



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

**BÜTÇE TAHMİNLERİNİN 5018 SAYILI KMYKK ÇERÇEVESİNDE
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Mustafa KALKAN

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

BÜTÇE TAHMİNLERİNİN 5018 SAYILI KMYKK ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Mustafa KALKAN

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2019

KABUL VE ONAY

Mustafa KALKAN tarafından hazırlanan "Bütçe Tahminlerinin 5018 Sayılı KMYKK Çerçevesinde Değerlendirilmesi" başlıklı bu çalışma, [Savunma Sınavı Tarihi] tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Tarkan ÇAVUŞOĞLU



Prof. Dr. Umut TOSUN



Dr. Öğr. Üyesi Haydar Lütfü EJDER

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Musa Yaşar SAĞLAM

Enstitü Müdürü

YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI

Enstitü tarafından onaylanan lisansüstü tezimin tamamını veya herhangi bir kısmını, basılı (kağıt) ve elektronik formatta arşivleme ve aşağıda verilen koşullarla kullanıma açma iznini Hacettepe Üniversitesine verdiğimi bildiririm. Bu izinle Üniversiteye verilen kullanım hakları dışındaki tüm fikri mülkiyet haklarım bende kalacak, tezimin tamamının ya da bir bölümünün gelecekteki çalışmalarda (makale, kitap, lisans ve patent vb.) kullanım hakları bana ait olacaktır.

Tezin kendi orijinal çalışmam olduğunu, başkalarının haklarını ihlal etmediğimi ve tezimin tek yetkili sahibi olduğumu beyan ve taahhüt ederim. Tezimde yer alan telif hakkı bulunan ve sahiplerinden yazılı izin alınarak kullanılması zorunlu metinleri yazılı izin alınarak kullandığımı ve istenildiğinde suretlerini Üniversiteye teslim etmeyi taahhüt ederim.

Yükseköğretim Kurulu tarafından yayınlanan "**Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge**" kapsamında tezim aşağıda belirtilen koşullar haricince YÖK Ulusal Tez Merkezi / H.Ü. Kütüphaneleri Açık Erişim Sisteminde erişime açılır.

- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulu kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren 2 yıl ertelenmiştir. ⁽¹⁾
- o Enstitü / Fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile tezimin erişime açılması mezuniyet tarihimden itibaren ay ertelenmiştir. ⁽²⁾
- o Tezimle ilgili gizlilik kararı verilmiştir. ⁽³⁾

16.10.2019

Mustafa KALKAN

¹"Lisansüstü Tezlerin Elektronik Ortamda Toplanması, Düzenlenmesi ve Erişime Açılmasına İlişkin Yönerge"

(1) Madde 6. 1. Lisansüstü teze ilgili patent başvurusu yapılması veya patent alma sürecinin devam etmesi durumunda, tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu iki yıl süre ile tezin erişime açılmasının ertelenmesine karar verebilir.

(2) Madde 6. 2. Yeni teknik, materyal ve metodların kullandığı, henüz makaleye dönüşmemiş veya patent gibi yöntemlerle korunmamış ve internetten paylaşılması durumunda 3. şahıslara veya kurumlara haksız kazanç imkanı oluşturabilecek bilgi ve bulguları içeren tezler hakkında tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulunun gerekçeli kararı ile altı ayı aşmamak üzere tezin erişime açılması engellenebilir.

(3) Madde 7. 1. Ulusal çıkarları veya güvenliği ilgilendiren, emniyet, istihbarat, savunma ve güvenlik, sağlık vb. konulara ilişkin lisansüstü tezlerde ilgili gizlilik kararı, tezin yapıldığı kurum tarafından verilir *. Kurum ve kuruluşlarla yapılan işbirliği protokolü çerçevesinde hazırlanan lisansüstü tezlere ilişkin gizlilik kararı ise, ilgili kurum ve kuruluşun önerisi ile enstitü veya fakültenin uygun görüşü üzerine üniversite yönetim kurulu tarafından verilir. Gizlilik kararı verilen tezler Yükseköğretim Kuruluna bildirilir.

Madde 7.2. Gizlilik kararı verilen tezler gizlilik süresince enstitü veya fakülte tarafından gizlilik kuralları çerçevesinde muhafaza edilir, gizlilik kararının kaldırılması halinde Tez Otomasyon Sistemine yüklenir.

* Tez danışmanının önerisi ve enstitü anabilim dalının uygun görüşü üzerine enstitü veya fakülte yönetim kurulu tarafından karar verilir.

ETİK BEYAN

Bu çalışmadaki bütün bilgi ve belgeleri akademik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, görsel, işitsel ve yazılı tüm bilgi ve sonuçları bilimsel ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, kullandığım verilerde herhangi bir tahrifat yapmadığımı, yararlandığım kaynaklara bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğumu, tezimin kaynak gösterilen durumlar dışında özgün olduğunu, **Prof. Dr. Ali Tarkan ÇAVUŞOĞLU** danışmanlığında tarafımdan üretildiğini ve Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Yönergesine göre yazıldığını beyan ederim.


Mustafa KALKAN
16/09/2019

ÖZET

KALKAN, Mustafa, Bütçe Tahminlerinin 5018 Sayılı KMYKK Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2019

Günümüzde devletlerden, harcamalarında şeffaf ve hesap verebilir olmaları beklenmektedir. Bu ilkelerin bir gereği olarak bütçe çağrısından kesin hesaba kadar tüm süreçler kamuoyu ile paylaşılmakta ve belgeler yayınlanmaktadır. Ancak modern devletlerin ekonomi içinde ulaştığı büyüklük nedeniyle piyasalar tarafından dikkatle izlenmesi gereken aktörler haline gelmesi, hesap verebilir ve şeffaf olmanın yanında öngörülebilirliğe olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Gelecekte yapılması düşünülen harcamaları ve bu harcamaların seyrini gösteren belgeler olan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın özel kesim için yol gösterici olarak nitelendirilmesi de devletin bu yönünü göstermektedir. Bu nedenle bütçeler, bahsi geçen belgelerde yer verilen rakamlara uygun olarak hazırlanmalı, piyasalar üzerinde enflasyonist veya tam tersi yönde dalgalanmalara neden olmamalıdır.

Bu çalışmada bütçe çağrısının zamanında yayınlanıp yayınlanmadığı, Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program ve Bütçe Kanunu arasındaki uyum ve son olarak tüketim malzemeleri alımlarının uygunluğu, Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yargıtay Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlıkları özelinde ve 5018 sayılı kanunun I sayılı cetvelinde yer alan kurumları ifade eden Genel Bütçeli İdarelerin bütçe rakamları toplamı üzerinden incelenmiştir. Araştırma sonucuna göre Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Kanunundaki ödenek tavanları özellikle 2010 ve sonrasında uyum göstermekte ancak bütçe çağrısı zamanında yayınlanmamakta; Orta Vadeli Mali Planda, programda izin verilenden daha yüksek artışlar öngörülmekte ve tüketim malzemeleri alımları da stoklar dikkate alınmadan yapılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan, 5018 Sayılı KMYKK

ABSTRACT

KALKAN, Mustafa, Assessment of the Budget Estimates within the Framework of PFMCL Numbered 5018, Master's Thesis, Ankara, 2019

Today, governments are expected to be transparent and accountable in their spending. As a requirement of these principles, all processes from the budget call to the final account are shared with the public and the documents are published. However, as modern states have become actors to be watched carefully by the markets due to the size they have reached in the economy there arises the need for foreseeability beside accountability and transparency. Moreover, with this attitude of states, the Medium Term Program and the Medium Term Fiscal Plan, which are the documents that show planned future expenditures and their path, are considered as a guide for the private sector.

In this study, the timing of the publications of budget calls; the harmony among the Medium Term Financial Plan, the Medium Term Program and the Budget Law; and finally, the appropriateness of the consumer goods purchases are analyzed with reference to the budgets of the Grand National Assembly of Turkey, the Supreme Court, the Ministry of Justice, the Ministry of Treasury and Finance, the Ministry of Education, the Ministry of Transportation and Infrastructure. The analysis is based on the budget figures of institutions, which are classified as the General Budget Administrations and subject to the No. 1 list of the Law No. 5018. According to our analyses, although the budget ceilings in the Medium Term Fiscal Plan and the Budget Law are found consistent, particularly, with the year 2010 and onwards, the budget call is found to be published not in time. Moreover, the Medium Term Fiscal Plan envisages higher increases than allowed in the program and the purchases of consumables are found made without considering the stocks.

Key Words: Medium Term Program, Medium Term Fiscal Plan, PFMCL No. 5018

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI.....	ii
ETİK BEYAN.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR DİZİNİ	x
TABLolar DİZİNİ	xi
GRAFİKLER DİZİNİ	xii
GİRİŞ	1
1. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜTÇE VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMLER.....	3
1.1 BÜTÇE VE ÖDENEK KALEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ	3
1.1.1 Cumhuriyet Öncesi Gider Bütçeleri.....	4
1.1.2 Cumhuriyet Dönemi Gider Bütçeleri.....	5
1.1.2.1 Kurumsal Sınıflandırma	7
1.1.2.2 Fonksiyonel Sınıflandırma.....	8
1.1.2.3 Finansman Tipi Sınıflandırma	8
1.1.2.4 Ekonomik Sınıflandırma	9
1.2 BÜTÇENİN KAPSAMI	9
1.3 KAMU MALİ YÖNETİMİ ve KONTROLÜNDE DEĞİŞİMİN NEDENLERİ	10
1.3.1 Devlet Yönetimi Anlayışında Meydana Gelen Değişimler	11
1.3.2 Devletin Ekonomi İçindeki Yeri	12

1.4	KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI.....	16
1.4.1	Ülke İçindeki Reform Çalışmaları.....	16
1.4.2	Uluslararası Kuruluşların Yönlendirmesiyle Yapılan Çalışmalar	19
2.	BÖLÜM: PERFORMANS ESASLI BÜTÇE VE 5018 SAYILI KANUN.....	21
2.1	BÜTÇE SİSTEMLERİ ve PERFORMANS ESASLI BÜTÇE	21
2.1.1	Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi.....	21
2.1.2	Program Bütçe Sistemi	22
2.1.3	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi	22
2.1.4	Torba Bütçe Sistemi	23
2.1.5	Performans Esaslı Bütçe Sistemi	23
2.2	LİTERATÜRDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE TARTIŞMALARI .	25
2.2.1	Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine İlişkin Yapılan Çalışmalar.....	25
2.2.2	Uluslararası Literatürde Performans Esaslı Bütçe.....	28
2.3	5018 SAYILI KANUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ BÜTÇE SİSTEMİ	31
2.3.1	Analitik Bütçe Kodlama Sistemi.....	32
2.3.2	Denetim ve İç Kontrol.....	32
2.3.2.1	Dış Denetim	32
2.3.2.2	İç Kontrol	33
2.3.3	Çok Yıllı Bütçeleme.....	34
2.3.3.1	Stratejik Plan	34
2.3.3.2	Orta Vadeli Program	35
2.3.3.3	Orta Vadeli Mali Plan	35
2.3.4	Muhasebe Sistemi.....	36

2.4	5018 SAYILI KANUNDA YER ALAN BÜTÇE ÇEŞİTLERİ	36
2.4.1	Merkezi Yönetim Bütçesi	37
2.4.2	Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi.....	37
2.4.3	Mahalli İdareler Bütçesi.....	38
3.	BÖLÜM: BÜTÇENİN HAZIRLANMASININ 5018 SAYILI KANUNA UYGUNLUĞU.....	39
3.1	ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	39
3.1.1	Araştırmanın Yöntemi.....	40
3.2	BÜTÇENİN HAZIRLANMA SÜRECİ.....	41
3.2.1	5018 Sayılı Kanunun Öngördüğü Takvime İlişkin Aykırılıklar	43
3.2.2	Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan Arasındaki Uyuşmazlıklar	45
3.2.2.1	Türkiye Büyük Millet Meclisi.....	47
3.2.2.2	Yargıtay Başkanlığı	49
3.2.2.3	Adalet Bakanlığı	50
3.2.2.4	Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)	51
3.2.2.5	Milli Eğitim Bakanlığı	53
3.2.2.6	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)	54
3.2.2.7	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	55
3.2.3	Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Kanunu Tasarısı Arasındaki Uyuşmazlıklar	56
3.2.3.1	Türkiye Büyük Millet Meclisi.....	59
3.2.3.2	Yargıtay Başkanlığı	60
3.2.3.3	Adalet Bakanlığı	61
3.2.3.4	Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)	62

3.2.3.5	Milli Eğitim Bakanlığı.....	63
3.2.3.6	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)	64
3.2.3.7	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	65
3.2.4	Harcamaların Kanunda Öngörülen Bütçe Anlayışına Uygunluğu	66
3.2.4.1	Türkiye Büyük Millet Meclisi.....	67
3.2.4.2	Yargıtay Başkanlığı.....	68
3.2.4.3	Adalet Bakanlığı	69
3.2.4.4	Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)	70
3.2.4.5	Milli Eğitim Bakanlığı.....	72
3.2.4.6	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)	73
3.2.4.7	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri	74
SONUÇ.....		77
EK TABLOLAR.....		80
KAYNAKÇA		120
EK 1. Orjinallik Raporu.....		125
EK 2. Etik Komisyonu Muafiyet Formu.....		126

KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

ABD: Amerika Birleşik Devletleri

Akbs: Analitik Kodlama Bütçe Sistemi

Bümko: Bütçe ve Mali Kontrol genel Müdürlüğü

GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla

GSYİH: Gayri Safi Yurt İçi Hasıla

IMF: International Monetary Fund

KH: Kamu Harcamaları

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

OECD: The Organisation for Economic Co-Operation and Development

OVMP: Orta Vadeli Mali Plan

OVP: Orta Vadeli Program

TL: Türk Lirası

UDHB: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı

YTL: Yeni Türk Lirası

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1: Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980- 2015) (Kaynak: Bümko verileri)	15
Tablo 2: Faiz ödemelerinin bütçeye ve GSYİH’e oranı (%), 1990-2015 (Bümko Verileri) ...	15
Tablo 3: Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın Resmi Gazete’de yayınlanma tarihleri ve gecikme süreleri (Kaynak: Resmi Gazete verileri baz alınarak hazırlanmıştır)	44
Tablo 4: OECD ülkeleri 1994-2016 arası toplam kamu harcamalarının toplam GSMH’ye oranı (Kaynak: OECD)	80
Tablo 5: 1991-2016 arası kamu harcamaları artış ve enflasyon oranları	80
Tablo 6: TBMM için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	102
Tablo 7: Yargıtay Başkanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	103
Tablo 8: Adalet Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	104
Tablo 9: Maliye Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	105
Tablo 10: Milli Eğitim Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	106
Tablo 11: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	107
Tablo 12: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin toplamı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri	108
Tablo 13: Seçili 6 kurum ve Genel Bütçeli İdareler Toplam Bütçesinde mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve toplam harcamalarının bütçe kanun tasarısı ve OVMP’deki tutarları	110
Tablo 14: TBMM hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	112
Tablo 15: Yargıtay Başkanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	113
Tablo 16: Adalet Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	114
Tablo 17: Maliye Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	114
Tablo 18: Milli Eğitim Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	115
Tablo 19: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	116
Tablo 20: Genel Bütçeli Kamu İdareleri hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri	117

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1: OECD ülkeleri toplam kamu harcamalarının toplam GSMH'ye oranı (1994-2016) (Bkz: Tablo 4).....	14
Grafik 2: Türkiye'de enflasyon ve kamu harcamalarının artış oranları (Bkz: Tablo 5).....	40
Grafik 3: TBMM için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 6).....	47
Grafik 4: Yargıtay Başkanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 7).....	49
Grafik 5: Adalet Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 8).....	50
Grafik 6: Maliye Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 9).....	52
Grafik 7: Milli Eğitim Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 10).....	53
Grafik 8: UDHB için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 11).....	54
Grafik 9: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 12).....	56
Grafik 10: Bütçe kanun tasarısında TBMM için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	59
Grafik 11: Bütçe kanun tasarısında Yargıtay Başkanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	60
Grafik 12: Bütçe kanun tasarısında Adalet Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	61
Grafik 13: Bütçe kanun tasarısında Maliye Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	62
Grafik 14: Bütçe kanun tasarısında Milli Eğitim Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	63
Grafik 15: Bütçe kanun tasarısında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13).....	64
Grafik 16: Bütçe kanun tasarısında genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP'de öngörülen ödenek tavanları (Bkz: Tablo 13).....	65

Grafik 17: TBMM hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 14).....	67
Grafik 18: Yargıtay Başkanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 15)	68
Grafik 19: Adalet Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 16)	69
Grafik 20: Maliye Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 17)	70
Grafik 21: Milli Eğitim Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 18)	72
Grafik 22: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 19).....	73
Grafik 23: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında kırtasiye malzemelerinin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)	74
Grafik 24: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında tıbbi ve laboratuvar sarf malzemelerinin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20).....	74
Grafik 25: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında yiyeceklerin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)	75
Grafik 26: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)	75

GİRİŞ

Türkiye, uzun yıllar ithal ikameci bir ekonomi modeli benimsedikten sonra 24 Ocak 1980 kararları ile serbest piyasa ekonomisine yönelmiş, bu kapsamda birçok düzenlemeler yapılmıştır. Piyasalardaki düzenlemelerin iz düşümü olarak kamu kesiminin de bu dönüşüme ayak uydurarak küçülmesi gerektiği, etkinsiz olduğu alanlardan çekilmesi gerektiği yönünde fikirler ortaya atılmıştır. Nitekim devlet de bu yönde bir dizi adım atmış, birçok teşebbüsünü özelleştirmiş, sektörde faaliyet gösteren bir oyuncu olmaktan ziyade kural koyucu ve hakem rolüne soyunmuştur. Ancak devletin, sadece asli faaliyetlerini sürdürmesi halinde bile piyasadaki en büyük oyuncu olduğu gerçeği, piyasaların kamu harcamalarına ister istemez duyarlı olmasına yol açmaktadır. Bu durum kamu harcamalarının şeffaf ve öngörülebilir ve aynı zamanda etkin olması taleplerini beraberinde getirmiş, bu alanın da yeniden düzenlenme ihtiyacı doğmuştur. 2003 yılında gerçekleştirilen bütçe reformu ile kamu harcamalarının şeffaf ve uzun dönemde öngörülebilir olması amaçlanmış, bu amaçla kanunda kalkınma planı, stratejik plan, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan gibi uzun dönemli planlar ve programlardan bahsedilerek bütçenin bunlara uygun olarak ve gelecek 2 yılın tahminleriyle performans esaslı bütçe sistemine göre hazırlanması istenmiştir. Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, fonksiyonların yerine getirilmesindeki amaçlarını ve hedeflerini, kaynakların söz konusu amaç ve hedeflere tahsis edilmesi neticesinde performans ölçümü yapılarak ulaşılan sonuçların değerlendirilmesini ve raporlanmasını hedefleyen, Hizmetlerin ölçülebilir ve sayılabilir hale getirildiği ve sonrasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kıstaslarına göre değerlendirildiği , kaynaklar merkezi yönetimden ziyade yerinden yönetim esasına uygun olarak dağıtıldığı ve 5018 sayılı kanunda da açıkça zikredilen bir bütçeleme sistemidir. Sistemden beklenen, uzun vadeli programlar ve planlar ile yıllık olarak hazırlanan bütçeler arasındaki bağlantıyı etkin bir şekilde kurmasıdır.

Kanunun tüm hükümlerinin yürürlüğe girdiği 2006 yılından itibaren 10 yılı aşan bir süre geçmiş, bu sürede bütçeler de mezkur kanuna göre hazırlanmıştır. Geline nokta kurumların uzun vadeli performanslarının değerlendirilmesi gerektiği açıktır.

5018 sayılı kanun ve öngördüğü bütçe sistemi ile ilgili literatürde birçok araştırma olmasına rağmen bu araştırmalar genelde bir kurum veya konu bazında kalmaktadır. Bu araştırmanın amacı belirli yönlerden bu eksikliği gidermektir. Araştırma dönemi 2006-2016 yılları arası olup bu dönemdeki TBMM, Yargıtay Başkanlığı ve Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı olmak üzere dört bakanlığın bütçeleri ve son olarak da 5018 sayılı kanunun I sayılı cetvelinde sayılan kurumları ifade eden Genel Bütçeli Kamu İdarelerin bütçelerinin toplamı incelenmiştir. İncelenen altı kurumdan dört tanesi, taşra teşkilatı bulunan bakanlıklar, kalan iki tanesiye sadece merkezi teşkilatı bulunan kurumlar arasından seçilmiştir. Seçilen kurumların 2016 yılındaki bütçe büyüklüğü, devlet tüzel kişiliğine dâhil kurumların yer aldığı I sayılı cetvelde yer alan kurumların toplam bütçe büyüklüğüne oranı % 45,66'dır. Ancak söz konusu oran, hazine müsteşarlığı bütçesinde yer alan ve tamamen dışsal bir faktör olan borç faiz ödemeleri çıkarıldığında %52,51'e çıkmakta olup bu açıdan örneklemin yeterli olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde Osmanlıdan günümüze gider bütçelerinin hazırlanma süreçleri ve ödenek kalemleri, değişiklik yapılmasını gerektiren nedenler ile ülke içinde ve uluslararası alanda yapılan reform çalışmaları incelenmiştir. İkinci bölümde ise bütçe sistemleri ve performans esaslı bütçe sistemi, 5018 sayılı kanunun öngördüğü bütçe sistemi ve performans esaslı bütçe sistemine ilişkin yurt içi ve yurt dışında yapılan literatür çalışmaları incelenmiştir. Araştırmanın üçüncü ve son bölümünde ise bütçelerin, gerçekleştirilen mali reforma uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığı konusuna odaklanılmıştır. Söz konusu uygunluk, bütçe çağrısının Resmi Gazete'de yayınlanma zamanı, Orta Vadeli Mali Plan'daki ödenek tavanlarının Orta Vadeli Programda öngörülen artış oranlarına uygun olarak arttırılması, Bütçe Kanunundaki ödeneklerin OVMP'deki tavanlara uygun olması ve son olarak tüketim malzemeleri alımında eldeki stokların dikkate alınıp alınmaması yönlerinden incelenmiştir.

1. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÜTÇE VE KAMU MALİ YÖNETİMİNDEKİ DEĞİŞİMLER

1.1 BÜTÇE VE ÖDENEK KALEMLERİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bütçe, devletin yürütmekle mükellef olduğu faaliyetleri yerine getirebilmesi, kamu kesiminin etkin bir şekilde çalışabilmesi, adaletli bir gelir dağılımının tesis edilmesi, kamu harcamalarında israfın engellenmesi ve nihayetinde harcamaların denetiminin yapılabilmesi açısından önemli ve etkili bir mali araçtır.

Bütçe terimi, ilk kez 17. yy’da İngiltere’de kullanılmış olup kelimenin orijinali latince deri çanta anlamına gelen “bulga” adından türemiştir. Maliye Bakanı’nın, devletin gelir ve gider tahminlerini gösteren belgelerin bulunduğu çantayla parlamentoya gelmesi ve belgelerin parlamenterlere sunulmak üzere çantanın açılmasına ithafen “opening the budget” denilmekteydi. Bugün dahi İngiltere’de bütçenin parlamentoya sunulması “opening the budget” olarak isimlendirilmektedir (PEHLİVAN, 2012, s. 201).

Bütçe ismi dilimize İngilizceden geçmiştir. Geçmişte “muvazene (denge) defteri” veya “muvazene-i umumiye” kavramları kullanılmışsa da 1864 yılından itibaren “bütçe” terimi de kullanılmaya başlanmış, 1876 Anayasasında da bütçe kavramına yer verilmesi neticesinde dilimize yerleşmiştir (PEHLİVAN, 2012, s. 201).

Her ne kadar bütçe olarak adlandırılmasa da 17. yy’dan önce de devletlerin kamu harcamaları yapmakta, bu harcamaları karşılamak için çeşitleri gelirler toplamakta ve bunları çeşitli dönemlere bölerek yapmaktaydılar. Örneğin Roma İmparatorluğu’nda da hazine teşkilatı bulunmakta, hazinenin merkezde olması, vergi toplanması bir kudret göstergesi sayılmaktaydı. Ortaçağda, özellikle Avrupa kıtasında harcamalar kralın mülklerinden elde edilen gelirle karşılanmakta, harcamaların karşılanamayan kısmı için ise vergilere başvurulmaktaydı. Sonuç olarak kamu harcamalarının olduğu her devir ve yerde adı farklı olsa da bir bütçeden söz edilebileceği anlaşılmaktadır.

Genel, özel, geçici, yatırım, ek bütçe gibi değişik isimleri olsa da bütçeler özünde gelir ve gider bütçeleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Çalışmanın gider bütçesi ile ilgili olması nedeniyle bu kısımda, geçmişten günümüze gider bütçesinin hazırlanma süreçleri ile içeriği incelenerek günümüz bütçelerinin farklı yönleri incelenecektir.

1.1.1 Cumhuriyet Öncesi Gider Bütçeleri

Osmanlı Devletinde mali anlamda düzenlemeler, genelde Tanzimat dönemi ile başlamaktadır. Tanzimat öncesi bütçeler, gelir toplamaya veya harcama yapmaya izin vermekten ziyade dönem sonları itibariyle hazırlanan birer hesap pusulası veya hesap cetveli niteliği göstermekte, bir başka deyişle günümüz kesin hesapların benzetmektedir (ÖNER, 2001, s. 102). Bu dönemde bütün giderlerin bütçede yer almadığı, sadece merkezde yapılan saray masrafları, kapıkulu yevmiyeleri, tersane masrafları, silah, top gibi askeri masraflar, inam ve ihsanlar gibi harcamaların gider bütçesinde yer aldığı, kamu giderlerinde tahsis ilkesinin geçerli olduğu görülmektedir (ÖNER, 2001, s. 103).

Tanzimat öncesi dönemde bütçeler herhangi bir prosedüre tabi olmadan, padişah fermanları şeklinde hazırlanmakta ve yayınlanmakta, Bütçe dönemi ise gelir ve gider bütçelerinde farklılık göstermektedir. Gelirler iki nevruz arası döneme denk gelen güneş yılına göre toplanmakta, giderler ise hicri takvime göre yapılmaktadır. Bütçenin başlangıç tarihi ise Muharrem ayıdır.

Bu dönemin diğer bir özelliği kamu giderlerinin tahsis edilen gelirlerle karşılanmasıdır. Örneğin tımar sisteminde askeri bir sınıf olan sipahilerin maaşları, tımar sahiplerince karşılanmakta, dolayısıyla bu maaşlar bütçede yer almamaktadır. Ya da vakıflara yapılan tahsisler neticesinde belirli hizmetler gördürülmekte, hem vakıfların elde ettikleri gelirler hem de masraflar bütçe dışında kalmaktadır. İç hazine/Enderun ve Dış hazine/Birun olarak ikili bir ayrıma gidildiği, Hazine-i Hassa da denilen İç hazineden, 1299-1840 arası harem aylıkları, çeşitli ihsanlar, bahşişler, sadakalar, surreler, hediyeler, dış hazineye yapılan aktarmalar gibi ödemelerin yapıldığı, tanzimat sonrasında ise sadece padişah harcamaları ve saray giderleri ile kısıtlandığı görülmektedir (ÖNER, 2001, s. 152).Devlet hazinesi olan Dış Hazineden ise askerlere verilen ulüfe, cülüs, bahşiş, askeri ve sivil yönetici ödenekleri, donanma, yol, köprü, medrese ve benzeri gibi genel nitelikteki

ihtiyaçlar karşılanmaktadır (ÖNER, 2001, s. 151). Dış hazine, tanzimat döneminde Hazine-i Maliye-i Celile adıyla yeniden düzenlenmiş ve kapsamı genişletilmiştir.

Tanzimatın ilanı ile birlikte bütçe alanında da önemli gelişmeler olmuştur. Tanzimat fermanında her ne kadar bütçenin adı geçmese de giderlere ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Tanzimatın ilanından 16 yıl sonra Islahat Fermanıyla beraber yayınlanan ilk bütçe nizamnamesinde, bütçenin hazırlanma süreci ile ilgili oldukça önemli usul ve esaslar getirilmiştir. Nizanameye göre Maliye Nezareti tarafından yapılacak gelir ve gider tahminleri ayrı deftere yazılacak ve mali yıl başı olan Mart ayından en az 2 ay önce hükümete sunulacaktır (GİRAY, 2010, s. 149). Ayrıca gelir ve gider bütçelerin güneş yılına göre hazırlanmaları sağlanarak, aralarındaki farklılık giderilmiştir (ÖNER, 2001, s. 292). Bütçe tasarısı hükümet tarafından Meclis-i Tanzimata verilecek, buradan da Meclise gönderilecek, sonrasında meclis üyelerinden oluşturulacak birkaç kişiden oluşan bir komisyonda incelenecektir (GİRAY, 2010, s. 149). Bu komisyona ilgili bakanlar ve memurların da çağrılması, komisyon görüşmelerinden sonra da tasarının mecliste görüşülerek oylanması ve mali yıldan bir hafta önce padişaha sunulması öngörülmüştür (GİRAY, 2010, s. 150). Bütçenin yürürlüğe girmesi için onaylanması şartı getirilmiş ve onaylama yetkisi padişaha verilmiştir. 1872 yılında yayınlanan ikinci bütçe nizamnamesi ile ilk kez “bütçe” deyimini kullanılmıştır. İlk anayasamız olan 1876 anayasasında da yıllık olması, giderlerin her yıl bölümler halinde onaylanması gibi bütçeyi ilgilendiren düzenlemeler bulunmaktadır (GİRAY, 2010, s. 151, 152).

Ödenek kalemlerine bakıldığında, harcamaların bakanlıklara göre tasnif edilmeye başlandığı görülmektedir. Ancak bakanlık bütçelerinde personel, mal hizmet ve benzeri gibi detaylar yer almamakta, sadece bütçe toplamına yer verilmektedir (VARCAN, 2000, s. 38).

1.1.2 Cumhuriyet Dönemi Gider Bütçeleri

Cumhuriyetin başlangıcından bugüne bütçe giderlerinin GSMH'ye oranı %11,5'dan %40'lara kadar yükselmiştir (ÖNER, 1994, s. 113). Bu rakamlar, uygulanan ekonomik politikalara bağlı olarak değişiklik göstermiş, artmış veya azalmıştır.

TBMM'nin ilk bütçesi 28 Şubat 1921 tarihli 1920 Yılı Muvazene-i Umumiye Kanunu'dur. Yirmi beş maddeden oluşan bu bütçe, modern anlamda bir bütçeden ziyade kesin hesap kanunu niteliği taşımakta ve kanunlarla verilmiş avansların mahsubunu sağlamaktadır. 1921, 1922 ve 1923 bütçeleri de bu niteliği göstermektedir. Cumhuriyetin ilk bütçe kanunu olarak bazı yazarlarca 1924 yılı bütçesi (ÖNER, 1994, s. 13) bazıları tarafından da 1926 bütçesi kabul edilmektedir (GİRAY, 2010, s. 237). Yirmi altı adet genel, sekiz katma bütçeli kuruluşun bulunduğu bütçede başlangıç ödenekleri sırasıyla 140.4 ve 26.1 milyondur (Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2019). Tanzimat döneminden gelen alışkanlığın devam ettiği ve bütçelerin bakanlık bazında verilip ayrıntıya girilmediği, 1951 yılına kadar bütçelerin bu şekilde hazırlandığı görülmektedir. 1951 yılında yapılan değişiklikle bütçelerde ödenek kalemleri de gösterilmeye, kurumların yaptıkları harcamalar cari ve yatırım harcamaları olmak üzere ikiye ayrılarak ekonomik sınıflandırma kullanılmaya başlanmıştır (ÖNER, 1993, s. 242). 1963 yılında ise transfer harcamaları da ayrı bir ödenek kalemi olarak gösterilmiş ve ekonomik sınıflandırmada kodlanan harcama kalemi sayısı üçe çıkmıştır. 1951 yılından 1973 yılına kadar adı geçen üç ödeme kalemi de ayrı bir cetvelde; A/1 (cari harcamalar), A/2 (yatırım harcamaları) ve A/3 (transfer harcamaları) şeklinde kodlandığı görülmektedir. Ancak 1973 yılından itibaren program bütçe sistemine geçilmesiyle beraber kodlama sistemi yeniden değişmiş ve ödenekler dört düzeyde gösterilmeye başlanmıştır. 101'den başlayıp 900'a kadar giden birinci düzeyde her kurum ilgili olduğu kodu ve alt kodlarını seçmektedir. Örneğin 101 Genel Yönetim ve 102 Destek Hizmetleri her kurum tarafından ortak kullanılan kodlar iken 111 Yasama Hizmetleri sadece meclis bünyesinde bulunmaktadır.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde Osmanlı Devleti döneminde çıkarılan kanun ve nizamnamelerle devam edilmiş, 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkarılmış ve 2006 yılına kadar bütçeler bu kanuna göre hazırlanmıştır. 1050 sayılı kanunda bütçe yılının takvim yılı olduğu, bakanlıklardan her birinin kendi bütçesini hazırlayarak Temmuz ayı sonuna kadar o dönemki adı Maliye ve Gümrük Bakanlığı'na yollayacağı, bu bakanlığın da kendi bütçesini de katarak mali yılbaşından en az 75 gün önce meclise göndereceği, bütçeyi onaylama yetkisinin meclise ait olduğu ifade edilmektedir. Kanun incelendiğinde bütçe sürecinde kalkınma planları ve benzeri

belgelerin olmadığı görülmektedir. 5018 sayılı kanunun genel gerekçesinde de bu eksiklik “*Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması*” ifadesiyle yer almıştır.

Son olarak 2003 yılında kabul edilip 2006 yılı bütçesi ile beraber tamamen yürürlüğe giren 5018 sayılı kanunla da analitik bütçe kodlama sistemine geçilmiş ve bu kodlama günümüze kadar kullanıla gelmiştir. 5018’de kurumsal, ekonomik, finansman ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere 4 ayrı tipte sınıflandırma olduğu görülmektedir.

1.1.2.1 Kurumsal Sınıflandırma

2005 yılı bütçesine ilişkin hazırlanan Bütçe Hazırlama Rehberi’nde kurumsal sınıflandırma; siyasi ya da bürokratik yönetim yetkisini temel alan; siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesi ve program sorumlularının tespitini hedefleyen bir sınıflandırma türü olarak ifade edilmektedir. Dört düzeyden oluşan bu sınıflandırmada, birinci düzeyde bakanlıklar ile anayasal olarak eş değer kurumlar ve bütçe türleri; ikinci düzeyde birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler; üçüncü düzeyde ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı olan ve kurumsal politikanın uygulanmasından sorumlu olan birimler; dördüncü düzeyde ise destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan ve hizmetten yararlananlarla doğrudan muhatap olan birimler yer almaktadır. Sınıflandırmanın birinci düzeyinde kurum bütçeleri için ayrı ayrı rakamlar belirlenmiş olup buna göre 01-37 arası bakanlıklar ile eşdeğer anayasal kurumlar, 38-39 Yükseköğretim Kurumları, 40-41 Diğer Özel Bütçeli Kurumlar, 42 Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, 43 Sosyal Güvenlik Kurumlar, 44-45 İl Özel İdareleri, 46-47 Belediyeler, 48 Mahalli İdare Birlikleri bütçeleri ile gösterilmektedir. Örneğin bu çalışmada incelenen kurumların bütçeleri kurumsal sınıflandırmada TBMM 02, Yargıtay 04, Adalet Bakanlığı 08, Hazine ve Maliye Bakanlığı 12, Milli Eğitim Bakanlığı 13 ve Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı 34 ile başlamaktadır.

1.1.2.2 Fonksiyonel Sınıflandırma

2005 Bütçe Hazırlama Rehberinde detaylı bir açıklaması yapılmış olan fonksiyonel sınıflandırma; devletin faaliyetlerinin türünü gösteren sınıflandırma türüdür. Rehberde göre kamunun harcamalarının belirli dönemler itibarıyla izlenmesi ve uluslararası karşılaştırma imkanının elde edilmesi bu sınıflandırma türü ile mümkündür. Fonksiyonel sınıflandırmanın diğer bir olumlu tarafı da bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılmasına olanak tanınması olarak gösterilmektedir. Kurumsal sınıflandırmada olduğu gibi bu sınıflandırma da 4 düzeyli bir kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzeyde devlet faaliyetleri on ana grup altında izlenmektedir. Sırasıyla Genel kamu hizmetleri, Savunma hizmetleri, Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, Ekonomik işler ve hizmetler, Çevre koruma hizmetleri, İskân ve toplum refahı hizmetleri, Sağlık hizmetleri, Dinlenme, kültür ve din hizmetleri, Eğitim hizmetleri ile Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinden oluşan ana fonksiyonlar, ikinci düzeyde alt fonksiyonlara bölünmekte, üçüncü düzeyde ise nihai hizmetler gösterilmektedir. Dördüncü düzey ise özel olarak izlenmesi gereken hizmetlerin bulunması ihtimaline karşı boş bırakılmış olup bu düzeydeki kodlar Hazine ve Maliye Bakanlığı ile kurum arasında varılacak mutabakatla belirlenmektedir. Nitekim bütçe hazırlama rehberleri ekinde fonksiyonel kodlama üç düzeyde gösterilmekte, ancak kurumlar bütçelerini hazırlarken ihtiyaç duymaları halinde dördüncü düzeyi kullanmaktadırlar.

1.1.2.3 Finansman Tipi Sınıflandırma

Rehberde göre finansman tipi sınıflandırma, yapılan harcamaların hangi kaynaktan yapıldığını gösteren bir kodlama sistemidir. Tek düzeyden oluşur. Bu sınıflandırmaya göre kamu harcamaları Genel bütçeli idareler, Özel bütçeli idareler, Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Sosyal güvenlik kurumları, Mahalli idareler, Özel ödenekler, Dış proje kredileri, Şartlı bağış ve yardımlar olmak üzere sekiz değişik kaynaktan karşılanabilmektedir.

1.1.2.4 Ekonomik Sınıflandırma

Analitik Bütçe Kodlama Sisteminde öngörülen son kodlama sistemi ekonomik sınıflandırmadır. Bütçe hazırlama rehberine göre ekonomik sınıflandırma, devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin, milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkilerinin izlendiği ve değerlendirildiği sınıflandırma türüdür. Gelirin, giderin ve finansmanın ekonomik sınıflandırması olarak üç bölümden oluşur. Tüm bölümler kendi içinde dört alt düzeye ayrılmaktadır. Ayrıca devletin yapacağı harcamalar ile toplamayı düşündüğü gelirlerin çeşitlerini göstermesi bakımından özel sektöre yol göstericidir. Ayrıca çalışmanın son bölümde incelenecek olan mal alımlarına ilişkin bilgilerin, incelenen kurumların kesin hesaplarında ekonomik sınıflandırmada 03 Mal ve Hizmet Alım Giderleri olarak yer alan bilgilerden oluşması nedeniyle bu sınıflandırma türü çalışma için ayrı bir öneme haizdir.

1.2 BÜTÇENİN KAPSAMI

Türkiye’de bütçe, uzun yıllar 1927 yılında kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’na göre hazırlanmaktaydı. Söz konusu kanun, 2006 yılına kadar az sayıda değişikliğe rağmen yürürlükte kalmış, kamu mali yönetiminin temel düzenleyici kanunu olma özelliğini korumuştur. Ancak 1050 sayılı kanun, sadece Genel ve katma bütçeleri kapsamakta, bu iki bütçe türü dışında kalan örneğin kanunlarla kurulan kamu tüzel kişiliğine haiz kurumların bütçeleri, döner sermayeler, fonlar v.b. bütçeler ise kapsam dışında kalmakta, meclis yerine kendi yetkili organlarında kabul edilerek yürürlüğe girmekteydiler. Örneğin 1050 sayılı kanuna göre hazırlanan son bütçe olan 2005 bütçesinde; 34 genel, 64 Katma Bütçeli olmak üzere toplamda 98 kurum yer alırken 2006 bütçesinde 52 Genel Bütçeli, 98 Özel Bütçeli, 8 Düzenleyici ve Denetleyici Kurum Bütçesi olmak üzere toplamda 158 kurum yer almaktaydı. Yine bütçe büyüklüğü yaklaşık olarak 2005 yılında gider bütçesi, Genel Bütçeli İdarelerin 160 milyon YTL ve Katma Bütçeli İdarelerin ise 15 milyon YTL olmak üzere toplam 175 milyon YTL iken 2006 yılında ise Genel Bütçeli İdarelerin 170milyon TL, Özel Bütçeli İdarelerle Özel Bütçeli

İdarelerin ise 11'er milyon TL olmak üzere 183 milyon TL'ye yükselmiştir.¹ Bütçe büyüklüğü olarak büyük bir artış olmasa da bütçeye 60 kurum dahil olmuş, sonraki yıllarda sosyal güvenlik kurumları bütçesi de bu sayıya eklenmiştir (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2017).

5018 sayılı kanun, kamu maliyesinde önemli bir dönüm noktasıdır. Türk mali yönetiminin anayasası denilebilecek kadar önemlidir (BAĞLI, 2014, s. 2). Araştırmanın bundan sonraki bölümlerinde sırasıyla, neden değişikliğe ihtiyaç duyulduğu, değişikliğe götüren iç ve dış faktörler, yapılan reform çalışmaları, 5018 sayılı kanunun öngördüğü bütçe sistemi incelenecektir.

1.3 KAMU MALİ YÖNETİMİ ve KONTROLÜNDE DEĞİŞİMİN NEDENLERİ

5018 sayılı kanun, yaklaşık 80 yıl yürürlükte kalan 1050 sayılı kanunu yürürlükten kaldırmış, kamu maliyesinde önemli değişimler meydana getirmiştir. Kanunun genel gerekçesinde değişimi gerektiren sebepler ayrıntılı olarak sayılmış olup bunlardan bir kısmının 1050 sayılı kanunun kalkınma planları ve bütçeler arasındaki bağlantıyı kuramaması, bütçe kapsamının dar olması, bütçeleştirilemeyen bazı mali ve yarı mali işlemlerin bulunması, kanunun çok yıllık bütçeye imkan vermemesi, uluslararası standartlara uygun bir sınıflandırmaya sahip olmaması gibi nedenler, diğerlerinin ise AB mevzuatına uyumluluk, hesap verme ve şeffaflık gibi yeni yönetim anlayışından kaynaklanan sebepler olduğu görülmektedir. Bu sebeplerin kabaca hesap verme, şeffaflık gibi yönetim anlayışından kaynaklanan nedenlerle, kalkınma planları ile bütçe arasındaki ilişkinin kurulamaması gibi makroekonomik nedenler olması nedeniyle değişimin nedenleri de bu yönde bir ayrıma gidilerek iki başlıkta incelenmiştir.

¹ 31 Ocak 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 5083 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti Devletinin Para Birimi Hakkında Kanun" kapsamında öngörülen para reformu uyarınca 1 Ocak 2005 tarihinden itibaren tedavüle çıkarılan banknot ve madeni paralar Yeni Türk Lirası olarak isimlendirilmiş, 1 Ocak 2006 tarihinden itibaren yeni ibaresi kaldırılarak tekrar TL ifadesi kullanılmıştır.

