

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE TÜRKİYE
UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK

Danışman

Prof. Dr. Kâmil TÜĞEN

2010

YEMİN METNİ

Doktora Tezi olarak sunduğum “**Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Deđerlendirilmesi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı dűşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gűsterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../2010

Hűseyin Gűlű ÇİÇEK

DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Hüseyin Güçlü ÇİÇEK
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Doktora
Tez Konusu : Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi
Sınav Tarihi ve Saati :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 30.maddesi gereğince doktora tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI OLDUĞUNA O OY BİRLİĞİ O
DÜZELTİLMESİNE O* OY ÇOKLUĞU O
REDDİNE O**

ile karar verilmiştir.

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. O***
Öğrenci sınava gelmemiştir. O**

* Bu halde adaya 6 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fulbright vb.) aday olabilir. Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir. O
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir. O
Tezin, basımı gerekliliği yoktur. O

JÜRİ ÜYELERİ Başarılı Düzeltme Ret İMZA
..... Başarılı Düzeltme Ret
..... Başarılı Düzeltme Ret
..... Başarılı Düzeltme Ret
..... Başarılı Düzeltme Ret

ÖZET

Doktora Tezi

Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye

Uygulamasının Değerlendirilmesi

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimleri Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Orta vadeli harcama sistemi, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanımında hükümetlerin uyguladıkları politikaların temelini oluşturan kamu harcama yönetimi yaklaşımının ortaya koyduğu en önemli kurumsal düzenlemedir. Literatürde çok yıllık bütçeleme sistemi olarak da adlandırılan düzenleme, yıllık bütçelere bir alternatif değil, aksine onların tamamlayıcılarıdır. Orta vadeli harcama sistemi, özü itibarıyla çok yıllık harcama planlama sisteminin bir uygulaması olmasının yanı sıra, kullanılabilir kaynaklarla gelecek bütçe ihtiyaçlarının düzenlenmesine de yardımcı olan ve politika değişikliklerini-yeni programları etkileyen bir kaynak tahmin yöntemidir. Ayrıca sistem, bütçelerin uygulanması esnasında mali büyüklüklerle kıyaslamaya ve finansal kontrole imkân sağlar. Sistemin başarısı ise en başta mali disiplinin sağlanmasına, hükümetin öncelikleri ile uyumlu sosyal refahı sağlayabilecek kaynak tahsisine ve son olarak da kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebilmesine bağlıdır.

Bu tezde orta vadeli harcama sistemine farklı zamanlarda geçerek bütçe süreçlerinde reform yoluna gitmiş çeşitli ülke uygulamalarına (Amerika Birleşik Devletleri, İsveç, Almanya, Avustralya, Malawi) yer verilmiştir. Tezin temel amacı olan Türkiye’de orta vadeli harcama sistemi uygulamasının değerlendirilmesi için ilk olarak, 2006 yılından sonra uygulamaya giren merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarının devri bir şekilde yapıldığı ve yayınlandığı OVMP

tahminlerinin, 2008 yılına kadar olan dönemde, bütçe başlangıç ödenekleri (BBÖ) ve gerçekleştirmeleri ile karşılaştırılarak ne düzeyde sapma gösterdiği ortaya konmuştur. İkinci olarak ise sisteme çeşitli şekillerde teorik alt yapı sağlayan maliye bölümü öğretim elemanlarına, orta vadeli programın ve orta vadeli mali planın hazırlanmasını ve uygulanmasını gerçekleştiren Devlet Planlama Teşkilatı'nın ve Maliye Bakanlığının ilgili birimlerinde çalışanlarına yönelik olarak yapılan anket araştırması aracılığıyla değerlendirilmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgular, analiz döneminde genel ve özel bütçeli idarelerin bütçe harcama kalem tahminlerinin gerçekleştirmelerden hayli uzak olduğu, ödenek teklif tavanlarının tutarlılığı yakalayamadığı, sapmaların tahmin süresi uzadıkça daha da arttığıdır. Türkiye'de orta vadeli harcama sistemine geçişin yerinde olduğu ve büyük ölçüde destek gördüğü, ancak bazı gerekliliklerinin yerine getirilmesinde ve uygulamanın başarılı olabilmesinde çeşitli sorunların olduğu ise anket araştırmasının en temel sonuçlarıdır.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Harcama Sistemi, Çok Yıllı Bütçeleme, Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi, Kamu Harcama Yönetimi, Orta Vadeli Program ve Mali Plan

ABSTRACT

Doctorate Thesis

**Medium-Term Expenditure System and
Evaluation of Turkey Application**

Hüseyin Güçlü ÇİÇEK

Dokuz Eylul University

Institute of Social Sciences

Department of Public Finance

Medium-term expenditure system, which forms the basis of policies applied by the governments in using public sources effectively, economically and efficiently is the most crucial institutional arrangement revealed by public expenditure management approach. This arrangement, also known as multi-year budgeting in literature, is not an alternative to yearly budgets but a complementary on the contrary. The core of medium term expenditure system, which is an application of multi-year expenditure planning, is a source estimating method affecting new programmes and political changes to be applied and arranging forthcoming budgeting necessities with available sources. In addition, the system provides an opportunity for financial control and comparison with fiscal magnitudes during the application of budgets. Application of the system mostly depends on acquiring fiscal discipline, allocating of source which can provide social welfare in harmony with the priorities of the government and finally an effective and productive realization of public services.

In this thesis, the applications of various countries (United States of America, Sweden Germany, Australia, Malawi) which have acquired a lot of success in their budgets by changing to the system of medium-term expenditure in different times take place.As for the main purpose of thesis, which is the applicability of medium-term expenditure system in Turkey, it is revealed that the transfer of the allowance bidding limits of general and special budgeted institutions that are within the scope of central administration budget which is

started to be applied after 2006, and with a comparison, how much the OVMP estimates differed from budget initial allowances and realizations in the period until 2008. Secondly, the results have been evaluated via a questionnaire oriented towards the instructors of Department of Public Finance who provide theoretical infrastructure to the system in various ways and civil servants working in the related units of the Ministry of Finance and the State Planning Organization realizing the preparation and application of medium-term financial plan and programme. The findings obtained show that the estimates for the budget expenditure items of general and special budgeted institutions in the period under consideration have significantly differed from the realizations, the allowance bidding limits could not acquire stability, and the deviations increase with the length of period. The fundamental results of the survey are that the transition into medium-term expenditure system in Turkey is convenient and it has been supported on a large scale but there still are some problems in the achievement of the realisation and application of some necessities.

Key Words: Medium-Term Expenditure System, Multi-Year Budgeting, Medium-Term Expenditure System in Turkey, Public Expenditure Management, Medium-Term Programme and Fiscal Plan

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ VE TÜRKİYE UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	II
DOKTORA TEZ SINAV TUTANAĞI.....	III
ÖZET	IV
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER.....	VIII
KISALTMALAR.....	XIV
TABLolar LİSTESİ.....	XVII
ŞEKİLLER LİSTESİ	XX
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XXI
EKLER LİSTESİ.....	XXII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ GELİŞMELER VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

1.1. KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİ GELİŞMELER.....	5
1.1.1. Küreselleşme Olgusu.....	5
1.1.2. Küreselleşmenin Kamu Yönetimine Etkileri	6
1.1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı	7
1.1.2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Ana Unsurları.....	8
1.1.2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimine Karşı Yapılan Eleştiriler	10
1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	10
1.1.2.2.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri.....	11
1.1.2.2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Varsayımları	13
1.1.2.2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Mali Yönetim İlişkisi	15
1.2. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....	16
1.2.1. Bütçe Kavramı	17

1.2.2. Tarihsel Bakışla Bütçe Reformlarının Yeniden Yapılanma Süreci	18
1.2.2.1. Geleneksel Bütçe	20
1.2.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme	21
1.2.2.3. Program Bütçeleme	24
1.2.2.4. Planlama- Programlama Bütçeleme	25
1.2.2.5. Sıfır Tabanlı Bütçeleme	26
1.2.3. Kavramsal Olarak Kamu Harcama Yönetimi	28
1.2.4. Kamu Harcama Yönetiminin Temel Prensipleri	29
1.2.4.1. Mali Disiplin	32
1.2.4.1.1. Kurumsal Düzenlemeler	33
1.2.4.1.2. Hesap Verilebilirlik	40
1.2.4.1.3. Mali Şeffaflık	40
1.2.4.2. Hükümet Öncelikleri ile Uyumlu Kaynak Dağılımı	42
1.2.4.3. Kamu Hizmetlerinin Etkili Bir Şekilde Sağlanması	44
1.2.5. Kamu Harcama Yönetim Sisteminin Gelişimi	47
1.3. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ	50
1.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi	50
1.3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları	53
1.3.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulaması	58

İKİNCİ BÖLÜM
BAZI ÜLKELERDE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ
UYGULAMALARI

2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	64
2.1.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri	65
2.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişimi	66
2.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanması	68
2.1.3.1. Tahminden Bütçe Hazırlıklarına	70
2.1.3.2. Harcama Eğilimleri	72
2.1.3.3. Kongre Bütçe Ofisi Tahmini	74

2.1.3.4. Borçlanma Politikası.....	74
2.1.3.5. Kamu Harcama Alanlarının Tavanları.....	75
2.1.3.6. Uyuşmazlık Çözümü ve Uzlaşma.....	79
2.1.3.7. Bütçenin Son Şeklini Alması	80
2.1.3.8. Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kurumlararası İlişkiler	81
2.1.3.9. Bütçe ile Politika İlişkisi	81
2.1.3.10. Kongrenin Bütçeyi Onaylama Süreci	82
2.1.3. Genel Değerlendirme.....	84
2.2. İSVEÇ	86
2.2.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri.....	87
2.2.1.1. Anayasal Düzenlemeler	88
2.2.1.2. Bütçe Sürecine İlişkin Reformlar	88
2.2.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanması	89
2.2.2.1. Harcamalara İlişkin Makro Tahmin.....	89
2.2.2.2. Gelir Bütçesi Tahmini.....	91
2.2.2.3. Borç Politikasının Uygulanması.....	91
2.2.2.4. Harcama Tahmini ve Mali Kapasite	92
2.2.2.5. Genel Harcama Tavanları	93
2.2.2.6. Harcama Alanı Tavanları	94
2.2.2.7. Uyuşmazlıkların Çözümü ve Uzlaşma	95
2.2.2.8. Harcama Tavanlarının Uygulamadaki Durumu	96
2.2.2.9. Harcama Alanları Arasında Bütçenin Nihai Dağılımı	96
2.2.2.10. Bütçe Sürecinde Yer Alan Katılımcıların Sorumlulukları	97
2.2.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Süreci.....	99
2.2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Yasalaşması.....	99
2.2.3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminde Bütçenin Uygulanması.....	101
2.2.3.3. Mali Yılda Bütçede Gerçekleştirilen Değişiklikler	102
2.2.4. Genel Değerlendirme.....	103
2.3. ALMANYA	106
2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci	106
2.3.1.1. Orta Vadeli Finansal Planlama Gerekliliği	107
2.3.1.2. Finansal Planlamanın Amacı ve Dönemi.....	108

2.3.2. Sistemde Yer Alan Katılımcılar	109
2.3.2.1. Federal Finans Bakanlığı.....	110
2.3.2.2. Finansal Planlama Kurulu	110
2.3.2.3. Vergi Tahmin Ünitesi.....	110
2.3.3.Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanmasında İzlenen Yol	111
2.3.3.1. Hükümet ve Eyaletlerin Orta Vadeli Finansal Planlamaları.....	112
2.3.3.2. Bütçe Hazırlama Sürecinde Orta Vadeli Finansal Planlama.....	113
2.3.3.3. Orta Vadeli Finansal Plan Pazarlıkları.....	114
2.3.3.4. Bütçenin Parlamentoda Görüşülmesi.....	115
2.3.4. Genel Değerlendirme.....	116
2.4. AVUSTRALYA	117
2.4.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri.....	118
2.4.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci ve Uygulanması.....	120
2.4.2.1. Makro Mali Hedefler	120
2.4.2.2. İleri Tahminler.....	121
2.4.2.3. Kaynak Tahsisinde Seçim Sorunu	123
2.4.3. Genel Değerlendirme.....	124
2.5. MALAWİ.....	125
2.5.1. Sisteme Geçişte Yapılan Reformlar	126
2.5.1.1. Kamu Hizmeti Reformu.....	126
2.5.1.2. Stratejik Denetim	127
2.5.1.3. İşlevsel Denetim	127
2.5.1.4. Yerinden Yönetim	127
2.5.2. Elde Edilen Başarılar	128
2.5.3. Sistemin Uygulanması.....	128
2.5.3.1. Makro Ekonomik Çerçevenin Gelişimi	130
2.5.3.2. Harcama Tavanlarının Hazırlanması	130
2.5.3.3. Bakanlıkların Öncelikleri.....	130
2.5.3.4. Sektörel Dağılımların Belirlenmesi	132
2.5.3.5. Bütçenin Sonuçlandırılması	132
2.5.5. Genel Değerlendirme.....	133

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ	135
3.1.1. Uluslararası Kuruluşların Türk Bütçe Sistemine Yönelik Tavsiyeleri...	138
3.1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Temel Özellikleri.....	144
3.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları.....	146
3.1.3.1. Bütçenin Kapsamı ve Sınıflandırılması	147
3.1.3.2. Bütçenin Hazırlanması.....	149
3.1.3.2.1. Yüksek Planlama Kurulu	154
3.1.3.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı	155
3.1.3.2.3. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	156
3.1.3.2.4. Bakanlıklarda Bütçe Hazırlama.....	161
3.1.3.3. Bütçenin Uygulanması.....	162
3.1.3.4. Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Yetersiz Kalması.....	164
3.2. TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ MALİ PLAN TAHMİNLERİ VE GERÇEKLEŞMELERİ ARASINDAKİ SAPMA 2006–2008 DÖNEM ANALİZİ)	167
3.2.1. Analizin Amacı	168
3.2.2. Analizin Kapsamı	168
3.2.3. Analiz Yöntemi	168
3.2.4. Analizin Kısıtları	171
3.2.5. Analizin Bulguları ve Yorum.....	172
3.2.5.1. Personel Giderleri	172
3.2.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri.....	173
3.2.5.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	174
3.2.5.4. Faiz Giderleri.....	176
3.2.5.5. Personel Giderleri	177
3.2.5.6. Sermaye Giderleri.....	178
3.2.5.7. Sermaye Transferleri.....	179
3.2.5.8. Borç Verme	180
3.2.5.9. Yedek Ödenekler	181

3.2.5.9. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerin Toplam Harcama Tahminleri ile Gerçekleşmeleri Arasındaki Sapmalar	182
3.2.6. Analiz Sonuçları	183
3.3. TÜRKİYE'DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ UYGULAMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI.....	184
3.3.1. Araştırmanın Amacı	184
3.3.2. Araştırmanın Evreni ve Kapsamı	185
3.3.3. Teorisyenlere Yönelik Anket Araştırması	186
3.3.4. Uygulayıcılara Yönelik Anket Araştırması	186
3.3.5. Anketin Geliştirilmesi.....	187
3.3.6. Araştırmanın Kısıtları	188
3.3.7. Araştırmanın Yöntemi ve Kullanılan İstatistikler	189
3.3.7.1. Hipotez Testleri	189
3.3.7.2. Frekans Analizi.....	199
3.3.7.3. Tek Örneklem t-Test.....	199
3.3.7.4. Ki-Kare Analizi	200
3.3.8. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi	201
3.3.8.1. Güvenilirlik Analizi	201
3.3.8.2. Demografik Özellikler	202
3.3.8.3. Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Genel Hipotezler.....	205
3.3.8.4. Makro Mali Disipline İlişkin Hipotezler.....	225
3.3.8.5. Harcama Öncelikleri ve Tahsisine İlişkin Hipotezler.....	265
3.2.8.6. Hizmet Sunumuna İlişkin Hipotezler	292
3.3.9. Araştırmanın Sonuçları.....	320
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	328
KAYNAKÇA.....	336
EKLER.....	357

KISALTMALAR

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
a.g.r.	Adı Geçen Rapor
ABB	Temel Bütçenin Üzerindeki Bütçe
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
APK	Araştırma, Plânlama, Koordinasyon
Asym.Sig.	İki Taraflı Anlamlılık
BHO	Federal Bütçe Yönetmeliği
bkz.	Bakınız
BR	Eyalet Temsilciler Meclisi
BT	Batı Almanya Parlamentosu
BÜMKO	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CBB	Merkezi Bütçe Yönetim Bürosu
CBO	Kongre Bütçe Ofisi
CEA	Yatırım Harcamaları Merkezi
CEPR	Avrupa Bütünleşme Çalışmaları Merkezi
CFAAs	Ülke Finansal Sorumluluk Değerlendirmelerini
CPARs	Ülke İhale Birimleri Gözden Geçirmeleri
DEA	Ekonomik İlişkiler Departmanı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EFU	Ekonomik ve Mali Güncelleme Raporu
ESV	Ulusal Finansal Yönetim Otoritesi
FCA	Federal Denetim Mahkemesi
FCA	Federal Denetim Mahkemesi
FMF	Federal Finans Bakanlığı
FMF	Finans Bakanı ve Devlet Sekreteri
GSMG	Gayri Safi Milli Gelir
GSMH	Gayri Safi Milli Hâsıla
GSYİH	Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla

Kısaltma	Bibliyografik Bilgi
HİK	Harcama İzleme Komitesi
IMF	Uluslararası Para Fonu
IT	Bilgi Teknolojisi
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
NEC	Ulusal Ekonomik Kurul
NIER	Ulusal Ekonomik Araştırma Enstitüsü
OECD	Ekonomik ve İşbirliği Kalkınma Örgütü
OMB	Yönetim ve Bütçe Ofisi
OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi/Perspektifi
PEIRs	Kamu Harcama ve Kurumsal İzlemeler
PEM	Kamu Harcama Yönetimi
PERs	Kamu Harcama İzlemeleri
PIRs	Kamu Yatırım İzlemeleri
PPB	Planlama-Programlama-Bütçeleme
PPBS	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
s.	Sayfa Numarası
SGB	Strateji Geliştirme Birimleri
SIGMA	Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İdare ve Yönetim Destek Programı
SNA	Ulusal Hesaplar Sistemine
SNDO	İsveç Ulusal Borç Ofisi
SP	Stratejik Planlar
SPSS	Sosyal Bilimler İçin İstatistik Paket Programı
ss.	Sayfadan Sayfaya
STB	Sıfır Tabanlı Bütçeleme
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
STWE	Ekonomik İstikrarı ve Büyüme Teşvik Yasası
t	Zaman
TÜFE	Tüketici Fiyatları Endeksi
USA	Amerika Birleşik Devletleri
vb.	Ve benzeri
Vol.	Cilt

Kısaltma

WB

y.a.g.e.

y.a.g.m.

YPK

Bibliyografik Bilgi

Dünya Bankası

Yukarıda Adı Geçen Eser

Yukarıda Adı Geçen Makale

Yüksek Planlama Kurulu

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Farklılıklar	14
Tablo 2: Bütçe Reformunun Basamakları.....	27
Tablo 3: Kamu Mali Yönetimi Çıktı-Sonuç Matrisi.....	31
Tablo 4: Kapsamlı Bir Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları.....	55
Tablo 5: OVHS’de Üretilen Belgeler	57
Tablo 6: OVHS Örnek Uygulama “Temel Yıl”	59
Tablo 7: OVHS Örnek Uygulama “İkinci Yıl”	60
Tablo 8: ABD Bütçesinde Kullanılan Temel Ekonomik Büyüklükler	69
Tablo 9: ABD Bütçesinde Kullanılan Ekonomik Değişkenler	72
Tablo 10: ABD Bütçesinin Fonksiyonel Sınıflandırılması	77
Tablo 11: Almanya’da Bütçe Hazırlama Süreci (2005)	114
Tablo 12: Türk Bütçe Hazırlama Süreci	151
Tablo 13: Analiz Dönemi.....	169
Tablo 14: Araştırmanın Evreni ve Kapsamı.....	186
Tablo 15: Anket Uygulanan Kurumlar ve Çalışanları	187
Tablo 16: Güvenilirlik Analizi	202
Tablo 17: Çalıştığı Kurum	203
Tablo 18: Ünvan	204
Tablo 19: Yaş Durumu.....	205
Tablo 20: Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması	206
Tablo 21: Bütçe Sürecinde 5018 ile 1050 Sayılı Kanun Arasındaki Farklılık.....	208
Tablo 22: Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 5018 Sayılı Kanun	210
Tablo 23: Merkezi İdarelerin Mali Yönetimlerinde Çalışan Personelin Deneyimi..	212
Tablo 24: Yerel ve Merkez Dışı İdarelerin Mali Yönetimlerinde Çalışan Personel	213
Tablo 25: Geçiş Sürecinde Mali Reformların Akademik Ortamlarda Tartışılması	215
Tablo 26: Siyasilerin Mali Reformları Sahiplenmesi	216
Tablo 27: Bürokrasinin Mali Reformları Desteklemesi ve Sahiplenmesi	218
Tablo 28: Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Yapılan Akademik Çalışmalar	219
Tablo 29: Kamu Harcama Yönetim ve Uygulamasının Anayasada Yer Alması	221
Tablo 30: Uluslararası Mali Kuruluşların Bütçeye Yönelik Kısıtlayıcı Politikaları	222

Tablo 31: Politika Değişikliklerinde Maliyet-Fayda Analizlerinden Yararlanma ...	224
Tablo 32: Maliye Politikaları ve Kurumlararası Uyum	226
Tablo 33: Maliye Bakanlığının Harcamalar Üzerindeki Gücü	228
Tablo 34: Planların Mali Disiplinin Sağlanmasındaki Katkısı.....	230
Tablo 35: OVP ve OVMP'nin Mali Disiplinin Sağlanmasındaki Rolü.....	231
Tablo 36: Planlama-Programlama Belgelerinin Çokluğu ve Maliye Politikaları	233
Tablo 37: Harcama - Açıklara İlişkin Mali Kurallar	235
Tablo 38: Bütçenin Kapsamının Uluslararası Standartlara Uygunluğu.....	237
Tablo 39: Döner Sermaye İşletmelerinin Bütçe Dışında Tutulması.....	240
Tablo 40: Bütçenin Üç Yıllık Yapılmasının Mali Disipline Katkısı	241
Tablo 41: Çok Yıllı Bütçe Anlayışının Uygulanabilirliği ve Sürdürülebilirliği	243
Tablo 42: Ödenek Üstü Harcama Yapılmasını Önleyici Mekanizmaların Varlığı ..	245
Tablo 43: Bütçelerin Samimiyet Prensibine Uygun Bir Şekilde Hazırlanması	247
Tablo 44: Türk Bütçe Sisteminde Planlama Anlayışı.....	249
Tablo 45: Planların Samimiliği	250
Tablo 46: Ödenek Tavanlarının YPK Kararıyla Belirlenmesi	252
Tablo 47: Harcama Tavanlarının Harcamacı Birimlerin Harcama Eğilimine Etkisi	254
Tablo 48: OVP ve OVMP'nin Hazırlanmasında Akademisyenlerden Yararlanma .	256
Tablo 49: OVP ve OVMP'lerin Amacına Uygun Olarak ve Özenle Düzenlenmesi	258
Tablo 50: OVP, OVMP ve SP'lerin; KP'ler ile Yıllık Bütçeler Arasındaki Bağ	260
Tablo 51: DDK'ların Kanununun Sadece Bazı Hükümlerine Tabii Tutulması.....	264
Tablo 52: Kamu Kaynaklarının Tahsisi.....	266
Tablo 53: Ekonomik ve Mali Verilerin Güvenilirliği.....	268
Tablo 54: Merkezi Yönetimin İdareler Hakkındaki Bilgi Düzeyi.....	270
Tablo 55: Harcama Mevzuatının Anlaşılabilirliği.....	272
Tablo 56: Kamu Kurumlarına Ödenek Tahsisinde Performans Kriteri.....	274
Tablo 57: Bütçe Tekliflerinin Gerçekçiliği.....	276
Tablo 58: Merkezi İdare ile Yerel İdare Arasındaki Kaynak Dağılımı	278
Tablo 59: Kaynak Tahsisinde Kamu İdarelerine Yönelik Politik Ayrımcılık	279
Tablo 60: Bütçelerin Katılımcı Yöntemlerle Hazırlanması	282
Tablo 61: Bütçe Çalışmaları Öncesi Bakanlar Kurulu'nda Bir Toplantı.....	283
Tablo 62: Ödenek Tavanlarını ve Kurumların Önceliklerini YPK'nın Belirlemesi	285

Tablo 63: MMY’lerde Program-Projelere Yönelik Maliyet Tahmin Sistemi.....	287
Tablo 64: GY ve Yİ’lerde Program – Projelere Yönelik Maliyet Tahmin Sistemi..	289
Tablo 65: Ödeneklerin Artış Yöntemi	291
Tablo 66: Kaynaklarının Kullanımında Strateji Geliştirme Birimlerinin Önemi.....	294
Tablo 67: Kamu Kurumlarında Etkin ve Etkili Kaynak Kullanımı.....	296
Tablo 68: Harcama Yetkililerinin Sorumluluklarının Açıklığı ve Uyumluluğu	298
Tablo 69: İç Kontrol Sisteminin İdarelerin Mali Yönetim Sistemine Katkısı	301
Tablo 70: Verilen Ödenekler ile Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılması	302
Tablo 71: Bütçe Uygulamalarının Kamuoyuna Düzenli Aralıklarla Duyurulması..	305
Tablo 72: Bütçe Uygulamalarının Kamuoyuna Doğru Şekilde Duyurulması	306
Tablo 73: İç Denetim Uygulamasının Başarısı	309
Tablo 74: Harcama Yetkililerine Rotasyon Uygulaması	310
Tablo 75: Strateji Geliştirme Birimlerine Nitelikli Personel İstihdamı.....	312
Tablo 76: Merkez ile Diğer Kamu İdareleri Arasında Bütçelemeye Farklılıklar.....	313
Tablo 77: Stratejik Planların Gerçekçiliği ve Uygulanabilirliği	317
Tablo 78: İz Ödenek Uygulaması	319

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Kamu Harcama Yönetiminin Aşamaları	43
Şekil 2: Kamu Harcama ve Bütçe Yönetiminin Temel Amaçları	46
Şekil 3: OVHS Sürecinin Temel Aşamaları.....	54
Şekil 4: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları	57

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 1: 2008 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahminleri Sapma İlişkisi	172
Grafik 2: 2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahminleri Sapma İlişkisi	174
Grafik 3: 2008 Yılı Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahminleri Sapma İlişkisi	175
Grafik 4: 2008 Yılı Faiz Harcamalarına İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi	177
Grafik 5: 2008 Yılı Cari Transferlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi.....	178
Grafik 6: 2008 Yılı Sermaye Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi	179
Grafik 7: 2008 Yılı Sermaye Transferlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahmin Sapma İlişkisi	180
Grafik 8: 2008 Yılı Borç Verme Kalemine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahmin Sapma İlişkisi	181
Grafik 9: 2008 Yılı Toplam Harcamalara İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi	182

EKLER LİSTESİ

EK 1: Genel ve Özel Bütçeli İdareler Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri (2006-2009 Ekonomik Sınıflandırma).....	357
EK 2: Genel ve Özel Bütçeli İdareler Ödenek Teklif Tavanları (OVMP Tahminleri 2006-2009 Ekonomik Sınıflandırma)	358
EK 3: Kamu Harcama Yönetim Anketi	362

GİRİŞ

Devlet bütçeleri gelir ve harcama kalemleriyle geçmişte olduğu gibi günümüzde de milli ekonomi içindeki ağırlıklarını devam ettirmektedirler. Bütçelerin ekonomideki ağırlığının artması ise bütçe yönetiminde yeni tekniklerin ortaya çıkması zorunluluğunu doğurmuştur. Özellikle bütçenin harcama kısmının önemini, gerek teorisyenler gerekse uygulayıcılar yapmış oldukları çalışmalarla ortaya koymaktadırlar. İngilterede 1787 yılından günümüze ilk devlet bütçelerinin uygulanmasından bu zamana kaynakların temini, etkili ve verimli kullanımı, kamu açıkları ve giderek artan kamu borçları sorun olmaya devam etmektedir. Yapılan bilimsel çalışmalar da özellikle son yirmi yılda devlet bütçelerinin harcama yönüne ağırlık verildiğini göstermektedir. Kamu harcama yönetimi, sözü edilen bu sorunların çözümünde yeni yaklaşımlar sunmaktadır.

Kamu mali yönetiminin gelişimi yenilikçi bir sürece sahip olup, oluşan ekonomik şartlara uyum sağlamaktadır. Kamu harcama yönetimine ilişkin çağdaş yaklaşımlar, geleneksel bütçelemeyi tamamen reddetmemekle birlikte, geleneksel bütçelemeden iki noktada ayrılmaktadır. Çağdaş yaklaşımlar ilk olarak, geleneksel kurallara politik kuralları ilave etmektedir. İkinci olarak, geleneksel ortaklıkların yerine kurumsal ve yönetsel düzenlemelere ağırlık vermektedir. Kamu harcama yönetimine ilişkin çağdaş yaklaşımlar, ülkelerin mali yapılarında gerçekleştirmek istedikleri etkin ve etkili bir mali performansın ön şartı olarak bütçeleme sürecinde gerçekleştirilecek başta orta vadeli harcama sistemi olmak üzere pek çok kurumsal düzenlemeyi öngörmektedir.

Son yirmi yıl içinde sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan pek çok ülke belirli aralıklarla bütçe açıkları ve ekonomik istikrarsızlıklarla karşı karşıya gelmişlerdir. Ülkeler, bütçe dengesine ve kaybettikleri ekonomik istikrara yeniden kavuşabilmek için mali literatürde ve uygulamada sıklıkla dile getirilen kamu harcama yönetiminin en önemli kurumsal düzenlemesi olarak kabul edilen orta vadeli mali planlar ve programlar aracılığıyla ulaşmak arzusundadırlar. Bunun için de harcamalarda ödenek tavanlarından yararlanılmaktadır. Piyasa ekonomisi aktörlerinin, hükümetlerin makro

ekonomik ve mali hedeflerine bağlı kaldığını algılaması halinde ise ekonomi ve maliye politikalarının güvenilirliği ve dolayısıyla ekonomik istikrara yönelim artabilecektir.

“Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi” konulu tezimizin temel amacı, küreselleşme ile birlikte oluşan yeni dünya düzeninde kamu kesiminin mali yönetim ve planlama anlayışında meydana gelen değişim sürecini ve bu değişimin Türkiye uygulamasını değerlendirmektir. Tezimizde yeni kamu mali yönetim anlayışı çerçevesinde, bütçe açıkları ve borçlanmaya karşı makro disiplinin sağlanması, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılması ve bu kaynakların uygulamada verimli, etkin ve ekonomik şekilde kullanılması konularında başta Dünya Bankası ve gelişmiş ülkeler tarafından geliştirilen “orta vadeli harcama sisteminin” (çok yıllık bütçeleme) uygulamasına yönelik ülke örnekleri incelenmiştir. Türkiye’deki uygulama ise yasal ve idari mevzuat çerçevesinde incelenerek anket araştırması yöntemi ile değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Üç bölümden oluşan tezimizin birinci bölümünde, orta vadeli hedeflerin çıkış noktasını oluşturan hesap verebilir, şeffaf, katılımcı, paylaşımcı, performans yönetimine dayalı, sonuç ve hedef odaklı ve yerinden yönetim ağırlıklı yeni kamu yönetimi ve kamu harcama yönetimi teorik olarak değerlendirilmiş ve ardından orta vadeli harcama sisteminin süreci ortaya konulmuştur.

İkinci bölümde, orta vadeli harcama sistemine ilişkin bazı ülke uygulamaları, üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede sırasıyla Amerika Birleşik Devletleri, İsveç, Almanya, Avustralya ve Güney Afrika örneği olarak Malawi hakkında değerlendirmelere yer verilmiştir.

Üçüncü bölümde, orta vadeli harcama sisteminin 2003 yılı sonrası 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile birlikte başlayan kamu mali yönetiminin Türkiye’deki gelişim süreci ele alınmıştır. Sürecin değerlendirilmesinde ilk olarak, Türkiye’de 2006 yılından sonra uygulamaya giren merkezi yönetim bütçesi

kapsamında yer alan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarının devri bir şekilde yapıldığı ve yayınlandığı OVMP tahminlerinin 2008 yılına kadar olan dönemde, bütçe başlangıç ödenekleri (BBÖ) ve gerçekleştirmeleri ile karşılaştırılacak ne düzeyde saptığı ortaya konmuştur. İkinci olarak bütçe sürecinde farklı bakış açılarıyla sisteme değer katan akademisyen ve bürokratların gözlemleri ve beklentileri yansıtılmaya çalışılmıştır. Araştırmanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere öncelikle belirli sayıda hipotez test edilmek üzere saptanmıştır. Hipotezleri test etmek amacıyla gerekli olan ampirik veriyi sağlamak için hazırlanan likert tipli sorular, Türk Bütçe Süreci'nde yer alan teorisyen ve uygulayıcılara yöneltilmiştir. Anketler aracılığıyla toplanan verilerin değerlendirilmesinde literatürde yaygın şekilde kullanılan çeşitli istatistiksel testlerden yararlanılmıştır. Tezimiz sonuç ve değerlendirmeler kısmıyla tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ GELİŞMELER VE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

Yoksulluk ve yolsuzluk olgusunun her geçen gün arttığı dünyamızda kamu mali yöneticilerine önemli sorumluluklar düşmektedir. Sorumluluk sahibi kişi ve kuruluşlar kalkınmanın sağlanması ve yoksulluğun azaltılmasında düzenli olarak alternatif yollar geliştirme çabası içindedirler. Söz konusu alternatif yolların en başında ise kamu harcamalarının etkinliğinin sağlanması gelmektedir. Bu yönde son yıllarda gündeme gelen literatürde ve uygulamada üzerinde geniş bir uzlaşma sağlanan “Kamu Harcama Yönetim Sistemi” (Public Expenditure Management System-PEM) bir çıkış yolu olarak görülmektedir. Mali disiplinin sağlanması için gerekli olan bu yeni sistemi destekleyen temel düzenlemeler olarak makro mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve etkili ve verimli bir kamu hizmeti sunumu ön plana çıkmaktadır¹. Ayrıca söz konusu temel düzenlemelerin uygulamaya geçmesi için ilave pek çok kurumsal ve hukuki reformların da gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Makro mali disiplinin sağlanması için en başta etkili bir bütçe kontrolü ve mali risk yönetimi gerekirken, hükümet önceliklerinin belirlenmesinde planlama ve bütçelemenin uyumlu olması, etkili bir kamu hizmet sunumu için ise tahsisi yapılmış kaynakların iyi bir şekilde yönetilmesi gerekir².

Bu bölümde, küreselleşme sürecinin yeni kamu yönetimine etkileri geleneksel kamu yönetimi ile karşılaştırılarak incelenecek, daha sonra kamu yönetimindeki gelişmelere paralel olarak kendini yenileyen yeni kamu harcama yönetimi yaklaşımı, yukarıda değinilen temel kurumsal düzenlemeler çerçevesinde ortaya konulmaya çalışılacaktır. Ayrıca, bu kurumsal düzenlemelerin başlıcaları arasında ifade edilen Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium-Term Expenditure Framework-MTEF) teorik olarak anlatılacaktır.

¹ World Bank; **Public Financial Management**, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Washington, D.C. USA, PEFA Secretariat/ The World Bank, June 2005, s. 1.

² World Bank; **Public Expenditure Management Handbook**, Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 1998, ss. 27-30.

1.1. KÜRESELLEŞME VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİ GELİŞMELER

Küreselleşme ile birlikte son on beş yıllık dönemde yaşanmakta olan yeni kamu yönetimindeki gelişmeler, kamu sektöründe yaşanan reform sürecinin dünya çapındaki gelişmelerinin öncü ve yol göstericisi konumundadır³. Bu yeni reform hareketi tek türden (homojen) bir gelişim olarak adlandırılmaz⁴. Aksine çok yönlü ve kapsamlı bir yönetim reform hareketidir⁵. Yeni kamu yönetimi anlayışı içinde çok miktarda özel sektörden kamu örgütlerine aktarılan fikirleri barındırır⁶. Bu fikirlerin başında ise kalite yönetimi, tüketici (müşteri) tatmini ölçümü⁷, yerinden yönetim, özel sektörde uygulanan maliyet kontrolü gelmektedir⁸. Yeni kamu yönetimi anlayışı demokrasi, kamu etiği ve yaşam- mülkiyet güvenliği gibi geleneksel değerlerin tam aksine özel sektörün fonksiyonel akılcılık, maliyet etkinlik ve verimlilik gibi modern değerleri üzerinde durmaktadır⁹.

1.1.1. Küreselleşme Olgusu

Küreselleşme kavramı ve kavramın ortaya çıkış tarihi halen üzerinde tartışmalara sahne olan bir olgudur. Küreselleşme tarih boyu farklı kişiler tarafından farklı bakış açılarıyla tanımlanmaya çalışılmış, fakat henüz tam ve net bir tanıma kavuşturulamamıştır.

Küreselleşme kavramı ekonomik yönden ilk defa “globalization” kelimesine karşılık olarak 1959 tarihli “The Economist” dergisinde kullanılmıştır. Siyasi anlamda küreselleşme kavramı ise 1980’li yıllarda Reagan ve Thatcher’in döneminde

³ Christopher HOOD; “The New Public Management In The 1980’s: Variations On A Theme”, **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 20 No. 2/3, 1995, ss. 93-109.

⁴ Per SKALE N; “New Public Management Reform And The Construction Of Organizational Identities”, Service Research Center, Karlstad University, Karlstad, Sweden, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 17 No. 3, 2004, ss. 251-263.

⁵ Tom CHRISTENSEN - Per LAGREID; “A Transformative Perspective On Administrative Reforms”, in Christensen, T. and Laegreid, P. (Eds), **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice**, Ashgate, Aldershot, 2001, s. 19.

⁶ SKALE N; 2004, a.g.e., s. 251.

⁷ Michael POWER; **The Audit Society: Rituals of Verification**, Oxford University Press, Oxford, 1997 s. 43.

⁸ E., FERLIE - L., ASBRUNE - L., FITZGERALD - A., PETTIGREW; **The New Public Management in Action**, Oxford University Press, Oxford, 1996, s. 74.

⁹ Lennart LUNDQUIST; **Demokratins Va” Ktare, Studentlitteratur**, Lund, 1998, s.44.

kullanılmış ve 1990'dan sonra ise tüm dünyada yaygınlaşmıştır¹⁰. Kavram, kullanıldığı alana göre farklı tanımlamalara tabii tutulmuştur. Genel olarak özellikleri, ülkelerin birbirine yakınlaşması, sınırların ortadan kalkması, serbest dolaşımın sağlanması vb. olarak sıralanabilir. Tanımın içeriğine ekonomik açıdan bakılacak olursa, sermaye dolaşımının serbest hale getirilmesi, ticaretin yaygınlaşması, rekabetin ve teknolojik alandaki gelişmelerin artması sonucu olarak emeğin ucuzlaması, esnek üretim anlayışının yaygınlaşması, serbest piyasa ekonomisinin önem kazanması vb. olgularıyla karşılaşılmaktadır.

Siyasi açıdan küreselleşme kavramı, ülkeler arasındaki ilişkilerin artması, sanal ortamda sınırların ortadan kalkması, insan hakları, hukuk devleti gibi kavramların uluslararası alana taşınması, ulus devletin yetkilerinin ve gücünün sınırlanması ve yetkilerin içerde yerel yönetimlere, sivil toplum örgütlerine, dışarıda ise uluslarüstü örgütlere bırakılması olgularını içermektedir¹¹.

Kültürel anlamda küreselleşme ise, dünyadaki farklı kültürlerin bir araya getirilip homojenleştirilmesi, ülkelerin maddi ve manevi değerlerini uluslararası alana taşınması, etnik kültürlerin ve yerel inançların ortaya çıkartılması olarak tanımlanabilir¹².

1.1.2. Küreselleşmenin Kamu Yönetimine Etkileri

Bürokrasiye, siyaset-yönetim ve kamu-özel sektör farklılığına dayanan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile küresel kamu yönetim reform hareketi olarak adlandırılabilir olan “Yeni Kamu Yönetimi” (New Public Management-NPM) arasında hatırı sayılır farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle yeni kamu yönetim anlayışının, özel sektörün yönetim anlayışına daha da yaklaşarak; rekabetçi,

¹⁰ Mehmet AKTEL; **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, Ankara, 2003, s. 5.

¹¹ Ömer KÖSE; “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003, s. 9.

¹² AKTEL; 2003, a.g.e., ss. 10-11.

pazarlıkçı, teşvikçi, daha aktif, yetki veren, performans ölçümüne ve yönetimine¹³ odaklı bir gelişim göstermesi bu farklılığı derinleştirmektedir. Aşağıda bu süreç geleneksel ve yeni olarak iki ana başlık altında değerlendirilecektir.

1.1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Kamu yönetiminin insanların hayatlarında önemli bir yer kazanması 20. yüzyılda kamu örgütlerinde meydana gelen büyümeden kaynaklanmaktadır. Sosyal ve ekonomik hayattaki gelişmeler, toplumun artan ihtiyaçları ve devletin üzerindeki siyasal baskılar devletin çalışma alanını genişletmiş ve buna bağlı olarak kamu yönetimini daha önemli hale getirmiştir¹⁴.

Teorik alt yapısı Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Winslow Taylor tarafından oluşturulan geleneksel kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyılın ilk yarısındaki reformlarla başlamış ve 20. yüzyılın sonlarına kadar gelişerek devam etmiştir. Wilson, siyasi kararları alanlar ile bunları uygulayanların ayrı olması gerektiğini savunmuştur. Bu uygulama geleneksel kamu yönetiminin ana unsurlarından birini oluşturmaktadır. Taylor ve Weber de bürokrasinin en ideal örgütlenme biçimi olduğunu ileri sürmüşlerdir¹⁵. 19. yüzyılda kamu yönetimi alanındaki iki reform geleneksel kamu yönetimi açısından çok önemlidir. Bunlardan ilki, İngiltere’de kayırmacılığın yerine liyakat sistemini getiren reformdur. Diğerisi ise, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1881 yılında çıkartılan Kamu Yönetimi Yasasıdır. Bu yasa ile kamu görevlilerinin sınavla işe alınması için Kamu Yönetimi Komisyonu kurulmuştur¹⁶.

¹³ Laurence E. LYNN; “New Public Management Comes to America”, Bush School of Government and Public Service Texas A&M University, **International Conference on Public Management in North America**, El Colegio de Mexico, Mexico City, 27-28 October 2005, s. 1.

¹⁴ Süleyman SÖZEN; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005, s. 15.

¹⁵ SÖZEN; 2005, y.a.g.e., s. 18.

¹⁶ M. Akif ÖZER; **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara, 2005, s. 50.

1.1.2.1.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Ana Unsurları

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturan ana unsurları üç grupta toplamak mümkündür. İlki, Wilson'un ortaya attığı siyaset ve yönetim ayrılığı, ikincisi, Weber'in bürokratik yapılanmasının geleneksel kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturması, üçüncüsü ise, özel sektör işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında farklılıkların bulunduğu görüşüdür. Aşağıda bu unsurlara kısaca değinilmektedir.

Siyaset ve Yönetimin Birbirinden Ayrılması: Geleneksel kamu yönetimi anlayışında siyaset ve yönetim birbirinin içine girmiş, idare ile siyasetin görevleri birbirinden ayrılmış ve idare siyasi iktidara sorumluluk açısından bağlanmıştır. Siyaset kararları alır, kamu görevlileri ise sadece bunları uygularlar. Siyasi iktidar değişse bile kamu görevlileri tarafsızlıklarını koruyarak faaliyetlerini sürdürürler. Kamu görevlileri yaptıkları işlerden de siyasi iktidara karşı sorumludurlar¹⁷. Yönetim ve siyaset ayrımını ilk olarak ele alan Wilson'a göre yönetim ve siyaset birbirinden ayrılarak ele alınmalıdır. Ancak bu sayede yönetim ve yöneticiler gerçek yeteneklerini ortaya koyarak faaliyette bulunacak ve siyasetten etkilenmeyeceklerdir¹⁸. Wilson'un siyaset ve yönetim ayrıştırması, kamu yönetimi alanında önemli sonuçların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bunların en önemlisi, kamu yönetiminin politik etkilerle değil, Taylor tarafından öne sürülen yönetim bilimi ilkeleriyle faaliyette bulunması gerektiği görüşünün ortaya çıkmasıdır¹⁹.

Bürokratik Örgütlenme Modeli: Bürokrasi, Max Weber tarafından ortaya atılan ve ussal ve yasal yetkilerle donatılmış bir örgütlenme modelidir. Geleneksel kamu yönetimi örgütlenme modeli olarak bürokrasiyi temel almıştır. Weber'in ideal tip olarak tanımladığı bürokrasinin özellikleri aşağıdaki gibi belirtilmiştir²⁰:

- "Örgütte resmi görevler yasalarla belirlenen kurallara göre belirlenmiştir.
- Her görevlinin belirlenmiş bir yetki alanı vardır.

¹⁷ ÖZER; 2005, a.g.e., s. 45.

¹⁸ ÖZER; 2005, a.g.e., s. 47.

¹⁹ SÖZEN; 2005, a.g.e., s. 22.

²⁰ SÖZEN; 2005, a.g.e., ss. 26–27.

- Örgütlenme hiyerarşi ilkesine göre yapılmıştır. Astlar üstlerinin denetimi altındadır.

- İşleyiş teknik kurallar ve kanunlara göre düzenlenir. İdari görevlere de teknik bilgisi olanlar getirilir.

- Memurların ve diğer idari görevlilerin iş için kendilerine verilen kaynaklar üzerinde mülkiyet hakları yoktur.

- Kararlar ve kurallar yazılı belgelere dayanır ve bu belgeler gerektiğinde kullanılmak üzere saklanır”.

Özel sektör ile kamu yönetimi arasındaki farklılık: Genel kabul gören görüşe göre özel sektör işletme yönetimi ile kamu yönetimi arasındaki farklılıklar çok çeşitli açılardan ele alınabilmektedir. Bu hususlar aşağıda yer almaktadır²¹:

Üretilen mal ve hizmet farklılığı: Kamu yönetimi, toplumun ortaklaşa tükettiği malları ve hizmetleri üretmektedir. Üretilen tüm mal ve hizmetler bütün vatandaşlara fayda sağlamaktadır. Özel yönetimin ürettiği mal ve hizmetler ise, vatandaş tarafından fiyatı ödenmeden kullanılamamaktadır.

Finansman tarzı: Kamu yönetimi ürettiği mal ve hizmetlerin finansmanını halktan topladığı vergilerle sağlar. Özel yönetimin finansmanı ise, rekabet ortamındaki fiyat sistemidir.

Amaç farklılığı: Kamu yönetiminin amacı kâr elde etmek değil, toplumsal fayda sağlamaktır. Özel yönetimin asli amacı ise, ürettiği mal ve hizmeti vatandaşa yani tüketicilere (müşterilere) satarak kâr elde etmektir.

İçinde faaliyet gösterilen ortam farklılığı: Kamu yönetimi, seçmenlerin, politikacıların, sivil toplum örgütlerinin vb. bulunduğu bir ortamda faaliyette bulunur.

²¹ ÖZER; 2005, a.g.e., ss. 39-42; SÖZEN; 2005, a.g.e., ss. 29-30.

Serbestlik: Kamu yönetimi devlet denetimi altında faaliyette bulunurken, özel yönetim rekabeti ön plana alarak daha serbest bir ortamda faaliyet göstermektedir.

1.1.2.1.2. Geleneksel Kamu Yönetimine Karşı Yapılan Eleştiriler

1980'lerde küreselleşme ve küreselleşmenin kamu yönetiminde yaptığı dönüşüm geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesine neden olmuştur. Yapılan eleştirilerin odağında geleneksel kamu yönetiminin gereğinden fazla bürokratik, duyarısız, verimsiz ve hantal olması bulunmaktadır.

Yeni kamu yönetimi savunucuları, kamu görevlilerinin sadece kuralları uygulayan kimseler olduğu görüşüne katılmamaktadır. Yeni kamu görevlileri verilen kararları uygulayan kişiler değil, karar sürecine katılabilen kişiler olmalıdır. Bu nedenle yeni kamu yönetimi siyaset ile yönetimin ayrılmasına karşı çıkmıştır.

Eleştirilerin sebeplerinden biri de kamu yönetiminde farklı alanlarda yaşanan başarısızlıklardır. Bu başarısızlıklardan ilki, maliyetlerin tam olarak hesaplanamamasından kaynaklanan maliyet - gelir dengesizliğidir. Diğeri, kamu örgütlerinin objektif performans ölçümlerinden yoksun olmasıdır. Üçüncüsü, kamu kesimi²² politikalarının beklenmeyen dışsallıklar ortaya çıkarmasıdır. Geleneksel kamu yönetimine yapılan eleştirilerin en önemlisi bürokrasi ile ilgili olanıdır. Yapılan en büyük eleştiri, bürokratik örgütlenmenin katı ve değişmesi güç yapılar olduğudur. Bu sebeple bu tarz örgütlenme modeli verimlilik ve etkinlik sorununa yol açmaktadır²³.

1.1.2.2. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

1980'ler sonrasında yapılan reformlar ve küreselleşmenin kamu yönetimine getirdiği yeni yaklaşımlar geleneksel kamu yönetiminin eksikliklerini ortaya

²² “Kamu kesimi kavramı, halka yönelik faaliyetlerin yürütülmesini organize eden örgütlenmeyi ve bu organize edilen örgütler tarafından yürütülen faaliyetleri içermektedir.”

M. Kâmil MUTLUER – Erdoğan ÖNER – Ahmet KESİK; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99, Birinci Baskı, İstanbul, Mayıs 2005, s. 115.

²³ SÖZEN; 2005; a.g.e., s. 35.

çıkarmış ve yenileşme ve değişme hareketlerini başlatmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışından oldukça farklı dayanaklara sahiptir. Bu yeni yaklaşımda etkin ve etkili kamu yöneticilerinin olması, geleneksel bürokratik sistemin değişiminin savunulması ve sonuç odaklı şeffaf bir devlet yönetiminin olması arzu edilmektedir²⁴. Ayrıca bu değişim Keynesyen bürokratik korporatizmin yerini neo-liberal teknokratik plüralizme (çoğulcu) bırakılmasını öngörmektedir²⁵. Sistem ile sonuçların maliyet etkin bir şekilde başarılmasını amaçlamaktadır²⁶.

1.1.2.2.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri

Yeni kamu yönetimi anlayışı öncelikli olarak gelişmiş ülkelerde uygulanmaya başlanmış ve daha sonra sistemin öğretileri diğer ülkelere kaydırılmıştır. Bu yaklaşımın nedenlerine baktığımızda ortaya çıkışının sadece bir ya da birkaç nedenle açıklanamayacağı görülmektedir. Özellikle o dönem içinde meydana gelen sosyal, ekonomik, ideolojik, siyasi vb. birçok sebebin bir araya gelip etkileşim geçirmesi yeni kamu yönetiminin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Ekonomik nedenler yeni kamu yönetimine geçişte büyük rol oynamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan refah devleti anlayışı, devletin kamu düzenini sağlama, savunma, güvenlik, piyasa düzenlemesi vb. asli işlevlerinin yanına bir de sağlık, eğitim gibi ekonomik ve sosyal rolleri de eklemiştir. Bu ise kamu hizmetlerinin maliyetini artırarak, kamu harcamalarında esaslı bir artışa neden olmuştur²⁷.

²⁴ Peter NOORDHOEK – Raymond SANER; “Beyond New Public Management: Answering The Claims Of Both Politics And Society”, **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004 Documento Libre**, s. 1.

²⁵ Ferhat AKBEY; “Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi,” Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, **20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, İkinci Oturum Tartışmaları, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s.170.

²⁶ Suzanne J. PIOTROWSKI - David H. ROSENBLOOM; “Nonmission-Based Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information”, **Public Administration Review** 62(6): 643Y657, 2002, s. 643.

²⁷ SÖZEN; 2005, a.g.e., s. 41.

1970'li yılların sonlarına doğru İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra güç kazanan refah devleti anlayışında krizler yaşanmış ve yeni liberal fikirlerin egemen olmasıyla birlikte devletin rolü sorgulanmaya başlamıştır. Bu dönemde özellikle üzerinde durulan ve yeni kamu yönetimini de etkileyen yeni bir düşünce sistemi ortaya çıkmıştır. Yeni liberalizm (neo-liberalizm), yeni muhafazakârlık ve kamu tercihi teorisine dayanan bu yeni sistem yeni sağ olarak adlandırılmıştır. Yeni sağ düşüncesi, serbest piyasa ekonomisinin faydalarına dikkat çekerek, bireycilik, bireysel özgürlük ve eşitsizliği ön plana çıkarmıştır²⁸. Bu özellikleriyle yeni sağ düşüncesi yeni kamu yönetimi anlayışına dayanak oluşturmuş ve kamu hizmetlerinin üretiminde devletin rolünün en alt seviyede olması gerektiğini iddia etmiştir.

Yine 1970'li yıllarla birlikte siyasi ve ideolojik alanda yaşanan değişimler geleneksel kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi kolaylaştırıcı etkilere neden olmuştur. Bu değişimler, 1970'li yılların ortalarında iktidara gelen siyasi partilerin çoğunun serbest piyasa yanlısı olmalarıdır.

Toplumsal alanda meydana gelen değişimler de geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine geçişi kolaylaştırıcı etki yapmıştır. Bu alanda meydana gelen değişikliklerin başında yaşlı nüfus oranındaki artış ve bunun refah devleti anlayışına dayalı olarak kamunun maliyetlerini artırıcı etki yapmasıdır. Diğer değişiklikler ise, toplumun manevi anlamda niteliklerinin değişmiş, daha eğitilmiş, bilinçli, sorgulayıcı, hakkını arayan yeni nesillerin yetişmiş olmasıdır.

Bütün bu nedenlerin dışında yeni kamu yönetiminin uygulanmasını kolaylaştırıcı bilim ve teknoloji alanında yaşanan yenilikler, dünyayı dolaşarak yeni kamu yönetimini anlatan ve yayan yönetim danışmanları ve uluslararası kuruluşların pozitif etkileri geleneksel kamu yönetiminden yani kamu yönetimine geçişi artırmıştır.

²⁸ SÖZEN; 2005, a.g.e., s. 43.

1.1.2.2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Temel Varsayımları

Genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı temel varsayımlara baktığımızda bunların kısaca, devletin küçültülmesi, ekonomik alanda piyasa mekanizmasına geçilmesi ve işletme yönetimi uygulanan tekniklerin kamu yönetimi de uygulanması anlayışının olduğunu görmekteyiz. İşletme yönetimi kullanılan teknikler olarak adlandırılabilen “işletmecilik” (managerialism) genellikle literatürde yeni kamu yönetiminin tanımlanmasında kullanılan bir kavram haline gelmiştir²⁹. Bu yeni sistemde piyasa kurallarının ve kavramlarının ağırlık kazanması ve akabinde devletin piyasa kurallarına göre yönetilmesi sistemin “ticarileşme” olarak nitelendirilmesine neden olmuştur³⁰. Ancak özünde işletme yönetiminin araçlarını kamu yönetimine uyarlamayı amaçlayan bu yaklaşımın kamu yönetiminin piyasa mekanizmasından temel farklılığını oluşturan siyasal ve hukuki boyutunu hesaba katmamaktadır³¹.

Yeni kamu yönetimi anlayışı devletin küçültülmesini amaçlarken bunu birkaç maddeye vurgu yaparak gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu anlayışa göre devlet, tekelci bir anlayışla kamu hizmetlerini görme işinden vazgeçmeli, doğrudan mal ve hizmet üretmemeli, rekabeti ve piyasa mekanizmasını teşvik etmeli ve vatandaş müşteri olarak görüp onların memnuniyetini ön planda tutmalıdır.

Bu anlayışa göre piyasa mekanizmasına geçişi sağlamak için yapılması gereken en önemli faaliyet özelleştirmenin yaygınlaştırılmasıdır³². Yeni kamu yönetimi anlayışı yönetim açısından özel sektör yönetim tekniklerinin her zaman daha etkin, verimli ve ekonomik olduğunu varsaymış ve özel yönetim ile kamu

²⁹ LYNN; 2005, a.g.e., s. 1.

³⁰ Emine KIZILTAŞ; “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s. 375.

³¹ Osman YILMAZ; “ Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış** (Teori ve Uygulama), (Editörler: Nihat FALAY – Mehmet ŞAHİN – Ahmet KESİK) Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 2006, s. 149.

³² Burada kastedilen özelleştirme sadece kamunun doğrudan ürettiği mal ve hizmetlerin mülkiyet ve yönetim hakkının devri olmayıp kurumsal serbestleştirme, fiyatlama yöntemi ve kupon yöntemi gibi benzeri yöntemleri de içermektedir.

yönetimi arasındaki farkı reddederek bu tekniklerin kamu yönetiminde de uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür.

Yeni kamu yönetiminin özelliklerini bu anlayışa temel oluşturmuş bilimsel çalışmalar yapmış birçok düşünürün görüşlerini bir araya getirerek sıralamak daha doğru olacaktır. Buna göre yeni kamu yönetimi anlayışının özellikleri³³;

- Piyasa mekanizmasına geçilmesi,
- Rekabet artırıcı önlemlerin alınması,
- Performans ölçümünün yapılması,
- Süreçten çok sonuçlara önem verilmesi,
- Vatandaşın müşteri olarak tanımlanması,
- Etkinlik, verimlilik ve hesap verilebilirlik ilkelerinin benimsenmesi,
- Desantralizasyonun (yerinden yönetimin) yaygınlaştırılması vb. olarak

sıralanabilir.

Tablo 1’de yukarıda değinilen geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu yönetimi anlayışı arasındaki farklılıklar karşılaştırmalı bir şekilde gösterilmiştir.

Tablo 1: Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi Arasındaki Farklılıklar

Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışı	Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı
Merkezi planlama	Katılımcı ve paylaşımcı
Merkezi yönetim ve kontrol	Şeffaf ve hesap verebilir
Mevzuat odaklı-kurallara dayalı	Stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı
Girdi odaklı	Gelecek yönelimli
Hata arama odaklı, usulsüzlük ve yolsuzluğu araştıran denetim	Sonuç ve hedef odaklı
Tek taraflı ve kapalı	Yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı
	Yatay organizasyon yapısı ve yetki devri
	Yönetime değer katan sistem odaklı denetim

Kaynak: M.Sait ARCAGÖK; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Sunum Notları, s. 1.

³³ Michael KEATING; “Public Management Reform and Economic and Social Development”, **OECD Journal on Budgeting**, 2001, s. 142.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi geleneksel kamu yönetimi anlayışı merkezi planlama, merkezi yönetim ve kontrol, mevzuat odaklı kurallara dayalı, girdi ve hata arama odaklı, usulsüzlük ve yolsuzluğu araştıran klasik denetim anlayışına dayalı, tek taraflı ve kapalı bir yapılanmaya sahiptir. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise katılımcı ve paylaşımcı, şeffaf ve hesap veren, stratejik planlama ve performans yönetimine dayalı, gelecek yönelimli, sonuç ve hedef odaklı, yerel ve yerinden yönetim ağırlıklı ve klasik denetimin çok ötesinde yönetime değer katan sistem odaklı denetim anlayışına sahiptir.

1.1.2.2.3. Yeni Kamu Yönetimi ve Mali Yönetim İlişkisi

Geçtiğimiz son 20 yıldır OECD ülkeleri başta olmak üzere pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke kamu yönetim anlayışlarını ve kamu mali yapılarını yenileme arayışına girmişlerdir. Bu arayışın temel nedenleri arasında; vergilemenin düzeyi, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının yüksekliği en önemlileri olarak belirtilebilir³⁴. Ayrıca OECD ekonomik istikrar ve sosyal bütünleşme için güçlü bir kamu yönetimin olması gerektiğine inanmaktadır³⁵. Bu gereklilikler yerine getirilmez ve bir önlem alınmaz ise durumun daha da kötüleşmesi olası olabilecektir. Yukarıda bahsedilen yeni kamu yönetimi anlayışındaki değişiklikler özellikle kamu sektörünün etkinliği (kaynakların kullanım biçimi) ve etkililiği (istenilen amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı) üzerinde durmakta ve yapılan hizmetin çıktıları³⁶ üzerinde odaklanmaktadır. Nitekim Kelly ve Rivenbark yapmış oldukları çalışmada mali yönetim ile kamu yönetimi arasında sıkı bir bağ kurmuş ve performans esaslı bütçeleme sisteminin kamu yönetimini geliştirici bir yapısı olduğuna değinmiştir. Kelly ve Rivenbark'a göre performans esaslı bütçeleme sistemi; hizmet önceliklerini ve harcamalarını sıralayabilecek, bütçe müzakerelerine bilgi boyutunu ilave edebilecek, hizmetin sağlanması amacına doğru, çalışanları ve yöneticileri motive

³⁴ KEATING; 2001, y.a.g.e., 145.

³⁵ Alex MATHESON; Better Public Sector Governance: The Rationale For Budgeting and Accounting Reform In Western Nations, **OECD Journal on Budgeting**, Models of Public Budgeting and Accounting Reform Volume 2, Supplement 1, 2002, s. 37.

³⁶ “Çıktı; kamu idareleri tarafından üretilen nihai ürün veya hizmetleri, sonuç ise; idarenin sağladığı hizmet veya ürünler dolayısıyla bireylerin veya toplumun durumunda meydana gelen değişimi” ifade etmektedir. MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 147.

edebilecek ve dolayısıyla vatandaşların hizmet kalitesini yükseltecek bir özellik taşımaktadır³⁷.

1.2. KAMU HARCAMA YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Kamu finansmanın en önemli unsuru bazı insanların parasının, diğer bazı insanlar tarafından harcanmasına dayanmaktadır. Demokratik ülkelerde bu süreç seçmenlerin seçtiği insanlara kamu gücünü vermesi ile (güç alışverişi) oluşmaktadır³⁸. Yetki devri olarak da adlandırılabilir bu alışveriş kamu finansmanının temel karakteristiğidir³⁹. Devletler toplamış oldukları gelirler ve yapmış oldukları harcamalar ile piyasa ekonomisindeki temel çerçeveyi oluşturarak, ekonomideki performansın belirleyici temel oyuncusu olmaktadır. Ancak büyüyen devlet yönetimi sonucu artan mali yükler, ekonominin gelişmesine engel teşkil etmeye başlamıştır. Özellikle dünya ekonomilerinde 1980 yılında yaşanan durgunluk sırasında, bütçe teorisyenlerinden Naomi Caiden “kamu bütçesinin işinin son derece daha karmaşık, anlaşılması güç ve kaygı verici bir şekilde arttığı” hususunda uyarı yapmıştır⁴⁰. Caiden’in yapmış olduğu uyarının ne kadar dikkate alındığı geçmiş yirmi yıl sonra dünyada yeniden yaşanan 2001 durgunluğu ile cevap bulmuştur.

³⁷ Janet M. KELLY – William C. RIVENBARK; Performance Budgeting for State and Local Government, USA, m.e. Sharpe, 2003, ss. 11-12.’ den aktaran, Binhan Elif YILMAZ – Nazan SUSAM; “Türkiye’de Yeniden Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s.117.

³⁸ Jürgen VON HAGEN; **Budgeting and Budgetary Institutions** (Editör; Anwar Shah), Herndon, VA, USA: World Bank, 2007, s. 27.

³⁹ Jürgen VON HAGEN; “Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline”, ZEI, University of Bonn; Indiana University; **Center for European Integration Studies (CEPR)**, February 1998, s. 1.

⁴⁰ Yilin HOU; “Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting”, **Public Administration Review**, September-October 2006, s. 730.

1.2.1. Bütçe Kavramı

Kelime olarak “bütçe” (budget) , eski İngilizcede (Middle English) “budjet” olarak geçmiş ve kralın cüzdanı anlamına gelmekteydi⁴¹. Bugün ise kapsamlı ve kamunun bütün gelir ve harcamasını kuşatan kamu mali yönetiminin temel politika dokümanı olarak adlandırılmaktadır⁴². Bu kapsamlı dokümanlar, politik olarak; yolsuzluğun dizginlenmesi ve demokrasinin yükseltilmesi için bir kamu idare aracı, yönetsel olarak; yasama ve yönetim dallarının koordinasyonunun planlanması; teknik olarak ise, idari verimliliğin geliştirilmesinin amaçlanmasıdır⁴³.

Bütçeleme müesseseleri ve bütçeleme süreci önemli temel bazı fonksiyonları yerine getirmektedir. Bu fonksiyonlar; kamu kaynaklarının önceliklere göre tahsisi, politik amaçları başarmak için planlama, kurallar ile uyumlu girdilerin finansal kontrolünü sağlama, mali tasarruf ile yönetim işlevinin sağlanması, verimlilik ve doğruluk ve vergi ödeyicilere hesap verilebilirlik ile güvenilirliğin sağlanmasıdır⁴⁴. Ayrıca devlet bütçelerinin diğer bir boyutu ekonomik büyümenin ve istihdamın sağlanması, ekonomide gelirin yeniden dağıtım işlevidir⁴⁵. Ancak bütçenin politik (siyasi) öncelikleri mi yoksa ekonomik öncelikleri mi yansıttığı tartışmalı bir konudur⁴⁶. Önceliği ne olursa olsun sonuçta bütçe, toplum ile siyasi iktidar arasında kaynakların kullanımı konusunda yapılmış olan bir sözleşme olarak nitelendirilebilir⁴⁷.

⁴¹ Salvatore SCHIAVO CAMPO; **Budgeting and Budgetary Institutions** (Editör; Anwar SHAH), Herndon, VA, USA: World Bank, 2007, s. 57.

⁴² Jon R. BLONDAL- Jennifer GARDNER- Marie MURPHY; “OECD Best Practices for Budget Transparency” (Note from the Editors), **OECD Journal on Budgeting**, Volume 1, No. 3, 2002, s. 7.

⁴³ HOU; 2006, a.g.m., s. 730.

⁴⁴ VON HAGEN; 2007, a.g.e., s. 27.

⁴⁵ A.PREMCHAND; “Public Budgeting and Economic Development: Evolution and Practice Of an Idea”, **International Journal of Public Administration**, 2001, s. 1023.

⁴⁶ Bütçenin daha çok politik öncelikleri yansıttığı konusunda bkz. Stefania FABRIZIO - Ashoka MODY; “Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?”, **International Monetary Fund Journal Economic Policy**, October, 2006.

⁴⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı, Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Ankara, 2007, s. 1.

1.2.2. Tarihsel Bakışla Bütçe Reformlarının Yeniden Yapılanma Süreci

Tüm toplumlarda bireyler ve gruplar kıt olan kaynakların kontrolü için mücadele ederler. Hiçbir toplum kaynak dağılımı, hareketliliği ve kullanım becerileri olmaksızın tek başına büyüyemez ve hayatta kalamaz. Devletlerin bu kaynak mücadelesinde kullandığı araçlar; bütçeler aracılığıyla para oluşturmak, vergileme, kurumsal düzenlemeler ve bilgi teminidir⁴⁸.

Bütçeler yazılı metinler olup her şeyin ötesinde, genellikle bütçe adı altında somutlaştırılmış ancak bundan çok daha fazlası olan dokümanlardır⁴⁹. Bütçeler kamu harcamalarının yapıldığı dönemin somutlaştırılmış çıktılarıdır. Bütçeler harcama ve gelir tahminlerine gerçeklik verirler. Bütçelerin hiçbir yazarı yoktur. Pek çok kişi ve kurumun katkılarıyla meydana getirilir. Bu dokümanlar hangi kalemlere hangi harcamaların yapılacağını teklif eder⁵⁰. Bütçeler devletin ne iş yapacağı, bu işin maliyetinin ne olacağı, bu harcamaların nerelerden karşılanacağını gösteren ve bir yıl için yapılan resmi planlardır⁵¹.

Bütçenin en önemli fonksiyonları kamu kaynaklarının kontrol edilmesi, kaynak dağılımının gelecek için planlanması ve kaynakların yönetimidir⁵². Zikredilen bu amaçların gerçekleştirilmesi için, tarihsel süreç içinde bütçe olgusu evrim geçirmiş; bütçe, kavramlar ve teknikler açısından çeşitli reformlarla kendini yenilemiştir. Birçok ülkede resmi tanımlamalarda, uygulama üzerindeki en küçük değişiklikler bile bütçe reformu olarak sunulmuştur. Amerikan geleneği ise bu değişiklikleri “buluş” veya “yönetimsel devrim” olarak adlandırmaktadır⁵³.

⁴⁸ Bertram M. GROSS; “The New Systems Budgeting”, **Public Administration Review**, Vol. 29, No. 2, Mar. – Apr 1969, s. 113.

⁴⁹ Emery M. ROE; “Deconstructing Budgets”, **Diacritics**, Vol. 18, No. 2, Pecunia non olet., Summer 1988, s. 61.

⁵⁰ ROE; 1988, y.a.g.m., s. 62.

⁵¹ Luther GULICK; “The Budget”, **National Institute of Public Administration, Historical Outlook**, 14:6, June, 1923, s. 206.

⁵² “Burada özellikle parasal kaynakların yönetimi kastedilmektedir. Zira mali yönetim parasal kaynakların yönetim sürecidir ve bu sürecin en temel aracı bütçelerdir”.

Birol AYDEMİR; “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s.27.

⁵³ GROSS; 1969, a.g.m., s. 113.

Wildavsky'nin söz konusu bütçe evrimini bir kelebeğin evrimi⁵⁴ ile eşleştirerek incelediği görülmektedir⁵⁵. Bütçelerin başlangıçta mali planlama dokümanı olarak hizmet ettikleri görülmelerine karşın, gerçekleştirdikleri bunun çok ötesine geçmiş, mali olaylar ve vatandaşların aydınlatılması konusunda kapsamlı bir resim ortaya koymuş, gerekli ihtiyaçların yasama ve benzeri organlara bilgilendirilmesini sağlamış, harcama kontrolüne imkân tanımıştır⁵⁶.

Kamu bütçesi ve normlarını oluşturan yıllık olma, kapsamlılık, şeffaflık, denklik ve birlik ilkeleri ilk çağlarda veya feodal toplumda mevcut değildi. Nüfusun çoğunluğu kırsal kesimde yaşadığı ve toprak ve tarımın üretiminin çoğunlukla sınırlandırıldığı zamanlarda hükümetler (krallıklar ve derebeylikler) çok küçüktü ve özel görevleri sadece savaş ve savunma hizmetlerini yürütmekti. Literatürde bütçenin oluşumunun İngiltere'de 1215 yılında Magna Carta'nın imzalanması ile başladığı belirtilmekle beraber⁵⁷, modern anlamda kamu bütçesi ilk kez 1900'lü yılların başında İngiltere⁵⁸ ve Fransa'da⁵⁹ oluşturulmuştur⁶⁰. Gulick, bütçe uygulamasının başlangıcı olarak; 1787 yılında İngiltere'yi, 1881'de Fransa'yı ve 1921 yılında Amerika Birleşik Devletleri şeklinde belirtmiştir⁶¹. Bilinen en eski bütçe belgesi ise orta çağ İngiltere'sinde sarayın daha etkili bir şekilde vergi alabilmesini sağlayabilmek amacıyla yapılan çalışmaların derlendiği "Domesday Book"tur⁶². Bu

⁵⁴ Tarihsel süreç içinde bütçe kavralarıyla, kurumlarıyla, uygulanan teknikleriyle dinamik bir yapı sergilemiş ve kendini daha ileriye taşıyabilmiştir. Öyleki Wildavsky'nin kelebeğe dönüşmesi sürecini bu dinamik yapıya benzetmiştir.

⁵⁵ Aaron WILDAVSKY; "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", **Public Administration Review**, Vol. 38, No. 6, Nov. – Dec 1978, s. 501.

⁵⁶ Jesse V. BURKHEAD; "Budget Classification and Fiscal Planning", **Public Administration Review**, Vol. 7, No. 4, Autumn 1947, s. 229.

⁵⁷ Richard K. FLEISCHMAN - R.Penny MARQUETTE; "The Origins of Public Budgeting, Municipal Reformers During the Progressive Era", **Public Budgeting and Finance**, Spring 1986, s. 74.

⁵⁸ Carolyn WEBBER - Aaron WILDAVSKY; "A History of Taxation and Expenditure in the Western World", **New York: Simon and Schuster**, 1986, s. 12.

⁵⁹ Naomi CAIDEN; "Patterns of Budgeting: The Experience of France 980-1830", **Unpublished dissertation, University of California**, Los Angeles, 1997, s. 2.

⁶⁰ Sanayi Devriminden öne bile İngiltere ekonomik olarak en gelişmiş ülke idi. İngiltere o dönemde en yüksek üretim hacmine sahip ve kişi başına gelir seviyesi bakımından ilk sırada idi. Nick CRAFTS; "The industrial revolution," in **Floud and McCloskey**, Volume 1, 1994, s. 44.

⁶¹ GULICK; 1923, a.g.m., s. 206.

⁶² "Domesday Book; 1086'da İngiltere'de Kral William'in emri ile yapılan araştırmada arazi sahipleri ile bu kişilerin mal ve mülklerinin sayımını kapsayan iki ciltlik kitaptır (Great Domesday Book ve Little Domesday Book). Kitabın yapılış sebepleri üzerinde farklı görüşler öne sürülmüştür. İmparatorluğun feodal yapısını ortaya çıkarmak ve buna göre bir vergi sistemi geliştirmek amacıyla tahrir yapıldığı yazılmaktadır. Tarihiçi Finn, Danimarka istilasına karşın ülkenin gelir

derleme soydan kalma arazi sahiplerinin gelir elde ederken ölçülü davranmayışları, bu şahıslara hiçbir hak ve özgürlük tanımamayı amaç edinen grupların doğmasına yol açmıştır. Domesday Book'u İngiltere de Manga Carta takip etmiş ve baronlar böylece kralın vergi alma hürriyetini sınırlamışlardır. Bu ve benzer reformlar, hükümdarların vergi koyma yetkisinin resmi şekilde sınırlandırılmasına yol açmışlardır⁶³. Aşağıda modern anlamda bütçenin geçirdiği aşamalar anlatılmıştır. Bu aşamaların büyük çoğunluğu kamu bütçesinin gelişiminde öncülük eden ABD'de gerçekleşmiştir.

1.2.2.1. Geleneksel Bütçe

Literatürde tahsisli bütçe, girdi bütçesi veya geleneksel bütçe olarak da adlandırılan harcama bütçeleri (Line-Item Budget) Wildavsky'nin yukarıda sözü edilen bütçe evriminin, doğuş aşamasının "ilkel" yani bir başka deyişle henüz gelişmemiş halidir⁶⁴.

Harcama bütçesi (Line-Item Budget) öncesi birçok bütçe torba bütçe (lump-sum) şeklinde sınıflandırılmıştı. Harcama bütçeleri maaş, fazla mesai, posta ücreti, benzin, ofis ihtiyaçları ve benzeri harcama kalemleri olarak basit bir şekilde sınıflandırılmaktaydı. Bu ve benzeri harcamalar daha genel bir şekilde personel, iş (süreç) ve sermaye harcamaları olarak da ayrılabilmekte idi. Zorunlu veya idari kontroller olarak bir kalemden diğer kaleme veya daha genel sınıflandırılan harcama kalemleri arasında fon transferi yapılabilmekteydi. İlave olarak, yasa koyucunun uygun fonları ayrıntılı şekilde planlamasına karar verebilme yetkisi, bir diğer deyişle takdir yetkisi mevcuttu. Harcama bütçelerini, kullanmak ve anlamak nispeten daha

kaynaklarını tespit etmek için tahrir (yazma) yapıldığını yazar. Galbraith ise gerçek sebebin daha adaletli ve standart bir vergi sistemi ortaya koymak olduğunu belirtir."

Kemal ÇİÇEK; "Osmanlılar'dan Önce Akdeniz Dünyası'nda Yapılan Tahrirler Hakkında Bazı Gözlemler", <http://www.osmanli.org.tr/makaleler.php?bolum=4&id=284> (Erişim: 14.05.2009).

IC.Holt (ed.), **Domesday Studies**, The Boydell Press, Woodbridge, 1990.

Fatma ACUN; Osmanlı Tarihî Araştırmalarının Genişleyen Sınırları: Defteroloji, **Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi**, Sayı: 1, İstanbul, 1999, ss. 319-332.

⁶³ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, No.3, Şubat 1966, s. 9.

⁶⁴ WILDAVSKY; 1978, a.g.m., s. 501.

kolaydı. Bu durum bu bütçeleri yasama organı karşısında daha çekici yapmıştır⁶⁵. Politik olarak daha çekiciydi çünkü önemli politika konularını veya tercihlerini dikkate almamaktaydılar. Bu yüzden geleneksel bütçelerin pek çok cazip özellikleri bulunmaktaydı. Kullanmadan önce, girdiler ve harcama kalemleri üzerinde merkezi kontrole izin vermekteydiler. Bütçeler tam, kapsamlı ve yeknesak idiler. Geleneksel bütçeler bütçe ofislerine alımlarda veya kiralamalarda çok yönlü kontrol imkânı sağlamakta idi. Ayrıca bütçeyi kısma imkânı da bulunmaktaydı. Bu bütçe türü ayrıca kontrol fikrini devam ettirip, bunu merkezi bütçe ofislerine taşımıştır.

Harcama bütçeleri, kamu harcamaları üzerinde daha fazla kontrolün ortaya çıkmasını sağlamıştır⁶⁶. Başlangıç ödeneklerin kontrolü, yasalara uygunluk, gerekli girdilerin sağlanması gibi cazip yönleri bulunan bu sistemin çıktılara önem verilmemesi ve performans denetimini eksik bırakması önemli eksikliklerini oluşturmaktadır⁶⁷. Bugün bazı durumlarda geleneksel bütçelerin hâlâ güçlü bir şekilde uygulandığı ve transferlerin sıkı bir şekilde merkezi olarak kontrol edildiği OECD ülkeleri bulunmaktadır⁶⁸.

1.2.2.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Geleneksel harcama bütçelerinin eksikliklerini gidermek amacıyla geliştirilen mali yönetim reformlarının son dönemlerde de gözde uygulamalarının başında çıktı odaklı performans esaslı bütçeleme sistemi⁶⁹ gelmektedir. Geleceğin bütçe sistemi olarak adlandırılabilir düzenleme ile kamu idarelerinin tahsis edilen kaynaklarla

⁶⁵ Charlie TYER - Jennifer WILLAND; “Public Budgeting in America a Twentieth Century Retrospective”, **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management** in Vol. 9, No. 2, Summer 1997, s. 44.

⁶⁶ TYER - WILLAND; 1997, a.g.m. s. 55.

⁶⁷ Coşkun Can AKTAN – Kâmil TÜĞEN; “Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006, ss. 205-206.

⁶⁸ Christopher POLLITT; “Integrating Financial Management and Performance Management”, **OECD Journal On Budgeting**, Volume 1 – No. 2, 2001, s. 22.

⁶⁹ Türk kamu mali yönetiminde performans esaslı bütçeleme olarak ifade ile giren sisteme, literatürde “çıkıtı odaklı bütçeleme, sonuç odaklı bütçeleme, çıkıtı odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, performans yönetimi” olarak da adlandırılmaktadır.

Ertan ERÜZ, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005, Karahayıt-Pamukkale, s. 61.

ne yapacaklarına ilişkin bilgileri göstermeleri beklenmektedir⁷⁰. Özellikle özel sektörün kâr marjını arttırmak için uygulamaya geçirdiği sisteme, kamu sektörünün de yasa ve düzenlemelerle geçişine zemin hazırlanmış ve teşvik etmiştir⁷¹. Bugün birçok OECD üye ülkesi farklı tarihlerle de olsa⁷² girdi odaklı (para, insan ve muhasebe) bütçeleme den çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bu sisteme geçmiştir⁷³. Söz konusu ülkelere örnek olarak Finlandiya, İsveç, Yeni Zelanda, Avustralya, Kanada, ABD, Hollanda, Fransa verilebilir⁷⁴.

Performans esaslı bütçeleme sistemin geçmişi ise bir hayli eskidir. Performans esaslı bütçeleme sisteminin öncülüğünü yapan ABD’de⁷⁵ ilk olarak uygulama, 1943 yılında Uluslararası İl/İlçe Yönetim Birliğinin (International City/County Management Association-ICMA) yöneticilerin yerel yönetimlerin faaliyetlerinin ölçülmesi için hazırladığı yayında ortaya çıkmış⁷⁶ ve daha sonra Birinci Hoover Komisyonunun 1949 yılındaki raporunun tavsiyesi ile federal düzeyde başlatılmıştır⁷⁷. Komisyon ulusal hükümete tahsisli bütçeler yerine performans bütçe sistemini önermiş ve performans ölçümlerinin performans raporları ile sağlanabileceğini söylemiştir. New Deal boyunca devlet faaliyetleri genişlemiş, özellikle ulusal düzeyde yönetimde etkinlik sağlanmaya başlamıştır. Sisteme geçiş ise 1949 yılında ABD askeri idaresinde Ulusal Güvenlik Kanununda (National Security Act Amendment) yapılan düzenleme ile olmuştur⁷⁸. Sistemin sivil kamu idarelerinde yayımlanması ise 1950 yılında yürürlüğe giren Bütçe ve Muhasebe

⁷⁰ Allen SCHICK; “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not,” OECD Journal On Budgeting, Volume 3, No:2, OECD, Paris, s. 14.

⁷¹ Clif WILLIAMS - Melhuish WARD; “Is ABCM Destined for Success or Failure in the Federal Government?” **Public Budgeting & Finance**, 19 (2), 1999, s. 23.

⁷² Bu ülkeler arasında 1980’li yılların sonlarında Yeni Zelanda, Avustralya, 1990’lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada ve Fransa, 2000’li yılların başında Avusturya, İsviçre ve Almanya gelmektedir. ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 61.

⁷³ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 45.

⁷⁴ Ronald McGILL; “Performance Budgeting”, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 14 No. 5, 2001, s. 376.

⁷⁵ McGILL; 2001, y.a.g.m., s. 379.

⁷⁶ Clarence ERIDLEY - A. Simon HERBERT; Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration, Chicago, IL: **The International City/County Management Association**, 1943.

⁷⁷ Dongsung KONG; “Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience”, **Public Organization Review: A Global Journal**, 5: 91–107, 2005, s. 92.

⁷⁸ KONG; 2005, y.a.g.e., s. 92

Kanunu Usulleri Yasası gerçekleşmiştir⁷⁹. 1960-1970'li yıllarda ABD bütçe sisteminin merkezinde yer alan performans esaslı bütçeleme, bu tarihlerin dışında da bazı eyaletlerde uygulama alanı bulmuş ve 1990'lı yıllarda yeniden önem kazanmaya başlamıştır⁸⁰. 2000'li yıllara gelindiğinde ABD'de 50 eyaletin 47'sinde performans esaslı bütçe uygulanmaktadır⁸¹.

New Deal ve İkinci Dünya Savaşı boyunca kaynakların daha etkili kullanımı amacıyla performans bütçeleme ilgi görmüştür. Böylece çıktılar ve faaliyetlere dikkat çekilmiş, ölçümleri ve tanımlanmaları sağlanmıştır. Performans bütçeleme özellikle ulusal düzeyde çeşitli problemlerle karşılaşmıştır. Bütçe tahminleri, tahsisli bütçeler gibi anlamlı olmamıştır. İş ölçümlerinde sorunlar yaşanmıştır. Kamu hizmetlerinin çıktılarının ölçümleri tam anlamıyla yapılamamıştır. Girdiler kolay ölçülebilmemiş ama çıktılar ölçülememiştir. İlave olarak performans bütçeleme uzun dönemli problemlerle başa çıkmada eksik araçlara sahip olmuştur⁸². Literatürde performans ölçümleri yöntemine örnek olarak performans ölçümüne uygun olduğu düşünülen pek çok uygulama, seçme ve tanımlama yapılmıştır⁸³. Ancak organizasyonlar (kamu ve/veya özel) kendi stratejik amaçlarını gerçekleştirebilmeleri yönünde uygun performans ölçümlerini kullanmalıydılar⁸⁴. Çünkü gelişmiş ve geniş tabanlı ideal bir performans ölçüm sistemi organizasyonların stratejilerine odaklı olmalıdır⁸⁵.

Schick'in 1960'lı yılların sonu ve 1970'li yılların başındaki devlet bütçe uygulamalarına yönelik araştırmaları, performans bütçenin anahtar tekniklerinin benimsenmesinde büyük farklılıklar gösterdiğini ortaya koymuştur. Schick, kabul edilen şeyin performans bütçe potansiyeliyle tasvip edilebilir derecede

⁷⁹ KONG; 2005, a.g.e., s. 92

⁸⁰ KONG; 2005, a.g.e., s. 93.

⁸¹ AKTAN – TÜĞEN; 2006, a.g.m., s. 211.

⁸² TYER - WILLAND; 1997, a.g.m., s. 65.

⁸³ A NEELY - M GREGORY - K PLATTS; "Realizing strategy through measurement?", **International Journal of Operations & Production Management**, Vol. 14 No. 3, 1995, ss. 140-152.

⁸⁴ J.R DIXON - A.J NANNI - T.E VOLLMANN; *The New Performance Challenge: Measuring Operations for World-Class Competition*, Business One Irwin, Homewood, IL, 1990, s. 42.

⁸⁵ R.S. KAPLAN - D.P NORTON; "Using the balanced scorecard – measures that drive performance", **Harvard Business Review**, January-February, 1992, ss. 71-79.

karşılaştırılmayacağı sonucuna ulaşmıştır⁸⁶. Reformlarca eklenen aktarımlar politika yapıcıları için çok yararlı olmamıştır. İş yükü istatistikleri uygulanmış ve bu da genellikle hükümet faaliyetinin büyüklüğünü ortaya koymuş fakat işi maliyet ve performans ile ilişkilendirmede başarılı olamamıştır⁸⁷.

Bugün giderek yaygınlaşan performans esaslı bütçeleme idari özerklik ve esneklik sağlama⁸⁸ açısından mali yönetim sistemini zenginleştirmektedir. Ayrıca performans esaslı bütçe sistemi, bütçe karar alıcılarının gücüyle, bütçedeki talepleri karşılamak için hükümetin kapasitesini güçlendirmeye yardım eder. Çünkü karar alıcılar, performans çıktılarının sonuçları üzerinde daha iyi bilgiye sahip olurlar⁸⁹. Sistem mali özerklik sağlamakla birlikte kamu yöneticilerinin maliyet tasarruf tekniklerini uygulamadıkları ve/veya desteklemedikleri zaman ise bir sonraki mali yıl ödeneklerinin kesilmesi veya aştıkları harcama miktarları kadar kaynağın diğer birimlere transfer edilmesi şeklinde cezalandırılmaktadırlar⁹⁰.

1.2.2.3. Program Bütçeleme

Bir diğer bütçeleme reformu program bütçeleme ve planlamadır. Program bütçe sistemi; kamu yönetiminde hedeflenen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararlar alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir⁹¹. Yöntem performans bütçenin bir uzantısı ve PPBS'nin hazırlayıcısı niteliğindedir⁹². Bu sistem “bütçe literatüründe tanımlanamayan şiddetli bir krizden” dolayı çıkmıştır. Burkhead, Amerika Birleşik Devletleri'nin, 1956 yılı bütçesinde program bütçenin, performans bütçesinden daha yüksek organizasyonla ayrıldığına dikkat çekmiştir. Performans bütçeleme ne başarılı olduğunun üzerinde dururken, program bütçeleme daha ileriye

⁸⁶ Allen SCHICK; **Budget Innovation in the States**, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971, s. 59.

⁸⁷ SHICK; 1971, y.a.g.e., s. 59.

⁸⁸ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 45.

⁸⁹ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s.117.

⁹⁰ Robert M. MCNAB - Francois MELESE ‘‘Implementing the GPRA: Examining the Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government’’, **Public Budgeting & Finance** 23(2): 73Y95, . 2003, s. 78.

⁹¹ Gülay COŞKUN; **Devlet Bütçesi**, Beşinci Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1997, s. 142.

⁹² Nihat FALAY; **Program Bütçe ve Performans Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitapevi, 1995, s. 143.

yönelik tasarlanmıştır. Program bütçenin anahtar parçaları; uzun dönemli planlama, amaç birliği, program tanımı, maliyet-fayda analizi ve performans analizidir.

1.2.2.4. Planlama- Programlama Bütçeleme

Kamu hizmetlerinin planlanması, programlaması ve bütçelenmesi arasındaki ilişkiyi kurmayı amaçlayan planlama, programlama, bütçeleme (PPBS)⁹³,nin en önemli anahtarı program bütçeleridir. Keynesyen ekonomistlerin, hükümetin tam istihdamı sağlaması üzerinde durduğu, bütçe fonksiyonlarını ekonomi yönetiminin yeniden ifadeyi gündeme getirildiği dönemlerde, PPBS 1960’larda Johnson Yönetimi Savunma Yönetiminden Robert McNamara tarafından, performans bütçe fikrine göre daha baskın gelmiş ve uygulamaya koyulmuştur. Şaşırtıcı olarak, PPBS gücünü bütçe uygulayıcılarından almamış aksine diğer üç sektör; ekonomi, bilimsel veriler ve planlamadan almıştır⁹⁴. Sistemde özellikle analitik değerlendirmeler, çok yıllık analizler ve maliyet fayda kestirimleri bulunmaktadır. Sistemin esasını ise planlama faaliyetleri oluşturmaktadır.

1961 yılına gelindiğinde ise PPBS Amerika Birleşik Devletleri Savunma Bakanlığına RAND Şirketi tarafından geliştirilmiştir. Savunmadaki başarı, Başkan Johnson tarafından 1965 yılında, bütçelerinin amaçlarına ulaşmasını isteyen yerel idarelerde anlatılmıştır. Sistem resmi olarak ise Ağustos 1965’te uygulanmaya başlanmıştır⁹⁵.

Federal bütçe reformunun tanıtımı Birleşik Devletlerin diğer eyaletlerine, PPBS’nin yaygınlaşması amacıyla teşvik edilmiştir. 1967 yılından 1969 yılına kadar Ford Şirketi’nin desteğiyle beş şehre, beş bölgeye ve beş eyalete uygulanmıştır. Böylece PPBS’nin yaygın hale gelmesi yönetim bütçesiyle kıyaslanabilir fakat muhtemelen performans bütçenin yayılmasından daha hızlı olduğu sonucu ortaya çıkmıştır.

⁹³ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 126.

⁹⁴ SCHICK; 1971, y.a.g.e., s. 32.

⁹⁵ Galnoor ITZHAK – Bertram M. GROSS; “The New Systems Budgeting and the Developing Nations”, *International Social Science Journal*; Paris, No.1, 1969, ss. 23-44.

PPBS, planlama süreçleri, programlama gayretleri ve bütçe sistemi gibi makul araçları kullanmaya çalışmıştır. Planlama amaçları belirlemede, programlama ise bu amaçları başarmada yardımcı olmuştur. Programlama, yönetimin amaçlara ulaşmadaki gayretlerini daha etkili bir şekilde gerçekleştirebilmesinde yardımcı olmaktadır. Bütçeleme de ihtiyaç duyulan kaynakların tahminini ortaya çıkarmaktadır⁹⁶. Sisteme geçiş süreci ise analitik tekniklerin geliştirilmesinin zaman alması ile otuz yıllık bir geçmişe sahiptir. İlk olarak “fayda-maliyet analizleri” su kaynakları alanlarını geliştirilmeye çalışılmış ancak analizin “fayda” olarak adlandırılabilen kısımları ise “parasal” olarak ifadelendirilememiştir⁹⁷. İkinci olarak Savunma Bakanlığında McNamara'nın değişimine savunma silahlarının ihaleinin değerlendirilmesinde parasal olmayan ifadelerin sağlanmasına olanak tanıyarak oluşturulan “fayda-maliyet analizleri” (maliyet-etkinliği) alternatif tarama araştırma yöntemlerine karşın geniş bir yaklaşım olarak tanımlanmış ve bu yıllık bütçeleme ile uzun dönemli planlama arasında bir köprü kurulmasına yardımcı olmuştur⁹⁸. Ayrıca sistem sağlık, eğitim ve suç gibi hükümet programlarının etkinliğini arttırmaya yönelik olarak kullanılmıştır⁹⁹. PPBS bilhassa çok daha fazla bilgi gerektirmekte olduğundan gelişmekte olan ülkelerin bilgi kaynaklarının zayıf olması sistemin uygulanmasında sıkıntılar doğurabileceği¹⁰⁰ düşünülmüştür.

1.2.2.5. Sıfır Tabanlı Bütçeleme

Teoride geleneksel bütçe sistemi kesin olarak doğru kabul edilemediği ve süreçleri içinde çok az veya sınırlı araştırmalar içerdiği için sıfır tabanlı bütçeleme (STB) programların tekrar ve tekrar kontrol edilmesini gerektirecek bir yapıda hazırlanmıştır. Kavram karar birimlerinin ve karar paketlerinin tanımlanmasını, paketlerdeki birimlerin sıralanmasını ve paket içindeki birimler için alternatif harcama düzeylerinin değerlendirilmesini gerektirmiştir. Yöneticiler, farklı

⁹⁶ TYER - WILLAND; 1997, a.g.m., s. 83.

⁹⁷ R.A. PREST – R. TURVEY; “Cost-Benefit Analysis: A. Survey”, **Economic Journal**, Vol.75, 1965, ss. 683-735.

⁹⁸ Charles J. HITCH – Roland N. MCKEAN; **The Economics of Defense in the Nuclear Age**, Cambridge, Harvard University Press, 1960, s. 14.

⁹⁹ President's Commission Report; “Systems Analysis of Criminal Justice, in: The Challenge Of Crime in A Free Society”, **Department of Health, Education and Welfare, Special Analyses**, ap.cit., Washington, D.C., Government Printing Office, February 1967, s. 261-271.

¹⁰⁰ ITZHAK – GROSS; 1969, a.g.m., ss. 23-44.

finansman düzeylerinin programları üzerindeki etkilerini açıklayarak, mevcut düzeyden daha düşük destek miktarının verilmesi, mevcut düzeyin devam ettirilmesi veya daha yüksek bir destek seviyesinin sağlanması gibi farklı finansman düzeyleri tahminleri sağlamak durumundadır.

Dolayısıyla, sıfır-tabanlı bütçelemenin (STB) kendine has özelliği, bilgiyi formatlaması ve bütçe tabanını bütçelemeye sadece artışları değil düşüşleri de ekleyecek biçimde yeniden tanımlamasıdır. Bu bağlamda sistem dinamik bir yapıda olup, belirli faaliyetlerin sonsuza dek sürdürülmemesi; gerekiyorsa tamamen iptal edilebileceğini, azaltılabileceğini ve hatta artırılabilmesi varsayımına dayanmaktadır¹⁰¹. STB ulusal düzeyde sadece Carter yönetimi boyunca sürmüştür ve Reagan yönetimi göreve başlar başlamaz saf dışı bırakılmıştır¹⁰² veya bir gözlemcinin de belirttiği gibi “bazı kelebekler yakalanmıştır, ama hiçbir fil durdurulamamıştır”¹⁰³. Aşağıda yer alan tablo 2’de tarihsel süreç içinde bütçe reformunun basamakları görülmektedir.

Tablo 2: Bütçe Reformunun Basamakları

Zaman	Bütçe	Önem ve Ağırlığı
1900	Harcama Kalemleri Bütçesi İdare Bütçesi	Kontrol
1950	Performans Bütçeleme	Yönetim, verimlilik ve etkililik
1960	PPBS	Planlama Değerlendirme Etkililik
1970 ve 1980	STB TBB BBB	Planlama Öncelikler Bütçe Oluşturma
1990	Yeni Performans Bütçe	Hesap Verilebilirlik Etkililik ve Ekonomiklik

Kaynak: TYER – WILLAND; a.g.e., s.85.

Tabloda bütçe reformunun basamak süreçleri özet olarak ortaya konmaktadır. Tabloda ilk olarak harcama kalemleri bütçesi veya bütçe kalemleri şeklinde hazırlanan bütçe harcama kategorilerini veya ana kategorilere girebilecek harcama

¹⁰¹ FALAY;1995,a.g.e., s. 143.

¹⁰² SCHICK; 1978, a.g.e., s.46.

¹⁰³ WILDAVSKY; 1975, a.g.e., 278.

hedeflerini listelemiştir. Yürütmeye ilişkin bütçe kavramı bütçe yapma sorumluluğunu yürütmeye bırakmış ve dolayısıyla reformistlerin sorumluluğa ve hesap verebilirliğe odaklanmalarını sağlamıştır. Bunları kullanmak ve anlamak görece olarak daha kolaydır.

Tabloda ikinci olarak performans bütçeleme yer almaktadır. Performans bütçelemesi hükümetin satın aldığı şeyler yerine yaptığı şeyleri vurgulaması yönüyle farklılık oluşturmuştur. Dolayısıyla ilgiyi faaliyetleri ve çıktıları vurgulamak için kullanılan araçlardan uzaklaştırarak elde edilen başarılarla dikkatleri çekmiştir.

Program bütçeleme, hedefleri kullanan program planlama ve bütçelemeye vurgu yapmıştır. Anahtar unsurlar ise uzun-dönemli planlama, kantitatif analiz ve performans analizi olmuştur.

Sıfır-tabanlı bütçeleme bazı yönleri ile program bütçelemenin en yaygın olarak kullanılan yönlerinden biri olan planlama programlama ve bütçeleme sisteminin (PPBS) bir parçasıydı. Fakat kendi başına da bir sistem olmuş ve bütçe tabanı, en azından bazı kısımlarını, analiz etmek için başvurulmuş. Bu yöntemin varyasyonları hedef tabanlı bütçeleme ve alt tabanlı bütçelemeyi içermiştir.

Yeni performans bütçeleme kavramı daha önceki performans bütçeleme nosyonunun yeniden doğmuş halidir. Daha önceki nosyonun yaptığı ölçüde görevlere, faaliyetlere veya çıktılara yoğunlaşmış olmaz fakat bunun yerine çıktıları ve sonuçları vurgular.

1.2.3. Kavramsal Olarak Kamu Harcama Yönetimi

Kamu harcama yönetimi (Public Expenditure Management-PEM), kaynakları verimli, etkili ve duyarlı şekilde dağıtan ve kullanan hükümet politikasının temel bir aracıdır¹⁰⁴. Harcama yönetimi ve harcama politikası arasında belirgin bir fark bulunmaktadır. Harcama politikası “harcamaların neler?” olacağı sorusuna cevap

¹⁰⁴ Richard ALLEN - Daniel TOMMASI; **Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries**, SIGMA, OECD 2001, s. 19.

ararken, harcama yönetimi “harcamaların nasıl?” yapılacağı ile ilgilenmektedir. Zira mali yönetimin esası kaynakların verimli kullanımının yanı sıra, doğru ve etkili kullanılmasını içermektedir¹⁰⁵. Şu bir gerçektir ki politika ve uygulama arasında katı sınırlar oluşturmak, sistemi özel amaçlı uygulamalara yöneltirken zamanla kötü politika ve uygulamalara sebep olurlar. Bununla birlikte kamu harcama yönetiminin, usul ve süreçlerinin sağlamlığı ve gerçekleştirmek istediği amaçlar arasındaki ayırım çok önemlidir. Diğerlerinin yanı sıra iyi bir kamu harcama yönetimi için gerekli mekanizmalar, teknikler, beceriler ve veri iyi bir politikayı formüle etmek için ihtiyaç duyulanlardan farklıdır.

1.2.4. Kamu Harcama Yönetiminin Temel Prensipleri

Bütçe uygulamasının başarısı sözel ifadesi kolay ancak pratiği son derece zor faktörlere bağlıdır. Tarihsel süreçte başarıya etki eden faktörlerin hâlâ tartışılıyor olması bu durumun göstergesidir.

Gulick, 1923 senesindeki makalesinde; Dünya’da henüz bütçe uygulamaları başlangıç seviyesinde iken bütçe olarak adlandırılan her şeyin gerçek bütçe olmayacağını ve şu zorunlulukların gerekliliğini vurgulamıştır:

“- Bütçeler, bütün gelir ve giderleri içermelidir. Bilgilerin sadece bir kısmıyla kayda değer bir plan yapmak hemen hemen imkânsızdır.

- Tahsisler (harcamalar) ve gelirler, gerçek olağanüstü durumlar hariç bir yıllık olmalı ve resmi makamları bağlamalıdır. Yıl içinde yapılan değişiklikler bütçenin bir plan olma özelliğini ortadan kaldıracaktır. Eğer bütçeler zorunlu olmaz ise hazırlamak için kimse çaba harcamak istemeyecektir.

- Bütçeler, zekâ ürünü esaslı ve yeterli incelemeler olup kapsamlı bilgiler içermelidir.

- Bütçe, harcamalar tahsis araçlarıyla tam olarak yetkilendirilerek önerilmeli ve bunlar yekten (lump-sum) tahsis(ayırma) edilmeli,

- Bütçe, uygulama için yıl başlamadan önce tanzim edilmeli, hazırlıklar ve gelir tahminleri bu süreyi geçmemelidir.

¹⁰⁵ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 25.

