.05.2012

²⁵⁴ Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, **Mali Kurallar (Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem; Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş)**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Yayın No:2010/408, s.406

piyasalar içinde yer alan ülkeler (Örneğin, Brezilya, Arjantin, Kolombiya, Peru), mali kurallar koymaya başlamıştır.²⁵⁵

1990'lı yılların başından itibaren önem kazanan mali kurallar, birçok ülkede iradi maliye politikası uygulamalarına karşı bir alternatif olarak uygulama alanı bulmuştur. Bütçelere getirilen yasal sınırlamaların en önemli örneği ise 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşmasıdır. Maastricht antlaşması ile Avrupa Birliğine girmek için çeşitli sayısal kurallar getirilmiştir. Maastricht sonrası 1997 yılında bütçe disiplini Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kalıcı özelliği haline getirmeyi amaçlayan İstikrar ve Büyüme Pakti gerçekleştirilmiştir. Sayısal mali kurallar bugün AB üyesi ülkelerin birçoğunda, farklı biçimlerde ve farklı yönetim kademeleriyle ilişkilendirilerek varlığını sürdürmektedir. Günümüzde mali kurallar, birçok ülkede farklı şekillerde yaygın olarak kullanılmaktadır.

Mali kuralların ortaya çıkışında önemli rolü olan faktörleri ;

- a) Özellikle savaş sonrası dönemde Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak,
- b) Kanada'da bazı eyaletlerde olduğu gibi devletin maliye politikalarının kredibilitesini artırmak ve açıkların kapatılmasına yardımcı olmak,
- c) Özellikle yaşlı nüfus sorunu nedeniyle, Yeni Zelanda'da olduğu gibi maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak,
- d) Özellikle AB'de olduğu gibi federasyon veya birlikte oluşabilecek negatif dışsallıkları minimize etmek, başka bir deyişle devletin müdahale etmesi sonucu ortaya çıkan olumsuz dışsallıkları azaltmak veya ortadan kaldırmak,
- e) Siyasi popülizmi engellemek,
- f) Başka mali politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak, şeklinde sıralamak mümkündür.²⁵⁶

²⁵⁵ Fatih Kaya, **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye Örneği**, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2010, Yayın No: 2807, s.15-16

²⁵⁶ İhsan Günaydın, Levent Yahya Eser, Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, **Maliye Dergisi** , Sayı 156 , Ocak-Haziran, 2009, s.54

Mali kurallar, geniş anlamda, mali politika oluşturma, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin temel ilke ve esaslar ile hukuki normlar olarak; dar anlamda ise, temel mali değişkenler üzerine konulan daimi nitelikteki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanabilir.²⁵⁷

Bir başka tanıma göre maliye politikası kuralı, makroekonomik anlamda genel olarak toplam mali performansın bir göstergesi açısından tanımlanmakta ve maliye politikası üzerine koyulan sürekli bir sınırlama olarak ifade edilmektedir. Söz konusu kurallar kamu bütçe açığı, borçlanma, borç veya temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Bu tanımlama maliye politikasında kurala bağlı yaklaşımın iki temel özelliğini vurgulamaktadır. Bunlardan birincisi, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesidir. Bu durum, kuralın öngörülebilir bir geleceği belirtmesi anlamına gelmektedir. İkincisi ise mali kuralın, mali performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Yani kuralın açık ve doğrulanabilir olması gerektiğidir. İdeal olan kuralın oluşturulmasında belirsizliğin yok denecek kadar az olması ve uygunluğunu belirlemenin mümkün olmasıdır.²⁵⁸

3.4.3.2. Mali Kuralları Ortaya Çıkaran Temel Gerekçeler

Mali ve parasal kuralların uygulanmasının pek çok amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan en önemlilerinden birisi siyasal aktörlerin kendi özel çıkarlarına yönelik davranış eğilimlerini sınırlamaktır. Politikacıların oy kazanmak için sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları vergi dışı finansman kaynakları ile karşılamaları, bürokratların politikacıların bu isteklerini gerçekleştirme yönünde çaba sarf etmeleri, çıkar gruplarının rant kollama eğilimleri siyasal aktörlerin güç ve yetkilerini, görev ve sorumluluklarını suiistimal etmelerine yol açmaktadır.²⁵⁹

Makro-ekonomide mali ve parasal kurallar oluşturulmasının başlıca nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- **Mali disiplini sağlamak**: Bütçe harcamaları ve gelirleri arasında bir denge sağlanabilir.

²⁵⁷ Kaya, s.18

²⁵⁸ Kaya, s.55

²⁵⁹ Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. Vural "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", **Kurumsal Maliye Politikası içinde**, (Ed.: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007, s.121

- Makro-ekonomik istikrarı sağlamak: Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar para yaratılmasının durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırarak istikrarın sağlanması kolaylaştırılabilir.

- Mali sürdürülebilirlik: Finansal piyasalarda makul bir reel faiz seviyesinin sağlanmasına yardım ederek özel yatırımlar üzerindeki dışlama etkisini ortadan kaldırabilirler.²⁶⁰

- Hükümetin kredibilitesinin artırılması: Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma, borç stoğu verilerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutması yarar sağlayabilecektir.

- Siyasi popülizmin engellenmesi: Özellikle seçim öncesi dönemlerde politik kaygılardan kaynaklanan harcamaların artması sonucu oluşan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya azalmasına yardım edebilecektir.

- Diğer finansal politikaları destekleme: Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır.

- Negatif dışsallıklardan sakınma: Mali kurallar federasyon, konfederasyon veya para birliği kapsamında olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeylerinde negatif dışsallıklardan sakınmak için kullanılmıştır. Yerel düzeydeki yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir mali kural, bir yerel yönetimdeki güven azalması veya daha yüksek faiz yükleri nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimi etkileyen söz konusu yanlış mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir.²⁶¹

Belirli mali amaçları sağlamak için yönetim birimleri tarafından uygulamaya konulan mali kuralların bu amaçları sağlamaları ve uygulama sorunlarına yol açmamaları için taşımaları gereken temel özellikleri bulunmaktadır. Bunlar:

- Mali kuralların mutlak olarak bir yasal dayanakları olmalıdır. Bu kurallar uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme veya herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaktadır.

²⁶⁰ Ayşe Günay, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2007/ 375, Ankara, ss.97-98

²⁶¹ Coşkun Can Aktan, 2008 “**Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı**”

<http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsaliktisat/makaleler/optimalkural.htm>, Erişim 05.05.2012

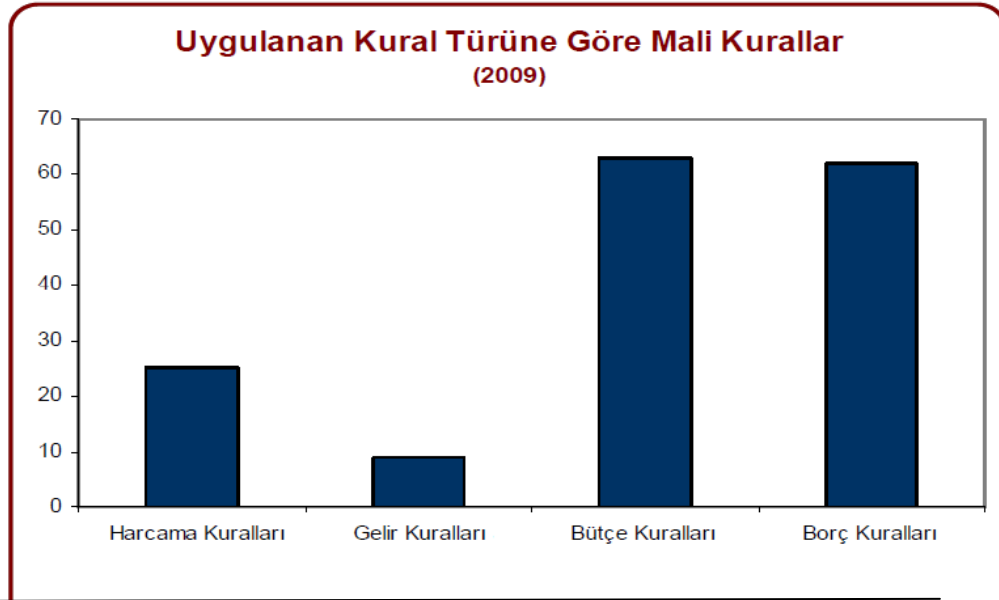
- Mali kurallar geçici değil kalıcı olarak uygulamaya konulurlar. Yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun bir süre uygulanabilirliği olan bir kanun ile düzenlenmektedirler.

- Mali kurallar çeşitli yaptırım güçlerine sahiptir.²⁶²

3.4.3.3. Mali Kuralların Çeşitleri

Parasal kurallara yönelik düzenlemelerden farklı olarak, mali kural uygulamaları ülkeler arasında önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bu farklılıklar söz konusu ülkenin kurumsal kültürü ve mali yönetim teamülleriyle yakından ilişkilidir. Ayrıca, 1980'lerden günümüze kadar geçen sürede kural uygulamaları önemli gelişmeler göstermiştir. Önceleri, ülkelerin büyük bir çoğunluğunda yerel yönetimlere yönelik olarak tasarlanan mali kurallar, zamanla hem genel devlet kapsamını oluşturan diğer kurumsal birimler hem de genel devletin bizzat kendisi açısından da uygulanır hale gelmiştir. Bu çerçevede, özellikle merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler giderek yaygınlaşmıştır.²⁶³

Grafik 1: Uygulanan Kural Türüne Göre Mali Kurallar



Kaynak: Melek Ercan Dede, **Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları Ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi**, Maliye Uzmanları Derneği, Ankara, 2010, s.33

²⁶² Ayşe Günay, **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2007/ 375, Ankara, s.99

²⁶³ Kaya, s.19

3.4.3.3.1. Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Mali Kurallar

- Bütçe gelir ve gider dengesini esas alan kurallar olarak tasarlanabileceği gibi, sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme imkanı tanıyan ve cari dengeyi esas alan altın kurallar (golden rule) şeklinde de tasarlanabilir. Böylelikle toplam harcama ve toplam gelirlerin ya da cari harcama ve cari gelirlerin denkliği veya belirli bir düzeyi esas alınmış olur.