1.3.1 Devlet Yönetimi Anlayışında Meydana Gelen Değişimler

Devlet, tam olarak nerede ve nasıl oluştuğu bilinmeyen bir kavramdır (SUSAM, 2015, s. 17). Bilinen, kelimenin kökeninin Arapça “Devle” olduğudur (GÖZLER, 2011, s. 363). İnsanlığın geliştirdiği en ileri örgütlenme biçimi olan devletin, üniter devlet, federal devlet, krallık v.b. gibi birçok değişik biçimi ve tanımı vardır. Örneğin Türk Dil Kurumu devleti, toprak bütünlüğüne bağlı olarak siyasal bakımdan örgütlenmiş millet veya milletler topluluğunun oluşturduğu tüzel kişilik olarak tanımlarken, Thomas Hobes, insanların kendilerini yönetme hakkını hep birlikte bir egemene devretmeleri ile ortaya çıkan bir olgu olarak tanımlamıştır (SUSAM, 2015, s. 18). Zaman içinde devletlerin yönetim biçimlerinden ziyade yönetim anlayışlarında değişimler meydana gelmiştir. Örneğin Cumhuriyetimizin yönetim rejimi, kuruluştan bugüne değişmemiş, ancak yönetim anlayışı özellikle ekonomi ve maliye anlamında oldukça farklılaşmıştır. En basitinden ekonomide devletçilik yerini daha liberal bir anlayışa bırakmış, tarafsız devletten sosyal devlet ilkesi gereği geliri yeniden dağıtan devlet anlayışına geçilmiştir. Anayasada da ifade edilen sosyal devlet ilkesi gereği devletten, ekonomik ve sosyal alanlarda bireyler için sosyal güvenlik ve adalet sağlayıcı politikalar üretmesi, yani sosyal refah devleti olması beklenmektedir. Sosyal refah devletinin temelini, bireyin bir topluluğun ya da toplumun “tam” bir üyesi olması oluşturur ve bu anlamda sosyal haklar, söz konusu üyeliğin korunması ve güçlendirilmesi için olması gereken haklardır (DEVRİM & ALTAY, 2000, s. 30). Bu ilke gereği devlet, vatandaşları için fırsat eşitliği yaratmakla, ekonomik olarak dezavantajlı konumdaki vatandaşlarına yardım etmekle yükümlüdür. Ancak diğer yandan yapılan yardımların takibi, harcamaların etkinliğinin değerlendirilmesi eski bütçe kanunda yapılamamakta, yapılan yardımlara ilişkin ödeneklerin kurum bazında hesaplanması mümkün olsa bile harcamaların tümü hakkında bir veriye ulaşılamamakta, hatta sosyal güvenlik kurumları bütçelerinden yapılan harcamalar meclisin gündemine dahi gelmemekte, kaynaklarının önemli bir kısmı genel bütçeden aldıkları paylardan oluşan bu kurumların gelirleri ve harcamaları meclisin bilgisi dışında kalmaktaydı.

Yönetim anlayışındaki değişimin diğer bir boyutu şeffaflık ve hesap verebilirliktir. Günümüz demokratik hukuk devletlerinin en önemli özelliği hesap vermeleri, hesap

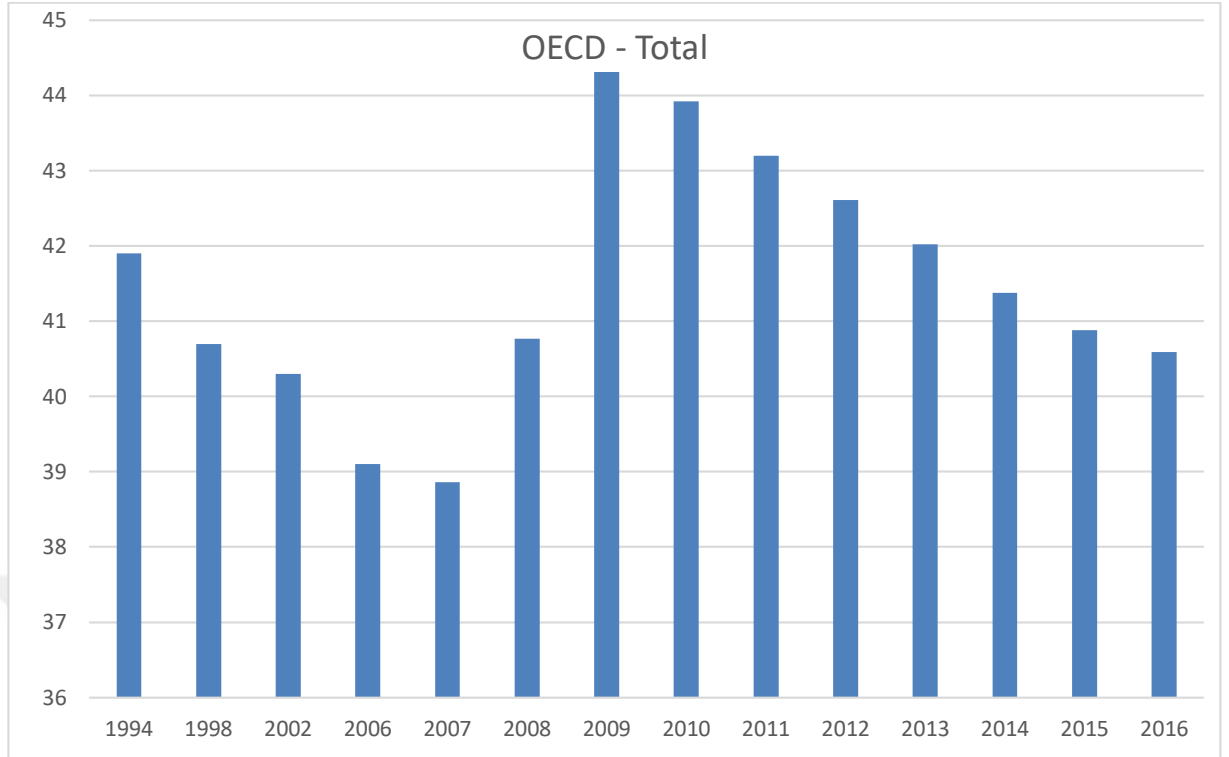
sorulabilir olmalarıdır. 82 Anayasasının 125. maddesi gereği idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açılması da bu ilkenin bir gereğidir. Anayasasının gösterdiği istikamet doğrultusunda 5018 sayılı kanunun da üzerinde en çok durduğu kavramlar şeffaflık/mali saydamlık ve hesap verebilirliktir. Bu iki kavram birbirinden farklı ama birbiriyle çok yakın ilişkisi bulunan iki kavramdır. Hesap verebilirlik, TBMM tarafından düzenlenen “Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi” Sempozyumunda; *“hizmeti yürütenlerin değil hizmetten yararlananlara da yani kamuoyuna da, kamu çıkarlarının önceliği ve önemini sorgulama hakkı”* olarak tanımlanmaktadır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2012, s. 5). Daha geniş anlamıyla hesap verebilirlik: *“hükümetin, kamu idarelerinin ve mali yönetimde görevli olanların, kamu kaynaklarının elde edilmesi, yönetimi ve kullanılmasında yürüttükleri faaliyetler ile ilgili iş ve işlemleri nedeniyle üst düzey yöneticilere, denetim ve değerlendirme yapmakla görevli kuruluşa, parlamentoya ve kamuoyuna hesap vermeleri”* olarak da tanımlanabilir (KESİK & KIRAL, 2012, s. 513). Mali saydamlık ise *“devletin görev ve fonksiyonlarının, kamu ekonomisine ve kamu mali yönetimine ilişkin bilgilerin ve hesapların (harcamalar, vergiler, borçlanma, borç yönetimi vs) ve aynı zamanda kamu mali yönetimine ve temel iktisat politikalarına ilişkin planların, niyet ve projeksiyonların açık ve anlaşılır, düzenli olarak ve güven tesis edecek bir biçimde kamuoyunun bilgisine sunulmasıdır”* (AKTAN, AĞCAKAYA, & DİLEYİCİ, 2012, s. 544). Kanunun birçok yerinde mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna değinilmekte, kamu maliyesinin, bu amaçlar doğrultusunda düzenlenmesi yönünde düzenlemeler bulunmaktadır. Söz konusu iki ilkenin bir gereği olarak 5018 sayılı kanun, nakit bazlı muhasebe sistemi yerine tahakkuk bazlı muhasebe sistemini getirmiş, ayrıca giderlerin kurumsal, ekonomik, fonksiyonel ve finansman tipi sınıflandırmalarda kodlanması istenmiştir.

1.3.2 Devletin Ekonomi İçindeki Yeri

Vergi toplayan ve bu vergileri tüketen devletin harcamalarının boyutunun ne olacağı, maliye ve makroekonominin üzerinde en çok durduğu konulardan biridir. Bu konuda öne çıkan üç farklı görüşten ilki, ekonomi biliminin kurucusu da sayılan Adam Smith ve onun takipçilerinden oluşan klasik okula veya diğer adıyla liberallere göre devletin tarafsız ve minimal olması görüşüdür. Tarafsız olması, birbiriyle rekabet eden kesimler ve bunların

çıkarları arasında taraf tutmamasını, gelirin yeniden dağıtılması gibi bir amacının olmamasını, minimal olması da devletin güvenlik, adalet, diplomasi gibi piyasanın yerine getiremeyeceği görevleri yerine getirmesini ifade etmektedir. İkinci görüş olan sosyalizm, liberalizm ve kapitalizme tepki olarak doğmuştur (DEVRİM & ALTAY, 2000, s. 32). Sanayileşme sonrası özellikle *“işçilerin çalışma yaşamlarında ortaya çıkan ağır koşullara yoğunlaşan sosyalist iktisat teorisi, Karl Marx ile tutarlı bir hale gelmiştir”* (DEVRİM & ALTAY, 2000, s. 33). Üçüncü görüş ise bir ve ikinci görüşlerin bir karması olan müdahaleci devlet anlayışıdır. Müdahaleci kapitalizm olarak da adlandırılan bu sistemde, temelde bireyin kapitalizmde olduğu gibi, kendi çıkarı peşinde koştuğu varsayılmakta, ancak liberallerin aksine devletin gerektiğinde müdahaleci olması gerektiği kabul edilmektedir (DEVRİM & ALTAY, 2000, s. 35). Başka bir görüşte de müdahaleci devlet *“piyasa başarısızlıklarını ve yetersizliklerini telafi etmek için devlet olarak ekonomiye müdahale eden ve sorunları çözüme kavuşturan”* devlet olarak tanımlanmaktadır (AKTAN, 2012, s. 485). İki tanımdan da anlaşılacağı üzere serbest piyasa ekonomisi, bu görüşte de kabul edilen piyasa modelidir. Devletin ekonomideki varlığının minimum olması, liberallerle ortak noktaları iken, gerektiğinde müdahaleci olabilmesi ayrıştıktıkları noktadır.

Türkiye’de sosyal devlet ilkesinin gereği olarak devlet, ekonomiye çeşitli nedenlerle müdahale eder. Kalkınma planlarında da ifade edildiği üzere kamu sektörünü bağlayıcı, özel sektöre yol gösterici belgelerin hazırlanması, bu durumun bir örneğidir. Ülkemizde, özellikle 1980 sonrası uygulamalarla liberal politikalar doğrultusunda üretici olduğu birçok alanda faaliyetlerine son vermiş, özelleştirmelerle devletin genelde tekel olarak ürettiği mal ve hizmetler piyasaya devredilmiştir. Özelleştirme ve liberalleşme politikaları sonucu beklenen, devletin ekonomideki payının giderek azalmasıyken Türkiye’de dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki OECD ülkelerinin toplam kamu harcamalarının ekonomiye oranı genel olarak % 40 ve üzeri iken Türkiye’de azalan yönde bir seyir izlemekte ve % 20’ler seviyesinde seyretmektedir.



Grafik 1: OECD ülkeleri toplam kamu harcamalarının toplam GSMH'ye oranı (1994-2016) (Bkz: Tablo 4)

Grafik 1'den de görüldüğü üzere kamu harcamalarının boyutu çok az değişmekte, ancak genel olarak yüksek seviyelerde seyretmektedir. Özellikle 2008 krizine kamu harcamalarının arttırılarak cevap verildiği anlaşılmaktadır. Kriz öncesi 5 yıllık periyotta % 40 civarlarında olan Kamu Harcamaları/Gayri Safi Yurt İçi Hasıla oranı, kriz takip eden 2009-10 yıllarında % 44'lere çıkmış, 4,5 puan artmıştır. Ancak belirtmek gerekir ki harcamaların artış nedenleri her ülke için aynı değildir. Gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamalarına ilişkin yapılan araştırmalarda “*gelişmekte olan ülkelerde sermaye teçhizatını oluşturmak, kamu yatırımlarını artırmak v.b. nedenler oluştururken, gelişmiş ülkelerde sosyal harcamaların ve transfer harcamalarının artması oluşturmuştur. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarında asıl yükseliş, sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak 1960'lardan sonra gerçekleşmiştir*” (KANCA & BAYRAK, 2014, s. 37).

Tablo 1: Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980-2015) (Kaynak: Bümko verileri)

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Toplam Harcamalar
1980			20,30
1985			15,00
1990			16,90
1995			21,70
2000	12,16	3,23	34,61
2005	12,89	2,79	31,78
2010	16,20	3,24	36,44
2011	15,49	3,11	34,21
2012	15,79	3,17	35,06
2013	15,56	3,63	35,20
2014	15,39	3,27	34,33
2015	15,29	3,47	34,27

Türkiye’de merkezi yönetim kamu harcamalarının GSYİH’e oranı, OECD ülkelerine oranla daha düşüktür. 1980 yılında 20 olan oran, 1985 ve 1990’ta önemli oranda azalmış ancak 95 yılında tekrar % 20’nin üstüne çıkmıştır. Sonraki yıllarda da artış devam etmiş ve 2000’li yıllarda kamu harcamalarının ekonomiye oranı % 30’un üzerinde seyretmiştir. Ülkemizde 1980 ile 2000 arası yıllarda kamu harcamalarını belirleyen etkenler arasında enflasyonun ve faizlerin yüksek seyretmesi, personel istihdamındaki artışlar, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ile sosyal güvenlik kurumlarının açıkları ve bu açıkların finansmanı, tarım kesimine ilişkin yapılan destek harcamaları, yerel bütçeye ayrılan paylar, savunma ve güvenlik harcamalarının artması, bütçe dışı fon, döner sermaye uygulamaları, hazine garantileri, özel tertip devlet tahvilleri ve sık yapılan seçimler nedeniyle uygulanan popülist ekonomik politikalar sayılmaktadır (KANCA & BAYRAK, 2014, s. 39).

Tablo 2: Faiz ödemelerinin bütçeye ve GSYİH’e oranı (%), 1990-2015 (Bümko Verileri)

Yıllar	Faiz Ödemeleri / Bütçe Oranı (%)	Faiz Ödemeleri / GSYİH Oranı (%)
1990	30	2,4
1995		5,7

2000	39,8	10,2
2001	47,2	12,3
2002	43,2	17,1
2003	41,4	14,8
2005	25,8	7,04
2010	16,4	4,4
2015	10,5	2,8

Transfer harcamalarının yüksek olmasının nedeni ise faiz ödemelerinin geçmişteki yüksekliğidir. Yukarıdaki tabloda da görüleceği üzere faiz ödemelerinin bütçeye ve GSYİH'e oranı 1990'dan 2000'e kadar artmış, özellikle 2001 krizi veya hemen ertesi yılda zirveye çıkmış daha sonraki yıllarda da düşüşe geçmiştir. Bu düşüş, transfer harcamalarını aşağı çekerek kamu kesiminin GSYİH içindeki payını azaltıcı bir etki yaratmıştır.

1.4 KAMU MALİ YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI

5018 sayılı kanunun genel gerekçesinde, değişimin nedenlerinden birinin de uluslararası ve AB standartlarına uygun bir bütçe sisteminin oluşturulması olduğu ifade edilmiş olup, bu kapsamda hem yurt içinde hem de uluslararası kuruluşlar nezdinde çalışmalar yapılmış, raporlar düzenlenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde, bu amaçla yapılan çalışmalar incelenecek olup ulusal çapta yapılan araştırmalar kapsamında, kamu kurumları ile diğer paydaşların; uluslararası kuruluşlar ile yapılan çalışmalar kapsamında ise AB ve IMF başta olmak üzere uluslararası kuruluşların raporlarında yer alan reformlara ilişkin bölümlere yer verilecektir.

1.4.1 Ülke İçindeki Reform Çalışmaları

Gelişen teknoloji, değişen devlet-birey ilişkisi, hesap verebilirlik, şeffaflık v.b. gibi nedenlerin yanında kamu mali yönetiminde reformu dayatan bütçe açıkları, bütçe kapsamının darlığı, bütçeleştirilemeyen mali ve yarı mali işlemler, muhasebe ve istatistik sistemindeki zayıflıkları, güçlü bir raporlama sisteminin mevcut olmaması, denetim

sistemindeki zafiyetler gibi nedenler de bulunmaktaydı (USTA, 2011). Örneğin bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki fark, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze değin genelde eksi bakiye vermektedir. Gelirlerin giderlerden fazla olduğu son bütçe 1970 yılına ait bulunmakta, bu yıldan sonra 1985 yılındaki denk bütçe hariç sürekli açık verilmektedir. 90'lı yıllarda bütçe açıkları yükselmeye başlamış, dönem başında % 3 olan açık, 99 yılında % 11,7 ile ilk kez çift hanelere, 2001 krizinde % 16,5 ile tüm zamanların en yüksek rakamına yükselmiştir. Özellikle 90'lı yıllar boyunca açığın sürdürülemez boyutlara gelmesi, kamu kesiminin etkinliğinin sorgulanmasına ve reform çabalarının artmasına neden olmuştur. Yine bir başka kriz yılı olan 1994'te, Kamu Mali Yönetimi Projesi için Proje Konsept Dokümanı hazırlanmış ve Dünya Bankasına gönderilmiştir.

Reform konusunda en kapsamlı çalışmalar 2001 – 2005 yılları arasını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve onunla ilgili dokümanlarda görülmektedir. Plan çalışmalarının başlangıcı olan 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesinin 16. maddesinde *“Kamu kesimi açıklarının son on yılda artarak sürmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesinde yeterince başarılı olunamaması sonucu enflasyon sorunu, son on yılda sağlanan olumlu gelişmeye rağmen kalıcı bir şekilde çözülememiş ve istikrarlı bir büyüme ve gelişme ortamı sağlanamamıştır. Yeni bir yüzyıla girerken Türkiye'nin ciddi atılımları gerçekleştirebilmesi için, öncelikle kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı artırıcı düzenlemelerin yapılarak mali disiplinin güçlendirilmesi,.. gerekmektedir.”* denilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2017). Planın 203. maddesinde reformun amacı *“Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların elde edilmesinde önemli bir araç olan, mali saydamlığın yaygınlaştırılmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirilecektir. Bu anlamda, öncelikle muhasebe ve mali raporlama standartları geliştirilecek ve sisteme aktif bir şekilde dahil edilecektir. Mali disiplini sağlamak üzere kamu harcama reformu bir an önce gerçekleştirilecektir”* (Kalkınma Bakanlığı, 2017).” şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan plana ilişkin *“Özel İhtisas Komisyonu”* raporunda da reforma ilişkin benzer düzenlemeler yapılmıştır.

Hükümetlerin programına da giren reforma ilişkin *“Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”* ile *“Avrupa Birliği Müktesebatının*

Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenilmesine Dair Kararlar” Bakanlar Kurulunca kabul edilmiş ve 24 Mart 2001 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Kararda 1050 sayılı kanunun günün ihtiyaçlarına cevap vermemesi ve uygulama alanının darlığı nedeniyle yeni bir düzenleme yapılmasının zorunlu olduğu ifade edilmiştir. 23 Haziran 2003 tarihinde kabul edilen Ulusal Program’da da öncelikler belirlenerek takvime bağlanmıştır.

İkinci bölümün başlangıcında da belirtildiği üzere bütçeye dahil olan kurum sayısı, 5018 sayılı kanun ile eskiye göre büyük oranda artmış, daha önce meclis gündemine gelmeyen sosyal güvenlik kurumu ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, fonlar ve mahalli idareler de kanun kapsamına alınarak mecliste tartışılmaları sağlanmıştır. Keza bütçeleştirilemeyen mali varlıkların olması, nakit esaslı muhasebe sisteminin varlığı, mali tablolarla ilgili bir denetimin yapılmaması gibi nedenler, güçlü bir raporlamanın oluşmamasına neden olmuş, dış denetim organı olan Sayıştay’ın da görev ve yetkileri arasından sayılmaması nedeniyle mali raporlar ve genel görünümle ilgili değerlendirmeler eksik kalmıştır.

5018 sayılı kanunun gerekçesinde de reformu dayatan iç nedenlere değinilmektedir. Gerekçede; kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması ile bütçeleştirilemeyen mali işlemler ile muhasebe sisteminin eksikliklerine değinilmiş, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinin etkinliğinin artırılmasının amaçlandığı, kamu mali yönetiminde görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde ortaya konularak yetki-sorumluluk dengesinin kurulacağı ifade edilmiştir. Kanunun genel gerekçesinin son paragrafında ise değişikliğin bir diğer amacının bütçe işlemlerine hız kazandırmak olduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede Sayıştay’ın harcama öncesi vize ve tescil yetkisi kaldırılmakta, Maliye Bakanlığınca yapılan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vizesi işlemi, kamu idarelerine bırakılmaktadır (Türkiye Büyük Millet Meclisi, 2017).

1.4.2 Uluslararası Kuruluşların Yönlendirmesiyle Yapılan Çalışmalar

Bütçe reformunun, bütçe açıkları, bütçenin kapsamının darlığı gibi bir önceki başlıkta sayılan ulusal nedenleri olduğu gibi 5018 sayılı kanunun genel gerekçesinde sayılan uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması gibi uluslararası bir yönü de vardır. Bu amacın gerçekleşmesi için Türkiye'ye rehberlik yapmayı amaçlayan programlar ve Dünya Bankası gibi kuruluşların yanında, bütçe reformunu şart koşan Avrupa Birliği ve IMF gibi kuruluşlar da bulunmaktadır. Bu amaçla yapılan ilk çalışma Kamu Mali Yönetimi Projesi'dir. Proje kapsamında yapılacak masraflar, Japon Bağış Anlaşması gereğince Japon hükümetince Dünya Bankasına aktarılacak paradan karşılanacak, Dünya Bankası da Harcama Yönetim ve kontrolüne ilişkin olarak teknik yardım sağlayacaktır. Teknik yardımın amacı; Maliye Bakanlığının bütçe ve maliye birimlerinin organizasyonunun ve bilgi sistemlerinin modernize edilmesine yönelik bir strateji geliştirilmesidir (ÇETİN, 2010, s. 27).