- Tatmin edici denetim ve muhasebe sistemi olmalı ve bunlar kapsamlı bilgi ile donatılmalıdır. Ayrıca harcama kontrolleri araçları bütçe tahsisleri ile uyum göstermelidir.

- Bütçe sistemi, kamuya, bütçeyi gerçekten anlama fırsatı vermeli ve idari ve yasama makamlarına önerilen planlar hakkında bilgi sağlamalıdır¹⁰⁶.”

Gulick'in 86 yıl öncesinden ortaya koymuş olduğu söz konusu bütçe prensipleri bugün son olarak geliştirilen kamu harcama yönetim sistemlerinin alt yapısını oluşturmaktadır. Günümüze gelindiğinde kamu harcama yönetim sistemleri ülkeden ülkeye değişmekle beraber, karmaşık ve belirli görevlerin yerine getirilmesini gerektirir¹⁰⁷. Bu görevleri yerine getirirken temel bazı ilkeleri kabul etmesi kaçınılmaz olmaktadır. Kamu harcama yönetiminin temel amaçları (ilkeleri), makro mali disiplinin gerçekleştirilmesi, stratejik öncelikler (verimli kaynak tahsisi), işlevsel uygulama (teknik verimlilik)'tir. Her üç amaçta gerek teorik gerekse uygulamada çok güçlü etkileşim içinde bulunmaktadır¹⁰⁸.

Makro mali disiplin, kaynakların stratejik önceliklere uyumlu bir şekilde tahsisi ve yine stratejik önceliklere uygun olarak kaynakların etkili ve verimli şekilde uygulanmasıdır. Önceliklerin bilinçli olarak yeniden düzenlenmesi ve hizmet dağıtımının ve işlevsel performansın daha genel olarak ortadan kaldırılması, benzer olarak disiplin eksikliği ve bütçeleme gerçekliği stratejik politika tercihleri politikalar ve kaynaklar arasında uyumsuzluğa yol açar. Bu durum uygun işlevlerin uygun şekilde fonlamasıyla daha olumlu bir şekilde mali istikrar, kaynakların stratejik önceliklere uyumlu bir şekilde tahsisi ve yine stratejik önceliklere uygun olarak kaynakların etkili ve verimli şekilde kaynakların kullanımı performansın daha sağlam olmasını teşvik edecek bir ortam oluşturur¹⁰⁹.

¹⁰⁶ GULICK; 1923, a.g.e., s. 209.

¹⁰⁷ Jose Edgardo CAMPOS - Sanjay PRADHAN; “Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms” **Journal of Policy Analysis and Management**, Special Issue: The New Public Management in New Zealand and beyond, Vol. 16, No. 3, Summer 1997, s. 425.

¹⁰⁸ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 3.

¹⁰⁹ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**;1998, a.g.e., s. 3.

Tablo 3’de kamu mali yönetimi çıktı – sonuç matrisi başlığı altında kamu mali yönetiminin çıktıları ve sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 3: Kamu Mali Yönetimi Çıktı-Sonuç Matrisi

	Kamu Mali Yönetim Çıktıları	Kamu Mali Yönetimi Sonuçları
Mali Disiplin		
Kurumsal	Orta Vadeli Harcama Sistemi	Hedef
Düzenlemeler	(Makro Çerçeve ve Koordinasyon) Merkezi Bütçe Kontrolü ve Yaptırımlar Resmi (Bıçimsel) Kısıtlar Sıkı Bütçe Kısıtlamaları Güçlü Harcama Yönetimi Bütçe Kapsamlılığı	Gelir-Harcama oranlarının Tutturulması
Sorumluluk	Geçmiş Harcamaların Aklanması Fazla Harcama Yapan Kamu İdarelerine Yönelik Müeyyideler	Kamu Harcama Birimlerinin Küçültülmesi
Şeffaflık	Mali Pazarların Açıklığı Mali Sonuçların Yayınlanması Halka Açıklık Basın Özgürlüğü	
Hükümet Öncelikleri ile Uyumlu Kaynak Dağılımı		
Kurumsal	Bütçeleme Planlaması	
Düzenlemeler	Tahsis ve Stratejik Hedeflere Bağlılık Kamu İdarelerinin Tahsis Yetkisi Objektif Kriterlerin Kullanılması	
Sorumluluk	Raporlanmış Sonuçlar Geçmiş Sonuçların Değerlendirilmesi	
Şeffaflık	Çıktıların Performanslarının Yayınlanması	
Kamu Hizmetlerinin Verimliliği		
Kurumsal	Geliştirilen Kamu Hizmetleri	
Düzenlemeler	Kamu İdarelerinin Göreceli Özerkliği	
Sorumluluk	Denetim Hesapları Performans Tabanlı Personel Bütçeleri Hizmet Sunumunun Standartları Müşteri Tatmini Araştırmaları	
Şeffaflık	Performans Programlarının Halka Duyurulması Vatandaşların (müşterilerin) İstek ve Şikâyetlerini İletmesi	

Kaynak: Jose Edgardo CAMPOS - Sanjay PRADHAN; “Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Ethodology With An Application To The Australia And New Zealand Reforms” **Journal of Policy Analysis and Management**, Special Issue: The New Public Management in New Zealand and beyond, Vol. 16, No. 3, Summer 1997, s. 426. World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 143.

Yukarıdaki tablodan izlenebileceği gibi kamu mali yönetim çıktıları ve sonuçları mali disiplin, hükümet öncelikleri ile uyumlu kaynak dağılımının sağlanması ve kamu hizmetlerinin verimliliği olarak sınıflandırılmıştır. Mali disiplin ise aşağıda detaylı bir şekilde ele alınacak olan orta vadeli harcama sistemi, merkezi bütçe kontrolü ve yaptırımlar, biçimsel kısıtlar, sıkı bütçe kısıtlamaları, güçlü harcama yönetimi, geçmiş harcamaların aklanması, fazla harcama yapan kamu idarelerine yönelik yaptırımlar, mali pazarların açıklığı ve sonuçların yayınlanması, halka açıklık ve basın özgürlü'nden oluşmaktadır. Tabloda hükümet öncelikleri ile uyumlu kaynak dağılımının sağlanması bütçele planlamasına, tahsis ve stratejik hedeflere bağlılığa, objektif kriterlerin kullanılmasına, sonuçların raporlanması ve değerlendirilmesine ve son olarak çıktıların performanslarının yayınlanmasına bağlanmıştır. Tabloda son olarak kamu hizmetlerinin verimliliğinin gerçekleştirilmesi için, kamu hizmetlerinin geliştirilmesine, özerkliğine, performans esaslı personel bütçelerine, kamu hizmetinden yararlananların tatminine, istek ve şikâyetlerine yer verilmesine gerek duyulduğu gösterilmektedir.

1.2.4.1. Mali Disiplin

Mali disiplin, bütçe büyüklüklerinin etkili bir kontrolü ile ilişkili olup, harcama tavanları aracılığıyla gerek makro düzeyde gerekse bireysel harcama birimlerini bağlayıcı bir rol üstlenmektedir¹¹⁰. Makro mali disiplinde, bütçe toplamalarının sadece harcama taleplerini düzenlemekle kalmayıp, uygulanan kararlarda sonuçlar açık olmalıdır. Bu tutarlar, kişisel harcama kararları alınmadan önce oluşturulmalı ve orta vade ve daha ilerisinde sürdürülebilirdir¹¹¹. Bütün bütçe sistemlerinin (geleneksel veya modern) ilk amacı toplam harcamalar üzerinde etkili bir kontrol sağlamaktır. Kamu harcamalarını yapanlar, merkezi kontrol olmaksızın harcamalarını en üst seviyede tutmaya çalışacaklardır. Ancak, mali disiplin bütçe sistemlerinin temellerini oluşturursa bütçe idarelerinin de rol almasıyla birlikte ancak

¹¹⁰ ALLEN - TOMMASI; 2001, a.g.e., s. 19.

¹¹¹ Allen SCHICK; **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999, s. 2.

o zaman bu durum deęiřtirilebilecektir¹¹². Ancak burada uygulama son derece önem taşımaktadır. Mali disiplini sağlamada etkin kuralların, uygulanması ülkeler arasında farklılıklara neden olmaktadır. Bazı ülkeler sadece cari harcamalarda kurallara uyarken, bazıları sermaye harcamalarında da uygulamaktadır¹¹³. Mali disiplinin sağlanması harcama kontrollerinin kapsanmasını, gerçekçi gelir ve harcama tahminlerini ve mali hedefleri yükselterek çaba harcanmasını gerektirir. Bu ise ancak harcamayı gerçekleştiren kuruluşun baskın rolü ve ulaşılmak istenen makro ekonomik amaçlarla ilişkilidir.

Makro mali disiplin için kurumsal düzenlemeler, yazılı kanunlar aracılığıyla (Maastricht, Yeni Zelanda, Avustralya), makro harcamalar üzerinde yazılı anayasal sınırlamalardan (Endonezya), (kanun koyucunun taahhüdü bulunarak veya bulunmaksızın) yetkililerce yapılan kamu taahhütlerine kadar uzanır¹¹⁴. Bu türden taahhütler yasal hükümet gelirlerinin tek bir fona ödendiği ve kanun koyucu tarafından ihtiyaç bulunduğu yerde sarf edilmek üzere mevcut bulunan yasal gerekliliklerle yararlı olabilecek bir şekilde desteklenmektedir¹¹⁵.

Bütün bu harcamalar mali pazarlar tarafından desteklenmelidir. Birçok ülke için, özellikle açık mali piyasaların bulunmadığı zamanlarda uluslararası mali kurumlar anahtar bir rol oynamaktadır. Bağımsız Merkez Bankası makro harcamaların disiplinin sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır¹¹⁶.

1.2.4.1.1. Kurumsal Düzenlemeler

Terim olarak “kurum”, konuşma dilinde “organizasyon” kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır¹¹⁷. Kurumlar geniş anlamlı olarak resmi veya resmi olmayan kuralları kapsamaktadır ve üstlendikleri fonksiyonlar itibarıyla

¹¹² Allen SCHICK; “The Changing Role of the Central Budget Office”, **OECD (Organisation For Economic Co-Operation and Development) Journal on Budgeting**, Volume 1, No. 1, 2001, s. 14.

¹¹³ SCHICK; 2001, y.a.g.m., s. 14.

¹¹⁴ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 25.

¹¹⁵ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 25.

¹¹⁶ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 25.

¹¹⁷ ALLEN – TOMMASI; 2001; a.g.e., s. 21.

organizasyonlardan ayrılmaktadırlar. Özellikle politik ekonomi taraftarları, karar alıcıların mali performanslarının belirleyiciliğinde kurallar ve kurumların önemli bir rol üstlendiğini belirtmektedirler. Kurumsal düzenlemeler, mali tercihler ve mali çıktılar üzerinde önemli politik etkiler oluşturacak ve aynı zamanda bütçeleme sürecinde etkinliğin ve verimliliğin artmasını sağlayacaklardır. Politik ekonomiye göre, bütçeleme süreci; formel ve informal kuralların bütçe sürecinin idaresinde ve karar alma sürecinde idareciler tarafından yasalara uygun ve kesin olarak ifade edilmesi, uygulanması anlamını taşımaktadır¹¹⁸. Bu kurallar, aktörler arasında bilgi akışının nasıl sağlanacağına yönelik olarak bütçeleme sürecinde basamaklara ayrılmaktadır. Etkili bir bütçe süreci mantıksal bir düzene ve planlamanın üzerine inşa edilmiş doğru bir zamanlama ile sağlanabilecektir. Bütçe, devlet yönetiminin amaçlarını ve politik önceliklerini gerçekçi mali kısıtlar ile bağdaştırmalıdır. Bütçe bütün ulusun sermaye ve güncel harcamalarını ve elbette transfer, sübvansiyon, faiz ve borçlarını da kapsamalıdır¹¹⁹.

Makro mali disiplinin sürdürülebilmesi kurumsal düzenlemelerdeki değişiklikleri gerektirir. Bu kurumsal düzenlemeler başta orta vadeli harcama sistemi olmak üzere, merkezi bütçe kontrolü ve yaptırımları, sıkı bütçe kısıtlamaları ve bütçenin kapsamıdır. Politik ekonomi (political economy), bütçe sürecinin tasarımında yer alan bu kurumsal düzenlemelerin, makro mali disiplinin sağlanmasında önemli belirleyici bir rol üstlendiğini iddia edilmektedir¹²⁰. Bütçeleme kontrolörleri mali disiplini sağlamak için yeterli olmalıdırlar. Aksi takdirde kurumlar ortak kaynakları tüketinceye kadar kendi istekleri doğrultusunda talepte bulunurlar¹²¹.

Kamu harcama yönetimi (PEM), üç bütçeleme sonucuna önyak olan bütçe sistemine odaklanmıştır. Bu sonuçlar bütüncül mali disiplinin, tahsislerde verimliliğin (işlevsel verimlilik) ve kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasıdır. Bu ise ancak orta ve uzun vadeli planlama anlayışına dayalı bir harcama anlayışı ile

¹¹⁸ VON HAGEN; 1998, a.g.m., s. 4.

¹¹⁹ Edward MOUNTFIELD - Christine P.W.WONG; Public Expenditure on the Frontline: Toward Effective Management by Subnational Governments, **East Asia Decentralizes**, s. 89.

¹²⁰ VON HAGEN; 1998, a.g.m., s. 17.

¹²¹ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 13.

mümkün kılınabilir. Orta vadeli harcama sistemi, kamu harcama yönetimi sayesinde operasyonel olarak kullanılabilir bir mekanizmadır. Temel odak noktası tahsislerde verimliliği yükseltmek olan sistemin bütüncül mali disiplini sağlamada ve işlevsel verimliliğe katkıda bulunacağına kuşku yoktur.

Kısa dönemli, yıllık bütçe uygulamalarının yetersizliği özellikle uzun dönemli ekonomik planların başarısızlığına ve mali istikrarsızlığı etkinleştirmesine sebep olmuştur. Bu temel sorunlar ise kamu bütçe reformunu yeni arayışlara itmiş ve çok yıllık, uzun dönemli bütçeler önem kazanmıştır. Dünya Bankası yapmış olduğu çalışmada yıllık bütçelerin yetersizliğini şu gerekçelere dayandırmıştır; “politika oluşturma ve planlama kararları, bir yıllık bütçe sistemlerinde yeterince disipline edilemeyebilir ve harcama kontrolleri yetersiz olabilir. Bir yıllığına hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadır. Ayrıca yıllık bütçelerde kaynakların yeniden tahsisi söz konusu olduğunda, bütçede öncelikle hizmetlerin belirlenmediği ve mali veya politik harcamalara tam anlamıyla yansıtılmaması nedeniyle, faaliyetin performansı bu durumdan olumsuz etkilenebilir”¹²². Orta vadeli harcama sistemi (OVHS/OVHSs), çok yıllık harcama planlaması uygulamaları olup, var olan hizmetlerle gelecek bütçe gerekliliklerini düzenleme ve gelecek politika değişiklikleri ve yeni programları etkileyen kaynakları tahmin etme yöntemidir¹²³.

Politika değişikliklerinin bütçe üzerindeki etkilerinin ölçülmesinde orta vadeli harcama sistemi bir temel sağlar. Orta vadeli harcama sistemi, bütçe harcamasının uygulanması esnasında mali büyüklüklerle kıyaslamayı izleme imkânı sağlar¹²⁴. Sistem hükümet harcamalarının gelecek üç yılının planlanması şeklinde gerçekleşmektedir ve harcama sınırları; hedeflenen gelire, hükümetin finansal duruşuna ve borç yönetim politikalarına bağlıdır¹²⁵.

¹²² YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 119.

¹²³ Mark PEARSON; “Medium Term Expenditure Frameworks (OVHSs)”, **DFID’s Health Systems Resource Centre for the UK Department for International Development**, London, 2002, s. 1.

¹²⁴ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 13.

¹²⁵ **Africa Research Bulletin**, Economic, Financial and Technical Series, Volume 42 Number 5, May 16th–June 15th 2005, Blackwell Publishing, 2005, s. 16547.

Ülkelerin yasama organları yetkili birimler tarafından toplanacak gelir ve yapılacak harcamaları gösteren bütçelerini; haftalık, aylık veya belirsiz bir zaman dilimi için değil, genellikle on iki aylık dönemler içinde onaylamaktadır. Bu mali yıldır ancak her zaman takvim yılı değildir. Bir yılı aşan süreler için özellikle gelişmekte olan ülkelerde yasama denetimini daha etkinsiz kılacaktır. Hükümet önceliklerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan temel bir araç¹²⁶ olan yıllık bütçelerin 1890–1910 yıllarında bütçe reform hareketiyle ortaya çıkan “yıllık bütçe formatı”, yerel ve yerel idarelerde başarılı bir şekilde uygulamaya geçirilmiş ve finansal harcama ve yönetimlerde etkili bir kontrol sağlamasına rağmen finansal planlamada, mali istikrarın sağlanmasında yetersizliklere neden olmuştur¹²⁷. Bugün bütçenin yıllık olma ilkesi, kamu bütçesine etkileri bakımından yaygın bir olgu olarak tüm dünyada yayılmıştır¹²⁸. Yıllık olması bütçenin doğası gereğidir. Ancak bütçenin yıllık olması ilkesi çoğunlukla orta vadeli harcama çerçevesi (OVHS) ile karıştırılmaktadır. Bütçenin yıllık olması ilkesi ile yasama organı tarafından yetkili organlara sadece bir yıl için gelir toplama ve harcama yapma yetkisi verilmektedir, daha sonraki yıllar öngörü ve niyet olarak adlandırılabilir¹²⁹. Bu öngörüler bütçe yılının dışında kalmakta fakat bütçeyle ilgili olan tüm kamu ekonomik faaliyetleri ve bunların sonuçlarının da bütçeyle ilişkilendirilmesi öngörülmektedir¹³⁰.

Yıllık bütçe evresi, açık bazı avantajlara sahiptir¹³¹. En başta bütçenin düzenli ve kısa aralıklarla harcama kontrollerine ve gözden geçirmeye olanak sağlar. İç ve dış denetim işleyişi ile bütün kamu birimleri üzerinde kapsamlı bir yönetim sağlar. Ödenek sistemleri üzerinde kurumsal mali kesinlik sağlanması ve bütçe denkleğinin sağlanması bu avantajlardan bazılarıdır. Ancak burada “denklik” kavramı çoğunlukla yanlış anlaşılmaktadır. Gerçek denklik, uygulamada çoğunlukla imkânsızdır. Bu durum ancak muhasebe (hesap) kitaplarında sağlanabilir¹³².

¹²⁶ KEATING; 2001, a.g.e., 152.

¹²⁷ HOU; 2006, a.g.m., s. 730.

¹²⁸ Noel HYNDMAN - Rowan JONES - Maurice PENDLEBURY - Gary MARTIN; **Research Report, Annuality in Public Budgeting, An Exploratory Study**, The Chartered Institute of Management Accountants (CIMA), Great Britain, 2005, s. 14.

¹²⁹ SCHIAVO CAMPO; 2007, a.g.e., 57.

¹³⁰ Nihat FALAY; Çok-Yıllı Bütçeleme Nedir? Türkiye’de Uygulanabilirliği?, **İktisat Dergisi**, Şubat-Mart 2006, s. 30.

¹³¹ HOU; 2006, a.g.m., s. 731.

¹³² HOU; 2006, a.g.m., s. 731.

Klasik kamu mali yönetim anlayışında sıkı bütçe kuralları ile gevşek şekilde pek de önemsenmeyen mali planlama ve programlama anlayışının eksiklikleri giderilmeye çalışılmıştır. Ancak yeni bütçeleme anlayışı politika yapma ve planlama sürecinin merkezîyetçi ve katı, uygulamaya yönelik süreçlerin ise daha esnek adem-i merkezîyetçi bir şekilde olmasını öngörmektedir¹³³. Bu süreçte kamu idarelerinin özellikle harcama sonrası kontrolleri ve sorumluluk sahibi kişilere karşı uygulanacak yaptırımlar önem taşımaktadır.

Bütçenin yasallığı, kamu harcamalarının ve muhtemel gelirlerin yasal ve biçimsel kural ve ölçütlere uygunluğunu içermekte iken yönetsel bir araç olarak bütçe, mali yıl boyunca beklenen ekonomik gelişmelere karşı hükümetin amaçlarına yönelik planlarının belirtilmesidir.¹³⁴ Yapılan plan ve politik analizlerde devlet yönetimi politik sorumluluğa sahip olmalı özellikle yasama faaliyetleri kurallara uygun, açık ve şeffaf olmalıdır¹³⁵. Bütçe uygulaması boyunca politikayı değiştirebilecek güçte olan politika yapıcılarını başlangıçta vaat ettikleri bütçesel kısıtlara sadık kalmalıdır¹³⁶.

Kamu harcama yönetiminin temel prensiplerinin başında gelen mali disiplinin sağlanmasında önemli bir diğer kurumsal düzenleme de sıkı bütçe kısıtlamalarıdır. Bu düzenlemenin esası harcama yönetiminde karar verici konumunda olanların orta dönemde gerçekçi kaynaklarla kısıtlı olduklarını bilmelerini gerektirmektedir. Bütçe sadece hükümet politikalarının uygulanması için gerekli olan kaynakları ihtiva etmelidir. Bütçe tahsisi bu kısıtlara sıkı sıkıya bağlı kalmalıdır¹³⁷.

Sıkı bütçe dengesi İkinci Dünya savaşı sonrası, ekonomik durumdaki ve bütçe talebindeki değişikliklere izin verebilen daha esnek kurullarla gündeme gelmiştir¹³⁸. Hükümet harcamaları 1960'larda gayri safi yurt içi hâsılının (GSYİH)

¹³³ Ahmet KESİK; "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, **Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayit/Pamukkale, ss. 45-60.

¹³⁴ VON HAGEN; 2007, a.g.e., s. 32.

¹³⁵ MOUNTFIELD – WONG; a.g.e., s. 85.

¹³⁶ Nicole BALL - Malcolm HOLMES; "Integrating Defense Into Public Expenditure Work", UK **Department for International Development**, January 11, 2002, s. 5.

¹³⁷ BALL - HOLMES; 2002, a.g.e., s. 5.

¹³⁸ SCHICK; 2001, s. 14.

% 28'ine, yirmi yıl sonra yaklaşık % 40'lar seviyesine ulaşmıştır. Bu harcama eğilimleri gevşek ve zayıf mali disiplinin göstergesi olup, 1974 birinci petrol şoku sonrası bütçe açıklarının artması ile sonuçlanmıştır¹³⁹.

Sıkı bütçe uygulamaları, kamu harcama yönetimi açısından faydalı kuramsal bir bakış açısı kazandıracaktır. Ancak kısıtlamaları bir kural olarak uygulamak çok zordur. Bunun temel iki nedeni bulunmaktadır. Birincisi, bütçe kısıtlamalarının uygulamada karşılaşacağı faiz oranlarını, gelecekteki harcama ve gelir tahminlerini öngörmek çok zordur. İkinci olarak, kamunun uymak zorunda olduğu finansal zorunlulukları yerine getirememesidir¹⁴⁰.

Toplam harcamalar üzerindeki sınırlamalar, bireysel harcama tekliflerinin planlanmadan önce oluşturulmalıdır. Toplam harcamalar bu sınırlamalarla tutarlı olmalıdır. Sınırlamalar, harcamalar ve gelirler arasında denge unsuru olarak veya oran değişiklikleri ve GSYİH ile ilgili olarak parasal ifadelerle açıklanabilir. Sınırlamalar üç ve beş yıllık dönemler için oluşturulmuştur ve bütçe kararları orta vadeli harcama çerçevesinde yapılmıştır¹⁴¹.

İyi yönetim ve/veya güçlü bir kamu harcama yönetimi hesap verilebilirlik, saydamlık (şeffaflık), öngörü yeteneği ve katılımcılıkla sağlanabilecektir¹⁴². Yönetişim ile çoklu aktörlerin rol aldığı ve hiyeraşilerin yerine karşılıklı etkileşimin belirlendiği bir yönetim süreci kastedilmektedir¹⁴³. Güçlü bir Maliye Bakanlığı, bakanlar kurulundaki tartışmalarda ve harcama birimlerinde yapılan ikili görüşmelerde bütçe büyüklüklerini uygulamak için yetkilendirilmiştir. Maliye Bakanlığı diğer bütçe uygulamaları ve harcama tekliflerinin bütçesel etkilerinin resmi sonuçlarını tutan birimdir. Bütçe uygulama süreci boyunca, Maliye Bakanlığı

¹³⁹ SCHICK; 2001, s. 15.

¹⁴⁰ Blair COMLEY - Adam MCKISSACK; "Expenditure Growth, Fiscal Sustainability and Pre-Funding Strategies In OECD Countries", **Banca d'Italia Conference** on fiscal policy held in Perugia, Italy from 31 March to 2 April 2005, s. 94.

¹⁴¹ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 13.

¹⁴² SCHIAVO-CAMPO; 2007, a.g.e., s. 54.

¹⁴³ AKBEY; 2005, a.g.t., s. 177.

toplam harcamalarda meydana gelebilecek ihlalleri hükümete bildirebilir veya bu uygulamaları engellemek için araya girebilir¹⁴⁴.

Dünya Bankası güçlü bir bütçenin ve mali yönetimin gerçekleştirilmesinde temel prensiplerinin başında yer almasını gerektiğini düşündüğü “kapsamlılık” ilkesini; “bütçe, hükümetin bütün mali icraatlarını içine almalıdır” şeklinde tanımlamıştır¹⁴⁵. Bütçenin en eski ve temel ilkelerinden olan “kapsamlılık (genellilik)” ilkesi bütün hükümet harcamaları ve gelirlerinin, bütçe mekanizması ve uygulaması içinde yer alması gerekliliğini ifade etmektedir¹⁴⁶. Öyle ki bütçe sistemi gelir ve giderlerin planlamasında gerekli bütün siyaset ve usulleri kapsmalıdır¹⁴⁷. Bütçenin kapsamlılığı, doğal olarak hükümet faaliyetlerinin büyüklüğüne bağlı olacaktır. Ancak bütçe ne kadar harcama ve geliri kapsarsa kapsasın, bunların birlikte gözden geçirilmesi ve sunulması önem taşımaktadır¹⁴⁸. Bugün bu ilkenin önemi giderek artmakta ve yeni yaklaşımlarda, farklı ifadelerle de olsa benimsenmektedir.

Ancak bu ilkede çeşitli sapmalar yaşanmaktadır. Bu sapmalar genel olarak dört başlık altında toplanmıştır; hükümet faaliyetlerinde bütçe dışı fonların kullanımı, harcama kararlarının dış kaynaklı faktörlerden etkilenmesi, mali olan ve olmayan kanunlar arasındaki ayrımın yeterli olmaması ve son olarak diğer devlet veya devletlerarası kuruluşlara karşı sorumlulukları veya yerine getirmek durumunda kaldığı yükümlülükler¹⁴⁹.

Geleneksel olarak bütçeleme süreci aşağıdan yukarı (bottom-up approach) bir yaklaşımla ele alınmıştır.¹⁵⁰ Ancak özellikle OECD ülkelerindeki muazzam bütçe açıkları aşağıdan yukarı bütçeleme sisteminden yeni arayışlara itmiştir. Gerçekten aşağıdan-yukarı bütçelemeden vazgeçme mali açıkların kapatılması konusunda etkin

¹⁴⁴ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 13.

¹⁴⁵ BALL - HOLMES; 2002, a.g.e., s. 5.

¹⁴⁶ J.Wilner SUNDELSON; “Budgetary Principles”, **Political Science Quarterly**, Vol. 50, No. 2, Jun., 1935, s. 243.

¹⁴⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, No.3, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, Şubat 1966, s. 9.

¹⁴⁸ SCHIAVO CAMPO; 2007, a.g.e., s. 57.

¹⁴⁹ VON HAGEN; 2007, a.g.e., s. 30.

¹⁵⁰ John M. KIM – Chung Keun PARK; “Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management”, **OECD Journal On Budgeting** Volume 6 – No. 1, OECD 2006, s. 88.

bir rol oynamıştır¹⁵¹. Yukarıdan-aşağıya (top-down system) bütçeleme sisteminde, ise başlangıçta Maliye Bakanlığının mali sürdürülebilirlik ve mali hedeflerle uyumluluk için yönetim hedeflerini ayarlanmaktadır¹⁵².

1.2.4.1.2. Hesap Verilebilirlik

Hesap verilebilirlik, kamunun memurlarını kendi faaliyetlerini denetlemek amacıyla göreve çağırma kapasitesidir¹⁵³. OECD hesap verilebilirliği iyi bir kamu yönetimi için temel unsurlar arasında görmekte ve yapılan faaliyetlerin, kararların ve karar alma süreçlerinin; kamu idareleri, parlamento ve sivil toplum kuruluşları tarafından denetlenebilmesine imkân vermek olarak tanımlamıştır¹⁵⁴. Esasen hesap verilebilirlik iki taraf arasındaki “güç alışverişini” tanımlar¹⁵⁵. Taraflardan birisi diğerine güç aktarırken, bu gücün sahiplik ve kullanım ayrıcalığı karşılığında bazı taahhütler almaktadır¹⁵⁶. Bu bağlamda mali yönetimde hesap verilebilirlikten, vatandaşın harcama yapma ve gelir toplama yetkisini verdiği idarelerden hesap sorma hakkına sahip olduğu anlaşılmalıdır. Hesap verme sorumluluğu sadece yetki devrinin olduğu yerde değil; aynı zamanda hiyerarşinin bulunduğu alanlarda da bulunmaktadır. Nitekim hesap verme sorumluluğu “astların veya devredilen yetkiyi kullananların faaliyetlerinin üstlerin ya da yetki devredenlerin istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır¹⁵⁷.

1.2.4.1.3. Mali Şeffaflık

İyi yönetim ile daha iyi ekonomik ve sosyal çıktı alma arasında artarak devam eden pozitif bir ilişki söz konusudur. Saydamlık iyi yönetim ilkeleri arasında yer almakta olup iyi yönetimin bir gereği olarak görülmektedir¹⁵⁸. Şeffaflık iyi yönetimin özellikle politika amaçlarında, uygulamasında ve

¹⁵¹ KIM – PARK; 2006, a.g.m., s. 90.

¹⁵² KIM – PARK; 2006, a.g.m., s. 90.

¹⁵³ SCHIAVO CAMPO; 2007, a.g.e., s. 54.

¹⁵⁴ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 37.

¹⁵⁵ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 30.

¹⁵⁶ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 30.

¹⁵⁷ KIZILTAŞ; 2005, a.g.t., s. 384.

¹⁵⁸ ERÜZ; 2005, a.g.t., s.36.

planlamasında temel araçtır¹⁵⁹. OECD de iyi kamu yönetim anlayışının temel unsurları arasında yer verdiği “şeffaflık” prensibini¹⁶⁰ kararlaştırılan amaçlar için “açık süreç ve çıktılarının sistematik raporlaması” olarak tanımlamıştır. IMF ise yayınlamış olduğu Mali Saydamlık Kılavuzunda saydamlık için gerekli unsurları; rol ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuya açık olması, bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin açık olması ve veri yayımlamanın güvenilirliğine ilişkin güvenceler olduğunu ifade edilmektedir¹⁶¹.

Şeffaflık veya saydamlık, devlet bütçelerinin kapsamlı, zamanlı, anlaşılabilir ve uluslararası platformlarda hükümet faaliyetlerinin karşılaştırılabilir olması ve böylelikle seçmenlerin ve mali piyasaların; devletin finansal pozisyonu hakkında daha doğru ve yararlı bilgiler almasını sağlayabilecektir¹⁶². Kamu idarelerinde oluşturulacak şeffaf bir yönetim sayesinde idarelerin faaliyetlerine kolayca ulaşılabilir, meclis ve kamuoyu karşısında söz konusu idarenin itibarı artacaktır. Saydamlık idarenin oto kontrol mekanizması içinde oluşturulmalıdır, çünkü idareden hizmet alanlar her zaman örgütlü ve seslerini duyuracak kadar güçlü olamayabilirler¹⁶³. Alt ve Dreyer-Lassen,¹⁶⁴ bütçenin şeffaflığı uygulamasında dört esas üzerinde durmuştur. İlk olarak birçok bilgi içeren dokümanların ayrıştırılması, ki bu belgelerin sayısı arttıkça şeffaflığın derecesini düşecektir. İkincisi bağımsız bir şekilde bütçedeki tahminler ve verileri doğrulamak ve bu verilerin ve tahminlerin dışarıda kalma olasılığını hesaplamak, üçüncü olarak kabul edilen muhasebe standartlarına başvurmak için, saydam olmayan dil ve gelişigüzel uygulamalardan kaçınmak ve son olarak bütçenin temelinde, varsayımların açıklanması ve açık bir şekilde verilerin doğrulanmasının sağlanmasıdır¹⁶⁵.

¹⁵⁹ BLONDAL – GARDNER – MURPHY; 2002, a.g.e., s. 7.

¹⁶⁰ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 37.

¹⁶¹ Baki KERİMOĞLU; “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006, s. 104.

¹⁶² VON HAGEN, 2007, a.g.e., s. 31.

¹⁶³ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 30.

¹⁶⁴ David Dreyer LASSEN, University of Copenhagen - James E. ALT, University of Harvard.

¹⁶⁵ VON HAGEN; 2007, a.g.e., s. 31.

Halkın, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığını bilmek en doğal hakkıdır. Bu hakkın devredilmesi ve ertelenmesi gibi bir durum söz konusu olamaz. Halkın yetki verdiği kişilerden ve yetkili kişilere (siyasilere) bağlı bürokratlardan yaptıkları faaliyetlerden her an bilgi sahibi olma ve hesap sorma gücüne ve güvenine sahip olmaları gerekir. Mali saydamlığın temeli ise etkili bir raporlamaya dayanır¹⁶⁶. Etkili raporlama için ise yürütmeden bağımsız oluşturulacak muhasebe ve istatistik kurulları gerekmektedir. Bu kurulların bağımsızlığı IMF'nin Mali Saydamlık Kılavuzunda belirtildiği şekliyle “veriyi hazırlayanlara ilişkin teminatların ve yeterli teknik bilgi ve fonksiyonel bağımsızlığı ile sağlanabilecektir”¹⁶⁷.

1.2.4.2. Hükümet Öncelikleri ile Uyumlu Kaynak Dağılımı

Bütçelemenin tam ortasında kaynakların yeniden tahsisi gelmektedir. Ekonomik şartlar ve problemler değişmekle birlikte kaynak akışının daha etkili olduğu yerlere kaydırılması büyük önem taşımaktadır¹⁶⁸. Ancak kaynakların yeniden tahsisi özünde büyük zorluklar barındırmaktadır. Çünkü kaynakların yeniden tahsisinden zarar görececek birimler bu duruma büyük direnç göstereceklerdir¹⁶⁹.

Bölüşümde etkinlik bütçe öncelikleri içinde kaynakları ihdas edebilme kabiliyetidir. Burada verimsiz faaliyetlerin yerini daha verimli faaliyetlerle değiştirme, eski önceliklerin yerini daha yeni önceliklere verme ve bütün bunları gerçekleştirirken devletin amaçları doğrultusunda yapabilme önem taşımaktadır¹⁷⁰. Kaynak dağılımında etkinlik devletin farklı birimleri arasında sağlanabilmektedir. Kaynak dağılımında etkinlik, stratejik bölgeler veya devletin kurumlarının uygun araçlarla ve bu birimler arasındaki uygunluğu gerektirmektedir. Harcamalar hükümet önceliklerine ve kamu programlarının etkililiğine dayanmalıdır. Bütçe sistemi

¹⁶⁶ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 138.

¹⁶⁷ KERİMOĞLU; 2006, a.g.m., s. 105.

¹⁶⁸ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 41.

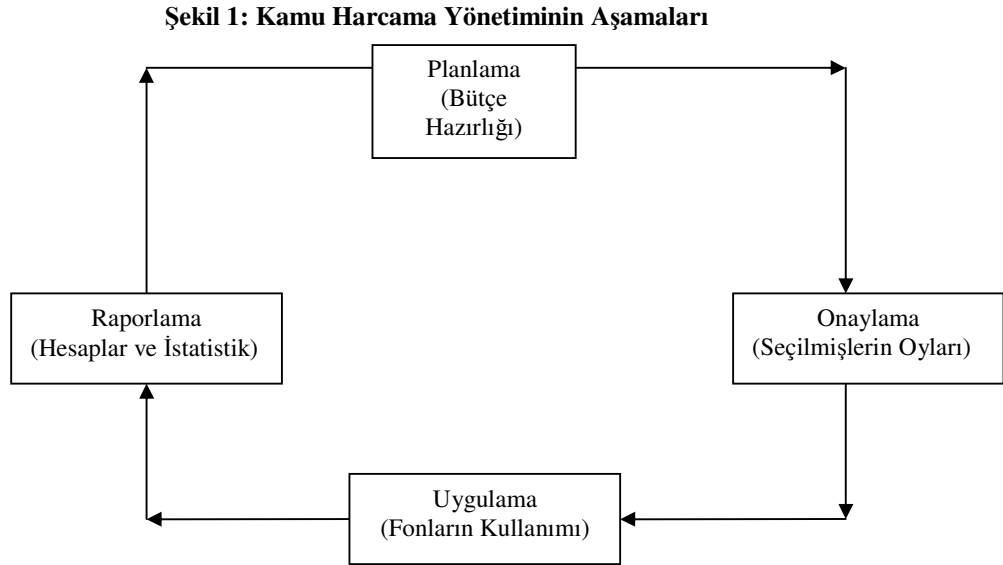
¹⁶⁹ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 41.

¹⁷⁰ ALLEN - TOMMASI, 2001, a.g.e., s. 20.

kaynakların yeniden tahsisinde; önceliklerde ve etkin programlarda önem sırasına göre (azdan daha çoğa) hareket etmelidir¹⁷¹.

Hükümet öncelikleri ile uyumlu kaynak dağılımının bir diğer deyişle sosyal refahın gerçekleştirilmesi ve sürdürülebilmesi için temel kurumsal düzenlemeler gerekmektedir.

Kamu sektöründe, harcama yönetiminin harcama yaparken belirli usul ve esaslara göre hareket etme zorunluluğu vardır. Ayrıntıları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermesine rağmen, esasen kamu harcama yönetimini makro açıdan dört büyük basamağa ayırmak mümkündür. Bunlar; şekil 1’de görüldüğü üzere planlama, onaylama, uygulama ve raporlamadır Her bir sürecin basamakları, birbirinden yönetsel, politik, yasal veya parasal olarak farklılıklar içermektedir¹⁷².



Kaynak: SUK OAK; 2004, a.g.e., s. 266.

¹⁷¹ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 2.

¹⁷² Dong SUK OAK; "Coverage of Public Finance in Korea", Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March 2004, Chapter, 17, s. 266.

Şekil 1’de bütçe sürecinde uyulacak yöntemin sırasıyla planlama, seçilmişlerin bu planları onaylaması, yürütmenin uygulaması ve son olarak uygulama sonuçlarının istatistiksel yöntemler kullanılarak raporlanması şeklinde ortaya konmaktadır.

Hükümetler kaynakları etkili ve verimli şekillerde kullanmak için kapsamlı planlar yapmak durumundadırlar. Bu kapsamlı planlar ancak “bütçeleme” ile gerçekleştirilebilir. Ancak “bütçeleme sürecinde”, planlama, kapsam ve uygulama açısından ülkeler arasında farklılıklar olabilmektedir. Bu farklılıkların temel sebebi ülkelerin yönetim kültürlerinden (administrative culture) kaynaklanmaktadır. Örneğin bütçenin kapsamı olarak, birçok ülke Birleşmiş Milletlerin yerleştirmeye çalıştığı, “Ulusal Hesaplar Sistemine” (A System of National Accounts- SNA- 1993) uymamaktadır.

Bütçenin kapsamlı hale getirilebilmesi için devletin bütün gelir ve harcamalarını içermesi gerekir ve bunun özellikle yönetim programlarından ve kurumsal düzenlemelerden ayrıştırılmış bir biçimde gerçekleştirilmemesi gerekmektedir. Eğer bütçeler harcamaların önemli bir kısmını kapsam dışı tutarsa, kıt kaynakların öncelikli programlara göre dağılımı sağlanamayacak ve kamunun tam anlamıyla hesap verme sorumluluğu gerçekleşmeyecektir.

1.2.4.3. Kamu Hizmetlerinin Etkili Bir Şekilde Sağlanması

Teknik ve işlevsel olarak bütçe kaynaklarının etkili bir şekilde kullanımı, programların uygulanabilme kapasitesine ve hizmetlerin daha düşük maliyetlerle sağlanması veya çıktı başına maliyeti minimize edebilmeye bağlıdır¹⁷³. Aynı zamanda kamu idarelerinin piyasa fiyatlarıyla rekabet edebilmesi ve sürdürülebilir etkin kazançlar elde edebilmesi mal ve hizmetleri belli bir maliyetle üretmeleri ile doğrusal bir ilişki içindedir¹⁷⁴.

¹⁷³ ALLEN – TOMMASI; 2001, a.g.e., s. 20.

¹⁷⁴ SCHICK; 1999, a.g.e., s. 2.

Kamu yönetiminde karar alıcı konumunda olanlar gerektiği zamanlarda hedeflenen amacın gerçekleştirilebilmesi için bazı kararları vermede esnek olmak zorundadırlar. Nitekim bugün pek çok kamu idaresi başarısızlıklarının nedenini mali-beşeri kaynaklar ve harcamalar üzerindeki yoğun merkezi usullerden kaynaklandığını sebep göstermektedir¹⁷⁵. Bu durum çok sıkı şekil şartlarıyla çevrelenmiş bütçe yönetimi için de geçerli olmalıdır. Merkezi otorite sağlamış olduğu esnek yapının karşılığında kamu idarelerinden daha yüksek performans taahhüt etmelerini ve göstermelerini isteyebilecektir¹⁷⁶.

Bütçe sistemleri, ödeneklerin aktarımını sağlamak, olağanüstü harcamalara müsaade etmek veya olağanüstü hallerde harcama yetkisi verecek mekanizmayı sağlamak suretiyle, esneklik ihtiyacını göz önünde bulundurmaya zorundadırlar¹⁷⁷. Bu durumları, mevcut gider kontrolü şartlarına istisnalar getirdikleri için, elastikiyet sağlamanın menfi unsurları olarak kabul edebiliriz. Olumlu esneklik sağlamaya ise harcamalara gerekli idarelere ön yetki verilmesi şeklinde düşünülebilir. Ancak bütçenin başarılı bir şekilde uygulanması büyük ölçüde bütçenin kontrolü ile esneklik özelliklerinin arasında bir uyum sağlanması ile sağlanabilecektir.

Kamu mali yönetiminde karar verici konumunda olanlar, kendilerine bu yetkiyi verenlere karşı sorumlu olduklarını¹⁷⁸ hiçbir zaman unutmamalıdırlar. Şekil 2’de bütçe yönetiminin temel amaçları düzenlenmiştir.

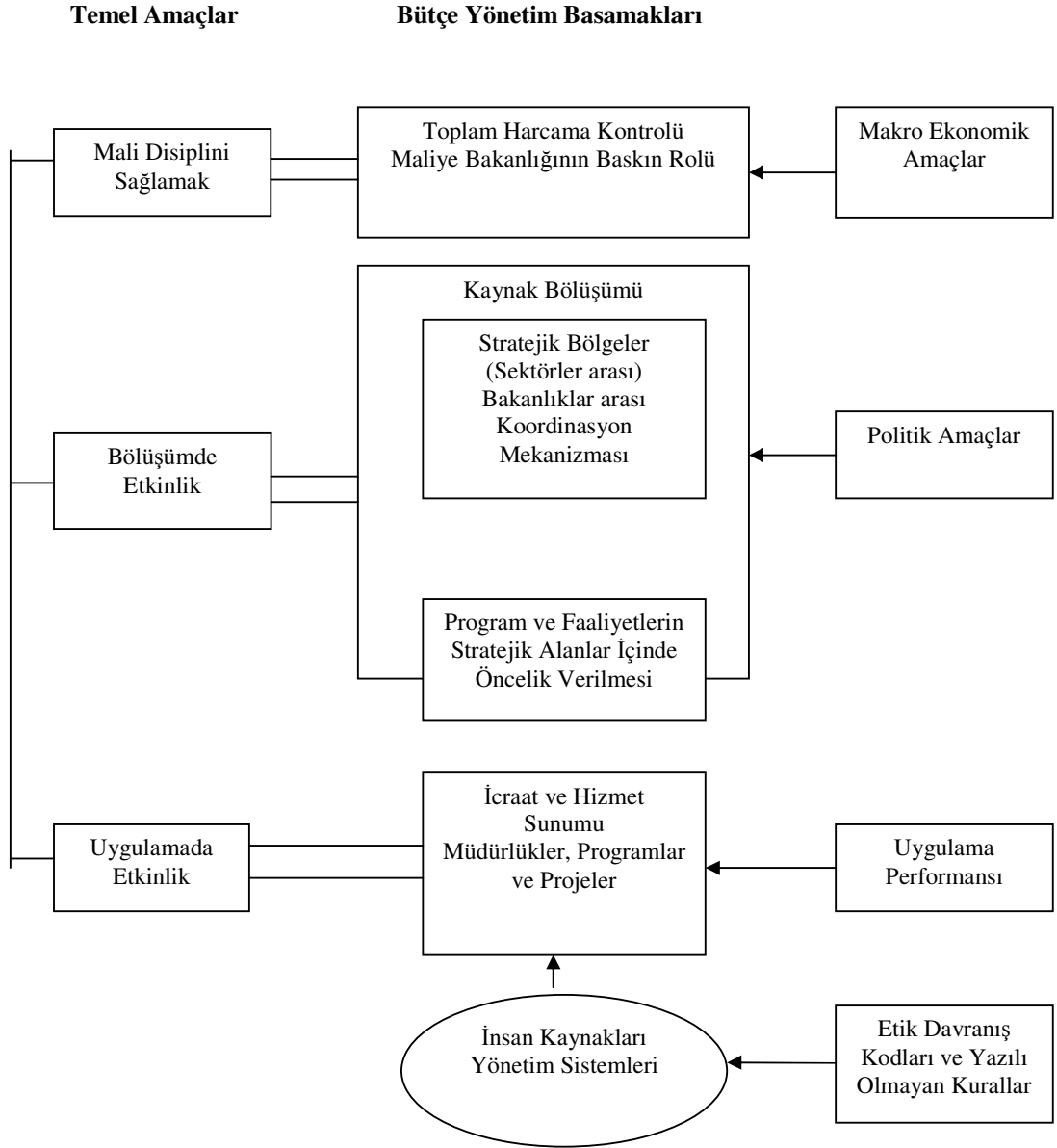
¹⁷⁵ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 30.

¹⁷⁶ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 26.

¹⁷⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, No.3, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, Şubat, 1966, s. 75.

¹⁷⁸ BALL - HOLMES; 2002, a.g.e., s. 5.

Şekil 2: Kamu Harcama ve Bütçe Yönetiminin Temel Amaçları



Kaynak: Richard ALLEN - Daniel TOMMASI; *Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries*, SIGMA, OECD 2001, s. 19.

Yukarıda sözü edilen ve şekil 2’de etkileşimlerinin gösterilmeye çalışıldığı her üç amaç da birbirini tamamlayıcı ve birbirine bağlı amaçlardır. Bu nedenle mali disiplin olmaksızın politika önceliklerin ve programların etkili bir şekilde uygulanması ve başarı sağlanması imkânsızdır¹⁷⁹. Etkinliği sağlamak için iç yönetim

¹⁷⁹ ALLEN – TOMMASI; 2001, a.g.m., s. 20.

(internal management systems) sistemlerini geliştirmek sıkı bir kısıtlama olmaksızın güvenilir değildir. Mali disiplin ihtiyari kaynak dağılımının ve etkinsiz faaliyetlerin varlığı halinde sürdürülemez. Eğer yukarıdan aşağıya bir harcama sınırı, kamu harcama sisteminin iç çalışmalarına dikkat edilmeksizin uygulanırsa çıktıları birçok değerli faaliyetin yetersiz finansmanına ve politika önceliklerinin bozulmasına yol açar.

Bütçe sistemi reformuyla beraber, kamu harcama yönetimi yaklaşımının bu temel üç amacı bütçe sisteminin performansının gelişim sürecine temel bir çerçeve sağlayacaktır. Ancak bu ilerlemenin sağlanabilmesi ülke şartlarına bağlıdır. Gelişim ancak bu şartlar izin verdiği ölçüde gerçekleştirilebilecektir.

Şekil 2’de belirtilen bir diğer durum politik unsurlar veya çıkar gruplarının baskılarıdır. Özellikle çıkar grupları, yasa yapıcılar ve teknokratlar tarafından kamu harcamalarını arttıran ve gelir veya kaynak paylaşımını olumsuz yönde etkileyen baskılar yapılmaktadır¹⁸⁰.

1.2.5. Kamu Harcama Yönetim Sisteminin Gelişimi

Günümüze gelindiğinde bütçe reformlarında yukarıda bahsedilen reform girişimlerinin son noktası kamu harcama yönetiminde topyekûn bir yapılanmanın gerekliliğine işaret eden kamu harcama yönetim sistemi (PEM) olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım Dünya Bankası tarafından 1980’lerin başında uygulamaya geçirilmiş ve bugüne kadar büyük ölçüde geliştirilmiřtir¹⁸¹. Özellikle bu sistemde başta bütçe süreci olmak üzere kamu harcaması ile ilişkili pek çok unsurda kurumsal ve yönetsel düzenlemeler büyük önem taşımıştır. Kamu harcama yönetimi yaklaşımının, önemli unsurlarını oluşturan; harcama ödeneklerine, ihalelerine finansal yönetime ve değerlendirmelere özellikle 2001 yılı sonrası

¹⁸⁰ ALLEN – TOMMASI; 2001, a.g.m., s. 20.

¹⁸¹ Anand RAJARAM - Mallika KRISHNAMURTHY; **Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work**, Poverty Reduction and Economic Management Network Operation Policy and Country Services Network, April 2001, s. 2. <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/evolution.pdf>, (Erişim: 05.05.2007).

ülkelerin artan oranda uyum sağlama eğilimine girdiği gözlenmektedir. Ancak bu gelişmenin bir diğer yüzünü, özellikle Dünya Bankası (WB) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından bu yönde çaba harcanması kurumların aşırı borçlu ülkelere tahsilâtı ve borçlanmayı kolaylaştırdığı şeklinde de ifade etmek mümkündür.

Kamu harcama yönetimi yaklaşımına, Dünya Bankası ve IMF tarafından üye ülkelerin ekonomik programlarında “Kamu Yatırım İzlemeleri” (PIRs) şeklinde başlamış ve yatırım projelerine öncelik verilmiştir. 1980’lerde artarak genişleyen ve geçmiş karamsar dönemleri aratmayan bütçeler nedeniyle “kamu yatırım izlemelerinin”, yerini “Kamu Harcama İzlemeleri” (PERs) almıştır. Sadece Batı Afrika’da toplam 27 adet PIRs/PERs uygulanmıştır¹⁸². Özellikle bu dönemde kamu harcama izlenimlerinin özellikle bütçe tahsisi üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. Çeşitli harcama kategorileri içinde daha iyi bir denge sağlamak için; güncel harcamalar yerine sermaye harcamaları, ücretler yerine tamir ve bakım, sübvansiyon (veya para yardımı) yerine yatırım harcamalarına odaklanılmıştır¹⁸³. Bu dönemde bütçe yönetimi gibi kurumsal düzenlemelere daha az dikkat çekilirken merkezi hükümetlerin bütçelerini kısması daha geniş yer bulmuştur. Merkezi hükümetin harcamalarının kısılmasını öngören bu yaklaşımlar, birçok ülkede toplum tarafından tepkiyle karşılanmıştır.

1980’lerin başında kamu harcamalarına daha kapsamlı ve kurumsal düzenleme yaklaşımlarını, kamu sektörü yönetiminin iyi bir şekilde gelişiminin önemi izlemiştir. 1983 yılında dünya gelişim raporunun başlığı “gelişim yönetimi” olmuştur. Rapor, Dünya Bankasının önemli birimi “Kamu Sektörü Yönetiminin” kuruluşuna yol açmıştır. Kamu sektörü yönetimi, kamu harcama yaklaşımının temel deneyimlerini ve literatürünü geliştirmiştir. Bu deneyimlerini yönetim, 1987 Dünya Gelişim Raporunda özetlemiştir. Ayrıca 1993 Nobel ödülünün, Douglass North tarafından ortaya konan kurumsal düzenlemelere ve çalışmalara verilmesi, bankanın dikkatini bu yönde yoğunlaştırmasına neden olmuştur. North çalışmasında, gerek özel gerekse kamu sektörünün gelişiminde kurumsal düzenlemelerin önemi üzerinde durmuştur. Bu durumu daha sonra çıkan yayınlarda da görmek mümkündür. Dünya

¹⁸² RAJARAM - KRISHNAMURTHY; 2001, y.a.g.r., s. 2.

¹⁸³ RAJARAM - KRISHNAMURTHY; 2001, a.g.r., s. 2.

Bankası bütçe kurallarına ilişkin kamu harcama yönetiminin en önemli unsurunu “orta vadeli harcama sistemi” olarak görmektedir. Bu çalışmanın da temel kaynaklarından birini oluşturan “Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı”nın (1998) önemli bir kısmının kurumsal düzenlemeler ve orta vadeli harcama sistemi oluşturduğu görülmektedir¹⁸⁴. Bu yaklaşımın vurgulanması devlet bütçesini biçimlendirme ve uygulamada “oyunun kuralları” anlayışına vurgu yapmaktadır. Ayrıca devletin amaçlarını gerçekleştirebilmesinde başarı sağlama ve tercih edebilmede kurumsal ilerleme sağlanmıştır. Bugün, kurumsal bu yaklaşımlar kamu harcama yönetimini, “Kamu Harcama ve Kurumsal İzlemeler” (PEIRs) yaklaşımı olarak tanımlanmasını sağlamıştır¹⁸⁵.

Zayıf kurumsal düzenlemelere ve gelir seviyesi düşük devlet yönetimine yapılan bu yaklaşımların özellikle Dünya Bankasının ve Uluslararası Para Fonu’nun vermiş olduğu borçları yeniden toplayabilmesine olanak sağlamıştır. Banka yine bu çerçevede kamu harcamalarında orta vadeli yaklaşıma uyum sağlamaları açısından birçok ülkeye gerek teknik olarak gerekse maddi olarak destekte bulunmuştur¹⁸⁶. Yapılan bu desteklerin büyük kısmı bütçeyi biçimlendirme, kapsam, uygulama gibi sistemin bütünü etkileyen noktalarda olduğu görülmektedir. Teknik anlamada verilen desteklerden, yine “Ülke İhale Birimleri Gözden Geçirmeleri” (CPARs) ve “Ülke Finansal Sorumluluk Değerlendirmelerini” (CFAAs), 90’ların başından itibaren gerçekleştirmiştir. Bugün çok sayıda ülke, kamu harcama yönetimi sayesinde yıllık işbirliği süreçleri aracılığıyla Dünya Bankası ile bütçe tahsislerinde ve bütçe planlarını daha iyi yürütebilmede kurumsal kapasitelerini geliştirebilmiştir¹⁸⁷. Gelecek yıllarda da kamu harcama yönetiminin bu bağlamda önemli bir araç ve temel bir rehber olma özelliğini sürdüreceği söylenebilir.

Kamu harcama yönetimi yaklaşımını, sadece Dünya Bankası ve IMF ele almamış, özellikle Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve Avrupa Birliği de katılmıştır. Son dönemde her iki kurumun işbirliği sonucu kamuda daha iyi

¹⁸⁴ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., ss. 17-52.

¹⁸⁵ RAJARAM - KRISHNAMURTHY; 2001, a.g.r., s. 4.

¹⁸⁶ World Bank, **World Bank Annual Report**, 2000, s. 110.

http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep2000/pdf/wb_7.pdf, (Erişim: 05.05.2007).

¹⁸⁷ RAJARAM - KRISHNAMURTHY; 2001, a.g.r., s. 5.

yönetimi sağlama amacıyla “Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri İdare ve Yönetim Destek Programı” (SIGMA) oluşturulmuştur¹⁸⁸. Bu program tarafından 2001 yılında ortaya konulan “Geçiş Ekonomileri Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı”, kamu harcama yönetimi yaklaşımının gelişmesi ve yaygınlaşmasını sağlamıştır.

1.3. ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ

Bütçeleme tanımı gereği geleceği ele alır. Fakat yıllık bütçeler çoğunlukla uzun dönemi önemsemez. Bu nedenle bütçelerin daha uzun dönemleri ele alması konusunda hükümetler son dönemlerde teşvik edilmektedir¹⁸⁹. Bugün OECD üyesi pek çok ülke yıllık bütçelerin yetersizliğinden yakınmakta ve çok yıllık bütçeleme sistemini uygulamaya geçirmektedir. Ancak uygulamada çok yıllık bütçeleme yasal olarak bağlayıcılığı bulunmamakta sadece harcama rehberi veya hedefleri şeklinde üç yıldan beş yıla kadar bir çerçeve sağlamaktadır¹⁹⁰. Bu düzenleme ile getirilen zorlama sayesinde vatandaşlar ve mali piyasalar hükümetleri göstermiş oldukları hedefleri yakalamaları hususunda baskı altına almaktadır. Ancak sistemin uygulanmasında belirgin kısıtların ve zorlukların olduğu da göz ardı edilemez. Eğer söz konusu güçlüklerin üstesinden gelinebilirse etkili bir orta vadeli çerçeve parlamentolara ve özel sektöre mali politika hedeflerinin tamamı için güvenilir bilgi sağlayacak ve mevcut programların maliyetleri ve güncel kararların etkilerini gelecek bütçelerde açık bir şekilde görülmesine imkân tanyacaktır¹⁹¹.

1.3.1. Orta Vadeli Harcama Sistemi

Orta vadeli harcama sistemi (OVHS) harcamaların politik önceliklerle yönlendirilmesi ve bütçe gerçekleriyle belirli bir metoda bağlanmasına imkân tanıyan birleştirici ve bütçe politikalarında temel çerçeveyi ortaya koyan bir harcama

¹⁸⁸ 1992 yılında kurulan SIGMA OECD'nin Kamu Yönetim Bölümü içinde yer almaktadır. Program, kamu sektörü yöneticilerine veya karar vericilerine, bilgi, teknik destek ve tecrübelerini aktarmaktadır. SIGMA, beş teknik alanda çalışmaktadır: Kamu Yönetimi Gelişim Stratejileri, Karar-verme, işbirliği ve düzenleme, bütçeleme ve kaynak tahsisi, kamu hizmetleri yönetimi ve denetim, finansal kontrol.
<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb> and <http://www.sigmaweb.org/>, (Erişim: 08.05.2007).

¹⁸⁹ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 42.

¹⁹⁰ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 42.

¹⁹¹ MATHESON; 2002, a.g.e., s. 42.

planlamasıdır¹⁹². Sistem şeffaf planlama ve bütçenin belirli bir tekniğe bağlanması, hükümet ve merkezi birimlerin kamu kaynaklarının tahsisinde stratejik önceliklere ve makro mali disipline ulaşmada güvenceli taahhütlerine dayanır¹⁹³. Çoğu durumlarda ihtiyaçlar ve kaynaklar ulaşılabilen kaynakları oldukça aşar ve orta vadeli kamu harcama yönetimi karar alıcılara sektörler (bakanlık veya kurumlar) arası veya sektör içinde yer alan özellikli faaliyetler için, bu sınırlı kaynakların tahsisi konusunda teknik yardım sağlar¹⁹⁴. OVHS karar alıcılar orta vadedeki harcama tavanlarını öngörebilir ve bu tavanların orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirebilir¹⁹⁵.

OVHS aynı zamanda politika oluşturma, planlama ve bütçelemelerin birbiriyle bağlantılarının sağlanmasında potansiyel çözüm olarak görülmektedir¹⁹⁶. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme süreçleri gelişmekte olan ülke yönetimlerinin ortak koşulu olarak verildiği zaman orta vadeli harcama sistemi, gittikçe artan bir şekilde kamu harcama yönetimi reformu (PEM) programlarının merkezdeki unsuru olarak görülmeye başlamıştır¹⁹⁷.

Bugün kalkınmakta olan ülkelerin pek çoğunda, hükümetler ülkenin stratejik önceliklerine ve temel hedeflerine dayanan üç ya da beş yıllık orta vadeli kalkınma planları hazırlamaktadır. Ancak, bu çalışmalar neredeyse her zaman, yıllık bütçelerden bağımsız olarak yapılmakta ve çoğunlukla hükümetlerin gerçek mali durumları ile realist olarak gerçekleştirilmesi imkânsız ve bir temenniden öteye geçmeyen program ve faaliyetler listesi ile sonuçlanmaktadır. Planlar, bu nedenle, sosyo-ekonomik kalkınmayı teşvik eden etkili bir araçtan ziyade, de-facto (fiilen, gerçekte) olarak akademik bir çalışma haline gelmektedir¹⁹⁸.

¹⁹² World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**;1998, a.g.e., s. 3.

¹⁹³ World Bank, "What is OVHS?",
<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OVHSprocess.doc.>, s. 1.
(Erişim: 04.02.2008).

¹⁹⁴ Elizabeth MUGGERIDGE; **Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank Draft Report, June 1997, s. 7.

¹⁹⁵ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 167.

¹⁹⁶ Philippe LE HOUEROU - Robert TALIERCIO, "Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa", February 2002, **Africa Region, Working Paper Series** No. 28, s. 2.

¹⁹⁷ LE HOUEROU – TALIERCIO; 2002, y.a.g.m., s. 2.

¹⁹⁸ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**,1998, a.g.e., s. 45.

Orta vadeli harcama sistemine geçişi tetikleyen en önemli etmenlerin başında “yıllık bütçeleme sürecinin sorunları daha da kötüleştirdiği” varsayımı gelmektedir. Çünkü orta vadeli program ve faaliyetlerin muhtemel etkileri, yıllık bütçe tartışmaları sırasında genellikle pek düşünülmez. Bu finansal olarak, orta vadeli dönem boyunca sürdürülmesi imkânsız ve cari bütçe yılı sermaye harcamalarının potansiyel pozitif etkilerini negatif yönde tetikleyen, üretim harcamalarının beklenmeyen ve tartışılabilir tersi bir yan etkisine neden olabilir¹⁹⁹. Kalkınma planı genellikle, birkaç yıllık bir sermaye yatırımına gereksinim duyar.²⁰⁰ Yapılması gerekli olan ve cari yinelenen harcamalar arasındaki sıkça görülen açık, yatırımların sürdürülebilir maliyeti olarak yeterince bütçeleştirilememektedir. Açık, yatırımların yapıldığı zamandan sonra bozulma ve kötüye gitme şeklinde yansiyabilir. Bu durum kalkınma planının başarısızlığı anlamına gelir. Ancak kamu sektörü bütçeleme sisteminin karşılaştıkları engeller burada bitmemektedir. Daha pek çok zorluk sürece eşlik etmektedir.

Çoğu ülkede uygulandığı şekliyle, kalkınma planları özünde, o ülkenin orta vadede elde etmeyi amaçladığı sonuçları belirlemektedir. Bütçeleme sonuçlardan ve çıktılardan çok girdiler üzerine odaklanmaktadır. Bütçeleme dairesi ile planlama dairesi arasındaki görüşme ve tartışmalar normalde aşağıdaki konular hakkındadır. Örneğin, hangi çıktıların yerine, kaç tane yeni personel işe alınabilir, arzulanen bazı sosyal sonuçların alınmasını sağlamak için, kamu idareleri²⁰¹ nelere ihtiyaç duyar. Kamu idarelerinin teklif ettiği bütçedeki, her bir konu başlığını savunmada yaşadığı süreç, plan dairesini, görevleri konusunda yakını göremeyen bir bakış açısına zorlar²⁰².

¹⁹⁹ Salvatore SCHIAVO CAMPO - Daniel TOMMASI; **Managing Government Expenditures**, Asian Development Bank, Chapter Thirteen, 1999, s. 25.

²⁰⁰ SCHIAVO CAMPO - TOMMASI; 1999, y.a.g.r., s. 26.

²⁰¹ Ajanslar, yöneticilerine daha fazla esneklik ve paralelinde hesap verme sorumluluğu tanınan kamu idareleridir. Ajans benzeri niteliklere Türkiye’de bazı kurumlarda rastlamak mümkündür. Bu kurumlara örnek olarak, Bağlı ve İlgili Kuruluşları, Özel Bütçeli Kuruluşları ve DDK’ları verebiliriz. Ajanslarla ilgili daha detaylı açıklamalar için bkz. YILMAZ; 2006, a.g.m., ss. 150-155.

²⁰² Department of Budget and Management, Government of the Philippines, **A Manual on Public Expenditure Management in the Philippines**, 2000, s. 122.

OVHS temel olarak, özünde planlamayla bağlantılı tasarlanan mali bir çerçevedir. Orta vadeli bir bakış açısına sahip olmak yıllık bütçelemeyi hiçe saymak anlamına gelmemelidir. Orta vadeli bakış açısı aynı zamanda sosyal sonuçları da (cinsiyet oranları arasındaki denge, düşük nüfus artış hızı, yüksek okur-yazarlık oranı ve düşük bebek ölüm oranları) bütçeleme süreci ile ilişkilendirmeyi hedeflemelidir. Sistemin temel odak noktası, hükümetlere bütçe kaynaklarını program faaliyet ve ülkenin stratejik önceliklerinin gerçekleştirilmesini sağlamada projelere tahsis etme imkânı vermesidir.

1.3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

Orta vadeli harcama sistemi yıllık bütçe süreci açısından yukarıdan aşağıya (top-down) kaynak kapsamı, mevcut kısa ve orta vadeli politika maliyetlerinin aşağıdan yukarıya (up-down) tahmini ve nihayetinde bu maliyetlerin mevcut kaynaklarla uyumunu ihtiva etmektedir²⁰³.

Sektörler, makroekonomik modeli tamamlamak amacıyla (sıfır tabanlı bütçeleme yaklaşım benzeri) sektör içi ödenekleri optimize eden bir bakış açısıyla sektör politikaları ve faaliyetlerini tetkik ederek başlayan aşağıdan yukarı gözden geçirmelerle meşgul olur²⁰⁴. İkinci basamak şeklinde ifade edilebilecek aşağıdan yukarıya maliyet belirleme her bir sektörde, hükümet politikaları ve hedeflerindeki mevcut maliyetlerin tahmininin yapılmasıdır. Birçok ülkede planlama ve bütçeleme sistemlerinin anlamı politika maliyetlerinin doğruluğu, ücretsiz temel eğitim gibi kolay ulaşılamamaktadır. Ancak, bu bilgi artan veya azalan özellikli sektör harcamalarının etkilerini tahmin etmekte gerekli olmaktadır²⁰⁵.

Kaynaklar ile maliyetlerin uyumlaştırma süreci ise orta vadeli harcama sisteminin nihai aşamasını oluşturmaktadır. “Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile

²⁰³ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, 1998, a.g.e., s. 48.

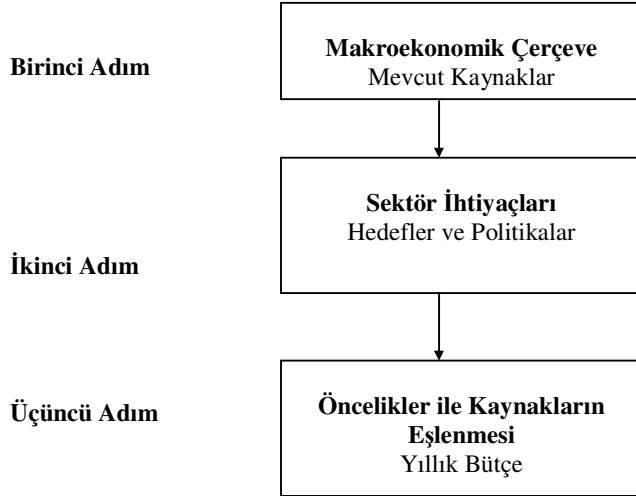
²⁰⁴ LE HOUEROU – TALIERCIO; 2002, y.a.g.m., s. 2.

²⁰⁵ MUGGERIDGE; 1997, a.g.r., s. 8.

elde eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların tahsisinde önceliklerin belirlenmesinin önemini ortaya çıkmasıdır”²⁰⁶. Üçüncü basamak olarak ifade edilebilecek bu son aşamada; harcama çarısına sektör ofislerinin kaynakların nasıl tahsis edileceğine ilişkin karar almada bu bilgileri yerleştirmektedir. İhtiyaçlar kaynakları aşacağı zaman sistem, hedefler ve özellikli politikaların maliyetlerini gösterebilecektir. Harcama çerçevesi politika maliyetleri bilgisinin tüm sektör ofislerinde ve ilgili kurumlarında en iyi şekilde tanımlanmasını sağlayacaktır²⁰⁷. Yukarıdan aşağıya kaynaklar ile aşağıdan yukarıya yapılan sektör programları yasal (yazılı) karar alma süreçleri tarafından bütünleştirilmektedir. Bu bağlamda Dünya Bankası tarafından tahminlerin güçlendirilmesi ve politika, planlama ve bütçeleme süreçlerinin etkili olması merkezi hükümet ve ilişkili kurumlar işleyişi ve stratejik kaynakların tahsisin kararlarını alma imkânı önerilmektedir.

Şekil 3’de OVHS Sürecinin temel aşamaları gösterilmektedir.

Şekil 3: OVHS Sürecinin Temel Aşamaları



Kaynak: Elizabeth MUGGERIDGE; **Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank Draft Report, June 1997, s. 8.

Şekil 3’den anlaşılacağı gibi, orta vadeli harcama sistemi yaklaşımı kaynakların yukarıdan-aşağıya, bir şekilde sektör programlarına bütünleştirilmesi ile oluşmaktadır. Yukarıdan aşağı kaynak kapsamı, temelde hükümet mali zorunlulukları ve kamu hizmeti reformu gibi hükümetin programına aldığı yüksek

²⁰⁶ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 168.

²⁰⁷ MUGGERIDGE; 1997, a.g.r., s. 8.

maliyetli programlar dahil mali hedefleri gösteren ve gelirler ve giderleri tahmin eden makroekonomik modeldir²⁰⁸. Yukarıdan aşağıya belirlenen söz konusu kaynakların makro ekonomik yapıyla tutarlı olması ve doğru tahmini esastır²⁰⁹. Birinci basamak olarak da nitelendirilebilecek yukarıdan-aşağıya gerçekleştirilen bu süreç mevcut iç ve dış kaynakların orta vadede (üç veya beş yıllık dönemlerde) tahmin edilmesidir. Bu öngörüler makroekonomik çerçevenin hazırlanmasını ve güncelliğini sağlamaktadır²¹⁰.

Tablo 4’de kapsamlı bir orta vadeli harcama sisteminin aşamaları yer almaktadır.

Tablo 4: Kapsamlı Bir Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

Aşamaları	Özellikleri
Makroekonomik/Mali Çatının Gelişimi	Makroekonomik Modelli, Orta Dönem (Çok yıllık) Gelir ve Harcama Planlamaları
Sektörel Programların Gelişimi	Sektör Amaçları, Çıktıları ve Faaliyetleri Üzerinde Uzlaşma Programlar ve Alt-Programların Gelişimi ve Gözden Geçirme Program Maliyet Tahmini
Sektörel Harcama Sistemlerinin Gelişimi	İç ve Dış Sektörel Ticaretin Analizi Stratejik Kaynak Tahsisi Üzerinde Uzlaşma Sağlanması
Sektör Kaynak Tahsisinin Tanımlanması	Orta Dönem Sektör Bütçe Tavanlarının Yapılması (Bakanlar Kurulunun Onayıyla)
Sektörel Bütçelerin Hazırlanması	Bütçe Tavanlarına Dayalı Orta Dönem Sektörel Programların Hazırlanması
Siyasi Onay	Bütçe Tahminlerinin Bakanlar Kurulu Tarafından Meclisin Onayına Sunulması

Kaynak: World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, 1998, a.g.e., ss. 47-51.

Philippe LE HOUEROU - Robert TALIERCIO, “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa”, February 2002, **Africa Region, Working Paper Series** No. 28, s. 3.

Tablo 4’te görülen üçüncü basamakta, planlama ve bütçeleme süreçleri ilave edilmiştir²¹¹. Tablo 4’e göre orta vadeli harcama sisteminin başlangıç noktası makroekonomik mali çatının oluşturulması ile başlamaktadır. Nitekim bu başlangıç

²⁰⁸ Philippe LE HOUEROU - Robert TALIERCIO; “Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa”, February 2002, **Africa Region, Working Paper Series** No. 28, s. 2.

²⁰⁹ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 168.

²¹⁰ MUGGERIDGE; 1997, a.g.r., s. 8.

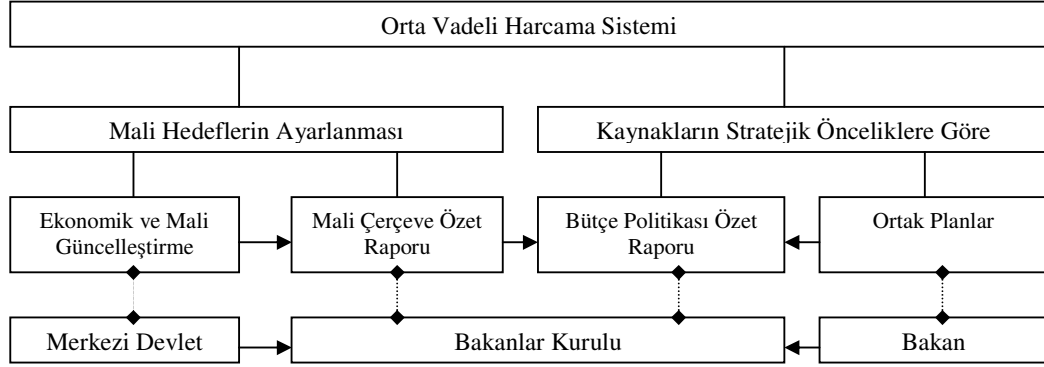
²¹¹ LE HOUEROU - TALIERCIO; 2002, a.g.e., 3.

aşaması bugün pek çok ülke tarafından da uygulanmaktadır. Makroekonomik çerçeveyi, sektörel programların ve harcama sistemlerinin gelişimi izlemektedir. Bu aşamada iç ve dış sektörel ticaret analizinin yapılması ve stratejik kaynak tahsisi üzerinde uzlaşılması gerekmektedir. Stratejik harcama çerçevesi bir kez geliştirildiği zaman, hükümet sektörel kaynakların tahsisini tanımlar ve bu sektörler programlarına ve bütçelerinde kullanılmak üzere sonuçlandırır. Sektörel izleme süreçlerinin anahtar kavramı, geniş bir stratejik harcama çerçevesidir ki bu harcamalar hükümet politikaları kadar kaynakların kısıtlanmasına yansımaktadır. Sektörler karar alma sürecini yönetirken uygulama çıktılarının etkili ve verimli şekilde gerçekleştirilmesi için özerktirler.

Şekil 4’te ele alındığı gibi orta vadeli harcama projesinin yukarıdaki süreç ile gerçekleştirmek istediği temelde iki ana amacı vardır: İlk amaç mali hedefleri seçmek, ikincisi kaynakları stratejik önceliklere göre bu hedeflerin içinde belirlemektir. Stratejik önceliklerin belirlenmesi, hükümetin geniş çaptaki öncelik verdiği hususları belirlemesini gerektirir ve hükümette yer alan bakanların bireysel olarak önceliklerinin de ele alınması gerektirir. Şeffaflık gereği de hükümetin öncelikleri Bütçe Politika Özet Raporu da (Budget Policy Statement) açıklanır, öte taraftan bakanların bireysel görüşleri ise Ortak Planlarında açıklanır (Corporate Plans)²¹².

²¹² World Bank, “What is OVHS?”, <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OVHSprocess.doc.>, s. 1. (Erişim: 04.02.2008).

Şekil 4: Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları



Kaynak: World Bank, "What is OVHS?",
<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OVHSprocess.doc>. s. 1.
(Erişim: 04.02.2008).

Şekil 4'te mali hedeflerin belirlenmesi iki ayrı alt süreçten oluşmaktadır: birincisi ekonomik ve mali son durum (up date) merkez idarelerinden (burada bir merkez hükümet var başbakanlık, bir de bazı hizmetler sadece yerel yönetimle yürütülür, mesela eğitim bunlardan biridir ve ikincisi de mali hedeflerinin kabine tarafından saptanması. Şeffaflık kuralı gereği ilkinin sonuçları ilk Ekonomik Güncelleme Raporunda (Economic and Fiscal Update (EFU) ve ikincisi de Mali Strateji Raporunda (Fiscal Strategy Report) yayınlanır. OVHS sürecini dört alt sürece ayıran yukarıdaki şekil, alt süreçleri belirlenirken üç kritere değinmiş; bunlar, alt süreçlerden sorumlu sorumlu organizasyonel üniteler ve alt süreçler sonucu üretilen dokümanlardır.

Üretilen söz konusu belgeler tablo 5'de gösterilmektedir. Buna göre merkezi birimler tarafından ekonomik ve mali güncelleştirmeler ile bütçe dokümanları Bakanlar Kurulu tarafından bütçe politika özet raporu ve ortak planlardır.

Tablo 5: OVHS'de Üretilen Belgeler

Ekonomik & Mali Ortam Güncelleştirmeleri	Merkezi Birimler	Ekonomik & Mali Güncelleştirme
Bütçe Politika Özet Raporu	Bakanlar Kurulu	Bütçe Politika Özet Raporu
Ortak Planlar & Kabine-Sektör Görüşmeleri	Merkezi Birimler	Ortak Planlar
Bütçe Dokümanları		Bütçe

Orta vadeli harcama sistemlerinin amaçları²¹³:

- Tutarlı ve gerçekçi harcama sistemleri ile makroekonomik dengenin geliştirilmesi,
- Elde edilebilir kaynakların stratejik öncelikler ve sektörler arasında tahsisinin geliştirilmesi
- Programların sürdürülebilirliği ve bakanlıkların ileri seviyede planlar yapabilmesi politika ve fonlama tahminlerinin taahhüdünün arttırılması
- Kamu idarelerinin sıkı bütçe kısıtlamaları ve özerkliğin arttırılmasının sağlanması ve böylelikle idarenin fon (kaynak) kullanmada etkinliğinin ve verimliliğinin arttırılması şeklinde belirtilebilir.

1.3.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Uygulaması

Orta vadeli harcama perspektifinde (OVHS), her bir bakanlık orta vadeli bütçesini hazırlamaktadır. Örneğin F1 2000, bakanlık her üç yıl için bir bütçe hazırlayacaktır. 2001 mali yılından 2003 mali yılına kadar. Aktüel bütçeler 2001 yılı için hazırlanır ve ikinci mali yıl (2002) ve üçüncü mali yıl (2003) için bütçe tahminleri hazırlanır. 2002 mali yılından ve 2003 mali yılına kadar geçen üç yıllık periyot dıştaki yıl olarak adlandırılan kısmına ilişkindir ve üçüncü yıllara ilişkin bütçe tahminleri teknik olarak ileriye dönük tahminler şeklinde adlandırılmaktadır²¹⁴.

Bakanlığın bütçesi, ilk yıl için iki kısma ayrılabilir. Birincisi temel bütçe, ikincisi ise temel bütçenin üzerindeki bütçe'dir. Temel bütçe, devam etmekte olan programlara ve yıl içinde tamamlanacak projelere ilişkin tüm harcamaları kapsarken, temel bütçenin üzerindeki bütçe (ABB) sadece yıl içinde başlanacak yeni programlara ilişkin harcamaları kapsar²¹⁵.

Temel bütçenin üzerindeki bütçe (ABB), üç yıllık periyodun dıştaki yıllar olarak adlandırılan yılları için muhtemel gider etkisine sahiptir. 1'nci yılda inşa edilen bir otoyolun, 2'nci ve 3'ncü yıllarda sürdürülmeye ihtiyacı vardır (belki de

²¹³ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 48.

²¹⁴ SCHIAVO CAMPO - TOMMASI; 1999, y.a.g.r., s. 30.

²¹⁵ SCHIAVO CAMPO - TOMMASI; 1999, y.a.g.r., s. 33.

daha da sonra). Dolayısıyla, hükümet, birinci yıl, otoyolun yapımı için para harcarken, ileriki yıllarda onu devam ettirebilmek için ek ödenekler ayırmak zorundadır. Üstelik otoyolun tamamlanması üç yıl sürebilir ve bu nedenle sermaye harcamaları için her üç yıla ödenek ayrılmalıdır. Her durumda 2’nci ve 3’ncü yılların tahmini bütçeleri ek harcamaları içermek zorundadır. Bu harcamalar “temel yılın üzerindeki” tahminler olarak adlandırılabilir.

Tablo 6, temel bütçe üzerindeki bütçe (ABB) harcamalarının nasıl işlediğini göstermektedir. 1’nci yıl, temel bütçe 400 milyon lira olarak varsayılmıştır. Tahminden sonra yıl içinde başka hiçbir yeni program harcaması bulunmamaktadır (ve bu yüzden temel bütçe o yıl için teklif edilen bütçedir). Enflasyon oranı % 10’dur ve 2’inci ve 3’ncü yıllar bütçeleri sırasıyla 440 milyon lira ve 484 milyon lira’dır. Başka bir ifadeyle 1’nci yılın bütçesi, 2’nci yılın ve üçüncü yıllarda enflasyona göre uyarlanmaktadır. Eğer, yeni program harcaması olarak toplam 100 milyon lira, 1’nci yıl için teklif edilirse (ki temel bütçe üzerindeki bütçe harcaması artık 100 milyon lira’dır.), önümüzdeki dönemde bu programlara devam edilecekse, ikinci yıl için ekstra 10 milyon lira ve üçüncü yıl için 15 milyon lira harcanması gerekmektedir. 2’nci ve 3’ncü yılın tahmini bütçeleri yukarıya doğru söylediğimiz miktarda revize edilmelidir²¹⁶.

Tablo 6: OVHS Örnek Uygulama “Temel Yıl”

	1.yıl	2.yıl	3.yıl	4.yıl
Temel Yıl/Tahmin.	400	440 (tahmin)	484 (tahmin)	-
Bakanlık Bütçesi ABB	100	10	15	-
Öneriler/Tahmin Bakanlık Bütçesi	500	450 (tahmin)	499 (tahmin)	-

Not: Birinci yılın bütçesi kesinleşmiş, ikinci ve üçüncü yıl bütçeleri ise tahminlenmiş verilerdir.

²¹⁶ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, a.g.e., s. 55.

Tablo 6, tipik bir bütçe ile OVHS altında geliştirilen bir bütçe arasındaki temel farklılığı gözler önüne sermektedir. Tipik bir bütçe mevcut harcamaları yalnızca bir yıl için gösterecektir. İkinci ve üçüncü yılları ise kapsamayacaktır.

Orta vadeli harcama perspektifi (OVHS)'nde üç yıllık bütçeler, sürekli olarak gelecek üç yıllık periyot üzerine inşa edilir. Tablo 6, tablo 7'ye dayandırılarak bunun nasıl yapıldığını göstermektedir.

Tablo 7: OVHS Örnek Uygulama “İkinci Yıl”

	1.yıl	2.yıl=1.yıl	3.yıl=2.yıl	4.yıl=3.yıl
Temel Yıl/Tahmin.	-	450	499 (tahmin)	549 (tahmin)
Bakanlık Bütçesi ABB	-	80	10	10
Öneriler/Tahmin Bakanlık Bütçesi	-	530	509 (tahmin)	559 (tahmin)

Tablodan izleneceği gibi 2'nci yıl geldiğinde bu 1'nci yıl, 3'ncü yıl ise 2'nci yıl ve 4'ncü yıl ise 3'ncü yıl olmaktadır. 2'nci yılın tahmini bütçesi (Tablo 6'daki), 1'nci yılın temel bütçesi olmaktadır, (Tablo 7'deki); buna paralel olarak 3'ncü yılın tahmini bütçesi 2'nci yılın tahmini bütçesi olmaktadır. Hiçbir yeni program harcaması olmadığı varsayımıyla (bu nedenle ABB bulunmamaktadır). 4'ncü yılın tahmini bütçesi % 10'luk enflasyon oranı eklenerek elde edilmektedir.

Şimdi varsayalım ki 2'nci yıl yeni sermaye yatırım harcamaları olarak 80 milyon lira olarak teklif edilmekte ve 3'ncü ve 4'ncü yılların her biri için de yinelenen harcamalar olarak 10'ar milyon lira gerekmektedir. Başka bir ifadeyle temel bütçenin üzerindeki bütçe (ABB) 80 milyon liradır. Daha sonra tahmini temel bütçe 3 ve 4'ncü yıllar için 10'ar milyon lira yukarıya doğru ayarlanmaktadır. 3'ncü yıldan 5'nci yıla doğru sütunlar yeni 3 yıllık teklif edilen bütçedir.

Özetle, herhangi bir anda, her zaman, bir bütçenin hazırlanmasında ya da güncellenmesinde üç yıl vardır. Bir aktüel (teklif edilen) bütçe ilk yıl için ve tahmin edilen ikinci ve üçüncü yıl bütçeleri.

Devri olma (Rolling Over) özelliği nispeten basit ve açıktır. Ancak bütçeleme süreci üzerinde önemli anlamlı etkilere sahiptir. Tekrar 6 numaralı tabloya dönecek olursak, 2'nci yılın tahmini bütçesi, takip edilen yılın temel bütçesi olmaktadır. (Tablo 7). Bu şu demektir ki, 2'nci yıl aktüel bütçe tartışmaları esnasında, makroekonomik koşullardaki değişikliklere tepki olarak yapılması muhtemel ayarlamalar dışında, devam etmekte olan programa ilişkin olarak artık hiçbir tartışma olmayacaktır. O tür programların bütçeleri, bir önceki yılın tahmini bütçeleri tarafından çoktan kapsama alınmıştır ve üzerinde başka hiçbir esaslı tartışmaya ihtiyaç duymazlar. Bu, çoğu zaman hükümetleri o yılın yeni programları üzerinde odaklanma hususunda özgür kılar. Geleneksel bütçeleme sisteminde, devam eden programlar üzerinde çok zaman israf edilmektedir. Sonuç olarak, yeni programları tartışma ve müzakere etme hususunda çok daha az zaman vardır.

Bir başka sonuç da bu tür programlara ilişkin kaynak tahsisi üzerindeki stratejik odaklanmada zayıflama ve kayıptır. OVHS, etkili şekilde bütçe tartışmalarından, yeni program tartışmalarına ve onların gelecek harcamalarının muhtemel etkilerine ağırlık vermektedir ve bu onu ülkenin stratejik önceliklerinin artırılmasında güçlü bir mali araç yapmaktadır.

Planlama dairesi, programın başlatılması ve sürdürülmesinin maliyetini bulması açısından bütçeleme dairesine göre stratejik bir üstünlüğe sahiptir. Planlama dairesinin asıl hedefi nelerin gerekli olduğunu gözler önüne sermektir. Özellikle, programın gerçek maliyetini bütçeye yanlış yansıtma (aktarma) konusunda eğilim içindedir. OVHS, planlama dairesinin, orta vadedeki ilave maliyetleri göstermesini sağlayarak, bu asimetrik durumu açıklamasına yardımcı olur. Örnek olarak, eğer daire 1'nci yıldaki maliyetleri olduğundan daha küçük ya da önemsiz gösterirse, sonraki yıllarda ilave fonlar bulunmasını gerektirecektir. Yoksa başarılı olduğu yıllarda yeni bir program olduğunu iddia edemeyeceği için hiçbir yeni fon bulunamayacaktır. Bundan dolayı, bütçeleme dairesi projenin (dönemin) gerçek maliyetinin daha iyi bir fotoğrafını çekebilecektir.

OVHS, bütçe programları ve projeler arasında, kaynakların şeffaf bir şekilde dağıtımını sağlayarak, tahsislerde verimliliği artırır. Tahsislerde verimlilik demek, hükümetler parayı “doğru” şeylere harcayacak demektir. Ancak “doğru” maliyetlere ve vatandaşların bunları uygun şekilde değerlendirip değerlendiremeyeceğine bağlıdır. Program ve projelerin doğru ve tam maliyetini elde etmek, tahsislerde verimliliği teşvik eden gerekli şartların sağlanmasına bağlı olmaktadır. Söz konusu gereklilikler ve sistemin aşamaları bu bölümün temel amacını oluşturmuş ve değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde ikinci bölümde orta vadeli harcama sistemi, seçilmiş bazı ülke uygulamaları çerçevesinde ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

BAZI ÜLKELERDE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ UYGULAMALARI

Orta vadeli harcama sistemi, yukarıdan-aşağıya bütçeleme ile birlikte pek çok OECD ülkesi ve gelişmekte olan ülke tarafından son on beş yılda dikkat çekici bir şekilde uygulanmaktadır²¹⁷. Sistem ile getirilen uzun dönemli bütçeleme aracılığıyla, mali risklerin²¹⁸ kontrol altına alınması ve kaynak tahsisinde etkinliği ve etkililiği sağlamada pratik bir araç haline getirilmiştir. Örneğin, ülke uygulamalarında da ele alınacak İsveç, orta vadeli harcama sistemini uygulama gerekçesini mali açığını azaltmak olarak göstermiştir. İsveç'in sisteme geçişinden sonra mali dengesinde önemli değişimler yaşanmış, 1994'te GSYİH'sının % 10,8'i olan bütçe açığı, 2001'de % 4,8 bütçe fazlasına dönüşmüştür²¹⁹. Benzer şekilde İngiltere'de OVHS uygulaması ile birlikte kamu yatırımlarında önemli artışlar sağlamıştır. Ülkenin 1997'de 20 milyon İngiliz poundu tutarında olan yatırımları, 2003 yılında 31 milyon pounda ulaşmıştır²²⁰. Avustralya'da da bütçe GSYİH'nın % 4'ü kadar açık verirken, sisteme geçiş sonrasında bütçe fazla vererek GSYİH'nın % 2'sine çıkmıştır²²¹.

Örnekleri arttırmak mümkün olmakla birlikte sistemi “sihirli bir değnek” olarak da görmemek gerekmektedir. Ülke uygulamaları, sistemin zamana yayılmasını ve pek çok sorun ile ilişkili olan bütçe reformunun, gerekli diğer reformlar ile desteklenmesinin gerekliliğini göstermektedir.

²¹⁷ 2000 yılının başında 20 OECD ülkesinin orta vadeli harcama sistemini uygulamak için araştırmalarını başlattığını ve 7 tanesinin ise geçiş yaptığı görülmektedir.

http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html,
(Erişim: 10.03.2009).

²¹⁸ Burada kastedilen risk; kurumun hedeflerinin gerçekleşmesini engelleyecek her türlü mali engeldir.

²¹⁹ Swedish Ministry of Finance, **The Swedish Medium-term Budget Statement**, 2003, s. 7.

²²⁰ Liz PASSMAN; **Presentation on Public Expenditure Planning and Control**, UK Treasury, November 2003, s. 4.

²²¹ <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/argen199hq.ppt>, (Erişim: 10.03.2009).

Bu çerçevede aşağıda orta vadeli harcama sistemi uygulamasında önemli ilerlemeler kaydetmiş bazı ülkeler ele alınacaktır. Bu ülkeler içinde bütçe reformlarının başlangıç yeri olarak gösterilebilecek, köklü bir mali yapıya sahip Amerika Birleşik Devletleri gelişmiş ülke uygulamaları kapsamında değerlendirilecektir. Sonrasında İskandinav geleneğinin ilginç bir örneği olan İsveç ve Kıta Avrupa'sı geleneğine sahip Almanya uygulamaları ortaya konacaktır. Uygulamalarıyla lider ve en başarılı konumda olan²²², OECD ülkelerinden Anglo-Sakson geleneğine sahip Avustralya²²³ ve nihayet OVHS'ne geçiş aşamasındaki az gelişmiş ülkelere örnek gösterilen ve sistemin iyi uygulanması ve yaygınlaşması için yoğun çaba sarfeden Güney Afrika ülkesi Malawi üzerinde durulacaktır.

2.1. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) bütçeleme orta vadeli yönleri yıllık bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçasıdır. Bu kısımda ABD'nin bütçe süreçlerinin yasama ve yürütme ile ilgili yönleri ile birlikte, çok yıllık bütçeleme temel kural ve süreçleri incelenecektir. Ayrıca ABD kamu sektörünün, bütçe süreci, süreçte rol alan kilit aktörler ve yıllık bütçe sürecindeki çok yıllık makroekonomik tahminleme yöntemi değerlendirilecektir. Bölümde uyuşmazlık çözüm mekanizmalarını içerecek şekilde kaynakların sektörel dağılımına değinilmiştir. Sonrasında yürütme ile ilgili bütçenin politik içeriği ve aidiyeti sorunlarına, yasamanın rolüne ve yıl içi harcama tavanlarına yer verilecektir.

²²² Jack DIAMOND; "Budget System Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda", **International Monetary Fund Occasional Paper**, 245, Washington DC, 2006, s. 6.

²²³ Tolga DEMİRBAŞ; **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa 2006, s. 107.

2.1.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri

Amerikan bütçe ve muhasebe sistemi Birleşik Devletler Anayasası'nın sağladığı federal sistemden önemli derecede etkilenmektedir. Federal hükümetin²²⁴ ve her bir eyaletin kendi mali kural ve kurumları vardır²²⁵. ABD'de başkanlık sistemi vardır. Güç, hükümetin üç kolu (yasama, yürütme ve yargı) arasında dağıtılmıştır.

Yasama (Kongre), kendisine Anayasa ile tanınan, harcama üzerinde mutlak otoriteye sahiptir²²⁶. Harcama yetkisi vermek tamamen yasamanın gücüdür. Yürütme kendisine ödenek olarak tahsis edilen miktardan daha fazlasını harcayamaz ve bu fonları sadece Kongre tarafından onaylanan amaçlar için kullanabilir. Kural olarak, modern tarihte olmamasına rağmen, Kongrenin hiçbir başkanlık verisi/girdisi olmadan bütçe hazırlaması mümkündür. Başkan kapsamlı tek bir bütçe teklif ederken, Kongrenin fonksiyonlarına karşılık gelen on üç ayrı ödenek önergesi veya oylaması sunduğunu belirtebiliriz.

Başkan ve yürütmenin, ilk olarak bütçe tekliflerinde bulunmaları ve takvimi belirlemeleri; iyi bütçeler hazırlamak için gerekli detaylı harcama bilgisine sahip olmaları; başkanın yasayı onaylama veya veto etme gücü olması dolayısıyla bütçe sürecinde rolleri önemlidir²²⁷.

ABD'nin bütçe yapısını anlamak için kamu sektörünün oluşumunu da bilmek gerekmektedir. ABD'de kamu sektörünün genel çerçevesi şu şekildedir:

²²⁴ Federal hükümetin bütçesi Birleşik Devletlerin Gayri Safi Yurtiçi Hâsılasının (GSYİH) beşte birini oluşturmaktadır.

²²⁵ James L. CHAN; "Government Budget And Accounting Reforms In The United States" **Models of Public Budgeting and Accounting Reform OECD Journal On Budgeting**, Volume 2/Supplement 1, 2002, s. 187.

²²⁶ Kanun ile düzenlenen ödeneklerin sonuçları dışında, Hazine'den hiç para çekilmemelidir.

²²⁷ Bill DOROTINSKY; "Medium-term Perspectives in Budgeting: The U.S. Case" Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, Bölüm 8, March 2004, s. 93.

Amerika'da kamu faaliyetleri²²⁸ yerel yönetim modeline dayanmakta ve bu faaliyetler il ve ilçe benzeri 87.000 yerel idare aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.²²⁹ Yerel idareler Amerika Birleşik Devletlerini oluşturan ve coğrafi sınırları belirli 50 eyaletten oluşmaktadır²³⁰. Yerel idarelerin bütçeleme ve muhasebe sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır²³¹. Eyaletler Avrupalılar tarafından koloniler şeklinde oluşturulmuş ve Birleşik devletlerin en eski yönetim biçimini meydana getirmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinin 1700'lü yılların sonlarına doğru bağımsızlığını ilan edip kurulmasından sonra, 13 eyaletin ulusal savunma ve eyaletler arası ticaretin düzenlenmesi gibi belirli hizmetleri yapması kararlaştırılmıştır. Bu şekilde merkezi hükümetin en iyi uygulaması başlamıştır. Bütün bunları yaparken de eyaletlerin özerkliği ve egemenliği -federal hükümete belirli bir şekilde verilmedikçe- korunmuştur²³².

2.1.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişimi

Bütçeleme ve kamu maliyesinin kontrolü üzerinde yürütme ve yasama arasındaki ilişki, harcama üzerindeki etki dengesinin sağlanması ile ülke tarihinin son 200 yılında tedricen gelişmiştir. 1921 yılına kadar harcama birimleri bütçe ödenek taleplerini doğrudan Kongreye sunuyorlardı. Kongre harcama kararları üzerinde en üst seviyede yetkiye sahipken bütçe tahminlerine ve harcama birimleri tarafından sunulan tekliflere bağımlıydı. Kamu maliyesinin karmaşıklığı arttıkça bu koordine edilmemiş yaklaşım Kongre üzerinde tutarlı bir mali yapı hazırlamada çok ağır yük yüklemiş ve yine tutarlı bir yürütmeye ait mali yapıyı geliştirmede başkanlık politikasına çok az resmi hareket alanı bırakmıştır.

²²⁸ Söz konusu faaliyetlerin başında kolluk, itfaiye, yerel caddelerin bakımı, kamu eğitimi, sağlık hizmetleri, vergi toplama (satış ve gelir vergisi gibi) su ve kanalizasyon elektrik vb. gelmektedir.

²²⁹ Ancak bu faaliyetlerin tüm eyaletlerde uygulandığını söylemek yanlış olacaktır. Nitekim ABD'nin bazı kentlerinde itfaiye teşkilatları bile özelleştirilmiştir. AKBAY; 2005, a.g.t., s. 176.

²³⁰ Tom L. ALLEN; Public Accountability and Government Financial Reporting, **OECD Journal on Budgeting**, Models of Public Budgeting and Accounting Reform Volume 2, Supplement 1, 2002, s. 11.

²³¹ CHAN; 2002, a.g.e., s. 187.

²³² ALLEN; 2002, a.g.e., s. 12.

1921 Bütçe ve Muhasebe Kanunu²³³, Başkanın Kongreye yıllık olarak kapsamlı bir federal bütçe hazırlaması ve sunmasını gerektiren yürütme bütçe sürecini kurmuştur. Kanun, Başkana yürütme kolu bütçesini koordine etmede destek sağlamak için Bütçe Bürosu'nun (1974'te Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) olarak değişmiştir) kurulmasını sağlamıştır. OMB, Başkana Federal Bütçenin hazırlanmasını denetleme ve bütçe yürütme/uygulamasını denetleme konularında destek vermektedir. OMB, kamu idarelerinin programlarının etkinliklerini, politika ve süreçlerini ve idarelerarası rekabetçi fon ihtiyaçlarını değerlendirir, fonlama önceliklerini belirler. OMB rapor, kural, ifade ve teklif edilen yasamanın Başkanın bütçesi ve yönetim politikaları ile uyumlu olmasını sağlar. Ayrıca OMB yönetimin tedariği, finansal yönetim, bilgi ve düzenleyici politikalarını denetler ve koordine eder. Ayrıca OMB, kamu sektöründe genel yönetimin denetimi ve refora tabii tutulmasıyla sorumludur.

OMB ile birlikte Ekonomik Danışmanlar Kurulu ve Hazine de ekonomik projeksiyonlar ve gelir tahminleri sağlayarak Başkana yardımcı olurlar. Bütçe ve Muhasebe Kanunu'nun geçmesi ile birlikte bütçeleme üzerindeki etki yürütmeye geçmiştir. Bu eğilim Kongrenin rolünü tekrar savunmaya başladığı 1970'li yılların başına kadar devam etmiştir. 1960'lı yılların ortalarına kadar Federal Bütçenin boyut ve karmaşıklığı önemli derecede artmıştır. Federal bütçe muazzam bir şekilde büyümüş, federal hükümetin ekonomik ve sosyal refahı gerçekleştirecek araçları artmış ve küresel askeri harcamalar tavan yapmıştır²³⁴.

1970 yılında Kongre, Başkandan daha fazla bütçe bilgisi isteyen, bütçe yılı ve ek 4 yılı içeren "Yasama Yeniden-Organizasyon Kanununu" kabul edilmiştir. Kongre 1974 yılına gelindiğinde ise Kongre Bütçesi ve Sınırlandırma Kontrolü Kanunu onaylanmıştır. Kanun, bütçe kontrolünü yönetmek için önemli araçlar geliştirerek kongrenin bütçe üzerindeki rolünü daha da genişletmiştir²³⁵. Bütçenin Kongre açısından değerlendirmesini koordine etmek için Meclis ve Senato Bütçe

²³³ Bu kanun federal hükümetin bugünkü bütçe sisteminin yasal olarak temellerinin atıldığı ilk düzenleme olup 80 yılı aşkın süredir sistem ve kurumlarının fonksiyonelliğini yitirmemiş ve çağdaş görünümünü bozmamıştır. (CHAN; 2002, a.g.e., s. 190-191.).

²³⁴ CHAN; 2002, a.g.e., s. 191.