- Açık düzeyi hasılanın (GSYH, GSMH veya potansiyel hasıla gibi) belirli bir oranıyla sınırlandırılabilmesi gibi nominal bir değer olarak da tespit edilebilir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde belirli bir dönemi esas almak üzere uygulanırken; oransal olarak belirlenen açık düzeyleri çoğunlukla belirli bir dönemin ötesinde kalıcı kanuni sınırlar olarak tasarlanırlar.²⁶⁴

3.4.3.3.2. Borçlanma ile İlgili Mali Kurallar

- Toplam borç yükü, anayasada oransal olarak sınırlandırılabilir. İç ve dış borç toplamı, ayrı ayrı GSYİH ya da GSMH'ya oranları itibarıyla sınırlandırılabilir.

- Borçlanma, parlamentonun belirli bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir.
- Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları, anayasada açık olarak belirlenebilir.

- Hazine yönetiminin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alımı, tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası'na geri ödenmesi şartı, anayasada kural olarak düzenlenebilir.²⁶⁵

3.4.3.3.3. Harcamalara İlişkin Mali Kurallar

- Harcama artışları orta ve uzun vadede belirli sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu çerçevede toplam harcama düzeyine bakılabileceği gibi, faiz dışı harcama düzeyi de göz önünde bulundurulabilir. Bu kurallar harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanabileceği gibi alternatif harcama toplamalarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel oransal sınırlar şeklinde de belirlenebilir.

²⁶⁴ Kaya, s.19

²⁶⁵ Ahmet Şengönül, Mehmet Songur, **Türkiye'de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa**, Seta Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı www.setav.org, Kasım, 2010, s.9

- Harcama artışları söz konusu harcamaya kaynak teşkil edecek gelir artışlarıyla sınırlandırılabilir. Bu çerçevede, ilgili harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık gelirler bu kapsamda değerlendirilmeye alınmayabilir. Böylece bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.

- Harcama artışlarına oransal sınırlar konulurken potansiyel büyüme üzerindeki etkileri açısından özellik arz eden bazı kalemler kapsam dışında bırakılabilir. Söz konusu kalemler yukarıda da belirtildiği üzere yatırım veya yatırım carisi niteliğine sahip olan kalemlerdir.

- Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak üzere, personel giderlerine yönelik olarak belirlenen sınırlar, bu kapsamda ele alınan mali kurallara örnek olarak verilebilir.²⁶⁶

3.4.3.3.4. Gelirlere İlişkin Mali Kurallar

- Tahmin edilen düzeyin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarından harcama yaratılmayacağına dair kısıtlar getirilebilir. Bu kapsamda elde edilen gelir tahsilatları doğrudan borç stokunun azaltılmasında kullanılabileceği gibi ihtiyatlılık fonu şeklinde tasarlanan gelir havuzlarında biriktirilerek olağanüstü durumlarda harcanabilir.

- Vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Söz konusu sınırlamalar harcama veya açık kurallarıyla birlikte uygulandığında kamunun genel ekonomi içerisindeki payı azaltılmış olur.

- Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilir.²⁶⁷

3.4.3.4. Türkiye’de Mali Kural Uygulaması

Merkez Bankası’nın kamuyu finanse etmesi ve sürdürülemez borç dinamikleri, kamu sektöründe mali disiplinsizliğe (yüksek bütçe açıklarına) neden olmaktadır. Mali disiplinsizlik, özel sektörün de üretimini etkilemektedir. Bu durum, 2001 krizinin ortaya çıkmasının başlıca nedeni olmuştur. Kriz sonrasında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve istikrarlı ekonomi politikaları mali disiplinin sağlanmasında önemli rol oynamıştır.

²⁶⁶ Kaya, s.21

²⁶⁷ Kaya, ss.21-22

2007 yılında Amerikan konut piyasalarında oluşan finansal kriz, 2009 yılında derinleşerek kısa sürede tüm dünyada etkisini göstermiştir. 2009 yılında dış ticarete yaşanan olumsuzluklara ilaveten, özellikle çoğunluğu portföy yatırımları ve doğrudan yatırımlar şeklinde ekonomik büyümeye katkıda bulunan yabancı sermayenin, çoğunlukla ABD piyasalarına akışı Türkiye’de de ileride olası bir finansman ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bununla birlikte yaşanan süreçte büyüme hızının düşmesi ve bütçe açıklarının artma eğilimine girmesi de önemli mali sorunlar olarak gündemde yerini almıştır.

Bununla beraber, küresel ekonomik kriz ile birlikte olası bir 2001 öncesi mali disiplinsizlik ortamına sürüklenmesinin önüne geçmek, 2001 sonrasında uygulamaya konulan mali disiplin politikalarını yasal güvence altına almak, orta ve uzun vadede maliye politikasında istikrarı sağlamak ve güveni arttırmak için mali kural tartışmaları başlamıştır. Mali Kural tanımsal olarak, ekonominin siyasal iklimden etkilenmeden, yasal çerçevelerle sınırları çizilmiş, maliye politikası çerçevesinde otokontrol mekanizması ile yönetilmesidir.²⁶⁸

Türkiye’de Mali Kural Olarak Nitelendirilebilecek Reformlar;

- Kasım 2001 tarihinde T.C. Merkez Bankası Kanunu’nda yapılan değişikliktir. Bu değişiklikle Merkez Bankası’nın bağımsızlığı güçlendirilmiş, Banka’ nın doğrudan devleti finanse etmesi engellenmiş, Hazine ile ilişkiler kurallara bağlanmış, Banka’nın kamuoyuna, Parlamento’ ya düzenli bilgi vermesi ve çeşitli raporlar yayımlaması suretiyle şeffaflığı sağlamaya çalışılmıştır.

- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun, 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Kanun ile yılda 4 kez borç yönetimi raporu yayımlaması ve ilgili bakanın yılda en az bir kez Bütçe Plan Komisyonuna bilgi vermesi hüküm altına alınarak şeffaflığa katkı yapılmıştır. Düzenleme değiştirilerek artık borç yönetimi raporu artık her ay yayınlanmaktadır. Bu da kamu mali yönetiminde şeffaflığın daha da arttığının göstergesidir.

- 2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu ile belediyelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir. Öncelikle borç stoku belediye gelirleri toplamıyla kısıtlanmış, ikinci olarak da personel giderleri gelirlerin %30’unu

²⁶⁸ Şengönül, Songur, s.3

aşmayacak şekilde kısıtlanmıştır. Bahsedilen oranların aşılması durumunda, cari yılı ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Yeni personel alımı sonucu bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir.²⁶⁹

- Borçlanma üzerindeki baskının azaltılması ve borçlanmanın sürdürülebilirliği açısından önemli olan ve kurallı maliye politikası kapsamında değerlendirebilecek en önemli uygulama “faiz dışı fazla” uygulamasıdır. IMF ile yürütülen istikrar programı ve bu çerçevede uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin etkisiyle 2000 yılı sonrasında mali disiplin sağlanmış, sürekli faiz dışı fazla verilmiş ve borç stokunun GSYH'ye oranı ciddi ölçüde düşürülmüştür.²⁷⁰

Faiz dışı fazla hedefini tutturmaya yönelik daraltıcı politikaların uygulanmasına 2005 yılı sonrasında da devam edilmiştir. Bu yolla bütçe açıklarının milli gelire oranı hedefe oldukça yaklaşmıştır. Dolayısıyla harcamalar bir miktar artmasına rağmen gelirlerin harcamaları karşılama oranını da arttığı için bütçe dengesi iyileşme göstermiştir.

2008 yılında yeni milli gelir hesaplamasına geçilmesi nedeniyle yapılan bir yeni düzenleme ile faiz dışı fazla hedefi % 6,5 oranından % 3,5 oranına çekilmiştir.

Hedefin düşürülmesi ile hem kamu mali dengesinin sağlanmasının kolaylaması hem de reel piyasaların rahatlatılarak kaynakların özel yatırımların artırılması amacıyla kullanılması hedeflenmiştir.²⁷¹

2005 yılında imzalanan 19. stand-by anlamasının 2008 yılında tamamlanmasının ardından IMF ile yeni bir stand-by anlamasının yapılıp yapılmayacağı tartışıldığı günlerde, yeni bir stand-by yerine bundan sonraki dönemde “mali kural” uygulamasının başlatılacağı kamuoyuna duyurulmuştur. Mali kural uygulaması, borçlanma ve bütçe açığı konusunda hükümetin kendisine koyacağı hedeflerle ilgili bir düzenlemeyi içermektedir. Söz konusu düzenleme ile piyasalara güven vermek, hükümetlerin para basmak, bütçe açığı vermek gibi popülist politikalar uygulamasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır.

- Maastricht Kriterlerinin mali disiplini sağlamaya yönelik koşulları da AB'ye üyelik sürecinde ulaşılmaya çalışılan mali kurallar kapsamında değerlendirilebilir.

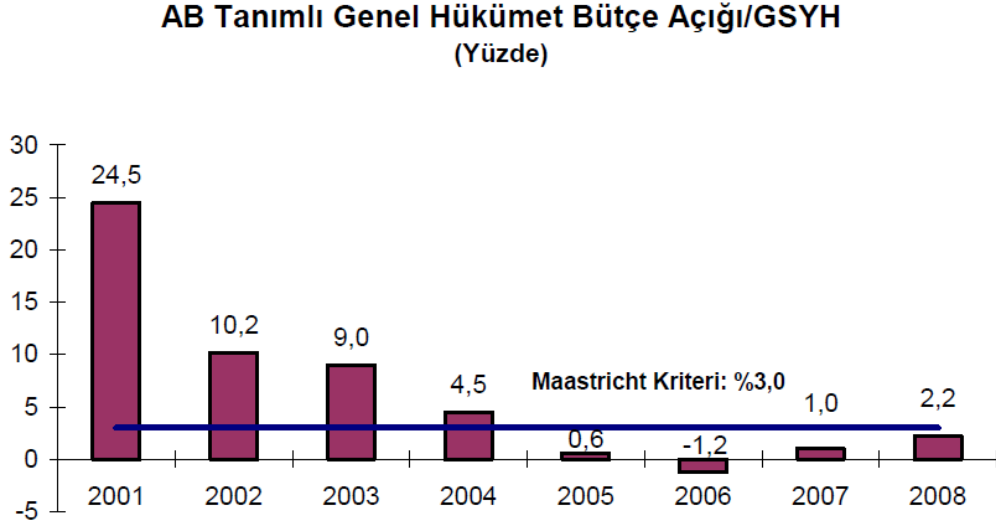
²⁶⁹ Ege Boran, “**Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı**”, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, 2008, ss.7-8

²⁷⁰ Zafer Yükseler, **Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**, TC.Merkez Bankası, 2010, ss.8-10

²⁷¹ Hayal Ayça Şimşek, Ayşe Bekar Günay, **Kurallı Maliye Politikası: Seçilmiş Ülke Örnekleri**, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBİAD) Yönetim Ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 2008, s.11-13

Özellikle son yıllarda bütçe açığı kriteri (2008: %2,2) ile borç stoku/ kriterine (2009: %45,5) ulaşılması mali disiplinin sağlanması açısından önemli göstergelerdir.