Mali yönetimi reformu kapsamında ortak çalışmalar yürütülen diğer bir uluslararası kuruluş olan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile 90'lı yılların ortalarından itibaren bütçe reformu konusunda çalışmalar başlamış olup, özellikle 17. ve 18. Stand-by Anlaşmalarında bu konuya önem verildiği görülmektedir. 1998 yılında IMF ile başlatılan yakın izleme ve kamu mali yönetimi danışmanlık yardımı çerçevesinde, kamu mali yönetimi alanında da başlatılan ilişkiler sonucunda IMF'nin bütçe reformuna ilgisinin arttığı, 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubundan anlaşılmaktadır. Mektubun mali sektörde yapısal reform başlıklı bölümünde, bu reformun kamu harcamalarında israfı azaltmayı da amaçladığı, bunun için odaklanılacak önemli alanlardan birisinin de mali yönetim ve şeffaflık olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, belirli bir takvime göre, bütçe dışı fonların tasfiye edilmesi suretiyle bütçe kapsamının genişletileceği, bütünleşik bir mali bilgi sistemine geçileceği, bütçe içi ve dışı yeni fon kurulmayacağı ve IMF'den mali şeffaflık raporu hazırlaması isteneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, IMF ile görüşülerek bu fonların tasfiyesi bir yapısal kriter olarak yerine getirilmektir (BARBAK, 2015, s. 17). 2000 yılının ilk niyet mektubunda bütçe dışı fonların kapatılması ile kamu harcamalarının takibi için muhasebe sisteminin bilgisayar ortamına taşınmasının, ikinci niyet

mektubunda ise mali şeffaflık alanında ileri bir adım olarak fonların tasfiye edileceğinin taahhüdü verilmektedir. 3 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubunda ise bütçe içi fonların 2002 yılında kaldırılacağı, bütçe dışı fonlarının ise sayısının sınırlanacağı ve bu sayının da beş olacağı, ayrıca yeni fon kurulmayacağı belirtilmektedir.

Türkiye'nin bütçe reformu konusunda çalıştığı diğer bir kurum Avrupa Birliği'dir. AB'nin 1998 yılı İlerleme Raporu'nda bu hususa *“malî sektörü güçlendirmeye yönelik orta vadeli bir stratejinin parçası olarak reformlar tasarlamaya ve uygulamaya dönük çabaları gerekli kılacaktır. Bir başka reformlar kümesi, bütçe önceliklerinin yeniden belirlenmesini hedeflemelidir”* şeklinde değinilmektedir (TR Avrupa Komisyonu, s. 22). 1999 yılı İlerleme Raporu'nda da bu konuya değinilmiş ve *“doğal 18 felaketin neden olduğu ekonomik sorunları çözebilmenin zeminini hazırlayacak yegâne şey, özellikle kamu maliyesi alanında, yapısal reformların hızla uygulanmasıdır.”* denilerek daha somut bir reform talep edilmiştir (TR Avrupa Komisyonu, s. 18). 2000 yılında ise reform talebi *“mali ve bütçesel hükümler”* başlığı altında ilk kez ayrı bir başlık altında düzenlenen bölümde daha detaylı olarak işlenmiştir. Raporda Dünya Bankası ve IMF ile yapılan çalışmalara değinilmiş, bütçe içi ve dışı fonların azaltıldığı belirtilmiş ancak Avrupa Topluluğu finansman katkılı konular, öz kaynaklar ve idari altyapı açısından bildirilebilecek anlamlı gelişmeler olmadığına dikkat çekilmiştir (TR Avrupa Komisyonu, s. 8). 2001 raporunda kaynaklar açısından bir gelişme olmaması eleştirirken, 2002 ve 2003 raporlarında öz kaynaklar açısından önemli bir gelişme olmaması eleştirilmiştir. Nihayetinde 24 Aralık 2003 tarihinde yasalaşan 5018 sayılı kanun ile eleştirilerin içeriği değişmiş ve yapısal düzenlemelerden ziyade, kanunun öngördüğü mali yapı, hesap verebilirlik, şeffaflık gibi alanların güçlendirilmesi yönünde eleştiriler getirilmeye başlanmıştır.

2. BÖLÜM: PERFORMANS ESASLI BÜTÇE VE 5018 SAYILI KANUN

2.1 BÜTÇE SİSTEMLERİ ve PERFORMANS ESASLI BÜTÇE

Devletin görevlerinin ve faaliyetlerinin artması beraberinde daha çok harcama yapmasına neden olmuş, ancak harcamalar kadar hızlı artmayan gelirlerle giderlerin denkleştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu denkliği sağlama zorunluluğu, kaynakların hem etkili kullanılmasını hem de sıkı bir denetime tabi olması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyaçları cevaplamak için ortaya çıkan tekniklere bütçeleme sistemleri denilmektedir. Zamanla bahsi geçen ihtiyaçlara ek olarak halkın bütçe üzerindeki denetimini sağlama fonksiyonunu da üstlenen sistemler gelişmiş ve günümüzdeki modern hallerini almışlardır. Günümüzde “sıfır tabanlı bütçeleme sistemi”, “program bütçe sistemi”, “planlama-programlama bütçe sistemi”, “torba bütçe sistemi” ve “performans esaslı bütçe sistemi” literatürde en önemli sistemler olarak kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Ancak, performans esaslı bütçeleme, bu tezde yer alan analizlerin çıkış noktasını oluşturan 5018 sayılı kanunun önemli bir unsuru olması nedeniyle ayrı bir önem teşkil etmektedir.

2.1.1 Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi

Sıfır tabanlı bütçe sisteminde, bütçe hazırlanırken önceki yılların gelirlerine ve ödeneklerine ya çok az önem verilmekte ya da hiç dikkate alınmamaktadır. Geleneksel sistemlerde ödenekler belirli oranda arttırılmak yöntemiyle belirlenmekteyken bu sistemde her ihtiyaç baştan değerlendirilmekte ve zamanla kamusal ihtiyaçların öncelik sırasındaki değişimler de bütçeye daha iyi yansıtılabilmektedir. Sistem 1964 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde Tarım Bakanlığı’nda uygulanmış ancak hazırlanmasının büyük emek ve harcama gerektirmesi nedeniyle sonraki yıllarda vazgeçilmiştir (KALENDEROĞLU, 2012, s. 265).

2.1.2 Program Bütçe Sistemi

Kamu hizmetlerinin fonksiyonlara göre ayrılmasını, öncelik sırasına koyulmasını ve ödenek dağıtımının da bu sıraya göre programlanmasını öngören bu sistemde, programlar alt programlara ayrılmakta, alt programlar da faaliyet ve projelere ayrılmaktadır. Bu sayede kamu harcamalarının etkinliğinin ve verimliğinin artırılması hedeflenmekte ve yöneticilere, idarelerince belirlenen amaçlar doğrultusunda alternatif programlar arasında kaynak tahsisi yapma imkânı verilmektedir (PEHLİVAN, 2012, s. 215). Sistemde maliyet-fayda analizleri önemli yer tutmakta, ödeneklerin harcamalar arasında dağıtılmasında analiz sonuçlarından faydalanılarak en uygun harcama seçilmeye çalışılmaktadır.

Performans bütçenin gelişmiş bir türü olan sistem ilk kez 1961’de ABD Savunma Bakanlığı’nda uygulanmış, ülkemizde de 1973 yılından 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar bütçeler bu sisteme göre hazırlanmıştır (KALENDEROĞLU, 2012, s. 265).

2.1.3 Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

Performans ve Program bütçe sistemlerinin geliştirilmiş bir versiyonu olan PPBS Amerikalı iktisatçı Charles Hitch tarafından geliştirilmiştir (KALENDEROĞLU, 2012, s. 260). Birden fazla aşamadan oluşan bu sistemde ilk aşama planlamadır. Sonraki aşama ise gelecek birkaç yılı kapsayan planlardaki öngörülerini gerçekleştirmek için gerekli hizmetlerin belirlendiği programlama aşamasıdır. Son aşama olan bütçeleme ise, programlama aşamasında belirlenen hizmetlerin ödenek miktarını belirleme ve ödenek ayırma işlemidir.

Sistemin hizmete ödenek vermesi, uzun süreli olması, yapılan hizmetlerin çıktılarla ilgilenmesi ve hizmetler için maliyet-fayda analizi yapılmasına imkân vermesi temel ayırt edici özellikleridir.

ABD’de geliştirilen bu sistem önce 1961 yılında Savunma Bakanlığı’nda, burada başarılı olması sonrasında da 1965 yılında bütün bakanlıklarda uygulanmıştır (ÖZBİLEN, 2013, s. 145).

2.1.4 Torba Bütçe Sistemi

Torba bütçe sistemi, ödeneklerin ayrıntıya girilmeden kurum bazında verildiği, harcama yerleri bakımından sınırlama getirilmediği bütçe sistemidir. Sistemde hizmet grupları bakanlık veya kurum bazında olabilmekte, ödeneklerin kullanılması konusunda ayrıntıya gidilmediği için harcamaların yapılacağı yerler kurumların tercihine bırakılmaktadır. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması oldukça kolay olmasına rağmen harcama kalemlerinde ayrıntıya gidilmemesinin parlamento denetimini sakatladığı, ayrıca ödeneklerin kalem bazında belirlenmemesinin, uygulayıcılara geniş yetkiler verdiği, bunun da savurganlığa yol açtığı gerekçeleriyle eleştirilmiştir (KALENDEROĞLU, 2012, s. 258).

2.1.5 Performans Esaslı Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sistemindeki eksiklikleri gidermek amacıyla geliştirilmiş olup klasik bütçe ile program bütçe sistemleri arasında yer almaktadır. İlk olarak 1912 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nde 27. başkan William Howard Taft tarafından kurulan ve mevcut bütçe sisteminin aksaklıklarını gidermek, harcamaların maliyetini tespit etmek, verimliliği ölçmek ve fonksiyonel sınıflandırmayla alakalı incelemeler yapmak amacıyla kurulan “Tasarruf ve Verimlilik Komisyonu” tarafından önerilmiştir. Sistem, 1949 yılında bütçe reformu için 1. Hoover Komisyonu tarafından önerilmiştir (ÖZBİLEN, 2013, s. 139).

Performans esaslı bütçe sistemi, kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, fonksiyonların yerine getirilmesindeki amaçlarını ve hedeflerini, kaynakların söz konusu amaç ve hedeflere tahsis edilmesi neticesinde performans ölçümü yapılarak ulaşılan sonuçların değerlendirilmesini ve raporlanmasını hedefleyen bir bütçeleme sistemidir. Hizmetlerin ölçülebilir ve sayılabilir hale getirildiği ve sonrasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kıstaslarına göre değerlendirildiği sistemde yetki ve sorumluluklar devredilmekte,

kaynaklar merkezi yönetimden ziyade yerinden yönetim esasına uygun olarak dağıtılmaktadır. Bu bütçe türünde harcamalardan ziyade çıktılarla ilgilenilmekte eldeki ödenekle en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesine çalışılmaktadır. Sistemde, hangi hizmetin yapılacağına karar verilme aşamasında fayda-maliyet, maliyet-etkinlik gibi analizler önem kazanmakta, bütçe kaynaklarının bu analizler sayesinde etkin kullanılması amaçlanmaktadır. Çok yıllık bütçelemeye imkan veren sistem, mezkur amaçları üç araç vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi çok yıllık bir belge olan stratejik plandır. Planda kurumların amaç ve hedefleri ile bunlara ulaşmak için gereken kaynaklar ve yöntemler ortaya konmaktadır. Planda belirtilen hedefler doğrultusunda yürütülecek faaliyetlerin gösterildiği performans programı, kısa dönemli bir belge olup kurumların bütçelerin hazırlanmasında esas olan bir belgedir. Faaliyet raporu ise sistemin üçüncü ve son parçası olup stratejik plan ve performans programı çerçevesinde yürütülen faaliyetlerin sonuçlarını, hedeflerin gerçekleşme durumlarını ve bütçe uygulama sonuçlarını gösteren bir belgedir. Sistem, mezkur belgeler ile bir yandan çok yıllık bütçelemeye imkan verirken diğer yandan kurumların amaç, hedef ve en önemlisi çıktılarının da ölçülebilmesini, kamuoyuna sunulmasını sağlamaktadır (AVCİ, 2016, s. 123).

Performans esaslı bütçe, ABD ve bazı Avrupa, Asya, Uzakdoğu ve Latin Amerika ülkelerinde ve 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesi ile ülkemizde de uygulanmaya başlanmıştır (ÖZBİLEN, 2013, s. 141).

2.2 LİTERATÜRDE PERFORMANS ESASLI BÜTÇE TARTIŞMALARI

Performans esaslı bütçe ile gerek ülkemizde gerekse dünyada birçok araştırma yapılmış, sistemin olumlu ve olumsuz yönleri incelenmiştir. Ülkemizde nispeten kısa bir tarihi olan sistemin, özellikle batılı ülkelerde daha köklü bir geçmişi olduğu ve üzerinde daha çok araştırma yapıldığı görülmektedir. Genel olarak sistemin eksik yönlerine odaklanan bu çalışmalar Türkiye ve uluslararası literatür olarak iki alt başlık altında incelenecektir.

2.2.1 Türkiye’de Performans Esaslı Bütçe Sistemine İlişkin Yapılan Çalışmalar

Performans esaslı bütçe sistemi 5018 sayılı kanunla getirilen yeniliklerden biridir. Kanun 2003 yılında kabul edilmiş, tüm yönleriyle de 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanunun kabul edildiği tarihten itibaren, sistemle ilgili çeşitli analizler yapılmış, sistemde aksayan yönler ve nedenleri irdelenmiştir.

Performans bütçe sisteminin artı ve eksilerine ilişkin çalışmasında Yenice (2006) kamu mali sisteminde sonuç odaklı bir yönetim anlayışı getirildiğini, ancak performans değerlendirmesine yeterince vurgu yapılmadığını, performans değerlendirmesi yapmakla sorumlu kurumların belirlenmediğini, değerlendirme sonuçlarının yerine getirilip getirilmediğine ilişkin takip mekanizmalarının kurulmadığını, keza bütçede ne ölçüde dikkate alınacağına da net bir şekilde belli olmadığını ifade etmiştir (YENİCE, 2006, s. 132).

Tüğen ve Özen (2011) performans esaslı bütçeleme sisteminin kurumlar bazındaki uygulamasında henüz sistemin geçiş aşamasında olduğunu belirtmişlerdir. Bunun nedeni olarak, bütçeleme sürecinde çok başlılık bulunması, kurumların sistem hakkında yeterince bilgiye sahip olmaması, sistemin uygulanması konusunda kurumlarda direnç bulunması, performans esaslı bütçe sisteminin hazırlanması ve uygulanması ile ilgili birimlerin bu görevlerinden ziyade daha çok mali işlemlerin yerine getirilmesine odaklanması, kurumlarda istatistiki bilgi arşivi eksikliği, stratejik planlama çalışmalarının

istenen seviyede olmaması ile performans programları ile faaliyet raporlarında görülen uyumsuzluklar olduğunu belirtmişlerdir (TÜĞEN & ÖZEN, 2011, s. 118).

Kovancılar ve Çelebi (2011) ise yaptıkları çalışmada, bütçenin özünde rasyonel olmaktan ziyade politik olduğunu, zira farklı talepler arasında tercihlerin siyasi olduğunu, dolayısıyla her zaman rasyonel olmayabileceğini, performans esaslı bütçenin hazırlanırken bütçe sürecine çok taraflı katılımın öngörüldüğünü ancak gerçekte “*çıkar çatışması, partizan davranışlar, ideoloji, politika tercihleri ve değer farklılıklarından*” dolayı taraflar arasında ihtilaflar ortaya çıkabileceğini belirtmişlerdir. Keza bütçeyi kabul etme noktasında önemli yetkilere sahip politikacıların da performans bilgisi konusunda eksiklikleri olabileceğini, keza özellikle seçim dönemlerinde “*zayıf performansla sahip programlar olsa bile*” harcamaları azaltmaya yönelik tekliflere destek vermekten kaçınacaklarını ifade etmişlerdir. Araştırmacılara göre kurumlarda çalışan personelin sistem hakkında gerekli bilgiye sahip olduğu varsayılmakta ancak gerçekte uzman personel eksikliği nedeniyle kurumlar performans bütçe sisteminin gereklerini karşılamada yetersiz kalmaktadırlar. Ayrıca kurumlarda ve çalışanlarda sisteme yönelik bir direnç gözlemlendiği de ifade edilmektedir (KOVANCILAR & ÇELEBİ, 2011, s. 124).

Yılmaz (2011) idarelerin orta vadeli hedef ve amaçlarını doğru belirleyip faaliyetlerini ve bütçelerini bu doğrultuda belirlediklerinde performans esaslı bütçe sisteminin etkin olarak çalışabileceğini, bu yönde örnekler de olduğunu, ancak idarelerin bütçe ve faaliyetleri ile amaç/hedefleri arasında uyumsuzluk olduğunda başarı şanslarının oldukça düşük olduğunu ifade etmektedir (YILMAZ, 2011, s. 129).

Batirel (2011) ise performans esaslı sistemin yararları olarak kamu hizmeti sonuçlarına daha fazla odaklanması, orta vadede planlama yeteneğini geliştirmesi, hizmet programları ve politikalarında yararlı ve yararsız ayırımında yardımcı olmasını saymıştır. Ayrıca, Batirel (2011) sistemin sakıncaları olarak öncelikle kamunun bütçe sürecine zor adapte edildiğini, yöneticilerin sisteme direnç gösterdiğini ifade etmiştir (BATIREL, 2011, s. 145).

Performans esaslı bütçe sisteminin kamu kurumlarındaki algısını Eskişehir özelinde inceledikleri çalışmalarında, hükümetlerin etkin bütçe sonuçlarına ulaşmak amacıyla resmi bütçe ilkelerine ve çağdaş bütçe tekniklerine riayet etseler dahi bütçe açıkları ve eşitsizliklerle karşılaşabileceğini belirten Bilge ve Demirtaş (2012) da, bu durumun süreçte görev alacak aktörlerin sistemi benimsememesinden kaynaklanabileceğini, bu nedenle reformlarda yazılı olan kurallar kadar yazılı olmayan kurallarında önem arz ettiğini ifade etmişlerdir. Sonuç olarak sistem ancak yeterli nitelikteki personeller tarafından doğru işleyen bir idari yapılanmada uygulanırsa hatasız bir şekilde işlemekte, aksi durumda ise sorunlar görülmektedir (BİLGE & DEMİRTAŞ, 2012, s. 67).

Ülkemizde kamu kuruluşlarının yapısının performans yönetimine uygunluğunun tartışmalı olduğunu, bunun nedeninin kamu yönetim sisteminin sınırlayıcı olması, personel rejimi ve kamu varlıklarının yönetim esaslarının yöneticilerin kaynakları kullanmasında sınırlamalar getirmesi olduğunu ifade eden Efe (2012), mecliste performansa ilişkin denetim süreçlerinin işletilmemesi ve bütçe sisteminin elverişli olmaması nedeniyle performans esaslı bütçenin beklentileri karşılayamadığı sonucuna ulaşmıştır (EFE, 2012, s. 139).

Işık (2013) ise performans esaslı bütçe sisteminin etkin olması için harcama önceliklerinin ve programların bütçe sürecine dahil edilmesi gerektiğini, bunun için de “*bütçe hazırlık ve bütçe müzakere süreçlerinin*” programların performans bilgilerinden en etkin faydalanılabilecek şekilde tasarlanması gerektiğini ifade etmektedir. Böyle bir tasarımın, yürütme organı seviyesinde, yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin sonuçların belirlenmesi, program değerlendirmesinin yapılması, idarelerin bütçe ve harcamalarının etkinliğine ilişkin bilgilerle desteklenmesi gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca sistemin sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışı öngördüğü, bunun da geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için siyasi erkin öncelikleriyle idarelerin önceliklerinin uyumlulaştırılması, bütçe süreçlerinde sadece kaynağa değil çıktı ve sonuçlara da önem verilmesi, bütçesel esnekliğin ve buna paralel olarak hesap verebilirliğin sağlanması, bütçe belgelerinin sade, anlaşılır, geliştirilebilir, uygulanabilir ve vatandaşın anlayabileceği basitlikte olması gerektiğini ifade etmiştir (IŞIK, 2013, s. 339).

Bal (2016) ise hesap verebilirlik, mali disiplin ve şeffaflık ilkeleri temelinde kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımının amaçlandığı sistemin teoride basit ama uygulaması zor bir bütçe sistemi olduğunu, sistemin iyi şekilde işleyebilmesi için performans bilgi sisteminin, tahakkuk esaslı muhasebe ile analitik bütçe sınıflandırması gibi sistemin altyapısını oluşturan bileşenlerin birbiriyle uyumlu bir şekilde kurulması ve işletilmesi gerektiğini, sistemin tam anlamıyla işlerliğinin sağlanmasının uzun vadeli bir süreç olduğunu, kısa ve orta vadede bahsi geçen altyapı unsurlarının oluşturulması gerektiği ifade etmiştir (BAL, 2016, s. 26).

Sistemin tercih edilmesinin dört nedeni olduğunu ifade eden Altundemir ve Göksu'da (2017) bunların performans sürecine dahil idareler ile vatandaşların arasındaki iletişimin artması, idarelerin yönetimlerinin güçlendirilmesi, bütçeye ilişkin karar verme süreçlerine daha çok bilginin eklenmesi ve sistemin daha fazla şeffaflık/hesap verebilirlik sağlaması olduğunu belirtmektedir. Çalışmada, yapılan araştırmalarda sonuçlar ve kaynaklar arasındaki ilişkinin esnek olmasına rağmen açık olmadığı, daha çok bütçe hazırlama aşamasında odaklanıldığı ifade edilmiştir (ALTUNDEMİR & GÜNGÖR GÖKSU, 2017, s. 48).