²³⁵ CHAN; 2002, a.g.e., s. 192.

Komiteleri ve siyasi-olmayan analiz ve bilginin bir kaynağı olarak, Kongre için alternatif bir ekonomik tahmin sağlamayı içerecek şekilde, Kongre Bütçe Ofisi (CBO) kurulmuştur. Kanun yine bütçe için özel faaliyet takvimi ve bütçe toplamları hakkında eşzamanlı bütçe çözümleri (Başkanlık onayını gerektirmeyen fakat bütçe için yasama faaliyetlerine kılavuzluk eden bir yasama aracı) getirmiştir.

CBO'nun rolü Kongreye ekonomi ve bütçe kararları için objektif, siyasi olmayan analizler ve bütçe süreci için bilgi ve tahminler sağlamaktır. CBO, bütçe ve ekonomi ile ilgili analiz ve tahminler hazırlar. Kongre için görüş ve öneriler sunar. Fakat politik önerilerde bulunmaz. CBO, Kongreye bir bütçe planı hazırlamasında, bu plan çerçevesinde kalmasında ve federal programların etkilerini değerlendirmede yardımcı olur²³⁶.

Kongre, yine Kongre üyeleri için özel konular üzerinde araştırma yapan Kongre Araştırma Hizmeti ve denetleme raporlarına ek olarak programların değerlendirmesini yapan Genel Muhasebe Ofisi'ne (Denetim Enstitüsü veya Dış Denetim Organı) sahiptir.

2.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanması

Başkan Bütçesinde kullanmak için kilit ekonomik değişkenlerin ekonomik tahminlerinin hazırlanmasında formel ekonometrik modeller kullanılmamaktadır. OMB Hazine ve Ekonomik Danışmanlar Kurulundaki (troyka) profesyonel ekonomistler 6 kilit değişkenin değişimine odaklanmaktadır. Söz konusu değişkenler tablo 8'de yer gösterilmektedir.

²³⁶ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 94.

Tablo 8: ABD Bütçesinde Kullanılan Temel Ekonomik Büyüklükler

- Reel GSYİH büyümesi;
- TÜFE (yüksek TÜFE endekslenmiş vergi gelirini düşürüyor, otomatik yaşam maliyeti ödeneği aracılığıyla bütçe harcamasını artırır);
- GSYİH fiyat endeksi (yüksek GSYİG büyüme oranı vergi gelirini artırır)
- İşsizlik
- Kısa-dönem faiz oranları (90 günlük Hazine Bonosu oranı)
- Uzun-dönem faiz oranları (10 yıllık Hazine Tahvil oranı)

Kaynak: DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 95.

Tablo 8'e göre, ABD Bütçesi'nin hazırlanmasında yol gösterici temel ekonomik büyüklükler; Reel GSYİH'nın büyümesi, TÜFE, fiyat endeksi, işsizlik, kısa ve uzun dönem faiz oranlarıdır.

Bütçede kullanılacak temel büyüklükler üzerindeki tartışmalar her bir değişkene ayrı ayrı değinmek yerine GSYİH fiyat endeksi ve TÜFE arasındaki ilişkiye daha fazla odaklanmaktadır. Ayrıca vergi geliri tahminlerini etkileyen gelir dağılımlarına da dikkat edilmektedir. Genellikle TÜFE, yıllık GSYİH büyüme oranını geçmektedir. Ana kural, iki değişken arasındaki fark arttıkça, Federal Bütçe için daha kötü olmaktadır. Bu alternatif tahminlerin varlığı, bazılarınca bütçe aracılığıyla politik hayatlarını devam ettirmek isteyen siyasiler için sebepsiz yere ekonomik tahminleri yönlendirebilecek mali yönetim bürokrasisi üzerinde kısıtlama olarak düşünülmektedir. Ancak yine de, alternatif tahminler tartışma için çok önemli faydalar sağlamaktadır²³⁷.

Tahminleme süreci artış eğilimli bir süreçtir. Analistler çalışmalarına en güncel resmi tahmin ile başlarlar ve sonra ekonomideki eğilimler çerçevesinde ana değişkenleri gözden geçirme ile devam ederler. OMB, Hazine ve Yatırım Harcamaları Merkezi (CEA) arasında gerekli değişiklikler üzerinde bir uzlaşmaya varıldığında mevcut tahmin yenilenir. Genellikle sadece ekonomi üzerindeki birincil etkiler düşünülür. Yürütmeye yer alan profesyonel ekonomistler ikincil tahminlemeye girişmede isteksiz olurlar (örneğin, davranışta değişiklik oluşturan vergi kanunu değişikliğinin vergi gelirlerine etkisi.). Tahminler her 6 ayda bir

²³⁷ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 95.

güncellenir. Yürütmeye bağı ekonomistler ekonomik faaliyet kilit istatistik verilerini sürekli takip ederler ve devamlı haberlerin resmi tahminler üzerindeki etkileri hakkında düşünürler.

Troyka çalışanları görüşlerini bitirdikten ve gerekli düzeltmeler üzerinde görüşlerini belirledikten sonra üst düzey politik memurlar tahmini tartışmak için toplanırlar. Nihayetinde, CEA'nın başkanı, OMB'nin yöneticisi ve Hazine Sekreteri bütçenin hazırlanmasında kullanılabilmesi için nihai sayılar ve ekonomik tahminler üzerinde politik uzlaşmaya varmalıdırlar (1980'li yıllarda, politika gözden geçirmesi "büyü ekonomisi" olarak adlandırılan ekonomik teoriye dayanan "ümit verici senaryo" tahminleme denmesine yol açan iyimser tahminler ile sonuçlanmıştır). Mali yönetimde kilit rol oynayan memurlar üst düzey yönetim memurlarının (büyük olasılıkla Başkan, Başkan Yrd., Şef ve diğer Beyaz Saray politik personeli) yanında genellikle Troyka'yı da içerecektir. Başkan Clinton yönetiminde Başkana tavsiyede bulunmak ve kilit politik memurlar arasında uzlaşma inşa etmek amacıyla 1993 yılında Ulusal Ekonomik Kurul (NEC) adı verilen danışma organı kurulmuştur. Kurul, başkan, başkan yrd, 7 Ulusal Güvenlik Danışmanı, İç Politika başkan yrd., ve Savunma Bakanı'ndan oluşmaktadır. Kısacası bahsedilen bu organlar ABD mali yönetiminde, hükümet içinde politika uzlaşmaya varmak amacıyla araçlardır. 1993 senesi itibarıyla söz konusu birimler NEC'te daha somut hale getirilmiştir. Bu Parlamenter sistemlerdeki Kabine uzlaşısına benzemektedir.

2.1.3.1. Tahminden Bütçe Hazırlıklarına

Onaylandıktan sonra CEA personeli, tahminin daha detaylı üretilmesi için, özellikle ulusal hesapların tüketim, yatırım ve ihracat bileşenleri için, özel sektör ekonometrik modellini (kara kutu) kullanır. Yine, Hazinesinin gelirleri tahmin etmede kullanması için gelir dağılımında daha fazla detay araştırılır. Ekonometrik bir modele dayansa da "kara kutu" gerçekte kilit değişkenlerin girildiği ve tutarlı detayların oluşturulduğu bir muhasebe aracı veya ters modeldir. Kara kutu, onaylanmış politika değişkenleri için bir takım genellikle tutarlı, destekleyici detay üretmek için temel

ulusal muhasebe özdeşliklerinin gözlemlendiğini temin eder. Kara kutudan çıkan detay, başka detayların üretilebilmesi için OMB ve Hazineye verilir.

OMB genellikle kullanıcı ücretleri ve benzer vergi-dışı gelirleri tahmin ederken ABD Hazinesi vergi tabanlı gelir tahminlerinden sorumludur. Hazinesin, temel ulusal hesap ve gelir dağılımı verisi veri iken, tahmini gelirlerin tarihi vergi toplama kayıtlarına dayalı formülü vardır. OMB'nin güncel tarihi trendlere dayalı basit bir formülü ve enflasyon hakkında daha fazla detay, daha geniş faiz oranı tahminleri vb (ör. Medikal enflasyon ortalama olarak TÜFE tahminlerinin % 2 üzerindedir) sağlayan basit regresyon modelleri vardır. Bu daha detaylı tahminler, yürütmeye bağlı idarelerin gelecek yıl tahminlerine veya bütçe yılı maliyetleri tahminlerinde kullanılmaları için verilir. Kamu idareleri, bütçe ödenek talepleri (politika) ve mevcut hizmet tahminlerini hesaplamada enflasyon ve olası ödeme artışları tahminlerini kullanırlar²³⁸.

Federal Yürütme Organının bütçeyi hazırlamak için ihtiyaç duyduğu değişkenler seti tablo 9'da verilmiştir. Yaklaşık 25 farklı ekonomik değişkenin yer aldığı tabloda ABD bütçesinin hazırlık aşamasında oldukça detaylı bir planlamaya dayandırıldığını göstermektedir.

²³⁸ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 95.

Tablo 9: ABD Bütçesinde Kullanılan Ekonomik Değişkenler

Temel Bütçe Verisi
<ul style="list-style-type: none">• Sivil çalışanlar için ücret ve personelle ilgili maliyetler• Askeri personel çalışanlar için ücret ve personelle ilgili maliyetler• İhtiyari programlar için ücret dışı maliyetler• Alternatif Fiyat Ölçüleri• GSYİH deflâtörü (zincir-ağırlıklı)• TÜFE (3 aylık ve yıllık)• Devletlerin yerel harcama endeksi• Federal ücret-dışı, savunma harcama deflâtörü• Federal savunma-dışı, konut amacı dışında yapı inşaatı• Özel İnşaat, konut amacı dışında yapılar• GSYİH (3 aylık ve yıllık)• GSYİH fiyat endeksi (3 aylık ve yıllık)• Sivil İşsizlik (3 aylık ve yıllık)• Kurum karları• Mal ithalatları• Ücret ve ücret dışı gelir olarak bölünmüş kişisel (faiz geliri, temettü geliri, kira geliri, mülk geliri) (3 aylık ve yıllık)• Sivil işgücü (3 aylık ve yıllık)• Hazine bonusu oranları (91, 182 ve 364 günlük oranlar) (3 aylık ve yıllık)• Hazine kağıtları ve tahvilleri (2, 3, 5, 7, 10, ve 30 yıllık oranlar) (3 aylık ve yıllık)• İndirimli faiz oranı (3 aylık ve yıllık)• LIBOR (3 aylık ve yıllık)• AAA devlet ve yerel tahvil oranı (3 aylık ve yıllık)• Mortgage oranı (3 aylık ve yıllık)• Enerji fiyatları (ithal ve yerli petrol, kömür, doğalgaz ve hibrid gaz ve petrol endeksi) (3 aylık ve yıllık)• Ev inşaatı başlangıcı, Mortgage başlangıcı (mevcut ve yeni ev için) ortalama bekâr aile evi

Kaynak: DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 96.

2.1.3.2. Harcama Eğilimleri

Temel yıl ücretine ücret artırıcı uygulama ve gelecek yıllar için tahmin üretme gibi pek çok gelenekselleşmiş bütçe faaliyeti OMB bütçe veritabanı sisteminde otomatikleşmiştir. Uygun ekonomik tahmin OMB bilgisayarına yüklenmekte ve ilgili hesaplar doğrudan güncellenmektedir²³⁹.

Makro düzeydeki bütçe tartışmalarının başında OMB, harcama eğilimlerinin öngörüsünü yapmak için mevcut bütçe uygulaması bilgisine göre uyarlanmış en güncel onaylanmış bütçe bilgisini (kongrece onaylanmış bütçe) kullanılmaktadır.

²³⁹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 97.

ABD bütçe sistemine özel taban seviye, ihtiyari harcama ve zorunlu harcama gibi pek çok kavram da bu süreç içinde yer almaktadır.

Taban seviyeler, Başkan ve Kongreye referans olarak hizmet eden, bütçeleme kararı alma ve uygulatma için bir çerçeve sağlamaktadır. OMB ve CBO taban seviyeleri federal harcama, gelir ve eğer mevcut bütçe politikaları değişmeden kalırsa ortaya çıkacak bütçe fazla veya açık miktarlarının tahminini yapar. Taban seviyeyi hesaplamak için kurallar kanun ile belirlenmiştir.

İhtiyari harcamalar fonlaması yıllık olarak bütçeden sağlanacak programlara uygulanır. Zorunlu harcamalar, giderleri ayrı yasalar ile kontrol edilen ve yıllık bütçeye tabii olmayan diğer programların ve bireylerin yetkilendirilmelerini kapsar. Zorunlu harcama ve gelirlerin genellikle mevcut yasada belirtilen seviyede devam ettikleri varsayılır. İhtiyari harcamanın genellikle belirli varsayımları yansıtabilecek şekilde uyarlanmış mevcut yıl harcama seviyesinde devam ettiği varsayılır. Zorunlu harcama, gelirler ve ihtiyari harcama için tahminler ekonomik varsayımlara (örneğin, ekonomik büyüme, enflasyon ve işsizlik) ve teknik varsayımlara (örneğin demografik ve işyükü değişimleri) dayanır²⁴⁰.

Yürütmede personeli ve Merkez Bankası personeli arasındaki ekonomik tahminler hakkında resmi ve gayri resmi tartışmalar yoktur. Fakat Washington D.C tabanlı ekonomi profesyonellerin diğerlerinin kendi alanlarında ne düşündükleri hakkında genel bir fikri vardır. Merkez Bankasının kendi modeli vardır ve tahminlerini paylaşmaz. Merkez Bankasının (FED) MPS modeli, daha detaylı tahminler elde etmek için yürütme kolunun kullandığı özel sektör ekonomik modeli ile çok benzerdir. Fakat Başkanın Bütçesi bütçenin altında yer alan temel ekonomik varsayımları içerecek şekilde kamuya yayımlandığı için FED kendi tahminleri ve kararlarında kullanmak için yürütme kolu ekonomik düşüncesi hakkında temel bilgilere sahiptir.

²⁴⁰ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 98.

2.1.3.3. Kongre Bütçe Ofisi Tahmini

Başkanın Bütçesi ekonomik tahminleri Başkanın Bütçesi ile birlikte yayımlandıktan sonra Kongre Bütçe Ofisi (CBO) kendi tahmin setini hazırlar. CBO'nun benzer bir uzlaşmaya ve artan oranlı tahminleme yaklaşımı takip ettiği düşünülür. Fakat CBO, kendi ekonomik görüşlerini savunmaları için özel ve akademik platformlardan tahmin için davet eder. Yine, CBO tek bir idare olarak, 3 ayrı idareyi içeren yürütmenin tersine, bir şekilde tahminlerinde daha kolayca uzlaşma sağlar. CBO, hangilerine üye olduğu ve bunların tahminlerinin resmi CBO tahmini geliştirmede nasıl kullanıldığı bilinmemesine rağmen, bazı özel sektör tahminleme hizmetlerine üye olur²⁴¹.

OMB ve CBO'nun gelir dağılımı ve bazı kilit değişkenler hakkında bazı farklı varsayım ve sonuçları bulunmaktadır. Gelir dağılımı ile ilgili olarak, OMB, CBO'nun projeksiyonuna göre daha büyük GSYİH büyüme oranı ve daha fazla kurum karı (yüksek oranda vergilendirilen) tahmin etme ve dolayısıyla da daha fazla Federal vergi geliri tahmin etme eğilimindedir.

Yukarıda da belirtildiği gibi, yürütmede Hazinesinin vergi politikasındaki değişikliklerin gelirler üzerindeki etkisini tahminlemeyi içerecek şekilde vergi politikası hakkında genel sorumluluğu vardır. Federal hükümetin gelir kaynaklarını düzenleyen çoğu kanun sürekli ve hiçbir yasama faaliyeti olmadan her yıl devam eder. Başkan vergilerde değişiklikler teklif ederse gelir yasaları kongre bütçe süreci içinde düşünülebilir.

2.1.3.4. Borçlanma Politikası

Yürütme altında Hazine, borç politikasından sorumludur. Ekonominin boyutundan dolayı Başkan Reagan yönetimindeki 1990'lı yıllar ve açıklardaki hızlı artışın yaşandığı günümüz hariç borç politikası bütçe tartışmalarında ana odak noktasını teşkil etmemektedir. Çoğu zaman odakta vergiler (gelirle) ve harcama ile

²⁴¹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 98.

açıklar ve borcun kalanı yer almıştır²⁴² (Sermaye piyasalarına daha kısıtlı erişim olan daha küçük ve daha az açık ekonomilerde, borç politikasının çok daha önemli bir konudur).

Hazine için borç politikası hakkındaki daha acil yönetsel konu, borç üzerindeki Kongre kısıtlamalarıdır. Brüt federal borç, kamu tarafından alınan borç ve hükümet hesapları tarafından alınan borçların toplamıdır. Neredeyse tüm brüt federal borç, kamu borç limitine tabidir. Hazine ancak kanuni borç limitine kadar fon borç alabilir. Brüt federal borcun önemli miktarı (yaklaşık % 30) hükümet tarafından alınır. Kongre zaman zaman borç limitlerinde artışa izin verecektir. Kongre bütçe sürecinde, yıllık kongre bütçe önergesi önerenin kapsadığı her mali yıl için kamu borcunun uygun düzeyini belirtir. Fakat kamu borç limitini gerçekten değiştirmek için yasa Kongre Meclislerinden geçmeli ve Başkan tarafından imzalanmalıdır. Kongrenin Temsilciler Meclisi, Yöntemler ve Araçlar Komitesi ve Senato, Finans Komitesi borç limitleri konularından sorumludur.

Yıllık bütçe sürecine ek olarak, borç limitleri Kongre için yürütmeyi kontrol etmek ve doğrudan borç konularını tartışmaya zorlamak için diğer bir araçtır. Kanun gereği, her yıl Temmuz 15'e kadar gözden geçirmesinin Kongreye gönderilmesi gerekmektedir. Bu gözden geçirmelerde ekonomik tahminler ve Başkanın Bütçe Teklifi güncellenir.

2.1.3.5. Kamu Harcama Alanlarının Tavanları

ABD'de kamu harcama alanları (sektörler) fonksiyonel sınıflandırmaya tabii tutulmuştur. Başkanın bütçesi federal bütçeleme faaliyetlerini federal hükümetin ana amaçlarını temsil eden fonksiyonel ve alt-fonksiyonel kategoriler olarak Tablo 11'de gösterildiği şekliyle sınıflandırmıştır. Federal hükümetin, bütçe otoritesi, giderler, vergi harcamaları ve kredi otoritesini içerecek şekilde her bütçeleme faaliyeti hizmet ettiği birincil amaca dayanarak, idarelere ve bundan sorumlu diğer birimlere

²⁴² DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 99.

bakılmaksızın, alt fonksiyonlara ayrılmıştır. ABD’de bütçesinde mevcut uygulamada 21 fonksiyonel ve 77 alt-fonksiyonel kategori mevcuttur²⁴³.

²⁴³ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 99.

Tablo 10: ABD Bütçesinin Fonksiyonel Sınıflandırılması

050 Milli Savunma	450 Toplum ve Bölgesel Kalkınma	750 Adalet Yönetimi
051 Savunma Departmanı-Ordu	451 Toplumsal kalkınma	751 Federal kanun infazı
053 Atom Enerjisi Savunma	452 Alan ve bölgesel kalkınma	faaliyetleri
Faaliyetleri	453 Afet kurtarma ve sigorta	752 Federal dava açma ve adli
054 Savunma ile ilişkili faaliyetler		faaliyetler
	500 Eğitim, Talim, İstihdam ve	753 Federal İslah faaliyetleri
150 Uluslararası ilişkiler	Sosyal Hizmetler	754 Kıriminal adalet desteği
151 Uluslararası kalkınma ve	501 İlk ve orta mesleki eğitim	faaliyetleri
insani yardım	502 Yüksek öğretim	
153 Uluslararası güvenlik desteği	503 Araştırma ve genel eğitim	800 Genel Hükümet
154 Yabancı bilgi ve değişim	yardımları	801 Yasama fonksiyonları
faaliyetleri	504 Talim ve istihdam	802 Yürütmenin yönü ve yönetim
155 Uluslararası finansal	506 Sosyal hizmetler	803 Merkezi mali faaliyetler
programlar		804 Genel mülkiyet ve kayıt
	550 Sağlık	yönetimi
250 Genel Bilim, Uzay ve	551 Sağlık hizmetleri	805 Genel personel yönetimi
Teknoloji	552 Sağlık araştırması ve talim	806 Genel amaçlı mali yardım
251 Genel bilim ve temel araştırma	554 Tüketici ve mesleki sağlık	808 Diğer genel hükümler
252 Uzay uçuşu, araş.ve destek	güvenlik	809 Gelirlerin mahsubu için
faaliyetleri		kesintiler
	570 Sağlık Sigortası	
270 Enerji	571 Sağlık sigortası	900 Net Faiz
271 Enerji arzı		901 Hazine kâğıtları
272 Enerji korunması	600 Gelir güvenliği	902 Bütçe içi vakıf fonu faiz geliri
274 Acil enerji hazırlığı	601 Genel emeklilik ve malüllük	903 Bütçe dışı vakıf fonu faiz geliri
276 Enerji bilgisi, politika ve	sigortası (sosyal güvenlik hariç)	908 Diğer faiz
düzenlemesi	602 Federal işçi emekliliği ve	909 Diğer yatırım geliri
	malüllük	
300 Doğal Kaynaklar ve Çevre	603 İşsizlik maaşı	920 Ödenekler
301 Su kaynakları	604 Konut edindirme yardımı	921-929 Ödenekler (OMB
302 Koruma ve arazi yönetimi	605 Gıda ve besin yardımı	tarafından atanan)
303 Yenilenebilir kaynaklar	609 Diğer gelir güvenliği	
304 Kirlilik kontrolü		950 Dağıtılmayan Mahsup
306 Diğer doğal kaynaklar	650 Sosyal Güvenlik	Gelirleri
	651 Sosyal güvenlik	951 İşveren payı, işçi emekliliği
350 Tarım		(bütçe içi)
351 Çiftlik gelir dengesi	700 Gazi Aylıkları ve Hizmetler	952 İşveren payı, işçi emekliliği
352 Tarımsal araştırma ve	701 Gazilerin gelir güvenliği	(bütçe dışı)
hizmetler	702 Gazilerin eğitimi, talimi ve	953 Kıta dışı için kira ve telif
	rehabilitasyonu	hakkı
370 Ticaret ve Konut Kredisi		954 Ana malların satışı
371 Mortgage kredisi	703 Gaziler için hastane ve ilaç	959 Diğer dağıtılmayan mahsup
372 Posta hizmet	yardımları	gelirleri
373 Teminat sigortası	704 Gazilerin barınması	
376 Diğer ticaret	705 Diğer gazi aylıkları ve	999 Çok işlevli hesap (2 veya daha
	hizmetler	fazla fonksiyonu olan hesaplar için
400 Ulaşım		kullanılır)
401 Kara ulaşımı		
402 Hava ulaşımı		
403 Deniz ulaşımı		
404 Diğer ulaşım		

Kaynak: DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 100.

Tablo 10'da ABD bütçesinin fonksiyonel kategoriler şeklinde sınıflandırması yer almaktadır.

ABD’de yıllık bütçe süreci için gösterge tavanlar bütçe yılı ve takip eden 4 yıl için bakanlık (departman) sınıflandırma setine göre belirlenir. OMB genellikle geçmiş bütçenin çok yıllık tahmininin ikinci yılı ile başlar ve toplam harcama eğilimleri ve limitleri, ekonomik veya yasal değişiklikler için uyarlamalar yapar ve yine bilinen politika tercihlerini yansıtır. Bu aşamada bazen yeni girişimleri fonlamak için kullanılacak dağıtılmamış kaynakların havuzunu temsil eden yeni politika rezervi kurulur. (Başkandan veya bakanlıklardan kaynaklanabilir). Başkanın bütçe konularına ilgisine ve personeline delegasyonun derecesine ve OMB başkanına bağlı olarak Başkana bilgi sunulur veya sunulmaz²⁴⁴.

Bakanlık tavanları göstergedir. OMB, kamu idarelerinin bu tavana uymalarını ister fakat uymama durumunda resmi yaptırım yoktur. Tavanların başkanlıkça onaylanmadığı veya uygun görülmediği, az sayıda durum vardır. Bir kabine üyesinin tavana uymadığı için azarlanması veya kovulması bugüne kadar rastlanılmamıştır. Fakat personel kariyeri seviyesinde uyum için daha gayri-resmi baskılar mevcuttur. OMB başkanını ve başkanı tavsiye ederken OMB personeli bakanlığın tavana uyup uymadığı ve tavandan ne kadar uzaklaştığını not almaktadır. Dahası bakanlık tavana uymak için nerelerden kesintiye gidilmesi gerektiğini bildirmese bile OMB personeli kesintilerden nerelerin nerelerden yapılması gerektiği ile ilgili öneri verecektir. Dolayısıyla bakanlıkların kendilerine düşük seviyede öncelik tanımları kendi faydalarıdır²⁴⁵.

Dahası, bakanlık bütçe personelinin zihninde eğer tavanları ihlal ederlerse OMB’nin bütçelerini daha sıkı kontrol edip etmeyeceği şeklinde kaygılar üstü kapalı da olsa vardır. (OMB’nin doğrudan etkisinin olduğu küçük kamu idareleri daha fazla tavanlara uyma eğilimindedirler). Herşeye rağmen, genellikle, bakanlık bütçe ödenek talep tavanları % 5-10’u civarındadır²⁴⁶.

²⁴⁴ Başkanın Resmi Bütçe dokümanı, program seviyesine kadar, bütçe yılı ve ek 4 yılı kapsamına rağmen son 10 yıl veya civarında Senato “bütçe çözümünde 10-yıllık tahminlerin gerekli olduğu” ifadesini eklemiştir. Yürütme, genellikle bu tahminleri daha toplam ölçülerde kabul ederek bu isteğe uymaktadır.

²⁴⁵ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 101.

²⁴⁶ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 101.

2.1.3.6. Uyuşmazlık Çözümü ve Uzlaşma

OMB bakanlık ödenek taleplerini aldıktan sonra Başkanın kararı için politika dokümanları hazırlar. İyi kurulmuş bir karar alma süreci vardır, Başkanın masasına sadece çok önemli konular gitmektedir. OMB Başkanı çok şey yapmakta, daha küçük konularda OMB içinde atanılan kişiler çalışmaktadır²⁴⁷.

Kararlar alındıktan sonra genellikle Şükran gününe yakın günlerde (Kasım) kararlar bakanlıklara geri gönderilir. Bakanlıkların gözden geçirme ve geri gönderme seviyesinde herhangi bir resmi başvuru yapma için süreleri kısadır. Bu geri gönderme ve müracaat süreci OMB ve bakanlıklar arasında çok çekişmelidir.

Başvuruları çözümlene süreci, OMB personeli ve bakanlık bütçe personelinin doğrudan toplanmasını ve yoğun tartışmalar kapsar. Konuların politik düzeye çıkmasından önce mümkün olduğunca çok konu personel seviyesinde çözülmeye çalışılır. Nihai olarak ise bazı konular OMB başkanlığınca çözülür ve kabine sekreterini etkiler. Genellikle, az sayıda konu Başkana kadar gider. Bazı başkanlar (Ford, Carter ve Clinton) başvurular konusunda karara varma sürecinde doğrudan rol almışlardır. Diğerleri de (Nixon, Reagan, George H. W. Bush ve George W. Bush) başvuru kararını Başkanlık yardımcılara veya OMB Başkanına bırakmıştır²⁴⁸.

Bu süreç boyunca daha iyi hazırlanmış, daha iyi tartışılmış ve daha iyi dokümana edilmiş durumlar kazanacaktır. OMB ve idare personeli için ödül veri ve analiz olma eğilimindedir. Çok politik konularda ise tabii ki politik memurlar karar alacak ve pek çok faktörü ağırlıklandıracaklardır. En iyi analiz bile politikanın karşısında duramayacaktır. Fakat konuların büyük bir çoğunluğu ile OMB ilgilenir. Bu şekilde veri, dokümantasyon ve analiz, kilit faktörler olur²⁴⁹.

²⁴⁷ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 101.

²⁴⁸ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 101.

²⁴⁹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 102.

Bazen mali yılı takip eden yıllar için yapılan tahminler, en azından ihtiyari harcamalarda, kamu idareleriyle uyuşmazlıkların çözülmesinde de kullanılır. Kamu idarelerinin teklif edilen bütçeden, gelecek yıl veya sonrasında daha yüksek artışa karşılık olarak, daha düşük artışlara razı oldukları durumlar olmuştur. Tabii, gelecek yılların tavanları gelecek bütçe döngüsünün değişen koşullar çerçevesinde tekrar gözden geçirilecektir ve anlaşmaya varılan artış gerçekte olmayabilecektir. OMB, bunu zihninde tutarak, en iyi personeli işe alır ve mümkün olduğunca çok veriye ulaşır. Bakanlıklardaki bütçe personelinden az sayıda alan, idarenin kendi verisi ile donanmış OMB personelinin kritik bilgiler ve veriler sunup, pazarlıkların kilit anında başarı elde etmeleri rastlanılmayan bir durum değildir.

Anlaşmalara varıldıktan sonra ve başvurular çözüldükten sonra bütçenin dokümantasyonu ve gerekçelendirilmesinin hazırlanmasından bakanlıklar sorumludur. Resmi Başkanın Bütçesi'ne ek olarak, her bir idare Kongreye iletilmek ve yürütücüler için kongre onayı için de ayrı bütçe gerekçelendirmeleri hazırlayacaklardır. OMB tüm bu dokümanları Kongreye göndermeden önce tümünün Başkanlık/yönetim kararları ve politikaları ile uyumlu olduğunu garantilemek için gözden geçirir ve onaylar.

Kamu idarelerinin kongre komiteleri ve personeli ile doğrudan ilişkileri vardır. İdareler bazen bütçe kısıtlamasına sebep olan gayri-resmi bilgi sağlamaları ile bilinirler. Fakat OMB personeli bu tartışmaları yakından izler ve bakanlık davranışı hakkında OMB başkanlığına rapor verir. Muazzam ihlaller, OMB Başkanının Bakanı aramasını teşvik edebilir fakat bunlar yaygın değildir²⁵⁰.

2.1.3.7. Bütçenin Son Şeklini Alması

Nihai bütçe tahsisi tavanlara göre belirlenir. Bu, özellikle Bütçe Uygulama Kanunu (BEA) aracılığıyla ihtiyari ve zorunlu harcama üzerindeki kısıtlayıcı tavanların resmi olarak kanunlaştırılması için doğrudur²⁵¹. BEA toplam harcama

²⁵⁰ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 102.

²⁵¹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 102.

seviyesi ile ilgilenirse de bunlar bakanlık tavanlarına dönüştürülür ve tavanların toplamı yasal limitlere uymak zorundadır.

Tavanlara göre belirlense de gerçek bakanlık bütçe tahsisi, bireylerin programlar ve politikalar hakkındaki kararlarının toplamı ile belirlenir. Karar için hazırlanan ve yukarıda değinilen politika dokümanları OMB'nin idare bütçe ödenek taleplerini personelince hazırlanan kapsamlı analizleri; programlar ve politikalarla ilgili diğer araştırma ve bulguları (örneğin, denetim bulguları) birleştirir. Bu analiz, OMB personelinin özel fonlama değişiklikleri, programlar, politikalar, istihdam vb. önerileri ile sonuçlanır. Bu aynı zamanda her bir idare tarafından alınan bütçeden OMB personelinin “bulgularını” da yansıtır ve her bir idarenin ödenek taleplerini hazırlamasını sağlar. Her karar alınırken, tavanlara görece olarak etkisi toplamaların geçilmediğinin temini için izlenir²⁵². Sadece bazı başvurular doğrudan Başkan tarafından ele alınsa da, sonuçta Kongreye iletilecek Başkanın imzasıyla Başkanın Bütçesi'dir. İçeriğinden mutlak olarak Başkan sorumludur. Kabine resmi olarak bütçeyi onaylamaz.

2.1.3.8. Orta Vadeli Harcama Sisteminde Kurumlararası İlişkiler

ABD'nin resmi bir orta vadeli harcama sistemi (OVHS) yoktur. Bütçe süreci özellikle 1974 yılından sonra sonra askeri stratejik planlarının yanında süreçteki orta vadeli projeksiyonları birleştirmek için gelişmiştir. Genellikle, OMB ile bakanlıklar arasındaki ilişki orta vadeli tahminlerin yapılmasıyla önemli derecede değişmemiştir. Diğer faktörler ilişkileri daha fazla etkilemektedir. Örneğin, açık zamanlarında, harcama kısıtlama politikası olan Başkanlar ve iç politika üzerinde yüksek etkisi olan OMB Başkanları zamanlarında, bakanlıklara göre OMB daha güçlüdür. Bu dönemlerde OMB, bakanlıklara göre daha kısıtlı “ortaklık” sergiler. Diğer zamanlarda OMB etkisi daha az olabilir ve Bakanlıklar ile ilişkiler çok daha fazla “ortaklık sergileyebilir”²⁵³.

2.1.3.9. Bütçe ile Politika İlişkisi

²⁵² DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 102.

²⁵³ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 103.

Genellikle, Başkanın bir bütçe teslim gerekliliğinden dolayı ve bütçe Başkan ve yönetim politikalarını oluşturduğu için, bütçe “sahipli”dir. Başkanlar veto tehdidini kullanarak Kongre üzerinde destekledikleri veya karşı çıktıkları konuları dışlama veya ekleme baskısında bulunabilirler²⁵⁴.

Başkanın bütçeye dahil olması çoğu zamanda OMB aracılığıyla olur. Makro tahminler geliştirildiğinde ve bütçe tahmini hazırlandığında, OMB Başkana tavsiyelerde bulunur ve politika önerileri sunar. Başkan, OMB aracılığıyla kamu idarelerine iletilen politika kararları alır. Bu ilk politika kararları geniş bütçe hedefleri koyabilir veya idarelere bütçe ödenek taleplerini hazırlarken yol gösterecek özel politika teklifleri veya harcama tavanları içerebilirler. Bütçe geliştirme üzerine politika kılavuzluğu çoğunlukla ekonomik ve politik koşullara bağlı olarak yıldan yıla değişir²⁵⁵. Yukarıda belirtildiği gibi, bakanlıklar kendi bütçe taleplerini hazırlarlar. Başkanlığın pek çok detaya doğrudan katılması, sürecin doğası gereği sınırlıdır. Başkanlığın katılımı daha çok politikalar ve bazı özel tekliflere yöneliktir.

2.1.3.10. Kongrenin Bütçeyi Onaylama Süreci

Kongrenin toplam gelir, gider, açık, borç ve bakanlıklara tahsisi içerecek şekilde yürütmenin teklifini tamamen değiştirme yetkisi vardır. Uygulamada bu otorite yürütme gücünün bütçe önerilerini veto etme yetkisi ile dengelenmiştir. Zamanla kongre bütçe süreci Kongreye kendi işlerini yönetmede daha fazla iktidar vermek için geliştirilmiştir. 1974 Kongre Bütçe Sınırlama ve Kontrolü Yasası, Meclis ve Senato Bütçe Komiteleri ve CBO’yu kurarak kongre bütçe süreci için temel yapıyı oluşturmuştur. Kongrenin bütçe süreci Başkanın bütçesini teslim etmesiyle Şubat’ta başlar ve Meclis Senato Bütçe Komiteleri kendi bütçe çözümlerini geliştirirler.

Bütçe, 5 veya daha fazla yıl için toplam harcama ve geliri belirler, fonksiyonel sınıflandırmaya göre harcamaları tahsis eder ve gelirlerin CBO taban seviye tahminlerini kapsar. Sonra harcama miktarları, ihtiyari harcamalar için Meclis

²⁵⁴ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 103.

²⁵⁵ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 103.

ve Senato ödenekler Komitelerine, zorunlu harcamalar için yetkilendirici komitelere ve gelir hedefleri için de Meclis Yöntemler ve Araçlar Komitesine tahsis edilir. Ödenekler Komitesi (her meclisin) ihtiyari tahsisi 13 alt-komitesi arasında dağıtır (geniş anlamda, ana fonksiyonları). Komite tahsisleri, komiteleri hedeflerini tutturmada sorumlu tutarak, bütçe çözümünde toplam harcama seviyelerini tutturmanın bir aracıdır²⁵⁶.

Çok sayıda görüşme sonrasında, her bir alt-komite önermeleri odalarına raporlayacak ödenekler komitesine sunulan 13 rutin ödenekler önermelerinden birini raporlar. Her önermenin bir maliyet tahmini hazırlanır ve tahsis edilen veya ilgili alt-komiteye bölünen miktar karşılaştırılır. Kongre Bütçe Yasası önermelerinin bütçe çözüm komitesi tahsislerine geçmesini yasaklar. Fakat uygulanması için herhangi bir meclisin üyesi ilgili mecliste önerme düşünülürken bir noktaya itiraz etmelidir²⁵⁷.

Zorunlu harcamalar, gelirler ve borç limitleri için bütçe çözüm tahsislerinin uygulanması için uzlaştırma süreci (Kongre Bütçe ve Sınırlama Kontrol Kanunu altında kurulan) kullanılır. Kongre, bütçe çözümünde doğrudan, harcama, gelir ve borç limiti hedeflerine ulaşmak için yasada değişiklikler öneren yetkilendirici komiteleri yönlendiren bütçe çözümü uzlaştırma talimatlarını dahil eder. Sonra her oda bütçe komiteleri, yetkilendirme komitelerinden gelen çeşitli teklif edilmiş yasal ifadeleri uzlaştırıcı bir önergede toplar. İhtiyari harcama için olan sürecin aksine bütçe önermesi zorunlu harcama hedeflerini karşılamayan uzlaştırma önermesi için itiraz hakkı yoktur²⁵⁸. Her odanın düzeltilmesi uzlaştırma önermesinin bütçe önerme hedeflerine daha da yaklaşmasını sağlamaya çalışır fakat bu tamamen her üyenin takdirindedir ve düzeltme için başarılı oy almasına bağlıdır. Gelirler için, gelirleri bütçe önermesinin altına düşürecek düzeltmeler için itirazda bulunabilir.

Kongre Bütçe ve Sınırlama Kontrolü Kanunu her iki Odayı'da açığı artıracak uzlaştırma önermesi düzeltilmesi düşüncesinden alıkoymaz. Kanun, yine kongre bütçe süreci için bir takvim sağlar. Bütçe önermesi 15 Nisan'a ve uzlaştırma önermesi de 15

²⁵⁶ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 104.

²⁵⁷ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 104.

²⁵⁸ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 104.

Haziran'a kadar kabul edilmelidir. Ancak bu takvime sıklıkla uyulmadığı görülmektedir.

1990 Bütçe Uygulama Kanunu, gelirleri bütçe önergesinin altına düşüren veya zorunlu harcamayı artıran herhangi bir önlemin eşit bir gelir artışı veya zorunlu harcama kesintisi ile (genellikle kazandıkça öde kuralı olarak adlandırılır) telafi edilmesi gereğini getirir. Bu, herhangi bir ihlalin tabii (muaf olmayan) zorunlu harcama programlarının telafi edici bir kamulaştırmayı başlatacağı gerçeği aracılığıyla bir kamulaştırma süreci tarafından uygulanır²⁵⁹.

2.1.3. Genel Değerlendirme

ABD'de yasama ve yürütme arasındaki rekabet, bütçelemeye yeniliklerin doğmasına ve kamu maliyesinde çok yüksek derecede hesap-verilebilirliğin kurumsallaşmasına yol açmıştır. Yani tüm harcamalar etkindir. Fakat daha etkin olmaları için de baskı devam etmektedir. Genel olarak ABD bütçe sürecini anlamak için, çok yıllık-bütçeleme dahil, hem yürütme hem de yasama ile bağlantılı bütçe süreçlerini anlamak önemlidir.

Orta vadeli bütçeleme yönleri için önemli noktalar şunlardır²⁶⁰:

Politika ve programları düşünürken tekliflerin ve mevcut giderlerin etkilerini bir yılın ötesinde ileriki yıllar için düşünme sistem içinde yaygındır. Çeyrek yüzyılın üzerinde çok yıllık tahminlere olan ihtiyaçlar ve bu tahminlere verilen büyük önem çok yıllık düşünmeyi kamu maliyesinin bir parçası yapmıştır.

Harcama tavanları uzun yıllar boyunca politika ve programlardaki değişiklikleri düşünmek ve karar alıcıları daha iyi bilgilendirmek için kullanışlı bir referans noktası olarak hizmet etmiştir. Bu, programlarda, düşükten yüksek öncelikli programlara tahsiste bütçeleme sürecinin başlarında farklı seçeneklerin doğmasına imkân sağlamıştır.

²⁵⁹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 105.

²⁶⁰ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 105.

Yukarıda değinilen, bütçe sürecinde gösterge tavanların kullanımını içeren, “bilgi” etkisinin ötesinde, çok yıllık-tahminlerin kesinliği sınırlıdır. Çok yıllık tahminlerin ve tavanların gerçeklik kazanmaları, 1980’lerin büyük açıklarından ve açıkların “kötü” olduğuna dair genel politik ve kamusal uzlaşının sağlanmasından sonra doğmuştur. Dahası tavanların ve tahminlerin gerçek etkilerinin hissedilmesi de Gramm-Rudman Hollings ve Bütçe Uygulama Kanunu’nun çıkardığı, tavanlar ve kazan-öde gerekliliğinden sonra doğmuştur.

Çok yıllık politika üzerinde uzlaşma sağlama araçlarından bazıları kritiktir. Davranışı şekillendiren ve yön değiştiren bu uzlaşmadır. ABD için uzlaşma yürütme kolu içinde NEC aracılığıyla sağlanır. Yasama kolunda uzlaşma bütçe önergesini hazırlarken Bütçe Komitelerinde yer alan pazarlıklar aracılığıyla başarılıdır. Ayrıca son olarak, Bütçe Uygulama Kanunu ABD politik sisteminde açık giderlerine egemen olmaya gerçekten başlamak için gerekli yürütme-yasama uzlaşmasını temsil etmiştir.

ABD’de çeyrek yüzyıldır çok yıllık tahminler var olmasına rağmen, harcama artışlarının önü kesilememiştir. Tahminler tercihleri etkilemiştir ve belki de doğrudan yıllık bütçe kontrolü altında olmayan daha zorunlu harcama programlarına yönelime katkıda bulunmuştur. Ancak ABD için gelecek etkiler hakkında bilgi harcama artışını etkin şekilde kısıtlamaya yeterli gelmemiştir. Çok yıllık bilginin etkisi sermaye piyasalarına sınırlı erişimi olan ülkeler için daha büyük olabilir. ABD için, fark oluşturmak, katı, kanuni olarak bağlayıcı mali hedeflerin varlığına bağlı olmuştur.

Katı Gramm-Rudman hedefleri çok zahmetli gelmiştir ve politik süreçte hedefler tutturulamamıştır. İhtiyari harcamaları kısıtlayan ve yetkilendirme programlarında açık-artırıcı değişimler için telafi gerektiren BEA daha başarılı olmuştur. Bu yönetsel kurallar harcama artışını sınırlandırmak için bütçe sistemindeki teşvikleri değiştirmiştir ve bu katı açık kısma hedeflerinden daha başarılı olmuştur.

1990’lı yılların sonunda 2000’li yılların başında yaşanan kısa dönemli bütçe fazlaları bütçe disiplini üzerindeki uzlaşmayı yıkmış ve BEA etkisini kaybetmiştir.

Çok yıllı tahminler kararlı bir şekilde korunmuştur ve halen hazırlanmaktadır ve politik memurlara yönlendirdikleri yön hakkında en azından açık bilgiler sağlamaktadır Sıkı yasal kısıtlamalar olmasa da, çok yıllı bilgi oldukça değerlidir.

Açıklar fazla ve mevcut politikanın ihtiyatsızlığı ile ilgili artan sayıda öneri ortadayken, ekonomik büyümeyi hızlandırmak için bazı genişletici maliye politikaları düşünülmektedir. Güçlü büyüme yılları esnasında büyük fazlaların elde edilmesi ve borçları ödenek için kullanılması gibi. Bu yüzden şimdi açıklar verilmektedir. Bunun gerçekten gerekip gerekmediği veya elde edilmişinde yöntemin ne olacağı tartışılabilir. Bu, altta yatan bütçe sisteminin tamamen bozuk olduğu anlamına gelmez. Genişletici bir maliye politikasının işlemesi için bir politika kararı alındığında, bu altta yatan sürecin fonksiyonunu yerine getiremediği anlamına gelmez.²⁶¹

2.2. İSVEÇ

Avrupa'nın en büyük yüzölçümüne (450,000 km²) sahip fakat nüfusu (yaklaşık 9 milyon) göreceli bir şekilde düşük olan İsveç ekonomisi; geniş bir özel sektör ve büyük paya sahip bir kamu sektörü ve hizmet sektörü ile şekillenmiş bir yapıya sahiptir²⁶².

İsveç Ekonomisi, 1850'lerin ortalarında tarıma dayalı fakir bir ülke iken, Japonya'yla birlikte 1850 ile 1970 arası dünyanın en hızlı büyüyen ekonomileri arasında yer almıştır. 1970 yılında İsveç kişi başına düşen gelir karşılaştırmasında dünyanın üçüncü büyük ülkesi konumuna gelmiştir. Bugün ise 2007 tahmini rakamlarına göre yaklaşık 230 ülke arasında \$ 37,500 ile 22. sırada yer almaktadır²⁶³.

²⁶¹ DOROTINSKY; 2004, a.g.m., s. 106.

²⁶² http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS1ad_Swedish_Economy/The_Swedish_Economy_FS1ad.pdf,
Published by the Swedish Institute June 2006, (Erişim: 03.01.2009).

²⁶³ American Central Intelligence Agency
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>,
(Erişim: 03.01.2009).

Söz konusu sıralamada İsveç çok küçük (nüfus vb. kriterler bakımından) ülkelerde yer aldığından, sıralamada geride yer almaktadır. Ancak İsveç'in benzer ülkeler ile karşılaştırmalarda kişi başına dünyada ilk 10'a girdiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri

1990'lı yılların ortalarında yapılan reformlar sonrasında, mevcut uygulamada kamu finansmanı yönetimi yukarıdan-aşağıya çerçevede 3 yıllık bir perspektife sahiptir. 3 yıllık perspektif ve yukarıdan-aşağıya yaklaşımı Riksdag'daki²⁶⁴ karar alma sürecinin yanında, bütçenin hazırlanmasında da uygulanmaktadır.

Bütçenin uygulanması 500 civarında ödeneği uygulamaktan sorumlu kamu idaresi için tamamen adem-i merkeziyetçi hale getirilmiştir. Kamu idarelerinin yönetimi için ödenekler blok ödenekler şeklinde verilmektedir. İdareler gerçekleştirmek istedikleri etkinlikler veya belirli amaçları gerçekleştirmek için gerekli girdi-bileşeni seçmede tamamen özgürdürler. Amaçlar, hedefler ve genel raporlama gereksinimleri yıllık “ödenek mektubu”nda belirtilmiştir.

Çoğu kamu idaresi için Hazine'den merkezi finansman ilavesi yapılmakta veya bazı durumlarda gelirin tamamen idareye ödenek veya satış geliri biçiminde doğrudan tahsisi yapılmaktadır. İdarelere, ek finansal esneklik sağlamak amacıyla, kullanmadıkları ödenekleri belirli limitler dahilinde gelecek yıla aktarma hakkı tanınmıştır. Bunun yanında yine belirli limitler dahilinde gelecek yılın ödeneğinden borç kullanmaları da serbesttir. Yatırımlar İsveç Ulusal Borç Ofisi tarafından basılan iç borçlanma kâğıtları ile finanse edilmektedir. Ödemeler doğrudan idareler tarafından yapılır ve muhasebesi genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine (örneğin, özel işletmeler tarafından kullanılan muhasebe şeklinde) göre tutulur. Her bir idarenin hesapları İsveç Ulusal Denetim Ofisi (Riksrevisionen) tarafından denetlenir. Denetlenen hesaplar, ödenek mektubunda belirlenen amaç ve hedeflerle ilişkili geçmiş yıl etkinliklerinin bir özeti ile birlikte yıllık raporlarda sunulur²⁶⁵.

²⁶⁴ Literatürde “Ulusal Gün”, (riks - "national", and dag - "day"),“Riksdag” kelimesi İsveç dilinde “parlamento” kelimesinin bir alternatifi olarak kullanılmaktadır. Resmi bir terim olarak kullanılan kavram Finlandiya parlamentosu için de geçerlidir. <http://en.wikipedia.org/wiki/Riksdag>, (Erişim:11.12.2008).

²⁶⁵ Allan GUSTAFSSON; “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, “OVHS in Sweden”, Bölüm 5, Mart 2004, s. 57.

2.2.1.1. Anayasal Düzenlemeler

İsveç anayasal bir monarşidir. Kral devletin başıdır. Öte yandan kralın görevleri genellikle temsili ve protokole ilişkindir. Dolayısıyla halkın egemenliği, temsili demokrasi ve parlamenteriz prensiplerine dayalı anayasa, “İsveç’te tüm kamusal güç insanlardan kaynaklanır” hükmü ile başlamaktadır.

İsveç, 349 koltuklu tek bir parlamentoya sahiptir. Seçimler orantısal temsil ile gerçekleştirilir. Seçim sistemi partilerin ulusal olarak aldıkları oylara orantısal olarak koltuk dağılımını sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Bir partinin temsil yetkisini elde etmesi için ulusal oyların en az % 4’ünü alması gerekmektedir. Seçimler her 4 yılda bir yapılır. Parlamento, meclis Başkanın teklifi ile hükümeti kurma görevi verilen bir başbakan atar. Başbakan, bakanlarını seçer ve birlikte İsveç hükümetini oluştururlar. Hükümet parlamentoya karşı sorumludur.

İsveç anayasası 4 ayrı belgeden oluşur. Bunlardan “Hükümet Belgesi” (Regeringsformen) ile anayasal kanunlar ve tüzükler arasında bir hükmü olan “Riksdag Kanunu” (Riksdagsordningen), bütçe süreçleri için genel bir çerçeve çizerler. Bütçe ve bütçe çalışmalarının yapısı Bütçe Kanunu tarafından düzenlenir.

2.2.1.2. Bütçe Sürecine İlişkin Reformlar

İsveç’te yürürlükte bulunan günümüz bütçe hazırlama ve karar verme süreçleri ve yapısı, 1990’lı yılların ortalarında çok kısa bir sürede başlatılmış ve uygulanmış bir dizi reformun sonucudur. Reformları doğuran etken, 1990’ların başında ulusal ekonomi ve devlet finansmanını çok derin etkileyen kriz olmuştur. 1980’li yılların sonlarında bütçe fazlası veren İsveç hükümeti, 1990’ların başlarında çok yüksek bütçe açıklarına ulaşmıştır. Kamu maliyesinin bozulmasında bir etken olarak görülen bütçe sürecinin geliştirilmesi için 1994’den yılından itibaren radikal değişimler başlatılmıştır²⁶⁶.

²⁶⁶ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 122.

Krizler analiz edildiğinde krizlere yol açan faktörlerin başında gevşek bütçe süreci olduğu tespit edilmiştir. Bunun sonuçları da görünürde durdurulamaz kamu sektörü göreceli büyüklük artışı ve dolayısıyla da vergi yüküdür. Dahası İsveç kamu finansmanı, kamu harcamalarındaki baskın hane halkı transferleri yüzünden iş çevrimleri dalgalanmalarına son derece hassas hale gelmiştir. Bu dalgalanmalar ılımlı oldukları sürece, kamu geliri ve harcamalarındaki karşıt etkiler otomatik dengeleyiciler olarak hizmet etmiştir. Fakat 1990'lı yılların başlarındaki gibi büyük dış şoklar, ekonominin sınırların dışına çıkmasına sebep olmuştur. Merkezi hükümet açığı (kamu açığı) fırlamış ve 1993 yılında GSMH'nın % 12'si düzeyine ulaşmıştır. Gayri safi finansal borç 1996'da GSMH'nın % 77'sine ulaşarak yüksek bir seviyeye çıkmıştır²⁶⁷.

Bütçe dengesindeki dalgalanmaları azaltmak, devamlı büyümeyi sağlamak ve sonuçta merkezi hükümetin büyüklüğünü azaltmak için geleneksel aşağıdan-yukarıya artan bütçeleme yaklaşımı yerine çok sıkı yukarıdan-aşağıya bütçesel süreç getirilmiştir.

2.2.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanması

İsveç'de orta vadeli harcama sisteminin uygulanması makro ölçekte gelir, borç ve harcama tahminleri yapılmasına dayanmaktadır. Uygulamanın diğer önemli unsurları genel harcama tavnalarının belirlenmesi ve sistemde yer alan aktörlere sorumluluk verilmesidir.

2.2.2.1. Harcamalara İlişkin Makro Tahmin

Makro tahmin esas olarak Finans Bakanlığındaki Ekonomik İlişkiler Departmanı (DEA) tarafından yapılır. Bu departmanda yapılan çalışma, Ulusal Ekonomik Araştırma Enstitüsü (NIER), İsveç İstatistiksel Ulusal Hesaplar Departmanı, Ulusal Vergi Kurulu, OECD ve diğer uluslararası kurumların çalışmalarının ve bu kurumlardan elde edilen verilerin üzerine inşa edilir.

²⁶⁷ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 58.

Kamu sektörü tüketimi olarak isimlendirilen bileşen için, DEA, idarelerden ve Bütçe Departmanı aracılığıyla yönlendirilen bakanlıklardan veri temin eder. Finans Bakanlığı içindeki Finansal Piyasalar Departmanı finansal değişkenler, özellikle de faiz oranları, için veri sağlar.

NIER, DEA'nın tahminleme işlerine veri sağlamanın yanında, kendi bağımsız makro ekonomik tahminlerini üretir. Makro ekonomik tahminler başlıca bankalar ve diğer özel sektör kurumları tarafından da üretilir. Çok sayıda tahminleyicinin olması DEA tarafından yapılan tahminlerin kontrolünü olanaklı kılar²⁶⁸.

Kısa dönemli makro tahminler bir takım kısmi simülasyon modellerine dayanır fakat bunların çıktıları bazı önemli makro ekonomik büyüklükler tarafından desteklenen yargılar temelinde ayarlanır. Orta dönemli modeller, daha yüksek oranda modellere dayanırlar. DEA, NIER tarafından geliştirilen kısmi denge modelinin daha kısıtlanmış bir şeklini kullanır. NIER'de daha karmaşık bir senaryo-tipli model geliştirme çabaları devam etmektedir.

DEA'daki süreç, sonucunda kamu harcamalarının tahminlenmesinde girdi olarak kullanılan, örneğin, nominal GSMH, nominal GSMG, hane halkı tüketimi, TÜFE, faiz oranları ve istihdam için, bir takım değişkenler için tahminler üretilir. DEA, yıl içinde 4 ila 6 arasında tam tahminleme yapar. Bunların iki tanesi (Bahar Bütçe Kanunu Tasarısı ve Finansman Tasarısı'nın üzerine inşa edildiği) yayınlanır.

Amaç mümkün olduğunca doğru tahminler üretmektir. Finans Bakanlığındaki siyasi içerikli tahminler, güvenilirliklerini tehlikeye düşüreceğini bildikleri için, herhangi bir yönlendirme ve etkiden kaçınırlar. Alternatif tahminlerin varlığı –NIER ve özel sektör kuruluşlarının– resmi tahminlerin üzerindeki denetimi kolaylaştırmaktadır. Örneğin Kanada gibi bazı ülkelerdekine aksine, İsveç'te mali tahminler konusunda oldukça esnek, sistematik tutucu bir önyargı bulunmamaktadır. Ülkenin karşılaşılabileceği dış şokları emecek bir tampon ihtiyacı

²⁶⁸ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 59.

ise bütçenin harcaması üzerindeki belli (açık) bütçe marjınları ile temin edilmektedir²⁶⁹.

2.2.2.2. Gelir Bütçesi Tahmini

Gelir tahmini esasen Finans Bakanlığındaki Mali İşler Departmanının sorumluluğundadır. Yıl içi gelir tahmini de Ulusal Finansal Yönetim Otoritesi (ESV) tarafından yapılır. Borç hanesine yazılan vergiler ve vergi ödemeleri hakkında detaylı bilgi Ulusal Vergi Kurulu tarafından sağlanır. Tahminler nakdin yanında tahakkuk olarak da yapılabilir. Tahminler, her bir vergi tipi için bir tane olmak üzere, bir takım kısmi modellerin yardımı ile yapılmaktadır.

2.2.2.3. Borç Politikasının Uygulanması

Merkezi hükümet borç yönetimi bağımsız bir kurum olan İsveç Ulusal Borç Ofisi'nin (SNDO) sorumluluğunda bulunmaktadır. Amacı riski de göz önünde bulundurarak mümkün olan en düşük maliyet ile borçlanabilmektir. Yönetim için genel kılavuzlar, SNDO'nun tekliflerine dayanarak Hükümet tarafından hazırlanır. Gelecek yıl için teklifler her yıl Ekim ayında Hükümete sunulur. Teklif, ikinci ve üçüncü yıllar ön hazırlık olmak üzere 3 yıllık süreci kapsar. Karar verildikten sonra Borçlanma Ofisi Kurulu gelecek yılların faaliyetleri için detaylı kılavuzlar hazırlar.

2004 yılı için Hükümet uzun dönemli toplam merkezi hükümet borcuna oranı olarak yabancı para cinsinden borçlanmayı düşürme amacını yinelemiştir. Orta dönemli hedef 2006 yılı sonu itibarıyla yabancı para cinsinden borcun % 20'den fazla olmamasıdır. 2004 için borcun ifa hedefi 25 milyar İsveç Kronudur. Fakat Borçlanma Ofisi'nin piyasadaki koşulların değişmesi durumunda hedeften (+ ya da - 15) milyar kayma gösterme hakkı vardır. Ayrıca Borçlanma Ofisi enflasyon bağlı kron cinsinden borç oranını arttırmakla görevlidir. Ortalama nominal kron ve yabancı para borç vadesi için ölçüt değişmeden 2,7 yılda kalmıştır²⁷⁰.

²⁶⁹ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 59.

²⁷⁰ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., ss. 59-60.

2.2.2.4. Harcama Tahmini ve Mali Kapasite

Her bütçe turu için bir başlangıç noktası olarak bir taban seviye tahmin edilir. “sonuç değerlendirme” olarak kavramsallaştırılan taban seviye her bir ödenek ve dolayısıyla toplam bütçe için harcamanın ne olması gerektiğinin bir tahminidir²⁷¹. Taban seviye daha önceki bütçe turlarında karar verilenler dışında herhangi bir politika veya etkinlik hacmi değişikliği olmadığını varsayar. Dolayısıyla taban fiyatlardaki, ücretlerdeki, döviz kurlarındaki ve faiz oranlarındaki değişimler gibi hükümetin acil kontrolünün ötesindeki faktörleri dikkate alır. Doğruluğu ve adaleti arttırmak için odaklanmış fiyat endeksleri (sadece TÜFE değil) kullanılır. İdarelerin normal yönetsel maliyetlerini karşılamak amaçlı ödenekleri için 3 endeks kullanılır: ücretler için, kiralar için ve diğer cari giderler için. Bu ilk taban seviye tahmininden değişken bir oran elde edilir. Varsayılan etkinlik getirilerini yansıtmak için Ulusal istatistiklere dayanan etkinlik faktörü (son 10 yılın hareketli ortalaması olan) son yıllarda % 1,5 civarında seyretmektedir.

Savunma ve altyapı yatırımları gibi ödenekler için farklı özel endeksler kullanılır. Taban seviye tahminleri için kullanılan modeller karmaşıklık bakımından çok farklılık gösterirler. Bazıları geçen yılın (varsayılan etkinlik artışı için uyarlanmış) ödeneğini göstermekten ileri gidemeyen oldukça basit modellerdir. Bazı simülasyonlar temel olarak bireysel hane halkı verisi örnekleme kullanır. Diğer pek çok ödenek için ise daha genel veriler kullanılmaktadır. Tüm modeller kısmidir ama tahmini geri-besleme etkileri gelecek tahminleme dönemlerine dahil edilmiştir.

Günümüzde farklı modellerin sorumlulukları büyük oranda bakanlıklara ve bazen de ilgili idarelere dağıtılmıştır. Fakat uygulamanın başında Finans Bakanlığı bir takım parametreleri bakanlıklara ve idarelere veri olarak sağlayabilmektedir. Söz konusu parametreler farklı fiyat endekslerinin, GSYİH büyüme oranlarının, işsizliğin vb. değerlendirilmesi ile ilgili varsayımlar olabilmektedir. Bazen modeller, gelecekte

²⁷¹ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 60.

hükümet çapında bütçeleme ve geliştirilme aşamasında olan raporlama sistemine dahil edilebilmektedir²⁷².

2.2.2.5. Genel Harcama Tavanları

Genel harcama tavanları 3 yıl için devri (Rolling) bir şekilde belirlenir. Yani, her yıl t+3 yılı için bir genel harcama tavanı belirlenmektedir²⁷³. Parlamentonun harcama tavanları hakkındaki kararı, gerçekte yasal olarak bağlayıcı değildir, fakat uygulamada azami ölçülerde sıkı tutulmuştur²⁷⁴. Genel tavan neredeyse değiştirilemez, harcama tavanlarına bölünmesi daha belirleyici ve nihai biçimini gelecek yıllarda alır.

t+3 yılı için genel harcama tavanının belirlendiği süreç, tamamen doğrusal değildir. Süreç kısmen teknik, kısmen de politiktir. Başlangıç noktası, var olan vergi yapısına ve mevcut vergi oranlarına ilave olarak bu oranlarda daha önceden verilmiş kararlara dayanan merkezi hükümet gelirinin tahminidir. Genel harcama tavanına ulaşmak için gelir tahmininden iş-çevrimlerine göre uyarlanmış fazla hedefi ve hedef bütçe marjı çıkarılır. Mevcut fazla hedefi iş çevrimleri boyunca GSYİH'nin ortalama % 2'sidir ve t+3 yılı için hedef bütçe marjını toplam harcamanın % 1,5'idir. Eğer t+3 yılı harcamalarda önemli bir artışın olacağı bir yıl olarak tahmin ediliyorsa, fazla hedefi ilke olarak yukarı çekilmektedir. Aksi durumda ise hedef düşürülmelidir. Matematiksel gösterim ile²⁷⁵:

$$C_{t+3} = R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - \hat{S}_{t+3}$$

C: tavan R: gelir T: vergiler ve \hat{S} : fazla hedefi

²⁷² GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 60.

²⁷³ Yeni bütçe sürecinin tanıtılmasından sonraki ilk yıllarda, İlkbahar Maliye Tasarısı'nda sunulmuştur ve ayrı olarak onaylanmıştır. İlkbaharda genel harcama tavanının ayrı olarak sunulması ve onaylanmasının sebebi, uzun dönem mali konulara odaklanmaktır. Fakat bu uygulamada 2 bütçe sürecine yol açmıştır. Hükümet programlarının takimi için çok az zaman bırakarak teklif ve genel harcama tavanları hakkında tartışmaları sonbahara kaymıştır.

²⁷⁴ Latin geleneğinin aksine, İsveç'te bütçeler kanun statüsüne sahip değildir.

²⁷⁵ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 60.

Harcama tavanının bu yaklaşımının altında (gelir tarafından gelen) genel olarak vergi yükü ve özeldede bunun marjinal etkileri hakkındaki endişeler yatmaktadır. İsveç Ekonomisi 1990'lı yılların ortalarında krizlerden kurtulurken bunun somut etkisi genel hükümetin ekonomideki payının azalması olmuştur: harcama yönünden % 70'ten % 50'ye. Fakat son 3 yılda bu azalış trendi % 55 civarında sabit kalmıştır.

Öte yandan harcama, yukarıdaki formülde ΔT_{t+3} bir ölçüde içsel hale getirilerek tahmin edilmektedir. Eğer ekonomideki büyüme projeksiyonları ve dolayısıyla gelir, arzu edilen fazla hedefi ve hedef bütçe marjının ötesine işaret ediyorsa, Hükümet vergileri düşürme ve/veya harcamaları artırma kararı verebilir. Eğer tersi bir durum elde edilirse de, harcamalar kısılmalı ve/veya vergiler artırılmalıdır.

Bütçe departmanı, Finans Bakanı ve harcama tavanının tam seviyesini politik olarak belirleyen başbakana sunulmak üzere farklı senaryolar hazırlamaktadır. Harcama tavanları nominal olarak ifade edilirler. Hükümet harcamaları için ifade edilen nominal bir tavan, Merkez Bankası tarafından belirlenen enflasyon tavanının güvenilirliğini artırır. Bu husus, kamu sektörünün ulusal ekonominin önemli bir kısmını oluşturduğu diğer ülkelerde de oldukça önemlidir.

2.2.2.6. Harcama Alanı Tavanları

İsveç'te gelecek yıl için detaylı bütçenin hazırlanma sürecinin başlangıç noktası t+2 yılıdır. t+2 yılı için toplam harcama tavanı, ilke olarak değiştirilir fakat hükümet bugünü kadar bir önceki yıl kabul edileni (teknik sebeplerden dolayı yapılan ayarlamalar hariç) onaylamıştır. Bütçe reformundan sonraki ilk yıllarda gösterge harcama tavanlarını Hükümet hazırlamış ve Parlamento ilkbaharda karara bağlamıştır. Fakat uygulama şimdi daha farklıdır. Hükümet, harcama alanı dağılımlarını önceden karara bağlamıştır ve bu dağılımlar detaylı bütçe teklifi

hazırlamak için detaylı birer kılavuz olarak hizmet etmektedir. Örnek olarak, yaklaşık 500 ödenek için teklif edilen dağılım gösterilebilir²⁷⁶.

Harcama alanları arasındaki dağılımlar için başlangıç noktası yukarıda açıklanan taban seviye hesaplamaları veya sonuç değerlendirmeleridir. Bakanlıklar, yönetimleri altındaki idareler tarafından hazırlanan bütçe taleplerini de sunarlar. Bu taleplerde bakanlıklar belirli alanlarda daha fazla dağılım isteyebilirler ve en azından uygulamada, bir önceki baharda Parlamento tarafından karara bağlanan harcama alanı tavanı ile sınırlı değillerdir. Bunu, ilgili bakanlık ve Finans Bakanlığındaki Bütçe Departmanının bazı durumlarda Finans Bakanı ve hatta Başbakanın yer aldığı görece yoğun pazarlıklar takip eder. Fakat Mart ayında Kabine tarafından harcama tavanları belirlendikten sonra bakanlıklar, ilke olarak Bütçe Kanununda sunulan bireysel ödeneklere nihai dağılımı hazırlarken buna saygı göstermelidirler. Teknik sebeplerden veya temel varsayımlardan, dolayı bazı uyarlamalar yapılmak zorundadır; örneğin istihdam/işsizlik yeniden gözden geçirilmelidir²⁷⁷.

2.2.3.7. Uyuşmazlıkların Çözümü ve Uzlaşma

Hükümette karar almayı kolaylaştıran önemli bir faktör tüm kararların Kabine tarafından tek bir organ olarak alınmasıdır. Dolayısıyla bakanlıklar ve Finans Bakanı arasında iki-taraflı pazarlıklar için daha az zaman harcanmaktadır. Zaman zaman parlamentodaki karar alma sürecinde olduğu gibi, alanında harcama artışı isteyen bir bakan, kendisi gibi bakanlarla bu harcamasına fon bulma konusunda (diğer alanlarda harcama azaltma şeklinde) karşı karşıya gelebilmektedir²⁷⁸.

Daha kapsamlı her karar ve pazarlık süreci bakanlar ile veya Bütçe Departmanı ve bakanlar arasındaki pazarlıklar ile Hükümet Ofislerinde daha aşağı bir seviyede ele alınmaktadır. Bütçeleme sürecinde getirilen yeni yukarıdan-aşağı sisteme rağmen Bütçe Departmanı önceki dönemlere kıyasla düşük-seviyeli pazarlık

²⁷⁶ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 61.

²⁷⁷ 2004 yılında tahakkuk-tabanlı bir bütçe, “gölge bütçe harcama alanları” yerine “politika alanlarına” ayrılması planmıştır.

²⁷⁸ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 62.

ve karar süreçlerine dahil olma eğilimine sahiptir. Fakat durumun farklılıklarını ele almak için iyi hazırlanmış süreçler mevcuttur; göze çarpan konular çıkmakta ve bunlar hiyerarşik olarak daha yüksek seviyelerde ele alınmaktadır. Bütçesel sorunlar zaman zaman Başbakan düzeyine kadar çıkabilmektedir.

2.2.3.8. Harcama Tavanlarının Uygulamadaki Durumu

Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı hükümet içi pazarlıklara penceresini tamamen kapatmamıştır. İlke olarak bakanlıklar Parlamento tarafından belirlenen tavanlara saygı göstermek durumunda olsalar da ek fonlar için bütçe tekliflerini ihtiyaçları için bir araç olarak kullanabilmektedirler. Fakat bu teklifler sınırı aşırı derecede aşamazlar çünkü aksi durumda ciddiye alınmazlar. Dolayısıyla tavanlar idarelerin ve bakanlık teklifleri için kesin bir sınır olarak değil, bir sınırlama olarak hareket etmektedir. Hükümet harcamasının etkinliğini değerlendirmenin daha sistematik ve yapılandırılmış bir yolu istediği için, özellikle daha programlı toplamlar için, “idareler ve bakanlıklar durumların tartışmak için en azından bir resmi kanala sahip olmalıdır” fikrini ortaya atabilir²⁷⁹.

2.2.3.9. Harcama Alanları Arasında Bütçenin Nihai Dağılımı

Harcama alanları arasındaki ve harcama alanları içindeki teklif edilen dağılım Bütçe Tasarı Kanunu ile nihai halini alır. Harcama alanları arası nihai alan dağılımları Kabine tarafından Mart ayı geri çekmesinde karara bağlananlar ile çok benzerlik gösterir. Son yıllarda bu ikisi arasındaki fark % 1'den az olmuştur ve neredeyse sadece makro çevredeki değişimler ve/veya diğer dışsal faktörlerdeki değişimlerin tahminlerin yeniden gözden geçirilmesi gerektirdiği yetkilendirme programlarında ortaya çıkmıştır. Prensip bu değişimler normal olarak artmaktadır. Uygulamada, bu durum, çoğunlukla, bütçe marjının da bir düşüşe sebep olmaktadır.

t+2 zamanı için Bütçe Tasarı Kanununda 1 yıl önce sunulmuş geçici harcamalar arası dağılımlar ile nihai dağılımlar arasındaki farklar, önemli ölçüde

²⁷⁹ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 63.

farklı olma eğilimindedirler. En son 2 Bütçe Tasarı Kanununda t+2 ve t+3 harcama alanı ayrıntılı analizinin önemi, sıkı tavanlar koymak yerine için Parlamentodan “tahmin edilen sonuç değerlendirmeyi onayla” şeklinde ricada bulunarak önemsiz gösterilmiştir. Gelecek yılın bütçe turunda, t+3 için dağılımlar sadece gösterge olmaya devam ederken ve önemli bir değişiklik olmayacağı varsayılırken t+2 için dağılımlar yine daha belirli statüye sahip olabilir²⁸⁰.

2.2.3.10. Bütçe Sürecinde Yer Alan Katılımcıların Sorumlulukları

Bütçe tespitinde şu veya bu şekilde Parlamento, Başbakanlık, Finans Bakanlığı, bakanlıklar²⁸¹ ve kamu idareleri dahil olur. Yukarıdan-aşağıya bütçeleme modelinin ortaya çıkışı bir taraftan ana dağılım kararları bağlamında Finans Bakanlığının rolünü güçlendirmiştir. Aynı zamanda model, bakanlıkların farklı harcama alanları arasında bütçe kaynaklarının dağılımı için daha fazla sorumluluk almalarını sağlamıştır.

Prensip olarak, bireysel ödenekler hakkında karar verme sorumluluğunun tamamen bakanlıklara verildiği düşünülebilir. Fakat bu durum gerçekleşmemiştir. Bütçe departmanı, harcama-içi olan seviyesinde pek çok detaylı kararda iyi veya kötü yer almaktadır. Bunun için gerekçe Bütçe Departmanının mali sonuçları her kararda yer alması gerektiği yönündeki özel kurallardır. Bu durumu Bütçe Departmanının bütçedeki her bir kararda yer alması gerektiği şeklinde yorumlamak mümkündür. Diğer yandan, yürürlükte olan yukarıdan-aşağıya karar alma mekanizması ile toplam harcama üzerindeki her etki etkin bir şekilde bloke edilmiştir. Departmanda mevcut eğilim, Departmanın tek önemli görevinin potansiyel harcama kısıtlamaları için bütçeyi ayrıntılı olarak incelediği finansal krizler döneminde olmuştur²⁸².

Departman, kendileri için kamu sektörünün diğer kısımlarında iyi bir kariyer elde etmek isteyen görece genç profesyonellere Bütçe Departmanı’nda birkaç yıl

²⁸⁰ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 63.

²⁸¹ Başbakanlık ve bakanlıklar birlikte “Hükümet Ofislerini”ni oluşturur.

²⁸² GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 63.

çalıştıran bir kaldıraç olarak hizmet etmektedir. Kaynakların, harcama alanları arasında dağılımının artan sorumluluğu, personel yapısı veya personel yeteneklerinin sistematik bir güncellemesi gibi olması gereken herhangi bir önemli değişikliğe henüz yol açamamıştır. Bakanlıklarda, bütçe çalışmalarının koordinasyonu ile sorumlu birimler daha önemli roller oynamaya başlamışlardır.

Yaklaşık 2500 sayfadan oluşan Bütçe Tasarısı Kanunu Hükümet Ofislerindeki teknik personel tarafından hazırlanmaktadır. Bakanlar, devlet sekreterleri ve politika danışmanları örneğin kaynakların harcama alanları arasında tahsisi gibi politikanın bütçede yansıdığı konularda az ya da çok yer almaktadır.

Finans Bakanı genel harcama tavanında çok önemli politik sermaye yatırımı veri iken bütçenin durumunu yakından takip eder. Son yıllarda, bütçelerin yetersizliğinden dolayı, artırım kararları vermeye zorlanmaktadırlar. Hacim cinsinden olan şeylerde en önemli araç doğrudan harcamaların vergi harcamasına dönüştürülmesidir. Bu artış zaman zaman, belirli faaliyetlere sağlanan vergi muafiyeti şeklinde olabilmektedir. Çok görülen yıl sonu önlemi de ödemelerin gelecek yıla ertelenmesidir. Fakat tüm bu araçlar toplam hacim cinsinden kısıtlı kalmakta ve toplam bütçenin % 1'ini asla geçmemektedir. Artışların maliyetleri ekonomik olmaktan daha çok politiktir²⁸³.

²⁸³ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 64.

2.2.3. Orta Vadeli Harcama Sistemi Süreci

İsveç'te orta vadeli harcama sistemi süreci yasalaşması, yürütülmesi ve yıl içi yapılacak değişikliklerden oluşmaktadır.

2.2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Yasalaşması

1990'lı yılların ortalarında yaygınlaşan yukarıdan-aşağıya çok yıllık bütçeleme iki önemli temel üzerinde durmaktadır: Yukarıdan-aşağıya bütçe hazırlama süreci ve Parlamentodaki yukarıdan-aşağıya karar alma süreci. Kamu sektörünün devamlı artan büyüklüğü 1930'lu yıllardan bu yana çoğu zaman iktidarda olan partinin (İsveç Sosyal Demokratik Parti) bilinçli politik kararlarında yaptığı gibi parlamentoda karar alma süreciyle ilgili de çok şey yapmaktadır. Koalisyon partileri ve hatta bireysel olarak parlamenterler gözde alanlarda yüksek harcama için teklif ile ilgili hiçbir sorumluluk olmadan yapabilmekteydiler. Bu tip dinamiklerin önemi, 1990'ların başlarında gerçekte muhtemelen mali olarak muhafazakâr partilerin koalisyonunu her bir ortağın harcama tercihlerinin (bütçe disiplinin bozulmasına rağmen) büyük oranda uzlaştırıldığı zaman açık hale gelmiştir²⁸⁴. Yeni süreçle birlikte, parlamento üyeleri tekliflerinin nasıl finanse edileceği ile ilgili bir teklif vermedikçe harcama teklifi vermezler, somut olarak genel tavan daha önceki bir kararla sabitlendiği için harcamalar kısılacaktır.

Yukarıda açıklandığı gibi genel harcama 3 yıllık döner dönemlerde ayarlanmıştır. Her yıl, yeni bir yıl eklenmekte ve muhtemelen de teknik sebeplerle bazı değişikliklerle t+2 yılı için tavan yeniden onaylanmaktadır.

Gelecek yılın bütçesi hakkındaki karar süreci genel tavan için yeni bir karar ile başlar. Bu karar, 27 harcama alanına dağılım ve hükümetin gelirlerini etkileyecek herhangi vergi değişimi ile birlikte bir paket olarak alınır. Karar, hükümet tarafından hazırlanan gelir tahminlerine dayanır.

²⁸⁴ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 64-65.

Paket teklifi Finans Komitesi tarafından hazırlanır ve tüm meclisin oylamasına sunulur. Finans Komitesinin yapısı meclisin yapısını yansıtır dolayısıyla gelecekte Finans Komitesi tarafından hazırlanan teklif (bazı küçük detaylar hariç) hükümetin teklifi ile örtüşür.

Genel tavan ve harcama alanları tavanları belirlendikten sonra harcama tavanlarının yaklaşık 500 ödenek arasında dağılımı farklı alanlar için sorumlu komiteler tarafından hazırlanır. Bu teklifler yine büyük oranda hükümetinkiler ile örtüşür. Bu detaylı harcama alanı dağılımları birer paket olarak oylanır.

Prensip, Parlamento bütçe konusunda en üst makamdır. Fakat bütçe hakkında Parlamentodaki oylamanın kuralları, hazırlanan tekliflerin reddedilmesi için, muhalefetin hükümetin teklifine karşı olarak tek bir pakette karar birliğine varmasını gerekli kılmaktadır. İsveç'te azınlık hükümetlerinin yönetimini olanaklı kılan nisbi oylama sistemlerinde hükümetin eli oldukça güçlenmektedir. Son yıllarda, Sosyal Demokratlar aritmetik olarak ihtiyaç duymamalarına rağmen bütçe tekliflerine desteklerini sağlamak için iki muhalefet partisi ile (Yeşiller ve Sol Parti) rutin olarak bir diyalog içinde olmayı tercih etmiştir²⁸⁵.

Bütçe tasarısı bittikten ve yasamaya transfer edildikten sonra kanun ile ilgili olarak yürütmenin yapacağı şeyler çok sınırlıdır. Nihai teklifteki karar, yani Bütçe Tasarısında ne yazıyorsa, Kabinenin ortak kararı olarak kabul edilir. Dolayısıyla tüm bakanlar, bununla sınırlıdır ve en azından kamusal alanda buna karşı olarak görüş belirtmezler.

Bütçedeki tüm kararlar Parlamento tarafından alınır alınmaz, bakanlıklar Bütçe Departmanı ile yakın işbirliği içinde idarelerin, sorumlu oldukları ve bu ödeneklerle ilgili olarak koşulları, hedefleri ve raporlama gerekliliklerini resmi olarak bildirecekleri ödenek mektupları'nı hazırlarlar. Ödenek mektupları tek bir ödenek için veya bir idarenin yönetimi altındaki ödenekler seti için hazırlanabilir. Ödenek mektupları ödeneğin doğasına bağlı olarak az miktarda farklılıklar arz

²⁸⁵ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 65.

edebilir, fakat bir idarenin işleyişi söz konusu olduğunda amaçlar, sonuç göstergeleri ve özel raporlama gereklilikleri bölümü, gelecek yıl için görevler bölümü ve idarenin etkinliklerinin finansmanı bölümünü içermelidir. İkincisi, yıl içi ödenek, ertelenen ödeneklerin planlı kullanımının belirtilmesi, ödenek kredisi için bir tavan yani gelecek yılın ödeneğinden borç alma hakkı, idarenin kontrolü altındaki harç gelirlerinin bir tahmini, sabit varlıklara yatırım için borçlanma tavanı, kısa-dönem nakit-akışı ihtiyaçlarını karşılamak için kredinin tavanı ve açıkça yetkilendirilmiş özel uzun dönemli veya çok yıllık anlaşmaları içermelidir²⁸⁶.

Hükümet tarafından ödenek mektuplarının hazırlanması ile paralel olarak, Parlamento nihai merkezi hükümet bütçesini toplar ve yılbaşından birkaç gün önce hükümete teslim eder.

2.2.3.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminde Bütçenin Uygulanması

Bütçenin kanunlaştıktan ve ödenek mektupları yayımlandıktan sonra bütçenin yürütülmesi idarelere devredilir. İdarelerin yönetim giderlerini finanse eden ödenekler çerçevesinde, yıllık ödeneğin 1/12'si hükümetin hesaplarını bulundurduğu ticari bir bankanın faiz getiren bir hesabına aktarılır²⁸⁷. Ödemeler, idarelerin kendileri tarafından hiçbir merkezi hükümet hazinesinin müdahalesi olmadan yürütülmektedir. Eğer likidite gereği elde olandan fazla olursa, bu banka hesaplarında açık olan kredi olanakları ile karşılanabilmektedir²⁸⁸.

Dolayısıyla geleneksel bütçe prensiplerinin katı yıllık olma kuralı ortadan kaldırılmış ve yürütmenin tüm kontrolleri ex-post hâle getirilmiştir. Blok ödenekler, hesaplar arası nakiller, ödenek kredileri, borç ve kredi olanakları tarafından ortaya konulan daha esnek çerçeve ile birlikte idarelerin buna göre davranmaları beklenmektedir ve öyle de davranıldığı düşünülmektedir.

²⁸⁶ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 66.

²⁸⁷ Yakın gelecekte, Hükümet pek çok bankadan ödeme ve grup hesabı hizmeti teklifi verecek. İsveç Borç Ofisi hükümet ödemelerinden ve grup-hesaplarının gün sonu- takas işlemlerinden sorumludur.

²⁸⁸ Transfer ödemeleri ile ilgili olarak, bunlar da hükümet grup hesabının alt hesapları aracılığı ile yönlendirilirler fakat Ulusal Borç Ofisi tarafından kontrol edilen genel hükümet hesabından ödeme gününde ikmal edilirler.

Muhasebe, idarelere bırakılmıştır ve dünya çapında özel sektörde kullanılan ilkeler genel kabul görmüş muhasebe ilkelerine göre yapılmaktadır. Genel hesapların tümü mevcuttur, yani, merkezi fonlamanın yanında, satış geliri ve harçlar, tüm giderler ve varlık ve yükümlülükler gibi tüm diğer gelirleri içermektedir. Bazen bütçe muhasebesi adı verilen ödenek ve kontrol takibi genel hesaplara entegre edilmiştir²⁸⁹.

Bütçe hesaplarından elde edilen bilgi aylık olarak merkezi hükümet finansal yönetim bilgi sistemine transfer edilmektedir. Her bir bireysel idare için, tahakkuk-tabanlı hesaplar yılda iki defa hazırlanmakta ve tüm Merkezi Hükümet için toplam hesaplara konsolide edilmektedir. Bütçeleri birleştirme işlemi Ulusal Finansal Yönetim Otoritesi tarafından yapılır.

Tüm idareler, her yıl finansal denetime tabidirler ve gerekli durumlarda da performans denetimi yapılır. Parlamentonun altında İsveç Ulusal Denetim Ofisi'nin kurulması ile konsolide hesaplar da denetlenecektir. İyi ve sorumlu finansal yönetimi teşvik edecek diğer bir mekanizma da idarelere Ulusal Finansal Yönetim Otoritesi tarafından verilen yıllık değerlendirmelerdir²⁹⁰.

2.2.3.3. Mali Yılda Bütçede Gerçekleştirilen Değişiklikler

İlkbahar Finansal Kanunu ve Eylül ayındaki normal Bütçe Kanunu ile bağlantılı olarak yılda iki kere ilave tahminler hazırlanmakta ve Parlamento'ya sunulmaktadır. Yeni harcama için yapılan herhangi bir teklif genel harcama tavanında yer almalıdır (normal olarak ilgili harcama alanı tavanında). Yani, diğer alanlardaki kısıtlamalar için teklifler ile birlikte alınmalıdır. Bunun dışında bir teklif kabul edilmemektedir. Yeni tekliflerin maliyetlenmesi Bütçe Tasarısında sunulan normal teklifler için yapılanla aynı işleme tabii tutulmaktadır. Fakat yeni tekliflerin sayısı ve hacmi kısıtlıdır. Son yıllarda yeni teklifler için araçlar yerine, yetkilendirme

²⁸⁹ Fakat bu entegrasyon tamamen doğrusal ve saydam değildir çünkü bütçe hesapları genel hesaplardan farklı prensiplere sahiptir. Bütçe kontrol takiplerini, tahakkuk muhasebesi ile uyumlu şekilde ödenek tanımlaması aracılığıyla genel hesaplarla tam entegre etme çabaları çıkmaza girmiştir.

²⁹⁰ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 66.

programlarındaki beklenmedik hacim artışları ile baş edebilmek için ilave tahminler gerekli olmuştur.

2.2.4. Genel Değerlendirme

Yeni süreç bütçe hazırlama ve karar verme tekniklerini değiştirmiş olsa da eski alışkanlıkların tamamen yok olması vakit almaktadır. İsveç'te politikacıların geleneksel olarak yaptıkları şey seçmenlere "reform" adı altında ek sosyal yardım sözü vermek olmuştur. Ancak bu sözün tutulması ise başka harcama alanlarında beklenmedik artışların olmamasına bağlıdır. Bu, maalesef değişmez bir şekilde çok optimistik bir varsayım olarak kalmıştır ve bedeli de acı verici kararlar ve yıl sonu tavanına uymak için araçlar geliştirmek (doğal sonuç olarak da güvenilirlik kaybı) olmuştur²⁹¹.

Sonuçlara artan oranda odaklanma ile birlikte yukarıdan-aşağıya bütçeleme süreci bütçenin kapsamlı yapısını daha bütüncül ve sistematik bir şekilde düşünme imkânı doğurmuştur. Bu imkândan henüz tam olarak faydalanılamamıştır. Tabii ki, bilimsel olarak hesaplamanın ve anlamlı bir yolla hükümet kaynaklarının optimal sektör dağılımının ne olacağına karar vermenin imkânsız olduğu da bilinmelidir. Bunun anlaşılabilmesi için engel çok sayıda belirsizlik, potansiyel sinerji ve dış etken vardır²⁹².

Fakat halen daha programların (daha genel seviyelerde bile) etkinlik ve verimini analiz etme biçimi hakkında pek çok şeyin yapılabileceği ve harcanan emeklerin sonuçlarının politik süreçte besleneceği iddia edilebilir. Bunun olabilmesi için, farklı aktörlerin bütçe sürecindeki rollerinin daha net bir işbölümü ve sorumluluk alanı belirlemek için yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Bu tespitin önündeki engellerden biri de bütçe sürecindeki kısıtlı bilgi teknolojisi (IT) desteği olmuştur. Teknoloji yetersizliği yakında tüm bakanlıklarda ve idarelerde hizmet verecek internet tabanlı FMIS'in kurulması ile değişmesi beklenmektedir. Fakat yeni yukarıdan-aşağıya yaklaşımda sorumluluk paylaşımının daha iyi devam

²⁹¹ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 67.

²⁹² GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 67.

ettirilebilmesi için IT hizmeti gerekli fakat tek başına yetersiz bir koşuldur. Kültürel devrim ve yeni yetenekler Kabine Ofisi'nin tüm seviyesinde gerekli olacaktır²⁹³.

Yeni çok yıllık yukarıdan-aşağıya bütçe süreci bütçenin kapsamını gelmekte olan yılın ötesine genişletmiştir. Fakat bu uzun dönemin (harcama tavanının 3 yıllık kapsamının ötesinde) otomatik olarak sistematik finansmanına yol açmamıştır. Diğer pek çok Avrupa ülkesinde olduğu gibi İsveç için de 2008 yılı sonrası periyot için mali perspektif yaşanan nüfustan dolayı oldukça sorunludur. İsveç, Avrupa Birliği'ndeki diğer çoğu ülkeden daha yüksek bir bütçe dengesi hedefine sahiptir. Fakat bu halen daha eğer yaşanan nüfus gelecek neslin yükünü kaldıramazsa gerekli tamponu inşa etmekte yeterli hırsla büyük olasılıkla sahip değildir. Problem İsveç için özel ve kronik bir sorundur fakat tüm OVHS tipi çabalar için kapsamlıdır (orta dönemi bütçe sürecine dahil etmede) uzun dönem de gözden kaçırılmamalıdır. Sorun çıktıyı kısa-dönemin feda edilen çıkarları ve oy maksimizasyonu yerine uzun-dönem toplam rasyonelliğinin çıkarına olacak şekilde biçimlendiren (İsveç'teki yeni yukarıdan-aşağıya bütçeleme süreci gibi) politik karar alma için bir çerçevenin ortaya konulmasıdır.

Genel ve sıkı bütçe kısıtları mali disiplin için gereklidir; fakat bunların nasıl tanımlandıkları fark oluşturmaktadır. Bu konuyla ilgili çok farklı boyutlar vardır. Örneğin, bu kısıtlar için muhasebe temeli ne olmalıdır? İsveç'te hacim kısıtları için (harcama tavanı için kapsamlı bir kavram kullanmak için) muhasebe temelli bütçe hesaplarıdır ve bunlar harcama tabanlıdır. Alternatif bir yöntem de hacim kısıtlarını tahakkuk tabanlı genel hesaplara dayandırmaktır. Bu iki hesap seti arasındaki farklardan biri yatırımın nasıl ele alındığıdır. Tahakkuk-tabanlı hesaplarda sadece yıpranma payı yer alırken, bütçe hesaplarında yatırımın tümü yer almaktadır. Harcama tabanlı bütçe hesaplarında yatırımın ele alınması yatırım giderlerinin genel kısıtlarla bağlantılı olarak tekrarlanan harcamalar ile rekabet etmesi anlamına gelmektedir. Bunun zor mali koşullardaki etkilerinden biri, en kolay biçimde,

²⁹³ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 67.

hükümetin yatırım üzerinde daha ihtiyari gücü olduğu için bütçe kısıtlarının yatırımlara odaklanmasıdır²⁹⁴.

Genel hacim tavanı ile ilgili ikinci önemli konu neyin dahil edileceğidir: tüm genel hükümet için toplam harcama/maliyet mi? Eğer kısıt sadece merkezi hükümeti kapsayacaksa, bu toplam harcama/maliyeti mi yoksa sadece merkezi fonlarla finanse edilenleri mi kısıtlayacaktır?²⁹⁵

Dahası, tüm harcama/maliyet çeşitleri dahil edilmeli mi yoksa hükümet kısa dönemde bunlar üzerinde çok düşük kontrole sahip olduğu için bazıları dışarıda mı bırakılmalıdır? İsveç'teki uygulamada, merkezi hükümet borcu faiz ödemeleri dışarıda bırakılmıştır. Bunların, faiz oranlarının çok oynak olduğu ve İsveç hükümetinin borçlarını ödemeyeceği yönünde en ufak bir endişenin bile (örneğin faiz ödemelerinin tavanının altında bırakılması amacı ile) faiz oranlarını çok yukarılara çektiği 1990'ların türbülans yılları hariç, iyi sebepleri vardı. Bugün olduğu gibi daha istikrarlı durumlarda seçim o kadar açık değildir. Kısa-dönemde faiz ödemeleri büyük ölçüde dışsaldır. Fakat orta ve uzun dönemde hükümet bunları borç politikası ile etkileyebilir. Faiz ödemelerini tavan içine dahil etmek gelecek nesillerin faydası için borcu düşürme teşviklerini arttıracaktır.

Emeklilik fonları gibi bütçe dışı fonlar vardır. İsveç'te bu fonlar da dahil edilmektedir. Çünkü ödemeler doğası gereği düzenli hükümet harcamalarına çok benzemektedir ve politik kararlardan etkilenebilir. Fonlanan bir sistemde ise hükümetin böyle bir hakkı yoktur ve dahil edilmesi doğru olmayacaktır.

Bütçe dengesi bağlamında, ulusal hesaplar cinsinden tanımlanmıştır. Farklı kavramlar ile tanımlanmış iki genel sınırın olması işleri teknik ve pedagojik olarak karmaşıktır. Dengenin hesaplandığı alanlar için tahakkuk tabanlı hesapların mevcudiyeti veri iken, bir alternatif de bunun doğrudan tahakkuk

²⁹⁴ GUSTAFSSON; 2004, a.g.e., s. 68.

²⁹⁵ Merkezi fonların diğer gelirler ile havuzda toplandığı durumlarda, belirli bir finansman kaynağına bir harcama/maliyet'in en azından güvenilir bir yolla atfedilip atfedilemeyeceği gibi teknik bir sorun ortaya çıkar. Eğer hesaplarda bunu güvenilir bir şekilde yapmazsak, bunu farzedilen bir kısıt dizayn edilmeli midir?

muhasebesi koşulları altında tanımlanması olabilir. Dolayısıyla hesaplanan denge karşılaştırılabilir amaçlı Maastricht Kriterleri koşullarına dönüştürülebilir.

2.3. ALMANYA

Orta vadeli mali planlama anlayışının istikrarlı bir mali araç olarak uygulandığı bir başka ülke Almanya'dır. Aşağıda sırasıyla sistemin tarihsel gelişimi, sistemde yer alan katılımcılar ve uygulamada izlenen yöntem ele alınmıştır.

2.3.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci

Almanya'da 1969 yılında yapılan bütçe reformu merkezi ve bölgesel hükümetlerin bütçe yasaları için zorunlu, standartlaşmış bir çerçeve oluşturmuştur. Reformda ilk olarak Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasasındaki kanun hükümleri (109–115. bölümler) gözden geçirilmiş ve sonrasında, Bütçe İlkeleri Yasası kabul edilmiştir. Bütçe İlkeleri Yasası, federal hükümet ve eyaletlerin, bütçelerini yönetirken uymaları gereken genel ilkeleri içermektedir. Yasa, Alman Federal Hükümeti'nin Federal Bütçe Yönetmeliği'nin ve Federal Almanya Cumhuriyeti'nin tüm eyalet devletlerinin (Lander) Eyalet Bütçe Yönetmelikleri'nin üzerine inşa edilmesi için bir altyapı oluşturmuştur.

1967 yılına gelindiğinde ise uygulamaya Ekonomik İstikrarı ve Büyüme Teşvik Yasası (STWE) girmiştir. Bu yasa ile bağlantılı olan bütçe reformuyla getirilen yenilikler aşağıda sayılmaktadır²⁹⁶:

“- Federasyon ve eyaletler bütçe yönetimlerinde makro ekonomik denge gereksinimlerini dikkate alacaklardır (istikrarlı fiyatlar, yüksek istihdam oranı, istikrarlı yeterli ekonomik büyüme ile birlikte dış denge).

²⁹⁶ Astrid LUBKE; **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings** “Performance Management, and Fiscal Transparency Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany”, Bölüm 7, Mart 2004, s. 85.

- Borçlanma miktarı bütçe tahminleri için verilen toplam yatırım harcamalarını geçemez (Bütçe İlkeleri Yasası md.15). Bu kurala istisnalar ise sadece makroekonomik dengeden önemli ve devamlı sapmalar olduğunda hoş görülebilir.

- Federasyon ve eyaletler bütçe yönetimlerini 5 yıllık dönemleri kapsayan finansal planlarına dayandırır (Bütçe İlkeleri Yasası md.50).

- Federal Finans Bakanlığı (FMF) tarafından Başkanlık edilen Finansal Planlama Kurulu; Federasyon, eyaletler, yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin birliklerinin finansal planlarını koordine etmek için önerilerde bulunması için kurulmuştur ((Bütçe İlkeleri Yasası md.51).

Ayrıca bu düzenlemelere ilave olarak Federal Hükümet, eyaletler ve yerel otoritelerin bütçelerinin tek bir kritere göre değerlendirilebilmesi için şu özelliklere dayanan standartlaştırılmış bir bütçe sistemi geliştirilmiştir:

- “Amaca göre sınıflandırma sistemi: Gelir ve giderler kategorilere göre sınıflandırılır (örneğin, vergi geliri, personel gideri, faiz ödemeleri ve yatırım giderleri).

- İşlevine göre sınıflandırma sistemi: Gelir ve giderler kamu yönetiminin görevlerine göre sınıflandırılır. (Örneğin, savunma, çevresel koruma ve muhafaza, sağlık)”.

2.3.1.1. Orta Vadeli Finansal Planlama Gerekliliği

Almanya’da orta vadeli finansal planlamanın gerekliliğine şu nedenlerle ihtiyaç duyulmuştur:

“- Yıllık bütçede yer alan kararları alırken orta vadede kamu finansmanında ortaya çıkması muhtemel gelişmeleri hesaba katabilmek,

- Yeni önlemler, reform projeleri, kanunlar ve benzerlerinin finansal etkilerini erken bir aşamada tanımlayabilmek,

- Gelecek yıllardaki maliye politikası faaliyetleri için mevcut kapasiteyi tam zamanında değerlendirebilmek ve,

- İstenmeyen maliye politikası eğilimlerini, uzun-dönem etkileriyle birlikte, tam zamanında tanımlayabilmek ve bunlara erken bir aşamada karşı koyabilmek için gereklidir”.

Reformdan bu yana orta vadeye bağı bir yaklaşım uygulamak elbette ki bütçe ve maliye politikasının tüm kısımlarında önemli hale gelmiştir. FMF tarafından kullanılmasıyla finansal plan, bütçedeki aşırı talepleri azaltmak için yararlı bir araç haline gelmiştir. Her yıl finansal plan hazırlama zorunluluğu federal hükümet içinde mali disiplin ve sorumlu bütçe politikası farkındalığını arttırmakta ve dengeli maliye politikasının teminine yardım etmektedir. Bu yolla maliye politikası için duyulan bir ihtiyaç erken bir aşamada tanımlanabilmektedir. Ancak finansal planlama değerli bir araç olsa da sağlıklı bir maliye politikasının uygulanmasını garanti etmez.

2.3.1.2. Finansal Planlamanın Amacı ve Dönemi

Finansal planlama, planlamanın fiili süreci anlamına gelecek şekilde kullanılır. Finansal plan ise, bu sürecin çıktısıdır. Finansal planlama detaylıdır. Finansal planlama, planlama döneminde bütçede yer alan tüm bireysel gelir ve gider durumlarının bütçe başlığı tarafından oluşan detaylı planlamayı kapsar. Almanya’da mevcut uygulamada finansal planlama, üniteler ve departmana ait bütçeler şeklinde gruplanmış ve 1100 gelir başlığı ve 5300 gider başlığını kapsamaktadır²⁹⁷.

Finansal planlama kapsamlıdır. Kesin olarak ayrılmış harcamaları ve orta vadeli planlama döneminde belli belirsiz doğabilecek riskler için karşılıkları kapsar. Sağlıklı finansal planlama yeterli düzeyde rezervleri de içermelidir.

Finansal planlama makro-ekonomiye uygundur. Planlama her yıl Nisan ayında Federal Hükümet tarafından üretilen toplam ekonomik kalkınma orta vadeli öngörülerine dayandırılır. Planlama ile harcamalar yönünden emek piyasası giderleri ve gelirler yönünden vergi gelirlerine özel hesaplamalar yapılabilir. Ek olarak, gelir planlaması için, “Vergi Tahminleri Üzerinde Çalışan Birim” tarafından üretilen verilere de başvurulur. Bu çalışma birimi, bireysel uzmanların yanında federal ve eyalet hükümetlerinden uzmanlardan da oluşur.

²⁹⁷ LUBKE; 2004, a.g.e., s. 86.

Finansal planlama, planlı ekonomilerde kullanılan tipte sabit beş-yıllık plan değil, devri veya tekrarlayan (Rolling) bir plandır. Her bütçe hazırlanışında, orta vadeli bütçelemenin mantığına uygun olarak federal hükümetin finansal planlaması Federal Finans Bakanlığı tarafından 1 yıl ileri alınarak güncellenir. Örnek olarak, 2005 federal bütçesi hazırlanmaya başlanırken, mevcut 2003–2007 finansal planının da 2004–2008 finansal planına döndürülmesi ile başlamaktadır.

Planlama dönemi 5 yılı kapsamaktadır. İçinde bulunulan mali yıl (2004), gelecek mali yıl için taslak bütçe (2005), 3 planlama yılı (2006-2008). Almanya’da 5 yıllık dönem en uygulanabilir dönem olarak kararlaştırılmıştır. Bu süreye gerekçe olarak “daha uzun bir planlama dönemi çok fazla belirsizlik içereceği” belirtilmiştir.

Karşılaştırma yapılabilmesi için, yayınlanan finansal plan bütçe ile aynı sisteme göre hazırlanmaktadır. Yayınlandığı gibi Alman finansal planında giderler, işlevsel özelliklerine uygun olarak yaklaşık 40 kategorinin bir araya gelmesiyle sunulmaktadır. Fakat bütçedeki yaklaşık 5300 gider ve 1100 gelir başlığının tüm orta vadeli planlama verisi yönetimde mevcuttur²⁹⁸.