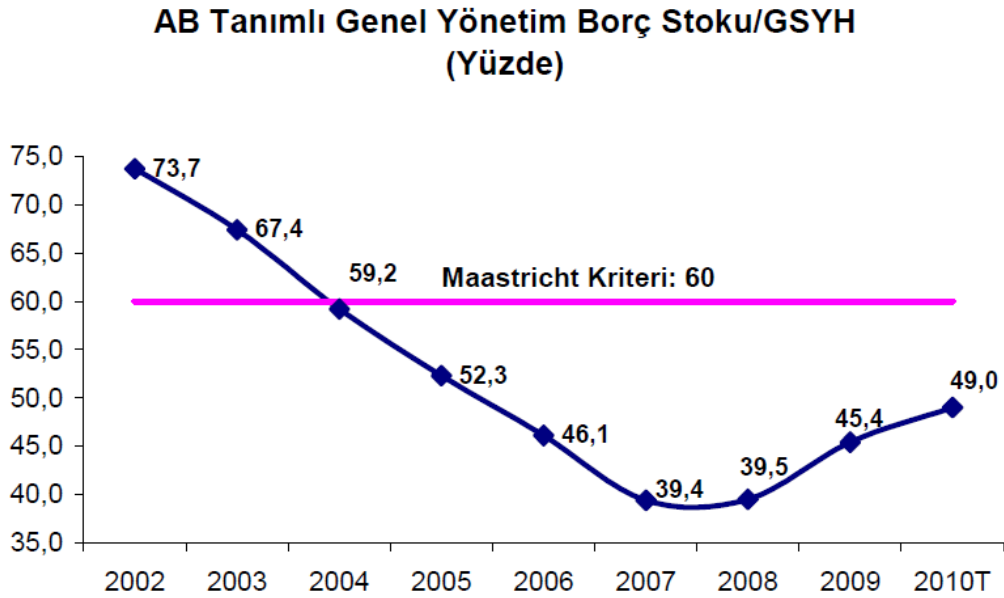
Grafik 2: AB Tanımlı Genel Hükümet Bütçe Açığı/GSYİH



Kaynak: Ercan Dede, s.105

AB Tanımlı Genel Bütçe Açığı/GSYH oranı krizin yaşandığı 2001 yılında % 24,5 seviyesinde iken bu oran önemli ölçüde azalarak 2008 yılında % 2,2 ye düşmüştür.

Grafik 3: AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYİH



Kaynak: Ercan Dede, s.106

Bir diğ er Maastricht kriteri olan AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH oranı 2002 yılında % 73,7 iken, 2004 yılından beri % 60 lık kriterin altına düşerek 2009 yılında % 45,5 seviyesinde gerçekleşt irir. Böylece borçlarla ilgili Maastricht kriteri 2004 yılından bu yana karşı lanmış olmaktadır.

5018 sayılı Kanun Ç erçevesinde Mali Kural Uygulamaları;

IMF'yle yürütölen stand-by çalışmaları çerçevesinde benimsenen sayısal mali kurallar dışında, ölkemiz iç hukukunda da mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı uygulamalar bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun, esasında kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin genel ilke ve esasları ortaya koymakla birlikte, orta vadeli harcama sistemine geçişin de temelini oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girdiğı 2006 yılından bu yana üç yıllık bir perspektifte her yıl Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlar hazırlanılmaktadır. Söz konusu Kanunun 16'ncı maddesinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. İlgili maddede, merkezi yönetim bütçesi hazırlık sürecinin makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içerecek şekilde DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmesiyle başlayacağı; Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla Orta Vadeli Mali Planda ilk yıl için ortaya konulan harcama tavanları bütçe süreci açısından bağlayıcı, diğ er yıllara ilişkin olarak belirlenen rakamlar ise gösterge niteliğindedir. 5018 sayılı Kanunla getirilen bu uygulama, harcama kuralına benzer nitelikler taşımaktadır.²⁷²

5018 sayılı Kanunla getirilen orta vadeli harcama sisteminin gerek izleme-değerlendirme, gerekse yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmalarıyla desteklenmesi, gelecekte genel bir harcama kuralının benimsenme ve uygulama kapasitesini artıracaktır.²⁷³

3.4.3.5. Mali Kural Kanun Tasarısı

Ölkemizde 2010 yılında yasalaşması arzu edilen ve bu amaçla TBMM'ne sevk edilen "Mali Kural Kanun Tasarısı"nda mali kuralın amaçları şu şekilde tespit edilmiştir:

- Kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıları kalıcı hale getirmek, Kamu maliyesi politikalarında uzun vadeli öngörülebilirliğı sağlamak,

²⁷² Kaya, s.107

²⁷³ Kaya, s.108

- Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek, Artan kredibilitayle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak,
- Kamu açıkları ve borç yükünü sürdürülebilir seviyelerde tutmak,
- Maliye politikasına olan güveni, piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirmek,
- Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek, Kamu mali yönetiminin modernleştirilmesinde tamamlayıcı rol üstlenmektir.²⁷⁴

“Mali Kural Kanunu Tasarısı”nda maliye politikalarının kurala bağlı yürütölmek istenmesinin gerekçesi; son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarının kalıcı hale getirilmesi, genel yönetim açıkları ve kamu borcunun sürdürülebilir seviyelerde tutulması, maliye politikasına olan güvenin piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirilmesi, artan güven ve kredibilitayle beraber risk primi ile borçlanma maliyetlerinin azaltılmasına katkı sağlanması ve kamu mali yönetiminin modernleşmesi alanında bu düzenlemenin tamamlayıcı bir rol oynayacak olması gösterilmiştir. Ayrıca, hem harcama hem de gelir tarafını dikkate alması ve borç stoku ile doğrudan bağlantısı olması nedeniyle açığa ilişkin bir kural seçildiği belirtilmiştir.²⁷⁵

Mali kuralın kapsamını merkezi yönetim bütçesine dâhil kamu idareleri, mahalli idareler, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu dâhil Sosyal Güvenlik Kurumları, fonlar ve Avrupa Hesaplar Sistemine uygun olarak DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, TCMB ve Türkiye İstatistik Kurumu’nun da görüşü alınmak suretiyle Maliye Bakanlığı’nca belirlenen diğer kamu idarelerini içeren genel yönetim, ayrıca 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi KİT’ler ve bağlı ortaklıkları ile 24/11/1994 tarihli ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi olup, sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan işletmecî kuruluşlar oluşturmaktadır.

Tasarı’ya göre ayrıca, uygulanacak mali kuralın iki ana bileşeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki bütçe açığı ile ilgili, ikincisi ise büyüme ile ilgilidir. Mali kural kapsamında, orta ve uzun vadede genel yönetim bütçe açığı GSYH’nin yüzde 1 ve büyüme yüzde 5 olarak belirlenmiştir. Ancak büyümenin hedefin üstünde gerçekleşmesi halinde tasarruf sağlanacak, altında kalması halinde ise harcamalar artırılabacaktır. Formölde mali uyum oranı da 0,33 olarak kullanılacaktır. Yani, büyüme ve bütçe açığı hedeflerinden sapma

²⁷⁴ Coşkun Can Aktan, **Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)**, Ocak, 2011, s.11 <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makalel.pdf>, Erişim 18.07.2012

²⁷⁵ Kübra Şen, Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 34, 2010 / 2, s.46

olması durumunda, bir sonraki dönemde 0,33 oranında bir uyarlama söz konusu olacaktır.

Tasarıya göre, Maliye Bakanlığı, 3'er aylık ve yıllık dönemlerde "Mali Kural İzleme Raporu" hazırlayacaktır. Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği, önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Böylelikle Sayıştay, mali kural uygulamasında denetim fonksiyonunu yerine getirecektir. Değerlendirme sonuçları, Raporun yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyuna duyurulacaktır. Ayrıca, KİT'lere ilişkin veriler 3'er aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından raporlanacak ve kamuoyuna açıklanacaktır. Emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengelerine ilişkin hesaplamaları içeren raporlar hazırlanacak ve bu raporlar her yıl kamuoyu ile paylaşılacaktır.²⁷⁶

Tasarıyla getirilmek istenen mali kural; herhangi bir yıldaki genel yönetim açığının GSYH'ye oranının, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamayacağıdır. Genel yönetim açık uyarlaması, 2010-2012 Dönemi Orta Vadeli Programında da gösterilen aşağıdaki formülasyona göre hesaplanacaktır:

$$\Delta a = -y(a-1 - a^*) - k(b - b^*)$$

Δa : Genel yönetim açığındaki uyarlama / GSYH

$a-1$: Bir önceki yıl gerçekleşen genel yönetim açığı / GSYH

a^* : Orta – uzun vadede hedeflenen genel yönetim açığı /GSYH

b : GSYH reel büyüme hızı tahmini

b^* : GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : Genel yönetim açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

k : Çevrimsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı

(**Δa** 'nın negatif olması genel yönetim açığındaki gerilemeyi göstermektedir).

Kural ile orta ve uzun vadede (10 yıl) genel yönetim açığı/GSYH oranı yüzde 1 olarak hedeflenmiş ve GSYH büyümesi ise yüzde 5 olarak öngörülmüştür.

Yukarıdaki formülden de görüleceği üzere, mali kuralın biri açık etkisi diğeri konjonktür etkisi olmak üzere iki önemli bileşeni vardır.