2.2.2 Uluslararası Literatürde Performans Esaslı Bütçe

Performans bütçe sisteminin uygulanmasına ilişkin olarak yaptığı araştırmada Schick (2007) bunun teoride kolay ama uygulamada zor bir sistem olduğunu; ana fikrin girdilerden çok çıktılara odaklanmak olduğunu; ancak uygulamada her hükümetin kendine göre bir tanım ve yaklaşım geliştirdiğini; hatta idarelere, faaliyetlerine ve bu faaliyetlerin çıktılarına ilişkin sonuç veren, kamunun taleplerini gösteren herhangi bir sistemin performans esaslı bütçe sistemi olarak kabul edildiğini ifade etmiştir. Yazar, araştırmasında sonuç olarak performans bütçenin geniş çaplı bir uygulama için hazır olmadığını, ana meselenin hangi kaynağın hangi çıktılarla bağlantısının kurulacağına dair belirsizlik olduğu sonucuna ulaşmıştır (ALLEN, 2007, s. 137).

Performans esaslı bütçe sisteminin özel sektörden esinlenerek kamu kesiminde de uygulandığını ve bunun bir reform olduğunu belirttikleri çalışmalarında Mauro, Cinquini

ve Pianezzi (2016) sistemin fonksiyonelliğini incelemişler ve reformun varsayımlara dayandığı için gerçek değişimler yerine yanılısamalar ürettiğini ifade etmişlerdir. Kamu politikalarının sonuçlarının ölçülmesinin her zaman mümkün olmadığı, buna rağmen özel sektör performans uygulamalarının kamu kesiminde de uygulanabileceğine ilişkin yanılısama olduğu, bu yanılısamanın yukardan aşağı yapılan bir reformla kültürel ve yapısal bir değişim olabileceğine ilişkin olan inanç ile karar verme süreçleri ve uygulama usulleri açısından politika ve yönetim arasındaki ayırım olmak üzere iki nedenden kaynaklandığı, sonuç olarak performans esaslı bütçe reformunun başarısız olduğu sonucuna ulaşmışlardır (CINQUINI, MAURO, & PIANEZZI, 2017, s. 24).

Holzer, Mullins, Ferreira ve Hoontis (2016) ise sistemin başarılı şekilde yerleşmesi için uygulayıcıların katılımıyla hazırlanmasının, anlaşılmasının ve desteklenmesinin gerektiğini; orta düzey yöneticilere yetki vermesinin ve sisteme en üst yönetici düzeyinde değişmez bir bağlılık sağlamasının önemli olduğunu; performans bütçe ile raporlama verilerinin ilişkilendirilmesinin ve ortak veri depolama yönteminin kullanılmasının şart olduğunu; sistemin idare tarafından benimsenmesinden sonra vatandaş ve yasa koyucu gibi üçüncü kişilerin de entegrasyonunun sağlanmasının gerektiğini; yoğun ve sürekli eğitimlerle beraber iyi bir iç denetim sisteminin gerekli olduğunu ifade etmişlerdir (HOLZER, FERREIRA, HOONTIS, & MULLINS, 2016, s. 106).

Hijal-Moghrabi (2018) çalışmasında, performans bütçe sistemini, bütçe süreçlerini iyileştirmek adına 50 yıldan fazla bir sürede yapılan çalışmaların bir örneği olarak nitelendirmiş; bütçenin, ekonomi politikalarını ve hükümetlerin davranış biçimlerini gösteren rakamlardan fazlasını ifade eden ve süreçte yer alan farklı çıkar grupları arasındaki etkileşimlerden doğan bir belge olduğunu, bu nedenlerle bütçe süreçlerini rasyonelleştirmenin kolay olmadığını ifade etmiştir (HIJAL-MOGHRABI, 2018, s. 20).

Performans bütçe ile orta vadeli harcamalar arasındaki ilişkileri 34 OECD ülkesi özelinde incelediği çalışmasında Marti (2018) çoğu ülkenin merkezi ve standart bir bütçe sistemi benimsediğini, sistemin yukardan aşağı bir reform olarak uygulamaya konulduğunu, mali bilginin merkezi bütçe otoritesi ile yürütülen görüşmelerin merkezinde yer aldığını ve bu nedenle bütçe esnekliğinin hala çok kısıtlı olduğunu ifade etmiştir. Sistemin yürürlüğe

girmesinin üzerinden birçok yıl geçmesine rağmen ülkelerin bilgi vermek için değişik türde performans ölçüm araçları kullandığını ancak bütçe tahsislerini belirlemek için herhangi bir araçlarının olmadığını belirtmektedir. Marti, araştırmasında bütçelerin performans bilgisi temelinde belirlenmemesinin nedenleri olarak bazı hizmetlerin sosyal eşitlik, sosyal ihtiyaç ve güvenlik gibi ihtiyaçları karşılamak amacıyla yapıldığını, bunların performans olarak ölçülmesinin mümkün olmadığını, keza sistemin politik tercihleri tam olarak yansıtamadığını, bu nedenle orta vadeli harcamalar ile performans esaslı sistem arasında tam bir uyumdan bahsedilemeyeceğini ifade etmiştir (CARIDAD, 2018, s. 15).

Kwon (2018) ise performans bütçenin hükümet borçları ve büyüme üzerine olan etkilerini incelediği çalışmasında, kısıtlı bilgiye rağmen sistemin mali disiplin ve büyüme üzerinde doğrudan etkileri olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ancak yazar, bu durumun sadece performans hedeflerinin bütçe tahsisleri ile ilişkisinin kurulduğu ve yolsuzluğun düşük olduğu durumlarda geçerli olduğunu, ancak bu iki şartın sağlanamadığı durumlarda performans bütçe sisteminin mali disiplin veya ekonomik büyümeyi sağlayamayacağını ifade etmiştir (KWON, 2017, s. 392).

Politika yayılması ve performans tabanlı bütçe sistemi arasındaki ilişkiye odaklandıkları çalışmalarında Clark, Menifield ve Stewart (2018), performans bütçe sisteminin geleneksel bütçe sistemine göre daha karmaşık analizler gerektirdiğini; belli programların sonuçlarının etkileriyle ölçüldüğünü; bu nedenle de etkinlik ve etkililiğin önem kazandığını ifade etmişlerdir. Araştırmacılar 33 OECD ülkesini inceledikleri araştırmada politika yayılmasını; benzer sorun ve fırsatlara yönelik geliştirilen ve coğrafya fark etmeksizin diğer ülkelere örnek alınması nedeniyle ortaya çıkan benzer politikalar olarak tanımlamışlardır. Ayrıca performans bütçe sisteminin 85-95 yılları arasında uygulanmaya başladığını ve sonrasında giderek artan bir hızla daha çok ülke tarafından benimsendiğini, ilk uygulayan dört ülkenin İngilizce konuşan ve piyasa ekonomisine sahip ülkeler olduğunu tespit etmişlerdir (CLARK, MENIFIELD, & STEWART, 2018, s. 533).

Ho (2018) ise birçok ülkede sistemin etkin bir şekilde uygulanmasının önünde kurumsal ve organizasyon yapısından kaynaklanan engeller olduğunu, bunun kurum, organizasyon,

bölüm ve program bazında farklı stratejiler uygulanarak aşılabileceğini belirtmiştir. Ho, performans esaslı bütçenin, organizasyon yapısında önemli gelişmeler meydana getirdiğini; sistemin aynı anda hükümet harcamalarının önceliklendirilmesi ve kontrol edilmesi gibi makro amaçlarla, idare ve program bazında paranın kıymetinin bilinmesi gibi mikro görevleri yerine getirmeyi amaçladığını; sistemin iyi uygulanması durumunda sadece bütçe konusunda değil, stratejik vizyon, uzun dönemli finansal planlama, sonuç odaklı yönetim, kurumlar arası işbirliği ile hükümetlerin daha şeffaf ve hesap verebilirliğine katkı vereceğini ifade etmiştir (HO, 2018, s. 755).

2.3 5018 SAYILI KANUNUN ÖNGÖRDÜĞÜ BÜTÇE SİSTEMİ

5018 sayılı kanunla değişen bütçe anlayışına paralel olarak bazı kavramlar ilk kez mali yönetimde yer almış, özellikle harcama sürecinde de sistem yeniden kurulmuştur. Kanunun genel gerekçesinde eski kanunun eksiklikleri ve yeni kanunla öngörülen sistem genel olarak izah edilmiş, ilgili maddelerde de gerekçe doğrultusunda ayrıntılı düzenlemelere gidilmiştir. Örneğin gerekçenin ilk iki paragrafında kamu malî yönetiminde, kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak önemli değişiklikler meydana geldiği, dünyada kamu malî yönetimi ve kontrol sistemi konusunda önemli gelişmeler yaşandığı, ayrıca birden fazla bütçe türü olduğu, meclisin sadece genel ve katma bütçeleri kabul ederek yürürlüğe koyduğu, diğer bütçe türlerinin meclis denetimi dışında kaldığı ifade edilmiştir. Dördüncü paragrafında, uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu malî yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasının amaçlandığı belirtilirken; beş ve sonrasındaki paragraflarda tüm kamu kurumlarının bütçelerinin meclisin onayına sunulması bütçenin kapsamının genişletildiğinden, tüm gelir ve giderlerin bütçede yer alacağından bahsedilmiş, 1050'deki eksiklikler giderilmiştir. Genel gerekçenin sonraki paragraflarında da kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması ve mali işlemlerin bazılarının bütçe dışında kalması gibi eksikliklerin nasıl giderileceğine cevap verilmeye çalışılmıştır.

5018 sayılı kanunun getirdiği en büyük değişiklik performans esaslı bütçe sistemine geçilmesi olmuş, bu sisteme uygun olarak da bütçeler Analitik Bütçe Kodlama Sistemine göre hazırlanmaya başlanmıştır.

2.3.1 Analitik Bütçe Kodlama Sistemi

5018 sayılı kanunda bütçeleme sisteminin performans esaslı bütçeleme sistemi olduğu açıkça belirtilmekte, sonrasında bütçenin kapsam ve düzeni ile ilgili bölümde analitik bütçe kodlama sisteminden bahsedilmektedir. 5018 sayılı kanunda merkezi yönetim bütçe kanununun gider cetvelinin bölümlerinin, analitik bütçe sınıflandırılmasına uygun olarak fonksiyonlar şeklinde düzenleneceği, fonksiyonların birinci, ikinci, üçüncü ve dördüncü düzeyde alt fonksiyonlara ayrılacağı ifade edilmektedir.

Uluslararası standartlara (GFS: Government Finance Statistics) uygun olarak hazırlanan Analitik Kodlama Bütçe Sisteminde dört çeşit sınıflandırma mevcuttur. Bunlar ilk bölümde incelenen kurumsal, fonksiyonel, finansman tipi ve ekonomik sınıflandırmalardır.

2.3.2 Denetim ve İç Kontrol

5018 sayılı kanunda en çok önem verilen ve en çok zikredilen kavramlardan biri hesap verebilirliktir. Kanunda üst yöneticiden gerçekleştirme görevlisine kadar mali sonuç doğuran işlemlerde yer alan herkesin görev ve yetkilerini ayrı ayrı düzenlemiş ve bunların hesap verme sorumluluğuna özellikle değinilmiştir. Hesap verebilirliği sağlamak için dış denetim ve iç kontrol mekanizmaları getirilmiştir. Dış denetim yapma görevi Sayıştay'a verilirken iç kontrol; iç denetim ve ön mali kontrol olarak ikiye ayrılmıştır.

2.3.2.1 Dış Denetim

Türkiye'de kamu kurumlarının hesaplarının dış denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. 1862 yılında kurulan Sayıştay, hem bir hesap mahkemesi hem de dış denetim organı olan anayasal bir kurumdur. Kurumun misyonu resmi web sitesinde;

- Kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığı sağlamak üzere, uluslararası standartlarla uyumlu denetimler yapmak, adına denetim yaptığı TBMM ve kamuoyuna raporlar sunmak,
- Kamu kurumlarının mali yönetim, performans yönetimi ve 5018 sayılı Kanun'un raporlama gerekliliklerine uygun hareket etmesini ve kamu kaynaklarının ekonomik, verimli, etkin kullanımına kanıt oluşturacak şekilde güvenilir, zamanlı, bilgi verici mali düzenlemelere uygun mali tablolar ile diğer raporlar sunmasını sağlamak,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu kurumlarının mali işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları sağlam bilgi ve analizlere dayanacak ve zamanlı şekilde kesin hükme bağlamak olarak ifade edilmektedir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2018).

1050 sayılı kanunda, Sayıştay'a yüklenen görevler sorumluların iş ve işlemlerinden doğan kamu zararlarının yargılanmasının yapılarak karara bağlanması ve belirli tutarları aşan harcamaların gerçekleşmesi sırasında vizesi veya başka bir deyişle kontrolüydü. Ancak 5018 sayılı kanunla Sayıştay'ın bütçe sürecindeki rolü de yeniden düzenlenmiş ve harcama sonrası dış denetim organı olarak yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanması olarak tanımlanmıştır. Ayrıca mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetim yapma yetkisi de kanunla ilk kez düzenlenmiştir. Hazırlanan raporların kamuoyuna ve meclise sunulması Sayıştay denetiminin önemini arttıran bir düzenleme olup kanun değişikliği sonrası kurum ön denetim organı olmaktan çıkıp üst denetim organı haline gelmiştir.

2.3.2.2 İç Kontrol

Kanunda ilk kez düzenlenen konulardan biri de iç kontroldür. İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller olarak

tanımlanan iç kontrol, iç denetim ve ön mali kontrol olarak ikiye ayrılmıştır. İç denetimin, üst yöneticiye bağlı denetçiler tarafından yapılacağı ve yine onun talebiyle çalışacağı, ön mali kontrolün ise harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsadığı ifade edilmektedir.

İç denetimle ön mali kontrolün ayrışan yönleri, ön mali kontrolün harcama sürecine ilişkin ve daha kısıtlı ve her işlemde kendiliğinden gerçekleşen bir kontrol iken, iç denetimin harcama sonrası, daha ayrıntılı ve üst yöneticinin talebiyle gerçekleşen bir kontrol olmasıdır. Ayrıca iç denetçiliğin bir kadro unvanı olması nedeniyle iç denetim sadece bu kadronun verildiği kurumlarda gerçekleştirilirken, ön mali kontrol bütün kurumların harcama birimlerince yapılan bir denetimdir.

2.3.3 Çok Yıllı Bütçeleme

5018 sayılı kanunda önem verilen bir başka husus, bütçelerin çok yıllık olarak hazırlanmasıdır. Kanunda bazı belgelerden bahsedilerek, bütçelerin bu belgeler doğrultusunda hazırlanması istenmektedir.

2.3.3.1 Stratejik Plan

Stratejik planın tanımı kanunda; 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 ifade edilmektedir. Beş yıllık olarak hazırlanması öngörülen planların, belirli durumlarda revize edilmesi veya tamamen değiştirilmesine cevaz verilmiştir. Kanunda stratejik plandan 23 yerde bahsedilmekte, bunların yarıya yakınıdaysa bütçeler ile planlar arasındaki ilişkiye doğrudan değinilmekte, iki kavram aynı cümlede geçmektedir. Bu rakam, bütçeyle plan arasında kurulması istenen bağlantıya verilen önemi göstermesi açısından önemli bir göstergedir.

2.3.3.2 Orta Vadeli Program

Eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı'nca² hazırlanan orta vadeli program, bütçe sürecini başlatan belge olması açısından önem arz etmektedir. Kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayan belge olarak tanımlanan program, bütçenin kalkınma planları ve hükümet programları ile bağlantısını kuran bir belgedir.

2.3.3.3 Orta Vadeli Mali Plan

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı³ tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan metinden ziyade rakamlardan oluşan bir belgedir.

5018 sayılı kanunda kamu kurumlarının, bütçelerini bu üç belgeye uyumlu olarak ve çok yıllık hazırlamaları istenmiş olup bütçe ilkelerinin sayıldığı maddede bütçelerin izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği, bütçe kanun tasarılarında ise son iki yılın bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yılın bütçe tahminlerine yer verileceği ifade edilmektedir. Son iki yıla ilişkin gerçekleştirmelere yer verilmesinin daha çok şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesiyle bağlantılı olduğu, çok yıllık bütçe ile kastedilenin gelecek iki yıla ilişkin tahminler olduğu dolayısıyla çok yıllık bütçenin üç yılı kapsayacağı anlaşılmaktadır. Ancak ifade etmek gerekir ki sadece cari yılın bütçesi kabul edilmekte, takip eden yıllarınsa bütçe tahminlerine yer verilmektedir.

² 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış olup Orta Vadeli Program 2019 bütçesinden itibaren Cumhurbaşkanlığı'nca hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

³ 5018 sayılı kanunda 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikle Orta Vadeli Mali Plan 2019 bütçesinden itibaren Cumhurbaşkanlığı'nca hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

2.3.4 Muhasebe Sistemi

Kanunun genel gerekçesinde, genel idare kapsamındaki kamu idarelerinin aynı muhasebe sistemini kullanması öngörülmekte ve bu sayede muhasebe birliğinin sağlanacağı ifade edilmektedir. 1050 sayılı kanunla uygulanan nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir. Tahakkuk esaslı muhasebe sisteminden ismen bahsedilmese de öngörülen muhasebe sisteminin, bir ekonomik değer yaratıldığında, başka bir şekle dönüştürüldüğünde, mübadeleye konu edildiğinde, el değiştirildiğinde veya yok olduğunda muhasebeleştirilmesine olanak veren bir sistem olması gerektiğinden bahsedilmiş, ikincil mevzuatta da aynı özellikler sayılarak sistemin adı tahakkuk esaslı muhasebe sistemi olarak konmuştur.

5018 sayılı kanunun getirdiği bütçeleme sistemi yukarıda sayılanların yanında harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesi kurulmuş, faaliyetlerin fayda-maliyet ve etkinlik analizlerine dayandırılmasını isteyen, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesini öngören bir sistemdir. Gelir bütçesi hazırlanırken kesin sonucu alınmış son üç yılın gelir artış oranlarının esas alınacağı öngörülmekte olup hem gelir hem de gider bütçelerine ilişkin tahminlere ilişkin düzenlemeler incelendiğinde; rasyonel tahminlerde bulunulmasının reformun ana hedeflerinden olduğu anlaşılmaktadır.

2.4 5018 SAYILI KANUNDA YER ALAN BÜTÇE ÇEŞİTLERİ

5018 sayılı kanunun hemen hemen tüm kamu kurumlarında uygulanması, görev ve teşkilatlanmada birbirinden farklı kurumların bütçelerine ilişkin sorunları da beraberinde getirmiş, bu sorun kanunda birden çok bütçe çeşidine yer verilerek aşılmaya çalışılmıştır. Kendisine tabi olan kurumları bütçelerine göre ayıran kanuna göre Merkezi Yönetim Bütçesi, Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi ve Mahalli İdareler Bütçeleri bulunmakta ve bunlar da hep birlikte Genel Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerini oluşturmaktadır.

2.4.1 Merkezi Yönetim Bütçesi

Merkezi yönetim bütçesi, genel, özel ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi olarak üçe ayrılmaktadır. Genel bütçe, devlet tüzel kişiliğine dahil olan kurumlardan oluşmakta ve bütçeye tabi kurumların ayrı bir tüzel kişiliği bulunmamaktadır. 2015 yılında genel bütçe kapsamında 47 kurum varken 2018 yılında Türkiye Halk Sağlığı ve Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu'nun Sağlık Bakanlığı'na bağlanmasıyla bu sayı 45'e düşmüştür. 2015 yılında Merkezi Yönetim Gider Bütçesinin % 89,19'u, 2016'de ise % 88,96'sını genel bütçeye dahil kamu idareleri bütçeleri oluşturmaktadır.

Özel bütçeli idareler, kanunda bir bakanlığa bağlı olan veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini sunmak amacıyla kurulan, gelir tahsis edilip bu gelirleri harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla kurulmuş olan idareler olarak tanımlanmaktadır (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2017). 2015 yılı gider bütçesinde 105'i üniversite olmak üzere 147 özel bütçeli idare bulunmaktayken; 2016 yılında bu sayı 111'i üniversite olmak üzere 154'e yükselmiştir. İdare sayısı bu denli yüksek olmasına rağmen özel bütçeli idarelerin, merkezi yönetim bütçesi içindeki payı 2015'te % 10,20 iken 2016'da ise 10,48'dir.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, özel kanunlarla kurum, kurul veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan idareler olarak tanımlanmaktadır. İlk örneği 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu olan düzenleyici ve denetleyici kurumların sayısı 2015'te 9 iken 2016'da 10'a yükselmiş olup merkezi yönetim bütçesi içindeki payları 2015 ve 2016'da de % 1'in altında kalmaktadır.

2.4.2 Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçesi

5018 sayılı kanun, sosyal güvenliğin tanımını yapmamış, ancak sosyal güvenlik hizmeti sunan kurumları ayrı bir cetvelde sunarak bu kurumların bütçelerini ayırmıştır. Kanuna göre Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü olmak üzere iki tane sosyal güvenlik kurumu bulunmaktadır. Söz konusu kurumların

bütçeleri meclisçe değil kendi yetkili organlarınca onaylanmakta ancak bütçe tahminlerine merkezi yönetim bütçe kanun tasarısında yer verilmektedir.

2.4.3 Mahalli İdareler Bütçesi

Kanuna tabi mahalli idareler olarak belediye ve il özel idaresi belediyesi sayılmakta olup köy gibi diğer mahalli idareler kanunun kapsamı dışında bırakılmıştır. Belediyelerde bütçe hazırlama görevi başkanda, onaylama yetkisi belediye meclisindeyken il özel idarelerinde bütçe vali tarafından hazırlanıp il genel meclisince onaylanarak yürürlüğe girmektedir.