Finansal plan, hükümet planıdır. Plan, bakanlar ile başlık başlık tartışılmakta ve gözden geçirilmektedir. Sonra ana kategoriler şeklinde özetlenmekte ve hükümetin gelecek yıl için taslak federal bütçesi ile birlikte yasama organlarına teslim edilmektedir. Bütçenin aksine, finansal planın yasama tarafından onaylanmasına gerek yoktur. Parlamento’ya sadece bilgi amaçlı verilmektedir²⁹⁹.

2.3.2. Sistemde Yer Alan Katılımcılar

Almanya’da orta vadeli finansal planlama sürecinde Federal Finans Bakanlığı, Finansal Planlama Kurulu ve Vergi Tahmin Ünitesi yer almaktadır.

²⁹⁸ LUBKE; 2004, a.g.e., s. 87.

²⁹⁹ Almanya’da uygulanmakta olan orta vadeli harcama sisteminin süreci ve bağlayıcılığı hussunda Türk bütçe sistemi ile büyük benzerlikler taşıdığı gözlenmektedir. Ancak burada göze çarpan önemli bir farklılık Almanya’da Bakanlar Kurulunun (BK) çok daha aktif bir rol izlediği, Türkiye’de ise BK’nin yerine Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) öne çıkarıldığıdır.

2.3.2.1. Federal Finans Bakanlığı

Federal hükümetin orta vadeli finansal planlaması tamamen Federal Finans Bakanlığındaki Bütçe Genel Müdürlüğünün kontrolünde bulunmaktadır. İlgili tüm bilgi Federal Bütçe Politika Bölümü'nde bir araya getirilmektedir. İstenmeyen eğilimleri erken bir aşamada tanımlamak ve uygun bir biçimde cevap verebilmek için finansal planlama hükümet içinde devamlı olarak güncellenmektedir. Fakat sadece yılda bir kere gelecek takvim yılı için bütçe hazırlıkları esnasında yeni bir finansal plan hazırlanır ve yasama organına sunulur.

Bütçe Genel Müdürlüğündeki ilgili bölümler bireysel departmanlarına ait bütçe kısım ve ünitelerinden sorumludurlar. Mali yılın başında bireysel bütçe başlıklarını tekrar değerlendirmeye ve bunlarla bağlantılı riskleri tahmin etmeye başlarlar. Bütçe hazırlama sürecinin ilerleyen aşamalarında çalışma aşamasında, sorumlu oldukları departmanlarla tahminleri üzerinde pazarlık etmek zorunda olacaklardır.

2.3.2.2. Finansal Planlama Kurulu

Hükümetin farklı seviyelerinin bütçeleri ve finansal planları için gerekli koordinasyon Finansal Planlama Kurulu'nda ele alınmaktadır. Kurul, eyaletlerin finans bakanları ve yerel yönetimlerin birliklerinin temsilcilerinden oluşan, FMF'nin başkanlığında bakanlık seviyesinde bir koordinasyon organıdır. Kurula, Alman Merkez Bankası'ndan temsilciler müzakerelere katılabilirler. Finansal Planlama Kurulu yılda 2 defa (ilkbahar/sonbahar) toplanır. Bu toplantılarda, harcama tavanları anlaşmalarında da anlamlı olabilecek gelecek harcama politikaları üzerinde bir anlaşmaya varılmaya çalışılmaktadır.

2.3.2.3. Vergi Tahmin Ünitesi

Vergi Tahmin Ünitesi makro ekonomik projeksiyonu temel alarak finansal planlama döneminde vergi gelirlerinin bir tahminini yapan birimdir. Gelecek gelir

tahminleri, her yıl Mayıs ayında toplanan, “Vergi Tahmin Ünitesi” tarafından hazırlanan tahminlere (ilkbahar/sonbahar) dayanır. Birim Almanya’daki tüm finansal ve ekonomi uzmanlarının temsilcilerini kapsar³⁰⁰. Söz konusu ilgili bakanlıklar ve birimler; Federal Finans Bakanlığı, Eyalet Finans Bakanlıkları, Altı Lider Ekonomik Araştırma Enstitüsü, Federal İstatistik Ofisi, Alman Merkez Bankası, Genel Ekonomik Eğilimlerin Değerlendirilmesi için Uzmanlar Kurulu ve Yerel Yönetimlerin Merkezi Birliği Federal Birliği’nden oluşmaktadır.

2.3.3.Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanmasında İzlenen Yol

Almanya’da orta vadeli harcama sistemi ilk olarak, aynı zamanda bütçe hazırlama yılının başlangıcı olan takvim yılı başında, finansal plan yeni bitmiş mali yılın verileri temel alınarak güncellenmektedir. Yeni bütçe hazırlanırken, gelir ve gider başlıkları (kalem kalem) yeniden değerlendirilmek zorundadır. Düzenleme yapılırken aynı zamanda süreç boyunca riskler ve kanundaki değişiklikler de hesaba katılmaktadır. Bu şekilde, gelir ve gider başlıkları 3 yıl ileriye taşımak ve bunları bu tabanda değerlendirmek mümkün olabilecektir.

Değerleme bir defa yapıldıktan sonra, finansal plan, özellikle güçlü artışların veya istenmeyen yüksek giderlerin beklendiği harcama alanlarında herhangi bir faaliyet ihtiyacını tanımlamak için Federal Finans Bakanlığı tarafından öncelikle içsel olarak analiz edilmektedir. Bu bilgi aynı zamanda federal hükümetin politika kılavuzlarının gelişimine de girdi olabilecektir.

Federal Finans Bakanlığı, bakanlıklar ve kamu idareleri arasındaki bütçe pazarlıklarında konu gelecek mali yıl için bütçe tahminleri ve aynı zamanda da finansal plandır. Dolayısıyla gelecek yıllar için hazırlanan tahmini rakamlar hükümet içinde Federal Finans Bakanlığı ve diğer federal bakanlıklar arasında müzakere edilmektedir. Bu danışma sürecinin sonuçları finansal planlamanın ileri uyarlanması ile sonuçlanmaktadır.

³⁰⁰ LUBKE; 2004, a.g.e., s. 88.

Gider ve gelirin ulusal ekonominin toplam üretken kapasitesi ile uyumlu hale getirilmesi gereklidir. Bu amaçla, planlama, emek piyasası için vergi geliri ve gider özelinde tahmin yapmayı mümkün kılan kilit makro ekonomik verilerin orta vadeli öngörülerine dayandırılmalıdır.

Alman finansal planlama sisteminde, ekonomik faaliyetle fark edilen eğilimler dikkate alınarak planlama döneminin ilk 2 yılı için toplam ekonomik gelişmenin bir tahmini yapılmaktadır. Ancak planlama döneminin son 3 yılında ekonominin öngörülen gelişimi ekonomik faaliyetlerde ortaya çıkabilecek dalgalanmaları orta vadeli öngörüler şeklinde ele almamakta, bir başka deyişle harcama ve gelir tahminlerinde kriz ve benzeri dalgalanmalar hesaba katılmamaktadır.

2.3.3.1. Hükümet ve Eyaletlerin Orta Vadeli Finansal Planlamaları

Almanya'daki tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin bir finansal plan hazırlaması zorunludur. Bu zorunluluğun temel gerekçesi olarak, federe devletlerden oluşan bir ülkede, farklı hükümet seviyeleri tarafından takip edilen maliye politikaları, ekonominin bir bütün olarak öngörülen gelişimin başarma amacıyla koordine edilmesi gösterilebilir. Bu amaçla, tüm seviyedeki finansal planlama verileri toplam kamu-sektörü bütçesinde bir araya getirilmemektedir. Söz konusu bütünleştirme kamu otoritelerinin bütçelerinin ve finansal planlarının karşılaştırılabilir olması ve özellikle de standartlaştırılmış bir bütçe sınıflandırma sistemine göre yapılması anlamına gelmektedir.

Avrupa Birliği'nin bir üyesi olan Almanya'da genel bütçe açığı (GSYİH'nin % 3'ünden az) ve toplam kamu-sektörü borcu (GSYİH'nin % 60'ından az) ile ilgili olarak belirli kriterleri yerine getirmek zorundadır. Almanya'da Eyaletler ve federal hükümet mali yönetimlerinde özerk ve birbirinden bağımsız olduğu için (Madde 109, Temel Yasa), eğer "Maastricht Kriteri" yerine getirilecekse harcama politikaları

üzerinde ortak bir anlaşmaya varmak durumundadırlar. Bu sebeple Bütçe İlkeleri Yasası'na³⁰¹, "Ulusal İstikrar Paketi" adı altında yeni bir uzlaşma metni eklenmiştir³⁰².

Bu gelişme, federal hükümet ve eyaletlerin bütçe gelişmelerinin tartışıldığı ve mali disiplinin gözlemlenmesi için önerilerin yapıldığı organ haline geldiği için Finansal Planlama Kurulunun önemini artırmıştır. Harcama politikaları, yılda 2 defa Finansal Planlama Kurulu toplantılarında tartışılır ve (eğer mümkünse) anlaşmaya varılır.

2.3.3.2. Bütçe Hazırlama Sürecinde Orta Vadeli Finansal Planlama

Bütçe ve finansal plan arasındaki yakın bağlantılar çerçevesinde, finansal plan için yıllık bütçe ile aynı zamanda hazırlanması daha avantajlıdır. Bu şekilde plan yeni taslak bütçe ve yeni finansal planın hazırlanması için başlangıç noktası ve kılavuz olarak bir yıl sonra hizmet eder.

Federal Finans Bakanlığı (FMF) bütçe hazırlama sürecinden sorumludur. Süreç, teklif/tahminlerini FMF'ye teslim etmeleri için tüm hükümet birimlerine bir genelge ile bütçe yasaının geçmesinden önce 1 yıl önce başlamaktadır.

Bütçe sisteminin Federal Bütçe Yönetmeliğinde (BHO) beyan edildiği gibi düzenlenmesi ile uyumlu olarak, bütçe birim (departman) bütçeleri, bölümler ve başlıklar olarak alt kısımlara bölünür. Birim bütçeleri bakanlıklar için tahsis edilmiş fonlardan oluşmaktadır. Bunlar bakanlık için bölümler, genel tahsisler, yan (destek) otoriteler vb. arasında bölünürler. Her bölüm, bütçedeki en küçük alt-bölüm olan başlıklara bölünürler.

Mevcut uygulamada federal bütçe, bölümler ve birim (departman) bütçeleri olarak birlikte gruplanmış yaklaşık 1100 gelir başlığı ve 5300 gider başlığından

³⁰¹ Merkezi ve yerel idarelerin bütçe verilerinin karşılaştırılabilir olması bütçe sisteminin standart bir düzen oluşturması ile sağlanabilecektir. Nitekim bu düzenlemenin önemli bir kısmı Almanya'da 1969 yılında oluşturulmuş ve Bütçe İlkeleri Yasası ile ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

³⁰² LUBKE; 2004, a.g.e., s. 89.

oluşmaktadır. Bu başlıklar, orta vadeli finansal planlamada ve bütçe hazırlama sürecinde öncül (ex-ante) kontrole tabidirler. Aynı zamanda başlıklar, mali yılın son bulmasından sonra etkin olarak yönetilip yönetilmediğini görmek için Federal Denetim Mahkemesi (FCA) tarafından denetlenirler. Bütçe hazırlama süreci aşağıda tablo 11'deki şekliyle gösterilmektedir.

Tablo 11: Almanya'da Bütçe Hazırlama Süreci (2005)

2003	
Aralık	Departmanlara bütçe (2005) ve finansal plan (2004–2008) hazırlamaları için genelge
2004	
Ocak-Şubat	Bütçe ve finansal tahminlerin hazırlanması
Mart-Nisan	Departman teklifleri FMF' ye yollanır
Mayıs	Ekonomik gelişmenin orta vadeli projeksiyonu ve orta vadeli vergi geliri tahmini (Finansal Planlama Kurulu)
Haziran-Temmuz	Bütçe pazarlıklarının bakanlık seviyesinde pazarlıklarının başlaması Taslak bütçe ve finansal plan için kabine önerisi
Ağustos	Taslak bütçe Batı Almanya Parlamentosu'na (Bundestag-BT) ve Eyalet Temsilciler Meclis'ne (Bundsrat-BR) müzakere için; finansal planlama ise bilgi amaçlı olarak gönderilir
Eylül-Ekim	BT'de ilk okunma BR'de ilk okunma BT komitelerinde tartışmaların başlaması
Kasım	Ekonomik kalkınma kısa-vadeli projeksiyon ve kısa-vadeli vergi geliri tahmini; BT bütçe komitesinde nihai tartışma; Finansal Planlama Kurulu; BT'de 2. ve 3.okuma
Aralık	BR'de 2.müzakere Bütçe yasasının ilanı
2005	Bütçenin uygulanması
2006	Hesapların denetimi

Kaynak: LUBKE; 2004, a.g.e., s. 90.

2.3.3.3. Orta Vadeli Finansal Plan Pazarlıkları

Bütçe hazırlama ile ilgili genelge birimlere (departmanlara) gönderildikten sonra FMF'de orta vadeli finansal planlaması için hazırlıklar başlar. Hazırlıklar biten mali yılın sona eren başlıklarının hesaplanmasını ve bireysel başlıklar halinde gelecek harcamaların tahminini kapsar. Finansal Planlama Kurulunun tartışmalarının yanında geçmiş sonbaharın vergi tahmini, makro ekonomik referans verisi için ilk temelleri oluşturur.

Hükümet, birimlerinin teklifleri/tahminleri ilkbaharda FMF'ye teslim edilir ve ihtiyaç ilkeleri, düzenlemeler ile uyumluluk ve ekonomi uyumluluğu kontrol edilir. İlkeler, birimler ile taslak bütçe ve finansal plan aşamasındaki çalışmayı takip eden pazarlıklara da kılavuzluk eder. Başlıkları incelemek için atanmış bölümler birimlerden bağımsızdır ve FMF'nin (Finans Bakanı ve Devlet Sekreteri) yönetici seviyesine Bütçe-Genel Müdürlüğü aracılığıyla bağlıdır.

Bu aşamada karara bağlanamayan konular müdürlük veya bakanlık seviyesinde ileri pazarlıklara tabii tutulmaktadır. Süreç, sadece FMF'ye ve birimlerin görüşlerini bir araya getirmek değildir. Aynı zamanda makro ekonomik referans verisi taslak bütçe ve finansal plandaki detaylı, başlık başlık planlama ile uzlaştırılmalıdır. Bu, her bir başlığın FMF ve ilgili birim arasında pazarlığı yapılan ve finansal planlama dönemi için ileriye kapsayacak şekilde güncellenen tekrar edici bir süreçtir. Bu şekilde yönetim içinde, orta vadeli planlama verisi tüm gider ve geliş başlıkları için mevcut hale gelir. Yasa (Federal Bütçe Yönetmeliği) her bir bütçe başlığı için gerçekçi bir tahminin yapılmasını gerektirir. Dolayısıyla başlangıçtaki görüşteki kilit verinin düzeltilmesi gerekebilir. Bu süreçte, Nisan ayında yapılan makro ekonomik tahmin ve Mayıs ayında en son vergi tahmini ile daha güncel veri sağlanır. Kabine tarafından kabul edildikten sonra (Haziran ayı), taslak bütçe müzakere için BT ve BR'ye teslim edilir. Taslak bütçeye ek olarak federal hükümetin finansal planı da (5 yıllık dönem boyunca beklenen gelir ve giderin kapsamı ve doğası; Kısım 9 STWG) sunulur. Fakat BT ve BR sadece finansal planı dikkate alır³⁰³. Bütçe hazırlama sürecinin bu aşamasında, orta vadeli finansal planlama tamamlanır. Parlamentoda bütçe süreci ise sadece gelecek mali yılın taslak bütçesi ile ilgilidir.

2.3.3.4. Bütçenin Parlamentoda Görüşülmesi

Bakanlar Kurulunun Bütçe Komitesine taslağı göndermesiyle birlikte bütçe sürecinin parlamentoya ilişkin kısmı da başlamış olur. Bütçe Komitesi, tüm tahminleri en ince ayrıntısına kadar inceler ve gerekli durumlarda değişiklik için

³⁰³ LUBKE; 2004, a.g.e., s. 91.

teklif verir. Bütçe Komitesinin kararları belli sayıda komite üyesi tarafından verilmektedir. Komite’de raportörleri, raportör yardımcıları, ilgili üst düzey federasyon otoriteleri ve FMF ve Federal Denetim Mahkemesi’nin (FCA) temsilcileri ile taslak bütçe tartışılmaktadır. Raportörler tarafından teslim edilen teklifler, Bütçe Komitesi’ndeki müzakerelerin temelini oluştururlar ve çoğu durumda kabul edilirler. Eğer raportör ve raportör yardımcıları belirli noktalarda bir anlaşmaya varamıyorsa veya konu Bütçe Komisyonunun kendisi tarafından ilgilenilmesi gereken kadar önemli ise Bütçe Komitesi’nde genellikle daha detaylı bir müzakere yapılır.

Uzmanlaşmış komitelerin ve BR’nin yorumları Bütçe Komitesinin müzakerelerinde dikkate alınmaktadır. Bütçe Komitesi tarafından idare bütçeleri müzakere edilirken nihai olarak çözüme ulaştırılmayan konular, “uzlaşma” oturumu verilen oturuma kadar rafa kaldırılır. Uzlaşma oturumları genellikle Kasım ayında yapılmakta ve Bütçe Komitesinin taslak bütçe hakkındaki müzakerelerinin tamamlanacağı anlamına gelmektedir. FMF uzlaşma oturumlarında karara bağlanması için ertelenen tüm konuları ve değişiklik yapılacak diğer kararları (uzlaşma konuları adı verilen) oluşturan oturum tutanaklarını teslim eder. Süreci, parlamentoda, küçük düzeltmelerin yapıldığı 2. ve 3. bütçe kanunu okumaları ve BT’deki nihai müzakere takip eder.

2.3.4. Genel Değerlendirme

Bugün Almanya’da uygulanan orta vadeli finansal planlama istikrarlı bir maliye politikası arayışında verimli bir araç olduğunu ispat etmiştir. Bu argüman, yaklaşık 6400 gelir ve gider başlığının bütçe hazırlama süreci başlangıcında tekrar değerlendirildiği ve gelecek 4 yıl için, beklenen riskler de dikkate alınarak, planlandığı gerçeğine dayanmaktadır. Federal Finans Bakanlığı, orta vadeli finansal planlama aracılığıyla aynı zamanda ülkenin genel ekonomik durumunu makro ekonomik koşullar tarafından belirlenen ve gelecek gelir ve giderlerin detaylı hesabını dikkate alan kesin bir resim çizebilmektedir.

Ülkede orta vadeli finansal planlama ile gerçekleştirilen veri analizleri sayesinde hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken herhangi bir maliye politikası faaliyetini tanımlamayı da mümkün kılmaktadır. Diğer taraftan, bütçe hazırlama sürecinde finansal planın ilgili birimleri ile pazarlığının yapılmasından gelecek yıllar için harcama tavanları için hedef belirleme imkânı doğmaktadır. Finansal plan, bütçe hazırlama için temel oluşturmakta ve gelecek yıllarda bütçe pazarlıklarını çok daha kolaylaştırmaktadır.

2.4. AVUSTRALYA

Son 20 yıl boyunca Avustralya’da hem bütçeleme hem de raporlama sisteminde çok önemli değişiklikler yaşanmış ve günümüze değin sürmüştür. Avustralya finansal yönetim sistemi hükümet finansmanının o anlık görünümünü sağlayan nakit esaslı sistemden orta vadeli ve tamamen tahakkuk esaslı bir sisteme geçmiştir. Özellikle 1980’lerde ve 1990’ların başlarında, nakit ve girdi esaslı kaynak yönetim sisteminin yetersiz olduğu kanaati giderek yaygınlık kazanması bu geçişin temel nedenini oluşturmuştur. Nitekim 30 Haziran 1995’den itibaren bu hamleler birimler tarafından daha fazla aydınlatıcı, tamamlayıcı ve tam bir finansal bilginin sağlanması amacıyla tahakkuk esaslı raporlamaya³⁰⁴ geçişi zorunlu kılmıştır. Bu gereklilik bütçe döneminde 3 yıllık bir periyodun üzerine çıkılmasını aşamalı bir şekilde geçilmesini sağlamıştır. Avustralya hükümeti ilk olarak bu geçişi 1994–1995 ve 1995–1996 mali yılları için denemiştir³⁰⁵. Esasen 1980 öncesinde merkezi harcama kontrol çerçevesinin kalemleri, üç yıllık devri bütçe giderlerinin ileri tahminleri şeklindeydi. Bunlar eski Maliye Bakanlığının sorumluluğunda diğer bakanlıkların ve kurumların danışmanlığı ile birlikte yapılmaktaydı. Hükümet tarafından önerilen harcama düzeyi tahminleri belliydi fakat hiçbir ihtiyari politika değişikliklerini içermiyordu³⁰⁶.

³⁰⁴ Bu sistemde “işlemler ve olaylar nakit akımlarının ne zaman olduğuna bakılmaksızın ortaya çıktıklarında kaydedilir” ve bu sayede devletin daha saydam ve hesap verebilir bir niteliğe bürüneceği düşünülmektedir. KERİMOĞLU; 2006, a.g.m., 109.

³⁰⁵ Matthew CHAN - Mark NIZETTE - Lisa LA RANCE - Charles BROUGHTON - Derek RUSSELL; “Budget Frameworks Team, Budget Group, Department of Finance and Administration, Commonwealth Government of Australia,” **OECD Journal on Budgeting**, OECD, 2002, s. 47.

³⁰⁶ CHAN – NIZETTE - LA RANCE - BROUGHTON – RUSSELL; 2002, a.g.m., s. 47.

2.4.1. Kamu Finansmanı Yönetiminin Genel Özellikleri

Avustralya kamu finansmanı yönetimi, merkezi mali yönetimin iki önemli kurumu olan Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Sistemdeki en önemli rolün Maliye Bakanlığında olduğu kabul edilmektedir³⁰⁷. Bütçe, Avustralya'nın planlanmış finansal programını ve hükümetin mali politikalarının resmini tahmini yıllar için göstermektedir. Bu tahminler hükümetin gelir ve harcamaları içindir. Geleneksel olarak bütçe, yeni politik inisiyatifler taslağı olarak kamu yararını amaçlamaktadır³⁰⁸.

Hazine; para politikası, genel ekonomi yönetimi, hükümetin eyaletlere gelir aktarması ve borcu faiz ödemelerinden sorumludur. Mali kaynakların yönetimi, bütçe ile ilgili stratejilerin ve makro ekonomik önceliklerin belirlenmesi ve mali politikaların yürütülmesi ise Maliye Bakanlığı tarafından yapılmaktadır. Ayrıca bakanlık kamu hizmeti maaşlarının ve iş sınıflandırmasında kullanılan standartlarla ilgili politikaların belirlenmesinden de sorumlu bulunmaktadır.

1983'te İşçi Partisi'nin iktidara gelmesiyle köklü biçimde uygulanmaya başlayan kamu yönetimi reformu programının en önemli unsurunu, bütçe ve mali yönetim ile ilgili reformlar oluşturmuştur. Bu reformların temel amaçları, giderek artan kamu açığı nedeniyle devlet harcamalarının azaltılmasını sağlamak ve karar alma süreci ve kaynak kullanımının daha etkili, verimli hale getirilmesi için bütçe yönetimini ve mali yönetimi çağdaş bir hale getirmektir.

1984 yılında yayınlanan Beyaz Rapor'a göre, bütçe reformunda hükümetin temel hedefleri;

- Kamunun önceliklerinin belirlenmesi ve bu öncelikleri gerçekleştirilebilecek araçların geliştirilmesi,
- Kaynakların programların hedeflerine uygun olmasına özen gösterilmesi,

³⁰⁷ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 125.

³⁰⁸ Australian Government Department of Finance Deregulation, <http://www.finance.gov.au/budget/index.html>, s. 4. (Erişim:12.10.2008).

- Mali yönetim sorumluluğunun alt birimlere aktarılması ve yeni bir program bütçe sistemine geçilmesi,
- Kaynak kullanımının daha etkin hale getirilerek performansın artırılması,
- Programların etkili ve verimli bir şekilde uygulanıp uygulanmadığını denetleyecek etkili yeni bir birimin oluşturulması ve bütçe önceliklerinin dikkate alınması, şeklinde açıklanmıştır.

Bu hedeflere ulaşabilmek, koordine etmek ve izlemek için Başbakanın başkanlığında 1983 yılında Harcama Değerlendirmesi Komitesi adında bir Kabin Komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, hükümetin politika gündemini hayata geçiren ve koordinasyonu sağlayan yeni bir birimdir. Komite, bakanlıklar ve Maliye Bakanlığı ile bürokratlar arasında önceki bütçe tartışmalarıyla çözümlenememiş tekliflerin ayrıntılı olarak incelenmesinden ve Kabineye bu konuda öneriler getirmekten sorumludur. Komite ayrıca, genel bütçe amaçları çerçevesinde yıl boyu harcama teklifleri inceler ve yıllık bütçe hazırlama süreci dışında programların etkinliğini değerlendirir ve bütçe karar mekanizması ile program değerlendirme faaliyeti arasındaki ilişkiyi sağlar³⁰⁹.

Avustralya'da Hükümet 1984 yılında, mali yönetim reformlarını sürdürmüş ve Mali Yönetimi Geliştirme Programını çıkarmıştır. Programın hedefi, kamu sektörünün daha esnek bir şekilde faaliyetlerini sürdürmesidir. Maliye Bakanlığının bazı düzenlemeleri, daha esnetilmiş ve yol gösterici bir şekle getirilmiştir. Kaynak tahsisi ile ilgili karar verme sorumluluklarında yetki devri ağırlık kazanmıştır. Öncesinde ayrı olan yönetsel harcamalarla ilgili ödenekler, "işletme maliyetleri" adı altında birleştirilmiş ve "kamu hizmetlerinin ticarileşmesi" kavramının yaygınlık kazanmasıyla, "kullanan öder" sistemine geçilmiştir. Gelirlerin tahsisi ve mali yönetimin ayrıntılı düzenlemelerini içeren bütçeyle ilgili süreçler daha kolaylaştırılmıştır³¹⁰.

³⁰⁹ Mehmet CANGİR, **Avustralya Yönetim Sistemi**, s. 393.
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/avusturalya.pdf,
(Erişim: 01.04.2009).

³¹⁰ CANGİR; a.g.e., s. 393.

2.4.2. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Tarihsel Gelişim Süreci ve Uygulanması

Avustralya 1980'lerin başlarında kapsamlı reformlara başladığı zaman, politika ve programlar ile bunların uygulanması için ayırdığı kaynaklar arasındaki bağlantıların yetersizliği düşüncesi hakimdi. Mali kriz, mevcut devlet politikalarının uygulanabilirliği hakkındaki temel endişeleri oldukça artırmış bulunmaktaydı. Bu endişelerin giderilmesine cevap olarak, karar alma sürecinde sadece marjinal etkisi olan ve bunu kaynak tahsisi kararlarında ve kaynak kullanımında merkeze oturtan, geleceğe dair tahminleme sisteminin uygulanması şeklinde olmuştur.

2.4.2.1. Makro Mali Hedefler

Merkezi hükümet 1985'ten başlayarak GSYİH'ya oran olarak gelir ve giderlerin oranlarının azalmaması ile açık/GSYİH oranının azaltulmasını içeren adapte edilmiş orta dönemli bir "üçlü yapı" stratejisi uygulamıştır. Geleceğe dair tahminlemenin güvenilirliği bu stratejinin başarısında merkezi öneme sahiptir. Öyle ki % 4 olan açık 1980'lerin sonuna kadar % 2 fazlaya dönüştürülmüş; hükümet, ana stratejik önceliklerini yansıtmak için harcamaları önemli derecede yeniden yapılandırmış ve teşvikler kaynakların verimli ve etkin kullanımı için oldukça güçlendirilmiştir³¹¹.

1990'ların başlarındaki durgunluk açıklarda geri dönüşlere neden olmuş ve mali hedeflerde dengeye ulaşılması için gerçekçi tahminlere odaklanılmıştır. Daha önemlisi özellikle seçimden 3 ay önce hükümetin, düzenli olarak harcama ve gelir projeksiyonlarını yayınlamasını gerektiren, "Bütçe Saydamlığı" raporu yürürlüğe girmiştir. Buna ek olarak Yeni Zelanda Mali Sorumluluk Anlaşması daha da ileri gitmiş ve hükümetin uzun dönem mali hedeflerini kamuya açıklaması gerekliliğini ve krallık borç düzeyinin kabul edilebilir bir düzeyde tutulması ve gelecek yıllardaki vergi oranlarının düzeyi ve istikrarı hakkında mantıklı tahmin edilebilirlik düzeyi ile tutarlı politikalar takip etme gerekliliğini zorunlu hâle getirmiştir.

³¹¹ Bert HOFMAN; **Orta Vadeli Harcama Sistemi Avustralya Deneyimi: Çin PER'in Eki**, [Http://Siteresources.Worldbank.Org/Intpeam/Resources/Annex7.Doc.](http://Siteresources.Worldbank.Org/Intpeam/Resources/Annex7.Doc.), s. 1. (Erişim: 17.10.2007).

2.4.2.2. İleri Tahminler

“İleri tahminler”³¹² sistemi Avustralya’da 1970’li yılların sonlarından başlayarak 1980’li yıllarda daha da yaygınlaştırılmıştır. İleri tahminler süreci, cari mali yıldan sonraki 3 yıl için döngüsellik prensibi altında ve politika değişimi olmayacağı varsayımı ile harcamaların düzey ve niteliğini planlayan tahminler üretir. İleri tahminler mevcut politika maliyetlerinin bir öngörüsü olup, merkezîyetçi bir yapısı bulunmaktadır. Çünkü tahminler Bakanlar Kuruluna bağlı bir komisyon tarafından yönlendirilmektedir³¹³. İleri tahminler, program harcamalarının endekslediği enflasyon ve tahmin edilen maliyetleri arttırabilecek veya düşürebilecek hükümet politika kararları gibi unsurları da hesaba katmak için düzenli olarak düzeltilmektedir.

1983-1984 yılları öncesi uygulamada Finans Dairesi³¹⁴ program harcaması için ileri tahminler uygulamasına, ilk yıl için dikkat etmekte ve kamu idarelerinden gelecek yıllara dair teklifler toplamaktaydı. Dolayısıyla bu teklifler kamu idarelerinin gelecek ihtiyaçlarının belirlenmesinde en temel kaynağı oluşturmaktaydılar. Ancak bu uygulama M. Keating ve M. Holmes (1990) tarafından “hükümet harcamalarının artmasının temel nedenlerinden birisi” olarak tanımlanmıştır³¹⁵.

İleri tahminlemede yeni yaklaşım altında, finans dairesi, diğer kamu idareleri ile mevcut programlar için tahminlerin pazarlığını yapmakta ve sonra bu tahminlerin, yukarıda belirtildiği gibi, ekonomik parametrelerdeki değişimleri, diğer teknik varyasyonları ve en önemlisi hükümetin politika kararlarının etkilerini yansıtmaları için düzenli aralıklarla güncellenmesi sorumluluğunu üstlenmektedir. Aynı süreç, tüm ileri tahminler için planlanmış ve maliyetlerin Kabine tarafından düşünülen politika teklifinin bir parçası olarak gerekli olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Süreç yeni politika ve program teklifleri ile devam etmektedir. Dolayısıyla, finans dairesi ileri tahminlerin “sahibi” olarak görülür.

³¹² Bazen “ileri tahminler” yerine “öngörümleme” de kullanılabilir.

³¹³ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 122.

³¹⁴ Türkiye’de Maliye Bakanlığına eş değer bir kamu kurumu.

³¹⁵ HOFMAN; 2007, a.g.e., s. 2.

İleri tahmin harcamalarının yeniden-müzakere edilme eğilimi her zaman bulunmaktadır. Ayrıca sistem bakanlara bütçe konularında göreceli olarak daha küçük oranlarda yer vermektedir ki bu politika veya stratejik kararları gerektirmekte ve daha politik odaklı bir durumu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla ileri tahminler bütçeleme sürecinde stratejik politika konularına daha fazla odaklanmayı sağlayan bir disiplin mekanizmasıdır. Aynı zamanda ileri tahminler kamu idareleri ve kurumlar için kaynak düzeyleri hakkında daha fazla tahmin edilebilirlik gücü sağlamaktadır.

Avustralya'da kamu mali yönetiminde idarecilik yapan bir yetkili ileri tahminlerin önemli etkilerini aşağıdaki gibi beyan etmiştir:“Günümüzde bütçe sistemi ile birlikte ileri tahminlere sahip olduğumuz ve her bütçe yılı için bir temel üzerinde pazarlık etmenin artık devam etmediği gerçeği çok büyük bir ilerlemedir. Eğer yaptıklarımız arasından diğerlerinden üstün olarak bir şey seçmek zorunda kalırsanız, bu reform en etkileyici değişim olacaktır”³¹⁶.

1983 yılına gelindiğinde ise hükümetin ileri tahmin harcamalarını yayınlaması ile sistemde önemli bir aşamaya gelindiğini göstermiştir. Gelecek üç yıllık dönem için maliyetlerin ifşa edilmesi gerekliliği, gelecek anlaşmalar hakkında daha fazla haberdarlık (bilgi) üretme ve Parlamento ve kamuya bütçe gerçeklikleri ve kamu harcama desenleri ve öncelikleri ile ilgili olarak daha iyi bilgi sağlama amaçlarını gütmektedir. Yayınlama kararı aynı zamanda ileri tahminlerin daha ciddiyetle ele alınması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kamu mali yönetiminin harcamalar konusunda kademeli bir şekilde ileri tahminlerini güncellemelerine yol açmaktadır³¹⁷.

İleri tahminler sistemi evrimleştikçe hükümetin üç yıllık ileri tahmin periyodunda harcamalarda ihtiyari değişikliklere yol açan politika kararlarının maliyetlerini açıklaması ve haklılığını ispatlaması gerekmektedir. Tahminler bütçede bütçe yılı verileri ile birlikte yayınlanmakta ve ileri yıllar ve bütçe arasındaki tutarsızlıklar bütçe dokümanlarında uzlaştırılmaktadır. Özetle, bütçe tahminleri bir önceki yılı derleyen ileri tahminler ile uzlaştırılmaktadır. Söz konusu reformlar,

³¹⁶ HOFMAN; 2007, a.g.e., s. 4.

³¹⁷ KEATING – HOLMES; 1990, a.g.e., s.23.

bakanların ve onların altında çalışan bürokratların gelecek harcamalar bağlamında cari bütçe yılının yerine orta vadeli periyoda (4 yıllık) kaydırma eğilimindedir.

İleri tahminler hakkında 1993 yılında yapılan bir değerlendirmede, sistemi genel hükümet harcama sınırları ile ilişkilendirmiş ve tahminleri “harcama kontrol sürecinde merkezidir” şeklinde karakterize edilmiştir. Hükümetin bütçeleme ve finansal yönetim reformlarının gelişiminde etkili olmuş kamu mali yönetiminde idarecilik yapmış emekli bir yetkili 1980 yılında şunu belirtmiştir: “İleri tahminler süreci ve sisteminin oldukça merkezi olduğu ifade edilmiştir. Sistem, Harcama İzleme Komitesinin makroekonomik ve stratejik politika-üretmesini, portföy bütçelemesini ve maliyet sistemlerini takip etmesini ilişkilendiren ve bütçelemenin temel direğini oluşturan bir özelliğe sahipti.

Karar almada daha stratejik bir yaklaşım için, mevcut politikaların finansmanında daha fazla tahmin edilebilirlik ve başka yerlerde daha iyi verilen kararların bütçeleme alanından çıkarılması için bir çerçeve sağlamaktaydı. Ayrıca sistem güven üzerine kurulmuş ve davranışları kökünden değiştirmiştir. Belki de buradaki en önemli faktör resmi kuralları değiştirerek tüm oyuncuların bu yeni kurallara uymaları gerçeğidir”.

2.4.2.3. Kaynak Tahsisinde Seçim Sorunu

1980’lerin ortalarında Emek Hükümeti³¹⁸ tarafından kurulan Harcama İzleme Komitesinin (HİK) bütçeleme sürecinin üç aşamasını takip eden gelişiminde önemli bir role sahip olduğu hakkında pek şüphe yoktur. Başbakan, Hazine Bakanı ve Maliye Bakanı’nın yanında diğer bir takım yönetici “harcama” bakanlarından oluşan söz konusu komite Kabinenin bir alt-komitesidir. Komite, aynı zamanda genel mali çerçevenin belirlenmesinden ve mali gereklikleri yansıtmanın yanında hükümetin önceliklerini değiştirmek için gerekli politika değişikliklerini içeren stratejik politika üretimi yönetiminden sorumluydu³¹⁹.

³¹⁸ Türkiye’deki İşçi Partisi benzeri bir partinin kurduğu hükümet gibi.

³¹⁹ Trade-off: İki nesne, seçenek arasında bir seçim yapmak zorunda olma durumu.

HİK tarafından verilen kilit stratejik kararlardan bir tanesi yıllık bütçenin kesinleştirilmesi için her bir sektörel bakanlığa yapılacak kaynak tahsisidir. Bu kaynağın, mevcut politika ileri tahmininden daha yüksek veya düşük olmasına bağlı olarak ayrı sektörlerde yer alan bakanlıkların tasarruf edebilmesine imkân sağlayacak veya yeni inisiyatifler oluşturabilecek program değişiklikleri aramak zorunda bırakabilecektir. Burada kilit nokta kaynakların sektör bakanlıkları tarafından genel hükümet politikaları ve katı bütçe kısıtlarına uygun olarak sektörlerindeki politikalar ve programlara en iyi şekilde dağıtılmasıdır.

Sistemin üçüncü unsuru “cari giderler” sistemidir. Bu sistem kamu idarelerin mali yöneticilerine katı bir bütçe kısıtı altında personellerini ve idari kaynaklarını yönetmede önemli esneklikler sağlamaktadır. Fakat esneklik ancak orta vadede tahmin edilebilecektir. Bu sistem yönetim için harcamalar üzerinde yıllık pazarlık etme imkânını ortadan kaldırmıştır. Söz konusu kısıt bakanları karar alma aşamasında belirli limitler dahilinde kalmaları gerekliliğinden kurtarmıştır. Cari giderler kamu idarelerin mali yöneticileri ve Maliye Bakanlığı arasındaki güveni artırmıştır.

Son olarak ileri tahminler sisteminin Maliye Bakanlığı’na bir banker rolü üstlenme imkânı sağladığını belirtmekte yarar vardır. Sistem, Avustralya vergi sisteminin temel modernizasyonu da sağlamıştır. İleri tahminler sayesinde Maliye Bakanlığı, Vergi Dairesi’nin yatırım tarafından elde edilmiş tasarrufların olduğu yıllar dışında cari giderlerini de düşürmeyi başarmıştır.

2.4.3. Genel Değerlendirme

Avustralya’da uygulamaya giren orta vadeli harcama çerçevesi, bütçe süreci üzerindeki makro mali göstergeler kapsamında stratejik önceliklere odaklanarak kurulmuş örnek bir bütçe sistemidir. Sistem harcama birimlerine kayda değer bir esneklik ve tasarruf sağlamalarını teşvik için imkân sağlamıştır. Ancak bununla

birlikte reformlar çıktılar üzerine ve hesap verilebilirlik sağlamaya odaklanmış olmasına karşın bu uygulamalar tam manasıyla şekillendirilmemiştir³²⁰.

Avustralya’da reformlar birbirleri ile bağlantılı şekilde kurgulanmıştır. İlk olarak Avustralya bütçe reformları “ileri tahmin” sistemlerinden oluşturulmuştur. Politika değişikliği olmaz ise bütçe tahsislerinde otomatik ve dönemsel bir şekilde yapılan politika ve programların en az maliyetlerini içeren “üç yıllık tahminlerden” meydana gelmektedir.

Ülkede yapılan bütçe reformlarıyla bakanlıkların önemli bir şekilde zaman kazandığı da gözlenmektedir. Nitekim 1981 yılında 370 olan kabine toplantıları, 1988-1989’da 180’e, 1989-1990’da 121’e düşürülmüştür.

İleri tahmin yöntemiyle bakanlıkların gelecekte ne düzeyde gelir toplayacağı ve bunun ne kadarını harcayacağını açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Geleceği bağlamak kamu idarelerine gelecek ve mevcut kaynaklar hakkında daha netlik ve böylece teknik etkinliği de arttırmıştır. Bütçe sürecinde şeffaf ve hesap verebilir bir işleyiş politikaların uygulanabilirliğini çok daha kolaylaştırmıştır.

2.5. MALAWİ

Dünya Bankası verilerine göre orta vadeli harcama sistemine ilişkin ilk uygulama örneklerinden biri Afrika’dır³²¹. Ancak Afrika³²² ülkelerinde ortak politikaların olmayışı, tercihlerin iyi belirlenememesi, bütçe içinde ve sürecinde bağlantıların iyi kurulamaması ve sistemin çok teknik olması, ilk uygulamaların başarısızlıkla sonuçlanmasına yol açmıştır³²³.

³²⁰ J.Edgardo CAMPOS - Sanjay PRADHAN; “Budgetary Institutions and The Levels Of Expenditure Outcomes In Australia and New Zealand”, ss. 21-24.
http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/nbermsg3.pdf,
(Erişim: 17.10.2007).

³²¹ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 122.

³²² Afrika’da değişik şekillerde on üç ülkede orta vadeli harcama sistemi uygulanmaktadır. Güney Afrika, Ghana, Uganda, Tanzanya, Malawi...vd. YILMAZ –SUSAM; 2005, a.g.t., s. 122.

³²³ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 122.

2.5.1. Sisteme GeçiŖte Yapılan Reformlar

1993 yılında Malawi hükümeti Dünya Bankasıyla birlikte hükümetinin bütçe sistemindeki eksik yanlarını ortak bir çalışma ile ortaya koymuştur. Çalışmaya göre orta vadeli harcama sistemi döneminde gelişen bütçe tasnifi ve takdimi bütçenin hesap verilebilirliği ve bütçe uygulamasına yol gösterecektir. Mevcut uygulamada, hükümet bilgisayarlı bir muhasebe sisteminin başlangıç aşamasındadır, bütünleştirilmiş finansal yönetim bilgi sistemi, dünya bankasının finanse ettiği bir diğer projedir. Bütünleştirilmiş finansal yönetim bilgi sistemi bakanlıklarda kullanılmak için yeni yönetim detayları geliştirilinceye kadar bütçenin sunumu ve tasnif örnek alınacaktır³²⁴.

Ülkede uygulamaya giren orta vadeli harcama sistemi ile belirli çıktıların üretimine ek olarak amaçlara ulaşmayı kolaylaştırmakta ve her bir kurum için çıktıları ve amaçları da tanımlamaktadır. Ülkede yeni süreç bir dizi reformu da beraberinde getirmiştir.

2.5.1.1. Kamu Hizmeti Reformu

Kamu hizmeti reformu genel olarak ülkede etkin ve yetersiz bir kamu hizmetinin varlığı nedeniyle ortaya çıkmıştır. Reform ile başlangıçta kamu hizmetinin yapısını geliştirme ve hacmini azaltma amaçlanmıştır. Reform sürecinde ilk etapta denetim mekanizmasına önem verilmiş ve hizmetlerin İhale edilmesinden ziyade, devlet memurlarının ücretlerini finanse etmeye devam eden fonlar yüksek bir oranda denetim başlatılmıştır. Ancak belirli amaçların gerçekleştirilmesinde başarı sağlanmasına karşın reformdan beklenenler tam anlamıyla gerçekleştirilememiştir. Devlet memurlarının performansı yeniden incelenmiş fakat performanslar yeterince sorgulanmamıştır. Dar bir çerçevede yapılan işlerin azaltılmasına sınırlama getirilmiştir. Bürokrasinin azaltılması yapılan işin performansı ve büyüklüğünün

³²⁴ Seth ANIPA - Felix KALUMA - Elizabeth MUGGERIDGE; "OVHS in Malawi and Ghana" **DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management Case Study**, Consulting Africa Limited, June 1999, s. 3.

değerlendirilmesine yönelik yeni bir yaklaşımın ortaya çıkmasını sağlamıştır, hükümetin stratejik denetimi sayesinde bir iş değerlendirme uygulaması ve işlevsel denetimler arttırılmıştır.

2.5.1.2. Stratejik Denetim

Hükümet görevlerini gerçekleştirmek için bakanlıkların birleştirilmesi gibi alternatif kurumsal yapı değişikliği önermiş ve amaçların gerçekleştirilmesi ve hedeflere ulaşmak amacıyla her bir bakanlığın rolünü tespit etmek için teftiş kurulu görevlendirilmiştir. Buna ek olarak, hükümetin gerçekleştirmek zorunda olmadığı görevler de belirlenmiştir. Süreç bakanlıklar arasındaki görevlerin transferi ve birkaç bakanlığın birleşmesiyle sonuçlanmıştır.

2.5.1.3. İşlevsel Denetim

Bugün Malawi'de işlevsel denetim başlangıç noktasındadır. İş yükünü belirlemek için her bir bakanlık ayrıntılı bir şekilde incelenmiş olmasına karşın henüz personelin görevlerini tam manasıyla gerçekleştirdiği söylenemez. Gerekli olan hizmetleri yapmak için uygun personelin oluşturulması çalışmalarına başlanmış ve bazı hizmetlerin özelleştirilmesine karar verilmiştir. Amaç bakanlıklardaki personelin modernleşmesidir.

2.5.1.4. Yerinden Yönetim

Malawi hükümeti, diğer birçok Afrika hükümeti gibi, merkezi hükümetin yerel idarelere yaptığı tahsislerde temel bir değişiklik yapılması konusunda yasa tasarısını kabul ettirmiştir. Ancak âdemi merkeziyet sürecini desteklemek için yapılan tasarı yasallaşmış olmasına rağmen, kullanılan tüm faaliyet alanı ve yaklaşım hâlâ tasarı sürecindedir.

Ancak ülkede orta vadeli harcama sistemi ve diğer reformlar arasındaki bağlantılar bakımından şimdiki durum pek de tatmin edici değildir. Bütçe tasnifi, bakanlıkların amaçları ve faaliyetlerine konusunda karar verme sırasında yardımcı

olmakla beraber, işlevsel incelemelerden elde edilen bulgular konusunda yardımcı olamamıştır. Alt- programlar, programlar, faaliyetler, çıktılar, birleşik amaçlarını orta vadeli harcama sistemi bünyesinde geliştirilerek oluşturulan mantıksal çerçeveler stratejik inceleme uygulamasında kullanılmıştır fakat ayrıntılı bir şekilde işlevsel incelemeleri tamamlayan denetçiler bundan yararlanamamıştır.

Malawi’de özelleştirme konusunda yapılan çalışmalar Bakanlıkların harcama gereksinimlerinde belirli düzeyde azalma sağlayabilmiştir. Buna ek olarak, Gana’daki uygulamasına benzer, çeşitli kamu reformları, reformların tutarlı bir program haline gelmesini sağlayamamıştır. Malawi hükümeti, hizmet dağılımı ve performansını daha iyi bir şekilde yapmaya odaklanma konusunda kesin bir karar alamamıştır, farklı reform çabalarını sonuçlandırarak hedeflerin farklı olması konusunu amaç edinmiştir. Malawi’de yaşanan bütçe reform sürecinden çıkarılacak ana ders; bütçe, yüksek derecede politik destekle birlikte kapsamlı bir reform programına ve daha çok stratejik, performans temelli bir yaklaşıma dayandırılmalıdır.

2.5.2. Elde Edilen Başarılar

Malawi hükümeti orta vadeli harcama sisteminin dört önemli bölümünü gerçekleştirmeye çalışırken, önemli başarılar elde etmiştir. Hükümet orta vadeli harcama sistemi süreci ile düzeltilmiş bir makroekonomik durumu oluşturmuştur. Orta vadeli harcama sisteminin başlamasıyla birlikte 1995’ten beri hükümet bütçe açığını küçültmek için mücadele vermiş ve hatırı sayılır bir performans sergilemiştir.

2.5.3. Sistemin Uygulaması

Orta vadeli harcama sistemi süreci 1995’de başlatılmıştır. Sistemle birlikte getirilen devri bütçeleme süreci pek çok sektörde uygulanmaya başlamıştır. Bu hizmet alanlarının başında tarım, eğitim, sağlık, personel ve üretime yönelik mal ve hizmet alımları gelmektedir. Bugün devri bütçenin % 40’nı bu alanlar oluşturmaktadır. Dört büyük harcama alanı da 1996–1997 bütçesinin

hazırlanmasında kullanılmıştır. Ülkede, orta vadeli harcama sistemi süreci katılımcı bir şekilde gerçekleşmiş ve genel kabul görmüştür. İlk yıldaki süreçte, belirlenen amaçlara ulaşmak için kaynak tahsisi bir rehber olarak yapılan işlerin üretim maliyetleri hakkında artan bilgi de bu sürece dahil edilmiştir³²⁵.

1966–1997 yılları esnasında, 12 bakanlığın her birinin amaçlarını, faaliyetlerini ve verimlerini belirlemek için mantıksal bir çerçeve hazırlanmış olmasına rağmen ilave edilen 7 bakanlığın dahil olmasıyla orta vadeli harcama sistemi yaygın hale getirilmiştir. 1998–1999 bütçesinin hazırlanması sırasında bütün bakanlıklar bu süreci yaygınlaştırmış ve 1999–2000 bütçesinde süreç belli bir dereceye kadar takip edilmiştir.

Hükümetin oluruyla iki danışman; biri dışarıdan diğeri içeriden, 1995–1998 yıllarında sürecin başında ve düzenlenmesi aşamasında getirilmiş ve desteklenmiştir. Orta vadeli harcama süreci ülkede Maliye Bakanlığı tarafından yönetilmiş ve çok fazla katılım sağlanarak uygulanmıştır. Uygulama aşamasının ilk üç yılının her yılında, bu sürece katılan bakanlıkların her biri, sayısı 30–40 arasında değişen personeline sürecin çeşitli aşamaları eğitimler yoluyla öğretilmiş ve bütçe hazırlıklarına Bakanlıklar son şeklini verinceye kadar Maliye Bakanlığının destekleri devam etmiştir³²⁶.

Fakat Malawi'deki bütçe bölümünün kadrosu pek çok az gelişmiş ülkede olduğu gibi çok yetersizdir. Öyle ki kadro başlangıç aşamasında danışmanlar tarafından desteklenen ve süreci yöneten sadece üç bütçe bölüm elemanından oluşmakta idi. Bu eksikliğin giderilmesi amacıyla 1999 yılının başında, Milli Ekonomik Kurulu'ndan personel aktarımı yapılmış ve bütçe bölümü yeni personel alımıyla genişletilmiştir. Daire bakanlıkları, tarım, eğitim, sağlık konusunda daireye özgü danışmanlarına yapılan ilave yardımları kabul etmiş ve makroekonomik grup HIID'den bir grup tarafından desteklenmiştir³²⁷.

³²⁵ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 10.

³²⁶ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 10.

³²⁷ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 10.

1999–2000 orta vadeli bütçesinin hazırlanması sırasında yukarıda takip eden aşamalardaki ilerleme aşağıda tanımlanmaktadır.

2.5.3.1. Makro Ekonomik Çerçevenin Gelişimi

Orta vadeli harcama sistemi ülkede makro ekonomik çerçevenin ortaya konması ile başlamaktadır. Ancak 1996/1997 ve 1997/1998 Malawi hükümetinin bütçelerin hazırlık aşamasında kaynak ihtiyacını tahmin etmek için hükümet makro ekonomik çerçevesini geliştirememiş ve mevcut kaynağı tahmin etmek konusunda Dünya Bankası ve IMF'den destek almıştır.³²⁸ Sonrasında, makroekonomik çerçevenin gelişmesi sorumluluğunu Hazine, Ulusal İstatistik Bürosu, Muhasebe Departmanı, Bilgi İşlem Departmanı, Malawi Merkez Bankası ve Ulusal Ekonomik Konseyin bünyesindeki ekonomistler almıştır. Başlangıçtaki makro çerçeve 1998/1999 bütçesinde kullanılmak için geliştirilmiş ve 1999/2000-2001/2002 dönemleri için harcama tavanları geliştirmek için ek düzenlemelerle birlikte kullanılmıştır³²⁹.

2.5.3.2. Harcama Tavanlarının Hazırlanması

Harcama tavanlarının belirlenmesi orta vadeli harcama sisteminin en önemli unsurunu oluşturmaktadır. Uygulamanın ilk yılında Malawi'de tavanlar dört pilot bakanlığa sağlanmıştır. Tavanların iki grubunu oluşturma düşüncesi sadece uygulamanın ilk yılında takip edilmiştir. Ancak o zamandan beri, bakanlıklara sadece tavanların bir grubu sağlanmıştır.

2.5.3.3. Bakanlıkların Öncelikleri

Bakanlıkların önceliklerini belirlemesi veya ilgili sektörün kendi araştırmasını yapması sistemin bir diğer önemli aşamasını oluşturmaktadır. Ancak 1995'de, pilot bakanlıkların çoğu siyasi belgeler hazırladığı için bu basamakta ayrıntılar kapsam içine alınmamıştır. Sektörlerin her birinin toplam ihtiyaçlarını tahmin etmek için

³²⁸ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 11.

³²⁹ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 11.

toplam ihtiyaçların maliyeti hesap edilip, seçilen amaçları başarmak için gerekli faaliyetleri kararlaştırmada siyasi belgeler esas alınarak kullanılmaktadır. 1996'dan beri, amaçları ve çıktılara ulaşmak için yapmaları gereken faaliyetleri ve amaçlarını, hedeflerini, beklenen ıktıları kısaca tanımlanarak bütün bakanlıklar mantıksal çerçevelerini geliştirmişlerdir.

Harcama alanlarının faaliyetlerini ve amaçlarını/çıktılarını bakanlıkları gözden geçirerek 1998-1999 ve 1999-2000 bütlerinin hazırlanması aşamasında bir “ önceliklendirme” süreciyle desteklenmiştir. Alt- programlar ve fonları azaltmak için veya arka planda kalan öncelikli programları/alt programları/faaliyetleri elemekteki amaç, en önemli faaliyetleri/programları sadece akılda tutmaktı.

1995 yılında faaliyetlerin maliyetinin hesaplanmasında birtakım başarılar gösterilerek üstesinden gelinmiştir ve 1996'da yaklaşık olarak on iki bakanlığın faaliyetlerini detaylı olarak tahmin etme sürecinde gelişme gösterilerek önemli ölçüde düzenlemeler yapılmıştır. Böylece faaliyet maliyetinin temeli atılmıştır. 1998-1999 bütsinin hazırlanması aşamasında bütün bakanlıklar detaylı bir şekilde faaliyet maliyetlerini düzenlemişler fakat kalkınma bütsinde finanse edilen bu faaliyetlerin maliyetlerini hesaplama konusu üzerine daha az vurgu yapılarak, faaliyet maliyeti temel alınarak tekrarlanan fon hareketleri üzerinde odaklanılmıştır. Çoğu bakanlık 1999-2000 bütsinin hazırlanması için faaliyet maliyetinin bir takım tekniklerini tekrar kullanmıştır³³⁰.

Faaliyet maliyetinin zorluklarından birisi de çok fazla veri yoğunluklu olmasıdır. Önceliklendirilmiş ve bütleştirilmiş bütçe oluşturmak için faaliyet maliyeti bir araya getirilmiş ve analize tabii tutulacak geniş hacimli verilere ihtiyacı duyması gerekmektedir. Ülkede bu problemi çözmek için, bilgisayarlı bir bütçe hazırlama programının geliştirilmesi konusunda bir başlangıç yapılmış ve bazı bakanlıklar 1998-1999'un bütçe tahminlerinin yapılması aşamasında bu programı

³³⁰ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 11.

kullanmışlardır³³¹. Önceki bütçe yapısı bakanlıkların sorumlu oldukları faaliyetleri yeterli ölçüde yansıtmamakta idi. Bütçe faaliyetlerin ana gruplarını gösteriyordu.

Düzenlemeler, alt-programların başlangıç kısmında gösterilen faaliyetlerin ana kısımları aracılığıyla ve mevcut programların incelenmesi sırasında bütçe tasnifine yönelik olarak yapılmıştır. Bakanlıklara tekrarlanan ve kalkınmaya yönelik bütçe faaliyetlerinin birlikte planlanması konusunda destek verilmesine rağmen, tekrarlanan ve kalkınma bütçelerinin entegrasyonu konusunda başarı sağlanamadı. Kalkınma bütçesi planlama veya proje uygulama birim elemanı tarafından hazırlanırken, tekrarlanan bütçeler muhasebe elemanı tarafından hazırlanmıştır. İlk defa, 1999- 2000 bütçe tahminleri tamamlayıcı bir gösterimle birlikte sunulacaktır.

2.5.3.4. Sektörel Dağılımların Belirlenmesi

Sektör incelemelerinden elde edilen bilgi, 1996- 1997 ve 1997–1998 bütçelerinin hazırlanması aşamasında yıllık bütçe tavanlarını bir dereceye kadar oluşturmak için kullanılmış fakat öncelikli sektörlerle yönelik yapılan tahsis siyasi çerçevenin temel kılavuzunu oluşturmuştur. Hükümetim öncelikleri konusunda anlaşmaya varılmasına rağmen, Vizyon 2020'nin kullanılmasının bir amacı vardı, fakat bu gerçekleştirilememiştir.³³².

1998- 1999 bütçesinin hazırlanması sırasında, tavanların faaliyet tabanlı maliyetlemeden bakanlıklar aracılığıyla elde edileceği umut edildi. Yıllık bütçe hazırlama sürecindeki gecikmeler yüzünden bu gerçekleşmemiştir.

2.5.3.5. Bütçenin Sonuçlandırılması

Nihai kararların hazırlanması aşamasında sınırlı bir şekilde başarı sağlanmıştır. Bütçe sürecine ilişkin kararlardaki gecikmelerin önüne geçilmiştir. Süreçteki karar sayılarının azaltılması sağlanmıştır. Buna gerekçe olarak faaliyetlerin detaylı bir şekilde incelemesi sorumluluğunu üstlenmek için bakanlıkların yeterli

³³¹ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 12.

³³² ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 13.

zamanı olmadığı ifade edilmiştir³³³. Ancak Malawi'nin bütçeleme sisteminde, bütçeleri ve faaliyetlerin detaylı önceliklerin sorumluluğunu üstlenmek için Bakanlıklara yeterli zaman verilmesi gerekmektedir. Bütçeye bağlı kalmak için buna ihtiyaç bulunmaktadır.

2.5.5. Genel Değerlendirme

Orta vadeli harcama sistemini başarı ile uygulayan seçilmiş ülke uygulamalarının değerlendirilmesi bu bölümün temel amacını oluşturmuştur. Elbette ülke uygulamalarında OVHS kurumsal yapısı ve işleyişi ile farklılıklar göstermektedir. Çünkü her ülkenin birbirinden farklı bir yönetim kültürü bulunmaktadır. OVHS'yi farklı kurumlar ve farklı anlayışlar ile yürütme çabaları sistemin geliştirilmesine önemli katkılar sağlayacaktır.

Ülke uygulamaları ve bu ülkelerin tecrübelerinin çalışmanın temel amacı olan Türkiye'de orta vadeli harcama sisteminin gelecekte uygulanabilirliği şüphesine bir ışık tutacağı umut edilmektedir. Özellikle kamu mali yönetimi açısından Türkiye ile benzerlikler taşıyan bu ülkelerin ülkemiz için getirebileceğimiz ve uygulayabileceğimiz yenilikler bağlamında öneriler geliştirmemizi sağlayacaktır. Çalışmanın bundan sonraki bölümünde birinci bölümde elde edilen teorik değerlendirmeler ve ikinci bölümde yer alan örnek OVHS uygulamaları çerçevesinde Türkiye uygulaması ele alınacaktır.

³³³ ANIPA - KALUMA – MUGGERIDGE; 1999, a.g.e., s. 13.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİNİN TÜRKİYE UYGULAMASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

1990'lı yılların başlarından günümüze kadar aralarında Türkiye'nin de bulunduğu pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin kamu harcama yönetimlerinde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özelde ise ülkemizin yaşadığı ekonomik krizler başta olmak üzere; Avrupa Birliği'ne uyum süreci, OECD, Dünya Bankası ve IMF'nin önerileri, mevcut yasaların yetersizlikleri, kamuoyu baskısı ve ekonomik-sosyal şartların etkisi, kamu maliyesinde yeniden yapılanma sürecine girilmesinin temel gerekçelerini oluşturmuştur.

Ayrıca reform öncesinde enflasyonun geçmiş yıllara nazaran nispeten düşürülmüş olması, kamu borçlanma faizlerinin aşağıya çekilmesi, büyümede istikrarın sağlanması, ihracatın düzenli şekilde artması, kamu borç stoku ve bütçe açıklarının GSMH içindeki payının düşürülmesi ile ülkemiz önemli bir fırsat yakalamıştır. Bu fırsatla birlikte harcama yönetimini, harcama mevzuatını, harcama program yapısını ve mali planlama anlayışını değiştiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) uygulamaya girmiştir. Kanun özellikle harcama alanında önemli değişiklikleri içermiştir.

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde, Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminin genel özellikleri ortaya konulacak, sonrasında 2006 yılından bu tarafa yayınlanan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanları ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki sapmalar tespit edilmeye çalışılacaktır. Daha sonra, orta vadeli harcama sisteminin esasını oluşturan orta vadeli program ve orta vadeli mali plan hakkında uygulayıcıların ve teorisyenlerin reform sonrası bütçeleme sürecine ilişkin değerlendirmeleri çeşitli analizlere tabi tutularak ortaya konulacaktır. Çünkü hukuki altyapısı 5018 sayılı KMYKK ile (ve diğer tamamlayıcı mevzuatla) oluşturulmuş olan sistemin beklenen başarıyı gösterebilmesi ancak uygulayıcı kurumların koordinasyonu ve teorisyenlerin katkıları ile sağlanabilecektir. Bu amaç doğrultusunda, kamu harcama yönetimi, makro mali disiplin, harcama öncelikleri ve tahsisleri, hizmet sunumu başlıkları altında yer alan hipotezlere dayanılarak anket

araştırması yapılmıştır. Araştırmada elde edilen sonuçların değerlendirilmesi SPSS programı aracılığıyla çeşitli testlere dayandırılarak yapılmıştır. Sapmaların gösteriminde kullanılacak grafiklerin çizilmesinde ise Microsoft Office 2003 Excell programından yararlanılmıştır.

3.1. TÜRK KAMU MALİ YÖNETİMİNİN GENEL ÖZELLİKLERİ

Merkezi fakat parçalı bir kamu mali yönetimine sahip olan Türkiye’de 1960’lı yıllardan itibaren hızlı ekonomik ilerlemeler kaydedilmiş fakat bu ilerlemeye çok sayıda ekonomik ve mali sorun eşlik etmiştir³³⁴. Bu sorunlar bazen 1970’lerdeki petrol krizleri ve 1998’de Rusya’nın moratoryum ilanı gibi dışsal ekonomik koşullardan veya daha sıklıkla da ülke içi ekonomik ve politik koşullardan kaynaklanmıştır. Türkiye 1960’lardan itibaren kamu mali yönetimi üzerinde önemli etkileri olan çok sayıda politik ve ekonomik kriz yaşamıştır. Son kriz 2001 yılında yaşanmış ve çok ağır ekonomik sonuçlar doğurmuştur. 2001 yılından itibaren ise pozitif büyüme elde edilmiş bu da hızlı ekonomik büyümeyi ve kamu maliyesi yönetiminde önemli gelişmeleri tetiklemiştir.

Türk kamu mali yapısının belirgin özellikleri incelendiğinde, ülke çapında tekdüze kalite standardı ile hizmet sunumunun güçlü merkezi yapı, ulus-altı vergi özerkliğinin olmaması ve kamu görevinin özel konumu göze çarpmaktadır. Kamu maliyesi yönetimi alanında tipik Fransız Cumhuriyetçileri’nin özelliklerini taşıyan Türk kamu mali yönetim sistemi Sayıştay’ın hukuki rolünün yanında, Maliye Bakanlığında tüm merkezi hükümet için muhasebe fonksiyonunun merkeziyetçiliğini ve son zamanlara kadar Maliye Bakanlığı tarafından uygulanan “Napolyoncu” önleyici harcama kontrolünü içermektedir³³⁵. Türk Bütçe Süreci OECD ülkelerinden farklı olarak üç özelliğe sahiptir; merkezi fakat parçalanmış bir karar alma süreci; de-

³³⁴ Türkiye, “kaynakların merkezden yönetimi, merkezden eğitimi, merkezden üretimi... vb. sloganlarına rağmen” yerel hükümetin toplam faiz dışı harcamadan GSYİH’nin sadece % 9,5’ini alabildiği güçlü biçimde merkezileşmiş bir ülkedir.

³³⁵ Dirk-Jan KRAAN - Daniel BERGVALL - Ian HAWKESWORTH; “Budgeting in Turkey,” **OECD Journal on Budgeting**, OECD 2007, Volume 7 – No. 2, s. 9.

facto³³⁶ mali bir kural olarak IMF Stand-by anlaşması ve kalem kalem çok ayrıntılı harcama tahsisini içermektedir³³⁷.

Türkiye'nin makroekonomik performansı, hükümetlerin 2001 mali krizinden sonra politik gündemlerinin başına koydukları reformlar sayesinde önemli değişim ve gelişim göstermesine rağmen, bir takım yapısal yetersizlikler tarafından kesintiye uğramıştır. Bütçe süreci üzerinde önemli etkisi olan söz konusu yetersizliklerin başını Türkiye Ekonomisinin kayıtdışı ekonomisinin çok büyük olması ve bütçe-dışı ve örtülü kamu harcamalarına karşı kurumsal engellerin bulunmaması çekmektedir.

Bütün bu yetersizliklere rağmen, Türkiye'de 21. yüzyılın başından bu yana, makroekonomik ve mali gelişmeler ümit vericidir³³⁸. Kamu mali yönetiminde söz sahibi kişi ve kurumlar yapılan reform programlarına sıkı sıkıya bağlı gibi görünmektedirler. Özellikle bütçe reform süreci bu programların en önemli parçalarından biri olup, deregülasyon, vergi indirimi, kamu işletmesi reformu, sosyal güvenlik reformu ve özelleştirme gibi ilgili alanlardaki yapısal reformlar ile çok sıkı bir ilişkisi bulunmaktadır. Reform sürecini olumsuz etkileyen kayıtdışı ekonomi ile mücadele edebilmek için deregülasyon, vergi indirimi ve sosyal güvenlik reformları gereklidir. Kamu tarafından sahip olunan işletmeler yönünden bakıldığında yarı-mali faaliyetler ile bütçe dışı harcamaların kısılması için kamu işletmesi reformu ve özelleştirmeye ihtiyaç vardır. Fakat geniş bir yelpazedeki bu yapısal reformlar ile birlikte bütçe sürecinin kurumsal reformlarının da kendine düşen önemli sorumlulukları bulunmaktadır. Diğer yapısal reformlar olmaksızın, bütçe süreci başarılı şekilde geliştirilemez ve gerçekleştirilemez Bütçe sürecinde bir gelişme olmadıkça da, diğer sektörlerdeki yapısal reformlar etkisiz kalabilecektir.

³³⁶ Fiilen mevcut ve faaliyette olan ancak hukuken mevcut olabilmek için gerekli koşul ve formalitelerin yerine getirilmemesi durumu.

<http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=19808&dict=CALD> (Erişim: 05.01.2009).

³³⁷ KRAAN - BERGVALL – HAWKESWORTH; a.g.m., s. 7.

³³⁸ “Mali alandaki bu gelişmelerin başında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bütçe Kodlama Yapısı Muhasebe Sistemi, 5217 sayılı Özel Gelir ve Özel Ödenek Kanunu, Sayıştay Kanun Teklifi sayılabilir”.M.Sait ARCAGÖK; “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol,” **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**” 20.Türkiye Maliye Sempozyumu, İkinci Oturum Tartışmaları, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s. 20.

Türkiye’de reform sürecini olumlu etkileyebilecek önemli gelişmeler de yaşanmıştır. Özellikle 2000’li yılların başından itibaren, Türkiye’nin büyüme oranları yeterli seviyelerde olmuştur. 2005 yılından bu yana, ülkenin ekonomik performansı 10 yeni AB ülkesinin ortalamasından (% 1,5 ilâ % 3,5 arasında) daha yüksek gerçekleşmiştir. 2001 yılında gerçekleşen mali kriz sonrasındaki güçlü devalüasyondan dolayı, ilk olarak ihracat artmaya başlamıştır. Aynı zamanda, AB üyelik sürecinin başlamasının, siyasi istikrarın ve makroekonomik politikadaki artan güvenin bir sonucu olarak hem portföy yatırımları hem de doğrudan yabancı yatırımlar yönünden sermaye girişleri artmıştır. Fakat sermaye girişleri takip eden yıllarda Türk lirasının kademeli olarak değerlenmesine sebep olmuştur. Bu durum, güçlü yurt içi taleple birlikte, cari işlemler açığını önemli derecede artırmıştır ve açık 2005 yılında rekor kırarak GSYİH’nın % 6’sından daha yüksek bir seviyeye ulaşmıştır. 2006 yılının bahar döneminde uluslararası sermaye piyasalarındaki bir daralma (gelişmiş ülkelerin risk taleplerinin düşmesinden dolayı) Mayıs-Haziran 2006 tarihinde Türk Lirasının hızlı bir şekilde değer kaybına uğramasına yol açmıştır. Bu değer kaybindan dolayı enflasyon, IMF anlaşmasında yıl-sonu için verilen hedefin oldukça üzerine çıkmıştır. Merkez Bankası enflasyonun artmasını takip eden süreçte, politika faiz oranlarını artırarak cevap vermiş ve oran Temmuz 2006 yılında % 17 düzeyine ulaşmıştır. Sonuç olarak 2006 yılının ikinci yarısında reel gelirler, hane halkı tüketimi ve yatırımlar zayıflamıştır. Diğer taraftan ise, paranın değerindeki düşmeden dolayı ihracat yapan sektörlerde bir canlanma ortaya çıkmıştır.

2001 yılı krizinden bu yana para politikasında yaşanan bu gelişmelere paralel olarak özellikle de merkezi hükümet çok etkileyici mali gelişmeler elde etmiştir. Söz konusu gelişmeler ülke ekonomisi için büyük önem taşımaktadır. Türkiye’deki maliye politikasının değerlendirilmesi için önemli bir problem ise, etkin bir muhasebe standardının bulunmamasıdır. Türkiye Meksika dışında, ulusal muhasebe standartlarına (SNA-93 veya ESA-95³³⁹) göre hükümet mali hesaplarını yayınlamayan tek OECD ülkesidir³⁴⁰. Fakat 2006 yılında hükümet sektörü için muhasebe çerçevesi uluslararası standartlara uygun olarak tekrar gözden

³³⁹ ESA-95 (European System of Integrated Economic Accounts-Avrupa Muhasebe Sistemi).

³⁴⁰ KRAAN - BERGVALL – HAWKESWORTH; a.g.m., s. 12.

geçirilmiştir. IMF programı Türkiye için performans ölçüsünü 2002 yılında hedefi GSYİH'nın % 6,5'i olarak belirlemiştir. O zamandan bugüne, hedef 2004'te (% 0,7) ve 2005'te (% 0,3) olmak üzere iki defa geçilmiştir. Ayrıca son yıllarda kamu borcu programda planlanandan çok daha hızlı düşmüştür. Bu düşüş, beklenilenin çok üzerindeki özelleştirme gelirleri, daha yüksek faiz dışı fazla, öngörülenden daha yüksek ekonomik büyüme, değer kazanan lira ve dahası yurtiçi faiz oranlarındaki düşüş ile gerçekleşmiştir. İlave olarak, kamu borçlarının finansman yapısı da gelişmiştir. Yabancı para cinsinden borcun payı düşmüş, vadeler uzamış ve sabit-faizli borçların payı yükselmiştir.

Mali yapıdaki bu iyileşmelere rağmen, Türk lirasının son günlerdeki değer kaybı ve hükümet tahvillerinin artan risk algısı son yıllarda hüküm süren borç azalma eğiliminin yavaşlamasına yol açabilecek riski göz ardı edilemez. Yükselen faiz oranları gelecek yıllarda daha fazla hissedilebilecektir. Bu etkiler şu ana kadar güçlü ekonomik büyüme, 2006 yılındaki GSYİH'nın % 6,7'si oranındaki faiz dışı kamu sektörü fazlası ve GSYİH'nın % 2,5'inden fazla özelleştirme gelirleri tarafından telafi edilmiş görünmektedir. Gelecek yıllarda kamu sektörü borç yükünün düşmeye devam edeceği ihtimali yüksektir. Orta vadeli mali plana göre, 2009 yılında net borç GSYİH'nın % 34,4'üne düşecektir. Fakat bu hedefin başarılabilmesi GSYİH'nın devamlı olarak % 7 oranında büyümesine ve kamu sektörü faiz dışı fazlanın GSYİH'nın % 6,5'i düzeyinde devam ettirilmesine bağlıdır³⁴¹.

3.1.1. Uluslararası Kuruluşların Türk Bütçe Sistemine Yönelik Tavsiyeleri

2000 yılından itibaren, Türk Bütçe Sürecinin değerlendirilmesini ve kurumsal reformlar için tavsiyeleri içeren çok sayıda rapor çeşitli uluslararası kuruluşlar tarafından yayınlanmıştır. Aşağıda Dünya Bankasının 2000 yılında yayınlamış olduğu "Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporu", OECD'nin 2002, 2004 ve 2006(a) yıllarında yapmış olduğu "Ekonomik Araştırmalar", IMF'nin 2000 yılında hazırladığı "Mali Şeffaflık Raporu" ve 2006 yılında yayınlamış olduğu

³⁴¹ IMF Country Report; "Turkey: Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and Rephasing of Purchases", **IMF Country Report** No. 06/402, International Monetary Fund, 2006 (b), Washington DC.

“Standartlara ve Kanunlara Uyum Raporu – Mali Saydamlık Modülü” (Mali ROSC)’ndeki ve Avrupa Birliği’nin isteği üzerine OECD / SIGMA tarafından 2006(b) yılında hazırlanan “Kamu Harcaması Yönetimi Sisteminin Değerlendirilmesindeki Bütçe Kurumları ile İlgili Bulgular” değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Türk Bütçe Sürecinin değerlendirilmesinde ilk olarak, 2000 yılında Dünya Bankasının bütçe sistemine yönelik getirmiş olduğu önemli eleştirileri kapsayan “Kamu Harcamaları ve Kurumsal İnceleme Raporu” yayınlanmıştır. Raporla kamu mali yönetiminin parçalı bir yapıya sahip olduğu ve parçalı yapının da çok başlılığa dolayısıyla karar verme sürecini negatif bir şekilde etkilediği vurgulanmıştır. Aynı zamanda raporda, kamu mali yönetiminde stratejik karar alma sürecinin olmadığı bunun da plan-program-bütçe bağlantısının kurulamamasına neden olduğu belirtilmiştir. Eleştiriler sıkı bütçe kontrollerinin kamu idarelerinin savurganlığını arttırdığını, bütçeleme sürecinin harcamacı kuruluşlar nezdinde çok az önemsendiği üzerinde yoğunlaşmıştır. Ayrıca Dünya Bankası Türkiye için orta vadeli bir harcama sisteminin gereğine işaret etmiş ve buna gerekçe olarak da Türk bütçe sisteminde yıllık bütçelere odaklanılmasının geleceği görememeye sebebiyet verdiğini belirtmiştir³⁴².

2002 yılı OECD Ekonomik Araştırması, ise 2001 ekonomik krizinden hemen sonra Türk kamu maliyesi yönetim sisteminin eksiklikleri hakkında genel bir bakış sunmaktadır³⁴³. Eksikliklerin pek çoğu hükümetin krize cevaben hazırladığı “Kamu Yönetimi Reformu İçin Stratejik Çerçeve”de belirtilmiştir. Reform programı üç hedef üzerinde odaklanmıştır. Bu hedefler, bütçenin hazırlama ve uygulama sürecinin kapsamını genişletmek ve performansını değerlendirme kapasitesini artırmak, muhasebe standartlarını, İhale işlemlerini ve denetim fonksiyonlarını geliştirmek ve modern ve saydam kamu yükümlülükleri yönetimi uygulamaları başlatmak şeklinde sayılmıştır. OECD raporu bu alanların her birinde önemli ilerlemelerin kaydedildiğini belirtmektedir. Nitekim Türkiye’de bütçe dışı fonlarının

³⁴² MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e.,s. 132.

³⁴³ OECD, (2002), **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2002, Supplement No.1, OECD, Publishing, Paris.

sayıları önemli derecede düşürülmüş, kamunun sahip olduğu bankalara yapılar sübvansiyonlar bütçe içine dahil edilmiştir.

Aynı zamanda mali hesapların ulusal muhasebe standartlarına uyumu ile ilgili ilerleme için bir başlangıç yapılmıştır. Bütçe bakiyeleri kaydedilmiş, yatırım planları düzene konulmuş, borç yönetimi sistemi geliştirilmiştir. Modern bir İhale sistemi oluşturan “Kamu İhale Kanunu” kabul edilmiştir. Fakat rapor tüm bu gelişmelerin Türk Bütçe Sürecini modernleştirmek için gerekli uzun soluklu reform çabalarının sadece ilk adımları olduğunu belirtmektedir. Raporla özellikle çok yıllık mali planlamaya geçilmesi, denetleme sisteminin yenilenmesi ve yeni İhale sisteminin uygulamasının hızlandırılmasını tavsiye edilmektedir³⁴⁴.

2004 OECD Ekonomik Araştırması ise kamu harcamalarının kalitesine ve maliyet etkinliğine özel bir önem vermiştir³⁴⁵. 2001 yılında yaşanan mali krizin benzerinin gelecekte yaşanmaması için Türkiye’de özellikle bütçe kurumlarının gelişiminin çok önemli olduğunu vurgulamaktadır. Rapor, bütçe kurumlarının reformunun en başında hükümetin bir yasama programı gerektiren bir yönetim reformunu başlattığını belirtmektedir. Kamu harcamaları ile ilgili olarak rapor, Türkiye’nin 1990’ların ortalarına kadar OECD bölgesindeki en düşük genel hükümet harcamaları paylarından birine sahip olduğunu ve bu payın son on yılda hızlı bir şekilde artarak 2002 yılında en yüksek paylar (toplam harcama) ve ortalama paylar (faiz dışı harcama) arasına yükseldiğini belirtmektedir. Bu gelişmenin arkasındaki sebepler ise temelde sosyal güvenlik, altyapı yatırımları, bankaların yarı-mali faaliyetleri, depremler ve dış borçlanmaya ödenen yüksek faiz oranlarında belirlenmektedir. Aynı zamanda kamu ödemeleri, emekli ödemeleri, eğitim ve deprem hasarlarının fonlanması gibi alanlarda gelecekte yaşanacak baskılara da dikkat çekilmiştir.

OECD’nin 2004 yılında yapmış olduğu bu araştırmada, bütçe kurumlarındaki temel eksiklikleri başlıca şu şekilde belirtmektedir; mali hesapların uluslararası

³⁴⁴ OECD, (2002), **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2002, Supplement No.1, OECD, Publishing, Paris.

³⁴⁵ **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2004/15, OECD Publishing, Paris.

muhasebe standartları ile uyumlu olmaması; yatırımın yoğun bir biçimde bütçe-dışından finanse edilmesi; kamu sektörü ödemelerindeki katılıklar; yatırım harcamalarının önceden taahhüdünün yapılması, yetki harcamalarının geniş payı. Rapor aynı zamanda 2003 yılında parlamento tarafından kabul edilen Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu tartışmakta ve uygulama politikaları için tavsiyelerde bulunmaktadır. Ayrıca, muhasebe sisteminin gelişimi ve hükümet düzeyinde ve sosyal güvenlik harcamalarının daha etkin kontrolü vurgulanmaktadır. Hizmet sunumunun etkinliği için bir adem-i merkezîyetçilik, kamu idareleri için daha fazla özerklik, özel arz için daha fazla serbesti ve kamu hizmetlerinde (hastaneler, sosyal hizmetler) daha fazla rekabet, kullanıcı ücretlerinin uygulanması ve sosyal güvenlik reformu önerilmektedir³⁴⁶.

Türk bütçe sistemine yönelik diğer öneri ve eleştiriler IMF'den gelmiştir. IMF 2000, yılında hazırladığı “Mali Şeffaflık” raporunda kamu mali yönetim sisteminin geliştirilmesi için ayrıntılı bir yol haritası sunmuştur³⁴⁷. Buna göre raporda Türk bütçe sisteminin kapsamının çok sınırlı olduğu belirtilmiştir. Özellikle Hazine garantileri ve yarı mali işlemlerin yaygın kullanımı konusuna dikkati çekmiştir. Kamu kaynaklarını toplayan ve harcayan pek çok bütçe ve bütçe dışı kuruluşun olduğu ve bu kuruluşların muhasebe ve raporlama yükümlülükleri nedeniyle mali işlemlerdeki şeffaflığı engellediği vurgulanmıştır. IMF'nin pek çok kez tavsiyede bulunduğu cari ve yatırım bütçelerinin farklı kuruluşlar tarafından hazırlanmaması gereği yine bu raporda da yer almıştır. Aynı zamanda, bütçenin orta dönemli bir makro ekonomik çerçeveye bağlılığı üzerinde durulup, bütçe sınıflandırmasının yetersizliğine değinilmiştir.

İkinci olarak IMF Mart 2006 tarihinde Türkiye'de “Standartların ve Kanunların Gözlemlenmesi Üzerine Rapor – Mali Saydamlık Modülü” (Mali ROSC) yayınlamıştır³⁴⁸. Rapor, daha önceki Mali ROSC'tan bu yana özellikle de saydamlık ve mali raporlamada yol alındığını belirtmektedir. Raporda, Kamu Mali Yönetimi ve

³⁴⁶ **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2004/15, OECD Publishing, Paris.

³⁴⁷ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 133.

³⁴⁸ **IMF Country Report**, “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”, No. 06/126, 2006 (a), International Monetary Fund, Washington DC.

Kontrolü Kanunu (KMYKK) Türk mali yönetim sisteminin modernleşmesi yönünde atılmış önemli bir adım olarak görülmektedir. Rapor, bütçe süreci ile ilgili çok sayıdaki kanunlar arasındaki tutarsızlıklardan dolayı karışıklıkların çıkabileceğini belirtilmektedir. Ayrıca, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine arasında yetkilerin paylaşılmasından dolayı bütçe sürecinin parçalanmış yapısına da işaret edilmektedir. Rapor, KMYKK'nun tam olarak uygulanmasının merkezi hükümetin kapsamındaki eksiklerin tümünü olmasa bile pek çoğunu gidereceğini göstermektedir. Rapor, taahhüt kontrolü sisteminin yokluğunun nakit planlamasının doğruluğunu zayıflattığını belirtmektedir. Aynı zamanda, memurların tazminat sistemlerini oldukça karmaşık bulunmakta ve saydam bir şekilde yönetilmediği belirtilmektedir. İç kontrolün gelişiminin daha ilk aşamasında olduğu ve denetlemenin farklı birimler arasında birbiri ile çakışan sorumluluklar ile bölünmüş yapısının devam ettiği belirtilmektedir. Rapor, bütçe süreci ile ilgili kanunlar arasındaki ilişkilerin netliğe kavuşturulmasını ve KMYKK'nun söz konusu ilişkide önceliğe sahip olmasının sağlanmasını önermektedir. Kalan bütçe-dışı harcama biçimlerinin bütçelerinde hızlı bir entegrasyonu tavsiye edilmekte, bu sayede mali hesapların uluslararası standartlar ile uyumu tamamen sağlanmış olacağı vurgulanmaktadır. Memurların tazminat sistemlerinin yeniden gözden geçirilmesinin yanında yine taahhütlerin Hazineye bildirişi tavsiye edilmektedir. Rapor, son olarak, iç kontrol ve iç denetim alanlarında KMYKK'nun erken uygulamasının önceliklerden biri olarak görülmesinin önemine değinilmiştir³⁴⁹.

Haziran 2006 tarihinde OECD/SIGMA, Avrupa Birliği'nin isteği üzerine Türkiye'nin kamu harcaması yönetimi sistemi üzerine bir değerlendirme yayınlamıştır³⁵⁰. Söz konusu değerlendirme, Avrupa Birliği aday ülkeleri için OECD /SIGMA tarafından belirlenen ikinci standart değerlendirmedir. Rapor, Türkiye'nin 2005 yılındaki değerlendirmeden bu yana bütçe reformunda önemli bir ilerleme kaydettiğini belirtmektedir. Reform önlemleri olarak, iç kontrol süreçlerinin bakanlıklara ve kamu idarelerine dağıtılmasını, orta vadeli mali planın

³⁴⁹ IMF, (2006) (b), "Turkey: Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and Rephasing of Purchases", **IMF Country Report** No. 06/402, International Monetary Fund, Washington DC.

³⁵⁰ OECD, (2006) (b), "**Turkey: Public Expenditure Management System Assessment June 2006**", SIGMA, OECD, Paris.

uygulanmasını ve bütçedeki döner sermayelerin ve bütçe dışı fonlarını dahil edilmesi önerilmiştir. Rapor, KMYKK temelinde çok sayıda ikinci derecede kanun ve kararların çıkarıldığını fakat bunların hepsinin henüz uygulamaya başlanmadığına dikkat çekilmiştir. Raporda, Sayıştay kanununun bir an önce çıkması gereğine işaret edilmiştir. Ayrıca, kanunlar arasındaki tutarlılığın kontrol edilmesi gereğini de ele almıştır. Yine, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazinesinin bütçe sürecinde sorumlulukları paylaştıklarına ve bunun çok maliyetli bir koordinasyonu gerektirdiğine dikkat çekilmiştir. Rapora göre bütçe dokümantasyonu oldukça ilerleme kaydetmiştir. Fakat halen daha eksiklikleri barındırmaktadır. Örneğin, bütçe dokümanları mevcut taahhütler ile yeni politikalar arasında bir ayırım yapmamaktadır. Bütçenin kapsamı daha da genişletilmiş, fakat tüm döner sermayeler bütçeye konulmamıştır. İller Bankası gibi bazı kamu idarelerinin durumları halen daha belirsizdir. Yerel idareler tarafından alınan yurtiçi borçlar halen daha potansiyel risk doğurmaktadır. Mali raporlar ve ulusal hesaplar halen daha ESA 95 normları ile farklılıklar göstermektedir. Rapor, yeni bütçe oluşturma takviminin tanındığını fakat kaynak tahsisinde, bütçe süreci için sorumlulukların parçalanmasına dayandırılabilen eksikliklerin olduğunu belirtmektedir. Rapor, iç kontrol ve iç denetimin adem-i merkeziyetçi sisteminin hızlı bir şekilde uygulandığını ve nakit yönetimi sisteminin yüksek öncelik olarak modernizasyonunu öngörmüştür. Rapor reform sürecinin yönetimi için organizasyonel düzenlemelerin gereğini vurgulamış ve bakanlıklarda ve kamu idarelerindeki yeni strateji geliştirme birimlerinin (adem-i merkeziyetçi mali hizmetler birimleri) bu bağlamda liderlik etmesi gereğine işaret etmiştir.

Benzer şekilde, 2006 OECD ekonomik araştırması da, bütçe sürecinin kurumsal reformuna dikkatleri çekmiştir. Türk Ekonomisinin oldukça ciddi etkileyen uluslararası sermaye piyasalarındaki son dalgalanmaların arka planına karşı rapor; bu tip şoklara karşı yurtiçi ekonomileri korumak için maliye politikasının çok önemli olduğunu belirtmektedir. Bütçe kurumları da maliye politikasının karşılaşılabileceği bu tip riskleri önleyici mekanizmaları bulundurmaları zorundadır. Rapor, güçlü mali kontrol ve kamu harcaması etkinliğine uzun dönemli bir bağlılığı sağlamak için bütçe kurumları ve süreçlerinin hem ekonomik hem de politik döngülerde daha sağlam

yapılmasının gerekli olduğunu ve mevcut harcamaların kontrolüne daha fazla dikkat edilmesi gerektiğini belirtmektedir. Rapor, bütçenin ve mali hesapların kapsamındaki halen devam eden eksiklikleri vurgulamış ve açık için farklı önlemler arasındaki niceliksel farkları göstermiştir. Rapor, kamu maliyesini yönetmek için kilit kanunların tutarlılığını geliştirerek yasama ortamının geliştirilmesi; bütçenin ve mali hesapların kapsamlarının daha da genişletilmesi; vergi sisteminin saydamlaştırılması; devlet memurlarının daha iyi eğitilmesi; PPP'lerin kamu maliyesi için çok yüksek riske sebep olmamasını garantilemek için bir birimin kurulması; yerel idarelere hizmet sunumunun daha adem-i merkezi hale getirilmesini içeren ve halen devam etmekte olan zorlukları sıralamıştır.

Avrupa Komisyonunun hazırladığı “İlerleme Raporunda” da Türk Bütçe sisteminin Avrupa Birliği standartlarından oldukça uzak ve bütçenin kapsamının yetersiz olduğu (döner sermayeler ve bütçe dışı fonların TBMM'nin denetimi dışında kaldığı), harcama kontrol mekanizmalarının etkisiz kaldığı, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmadığı eleştirileri yapılmıştır³⁵¹. Ayrıca raporda, bütçe sistemine iç denetçilik müessesinin yerleştirilmesinin gereğine değinilmiştir³⁵².

3.1.2. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Temel Özellikleri

Tarih boyunca bütçe idaresindeki gelişmeler, mevzuattan doğmaktan ziyade, denemelerin bir sonucu olmuştur³⁵³. Bütçe çalışmaları geliştirildikten sonra devamlılığı sağlamak ve sorumluluğu tayin etmek için bütçe kanunlarına ihtiyaç duyulmuştur. Ancak sürecin bütçe çalışmalarını esneklikten uzaklaştırma gibi bir sakıncası da olabilecektir. Bu sakınca özellikle kullanılacak metotların ayrıntılı bir şekilde tarif edilmesi ve diğer şekli kontroller konulması halinde ortaya çıkabilecektir. Bu bağlamda Türkiye'de orta vadeli harcama sistemine geçişte de

³⁵¹ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 134.

³⁵² MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005 a.g.e., s. 134.

³⁵³ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, No.3, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, Şubat 1966, s. 9.

aşağıda ayrıntılı olarak ele alınan temel bazı eksikliklerden ve ihtiyaçlardan doğmuştur.

2005 mali yılı bütçe gerekçesinde 5018 sayılı KMYKK'ya geçiş başlıca şu eksiklik ve ihtiyaçlara bağlamıştır: “Bütçe bütünlüğünün sağlanması, kalkınma planı ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulması, sağlıklı bir hesap verme mekanizmasının tesisi, harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç mali kontrol sisteminin oluşturulması, kamu mali yönetiminde etkinlik, verimlilik, tutumluluk hesap verilebilirlik, şeffaflık ve çok yıllık bütçe gibi çağdaş mali yönetim ilkelerinin olmamasıdır”³⁵⁴. Bu ihtiyaçların giderilme çabası ise genelde ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkmıştır³⁵⁵. Bununla birlikte, 5018 sayılı KMYKK'ya geçişi söz konusu teknik ihtiyaçlardan ziyade neo-liberal iktisadi politikaların bir zorunluluğu ve kanunda sayılan pek çok kavramı da bu öğretinin bir yansıması (hegomonik söylem) olarak nitelendiren görüşler de bulunmaktadır³⁵⁶.

Yukarıda sayılan nedenlerle birlikte 2001 yılı mali krizinden sonra Türkiye bütçe süreci ile ilgili yasaları yeniden düzenleme yoluna gitmiştir. En önemli değişiklik ise Aralık 2003 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen (5018 sayılı KMYKK ile 2005 yılında bu kanunda değişiklik getiren 5436 sayılı kanun) Kamu Maliyesi Yönetimi ve Kontrolü Yasası'nın (KMYKK) 2006 yılında tüm maddeleriyle birlikte yürürlüğe girmesi olmuştur. Bu kanun, 1927 tarihli Genel Muhasebe Kanunu'nun yerini almıştır. KMYKK'nun amacı ilk maddesinde belirtilmiştir: Buna göre 5018 sayılı KMYKK'nın amacı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek” olarak ifade edilmiştir. Bugün bu amaçların gerçekleştirilmesi için her seviyede, hükümetin kamu maliyesi yönetimi ve kontrolünü kapsayacak şekilde adım adım uygulanmaktadır.

³⁵⁴ Maliye Bakanlığı, 2005 yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2004, s. 52-53.

³⁵⁵ KESİK; 2005, a.g.m., s. 45.

³⁵⁶ AKBEY; 2005, a.g.t., ss. 168-193.

Kanun, yasal yaygınlık bağlamında organik bir kanun olmamasına rağmen çerçeve bir kanun yapısına sahip olup, uygulanması için pek çok durumda ikincil yasalara ihtiyaç vardır. Günümüze geldiğinde ise ikincil yasaların pek çoğu uygulamaya girmiştir.

Mali yönetim 2007 yılının sonuna kadar KMYKK ile ilişkili ikincil yasaların tamamlanmasına çalışmış ve büyük ölçüde başarmıştır. Mali yönetim için önemli olan diğer kanunlar (KMYKK'nun ikincil yasaları olmasa da) 2005 Belediyeler Kanunu ve 2005 Gelir İdaresi'nin Örgütlenmesi ve Görevleri Kanunu'dur. Pek çok kanun uzun vadeli değişiklikleri içermekte ve bunların uygulanması ise her seviyedeki uygulayıcıların yoğun eğitimini gerektirmektedir.

KMYKK'nda Türk Bütçe Süreci'nin ana özellikleri; karar almanın merkeziyetçilik ve parçalara ayrılması, IMF stand-by anlaşması ile mali kurallara bağlılık, detaylı kalem bazında bütçe sınıflandırması, merkeziyetçilik ve parçalara ayırma şeklinde yapılandırıldığı ifade edilebilir.

Ülkemizdeki kamu kesiminde mevcut olan Merkezi devlet yapısına³⁵⁷ paralel olarak Türk Bütçe Süreci eş anlı olarak merkeziyetçi ve parçalara bölünmüş olarak tanımlanabilir. Merkezden, özellikle Yüksek Planlama Kurulu olarak bilinen kurul aracılığıyla, yukarıdan-aşağıya güçlü bir yönlendirme olduğu anlamında merkeziyetçidir. Kurulun başkanlığı Başbakan tarafından yapılmakta ve üyeleri de Başbakan tarafından belirlenmektedir. Diğer bakanlar Başbakanın daveti ile katılabilmektedir. Yüksek Planlama Kurulu düzenleyici ve denetleyici kurumlar hariç merkezi hükümetin harcama hedeflerini içeren orta vadeli mali planın yıllık olarak güncellenmesinden sorumludur.

3.1.3. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

5018 sayılı KMYKK ile, kamu maliyesinde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçelemeye

³⁵⁷ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 118.

geçilmesi, bütçenin kapsamının genişletilmesi, iç kontrol ve dış denetim sistemlerinin uluslararası standartlar ve AB uygulamalarına uygun hale getirilmesi ve kamu idarelerinin mali yönetim alanındaki inisiyatiflerinin artırılması amaçlanmıştır³⁵⁸. Söz konusu düzenlemelerin arasında yer alan çok yıllık bütçeleme anlayışı ise yeni oluşturulan mali yönetim ve kontrol sisteminin en önemli unsurlarından birini oluşturmaktadır. Buna göre getirilen sistem, bütçe politikasının orta vadeli bir bakış açısı ile hazırlanmasını ve politika belgeleri ile bütçeler arasında bağlantının kurulmasını öngörmektedir. Getirilen çok yıllık bütçeleme anlayışı, bütçelerin orta vadeli program ve orta vadeli mali plana dayanılarak hazırlanmasını gerektirmektedir.

5018 sayılı KMYKK çerçevesi çizilen çok yıllık bütçeleme süreci şu aşamalardan oluşmaktadır:

- Orta vadeli program,
- Orta vadeli mali plan ve tavan tespiti
- Bütçe teklifinin alınması,
- Bütçe tasarısının oluşturulması,
- Bütçenin kanunlaşması,
- Bütçenin uygulanması ve sonuçlarının izlenmesi

3.1.3.1. Bütçenin Kapsamı ve Sınıflandırılması

Genel yönetim kapsamındaki idareler Türkiye’de üç parçadan meydana gelmektedir: merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimler. Kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetler bu idareler tarafından üretilmektedir³⁵⁹.

³⁵⁸ Maliye Bakanlığı, **Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, s. 14.

³⁵⁹ Nitekim “genel yönetimi tanımlayan fonksiyonlara baktığımızda; toplumsal tüketim için pazarlanama, fiyatlandırılmaz nitelikte mal ve hizmet üretimi, gelirin çeşitli kanallarla yeniden dağıtımı ve ticari amaçlar dışında kamusal amaçların yerine” getirilmesi şeklindedir. Türkiye’de genel yönetime kolluk faaliyetleri, kamu hizmetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetleri verilmiştir. Ahmet KILINÇARSLAN – Gülay YANPAR – Hasan BEYNAM – Musa POLAT – Şerife ÖZER; **2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Değerlendirilmesi**, Ankara, 2009, s. 6.

Bu yapı aynı zamanda ulusal muhasebe standartları (SNA93 veya ESA95) ile de uyumludur³⁶⁰.

Genel bütçe 159 kamu idaresini kapsayan 3 kısımdan oluşmaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki idareler; toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük olarak oluşturulmuş, kararların merkezi idare tarafından alındığı, içinde yasama, yürütme ve yargı organlarını kapsayan ve dolayısıyla bunların kapsamında yer alan bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşlar olup genel bütçe dışında ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan idarelerdir³⁶¹. Bu idareler “farklı nitelik ve mali işleyişe” sahip olmaları nedeniyle genel, özel ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar (DDK) şeklinde üçlü bir ayrıma gidilmiştir.

Genel bütçeli idareler; bakanlıklar ve bakanlıklara doğrudan bağlı idarelerdir (50 kamu idaresi ve doğrudan bağlı idareler)³⁶². Özel bütçeli idareler³⁶³ ise; merkezi hükümete ait olan fakat bir derecede özerkliğe sahip kurumlardır (70’i üniversiteler ve yüksek öğretim organları olan toplam 101 idare). DDK’lar, daha fazla özerkliğe sahip olan ve merkezi hükümete ait olan kurumlardır (8 kurum)³⁶⁴. Türk idare

³⁶⁰ “Uluslararası muhasebe standartları ile uyumlu genel hükümet hesapları henüz daha tamamlanamamış olsa da, mali yönetim konsolide hükümet sektörü (CGS) faiz dışı ve toplam dengesini yayınlamaktadır. Genel hükümet hesapları gibi idare ve fonların faiz dışı dengelerini (faiz dışı gelirler eksi faiz dışı harcamalar) içermektedir: Konsolide bütçe merkezi hükümet bütçesi, üç bütçe dışı fonu, dört sosyal güvenlik kurumunun hepsi, işsizlik fonu ve 23 kamu iktisadi teşekkülü. Bu CGS faiz dışı dengesine yerel idarelerin dengeleri eklendiği zaman genel hükümetin faiz dışı fazlası için bir ölçü elde edilmiş olur fakat bu ölçü uluslararası standartlara uygun hazırlanmadığı için neyin eksik olduğu ile ilgili net bir bilgi yoktur. Bir şey daha, CGS, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı denetiminde faaliyet gösteren, bütçe dışı fonu özelliği olan ve belediyeler için altyapı finansmanı ve finansal hizmetler sunan ve bir kamu iktisadi teşekkülü olan İller Bankası’nı içermemektedir.” OECD (2006) (a), **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2006/15, OECD Publishing, Paris.

MF (2006) (a), “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”, **IMF Country Report** No. 06/126, International Monetary Fund, Washington DC.

³⁶¹ KILINÇARSLAN – YANPAR – BEYNAM – POLAT – ÖZER; 2009, a.g.r., 6.

³⁶² Bu idareler, hedefleri ve politikaları belirleyen hizmet sunumunu denetleyen ve gözlemleyen merkezi birimler, hizmetlerin sunumundan ve il yönetimlerine bağlı belirli bölgesel alanlarda bakanlık politikalarının uygulanmasından sorumlu adem-i merkezi birimler ve büyük elçilikler vb. gibi yurtdışındaki birimlerden oluşmaktadır.

³⁶³ Bu idareler özel kanunda tanımlandığı üzere belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesi için kurulmuşlardır. Bunların bütçe kanununda kendi bütçe kalemleri vardır ve kendisine fon sağlayan bakanlıkla karşılaştırılınca belirli miktarda özerkliği vardır.

³⁶⁴ Bu kurumlar da özel kanunlarla kurulmuşlardır. Finansal ve idari özerklikleri vardır. Kendi tahsis isteklerini hazırlarlar ve bunları bakanlıklar veya Maliye Bakanlığı ile müzakerelerde bulunmadan doğrudan parlamentoya sunarlar.

hukukunun merkezi idare içinde sosyal güvenlik kurumlarına da yer vermesine karşın, 5018 sayılı KMYKK daha dar bir tanım tercih etmiştir³⁶⁵.