$-y(a-1 - a^*)$: Açık etkisi

$-k(b - b^*)$: Konjonktürel etki

²⁷⁶ Can Aktan, s.12

Açık etkisi olarak adlandırılan uyarlama, genel yönetim açığının orta-uzun dönem açık tavanına uyum sağlanması sürecinde tedrici bir yakınsamayı öngörmektedir. Bu kapsamda, açık etkisi hesabına temel oluşturan “**y**: genel yönetim açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı” orta-uzun dönemli genel yönetim açık tavanına hangi hızla uyum sağlanacağını göstermektedir. Bu sayede, bir önceki yılın genel yönetim açığı ile tavan arasındaki farkın ne kadarının ilgili cari yılda telafi edileceği ortaya konulmaktadır. Yakınsama hız katsayısı, tamamen yapısal unsurların etkisiyle belirlenen konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısından farklı olarak, hedeflenen açık düzeyine uyumu sağlama konusundaki hıza ilişkin bir tercihi yansıtmaktadır. Söz konusu parametre kuralda 0,33 olarak belirlenmiştir. Yani açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranından, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. Bu durumda genel yönetim açığı/GSYH oranı cari yılda orta-uzun vadeli hedef yüzde 1’lik değerinin üzerinde örneğin, yüzde 4 seviyesinde gerçekleştiği zaman bir sonraki yıl aradaki yüzde 3’lük farkın üçte biri yani, yüzde 1 kadar bir mali uyum devreye girecek ve genel yönetim açığı/GSYH oranı yüzde 3’e düşürülecektir. İlk yılda yüzde 3 değerine ulaşıldığında, yüzde 1’lik hedef ile gerçekleşen değer yüzde 3 arasındaki yüzde 2 puanlık sapmanın üçte biri kadar cari yıl uyarlama yapılarak ikinci yıl genel yönetim açığı/GSYH oranının yüzde 2,33 olması hedeflenecektir. Takip eden yıllarda da uyarlama yapılarak yüzde 1’lik hedefe ulaşılabilecektir. Öte yandan, bir sonraki yıl belirlenen hedef tutmayıp genel yönetim açığı/GSYH oranı hala yüzde 4 olursa, ikinci yıl yine yüzde 1’lik uyarlama yapılması sonucu hedeflenen oran yüzde 3 olmaya devam edecektir.²⁷⁷

Konjonktürel etki, cari yılda genel yönetim açığına yapılacak konjonktürel uyarlamayı gösteren ikinci kısmı, konjonktürel dalgalanmanın genel ekonomi üzerindeki etkilerini hafifletmek amacıyla tasarlanmıştır. Böylece, ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist baskıların azaltılması ve istikrar ortamına katkıda bulunulması amaçlanmaktadır. Tasarlanan bu yapıda maliye politikalarının konjonktüre ters yönde uygulanması beklenmektedir. Bu kısımdaki bir başka parametre “**k** : çevrimsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısının değeri de genel yönetim faiz dışı harcamalarının GSYH’ye oranı dikkate alınarak 0,33 olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda, konjonktürel etki, ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından yüzde 5’in çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılması suretiyle hesaplanacaktır.

²⁷⁷ Şen, ss.47-48

Böylece, eşik büyüme oranı olan yüzde 5'in üzerinde örneğin, yüzde 8 büyüdüğü bir yılı takip eden yılda aradaki farkın üçte biri kadar yüzde 1 tasarruf edilecek, tersine yüzde 2 büyüdüğü bir yıl aradaki farkın üçte biri kadar yani yüzde 1 kadar bir sonraki yıl genel yönetim açığı verilebilecektir. Buna göre, yüzde kaçın üzerinde büyüme ile tasarruf edileceği, hangi yüzdenin altında büyüme ile açıkların daha da artacağı tahmin edilmeye çalışılacaktır. Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı, kamu harcama ve gelir sisteminin devresel dalgalanmalardan etkilenme düzeyine göre şekillenecek ve kamu maliyesinde ortaya çıkan yapısal değişikliklere bağlı olarak önceden öngörölmüş bir şekilde ve dönemsellikte güncellenebilecektir.²⁷⁸

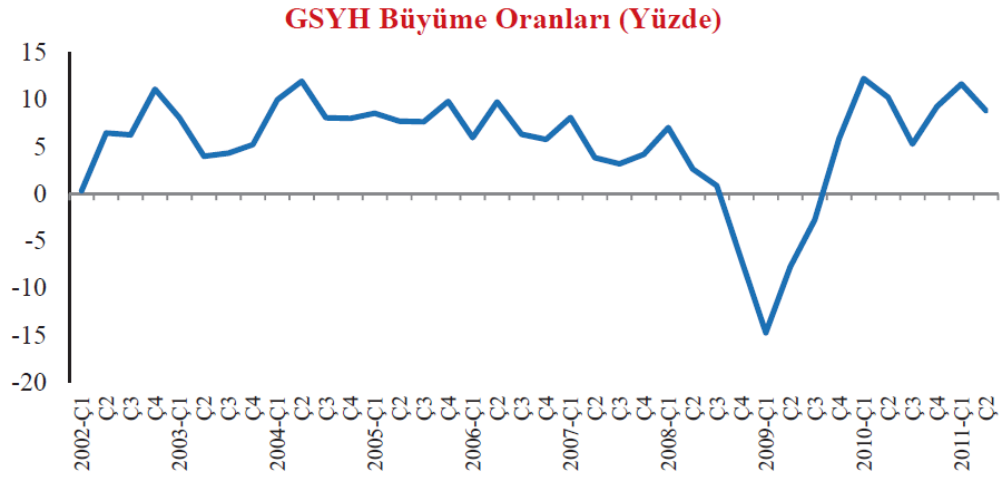
Türkiye'de hükümet tarafından yapılan açıklamada; mali kural uygulamalarının uygulanamayacağı, ancak mali kural konusundaki taahhütten vazgeçilmediği, önümüzdeki yıllara ertelendiği ve mali kuralda öngörölen parametrelerin değişmez olmadığı vurgulanmıştır.

3.4.4. Türkiye'de Bütçe Reformları Sürecinde Bütçe Politikalarının Değerlendirilmesi ve Öneriler

Ağır bir resesyona ve finansal sektörün yeniden yapılandırılmasına neden olan 2001 yılı bankacılık krizinin ardından Türkiye kamu mali yönetiminde birçok düzenlemeye yer vermiştir. Türkiye'nin GSYH'si 2003-2007 yılları arasında ortalama yüzde 6,9 büyümüştür. Bu büyümenin itici güçleri, siyasi ve ekonomik istikrar ile güven ortamına bağlı olarak artan sermaye girişi ve özel sektör yatırımları olmuştur. Ancak, 2008 yılından itibaren bozulan küresel ekonomik koşullar, Türkiye'de de reel sektörü ve beklentileri olumsuz etkilemiştir. Uluslararası sermaye akışlarındaki yavaşlama ile beraber iç talep ve kredi olanakları da daralmıştır. Bu gelişmeler neticesinde, 2009 yılında Türkiye ekonomisi yüzde 4,8 küçülmüş ve işsizlik yüzde 14'ler düzeyine çıkmıştır.

²⁷⁸ Şen, s.48

Grafik 4: Türkiye'nin GSYH Büyüme Oranları (Yüzde)



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2011**, s.25

Türkiye ekonomisi, 2009 yılının ikinci çeyreğinden itibaren kendini hissettirmeye başlayan ve gittikçe güçlenen bir toparlanma sürecine girmiştir. Güçlü finansal akımlar, iyileşen güven ortamı ve destekleyici maliye ve para politikaları sayesinde 2010 yılında yüzde 9 büyüyen Türkiye ekonomisi, 2011 yılının ilk yarısında da yüzde 10,2'lik büyüme ile Avrupa'da en hızlı büyüyen ekonomi olmuştur. Türkiye ekonomisi, mevsim ve takvim etkilerinden arındırılmış çeyreklik üretim düzeyi bazında da kriz öncesi seviyesini gözle görülür oranda aşmıştır.²⁷⁹ Bu hızlı büyümede, ekonomide yaşanan canlanma eğiliminin orta vadeli program ile desteklenmesi etkili olmuştur. Uygulanan politikaların sonucunda belirsizlikler azalmış, tüketici güveni artmış, kredi koşulları iyileşmiş ve bu durum tüketim ve yatırım kararlarını olumlu yönde etkileyerek ekonominin, öngörülenden daha fazla büyümesini sağlamıştır.

Kamu maliyesinin performansının değerlendirilmesinde kullanılan iki önemli göstergeden biri bütçe dengesinin GSYH'ye oranı, diğeri ise faiz dışı dengenin GSYH'ye oranıdır. Faiz dışı fazla uygulaması olumlu sonuçlar vermiştir. Ayrıca mali disiplinin sağlanması ve devam etmesi için Maastricht Kriterlerine uyum devam ettirilmelidir.

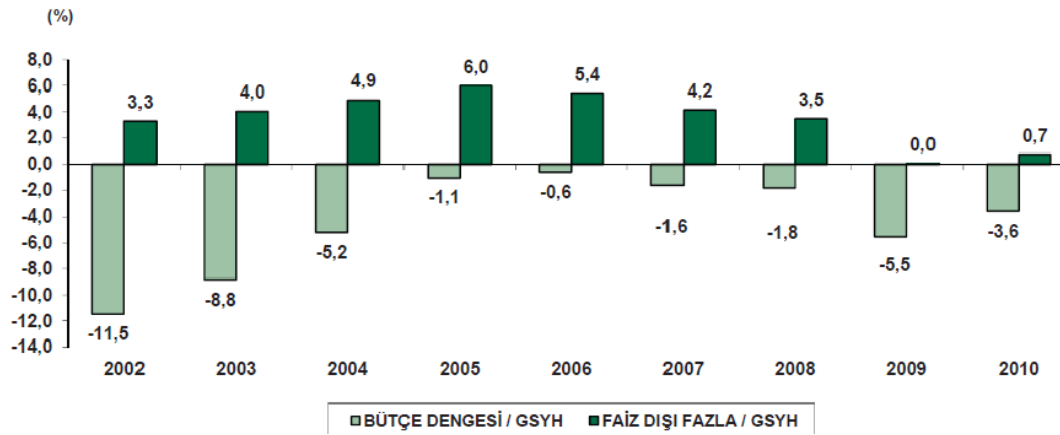
2002 yılında yüzde 11,5 olan bütçe açığının GSYH'ye oranı, 2003 yılında yüzde 8,8, 2004 yılında yüzde 5,2, 2005 yılında yüzde 1,1, 2006 yılında yüzde 0,6, 2007 yılında yüzde 1,6, 2008 yılında yüzde 1,8, 2009 yılında yüzde 5,5, 2010 yılında ise yüzde 3,6 olarak gerçekleşmiştir. Oranın 2009 yılında artmasının nedeni küresel krizin etkileridir.

²⁷⁹ Yıllık Ekonomik Rapor 2011, s.3

2010 yılında toparlanma sürecinin başlamış ve daha istikrarlı yapıya kavuşmuştur. Bu sonuçlar itibariyle gerçekleştirilen bütçe reformlarının mali disiplini sağlamada başarılı olduğunu söyleyebiliriz.