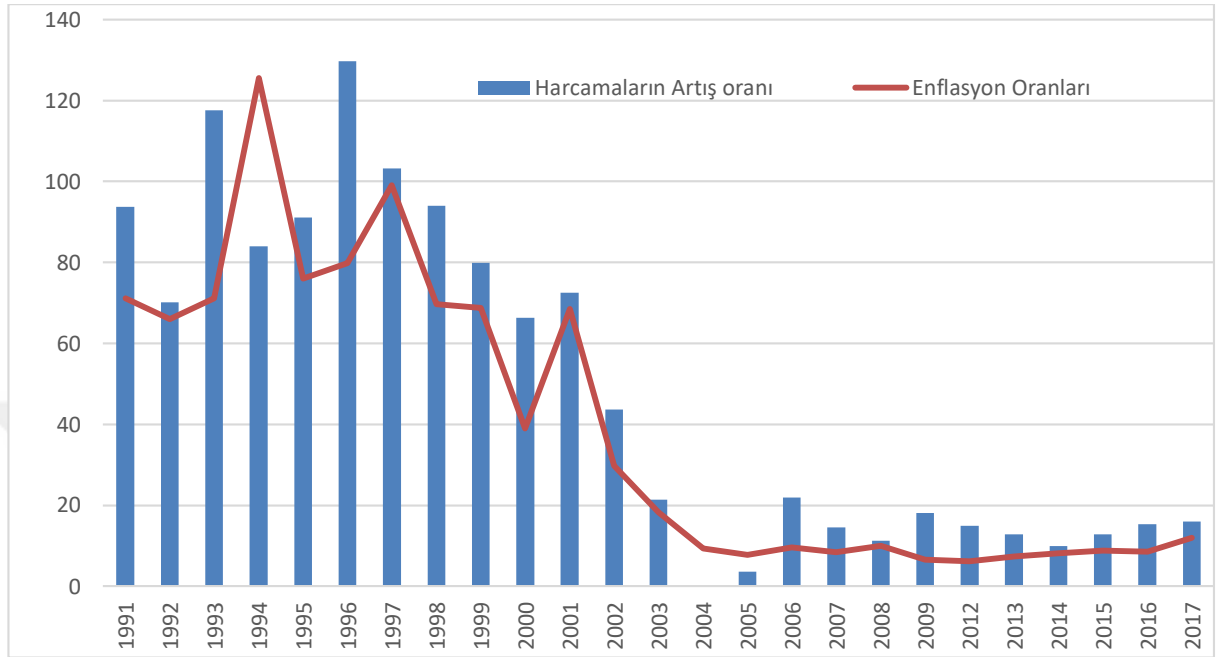
3. BÖLÜM: BÜTÇENİN HAZIRLANMASININ 5018 SAYILI KANUNA UYGUNLUĞU

3.1 ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu çalışmanın konusu, kamu gelirleri ile harcamalarının dayanağı olan bütçe; amacı ise bütçe süreçlerinin kanuna uygunluğunun sorgulanmasıdır. Bir önceki bölümde de değinildiği üzere devletlerin ekonomi içindeki büyüklüğü, kamu harcamalarının dağılımını piyasa açısından oldukça önemli hale getirmektedir.

Dünyada kamu harcamaları genel olarak artış trendi göstermektedir. OECD'nin 2009 - 2015 yılları arası için aralarında Türkiye'nin de bulunduğu G20 ülkelerinden on ikisi için yayınlamış olduğu verilerde toplam 84 yılın (12 ülke * 7 yıl) sadece 15 yılında harcamalar bir önceki yıla göre azalmıştır (www.oecd.org, 2018). Maliye Bakanlığı'nın yayınladığı verilere göre; 1920 yılından günümüze değiş Türkiye'de bütçe giderleri son olarak 1945 yılında bir önceki yıla düşmüşken toplamda ise sadece üç yıl bir önceki yıldan daha az gider yapılmıştır. Ayrıca oran olarak 1930'larda GSYH'nin %3'11'ine denk gelen kamu harcamaları, 2016 yılında %22,55'e çıkmıştır. Yukarıdaki verilerden de anlaşılacağı üzere kamu harcamalarında artış genel, azalış ise istisnai bir olgudur.

Kamu harcamaları artışıyla ilgili diğer bir husus harcamaların artış sebepleridir. Literatürde genelde harcamalar gerçekte ve görünüşte artış nedenleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu ayrıma göre; gerçekte artış nedenleri olarak iktisadi nedenler, sosyal nedenler, devlet anlayışında meydana gelen değişimler, savaş ve savunma giderlerindeki değişimler, sanayileşme ve teknolojik gelişmeler ile nüfus artışı sayılırken; görünürde artış nedenleri olarak ise ülke sınırlarındaki ve nüfustaki değişimler, paranın satın alma gücündeki değişim veya başka bir deyişle enflasyon, bütçe tekniğindeki değişimler ve aynı ekonomiden parasal ekonomiye geçiş olduğu kabul edilmektedir. Türkiye'de Grafik 1'de görüldüğü üzere kamu harcamaları enflasyonun bir miktar üzerinde artsa da harcamaların artmasının öncelikli nedeninin enflasyon olduğu, dolayısıyla harcamaların görünürde arttığı anlaşılmaktadır.



Grafik 2: Türkiye’de enflasyon ve kamu harcamalarının artış oranları (Bkz: Tablo 5)

3.1.1 Araştırmanın Yöntemi

Kamu maliyesine önemli yenilikler getiren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesinin üzerinden on üç sene geçmiş bulunmaktadır. Kanunun öngördüğü hedeflere ilişkin değerlendirmeler yıllık olarak kurumlar, Hazine ve Maliye Bakanlığı ve Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılsa da bunlar sadece bir yılı kapsamakta ve bu nedenle uygulamada geçmişten süregelen hatalara ilişkin tespitler sunulamamaktadır. Oysaki kanunun amacının kamu kaynaklarının kalkınma planları ve programlarında yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kullanılması ve raporlanması olduğu ifade edilmiş, bir başka deyişle bütçelemenin ve raporlamanın uzun vadeli olması istenmiştir. Her ne kadar ülkemizde bütçe tahminleri 3 yıllık olarak yapılsa da raporlama yıllık olarak yapılmakta, bu da uzun vadeli kalkınma planları ile orta vadeli programların uygulanmasına dair bir değerlendirme yapılamamasına neden olmakta, bahsi geçen belgelerin sadece birer formalite olarak kaldığı görülmektedir. Araştırmada TBMM, Yargıtay Başkanlığı, Adalet Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim

Bakanlığı ile Ulaşım ve Altyapı Bakanlığı olmak üzere 6 kurum ile 5018 sayılı kanunun I sayılı cetvelinde sayılan Genel Bütçeli Kamu İdareleri bütçe toplamının 2006-2016 yılları arası bütçe tahminleri incelenerek uzun vadeli bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Mezkur kurumların 2016 yılındaki bütçe büyüklüğünün, devlet tüzel kişiliğine dâhil kurumların yer aldığı I sayılı cetvelde yer alan kurumların toplam bütçe büyüklüğüne oranı 45,66'dır. Ancak söz konusu oran, hazine müsteşarlığı bütçesinde yer alan ve tamamen dışsal bir faktör olan borç faiz ödemeleri çıkarıldığında %52,51'e çıkmakta olup bu açıdan örneklemin yeterli olacağı düşünülmektedir.⁴ İncelenecek altı kurumdan dört tanesi, taşra teşkilatı bulunan bakanlıklar, kalan iki tanesiye sadece merkezi teşkilatı bulunan kurumlar arasından seçilmiştir.

Araştırmada öncelikle bütçenin hazırlanma süreci analiz edilecek, sonrasında kanunda belirtilen bütçe takvimine uyulup uyulmadığı, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan ile orta vadeli mali plan ve bütçe arasındaki uyumsuzluklar incelenecek ve son olarak tüketim malzemeleri özelinde kurumların harcamalarının rasyonel olup olmadığı sorgulanacaktır. Söz konusu malzemeler, yıl içinde tüketilmelerinin öngörülmesi ve her yıl tekrar eden harcamaları oluşturması nedeniyle incelemeye konu edilmiştir. Araştırmada yer verilen ödenekler ve rakamlar, bütçe kanununun ekleri niteliğinde olan giderlerin ekonomik sınıflandırılmasına ilişkin verilerden alınmış olup tablo ve grafikler bu veriler ışığında bu çalışmanın yazarınca hazırlanmıştır.

3.2 BÜTÇENİN HAZIRLANMA SÜRECİ

5018 sayılı kanunda 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişikliklerle bütçe sürecinde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerden sonra süreçte Bakanlar Kurulu, Kalkınma Bakanlığı ve eski adıyla Maliye Bakanlığınca yapılan işlemler ilgisine göre Cumhurbaşkanı veya Cumhurbaşkanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Değişiklerden önce 5018 sayılı kanunda merkezi yönetim bütçesi hazırlama sürecinin, eski adı Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yeni adı Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan kalkınma Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulunca en geç

⁴ 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Hazine Müsteşarlığı ile Maliye Bakanlığı; Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak birleştirilmiştir.

eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kabul edilmesi ve Resmi Gazetede yayınlanmasıyla başlayacağı ifade edilmektedir.⁵

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 tavanlarını içeren ve Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, en geç eylül ayının 15'ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanıp, Resmi Gazete'de yayınlanır.⁶

Mali planla aynı süre içinde yayınlanması istenen iki belgeden bahsedilmekte olup bunlardan ilki Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan Bütçe çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, ikincisi de Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberidir. İki belgenin de Resmi Gazete'de yayınlanması kanuni bir zorunluluktur.

Adı geçen belgelerin yayınlanmasından sonra kamu idareleri merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlarlar. Genel bütçe gelir teklifini Hazine ve Maliye Bakanlığı diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idarelerce hazırlanır.

İdarelerin, hazırladıkları bütçe teklifleri en geç eylül ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilirken yatırım teklifleri de aynı süre içerisinde Kalkınma Bakanlığına gönderilir.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulunda görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezî yönetim bütçe kanun tasarısı ile millî bütçe tahmin raporu, malî

⁵ 5018 sayılı kanunda 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikle Orta Vadeli Program 2019 bütçesinden başlayarak Cumhurbaşkanlığı'nca hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır.

⁶ 5018 sayılı kanunda 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikle Orta Vadeli Mali Plan 2019 bütçesinden başlayarak Cumhurbaşkanlığı'nca hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır.

yılbaşından en az yetmiş beş gün önce yani en geç 18 Ekim tarihine kadar Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Kanunda belirtilmese de bütçe tasarısının, Plan ve Bütçe Komisyonunda en fazla 55 gün görüşülür ve mali yıldan en geç 20 gün önce genel kurula sunulur.⁷

3.2.1 5018 Sayılı Kanunun Öngördüğü Takvime İlişkin Aykırılıklar

5018 sayılı kanunun ilk halinde Orta Vadeli Programın kabul edilme tarihi mayıs ayının sonu, Orta Vadeli Mali Planın kabul tarihi de haziranın on beşi olarak düzenlenmekteydi. Sürekli gecikmeler olması nedeniyle 2011 yılında yapılan değişikliklerden sonra Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulu tarafından eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kabul edilip Resmi Gazete’de yayınlanması, ikinci aşaması da programla uyumlu Orta Vadeli Mali Planın eylül ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilip yine Resmi Gazete’de yayınlanması kabul edilmiştir. İki belge de kurumlar için yol gösterici ve bağlayıcı nitelik taşımakta, kurum bütçelerinin bunlara uygun olarak hazırlanması beklenmektedir. Söz konusu belgeler yayımlandıktan sonra kurumlara bütçe tekliflerini hazırlamak için bir aydan kısa süre verilmesi, mezkur belgelerin kanunda öngörülen sürede yayınlanmasının önemini arttırmaktadır. Zira Orta Vadeli Programın yayınlanmasının gecikmesi, Orta Vadeli Mali Planın da gecikmesine neden olmakta ve nihayetinde kurumlara bütçelerini hazırlamak için daha az bir süre bırakmaktadır.

⁷ 5018 sayılı kanunda 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan değişiklikle 2019 bütçesinden itibaren bütçe hazırlama süreci şu şekilde değişmiştir; Cumhurbaşkanlığı tarafından en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde onaylanan orta vadeli programın Resmî Gazete’de yayımlanması ile başlar. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanan orta vadeli mali plan, en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır. Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak en geç Eylül ayının onbeşine kadar Resmî Gazete’de yayımlanır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına gönderir. Merkezî yönetim bütçe kanun teklifi mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Tablo 3: Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planın Resmi Gazete’de yayınlanma tarihleri ve gecikme süreleri (**Kaynak:** Resmi Gazete verileri baz alınarak hazırlanmıştır).

Program Dönemi	OVP Resmi Gazete tarih/sayısı	Son yayınlanması gereken tarih ve gecikme süresi	OVMP Resmi Gazete tarih/sayı	Son yayınlanması gereken tarih ve gecikme süresi
2006 – 2008	31.05.2005 / 25831 (2. Mükerrer)	31.05.2005	06.07.2005 / 25867 (Mükerrer)	15.06.2005 - 21 gün
2007 – 2009	13.06.2006 / 26197	31.05.2006 - 13 gün	15.07.2006 / 26229	15.06.2006 - 30 gün
2008 – 2010	21.06.2007 / 26559	31.05.2007 - 21 gün	03.07.2007 / 26571	15.06.2007 - 18 gün
2009 – 2011	28.06.2008 / 26920	31.05.2008 – 28 gün	08.07.2008 / 26930 (Mükerrer)	15.06.2008 – 23 gün
2010 – 2012	16.09.2009 / 27351 (Mükerrer)	31.05.2009 – 3 ay 16 gün	18.09.2009 / 27353	15.06.2009 – 3 ay 3 gün
2011 – 2013	10.10.2010 / 27725	31.05.2010 – 4 ay 10 gün	10.10.2010 / 27725	15.06.2010 – 3 ay 26 gün
2012 – 2014	13.10.2011 / 28083 (Mükerrer)	31.05.2011 – 4 ay 13 gün	13.10.2011 / 28083 (Mükerrer)	15.06.2011 – 3 ay 29 gün
2013 – 2015	09.10.2012 / 28436 (Mükerrer)	07.09.2012 – 1 ay 2 gün	09.10.2012 / 28436 (Mükerrer)	15.09.2012 – 24 gün
2014 – 2016	08.10.2013 / 28789 (Mükerrer)	07.09.2013 – 1 ay 1 gün	08.10.2013 / 28789 (Mükerrer)	15.09.2013 – 23 gün

2015 –	08.10.2014 /	07.09.2014 –	11.10.2014 /	15.09.2014 –
2017	29139 (Mükerrer)	1 ay 1 gün	29142	26 gün
2016 –	11.10.2015 /	07.09.2014 –	11.10.2015 /	15.09.2014 –
2018	29499	1 ay 4 gün	29499	26 gün

Tablo 3’te yer aldığı üzere, iki belgeden Orta Vadeli Program sadece 2005 yılında zamanında yayınlanırken Orta Vadeli Mali Plan sürekli geç yayınlanmış, kalan dönem boyunca da iki belgenin yayınlanma takviminde sapmalar olmuştur. Hatta 2010 ve sonrası dönemde bütçe tasarısının meclise sunulacağı son tarih olan 18 Ekimle bu iki belgenin yayınlanma tarihi arasındaki sürenin bir haftaya kadar düştüğü dönemler dahi olmuştur.

Bütçelerin hazırlandığı dönemlerde bu belgelerin henüz yayınlanmamış olması nedeniyle, kurumlar ödeneklerini program ve planda öngörülenden daha yüksek oranda arttırmakta, kamu kesimi için bağlayıcılığı olan söz konusu belgelerin bu niteliği de aşmaktadır.

Takvimdeki sapmaların diğer bir sonucu olarak bütçe sürecinde yer alan diğer belgeler olan Stratejik Plan ve Performans Programı da adeta yerine getirilmesi gereken şekil şartına dönmüş, çoğu zaman da gelişigüzel kaleme alınmışlardır (YERELİ, 2011, s. 67).

3.2.2 Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan Arasındaki Uyumsuzluklar

Orta vadeli mali plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge başka bir deyişle programın rakamlarla ifade edilmiş halidir (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2017). İki belgenin de bağlayıcı olduğu “*Genel ve özel bütçe kapsamındaki idareler, bu iki belge ile belirlenen sınırlar içinde kendi kurumsal önceliklerini saptayarak bütçelerini hazırlayacaklardır*” denilerek ifade edilmiştir (TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2017). Hem kanunda geçen ifadeden hem de programın bir Bakanlar Kurulu Kararı iken planın Yüksek Planlama Kurulu kararı

olması, başka bir deyişle programın daha üst bir merci tarafından kabul edilmesi nedeniyle planın programa uyması gerektiği açıktır.⁸

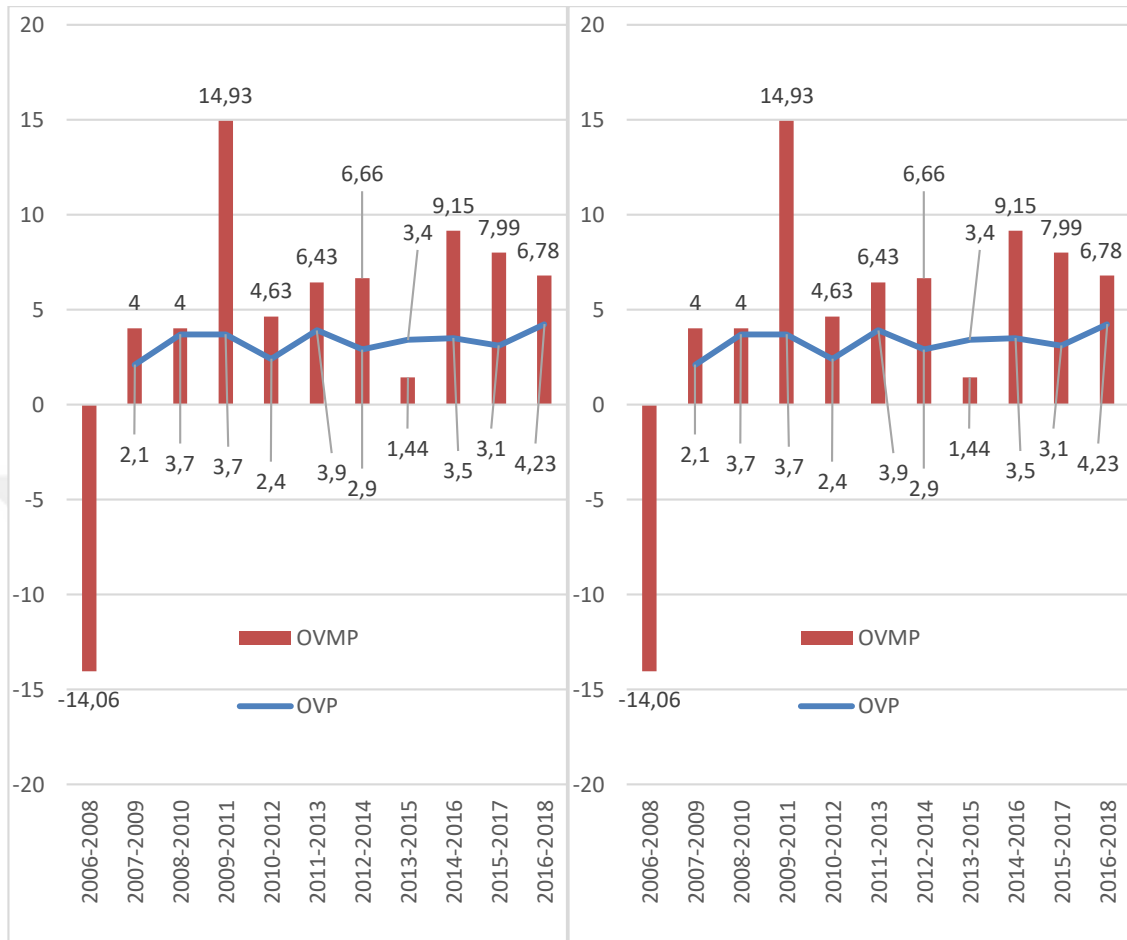
Programın, kamuyu özellikle ilgilendiren yönü kamu harcamalarında öngörülen artışlar ile beklenen enflasyona ilişkin bölümüdür. 3 yıllık dönemler için hazırlanan programda, cari yılı takip eden yıllar için hem cari hem de yatırım harcamalarında beklenen artışlar ve beklenen enflasyon belirtilmekte olup planda da ödenek tavanlarının, bu artış ve enflasyon oranları dikkate alınarak arttırılması gerekmektedir. Ancak yapılan incelemede, bu oranların dikkate alınmadan artışlar yapıldığı, programla plan arasındaki bağlantının kurulamadığı görülmektedir.

Araştırmanın bu bölümünde grafikler üzerinden seçilen 6 kurum ve genel yönetim bütçesinin toplamı üzerinden Orta Vadeli Program'da tüketim ve sabit sermaye harcama oranları ile Orta Vadeli Mali Planda bu kalemlere ilişkin belirlenen tavanların artış oranları karşılaştırılacaktır. Ancak grafikte kolaylaştırma açısından plan dönemine ilişkin artışların ortalamaları alınmış olup yıllık artış oranları ve miktarların yer aldığı tablolara ekler bölümünde yer verilmiştir.

Tüketim harcamaları ve sermaye yatırımları ayrı ayrı grafiklerde gösterilmiş olup tavanlardaki öngörülen artışlar çizgilerle, OVMP'deki artış oranları ise sütunlarla gösterilmektedir. Satırların altında 3'er yıllık periyodlar ise OVP ve OVMP dönemlerine denk gelmektedir. 2006-2008 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda gelecek yıllarda beklenen artış oranlarına ilişkin tahminlere yer verilmediğinden çizgiler 2007-2009 döneminden başlamakta ve 2016-2018 dönemine yılına kadar gelmektedir. Çalışmanın bu kısmında yer alan grafikler Bümko'nun internet sitesinde yayınlanan verilere dayanılarak hazırlanmıştır.