Sosyal güvenlik kurumları ve yerel yönetimleri ise kendi bütçelerini hazırlarlar. Sosyal güvenlik kurumlarının ve yerel yönetimlerin giderleri, gelirleri ve dengeleri hakkındaki bilgiler parlamentoya sunulan merkezi hükümet bütçe belgeleri içinde yer alır fakat bu durum onay amacını taşımaz. Merkezi hükümet bütçesi sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlere aktarılan merkezi hükümet bütçe sürecinin onayını gerektiren cari ve sermaye transferlerini kapsar³⁶⁶.

2006 yılına kadar özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar net tabanlı olmak üzere merkezi hükümet bütçesinde (konsolide bütçe) yer almaktaydılar. Bu durum kurumların, gelirlerinin ve giderlerinin onaya tabii olmadığı anlamına gelmektedir. Fakat merkezi hükümet bütçesinden özel bütçeli idarelere ve DDK'lara yapılan net transferler onaya tabiidir. 2006 yılından itibaren merkezi hükümet bütçesinin kapsamı genişletilmiş ve sebeple 25 özel bütçeli idare ve tüm düzenleyici ve denetleyici kurum merkezi hükümet bütçesi içerisine dahil edilmiştir.

3.1.3.2. Bütçenin Hazırlanması

Bütçe hazırlama süreci bakanlıklara ve özel bütçeli idarelere uygulanmaktadır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar daha farklı bir süreç izlemekte ve bütçe tekliflerini doğrudan parlamentoya sunmaktadırlar. Merkezi hükümet bütçe kanununa dahil edilebilmesi için DDK'lar bütçe tekliflerinin bir kopyasını da Maliye Bakanlığı'na gönderir. Maliye Bakanlığı içinde bütçe hazırlama koordinasyonundan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü sorumludur.

Bütçe sürecinin güncel bir özelliği de 2006'dan bu yana merkezi hükümetin altındaki tüm bakanlıklar ve kamu idarelerinin kendi "yerel" mali hizmetler birimlerinin olmasıdır. Bu birimlere bakanlıklarda Strateji Geliştirme Başkanlıkları

³⁶⁵ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 119.

³⁶⁶ Yerel idareler ve sosyal güvenlik kurumları merkezi yönetime dahil olmadığı halde; merkezi yönetim bütçesinden belirli bir pay almaktadırlar.

ve diğer kamu idarelerinde de Strateji Geliştirme Daireleri adı verilir. 2006 öncesinde ise, bakanlıklarda ve kamu idarelerinde Maliye Bakanlığının sorumluluğu altında ve bakanlıkça personeli sağlanan bütçe saymanlıkları bulunmaktaydı. Reform ile bakanlıklar ve kamu idarelerinin günümüzde bütçe hazırlama ve kendi organizasyonları içindeki uygulamaları ile kendilerinin sorumlu tutulmaları sağlanmıştır. Tablo 12’de yıllık bütçe hazırlama süreci idarelerin hazırlayacakları faaliyet raporları ve bu raporların içerikleri tarih sırasına göre verilmiştir.

Tablo 12: Türk Bütçe Hazırlama Süreci

Faaliyet	Faaliyette Bulunan Kurum	Tarih	İçerik
İdari Faaliyet Raporu	Genel Yönetim Kapsamındaki Kuruluşlar	Nisan Sonu	İdarelerin Üst Yöneticileri, Harcama Yetkilileri Tarafından Hazırlanan Birim Faaliyet Raporlarını Esas Alarak, İdari Faaliyet Raporlarını Düzenleyerek Kamuoyuna Açıklarlar.
Orta Vadeli Program	Devlet Planlama Teşkilatı	Mayıs Ayı Sonuna Kadar	Kalkınma Planları, Stratejik Planlar ve Genel Ekonomik Koşulların Gerekleri Doğrultusunda Makro Politikaları, İlkeleri, Hedef ve Gösterge Niteliğindeki Temel Ekonomik Büyüklükleri Kapsar.
Orta Vadeli Mali Plan	Maliye Bakanlığı Hazırlar Yüksek Planlama Kurulu Karara Bağlar	15 Haziran'a Kadar	Orta Vadeli Program ile Uyumlu Olmak Üzere, Gelecek Üç Yıla İlişkin Toplam Gelir ve Gider Tahminleri İle Birlikte Hedef Açık ve Borçlanma Durumu İle Kamu İdarelerinin Ödenek Teklif Tavanlarını İçerir.
Bütçe Çağrısı ve Eki Bütçe Hazırlama Rehberi Yatırım Genelgesi ve Eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi	Maliye Bakanlığı		Bütçe Tekliflerinin Hazırlanmasına Esas Olmak Üzere, Kamu İdarelerince Uyulması Gereken Genel İlkeleri, Nesnel ve Ölçülebilir Standartları, Hesaplama Yöntemlerini, Bunlara İlişkin Olarak Kullanılacak Cetvel ve Tablo Örneklerini ve Diğer Bilgileri İçerir.
Genel Faaliyet Raporu	Maliye Bakanlığı		Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdarelerin ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bir Mali Yıl Faaliyet Sonuçlarını Gösterir Rapor
Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin Hazırlanması	Harcamacı Kuruluşlar	1 – 31 Temmuz	Gelir ve Gider Tekliflerinin Hazırlanmasında; Orta Vadeli Program ve Mali Planda Belirlenen Temel Büyüklükler İle İlke ve Esaslar, Kalkınma Planı ve Yıllık Program Öncelikleri İle Kurumun Stratejik Planları Çerçevesinde Belirlenmiş Ödenek Tavanları, Kamu İdarelerinin Stratejik Planları İle Uyumlu Çok Yıllı Bütçeleme Anlayışı, İdarenin Performans Hedefleri Doğrultusunda Hazırlanır.
Bütçe ve Performans Programı Tekliflerinin İncelenmesi ve Görüşülmesi	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Harcamacı Kurumlar	1 Ağustos 30 Eylül	Bütçe Teklifleri Maliye Bakanlığına Verildikten Sonra Kamu İdarelerinin Yetkilileriyle Gider ve Gelir Teklifleri Hakkında Bütçe Görüşmeleri Yapılır.
Bütçe Kanun Metni Çalışmaları	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	1 Temmuz 17 Ekim	Kanun Metni Genel Hükümler, Devlet Borçları ve Kamu İktisadi Teşebbüslerine İlişkin Hükümler, Kamu Personeline İlişkin Hükümler, Çeşitli Hükümler, Olmak Üzere Dört Kısımdan Oluşur.
Yatırım Büyüklükleri Koordinasyon Toplantısı	D.P.T., Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Merkez Bankası	10 – 25 Eylül	

Yüksek Planlama Kurulu (YPK)	Devlet Planlama Teşkilatı	En Geç Ekim Ayının İlk Haftası	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı Bakanlar Kurulunca TBMM'ye Sunulmadan Önce Yüksek Planlama Kurulunun Toplanarak Makro Ekonomik Göstergeler ve Büyüklüklerini Görüşmesi.
Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Bütçe Tekliflerine Son Şeklinin Verilmesi	Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	10- 15 Ekim	5018 Sayılı Kanunda Bu Hususta Bir Düzenleme Yoktur. Bu Süreç Yıllardır Uygulanan Şekliyle Oluşan Prensipier Doğrultusunda Uygulanmaya Devam Etmektedir.
Bütçe Büyüklüklerinin Harcamacı Kuruluşlara Yansıtılması	Harcamacı Kuruluşlar	10- 15 Ekim	5018 Sayılı Kanunda Bu Hususta Bir Düzenleme Yoktur. Bu Süreç Yıllardır Uygulanan Şekliyle Oluşan Prensipier Doğrultusunda Uygulanmaya Devam Etmektedir.
Bütçe ve Performans Programı Tasarısının T.B.M.M' ye Sevki	Bakanlar Kurulu	15- 17 Ekim	Makro Ekonomik Göstergeler ve Bütçe Büyüklüklerinin Yüksek Planlama Kurulunda Görüşülmesinden Sonra, Maliye Bakanlığınca Hazırlanan Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı İle Milli Bütçe Tahmin Raporu, Mali Yıl Başından En Az 75 Gün Önce Bakanlar Kurulu Tarafından TBMM Sunulur.
Bütçe Kanun Tasarısının TBMM' de Görüşülmesi	T.B.M.M. Plan Bütçe Komisyonu	17 Ekim - 1 0 Aralık	Anayasanın Düzenlediği Şekliyle Uygulamaya Devam Etmektedir.
Bütçe Kanun Tasarısının Kanunlaşması	T.B.M.M. Genel Kurulu	10 - 30 Aralık	Anayasanın Düzenlediği Şekliyle Uygulamaya Devam Etmektedir.
	T.B.M.M. ve Cumhurbaşkanı	25 - 31 Aralık	Anayasanın Düzenlediği Şekliyle Uygulamaya Devam Etmektedir.
Yürürlük	İcra	1 Ocak 31 Aralık	Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Mali Yıl Başından Önce Resmi Gazetede Yayımlanır.

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Yukarıda tabloda yer aldığı şekliyle bütçe hazırlama süreci DPT'nin Bakanlar Kuruluna üç yıllık orta vadeli programı (gelecek bütçe yılı ve sonrasındaki iki yıl) hazırlaması ve sunması ile Mayıs ayında başlar. Orta vadeli program, genel politika önceliklerini belirleyen bir dokümandır. Program, genel hükümet harcamaları ve gelirlerini, genel hükümet faiz giderlerini, genel hükümet borçlanma gereğini, kamu sektörü borçlanma gereğini, kamunun net borç stokunu ve vergi yükünü içerecek şekilde gelecek üç yıl için makroekonomik tahminleri kapsamaktadır. Orta vadeli program, aynı zamanda genel hükümet geliri tahminlerini ve ana öncelikler ve kısa başlıklarda sunulan hedefleri içeren bir makroekonomik tahmini kapsar. Hedefler, orta vade için bir enflasyon hedefi de kapsamaktadır. Program aynı zamanda gelecek üç yıl için genel hükümet giderleri, gelirleri ve borçlanmaları için tahminler sunar. Doküman netice itibarıyla bir Bakanlar Kurulu kararıdır ve Resmi Gazete'de yayımlanır.

Tablo 12’de yer alan üçüncü aşamada görüldüğü üzere, Bakanlar Kurulu orta vadeli programı kabul ettikten sonra, Maliye Bakanlığı orta vadeli programın kapsadığı üç yıl ile aynı yılları kapsayan (bütçe yılı artı sonrasında iki yıl) bir orta vadeli mali plan hazırlar. Orta vadeli mali, plan orta vadeli programa kıyasla daha işlevsel bir dokümandır. Plan, merkezi hükümet için genel gider hedeflerini kapsar fakat daha da önemlisi, bu genel rakamları planın uygulanacağı üç yıl için ayrı bakanlıklar ve özel bütçeli idareler arasında tahsis eder. Mali planda, gider hedefleri orta vadeli programın orta vadeli enflasyon hedefini taban alır. Hedefler güncel makroekonomik gelişmeler ve politik öncelikler çerçevesinde yıldan yıla güncellenir. Bu, ince ayar, Türkiye’nin yakın gelecekte halen daha ihtiyaç duyabileceği beklenmedik makroekonomik gelişmelere uyum sağlayabilmek için önemli bir esneklik sağlar. Plan ve Program hedefleri, resmi olarak bağlayıcı değildir fakat Maliye Bakanlığının bütçe sürecindeki ilk teklifi olarak önemli bir yol haritasını oluştururlar. Hedefler, Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar ve kamu idareleri arasındaki takip eden müzakerelerde günün şartlarına ve değişen ekonomik koşullara göre ayarlanabilir.

Orta vadeli mali plan, Haziran’ın başından Haziran ortasına kadar Yüksek Planlama Kuruluna sunulur ve sonrasında Resmi Gazete’de yayınlanır. Orta vadeli mali plan, merkezi hükümet için üç yıllık bütçe hedeflerini kapsar ve merkezi hükümetin hedefini bakanlıklar ve kamu idareleri arasında dağıtır. Yıllık kamu yatırım programı, kamu iktisadi teşekkülleri, İller Bankası, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel idareler gibi merkezi hükümet bütçesi dışındaki araçlarla fonlanan kurum ve kuruluşları da içerecek şekilde tüm kamu yatırım projelerini kapsar. Her bir yatırım projesi, toplam maliyetler, daha önceki toplam giderler ve cari yıl dağılımı gibi parametreler tarafından tanımlanır. Ancak DPT’nin sorumlu olduğu yatırım programı, yatırımlar için tahsis edilmiş toplam bütçe olan yatırım bütçesinden ayrılmalıdır. Yatırım bütçesinin sorumluluğu DPT, Maliye Bakanlığı ve Hazine arasında paylaşılmaktadır. Yatırım programı, yatırım bütçesi belirlendikten sonra bakanlıkların ve kamu idarelerinin verdikleri teklifler temelinde oluşturulur. Özellikle son yıllarda, yatırım projelerinin uygulama aşamasında kamu idarelerine daha fazla esneklik tanınmıştır. Örneğin, bir proje altındaki çok sayıdaki benzer alt-

projeler ve yeniden-dağılıma izin vermeler ve alt-projelerdeki diğer değişiklikler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Haziran sonunda, Maliye Bakanlığı bütçe çağrısını ve bütçe hazırlama kılavuzunu, DPT de yatırım sirkülerini ve yatırım hazırlama kılavuzunu hazırlar ve gönderir. Bu kılavuzlar çerçevesinde, bakanlıklar ve kamu idareleri kendi bütçe tekliflerini hazırlarlar. Teklifler Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı (yatırımlar hariç) ve DPT'ye (yatırımlar) sunulur. Bakanlıklar bütçe çağrısına cevap vermek için verilen süreyi genellikle çok kısa bulurlar ve bu zaman kısıdının taslak bütçelerinin kalitesini düşürdüğünü belirtirler. Kurumların yaşadıkları sıkıntının giderilmesi için Maliye Bakanlığı bütçe çağrısını Haziran'ın sonunda yollamak yerine, Haziran'ın başında yollamayı düşünebilir. Takvim uyarlaması, bakanlıklara belgelerini hazırlamak için dört hafta daha kazandırabilir. Bu durum orta vadeli mali planın da Yüksek Planlama Kurulu tarafından Mayıs ayının üçüncü haftasına kadar adaptasyonunu gerektirir.

Bakanlıklar için gelir tahminleri (vergi tahminleri de dahil) Maliye Bakanlığı tarafından yapılır. Özel bütçeli idareler ise kendi gelir tahminlerini kendileri hazırlarlar ve Maliye Bakanlığı'na sunarlar. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile DPT bütçe ödenek taleplerini aldıktan sonra, değerlendirme ve müzakere fazları başlar. Aşağıda bütçe sürecinde yer alan kurumlar değerlendirilmektedir.

3.1.3.2.1. Yüksek Planlama Kurulu

Bütçe sürecinin en önemli aktörlerinin başında Yüksek Planlama Kurulu gelmektedir. Orta vadeli harcama sistemi ile YPK'ya OVP aracılığıyla harcama sürecini yukarıdan aşağıya yönlendirme imkânı verilmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun başkanlığını Başbakan yapar ve üyeleri de Başbakan tarafından belirlenir. Kurulun üyeleri Başbakan, Başbakan Yardımcısı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine Müsteşarı, Maliye Bakanı, Sanayi ve

Ticaret Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı ve Bayındırlık ve İskân Bakanı'ndan oluşmaktadır. Kurulun sekreterlik hizmeti Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yerine getirilmektedir.

Yüksek Planlama Kurulu DPT tarafından hazırlanan makroekonomik tahminlerden sorumludur ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali planı uyarlar.

Yüksek Planlama Kurulu bütçe hazırlık süreci sonunda, ortaya çıkması halinde, Maliye Bakanlığı ve diğer bakanlıklar arasında ikili anlaşmalar ile çözülemeyen anlaşmazlıklar (farklılıklar) hakkında karar verir.

3.1.3.2.2. Devlet Planlama Teşkilatı

Bütçe sürecinin bir diğer önemli aktörü, 1960 yılında Türk ekonomisinde planlama ve koordinasyonun sağlanması için kurulmuş olan Devlet Planlama Teşkilatı'dır. Teşkilat içinde özellikle OVP'nin hazırlanmasında ve değerlendirilmesinde “Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü'nün” önemli bir rol üstlenmektedir. DPT'nin görev ve sorumlulukları Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kurulması ve Görevleri adlı kanun hükmünde kararname ile belirlenmiştir. Esasen, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı bağlı olduğu Devlet Bakanlığı'na raporlama yapan bir kurumdur. Kurum, aynı zamanda uzun vadeli kalkınma planlarından, makroekonomik izleme ve tahminlerde bulunmadan, orta vadeli stratejik programlama ve yatırım planlarının hazırlanması ve uygulamasından sorumludur.

DPT, kalkınma planı (uzun dönem), orta vadeli program, yıllık program ve yıllık kamu yatırımı programı ile sorumludur. Son amacı doğrultusunda DPT, bakanlıklar ve kamu idarelerinin yatırım tekliflerini inceler ve değerlendirir ve fayda-maliyet analizleri yapar. DPT ayrıca Avrupa Komisyonu'na sunulan “Katılım-öncesi Ekonomik Program” ile de sorumludur.

DPT'nin görevleri yine makroekonomik modelleme ve tahminleme, senaryo analizi ve yetki programlarının maliyetlendirilmesini de içermektedir. Ayrıca DPT'nin bölgesel kalkınma ve bölgesel politika alanlarında geniş deneyimi mevcuttur ve bölgesel politikaların sonuçlarını ve etkinliğini takip ve analiz eder.

DPT yatırım projelerinin değerlendirilmesinden sorumludur. Bu, durum bakanlıkların ve kamu idarelerinin mevcut bütçelerini ve sermaye yatırım projelerini iki farklı otorite ile ayrı ayrı pazarlık etmek durumunda oldukları anlamına gelmektedir. Yıllık bütçe sürecinde sahip olduğu sorumluluklardan başka, sorumluluk orta vadeli planlama için de geçerlidir.

3.1.3.2.3. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

Türk Bütçe Sürecinin en doğrudan ilgili önemli aktörü Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'dür (BUMKO). Maliye Bakanlığı içinde genel müdürlük düzeyinde yapılanmış olan BUMKO, OVMP ile bütçe sürecinin merkezi konumundadır.

Genel olarak Maliye Bakanlığı, bütçe hazırlama, orta vadeli mali planlama, bütçenin uygulanması, gelirlerin toplanması, raporlama ve muhasebeyi içerecek şekilde maliye politikasının genel sorumlusudur. Bakanlık, ayrıca kamu iç mali kontrolün koordinasyonu ve uyumundan da sorumludur. Ancak BUMKO, son dönemlerde, kamu mali yönetiminde daha çok genel ilke ve standartları belirleyen ve müdahale etmeyen bir yapıya bürünmüştür³⁶⁷. Genel müdürlük, beş alandan sorumlu her biri genel müdür yardımcısı tarafından yönetilen yaklaşık 20 birimden oluşmaktadır: Birimler, bütçe politikası ve uluslararası ilişkiler, bütçe hazırlama ve uygulaması, devlet personeli konuları, sağlık ekonomisi, sosyal güvenlik sistemi, kamu araçları çalışma hukuku ve KMYKK'nun uygulanmasıdır.

³⁶⁷ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., ss. 167 - 196.

Genel Müdürlüğün ana sorumlulukları:

- “Bütçe hazırlama sürecinin koordinasyonu ve bakanlıklar ve kamu idarelerinin bütçe hazırlama süresince dikkate almaları gereken ilkelerin belirlenmesi,

- Tahsis isteklerinin gözden geçirilmesi ve kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program ve orta vadeli mali plan ile uyumun kontrolü,

- Merkezi hükümetin konsolide bütçesinin derlenmesi ve yıllık bütçe kanununun taslağının hazırlanması,

- Harcamaların performans hedefleri ile ilişkilendirilmesi için yöntemlerin geliştirilmesi içerecek şekilde performans-tabanlı bütçelemenin tüm sorumluluğu ve kamu iç mali kontrolünün koordinasyonu ve uyumlaştırılması, şeklinde belirlenmiştir.

- Mali politikaların oluşturulmasına yardımcı olmak, mali yönetim ve kontrol sistemlerini uyumlaştırmak, hükümetçe belirlenen politika ve hedeflere uygun bütçe hazırlamak, bütçe uygulamalarını yönlendirmek ve kontrol etmek³⁶⁸ gibi kamu mali yönetim sisteminde kritik ve önemli bir rol oynayan Maliye Bakanlığının ana hizmet birimlerinden Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün orta vadeli mali planın hazırlanmasında ve uygulanmasından sorumlu en önemli merciidir. Bu sorumluluk 5018 sayılı kanunda açık bir şekilde ifade edilmiştir. Yasaya göre kuruma verilen görevler yasada şu şekilde sıralanmıştır³⁶⁹:

“Orta Vadeli Mali Planı, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberini hazırlamak, standartları tespit etmek ve kamu idareleri arasında koordinasyonu sağlamak,

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısını ve genel faaliyet raporunu hazırlamak,

Ödeneklerin kullanımına ilişkin esaslar ile ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemek,

³⁶⁸ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **2007 Faaliyet Raporu**, Ankara, 2008, s. 3.

³⁶⁹ 2007 Faaliyet Raporu, y.a.g.r., s.4-5.

Mali yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standart ve yöntemleri belirlemek, geliştirmek, uyumlaştırmak ve ikincil mevzuatı hazırlamak.

İlgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak kaydıyla, kamu maliyesi ilkelerinin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek,

Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemek,

Merkezi yönetim bütçe kanununun uygulamasına ilişkin olarak; harcamalarda tasarrufu sağlamak, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikası yürütmek için gelir ve giderlere ilişkin kanun, tüzük, yönetmelik ve kararnamelerle belirlenmiş konularda uygulamaları düzenlemek üzere gerekli önlemleri almak, standartları belirlemek, sınırlamalar koymak, kamu istihdam politikasının belirlenmesine ve uygulanmasına yön vermek, bütçe harcama ve gerçekleştirmelerini izlemek, ödeneklerin dağıtım ve kullanımını belirli esaslara bağlamak ve bu hususlarda kamu idareleri için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak,

Genel yönetimin tüm gelir ve giderleri ile borç ve mali imkânlarının tespitinin ve takibinin yapılabilmesi amacıyla, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kurum, kuruluş, vakıf ve dernekler ile benzeri teşekküllerden; gelir ve gider tahminlerini, mali tablolarını, birbirleriyle olan borç ve alacak durumlarını, personel giderlerine ilişkin her türlü bilgi ve belgeleri istemek ve kanunda belirlenen diğer görevleri yapmaktır”.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'ne bu görevlerin yanısıra ayrıca, 14.02.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 10'uncu maddesine, 1993 ve 2004 tarihlerinde eklenen ilave maddeler ile verilen diğer görevler şunlardır³⁷⁰:

“Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli kuruluşların bütçe hazırlık çalışmaları sırasında göz önünde bulunduracakları teknik ilkeleri tespit etmek ve bütçe hazırlık çalışmalarını koordine etmek,

³⁷⁰ 14.02.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, md. 10.

http://www.per-gen.gov.tr/mevzuat/khk_178.asp, (Erişim: 11.09.2008).

Kuruluşlarca hazırlanan bütçe tekliflerini inceleyerek bunların kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluğunu sağlamak, teklifleri konsolide ederek bütçe kanunu tasarılarını gerekçesi ile birlikte hazırlamak,

Bütçenin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirlenen hedefler doğrultusunda ve takip edilen ekonomi ve maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamak, uygulamaya ait bütçe işlemlerini yapmak,

Yıl içinde ortaya çıkan ihtiyaçlar üzerine dairelerince teklif edilecek ek ve olağanüstü ödenek taleplerini ve bütçe uygulamasına dair diğer kanun tekliflerini inceleyerek bunlardan uygun bulunanları tasarı haline getirmek,

Ödenek, gelir ve nakit verilerini derleyerek bunları harcama politikaları açısından değerlendirmek ve uygulamayı yönlendirmek; genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin ve fonların her mali yılın başında o yıl için hazine nakit akımını da dikkate alarak ayrıntılı harcama programlarını yapmak, gerekli görülen hallerde bu programları değiştirmek ve ilgili kuruluşlar nezdinde uygulamaları izlemek,

Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak; bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak,

Harcama politikalarını etkileyebilecek her türlü kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tekliflerini inceleyerek bunlar hakkında Bakanlığın görüşünü hazırlamak,

Maliye Bakanlığınca teklif edilecek kamu giderlerine ilişkin kanun, tüzük, kararname ve yönetmelik tasarılarını hazırlamak,

Yürürlükte bulunan mevzuatın mali hükümlerinin uygulanmasını yönlendirmek, bu konuda ortaya çıkacak her türlü meseleyi çözmek, tereddütleri gidermek,

Kuruluşların gider taahhütlerini kontrol etmek ve hesaplarını tutmak, bunlara ilişkin sözleşme tasarılarını vize etmek,

Bütçenin geliştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde uygulanması yönünde araştırmalar yapmak veya yaptırmak ve gerekli tedbirleri almak,

Devlet harcamaları konusunda diğerk mevzuat ile Maliye Bakanlığına verilen görevleri yapmak,

Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri kontrolörleri vasıtasıyla incelemek ve denetlemek,

Kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı, yönetmelik ve diğerk mevzuatla kurulmuş fonlardan gerekli görülenlerin gelirlerinin toplanmasına, giderlerinin yapılmasına ilişkin esas ve usulleri tespit etmek, bütçe ile ilişkilerini düzenlemek, bütçelerinin hazırlanmasını sağlamak ve uygulanmasını izlemek; fonların gelir ve giderleri ile gelirlerinden yapılacak kesintilere ilişkin olarak esas, usul, miktar ve oranların belirlenmesi, bunların tasfiyesi veya birleştirilmesi hakkında bütçe kanunlarında yer alacak hükümler konusunda teklifler hazırlamak ve uygulamaya yönelik tedbirleri almak,

Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, misafirhane, kreş, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerden yararlanacak olanlardan alınacak asgarî bedelleri belirlemek, bu yerlerden elde edilen gelirlerin kullanımına ilişkin esas ve usuller ile bunlara ilişkin düzenlemeleri yapmak,

Devlet memurları ve diğerk kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin tedavi kurum ve kuruluşlarında yapılan tedavilerine (diş tedavileri dahil) ilişkin ücretlerle sağlık kurumlarınca verilen raporlar üzerine kullanılması gerekli görülen ortez, protez ve diğerk iyileştirme araç bedellerinin kurumlarınca ödenecek kısmını ve bu konuya ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmek.

Devlet memurları ve diğerk kamu görevlileri ile bunların emekli, dul ve yetimlerinin (bakmakla yükümlü oldukları aile fertleri dahil) ve 18.6.1992 tarihli ve 3816 sayılı Kanun kapsamındaki yeşil kart sahiplerinin ayakta tedavileriyle ilgili ilaç kullanımında, gerektiğinde ilaçların eşdeğerlikleri dikkate alınarak tespit edilecek her türlü referans fiyatlar üzerinden bedellerinin ödenmesini bedeli ödenecek ve ödenmeyecek ilaçlar ile ilaçların reçetelenmesine ilişkin kuralları tespit etmek ve yeşil kart sahiplerinden, ayakta veya meskende tedavi halinde kullanılacak ilaç bedellerinin % 20'sine kadar katılım payı alınmasını sağlamak ve bu hususlara ilişkin esas ve usulleri Sağlık Bakanlığının görüşünü almak suretiyle tespit etmektir".

3.1.3.2.4. Bakanlıklarda Bütçe Hazırlama

Bakanlıklarda bütçe hazırlama, bakanlıkların ve özel bütçeli idarelerin sırasıyla mali hizmetler birimleri olan Strateji Geliştirme Başkanlıkları ve Daire Başkanlıkları (SKB ve SKD) tarafından koordine edilir. 2006 yılına kadar, bakanlıklarda ve özel bütçeli idarelerde bütçe hazırlığı ve uygulanması süreçlerinde önemli görevleri olan Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklar bulunmakta idi.

Bakanlığa bağlı birimlerde bütçenin hazırlanması, bakanlık yerel birimlerinin, Mayıs sonuna kadar bakanlığın ilgili genel müdürlüğüne taleplerini iletmesi ile başlar. Haziran sonunda bütçe hazırlama kılavuzu basılınca SKB ve SKD'ler tüm harcama birimlerine talimatları yollarlar. Bu talimatlar makroekonomik varsayımları, orta vadeli mali plandan alınan hedefleri ve harcama tahminleri ile birlikte raporlanması gereken bilgiler için talepleri kapsar. Daha sonra harcama birimleri Temmuz sonuna kadar kendi harcama tahminlerini hazırlar ve bütçe sistemine girerler. SKB ve SKD'ler istekleri gözden geçirir ve Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ile DPT'ye sunmak için bakanlıkların veya özel bütçeli idarelerin bütçe taleplerini iletirler.

Bu süreç Ağustos (değerlendirme) ve Eylül (müzakereler) aylarında olur. Bu aşamada, merkezi hükümetin belirlediği genel hedeflerin kısıtları dahilinde tekliflerin uyumu ve amacı ile bakanlıklar veya özel bütçeli idareler ile Maliye Bakanlığı /DPT arasında toplantılar düzenlenir. Maliye Bakanlığı'na göre talep tahminleri ile hedefler arasında genellikle büyük farklar bulunmaz fakat genel hedeflerin sürdürülebilmesi için düzeltme gerektiren yükselme eğilimli bir gidişat mevcuttur. Müzakereler çok farklı hiyerarşik düzeyde ortaya çıkar ve çok nadiren bakanlık düzeyinde tartışılır.

Eylül sonuna gelindiğinde, Maliye Bakanlığı ve DPT kendi ilgili bütçe tekliflerini tamamlamış olurlar. Sonrasında Maliye Bakanlığı dokümanları ve taslak yıllık bütçe kanununu hazırlar. Hazırlanan taslak, DPT'nin hazırladığı nihai makroekonomik tahmin ile birlikte, Ekim'in ilk haftasında Yüksek Planlama

Kuruluna sunulur. Kurul, bütçe tutarlarını müzakere eder, nihai problemleri çözer ve Bakanlar Kuruluna sunar. Kurul ayrıca, orta vadeli program ve orta vadeli mali plandaki çok yıllık tahminlerin/hedeflerin üzerinde ince ayarlar yapabilir. Bakanlar Kurulu hazırlanan bütçe taslağını Anayasa'nın 162. Maddesi'nde belirtildiği üzere, eklediği dokümanlarla birlikte yeni bütçe yılı başlangıcından en az 75 gün önce, yani Ekim ayı ortasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.

3.1.3.3. Bütçenin Uygulanması

5018 sayılı KMYKK ile getirilen reformlar, iç kontrolün Maliye Bakanlığından bakanlıklara ve kamu idarelerine transferini sağlamıştır. İç kontrol kamu idareleri içinde oluşturulan yeni mali hizmetler birimlerine (Strateji Geliştirme Başkanlıkları ve Daire Başkanlıkları) uyumlaştırılmıştır. Kamu idareleri içinde yer alan Maliye Bakanlığının ilgili personelleri ise büyük oranda oluşturulan bu birimlere transfer edilmiştir. Mali hizmet birimleri, üst yöneticilerine ve müdürlüklerine rapor sunmaktadırlar.

Genel bütçeli idareler, detaylı gider programlarını bütçe yılı başında hazırlar ve onay için Maliye Bakanlığı'na (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) sunarlar. Maliye bakanlığı tarafından belirlenen temel ilkeler doğrultusunda bütçe ödenekleri, 3 aylık dönemler için nakit planlaması bağlamında serbest bırakılır. Özel bütçeli idareler ile sosyal güvenlik kurumları kendi detaylı gider programlarını hazırlar fakat ödeneklerin üç aylık dönemler halinde serbest bırakılmaları ise Maliye Bakanlığı tarafından belirlenir.

Mali yönetim ve iç kontrol süreçleri için standartlar ve izlenecek yöntemler merkezi koordinasyon ve uyum birimi olarak Maliye Bakanlığı tarafından ve iç denetim için de İç Denetim Koordinasyon Kurulu (Maliye Bakanlığı'na bağlı) tarafından geliştirilmiş ve konulmuştur. Bakanlıklarda ve kamu idarelerinde mali hizmet birimleri kontrol fonksiyonlarını kurumun yetki verici memurları ile birlikte koordinasyon içinde yerine getirirler. Harcama yetkilileri, taahhüt ve ödeme kararları için politika koşullarını belirleyen harcama talimatlarını yayınlamak zorundadırlar.

Harcama yetkilileri ayrıca, tahsislerin etkili, ekonomik ve etkin kullanılmasından sorumludurlar. Özel bütçeli idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kurumların muhasebe hizmetleri mali hizmet birimlerinde yer alan muhasebe ofisleri tarafından verilirken, genel bütçeli idarelerde muhasebe hizmetleri Maliye Bakanlığının muhasebe ofisleri tarafından sağlanmaktadır.

Gerçekleştirme memurları harcama yetkilileri tarafından onaylanan harcama isteğini başlatırlar. Ödeme isteği genel bütçeli idareler tarafından Maliye Bakanlığının yerel muhasebe memuruna teslim edilir. Diğer idarelerde ise muhasebe memurları mali hizmet birimlerine aittirler. Muhasebe memuru, harcama dokümanlarının harcama yetkilileri tarafından imzalanıp imzalanmadığını, belgenin doğru veya hatalı olup olmadığını – özü itibarıyla de ödeme emrinin ayrıntılarının doğruluğunu– kontrol eder. Bu tamamen teknik bir kontroldür. Politika uygulaması ile ilgili uygulama sorumluluğu ise bakanlıklara aittir. Muhasebe memuru işlemleri Maliye Bakanlığının işlemleri ve toplam nakit giderleri hemen görüntüleyebilmesini sağlayan merkezi IT sistemine³⁷¹ (Say2000i adı verilen) kaydeder. Geçmişte bahsedilen bu süreçte bakanlık ile Maliye Bakanlığı muhasebe memurları arasında bazen ödemenin kanunlarla uyumlu olup olmadığına dair anlaşmazlıklar çıkabilmekte idi. Oysa KMYKK ile birlikte sorumluluk tamamen bakanlıklara ve idarelere verilmiş, Maliye Bakanlığının rolü sadece teknik kontrol ile sınırlı tutulmuştur. Bakanlıklar tarafından yapılan ödeme talepleri muhasebe memurları tarafından Hazineye iletilir. Hazine bakanlıklarda yapılan ödeme taahhütleri hakkında önceden bir ihbar almaz ve nakit planlama sürecinde taahhüt bilgisi kullanılmaz.

Bütçe uygulamasında, nakit hareketleri Merkez Bankası ve Ziraat Bankası aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Türkiye’de Hazinesinin Merkez Bankası’nda ve devlet bankası olan Ziraat Bankası’nda belirli sayıda hesabı mevcuttur. Tüm hükümet harcama birimlerinin Türkiye Merkez Bankası’nda kendi hesapları bulunmaktadır. Buna “merkezi sistem” adı verilmektedir. Tüm hükümet gelirleri

³⁷¹ Muhasebe sisteminin uygulamaya konulması ve uygulama sonuçlarının derlenerek raporlanması için geliştirilmiş bir bilgi işlem sistemidir.

Kaynak: <http://www.muhasebat.gov.tr/faaliyet/EIT/EIT.doc> (Erişim: 11.12.2009).

Hazinenin hesaplarına yatırılır ve tüm ödemeler bu hesaplardan yapılır. Muhasebe memurunun isteği üzerine, Hazine, bakanlıkların ve kamu idarelerinin Merkez Bankası'ndaki hesaplarına fon transferi yapar ve bakanlıklar ve kamu idareleri de ödemelerini bu hesaplardan gerçekleştirirler. Hesapların mahsup edilmesi söz konusu değildir. Kalan bakiye bakanlığın veya idarenin hesabında tutulur. Merkezi hükümetin bölgesel birimlerine ödeme nakit olarak Ziraat Bankası aracılık etmektedir. Türkiye Merkez Bankasının ülke çapında şubeleri olmadığı için illerde muhabir banka olarak Ziraat Bankası'nı kullanır. Özel bir hesapda biriken gelirler yine bu alandaki giderlerin ödemelerinde kullanılmaktadır. Eğer bir bölgedeki gelirler yeterli değilse ve dolayısıyla bölgedeki bir idarenin hesabında yeterli nakit yoksa idare, ödemelerini Ziraat Bankasının kaynaklarından gerçekleştirebilir. Türkiye Merkez Bankası Ziraat Bankası ile haftalık mahsup işlemi yapar ve 412 hesabından Ziraat Bankası mevduat hesaplarına fon transferi gerçekleştirir.

Bütçe uygulamasında yukarıda sözedilen işleyiş devam etmekle birlikte, son olarak illerdeki ödeme sistemini modernize etmek için yeni bir proje başlatılmıştır. Bölgesel ofislerin nakit ihtiyaçlarını Hazineye Say2000i sistemi ile göndermeleri ve Hazinenin de nakdi Maliye Bakanlığı ve Hazine tarafından belirlenen nakit planları ve öncelikleri ile uyumlu olarak bölgesel idarelerin hesaplarına aktarması planlanmaktadır. Bölgesel idarelerin ödeme yapmalarına Hazine hesaplarına para yatırmadan daha fazla izin verilmemektedir. Ayrıca illerde toplanan gelirler, günlük olarak 410 hesaba transfer edilmesi de öngörülmektedir.

3.1.3.4. Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Yetersiz Kalması

KMYKK'nda ödenek transferleri için genel kural, merkezi hükümet bakanlıklara ve kamu idarelerine, yıllık bütçe kanununda başka bir oran belirtilmemişse, ödeneğin transfer edildiği ilgili kalemden ilgili kalemdaki ödeneğin % 5'ine kadar transfer yapmakla yetkilidir. Bu genel bir kuraldır. % 5 olan bu düşük oran 2007 yıllık bütçe kanununda % 20'ye yükseltilmiştir. Maliye Bakanlığı ödeneğin transferinden en geç yedi gün içinde haberdar edilmelidir. Meclisin haberdar edilmesine ise gerek yoktur. Personel gider kalemlerinden, transferlerin

daha önce yapıldığı kalemlerden, daha önce beklenmedik ödeneklerin yapıldığı transfer kalemlerinden transfere izin verilmemektedir.

KMYKK, hükümete genel bütçenin toplam % 2'si kadar öngörülmeven maksimum ödenek ayırma hakkı tanımaktadır. Beklenmedik ödeneklerden transfer yapma sorumluluğu ise Maliye Bakanlığı'na aittir. KMYKK'nun 23. maddesine göre öngörülmeven ödenekler yıllık bütçe kanununda belirtilen hizmetlerin ve amaçların gerçekleştirilmesi için, herhangi bir ödenek yetersizliğinin giderilmesi veya bütçede öngörülemeyen hizmetlerin yerine getirilebilmesi için kullanılabilir. Diğer sebeplerin yanında ilgili kalem tahminlerine konulmuş ihtiyat fonu, enflasyon hedefinin tutturulamaması durumunda enflasyonun telafisi için kullanılır. Fakat otomatik bir telafi yoktur. Enflasyon hedefi ile gerçekleşen enflasyon arasındaki fark durum temelinde değerlendirilir. Sadece farkın hizmet düzeyinde probleme sebep olduğu durumlarda öngörülmeven ödeneklerden fon transfer edilir. Personel ödeneklerindeki maaş artışlarından kaynaklanan enflasyon fazlası otomatik olarak telafi edilir, fakat beklenmedik tahsisten değil, bunun yerine personel tahsislerinin ad hoc ayarlamalarından (yeniden dağıtım aracılığıyla telafi edilir). Mali yılın bitimini takiben 15 gün içinde Maliye Bakanlığı beklenmedik tahsisten yapılan transferlerin dağılımını raporlar.

Kamu yönetimleri ödeneklerinin üstünde harcama yapmaya veya taahhütte bulunmaya yetkili değildirler (KMYKK madde 20). İlke olarak, bütçede yeterli ödeneğin verilmediği harcamalar için taahhütte bulunulmaz. Benzer şekilde, bütçe yılı içinde kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir. Yetersiz ödenek durumlarında, ödeneği arttırmak ve aynı zamanda yeni fon kaynaklarını da belirten ek bütçe tasarısı yapmak mümkündür. Uygulamada ek bütçe tasarısı ihtiyacı sadece beklenmedik ödeneğin yetersiz olduğu durumlarda doğar. Bu durum Türkiye'de nadir olarak görülmektedir.

Kamu idaresi, en üst yetkilisinin onayına bağlı olmak kaydıyla, mali yıl ile sınırlandırılmayacak belirli özel görevler için bütçe yılının ötesinde taahhütlerde bulunulabilir. Her bir görev için taahhüt edilecek fonlar, bütçe yılı ödeneklerinin %

50'sini aşmadığı ve gelecek yılın Haziran ayına kadar tamamlanması ve sözleşmenin süresi 12 ayı geçmediği sürece kullanılabilir durumdadırlar. Aynı zamanda merkezi hükümete bağlı kamu idareleri, bir mali yıl içinde tamamlanamayan yatırım projeleri için taahhüt edilen fonları gelecek yıla devredebilirler.

Yeniden tahsis için limitin % 5'ten % 20'ye yükseltilmesi bütçenin uygulanabilirliğini ve esnekliğini oldukça artırmıştır. Getirilen bu değişiklik bakanların ve kamu idarelerinin en üst yetkilisinin; çıktılardan sorumlu oldukları, daha sonuç-odaklı bütçeleme yöntemi ile daha uyumludur. Öteki taraftan yeniden tahsisin kuralları, bütçenin oldukça ayrıntılı kalem sınıflandırması gerekliliğini gündeme getirmektedir. Fakat bütçe sınıflandırması daha az detaylı olsa da esneklik önemli olarak kalacaktır. Bazı OECD ülkeleri Maliye Bakanlığının denetimi altında yeterli telafinin sağlanması ve parlamentonun düzenli aralıklarla bilgilendirilmesi şartı ile tüm yeniden tahsislerin belirli bir eşik değere bağlı olmadığı "bütçeleme disiplininin kuralları" rejimini uygulamaya koymuşlardır. Bu tip bir uygulama karmaşık kuralların yorumlanması gereğini ortadan kaldırmakta ve bürokratik maliyetleri düşürmektedir.

3.2. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ MALİ PLAN TAHMİNLERİ VE GERÇEKLEŞMELERİ ARASINDAKİ SAPMA (2006–2008 DÖNEM ANALİZİ)

2010 yılında beşinci uygulama yılına giren OVMP uygulaması ile harcamacı idarelerin ödenek teklif tavanları merkezi mali yönetimin başı olan Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir. Çalışmanın bu bölümünde orta vadeli harcama sisteminin en temel aşamasını oluşturan orta vadeli mali planlama anlayışı Türkiye özelinde değerlendirilecektir. Değerlendirmede 2006 yılından itibaren yayınlanan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanları ile bütçe gerçekleştirmeleri arasındaki sapmalar tespit edilmeye çalışılacaktır.

Türk Bütçe Sistemi, 2003 yılında analitik bütçe sınıflandırması (ABS) ile birlikte dört farklı bütçe sınıflandırmasına geçmiştir. Kurumsal, fonksiyonel, finansman ve ekonomik olarak çeşitlendirilen sistemin temel amacı harcamacı kuruluşların yapmış olduğu hizmet ve faaliyetlerin “milli ekonomiye etkisinin” açık bir şekilde ortaya konulmasıdır³⁷². Sistem ayrıca uluslararası karşılaştırmalarda da önemli kolaylıklar sağlamayı amaç edinmiştir.

Genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarının, orta vadeli mali plan (OVMP) dahilindeki öngörülerinin, gerçekleştirmeler ile karşılaştırılarak değerlendirilmesinin yapıldığı bu bölümde, literatürde ve uygulamada bütçe analizlerinde sıklıkla kullanılan “ekonomik sınıflandırma” yöntemi temel alınmıştır. Ekonomik sınıflandırma ile kamu hizmetlerinin sürdürülmesinde harcamacı birimlerin yapmış olduğu giderlerin özel sektöre, kamuya ve dış piyasalara etkileri detaylı bir şekilde görülebilecektir. Ekonomik sınıflandırmanın ikinci bölümünde yer alan “harcama ve borç verme” bölümü değerlendirmeye alınacak; gelir ve finansman bölümü ihmal edilecektir. Çünkü OVMP ile getirilen en önemli düzenleme genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarının üç yıl öncesinden devri bir şekilde belirlenmesidir.

³⁷² Engin ATAÇ, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1686, s.150.

3.2.1. Analizin Amacı

Bu analizin amacı, merkezi yönetim bütçesi kapsamında yer alan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarının devri bir şekilde yapıldığı ve yayınlandığı OVMP tahminlerinin ve bütçe başlangıç ödeneklerinin (BBÖ), bütçe gerçekleştirmeleri ile karşılaştırılması ve sapmaların tespit edilmesidir. Sapmaların en çok hangi gider kalemlerinde meydana geldiğinin bilinmesi gelecekte yapılacak tahminlerin sağlıklı bir şekilde yapılmasına katkıda bulunacaktır.

Amacın gerçekleştirilmesinde 2006 yılından itibaren tüm maddeleriyle yürürlüğe giren 5018 sayılı KMYKK ile getirilen düzenleme ile genel ve özel bütçeli idarelerin gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminlerinin (OVMP) yapılması ve düzenli bir şekilde yayınlanması önemli bir rol oynamıştır. OVMP tahminleri merkezi yönetim içinde yer alan idarelerin sadece ödenek teklif tavanlarını içermekle kalmayıp aynı zamanda hedef açık ve borçlanma durumu hakkında da öngörüler ortaya koymuştur.

3.2.2. Analizin Kapsamı

Analizin kapsamı genel ve özel bütçeli idarelerin 2006-2009 yılları arasında tahmini ödenek teklif tavanları, BBÖ ile gerçekleştirmeleri şeklinde sınırlandırılmıştır. Ancak araştırmada merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar (DDK), “ödenek teklif tavan tahminlerinin yapılmaması ve/veya ilan edilmemesi nedeniyle” analiz dışında tutulmuştur. Araştırmada analitik bütçe sistemi içinde yer alan üç bölümden sadece “harcamaların ekonomik sınıflandırmasına” ilişkin kısmına yer verilmiş ve bu sınıflandırmada yer alan birinci düzeyde dokuz gider kalemine yönelik sapmalar tespit edilmiştir.

3.2.3. Analiz Yöntemi

Analizde ilk olarak OVMP uygulamasının teorik temelleri ortaya konulmuş ve sonrasında Türkiye’deki süreci ve önemine değinilmiştir. Araştırmada genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanları (2006-2008 yılları arası OVMP

tahminleri) Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasından alınmıştır. İlgili idarelerin bütçe gerçekleştirmeleri ile BBÖ'leri ise Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün internet sayfasından elde edilmiştir. Eksik kalan veriler ise e-mail yoluyla Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün Bütçe İstatistikleri Şubesi'nden sağlanmıştır. Çalışmada 2006, 2007 ve 2008 yıllarında yapılan OVMP tahmin ve gerçekleştirmeleri arasından kapsamının geniş olması sebebiyle sadece 2008 yılı değerlendirilmeye alınmıştır.

Analizde bağımsız değişken olarak kullanılan “gerçekleşme ile tahmin arasındaki süre”; gerçekleşme tarihinden (G_t), tahmin tarihleri çıkarılarak (T_t) elde edilmiştir. Elde edilen farklarda, birim uzunluk olarak altı aylık dönemler alınmıştır. Aşağıda analiz dönemlerine ilişkin tablo verilmiştir.

Tablo 13: Analiz Dönemi

Dönem	OVMP _t & BBÖ _t (T _t) ³⁷³	G _t	G _t - T _t (Altı Aylık Dönem)
2006 OVMP	15 Haziran * 2005	31 Aralık *** 2008	7
2007 OVMP	15 Haziran 2006	31 Aralık 2008	5
2008 OVMP	15 Haziran 2007	31 Aralık 2008	3
BBÖ	1 Ocak ** 2008	31 Aralık 2008	2

Çalışmanın analiz kısmında öncelikli olarak her n kalemi için t dönemi (7., 5., 3., ve 2.) sapma oranları bulunmuş, ikinci aşamada ise elde edilen verilerden n kalemi 7'nci dönem öncesi sapma tahminlerinin yapılabilmesi için n kalemi sapma fonksiyonları oluşturulmuştur.

³⁷³ OVMP'nin yukarıda belirtilen yayımlanma tarihleri yasal olarak yayınlanması gereken takvimi göstermektedir. Oysa uygulamada bu tarihler sırasıyla 2 Temmuz 2005, 15 Temmuz 2006, 3 Temmuz 2007 olarak gerçekleşmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Malî Plan, Haziran ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanarak Resmî Gazetede yayımlanmaktadır.

*** Bütçe gerçekleştirmeleri 1 Ocak -31 Aralık Mali yıl tarihleri arasında olmaktadır.

** Bütçe Başlangıç Ödeneği, İlgili yılın 1 Ocak mali yıl başlangıcında açıklanmaktadır.

t döneminin sapma oranlarına ilişkin formüller aşağıda verilmiştir. Formüllerin hesaplanması, elde edilen bulgulardan fonksiyonların oluşturulması ve ilgili fonksiyonlara ilişkin grafiklerin çizilmesinde Microsoft Office 2003 Excel programından yararlanılmıştır.

n* : Ekonomik sınıflandırmaya göre birinci düzey harcama kalemleri

G_n : 2008 Yılı n Kaleminin Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmesi

DDK_n : 2008 Yılı n Kaleminin DDK'ların Bütçe Gerçekleşmesi

2006 OVMPT_n: 2006 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

2007 OVMPT_n: 2007 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

2008 OVMPT_n: 2008 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

BBÖ_n : 2008 Yılı BBÖ'nin n Kalemi Tahmini

Genel ve Özel Bütçeli İdarelerin Harcama Tahminleri ile Gerçekleşme arasındaki sapma oranları formülleri

$[(G_n - DDK_n) - 2006 OVMPT_n] / (G_n - DDK_n) =$ Yedinci dönem n kalemi sapma oranı

$[(G_n - DDK_n) - 2007 OVMPT_n] / (G_n - DDK_n) =$ Beşinci dönem n kalemi sapma oranı

$[(G_n - DDK_n) - 2008 OVMPT_n] / (G_n - DDK_n) =$ Üçüncü dönem n kalemi sapma oranı

$[(G_n - DDK_n) - BBÖ_n] / (G_n - DDK_n) =$ İkinci dönem n kalemi sapma oranı

Genel ve Özel Bütçeli İdarelerin Toplam Harcama Tahminleri ile Gerçekleşmeleri arasındaki sapma oranları formülleri³⁷⁴

* 01-Personel Giderleri, 02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primleri Giderleri, 03-Mal ve Hizmet Alım Giderleri, 04-Faiz Giderleri, 05-Cari Transferler, 06-Sermaye Giderleri, 07-Sermaye Transferleri, 08-Borç Verme, 09-Yedek Ödenekler

³⁷⁴ **Analizde kullanılan kısaltmalar:**

G_n : 2008 Yılı n Kaleminin Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmesi

$$\sum_{n=1}^9 [(G_n - DDK_n) \text{ 2006 OVMPT}_n] / (G_n - DDK_n) = \text{Yedinci dönem n kalemi sapma}$$

oranı

$$\sum_{n=1}^9 [(G_n - DDK_n) \text{ 2007 OVMPT}_n] / (G_n - DDK_n) = \text{Beşinci dönem n kalemi sapma}$$

oranı

$$\sum_{n=1}^9 [(G_n - DDK_n) \text{ 2008 OVMPT}_n] / (G_n - DDK_n) = \text{Üçüncü dönem n kalemi sapma}$$

oranı

$$\sum_{n=1}^9 [(G_n - DDK_n) \text{ BBÖ}_n] / (G_n - DDK_n) = \text{İkinci dönem n kalemi sapma}$$

oranı

3.2.4. Analizin Kısıtları

Türk kamu mali yönetim sisteminde, uzun dönemli stratejik planlama ve orta vadeli bütçeleme uygulamasının henüz başında olunması bu araştırmanın en önemli kısıtını oluşturmaktadır. Bu sebeple analiz edilen veriler 2006 yılından itibaren başlamıştır. Araştırmanın bir başka eksik yönü ise DDK'ların merkezi yönetim bütçesi içinde olmasına rağmen "ödenek teklif tavanlarının yapılmaması ve/veya ilan edilmemesi" nedeniyle analiz dışında tutulmuş olmasıdır. Bu sebepten dolayı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden elde edilen gerçekleşme rakamları içinde yer alan DDK'ların bütçe gerçekleştirmeleri merkezi yönetim bütçesi içinden arındırılmıştır. DDK'lar merkezi yönetim bütçesi içinde yer almasına karşın genel ve özel bütçeli idarelere uygulanan pek çok maddeden de istisna edilmiştir. Araştırmada sadece 2008 yılına ilişkin ekonomik sınıflandırma içinde yer alan harcama kalemlerinin tahmin sapması tespit edilmiştir.

DDK_n : 2008 Yılı n Kaleminin DDK'ların Bütçe Gerçekleşmesi

2006 OVMPT_n : 2006 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

2007 OVMPT_n : 2007 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

2008 OVMPT_n : 2008 Yılı Orta Vadeli Mali Planının 2008 Yılı n Kaleminin Tahmini

BBÖ_n : 2008 Yılı BBÖ'nin n Kalemi Tahmini

$[(G_n - DDK_n) - 2006 \text{ OVMPT}_n] / (G_n - DDK_n) = \text{yedinci dönem n kalemi sapma oranı}$

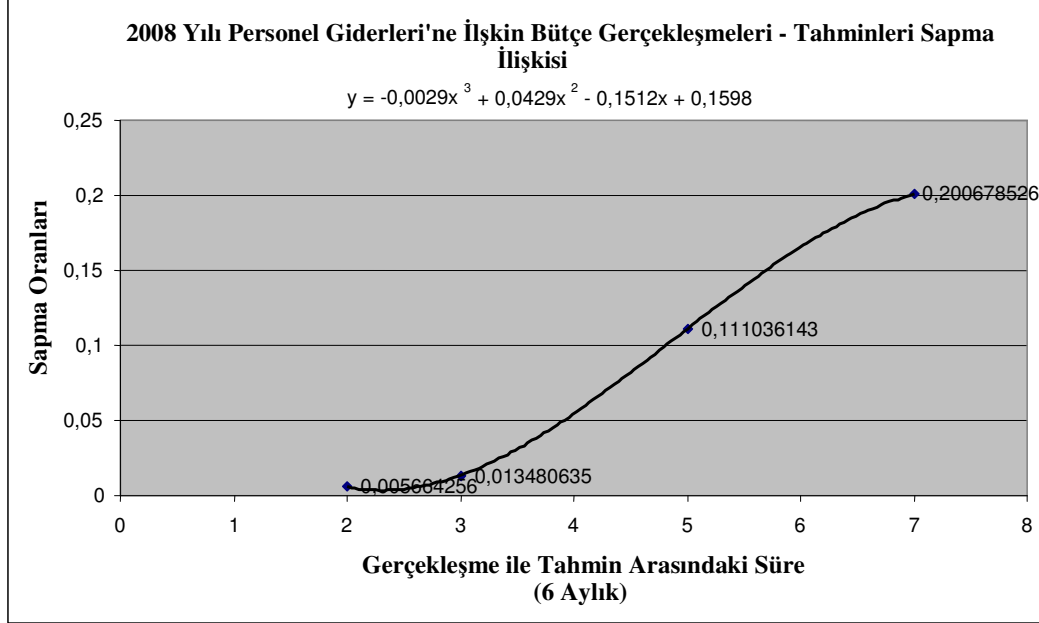
3.2.5. Analizin Bulguları ve Yorum

Araştırmada ekonomik sınıflandırma içinde yer alan her bir harcama türü için tahmin ve gerçekleştirmeler arasındaki sapmalar tespit edilmiş ve buna ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır.

3.2.5.1. Personel Giderleri

Personel giderleri, kamu personeli ile kamu personeli olmasa bile bunlar gibi çalıştırılan veya hizmetinden faydalanılan kişilere veya diğerlerine bordroya dayalı olarak yapılan ödemeleri kapsar³⁷⁵. Bu çeşit bordroya dayalı ödemelere er-erbaş ile öğrenci harçlıkları örnek olarak verilebilir³⁷⁶. Ayrıca personel giderlerinin içine ek ders ve sınav ücreti, fiili hizmet zammı, nöbet ücreti, ek ödeme, ikramiye, kıdem tazminatı gibi ödemeler de yer almaktadır³⁷⁷.

Grafik 1: 2008 Yılı Personel Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahminleri Sapma İlişkisi



³⁷⁵ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, “Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber”, 2009-2011 s.4.

³⁷⁶ Engin ATAÇ, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1686, s.154.

³⁷⁷ <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF0BE80CD4456E0CFB>

2008 yılı için personel giderlerine ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler gerçekleştirmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleştirmeleri ile tahminler arasındaki süre uzadıkça sapma oranlarının yükseldiği gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 20 iken, ikinci dönemdeki sapma % 0,5'e gerilemiştir. Nominal olarak gerçekleşen düzeltme ise 9.460.003.000 TL'dir.

3.2.5.2. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderleri

Bu bölümde devletin işveren sıfatıyla ödediği sosyal güvenlik katkı payları izlenmektedir. Ayrıca kurum tarafından ödenen fiili hizmet müddeti zamlarına ilişkin işveren payları ve işveren tarafından ödenecek kısa vadeli sigorta kolları primleri,

- Ders ücreti karşılığında görevlendirilmiş memur olmayan kişilere ilişkin işveren

payları,

- Usta öğreticiler için ödenecek primler,

- Aday çırak, çırak ve öğrenciler için ödenecek primler,

- Cezaevleri iç hizmetlerinde çalıştırılan hükümlüler için ödenecek primler,

- Mevzuatı gereğince ödenmesi gereken pay ve hisseler,

- Mevzuatı gereğince kurum tarafından işsizlik sigortası fonuna ödenecek

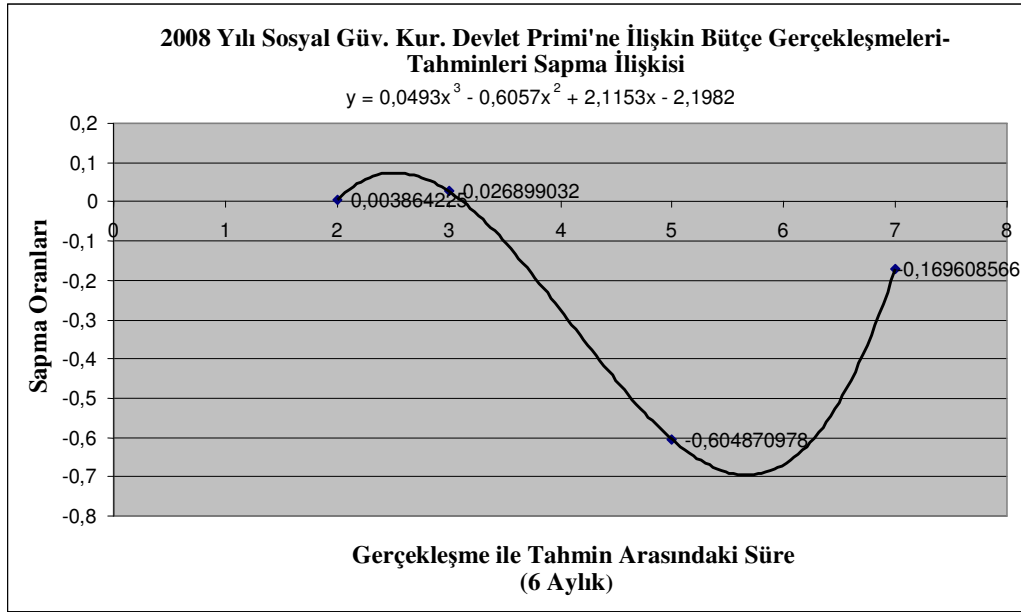
işveren

işsizlik sigortası primleri,

- Sağlık sigortası primleri, giderleri bu bölüme gider kaydedilecektir. Ancak, personelden kesilen primler, önceden olduğu gibi personel giderlerine dahil edilmektedir³⁷⁸.

³⁷⁸ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.11.

Grafik 2: 2008 Yılı Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Primi Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahminleri Sapma İlişkisi



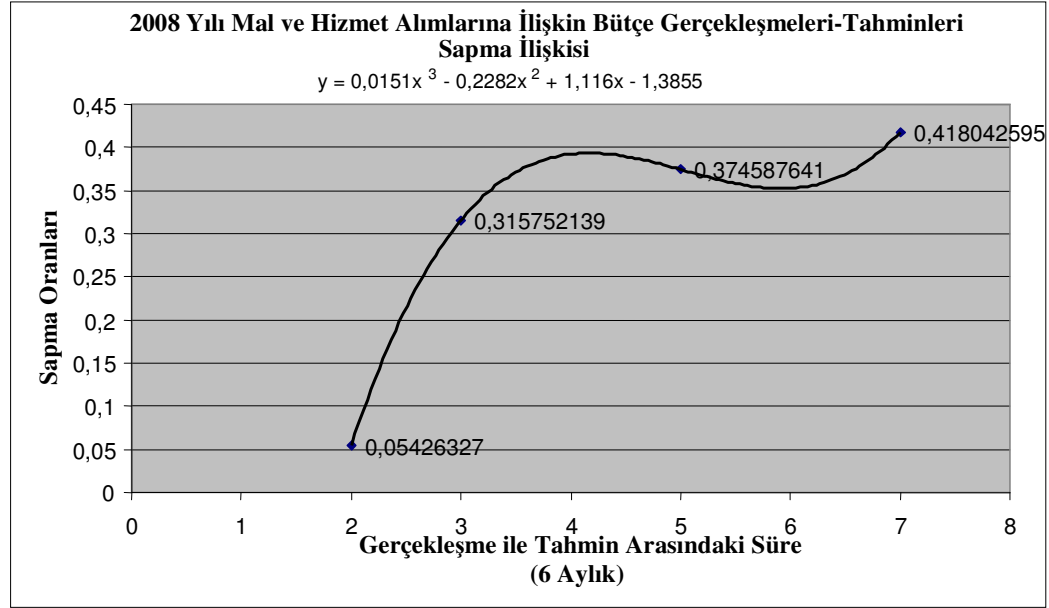
Sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerine ilişkin yapılan 7., ve 5., dönem tahminleri gerçekleşmelerin üstünde kalmış; 3., ve 2., dönem tahminlerinde ise küçük sapmalar ile gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Dört tahmin dönemi içinde en büyük sapma 2007 OVMP tahminindeki % 60'lık sapma ile gerçekleşmiştir. 2008 yılına gelindiğinde ise tahmin ve BBÖ'nin gerçekleşmelere yakınlığı gözlenmiştir. Ekstrem noktalar arasındaki nominal olarak gerçekleşen düzeltme ise negatif yönlü 3.885.975.000TL'dir.

3.2.5.3. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Bir mal ve hizmet karşılığında yapılan faturalı veya belgelendirilen ödemelerdir. Büro malzemesi alımları, kira, yakıt, elektrik, telefon vb. pek çok gider örnek olarak verilebilir. Devletin karşılığında herhangi bir mal veya hizmet almadığı karşılıksız ödemeler ile sermaye giderleri kapsam dışındadır. Uluslararası sınıflandırma standartlarında da "cari gider" olarak kabul edilen savunma harcamaları (askeri lojmanlar hariç), sermaye için belirlenen limiti geçse dahi yatırım programlarında yer almayacak, mal ve hizmet alım giderlerine dahil edilecektir.

Ayrıca, askeri lojmanlar dışında kalan inşaatlar, askeri amaçlı dayanıklı ve dayanıksız mallar ve ekipmanlar da bu bölümde yer alacaktır³⁷⁹.

Grafik 3: 2008 Yılı Mal ve Hizmet Alımlarına İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahminleri Sapma İlişkisi



2008 yılı için mal ve hizmet alımlarına ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler personel giderlerine benzer şekilde gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre uzadıkça sapma oranlarının yükseldiği gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 41 iken, ikinci dönemdeki (BBÖ) sapma % 0,5'e gerilemiştir.

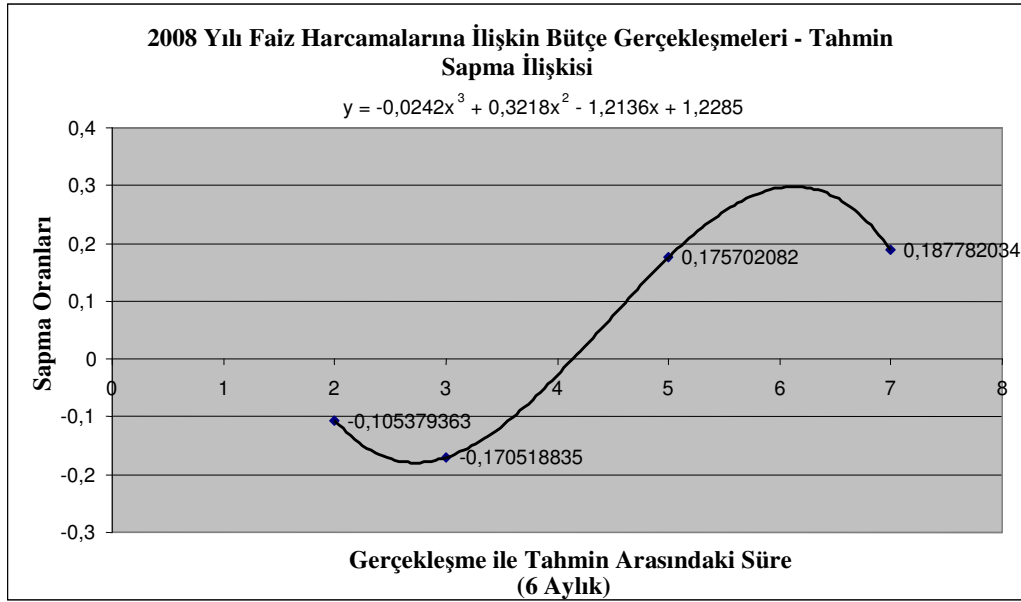
³⁷⁹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.13.

3.2.5.4. Faiz Giderleri

Faiz, ödünç alınan paranın kullanımı karşılığında yapılan ödeme olarak tanımlanır. Bu itibarla, faiz ödemeleri finansman bölümünde sınıflandırılan borç alınan paranın anapara geri ödemesinden ve borçlanma için ödenen komisyon ve ihraç giderlerinden ayrılır. Kanunların verdiği yetkiye dayanılarak Devlet nam ve hesabına YTL veya dövize endeksli olarak yapılan iç borçlanmalar ile yine Devlet adına Hazine Müsteşarlığı'nca dış finansman sağlayan yabancı ülkeler, ülkelerce oluşturulan birlikler, resmi finansman fonları, uluslararası ve bölgesel kuruluşlar ile uluslararası sermaye ve finansman piyasalarında faaliyet gösteren yatırım bankaları da dahil olmak üzere bankalar, alıcı veya satıcı kredisi sağlayan kuruluşlar ile firmalardan sağlanan borçlanmalar karşılığında oluşan faiz giderleri ve peşin ödenen faiz anlamında olan iskonto giderleri bu kategoride izlenir. Devlet borçlarına ilişkin faiz ödemeleri (iskonto giderleri dahil) bu bölümde yer alacaktır. Borçlanmaya ilişkin olarak ödenen komisyon ve ihraç giderleri ise mal ve hizmet alımları kapsamında 03.5.6 bölümünde gösterilecek olup, bu ödemeler sadece Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alacaktır. Faiz, dönemler içinde sürekli olarak birikmekle birlikte, ödendiği zaman bütçeye gider olarak yazılmalıdır. Faizin önceden düşüldüğü iskontolu işlemlerde faiz, ihraç fiyatı ile geri ödeme fiyatı arasındaki farktır. Bu kategori, Devletin garantör veya kefil olarak başkalarının ödenmemiş borçları üzerinden ödediği faizi kapsamaz. Böyle bir ödeme, Devletin ödünç verme işlemi olarak sınıflandırılır. Başkalarının faiz giderlerini ödemelerine yardımcı olmak için Devlet tarafından başkalarına karşılıksız olarak yapılan ödemeler (transferler) bu bölümde değil, cari transferler bölümünde sınıflandırılmalıdır. Bu ödemeler, sadece Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alacağından detay açıklamalara girilmeden başlıklar halinde sıralanmakla yetinilecektir³⁸⁰.

³⁸⁰ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.40.

Grafik 4: 2008 Yılı Faiz Harcamalarına İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi



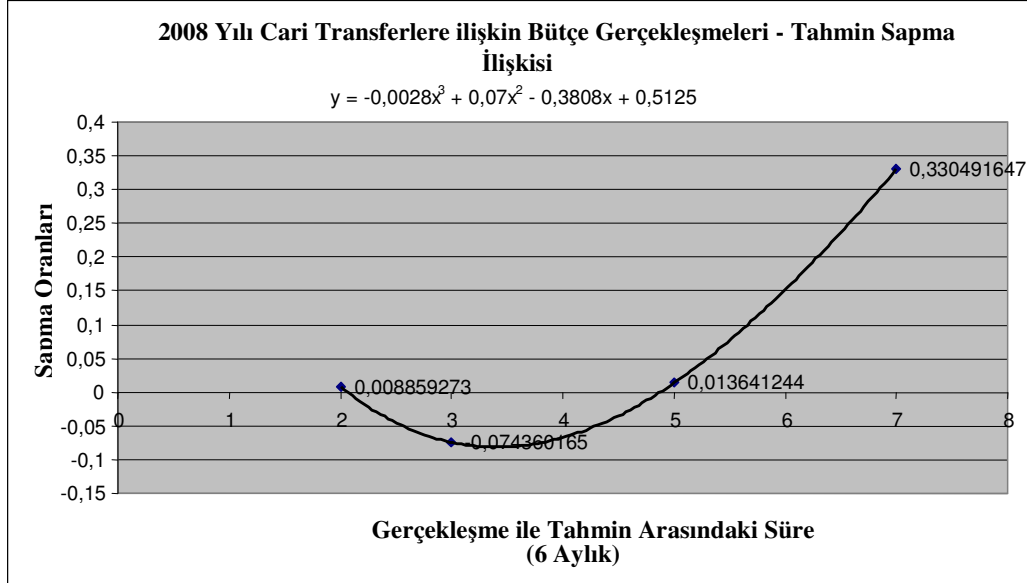
2008 yılı için faiz giderlerine ilişkin 5 ve 7. dönemlerde yapılan tahminler gerçekleşmelerin altında kalmış, bunun aksine 3 ve 2. dönemlerde gerçekleşmelerin üstünde kalarak fazla vermiştir. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre ile sapma oranları arasında doğrusal bir ilişki görülmemiştir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 18 iken, ikinci dönemdeki sapma -% 10'a gerilemiştir. Devletin borçlanmasının uzun vadede olması gerekliliği düşünülürse kısa dönemdeki faiz harcamalarının bu düzeyde değişmesi şaşırtıcı bir değişim olarak gözlemlenmektedir. Kısa dönemdeki bu dalgalanmalara nakit akışı ve dengesini bozabileceği gibi uzun dönemli düşünüldüğünde borçlanma maliyetini de risk algısına paralel olarak artıracaktır.

3.2.5.5. Cari Transferler

Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerdir. Aynı işlemler analitik bütçe sınıflandırmasının kapsamı dışında olduğundan aynı nitelikteki transferler bu

kapsamda yer almayacaktır. Transferler nihai olarak kimin yararlandığına göre değil kime ödendiğine göre sınıflandırılmalıdır³⁸¹.

Grafik 5: 2008 Yılı Cari Transferlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi



2008 yılı için cari transferlere ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler 3 dönem gerçekleşmesi hariç olarak altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre uzadıkça sapma oranlarının yükseldiği gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 33 iken, ikinci dönemdeki sapma % 0,8'e gerilemiştir.

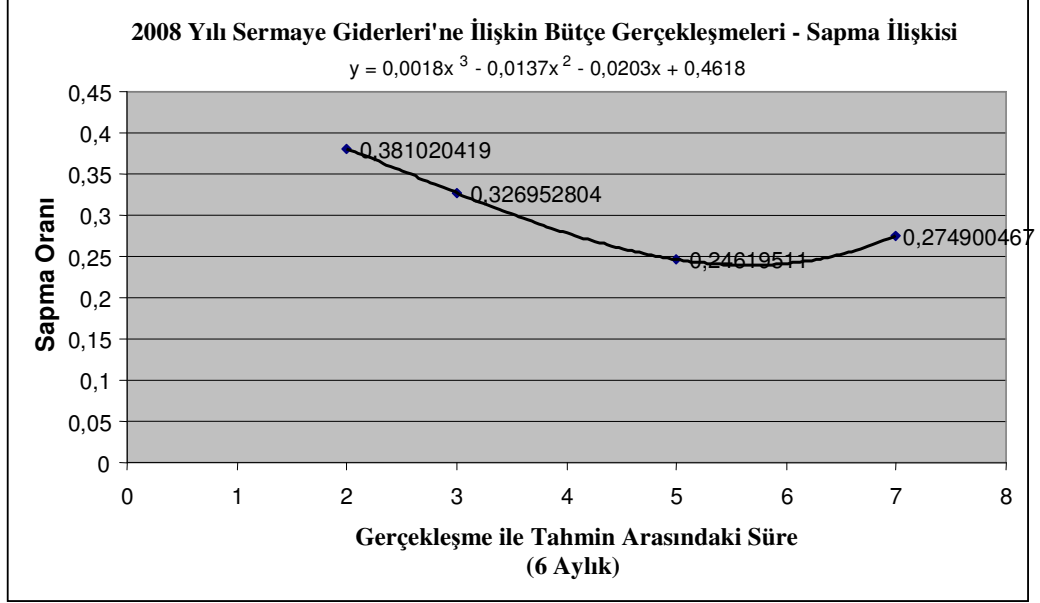
3.2.5.6. Sermaye Giderleri

Sermaye harcamaları, sabit sermaye edinimleri, gayrimenkuller ya da gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve Devlet mal varlığını artıran ödemelerdir. Ayrıca, taşınmaz mal yapımı ile bakım-onarımının gerektirdiği yıkım ve enkaz temizleme işleri de bu kapsamda değerlendirilecektir. Bu ödemeler, her yıl bütçe

³⁸¹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.42.

kanunlarıyla belirlenecek asgari limitin üzerinde olmalıdır ve kullanım ömürleri bir yıl veya daha uzun olmalıdır³⁸².

Grafik 6: 2008 Yılı Sermaye Giderlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi



2008 yılı için sermaye giderlerine ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre uzadıkça sapma oranlarının azaldığı gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 27 iken, ikinci dönemdeki sapma % 38'e çıkmıştır.

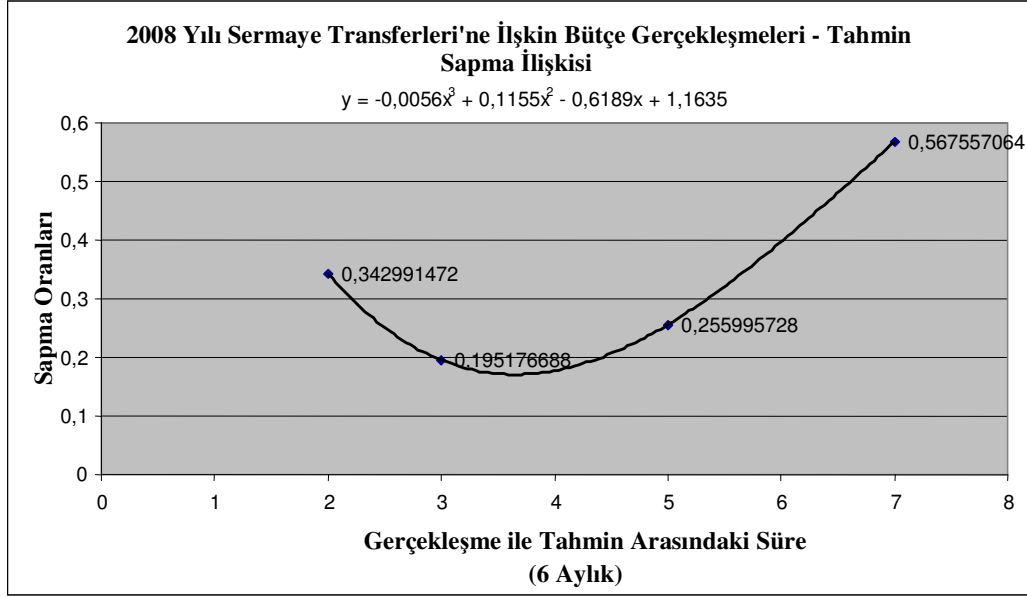
3.2.5.7. Sermaye Transferleri

Bütçe dışına sermaye birikimi amaçlayan veya sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemelerdir. Transferin cari nitelikli mi yoksa sermaye nitelikli mi olduğunu belirlemek için cari harcama - sermaye harcaması ayırımında kullanılan kriterler dikkate alınmalıdır³⁸³.

³⁸² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.48.

³⁸³ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.60.

Grafik 7: 2008 Yılı Sermaye Transferlerine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahmin Sapma İlişkisi



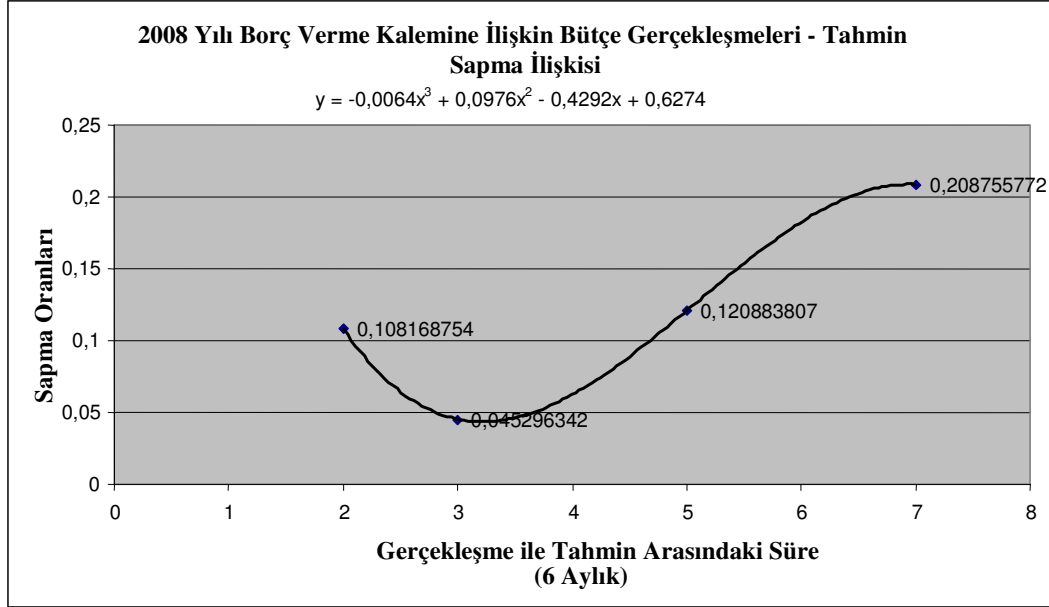
2008 yılı için sermaye transferlerine ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre ile sapma oranlarının arasında polinomik bir ilişki gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 56 iken, ikinci dönemdeki sapma % 34'e gerilemiştir. En düşük sapma oranı ise 3. dönemde gerçekleşmiştir.

3.2.5.8. Borç Verme

Bir mali hakka dayanan veya Devletin teşebbüs mülkiyetinde hisse (sermaye) katılımına neden olan ve likidite yönetimi veya kazanç sağlama amaçları dışında kamusal amaçlarla yapılan ödemeleri kapsar. Devletin verdiği borçların geri ödenmesinden (diğer bir ifadeyle borçların tahsilâtından) veya devletin elindeki hisselerin satışından elde edilen gelirler ise verilen borçlardan düşülerek kaydedilmeyecek, gayrisafilik prensibine göre “gelirlerin ekonomik sınıflandırması” bölümünde ayrı olarak izlenecektir. Devlet tarafından verilen krediler, alınan hisseler

borç verme olarak sınıflandırılırken KİT'lerin görev zararları cari transferler içinde sınıflandırılacaktır³⁸⁴.

Grafik 8: 2008 Yılı Borç Verme Kalemine İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri –Tahmin Sapma İlişkisi



2008 yılı için borç verme kalemine ilişkin tüm dönemlerde yapılan tahminler gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre ile sapma oranlarının arasında polinomik bir ilişki gözlenmektedir. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 20 iken, ikinci dönemdeki sapma % 10'a gerilemiştir. En düşük sapma oranı ise % 4 ile % 3. dönemde gerçekleşmiştir.

3.2.5.9. Yedek Ödenekler

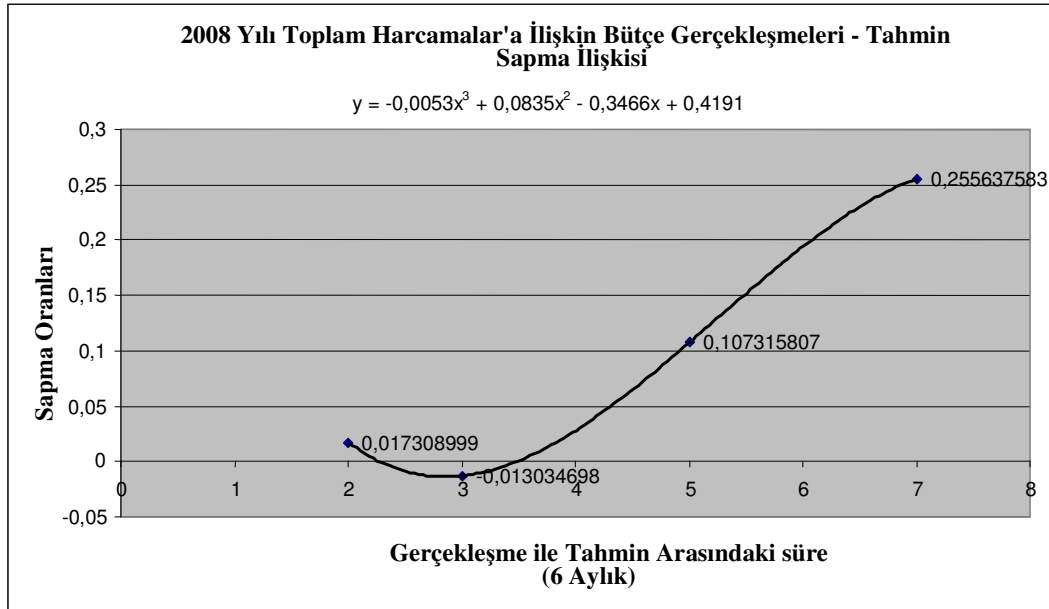
Bütçede başlangıçta öngörülemeyen hizmetlerin karşılığı olmak üzere veya yıl içi gelişmeler neticesinde yapılan tahminlerde sapmalar olması ihtimaline karşılık hizmetleri aksatmamak amacıyla ihtiyat olarak ayrılan ödeneklerdir. Merkezi yönetim bütçesi için sadece Maliye Bakanlığı bütçesinde yer almaktadır. Merkezi yönetim bütçesinin dışında kalan idareler ise kendi bütçeleri içinde yedek ödeneklere

³⁸⁴ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, "Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber", 2009-2011 s.64.

yer verebileceklerdir. Merkezi Yönetim bütçesi için Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan yedek ödeneklerin hangi hizmetlerde kullanılabileceği hususu merkezi yönetim bütçe kanunuyla açıklandığından burada tekrar edilmemiştir. Diğer idarelerin, kendi bütçelerinde yer alan yedek ödenekleri nasıl ve hangi hizmetlerde kullanacakları hususu ise ilgili mevzuatları ile bütçelerinin kabul edildiği mercilerin kararları (örneğin yerel idareler için bütçe karamameleri) doğrultusunda belirlenmelidir.

3.2.5.9. Genel ve Özel Bütçeli İdarelerin Toplam Harcama Tahminleri ile Gerçekleşmeleri Arasındaki Sapmalar

Grafik 9: 2008 Yılı Toplam Harcamalara İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri – Tahmin Sapma İlişkisi



2008 yılı için toplam harcamalara ilişkin 3. dönem hariç tüm dönemlerde yapılan tahminler gerçekleşmelerin altında kalmıştır. Bütçe gerçekleşmeleri ile tahminler arasındaki süre ile sapma oranlarının arasında süre uzadıkça tahminlerin sapmalardan uzaklaştığı görülmüştür. Öyle ki yedinci dönemde sapma % 25 iken, ikinci dönemdeki sapma % 1'e gerilemiştir.

Bütçe başlangıç ödeneği (2'nci dönem) ve 3., dönem tahminlerinin, bütçe gerçekleşmelerine yakın olmasına rağmen 5., ve 7., dönem tahminlerinin bütçe

gerçekleşmelerine uzak olduğu görülmüştür. Bu nedenle tahmin süresinin uzaması bütçe gerçekleşmelerine yakın tahminlerin yapılmasını güçleştirmektedir.

3.2.6. Analiz Sonuçları

Çalışmanın bu bölümünde merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanları (OVMP tahminleri) ile bütçe gerçekleşmeleri arasındaki sapmaların tespit edilmiştir. Çalışmada harcama kalemlerinin birinci düzeyinde yapılan karşılaştırmalar ile dokuz kalemden en çok sapmalar tespit edilmiş ve buna yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

Çalışmadan elde edilen temel sonuç; analiz döneminde genel ve özel bütçeli idarelerin bütçe harcama kalem tahminlerinin gerçekleşmelerden hayli uzak olduğudur. Ödenek teklif tavanlarının tutarlılığı henüz yakalanamamıştır. İlave olarak sapmalar tahmin süresi uzadıkça daha da artmaktadır. Bütçe ödenekleri her yıl tahmin edilenden daha fazla artmaktadır. Bu bağlamda ilk sorun merkezi yönetimin OVMP tahminlerini yapma şekli, ikinci olarak ise kamu idarelerinin gerçekleştireceği hizmet ve faaliyetler için ihtiyaçlarını doğru bir şekilde ortaya koy(a)mamalarıdır.

Türkiye’de bütçe politikaları için üç yıllık tahminler gerçekçi ve uygulanabilir bir mali kurala dönüştürülememiştir. Tutarsız tahminler, bütçe ile ilgili dolaylı ve dolaysız bir şekilde ilişkide olan sektörler için giderek önemini ve anlamını yitirmektedir. Tahminlerin gerçekleşmelerden sapmalarına önleyecek yeterli ve etkin bir mekanizma oluşturulamamıştır. Asıl sorun ise bütçelerin hazırlanmasına temel dayanak oluşturan stratejik planların ve birim faaliyet raporlarının gerçekçi hazırlanmamasında yatmaktadır. Çünkü uzun vadeli mali hedefler ancak tutarlı stratejik planların hazırlanması ile yakalanabilecektir. Çalışmada analiz edilen harcama kalemleri söz konusu kamu idarelerinin harcama tahminlerinin toplamından oluşan makro büyüklüklerdir. Dolayısıyla kamu idarelerinin bütçe tahminlerinde yapacağı yanlışlıklar ve yanılmalar; makro tahminlerin (OVMP) gerçekleşmelerden büyük ölçüde sapmasına neden olabilecektir. Kamu idarelerinin bütçe hazırlık

sürecindeki eksiklikleri ancak bütçe hazırlık sürecindeki inisiyatiflerinin artırılması ile elde edilebilecektir. Bütçe harcama kalemlerinin büyüdüğü ve yönetilmesinin zorlaştığı günümüzde uzun vadeli planlama ve öngörü yapan uzman personelin-üst yönetimin geliştirme yeteneği artırılmalıdır. Bu bağlamda tahminlerden sapmalara karşı etkin bir mali denetim mekanizması işletilebilir. Üç yıl öncesinden yapılan tahminlerin, kamu idarelerinin uygulayacağı bütçelere bağlayıcı bir nitelik kazandırılabilir. Bu bağlayıcılık mali ve hukuki yaptırımlarla desteklenebilir.

3.3. TÜRKİYE’DE ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ UYGULAMASINA İLİŞKİN ALAN ARAŞTIRMASI

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’de orta vadeli harcama sistemine geçiş sonrası, bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında yer alan merkezi mali planlamanın iki önemli kurumu DPT ve Maliye Bakanlığı ile Maliye Bilim İnsanları’nın görüşleri yapılan anket sonrası elde edilen bulgular çerçevesinde çeşitli testler yoluyla değerlendirilecektir. Elde edilen sonuçlara dayanılarak bazı çıkarımlarda ve değerlendirmelerde bulunulmaya çalışılacaktır.

3.3.1. Araştırmanın Amacı

“Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi” isimli bu araştırmanın amacı, Türk Bütçe Sistemine 5018 sayılı KMYKK ile birlikte uygulamaya giren orta vadeli program ve orta vadeli mali plan hedeflerinin uygulama başarısının uygulayıcıların³⁸⁵ ve teorisyenlerin görüşleri çerçevesinde değerlendirilmesidir.

Araştırmada elde edilen sonuçlara dayanılarak yapılan değerlendirmeler ile 5018 sayılı KMYKK’nın orta vadeli harcama sistemine yönelik güçlü ve zayıf yönlerinin saptanmasına ve çeşitli önerilerin getirilmesine de çalışılmıştır. Araştırmada kurumlararası uyum sorununun tespitine ayrı bir önem verilmiş, makro mali disiplin, harcama öncelikleri ve tahsisi ve hizmet sunumları ile ilgili olarak

uygulayıcılar ile teorisyenler arasında görüş farkı ve/veya fikir birliği bulunup bulunmadığı saptanmaya çalışılmıştır. Çünkü bütçe politikalarının sürdürülebilirliğinin ve başarısının en önemli unsurlarından biri kurumlararası uyum sorunudur. Bu çalışmayla ayrıca kamu maliyesi literatüründe eksik olduğu düşünülen harcama alanına da katkı sağlanması amaçlanmıştır. Nitekim araştırma soruları arasında yer alan “Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmaktadır” hipotezi reddedilmiştir.

3.3.2. Araştırmanın Evreni ve Kapsamı

Araştırmanın evreni, orta vadeli programı ve mali planı hazırlayan ve uygulayan Maliye Bakanlığının ve DPT'nin ilgili birimleri ile kimi zaman teorik kimi zaman da uygulama alanında plan ve programların uygulanmasında destek sağlayan maliye bilim insanlarıdır.

Bir ankette en önemli nokta araştırmanın yapılacağı kitlenin doğru tespit edilmesidir. Bu bağlamda araştırma öncesi çeşitli mülakatlar ve literatür taraması yapılmıştır. Ön araştırma sonrasında konunun uygulama düzeyinde doğrudan OVP ve OVMP uygulayıcıları ile teorik düzeyde maliye bilim camiasının ilişkili olduğu saptanmıştır. Ayrıca yapılan ampirik çalışmada örneklemimizin eğitim durumunun yüksekliği ve konuyla doğrudan ilgili uzman kişilerden oluşması sorulara verilecek cevapların güvenilirliği açısından da bir güven oluşturmaktadır.

Aşağıda tablo 14'te anket araştırmasının hangi kurumda hangi birimlere yapıldığı detaylı olarak verilmiştir. Detaylandırılmanın nedeni soruları cevaplayacak olan kitlenin ne düzeyde orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile ilişkili olduğunun saptanmasına yöneliktir. Tablodaki evren sayısı çeşitli nedenlerden dolayı (askerlik, doğum izni vb.) yaklaşık olarak verilmiştir.

Tablo 14: Araştırmanın Evreni ve Kapsamı

	Evren	Örneklem	Yüzde
Maliye Bilim İnsanları	~450	60	% 13
Bütçe ve Mali Kontrol Gn.Md. (Maliye Bakanlığı)	~94	60	% 63
Strateji Geliştirme Başkanlığı (Maliye Bakanlığı)	~99	26	% 26
Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Gn.Md. (DPT)	~25	16	% 64
Genel Toplam	~668	162	

3.3.3. Teorisyenlere Yönelik Anket Araştırması

Teorisyenlere yönelik anket araştırması 7–11 Mayıs 2008 tarihleri arasında Hacettepe Üniversitesinin gerçekleştirmiş olduğu 23. Türkiye Maliye Sempozyumu’nda Maliye Bilim İnsanlarına elden dağıtılarak uygulanmıştır. Ancak bu uygulama sırasında yeterli sayıya ulaşılamamış ve eksik kalan sayının tamamlanması için de bazı maliye bölümleriyle tekrar iletişime geçilmiş ve anketler posta yoluyla gönderilmiştir.

Anket araştırmasının uygulandığı maliye bilim insanları arasında profesör, doçent, yardımcı doçent, araştırma görevlileri ve öğretim görevlileri yer almaktadır. Maliye Bilim İnsanlarının sayısı yaklaşık olarak 450 olup bu sayının 60’ına ulaşılmış ve anket uygulanabilmiştir.

3.3.4. Uygulayıcılara Yönelik Anket Araştırması

Orta vadeli programın ve orta vadeli mali planın hazırlanmasında ve uygulanmasında görev alan meslek mensuplarına yönelik anket araştırması 11-12-13 Kasım 2008 tarihleri arasında elden dağıtılarak yapılmıştır. İlgili kurumlardaki cevaplayıcılar genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, uzman ve uzman yardımcısı ünvanlarına sahip kişilerdir. Kurum çalışanı 218 aktif personelin arasından 76’sına anket uygulanmıştır. Tablo 15’te anket uygulanan kurumlar ve çalışan sayıları gösterilmektedir.

Tablo 15: Anket Uygulanan Kurumlar ve Çalışanları

	Bütçe Hazırlama ve Uygulama (Genel Müdür Yardımcılığı)	Ekonomik Hizmetler Genel ve Adalet Hizmetler Eğitim Hizmetleri Yatırım Hizmetleri Sağlık ve Sosyal Hizmetler AB'ye Uyum	Aktif çalışan 50 uzman ve uzman yardımcısı bulunmakta olup, 37'sine anket uygulanmıştır.
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	Bütçe Politikası (Genel Müdür Yardımcılığı)	Bütçe Politikası ve Uluslararası İlişkiler Bütçe Araştırmaları ve Analiz	Aktif çalışan 19 uzman ve uzman yardımcısı olup, 8'ine anket uygulanmıştır.
	İç Kontrol (Genel Müdür Yardımcılığı)	Mali Yönetim ve Kontrol İç Denetim Merkezi Uyumlaştırma Kamu İç Mali Kontrolü Eğitim ve Rehberlik	Aktif çalışan 25 uzman ve uzman yardımcısı olup, 15'ine anket uygulanmıştır.
Strateji Geliştirme Başkanlığı ³⁸⁶ - ³⁸⁷		Stratejik Yönetim İç Kontrol Ekonomik ve Sektörel Analiz Destek Hizmetleri	Aktif çalışan 99 uzman ve uzman yardımcısı olup, 26'sına anket uygulanmıştır.
Devlet Planlama Teşkilatı ³⁸⁸	Yıllık Programlar ve Konjktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü		Aktif çalışan 25 genel müdür, daire başkanı, uzman ve uzman yardımcısından, 16'sına

3.3.5. Anketin Geliştirilmesi

Araştırmanın amacını gerçekleştirmek için hazırlanan anket formundaki hipotezlerin temel kaynakları, Dünya Bankasının; 1998 yılında yayınlamış olduğu Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı³⁸⁹, 2005 basımı “Kamu Mali Yönetiminde Performans Ölçüm Çerçevesi” kitapçığıdır. Hipotezlerin oluşturulmasında ayrıca,

³⁸⁶ “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kurulan strateji geliştirme birimleri kamu yönetiminde stratejik yönetim anlayışını yerleştirmek suretiyle, kamu idarelerinin hem mali yönetimlerinde hem de karar alma ve politika oluşturma kapasitelerinin güçlendirilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir”. Ahmet KESİK; Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **2007 Birim Faaliyet Raporu**, 2008, s. 7.

³⁸⁷ “Bu yeni yönetim anlayışı yalnızca kaynakların geleneksel tahsis süreci yani kullanımı ve etkinliği kavramına değil, aynı zamanda ölçülebilir, izlenebilir ve etkili kaynak yönetim kavramına dayanmaktadır”. AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 26.

³⁸⁸ Yıllık Programlar ve Konjktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü; “yıllık programların makro dengesini oluşturmak, kalkınma planlarının hazırlanmasına katkıda bulunmak, konjktürel gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar konularında gerekli araştırmaları yapmak ve bu çerçevede gerekli politika önerilerinde bulunmak, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmekle görevlidir”. **Devlet Planlama Teşkilatı Kurulu ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname** (KHK 540).

³⁸⁹ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**, a.g.e., s. 74 ve World Bank **Public Financial Management Performance Measurement Framework**, PEFA Secretariat, June 2005, s. 48.

ilgili bürokratların görüşleri ve konuyla bağlantılı diğer literatür taramasından yararlanılmıştır.

Ankette demografik olarak nitelendirilen 3, likert tipli 59 adet soru sorulmuştur. Likert tipli sorularda; kamu harcama yönetimi ile ilgili genel (12 adet), makro mali disipline yönelik (20 adet), harcama öncelikleri ve tahsisine yönelik (14 adet), hizmet sunumuna ilişkin (13 adet) dördü bir sınıflandırılmaya gidilmiştir. Bu şekilde sınıflandırılmaya gidilmesinin nedeni, sistemin değerlendirilmesinde daha sağlıklı sonuçlar elde etmektir.

Anket araştırmasında soruların tutarlı şekilde cevaplanabilmesi için tüm cevaplayıcılara elden dağıtılarak uygulanmıştır. Bu şekilde soruların tüm cevaplayıcılar tarafından aynı şekilde algılanması sağlanmış ve alınacak cevaplarda bir tutarlılık oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.3.6. Araştırmanın Kısıtları

Kamu ekonomisi bilindiği gibi gelir ve harcama alanlarında çalışmaların yoğunluk kazandığı bir bilim dalıdır. Ancak son dönemlerde çalışmaların özellikle gelir ağırlıklı olduğu görülmektedir. Harcama alanındaki bu eksiklik çalışmamızın literatür taramasının daha kısıtlı olması yol açmıştır.

Araştırmanın bir diğer kısıtı bazı soruların teknik bilgi gerektirmesidir. Yine bazı soruların uzun biçimde sorulma zorunluluğu, soru sayısının bazı cevaplayıcılar tarafından fazla olduğu gerekçesi ile anketin tamamlanmaması gibi sebepler çok az sayıda da olsa çalışmamızın eksikliklerini oluşturmuştur.

Çalışmamızda bir başka güçlük ise, Türkiye’de orta vadeli program ve orta vadeli mali plan anlayışının diğer ülke uygulamalarına kıyasla henüz çok yeni olmasıdır. Bu durum sonuçların değerlendirilmesini, öngörü yapılmasını çok çeşitli değişkenler tarafından etkilenebilir olması nedeniyle zorlaştırmaktadır. Öyle ki anket çalışmamızda soru sayısının artırılması ve pek çok değişkenin dahil edilmesi olası

olabilecek iken söz konusu gerekçelerle düşürülmüştür. Çalışmada daha sağlıklı sonuçlara ulaşılabilmesi açısından en önemli olduğu düşünülen değişkenlere yer verilmiş, sonuca gidilmesi ve daha sağlıklı sonuçlara ulaşılabilmesi için soru sayısında kısıtlamaya gidilmiştir.

3.3.7. Araştırmanın Yöntemi ve Kullanılan İstatistikler

Araştırmanın amaçlarını gerçekleştirmek üzere öncelikle belirli sayıda hipotez test edilmek üzere saptanmıştır. Hipotezleri test etmek ve gerekli olan ampirik veriyi sağlamak için likert tipli sorular hazırlanmış, teorisyen ve uygulayıcılara elden dağıtılmıştır. Anketler aracılığı ile toplanan verilerin ve istatistiklerin hesaplanmasında SPSS istatistik paket programı kullanılmıştır. Öncelikle anketteki soruların birbiriyle tutarlılığını ve ölçme aracının (anket) güvenilir olup olmadığını anlamak için güvenilirlik analizi yapılmıştır. Yapılan güvenilirlik analizinin olumlu çıkması sonucu diğer analizlere geçilmiştir. Çalışmanın değerlendirilmesi için tanımlayıcı istatistiksel analizlerden; frekans analizleri, tek örneklem t-testi, ki kare testi yöntem olarak belirlenmiştir.

3.3.7.1. Hipotez Testleri

Hipotez testi, önceden belirlenmiş bir ana kitle parametresinin, elde edilen örneklem kitlenin parametresi ile karşılaştırılıp test edilmesidir. Örneklem istatistiği, test edilen parametrik değere yakınsa hipotez doğru olarak kabul edilir. Fakat örneklem istatistiği test edilen parametrik değerden çok farklı ise hipotez doğru kabul edilmez, reddedilir³⁹⁰.