2002 yılında yüzde 3,3 olan faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı 2003 yılında yüzde 4, 2004 yılında yüzde 4,9, 2005 yılında yüzde 6, 2006 yılında yüzde 5,4, 2007 yılında yüzde 4,2, 2008 yılında yüzde 3,5 olmuştur. 2009 yılında küresel kriz nedeniyle binde 0,5 düzeyinde gerçekleşen faiz dışı fazla, 2010 yılında ise yüzde 0,7 olarak gerçekleşmiştir.

Grafik 5: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlasının GSYH' ye Oranları



Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, **2012 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim, 2011, s.7

Faiz dışı fazlaya dikkat edilmelidir. Çünkü faiz dışı fazla yüksek oranlarda verilmez ise borç yükü azalmayacak ve borçların ödenebilmesi için yeniden borçlanılacak ve buda mevcut borç stokunu daha da arttıracaktır. Borç yükü artan bir ülkenin riskleri de arttığından ekonomisine yeni kaynak girişi mümkün olmayacak, faizler daha da yükselecek ve enflasyonu düşürmek mümkün olamayacaktır. Reel faizin yüksek olması sonucunda da borçlanma maliyetleri artacaktır. Faiz dışı fazlanın önemi de buradan kaynaklanmaktadır. Yüksek miktardaki borcu azaltmanın tek yolu borcu geri ödemek yani yüksek miktarda faiz dışı fazla vermektir. Bu nedenle hükümetlerin ekonomi politikalarının başında gelen yüksek borç stokunu azaltmak için mutlaka yüksek oranlı faiz dışı fazla hedefi konulmalıdır. Faiz dışı vermenin yolu ya vergileri arttırmak (özellikle dolaysız vergileri) ya da kamu harcamalarında tasarrufa gitmektir.

Orta Vadeli Mali Plan dönemi merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı fazla hedefleri Tablo 10'da yer almaktadır.

Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-21.054	-21.745	-18.133
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,5	-1,4	-1,0
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	29.196	31.255	36.867
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	2,0	2,0	2,1

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan-2012-2014

2012 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 1,5 olarak gerçekleşeceği, 2013 ve 2014 yıllarında ise sırasıyla yüzde 1,4'e ve yüzde 1'e düşeceği tahmin edilmektedir. Orta Vadeli Mali Plan döneminde, faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranının 2012 ve 2013 yıllarında yüzde 2 ve 2014 yılında ise yüzde 2,1 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Türkiye'nin kamu harcama politikasında, bütçe reformları çerçevesinde kamu idarelerinin, kendilerine tahsis edilen ödenekleri, belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda, etkili ve verimli bir şekilde kullanmaları esastır. Ülkemizde Kamu yatırım politikasının temel amacı ise, öncelikli sosyal ihtiyaçları gidermek, üretken faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıyı geliştirmektir.

Türkiye'de etkin bir vergi sistemi oluşturma hedefi doğrultusunda, kamu gelir politikası; istihdamı ve yatırımları teşvik edecek, yurtiçi tasarrufları arttıracak, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltacak, ekonomiye rekabet gücü kazandıracak ve kayıt dışılıkla mücadele edecek şekilde yürütülmektedir.²⁸⁰

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere, Sayıştay Kanunu ve diğer hukuki düzenlemelerle oluşturulan yeni mali yönetim ve denetim anlayışının, tüm unsurlarıyla hayata geçirilmesi büyük önem arz etmektedir. Bu kapsamda, kamu idarelerinde stratejik amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik olarak, iç ve dış denetimin etkin ve koordineli bir şekilde çalışması ve iç kontrol sisteminin sağlıklı bir şekilde işletilmesi sağlanmalıdır.

²⁸⁰ Yıllık Ekonomik Rapor 2011, s.157

Türkiye’de Borç Yönetiminin Temel İlkeleri 1 Eylül 2002 tarihli ve 24863 sayılı Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ile;

- Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,
- Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en uygun maliyetle karşılanması, olarak belirlenmiştir.²⁸¹

²⁸¹ Orta Vadeli Mali Plan-2012-2014

SONUÇ

Kamu mali yönetim reformu, devletin bütçesinin hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi, uygulanması ve denetlenmesi ile ilgili süreçlerde reform yapılması demektir. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kamu mali yönetiminde etkinliği arttırmak için mali disiplini sağlayarak, çok yıllık bütçe uygulamasına geçerek, kamu kurumlarının performansını artırmaya yönelik düzenlemeleri teşvik ederek, kamu mali yönetimlerini reforma tabi tutmuşlardır. Bu reformların nedeni son yıllarda yaşanan krizler, bütçe açıklarının artması, kamu harcamalarının ve borçlanmalarının artması ülkelerin kamu mali yönetimlerinin bozulmasına neden olmuş ve bütçe süreçlerinde köklü değişiklikler yapılmasına ve çalışmaların bu yönde yoğunlaşmasına neden olmuştur.

Birçok ülke ekonomik sorunların üstesinden gelebilmek için kamu yönetiminde reform çalışmalarına yönelmiştir. Kamu mali yönetimlerinde reformlara yönelen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bütçe süreçlerindeki hedefleri aynı olmuştur. Bunlar en başta mali disiplinin sağlanması, şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması, verimliliğin sağlanması, stratejik yönetimin gerçekleştirilmesi, performans esaslı bütçeleme ve bütçe politikalarında etkinliğin sağlanması, vatandaş odaklı bütçelemenin gerçekleştirilmesi, katılımcı bütçelemenin gerçekleştirilmesi olmuştur. Kamu mali yönetimi hükümetin kontrolünde iradi olarak uygulanmaktadır. Birçok ülke iradi maliye politikalarının uygulanmasının olumsuz sonuçlar doğurması, yani önemli konjonktürel dalgalanmalar yaşanmış olması ve ekonomik istikrarsızlığın yaşanması ile mali kurallara yönelmeye başlamıştır. Mali kurallar, artan bütçe açıklarını kapatmak ve uzun dönemde maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacı ile uygulanan kurallar bütünüdür. Mali kuralların dünya genelinde kamu mali yönetiminde hızla yer etmesinde, özellikle 1980'li yılların sonlarına doğru yaşanan krizler ve sürdürülemez hale gelen kamu borçları etkili olmuştur.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde aynı bütçe reformları uygulanmasına rağmen elde edilen başarı seviyesi aynı olmamaktadır. Bu doğal bir sonuçtur. Çünkü ülkelerin uyguladıkları politikalar aynı olsa da gelişmişlik seviyesi farklı olduğu için elde edilen sonuçlar da farklı olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin reformlara uyum süreci zaman almaktadır. Çünkü bu ülkelerin çözmesi gereken bir takım alt yapı sorunları vardır (eğitilmiş personelin olmaması, vergilerin yetersiz olması, siyasal iktidarın seçim öncesinde oylarını arttırmak kaygısıyla vergi oranlarını indirmesi, gelir dağılımının düzensiz olması vs.). Bazı ülkelerde bütçe reformları başarısızlıkla

sonuçlanmış (Türkiye’de Program Bütçe Sisteminde olduğu gibi) kamu mali yönetiminde yeni reform arayışları içine girilmiştir.

Türkiye de reform sürecine dahil olan ülkeler arasındadır. Türkiye Cumhuriyeti kurulduğundan 1973 yılına kadar geleneksel bütçe sistemi uygulama alanı bulmuştur. Geleneksel bütçe sistemi ülkemizde başarısız sonuçlar elde etmiştir. Çalışmada da değinildiği üzere bu bütçe sisteminde önemli olan girdidir, ne kadar harcandığıdır harcamaların ne kadar verimli etkin olduğu üzerinde durulmamıştır. Bu bütçe sistemimizi olumsuz etkilemiş hantal bir yapıya bürünmesine, plan bütçe ilişkisinin kurulamamasına neden olmuştur.

Ülkemizde 1973 yılında Program Bütçe Sistemine geçilerek geleneksel bütçe sistemimizin eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Program bütçe sistemi ülkemizde tam anlamıyla uygulanamadığı için beklenen başarıyı gösterememiştir. Çünkü program bütçe sistemi en başta gelişmiş ülkelerin uyguladığı bütçe sistemidir. Ülkemiz ize gelişmekte olan bir ülkedir, bu bütçe sistemi için gerekli alt yapı ve yetişmiş personel mevcut değildir.

Türkiye’de 2000li yıllara gelindiğinde bütçe reform çalışmaları hız kazanmıştır. Bu reformların temeli; plan – bütçe ilişkisinin kurulamamasına, mali disiplinin sağlanmasının gerekliliğine, hesap verilebilirliğin, katılımcılığın ve verimliliğin artırılması ile vatandaş memnuniyetinin sağlanmasına, Avrupa Birliği’ ne katılım sürecine dayanmaktadır.

Kamu mali sistemimizde en kapsamlı reform 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu ile gerçekleşmiştir. Bütçe sistemimiz tamamıyla değişmiştir. Kamu mali sistemimize mali disiplin, hesap verilebilirlik, şeffaflık gibi kavramlar girmiştir. Ülkemizde 5018 sayılı kanun ile Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçe Sistemi’ne geçilmiştir. Bu bütçe sistemi Analitik Bütçe Sınıflandırmasını içermektedir. Analitik Bütçe Sınıflandırması ile bütçede yer alan harcama kalemlerinin sınıflandırılması gerçekleştirilmekte ve harcamaların etkinliği verimliliği hakkında bilgi edinilmektedir. Bu bütçe sistemi ile geleneksel bütçe sisteminin tüm aksaklıklarının giderilebildiği söylenebilir. Ayrıca bu bütçe sistemi Çok Yıllı Bütçeleme Sistemini de benimsemiştir. Böylece bütçeler sadece bir yıl için değil uzun vadeler öngörülerek hazırlanmaktadır. Bu da bütçe sistemimizin daha güvenilir olmasını sağlamakta, kaynakların ne kadarının harcandığı ve gelecek bütçeler için ne kadar kaynak kaldığı konusunda bilgi edinilmektedir. Çok yıllık bütçelemenin amacı mali disiplini sağlamaktır.