⁸ 2018/703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 2019 yılı bütçesinden itibaren her iki belge de Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanmakta ve Resmi Gazete'de yayınlanmaktadır.

3.2.2.1 Türkiye Büyük Millet Meclisi



Grafik 3: TBMM için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 6)

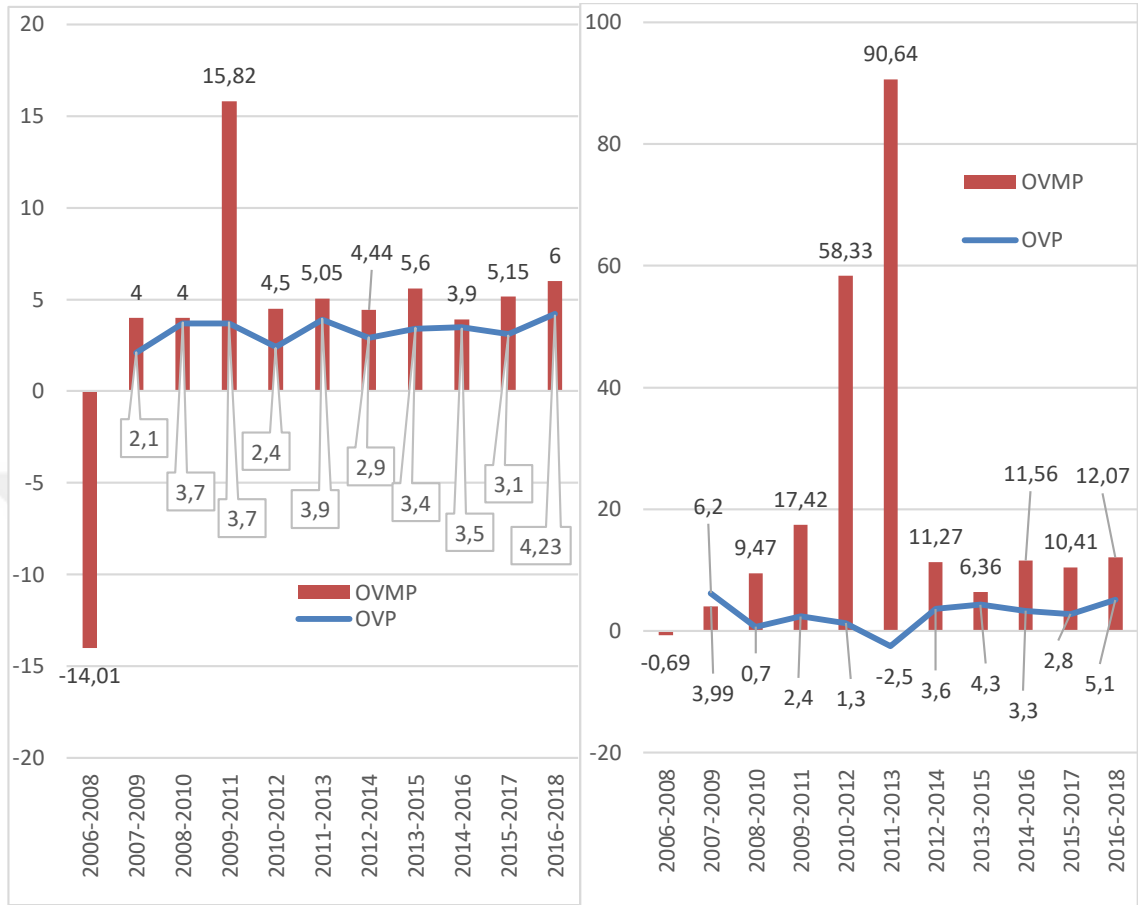
Grafik 3’te 13 yıllık bir döneme ilişkin tüketim ve yatırım harcamaları incelenmiştir. Tablonun solunda tüketim harcamalarına sağında ise yatırım harcamalarına yer verilmektedir. Dönemle ilgili ilk dikkat çeken husus programların kendi içindeki tutarsızlıklarıdır. Her ne kadar ortaya çıkan gelişmelere göre her yıl güncelleneceği belirtilse de ardışık iki programda öngörülen artış oranları arasında izahı güç farklar olduğu görülmektedir. Örneğin 2007-2009 döneminde tüketim harcamalarında % 6,2 artış öngörülürken bir sonraki program olan 2008-2010 döneminde bu oran % 0,7’ye düşmektedir. Keza 2011-2013 döneminde kurumlara katı bir tasarruf hedefi verilerek harcamalarını azaltmalarını istenirken sonraki programda % 3,6 gibi yüksek sayılabilecek

bir artış oranı öngörülmüştür. Hatta bu oran 10 yıllık dönemin en yüksek dördüncü artış oranıdır. Aynı döneme ilişkin bu kadar keskin farklar program yönünden önemli bir tutarsızlık olduğuna işaret etmektedir.

Dönemle ilgili diğer bir husus ise program ile plan arasında tüm dönemlerde önemli sapmalar gerçekleşmesidir. Grafikte yer alan 10 yıllık dönemde, sadece bir programda % 5'in üzerinde artış öngörülürken aynı süredeki 8 planda, ödenek tavanlarında % 5'in üzerinde artışa gidilmiştir.

Tüketim harcamalarında olduğu gibi sermaye yatırımlarında da öngörülen artışlarda dönemler arası fark olsa da oranların nispeten birbirine yakın olduğu görülmekte, bu alanda programın daha isabetli olduğu anlaşılmaktadır. Ancak plandaki tavan artışlarının programda öngörülenden saptığı görülmektedir. Programda sadece 1 kez negatif bir artış öngörülmesine rağmen tavanlar 8 dönemde bir önceki döneme göre düşmüştür. 2013-2015 döneminde tavan bir önceki döneme göre % 67,95 gibi oldukça yüksek bir oranda azalmıştır. Bu durum ilk bakışta harcamaların azalması açısından olumlu gibi görünse de sonraki bölümlerde de görüleceği üzere bütçeler, mali planı aşmakta bu da program ve planın hem bağlayıcılığını zedelemekte hem de rehber olma özelliğinin sorgulanmasına yol açmaktadır.

3.2.2.2 Yargıtay Başkanlığı

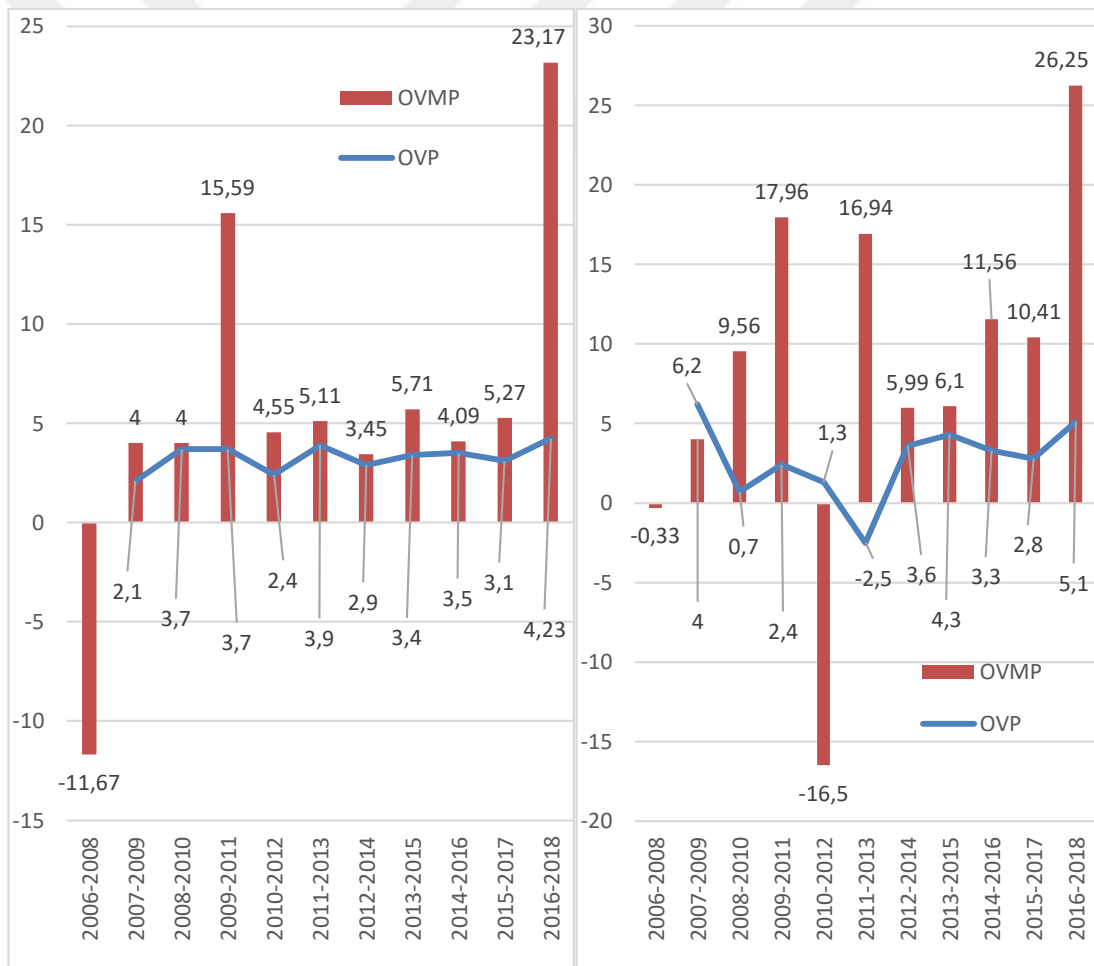


Grafik 4: Yargıtay Başkanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 7)

Grafik 4’te incelenen Yargıtay’ın tüketim harcamalarında ilk dikkat çeken husus yüksek sayılabilecek tavan artışlardır. 2006-2008 planındaki azalma ile 2014-2016 dönemindeki % 3,9’luk artış haricinde tüm dönemlerde % 4 ve üzeri artış öngörülmüştür. Ayrıca 2007-2009 dönemi dışındaki tüm dönemlerde de plandaki artışlar, programda belirtilenin üstüne çıkmıştır. 2012-2014 ve 2014-2016 dönemlerine ilişkin program ve planında nispi bir uyum olsa da 2015 döneminde bu uyumun sona erdiği ve farkın açıldığı anlaşılmaktadır. Hatta son iki dönemde tavanlar programda öngörülenden %300 ve üzerinde bir oranında yüksek öngörülmüştür. Bu da OVP’ye kurum tarafından hala riayet etmediği, bu yönde bir eğiliminin de olmadığı sonucunu vermektedir.

Yatırım harcamalarında ise program ile plan arasında 2011-2013 döneminde ortaya çıkan % 90'lık sapma, incelenen kurumlar içinde tespit edilen en büyük sapmadır. İncelenen 10 yılın 6'sında yatırım harcamalarına ilişkin tavanda % 10 ve üzerinde artış öngörülmektedir. Yargıtay gibi taşra teşkilatlanması bulunmayan bir kurum için harcamaların oldukça yüksek sayılabilecek bir oranda arttırıldığı grafiklerden anlaşılmaktadır. Bu durumun, önceki bölümde de belirtildiği üzere orta vadeli program ile orta vadeli mali planının süresi içerisinde yayınlanmaması, dolayısıyla programla plan arasındaki bağlantının kopmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

3.2.2.3 Adalet Bakanlığı

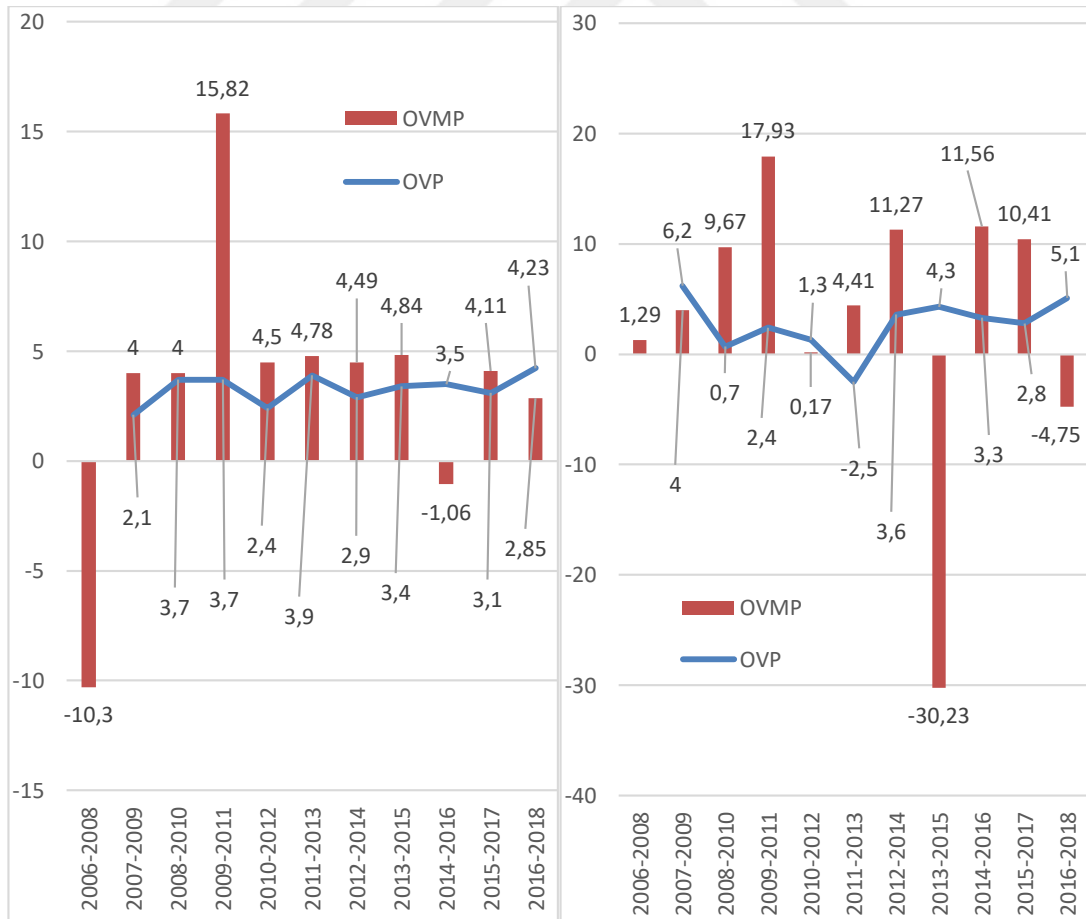


Grafik 5: Adalet Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP'de öngörülen değişim oranı ile OVMP'de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 8)

5 Nolu grafik incelendiğinde, tüketim harcamalarında plandaki tavanın istisnai bir kaç dönem haricinde 4-6 puan arasında oranında artmasının öngörüldüğü, bu açıdan kendi içinde bir tutarlılıktan bahsedilebileceği ancak programın diğer kurumlarda olduğu gibi bağlayıcılığını kaybetmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Yatırım harcamalarında ise negatif artış öngörülen 3 dönemin dışındaki tüm dönemlerde programda öngörülen artış oranlarının oldukça üzerinde bir tavan artışı öngörülmüştür. Bunun sonucu olarak da incelenen 10 yıllık dönemde program ve plan arasında bir uyumdan bahsedilemeyeceği gibi harcamaların kendi içinde de tutarlı seyretmediği görülmektedir. OVP ile OVMP'nin süresi içinde yayınlanmamasının sonucu olarak iki belgedeki rakamların birbiriyle uyumlu olmadığı incelenen diğer kurumlarda olduğu gibi Adalet Bakanlığı örneğinde de görülmektedir.

3.2.2.4 Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)



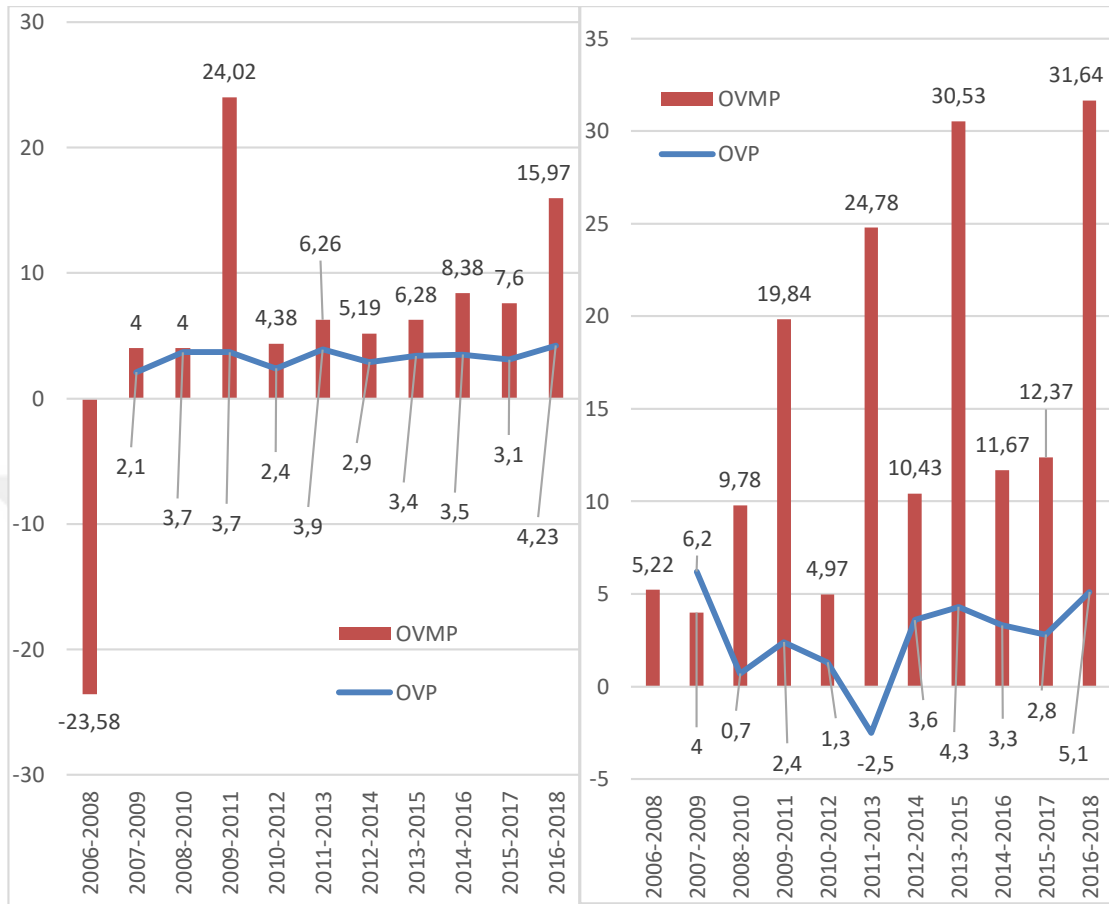
Grafik 6: Maliye Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 9)

Maliye Bakanlığı Orta Vadeli Mali Planda yer alan ödenek tavanlarını hazırlayan kurum olması açısından önem arz etmektedir. Çalışmada yer alan kurumlara ilişkin uyumsuzluklarda bakanlığın da sorumluluğu bulunmaktadır. Kanunun kabul edilmesinin üzerinden 1 yıl geçmesine rağmen halen program ve plan arasında uyum sağlanamamasından birinci derecede mesuldür. Diğer kurumlarda olduğu gibi kendisine ait ödenek tavanlarına ilişkin artış oranlarının programla uyumlu olmadığı ancak dört dönem hariç tüketim harcamalarının kendi içinde uyumlu olduğu görülmektedir.

Tıpkı tüketim harcamalarında olduğu gibi sermaye yatırımlarında da programla plan arasındaki ilişkinin koptuğu, ayrıca tüketim harcamalarının aksine yatırımların kendi içinde de tutarlı olmadığı grafikten anlaşılmaktadır. 2013-2015 döneminde ortaya çıkan azalış incelenen kurumlar arasındaki en yüksek ikinci azalıştır. Ancak ifade etmek gerekir ki 2013-2015 dönemindeki düşüşün nedeni 2014 ve 2015 yılları için öngörülen düşük tavanlardır. Zira 2012-2015 dönemi OVMP incelendiğinde ödenek tavanlarının sırasıyla 103.000.000TL, 115.648.000TL ve 127.504.000TL iken 2013-2015 planında ilk yıl için öngörülen tavan 130.000.000TL’dir. Grafik 6’da görüldüğü üzere ilk yıl bir önceki döneme göre artış olmasına rağmen sonraki yıllardaki tavanlara ilişkin rakamlardaki düşüşler nedeniyle 2013-2015 döneminde harcamaların azalması gibi bir durum ortaya çıkmıştır.

Maliye Bakanlığı, Orta Vadeli Mali Planı hazırlayan kurum olması itibariyle üzerinde durulması gereken bir kurumdur. Diğer kurumlarda olan sapmaların planı hazırlayan Maliye Bakanlığı’nda da görülmesi, kurumların OVP ile OVMP arasındaki bağlantıyı tam olarak anlayamadıklarını veya bu bağlantıyı kurmak gibi bir amaçları olmadığını göstermesi açısından önemlidir. Ancak yine de belirtmek gerekir ki bakanlık, 2009-2011 ve 2013-2015 dönemlerine ait belgeler haricinde ödenekleri ile mezkur belgeler arasındaki uyumu nispeten en iyi sağlayan kurum olarak gözükmektedir.