Hipotez testini uygulayabilmek için öncelikle sıfır (null) ve alternatif hipotezin belirlenmesi gerekir. Sıfır (null) hipotez genellikle H_0 şeklinde gösterilir ve test edilecek parametrik değeri ifade eder. Sıfır hipotez, hipotezde belirtilen parametrik değer ile gerçekleşen değer arasında “fark yoktur” ilkesine dayanır. Sıfır hipotezin aksi ispatlanana kadar doğru olduğu varsayılır. Bu yüzden sıfır hipotez

³⁹⁰ Belma AK; “Hipotez Testi”, (Editör, Şeref KALAYCI), **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, Asil Yayın, Ankara, 2005, ss.65-67.

oluşturulurken istatistiksel olarak tam ve net olmasına dikkat edilmelidir. Doğru olan bir sıfır hipotezin reddedilmesi I. tip hata, doğru olmayan bir sıfır hipotezin kabul edilmesi ise II. tip hata olarak nitelendirilir.

Alternatif hipotez ise genellikle H_a şeklinde gösterilir ve sıfır hipotezin reddedilmesi durumunda kabul edilecek değeri ifade eder. Alternatif hipotez sadece sıfır hipotezin reddedildiği durumlarda kabul edilir. Bu çalışmada hipotezler alternatif hipotez şeklinde kurulmuştur. Yukarıda belirtilen araştırma amaçları çerçevesinde araştırmayla ilgili geliştirilen alternatif hipotezleri (tek örnek t-testi yapılan) şu şekilde sıralamak mümkündür:

Kamu harcama yönetimine ilişkin oluşturulan genel hipotezler (A):

- H_{A1}:** Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması ve 5018 sayılı KMYKK'nın uygulamaya konulması yerinde olmuştur.
- H_{A2}:** Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya konulmasının yerinde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A3}:** Bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık yoktur.
- H_{A4}:** Bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık olmadığına yönelik olarak kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A5}:** Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması yerinde olmuştur, ancak 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistem uygun değildir.
- H_{A6}:** Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması yerinde olduğuna yönelik kurumlararası görüş farklılığı vardır.

- H_{A7}:** Merkezi idarelerde mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.
- H_{A8}:** Merkezi idarelerde mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A9}:** Yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.
- H_{A10}:** Yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A11}:** Türkiye’de mali reformlar geçiş süreci akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadan yapılmaktadır.
- H_{A12}:** Türkiye’de mali reformların geçiş süreci akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadan yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı yoktur.
- H_{A13}:** Mali reformlar genellikle siyasiler tarafından sahiplenilmektedir.
- H_{A14}:** Mali reformlar genellikle siyasiler tarafından sahiplenilmekte olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A15}:** Bürokrasi, mali reformları desteklemekte ve sahiplenmektedir.
- H_{A16}:** Bürokrasi, mali reformları desteklemekte ve sahiplenmekte olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{A17}:** Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmaktadır.
- H_{A18}:** Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş birliği vardır.
- H_{A19}:** Kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır.
- H_{A20}:** Kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır.
- H_{A21}:** Uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikaları yerinde politikalardır.
- H_{A22}:** Uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikaları yerinde politikalar olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{A23}: Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmaktadır.

H_{A24}: Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Makro mali disipline ilişkin hipotezler (B):

H_{B1}: Maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında kurumlararası uyum vardır.

H_{B2}: Maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında kurumlararası uyumun olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B3}: 5018 sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücü zayıflatılmıştır.

H_{B4}: 5018 sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücünün zayıflatıldığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B5}: Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanması katkıları vardır.

H_{B6}: Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanması katkıları olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B7}: Orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.

H_{B8}: Orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B9}: Planlama ve programlama belgelerinin (kalkınma planı, yıllık program, hükümet programı, yıllık yatırım programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları, sektörel plan ve programlar gibi) çokluğu maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacaktır.

H_{B10}: Planlama ve programlama belgelerinin (kalkınma planı, yıllık program, hükümet programı, yıllık yatırım programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları, sektörel plan ve

programlar gibi) çokluğu maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacağı hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B11}: Makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer almalıdır.

H_{B12}: Makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer alması konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B13}: 5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir.

H_{B14}: 5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlendiği yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B15}: Döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahiptir.

H_{B16}: Döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahip olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B17}: Bütçenin üç yıllık yapılması makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

H_{B18}: Bütçenin üç yıllık yapılması makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacağı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B19}: Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğunu ve devam edeceğini sanmıyorum.

H_{B20}: Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğunu ve devam edeceği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B21}: Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar vardır.

H_{B22}: Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmaların varlığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B23}: Bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığını düşünüyorum.

H_{B24}: Bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{B25}: Türk bütçe sisteminde planlama anlayışı yeterli düzeydedir.

- H_{B26}:** Türk bütçe sisteminde planlama anlayışı yeterli düzeyde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B27}:** Yapılan planların şekli uygulamalar olduğunu düşünüyorum.
- H_{B28}:** Yapılan planların şekli uygulamalar olduğu hakkında kurumlar arasında görüş farklılığı vardır.
- H_{B29}:** 5018 sayılı kanunla birlikte ödenek tavanlarının Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesi, bütçe sürecinin işleyişi için yerinde olmuştur.
- H_{B30}:** 5018 sayılı kanunla birlikte ödenek tavanlarının Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesi, bütçe sürecinin işleyişi için yerinde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B31}:** Harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin³⁹¹ aşırı harcama eğilimlerini azaltır.
- H_{B32}:** Harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin aşırı harcama eğilimlerini düşürdüğü hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B33}:** OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamaktadır.
- H_{B34}:** OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B35}:** OVP ve OVMP'ların amacına uygun olarak ve özenle düzenlendiğini düşünmüyorum.
- H_{B36}:** OVP ve OVMP'ların amacına uygun olarak ve özenle düzenlendiği ile ilgili olarak kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B37}:** 5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları (SP) kullanılarak kalkınma planları (KP) ile yıllık bütçeler arasında bağ kurulmuştur.
- H_{B38}:** 5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları kullanılarak kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasında bağ kurduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{B39}:** Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulmuyorum.

³⁹¹ Bingöl, "harcamacı kuruluşlar ifadesinin dezavantajlı bir genellemeyi yansıttığını" belirtmektedir. BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 200. Kanımca bu tespit yerindedir. Çünkü pek çok farklı amaç ve araçlara sahip olan kamu idarelerinin kendine özgü kurumsal yapısı ve ruhu bulunmaktadır.

H_{B40}: Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulunmadığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezler (C):

H_{C1}: Kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır.

H_{C2}: Kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmakta olduğu görüşü yönünde kurumlararası farklılık vardır.

H_{C3}: Açıklanan ekonomik ve mali veriler güvenilirdir.

H_{C4}: Açıklanan ekonomik ve mali veriler güvenilir olduğu hakkında kurumlar arası görüş farklılığı vardır.

H_{C5}: Merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğunu düşünüyorum.

H_{C6}: Merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğunu düşünüyorum.

H_{C7}: Kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığını düşünüyorum.

H_{C8}: Kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığı hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{C9}: Kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterleri göz önüne alınmaktadır.

H_{C10}: Kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterleri göz önüne alınmakta olduğu hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{C11}: Kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamaktadır.

H_{C12}: Kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamakta olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{C13}: Merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak dağılımı bu idarelerin görevleri ile uyumlu değildir.

H_{C14}: Merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak dağılımı bu idarelerin görevleri ile uyumlu olmadığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

- H_{C15}:** Kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık yapılmaktadır.
- H_{C16}:** Kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık yapılmakta olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{C17}:** Bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, sivil toplum kuruluşları (STK), işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmaktadır.
- H_{C18}:** Bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, STK'lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmakta olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{C19}:** Bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmalıdır.
- H_{C20}:** Bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmasının gerekliliği hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{C21}:** Bütçe öncelikleri ve hatta kurumların öncelikleri ve ödenek tavanları YPK tarafından belirlenmelidir.
- H_{C22}:** Bütçe öncelikleri ve hatta kurumların öncelikleri ve ödenek tavanları YPK tarafından belirlenmesinin gerekliliği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{C23}:** Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır.
- H_{C24}:** Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin varlığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{C25}:** Kamu idarelerinde (genel yönetim, yerel idareler) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır.
- H_{C26}:** Kamu idarelerinde (genel yönetim, yerel idarelerde) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan

bir gelecek tahmin sisteminin varlığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{C27}: Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum.

H_{C28}: Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı bulunmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hizmet sunumuna ilişkin hipotezler (D):

H_{D1}: Strateji Geliştirme Birimleri, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.

H_{D2}: Strateji geliştirme birimleri, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{D3}: Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır.

H_{D4}: Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmakta olduğu hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{D5}: 5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (genel md., dekan, daire başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir.

H_{D6}: 5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (genel md., dekan, daire başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlendiği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{D7}: İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacaktır.

H_{D8}: İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacağı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{D9}: Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmektedir.

H_{D10}: Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmekte olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

H_{D11}: Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurmaktadır.

- H_{D12}:** Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D13}:** Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır.
- H_{D14}:** Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D15}:** İç denetim uygulamasının başarılı olacağını düşünüyorum.
- H_{D16}:** İç denetim uygulamasının başarılı olacağını konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D17}:** Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekmektedir.
- H_{D18}:** Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekliliği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D19}:** Kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmamaktadır.
- H_{D20}:** Kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D21}:** Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçe lemede anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar vardır.
- H_{D22}:** Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçe lemede anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılık olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D23}:** Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu sanmıyorum.
- H_{D24}:** Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.
- H_{D25}:** Yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görüyorum³⁹².

H_{D26}: Yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görülmesi konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

3.3.7.2. Frekans Analizi

Tanımlayıcı istatistik belirli koşullarda bir grup ham veriden sağlanan bilginin düzenlenmesine, dönüştürülmesine ve işlenmesine yarayan³⁹³ ve anket araştırmasında kullanılan en yaygın tekniktir³⁹⁴. Bu yaygın tekniğin en başında frekanslar gelmektedir. Frekanslar basit bir şekilde belli başlı olguların muhtelif alt kategoriler şeklinde kaç kez tekrarlandığını yüzde ve kümülatif yüzde şeklinde vererek kolayca hesaplanmasını sağlar³⁹⁵.

3.3.7.3. Tek Örneklem t-Test

Bir diğer tanımlayıcı istatistiksel analiz tek örneklem t-testi, hipotez testlerinde en yaygın kullanılan yöntemlerin başında gelmektedir. Tek örnek t-testi herhangi bir örneklem grubuna ait ortalamanın, daha önceden belirlenmiş bir değerden önemli derecede farklı olup olmadığını belirlemek için kullanılır. Analizi yapacak kişinin, grup ortalamasına ilişkin belirlediği veya istediği değerle, grubun ortalaması karşılaştırılır³⁹⁶. Yapılan karşılaştırmalar istatistiksel olarak belirli bir anlamlılık düzeyinde test edilir. Bu genellikle “0,05” anlamlılık düzeyi için % 5, “0,01” anlamlılık düzeyi için ise % 1’dir³⁹⁷. Bu çalışmada ortalama değer 3, anlamlılık düzeyi % 5 olarak belirlenmiştir.

³⁹³ Uma SEKARAN; **Research Methods for Business**, A Skill-Building Approach, John Wiley & Sons, Inc., Third Edition, 2000, s. 395.

³⁹⁴ Türker BAŞ; **Anket Nasıl Hazırlanır, Uygulanır, Değerlendirilir?** Seçkin Yayınevi, Dördüncü Baskı, Ocak 2006, s. 129.

³⁹⁵ SEKARAN; 2000, a.g.e., s. 396.

³⁹⁶ AK; 2005, y.a.g.e., s. 79.

³⁹⁷ <http://www.istatistikmerkezi.com//makale,spss-tek-orneklem-t-8211;-testi,119.html>, (Erişim: 01.03.2009).

3.3.7.4. Ki-Kare Analizi

Ki-kare testi, değişken ya da değişkenlere ilişkin gözlenen frekanslar ile beklenen frekanslar arasındaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığını test etmek amacıyla kullanılır. Bir değişkene ait dağılımın incelenmesi söz konusu ise “tek imklem ki-kare testi”, iki değişkene ait dağılımın incelenmesi durumunda ise “ki-kare bağımsızlık testi” kullanılır. Ki-kare analizi yapabilmek için bazı koşulların sağlanması gerekir³⁹⁸:

- Parametrik olmayan test koşulları geçerlidir.
- Değişkenlerin ölçüm düzeyi sınıflı ya da sıralı ölçek olmalıdır.
- Değişkenlerin her bir kategorisi için beklenen frekans en az 1 olmalıdır.
- Toplam kategori ya da hücre sayısının en az % 80’inde beklenen frekans değeri 5’ten büyük olmalıdır (Bu şartın sağlanmadığı durumlarda bazı kategorilerde birleştirme yapılabilir).

Analizlerimizde ki-kare bağımsızlık testi kullanılmıştır. Ki-kare bağımsızlık testi, iki değişkenin a*b şeklindeki çapraz tablo ile verilen kategorilerine ilişkin gözlenen frekanslar ile beklenen frekanslar arasındaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığını tespit etmek için kullanılır. İki değişken arasında anlamlı bir ilişki olup olmadığı, değişkenlerin birbirinden bağımsız olup olmadığı ya da bir değişkene ilişkin verilerin diğer değişkenin farklı düzeylerine göre anlamlı bir farklılık gösterip göstermediği istatistiksel olarak test edilir³⁹⁹.

³⁹⁸ Ayhan URAL - İbrahim KILIÇ; **Bilimsel Araştırma Süreci ve SPSS ile Veri Analizi**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2005, ss. 231-232.

³⁹⁹ URAL – KILIÇ; 2005, y.a.g.e., ss.231-236.

3.3.8. Araştırma Bulgularının Değerlendirilmesi

Bulgular değerlendirilirken öncelikle elde edilen verilerin kendi aralarında tutarlılığının saptanması için güvenilirlik analizi yapılmıştır. Sonucun oldukça güvenilir çıkması ile ilk olarak demografik sorular analize tabii tutulmuştur. Sonrasında ise dört ana sınıflandırmaya ayrılan hipotezlerimiz belirlenen testler yoluyla analiz edilmiştir.

3.3.8.1. Güvenilirlik Analizi

Güvenilirlik analizi, her hangi bir konuda örnekleme oluşturan birimler üzerinden veri toplamak amacı ile geliştirilen ölçme aracını oluşturan ifadelerin kendi aralarında tutarlılık gösterip göstermediğini test etmek amacı ile kullanılır⁴⁰⁰. Güvenilirlik ifadesi toplanan verilerin ne ölçüde örnekleme hatasından arındığını belirtir. Bunun ölçüsü, ölçeğin farklı zamanlarda veya farklı gruplarda aynı sonuçları hangi ölçüde verdiği⁴⁰¹.

Güvenilirlik analizi yapılabilmesi için öncelikle bireysel özellikleri araştıran (demografik, sosyo-ekonomik) sorular hariç soru sayısı 30'un üzerinde ($k > 30$) olmalıdır. Bir diğer husus ise, ölçme aracı (anket) çok sayıda tesadüfî seçilen deneklere uygulanmalıdır, denek sayısı en az 50 ($n > 50$) olmalıdır. Güvenilirlik katsayısı 0 ile 1 arasında değerler alır ve bu değer 1'e yaklaştıkça güvenilirlik artar. Alfa katsayısının bulunabileceği aralıklar ve buna bağlı olarak da ölçeğin güvenilirlik durumu aşağıdaki gibi olabilir⁴⁰²:

$0,00 \leq \alpha < 0,40$ ise ölçek güvenilir değildir,

$0,40 \leq \alpha < 0,60$ ise ölçek düşük güvenilirliktedir,

$0,60 \leq \alpha < 0,80$ ise ölçek oldukça güvenilirdir ve

$0,80 \leq \alpha < 1,00$ ise ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir.

⁴⁰⁰ URAL – KILIÇ; 2005, y.a.g.e., s. 258.

⁴⁰¹ Kemal KURTULUŞ; **Pazarlama Araştırmaları**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayın No: 28, İstanbul, 2004, s. 374.

⁴⁰² Aziz AKGÜL - Osman ÇEVİK; **İstatistiksel Analiz Teknikleri (SPSS'te İşletme Yönetimi Uygulamaları)**, Emek Ofset, Ankara, 2003, ss. 435-436.

Bu koşullarda elde edilen veriler değerlendirildiğinde tablo 16’da geręekleřtięi gibi, ($k=59$, $k>30$) ve ($n=162$, $n>50$) koşulların sağlandığı görülmektedir. Anketin ilk bölümünde yer alan demografik özellikleri tespit etmeye yönelik 3 soru, 59 adet likert leği’ne dayalı soru için ‘‘Alfa Modeline’’ göre yapılan ‘‘güvenilirlik analizi’’ sonucunda α (Alfa) =0,754 ıkmıştır. Bu durumda ölçek oldukça güvenilirdir. Güvenilirlik analizine ilişkin veriler tablo 16’da verilmiştir.

Tablo 16: Güvenilirlik Analizi

		N	%
Örnekler	Geçerli	110	67,5
	Geçerli Olmayan(a)	53	32,5
	Toplam	163	100,0
Cronbach's Alpha		lme Giren Soru Sayısı	
0,754		59	

Tabloda 163 katılımcının 110’u (% 67,5) cevapların güvenilirliği için uygun bulunmuş, 53’ünün ise geçerli görülmemiştir.

3.3.8.2. Demografik zellikler

Tanımlayıcı istatistiklerin başında yer alan araştırmaya katılanların demografik dağılımları çalıştıkları kurum, nvan ve yaş şeklinde sırasıyla tablo 17 - 18 ve 19’daki gibidir. Kurumları itibarıyla katılımcıların dağılımları incelendiğinde; orta vadeli program ve orta vadeli mali plan uygulayıcılarının (% 62,6) ağırlık kazandığı görülmektedir. Katılımcıların çalıştıkları kurumlarına göre dağılımı sayı ve yüzde olarak tablo 17’de görülmektedir. Buna göre araştırmaya katılanların sırasıyla % 52,8’i (86) Maliye Bakanlığı yetkilileri, % 35,6’sı (58) maliye bölümü ğretim elemanları, % 9,8’i (16) Devlet Planlama Teşkilatı yetkililerinden oluşmaktadır. 3 katılımcı ise kurumunu belirtmemiştir.

Tablo 17: Çalıştığı Kurum

Çalıştığı Kurum	Frekans	Yüzde
Üniversite	58	35,6
Maliye Bakanlığı	86	52,8
DPT	16	9,8
Toplam	160	98,2
Cevapsız	3	1,8
Toplam	163	100,0

Maliye Bakanlığı içinde, araştırmaya Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ve Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB); Devlet Planlama Teşkilatı içinde Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü dahil edilmiştir.

Araştırmaya farklı ünvanlardan katılım gerçekleşmiştir. Katılımcıların ünvanlarına göre dağılımları sırasıyla; % 35,6'sı (58) devlet bütçe uzmanı⁴⁰³, 15,3'ü (25) mali hizmetler uzmanı,⁴⁰⁴ % 16,0'sı (26) araştırma görevlisi, % 8'i (13) yardımcı doçent, % 5,5'i (9+9), Profesör ve DPT uzmanı, % 4,3'ü (7) öğretim

⁴⁰³ Devlet Bütçe Uzmanları; Genel Bütçe kapsamına giren Dairelerle, Katma Bütçeli İdarelerin bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin Genel Müdürlüğü ilgilendiren her türlü işlemleri yapmak ve bunlarla ilgili belgeleri incelemek, Kurumlarda kadro ve ödenek talepleri ile ilişkili her türlü inceleme yapmak, hizmet programlarının verimlilik ve etkinlik analizlerini yaparak hizmet ödenek ilişkilerini saptamak, Bütçeleme tekniklerinin geliştirilmesi ve bütçe politikasının oluşturulması için Genel Müdürlük ve ilgili Kuruluşlarda araştırma ve incelemeler yaparak gerçekçi bir uygulamaya ışık tutucu raporlar hazırlamak, Kurumların personel yasaları gereğince yapacakları kadro, yan ödeme, sözleşmeli personel ve diğer tüm özlük haklarına ilişkin istemlerini Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yıllık Program, gider yasaları ile bütçe teknikleri açısından ve belgeler üzerinden incelemek, Kurumlarda istihdam politikası ve hizmet programları açısından organizasyon ve metod çalışmaları ve kadro analizleri yapmak, Bütçe Gerekçesi'nin hazırlanması için gerekli olan çalışmalara katılmak, Giderlere ilişkin yasa tasarısı ve teklifleri ile tüzük, yönetmelik ve kararname tasarıları hakkında bütçe politikası açısından görüş bildirmek, Genel Müdürlükçe verilen diğer görevleri yerine getirmekle görevlidirler. **Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanları Görev ve Çalışma Yönetmeliği**, madde 3.

⁴⁰⁴ Mali hizmet uzmanı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî hizmetler birimlerinde istihdam edilen uzmanlardır. İlgili yönetmeliğe göre "Malî hizmetler birimi, strateji geliştirme başkanlıkları ve strateji geliştirme daire başkanlıkları ile strateji geliştirme ve malî hizmetlere ilişkin hizmetlerin yerine getirildiği müdürlükleri, bu birimlerin kurulmadığı idarelerde bu idarelerin mevcut yapılarında malî hizmetlerini yürüten birimi, yerel idarelerde ise ilgili mevzuatında yer alan hükümler çerçevesinde kurulacak birimleri" içermektedir. **Malî Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği**, sayı: 26624, madde 3/c. Uzmanların temel görevi; 5018 sayılı Kanununun 60 ıncı maddesinde ve 5436 sayılı Kanununun 15 inci maddesinde sayılan görevlere ilişkin olarak kendilerine verilen iş ve işlemleri yapmaktır. Bu çalışmadaki mali hizmet uzmanları Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığında istihdam edilen uzman ve uzman yardımcılardan oluşmaktadır.

görevlisi ve % 1,8'i (3+3+3) doçent, (DPT) genel müdür, (DPT) daire başkanı, (Maliye Bakanlığı) daire başkanından oluşmuştur.

Tablo 18: Ünvan

Ünvan	Frekans	Yüzde
Profesör	9	5,5
Doçent	3	1,8
Yardımcı Doçent	13	8,0
Araştırma Görevlisi	26	16,0
Öğretim Görevlisi	7	4,3
DPT Genel Müdür	3	1,8
DPT Daire Başkanı	3	1,8
DPT Uzmanı	9	5,5
Devlet Bütçe Uzmanı	58	35,6
Maliye (Mali Hizmetler) Uzmanı	25	15,3
Maliye Daire Başkanı	3	1,8
Toplam	159	97,5
Cevapsız	4	2,5
Toplam	163	100,0

Araştırmaya katılanların ünvanları, eğitim durumlarının en az üniversite mezunu olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla araştırma sorularının bilimsel bir titizlikle cevaplandırıldığı düşünülmektedir. Eğitim durumunun yüksekliği çalışmanın güvenilirliğine ve geçerliliğine önemli katkı sağlamaktadır. Araştırmada ağırlıklı olarak, devlet bütçe uzmanı ve mali hizmetler uzmanlarının (% 50,9) görüşleri yer aldığı söylenebilir. Toplamda en düşük kitle (% 1,8) ise (DPT) genel müdürleri ve (Maliye Bakanlığı) daire başkanlarıdır.

Çalışmaya görüşleriyle katkı sağlayan örneklemimizin büyük bölümü “genç yaş grubu” olarak nitelendirebileceğimiz 20–30 yaş arasından oluşmakta ve % 47,2’si (77) ile ilk sırada yer almaktadır.

Tablo 19: Yaş Durumu

Yaş Durumu	Frekans	Yüzde	Kümülatif Yüzde
20–30	77	47,2	50,7
31–40	42	25,8	78,3
41–50	23	14,1	93,4
51–60	5	3,1	96,7
61 ve Üzeri	5	3,1	100,0
Toplam	152	93,3	-
Cevapsız	11	6,7	-
Toplam	163	100,0	-

Diğer katılımcıların yaş dağılımı; % 28,8'i (42) 31 ile 40, % 14,1'i (23) 41 ile 50, % 3,1'i (5) 51 ile 60 yaşları arasında ve son olarak kalan % 3,1'lik kısım (5) 61 yaş üzeri şeklindedir.

3.3.8.3. Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Genel Hipotezler

Anket araştırması hipotezleri çalışmada, demografik sorular dışında dört ana sınıflandırmaya ayrılmıştır. Bunlar; kamu harcama yönetimi ile ilgili genel hipotezler (12), makro mali disipline yönelik hipotezler (20), harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezler (14) ve hizmet sunumuna ilişkin hipotezler (13) şeklindedir. Değerlendirmede ele alınacak kamu harcama yönetimine ilişkin genel hipotezler aşağıda verilmiştir. İlk olarak kamu harcama yönetimi ile ilgili genel soruların değerlendirilmesi yapılmıştır.

H_{A1}: Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması ve 5018 sayılı KMYKK'nın uygulamaya konulması yerinde olmuştur.

Kamu harcama yönetimi ile ilgili genel hipotezlerin başında, Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasının gerekliliği ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılıp yerine 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya geçirilmesinin yerinde olup olmadığı yer almıştır. Bugün sadece merkezi idarelerde değil hemen hemen her seviyedeki kamu çalışanlarında

daha iyi yönet(ilebil)eceklerine dair bir kanaat egemendir ve değişimin gerekliliğine inanan önemli bir kesim mevcuttur⁴⁰⁵. Nitekim katılımcıların % 83,5’i (136) Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması ve 5018 sayılı kanunun yerinde olduğunu düşünmektedir⁴⁰⁶. Oranın yüksekliği mali yönetim sistemimizin reform ihtiyacının, geniş bir kesim tarafından desteklendiğini göstermektedir. Ancak düşük seviyede de olsa, [% 9,2 (15)] reform ihtiyacının gerekli olmadığını düşünen bir kesim de mevcuttur. Kanımca bu seviyede bir muhalefet göz ardı edilebilecektir. Benzer şekilde reform ihtiyacı karşısında kararsız kalanların da % 6,7 (9) gibi düşük bir oranla gerçekteleşmiştir. Ancak toplamda reforma karşı çıkan ve kararsızların % 15,9’a (15) ulaşması, yasanın daha iyi tanıtılması ve kamuoyuyla paylaşılmasının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Tablo 20: Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	3,7			9,2
Katılmıyorum	9	5,5			
Kararsızım	11	6,7			6,7
Katılıyorum	79	48,5			83,5
Kesinlikle Katılıyorum	57	35,0			
Toplam	162	99,4			99,4
Cevapsız	1	,6			,6
Toplam	6	3,7			9,2
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
162	4,06	0,989	13,668	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	13.466	0,097		Ret	

Not: (i) n = 162; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun kaldırılması ve 5018

⁴⁰⁵ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 30.

⁴⁰⁶ Frekans dağılımlarında yer alan ikinci yüzdelerle dilimle “Kesinlikle Katılmıyorum ve Katılmıyorum” ile “Kesinlikle Katılıyorum ve Katılıyorum” ölçekleri birleştirilerek tabloların daha iyi analiz edilmesi amaçlanmıştır. Çünkü zaman zaman katılımcılar “kesinlikle” ifadesi ile derecelendirmede (farklılığı ayırt etmede) zorlandığı düşünülmüştür. İlk yüzde ile ise likert ölçeğın yapısı değiştirilmeden aktarılmıştır.

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya konulması yerinde olmuştur, şeklinde yer alan hipotez ortalamalar esas alındığında ise ilk sırada (4,06) yer almaktadır. Hipotezde t değeri 13,668 Sig. 0,000 çıkmış ve katılımcılar hipotezi desteklemişlerdir⁴⁰⁷. Sonuç olarak H_{A1} hipotezi kabul edilmiştir.

H_{A2}: Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kaldırılması ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun uygulamaya konulması yerinde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 13,466 ve Asym. Sig. (2-sided)⁴⁰⁸ 0,097 gerçekleşerek reddedilmiştir. Buna göre kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) arasında görüş farklılığının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Türk kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekliliğine olan inanca, merkezi mali yönetimin bu iki önemli kurum ile bu kurumları kimi zaman teorik kimi zaman uygulama yönünden destek sağlayan üniversitelerin maliye bölümlerinin öğretim elemanlarının sahip olması, uygulanmakta olan 5018 sayılı yasaya olan desteği arttırmaktadır. Yapılan analiz sonucu gruplara göre ortalamalarda da fark görülmemektedir. Üç kurum da 5'li likert skalasında hipoteze "katılıyorum" şeklinde ifade etmişlerdir. Gruplara göre ortalamalar; Üniversite, 3,98 - Maliye Bakanlığı, 4,13 - DPT, 4,13 değerlerinde gerçekleşmiştir.

H_{A3}: Bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık yoktur.

Türk bütçe sistemi yaklaşık 80 yıl aradan sonra büyük bir reform sürecine girmiştir. Bu süreçte bütçenin hazırlık, uygulama ve sonuçların denetimi önemli değişimlere uğramıştır. Nitekim çalışmada, 163 katılımcının, % 58,3'i (95) bütçe hazırlık sürecinde büyük bir farklılığın gerçekleştirildiği görüşüne katılmaktadır. Bütçe hazırlık sürecinde farklılığın olmadığını düşünen örneklem oranı ise % 26,4

⁴⁰⁷ Bu çalışmada literatüre paralel olarak istatistiksel analizlerde yaygın şekilde kullanılan $p < 0,05$ anlamlılık düzeyi esas alınmıştır.

⁴⁰⁸ İki Taraflı Anlamlılık (Significance 2- tailed).

gibi azımsanmayacak bir düzeydedir. Kararsızların oranı % 12,9 (21) olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 21: Bütçe Sürecinde 5018 ile 1050 Sayılı Kanun Arasındaki Farklılık

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	23	14,1	58,3		
Katılmıyorum	72	44,2			
Kararsızım	21	12,9	12,9		
Katılıyorum	38	23,3	26,4		
Kesinlikle Katılıyorum	5	3,1			
Toplam	159	97,5	97,5		
Cevapsız	4	2,5	2,5		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
159	2,56	1,100	-5,047	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	6,901	0,547	Ret		

Not: (i) n = 159; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bütçe hazırlık süreci, harcama yönetimi uygulamasının en önemli aşamalarından birisini oluşturmaktadır. Ülkeden ülkeye değişen bütçe süreci zamanla “en iyi uygulama sürecini” bulmak için gelişmiştir. Özelde Türkiye’de küresel gelişmelere paralel olarak bütçe sürecinde önemli aşamalarında değişimler yaşanmıştır. Bu bağlamda test edilen bu hipotezimizde yeni kanun ile eski kanun arasında bütçe süreci açısından farklı olup olmadığı saptanmaya çalışılmıştır. Buna göre katılımcılar 2,56’lık bir değerlendirme ile farklılığı “katılmıyorum ile kararsızım” arasında nitelendirmişlerdir. Hipotezimiz t değeri -5,047 ve sig. 0,000 gerçekleşerek reddedilmiştir. Dolayısıyla bütçenin hazırlık sürecinde 5018 sayılı KMYKK ile 1050 Muhasebe-i Umumiye Kanunu arasında büyük bir farklılık olduğu düşünülmektedir.

H_{A4}: Bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık olmadığına yönelik olarak kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 6,901 ve Asym. Sig. (2-sided) 0,547 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık vardır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı bulunmamaktadır. Ayrıca gruplar arasından ortalama değerlere göre de fark görülmemektedir. Nitekim gruplara göre ortalamalar; Üniversite, 2,44 - Maliye Bakanlığı, 2,65 - DPT, 2,56 değerlerini almıştır.

H_{A5}: Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılması yerinde olmuştur, ancak 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistem uygun değildir.

Reform ihtiyacının gerekliliği ve 5018 sayılı Kanun’un bu gerekliliği karşılayıp karşılamadığı ile ilgili değerlendirilen H_{A1} hipotezine benzer amaçlı olmakla birlikte, H_{A5} hipotezinde farklı olarak reform ihtiyacının gerekliliği ile birlikte 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni sistemin uygun olup olmadığı araştırılmıştır. Araştırma bulguları yeni sistemi uygun görenlerin % 56,4’lük (92) bir orana sahip olduğu, % 23,3’ünün (38) ise reform ihtiyacının gerekli ancak 5018 sayılı kanun ile getirilen sistemin uygun olmadığı şeklinde çıkmıştır. Yine % 17,8 (29) gibi önemli miktarda kararsızların olduğu görülmektedir. Oransal olarak incelendiğinde hem reform ihtiyacının gerekliliği hem de yeni düzenlemenin bu ihtiyacı karşıladığı tezi önemli ölçüde destek bulmuştur.

Tablo 22: Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 5018 Sayılı Kanun

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	16		9,8		56,4	
Katılmıyorum	76		46,6			
Kararsızım	29		17,8		17,8	
Katılıyorum	30		18,4		23,3	
Kesinlikle Katılıyorum	8		4,9			
Toplam	159		97,5		97,5	
Cevapsız	4		2,5		2,5	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
159	2,61	1,061	-4,635	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)		Ret	
-	10,664		0,221		Ret	

Not: (i) n = 159; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotezde t değeri -4,635 ve sig. 0,000 çıkmış ve hipotez reddedilmiştir. Katılımcıların 159’unun yanıt verdiği sorumuzda ortalama değer 2,61 olarak gerçekleşmiştir. Sonuç olarak hipoteze büyük ölçüde “katılmadığı” ortaya çıkmıştır. Ayrıca kurumların ortalama değerlerinde de önemli bir farklılık gözlenmemektedir (Üniversite; 2,56 - Maliye Bakanlığı; 2,75 - DPT; 2,25).

H_{A6}: Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun kaldırılmasının yerinde olduğuna yönelik kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 10,664 ve Asym. Sig. (2-sided) 0,221 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılması yerinde olmuştur” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur.

H_{A7}: Merkezi idarelerde mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.

Çok yıllık bütçe uygulamalarına geçişte pek çok ülke mali yönetim sisteminde yer alacak personeline hazırlık eğitim çalışmaları yapmış ve sonrasında sistemi uygulamaya geçirmişlerdir⁴⁰⁹. Yapılan hazırlık çalışmaları, düzenlenen seminerler hem teknik olarak bilgilendirme hem de reform ihtiyacına neden gereksinim duyulduğunun gerekliliğine inancın sağlanması açısından büyük önem taşımaktadır. Nitekim kamu harcama yönetimi ile ilgili genel araştırma hipotezlerimizden ikisi, merkezi ve yerel idarelerde aynı zamanda merkez dışı kamu idarelerinde mali yönetim sistemimizin deneyimli personel tarafından uygulanıp uygulanmadığına yöneliktir. İlk olarak merkezi idarelerde mali yönetim sistemimizi uygulayan personelin deneyiminin sorgulandığı örneklemimiz, % 42,3 (69) oranında merkez personelinin deneyimli olduğunu belirtmiştir. Katılımcıların % 34,3 (56)'lık bir oranla aksi yönde yani merkez personelinin deneyimsiz olduğunu düşünmektedir. Katılımcıların % 19,6'sı (32) ise kararsızdır.

İkinci olarak yerel ve merkez dışı kamu idarelerinin mali yönetim sisteminde yer alan personelin deneyimi sorgulanmıştır. Sonuç olarak katılımcıların yarısından fazlası, % 58,2'i (95) yerel ve merkez dışı kamu idarelerindeki personeli deneyimsiz olduğunu düşünmektedir. Aksini düşünen örneklem kitlenin oranı ise % 28,8'dir (47). Hipotezde ise kararsızlar önemli bir artış göstermiş % 28,8'e (47) ulaşmıştır. Ancak örneklemin merkezi mali idarelerdeki çalışanlardan oluştuğunu dikkate almak gerekmektedir. Dolayısıyla bu kısıtın yerel ve merkez dışı kamu idarelerindeki personele bakış açısını etkileyebileceği hesaba katılmalıdır.

⁴⁰⁹ FALAY; 2006, a.g.m., s. 30.

Tablo 23: Merkezi İdarelerin Mali Yönetimlerinde Çalışan Personelin Deneyimi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	10		6,1		34,3	
Katılmıyorum	46		28,2			
Kararsızım	32		19,6		19,6	
Katılıyorum	61		37,4		42,3	
Kesinlikle Katılıyorum	8		4,9			
Toplam	157		96,3		96,3	
Cevapsız	6		3,7		3,7	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
157	3,07	1,069	0,821	0,413		Ret Kararsız
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	10,028		0,263		Ret	

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotezde t değeri 0,821 ve sig 0,413 gerçekleşmiş ve hipotezimiz reddedilmiştir. Ortalamalar esas alındığında ise 3,07 ile tam bir kararsızlık söz konusudur. Ayrıca kurumların ortalama değerleri arasında önemli bir farklılık bulunmamaktadır (Üniversite; 3,13 - Maliye Bakanlığı; 2,99 - DPT; 3,13).

H_{A8}: Merkezi idarelerde mali yönetim sistemimizin deneyimli personel tarafından uygulanmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 10,028 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,263 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “merkezi idarelerde mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır” şeklinde oluşturulan hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı bulunmamaktadır.

H_{A9}: Yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.

Tablo 24: Yerel ve Merkez Dışı İdarelerin Mali Yönetimlerinde Çalışan Personel

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	25	15,3	58,2		
Katılmıyorum	70	42,9			
Kararsızım	47	28,8	28,8		
Katılıyorum	15	9,2	11		
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8			
Toplam	160	98,2	98,2		
Cevapsız	3	1,8	1,8		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
160	2,38	0,924	-8,471	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	5,596	0,692	Ret		

Not: (i) n = 160; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Genelde kamu ekonomisi özelde ise bütçe politikası teoriden çok uygulamanın öne çıktığı bir disiplindir. Uygulama ise en üst düzey bürokrattan en alt düzey personele kadar bir ekip çalışması ile şekillenmektedir. Ekip çalışanları birbirini tanımasa bile ortak hedef olan sürdürülebilir ve istikrarlı bir maliye politikası için çalışmalar aralıksız sürmektedir Türkiye’de de mali yönetim sistemimizin en önemli aktörü olarak nitelendirebileceğimiz Maliye Bakanlığında yerleşmiş bir mali kültür ve hedef birliği bulunmaktadır. Ancak oluşmuş birikime rağmen özellikle merkez dışı birimlerde çalışan personelin pek çok yönden yetersiz olduğu ve eksiklerinin bulunduğu da yadsınamaz. Nitekim katılımcılar 5 üzerinden 2,38’lik bir değerlendirme ile hipoteze büyük ölçüde katılmamışlardır. Yani katılımcılar “yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmakta” olduğu görüşüne katılmamaktadırlar. Kurumların ortalama değerleri ayrı ayrı esas alındığında da yaklaşık bir değer bulunmuştur. Büyük bir farklılık gözlenmemekle beraber DPT’nin

merkez dışı idarelerdeki personelin deneyimsiz olduğu yönündeki görüşü daha baskındır. (Üniversite; 2,45 - Maliye Bakanlığı; 2,43 - DPT; 1,94)

H_{A10}: Yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 5,596 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,692 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı bulunmamaktadır.

H_{A11}: Türkiye’de mali reformlara geçiş süreci akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadan yapılmaktadır.

Akademik platformlar özgür ve bağımsız tartışmaların yapıldığı alanlardır. Bu serbest bilimsel ortamlarda, mali politikalara yönelik olumlu veya olumsuz eleştiriler ve tartışmalar siyasi faktörlerden en az oranda etkilenilir. Nitekim mali politikalar için en iyi karar, zıt fikirlerin tartışması ile ortaya çıkabilecektir. Ancak Türkiye’de gelişmiş ülkelere kıyasla sadece mali reformlar sırasında değil, pek çok ekonomik ve politik düzenleme öncesi tartışmaların görece daha az yapılmaktadır. Nitekim araştırmaya katılanların % 75,4’ü (85) hipoteze katılmaktadır. Mali reformlara geçiş sürecinde akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılarak yapıldığını düşünen kesim ise sadece % 14,2’tür (23).

Tablo 25: Geçiş Sürecinde Mali Reformların Akademik Ortamlarda Tartışılması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	4	2,5	14,2		
Katılmıyorum	19	11,7			
Kararsızım	14	8,6	8,6		
Katılıyorum	85	52,1	75,4		
Kesinlikle Katılıyorum	38	23,3			
Toplam	160	98,2	98,2		
Cevapsız	3	1,8	1,8		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
160	3,84	1,002	10,568	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	13,246	0,104	Ret		

Not: (i) n = 160; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotez 3,84 değerle ortalamanın üzerinde gerçekleşerek, t değeri 10,568 ve sig 0,000 çıkmış, kabul edilmiştir. Kurumların cevap oldukları cevapların ortalamaları da genel ortalama yaklaşıklık seviyelerde gerçekleşerek farklılık oluşturmamıştır (Üniversite, 3,77 - Maliye Bakanlığı, 3,92 - DPT, 3,69).

H_{A12}: Türkiye’de mali reformların geçiş süreci akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadan yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı yoktur.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 13,246 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,104 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Kabul edilen görüş, mali reformlara geçişte akademik ortamlarda yeterince tartışılmadığı yönündedir.

H_{A13}: Mali reformlar genellikle siyasiler tarafından sahiplenilmektedir.

Güçlü bir mali reform ancak arkasında güçlü bir siyasi iradenin bulunması ile sağlanabilecektir. Politik söylemlerde Türkiye’de reformların sahipsiz kaldığı dile getirilse de çalışmamızda % 54,6’lık (89) bir kesimin mali reformların genellikle siyasiler tarafından sahiplenildiğini düşünmektedir. Aksi yönde düşünen katılımcıların oranı ise % 31,3’dir (51).

Tablo 26: Siyasilerin Mali Reformları Sahiplenmesi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	7	4,3	31,3			
Katılmıyorum	44	27,0				
Kararsızım	21	12,9	12,9			
Katılıyorum	77	47,2	54,6			
Kesinlikle Katılıyorum	12	7,4				
Toplam	161	98,8	98,8			
Cevapsız	2	1,2	1,2			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)		Sonuç
161	3,27	1,077	3,147	0,002		Kabul
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)			Sonuç
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,011 (Üniversite-Maliye)						
0,002 (Üniversite-DPT)	18,537		0,018			Kabul
0,111 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 161; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotez, 3,27’lik değerle ortalamanın üzerinde kabul görmüş, t değeri 3,147, Sig. 0,000 çıkararak ve kabul edilmiştir.

H_{A14}: Mali reformların genellikle siyasiler tarafından sahiplenilmekte olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 18,537 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,018 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık

(independent) test yapılmıştır. Bağımsızlık testi, sonucu sig. 0,011 (Üniversite-Maliye), sig. 0,002 (Üniversite-DPT), sig. 0,111 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar DPT ile Maliye Bakanlığı arasında görüş farklılığının olmadığını, ancak hem Maliye Bakanlığının hem DPT'nin; maliye bölümü öğretim elemanları ile farklı yönde düşündüğünü ortaya koymaktadır.

Kurumların hipoteze verdikleri ortalama değerlerde ise özellikle Üniversite ve DPT arasında farklılık oluşmuştur (Üniversite; 3,61 - Maliye Bakanlığı; 3,15 - DPT; 2,69). Farklılığın hangi yönde gerçekleştiğine ise; DPT'nin siyasilerin mali reformları sahiplenmediği, öğretim elemanlarının ise reformların siyasiler tarafından sahiplenildiği şeklindedir.

H_{A15}: Bürokrasi, mali reformları desteklemekte ve sahiplenmektedir.

Reformların ortaya çıkmasından, uygulanmasına ve denetlenmesine kadar her kademesinde görev alan bürokrasinin, mali reformları desteklediğini ve sahiplendiğini düşünenlerin oranı % 37,4'tür (61). Aksi yönde görüş belirten kesimin oranı ise % 30,6 (50) olarak gerçekleşmiştir. Siyasiler için ise % 12,9 (21) olan kararsızların oranı; bürokrasi için büyük ölçüde farklılık göstermiş ve % 30,1'e (49) çıkmıştır.

Tablo 27: Bürokrasinin Mali Reformları Desteklemesi ve Sahiplenmesi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	10	6,1	30,6			
Katılmıyorum	40	24,5				
Kararsızım	49	30,1	30,1			
Katılıyorum	58	35,6	37,4			
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8				
Toplam	160	98,2	98,2			
Cevapsız	3	1,8	1,8			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
160	3,03	0,971	0,326	0,745	Ret Kararsız	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)	Ret		
-	8,206		0,414	Ret		

Not: (i) n = 160; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotezde t değeri 0,326 ve sig. 0,745 olarak gerçekleşmiş ve hipotez reddedilmiştir. Önemli ölçüde (3,03) kararsızlık söz konusudur.

H_{A16}: Bürokrasinin, mali reformları desteklemekte ve sahiplenmekte olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 8,206 ve Asym. Sig. (2-sided) 0,414 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “bürokrasi, mali reformları desteklemekte ve sahiplenmektedir” şeklinde oluşturulan hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurumda kararsız bir duruş sergilemiştir (Üniversite; 2,95 - Maliye Bakanlığı; 3,05 - DPT; 3,19).

H_{A17}: Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmaktadır.

H_{A11} hipotezinde ortaya konan mali reformların akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılması ile ilgili hipoteze benzer şekilde konu edilen Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışmanın olup olmadığına katılımcıların, % 53,4'lük (87) bir oranla katıldığı gözlenmiştir. % 24,5'lik (40) bir kesim ise kararsız kalmıştır.

Tablo 28: Kamu Harcama Yönetimine İlişkin Yapılan Akademik Çalışmalar

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	16	9,8	53,4		
Katılmıyorum	71	43,6			
Kararsızım	40	24,5	24,5		
Katılıyorum	27	16,6	19,1		
Kesinlikle Katılıyorum	4	2,5			
Toplam	158	96,9	96,9		
Cevapsız	5	3,1	3,1		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
158	2,57	0,973	-5,558	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	13,908	0,084	Ret		

Not: (i) n = 158; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Katılımcıların 158'inin yanıtladığı hipotez 2,57'lik bir ortalama değer bulmuş, t değeri -5,558 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşerek reddedilmiştir. Dolayısıyla Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmadığı görüşü egemendir.

H_{A18}: Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş birliği vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 13,908 ve asym.sig. (2-sided) 0,084 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda "Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmaktadır" şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası

(Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze verdikleri ortalama değerlerler; Üniversite; 2,71 - Maliye Bakanlığı; 2,59 - DPT; 1,88 olarak gerçekleşmiş ancak hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde red edilmesine rağmen anlamlılık düzeyi % 90 olarak belirlendiğinde DPT ile diğer iki kurum arasında görüş farklılığının olduğu gözlenmektedir.

H_{A19}: Kamu harcama yönetimi ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır.

Aktan'a göre, devletin vatandaşlar gibi mali sorumluluk ahlâkına sahip olmasını sağlamanın tek yolu; anayasal düzeyde devletin harcama, vergileme ve uygulanabilir bütçe politikası hakkında borçlanma yetkilerinin sınırlandırılmasıdır⁴¹⁰. Bu düşünce anayasal iktisadi düşüncenin temellerini oluşturmaktadır. James Buchanan'ın başlattığı söz konusu düşünce akımının zamanla yaygınlık kazandığı gözlenmektedir. Nitekim mevcut yasal düzenlemelerle kamu idarelerinin yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Ancak Anayasal iktisadi düşüncenin en önemli savlarından biri olan harcama ve gelir mevzuatının daha ayrıntılı bir şekilde yer alması günümüze değin hiçbir Anayasada yer bulmamıştır. Katılımcıların % 28,9'unun aksine; % 57,1 (93) gibi önemli bir çoğunluğu mevcut durumun korunması gerektiğine inanmakta yani kamu harcama yönetim ve uygulamasının Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almaması gerektiğini düşünmektedirler. Kararsızların oranı ise % 12,3'tür (20). Hipotezin reddedilmesi, harcama mevzuatının sıklığından yeterince hareket kabiliyeti azalmış kamu idarelerinin⁴¹¹ yasal düzenlemelere ilave olarak Anayasaya hükümler konulmasıyla esnekliklerini daha da kaybetmelerine neden olacağı görüşüyle kesişmektedir.

⁴¹⁰ Coşkun Can AKTAN; "Bütçedeki İsrâfların Azaltılması İçin Mali Disiplin ve Mali SorumlulukAhlakı", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl 5, Sayı 6, Mart-Nisan 1999, s. 6.

⁴¹¹ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 120.

Tablo 29: Kamu Harcama Yönetim ve Uygulamasının Anayasada Yer Alması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	22	13,5	57,1			
Katılmıyorum	71	43,6				
Kararsızım	20	12,3	12,3			
Katılıyorum	41	25,2	28,9			
Kesinlikle Katılıyorum	6	3,7				
Toplam	160	98,2	98,2			
Cevapsız	3	1,8	1,8			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
160	2,61	1,121	-4,371	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)		Chi-Square	(2-sided)	Ret		
-		7,584	0,475	Ret		

Not: (i) n = 160; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Mali disiplinin sağlanmasında anayasal iktisadi düşüncenin temel yöntemlerinin başında gelen “kamu harcama yönetim ve uygulamasının Anayasada yer bulması” görüşü 5’li likert ölçeğine göre katılımcılar tarafından 2,61’lik bir ortalama değer verilmiştir. Netice itibarıyla önemli ölçüde harcama mevzuatının Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer alması görüşüne katılmadığı gözlenmiştir. Ayrıca hipotezimizde t değeri -4,371 ve sig.(significance 2-tailed= iki taraflı anlamlılık) 0,000 çıkmış ve hipotezimiz reddedilmiştir.

H_{A20}: Kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer alması konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 7,584 ve asym.sig. (2-sided) 0,475 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Ancak kurumların cevaplara vermiş olduğu ortalama değerler esas alındığında özellikle DPT’nin diğer iki kuruma kıyasla harcama mevzuatının Anayasada ayrıntılı olarak yer almaması hususunda daha güçlü

bir eğilim taşıdığı gözlenmektedir (Üniversite; 2,88 - Maliye Bakanlığı; 2,48 - DPT; 2,44).

H_{A21}: Uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikaları yerinde politikalarıdır.

IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşlar çoğunlukla devletlerin bütçelerinde sıkı maliye politikası izlemesinin gerekliliği üzerinde dururlar ve kredi anlaşmalarında bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikalar getirirler. Toplumun önemli kesimi ise bu kısıtlayıcı politikalara karşı ciddi bir direnç gösterirler. Nitekim araştırmada % 46'lık (75) kesim uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikalarını uygun görmemektedir. Katılımcıların % 27,6'sı (45) bu politikalar hakkında olduğunu, % 23,9'luk (39) kesim ise yerinde bulunduğunu belirtmiştir.

Tablo 30: Uluslararası Mali Kuruluşların Bütçeye Yönelik Kısıtlayıcı Politikaları

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde			Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	15	9,2			46	
Katılmıyorum	60	36,8				
Kararsızım	45	27,6			27,6	
Katılıyorum	36	22,1			23,9	
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8				
Toplam	159	97,5			97,5	
Cevapsız	4	2,5			2,5	
Toplam	163	100,0			100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
159	2,70	0,986	-3,862	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)			Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			Ret	
-	8,296	0,405			Ret	

Not: (i) n = 159; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Hipotezde t değeri -3,862 ve sig.0,000 çıkmış, hipotezimiz reddedilmiştir. 159 katılımcının yanıtladığı hipotezde ortalama değer 2,70 çıkarak, büyük ölçüde H_{A21} hipotezine katılmadığı görüşü ağırlık kazanmıştır.

H_{A22}: Uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikalarının yerinde politikalar olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 8,296 ve asym.sig. (2-sided) 0,405 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikaları yerinde politikalar” şeklinde oluşturulan hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların sorulara vermiş oldukları ortalama değerler; Üniversite; 2,70 - Maliye Bakanlığı 2,64 - DPT; 3,13 olarak gerçekleşmiştir.

H_{A23}: Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmaktadır.

Maliyet fayda analizi, bir projenin yatırım dönemi ve ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı faydalar ile ortaya çıkacak maliyetlerin ölçülmesi ve belli bir referans yıla indirgenerek karşılaştırılması işlemidir⁴¹². Diğer bir deyişle projenin net ekonomik değerini hesaplamamızı sağlayan analitik işlemlerdir⁴¹³. Maliyet-fayda analizleri özellikle politika değişikliklerinde büyük önem taşımaktadır. Planlanan bir politikanın sonuçlarının iyi mi, kötü mü olacağının belirlenmesi için bir zorunluluktur. Tablo 30’da görüldüğü şekliyle Türkiye’de politika değişiklikleriyle ilgili olarak maliyet-fayda analizlerinin yapılmadığı görüşü % 77,3’lük (126) yüksek bir oranla kabul görmektedir. Yapıldığını düşünen kesimin oranı ise % 8,5’lik (14) bir değerle düşük bir düzeyde destek bulmaktadır.

⁴¹² Devlet Planlama Teşkilatı, “Proje Analiz Teknikleri”, <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj6.html>, (Erişim: 05.01.2008).

⁴¹³ George Mason University, “Using Cost-Benefit Analysis to Review Regulation”, www.gmu.edu/jbc/Tyler/Cowen%20on%20cost%20benefit.doc, (Erişim: 02.01.2008).

Tablo 31: Politika Değişikliklerinde Maliyet-Fayda Analizlerinden Yararlanma

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	47	28,8	77,3			
Katılmıyorum	79	48,5				
Kararsızım	21	12,9	12,9			
Katılıyorum	11	6,7	8,5			
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8				
Toplam	161	98,8	98,8			
Cevapsız	2	1,2	1,2			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
161	2,03	,932	-13,198	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)	Ret		
-	10,787		0,214	Ret		

Not: (i) n = 161; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kamu harcama yönetimi ile ilgili belirlenen 12 genel hipotez arasında 2,03 ile en az destek bulan “Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmakta” hipotezinde t değeri -13,198, ve sig. 0,000 çıkmış ve reddedilmiştir.

H_{A24}: Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 10,787 ve asym.sig. (2-sided) 0,214 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurumda politika değişikliklerinde maliyet-fayda analizlerinin yapılmadığı yönünde fikir birliğine sahiptir (Üniversite; 2,07 - Maliye Bakanlığı; 2,10 - DPT;1,50).

3.3.8.4. Makro Mali Disiplin İlişkin Hipotezler

Bugün dünyada mali disiplinin, mali sorumluluğun ve mali ahlâkın kamu mali yönetiminin temel gereklilikleri olduğu yönünde giderek yaygın bir eğilimin yerleştiği gözlenmektedir. Nitekim Türkiye’de de bu gelişmelerin uzağında kalmamıştır ve özellikle orta vadeli harcama sistemine geçilmesine gerekçe olarak en önemli sebeplerin başında kamu kesiminde makro mali disiplin eksiliği gösterilmiştir. OVHS’nin temel amacı mali disiplinin sağlanması olmuştur. Türkiye’de mali disiplinin neden sağlanamadığına ilişkin olarak ise birçok gerekçe sayılabilecektir. Buna göre aşağıda makro mali disiplini olumlu ve/veya olumsuz yönde etkilediği düşünülen faktörler değerlendirilmeye alınmıştır.

H_{B1}: Maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında kurumlararası uyum vardır.

Maliye politikasının başarısı farklı kurumların etkileşimi ile ortaya çıkan sinerjik uygulamalara bağlıdır. Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kurumlararası uyum, uygulanacak mali politikaları önemli ölçüde şekillendirebilmektedir. Çalışmada temel görevlerinin başında “maliye politikasının hazırlanmasına yardımcı olmak, maliye politikasını uygulamak”⁴¹⁴, olan Maliye Bakanlığı ile “maliye, para, dış ticaret ve kambiyo politikalarının kalkınma planı ve yıllık programların hedefleriyle uyum içinde uygulanması konusunda Hükümete müşavirlik yapmak”⁴¹⁵ olan DPT’nin görüşlerinin yer bulması son derece önemlidir. Ancak bulgular, bize maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında ağırlıklı olarak yeterli uyumun sağlanmadığını % 65 (106) gibi yüksek bir oranla desteklemektedir. Uyum sorunu olmadığını düşünenlerin oran ise % 16’dır (26). Çalışmada ayrıca dikkat çekici bir şekilde hiç kimse uyum olduğuna “kesinlikle katılmamaktadır”.

⁴¹⁴ Maliye Bakanlığı, 1983 tarihli, 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, madde 1.

⁴¹⁵ Devlet Planlama Teşkilatı, 1994 tarihli, Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK 540), Birini Kısım, Madde 2/g.

Tablo 32: Maliye Politikaları ve Kurumlararası Uyum

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	25	15,3	65			
Katılmıyorum	81	49,7				
Kararsızım	28	17,2	17,2			
Katılıyorum	26	16,0	16,0			
Kesinlikle Katılıyorum	-	-				
Toplam	160	98,2	98,2			
Cevapsız	3	1,8	1,8			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
160	2,34	0,932	-8,907	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)		Chi-Square	(2-sided)			
0,032 (Üniversite-Maliye)						
0,121 (Üniversite-DPT)		18,533	0,005	Kabul		
0,004 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 160; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Maliye politikasının uygulanmasında kurumlararası uyum; politikanın etkinliğini ve performansını önemli düzeyde etkileyecektir. Bu noktada özellikle Türkiye’de Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki ilişki belirleyici olmaktadır. Ancak katılımcılar 5’li likert skalasında 2,34’lük ortalama bir değerlendirme yaparak kurumlararası uyumun olmadığı görüşünü desteklemişlerdir. Hipotezde t değeri -8,907 ve sig. 0,000 gerçekleşmiş ve hipotez reddedilmiştir. Hipotez makro mali disiplinin Türkiye’deki durumunun saptanması için sorulan 20 hipotezden en az destek görenidir.

H_{B2}: Maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında kurumlararası uyumun olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 18,533 ve asym.sig. (2-sided) 0,005 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Buna göre hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Test sonucuna göre değerler, sig. 0,032 (Üniversite-Maliye), sig. 0,121 (Üniversite-DPT), sig. 0,004 (Maliye-DPT) şeklinde

gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversite ile DPT arasında görüş farklılığının bulunmadığını ancak, Maliye Bakanlığı ile teorisyenler ve DPT arasında görüş farklılığının olduğunu göstermektedir. Kurumların hipoteze verdikleri ortalama değerler ise Üniversite; 2,46 - Maliye Bakanlığı; 2,14 - DPT; 2,88 şeklinde gerçekleşmiştir. Maliye Bakanlığı yetkilileri iyimser bir bakış ile “daha çok uyumun” olduğu yönünde görüş ortaya koyarken, özellikle DPT kararsız bir tavır sergilemiştir.

H_{B3}: 5018 Sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücü zayıflatılmıştır.

Maliye politikalarının belirlenmesinde merkezi yönetimin gücünün ve ağırlığının belirleyici olduğu ülkemizde, son dönemlerde bu gücün kullanımının bir kısmının yerel ve merkez dışı kamu idarelerine devri tartışılmaktadır. Tartışmalar özellikle harcama yetkisinin ve sorumluluğunun merkezde toplanmasında ve bu durumun da kaynakların etkin ve verimliliğinin sağlanmasında sakıncalar içerdiği üzerinde yoğunlaşmaktadır. 5018 sayılı yasanın Maliye Bakanlığının kamu idareleri üzerindeki gücünün zayıflatıldığına yönelik anket bulguları aşağıda verilmiştir. Buna göre Bakanlığın gücünün zayıflatıldığını düşünen kesimin oranı % 37,7 (63), aksi yönde görüş bildirenlerin oranı ise % 42,5 (70) olarak gerçekleşmiştir. % 14,1 (23) oranında da kararsız bir kesim bulunmaktadır.

Tablo 33: Maliye Bakanlığının Harcamalar Üzerindeki Gücü

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	9	5,5	42,5			
Katılmıyorum	61	37,4				
Kararsızım	23	14,1	14,1			
Katılıyorum	56	34,4	38,7			
Kesinlikle Katılıyorum	7	4,3				
Toplam	156	95,7	95,7			
Cevapsız	7	4,3	4,3			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
156	2,94	1,079	-0,668	0,505	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,006 (Üniversite-Maliye)						
0,032 (Üniversite-DPT)	37,790		0,000	Kabul		
0,000 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

5018 sayılı kanun, kamu idarelerine ve özellikle de eski ifadesiyle ita amirleri yeni tabirle harcama yetkililerine önemli ölçüde yetki ve sorumluluk vermiştir. İç denetim müessesesi ve uygulamaya konulan stratejik planlar söz konusu yetki ve sorumluluk devrinin bir göstergesidir. Sorumluluk ve yetkinin alındığı yer ise Maliye Bakanlığı’dır. Ancak bu durum literatürde Maliye Bakanlığının gücünün zayıflatıldığı eleştirilerine neden olmuştur. Eleştirilere rağmen ise hipotezde t değeri -0,668 ve sig. 0,505 gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilerek “5018 sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücü zayıflatıldığı görüşüne” katılmamıştır.

H_{B4}: 5018 sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücünün zayıflatıldığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 37,790 ve asym.sig. (2-sided) 0,000 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,006

(Üniversite-Maliye), sig. 0,032 (Üniversite-DPT), sig. 0,000 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize üç kurum arasında da görüş farklılığı bulunduğunu, DPT ile Maliye Bakanlığı arasındaki farklılığın ancak daha fazla olduğunu göstermektedir. Maliye Bakanlığı 5018 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerle Bakanlığın gücünün zayıflatıldığı görüşüne 3,22'lik bir ortalama değer ile “kararsızlık ile katılıyorum” arasında bir değerlendirme yaparken; DPT yetkilileri, akademisyenlere paralel olarak 5018 KMYK'nın, Maliye Bakanlığının gücünü zayıflatmadığı yönünde kesin bir görüş sergilemiştir (Üniversite; 2,73 - Maliye Bakanlığı; 3,22 - DPT; 2,13).

H_{B5}: Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı vardır.

Türkiye’de her yıl düzenli aralıklarla, farklı kurumlar tarafından önemli sayıda plan ve program yapılmakta ve raporlanmaktadır⁴¹⁶. Ancak literatürde sayısal olarak plan ve programın çokluğu ekonomik verimliliği ve etkinliği olumsuz yönde etkileyebileceği konusunda tartışmalar hız kazanmıştır. Bir diğer deyişle bir “planlama kirliliği” ve “planlar arasında plansızlık” oluşturabileceği ifade edilmektedir⁴¹⁷. Buna rağmen günümüz kamu mali yönetimi anlayışında plan ve programsız bir yapının olması da düşünülemez. Özellikle mali disiplinin sağlanmasında plan ve programlar büyük önem taşımaktadır. Geleceğin önceden planlanması, kurumların harcama eğilimlerini azaltmasının yanı sıra onları disipline edecektir. Çalışmada, planların mali disiplinin sağlanmasında katkısı olduğunu düşünenlerin oranı % 57,7 (94) ile tatminkâr bir seviyededir. Planların mali disipline katkısı olmayacağını savunanlar ise azımsanmayacak şekilde % 24,6’lık (40) bir paya sahiptir. Bu oran bize planlara olan güvenin sağlanması gerekliliğine işaret etmektedir.

⁴¹⁶ Ulusal Kalkınma Planı, Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine Dair Ulusal Program, Katılım Öncesi Ekonomik Program, Sektörel Planlar, Yıllık Program, Yıllık Yatırım Programı, Stratejik Planlar, Bölgesel Kalkınma Planları, İl Geliştirme Planları, 3 Yıllık Bütçe, Yıllık Performans Programı, İdare Faaliyet Raporu, Yerel İdareler Değerlendirme Raporu, Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Program, Nakit Planlaması, Bütçe Gereçesi, Ekonomik Program, Bütçe Kanunu.

⁴¹⁷ YILMAZ; 2006, a.g.m., s. 156.

Tablo 34: Planların Mali Disiplinin Sağlanmasıdaki Katkısı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	12		7,4		24,6	
Katılmıyorum	28		17,2			
Kararsızım	20		12,3		12,3	
Katılıyorum	80		49,1		57,7	
Kesinlikle Katılıyorum	14		8,6			
Toplam	154		94,5		94,5	
Cevapsız	9		5,5		5,5	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
154	3,36	1,119	4,032	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi -Square		(2-sided)			
0,804 (Üniversite-Maliye)						
0,030 (Üniversite-DPT)	16,226		0,039		Kabul	
0,023 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 154; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotezde t değeri 4,032 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiş ve hipotezin anlamlı olduğu saptanmıştır. Ayrıca katılımcılar 3,36’lık bir değerlendirme yaparak belirli ölçüde plan ve programların mali disiplinin sağlanmasında katkısı olduğu görüşünü desteklemektedirler. Ancak daha önce de belirtildiği üzere Türkiye’de 5018 sayılı KMYKK ile birlikte plan ve programların âdetinde enflasyon yaşanmaktadır. Bu durum plan ve programların hazırlanmasında gösterilen özeni ve beklenen faydayı azaltabilecektir.

H_{B6}: Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 16,226 ve asym.sig. (2-sided) 0,039 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (indipendent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,804 (Üniversite-Maliye), sig. 0,030 (Üniversite-DPT), sig. 0,023 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversite ile Maliye Bakanlığı arasında görüş

farklılığının olmadığını; DPT'nin ise diğer iki kurumdan farklı düşündüğünü ortaya koymaktadır. Kurumların hipoteze vermiş oldukları cevaplarının ortalama değerleri esas alındığında farklılığın özellikle DPT'de yoğunlaştığı gözlenmiştir. DPT'nin planların mali disiplinin sağlanmasına katkısına olan inancı diğer iki kuruma kıyasla daha belirgindir (Gruplara göre ortalamalar; Üniversite; 3,35 - Maliye Bakanlığı; 3,30 - DPT; 4,00).

H_{B7}: Orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.

Yukarıda planların genel olarak mali disipline etkisi araştırılmış H_{B7} hipotezinde daha özele inilerek orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasına etkileri sorgulanmıştır. Elde edilen bulgular beklendiği gibi H_{B5} benzerlik göstermektedir. Mali disiplinin sağlanmasında OVP ve OVMP'nin önemli bir rol üstleneceğini düşünenlerin oranı % 56,4'tür (92). Burada kararsızların oranının artış göstererek ve % 22,1'e (36) yükseldiği gözlenmiştir. OVP ve OVMP düşük de olsa henüz yeterince beklentileri karşılayabileceği düşüncesini oluşturamamıştır.

Tablo 35: OVP ve OVMP'nin Mali Disiplinin Sağlanmasındaki Rolü

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,1	17,2		
Katılmıyorum	23	14,1			
Kararsızım	36	22,1	22,1		
Katılıyorum	76	46,6	56,4		
Kesinlikle Katılıyorum	16	9,8			
Toplam	156	95,7	95,7		
Cevapsız	7	4,3	4,3		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
156	3,48	,974	6,167	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	9,967	0,267			Ret

Not: (i) n = 156; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Makro mali disiplinin sağlanmasına yönelik ortaya konan hipotezden bir diğeri OVP ve OVMP'nın üstlendiği rolün önemidir. Buna göre araştırmaya katılanlar 5'li likert skalasında 3,48 bir değerle hipotezi kabul etmişlerdir. Hipotezde t değeri 6,167 ve sig. 0,000 olarak saptanmıştır.

H_{B8}: Orta vadeli programın (OVP) ve orta vadeli mali planın (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 9,967 ve asym.sig. (2-sided) 0,267 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı bulunmamaktadır. Her üç kurumda planların mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlayacağına inanmakla beraber, DPT'nin inancı göreceli olarak daha yüksek gerçekleşmiştir (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,56 - Maliye Bakanlığı; 3,36 - DPT; 4,00).

H_{B9}: Planlama ve programlama belgelerinin (kalkınma planı, yıllık program, hükümet programı, yıllık yatırım programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları, sektörel plan ve programlar gibi) çokluğu maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacaktır.

TBMM'nin bütçe hakkının güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetim bütçe kanunu tasarisına eklenecek belgeler artırılmış⁴¹⁸ ve buna yönelik olarak çeşitli kurumlar tarafından düzenli aralıklarla pek çok plan ve program hazırlamaya başlanmıştır. Kurumların uzmanlarının ve stratejistlerinin önemli zaman harcayarak gerçekleştirdiği bu plan ve programların sayısında özellikle 5018 sayılı KMYKK'nın yürürlüğe girdiği 2006 yılından itibaren bir sıçrama gözlenmiştir. Plan ve programları değerlendirme ve bunlara yönelik sonuç üretme, karar verme ve

⁴¹⁸ FALAY; 2006, a.g.m., s. 30.

denetleme durumunda olanların ise iş yükü önemli ölçüde artmıştır. Bütçe sürecinde hazırlanacak bu yeni belgeler kamu idareleri açısından sadece ek bir iş yükümüdür yoksa mali disipline ve kaynak etkinliğine aracılık eden kaynaklar mıdır? Çalışmada, planlama ve programlama belgelerinin çokluğunun maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacağı görüşüne % 45,4 (80) önemli ölçüde paylaşılmamaktadır.

Tablo 36: Planlama-Programlama Belgelerinin Çokluğu ve Maliye Politikaları

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	12	7,4	45,4		
Katılmıyorum	62	38,0			
Kararsızım	31	19,0	19,0		
Katılıyorum	45	27,6	32,5		
Kesinlikle Katılıyorum	8	4,9			
Toplam	158	96,9	96,9		
Cevapsız	5	3,1	3,1		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
158	2,84	1,080	-1,842	0,067	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test: -p- (Sig)	Pearson Chi-Square	-p- (Sig) (2-sided)	Sonuç		
0,485 (Üniversite-Maliye)					
0,103 (Üniversite-DPT)	27,850	0,001	Kabul		
0,041 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 158; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde sig. 0,067 gerçekleşerek reddedilmiştir. Hipotezde t değeri -1,842 gerçekleştiği ve 5’li likert skalasında 2,84’lük bir değerlendirme yapıldığı görülmüştür. Ancak kanımca 5018 sayılı kanun sonrası plan ve programın bolluğunun bir takım sıkıntıları da beraberinde getireceği göz ardı edilmemelidir. Özellikle planların zaman içinde her şeyi kapsayan metinler haline dönüşmesi⁴¹⁹ bu belgelerin amaçlarından sapmalara neden olabilecektir.

H_{B10}: Planlama ve programlama belgelerinin (kalkınma planı, yıllık program, hükümet programı, yıllık yatırım programı, orta vadeli program, orta vadeli mali

⁴¹⁹ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 129.

plan, stratejik planlar, performans programları, sektörel plan ve programlar gibi) çokluğu maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacağı hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 27,850 ve asym.sig. (2-sided) 0,001 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (indipendent) testi yapılmıştır. Test sonucuna göre değerler, sig. 0,485 (Üniversite-Maliye), sig. 0,103 (Üniversite-DPT), sig. 0,041 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversitenin Maliye Bakanlığı ve DPT ile görüş farklılığı taşımadığı; DPT'nin ise Maliye Bakanlığında ayrıldığı göstermektedir. Ancak burada kastedilen görüş ayrılığı bir kurumun evet, bir kurumun ise hayır dediği şeklinde değildir. DPT yetkililerinde; program ve planlama belgelerinin maliye politikalarının etkinliğini zayıflatmayacağı görüşü hakim iken; Maliye Bakanlığı yetkilileri ve akademisyenlerde kararsızlık söz konusu olduğudur. Görüş farklılığı ise özellikle DPT ve Maliye Bakanlığı arasında daha da açılmıştır (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 2,81 - Maliye Bakanlığı; 2,94 - DPT; 2,31). DPT yetkilileri, planlama ve programlama belgelerinin etkin olduğu görüşünü desteklemelerine rağmen “genel planlama yaklaşımının stratejik planlama eksenine indirgenmiş olduğunu” düşünmektedirler⁴²⁰.

H_{B11}: Makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer almalıdır.

“Mali kural, bütçe dengesi, devlet borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi maliye politikası göstergeleri üzerine sınır koyan kısıtlama ve düzenlemeler” olarak tanımlanmaktadır⁴²¹. Politikacıların keyfi davranışlarını kontrol altına almak ve geleceğin belirsizliğini ortadan kaldırmak amacıyla getirilen kurala dayalı maliye politikaları⁴²² son dönemlerde Türkiye’de kamu maliyesinin en önemli

⁴²⁰ Bu görüş DPT yetkilileri tarafından doldurulan ankette; eklemek istediğiniz görüşler bölümünden alınmıştır.

⁴²¹ Abuzer PINAR; **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayınları Ankara 2006, s. 147.

⁴²² İhsan GÜNAYDIN – Levent Yahya ESER; “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Ocak-Haziran 2009, Sayı 156, ss. 51-65.

konularının başında gelmektedir. Kamu harcama yönetimi ile ilgili genel sorular içinde değerlendirmeye alınan “kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır” hipotezine, benzer şekilde ele alınmış ve makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer almasının gerekliliği sorgulanmıştır. Katılımcıların % 57,1’i (93) oranında yüksek bir eğilim ile kamu harcama yönetim ve uygulamasının Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almaması gerektiğini düşündüğü halde, mali kuralların yasal düzenlemelerde yer alması gerektiği fikri % 78’lik (127) bir oranla kabul görmüştür. Nitekim kuralların yasal altyapısının oluşturulması mali kuralların en temel özelliğidir⁴²³. Türkiye’de özellikle son dönemde parasal kuralları tamamlayıcı, mali kuralların da önceden belirlenmiş hedefler dahilinde yer alması gerektiği görüşünde uzlaşma sağlanmıştır.

Tablo 37: Harcama - Açıklara İlişkin Mali Kurallar

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,2	10,4		
Katılmıyorum	15	9,2			
Kararsızım	13	8,0	8,0		
Katılıyorum	93	57,1	78		
Kesinlikle Katılıyorum	34	20,9			
Toplam	157	96,3	96,3		
Cevapsız	6	3,7	3,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
157	3,90	0,890	12,734	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	14,625	0,067	Ret		

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Anayasal iktisadi düşüncenin önemli bir gereklilik olarak gördüğü “makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kuralların yasal düzenlemelerde yer almasına” ilişkin hipotez kabul görmüştür. Daha önce ele alınan “kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır” şeklindeki hipotez reddedilmiş idi. Katılımcılar burada makro düzeyde harcama veya açıklara

⁴²³ GÜNAYDIN - ESER; 2009, a.g.m., s. 57.

ilişkin mali kuralların yasal düzenlemelerde yer alması gerektiği görüşünde olup, 5’li likert skalasında 3,90’lık bir değerlendirmede bulunmuşlardır. İkinci grubun bu ilk hipotezi en çok “katılınlan” görüşü olmuştur. Hipotezde t değeri 12,734 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{B12}: Makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kuralların yasal düzenlemelerde yer alması konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde, pearson chi-Square değeri 14,625 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,067 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer almalıdır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Gruplara göre ortalamalara bakıldığında ise; Üniversite; 3,59 - Maliye Bakanlığı; 4,01 - DPT; 4,31’lik değerler almıştır. DPT yetkilileri, diğer iki kuruma göre makro düzeyde harcama ve açıklara ilişkin mali kuralların yasal düzenlemelerde yer alması gereğini daha fazla arzular görmektedir. Buna göre DPT yetkilileri “mali kuralların Anayasal bir yaklaşımla mevzuata monte edilmesini ve bütçe kanunlarıyla değiştirilemez” bir şekle dönüştürülmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

H_{B13}: 5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir.

Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin kamu kurumları, yasal düzenlemelerin taslak metinlerini şekillendirirken, gelişmiş ülkelerden ve/veya ağırlıklı olarak yönetimlerinin bu ülkeler tarafından oluşturulduğu uluslararası kuruluşlardan esinlenmekte, etkilenmekte ve örnek almaktadır. Bu esinlenme, zaman zaman yasaların içinde yer alan ve çevirisinin tam yapılamadığı kavramlarda gözlenmektedir. Bunun yanında bu etkilenmenin ve sonucunda benzerliğin de olması bir açıdan da gerekliliktir. Özellikle uluslararası karşılaştırmalarda farklı tanımlamalar farklı sonuçlara yol açmakta ve ülkelerin ekonomilerini kıyaslamalarda hatalı değerlendirme olasılığını arttırabilmektedir. Bu farklılıklardan ve getirilen

eleştirilerden bir önemlisi de bütçenin kapsamına yöneliktir. 2005 yılı öncesi bütçenin kapsamının⁴²⁴ bir hayli dar olduğu, harcamaların yapılmasında ve gelirlerin toplanmasında çok farklı nitelikte kurumun bulunduğu, bütçe dışı harcama ve gelir kalemlerinin hesaba katılmadığı eleştirisi literatürde pek çok defa yapılmıştır⁴²⁵. Bugün bütçe dışına çıkma çabaları devam etmektedir⁴²⁶. Bu çabaların dün olduğu gibi bugün ve yarın da devam edeceğine şüphe yoktur. Bütçenin kapsamının uluslararası standartlara uygunluğunun değerlendirildiği aşağıdaki tabloda % 58,3'lük bir oranın (95) olumlu görüş beyan ettiği gözlenmektedir. Kapsam hakkında kararsız kalanların oranı % 23,3 olarak gerçekleşmiş ve katılmayanlar ise % 14,7 düzeyinde kalmıştır. Bütçe kapsamının uluslararası standartlara uyum olmadığına “kesinlikle katılmayan” sadece 1 kişi olmuştur. Tablo genel olarak değerlendirildiğinde ise bütçenin kapsamının yeterli olduğu söylenebilecektir. Nitekim yapılan pek çok çalışmada bütçe kapsamının yeterli düzeyde olduğu belirtilmiştir⁴²⁷.

Tablo 38: Bütçenin Kapsamının Uluslararası Standartlara Uygunluğu

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	1	0,6	14,7		
Katılmıyorum	23	14,1			
Kararsızım	38	23,3	23,3		
Katılıyorum	82	50,3	58,3		
Kesinlikle Katılıyorum	13	8,0			
Toplam	157	96,3	96,3		
Cevapsız	6	3,7	3,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
157	3,53	0,866	7,645	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	8,102	0,424	Ret		

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

⁴²⁴ 5018 sayılı kanun öncesi kamu bütçeleri; genel, katma, özel ve özerk bütçeler, fonlar ve döner sermaye işletmelerinden oluşmaktaydı.

⁴²⁵ Devlet Planlama Teşkilatı; Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000, ss. 96-98.

⁴²⁶ KERİMOĞLU; 2006 a.g.m., s. 106.

⁴²⁷ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 116.

5018 sayılı kanunun önemli ölçüde uluslararası gelişmelerden etkilendiği, bu bağlamda oluşturulan standartların da gelişmiş ülke örneklerine benzetildiği gözlenmektedir. Araştırma hipotezin sonucunda da gerek uygulayıcılar gerekse teorisyenler tarafından bu durum kabul edilmektedir. Hipotez sonucuna göre 157 katılımcı 3,53 olarak değerlendirmiş; t değerinin 7,645 ve sig. 0,000 olarak çıkmıştır.

H_{B14}: 5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlendiği yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Kamusal faaliyetlerin tamamının tek bir bütçe içinde toplanması kamuoyuna hesap vermeyi ve denetimin etkin bir şekilde yapılmasını sağlayacaktır. Ancak 5018 sayılı KMYKK'nın bütçe kapsamını genişletme çabaları takdirle karşılanmakla birlikte, son dönemlerde yapılan yeni düzenlemelerle bu kapsamın daraltılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Özellikle yerel idarelerin ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşların (DDK) pek çok yönden mali denetimsizliğe açık hale getirildikleri gözlenmektedir. Bu açıklığı gidermenin en önemli yolu ise DDK'ları denetleyecek olan denetim kuruluşlarına getirilecek bağımsızlıktır. Ayrıca parlamentonun kesin hesap kanununu aracılığıyla gerçekleştirdiği önceki yıl bütçelerinin aklanması şekli bir uygulamaya dönüşmüştür.

Hipotezde pearson chi-square değeri 8,102 ve asym.sig. (2-sided) 0,424 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri; Üniversite; 3,43 - Maliye Bakanlığı; 3,58 - DPT; 3,56, şeklinde gerçekleşmiştir.

H_{B15}: Döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahiptir.

Döner sermaye işletmelerinin hukuki çerçevesi, devletin temel görevlerinin yanında çeşitli ekonomik faaliyetlerde de bulunmasının zorunlu hale gelmesi ve bu faaliyetleri "genel bütçe"⁴²⁸ sistemi içinde yürütmenin mümkün olmaması nedeniyle, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 49 uncu maddesiyle çizilmiştir. Maddenin ilk bendi "genel bütçe içinde idare edilen sınaî ve ticari kurum ve idarelerin, ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri, döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarı yıl sonunda iptal edilir; kullanılan sermayelerinden doğan gelir fazlaları da bütçeye ilgili ödeneğe gelir yazılır." hükmüne yer verilmiştir. Ancak döner sermaye işletmeleri, amacının çok çok üstünde genişlediği hatta dışına çıktığı gözlenmektedir. Bütçe büyüklükleri günden güne artan döner sermaye işletmeleri, 2005 yılına gelindiğinde devlet bütçesinin yaklaşık % 8 i oranında bir büyüklüğe ulaşmıştır⁴²⁹.

Araştırmaya katılanların % 70,5'lik bir kesimi döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulmasının mali disiplini bozucu etkiye sahip olduğunu düşünmektedir.

⁴²⁸ 5018 sayılı kanunla getirilen bütçe sınıflandırması "gelir esasına" dayanır. Buna göre genel bütçe kapsamındaki idareler (I Sayılı Cetvel) "doğrudan vergi gelirleriyle" finanse edilen kurumlardır.

⁴²⁹ Asuman GÜNER; "Döner Sermayeli İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması", **Devlet Muhasebe Uzmanları Uzman Bakış Dergisi**, Sayı 1, s. 28–34.

Tablo 39: Döner Sermaye İşletmelerinin Bütçe Dışında Tutulması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	7		4,3		17,2	
Katılmıyorum	21		12,9			
Kararsızım	14		8,6		8,6	
Katılıyorum	82		50,3		70,5	
Kesinlikle Katılıyorum	33		20,2			
Toplam	157		96,3		96,3	
Cevapsız	6		3,7		3,7	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
157	3,72	1,079	8,357	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)	Sonuç	
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)		
-		11,666		0,167	Ret	

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Öncesinde büyük çoğunluğu kaldırılan ancak kalan diğer döner sermaye işletmelerinin 5018 sayılı kanunla birlikte gelir ve harcama kalemleri genel bütçeye aktarılan döner sermaye işletmelerinin “bütçe dışında tutulması” durumunu katılımcılar 5’li likert ölçeği üzerinden 3,72 ortalama değerlendirme yapmışlar ve döner sermaye işletmelerinin büyük ölçüde mali disiplini bozucu etkiye sahip olduğu görüşü üzerinde uzlaşmışlardır. Hipotezde t değeri 8,357 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiş ve kabul edilmiştir.

H_{B16}: Döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahip olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 11,666 ve asym.sig. (2-sided) 0,167 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahiptir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Ayrıca kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri Üniversite; 3,67 - Maliye Bakanlığı; 3,85 - DPT; 3,19 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna göre % 95 anlamlılık düzeyinde farklılık

olmamasına rağmen DPT'nin kararsız, Maliye Bakanlığı yetkililerinin ise döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulmasının mali disiplinin bozulmasında önemli etkisinin olacağı düşüncesine daha açık bir şekilde katıldığı gözlenmektedir.

H_{B17}: Bütçenin üç yıllık yapılması makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır.

2006 yılına kadar yıllık hedeflerle sürdürülen devlet bütçesi, bu tarihten sonra üç yıllık ve devri bir şekilde yapılmaya başlanmıştır. Pek çok ülkenin yıllar önce uyulamaya geçirdiği bu düzenlemeye geçte olsa 5018 sayılı KMYKK ile ilk adım atılmıştır. Buna gerekçe olarak da üç yıllık tahminlerin mali disiplinin önemli bir unsurunu oluşturacağı şeklinde ifade edilmiştir. Nitekim uygulamaya geçtiği 2006'dan bu yana mali disipline yönelik etkilerini göstermeye başlamıştır. Araştırmaya katılanlar da % 68,1'i bu etkinin varlığını destekler nitelikte görüş ifade etmişlerdir. Üç yıllık bütçelerin makro mali disipline etkisi olmayacağını düşünenler ise katılımcıların % 16,6'lık kısmını oluşturmaktadır.

Tablo 40: Bütçenin Üç Yıllık Yapılmasının Mali Disipline Katkısı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	3,7	16,6		
Katılmıyorum	21	12,9			
Kararsızım	19	11,7	11,7		
Katılıyorum	86	52,8	68,1		
Kesinlikle Katılıyorum	25	15,3			
Toplam	157	96,3	96,3		
Cevapsız	6	3,7	3,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
157	3,66	1,024	8,031	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:		Pearson	-p- (Sig)	Sonuç	
-p- (Sig)		Chi-Square	(2-sided)		
-		11,587	0,171	Ret	

Not: (i) n = 157; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Orta vadeli program ve mali plan uygulamasında en belirgin özelliği oluşturan 3–5 yıllık devri dönemlerin makro mali disipline etkisine yönelik test edilen hipotezimiz büyük ölçüde kabul görmüş ve 157 katılımcı tarafından ortalama olarak, 3,66’lık bir değer verilmiştir. t değeri 8,031 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{B18}: Bütçenin üç yıllık yapılmasının makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacağı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 11,587 ve asym.sig. (2-sided) 0,171 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “bütçenin üç yıllık yapılması makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri; Üniversite; 3,83 - Maliye Bakanlığı; 3,52 - DPT; 3,81. Her üç kurumdan görüşleri alınan katılımcılar, bütçenin da üç yıllık bütçenin yapılmasının gerekliliğine inanmaktadır.

H_{B19}: Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğunu ve devam edeceğini sanmıyorum.

Kamu politika ve programlarının daha etkin ve verimli uygulanabilmesine etki eden faktörlerden biri, öngörülebilirliktir⁴³⁰. Orta vadeli yaklaşımsa, mali kaynakların; politikalar ve makro ekonomik büyüklükler itibarıyla bu öngörülebilirliği arttırmak ve harcama disiplini geliştirmek amaçlarıyla genellikle üç yıllık bir zaman perspektifiyle yönetilmesidir⁴³¹. Türkiye’de devlet bütçesinin bu öngörülebilirliğini sağlamak için üç yıllık zaman dilimi öngörülmüştür. Üç yıllık zaman diliminin doğru tahmini ise başta ekonomik istikrar ve kurumlararası uyum olmak üzere pek çok faktörden etkilenmektedir.

⁴³⁰ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 119.

⁴³¹ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 28.

Çalışmanın en önemli hipotezlerinden biri olan, Türkiye’de orta vadeli harcama sisteminin (çok yıllık bütçeleme anlayışının) uygulanabilir ve uzun dönemde sürdürülebilir olup olmadığına katılımcıların % 47,8’i uygulanabilir olduğu belirtmişlerdir. % 27,6’lık bir kesimi ise uygulanabilirlik yönünden çekincelerini ifade etmişlerdir. Ayrıca uygulamanın başlamasından 3 yıl geçmesine rağmen hâlâ % 20,2’lik bir kararsız kesim bulunmaktadır. Bu düzeyde bir kararsızlık uygulamanın etkinliğini ve verimliliğini olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Tablo 41: Çok Yıllı Bütçe Anlayışının Uygulanabilirliği ve Sürdürülebilirliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	10	6,1	47,8			
Katılmıyorum	68	41,7				
Kararsızım	33	20,2	20,2			
Katılıyorum	35	21,5	27,6			
Kesinlikle Katılıyorum	10	6,1				
Toplam	156	95,7	95,7			
Cevapsız	7	4,3	4,3			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
156	2,79	1,066	-2,479	0,014	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç			
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)				
0,329 (Üniversite-Maliye)						
0,094 (Üniversite-DPT)	16,264	0,039			Kabul	
0,025 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Uygulanacak maliye politikasının başarısı, ona duyulan güven ile doğru orantılıdır. Çalışmada katılımcıların 5’li likert ölçeğinde 2,79’luk ortalama değerle ile hipoteze katılmamakta, yani çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanabileceği inancını taşımaktadır. Hipotezde t değeri -2,479 ve sig. 0,014 gerçekleşerek, % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Hipotezizin bu sonucu vermesi uzun vadede (3–5 yıllık) harcama planlarının sürdürülebilirliği yönündeki inancı güçlendirmektedir.

H_{B20}: Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğu ve bu uygulamanın devam edeceği yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 16,264 ve asym.sig. (2-sided) 0,039 olarak gerçekleşmiş ve hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,329 (Üniversite-Maliye), sig. 0,094 (Üniversite-DPT), sig. 0,025 (Maliye-DPT) değerlerini almıştır. Bu sonuçlar Üniversitenin Maliye Bakanlığı ve DPT ile görüş farklılığı taşımadığını; DPT’nin ise sadece Maliye Bakanlığı ile görüş ayrılığı taşıdığını göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik ortalama değerleri Üniversite; 2,74 - Maliye Bakanlığı; 2,92 - DPT; 2,25 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda; üç kurum içinden Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğuna ve devam edeceğine en çok inanan sırasıyla DPT, Maliye Bakanlığı ve Üniversite olmuştur.

H_{B21}: Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar vardır.

Kamu idarelerine, yapacakları kamu hizmetlerinin gereği olarak her yıl bütçeler ile belirli miktarlarda ödenek verilmektedir. Ödenekler bütçe ile verilen harcanabilir üst sınırı göstermektedir. Bu ödeneklerin miktarlarını ise şekillendiren pek çok faktör olabilmektedir. Ödenekler, zaman zaman siyasi baskılardan etkilenirken, zaman zaman ise kamu idareleri ile ödeneklerin çıkış noktası olan Maliye Bakanlığı arasındaki diyaloglarla (bütçe pazarlıkları) şekillenebilmektedir. Ancak belirlenen ödeneklerin aşılması sık rastlanan bir durum haline gelmiştir. Bu alışkanlığın sonucu bütçelerde belirtilen ödeneklerin aşılmasına çeşitli kanunlarda yer verilmiştir⁴³². 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanunu ile kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasına önemli kısıtlamalar getirilmiştir. KMYK’nun 20’nci maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları hükmü yer almaktadır. Ayrıca 32’inci maddeye

⁴³² Hikmet TOSUN; **Açıklamalı Genel Muhasebe Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları No: 2, Ankara 2001, ss. 92–93.

göre bütçeden ödeme yapılabilmesi için harcama yetkilisinin; içinde hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği gibi hususlar olan harcama talimatı vermesi gereklidir. Ödeneğin aşılması durumunda, yaptırım olarak 70'inci maddede “kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki ödenek miktarını aşan harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zam ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir” denilmektedir⁴³³.

Çalışmada kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmaların bulunup bulunmadığı sorusuna, katılımcıların % 51,4'lük (82) bir kesim bulunmadığı yönünde görüş bildirmiştir. Ödenek üstü harcamaları kısıtlayıcı mekanizmaların olduğunu düşünenlerin oranı ise % 30,1'de kalmıştır. (49). 5018 sayılı KMYKK ile harcama yetkililerinin ödenek üstü harcama yapma eğilimlerini azaltıcı mekanizmalar getirilse de bu sonuç bize düzenlemenin yeterli bulunmadığını göstermektedir.

Tablo 42: Ödenek Üstü Harcama Yapılmasını Önleyici Mekanizmaların Varlığı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	12	7,4	51,4		
Katılmıyorum	60	36,8			
Kararsızım	35	21,5	21,5		
Katılıyorum	44	27,0	30,1		
Kesinlikle Katılıyorum	5	3,1			
Toplam	156	95,7	95,7		
Cevapsız	7	4,3	4,3		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
156	2,81	1,036	-2,319	0,022	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)		Ret	
-	8,016	0,432		Ret	

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

⁴³³ Müslüm PARLAK; “Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri,” *Sayıştay Dergisi*, 2005, Sayı: 59, s. 77.

Kamu harcamalarının kamu idareleri tarafından daha verimli ve etkin şekilde yapılması amacıyla ödenek üstü harcama yapmalarını 5018 sayılı kanunla getirilen “harcama tavanları” düzenlemesi ile sağlanmak istenmiştir. Bütçe tavanları, kurumlar için toplam bütçe büyüklüğü ile bu büyüklüğün kompozisyonu konusunda temel bir kriterdir. Bu dağılım aynı zamanda orta vadeli program ve orta vadeli mali planda yer verilen öncelik ve hedeflere uygun olmalıdır⁴³⁴. Ancak 156 katılımcının büyük çoğunluğu yukarıda ifade edildiği gibi mekanizmanın yeterli olmadığı görüşünü savunmakta ve hipotezi reddetmektedir. Hipotezde t değeri -2,319 ve sig. 0,022 gerçekleşmiş % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir.

H_{B22}: Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmaların varlığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 8,016 ve asym.sig. (2-sided) 0,432 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmaların” varlığının sorgulandığı hipoteze yönelik, kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Ayrıca kurumların hipoteze vermiş olduğu cevapların ortalama değerleri; Üniversite; 2,81 - Maliye Bakanlığı; 2,90 - DPT; 2,44, şeklinde gerçekleşmiştir.

H_{B23}: Bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığını düşünüyorum.

Bütçe ilkeleri, mali yönetimin hedeflerini gerçekleştirebilmesinde büyük bir rol üstlenmektedir. Bu ilkelerin başında gelen “samimiyet ilkesi” ise gerek Türkçe gerekse yabancı literatürde üzerinde görüş birliğine varılarak pek çok yazında dile getirilmiştir. Ancak Türk bütçe sisteminin yerel idarelerce, merkez dışı kamu idarelerince ve merkez idarelerince ne derece samimi bir şekilde hazırlandığı ise kuşkuludur. Özellikle kamu idarelerinin gerçek ihtiyaçları yerine abartılı rakamlarla ihtiyaçlarını gösterme çabası yaygın bir eğilimdir.

⁴³⁴ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı, Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Ankara, 2007, s. 23.

Çoğunlukla idarelerin bütçelerini hazırlayanlar da “nasıl olsa merkezi yönetim bu rakamları aşağıya çeker” düşüncesi egemendir. Bu düşüncüyü kırmak ise oldukça zordur. Türkiye’de oluşmuş bu ve benzeri⁴³⁵ kalıplaşmış tutumlara yönelik büyük bir dirençle karşılaşmak mümkündür. Nitekim bulgular bütçelerin samimiyet prensi çerçevesinde hazırlandığına inanmayanların oranının hayli yüksek olduğunu [% 55,8 (81)] göstermektedir.

Tablo 43: Bütçelerin Samimiyet Prensibine Uygun Bir Şekilde Hazırlanması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	31	19,0	55,8		
Katılmıyorum	60	36,8			
Kararsızım	38	23,3	23,3		
Katılıyorum	25	15,3	17,1		
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8			
Toplam	157	96,3	96,3		
Cevapsız	6	3,7	3,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
157	2,42	1,039	-6,993	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			Ret
-	8,514	0,385			Ret

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kamu kurumlarında bütçelerin hazırlanma şekli ve gelecek yıl tahmini harcama evresinin temellerini oluşturmaktadır. Kötü bir temel gelecekte daha büyük hasarların sebebini oluşturacaktır. Ancak katılımcıların büyük oranda Türkiye’de yapılan bütçelerin gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlara uygun bir şekilde hazırlanmadığını düşünmektedir. Hipotez katılımcılar tarafından 5’li likert skalasında 2,42’lik bir değerlendirme yapılarak reddedilmiştir. t değeri -6,993 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

⁴³⁵ Enflasyona karşı gösterilen direnç de benzer şekilde düşünülebilir. Enflasyonu düşürmenin en zor engellerinden biri de halkı enflasyonun düşeceğine inandırmaktır.

H_{B24}: Bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 8,514 ve asym.sig. (2-sided) 0,385 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığını düşünüyorum” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri, Üniversite; 2,28 - Maliye Bakanlığı; 2,51 - DPT; 2,25 şeklinde gerçekleşmiştir. Matematiksel olarak kurumlararası, hipoteze yönelik büyük bir fark gözlemlenmemektedir.

H_{B25}: Türk bütçe sisteminde planlama anlayışı yeterli düzeydedir.

Türk bütçe sisteminde planlama anlayışına genel bakışın değerlendirilmeye çalışıldığı aşağıdaki tablonun sonucu arzulanmayan şekilde ancak tahminler doğrultusunda gerçekleşmiştir. Buna göre Türk bütçe sisteminde planlama anlayışını yetersiz görenlerin oranı % 61,3 (100) düzeyinde gerçekleşmiştir. Sonuç ise planlama ile bütçe arasındaki bağlantı yetersizliğinin, genel görüşe yansıdığıdır.

Tablo 44: Türk Bütçe Sisteminde Planlama Anlayışı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	17	10,4	61,3			
Katılmıyorum	83	50,9				
Kararsızım	33	20,2	20,2			
Katılıyorum	17	10,4	13,5			
Kesinlikle Katılıyorum	5	3,1				
Toplam	155	95,1	95,1			
Cevapsız	8	4,9	4,9			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	2,42	0,939	-7,700	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	8,263		0,408	Ret		

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipotez makro mali disiplinin Türkiye’deki durumunun ölçülmesine yönelik olarak oluşturulan 20 hipotez içinde en az katılanlardan birini oluşturmuştur. Katılımcılar 2,42’lik değerlendirme ile hipotezi reddetmişlerdir. Hipotezde t değeri -7,700 ve sig. 0,000 gerçekleşmiştir.

H_{B26}: Türk bütçe sisteminde planlama anlayışının yeterli düzeyde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 8,263 ve asym.sig. (2-sided) 0,408 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “Türk bütçe sisteminde planlama anlayışı yeterli düzeydedir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak vermiş oldukları cevapların ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 2,40 - Maliye Bakanlığı; 2,49 - DPT; 2,13. Buna göre planlama anlayışının yeterli olmadığını kesin bir ifade ile ilk sırada planlamanın başı diyebileceğimiz DPT düşünmektedir. Burada bir önceki soruda olduğu gibi kurum çalışanlarının cevaplarında son derece samimi olduğu gözlenmektedir.

H_{B27}: Yapılan planların şekli uygulamalar olduğunu düşünüyorum.

Her yıl düzenli aralıklarla çeşitli kurumlar tarafından çok sayıda plan ve program yapılmaktadır. Planların sayısında, özellikle 5018 sayılı kanun sonrası belirgin bir enflasyon yaşanmıştır. Söz konusu bolluk ise planlara verilen değeri ve önemi azaltıcı bir etki yapabileceğine dair şüphelere ve kaygılara neden olmuştur. Planların bağlayıcılıklarında ise belirsizlik söz konusudur. Özellikle orta vadeli programda ve orta vadeli mali planda yer alan ekonomik büyüklüklerin gösterge niteliği taşınması ve gelecek yıllarda doğan harcama kalemleri arasındaki farklılıkların büyüklükleri, planların “şekli uygulamalar” olduğu izlenimini arttırmaktadır. Nitekim katılımcıların % 49,7’lik bir kesimi (96) yapılan planların şekli uygulamalar olduğunu düşünmektedir. Planları uygulanabilir ve bağlayıcı gören kesimin oranı ise % 26,4’tür (43).

Tablo 45: Planların Samimiliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	9	5,5	26,4		
Katılmıyorum	34	20,9			
Kararsızım	32	19,6	19,6		
Katılıyorum	64	39,3	49,7		
Kesinlikle Katılıyorum	17	10,4			
Toplam	156	95,7	95,7		
Cevapsız	7	4,3	4,3		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
156	3,29	1,103	3,340	0,001	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
0,084 (Üniversite-Maliye)					
0,000 (Üniversite-DPT)	32,359	0,000			Kabul
0,000 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Hipoteze katılımcılar 3,29’luk bir değerlendirme yaparak “kararsızım ile katılıyorum” ifadelerinin ortasında ve daha çok kararsızlık ifadesine yakın

kalmışlardır. Hipotezde t değeri 3,340 ve sig. 0,001 olarak gerçekleştirilerek kabul edilmiştir.

H_{B28}:Yapılan planların şekli uygulamalar olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 32,359 ve asym.sig. (2-sided) 0,000 olarak gerçekleştirilmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Hipotez, makro mali disipline yönelik hipotezler ile ilgili oluşturulan 20 hipotez arasında kurumlararası görüş farklılığının olduğu bir hipotezdir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının bulunduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,084 (Üniversite-Maliye), sig. 0,000 (Üniversite-DPT), sig. 0,000 (Maliye-DPT) olarak gerçekleştirilmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversite ile Maliye Bakanlığı arasında görüş farklılığının bulunmadığını, DPT'nin ise diğer iki kurumdan farklı düşündüğünü göstermektedir. Görüş farklılıklarının yönünü kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri ile daha açık bir şekilde görme imkânı bulunabilecektir. Buna göre ortalama değerler Üniversite için 3,60 - Maliye Bakanlığı için 3,29 - DPT için ise 2,13 olarak gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda DPT planlamalarının şekli uygulamalar olduğu görüşüne katılmamakta, diğer iki kurum ise açık bir şekilde katılmaktadır.

H_{B29}: 5018 sayılı kanunla birlikte ödenek tavanlarının Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesi, bütçe sürecinin işleyişi için yerinde olmuştur.

Temel görevlerinin başında “iktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı planlamada ve politika hedeflerinin tayininde Bakanlar Kuruluna yardımcı olmak ve hazırlanacak kalkınma planları ile yıllık programları, Bakanlar Kuruluna sunulmadan önce, belirlenen amaçlara uygunluk ve yeterlik bakımından incelemek” olan Yüksek Planlama Kuruluna⁴³⁶ 5018 sayılı kanunla birlikte bütçe sürecinde önemli bir yer verilmiştir. Orta vadeli mali planın, “orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere,

⁴³⁶ Devlet Planlama Teşkilatı, 1994 Tarihli, Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK 540), İkinci Kısım, Birinci Bölüm, Madde 5/A.

gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içereceği” ve bunun da Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından Maliye Bakanlığı tarafından hazırlandıktan sonra karara bağlanacağı ve resmi gazetede yayımlanacağı hükmü getirilmiştir⁴³⁷.