Türkiye’de bir diğer bütçe reformu Mali Kural Kanun Tasarısıdır. Ülkemiz de birçok mali kural uygulayan başarılı ülkelerden etkilenmiş ve mali kural çalışmalarını başlatmıştır. Mali kurala yapılan eleştirilerin başında bütçe açığının gayri safi yurt içi hasılaya oranının %1 olması gelmektedir. Çünkü üye olmaya çalıştığımız Avrupa

Birliği'nde bile bu oran Maastricht kriterlerine göre %3 tür. Bu oranın yükseltilmesi yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Mali kural uygulamaya girdiğinde bu oranın %2 - %3'lere çıkarılması tahmin edilmektedir.

Uygulamaya konulmak istenen mali kuralın amacı; uzun vadede maliye politikasında istikrarı sağlamak ve güveni arttırmaktır. Ancak hükümet Mali Kural Kanun Tasarısını erteleme kararı almıştır ve henüz uygulamaya konulmamıştır.

 lkemiz uygulamaya koyduğu bütçe reformları ile en başta bazı sorunlarla karşılaşsa da 2000li yıllardan beri uygulanan bütçe sistemi ile kamu mali yönetiminin güçlü bir yapıya, orta vadeli plan ve programlar ile daha istikrarlı bir yapıya kavuştuğunu söyleyebiliriz.

KAYNAKÇA

Ağcakaya, Serpil. Geçiş Ekonomilerinden Orta Asya Türk Cumhuriyetleri'nde Bütçe Yönetimi Ve Mali Disiplin Sorunu, , **2009 Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi**, Akademik Bakış, Sayı 16, Nisan 2009

Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**, Gazi Üniversitesi Yayın No: 135, Ankara, 1989

Aktan, Coşkun Can, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya. **Mali Kurallar (Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem; Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş)**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, Yayın No:2010/408

Aktan, Coşkun Can. **Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, 2004, Seçkin Yayınevi

Aktan, Coşkun Can, İstiklal Y. Vural. **Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar, Kurumsal Maliye Politikası içinde**, (Ed.:Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2007

Aktan Can, Coşkun. **Kurumsal Maliye Politikası Ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)**, Ocak, 2011
<http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makalel.pdf>,

Aktan, Coşkun Can, 2008 “**Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı**”
<http://www.canaktan.org/ekonomi/kurumsaliktisat/makaleler/optimalkural.html>,

Akyel, Recai, H. Ömer Köse. Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, **Türk İdare Dergisi**, 2010, Sayı:466

Akpınar, Süleyman. Türkiye’de Program Bütçe Uygulaması, **Maliye Dergisi**, Sayı:34, 1978, Ankara

Altuğ, Figen. **Sıfır Esaslı Bütçeleme Üzerine**, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 32. Seri, 1988/1989, İstanbul, 1990, İstanbul Üniversitesi Yayını, No: 3659

Arın, Tülay, Necdet Kesmez ve İhsan Gören. **Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi, Parlamenter Bütçe Denetimi Plan ve Bütçe Komisyonu; Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslar arası Karşılaştırma, Sayıştay Denetimi**, İstanbul, 2000, Tesev Yayınları

Arslan, Ahmet. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler, **Maliye Dergisi**, 145, 2004

Arslan, Murat. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 54, 2004

Ataç, Engin. **Devlet Bütçesi**, AÖF Yayın no; 23, Eskişehir, 1990

Atıyas, İzak, Şener Sayın. **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, 1997, TESEV Yayınları, İstanbul

Aksu, Ömer. **Gelir ve Servet Dağılımı**, İ.Ü.Yayınları, No: 3698, İstanbul, 1986

Altınok, Serdar. **Stagflasyon ve Stagflasyona Karşı Uygulanan Politikalar**, S.Ü.İİBF İktisat Bölümü, Sayı:1, 2008

Avcı, Nihal. **Bütçe Ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ekim, 1988

Aydın, Özhan. **Polonya Çalışma Ziyareti Raporu**, Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Aralık, 2010, Ankara

Aydemir, Birol. **Stratejik Yönetim ve Bütçe**, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005, 23-27 Mayıs

Arcagök, Mehmet Sait. <http://www.forum.europa.eu.int/public/irc/home/main>, 2005
“Glassory Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control(PIFC)”,

Bakırcı, Fehim. Bütçe Politikalarının Mikroekonomik Etkileri, **C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt:2, Sayı:2, 2006

Başol, Koray ve Güler. Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri, **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, Haziran- Aralık 1992

Brochier, Hubert, Paol Tabatoni. **Mali İktisat**, Çev: Aras Edaş, İ.Ü.Yayı, No: 1712, İstanbul, 1971

Batırel, Ömer Faruk. Bütçe Politikasının Etkileri, **İ.İ.T.İ.A Dergisi**, 1975

Bulutoğlu, Kenan, Erciş Kurtuluş. **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1981

Bulutoğlu, Kenan, Erciş Kurtuluş. **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1988

Bülbül, Duran. **Devlet Borçlanması Sosyal ve Ekonomik Etkileri**, Ekonomik Yaklaşım, 2003, Sayı: 44-46

Boran, Ege. **“Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı”**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu, 2008

Bayar, Nergiz. **Dünyada Bütçe Reformları Ve Mali Disiplin**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010

Cansızlar, Doğan. **Japonya Bütçe Sistemi**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995

Candan, Ekrem. Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun İle Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler, **Vergi Dünyası Dergisi** 295. sayı, Mart, 2006

Candan, Ekrem. **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2007

Coşar, Nevin. **Kriz, Savas ve Bütçe Politikasının Olusumu (1926-1950)**, Baglam Yayınları, İstanbul, 2004

Coskun, Gülay. **Devlet Bütçesi**, Ankara, 1989

Çağan, Nami. **Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü**, içinde, **Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü**, Uluslararası Sempozyum, 7-8-Ekim 2008 Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu

Çataloluk, Cuma. Batı Toplumlarda Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt:10, Sayı:2, 2008

Çiçek, Hüseyin Güçlü. Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulamasına İlişkin Bir Alan Araştırması, **Maliye Dergisi**, Sayı 161, Temmuz -Aralık 2011

Çınar Altıntaş, Füsün. <http://euspk. ege. edu. tr/docz/paword4. doc> , “**Strateji Geliştirme Süreci İçerisinde Stratejik Başarı Unsurlarının Değerlendirilmesi**”

Çoban, Hilmi, Fatih Deyneli. “**Kamuda Kalite Artırma Çabaları ve Performansa Dayalı Bütçeleme**” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma”, Pamukkale Üniversitesi İİBF Yayın No:1, 2005

Çöker, Fikret. **Yerel Yönetimler- Analitik Bütçe ve Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sistemi**, Mali Yönetim ve Denetim Yayınları, Ankara 2006

Çöloğlu, Halit. **Stagflasyon 1975 - 1980 Türkiye Bunalımı Ekonomi Politika**, Gazi Üniversitesi Yay No:28, İİBF Yay No:21, Ankara, 1983

Dayar, Hatice, İbrahim Bakırtaş. **Analitik Bütçe Sınıflandırmasının Yapısı Ve Bir Uygulama Örneği: Dumlupınar Üniversitesi Bütçesi**, Dumlupınar Üniversitesi Yayınları, 2005

Dedeoğlu, Emin, Ferhat Emil ve Can Erdem. **Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler**, 1999, Tesev Yayınları, İstanbul

Demircan, Esra Siverekli. **Yeni Ekonomik Düzendeki Bütçe Sistemlerindeki Değişim Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumuna**, YÖNETİM VE EKONOMİ, Yıl:2006, Cilt:13, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. MANİSA

Demirel, Güner. **“Yeni Bütçe Kod Yapısı,”** Bütçe Dünyası, Sayı:9 , Kasım 2001

Demirbaş, Tolga. Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı:33,2010

Deniz, Nuray. **İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yatırım Bütçesinin Etkin Yönetimi ve Türkiye İçin Model Önerisi**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, Mayıs, 2007

Deyneli, Fatih. <http://maliye.pau.edu.tr/butce.pdf>, Devlet Bütçesi

Dinçer, Ömer. **Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası**, Beşinci Baskı, Beta Basım-Dağıtım, İstanbul, 1998

Doğan, Fatih Mehmet. **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, İstanbul, 2008

DPT, **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**. Nihai Taslak, 2003

DPT, **Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**. 2. Sürüm, Haziran, 2006

DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı

Efe, Zeren. **Uluslararası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme**, Bütçe Dünyası, Cilt 2, Sayı 25, 2007

Egeli, Haluk, H.Ahmet Akdeniz, Mehmet Aksaraylı, Kamil Tüğen ve Ahmet Özen. Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Etkinliğinin Belirleyicileri: Türkiye'deki Kamu Kurumlarının Analizi, **SDÜ İİBF Dergisi**, Cilt:22 Sayı:1, 2007

Egeli, Haluk, Ahmet Özen. **Teoride ve Uygulamada Bütçe Politikası**, Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım, Birinci Basım, İzmir, 2010

Egeli, Haluk, Ahmet Özen. Kırgızistan'da Mali Sistemin Yeniden Yapılandırılması Çerçevesinde Bütçede Reform Arayışları, **Manas Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı: 19, 2008

Egeli, Haluk. Türk program Bütçe Sisteminde Karşılaşılan Sorunlar ve Alternatif Bir Bütçeleme Sistemi Önerisi, **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı 60, 1998, İstanbul

Erüz, Ertan. **Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme**, Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Daire Başkanlığı, www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/dg.ashx?DIL=1...EEruzMakale1,

Kızıldaş, Emine. Devlet Bütçe Uzmanı, **Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme**, Bütçe Dünyası, İlkbahar, 2004, Sayı:18

Ergen, Zuhale. Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım, Çukurova Üniversitesi, **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 16, Sayı 1, 2007

Erginay, Akif. **Kamu Maliyesi**, 11. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1985

Erkan, Volkan. **Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama-Türkiye Uygulaması ve Kuruluşlarda Başarıyı Etkileyen Faktörler**, T.C. Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2008

Erüz, Ertan. **“Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme” 20. Türkiye Maliye Sempozyumu “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”**, Pamukkale Üniversitesi İİBF, Yayın No:1, 2005

Edizdoğan, Nihat. **Kamu Bütçesi**, Dördüncü Baskı, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1998

Feyzioglu, Necmeddin. **Bütçe**, Sermet Matbaası, İstanbul, 1965

Falay, Nihat. **Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1995

F.Kettl, Donald. **Reinventing Government; A Fifth Year Report Card, Center For Public Management**, The Brookings Institution, Washington DC, 1998

Genç, Murat. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik, **Sayıştay Dergisi** , 2010, Sayı: 77

Günay, Ayşe, Ersan Öz. Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslar arası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler, **Maliye Dergisi**, Sayı: 138, 2003