Ayrıca 5018 sayılı kanunun 18.maddesinde “makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra” TBMM’ne sunulacağı belirtilmiştir. Ayrıca kurulun Başbakanın başkanlığında toplanması bütçe sürecinin güç kazanmasını sağlayacaktır. Bu bağlamda katılımcıların % 56,4’ü (92) YPK’nın sürecin içindeki yerini doğru bulmuştur.

Tablo 46: Ödenek Tavanlarının YPK Kararıyla Belirlenmesi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	6	3,7	17,2		
Katılmıyorum	22	13,5			
Kararsızım	38	23,3	23,3		
Katılıyorum	83	50,9	56,4		
Kesinlikle Katılıyorum	9	5,5			
Toplam	158	96,9	96,9		
Cevapsız	5	3,1	3,1		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
158	3,42	0,933	5,715	0,000	Kabul
X ² Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
0,778 (Üniversite-Maliye)					
0,003 (Üniversite-DPT)	36,428	0,000			Kabul
0,002 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 158; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

⁴³⁷ Maliye Bakanlığı Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hazırlama Süreci**, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/butce_hazirlama_takvimi.pdf, (Erişim: 05.01.2009).

Ödenek tavanlarının YPK kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesinin bütçe sürecinin işleyişi açısından yerinde olduğu katılımcılar tarafından büyük ölçüde kabul görmüştür. Hipotezde t değeri 5,715 ve sig. 0,000 olarak saptanmıştır.

H_{B30}: 5018 sayılı kanunla birlikte ödenek tavanlarının Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesi, bütçe sürecinin işleyişi için yerinde olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 36,428 ve asym.sig. (2-sided) 0,000 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Buna göre hipotez, makro mali disipline yönelik hipotezler ile ilgili oluşturulan 20 hipotez arasında kurumlararası görüş farklılığının olduğu bir hipotezdir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,778 (Üniversite-Maliye), sig. 0,003 (Üniversite-DPT), sig. 0,002 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Sonuçlar bize Üniversite ile Maliye Bakanlığı arasında görüş farklılığının bulunmadığını; DPT'nin ise diğer iki kurumdan görüş farklılığının olduğunu göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,37 - Maliye Bakanlığı; 3,33 - DPT; 4,13. Bu bağlamda her üç kurum da ödenek tavanlarının, YPK kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesini doğru bulmakla beraber, bu görüşe en çok katılan kurumun DPT olduğu gözlenmektedir. Her üç kurum arasında görüş farklılığı yoktur, sadece DPT hipoteze diğer iki kuruma göre daha çok katılmaktadır.

H_{B31}: Harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin⁴³⁸ aşırı harcama eğilimlerini azaltır.

Çok yıllık bütçe uygulamasıyla getirilen “gerçekçi bütçe tavanları sayesinde, sektörlere kaynak akışında tahmin edilebilir düzeyin daha yüksek olması” sağlanabilecektir. Çünkü bireyler gibi kurumların da harcama eğilimleri yüksektir.

⁴³⁸ Bingöl, “harcamacı kuruluşlar ifadesinin dezavantajlı bir genellemeyi yansıttığını” belirtmektedir. BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 200. Kanımca bu tespit yerindedir. Çünkü pek çok farklı amaç ve araçlara sahip olan kamu idarelerinin kendine özgü kurumsal yapısı ve ruhu bulunmaktadır.

Kurumlar harcama havuzundaki paylarını en üst seviyeye çıkarmak isterler. Bu durum aslında hiç şaşırtıcı değildir. İktisadi düşüncenin temeli fayda maksimizasyonuna dayanır. Ancak başkasının parasını başkası için harcayan kamu idarelerine bir harcama sınırı getirmek ise zorunludur. Araştırma bulguları yüksek oranda [% 68 (111)] kamu idarelerinin yapacakları harcamalara tavan getirilmesinin harcamacı birimlerin aşırı eğilimlerini azaltacağı görüşünü destekler niteliktedir.

Tablo 47: Harcama Tavanlarının Harcamacı Birimlerin Harcama Eğilimine Etkisi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,1	14,8		
Katılmıyorum	19	11,7			
Kararsızım	22	13,5	13,5		
Katılıyorum	100	61,3	68		
Kesinlikle Katılıyorum	11	6,7			
Toplam	157	96,3	96,3		
Cevapsız	6	3,7	3,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
157	3,59	0,906	8,197	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)		
-	2,224		0,973		Ret

Not: (i) n = 157; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Harcama tavanları ile ulaşılmak istenen amaç harcamacı birimlerin aşırı harcama eğilimlerini azaltmaktır. Burada önemli olan husus üst yöneticilerin etkili bir yönetim gerçekleştirebilmesi için desteklenmesi ve bir yıllık zaman dilimi ile kısıtlanmamasıdır⁴³⁹.

Bu bir yıllık zaman aralığında sıkışan yöneticilerin mali yılın başlangıcından önce verilen ödenekleri harcama sırasında acele ettikleri ve sonuçta kaynakların gereksiz yere harcanması durumu özellikle geleneksel bütçe sisteminde

⁴³⁹ Jack DIAMOND; “Budget System Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda”, **International Monetary Fund**, Occasional Paper, 245, Washington DC, 2006, s. 8.

görülmüştür⁴⁴⁰. Katılımcıların 5'li likert skalasında 3,59'luk ortalama değerle ile büyük ölçüde harcamalara tavan getirilmesine katıldığı gözlenmektedir. Yapılan test sonucunda t değeri 8,197 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{B32}: Harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin aşırı harcama eğilimlerini azaltığı hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde, pearson chi-square değeri 2,224 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,973 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,66 - Maliye Bakanlığı; 3,55 - DPT; 3,56. Buna göre her üç kurumun da görüşleri aynı yönde olup, harcamalara tavan getirilmesinin kurumların aşırı harcama eğilimlerini azaltacağı yönündedir.

H_{B33}: OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamaktadır.

Uygulamanın başlangıç noktası kuşkusuz teorik bilgiden geçmektedir. Teorik temelleri zayıf bir uygulama ile hiçbir zaman istenen sonuçlara tam anlamıyla ulaşılamayacaktır. Özellikle dünyadaki gelişmeleri yakından takip eden akademisyenlerin ilminden yararlanmak gerekmektedir. Bilim dünyası yapmış olduğu bilimsel yayınları çeşitli kanallar aracılığıyla kamuoyu ile paylaşmaktadır. Ancak Türkiye'de teorisyenler ile uygulayıcıların kesişme noktaları yeterli düzeyde değildir. İşbirliği gelişmiş ülkelere göre daha düşük kalmaktadır. Bu durum Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP ve DPT tarafından OVP'ye da yansıdığı düşünülmektedir. Yapılan plan toplantılarının bir kısmına özellikle konu ile ilgili çalışmalar yapan akademik çevrelerden görüş alınması, destek sağlanması yerinde olacaktır. Araştırma bulguları, yapılan planların hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmadığı görüşünü büyük ölçüde (% 52,8) doğrulamaktadır.

⁴⁴⁰ DIAMOND; 2006, y.a.g.e., s. 8.

Tablo 48: OVP ve OVMP'nin Hazırlanmasında Akademisyenlerden Yararlanma

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	9		5,5		20,8	
Katılmıyorum	25		15,3			
Kararsızım	36		22,1		22,1	
Katılıyorum	71		43,6		52,8	
Kesinlikle Katılıyorum	15		9,2			
Toplam	156		95,7		95,7	
Cevapsız	7		4,3		4,3	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
156	3,37	1,049	4,428	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	14,225		0,076		Ret	

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Akademisyen ve uygulayıcıların ortak görüş birliğine vardığı bir başka husus da OVMP ve OVP çalışmalarında işbirliği sürecinin yeterince gerçekleştirilememesidir. Buradaki sıkıntı kanımca iki taraflıdır. Taraflar işbirliğinin gerekliliğine inanmakta ancak yeterince gerçekleşmediği görüşünü paylaşmaktadırlar. Sonuçlarda aynı görüşte olan taraflar sorunun sebeplerinde, benzer düşüncede değildir. Hipotezimizde 5’li likert skalasında 3,37’lik bir değerlendirme ile büyük ölçüde katıldığı belirtilmektedir. Ayrıca t değeri 4,428 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{B34}: OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamakta olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde Pearson Chi-Square değeri 14,225 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,076 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,51 -

Maliye Bakanlığı; 3,36 - DPT; 3,00. Her üç kurumda aynı yönde düşünmekle birlikte, üniversite, diğer iki kuruma göre bütçe hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yararlanılmadığı görüşüne daha çok katılmaktadır.

H_{B35}: OVP ve OVMP'ların amacına uygun olarak ve özenle düzenlendiğini düşünmüyorum.

Uzun yıllardan beri tartışmaya konu olan kamu harcamalarının verimli ve etkili kullanılmadığı eleştirileri 5018 sayılı KMYKK ile getirilen düzenlemeler sayesinde büyük ölçüde giderilmeye çalışılmıştır. Birincil amacı “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak...”⁴⁴¹ olan 5018 sayılı KMYKK'nın en iyi şekilde uygulanması ortak bir arzudur.

OVP ve OVMP kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini etkileyecek ön önemli belgelerdir. Kamu harcamaları için başlangıç noktasıdır. Hatalı bir başlangıç gelecekte daha büyük sapmalara neden olacaktır. Bu nedenle bu planların amaçlarına uygun ve özenle yapılması gerekmektedir. Katılımcıların % 39,3'ü (64) planların amacına uygun ve özenle hazırlandığını düşünmemekle beraber, % 32,6 (53) aksi yönde görüş belirtmiştir. Katılımcıların % 23,3'ü (38) kararsızdır.

⁴⁴¹ 2003 tarihli 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu madde 1. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 10.01.2009).

Tablo 49: OVP ve OVMP'lerin Amacına Uygun Olarak ve Özenle Düzenlenmesi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	4	2,5	32,6			
Katılmıyorum	49	30,1				
Kararsızım	38	23,3	23,3			
Katılıyorum	59	36,2	39,3			
Kesinlikle Katılıyorum	5	3,1				
Toplam	155	95,1	95,1			
Cevapsız	8	4,9	4,9			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	3,08	0,964	1,000	0,319	Ret Kararsız	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,863 (Üniversite-Maliye)						
0,008 (Üniversite-DPT)	15,765		0,046	Kabul		
0,008 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Çalışmanın yapıldığı bu yıla kadar (2009) 4 kez yapılan OVP ve OVMP'nin amacına uygun olarak ve özenle hazırlandığı görüşü konusunda katılımcıların genel olarak 3,08 değerlendirme ile kararsızlık içinde oldukları görülmektedir. Ancak t değeri 1,000 ve sig. 0,319 gerçekleşerek hipotez reddedilmiştir. Bu durum, plan ve programı hazırlanmasında özellikle Maliye Bakanlığı ve DPT'ye güvenin olduğunu göstermektedir.

H_{B36}: OVP ve OVMP'lerin amacına uygun olarak ve özenle düzenlendiği ile ilgili olarak kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 15,765 ve asym.sig. (2-sided) 0,046 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Kurumlararası görüş farklılığının olduğu tespit edilmiştir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,863 (Üniversite-Maliye), sig. 0,008 (Üniversite-DPT), sig. 0,008 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Sonuçlar bize Maliye bilim insanları ile Maliye Bakanlığı yetkilileri arasında görüş farklılığının

bulunmadığını; DPT ile hem Üniversite hem de Maliye Bakanlığı ile görüş ayrılığının olduğunu göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,17 - Maliye Bakanlığı; 3,14 - DPT; 2,44. İlk iki kurum kararsız bir görüş sergilemesine rağmen; DPT, OVP ve OVMP'nin amacına uygun ve özenle hazırlandığı görüşüne daha yakın; diğer iki kurum ise daha uzak kalmaktadır.

H_{B37}: 5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları (SP) kullanılarak kalkınma planları (KP) ile yıllık bütçeler arasında bağ kurulmuştur.

Bazı yıllarda sekteye uğramakla birlikte, birincisi 1963 yılında hayata geçirilen kalkınma planlarının bugün 9.'uncusu (2007–2013) uygulanmaktadır⁴⁴². Yıllık bütçe uygulaması ise çok daha eski olmakla birlikte Cumhuriyet döneminin ilk bütçesi 1924 bütçesi'dir⁴⁴³. 1963 yılından bu zamana kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasında etkileşim söz konusu olmuştur. Ancak bu etkileşim zamanla aşınmış plan ve programların bütçe ile bağlantıları hemen hemen kopmuştur⁴⁴⁴. Bu durum Türk plancılığının temel bir özelliği⁴⁴⁵ olmuştur. Yeterli düzeyde olmayan bu bağlantı ve eksiklik 5018 sayılı kanunla birlikte OVP, OVMP ve strateji planları aracılığıyla giderilmeye çalışılmıştır. Yeni düzenlemede stratejik planlama ile bütçeleme süreci iç içe geçirilmiş ve bu yolla bütçeler ile plan ve politikalar arasındaki bağlantısı güçlendirilmek istenmiştir⁴⁴⁶. Nitekim politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında bağlantının stratejik planlamaya dayalı orta vadeli harcama sistemi ile sağlanabileceği⁴⁴⁷ düşüncesi yaygındır. Ancak yeni sistem içinde kalkınma planlarının yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir⁴⁴⁸.

Hipotezimizi araştırma bulguları da destekler niteliktedir. Katılımcıların % 46,6'sı (76) bu bağın kurulduğu görüşünü dile getirmişlerdir. Araştırmaya

⁴⁴² Devlet Planlama Teşkilatı, <http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3.>, (Erişim: 10.01.2009).

⁴⁴³ Kâmil TÜĞEN; **Devlet Bütçesi**, 7.Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, 2008, s. 18.

⁴⁴⁴ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 28, YILMAZ – SUSAM; 2005,a.g.t., s. 119.

⁴⁴⁵ Seriya SEZEN; **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama**; TODAİE, Ankara, 1999, s. 99.

⁴⁴⁶ YILMAZ; 2006, a.g.m., s. 153.

⁴⁴⁷ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 119.

⁴⁴⁸ BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 198.

katılanların % 20,9'u (34) ise kalkınma planları ile bütçe ilişkisinin henüz kurulmadığı yönündedir. Ancak Bakanlar Kurulu Kararı olan kalkınma planları ve yıllık programların; yasama organı kararı olan bütçeler arasındaki uyumun sağlanamayacağı yönünde eleştiriler⁴⁴⁹ göz ardı edilemez. Dikeç, bu uyumsuzluğun giderilmesi için “mali yılda yapılacak faaliyetlerin icra organı tarafından önerilmesi ve kabul edilmesi” gerektiğini belirtmektedir⁴⁵⁰. Ayrıca Dikeç, özellikle uyumsuzluğun koalisyon hükümetlerinde artacağını ve bunun tek yolunun bütçelerin onama ilkesine getirilecek sınırlamalar ile giderilebileceği düşüncesindedir⁴⁵¹.

Tablo 50: OVP, OVMP ve SP'lerin; KP'ler ile Yıllık Bütçeler Arasındaki Bağ

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,1	20,9		
Katılmıyorum	29	17,8			
Kararsızım	43	26,4	26,4		
Katılıyorum	70	42,9	46,6		
Kesinlikle Katılıyorum	6	3,7			
Toplam	153	93,9	93,9		
Cevapsız	10	6,1	6,1		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
153	3,28	0,928	3,746	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	9,559	0,297	Ret		

Not: (i) n = 153; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kesik ise, söz konusu kopukluğun “koalisyon hükümetlerinde detaylı analizleri de kapsayan “koalisyon anlaşmaları” ile giderilebileceği ve hükümet politikalarının orta vadeli planlara yansıtılabileceğini görüşündedir”⁴⁵². Kesik, sorunun çoğunluğu, iktidar partisinden oluşan komisyonların hükümetin uygulamaları ile bağdaşmayacak bir düşüncede ve eylemde olmayacağı kanaatini

⁴⁴⁹ Üstün DİKEÇ; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s. 75.

⁴⁵⁰ DİKEÇ; 2005, y.a.g.s., s. 75.

⁴⁵¹ DİKEÇ; 2005, y.a.g.s., s. 76.

⁴⁵² Ahmet KESİK; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s. 77.

taşımaktadır⁴⁵³. Aynı görüşü Aktan da “bütçe komisyonlarında hükümetten gelen bütçelerin şeklini, dengelerini alt üst edecek bir uygulamanın yaşanmayacağı”⁴⁵⁴ görüşüyle desteklemiştir. Ancak bu uyumsuzluğa sadece belgelerin geçireceği süreçler ve işlemler değil “zamanlaması ve içeriklerinin birbirleriyle tutarlılığı” da etkileyecektir⁴⁵⁵.

Araştırmaya katılan 153 katılımcınının 3,28’lik bir ortalama değer vererek hipotezde olumlu bir değerlendirme yapmışlardır. t- değeri 3,746 ve sig 0,000 olarak gerçekleşerek hipotez kabul edilmiştir.

H_{B38}: 5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları kullanılarak kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasında bağ kurduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Birçok ülkede bütçeleme sürecinde yaşanan temel sorun stratejik kararların çok önemsenmemesi ve sonucunda stratejik kuralların olmaması ancak bütçe uygulamasının katı ve merkezîyetçi bir yapılanma sergilemesidir⁴⁵⁶. Stratejik kararlara yeterince önem verilmemesi ise plan-program-bütçe ilişkisini negatif yönde etkileyecektir. Plan-program-bütçe bağlantısının kurulması büyük ölçüde uygulama ile sağlanacaktır. Yeni kanun somut mekanizmalara ve ayrıntılı düzenlemelere yer vermemiştir⁴⁵⁷. Nitekim Yılmaz, “plan-program-bütçe bağlantısının sağlanabilmesi için 5018 sayılı kanun öncesinde de (540 sayılı KHK’nın 28.md) yer aldığını ancak uygulamanın bu yönde gelişmediğini” belirtmektedir. Bu açıdan kurumlararası uyum önem taşımaktadır. Hipotezde pearson chi-square değeri 9,559 ve asym.sig. (2-sided) 0,297 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları kullanılarak kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasında bağ kurulmuştur” şeklinde test edilen

⁴⁵³ KESİK; 2005, y.a.g.s., s. 77.

⁴⁵⁴ Hasan Basri AKTAN; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, , 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s. 81.

⁴⁵⁵ SEZEN; 1999, a.g.e., s. 98.

⁴⁵⁶ Ahmet KESİK, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, ss.45-60.

⁴⁵⁷ YILMAZ; 2006, a.g.m., s. 154

hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum için de ortalama değerler birbirine yakın çok yakın çıkmış ve plan-bütçe ilişkisinde önemli ölçüde bağ olduğuna yönelik görüş ortaya koymuşlardır (Gruplara göre ortalama değerler: Üniversite; 3,23 - Maliye Bakanlığı; 3,32 - DPT; 3,25).

H_{B39}: Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulmuyorum.

İlk olarak Anglo-Sakson ve Avrupa ülkelerinde kurulan⁴⁵⁸ bağımsız idari otoriteler (BİO) bir diğer adıyla düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Türkiye’de özel kanunlarla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmışlardır. Bu kurumlar doğrudan vergi gelirleriyle finanse edilen kurumlar değildir. Bu kurumların kanunlarında “özel gelirler” öngörülmüştür. Bu özel gelirleriyle kendi bütçelerini oluştururlar⁴⁵⁹.

2003 yılında 5018 sayılı kanunla getirilen düzenleyici ve denetleyici kurumlara yönelik düzenlemeler o tarihten bu yana önemli değişikliklere maruz kalmıştır. O tarihte III sayılı cetvelde yer alan 10 adet üst kuruldan Şeker Kurumu ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu dışında aşağıda yer alan kurumlar kalmıştır.

- Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- Sermaye Piyasası Kurulu
- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Kamu İhale Kurumu
- Rekabet Kurumu
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu

“Ülkemizde bağımsız düzenleyici kurumların işlem ve kararlarının uygunluk denetimi esas olarak yargı yolu ile yapılmaktadır. Mali denetim ise 2006 yılına kadar

⁴⁵⁸ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 122.

⁴⁵⁹ M. Sait ARCAĞÖK; “Üçüncü Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s.197.

genel olarak merkezi yönetim bürokrasisi içindeki müfettiş-denetçiler tarafından yapılmaktaydı ve kurumların denetimi konusunda yeknesaklık bulunmamaktaydı. 2006 yılında 5018 sayılı kamu mali yönetim ve kontrol kanununun yürürlüğe girmesi ile Sayıştay tarafından yapılmaya başlanmıştır. 5018 sayılı Kanun ile bu Kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan kurumların, kanunun belli maddelerine tabii olduğu hüküm altına alınmıştır. Bu maddeler arasında kurumların iç ve dış denetimini düzenleyen maddeler de bulunmakta, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı kanunun 68. maddesi ile hüküm altına alınmaktadır⁴⁶⁰.

“Parlamentonun kanun ile düzenleme yetkisi verdiği ve yürütmenin üyelerini atadığı ve kamu erkine dayanarak düzenleme ve denetleme yapan ya da bu güce dayanarak diğer kamusal faaliyetleri yerine getiren kurumların kendilerine verilen yetki ve sorumluluk paralelinde hesap verebilir olmaları gerekmektedir. Milletvekili dokunulmazlığının dahi tartışma konusu olduğu günümüzde yürütmeye ait bir işlevi yerine getiren organların denetim dışı kalması düşünülemez⁴⁶¹. Bu durum siyasal süreç ve aktörlerin gözetiminde kamu bürokrasisince düzenlenmesine son verildiği ve teknokratizasyon sürecinin yaşandığının tipik bir göstergesidir⁴⁶².

Yukarıda değinildiği gibi düzenleyici ve denetleyici kurumlar (DDK) 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmuştur. Kanunun buradaki amacı bu kurumların özerklikleri ile mali özerklikleri arasında sıkı bir ilişki olduğu ve ancak bu şekilde özerkliklerinin korunabileceği yönündedir. Çalışmaya katılanların % 53,3’ü (87) bu kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulmamaktadır.

⁴⁶⁰ Selami ER; “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler,” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 68, s. 37.

⁴⁶¹ ER; y.a.g.m., s. 42.

⁴⁶² AKBEY; 2005, a.g.t., s. 182.

Tablo 51: DDK’ların Kanunun Sadece Bazı Hükümlerine Tabii Tutulması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	7		4,3		23,3	
Katılmıyorum	31		19,0			
Kararsızım	29		17,8		17,8	
Katılıyorum	62		38,0		53,3	
Kesinlikle Katılıyorum	25		15,3			
Toplam	154		94,5		94,5	
Cevapsız	9		5,5		5,5	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
154	3,44	1,120	4,821	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,025 (Üniversite-Maliye)						
0,294 (Üniversite-DPT)	17,193		0,028		Kabul	
0,864 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 154; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Yönetim özerkliklerinin mali özerklikleri oransal bir şekilde gerçekleşen düzenleyici ve denetleyici kurumların bu yapısı 5018 sayılı kanunla da korunmuştur. Ancak sağlanan bu özerk yapının da mali disiplinin sağlanmasında sakıncalar doğurabileceği göz ardı edilmemelidir. Nitekim araştırmaya katılanların büyük oranda özerk bu kurumların yasanın sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulmadığı gözlenmektedir. Nitekim katılımcılar 3,44’lük bir değerlendirme yaparak bu görüşe katıldıklarını beyan etmişlerdir. Araştırma sonucuna göre hipotezimizin t değeri 4,821 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{B40}: Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulunmadığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 17,193 ve asym.sig. (2-sided) 0,028 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Hipotezde kurumlararası görüş farklılığı bulunmakla birlikte, hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır.

Independent sample test sonucuna göre sig. .0,025 (Üniversite-Maliye), sig. 0,294 (Üniversite-DPT), sig. 0,294 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversite ile Maliye Bakanlığı arasında görüş farklılığının olduğunu, Maliye ve DPT arasında ise görüş farklılığının bulunmadığını göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,17- Maliye Bakanlığı; 3,59- DPT; 3,53. Buna göre Maliye ve DPT'nin büyük ölçüde söz konusu bağımsız üst kurulların kanunun bazı maddelerinden istisna edilmesini doğru bulmadığını, maliye öğretim elemanlarının ise kararsız bir görüş sergilediği gözlenmektedir.

3.3.8.5. Harcama Öncelikleri ve Tahsisine İlişkin Hipotezler

Türkiye’de orta vadeli harcama sistemine geçilmesinde etkili olan bir diğer önemli neden ise harcama önceliklerinin doğru bir şekilde saptanamaması ve sonucunda kaynak tahsisinde etkinliğin gerçekleştirilememesidir. Özellikle geleneksel bütçe sisteminin sınırlı kaynaklar yerine, ihtiyaç sistemine dayalı olması ve bu yüzden sektörlere kaynak akışının belirsiz ve hizmet üretiminin etkinliğinin düşük gerçekleşmesine neden olması çok yıllık bütçe anlayışının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. Kamu kaynaklarının kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasına göre dağıtılmaması, kaynakların verimli ve etkin bir şekilde kullanımında sorunlar yaşanmaktadır. Kamu idareleri ne yazık ki düşük bir verimlilikte hizmetlerini yürütmeye çalışmaktadırlar. Bu sıkıntıların üstüne bir de kamu idarelerine yönelik kaynak tahsisinde zaman zaman yaşanan politik ayrımcılığı da katmak gerekmektedir.

H_{C1}: Kamu kaynaklarının kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır.

Bilindiği gibi, bütçenin birlik ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içinde toplanması demektir⁴⁶³. Tek bir havuzda toplanan gelirler kurumların ihtiyaçlarına göre, bütçeler aracılığıyla dağıtılmaktadır. Bu dağıtımda kurumların

⁴⁶³ TÜĞEN; a.g.e., s. 39.

devlete kazandırdıkları gelirlerden ziyade ihtiyaçlarına bakılmaktadır. Yani çok kazanan kuruma daha çok gelir verilme gibi bir anlayış yoktur. Ancak daha önce de değinildiği gibi “önem ve öncelik sırasının” kimde olduğuna yönelik karar, görece değişebilmekte ve kararı etkileyen çeşitli faktörler devreye girebilmektedir. Kamu kaynaklarını dağıtmada adil olma arzusu ile gerek siyasi gerekse siyaset dışı etkiler karar verici mercilere çeşitli paradokslar yaşatabilmektedir. Bu çok bilinmeyenli denklemi çözücü mekanizmaların getirilmesi, tarafsızlığın ve adaletin sağlanması gerekmektedir. Kamu kaynaklarının kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla dağıtıldığına inanmayanların çalışmada % 53,3 (87) gibi bir oranda gerçekleşmiştir.

Tablo 52: Kamu Kaynaklarının Tahsisi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	25	15,3	53,3		
Katılmıyorum	62	38,0			
Kararsızım	40	24,5	24,5		
Katılıyorum	25	15,3	17,8		
Kesinlikle Katılıyorum	4	2,5			
Toplam	156	95,7	95,7		
Cevapsız	7	4,3	4,3		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
156	2,49	1,025	-6,168	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	1,638	0,990	Ret		

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bazı kamu kurumlarına zaman zaman yaptıkları işin niteliğinden dolayı verilen ödeneklerde ayrımcılık yapılması zorunluluğu doğabilecektir. Ayrımcılık zaman zaman olağanüstü koşullar olarak nitelendirilebilen ve yasal zorunluluktan kaynaklanabileceği gibi yasal olmakla beraber örtülü yollarla da uygulanabilir. Ancak hipotez istisnai durumların dışında kalan olağan hallerdeki öncelik sırasını test etmek amacıyla ele alınmış ve t değeri -6,168 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir. Katılımcılar 2,49'luk bir ortalama değerle ile hipoteze katılmayarak

reddetmişlerdir. Bu bağlamda “kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmadığı” görüşü egemendir.

H_{C2}: Kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmakta olduğu görüşü yönünde kurumlararası farklılık vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 1,638 ve asym.sig. (2-sided) 0,990 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, yani üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Görüşlerini yönü ise her üç kurum için de kaynak dağılımının ihtiyaca göre yapılmadığı şeklindedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri birbirine yakın bir şekilde; Üniversite; 2,42 - Maliye Bakanlığı; 2,55 - DPT; 2,50 olarak gerçekleşmiştir.

H_{C3}: Açıklanan ekonomik ve mali veriler güvenilirdir.

Türkiye’de kamu kurumları yıl içinde ve yıl sonunda pek çok ekonomik ve mali veri üretmekte ve açıklamaktadır. Geçmiş verilere ulaşmada bazı sorunlar olsa da son dönemlerde büyük ölçüde bu sıkıntıların giderildiği gözlenmektedir. Ancak açıklanan ekonomik ve mali veriler ne derece güvenilirdir? Bu soruya katılımcıların % 36,2’lik (59) güvenilir olmadığını, % 27,6’lık (45) kesim kararsız olduğunu ve % 31,2’lik (51) kesim ise güvenilir olduğu yönde fikir beyan etmiştir. Kanımca kararsızların da güven eksikliği olduğu yönünde değerlendirilmesi gerektiği şeklindedir. Bu bağlamda mali verilerin güvenilir olduğunu söylemek doğru bir tespit olmayacaktır.

Tablo 53: Ekonomik ve Mali Verilerin Güvenilirliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	21	12,9	36,2			
Katılmıyorum	38	23,3				
Kararsızım	45	27,6	27,6			
Katılıyorum	48	29,4	31,2			
Kesinlikle Katılıyorum	3	1,8				
Toplam	155	95,1	95,1			
Cevapsız	8	4,9	4,9			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	2,83	1,074	-1,944	0,054	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)	Ret		
-	14,377		0,072	Ret		

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kamu harcama yönetiminin amaçlarına ulaşmasında ekonomik ve mali verilerin doğruluğu ve söz konusu verilere karşı oluşacak güven duygusu önemli bir unsurdur. Kamu idarecilerinin ve teorileri ile uygulamaya ışık tutacak bilim camiasının harcama yönetiminde oluşacak sorunlar ile mücadelenin sağlanmasında doğru teşhis ve tedavileri ancak sağlam veriler ile oluşabilecektir. Hipotezimizde % 95 anlamlılık düzeyinde sig. 0,54 gerçekleşerek reddedildiği, yani açıklanan ekonomik ve mali verilere karşı güvenin olmadığı yönünde kanaat oluşmuştur. Hipotezde t değeri -1,944 olarak gerçekleşmiştir. Katılımcılar 5’li likert skalasında 2,83’lük ortalama değerle ile hipoteze katılmadıkları yönünde görüş bildirmişlerdir.

H_{C4}: Açıklanan ekonomik ve mali verilerin güvenilir olduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 14,377 ve asym.sig. (2-sided) 0,072 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “açıklanan ekonomik ve mali veriler güvenilir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, yani üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Kurumların hipoteze yönelik

olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite, 2,47 - Maliye Bakanlığı, 2,98 - DPT, 3,38. İstatistiksel olarak büyük bir farklılık olmamasına rağmen DPT'nin ekonomik verilerin güvenilirliğine inancı diğer iki kuruma göre daha yüksek çıkmıştır. Akademik personelin ise daha az güven duyduğu gözlenmektedir.

H_{C5}: Merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğunu düşünüyorum.

Kamu kaynaklarının yukarıda bahsedilen “önem ve öncelik esasına” göre dağıtılmasında yeterli bilgi ve belgenin karar verici konumunda bulunan merkezi yönetim birimleri tarafından sahip olunması ile gerçekleşebilecektir. Veri toplama ve bu verilere yönelik değerlendirmeler yapmaya ise; uygulanan muhasebe sistemi başta olmak üzere, kurum içindeki personelin eğitim durumu, kurumların sahip oldukları teknolojiler, merkezi idare ile merkez dışı idareler arasındaki iletişim, kırtasiyeciliğin etkisi gibi pek çok faktör etkide bulunabilecektir. Özellikle yukarıda incelenen örnek ülke uygulamalarında da görüldüğü şekliyle 2004 yılında tahakkuk esaslı muhasebe sistemine ve analitik bütçe sınıflandırılması ile birlikte geçiş kamu idarelerinin daha fazla bilgi üretmesi saęlanmıřtır⁴⁶⁴. Nitekim uluslararası kuruluşlarda bu sistemin kamu idarelerinde etkinliği, verimliliği, saydamlığı ve hesap verilebilirliği sağlayacağı düşünöncesindedir⁴⁶⁵. Ayrıca muhasebe sistemi miktar bilgilerinin de eklenmesi ve ayniyat takibinin de bu sistem üzerinden izlenmesi güvenilir ve gerekli bilgi üretimini arttırmıřtır⁴⁶⁶.

Ancak mevcut durumda çalışmaya katılanların merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olup olmadıkları sorusuna % 40,5 (66) oranla “yeterli bilgi ve belgeye olmadıkları” yönünde görüş beyan ettikleri gözlenmiştir. Bu sonuca, getirilen düzenlemelerle oluşturulan standartların henüz tam olarak uygulanmadığından

⁴⁶⁴ ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 70.

⁴⁶⁵ KERİMOğLU; 2006, a.g.m., s. 97.

⁴⁶⁶ ERÜZ; 2005, a.g.t., s.70.

kaynaklandığı şeklinde bir eleştiri yapmak mümkündür⁴⁶⁷. Kararsızların oranı % 23,3 (38) iken olumlu görüş beyan edenlerin oranı % 31,9 (46) olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 54: Merkezi Yönetimin İdareler Hakkındaki Bilgi Düzeyi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	8	4,9	40,5		
Katılmıyorum	58	35,6			
Kararsızım	38	23,3	23,3		
Katılıyorum	46	28,2	31,9		
Kesinlikle Katılıyorum	6	3,7			
Toplam	156	95,7	95,7		
Cevapsız	7	4,3	4,3		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
156	2,90	1,011	-1,267	0,207	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test: -p- (Sig)	Pearson Chi-Square	-p- (Sig) (2-sided)	Sonuç		
0,162 (Üniversite-Maliye)					
0,002 (Üniversite-DPT)	21,854	0,005			Kabul
0,023 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Etkin bir kaynak yönetim planlaması yeterli, doğru ve nitelikli bilgilerin karar vericiler tarafından sahip olunması ile gerçekleşebilecektir. Ancak Türkiye’de kamu idarelerinin geçmiş yıllara ait veri toplama anlayışı henüz yerleşmemiştir. Bu anlayışı ise “uluslararası kuruluşlara mali istatistikler ve raporlama oluşturma gayretleriyle”⁴⁶⁸ değiştiği gözlenmektedir. Geçmiş yıllara ait harcama verilerinin en alt birimden en üst birime kadar dosyalanması, gelecek yıllara ait öngörülerini çok daha doğru yapma olasılığını arttıracaktır. Bu bağlamda araştırmaya katılanların da merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğunu düşünmedikleri saptanmış ve 5’li likert skalasında 2,90’lık bir değerlendirme yaptıkları gözlenmiştir. Sonuçta hipotez % 95 anlamlılık düzeyinde sig. 0,207 gerçekleşerek reddedilmiştir. Hipotezde t değeri -1,267 olarak gerçekleşmiştir.

⁴⁶⁷ KERİMOĞLU; 2006, a.g.m., s. 107.

⁴⁶⁸ KERİMOĞLU; 2006, a.g.m., s. 101.

H_{C6}: Merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğunu düşünüyorum.

Hipotezde pearson chi-square değeri 21,854 ve asym.sig. (2-sided) 0,005 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Buna göre hipotez, harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezler ile ilgili oluşturulan 14 hipotez arasında kurumlararası görüş farklılığının olduğu bir hipotezdir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (indipendent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,162 (Üniversite-Maliye), sig. 0,002 (Üniversite-DPT), sig. 0,023 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize Üniversite-Maliye arasında görüş farklılığının olmadığını; Üniversite-DPT ve Maliye-DPT arasında görüş farklılığının olduğunu göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri de şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 2,68 - Maliye Bakanlığı; 2,92 - DPT; 3,56. Buna göre merkezi mali yönetimin kaynak tahsisi yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olmadığı görüşüne diğer iki kurumdan farklı olarak en çok DPT yetkililerinin katıldığı gözlenmektedir. Maliye bilim insanları ve Maliye Bakanlığı yetkilileri ise merkezi yönetimin diğer kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğu görüşüne ise daha çok katılmaktadırlar.

H_{C7}: Kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığını düşünüyorum.

Kamu yönetiminin ancak yasa, tüzük, yönetmelik vb. düzenlemeler aracılığıyla gerçekleştirileceği mutlaklıdır. Bazıları çok geniş düzenlemeler kapsarken bazıları ise çok daha özel alanları içermektedir. Ancak yapılan bu düzenleyici işlemlerin amaçları ile çelişerek kimi zaman birbiri ile çelişen, anlaşılması güç durumlar oluşturabilmektedir. Hatta bu durum zaman zaman işin uzmanlarını bile zorlayabilmektedir. Gelir mevzuatı kadar olmasa da harcama mevzuatı için de bu durumun zaman zaman geçerli olduğu görülmektedir. Araştırma bulgularına göre, harcama mevzuatının açıklıktan, basitlikten ve sadelikten uzak olduğunu düşünenlerin oranı (% 54,6) bir hayli yüksektir.

Tablo 55: Harcama Mevzuatının Anlaşılabilirliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	5		3,1		30,1	
Katılmıyorum	44		27,0			
Kararsızım	17		10,4		10,4	
Katılıyorum	77		47,2		54,6	
Kesinlikle Katılıyorum	12		7,4			
Toplam	155		95,1		95,1	
Cevapsız	8		4,9		4,9	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	3,30	1,065	3,544	0,001	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)	Sonuç	
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)	Ret	
-		14,562		0,068	Ret	

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Katılımcıların büyük bir çoğunlukla kabul ettiği bir diğer hipotez “kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığı” yönünde sorulan hipotezdir. Kamu düzeninin sağlanmasında en temel araçlar olan yasa vb. düzenlemelerin sadeliği, uygulayıcıların görevlerini yapmalarını kolaylaştıracaktır. Ancak hem uygulayıcıların hem de teorisyenlerin kamu harcama sisteminde uygulanan mevzuatın açık, basit ve sade olmadığı kanaatini taşıdığı gözlenmektedir. Hipotezde t değeri 3,544 ve sig. 0,001 olarak saptanmış ve katılımcılar hipoteze 3,16’lık bir değerlendirme ile katılmadıklarını belirtmişlerdir.

H_{C8}: Kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığı hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 14,562 ve asym.sig. (2-sided) 0,068 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığını düşünüyorum” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir;

Üniversite; 3,45 - Maliye Bakanlığı; 3,15 - DPT; 3,63. Buna göre her üç kurum da harcama mevzuatının sade olmadığı görüşünde birleşmektedir.

H_{C9}: Kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterleri göz önüne alınmaktadır.

Performans ölçümü bir kurumun önceden belirlenen amaçlara ve hedeflere göre ortaya çıkan ürünleri, hizmetleri ve/veya sonuçları birlikte değerlendirmesine yönelik analitik bir süreçtir. Daha teknik bir ifadeyle, bir kurumun kullandığı kaynakları, ürettiği ürünleri ve hizmetleri, elde ettiği sonuçları takip etmesi için düzenli ve sistematik biçimde veri toplamış, bunları analiz etmesi ve raporlaması süreci olarak tanımlanmaktadır⁴⁶⁹. Her kurumun elde ettiği çıktılarda farklılıklar olabilecektir. Ama mutlaka kullandığı girdiler ile bir sonuç elde etmek durumundadırlar. Bahsedilen girdi/çıktı oranı ödenek tahsisinde belirleyici olmaktadır. Burada temel sorun bazı kurumlarda performans yönetiminin ve ölçümünün kolayca yapılamayacağı ve yapılabilsen bile idarelerin yürütmekte oldukları kamu hizmetlerinin detaylı bir şekilde kamuoyuyla paylaşma arzusunda olmamasıdır⁴⁷⁰. Çünkü bazı kurumların yapmış olduğu faaliyetlerinin çıktısı olmayacağı gibi sonucu da tespit edilemeyecektir⁴⁷¹. Özellikle 1980’lerden itibaren pek çok gelişmekte olan ülkede uygulanmaya başlayan “performans esaslı bütçeleme sistemine” Türk mali yönetiminde 2006 yılından itibaren uygulamaya geçilmiştir. Bu sistemle birlikte, performans bilgileri bütçe belgelerine dahil edilmekte veya çıktı ve sonuçlara göre ödenekler sınıflandırılmaktadır⁴⁷².

Çalışmada performans kriterlerinin (ölçütlerinin) kamu kurumlarına ödenek tahsisinde göz önüne alınıp alınmadığına katılımcıların % 64,2’lik (104) bölümü “alınmadığı” yönünde görüş beyan etmiştir. Türkiye’de kamu kurumları için

⁴⁶⁹ Sacit YÖRÜKER - Levent KARABEYLİ - Safiye KAYA - Baran ÖZEREN; **Sayıştay’ın Performansının Ölçümüne İlişkin Öneri Raporu**, Sayıştay, Şubat 2002, s. 6.

⁴⁷⁰ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 141 ve Coşkun Can AKTAN; “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği Eleştirel Bir Perspektif” **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006, s. 325.

⁴⁷¹ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 35.

⁴⁷² ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 62.

performans ölçümü ve buna yönelik ölçütlerinin oluşturulmadığı gözlenmektedir. Bazı pilot bölgelerde⁴⁷³ çeşitli uygulamalara girişilmiş fakat istenen düzeyde yerleştirilememiştir.

Tablo 56: Kamu Kurumlarına Ödenek Tahsisinde Performans Kriteri

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	31		19,0		64,2	
Katılmıyorum	73		44,8			
Kararsızım	26		16,0		16,0	
Katılıyorum	23		14,1		15,3	
Kesinlikle Katılıyorum	2		1,2			
Toplam	155		95,1		95,1	
Cevapsız	8		4,9		4,9	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)		Sonuç
155	2,30	0,996	-8,710	0,000		Ret Katılmıyor
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)		
-		9,182		0,327		Ret

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bireyler gibi kamu kurumlarının da makro ölçekte performans sergiledikleri ve ölçülebilen bu performansa göre ödeneklerin değerlendirilmesi “kurumlararası rekabetin hizmet kalitesini arttıracak” mantığıyla değerlendirilmesi yerinde olabilecektir. Ancak mevcut durumun araştırmaya katılanlar tarafından böyle olmadığı düşüncesinde olduğu gözlenmektedir. Buna göre katılımcılar 5’li likert skalasında 2,30’luk bir ortalama değerlendirme yapmış ve büyük ölçüde “kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterlerinin göz önüne alınmadığı” düşüncesindedirler. Hipotezde t değeri -8,710 ve sig. 0,000 olarak saptanmıştır.

H_{C10}: Kamu kurumlarının ödenek tahsisinde performans kriterlerinin göz önüne alınmakta olduğu hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

⁴⁷³ Söz konusu pilot bölgedeki çalışmalar Maliye Bakanlığınca “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi” kapsamında 2001 yılında belirlenmiş ve 2003–2007 yıllarını kapsayacak şekilde performans planları hazırlanmıştır. ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 63.

5018 sayılı KMYKK'nın 9'uncu maddesinde ele alınan performans esaslı bütçeleme dünya uygulamalarına bakıldığında “stratejik plana dayalı modeller” içinde değerlendirilebilir⁴⁷⁴. İlgili kanuna göre sistem üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur. Bu yapı orta ve uzun vadeli stratejik plan ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek ve bütçeye dayanak oluşturmak üzere yıllık performans programı hazırlanmasını⁴⁷⁵ ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak yıllık faaliyet raporu ile raporlanmasını öngörmektedir⁴⁷⁶. Dolayısıyla sistemin işlerliğinin niteliği stratejik planlardan sorumlu DPT ile performans esaslı bütçeden sorumlu Maliye Bakanlığı arasındaki uyuma bağlı olmaktadır. Nitekim idare faaliyet raporlarının dayanağını performans programları oluşturmaktadır⁴⁷⁷.

Bu bağlamda hipotezde Pearson Chi-Square değeri 9,182 ve Asym.Sig. (2-sided) 0,327 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterleri göz önüne alınmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, yani üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 2,44 - Maliye Bakanlığı; 2,33 - DPT, 1,75. Buna göre her üç kurumun yetkilileri kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterinin dikkate alınmadığı görüşündedir.

H_{C11}: Kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamaktadır.

5018 sayılı KMYKK bütçe sürecinde önemli değişiklikler getirmiştir. Söz konusu kanunun 9.maddesinde “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve

⁴⁷⁴ Bu modeller konusunda ayrıntılı bilgiler için bkz. ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 63.

⁴⁷⁵ Altı aşamalı performans programının hazırlanma süreci:

Stratejik Amaç ve Hedefler→Performans Hedefleri→Faaliyet ve Projeler→Kaynak ihtiyacı→Performans Göstergeleri→Performans Programı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**, Pilot Kurumlar İçin Taslak, Aralık 2004, s.14.

⁴⁷⁶ ERÜZ; 2005, a.g.t., s. 64.

⁴⁷⁷ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 147.

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 hazırlayacakları...” ve bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlayacakları” belirtilmiştir. Kanun sonrası geçen üç yıllık süreçte katılımcıların büyük bölümü (% 62) kamu kurumlarının bütçe tekliflerini gerçekçi olarak hazırlamadığı yönde düşünülmektedir. Kanunla getirilen düzenlemelerin uluslararası standartlara uygunluğu gözlenmekle beraber, bütçelerin gerçekçi hazırlanmadığı yönündeki görüşün bu düzeyde yüksek ölçüde gerçekleşmesi dikkat çekicidir.

Tablo 57: Bütçe Tekliflerinin Gerçekçiliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	27		16,6		62	
Katılmıyorum	74		45,4			
Kararsızım	34		20,9		20,9	
Katılıyorum	18		11,0		11,6	
Kesinlikle Katılıyorum	1		,6			
Toplam	154		94,5		94,5	
Cevapsız	9		5,5		5,5	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)		Sonuç
154	2,30	0,916	-9,505	0,000		Ret Katılmıyorum
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)		
-		12,611		0,126		Ret

Not: (i) n = 154; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bütçe sürecinin ilk ve en önemli aşamalarından biri kamu kurumlarının bütçe tekliflerini hazırlamaları ile başlamaktadır. Ancak Türkiye’de yerleşmiş “kötü bir mali kültür” olarak nitelendirilebilecek, “tekliflerin merkezi mali yönetim tarafından azaltılacağı beklentisi ile muhtemel harcamaları gerçeğinin üstünde gösterme çabası” bulunmaktadır. Bu anlayışın çıkış noktalarının bir an önce bertaraf edilmesi mali yönetim sistemimizin geleceği açısından zorunludur. Katılımcılar “kamu kurumlarının bütçe tekliflerini gerçekçi” hazırlamadığı yönünde büyük ölçüde hem fikir olduğu gözlenmektedir. Hipotezde t değeri -9,505 ve sig. 0,000 olarak

gerçekleşmiş ve 5'li likert skalasında 2,30'luk bir değerlendirme ile "katılmadığı" yönünde görüş ağırlığını korumuştur.

H_{C12}: Kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamakta olduğu yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 12,611 ve Asym.sig. (2-sided) 0,126 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda "kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamaktadır" şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, yani üç kurumda aynı yönde düşünülmektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 2,38 - Maliye Bakanlığı; 2,34 - DPT; 1,69. Buna göre her üç kurumun görüşü de ödenek tahsisinde performans kriterinin yapılmadığı yönündedir. İstatistiksel olarak büyük bir fark olmamakla birlikte DPT, diğer iki kuruma göre bütçe tekliflerinin gerçekçi olmadığı düşüncesine daha fazla sahiptir.

H_{C13}: Merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak dağılımı bu idarelerin görevleri ile uyumlu değildir.

Kamu idarelerinin temel amacı vatandaşlarının daha iyi koşullarda hizmet almasını ve kaliteli yaşam seviyesini yakalamasıdır. Bu ise kamu idarelerinin kalite odaklı hizmet anlayışına⁴⁷⁸ sahip olmasını gerektirir. Ancak iyi bir hizmet sunmak için merkezi, merkez dışı ve yerel idarelere yeterli düzeyde kaynağın aktarılması gerekmektedir. Verilen sorumluluğun (görevin) gelir ile orantılı olması gerekmektedir.

Türkiye'de kaynak tahsisinin etkin bir şekilde gerçekleştirilememesinin çeşitli unsurları bulunmaktadır. Özellikle sorunun siyasi boyutu mali boyutunun üzerine çıkmaktadır. Çalışmaya katılanlar da % 45,4 (74) oranla merkezi idare ile

⁴⁷⁸ AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 26.

yerel idare arasındaki kaynak dağılımının bu idarelerin görevleri ile uyumlu olmadığı görüşünü desteklemektedirler.

Tablo 58: Merkezi İdare ile Yerel İdare Arasındaki Kaynak Dağılımı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	4	2,5	16		
Katılmıyorum	22	13,5			
Kararsızım	51	31,3	31,3		
Katılıyorum	56	34,4	45,4		
Kesinlikle Katılıyorum	18	11,0			
Toplam	151	92,6	92,6		
Cevapsız	12	7,4	7,4		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
151	3,41	0,968	5,212	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
0,002 (Üniversite-Maliye)					
0,101 (Üniversite-DPT)	17,521	0,025	Kabul		
0,863 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 151; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Nitekim hipotez harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin oluşturulan 14 hipotezden araştırmaya katılanların üzerinde en çok görüş birliği sağlanan olmuştur. Katılımcılar hipotezi kabul ederek, 5’li likert skalasında 3,41’lik bir değerlendirme yapmışlardır. Hipotezde t değeri 5,212 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{C14}: Merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak dağılımı bu idarelerin görevleri ile uyumlu olmadığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 17,521 ve asym.sig. (2-sided) 0,025 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Kurumlararası görüş farklılığı bulunmaktadır. Hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,002 (Üniversite-Maliye), sig. 0,101 (Üniversite-DPT), sig. 0,863 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Sonuçlar üniversite ile sadece maliye

arasında görüş farklılığı olduğunu; üniversite-DPT arasında ve Maliye-DPT arasında görüş farklılığı bulunmadığını göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir; Üniversite; 3,76 - Maliye Bakanlığı; 3,22 - DPT; 3,27. Her üç kurum da kaynak tahsisinin idarelerin görevleri ile uyumsuz olduğunu düşünmekle birlikte, Üniversitenin diğer iki kuruma göre hipoteze daha fazla katıldığı gözlenmektedir.

H_{C15}: Kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık yapılmaktadır.

Politik ayrımcılık kamu idarelerine (merkezi, merkez dışı ve yerel idareler) yönelik harcama önceliklerinin belirlenmesinde ve tahsisine yönelik olumsuz yönde etki eden faktörlerden biridir. Katılımcıların kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık % 38,7 (63) yapıldığını düşünmektedir. Politik ayrımcılığın varlığına yönelik % 30,7 oranında kararsızlık gözlenmektedir.

Tablo 59: Kaynak Tahsisinde Kamu İdarelerine Yönelik Politik Ayrımcılık

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	12	7,4	24		
Katılmıyorum	27	16,6			
Kararsızım	50	30,7	30,7		
Katılıyorum	51	31,3	38,7		
Kesinlikle Katılıyorum	12	7,4			
Toplam	152	93,3	93,3		
Cevapsız	11	6,7	6,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
152	3,16	1,062	1,834	0,069	Ret Kararsız
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
0,008(Üniversite-Maliye)					
0,003 (Üniversite-DPT)	17,285	0,027	Kabul		
0,146 (Maliye-DPT)					

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bütçeler aracılığıyla her yıl düzenli olarak kamu idarelerine kaynak aktarılmaktadır. Ancak zaman zaman bazı kamu idarelerinin bütçeden daha fazla pay alma arzusu ve/veya merkezi yönetimin değişen siyasi yönetimle birlikte bazı kamu idarelerini kayırma kaygısı içinde olduğu gözlenebilmektedir. Kamu idarelerinin faydalarını maksimuma çıkarma arzusu içinde olmaları doğal karşılansa bile pek çok idarenin “kaynak tahsisindeki adaletsizlik” karşısında yönetim şevki azalacaktır. Kaynak tahsisinde adaletsizliğe zaman zaman bir “devlet politikası” şeklinde de başvurulduğu gözlenebilmektedir. Bu politikaya özellikle terörün insan kaynaklarını temin ettiği bölgelerde başvurulmaktadır. Söz konusu bölgelerin merkezi bütçeye katkıları çok kısıtlı olduğu halde merkezi bütçeden aldığı payın önemli miktarlara ulaştığı bilinmektedir. Kamu idarelerinde kaynak tahsisinde politik ayrımcılığın yapılıp yapılmadığına yönelik oluşturulan hipotezde sig. 0,069 gerçekleşmiş % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Ancak 5’li likert skalasında katılımcılar 3,16’lık bir değerlendirmede bulunmuşlar yani “kararsız” olduklarını belirtmişlerdir. Hipotezde t değeri 1,184 olarak gerçekleşmiştir.

H_{C16}: Kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık yapılmakta olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 17,285 ve asym.sig. (2-sided) 0,027 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Buna göre hipotez, harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezler ile ilgili oluşturulan 14 hipotez arasında kurumlararası görüş farklılığının olduğu bir hipotezdir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (indipendent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,008 (Üniversite-Maliye), sig. 0,003 (Üniversite-DPT), sig. 0,146 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar üniversite ile hem maliye hem DPT arasında görüş farklılığı olduğunu, Maliye ve DPT arasında ise farklılık bulunmadığını göstermektedir. Kurumların hipoteze yönelik olarak ortalama değerleri şu şekilde gerçekleşmiştir: Üniversite; 3,53 - Maliye Bakanlığı; 3,04 - DPT; 2,63. Buna göre Maliye Bakanlığı kararsız bir tavır sergilerken ve DPT kaynak tahsisinde politik

ayrımcılık olmadığını düşünmektedir. Maliye bölümü öğretim elemanlarının görüşü ise büyük oranda kaynak tahsisinde politik ayrımcılık olduğu yönündedir.

H_{C17}: Bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, sivil toplum kuruluşları (STK), işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmaktadır.

Devlet, ülke adı verilen belirli bir toprak üzerinde yaşayan insan topluluklarının bir egemenlik anlayışı ve hukuku içinde bir siyasi iktidar altında örgütlenmesidir. Bu örgütlenmeler içinde de aynı insanlar tarafından oluşturulan iş çevresi, STK'lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri farklı iç ve dış paydaşlar da mevcuttur. Bu en büyük siyasi iktidarın gelir ve gider kalemlerinin bileşimini oluşturan bütçelerinin etki alanı da bu derece güçlü olacaktır. Planlama sürecinde katılımcılık hem bir araç hem de amaçtır⁴⁷⁹. Bütçelerin de mali planlar olduğu ve hatta planlamanın çok ötesine geçtiği düşünülür ise katılımcılığın bu dokümanlara önemli bir nitelik katacağı ortadadır. Kamu bütçelerinin hazırlık aşamasında etki alanında kalan iç ve dış paydaşlarla fikir birliğinde bulunmak, bütçelerin etkilerini toplumsal mutabakat ile hazırlanarak olumlu yöne çevirmek mümkündür. Çalışmada katılımcıların büyük çoğunluğu (% 73,6) bütçelerin katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, STK'lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) birlikte hazırlanmadığı görüşündedirler.

⁴⁷⁹ BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 200.

Tablo 60: Bütçelerin Katılımcı Yöntemlerle Hazırlanması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	28		17,2		73,6	
Katılmıyorum	92		56,4			
Kararsızım	25		15,3		15,3	
Katılıyorum	8		4,9		6,1	
Kesinlikle Katılıyorum	2		1,2			
Toplam	155		95,1		95,1	
Cevapsız	8		4,9		4,9	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	2,12	0,809	-13,511	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	6,734		0,566		Ret	

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Anketin 3’üncü grubunda oluşturulan harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezlerin “en az katılanı” bütçelerin katılımcı şekilde oluşturulmadığı yönünde oluşturulandır. Araştırmaya katılanlar 5’li likert skalasında 2,12’lik bir değerlendirme yapmışlar ve hipotezi reddetmişlerdir. Hipotezde t değeri -13,511 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir. 5018 sayılı KMYKK’da “katılımcı” ifadesine sadece ilgili kanunun 9’uncu maddesinde stratejik planların hazırlanması sırasında stratejik planlamalar kastedilerek katılımcı yöntemlerle hazırlanan plan... şeklinde ifade edilmiştir. Kanunun başka bir metninde ifadeye yer verilmemiştir.

H_{C18}: Bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, STK’lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmakta olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 6,734 ve asym.sig. (2-sided) 0,566 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, STK’lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur,

yani üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Kurumların görüş yönü ise bütçelerin katılımcı yöntemlerle hazırlanmadığı şeklindedir (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 2,31 - Maliye Bakanlığı; 2,02 - DPT; 2,06).

H_{C19}: Bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmalıdır.

5018 sayılı kanunla birlikte bütçe sürecinde Yüksek Planlama Kuruluna, “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 tavanlarının karara bağlanması görevi” verilmiştir. Kurul Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlar ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı’ndan meydana gelir. Ancak bu uygulama orta vadeli harcama sisteminin amacına ters bir uygulama olarak nitelendirilebilir. Sistemin tüm bakanların katıldığı ortak bir politika beyanı ile karara bağlanması yerinde olacaktır⁴⁸⁰.

Tablo 61: Bütçe Çalışmaları Öncesi Bakanlar Kurulu’nda Bir Toplantı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	7	4,3	30,7			
Katılmıyorum	43	26,4				
Kararsızım	39	23,9	23,9			
Katılıyorum	54	33,1	39,8			
Kesinlikle Katılıyorum	11	6,7				
Toplam	154	94,5	94,5			
Cevapsız	9	5,5	5,5			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
154	3,12	1,044	1,467	0,144	Red Kararsız	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)				
0,056 (Üniversite-Maliye)						
0,654 (Üniversite-DPT)	26,447	0,001			Kabul	
0,085 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 154; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2= “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4= “Katılıyorum”, 5= “Kesinlikle Katılıyorum”

⁴⁸⁰ KESİK; 2005, a.g.t., ss. 45-60.

Bütçenin her aşamasında oluşturulacak güçlü bir siyasi destek uygulamanın çok daha rahat gerçekleşmesini sağlayacaktır. Ancak araştırmaya katılanlar bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmalıdır hipotezini reddetmişlerdir ve 3,12'lik bir değerlendirme ile kararsızlığın da mevcut olduğu gözlenmektedir. Hipotezde t değeri 1,467 olarak saptanmıştır.

H_{C20}: Bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmasının gerekliliği hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 26,447 ve asym.sig. (2-sided) 0,001 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Hipotezde kurumlararası görüş farklılığı bulunmaktadır. Buna göre hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,056 (Üniversite-Maliye), sig. 0,654 (Üniversite-DPT), sig. 0,085 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlar bize sadece üniversite ile maliye arasında görüş farklılığının olduğunu göstermektedir. Bu farklılık ise % 95 anlamlılık düzeyinde sınırdadır. Her üç kurum da tam bir kararsızlık gözlenmekle birlikte, Maliye Bakanlığının, Bakanlar kurulunda bütçe çalışmaları öncesi bir toplantının yapılması görüşüne biraz daha yakın olduğu tespit edilmiştir (Gruplara göre ortalamalar; Üniversite; 2,96- Maliye Bakanlığı; 3,29- DPT; 2,81).

H_{C21}: Bütçe öncelikleri ve hatta kurumların öncelikleri ve ödenek tavanları YPK tarafından belirlenmelidir.

Tablo 62: Ödenek Tavanlarını ve Kurumların Önceliklerini YPK'nın Belirlemesi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	15	9,2	34,4			
Katılmıyorum	41	25,2				
Kararsızım	42	25,8	25,8			
Katılıyorum	46	28,2	33,7			
Kesinlikle Katılıyorum	9	5,5				
Toplam	153	93,9	93,9			
Cevapsız	10	6,1	6,1			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
153	2,95	1,096	-0,516	0,606	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,000 (Üniversite-Maliye)						
0,403 (Üniversite-DPT)	25,571		0,001	Kabul		
0,000 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 153; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Bütçe önceliklerinin ve kurumların öncelikleri ve ödenek tavanlarının YPK tarafından belirlenmelidir hipotezinde sig. 0,606 gerçekleşerek % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. 153 katılımcının tercihini belirttiği hipotezde t değeri -0,516 gerçekleşmiş ve 5’li likert skalasında katılımcılar 2,95’lik değerlendirme ile katılmadıklarını belirtmişlerdir.

H_{C22}: Bütçe öncelikleri ve hatta kurumların öncelikleri ve ödenek tavanları YPK tarafından belirlenmesinin gerekliliği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 25,571 ve asym.sig. (2-sided) 0,001 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Kurumlararası görüş farklılığı bulunmaktadır. Hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,000 (Üniversite-Maliye), sig. 0,403 (Üniversite-DPT), sig. 0,000 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Sonuçlar bize üniversite-maliye arasında

ve maliye-DPT arasında görüş farklılığının olduğunu; üniversite-DPT arasında görüş farklılığının olmadığını göstermektedir. Gruplara göre ortalamalar ise Üniversite; 3,38 - Maliye Bakanlığı; 2,59 - DPT; 3,64 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre bütçe önceliklerinin YPK tarafından belirlenmesinin gerekliliğini en çok DPT yerinde görmüştür.

H_{C23}: Merkezi mali yönetimlerde (MMY) (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır.

Orta vadeli harcama sisteminin esası oluşturulan ekonomik tahminlerle hedeflenen mali hedeflerin bütünleştirilmesi ve uyumlaştırılması söz konusudur. Bu ise ancak genel kabul görmüş analiz teknikleri ile sağlanabilecektir. Türkiye’de bu teknikleri bütçe sürecinde uygulayan bir “ekonomik tahmin dairesi”⁴⁸¹ bulunmamaktadır. Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin olup olmadığına yönelik soruların bulguları şu şekildedir. Katılımcıların % 43,6 (71) böyle bir sistemin olmadığı yönde görüş bildirirken, % 19,0 (31) tahmin sisteminin olduğunu düşünmektedir.

⁴⁸¹ Hollanda’da bu teknikleri kullanan bağımsız olarak faaliyet gösteren “ekonomik tahmin dairesi” bulunmaktadır. KESİK; 2005, a.g.t., s. 45-60.

Tablo 63: MMY’lerde Program-Projelere Yönelik Maliyet Tahmin Sistemi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	21		12,9		43,6	
Katılmıyorum	50		30,7			
Kararsızım	54		33,1		33,1	
Katılıyorum	30		18,4		19,0	
Kesinlikle Katılıyorum	1		,6			
Toplam	156		95,7		95,7	
Cevapsız	7		4,3		4,3	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
156	2,62	0,967	-4,968	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)	Ret		
-	10,730		0,271	Ret		

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

5018 sayılı KMYKK’ya kadar yıllık olarak hazırlanan bütçeler kanun sonrası her yıl yenilenen şekliyle üç yıllık dönemler itibarıyla hazırlanmaya başlanmıştır. Cari yıl bütçe planları dışında yer alan sonraki iki yılın gösterge niteliği taşıdığı ancak kanımca uzun vadede gösterge niteliğinden bağlayıcılığa doğru bir eğilim göstereceği yönündedir⁴⁸². Gerek yıllık bütçeler gerekse sonraki yıl bütçelerinin ülkelerin geleceğinin şekillenmesinde doğrudan bir etki oluşturmaktadır. Bu bağlamda merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin varlığı yönündeki hipotezde t değeri -4,968 ve sig. 0,000 gerçekleşmiş ve hipotez reddedilmiştir. Katılımcılar 5’li likert skalasında 2,62’lik bir değerlendirme ile söz konusu tahmin sisteminin olmadığı yönünde düşünmektedirler.

H_{C24}: Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin varlığı yönünde kurumlararası görüş farklılığı vardır.

⁴⁸² Mevcut uygulamada üç yıllık bütçenin yasalaşması söz konusu değildir. Anayasamız açık bir biçimde bütçelerin yıllık olarak yapılacağını hükme bağlamıştır. **T.C. Anayasası**, madde: 161.

Hipotezde pearson chi-square değeri 10,730 ve asym.sig. (2-sided) 0,271 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, yani üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Her üç kurum da merkezi mali yönetimlerde önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin olmadığı görüşündedir. (Gruplara göre ortalamalar; Üniversite, 2,83 - Maliye Bakanlığı, 2,47 - DPT, 2,75).

H_{C25}: Kamu idarelerinde (genel yönetim, yerel idarelerde) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır.

Merkezi mali yönetimlere oranla katılımcıların diğer kamu idarelerine yönelik bakış açısı daha kötümser görünmektedir. Kamu idarelerinde (genel yönetim (GY), yerel idarelerde (Yİ) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin varlığına yönelik test edilen araştırma sorusuna % 57,7 (94) oranla “olmadığı” yönde görüş beyan edilmiştir.

Tablo 64: GY ve Yİ’lerde Program – Projelere Yönelik Maliyet Tahmin Sistemi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	26	16,0	57,7			
Katılmıyorum	68	41,7				
Kararsızım	46	28,2	28,2			
Katılıyorum	15	9,2	9,8			
Kesinlikle Katılıyorum	1	,6				
Toplam	156	95,7	95,7			
Cevapsız	7	4,3	4,3			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
156	2,34	0,891	-9,258	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)		Chi-Square	(2-sided)			
0,007 (Üniversite-Maliye)						
0,015 (Üniversite-DPT)		16,138	0,040	Kabul		
0,337 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 156; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

“Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin” olmadığı yönünde H_{C8} görüş bildiren katılımcılar aynı durumun genel ve yerel idarelerde için de geçerli olduğunu düşünmekte ve hipotezi reddetmektedir. Burada önceki hipotezden farklı olarak katılımcıların merkez mali yönetime göre daha büyük ölçüde genel yönetim, yerel idarelerin mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi olmadığı görüşünü 2,34’lük bir değerlendirme ile yapmalarıdır. Katılımcılar test edilmek istenen hipotezlerde ağırlıklı olarak yerel idarelerin merkeze göre birçok alanda görece olarak daha zayıf kaldığını düşünmektedirler. Bu düşünce pek de şaşırtıcı değildir. Yerel yönetimler merkeze göre birçok gelişmeyi daha geriden takip etmektedirler. Hipotezde t değeri -9,258 ve sig. 0,000 gerçekleşerek reddedilmiştir.

H_{C26}: Kamu idarelerinde (genel yönetim, yerel idarelerde) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin varlığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 16,138 ve asym.sig. (2-sided) 0,040 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Kurumlararası görüş farklılığı bulunmaktadır. Hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,007 (Üniversite-Maliye), sig. 0,015 (Üniversite-DPT), sig. 0,337 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlara göre maliye bölümü öğretim elemanları ile hem DPT hem de Maliye Bakanlığı yetkilileri ile görüş farklılığı vardır. Mali yönetimin uygulamasında yer alan iki temel kurum olan DPT ve Maliye Bakanlığı yetkilileri arasında görüş farklılığı yoktur. Bir önceki hipoteze benzer şekilde kurumlar merkez dışı kamu idarelerinde de önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin olmadığı yönünde görüş bildirmekle beraber; farklı olarak daha kesin bir değerlendirme yapmışlardır. (Gruplara göre ortalamalar; Üniversite, 2,64 - Maliye Bakanlığı, 2,22 - DPT, 2,00).

H_{C27}: Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum.

Devletin yapacağı hizmetler için kamu kurumlarına her yıl başlangıç ödenekleri verilmektedir. Ancak başlangıç ödenekleri ile hedeflenen tutarların yıl sonu gerçekleşmeleri arasında önemli farklılıkların olduğu gözlenmektedir. Bütçeye yapılan en büyük eleştirilerin de genel de bu sapmalara yöneliktir⁴⁸³. 5018 sayılı kanun öncesine kadar Türkiye’de ödeneklerin artış yöntemine yönelik statik bir yöntem bulunmamaktadır. Kanun öncesi bütçelerin geçmiş yıl rakamlarından yola çıkılarak öngörülerde bulunulmaktaydı. 5018 sayılı kanunla birlikte Strateji Geliştirme Başkanlığı tarafından Stratejik Yönetim Sistemi (model ve yazılım) ve Performans Esaslı Bütçeleme Modeli Yazılımı proje çalışmaları yürütülmektedir⁴⁸⁴. Proje sonrası elde edilecek model ve yazılımlar ile sorunun bir ölçüde giderileceği düşünülmektedir. Ancak mevcut durum itibarıyla ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı bulmayanların oranı % 57,7’dir (84).

⁴⁸³ Haldun DARICI; “Bütçe Niçin Ek Ödenek İster?”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 139,Ocak-Nisan, 2002, s. 1.

⁴⁸⁴ Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Birim Faaliyet Raporu**, 2008, s. 25.

Tablo 65: Ödeneklerin Artış Yöntemi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	26	16,0	57,7			
Katılmıyorum	68	41,7				
Kararsızım	35	21,5	21,5			
Katılıyorum	24	14,7	15,9			
Kesinlikle Katılıyorum	2	1,2				
Toplam	155	95,1	95,1			
Cevapsız	8	4,9	4,9			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
155	2,41	0,985	-7,503	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson	-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)		Chi-Square	(2-sided)		Ret	
-		6,247	0,620		Ret	

Not: (i) n = 155; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Merkezi mali yönetim kamu kurumlarının ödeneklerini her yıl istisnai durumlar dışında büyük ölçüde arttırmaktadır. Kamu harcamaları düzenli aralıklarla artmaktadır. Bu durum hem dünyada hem de Türkiye’de benzer şekilde gelişim sergilemektedir. Artışın yapılacağı görüşünde fikir birliği olmasına rağmen artış yöntemi hakkında aynı durum söz konusu değildir. Araştırmaya katılan 155 katılımcı da “ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı bulmadığı” kanaatini taşımaktadır (5’li likert skalasında 2,41 olarak değerlendirme yapılmıştır) ve sonuçta hipotez reddedilmiştir. Hipotezde t değeri -7503 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{C28}: Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı bulunmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 6,247 ve asym.sig. (2-sided) 0,620 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum.” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur, üç kurumda aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar;

Üniversite, 2,58 - Maliye Bakanlığı, 2,38 - DPT, 2,00 olarak gerçekleşmiştir Buna göre her üç kurum da ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı bulmamaktadır.

3.2.8.6. Hizmet Sunumuna İlişkin Hipotezler

Terim olarak “kamu hizmeti”, hükümetler veya ilgili devlet yönetimi tarafından vatandaşlarına kamu sektörü aracılığıyla direkt veya özel sektör aracılığıyla dolaylı olarak hizmet sağlamasıdır. Bu hizmetlerden hangilerinin belirli bir karşılıkla (genellikle paralı) yapılacağı hususunda literatürde ve uygulamada uzlaşma sağlanamamıştır⁴⁸⁵. Bugün pek verimsiz ve etkin olmayan pek çok kamu hizmetinin özel kesimin faaliyet alanına girmesi gerektiği görüşü hakimdir⁴⁸⁶.

Ancak ister karşılıklı ister karşılıksız olsun kamu kurumlarının en temel amaçlarının başında vatandaşlarına yüksek standartlarda hizmet sunarak yaşam kalitelerini en üst seviyeye çıkarmalarını sağlamaktır. Kamu kurumları artık rekabete açık, vatandaşların hizmet seçme, alternatifler arasında en iyisini tercih edebilme döneminin geldiği noktadadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda çalışmanın pek çok yerinde belirtildiği gibi küresel kamu harcama yönetiminde yaşanan değişimlere paralel Türkiye’de de önemli yasal ve kurumsal yenilikler zorunlu olarak gerçekleştirilmiştir. Kamu hizmetinin sunumunda ve yürütülmesinde de etkili olan bu düzenlemeler aşağıda yer alan çeşitli sorular ile uygulayıcılar ve teorisyenlerin görüş açıları doğrultusunda incelenmiştir. Türkiye’de orta vadeli harcama sistemine geçişe neden olduğu düşünülen bir diğer etken ise kamu hizmeti sunumunda yaşanan etkinsizliktir. Orta vadeli harcama sistemi çeşitli kurumsal düzenlemelerle birlikte uygulanan etkin bir harcama plan ve programıdır. Sistemin işlerliğinin sağlanması gerekli kurumsal ve yasal düzenlemelerin yapılması ile sağlanabilecektir.

⁴⁸⁵ Bugün ortalama bir demokratik ülkede; adalet, polis hizmetleri, eğitim, sağlık, su, itfaiye hizmetleri, sosyal hizmetler gibi kamu hizmetleri genellikle doğrudan bir şekilde yerel veya merkezi idareler tarafından sunulmaktadır. Diğer pek çok hizmet ise devletin düzenlemeleri ile özel sektör tarafından karşılanmaktadır.

⁴⁸⁶ Bu hizmetlerin tespiti ise en başta yapılacak “kamu hizmetlerini yürütecek birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi olarak tanımlanan devletin fonksiyonel analizi” ile sağlanabilecektir. MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 166.

H_{D1}: Strateji Geliştirme Birimleri, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.

Hizmet sunumunun Türkiye’de etkinliğini ölçmeye yönelik sorulan ilk araştırma sorumuz yeni düzenleme ile kurulan strateji geliştirme birimlerinin önemi hakkında olmuştur. Temel fonksiyonları⁴⁸⁷; “stratejik yönetim ve planlama, misyon belirleme, kurumsal hedefler oluşturma, veri-analiz ve araştırma-geliştirme, performans ve kalite ölçütleri geliştirme, yönetim bilgi sistemi⁴⁸⁸, mali hizmetler, bütçe performans programı, muhasebe, kesin hesap ve raporlama, iç kontrol” olarak kanunda yer alan strateji geliştirme birimlerinin buldukları kamu idareler için kilit bir rol üstleneceği ortadadır.

Araştırma sorumuzda da % 60,8’lik (99) gibi yüksek bir oranda strateji geliştirme birimlerinin kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceğini düşündükleri görülmektedir. Katılımcıların % 17,2’si (28) kararsız kalırken, % 16,6’sı (27) aksi yönde görüş bildirmektedir.

⁴⁸⁷ Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Bakanlar Kurulu Karar Tarihi - No: 06.01.2006 – 2006/9972, Resmi Gazete Tarihi: 18.02.2006, Resmi Gazete Sayısı: 26084, madde 4.

⁴⁸⁸ “Yönetim bilgi sistemleri; bilgi sistemlerini etkili bir mali yönetimin aracı haline dönüştürülerek kullanılması olarak tanımlanmaktadır. Sistem planlama, bütçeleme ve izleme gibi yönetim döngüsünün bütün aşamalarını kapsamaktadır”. AYDEMİR; 2005, a.g.t., s. 25.

Tablo 66: Kaynaklarının Kullanımında Strateji Geliştirme Birimlerinin Önemi

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	7		4,3		16,6	
Katılmıyorum	20		12,3			
Kararsızım	28		17,2		17,2	
Katılıyorum	80		49,1		60,8	
Kesinlikle Katılıyorum	19		11,7			
Toplam	154		94,5		94,5	
Cevapsız	9		5,5		5,5	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
154	3,55	1,017	6,657	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)	Sonuç	
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)		
-		12,176		0,144	Ret	

Not: (i) n = 154; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

1990 sonrası kamu mali yönetiminde yaşanan küresel gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de bu alanda önemli atılımlar sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda 5018 sayılı kanunla birlikte getirilen önemli bir diğer yenilik de kamu idarelerinin bünyelerinde oluşturulan strateji geliştirme birimleridir. Strateji geliştirme birimlerinin kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceği hipotezinde t değeri 6,657 ve sig. 0,000 çıkararak % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Katılımcılar 3,55’lik değerlendirmeleri ile bu birimden beklentilerini yüksek tutmaktadırlar.

H_{D2}: Strateji geliştirme birimlerinin, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstleneceği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 12,176 ve asym.sig. (2-sided) 0,144 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “strateji geliştirme birimleri, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur.

Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,58- Maliye Bakanlığı; 3,64 - DPT; 2,94 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre SGB'lerin mali yönetim sisteminde önemli bir yer alacağı konusunda kurumlararası görüş birliği olmakla birlikte DPT'nin kararsız bir tutum sergilediği gözlenmektedir.

H_{D3}: Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır.

Tüm dünyada kamu kesimini küçültme eğilimi artmasına rağmen kamu kurumlarının genelde dünyada özelde ise Türkiye'de kullandıkları kaynak miktarında büyük artışlar yaşanmaktadır. Wagner'in görüşü tartışmasız kabul görmektedir. Kamu harcamaları düzenli veya düzensiz birçok ülkede artmaktadır. Yaşanan bu artışlar ile beraber kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik sorunu daha karmaşık bir hal almıştır. Bu sorunun doğasında vardır. Büyük harcamaları yönetmek giderek zorlaşacaktır. Orta vadeli harcama sistemi bütün bu aksaklıkların önlenmesinde rol alacak bir kamu kaynak kullanım sistemidir⁴⁸⁹. Amaç kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde dağıtımının sağlanmasıdır⁴⁹⁰. Sistemin özü kamu harcamaları için ayrılacak kaynakların yukarıdan aşağıya doğru, maliyetlerin ise aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir⁴⁹¹.

Türkiye'de kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımının yapıldığını düşünenlerin çalışmamıza katılanların % 8 (13) gibi çok düşük bir seviyede kaldığı gözlenmektedir. Soruya cevap veren 151 kişinin sadece 13'ünün bu şekilde düşünmesi beklenmekle birlikte düşündürücü ve üzücü bir gelişmedir. Katılımcıların % 67,5'lik (110) bir kısmı kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmadığını düşünmektedir. Kamu kurumlarının etkin kaynak kullanımı ülkede yaşanan gelir dağılımı, yoksulluk, yolsuzluk, istihdam vb. pek çok sorunun çözümünün bulunmasında destek sağlayacaktır. Verimsiz kaynak kullanımı kamu kurumlarında adeta bir alışkanlık şekline dönüşmüştür. Bu durumun pek çok sebebi olduğu düşünülürse çözüm için de bir o kadar farklı yolların ve yöntemlerin uygulanmasını gerektirmektedir. Sadece kurumsal düzenlemelerin yeterli olacağını

⁴⁸⁹ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 119.

⁴⁹⁰ YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 143.

⁴⁹¹ World Bank, **Public Expenditure Management Handbook**; 1998, a.g.e., s. 47.

düşünmek yanıltıcı olacaktır. Kanımca kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kilit rol üstlenen kamu personelinin eğitim düzeyinin yetersiz olduğudur.

Tablo 67: Kamu Kurumlarında Etkin ve Etkili Kaynak Kullanımı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans		Yüzde		Yüzde
Kesinlikle Katılmıyorum	28		17,2		67,5
Katılmıyorum	82		50,3		
Kararsızım	28		17,2		17,2
Katılıyorum	9		5,5		8,0
Kesinlikle Katılıyorum	4		2,5		
Toplam	151		92,6		92,6
Cevapsız	12		7,4		7,4
Toplam	163		100,0		100,0
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
151	2,20	0,902	-10,917	0,000	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)		
-	5,431		0,711		Ret

Not: (i) n = 151; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Araştırmanın dördüncü grubunda yer alan kamu hizmeti sunumuna ilişkin kısmında yer hipotezler içinde katılımcıların en az katıldıkları hipotez “kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır” şeklinde yer alandır. Bu bağlamda katılımcılar tarafından 5’li likert skalasında 2,20’lik bir değerlendirme ve t değerinin -10,917 ve sig. 0,000 olarak gerçekleştiği saptanmıştır.

H_{D4}: Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmakta olduğu hususunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 5,431 ve asym.sig. (2-sided) 0,711 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde ve kamu kurumlarında etkin ve

etkili kaynak kullanımı yapılmadığını düşünmektedir (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 2,18 - Maliye Bakanlığı; 2,29 - DPT; 1,75).

H_{D5}: 5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir.

1050 sayılı kanunda yer alan “ita amiri” kavramı yerini “üst yönetici” ifadesine bırakmış ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun “harcama yetkisi ve yetkilisi” başlıklı 31 inci maddesinde “bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir” şeklinde belirtmiştir. Kanunla harcama yetkilisinin (kamu üst yöneticilerinin) sorumlulukları onlara verilen yönetim esnekliği paralelinde artırılmıştır. Taahhüt ettikleri performans hedeflerini gerçekleştirmeleri, yıl sonunda performans programları ile faaliyet raporlarında değerlendirilecektir. Bir diğer deyişle harcama yetkilisinin kendi performansını değerlendirmesi gerekmektedir⁴⁹². Bu yasal düzenlemenin yerinde olduğu söylenebilecektir. Nitekim stratejik planlama ile kamu yöneticilerine sağlanacak yönetsel özerklik arasında doğrudan bir ilişki bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde bu uyumlaştırma “ajans tipi örgütlenmelerle” sağlanmak istenmiştir⁴⁹³.

Ancak harcama yetkilisinin bu tanımı, bazı kuruluşların farklı teşkilatlanmaları nedeniyle yanlış yorumlanabilmektedir⁴⁹⁴. Bu karışıklığı gidermek için Maliye Bakanlığı, 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de “Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği (Seri No:1)” yayınlamıştır⁴⁹⁵. Varol’a göre özellikle döner sermaye işletmelerinin harcama yetkilerinin belirlenmesinde hata yapılmakta, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenmelidir⁴⁹⁶.

⁴⁹² MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 140.

⁴⁹³ YILMAZ; 2006, a.g.m., ss. 152-153.

⁴⁹⁴ Asaf VAROL; “Harcama Yetkilileri ile İlgilili Çelişkiler ve Çözüm Önerileri”, **Sayıştay Dergisi**, 2008, Sayı: 70, s. 44.

⁴⁹⁵ 31 Aralık 2005 tarih, 26040 (4. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “**Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği** (Seri No:1)”.
⁴⁹⁶ VAROL; 2008, a.g.e., s. 49.

Ancak araştırmamızda katılımcıların harcama yetkililerinin yetki ve sorumluluklarını açık ve uyumlu bir şekilde düzenlendiği görüşü % 44,2'lik (72) bir oranla desteklenmektedir. Konunun teknik boyutu kararsızların oranının % 24,5 (40) olarak gerçekleşmesine neden olmuştur. Kanımca uygulamaya yönelik sorulan bazı teknik sorular özellikle teorisyenlerin yanıtlarının “kararsız” şeklinde gerçekleşmesine neden olmuştur.

Tablo 68: Harcama Yetkililerinin Sorumluluklarının Açıklığı ve Uyumluluğu

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,1	24,6		
Katılmıyorum	35	21,5			
Kararsızım	40	24,5	24,5		
Katılıyorum	67	41,1	44,2		
Kesinlikle Katılıyorum	5	3,1			
Toplam	152	93,3	93,3		
Cevapsız	11	6,7	6,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değer	-p- (Sig)	Sonuç
152	3,21	0,946	2,742	0,007	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	6,344	0,609	Ret		

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

5018 sayılı kanun kamu mali yönetiminde yer alan kişilerin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun bir şekilde davranması için hesap verme sorumluluğuna Türk bütçe uygulamasında kilit bir önem atfedilmiřtir⁴⁹⁷. Daha öncesinde literatürde harcama yetkililerine verilen yetki ve sorumluluğun paralel olmadığı eleştirileri yapılırken, benzer şekilde uygulayıcılar tarafından harcama yetkililerinin daha çok yetkisi olduğu ama sorumluluğu az olduğu eleştirileri yapılmakta idi. Bugün gelinen noktada bu eleştirilerin giderilmek istendiği ve kamu kurumlarına örgütsel düzeyde esnekliğin sağlanmak istendiği gözlenmektedir. Bu bağlamda 5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve

⁴⁹⁷ Kanun hesap verme sorumluluğunu performans programları ve faaliyet raporları aracılığıyla aşağıda yer alan şekliyle zincirleme bir sisteme oturtmuştur. Harcama Yetkilisi (mali)→Üst Yönetici (idari)→Bakan (siyasi)→Başbakan ve Parlamento→Hükümet → Parlamento ve Kamuoyuna

sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlendiği görüşü katılımcılar tarafından kabul edilmiştir. Hipotezde t değeri 2,742 ve sig. 0,007 olarak gerçekleşmiştir.

H_{D6}: 5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (genel md., dekan, daire başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlendiği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Kamu idarelerini bütçelerinin uygulanmasında o idarenin en üst yetkilisi olan ita amirleri kanun öncesi hiçbir sorumluluğa sahip değildi. Sorumluluk sahibi gibi görünen tahakkuk memurları ise sadece bir takım yönetsel işleri yerine getirmekteydi. Aynı zamanda birinci derecede ita amirlerinin ikinci derece ita amirlerine yetki devri ile dağıtılan yetkilerin kullanılması sonucunda oluşan sorumluluklar raporlanmamakta ve hesabı verilmemekte idi⁴⁹⁸. Harcama yetkililerinin sorumsuzluğu şeklinde adlandırabileceğimiz bu durumun giderilmesinde 5018 sayılı kanunun önemli bir rolü olabilecektir.

Hipotezde pearson chi-square değeri 6,344 ve asym.sig. (2-sided) 0,609 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalarda Üniversite; 3,16 - Maliye Bakanlığı; 3,30 - DPT; 2,88 gerçekleşmiştir. Buna göre kurumlar harcama yetkililerinin yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlendiği konusunda kararsız bir görüş ifade etmişlerdir.

H_{D7}: İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacaktır.

⁴⁹⁸ Murat ARSLAN; “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, s. 21.

5018 sayılı kanunun 55.maddesine göre iç kontrol “kamu malî yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri” şeklinde tanımlanmıştır⁴⁹⁹. Kanunla getirilen bu düzenleme ile AB ülkelerinin bir kısmında görülen “kuzey modelinin” (yönetim sorumluluğu modeli) benimsendiği gözlenmektedir. Buna göre bu yaklaşımda idarenin mali yönetim ve kontrol sistemine idarenin dışından merkezi otoritelere bir müdahalede bulunulmamaktadır⁵⁰⁰. Kanunla getirilen bu düzenleme ile kamu maliyesinde yönetim sorumluluğu ilkesinin uygulanmasının sağlanmasıdır.

Maliye Bakanlığı iç kontrolü, “kamu mali yönetiminde 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 amaçlayan bir yönetim aracı” olarak tanımlamakta ve kamu harcama yönetiminde iç kontrole stratejik bir önem vermektedir⁵⁰¹.

Bu sürecin temel amacı kamu idarelerini kendi kendini denetler hale getirerek, ideal bir denetim sistemine ulaşabilmektir. Ancak kamu idarelerinin böylesi bir sürece ne düzeyde hazır olduğuna yönelik kuşkular da mevcudiyetini korumaktadır. Özellikle de yerel idareler ile merkez dışı kamu idarelerinin kurumsallaşmamış yapısı, teknoloji kullanımında yetersizlikler, personel yetersizliği ve eğitimsizliği sürecin işlerliğini olumsuz yönde etkileyebilecektir. Bu bağlamda merkez idarelerinin geçiş sürecine ivme kazandırarak ve bir adım önde gitmekte olduğu gözlenmektedir. Türkiye’de merkez idareler ile yerel ve merkez dışı kamu idareleri arasında pek çok yönden farklılıklar vardır. Merkez dışı idareler ilerlemeleri bir adım geriden takip etmektedir.

⁴⁹⁹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Madde 55.
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 15.01.2009).

⁵⁰⁰ ARCAGÖK; a.g.t., s. 90.

⁵⁰¹ Maliye Bakanlığı İç Kontrol Eylem Planı Taslağı, s.1.
<http://www.sgb.gov.tr/ickontrol/Sayfalar/haber-ept.aspx>, (Erişim: 15.01.2009).

Tablo 69: İç Kontrol Sisteminin İdarelerin Mali Yönetim Sistemine Katkısı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	3		1,8		10,4	
Katılmıyorum	14		8,6			
Kararsızım	22		13,5		13,5	
Katılıyorum	93		57,1		69,4	
Kesinlikle Katılıyorum	20		12,3			
Toplam	152		93,3		93,3	
Cevapsız	11		6,7		6,7	
Toplam	163		100		100	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
152	3,74	0,873	10,503	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	10,717		0,218		Ret	

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Araştırmanın dördüncü grubunda yer alan kamu hizmeti sunumuna ilişkin kısmında iç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olup olmayacağı yönündeki hipotez 3,74'lük puanlama ile en çok katılan hipotez olmuştur. Bu bağlamda Türk kamu mali yönetiminin geliştirilmesi için iç kontrol sistemine yönelik önemli bir beklentinin doğduğunu söylenebilecektir. Hipotezde t değeri 10,503 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir.

H_{D8}: İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacağı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 10,717 ve asym.sig. (2-sided) 0,218 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “iç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacaktır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,54 - Maliye Bakanlığı; 3,85

- DPT; 3,81 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna göre kurumlar iç kontrol sisteminin mali yönetim sistemine önemli katkı sağlayacağı hususunda birleşmektedirler.

H_{D9}: Türk Bütçe Sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmektedir.

Kamu hizmeti kamu idarelerine verilen ödenekler aracılığıyla sağlanmaktadır. Bu ödenekler her yıl bütçe taslağının yasalaşması ile birlikte aktif, kullanılabilir hale gelmektedir. Kamu idareleri bütçelerinde olmayan bir ödeneği kullanamadıkları gibi yılın ortasında istisnalar hariç ilave ödenekler isteyemezler. Bütçelerinde o yıl kullanılmayı bekleyen bu ödenekleri idareler ne ölçüde verimli kullanabilmektedirler veya gerekli düzeyde katma değer yaratabilmekte midirler? Katılımcıların yarıya yakını % 48,4'lük (79) bir oranla kamu hizmetlerinde gerekli düzeyde katma değer meydana getirmediği görüşündedir. Hizmetin her aşamasında ilave katkı olarak tanımlayabileceğimiz, kamu hizmetinde katma değer olgusunun, özel sektörde gerçekleştirilen hizmet sunumuna göre bir hayli geride kaldığı gözlenmektedir. Katılımcıların sadece % 9,8'i (16) kamu hizmetlerinde katma değer yaratıldığı görüşünde iken % 35,6'sı (72) kararsız yönde görüş beyan etmiştir.

Tablo 70: Verilen Ödenekler ile Gerekli Düzeyde Katma Değer Yaratılması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde		Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	9	5,5		48,4		
Katılmıyorum	70	42,9				
Kararsızım	58	35,6		35,6		
Katılıyorum	14	8,6		9,8		
Kesinlikle Katılıyorum	2	1,2				
Toplam	153	93,9		93,9		
Cevapsız	10	6,1		6,1		
Toplam	163	100,0		100,0		
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
153	2,54	0,795	-7,122	0,000	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:		Pearson		-p- (Sig)		Sonuç
-p- (Sig)		Chi-Square		(2-sided)		
-		4,638		0,795		Ret

Not: (i) n = 153; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Kamu idareleri her yıl bütçeden üretecekleri mal veya yapacakları hizmet sunumları için maliyetlerini karşılamak üzere pay almaktadırlar. Kamu idarelerinden beklenen yapacakları hizmet sunumlarında veya üretecekleri malların milli ekonomiye artı bir değer katmalarıdır. Özellikle özel sektörün de geçmişte sadece kamu sektörünün yapmakta olduğu işlere de atılması rekabetin daha da artmasına yol açmıştır. Bugün kamu sektörünün yerine getirdiği birçok hizmette özel sektör tarafından sunulan alternatifi bulunmaktadır. Araştırmaya katılanlar tarafından ise Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmekte olduğu görüşü ise 2,54'lük değerlendirme ile reddedilmiştir. Hipotezde t değeri -7,122 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{D10}: Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmekte olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 4,638 ve asym.sig. (2-sided) 0,795 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmektedir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 2,55 - Maliye Bakanlığı; 2,59 - DPT; 2,25 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre kurumlar verilen ödenekler ile yeterli düzeyde katma değer üretilmediği hususunda birleşmişlerdir.

H_{D11}: Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurmaktadır.

Vatandaşlarından topladığı gelirler ile yine o vatandaşlara sunulacak hizmetin etkin ve etkili bir şekilde sağlanmasında şeffaflık ve hesap verebilirlik büyük önem taşımaktadır. Kamu hizmetinden belirli ödemeler karşılığında yararlanan vatandaşların hizmetin kalitesini ve hizmetin gerçekleştirilmesinde yapılan harcamaları sorgulamak en doğal hakkıdır. Bu ise ancak ilgili idarenin performans ve

faaliyet programlarının kamuoyuna doğru ve düzenli şekilde duyurulması ile sağlanabilir. Bütçe uygulamalarının kamuoyuna düzenli aralıklarla aktarılması şeffaflığın ve hesap verebilirliğin en temel göstergelerinden biridir. Ancak burada sadece merkezi idarenin genel bütçe uygulamalarını değil merkez, merkez dışı ve yerel idarelerin de kendi bütçe uygulamalarını açıklamaları kastedilmektedir. Günümüz kamu yöneticiliği şeffaflığın, hesap verilebilirliğin üzerine inşa edilmelidir. 5018 sayılı kanunun 7. maddesinde mali saydamlığı “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla zamanında bilgilendirilmesi” şeklinde ele almış ve saydamlığı sağlamanın amaçlarını sıralamıştır⁵⁰². Ayrıca kanunun 13.maddesinin bütçe ilkeleri başlığı altında ele maddesinde “bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınacağı” belirtilmiştir. Son olarak kanunda mali saydamlığın sağlanmasını sözden öze dökmek adına bakanların; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performansları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri zorunlu tutulmuştur. Benzer şekilde kamu idarelerinde düzenlenecek faaliyet raporları da mali saydamlığı sağlamamaya yönelik en önemli araçlardır⁵⁰³. Kanunda ayrıntıları ile ele alınan bu hususlardan ilgililerin mali saydamlığa ve hesap verilebilirliğe verdiği önem ve/veya uluslararası kuruluşların etkisi gözlenmektedir.

Bugün merkezi idarenin bütçe uygulamalarını düzenli aralıklarla, şeffaf bir şekilde ilan ettiğini, verilere erişilebilirliğin geçmiş dönemlere görece daha kolay olduğunu söyleyebilmekteyiz. Nitekim katılımcıların % 54’ünün (89) bütçe uygulamalarının kamuoyuyla düzenli bir şekilde paylaşıldığı fikrine sahip olduğu gözlenmektedir. Ancak kanımca bu durum özellikle yerel idarelerde için pek geçerli olmayacaktır. İl belediyeleri, ilçe belediyeleri, özel bütçeli kuruluşlar bütçe uygulamalarını başta politik nedenler olmak üzere pek çok faktörün etkisiyle kamuoyuyla bilgi paylaşımından kaçınmaktadırlar.

⁵⁰² 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Madde 7 ve Madde 13. <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 15.01.2009).

⁵⁰³ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 139.

Tablo 71: Bütçe Uygulamalarının Kamuoyuna Düzenli Aralıklarla Duyurulması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	11		6,7		33,1	
Katılmıyorum	43		26,4			
Kararsızım	11		6,7		6,7	
Katılıyorum	82		50,3		54,0	
Kesinlikle Katılıyorum	6		3,7			
Toplam	153		93,9		93,9	
Cevapsız	10		6,1		6,1	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
153	3,19	1,111	2,111	0,036	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	9,423		0,308		Ret	

Not: (i) n = 153; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kamu idarelerinin bütçe uygulamalarını kamuoyu ile paylaşmaları yönetimin şeffaf ve hesap verebilir özelliğinin pekişmesine ve o idarenin yönetim kabiliyetinin gelişmesine katkıda bulunacaktır. Bu bağlamda test edilmeye çalışılan kamu idarelerinin bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla ilan edip etmediğine yönelik hipotez kabul edilmiş ve t değeri 2,111 ve si. 0,036 olarak saptanmıştır.

H_{D12}: Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 9,423 ve asym.sig. (2-sided) 0,308 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,06 - Maliye Bakanlığı; 3,37 - DPT; 2,63 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre kurumlar bütçe uygulamalarının düzenli aralıklarla duyurulması konusunda kararsız bir tavır sergilemişlerdir.

H_{D13}: Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır.

Bir önceki araştırma sorumuzda katılımcıların % 54'ünün (89) kamu idarelerinin bütçe uygulamalarını düzenli aralıklarla aktardığı görüşüne karşın bu rakamların doğru bir şekilde aktarılmadığını düşünenlerin oranı ise % 38,6 (63) olarak gerçekleşmiştir. Elbette kamu idarelerinin bütçe gerçekleştirmelerini kamuoyu ile paylaşmaları şeffaf bir idare açısından büyük önem taşımaktadır. Ancak salt bir şekilde bu durum yeterli olmayıp, bütçe verilerine olan güvenin de kamuoyuna sağlanması gerekmektedir. İdare ile vatandaş arasında kurulacak güven duygusu hizmet sunumunun verimli ve etkili gerçekleşmesi için çok önemli bir unsurdur.

Tablo 72: Bütçe Uygulamalarının Kamuoyuna Doğru Şekilde Duyurulması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	10	6,1	38,6		
Katılmıyorum	53	32,5			
Kararsızım	38	23,3	23,3		
Katılıyorum	48	29,4	31,9		
Kesinlikle Katılıyorum	4	2,5			
Toplam	153	93,9	93,9		
Cevapsız	10	6,1	6,1		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
153	2,89	1,010	-1,361	0,176	Ret Katılmıyor
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	6,498	0,592	Ret		

Not: (i) n = 153; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurmakta olduğunu düşünen katılımcılar, ilan edilen rakamların doğruluğu hakkında ise aksi yönde düşünmektedirler. Bu bağlamda hipotezde t değeri -1,361 ve sig. 0,176 olarak gerçekleşmiş ve reddedilmiştir.

H_{D14}: Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurduğu hakkında kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 6,498 ve asym.sig. (2-sided) 0,592 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Bir önceki hipoteze benzer şekilde bütçe uygulamalarının doğru bir şekilde duyurulduğu konusunda da kurumlar kararsızlıklarını korumuşlardır (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 2,75 - Maliye Bakanlığı; 3,01 - DPT; 2,69).

H_{D15}: İç denetim uygulamasının başarılı olacağını düşünüyorum.

5018 sayılı KMYKK ile getirilen ve 5436 sayılı kanunla bazı maddelerinde değişikliğe gidilen önemli bir düzenleme de iç denetim uygulamasıdır. Yasaya göre iç denetim, “kamu idaresinin⁵⁰⁴ çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyeti” olarak tanımlanmıştır. Kanun iç denetçilere önemli görevler yüklemiştir.

Buna göre iç denetçilerin görevleri⁵⁰⁵:

“Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

⁵⁰⁴ 5018 sayılı kanunda ilçe ve belde belediyelerinde iç denetçilik müessesine yer vermemiştir. Bu durum bir taraftan iç denetçilik müessesinden (ülke çapında yaygınlaşmamasından dolayı) beklenen faydaları sınırlandırabilecekken diğer taraftan ise bu küçük yerleşim bölgelerinde uygulamadan doğacak sıkıntılar yolun başında iken önlenmiştir. Bu sıkıntıların temel nedeni ise ilçe ve belde belediyelerinin kurumsallaşmamış yapısından kaynaklanmaktadır. Ne yazık ki bu yerleşim yerlerinin iç dinamiği, sistemli ve etkin bir mali yönetim uygulamasına izin vermemektedir.

⁵⁰⁵ Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu İç Denetimle İlgili Maddeleri, Kanun Numarası: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 24.12.2003 Sayı: 25326, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5 Cilt, madde 64.

Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmektir”.

5018 sayılı KMYKK’nda da ayrıntıları ile belirtildiği gibi, iç denetim uygulamasından beklentiler büyüktür. Ancak eleştiriler özellikle üst yönetici ile iç denetçi arasındaki ilişkilerin atanma esasları bakımından istendiği düzeyde sonuç alınamayacağına yöneliktir. Burada özellikle “bağımsızlık ve tarafsızlık” vurgusu önemlidir. Bu kavramlar iç denetimin objektiflik esasına dayanması gereğine işaret eder⁵⁰⁶. Katılımcılar iç denetim uygulamasını % 41,1 (67) gibi bir düzeyde başarılı olacağını düşünmektedir. Ancak % 29,9’luk (37) bir oranı aksi yönde görüş belirtirken, % 29,4’lük (48) bölümü kararsızdır.

⁵⁰⁶ H.Abdullah KAYA; “İç Denetim”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, 23-27 Mayıs 2005 Karahayıt/Pamukkale, s.98.

Tablo 73: İç Denetim Uygulamasının Başarısı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	8		4,9		29,9	
Katılmıyorum	29		17,8			
Kararsızım	48		29,4		29,4	
Katılıyorum	55		33,7		41,1	
Kesinlikle Katılıyorum	12		7,4			
Toplam	152		93,3		93,3	
Cevapsız	11		6,7		6,7	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
152	3,22	1,018	2,710	0,008	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	2,238		0,973		Ret	

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Türk kamu mali yönetimine 5018 sayılı kanunla getirilen bir diğer önemli yenilik kamu idarelerinin bünyelerinde oluşturulacak olan iç denetim müessesesidir. Özel sektörde birçok ülkede ve Türkiye’de de uzun zamandır uygulanmakta olan iç denetçiliğin alanı giderek genişletilmiş ve kamu sektörüne aktarılmıştır. İç denetim uygulamasının başarılı olacağı yönünde test edilen hipotezde t değeri 2,710 ve sig. 0,008 gerçekleşerek kabul edilmiş ve katılımcıların 5’li likert skalasında 3,22’lik bir değerlendirme ile hipoteze büyük ölçüde katıldıkları gözlenmiştir.

H_{D16}: İç denetim uygulamasının başarılı olacağını konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 2,238 ve asym.sig. (2-sided) 0,973 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “iç denetim uygulamasının başarılı olacağını düşünüyorum” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,26 - Maliye Bakanlığı; 3,20 - DPT; 3,25).

H_{D17}: Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekmektedir.

Kamu yönetimine literatürde yapılan önemli eleştirilerden biri de ilgililere yetki ve sorumlulukların paralel dağıtılmadığı yönündedir. Eleştirinin mali yönüne yönelik kısmının giderilmesine yönelik ise 5018 sayılı KMYKK harcama yetkilileri ve bu sıfatı alan kişilere verilen sorumluluk olmuştur. Bundan böyle harcayan makam bulunduğu idarenin harcamalarını yönetirken daha dikkatli ve özenli davranmak durumundadır. Nitekim uygulama, profesyonel yönetim sürecine de uyumludur. Buna göre merkezi idare sorumluluğu kendi dışındaki yönetime aktarmakta ve hizmet sunan bir birim olmaktan çok hizmeti düzenleme amacını gütmektedir⁵⁰⁷. Araştırmada harcama yetkililerinin rotasyonunun gerekliliği % 44,8'lik (73) bir oranla destek bulmuş, % 27'lik (44) bir oran kararsız yönde görüş belirtiş, % 21,5'lik (35) kesim ise rotasyon uygulamasını gereksiz bulmuştur.

Tablo 74: Harcama Yetkililerine Rotasyon Uygulaması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	5	3,1	21,5		
Katılmıyorum	30	18,4			
Kararsızım	44	27,0	27,0		
Katılıyorum	49	30,1	44,8		
Kesinlikle Katılıyorum	24	14,7			
Toplam	152	93,3	93,3		
Cevapsız	11	6,7	6,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
152	3,38	1,072	4,312	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)	Ret		
-	11,105	0,196	Ret		

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Kamu hizmetinin temel özelliklerinden bir diğeri hizmette olan sürekliliktir. Sektörde hizmeti kimin gerçekleştirdiğinden ziyade hizmetin kesintisiz yürütülmesi

⁵⁰⁷ AKBEY; 2005, a.g.t., s. 177.

esastır. 5018 sayılı kanunla birlikte harcama yetkililerinin yetki ve sorumluluklarının artması bu kişileri çok daha kritik bir konuma getirmiştir. Harcama yetkililerinin özellikle bazı idarelerde uzun süre kalması hizmetin etkin bir şekilde sürdürülebilmesinin önüne olumsuz bir engel teşkil edebilecektir. Bu bağlamda kamu hizmetinin sürdürülmesinde zaman zaman özel sektör yönetim felsefesinin uygulanması yerinde olabilecektir. Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gereği katılımcılar tarafından 3,38'lik bir değerlendirme ile gerekli görülmektedir. Hipotezde t değeri 4,312 ve sig. 0,000 çıkarak % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir.

H_{D18}: Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekliliği konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 11,105 ve asym.sig. (2-sided) 0,196 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekmektedir” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,40 - Maliye Bakanlığı; 3,41 - DPT; 3,13).

H_{D19}: Kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmamaktadır.

5018 sayılı KMYKK öncesi dönemde kurumların mali işlemlerinin büyük kısmı Maliye Bakanlığı yetkilileri tarafından gerçekleştirilmekteydi. Kanun sonrası kamu idarelerine önemli ölçüde bu işlemleri yapma yetkisi ve sorumluluğu verilmiştir. Ancak kamu idareleri içinde kurulan bu yeni kamu hizmet birimlerinin en önemli eksiği nitelikli personelin yeterli nitelikte ve nicelikte olmayışıdır. Bu genel kabul gören yargı ne yazık ki strateji geliştirme birimlerine yönelik istihdam sorunu için de geçerliliğini koruduğu gözlenmektedir. Buna göre araştırmaya katılanların %

53,4'lük (87) bir bölümü, kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmadığını düşünmektedir.

Tablo 75: Strateji Geliştirme Birimlerine Nitelikli Personel İstihdamı

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri					
	Frekans	Yüzde	Yüzde		
Kesinlikle Katılmıyorum	4	2,5	17,8		
Katılmıyorum	25	15,3			
Kararsızım	36	22,1	22,1		
Katılıyorum	64	39,3	53,4		
Kesinlikle Katılıyorum	23	14,1			
Toplam	152	93,3	93,3		
Cevapsız	11	6,7	6,7		
Toplam	163	100,0	100,0		
t Testi					
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç
152	3,51	1,023	6,106	0,000	Kabul
χ^2 Testi					
Independent sample test:	Pearson	-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square	(2-sided)			
-	11,911	0,155	Ret		

Not: (i) n = 152; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Katılımcıların strateji geliştirme birimlerinden olan beklentilerinin yüksek olmasına karşın, bu birime gerektiği ölçüde nitelikli personel yapılmadığı düşüncesi hakimdir. Hipotezde t değeri 6,106 ve sig. 0,000 gerçekleşerek kabul edildiği saptanmıştır. Araştırmaya katılanlar 3,51'lik değerlendirme ile oluşturulan yargıya büyük ölçüde katıldıklarını beyan etmişlerdir.

H_{D20}: Kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 11,911 ve asym.sig. (2-sided) 0,155 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmamaktadır” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı

yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,73 - Maliye Bakanlığı; 3,33 - DPT; 3,75 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre kurumlar APK'ların (Araştırma Planlama Koordinasyon) yerine ikame olunan SGB'lerin personel yönetimi (insan kaynakları) ve eğitimi açısından yetersiz olduğu konusunda birleşmektedirler.

H_{D21}: Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar vardır.

Türkiye'de kamu hizmetleri merkez, merkez dışı ve yerel idareler tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar yaşanmaktadır. Nitekim katılımcıların % 70,3'ü (100) merkez ve merkez dışı idareler arasında bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar yaşandığını düşünmektedir⁵⁰⁸.

Tablo 76: Merkez ile Diğer Kamu İdareleri Arasında Bütçelemeye Farklılıklar

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans	Yüzde	Yüzde			
Kesinlikle Katılmıyorum	2	1,2	14,7			
Katılmıyorum	22	13,5				
Kararsızım	28	17,2	17,2			
Katılıyorum	83	50,9	70,3			
Kesinlikle Katılıyorum	17	10,4				
Toplam	152	93,3	93,3			
Cevapsız	11	6,7	6,7			
Toplam	163	100,0	100,0			
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
152	3,60	0,915	8,064	0,000	Kabul	
χ ² Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)	Sonuç		
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
0,001 (Üniversite-Maliye)						
0,803 (Üniversite-DPT)	15,687		0,047	Kabul		
0,030 (Maliye-DPT)						

Not: (i) n = 152; 1= "Kesinlikle Katılmıyorum", 2 = "Katılmıyorum", 3= "Kararsızım", 4 = "Katılıyorum", 5 = "Kesinlikle Katılıyorum"

⁵⁰⁸ Ancak araştırma soruları sadece merkezi idare personeline ve maliye bölümü akademik personeline yöneltilmiştir. Bu bağlamda merkez dışı elemanların, bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar olduğuna yönelik görüşleri çalışmaya yansımamıştır.

Daha öncede belirtildiği gibi merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında pek çok nedenden dolayı mali yönetimin uygulanmasında farklılıklar söz konusudur. Zaman zaman farklılıklar özellikle merkezi yönetim tarafından çeşitli eğitimler aracılığıyla giderilmeye çalışılmakta ise de işin esasının öğretilmesi için çoğu zaman geç kalınmaktadır. Özellikle merkez dışı idarelerin ciddi anlamda nitelikli personel eksikliği olduğuna kuşku yoktur. Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılık olduğu yönündeki hipotez araştırmaya katılanların 5'li likert skalasında 3,60'lık değerlendirmesi ile kabul edilmiştir. Hipotezde t değeri 8,064 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşmiştir.

H_{D22}: Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçelemeye anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılık olduğu konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 15,687 ve asym.sig. (2-sided) 0,047 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde kabul edilmiştir. Buna göre hipotez, harcama öncelikleri ve tahsisine ilişkin hipotezler ile ilgili oluşturulan 14 hipotez arasında kurumlararası görüş farklılığının olduğu bir hipotezdir. Burada hangi kurumlararası görüş farklılığının olduğunu anlamaya yönelik, bağımsızlık (independent) testi yapılmıştır. Independent sample test sonucuna göre sig. 0,001 (Üniversite-Maliye), sig. 0,803 (Üniversite-DPT), sig. 0,030 (Maliye-DPT) olarak gerçekleşmiştir. Bu sonuçlara göre üniversite-Maliye ve Maliye-DPT arasında görüş farklılığı vardır. Üniversite-DPT arasında ise görüş farklılığı yoktur. Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,88 - Maliye Bakanlığı; 3,36 - DPT; 3,94 olarak gerçekleşmiştir. Buna göre merkezi idareler ile diğer kamu idareleri arasında bütçeleme anlayışı, eğitim ve teknoloji kullanımında farklılık söz konusudur. Üç kurum içinden sadece Bakanlık yetkilileri bu farklılığın görece olarak daha az olduğu kanaatini taşımaktadır.

H_{D23}: Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu sanmıyorum.

Uzun vadeli planlar kategorisinde yer alan stratejik planlar⁵⁰⁹ Türk idari ve mali yönetim sistemine 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununu ile birlikte 01.01.2005 tarihinde girmiştir. Kanuna göre stratejik plan “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” olarak tanımlanmıştır. Buna göre stratejik planlama, kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eder⁵¹⁰. Türkiye’de Stratejik planlamanın geliştirilmesinde ve uygulatılmasında Devlet Planlama Teşkilatına görev ve yetki verilmiştir⁵¹¹. Stratejik planlamanın kamu idarelerinin idari kapasitelerini ve yapacakları hizmet kalitesini arttıracaklarını hususunda üzerinde mutabakatın olduğu belirtilebilir⁵¹². Ancak gün geçtikçe idarelerce hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğuna yönelik kuşku giderek artmaktadır. Özellikle idarelerin daha fazla kaynak alabilmek için bu belgelere stratejik amaç ve hedeflerinin ötesinde daha fazla bilgi koymasını amaçlardan sapmaya yol açabilecektir⁵¹³. Ayrıca hazırlanan stratejik planların değerlendirilmesi ve gerçekçi bir hale dönüştürülebilmesi ise planlamanın merkezinde yeterli düzeyde nicelik ve niteliğe sahip personelin varlığına bağlıdır. Kısa dönemde ise yeterli düzeyde personel istihdamı zor görülmektedir. Aktan, özel sektör için geliştirilmiş stratejik yönetim felsefesinin kamu idareleri için uygun olmayacağını sadece yasal zorunluluğun ve asgari formalitelerin yerine getirilecek bir şablon olacağını belirtmiştir⁵¹⁴. Ayrıca pek çok kamu idaresinin stratejik

⁵⁰⁹ YILMAZ; 2006, a.g.m., ss. 145.

⁵¹⁰ Devlet Planlama Teşkilatı; Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara, 2003, s. 7.

⁵¹¹ Nitekim 2003 yılında DPT bu öncülüğü Dünya Bankası ile yapmış olduğu bir kredi anlaşmasının gereği olarak (PEPSAL II), 8 pilot kuruluşta stratejik planlama hazırlık çalışmaları ile başlatmıştır. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, DİE, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Hacettepe Üniversitesi, Denizli İl Özel İdaresi, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Kayseri Büyükşehir Belediyesi. YILMAZ; 2006, a.g.m., ss. 152-153. Kurumlarda çeşitliliğe gidilmesinin gerekçe olarak “farklı ölçek, örgütlenme ve işlevlere” sahip olmaları gösterilmiştir. BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 197.

⁵¹² 2005 yılında DPT ve TÜİK tarafından üst düzey idarecilere yönelik yapılan “Stratejik Yönetim Araştırmasında” yöneticilerin, stratejik yönetimin (stratejik planlamanın) idarelerinin hizmet kalitesini arttıracak yönünde iyimser oldukları saptanmıştır. Nahit BİNGÖL; Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama,” **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006, s. 200.

⁵¹³ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 146.

⁵¹⁴ Aktan bu eleştirilerine gerekçe olarak özellikle “kamu idarelerinin gerçek bir sahihabinin ve rekabetin olmamasına” dayandırmıştır. Coşkun Can AKTAN; “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği – Eleştirel Bir Perspektif” **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve**

planlarının kamu ve kamuoyu denetimlerinin yapılabilmesi ve buna yönelik yaptırımların hayata geçirilmesi için yeterli zaman aralığı bulunmamaktadır. Özellikle Plan ve Bütçe Komisyonunun iş yükünün ve sorumluluklarının artması komisyonun yeniden yapılandırılmasını gerektirmektedir.

Araştırmaya katılanların % 50,9'u (83) kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu düşünmediğini göstermektedir. Kamunun geleceğinin şekillenmesinde büyük önem atfedilen stratejik planların bu düzeyde destek görmemesi, uygulamanın belki de yeni düzenlemeler ile revize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Belki de ön önemlisi stratejik planların bütçelerle ilişkisinin çok daha sıkı örülmesinin gereğidir. Ancak bu şekilde stratejik planların “ayakları yere basar” hale getirilebilecektir⁵¹⁵. Özellikle stratejik planlamadan sorumlu DPT yetkililerinin kamu idarelerince uygulanan stratejik planlara şüphe ile bakması dikkat çekicidir. Yılmaz, stratejik planlamanın başarısının yöneticilerin karar almadaki esnekliklerinin yüksek tutulduğu “ajans tipi örgütlenmelerde” daha yüksek olacağını ve mevcut idari yapıda doğabilecek aksaklıklara dikkat çekmiştir⁵¹⁶. Bingöl ise “yeknesak bir stratejik planlama modelinin” kamu idarelerine dayatılmasının idarelere arası kültür ve ihtiyaç farklılığını gerekçe göstererek sakıncalarına dikkat çekmiştir⁵¹⁷. Bu şüphenin bir an önce giderilmesi ve henüz yolun başında iken stratejik planlara yönelik güvenin sağlanması gerekmektedir. Bu güvensizliğin kamuoyuna da yansması kendisinden beklenen pek çok fayda⁵¹⁸ bu son derece önemli belgeleri değersizleştirebilecektir.

Performans Esaslı Bütçeleme (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006, ss. 322-325.

⁵¹⁵ MUTLUER – ÖNER – KESİK; 2005, a.g.e., s. 147.

⁵¹⁶ YILMAZ; 2006, a.g.m., ss. 152.

⁵¹⁷ BİNGÖL; 2006, a.g.m., s. 200.

⁵¹⁸ Stratejik planlar ile kurumlar; faaliyetlerinde daha uzun dönemli perspektifleri ele alabilir, amaç ve hedefleri doğrultusunda kendi üzerlerine düşen görevleri daha kolaylıkla yapabilir ve böylelikle harcamaların denetimi kolaylaştırır. Ayrıca bütçelerinin bu planlarda ortaya konan amaç ve hedefler doğrultusunda gerçekleşmesini sağlayacak, kaynak tahsisinin önceliklere dayandırılmasına ve hesap verme sorumluluğuna imkân tanıyacaktır. YILMAZ – SUSAM; 2005, a.g.t., s. 118. Ancak planlardan beklenen bu faydaların elde edilmesi “planların uluslararası kuruluşların dayattığı kurumsal ve hukuki düzenlemeler şeklinde sorgulanmadan kabul edilmesi”...Alkan SOYAK; “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?, Doğu Üniversitesi Dergisi, 4/2, 2003, s. 172, şeklinde kamuoyunda oluşan genel algının giderilmesi gerekmektedir.

Tablo 77: Stratejik Planların Gerçekçiliği ve Uygulanabilirliği

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	4		2,5		19,7	
Katılmıyorum	28		17,2			
Kararsızım	34		20,9		20,9	
Katılıyorum	69		42,3		50,9	
Kesinlikle Katılıyorum	14		8,6			
Toplam	149		91,4		91,4	
Cevapsız	14		8,6		8,6	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
149	3,41	0,986	5,066	0,000	Kabul	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)			
-	13,257		0,103		Ret	

Not: (i) n = 149; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Strateji birimlerinin kamu mali yönetiminde çok önemli bir yer bulacağını düşünen katılımcıların, bu birimlerin hazırladıkları stratejik planlara bakışında ise farklılık bulunmaktadır. Bu bağlamda uygulayıcıların ve teorisyenlerin bu şekilde düşünmelerini sağlayan sistemin kendisinden çok sistemi uygulayan idare ve tabî ki bu idarelerde çalışan personele yönelik taşıdığı olumsuz kanaat olduğu gözlenmektedir. Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olmadığı yönündeki hipotezde t değeri 5,066 ve sig. 0,000 olarak gerçekleşerek kabul edilmiştir. Katılımcılar 5’li likert skalasında 3,41’lik değerlendirme ile hipoteze büyük ölçüde katılmışlardır.

H_{D24}: Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olmadığı konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

5018 sayılı KMYKK ile bütçe sürecine dahil edilen “stratejik plan” uygulaması ile “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikaları, hedef ve öncelikleri, performans ölçütleri, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımları⁵¹⁹” belirlenecektir. Bu bağlamda idarelere

⁵¹⁹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Madde 3/n.

kendi politikalarını üretme ve idari kapasitelerini⁵²⁰ geliştirme fırsatı tanınmıştır. Nitekim araştırma sonuçları idarelere tanınan bu bağımsızlığın yerinde olduğu görüşünü destekler niteliktedir. Hipotezde pearson chi-square değeri 13,257 ve asym.sig. (2-sided) 0,103 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olmadığı” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,51 - Maliye Bakanlığı; 3,35 - DPT; 3,44).

H_{D25}: Yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görüyorum⁵²¹.

Yapımı için gerekli kaynak olmayan veya önceliğini kaybetmiş bazı projeler, 1.000 liralık sembolik ödenek (iz ödenek) konarak programda tutulmaktadır. Bunlar, bir sonraki yıl yeniden değerlendirilmekte ve ihtiyaca göre yeniden işlerlik kazandırılmaktadır. Ancak yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olabileceği hususu unutulmamalıdır. Katılımcıların bu konuda görüş birliğinde olmadığı gözlenmektedir. Nitekim % 30,7’lik (50) bir çoğunluk kararsız olduğunu beyan etmiştir.

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 15.01.2009).

⁵²⁰ “Karar alma sürecinin aktörleri arasındaki koordinasyonun etkin ve verimli bir hale getirilmesi”... AKBEY; 2005, a.g.t. s. 177.

⁵²¹ İz ödenek: Ekonomik konjonktür itibarıyla yatırımının durdurulmasına karar verilen ancak yatırım programında muhafazasında yarar görülen projelere tahsis edilen 1.000 TL tutarındaki ödenekleridir.

Tablo 78: İz Ödenek Uygulaması

Frekans ve Yüzde (%) Değerleri						
	Frekans		Yüzde		Yüzde	
Kesinlikle Katılmıyorum	8		4,9		31,3	
Katılmıyorum	43		26,4			
Kararsızım	50		30,7		30,7	
Katılıyorum	41		25,2		29,5	
Kesinlikle Katılıyorum	7		4,3			
Toplam	149		91,4		91,4	
Cevapsız	14		8,6		8,6	
Toplam	163		100,0		100,0	
t Testi						
N	Ort.	Std. Sap.	-t-Değeri	-p- (Sig)	Sonuç	
149	2,97	0,986	-0,332	0,740	Ret Katılmıyor	
χ^2 Testi						
Independent sample test:	Pearson		-p- (Sig)		Sonuç	
-p- (Sig)	Chi-Square		(2-sided)		Ret	
-	13,439		0,098		Ret	

Not: (i) n = 149; 1= “Kesinlikle Katılmıyorum”, 2 = “Katılmıyorum”, 3= “Kararsızım”, 4 = “Katılıyorum”, 5 = “Kesinlikle Katılıyorum”

Araştırmaya katılanlar tarafından “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görüldüğü saptanmıştır. Hipotezde t değeri -0,332 ve % 95 anlamlılık düzeyinde sig. 0,740 çıkararak reddedilmiştir. 5’li likert skalasında 2,97’lik bir değerlendirme ile hipoteze “katılmadığı” yönünde fikir birliği gözlenmektedir.

H_{D26}: Yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görülmesi konusunda kurumlararası görüş farklılığı vardır.

Hipotezde pearson chi-square değeri 13,439 ve asym.sig. (2-sided) 0,098 olarak gerçekleşmiş ve % 95 anlamlılık düzeyinde reddedilmiştir. Bu bağlamda “yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görüyorum” şeklinde test edilen hipoteze yönelik olarak kurumlararası (Üniversite-Maliye Bakanlığı-DPT) görüş farklılığı yoktur. Her üç kurum da aynı yönde düşünmektedir. (Gruplara göre ortalamalar: Üniversite; 3,10 - Maliye Bakanlığı; 2,96 - DPT; 2,63).

3.3.9. Araştırmanın Sonuçları

Çalışmanın bu bölümünde, orta vadeli harcama sisteminin, gelinen noktada kamu bütçesinin uygulayıcıları ve çeşitli şekillerde ona yön veren teorisyenleri tarafından nasıl algılandığı ve değerlendirildiği yapılan anket araştırması aracılığıyla ortaya konmaya çalışılmıştır. Uygulama sonucunda aşağıda yer alan temel bulgulara ulaşılmıştır:

Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı olduğu gerçeği geniş bir kesim tarafından destek bulmuştur. Bu destek yapılan reformun istenen amaca ulaşılmasında en önemli unsurunu oluşturacaktır. Diğer taraftan 5018 sayılı KMYKK'ya yönelik bazı noktalarda (teknik ve kurumsal) eleştiriler olsa bile söz konusu kanunun uygulamaya geçirilmesinin isabetli olduğu konusunda önemli ölçüde mutabakat sağlanmıştır. Bu desteğin ve fikir birliğinin sürdürülebilir olması ise, gelecekte sisteme giren mevzuatın disiplinli ve şeffaf bir şekilde uygulanmasına bağlı olacaktır.

Diğer taraftan, bütçe yasalarının istenilen sonuçlara ulaşmasında uygulamadaki personelin deneyimi kilit rol oynamaktadır. Bu bağlamda çalışmadan çıkarılan bir diğer sonuç, özellikle merkezi idarelerde çalışan personelin aksine, yerel ve merkez dışı kamu idarelerinin mali yönetim birimlerinde çalışan personelin deneyiminin yetersiz olduğu yönündedir. Bütçe sürecinin dinamik yapısı içinde göze görünmeyen niteliksiz personellerin bir an önce eğitilmesi ve gençleştirilmesi zorunludur. Bu noktada merkezi idareler tarafından verilen eğitimlerin önemi büyüktür. Bununla birlikte eğitim sürecinin de sorgulanması gerekmektedir. Özellikle eğitim sonuçlarının çıktıları alınmadan ve etkinliği sorgulanmadan bitirilebilme veya eğitimi verenlerin konuya hakim olamaması şeklinde sorunlarla karşılaşılabilir. Emek ve zaman harcanan bu çalışmaların değerini bulması için geri dönüşüm sağlanmalıdır.

Bir diğer tespit ise mali reformlara geçiş aşamasında sürecin, akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadığıdır. Bu sorunun uygulayıcılar ile

teorisyenler arasındaki iletişim kanallarının daha sıkı bir şekilde kurulmasıyla aşılabileceğine kuşku yoktur. Katılımcıların önemli çoğunluğu üretilen akademik çalışmaları (özellikle harcama yönetimi hakkında) yeterli bulmadığını dile getirmiştir. Bununla birlikte katılımcıların orta vadeli harcama sisteminin en temel belgelerini oluşturan OVP ve OVMP belgelerinin hazırlanma aşamasında akademisyenlerden yeterince yararlanılmadığı hususunda mutabakat bulunmaktadır.

Maliye politikasının etkisinin giderek zayıfladığı şu günlerde, politikaların planların belirlenmesinde ve uygulanmasında oluşacak kurumlararası bir entegrasyon bu etkinin güçlendirilmesi için olmazsa olmaz bir koşuldur. OVP ve OVMP'nin kaynaklarını oluşturan stratejik planların ve performans programlarının kanun ile iki farklı kuruma verilmesi (DPT-Maliye Bakanlığı) sistemden beklenenin elde edilmesi için "uyum ve işbirliğini" zorunlu kılmaktadır. Özellikle bu kurumlar tarafından hazırlanacak belgelerin içeriklerinin birbiriyle tutarlı olması ve çelişkili amaç - hedefler barındırmaması büyük önem taşımaktadır. Çalışmada sıklıkla test edilen uyum sorunu olumlu sonuçlanmış; bazı istisnalar dışında çoğunlukla kurumlararası uyumun gerçekleştiği gözlenmiştir.

5018 sayılı yasa kamu idarelerine harcama yaptıkları alanlarla ilgili olarak daha fazla sorumluluk yüklemektedir. Bu durum, yeni mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu en mühim yeniliklerden biridir. Kanun öncesinde, yapılan harcamaların sorumluluğu daha çok Maliye Bakanlığının üzerindedir. Bu yetkisiz sorumluluğun bakanlığın gücünü zayıflattığı konusunu gündeme getirmekle birlikte katılımcıların önemli çoğunluğu menfi yönde düşünmektedir. Bu sonuç, kamu idarelerinin harcama sonrası denetim kanallarının arttırılarak Maliye Bakanlığına güç kazandırdığı şeklinde yorumlanabilecektir.

5018 sayılı yasa ile birlikte Türk bütçe sisteminde uygulamada yer bulan OVP ve OVMP'nin mali disipline katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Bu yeni plan belgelerinin temel amaçlarının başında kamu bütçelerinde oluşan mali disiplinsizliği giderme çabası gelmektedir. Söz konusu planlar ile başlangıçta belirlenen mali hedeflerin ne düzeyde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği ve sapmaların hangi

kalemlerde olduğu tespit edilebilecektir. Ancak planlama ve programlama belgelerinin çokluğu konusunda bazı olumlu ve olumsuz eleştiriler yapmak mümkündür. Bu belgelerin nicel olarak fazla olması kamuoyunun daha çok aydınlatılmasının sağlandığı, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı arttırdığı şeklinde ifade edilebileceği gibi, menfi şekilde maliye politikalarının etkinliğini azalttığı, plan ve programları değerlendirme ve bunlara yönelik sonuç üretme, karar verme ve denetleme durumunda olanların iş yükünü arttırdığı söylenebilecektir.

Getirilen düzenleme ile birlikte bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Burada temel amaç yasama organının bütçe hakkını güçlendirmek ve yürütme karşısında kaybettiği gücünü yeniden kazandırabilmektir. Bu kazanımın sağlanabilmesi neticesinde ise, bütçe disiplininin, kaynak tahsisinin ve kamu hizmetlerinde etkinliğin gerçekleştirilebilmesine bir adım daha yaklaşılabilecektir. Ancak kapsamın uluslararası standartlara uygunluğu yönünde bazı çekinceler hâlâ mevcudiyetini korumaktadır. OVHS ile getirilen düzenleme ile hükümetin ödenek artırma vb. keyfi uygulamalarına son verilmiş ancak yasama organının çıkaracağı ek bütçelerle eksikliklerin tamamlanacağı belirtilmiştir. Bu uygulama da yasama organının elini güçlendirir nitelikte olmasına karşın, ek bütçelere bütçe politikalarında asgari başvurulacak bir araç olarak bakılmalıdır.

KMYKK ile kamu harcamalarının kamu idareleri tarafından daha verimli ve etkin şekilde yapılması için getirilen bir başka yenilik, “harcama tavanları” uygulamasıdır. Sistemin en başında belirlenen öncelikler ve makroekonomik hedefler dikkate alınarak belirlenen harcama tavanlarının kamu idareleri tarafından ödenek üstü harcama yapılmasını önemli ölçüde engelleyeceği düşünülmektedir. Diğer bir anlatımla harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin aşırı harcama eğilimlerini azaltacaktır. Nitekim çalışmada gerek uygulayıcılar gerekse teorisyenler henüz yeterli ölçüde ödenek üstü harcama yapılmasını önleyici mekanizmaların oluşmadığını düşünmektedir. Bu bulgu ise bize harcama tavanları uygulamasının daha farklı yöntemlerle desteklenmesi gerekliliğine işaret etmektedir.

Türk Bütçe Sistemi'nin en temel sorunlarının başında plan-bütçe ilişkisinin yeterli düzeyde gerçekleştirilememesi gelmektedir. Esasen çok yıllık bütçelemeye geçişte temel amaç, politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı güçlendirmek ve bütçelerin öngörülebilirliğini ve ona olan güveni yeniden kazandırabilmek olmuştur. 5018 sayılı kanunla birlikte ele alınan ve giderilmesi gereken en önemli sorunların başında söz konusu plan-bütçe kopukluğu gelmiştir. Kanunun ilk maddesinde belirtilen “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda...” şeklindeki ifade konunun önemini vurgulamaktadır. Araştırma sonuçlarına bakıldığında, katılımcıların önemli çoğunluğu plan-bütçe ilişkisinin yeterli düzeyde sağlandığı yönünde kanaat bildirmişlerdir. Netice itibarıyla, Türk bütçe sisteminde en çok şikâyet konusu ve sorunu olarak görülen plan-bütçe kopukluğunun giderildiği veya asgari seviyeye indirildiği söylenebilecektir. Bu sonuç, gelecekte yapılacak plan ve bütçelerin bağlantı noktalarının sıkı bir şekilde örülmesi hususunda ümit vericidir.

5018 sayılı kanuna getirilebilecek en önemli eleştirilerin başında düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulması gelmektedir. İdari ve mali alanlarda mikro düzeyde özerklikler tanınan bu kurumlara karşı kamuoyunda oluşan (çoğunlukla ücret adaletsizliği noktasında eleştirilerin odağı haline gelen) adaletsizlik algısının yıkılması gerekmektedir. Bu kurumlardan beklenen faydaların gerçekleştirilmesi için idari bağımsızlıklarının korunması, ancak toplumu tatmin eden bir mali denetime tabii tutulmaları yerinde olacaktır. Araştırmaya katılanların önemli çoğunluğu Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar'ın kanunun bazı hükümlerinden istisna edilmesini yerinde bir hareket olarak görmemektedir.

Orta vadeli harcama sistemi ile getirilen yeni yapılanma birlikte kamu idareleri yapmak zorunda oldukları stratejik planlar ile politika ve harcama önceliklerini peşinen belirlemek durumundadırlar. Hangi sektöre ağırlık verileceği detaylı analizlerle orta vadeli olarak planlanmalıdır. Ancak bu yöntem ile harcamaların tahsisinde etkinlik ve verimlilik sağlanabilecektir. Ülkemizde de temel sorunların odağında, toplanan gelirlerin kurumların ihtiyaçlarına göre dağıtılmaması

yer almaktadır. Ayrıca bu ihtiyaçların belirlenmesinde ana dayanağı oluşturan yeterli bilgi ve belgeye merkezi yönetim birimlerinin sahip olmadığı düşünülmektedir. Oysa kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında gerekli her türlü veriye sahip olunması gerekmektedir.

Türkiye’de pek çok kamu idaresi kamu gelirleri ortak havuzuna yaptığı katkı ölçüsünde karşılığını alamadığını düşünmektedir. Bu düşünceye paralel bir biçimde, araştırmaya katılanların önemli bir yüzdesi kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterlerinin göz önüne alınmadığını ve merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak bölüşümünün idarelerin görevleri ile orantısız belirlendiği görüşündedirler. Performans esaslı bütçelemenin yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu zamana 3 yıllık bir süre geçmiştir. Ancak hâlâ idarelerin performanslarının neler olduğu ve bunların nasıl denetleneceği konusu açıklığa kavuşturulamamıştır. Özellikle çok farklı sektörlerde hizmet veren kamu idarelerinin performans denetimi için yeterli uzman kadrolarının oluşturulması gerekmektedir. Zira stratejik amaç ve hedeflerin ve bununla ilişkili olarak yapılan performans programlarının denetimini sadece o işin uzmanları yapabilecektir. Sayıştay’ın ve TBMM’nin yapılacak denetimlerde, ilgili sektör içinden yetişmiş kişilerden sistemli bir biçimde yararlanması ve destek alması gerekmektedir. Bunun yolu ise, ilgili birimlerde “bağımsız sektör denetim komisyonları” oluşturulmasından geçmektedir. Mevcut düzenlemede, performans denetimi konusundaki belirsizlik uygulamayı olumsuz yönde etkilemektedir. Bu nedenle, kanundan beklenen faydaları almak için henüz çok erkendir. Ayrıca bu manzaraya ilave olarak kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılığın varlığı konusunda önemli şüpheler bulunmaktadır. Araştırma sonuçları bu şüphelerin varlığını doğrulamakta özellikle teorisyenler mevcut tahsis sürecinde bu anlayışın egemen olduğunu düşünmektedirler.

Orta vadeli bütçe sistemine yönelik bir başka eleştiri de, bütçe sürecinde iç ve dış paydaşlara (iş çevresi, sivil toplum kuruluşları (STK), işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) yer verilmemesidir. Etkin bir maliye politikası ancak bütçe sürecinin güçlendirilmesine ve azami seviyede toplumsal destek bulabilmesine bağlı olup

sürecin temel dayanağı ise katılımcı bir şekilde hazırlanacak bütçelemeye bağlıdır. Katılımcı bir bütçe, ülkelerin gelişmişlik ve demokratikleşme anlayışları ile paralel bir seyir izler. Çünkü ideal bir demokratikleşme süreci uzun vadeli bir planlamanın sonucudur.

Yeni düzenleme ile bütçe sistemimize ilk kez getirilen OVP ve OVMP'lerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sisteminin tam anlamıyla kurulamadığı gözlenmektedir. Yanlış ve eksik tahminler ise, çoğunlukla harcamaların düşük, gelirlerin ise yüksek tahmin edilmesi sonucunu doğuracaktır. Neticede mali yıl içinde ek bütçe ve/veya ek vergileme ihtiyacı gündeme gelecektir. Doğru bir tahmin sistemi ancak sağlam veriler ile oluşturabilecektir. Kurumlararası farklı bütçe, borçlanma, muhasebe verileri hata paylarını yükseltebilecektir. Son dönemde yapılan yeni düzenlemeler, Dünya Bankası ve IMF ile uyumlaştırma çabaları bu yönde harcanan yerinde çabalar olarak görülmektedir.

Ülkemizde bir diğer önemli sorun, bütçe sürecinde uygulanan aşırı katı bütçe uygulama kuralları ve bunun aksine politika yapma sürecinin ise daha esnek tutulmasıdır. Oysa yeni kamu mali yönetim anlayışında stratejik kararlara ve kurallara verilen önem her geçen gün artmakta ancak bu kararlar tatminkâr ölçüde yeterli kaliteye ulaşmamaktadır. Kanımca buradaki temel sorun mali yönetimin, stratejik yönetimin temel bir yapı taşı olduğunun idrak edilememiş olmasıdır. Oysa strateji geliştirme birimlerinin, mali yönetim sistemimize stratejik özellikleri olan bir bütçe sistemi kazandıracığına ve bütçe süreci içinde önemli bir rol üstleneceğine ilişkin bir beklentisi bulunmaktadır. Nitekim araştırmada, strateji geliştirme birimlerinin kamu kaynaklarının kullanımındaki etkinliğine olan güven sorgulanmış ve 5018 sayılı kanunla getirilen bu yeni yapılanma katılımcılardan büyük destek görmüştür.

5018 sayılı KMYKK'nın "harcama yetkisi ve yetkilisi" başlıklı 31'inci maddesinde "bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir" tanımı yapılmıştır. Harcama yetkililerinin

sorumluluk ve yetkilerinin açık ve uyumlu şekilde düzenlenmesi sistemin işlerliğini ve güvenilirliğini önemli ölçüde etkileyecektir. Çünkü sistem, “yöneticilere imkân tanınırsa (mali ve idari özerklik) kamu yönetiminde elde edilecek verimliliğin artacağı” varsayımıyla hareket etmektedir. Sistemin özü, yeni kamu yönetiminin esasını teşkil eden yönetsel yaklaşıma uygun olarak “yöneticiye güven, inan ama otokontrol mekanizmalarını oluştur ve denetimi elden bırakma” stratejisine dayanmaktadır. Araştırma bulguları yapılan bu düzenlemenin yeterince açık ve tatminkâr olduğu noktasında birleşmektedir. Ancak yapılan düzenleme, harcama yetkililerinin performans hedeflerini tutturamaması durumunda, yetkililere ne olacağına veya ne tür bir yaptırım uygulanacağına dair bir hüküm içermemektedir. Aksi durumda (kurumdan beklenilenin, kurumun hedeflediği performansın çok üstünde bir başarı göstermesi) üst yöneticiye ve emrindeki çalışanlarına ne tür bir ödül vb. teşvik sağlanacağı hususu dile getirilmemiştir. Ne yazık ki, merkezi otorite ödüllendirme konusunda da elini cimri tutmakta kamu idarelerinde çok önemli başarılarla imza atmış nitelikli yöneticilerini ancak bir teşekkür belgesi ile onurlandırmaktadır.

Etkin bir ödüllendirme sistemi, harcama yetkisine sahip kişilerin çok daha tutarlı ve verimli olmasını sağlayacaktır. Kanımca bu eksiklik, kısa ve orta vadede olmasa bile uzun dönemde düzenlenebilecek bir “performans sözleşmesi modeli” veya “performans anlaşmaları” ile giderilebilecektir. Ancak bu şekilde “devlet işi; olursa olur olmazsa olmaz” düşüncesi ve bilinçsizliği ortadan kaldırılabılır. Ceza ve ödül şeklinde uygulanacak yaptırımlar, yetkililerin işlerine adeta “kendi şahsi işleriymişçesine” sarılmalarını sağlayabilecektir. Yapılacak taahhüt anlaşmaları ve parasal teşviklerle harcama yetkililerinden en üst seviyede fayda elde edilebilecektir. Ayrıca performans sözleşmesi modelini daha da genişletip harcama yetkilileri için (üst düzey personel) “sözleşme yoluyla istihdam” uygulaması getirilebilir. Ancak bu uygulamaların mevcut idari yapıda ve mevcut yasalarla hayat bulması mümkün değildir. Geniş çaplı bir kamu yönetim reformu gerektirmektedir. Bu ise ancak siyasi kararlığın olmasına ve iktidarı elinde tutanların yeniden seçilme kaygısının bulunmaması ile ilişkilidir. Çünkü kamu personelini daha fazla çalıştırarak ondan daha fazla verim alma ve az çalışanın, yeterli performans sergilemeyen, elenmesine

dayalı olan bu düzenleme nedeniyle, seçimlerde önemli bir gücü elinde bulunduran “seçmen kitlesi” ile hiçbir iktidar karşı karşıya gelmek istemeyecektir.

5018 sayılı KMYKK'nın bir unsuru olarak iç kontrol müessesesini getirmiştir. Kanuna göre iç kontrol; “idarelerin malî işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan malî yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri” şeklinde tanımlanmıştır. Düzenleme ile kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesi ve idarelere verilen esnekliğin, bir anlamda oto kontrolün oluşturulması arzu edilmektedir. Araştırma sonuçları da bu kanıyı doğrulamakta ve iç kontrol müessesesi büyük ölçüde desteklenmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Ülkeler, artan kamu harcamalarının finansmanı için vergilemeye ve borçlanmaya geniş ölçüde başvurmakta bu durum ise sürdürülemez boyutlara yaklaşmaktadır. Söz konusu gelişme, devleti finanse eden (vergisini ödeyen) duyarlı kişi ve kurumların, kamu kaynaklarının kullanımını yakından izlemelerini sağlamış, kaynakların etkinsiz ve verimsiz kullanımı durumunda yetki verdikleri organlara karşı daha fazla tepki ve eleştiri yapmaya başlamalarına neden olmuştur. Bundan böyle yaşanan her kriz sonrası kamu mali yönetiminden sorumlu otoriteler, toplumsal baskılar karşısında kamu mali yönetiminde yeni çözüm arayışlarına başvurmuşlardır. Çünkü yaşanan sorunların temelinde kamu mali yönetim sistemleri gösterilmektedir. Zira sürdürülebilir bir toplumsal ve ekonomik refah ancak etkin maliye politikası araçları ile sağlanabilecektir. Bu bağlamda çözümün kaynağı doğrudan veya dolaylı olarak bütçe politikalarında aranmakta ve bu yönde reform çabalarına girilmektedir.

Kamu bütçeleri, hükümetlere alternatif kullanım alanları arasında kaynak tahsisini belirleme imkânı veren, geleceğe yönelik finansal planlamalardır. Söz konusu planlama dokümanları, insanlığın belirli bir ekonomik düzen oluşturmasından bu zamana, adı bütçe olmasa dahi varlığını korumuş ve birçok ülke farklı zamanlarda farklı bütçeleme sistemleri kullanmıştır.

Çalışmamızda bütçe sistemlerinin daha mükemmeliyetçi bir anlayış ile geliştirilmeye çalışıldığı günümüzde, kamu mali yönetim ekseninde son olarak ortaya konan ve kamu harcama yönetiminin en temel kurumsal düzenlemesi olarak görülen “orta vadeli harcama” veya literatürdeki bir diğer ifadeyle “çok yıllık bütçeleme” sistemi değerlendirilmiştir.

Orta vadeli harcama sistemi, tutarlı makroekonomik, mali ve sektörel bir çerçeveye birlikte kamu harcama programlarını gerçekten birleştirmek için ideal bir araç olarak görülmekte ve sistem, fakirliği azaltma stratejilerinde yeniden ele alınmaktadır. Nitekim IMF'nin yoksulluğu azaltma ve kalkınma planlarında orta

vadeli harcama sistemi reformuna sık sık yer verilmektedir. Benzer şekilde Dünya Bankası da orta vadeli harcama sistemine büyük önem vermiş, çok borçlu ülkelerin borcunun hafifletilmesi girişiminin tespitini ülke bazında yapmış ve borçların yeniden yapılandırılmasında orta vadeli harcama sistemine oldukça ağırlık vermiştir. Bu önemi gösterir nitelikte Banka'nın yönetim kurulunda şöyle bir yeni karar alınmıştır;“ Banka orta vadeli harcama sistemini desteklemek için uyum ve resmi krediye gereksinim duymaktadır.” Bugün artık orta vadeli harcama sistemi, Dünya Bankasının kamu harcama yönetimi ekibinde standart bir konu haline gelmiştir. Her geçen gün, orta vadeli harcama sistemi, kamu harcama yönetiminin vazgeçilmez temel bir unsuru olarak düşünülmektedir. Ayrıca orta vadeli harcama sistemi Dünya Bankası ve IMF'ye ilave olarak bazı eleştirel yaklaşımlara rağmen, Asya Kalkınma Bankası (1999), OECD, AB gibi uluslararası pek çok kuruluş tarafından da kabul görmektedir.

Tezimizde ülkelerin bütçeleme sistemlerini pek çok bakımdan etkileyen ve üzerinde hemfikir olunan orta vadeli harcama sistemi; yeni kamu harcama yönetiminin bileşenleri olan makro mali disiplin, harcama öncelikleri ve kaynak tahsisi, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimlilik ekseninde ele alınmıştır. Bu üçlü yapı ile birlikte, sistem pek çok kurumsal düzenlemeyi gerekli kılmıştır. Temel kurumsal düzenlemelerin başında; merkezi bütçe kontrolü ve yaptırımlar, resmi (biçimsel) kısıtlar, sıkı bütçe uygulamaları, güçlü bir harcama yönetim yapısı, kaynak tahsisi ve stratejik hedeflere bağlılık, kaynak tahsisinde objektif kriterler, kamu idarelerinin göreceli özerkliği ve son olarak kamu bütçelerinde makro çerçeveyi ve koordinasyonu sağlayan orta vadeli harcama sistemi gelmektedir. Öte yandan temel kurumsal düzenlemelere kamu kesiminin mali sorumluluğu ve şeffaflığı da eklenmektedir. Mali sorumluluk için önerilen temel düzenlemeler; geçmiş harcamaların aklanması, fazla harcama yapan kamu idarelerine yönelik yaptırımlar, sonuçların sık sık raporlanması, geçmiş sonuçların değerlendirilmesi, hesapların denetimi, performans esaslı bütçeler, kamu hizmet sunumunun belirli standartlara bağlanması ve vatandaş (müşteri) tatminidir. Şeffaflık için ise; mali sonuçların yayınlanması, halka açıklık, basın özgürlüğü, çıktıların performanslarının yayınlanması, vatandaş-devlet iletişiminin artırılması gerekliliği

düşünülen kurumsal düzenlemelerdir. Ancak sözel ifadeleri kolay ve güzel olan bu büyüklü kavramların uygulamaya yansıtılması ise bir o kadar zor görünmektedir.

Bugün sözü edilen kurumsal düzenlemeler, pek çok ülkede standart hale getirilmeye çalışılmaktadır. Tezimizde özellikle söz konusu kurumsal düzenlemelerin başarılı bir şekilde uygulandığı düşünülen ülkelere yer verilmiştir. Bu yönde sırasıyla; ABD, İsveç, Almanya, Avustralya ve Malawi örnek ülkeler olarak alınmıştır. Ele alınan bu ülkelerin ortak özelliği, orta vadeli harcama sistemine geçişle birlikte mali yapılarında belirgin iyileşmeler yaşanmış olmasıdır.

Avustralya sisteme geçtikten sonra pek çok ülkeye örnek gösterilebilecek düzeyde harcama birimlerinde kayda değer bir esneklik oluşturmuş ve kamu idarelerinin tasarruf etme imkânına kavuştukları gözlenmiştir. Almanya'da, orta vadeli harcama sistemi verimli bir maliye politikası aracı olarak nitelendirilmiş ve detaylı bir gelecek planlaması ile hükümetlerin hedefledikleri harcama ve gelir politikalarını gerçekleştirebileceği düşüncesi egemen olmuştur. İsveç, gevşek bir bütçe süreci neticesinde ortaya çıkan kamu harcamaları ve vergi artışları sebebiyle reform çalışmalarına başlamış ve sistemle birlikte doğru bir gelir gider tahmini, düşük maliyetle borçlanma imkânını elde etmiştir. Zamanla zayıflayan Finans Bakanlığının rolünü güçlendirmiş, bakanlıkların harcama alanları arasında bütçe kaynak dağılımı için daha fazla sorumluluk alması sağlanmıştır. ABD'de de benzer şekilde orta vadeli harcama sistemi bütçe sürecinin ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Sistemle getirilen en önemli yenilik, yüksek ölçüde hesap verilebilirliğin ve şeffaflığın geliştirilmesidir. Dünya Bankasının desteğinde 1995 yılında orta vadeli harcama sistemini uygulamaya koyan Güney Afrika ülkesi Malawi'de de yeni sistemle birlikte bütçenin hesap verilebilirliğinin artırılması beklenmektedir.

Ülkemizde de pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede olduğu gibi mali disiplinsizlik, harcama önceliklerinde ve kaynak tahsisinde yapılan yanlışlıklar ve hizmet sunumunda etkinsizlikler olduğu yönünde geniş bir mutabakat vardır. Bu doğrultuda iç ve dış dinamiklerin etkisiyle özellikle 1994 krizi ile başlayıp 2001 krizi

sonrası daha da artan bir şekilde bütçe sürecini modernleştirme çabası hız kazanmıştır. Türkiye, 2001 yılındaki mali krizden sonra ekonomik istikrarı yakalama konusunda önemli mesafe almıştır. Ancak Avrupa Birliği üyesi devletleri karakterize eden yüksek seviyedeki refah düzeyine ulaşmak için henüz yolun başında olduğumuzu kabul etmek gerekmektedir. Satın alma gücü paritesine göre düzeltilmiş kişi başı milli gelir seviyesi Türkiye’de halen Avrupa Birliği ortalamasının üçte biri düzeyindedir. Türkiye’deki yüksek nüfus artışı da düşünülürse, Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki gelir farkının açılmaması için bile Türkiye Ekonomisi’nin yıllık reel olarak % 4 büyümesi gerekmektedir. Türkiye’de 1990’larda reel büyüme oranı yıllık % 3,1 dolaylarında gerçekleşirken, 2000’li yıllarda, yüzyılın başından itibaren ise, dalgalı olmakla birlikte (% 5 ile % 10 arasında), büyüme performansı yükselmiştir. 2009 yılına kadar Türkiye Ekonomisi’nin reel büyüme hızı yeni Merkezi Avrupa ve Baltık ülkesi AB üyelerinin ortalamasından daha yüksek gerçekleşmiş fakat başlangıç değeri çok daha küçük olmuştur. Türkiye gelecek 25 - 50 yılda yıllık istikrarlı bir şekilde büyümedikçe Avrupa’nın refahı ile yakınsama ortaya çıkmayacaktır. İstikrarlı bir büyüme ise ancak istikrarlı bir şekilde uygulanacak bütçe politikaları aracılığıyla sağlanacaktır.

Kamu mali yönetim sistemimizin geliştirilmesi için daha uzun mesafeler alınması gerekmektedir. İstikrarlı bir bütçe politikası ancak uzun dönemli stratejilere dayalı orta vadeli harcama sistemi (çok yıllık bütçeleme anlayışı) sayesinde uygulanabilecektir. Bu bağlamda AB üyeliğine yaklaştığımızı düşündüğümüz son birkaç yılda yapılan 5018 sayılı KMYKK (ilave olarak yapılan 5436 ve diğer ikincil mevzuatlar da dahil) ile önemli bir noktaya gelinmiştir. Bir başka deyişle, Türk kamu maliyesinde yeni bir yola girilmiştir. Bu başlangıç Türk Bütçe Sistemi’nde 1970’lerden bu yana yapılan en köklü reform hareketidir. Yapılan düzenlemeler ile bütçe süreci yeniden ele alınmış ve Türk Bütçe Sistemi’ne aşağıda sayılan yenilikler getirilmiştir.

Finansal yönetim ve mali kontrolün kapsamı ve bütçe - finansal hesapların, ulusal muhasebe ile uluslararası standartlar (SNA 93, ESA 95) uyumlu olacak şekilde, merkezi hükümetin ve genel hükümetin tüm sektörlerine genişletilmesi

sağlanmıştır. Üç yılı (bütçe yılı ve takip eden iki yıl) kapsayan orta vadeli mali plan başlatılmıştır. Bütçe hesaplarının tasnifinde yeni bir sınıflandırma sistemi uygulamaya geçirilmiştir. Bakanlıklar ve özel bütçeli idarelerdeki mali hizmetler birimleri için sorumluluk Maliye Bakanlığında, bakanlıklara ve özel bütçeli idarelere kaydırılmıştır.

Bütçe süreci eşanlı olarak hem merkezleştirilmiş hem de parçalara ayrılmıştır. Merkezleştirilmiştir, çünkü yukarıdan aşağıya doğru güçlü bir yönlendirme sürecini esas almaktadır. Yukarıdan-aşağıya yönlendirme, bütçeleme kontrolü için gereklidir fakat bütçe sürecinde bakanlıkların ve kamu idarelerinin yeni girişimleri sürebilmeleri veya bakanlıklar veya idareler arasında yeniden dağılım yapılabilmesi için çok az imkân bulunmaktadır. Dolayısıyla, uzun dönemde yukarıdan aşağıya yönlendirme, sürecin meşruiyetini azaltabilecektir. Kamu mali yönetiminde söz sahibi olanlar, bakanlıklar ve kamu idarelerinin hedefleri hakkında kararlar almadan önce söz konusu idarelerin bütçe ödeneklerini talep ederek bütçe sürecinin hemen başlangıcında yeni inisiyatifler alabilmeleri için daha fazla olanak sağlamayı düşünebilirler. Hedefler hakkında karar verme, ödenek tavanlarını ilan ederek veya katı bir şekilde zorunlu kılarak (makroekonomik faktörleri güncellemekten farklı olarak, sürecin en sonunda enflasyonu dahil ederek) güçlendirilebilir. Bu türden bir reform eşanlı olarak hem bakanlıklar ve kamu idareleri için sürecin meşruiyetini artıracak hem de yukarıdan aşağıya yönlendirmeyi güçlendirecektir.

Türk Bütçe Süreci, bütçedeki tüm harcamalar için sorumlu tek bir bütçe otoritesinin bulunmaması bağlamında aynı zamanda parçalara da ayrılmıştır. Süreçte üç bütçe otoritesi yer almaktadır: Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Hazine. Her birinin ayrı sorumlulukları vardır. Bütçeleme ve planlama bürokrasisi bir şekilde kolaylaştırılmalıdır. Koordinasyonu güçlendirmek ve kademeli olarak “tek bir bütçe yönetimine” doğru ilerlemek cari giderler ile sermaye yatırımı arasındaki seçim sorununu hafifleterek dağıtım etkinliğini artıracak ve bürokratik maliyetleri düşürecektir. Genel planlama belgelerinin (kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program, yıllık kamu yatırımı programı) basitleştirilmesi ve diğer

planlama dokümanları ile entegrasyon, bütçe sürecini daha saydam ve etkin hale getirecek ve idari yükleri azaltacaktır. Aynı zamanda, Devlet Planlama Teşkilatı'nda uzun vadeli öncelik belirleme, bölgesel politika, tarım ve sermaye bütçeleme ile ilgili olarak. deneyimin ihmal edilmemesine, aksine kurumun tecrübelerinden en iyi şekilde faydalanılmasına özel önem verilmelidir. Dolayısıyla reformlar DPT'nin mevcut pek çok rolünü azaltmak yerine mevcut görevlerin daha da güçlendirilmesi şeklinde olmalıdır. Örneğin, kurumun merkezi makroekonomik tahmin ve politika analiz rolü güçlendirilebilir. Bu tipte bir kamu idaresi Avusturya, Hollanda, Slovenya, İsveç ve diğer ülkelerde var olan yakın nitelikteki planlama büroları ile benzer hale getirilebilir. Bu tip bürolar ile elde edilen deneyimler genellikle çok başarılıdır; bürolar politika tartışmaları için objektif bir temel oluşturmalarının yanında, ekonomik tartışmaların politize olmalarını da engellerler. Planlama büroları, profesyonellik ve tarafsızlık konusunda kendilerini geliştirmişler ve genelde stratejik karar verme üzerinde güçlü bir etkiye sahiptirler. Ancak planlama büroları, akademik araştırma toplulukları ile yakın bağlar aracılığıyla bağımsızlığın korunmasını gerektirir.

Uygulanacak bütçe politikalarıyla orta vadede genel hükümetin fazla vermesi sağlanmalı, toplam gider tavanı kuralı sürekli olarak temel alınmalıdır. Fazlanın miktarı ile ilgili olarak IMF ve AB'nin danışmanlığı, uluslararası sermaye piyasalarının güvenine katkıda bulunacaktır. Daha uzun dönemde faiz giderlerinin, cari hesap dalgalanmasına ve sermaye piyasalarındaki risk iştahına hassasiyeti büyük oranda düştüğü zaman, gider tavanları orta vadede genel hükümetin toplam dengesine göre tekrar hedeflenebilir ve avro bölgesi ülkelerinin Avrupa İstikrar ve Büyüme Paktı ile kendilerine hedef aldıkları GSYİH'nın % 0'ı ile % 3'ü arasında bir bant düzeyi hedeflenebilir.

Bütçe sınıflandırması oldukça detaylıdır. Detay düzeyinin azaltılması üst yönetimin hesap verebilirliklerini geliştirecek ve parlamenterlerin bütçe müzakerelerinde sonuçlar ve enflasyon üzerinde yoğunlaşmalarını kolaylaştıracaktır. Türkiye'de başarılı iyi ve çok sistemli sınıflandırma, bütçe yerine finansal muhasebe için kullanılabilir.

Bakanlıklar, bütçe çağrısına cevap verebilmek için tanınan zamanı genellikle kısa bulmakta ve bu zaman kısıdının sundukları dokümanların kalitesini azalttığını belirtmektedirler. Bu duruma çözüm olarak Maliye Bakanlığı, bütçe çağrısını Haziran ayının sonunda yollamak yerine ayın başında yollamayı düşünebilir. Takvimdeki bu düzenleme bakanlıklara yasal dokümanlarını hazırlamaları için dört hafta daha sağlayacaktır. Bu durum, orta vadeli mali planın Yüksek Planlama Kurulu tarafından Mayıs'ın üçüncü haftasında kabul edilmesini gerektirecek bir kaymayı da beraberinde getirecektir.

Türkiye finansal ve ulusal hesaplarının, uluslararası standartlar (SNA93 ve ESA95) ile uyumlu olarak geliştirilmesi konusunda oldukça ilerleme kaydetmiştir. Bu, amaçlarını büyük ölçüde gerçekleştirmiş, son ve en zor aşamada olan “uygulamaya” gelinmiştir. Fakat bu çabalar henüz tam olarak son bulmamıştır. Sürecin bir an önce tamamlanması öncelikli konular arasına alınmalı ve sürecin kesintisiz devam etmesi sağlanmalıdır. Çünkü etkin mali gözetim ve üretken uluslararası işbirliği için güvenilir hesaplar gereklidir.

Sonuç itibarıyla, kamu kesiminde yapılan reformların sürdürülebilirliği değişime olan inançla doğru orantılıdır. KMYKK'nın hazırlanması ve uygulamaya geçirilmesi önemli bir başarıdır. Ancak kanunun etkinliğini artırmak daha fazla önceliğe sahiptir. 5018 sayılı KMYKK'nın tam olarak uygulanması ile birlikte, Türk Bütçe Uygulama sistemi çoğu OECD ülkesi ile ortak özelliklere sahip olacaktır. Söz konusu niteliklerin başında kamu idarelerinin kendi finansal hizmetler birimi içinde göreceli olarak basit ön-kontrol sistemi, nakit dağıtımı ve yönetiminden sorumlu bir Hazine ve birleştirilmiş muhasebe sistemi gelmektedir. Fakat sisteme çok kısa bir zaman önce geçilmesi nedeniyle tam olarak işlevsel olabilmesi için biraz zaman gerekecektir.

KMYKK bir çerçeve kanunu olmasına rağmen diğer kanunlar üzerinde otomatik bir egemenliğe sahip değildir. Karışıklığın ve karşıt kanunların olmaması için ikincil hukukun KMYKK ile uyumluluğunun kontrol edilmesi önemlidir. Ülkemizde yıllarca birikmiş, mali sorunların bugünden yarına çözülmesi

beklenemez. Çözüm ancak orta ve uzun vadeli bir süreç içinde sağlanabilecektir. Tezimizin temel hipotezi olan “Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği”ne hem uygulayıcılar hem de teorisyenler önemli ölçüde destek vermektedir. Desteğin varlığı, orta vadeli bütçe yaklaşımının uygulanabilmesi için gerekli olan en önemli şarttır. Ancak bu yeni yaklaşıma karşı kararsız veya güvensiz bir kesimin varlığı da inkâr edilemez. Çalışmada OVP ve OVMP’lere destek daha çok uygulayıcılardan gelmiştir. Bu konuda, uygulamacılar teorisyenlere kıyasla daha iyimserdir.

Mali reform süreci, uzun bir süreçtir. Amaç, sürdürülebilir toplumsal ortak faydanın ve ekonomik refahın sağlanması, vatandaşların yaşam kalitesinin aşamalı olarak artırılmasıdır. Bu ise ancak modern ve etkin bir kamu mali yönetim sistemi ile mümkün olabilecektir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AK, Belma; “Hipotez Testi”, (Editör, Şeref KALAYCI), **SPSS Uygulamalı Çok Değişkenli İstatistik Teknikleri**, Asil Yayın, Ankara, 2005.

AKGÜL, Aziz; Osman ÇEVİK; **İstatistiksel Analiz Teknikleri (SPSS’te İşletme Yönetimi Uygulamaları)**, Emek Ofset, Ankara, 2003.

AKTEL, Mehmet; **Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi**, Asil Yayın Dağıtım, Birinci Baskı, Ankara, 2003.

ALLEN, Richard; Daniel TOMMASI; **Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries**, SIGMA, OECD 2001.

-----; **Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition Countries**, SIGMA, OECD 2001.

ATAÇ Engin, **Devlet Bütçesi**, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1686, s.150.

BAŞ, Türker; **Anket Nasıl Hazırlanır, Uygulanır, Değerlendirilir?** Seçkin Yayınevi, Dördüncü Baskı, Ankara, Ocak 2006.

COŞKUN, Gülay; **Devlet Bütçesi**, Beşinci Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 1997.

DEVRİM, Fevzi; **Maliye Politikası**, İzmir, 1983.

-----; **Kamu Maliyesine Giriş**, İlkem Ofset, İzmir, 1996.

FALAY Nihat; **Program Bütçe ve Performans Esaslı Bütçe Sistemleri**; Filiz Kitapevi, 1995.

- FERLIE, E.; L. ASBRUNE; L. FITZGERALD; A. PETTIGREW; **The New Public Management in Action**, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- HITCH, Charles J.; Roland N. MCKEAN; **The Economics of Defense in the Nuclear Age**, Cambridge, Harvard University Press, 1960.
- KELLY, Janet M.; William C. RIVENBARK; **Performance Budgeting for State and Local Government**, USA, m.e. Sharpe, 2003.
- KURTULUŞ, Kemal; **Pazarlama Araştırmaları**, İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayın No: 28, İstanbul, 2004.
- IC.Holt (ed.), **Domesday Studies**, The Boydell Press, Woodbridge, 1990.
- LUNDQUIST, Lennart; **Demokratins Va" Ktare, Studentlitteratur**, Lund, 1998.
- MUTLUER, M. Kâmil; Erdoğan ÖNER; Ahmet KESİK; **Bütçe Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 99, Birinci Baskı, İstanbul, Mayıs 2005.
- ÖZER, M. Akif; **Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya**, Platin Yayınları, Ankara, 2005.
- PINAR, Abuzer; **Maliye Politikası Teori ve Uygulama**, Naturel Yayınları, Ankara 2006.
- POWER, Michael; **The Audit Society: Rituals of Verification**, Oxford University Press, Oxford, 1997.
- SCHIAVO CAMPO, Salvatore; Daniel TOMMASI; **Managing Government Expenditures**, Asian Development Bank, Chapter Thirteen, 1999.
- SCHIAVO CAMPO, Salvatore; **Budgeting and Budgetary Institutions** (Editör; Anwar SHAH), Herndon, VA, USA: World Bank, 2007.

SCHICK, Allen; **A Contemporary Approach to Public Expenditure Management**, World Bank Institute, Governance, Regulation, and Finance Division, Second Printing, April 1999.

-----; **Budget Innovation in the States**, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971.

SEKARAN, Uma; **Research Methods for Business**, A Skill-Building Approach, John Wiley & Sons, Inc., Third Edition, 2000.

SEZEN, Seriye; **Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama**; TODAİE, Ankara, 1999.

SÖZEN, Süleyman; **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2005.

TÜĞEN, Kâmil; **Devlet Bütçesi**, 7.Baskı, Bassaray Matbaası, İzmir, 2008.

URAL, Ayhan; İbrahim KILIÇ; **Bilimsel Araştırma Süreci ve SPSS ile Veri Analizi**, Detay Yayıncılık, Ankara, 2005.

VON HAGEN, Jürgen; **Budgeting and Budgetary Institutions** (Editör; Anwar Shah), Herndon, VA, USA: World Bank, 2007.

YILMAZ, Osman; “Stratejik Planlama ve Kamusal Örgütlerde Esneklik Arayışları”, **Kamu Maliyesine Yeni Bakış** (Teori ve Uygulama), (Editörler: Nihat FALAY; Mehmet ŞAHİN; Ahmet KESİK) Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, Ankara, 2006.

MALİYE BAKANLIĞI; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı, Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme**, Ankara, 2007.

-----; Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, No.3, Şubat 1966.

-----; Bütçe ve Mali Kontrol Gn. Md. Yayınları, No.3, **Devlet Bütçe İdaresinin Modernleştirilmesi**, Baskı: Çeviri Yayınevi, Şubat 1966.

WORLD BANK; **Public Financial Management Performance Measurement Framework**, PEFA Secretariat, June 2005.

-----; **Public Expenditure Management Handbook**, Washington, D.C. The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 1998.

-----; **Public Financial Management**, Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Washington, D.C. USA, PEFA Secretariat/ The World Bank, June 2005.

MAKALELER

ACUN, Fatma; “Osmanlı Tarihi Araştırmalarının Genişleyen Sınırları: Defteroloji”, **Türk Kültürü İncelemeleri Dergisi**, Sayı: 1, İstanbul, 1999.

AKTAN, Coşkun Can; Kâmil TÜĞEN; “Performans Esaslı Bütçeleme”, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**, (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006.

AKTAN, Coşkun Can; “Türkiye’de Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Uygulanabilirliği Eleştirel Bir Perspektif ”**Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006.

-----; “Bütçedeki İsrafın Azaltılması İçin Mali Disiplin ve Mali Sorumluluk Ahlâkı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl:5, Sayı: 6, Mart-Nisan 1999.

ALLEN, Tom L.; “Public Accountability and Government Financial Reporting”, **OECD Journal on Budgeting**, Models of Public Budgeting and Accounting Reform Volume 2, Supplement 1, 2002.

ANIPA, Seth – KALUMA, Felix - Elizabeth MUGGERIDGE; “OVHS in Malawi and Ghana”, **DFID Seminar on Best Practice in Public Expenditure Management Case Study**, Consulting Africa Limited, June 1999.

ARSLAN, Murat; “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, 2004.

BİNGÖL, Nahit; “Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama,” **Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006.

BLONDAL, Jon R. – GARDNER, Jennifer – MURPHY, Marie; “OECD Best Practices for Budget Transparency” (Note from the Editors), **OECD Journal on Budgeting**, Volume 1, No. 3, 2002.

BURKHEAD, Jesse V.; “Budget Classification and Fiscal Planning”, **Public Administration Review**, Vol. 7, No. 4, Autumn 1947.

CAMPOS, Jose Edgardo – PRADHAN, Sanjay; “Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms” **Journal of Policy Analysis and Management**, Special Issue: The New Public Management in New Zealand and beyond, Vol. 16, No. 3, Summer 1997.

CHAN, James L.; “Government Budget And Accounting Reforms In The United States Models of Public Budgeting and Accounting Reform” **OECD Journal on Budgeting**, Volume 2/Supplement 1, 2002.

CHAN, Matthew; Mark NIZETTE, Lisa LA RANCE; Charles BROUGHTON; Derek RUSSELL; “Budget Frameworks Team, Budget Group, Department of Finance and Administration, Commonwealth Government of Australia,” **OECD Journal on Budgeting**, OECD, 2002.

CHRISTENSEN, Tom; Per LAGREID; “A Transformative Perspective On Administrative Reforms”, in Christensen, T. and Laegreid, P. (Eds), **New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice**, Ashgate, Aldershot, 2001.

CRAFTS, Nick; “The Industrial Revolution,” **In Floud and McCloskey**, Volume 1, 1994.

ÇİÇEK, Kemal; “Osmanlılardan Önce Akdeniz Dünyası'nda Yapılan Tahrirler Hakkında Bazı Gözlemler”,
<http://www.osmanli.org.tr/makaleler.php?bolum=4&id=284.>,
(Erişim: 14.05.2009).

DARICI, Haldun; “Bütçe Niçin Ek Ödenek İster?”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 139, Ocak-Nisan, 2002.

DIAMOND, Jack; “Budget System Reform in Emerging Economies The Challenges and the Reform Agenda”, **International Monetary Fund Occasional Paper**, 245, Washington DC, 2006.

ER, Selami; “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Dış Denetimi ve 5018 Sayılı Kanunda Yapılan Değişiklikler,” **Sayıştay Dergisi**, Sayı 68.

ERIDLEY, Clarence; A. Simon HERBERT; “Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration,” Chicago, IL: **The International City/County Management Association**, 1943.

FABRIZIO, Stefania; Ashoka MODY; “Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?”, **International Monetary Fund Journal Economic Policy**, October, 2006.

FALAY, Nihat; “Çok yıllık Bütçeleme Nedir? Türkiye’de Uygulanabilirliği?” **İktisat Dergisi**, Şubat-Mart 2006.

FLEISCHMAN, Richard K. – MARQUETTE, R.Penny; “The Origins of Public Budgeting, Municipal Reformers During the Progressive Era”, **Public Budgeting and Finance**, Spring 1986.

GROSS, Bertram M.; “The New Systems Budgeting”, **Public Administration Review**, Vol. 29, No. 2, Mar. – Apr 1969.

GULICK, Luther; “The Budget”, **National Institute of Public Administration, Historical Outlook**, 14:6, June, 1923.

GÜNER, Asuman; “Döner Sermayeli İşletmelerin Yeniden Yapılandırılması”, **Devlet Muhasebe Uzmanları Uzman Bakış Dergisi**, Sayı 1.

- GÜNEYDİN İhsan – Levent Yahya ESER; “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009.
- HOOD, Christopher; “The New Public Management In The 1980’s: Variations On A Theme”, **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 20 No. 2/3, 1995.
- HOU, Yilin; “Budgeting for Fiscal Stability over the Business Cycle: A Countercyclical Fiscal Policy and the Multiyear Perspective on Budgeting”, **Public Administration Review**, September- October 2006.
- ITZHAK, Galnoor; Bertram M. GROSS; “The New Systems Budgeting and the Developing Nations”, **International Social Science Journal**; Paris, No.1, 1969.
- KAPLAN, R.S.; D.P. NORTON; “Using The Balanced Scorecard – Measures That Drive Performance”, **Harvard Business Review**, January-February, 1992.
- KEATING, Michael; “Public Management Reform and Economic and Social Development”, **OECD Journal on Budgeting**, 2001.
- KERİMOĞLU, Baki; “Tahakkuk Esaslı Muhasebe Sisteminin Mali Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğuna Katkıları”, **Kamu Yönetiminde Stratejik Planlama, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme** (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayıncılık, Birinci Baskı, 2006.
- KIM, John M.; Chung Keun PARK; “Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management”, **OECD Journal On Budgeting** Volume 6 – No. 1, OECD 2006.
- KONG, Dongsung; “Performance-Based Budgeting: The U.S. Experience”, **Public Organization Review: A Global Journal**, 5: 91–107, 2005.

KÖSE, Ömer; “Küreselleşme Sürecinde Devletin Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü”,
Sayıştay Dergisi, Sayı 49, Nisan-Haziran 2003.

KRAAN, Dirk-Jan; Daniel BERGVALL; Ian HAWKESWORTH; “Budgeting in
Turkey, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 7 – No. 2, OECD 2007.

LE HOUEROU, Philippe; Robert TALIERCIO; “Medium Term Expenditure
Frameworks: From Concept to Practice Preliminary Lessons from Africa”,
Africa Region, Working Paper Series No. 28, February 2002.

MATHESON, Alex; “Better Public Sector Governance: The Rationale For
Budgeting and Accounting Reform In Western Nations”, **OECD Journal on
Budgeting**, Models of Public Budgeting and Accounting Reform Volume
2, Supplement 1, 2002.

McGILL, Ronald; “Performance Budgeting”, **The International Journal of Public
Sector Management**, Vol. 14 No. 5, 2001.

MCNAB, Robert M.; Francois MELESE; “Implementing the GPRA: Examining the
Prospects for Performance Budgeting in the Federal Government”, **Public
Budgeting & Finance** 23(2): 73Y95, 2003.

NEELY, A.; M. GREGORY; K. PLATTS; “Realizing Strategy Through
Measurement?”, **International Journal of Operations & Production
Management**, Vol. 14 No. 3, 1995.

PARLAK, Müslüm; “Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri,”
Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, Ekim-Aralık 2005.

PIOTROWSKI, Suzanne J. – ROSENBLOOM, David H.; “Nonmission-Based
Values in Results-Oriented Public Management: The Case of Freedom of
Information”, **Public Administration Review** 62(6): 643Y657, 2002.

- POLLITT, Christopher; “Integrating Financial Management and Performance Management”, **OECD Journal On Budgeting**, Volume 1 – No. 2, 2001.
- PREMCHAND, A.; “Public Budgeting and Economic Development: Evolution and Practice Of an Idea”, **International Journal of Public Administration**, 2001.
- PREST, R.A.; R. TURVEY; “Cost-Benefit Analysis: A. Survey”, **Economic Journal**, Vol.75, 1965.
- ROE, Emery M.; “Deconstructing Budgets”, **Diacritics**, Vol. 18, No. 2, Pecunia non olet., Summer 1988.
- SCHICK, Allen; “The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”, **OECD Journal On Budgeting**, Volume 3, No:2, OECD, Paris, 2003.
- ; “The Changing Role of the Central Budget Office”, **OECD Journal on Budgeting**, Volume 1, No. 1, 2001.
- SKALEN, Per; “New Public Management Reform And The Construction Of Organizational Identities”, Service Research Center, Karlstad University, Karlstad, Sweden, **The International Journal of Public Sector Management**, Vol. 17 No. 3, 2004.
- SUNDELSON, J.Wilner; “Budgetary Principles”, **Political Science Quarterly**, Vol. 50, No. 2, Jun., 1935.
- TYER, Charlie; Jennifer, WILLAND; “Public Budgeting in America a Twentieth Century Retrospective”, **Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management** in Vol. 9, No. 2, Summer 1997.

VAROL, Asaf; “Harcama Yetkilileri ile İlgili Bazı Çelişkiler ve Çözüm Önerileri”,
Sayıştay Dergisi, Sayı: 70, Temmuz-Eylül 2008.

VON HAGEN, Jürgen; “Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline”,
ZEI, University of Bonn; Indiana University; **Center for European
Integration Studies (CEPR)**, February 1998.

WEBBER, Carolyn; Aaron WILDAVSKY; “A History of Taxation and Expenditure
in the Western World”, **New York: Simon and Schuster**, 1986.

WILDAVSKY, Aaron; “A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget
Lasts”, **Public Administration Review**, Vol. 38, No. 6, Nov. – Dec 1978.

WILLIAMS, Clif; Melhuish WARD; “Is ABCM Destined for Success or Failure in
the Federal Government?” **Public Budgeting & Finance**, 19(2), 1999.

Africa Research Bulletin, Economic, Financial and Technical Series, Volume 42
Number 5, May 16th–June 15th 2005, Blackwell Publishing, 2005.

TEBLİĞLER

AKBEY, Ferhat; “Neo-Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun’un
Değerlendirilmesi,” **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye
Maliye Sempozyumu**, İkinci Oturum Tartışmaları, Karahayıt/Pamukkale,
23-27 Mayıs 2005.

AKTAN, Hasan Basri; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali
Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-
27 Mayıs 2005.

ARCAGÖK, M. Sait; “Üçüncü Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

-----; “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol,” **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, İkinci Oturum Tartışmaları, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

AYDEMİR, Birol; “Stratejik Yönetim ve Bütçe”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

COMLEY, Blair; Adam MCKISSACK; “Expenditure Growth, Fiscal Sustainability and Pre-Funding Strategies In OECD Countries”, **Banca d’Italia Conference** on fiscal policy held in Perugia, Italy from 31 March to 2 April 2005.

DİKEÇ, Üstün; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

DOROTINSKY, Bill; “Medium-term Perspectives in Budgeting: The U.S. Case” Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, Bölüm 8, March 2004.

ERÜZ, Ertan; “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt-Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

GUSTAFSSON, Allan; “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework”, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, “OVHS in Sweden”, Bölüm 5, Mart 2004.

KAYA, H.Abdullah; “İç Denetim”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

KESİK, Ahmet, “Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

-----; “İkinci Oturum Tartışmaları”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

KIZILTAŞ, Emine; “Bütçe Hakkının Kullanımında Geline Aşama: Doğrudan Demokrasi”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

LUBKE, Astrid; “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework,” **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings** “Performance Management, and Fiscal Transparency Medium-term Financial Planning in the Federal Republic of Germany”, Bölüm 7, Mart 2004.

LYNN, Laurence E.; “New Public Management Comes to America”, Bush School of Government and Public Service Texas A&M University, **International Conference on Public Management in North America**, El Colegio de Mexico, Mexico City, 27-28 October 2005.

NOORDHOEK, Peter; Raymond SANER; “Beyond New Public Management: Answering The Claims of Both Politics And Society”, **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España**, Documento Libre, 2-5 Nov. 2004.

SUK OAK, Dong; “Coverage of Public Finance in Korea”, Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, **The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings**, March, Chapter, 17, 2004.

YILMAZ, Binhan Elif; Nazan SUSAM; “Türkiye’de Yeniden Yapılanma Sürecinde Orta Vadeli Harcama Sistemine Geçişin Bütçe Büyüklükleri Üzerindeki Etkileri: Türkiye Üzerine Bir Tahmin Modeli”, **Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20.Türkiye Maliye Sempozyumu**, Karahayıt/Pamukkale, 23-27 Mayıs 2005.

RAPORLAR

HYNDMAN, Noel; Rowan JONES; Maurice PENDLEBURY; Gary MARTIN; **Research Report, Annuality in Public Budgeting, An Exploratory Study**, The Chartered Institute of Management Accountants (CIMA), Great Britain, 2005.

KESİK, Ahmet; Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **2007 Birim Faaliyet Raporu**, 2008.

KILINÇARSLAN, A; G. YANPAR; H. BEYNAM; M. POLAT; Ş. ÖZER; **2009 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun Değerlendirilmesi**, Ankara, 2009.

MUGGERIDGE, Elizabeth; **Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank Draft Report, June 1997.

-----; **Draft Report Mozambique: Assistance with the Development of a Medium Term Expenditure Framework**, World Bank Draft Report, June 1997.

President's Commission Report; "Systems Analysis of Criminal Justice, in: The Challenge Of Crime in A Free Society", **Department of Health, Education and Welfare, Special Analyses**, ap.cit., Washington, D.C., Government Printing Office, February 1967.

RAJARAM, Anand; Mallika KRISHNAMURTHY; **Public Expenditure Management and Accountability: Evolution and Current Status of World Bank Work**, Poverty Reduction and Economic Management Network Operation Policy and Country Services Network, April 2001, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/Seminar%20PDFs/evolution.pdf>, (Erişim: 05.05.2007).

YÖRÜKER, Sacit – KARABEYLİ, Levent – KAYA, Safiye – ÖZEREN, Baran; **Sayıştay'ın Performansının Ölçümüne İlişkin Ön Araştırma Raporu**, Sayıştay, şubat 2002.

Maliye Bakanlığı; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **2007 Faaliyet Raporu**, Ankara, 2008.

-----; Strateji Geliştirme Başkanlığı, **Birim Faaliyet Raporu**, 2008.

-----; **Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007.

IMF Country Report; “Turkey: Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and Rephasing of Purchases”, **IMF Country Report** No. 06/402, International Monetary Fund, (b), Washington DC, 2006.

-----; “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”, **IMF Country Report** No. 06/126, International Monetary Fund, Washington DC, 2006 (a).

-----; “Turkey: Report on the Observance of Standards and Codes – Fiscal Transparency Module”, **IMF Country Report** No. 06/126, International Monetary Fund, Washington DC, 2006 (a).

-----; “Turkey: Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, and Request for Waiver of Nonobservance of Performance Criteria and Rephasing of Purchases”, **IMF Country Report** No. 06/402, International Monetary Fund, Washington DC, 2006 (b).

WORLD BANK, **World Bank Annual Report**, 2000.

OECD; **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2006/15, OECD Publishing, Paris, 2006 (a).

-----; “**Turkey: Public Expenditure Management System – Assessment June 2006**”, SIGMA, OECD, Paris, 2006 (b).

-----; **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2002, Supplement No.1, OECD, Publishing, Paris, 2002.

-----; **OECD Economic Surveys: Turkey**, Volume 2004/15, OECD Publishing, Paris, 2004.

DİĞER YAYINLAR

ARCAGÖK, M.Sait; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), Sunum Notları.

BALL, Nicole; Malcolm HOLMES; “Integrating Defense Into Public Expenditure Work”, UK, **Department for International Development**, January 11, 2002.

CAIDEN, Naomi; “Patterns of Budgeting: The Experience of France 980-1830”, **Unpublished dissertation, University of California**, Los Angeles, 1997.

CAMPOS, J.Edgardo; Sanjay PRADHAN; “Budgetary Institutions and The Levels of Expenditure Outcomes In Australia and New Zealand”.

CANGİR, Mehmet, **Avustralya Yönetim Sistemi**,
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/avusturalya.pdf, (Erişim: 01.04.2009).

DEMİRBAŞ, Tolga; **Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Bütçe ve Mali Planlama Bilim Dalı (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Bursa 2006.

DIXON, J.R; A.J. NANNI; T.E. VOLLMANN; “The New Performance Challenge: Measuring Operations for World-Class Competition”, **Business One Irwin**, Homewood, IL, 1990.

HOFMAN, Bert; “**Orta Vadeli Harcama Sistemi Avustralya Deneyimi: Çin PER’in Eki**”,
<Http://Siteresources.Worldbank.Org/Intpeam/Resources/Annex7.Doc.>, (Erişim: 17.10.2007).

MOUNTFIELD, Edward; Christine P.W. WONG; Public Expenditure on the Frontline: Toward Effective Management by Subnational Governments, **East Asia Decentralizes**.

PASSMAN, Liz; **Presentation on Public Expenditure Planning and Control**, UK Treasury, November 2003.

PEARSON, Mark; “Medium Term Expenditure Frameworks (OVHSs)”, **DFID’s Health Systems Resource Centre for the UK Department for International Development**, London, 2002.

SOYAK, Alkan; “Türkiye’de İktisadi Planlama: DPT’ye İhtiyaç Var mı?”, **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 4/2, 2003.

TOSUN, Hikmet; **Açıklamalı Genel Muhasebe Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları No: 2, Ankara 2001.

14.02.1983 tarihli ve 178 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html>, (Erişim: 15.01.2009).

American Central Intelligence Agency; <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>, (Erişim: 03.01.2009).

Australian Government Department of Finance Deregulation, <http://www.finance.gov.au/budget/index.html>, (Erişim:12.10.2008).

Department of Budget and Management, Government of the Philippines, **A Manual on Public Expenditure Management in the Philippines**, 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı; Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Khk 540).

-----; “Proje Analiz Teknikleri”,

<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/ekutup96/prjplan/prj6.html>,
(Erişim: 05.01.2008).

-----; 1994 tarihli, Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK 540).

-----; 1994 Tarihli, Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK 540).

-----; <http://www.dpt.gov.tr/Portal.aspx?PortalRef=3>., (Erişim: 10.01.2009).

-----; Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu, Ankara, 2003.

-----; Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık ÖİK Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, 2000.

George Mason University, “Using Cost-Benefit Analysis to Review Regulation”,
www.gmu.edu/jbc/Tyler/Cowen%20on%20cost%20benefit.doc.,
(Erişim: 02.01.2008).

<http://dictionary.cambridge.org/define.asp?key=19808&dict=CALD>.,
(Erişim: 05.01.2009).

<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/argen199hq.ppt>.,
(Erişim: 10.03.2009).

<http://tdkterim.gov.tr/bts/?kategori=verilst&kelime=uygulay%FDc%FD&ayn=tam>.,
(Erişim: 02.02.2008).

http://www.adb.org/Documents/Papers/Budgeting_Institutions/nbermsg3.pdf,
(Erişim: 17.10.2007).

<http://www.istatistikmerkezi.com//makale,spss-tek-orneklem-t-8211;-testi,119.html>,
(Erişim: 01.03.2009).

http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34119_2494461_1_1_1_1,00.html,
(Erişim: 10.03.2009).

<http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>, (Erişim: 08.05.2007).

http://www.pergen.gov.tr/mevzuat/khk_178.asp, (Erişim: 11.09.2008).

<http://www.sigmaweb.org/>, (Erişim: 08.05.2007).

[http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS1ad_Swedish_Economy/ The_Swedish_Economy_FS1ad.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/english/factsheets/SI/SI_FS1ad_Swedish_Economy/The_Swedish_Economy_FS1ad.pdf), Published by the Swedish Institute June 2006., (Erişim: 03.01.2009).

MALİYE BAKANLIĞI; Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), **5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Çerçevesinde Bütçe Hazırlama Süreci**, http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/butce_hazirlama_takvimi.pdf, (Erişim: 05.01.2009).

-----; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi**, Pilot Kurumlar İçin Taslak, Aralık 2004.

-----; Devlet Bütçe Uzmanları Görev ve Çalışma Yönetmeliği.

-----; 1983 tarihli, 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

-----; Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, www.bumko.gov.tr,
(Erişim: 05.06.2009).

-----; 2005 yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2004.

-----; **Maliye Bakanlığı İç Kontrol Eylem Planı Taslağı**,
<http://www.sgb.gov.tr/ickontrol/Sayfalar/haber-ept.aspx>,
(Erişim: 15.01.2009).

-----; Harcama Yetkilileri Hakkında Genel Tebliği, 31 Aralık 2005.

-----; Malî Hizmetler Uzmanlığı Yönetmeliği

Strateji Geliştirme Birimlerinin Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik,
Bakanlar Kurulu Karar Tarihi - No: 06.01.2006.

SWEDISH MINISTRY OF FINANCE, **The Swedish Medium-term Budget
Statement**, 2003.

T.C. ANAYASASI, 1982.

WORLD BANK, “What is OVHS?”,
<http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/OVHSprocess.doc>
(Erişim: 04.02.2008).

-----; http://www.worldbank.org/html/extpb/annrep2000/pdf/wb_7.pdf,
(Erişim: 05.05.2007).

EKLER

EK 1: Genel ve Özel Bütçeli İdareler Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gerçekleşmeleri (2006-2009 Ekonomik Sınıflandırma)

	2006 Bütçe Tahmini	2006 Bütçe Gerçekleşmeleri	2007 Bütçe Tahmini	2007 Bütçe Gerçekleşmeleri	2008 Bütçe Tahmini	2008 Bütçe Gerçekleşmeleri	2009 Bütçe Tahmini
Harcamalar	171.661.165	175.465.581	202.114.188	201.119.719	219.093.841	222.952.933	255.308.711
1-Faiz Hariç Harcama	125.401.140	129.502.872	149.168.212	152.366.844	163.093.891	172.291.638	197.808.741
Personel Giderleri	35.781.416	37.572.769	43.319.551	43.284.529	48.234.517	48.509.286	56.776.730
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	4.960.144	5.060.608	10.026.233	5.787.717	6.359.019	6.383.687	7.214.202
Mal ve Hizmet Alımları	17.438.006	18.718.842	15.115.500	21.908.481	22.337.039	23.618.665	24.951.304
Cari Transferler	47.026.941	47.770.282	59.241.547	61.029.898	67.167.712	67.768.088	85.455.364
Sermaye Giderleri	12.408.917	12.054.729	11.748.762	12.968.060	11.407.002	18.428.721	14.457.671
Sermaye Transferleri	1.834.421	2.637.015	3.647.400	3.542.364	2.084.420	3.172.592	2.824.819
Borç Verme	4.256.200	5.688.627	3.694.600	3.845.795	3.933.510	4.410.599	4.660.842
Yedek Ödenekler	1.695.095	0	2.374.619	0	1.570.672	0	1.467.809
2-Faiz Harcamaları	46.260.025	45.962.709	52.945.976	48.752.875	55.999.950	50.661.295	57.499.970

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü

Not (1): Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçeleri dahil edilmemiştir.

Not (2): Hazine yardımı ve gelirden ayrılan pay hariç.

EK 2: Genel ve Özel Bütçeli İdareler Ödenek Teklif Tavanları OVMP Tahminleri (2006-2009 Ekonomik Sınıflandırma)

2006-Yılı Bütçesi											
Yıllar	Bütçe	Personel Giderleri	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Faiz Giderleri	Cari Transferler	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Yedek Ödenekler	Kurum Toplamı
2006	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	31.552.474.000	4.356.711.000	14.192.587.000	48.912.000.000	33.953.719.000	9.069.042.000	868.454.000	2.394.166.000	1.112.000.000	146.411.153.000
2007	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	33.581.983.000	6.295.759.000	11.330.615.000	44.035.000.000	38.936.912.000	9.521.863.000	892.042.000	2.315.915.000	1.170.000.000	148.080.089.000
2008	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	34.735.633.000	6.688.802.000	11.581.954.000	41.132.000.000	42.518.556.000	9.977.564.000	930.451.000	2.411.470.000	1.228.000.000	151.204.430.000
2006	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	3.649.032.000	538.144.000	2.276.630.000	19.030.000	2.636.580.000	3.214.333.000	406.251.000	992.263.000	0	13.732.263.000
2007	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	3.866.597.000	726.058.000	2.086.517.000	17.127.000	2.712.799.000	3.329.409.000	424.534.000	1.036.915.000	0	14.199.956.000
2008	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	4.038.881.000	777.613.000	2.163.103.000	16.014.000	2.852.745.000	3.385.093.000	441.514.000	1.078.391.000	0	14.753.354.000

2007-Yılı Bütçesi

2007	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	36.357.895.000	8.869.599.000	12.040.680.000	44.100.000.000	58.348.951.000	10.475.713.000	2.828.601.000	2.712.958.000	1.832.800.000	177.567.197.000
2008	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	38.791.170.000	9.253.465.000	12.526.466.000	41.760.000.000	65.974.124.000	10.947.119.000	1.865.339.000	2.804.169.000	2.154.000.000	186.075.852.000
2009	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	42.817.542.000	8.387.275.000	13.224.351.000	38.650.000.000	71.182.705.000	11.330.268.000	1.395.626.000	2.902.840.000	2.267.000.000	192.157.607.000
2007	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	4.060.100.000	950.394.000	2.148.266.000	0	832.080.000	2.817.745.000	473.763.000	1.027.043.000	0	12.309.391.000
2008	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	4.331.832.000	991.529.000	2.244.939.000	0	869.523.000	2.944.541.000	495.083.000	1.073.260.000	0	12.950.707.000
2009	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	4.781.462.000	898.722.000	2.323.517.000	0	899.958.000	3.047.601.000	512.410.000	1.110.824.000	0	13.574.494.000

2008-Yılı Bütçesi

2008	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	42.717.927.000	5.562.010.000	13.602.284.000	59.300.000.000	71.903.732.204	9.681.933.000	2.083.079.000	3.012.615.000	1.765.000.000	212.219.370.204
2009	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	44.861.196.000	5.833.202.000	14.140.577.000	50.100.000.000	77.922.903.532	10.637.755.000	2.468.600.760	3.150.760.000	1.850.000.000	213.659.416.292
2010	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	49.367.911.000	6.068.819.000	140.690.397.000	47.250.000.000	83.017.335.313	11.726.678.000	2.507.263.550	3.216.949.800	1.939.000.000	222.586.552.663
2008	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	5.137.423.000	649.962.000	2.558.737.000	0	903.602.000	2.721.466.000	470.297.000	1.198.200.000	0	13.639.687.000
2009	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	5.395.186.000	681.651.000	2.661.086.000	0	939.835.000	2.997.313.000	489.108.000	1.246.128.000	0	14.410.307.000
2010	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	5.937.183.000	709.180.000	2.767.531.000	0	977.523.000	3.262.079.000	508.673.000	1.295.973.000	0	15.458.142.000

2008-Yılı Bütçesi

2009	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	50.206.636.000	9.439.258.000	16.199.782.000	56.750.000.000	91.811.538.000	12.422.102.988	1.740.205.000	2.947.666.000	1.451.400.000	242.968.587.988
2010	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	54.927.337.000	10.287.106.000	18.366.070.000	54.791.836.000	106.636.273.000	14.264.203.990	2.102.937.000	3.083.608.000	1.714.288.000	266.173.658.990
2011	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri Toplamı	60.180.477.000	11.128.718.000	21.517.398.000	59.991.794.000	121.044.031.000	17.010.853.271	2.459.854.000	3.291.049.000	2.035.845.000	298.660.019.271
2009	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	5.928.917.000	1.132.274.000	2.367.879.000	0	1.151.060.000	2.966.837.634	580.738.000	1.328.826.000	0	15.456.531.634
2010	Özel Bütçeli İdareler ToplamıI	6.486.378.000	1.233.973.000	2.695.081.000	0	1.276.228.000	3.311.384.680	745.559.000	1.516.446.000	0	17.265.049.680
2011	Özel Bütçeli İdareler Toplamı	7.106.725.000	1.334.933.000	3.171.803.000	0	1.400.259.000	4.077.340.813	1.160.966.000	1.701.490.000	0	19.953.516.813

Kaynak: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

EK 3: Kamu Harcama Yönetim Anketi

Aşağıdaki anket, “Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulamasının Değerlendirilmesi” konulu doktora tezi için hazırlanan bir çalışmadır.

Anketteki sorulara vereceğiniz cevaplar sadece bu çalışmada ve bilimsel amaçlı olarak kullanılacaktır. Çalışmamıza ayırdığınız zaman ve yardımlarınız için teşekkür ederiz.

1. Çalıştığınız Kurum

() Üniversite () Maliye Bakanlığı () DPT () Diğer.....

2. Unvan.....

3. Yaş

Kamu Harcama Yönetimi İle İlgili Genel Sorular

Ekleme İstedığınız Görüşleriniz:	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılması ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununun uygulamaya konulması yerinde olmuştur.					
Bütçenin hazırlanma sürecinde 5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun arasında büyük bir farklılık yoktur.					
Türk kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmaya ihtiyacı vardı ve bu kapsamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun kaldırılması yerinde olmuştur, ancak 5018 sayılı Kanunla getirilen yeni sistem uygun değildir.					
Merkezi idarelerde mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.					
Yerel idarelerde ve merkez dışı kamu idarelerinde, mali yönetim sistemimiz deneyimli personel tarafından uygulanmaktadır.					
Türkiye’de mali reformlar geçiş süreci akademik platformlarda yeterli düzeyde tartışılmadan yapılmaktadır.					
Mali reformlar genellikle siyasiler tarafından sahiplenilmektedir.					
Bürokrasi, mali reformları desteklemekte ve sahiplenilmektedir.					
Türk kamu harcama yönetimi hakkında yeterli düzeyde akademik çalışma yapılmaktadır.					
Kamu harcama yönetim ve uygulaması Anayasada ayrıntılı bir şekilde yer almalıdır.					
Uluslararası mali kuruluşların bütçeye yönelik kısıtlayıcı politikaları yerinde politiklardır.					
Türkiye’de politika değişiklikleri ile ilgili olarak maliyet-fayda analizleri yapılmaktadır.					

Makro Mali Disipline Yönelik Sorular

Ekleme İstedığınız Görüşleriniz:	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Maliye politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında kurumlararası uyum vardır.					
5018 sayılı yasa ile kamu idarelerindeki harcamalar üzerinde Maliye Bakanlığının gücü zayıflatılmıştır.					
Planların (kalkınma planı, yıllık prog. vb.) mali disiplinin sağlanmasında katkısı vardır.					
Orta vadeli program (OVP) ve orta vadeli mali plan (OVMP) mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.					
Planlama ve programlama belgelerinin (kalkınma planı, yıllık program, hükümet programı, yıllık yatırım programı, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, stratejik planlar, performans programları, sektörel plan ve programlar gibi) çokluğu maliye politikalarının etkinliğini zayıflatacaktır.					
Makro düzeyde harcama veya açıklara ilişkin mali kurallar yasal düzenlemelerde yer almalıdır.					
5018 sayılı yasa ile bütçenin kapsamı uluslararası standartlara uygun bir şekilde belirlenmiştir.					
Döner sermaye işletmelerinin bütçe dışında tutulması mali disiplini bozucu etkiye sahiptir.					
Bütçenin üç yıllık yapılması makro mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunacaktır.					
Türkiye’de çok yıllık bütçe anlayışının uygulanabilir olduğunu ve devam edeceğini sanmıyorum.					
Kamu idarelerinin ödenek üstü harcama yapmasını önleyen yeterli mekanizmalar vardır.					
Bütçelerin “samimiyet prensibi” çerçevesinde gerçek ihtiyaçlara ve gerçek rakamlarla uygun bir şekilde hazırlandığını düşünüyorum.					
Türk bütçe sisteminde planlama anlayışı yeterli düzeydedir.					
Yapılan planların şekli uygulamalar olduğunu düşünüyorum.					
5018 sayılı kanunla birlikte ödenek tavanlarının Yüksek Planlama Kurulu (YPK) kararıyla bütçe sürecinden önce belirlenmesi, bütçe sürecinin işleyişi için yerinde olmuştur.					
Harcamalara tavan getirilmesi harcamacı birimlerin aşırı harcama eğilimlerini azaltır.					
OVP ve OVMP hazırlık çalışmalarında akademisyenlerden yeterince yararlanılmamaktadır.					
OVP ve OVMP’ların amacına uygun olarak ve özenle düzenlendiğini düşünmüyorum.					
5018 sayılı kanunla OVP, OVMP ve Strateji Planları kullanılarak kalkınma planları ile yıllık bütçeler arasında bağ kurulmuştur.					
Düzenleyici ve denetleyici kurumların 5018 sayılı kanunun sadece bazı hükümlerine tabii tutulmasını doğru bulmuyorum.					

Harcama Öncelikleri ve Tahsisine İlişkin Sorular

Ekleme İstedığınız Görüşleriniz:	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Kamu kaynakları kurumlararası ihtiyaca göre önem ve öncelik sırasıyla adil bir şekilde dağıtılmaktadır.					
Açıklanan ekonomik ve mali veriler güvenilirlerdir.					
Merkezi yönetim birimlerinin kaynak tahsisi öncesinde tahsis yapılacak kamu idareleri hakkında yeterli bilgi ve belgeye sahip olduğumu düşünüyorum.					
Kamu harcama yasalarının, tüzüklerinin ve yönetmeliklerinin açık, basit ve sade bir şekilde yapılmadığını düşünüyorum.					
Kamu kurumlarına ödenek tahsisinde performans kriterleri göz önüne alınmaktadır.					
Kamu kurumları, bütçe tekliflerini gerçekçi hazırlamaktadır.					
Merkezi idare ile yerel idare arasındaki kaynak dağılımı bu idarelerin görevleri ile uyumlu değildir.					
Kaynak tahsisinde bazı kamu idarelerine yönelik politik ayrımcılık yapılmaktadır.					
Bütçeler katılımcı yöntemlerle iç ve dış paydaşlarla (iş çevresi, STK'lar, işçi birlikleri, çiftçi birlikleri vb.) hazırlanmaktadır.					
Bütçe çalışmaları öncesi, YPK (Yüksek Planlama Kurulu) yerine, Bakanlar Kurulunda bir toplantı yapılmalıdır.					
Bütçe öncelikleri ve hatta kurumların öncelikleri ve ödenek tavanları YPK tarafından belirlenmelidir.					
Merkezi mali yönetimlerde (DPT, Maliye Bakanlığı) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır					
Kamu idarelerinde (genel yönetim, yerel idareler) mevcut ve önerilen program ve projelerin gelecekteki maliyet etkilerinin projeksiyonunu yapan bir gelecek tahmin sistemi vardır.					
Ödeneklerin artış yöntemini sağlıklı buluyorum.					

Kamu Hizmetlerinin Sunumuna İlişkin Sorular

Ekleme İstedığınız Görüşleriniz:	Kesinlikle Katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle Katılıyorum
Strateji Geliştirme Birimleri, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanmasında önemli bir rol üstlenecektir.					
Kamu kurumlarında etkin ve etkili kaynak kullanımı yapılmaktadır.					
5018 yasa ile birlikte harcama yetkililerinin (Genel Md., Dekan, Daire Başkanı vb.) yetki ve sorumlulukları açık ve uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir.					
İç kontrol sistemi, kamu idarelerinin mali yönetim sisteminin geliştirilmesinde faydalı olacaktır.					
Türk bütçe sisteminde kamu idarelerine verilen ödenekler ile gerekli düzeyde katma değer üretilmektedir.					
Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna düzenli aralıklarla duyurmaktadır.					
Kamu idareleri bütçe uygulamalarını kamuoyuna doğru bir şekilde duyurmaktadır					
İç denetim uygulamasının başarılı olacağını düşünüyorum.					
Kamu idarelerinde harcama yetkililerinin çalıştıkları birimlerinin zaman zaman değiştirilmesi (rotasyon) gerekmektedir.					
Kamu idarelerinde Strateji Geliştirme Birimlerine, personel istihdamında gerekli niteliklere sahip personel alımı yapılmamaktadır.					
Merkezi idare ile diğer kamu idareleri arasında bütçe lemede anlayış, eğitim ve teknoloji kullanımında büyük farklılıklar vardır.					
Kamu idarelerince hazırlanan stratejik planların gerçekçi ve uygulanabilir olduğunu sanmıyorum.					
Yatırım programlarının etkinliği ve verimliliği için “iz ödenek” uygulamasının mali disiplin açısından bir tehlike olarak görüyorum. (İz ödenek: Ekonomik konjonktür itibarıyla yatırımın durdurulmasına karar verilen ancak yatırım programında muhafazasında yarar görülen projelere tahsis edilen 1.000 TL. tutarındaki ödenekleridir.)					

Katkılarınız ve ayırdığınız zaman için teşekkür ederim.

Arş. Gör. Hüseyin Güçlü ÇİÇEK