Günay, Ayşe. **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2007/ 375, Ankara

Günaydın, İhsan, Levent Yahya Eser. Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, **Maliye Dergisi** , Sayı 156 , Ocak-Haziran, 2009

Gören, İhsan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim**, Sayıştay Yayınları, 2006

Gören, İhsan. **Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Tesev Yayınları 16, 2000, İstanbul

Gülsen, Hamdi. **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Kapsamı**, Güncel Mali Sorunlar, 2006

Günay, Aye. **Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayın No: 2007/ 375, Ankara, s.99

Günlük, Günay. **Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme: Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Bütçe Sürecinde Parlamentonun Değişen Rolü Sempozyumu, Bütçelemede Yeni Yaklaşımlar Oturumu, 8-9 Ekim 2008, Afyonkarahisar

Güngör, Hayrettin. **Analitik Bütçe Sınıflandırılması Ve Yerel Yönetimler Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt:7,Sayı:8, Ağustos 2002

Gürsoy, Hrcan. **Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, nemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye rneğinin İncelenmesi**, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi 23, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1999

Gürsoy, Bedri. **Kamusal Maliye**, ikinci Cilt, Ankara nv. SBF Yayını No. 436, Ankara, 1980

Halis, Muhsin, Mehmet Tekinkuş. **"Kamuda Performans Yönetimi"**, Kamu Yönetiminde ağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003

Hastürk, Mesut. **Stratejik Planlama Ve Performans Esaslı Bütçeleme**, Muhasebat Kontrolörü, Erkan Karaaslan (Editör) **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Güncel Mali Sorunlar** içinde. Ankara: Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, 2006

İnce, Macit. **Devlet Borçlanması**, Kalite Matbaası, Ankara, 1976

İzgi Koğar, iğdem. **Denk Bütçe Teorisi ve Uygulanabilirliği zerinde Bir Not**, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Araştırma Genel Müdürlüğü, Tartışma Tebliği No:9630, Ekim, 1996

Karacan, Erhan. **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması**, DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No:2816, Korza Yayıncılık, Ankara, 2010

Karaduman, Emine. “**Program Bütçe Uygulaması ve Sonuçları**”, Maliye Dergisi, Sayı 26, 1977, Ankara

Karakuş, Gülşah. **5018 Sayılı Kanun İle Yönetişim İlke Ve Esasları Çerçevesinde Kamu Hizmetlerinin Sunumu**, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara, 2010

Kaya, Safiye. “**Hesap Verme Sorumluluğu, Parlamento ve Sayıştay**”, **Kamu Mali Yönetim Reformu Arenası**, 2003, Ankara

Kaya, Fatih. **Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye Örneği**, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara, 2010, Yayın No: 2807

Kesik, Ahmet. “**Bilgi Çağında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yapılandırılması**”, Editörler : Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, Beta Yayınları, 2005, İstanbul

Kızıлтаş, Emine. Devlet Bütçe Uzmanı, Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme, **Bütçe Dünyası Dergisi**, İlkbahar, 2004, Sayı:18

Kızıлтаş, Emine. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı: 16, 2003

Karabacak, Serkan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği**,Devlet Planlama Teşkilatı Elektronik Kütüphane, Ankara, Temmuz, ISBN:97519 2274 7, 1999

Koç, Mustafa. **Genel ve Katma Bütçe Dışındaki Bütçe Yapıları, Tarihsel Süreç İçinde Konsolide Bütçe ile Döner Sermaye- Vakıf Fon İlişkisi ve Özel Bütçe Kavramının Analizi**, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara, 2001

Kurnaz, Ahmet Cemil. **Kamuda Performans Esaslı Bütçe Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi Ve Bu Çerçeve de Part (Program Assessment Rating Tools) Sisteminin İncelenmesi**, Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2010

Kösekeya, Gamze. **Katılımcılık ve İyi Yönetişim**, İyi Yönetişimin temel Unsurları, T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Ankara 2003

Meriç, Metin. **Feminizme Mali Bakış (Cinsiyete Duyarlı Bütçeler)**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 2007 Cilt: 44 Sayı:509

Meriç, Metin. Osmanlı Bütçe Sistemi, **D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:8, Sayı:1, 1993

Musgrave, A.Richard. **Kamu Maliyesi** Teorisi II, Çev: Orhan Şener, Marmara Ün. Yayını, No: 452, İstanbul,1987

Mutluer, M.Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Bütçe Hukuku**, Birinci Baskı, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005

Mutluer, M.Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Güncelleştirilmiş İkinci Baskı, İstanbul, 2006

Nemli, Arif. **Kamu Maliyesine Giriş**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990

Nohutçu, Ahmet. **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan Uygulama Girişimleri: Kuramsal Çerçeve ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi 2007–2011 Dönemi Stratejik Planı Örneği**,1.Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı, 23-24 Ekim, 2008, Sakarya

Oral, Esin. **Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları Gelişimi Ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme**, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Nisan 2005, Ankara

Orhan, Osman Zekayi. **Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul Ticaret Odası, Yayın no:1994-1, İstanbul, 1994

Oyan, Oğuz. **Kamu Mali Yönetiminde Sözde Reform**, [http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar-BSB/Iktisat Toplum](http://bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar-BSB/Iktisat%20Toplum),

Orta Vadeli Mali Plan-2012-2014

Öner, Erdoğan. **Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare**, T.C. Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 2001/359, Ankara, 2001

Özdemir Ilgaz, Yasemin. Japonya’da Bütçe Hazırlık Süreci, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 33, 2010

Özel, Kamile. **Polonya Çalışma Ziyareti Raporu**, Türkiye’de Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Eşleştirme Projesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Aralık, 2010, Ankara

Özen, Ahmet. **Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2008

Özen, Ahmet, İbrahim Günay Yontar. Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009

ÖZGÜR, Hüseyin. **“Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”** Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004

Singer, M.Neil. **Public Microeconomics**, Little Brown Series In Economics, Boston, 1972

Samsun, Nihal. **Hesap Verebilirlik ve İyi Yönetişim**, Maliye Bakanlığı (İyi Yönetişimin Temel Unsurları adlı kitap), 2003

Şengönül, Ahmet, Mehmet Songur. **Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa**, Seta Analiz, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Yayınları, Kasım 2010

Şimşek, Hayal Ayça, Ayşe Bekar Günay. “**Kurallı Maliye Politikası: Seçilmiş Ülke Örnekleri**”, Sosyal Bilimler Araştırmaları Derneği (SOBIAD) Yönetim Ve Ekonomi Bilimleri Konferansı, 2008

Şen, Kübra. Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 34, 2010

Şentürk, Hulusi. **Belediyelerde Performans Yönetimi**, İlke Yayıncılık, 2. Baskı, İstanbul, 2005

Taner, Ahmet. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:83

Taş, Hüseyin Cesurhan. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında Stratejik Planlama, **Türk İdare Dergisi**, yıl:77, sayı:449, 2005, Aralık

Tosun, Ertan. **Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı**, Devlet Bütçe Uzmanı, Bütçe Dünyası, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Sayı:18, 2004

Tosun, Ertan. **Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım**, Ankara, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, 2007

Turan, Taner. **Maliye Politikası Araçlarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Bir Literatür İncelemesi**, Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü, Sayıştay Dergisi, Sayı:69, 2008

Turhan, Murat. **6085 sayılı Kanun ve Performans Denetiminin Geleceği**, Dış Denetim, Sayı: 3, 2011

Taner, Ahmet. Kamuda Hesap Verme Sorumluluğunun Aracı Olarak Performans Esaslı Bütçeleme, **Sayıştay Dergisi** , Sayı: 83, 2011

Tüğen, Kamil. **Devlet Bütçesi**, Anadolu Matbaacılık, İkinci Baskı, İzmir, 1999

Tüğen, Kamil. **Devlet Bütçesi**, Sekizinci Baskı, İzmir , Bassaray Matbaası, 2009

Tüğen, Kamil, Ahmet Özen. Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Anlayışı, **Maliye Dergisi**, Sayı 154 , Ocak-Haziran 2008

Tüğen, Kamil. ÖZEN, Ahmet. Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 6, Sayı: 3, İzmir, 2004

Tüğen, Kamil, Haluk Egeli ve Ahmet Özen. **Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları Ve Bütçe Uygulamaları**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, 2007 Cilt: 44 Sayı:509

Tüğen, Kâmil, Gülizar Gürsoy ve Ahmet Özen. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Dokuz Eylül Üniversitesindeki Uygulamanın Değerlendirilmesi, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 35, 2011

Tüleykan, Hayrettin. Kamu Bütçeleme Sistemleri ve Çok Yıllı Bütçeleme, **Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**. 2, 2009

Türk, İsmail. **Maliye Politikası**, 5. Baskı, S yayınları, Ankara, 1983

Tyer, Charlie, Jennifer Willand. "**Public Budgeting in America**", Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management, Volume: 9, No:2, Summer, 1997

T.C. Başbakanlık, DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Yayın No, ÖİK 535, Ankara, 2000

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2011**

T.C. Başbakanlık Stratejik Planı 2010-2015, Ankara, Ağustos, 2010

T.C. Maliye Bakanlığı, Performans **Programı Hazırlama Rehberi**, BUMKO Genel Müdürlüğü, 2009, Ankara

Uluatam, Özhan. **Kamu Maliyesi**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2001

Uzun, Şentürk. **Federal Almanya Yönetimi**, Yirmibirinci Yüzyılda Yönetim, Ankara İçişleri Bakanlığı Stratejik Araştırmalar Merkezi Yayını, 2003

Ünsal, Erdal. **Mikro İktisat**, İkinci Baskı, Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara, 1998

Yenice, Ebru. Kamu Kesiminde Performans Ölçümü Ve Bütçe İlişkisi, Devlet Bütçe Uzmanı, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Sayıştay Dergisi**, Sayı;61, 2006

Yılmaz, Osman. **Kamu Yönetimi Reformu; Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon genel Müdürlüğü, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Şubat, 2001

Yılmaz, Osman. “**Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları**”, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006

Yılmaz, H. Hakan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması; Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, Ankara, 1999

Yılmaz, H.Hakan, Mustafa Biçer. Parlamantonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, **Maliye Dergisi**, Sayı:158, Ocak-Haziran 2010

Yükseler, Zafer. **Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş**, TC.Merkez Bankası, 2010

Yuluğ, Mustafa. **Sıfır Tabanlı Bütçe Tekniği ve Türkiye’de Uygulama Modeli**, Tusiad Notları, 16 Eylül 1987

<http://www.tesev.org.tr/Upload/Publication/56378a25-4854-4afc-9295-00d0d5ad5819/Kamu%20Maliyesinde%20Saydaml%C4%B1k13.02.2000.pdf>

http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_nedir_hakki_butce_fonksiyonlari.html

http://www.canaktan.org/canaktan_personal/canaktan-arastirmalari/iktisat_okullari/talep-yonlu-iktisat.pdf

<http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF181C1E909B6AD5ED>

<http://haktansevsay.com/dosya/vatandasodaklibutce.pdf>, Haktan, **Vatandaş Odaklı Bütçeleme**

http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271229711r9770.Iyi_Yonetisim_Icin_Ornek_Bir_Model_Katilimci_Butceleme.pdf, Yönetişim Etütleri Programı, **İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme**, Mart, 2007

<http://bagimsizsosyalbilimciler.org/yazilar-BSB-Dikmen>, DİKMEN, Ahmet, 2005, “**Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler**”, KMYKK

<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil.pdf> , DPT, Türkiye’de Demokratik Planlı Kalkınma, **Planlama Dergisi**, Ankara 2002

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/politika/bahcecis/istikra3.pdf>

EKLER

EK.1. Gelişmiş Ülkelerde Uygulanan Bütçe Reformları ve Sonuçlarının Karşılaştırılması

GELİŞMİŞ ÜLKELERDE UYGULANAN BÜTÇE REFORMLARI VE SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI		
	Bütçe Reformları	Sonuçları
AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	- 1950lerde Performans Bütçe Sistemi uygulanmıştır. - 1960larda PPBS uygulanmıştır. - Program Bütçe Sistemine yardımcı olarak Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemine de yer verilmiştir. - Hedef Bazlı (Denge Bazlı) Bütçe Sistemine de uygulamada yer verilmiştir. - Harcamaların yapılmadan önce kontrol edilmesini sağlayan Bütçe ve Yönetim Ofisleri vardır. - Vatandaş odaklı hizmet anlayışı benimsenmiştir.	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi iş ölçümünde karşılaşılan sorunlar nedeniyle 1950lerde başarıya ulaşamamıştır. ABD’de uygulanan Sıfır esaslı bütçeleme sistemi beklenen başarıyı gösterememiş Hedef bazlı yönetim sistemine geçilerek kamu harcamalarının azaltılması amaçlanmıştır. ABD’de şu anda uygulanan Performans Esaslı Bütçe Sistemi kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasında önemli bir araçtır.
İSVEÇ	- Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - Sosyal Güvenlik Reformu yapılmıştır. - Sonuç Odaklı Bütçeleme anlayışı benimsenmiştir. - İsveç’te devlet denetimi Parlamento Denetçileri ve Ulusal Denetim Ofisi tarafından yapılmaktadır.	Reformlar sonucunda ödeneklerin amaçlanan sonuçların ne kadar yansıttığının analizi üzerinde yoğunlaşmış ve faaliyetlerin sonuçları kamuoyu bilgisine sunulmuştur, sosyal güvenlik alanında bütçe dışında işlem gören varlıkların bütçe kapsamına alınmasıyla daha anlaşılır hale gelmiştir.

İNGİLTERE	- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - Çok Yıllı Bütçe Sistemi uygulanmaktadır. - "Harcamaların Gözden Geçirilmesi" uygulaması - Kamu Hizmet Sözleşmeleri	Harcamaların Gözden Geçirilmesi uygulaması ile İngiltere'de devlet kaynakların tahsisi ile ölçülebilir performans hedefleri arasındaki bağlantıyı kurmaktadır. Kamu hizmet sözleşmeleri hükümetin ölçülebilir hedeflerini kapsamaktadır.
ALMANYA	- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - Almanya'da eyaletler ile belediye arasında gelir transferine dayanan Dikey Mali Denge uygulaması görülür.	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi gereği Almanya'da beş yıllık mali planlar yapılmaktadır. Yeni bir bütçe sistemi olduğu için uygulamaya konan ilk yıllarda tam olarak başarıya ulaşması beklenmemekte uzun vadede sonuçlarının alınacağı düşünülmektedir.
DANİMARKA	- 1960lı yıllarda kamu harcamalarına üst sınır getirilmiştir, - Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - Genel yönetim kapsamında" Performans Sözleşmeleri" diğer bazı sektörlerde "Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme" uygulanmaktadır. - Üst düzey memur performans sözleşmeleri uygulanmaktadır.	Danimarka'da üst düzey memur performans sözleşmeleri ile daha kalifiye yönetici istihdam edilir. Danimarka'da Doğrudan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi'nin uygulanabilmesi için çıktıların çok net ve ölçülebilir olması gerekmektedir. Bu nedenle bu yöntemde devlet genelinde her türlü faaliyet için uygulanan bir yöntem olmaktan ziyade net ve ölçülebilir çıktılar üreten faaliyetlerin bütçelerinde uygulanmaktadır.

JAPONYA	- Japonya’da Denk bütçe anlayışı benimsenmiştir. - Performans Esaslı Bütçe Sistemi uygulanmaktadır.	Japonya’da orta vadeli harcama döngüsü ile ilgili yasal düzenleme bulunmamakta ve ilgili kurumlar arasındaki görüşmeler sadece gelecek mali yıldaki harcama düzeylerine göre yapılmaktadır. Bunun nedenlerinden biri 1990’larda ek bütçelere aşırı güve duyulmasıdır. Depresyonla mücadele için Keynesyen ekonomik önlemler kullanmış ve sık sık ek bütçe çıkarılmıştır. Genel olarak ülkedeki mevcut bütçe yapısının henüz performans esaslı bütçeleme sisteminden beklenen etkinliği sağlayabilecek düzeyde olmadığı söylenebilir.
----------------	---	---

EK.2. Gelişmekte Olan Ülkelerde Uygulanan Bütçe Reformları ve Sonuçlarının Karşılaştırılması

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE UYGULANAN BÜTÇE REFORMLARI VE SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRILMASI		
	Bütçe Reformları	Sonuçları
ŞİLİ	- Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - “Ayrıntılı Yönetim Raporlarında” performans göstergeleri, amaç ve hedefleri yer alır.	Şili’de performans esaslı bütçeleme sistemi, kaynaklar ve performans arasında doğrudan bir bağlantı kurmamakta, performans bilgisi daha ziyade Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasındaki bütçe görüşmelerine temel oluşturmaktadır. Şili’de uygulanan sistemin Latin Amerika ülkeleri içinde en iyi uygulama olduğunu söylemek mümkündür. Sistemde hükümet, kaynakların kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik kullanımını etkili şekilde takip edebilmektedir.
MEKSİKA	- Meksika da performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecini başlatmıştır. - Meksika, 2006 yılından itibaren, Federal Bütçe ve Mali Sorumluluk Kanunu (LLPRH) gibi önemli yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir.	Performans esaslı bütçelemeye geçiş Meksika’daki kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak için uygulanacak reformların en önemlisidir. Süreç daha yeni olduğu için herhangi bir değerlendirme yapılamamaktadır, uzun vadede sonuçlarının alınacağı beklenmektedir.

GÜNEY AFRIKA	- 1997'de kamu hizmet kalitesini arttırmaya yönelik bütçe yönetim reformu çalışmaları başlatılmıştır. - Güney Afrika'da Performans Esaslı Bütçeleme ve Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi uygulanmaktadır. - 1999 yılında bütçe sisteminde sonuç odaklı yapının uygulanması amacıyla Kamu Mali Yönetim Kanunu ile en önemli adım atılmıştır. - Güney Afrika'da toplumsal cinsiyete duyarlı bütçeleme anlayışına yönelik çalışmalar mevcuttur.	Güney Afrika'daki Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi değerlendirilince bazı sorunlarla karşılaşılmaktadır. Örneğin bütçede performans ve kaynak tahsisi arasında tam bir ilişki kurulamamaktadır. Ayrıca performans ölçümlerinde de sorunlar yaşanmakta ve sonuçlar istenilen şekilde değerlendirilememektedir. Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme anlayışı değerlendirildiğinde ise Güney Afrika'da kurumsallaşamamıştır. Bunun nedeni, kamu sektörünün bu anlayışın uygulanmasına yönelik iradesinin yıldan yıla azalmasıdır.
KIRGIZİSTAN	- Kırgızistan 1990'lı yılların ortalarından itibaren kapsamlı bir Kamu Mali Yönetim Reformu'na yönelik çalışmalara başlamıştır. - Ülkede "Cumhuriyet Bütçesi" ve "Yerel bütçeler" şeklinde ikili bir yapı söz konusu olup bu bütçeler konsolide edilerek "Devlet Bütçesi"ni oluşturmaktadır. - Kırgızistan'da 2002 yılından itibaren orta vadeli bütçeleme yapısına uygun olarak bütçe tahminlemesine geçilmiştir.	Kırgızistan'da yerel bütçelerin öz kaynakları yetersiz kaldığında Cumhuriyet bütçesinden bu bütçelere kaynak transferi söz konusu olmaktadır. Bütün geçiş ekonomilerinde olduğu gibi Kırgızistan'da da bir yandan devletin ekonomideki rolü ve etkinliği azaltılmaya çalışılırken, diğer yandan ekonomik kurumları ve kuralları piyasa sistemiyle uyumlaştırma çabalarında devlete çok önemli görevler yüklenmiştir. Kırgızistan dünya ülkelerindeki mali gelişmelere uyum sağlamaya çalışmış mali yapıyı kanunlar düzenleyerek daha sağlam bir yapıya oturtmaya çalışmıştır.

POLONYA	- Polonya’da 1998 yılında Kamu Maliyesi Kanunu kabul edilmiştir. - Polonya’da dış denetim faaliyetini yürüten birim Ulusal Denetim Birimidir. - Polonya’da bütçe orta vadeli amaçlar da belirtilerek yıllık olarak hazırlanır.	Orta vadeli amaçların yıllık bütçe ile gösterilmesi mali şeffaflık ve gelecek üç yıllık dönemde belli öncelikler için harcamaların yeniden tahsisi konusunda etkili olmaktadır. Bu durum aynı zamanda bütçe dışı fonların genel bütçeye entegrasyonunu ve birden fazla yılı kapsayan yatırımlar için ödenek tahsisini kolaylaştırmaktadır. Ancak çok yıllık bütçe hazırlamalarına rağmen bir sonraki yılın tekrar bütçe hazırlamaktadırlar, çok yıllık bütçe yalnızca konuyla ilgili bilgi sağlamaktadır.
----------------	--	--