3.2.2.5 Milli Eğitim Bakanlığı



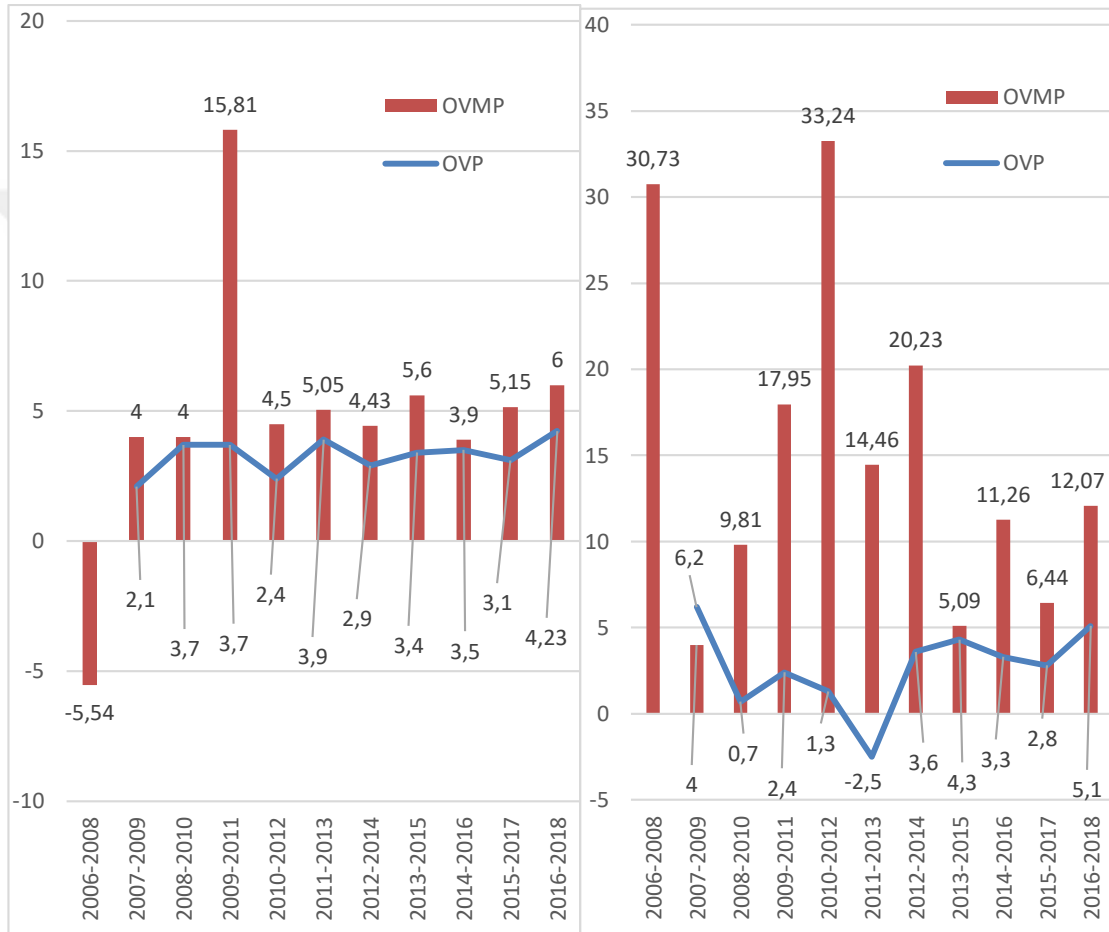
Grafik 7: Milli Eğitim Bakanlığı için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 10)

Tüketim harcamalarına ilişkin verilerin verildiği grafik 7’te, genel olarak plandaki tavanların artış oranının programda izin verilenden yüksek olduğu, her ne kadar programa uyum sağlanamamış olsa da istisnai 3 dönem haricinde plandaki artışların kendi içinde tutarlı bir seyir izlediği görülmektedir.

Yatırım harcamalarında da, tıpkı tüketim harcamaları gibi yüksek oranda artışlar öngörüldüğü, program ile plan arasındaki uyumsuzluğun tüm dönemler boyunca oldukça fazla olduğu görülmektedir. Ayrıca tüketim harcamalarının aksine, yatırımların kendi içinde tutarlı olmadığı, yıllar itibariyle oldukça büyük değişimler gösterdiği

anlaşılmaktadır. Bu durumun, önceki bölümde de belirtildiği üzere program ile mali planının Resmi Gazetede yayınlanması gereken tarihlere riayet edilmemesi, dolayısıyla programda belirlenmesi gereken çerçeve olmaksızın mali planların hazırlanmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

3.2.2.6 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)



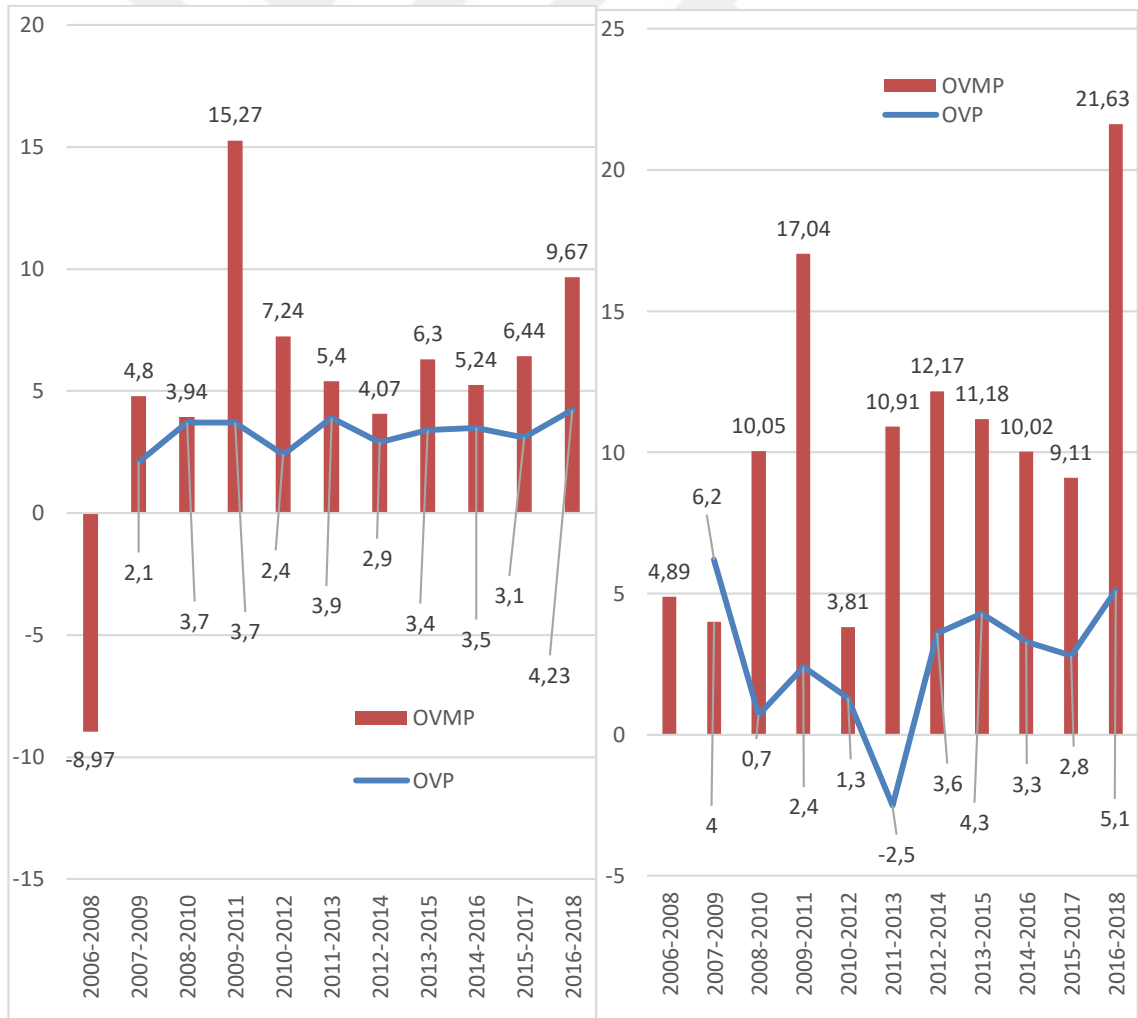
Grafik 8: UDHB için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 11)

Genel olarak incelenen diğer kurumlarda olduğu gibi ulaştırma bakanlığında program ile plan arasında uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Plandaki artışların kendi içinde nispeten uyumlu ise programın son üç dönem haricinde genel olarak artma ya da azalmadan ziyade istikrarsız bir seyir izlediği görülmektedir.

UDHB, genel bütçeli idareler içinde en büyük yatırımcı kurumlarından biri olma yönüyle öne çıkmaktadır. Ancak grafikte 8'te yapılan incelemede yatırım harcamalarının dahi istikrarlı bir seyir izlemediği ve programla plan arasında büyük farklar olduğu görülmektedir.

3.2.2.7 Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, 5018 sayılı kanunun 1 sayılı cetvelinde yer alan, devlet tüzel kişiliğine bağlı ve içinde Cumhurbaşkanlığı, TBMM, Yargıtay v.b. kurumlar ile bakanlıkların bulunduğu kurumlardır. Orta Vadeli Programı hazırlayan Kalkınma Bakanlığı ile Orta Vadeli Mali Planı hazırlayan Maliye Bakanlığı da bu kurumların içindedir.



Grafik 9: Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için tüketim ve yatırım harcamalarında OVP’de öngörülen değişim oranı ile OVMP’de belirlenen ödenek tavanları arasındaki ilişki (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 12)

Grafik 9’da yer alan tüketim harcamalarına ilişkin veriler incelendiğinde, incelenen kurumlardaki başarısızlıkların, genele de sirayet ettiği, programla plan arasındaki kurulması istenen bağlantının sağlanamadığı anlaşılmaktadır. Tüketim harcamalarının da dönemler itibariyle istikrarlı bir seyir izlemediği, 2008-2010 dönemindeki düşüş haricinde sürekli bir artış trendi olmasına rağmen, artış hızında değişmeler olduğu, bu nedenle harcamaların da kendi içinde tutarlı sayılamayacağı değerlendirilmektedir.

Tıpkı tüketim harcamalarında olduğu sermaye yatırımlarında da kurum bazında görülen istikrarsızlıkların genele sirayet ettiği anlaşılmakta, sermaye yatırımlarındaki uyumsuzluğun tüketim harcamalarındaki uyumsuzluktan daha fazla olduğu görülmektedir.

Son olarak program ile mali planın, süresi içerisinde Resmi Gazetede yayınlanmaması ile başlayan ve sonrasında birbirleri ile tutarlı olmaları noktasında genel olarak önemli uyumsuzluklar olduğu görülmektedir. Oysaki kamu idareleri için bağlayıcı, özel kesim için yol gösterici olan OVP’nin, ortaya çıkan başarısızlıklar sonucu kamu kesimi için bağlayıcı olamadığı, belirlenen enflasyon, büyüme oranları v.b. gibi hedeflerdeki sapmalar nedeniyle özel kesim için de yol gösterici niteliğini kaybettiği anlaşılmaktadır.

3.2.3 Orta Vadeli Mali Plan ile Bütçe Kanunu Tasarısı Arasındaki Uyuşmazlıklar

5018 sayılı kanunda açıklanan bütçe takvimine göre eylül ayının 15’ine kadar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, Yüksek Planlama Kurulu kabul edilmekte ve Resmi Gazete’de ilan edilmektedir. OVMP’nin bütçe süreci içerisindeki önemi, ödenek tavanlarını başka bir deyişle kurumların harcayabilecekleri üst tutarları gösteren belge olmasıdır. Dolayısıyla bütçe kanununda yer alan rakamların OVMP’de yer alan rakamların altında veya ona eşit olmaları gerekmektedir. Gerek bütçede gerek planda

“personel giderleri”, “sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri”, “mal ve hizmet alımı giderleri”, “faiz giderleri”, “cari transferler”, “sermaye giderleri”, “sermaye transferleri”, “borç verme” ve “yedek ödenek” olmak üzere 9 tane ödenek kalemine yer verilmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, mal ve hizmet alım giderleri, cari transferler ile sermaye giderleri incelenecektir. Çünkü bunların dışında kalan ödeneklerden personel giderleri ve prim ödemeleri yıldan yıla çok değişmeyen harcamalardır. Kurumların personel istihdamı konusunda tasarruf hakları olsa da verilecek ücretler belirleme konusunda bir yetkileri olmamakta, keza sosyal güvenlik primi ödemeleri de ilgili mevzuat gereğince tahakkuk ve tahsil edilmektedir. Faiz giderleri sadece eski adıyla Hazine Müsteşarlığı yeni adıyla Hazine ve Maliye Bakanlığı bütçesinde bulunan bir gider türüdür. Keza Yedek Ödenek de yine bu bakanlığa mahsus bir ödenek kalemidir. Borç verme ödeneği, 2016 bütçe kanununa göre 9 kurumun bütçesine konulmuş olsa da incelenen kurumlar içinde sadece yine mezkur kurum bütçesinde bulunan bir ödenektir. Dolayısıyla bu üç kalemin incelenmesinin diğer kurumlar açısından bir anlam ifade etmeyeceği açıktır. Sermaye transferleri de toplam ödeneğin, 2018 yılı bütçesinin % 6’sına denk gelmesi ve incelenen kurumlar bütçesinde de her yıl düzenli olarak yer almaması nedeniyle incelenmemiştir.

İncelenen üç ödenek kalemi toplamının 2015 ve 2016 yılı bütçelerinde genel yönetim bütçesi kapsamındaki idareler bütçesi toplamına oranı % 56,50’dir. Bümko tarafından hazırlanan bütçe hazırlama rehberinde söz konusu ödeneklerin neleri kapsadığı ayrıntılı olarak belirtilse de özetle;

- Mal ve hizmet alımı giderleri; faturalı olarak veya ilgili mevzuatına uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet bedellerini ifade eder. Üretime ve tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar, görev giderleri, hizmet alımları, temsil ve tanıtma giderleri, menkul mal, gayri maddi hak alım, bakım ve onarım giderleri, gayrimenkul mal bakım ve onarım giderleri ve son olarak cenaze giderlerinden oluşmakta, bu giderler de kendi içinde daha alt düzeylere ayrılmaktadır.

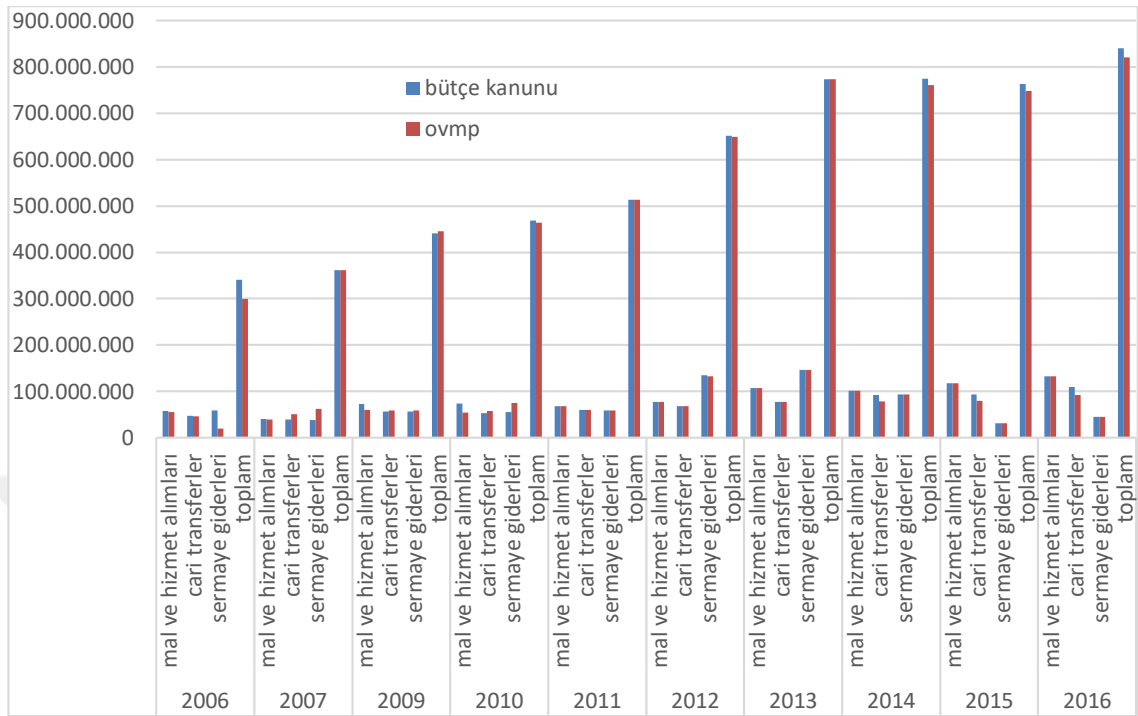
- Cari transferler; rehberde Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemeler olarak

tanımlanmaktadır. Görev zararları, hazine yardımları, kar amacı gütmeyen kuruluşlara yapılan transferler, hane halkına yapılan transferler, devlet sosyal güvenlik kurumlarından hane halkına yapılan fayda ödemeleri, yurtdışına yapılan transferler ve gelirlerden alınan paylar bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Sermaye giderleri 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 kanunlarıyla belirlenecek asgari limitin üzerinde olmalıdır ve kullanım ömürleri bir yıl veya daha uzun olmalıdır. Mamul mal alımları, menkul sermaye üretim giderleri, gayri maddi hak alımları, gayrimenkul alımları ve kamulaştırma giderleri, gayrimenkul sermaye üretim giderleri, gayrimenkul büyük onarım giderleri, stok alımları ve diğer sermaye giderleri bu ödenek kalemi kapsamında yer almaktadır. Genel olarak faydalı ömürleri bir yıldan uzun olan mal alımları sermaye giderleri olarak adlandırılırken bir yıldan kısa olanlar cari gider olarak kabul edilmektedir.

Mezkur üç ödeneğin de her kurum bünyesinde yer alabilecek ve kurumların üzerinde tasarruf yetkisine sahip olduğu harcama türleri olduğu görülmektedir. Araştırmanın bu bölümünde örneklem yöntemiyle seçilen altı kurumun ve kanunun I sayılı cetvelinde sayılan kurumların oluşturduğu genel bütçenin ödenek rakamları ile OVMP arasındaki ilişki incelenmiş, çıkan sonuçlar analiz edilmeye çalışılmıştır.

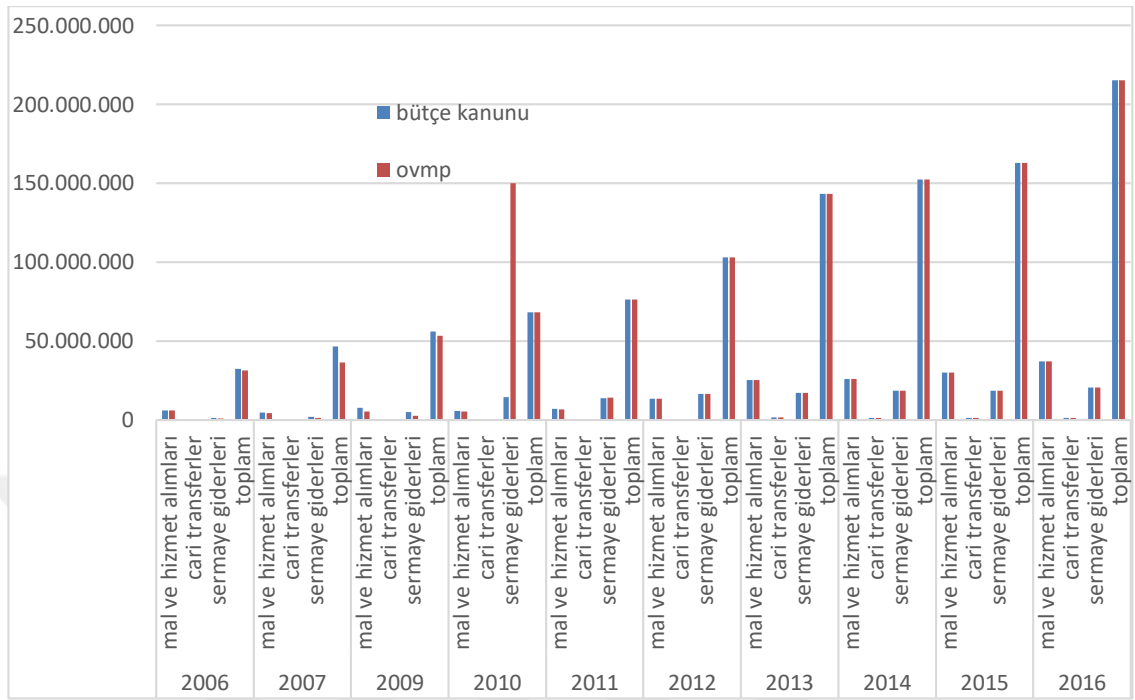
3.2.3.1 Türkiye Büyük Millet Meclisi



Grafik 10: Bütçe kanun tasarısında TBMM için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Meclisin, orta vadeli mali planda yer alan rakamlarla bütçesindeki ödenekler arasındaki fark 2013’ye kadar dalgalı bir seyir izlemekte, bu yıldan sonra ise düzenli bir şekilde bütçe ile plan arasındaki fark artmakta, iki belge arasındaki sapma, kurum bütçesinin % 1,5 ile %2’si arasında dalgalı bir seyir izlemektedir. Bu farkın grafikten de anlaşılacağı üzere daha çok cari transferlerden kaynaklandığı görülmektedir. Bir önceki bölümde incelenen OVM ile OVMP arasında yer alan farklar da dikkate alındığında, planın programdan, bütçe tasarısında yer verilen rakamların da plandaki tavadan yüksek olduğu, dolayısıyla kurum bazında OVP’de öngörülenlerden çok daha yüksek tutarlarda bütçelerin hazırlandığı anlaşılmaktadır. Özellikle cari transferler gibi sabit sermaye yatırımı olmayan başka bir deyişle üretim kapasitesini arttırmayan harcamalarda öngörülenden yüksek artış öngörülmesi, talep üzerinde baskı yaratabilmekte, dolayısıyla enflasyona neden olabilmektedir.

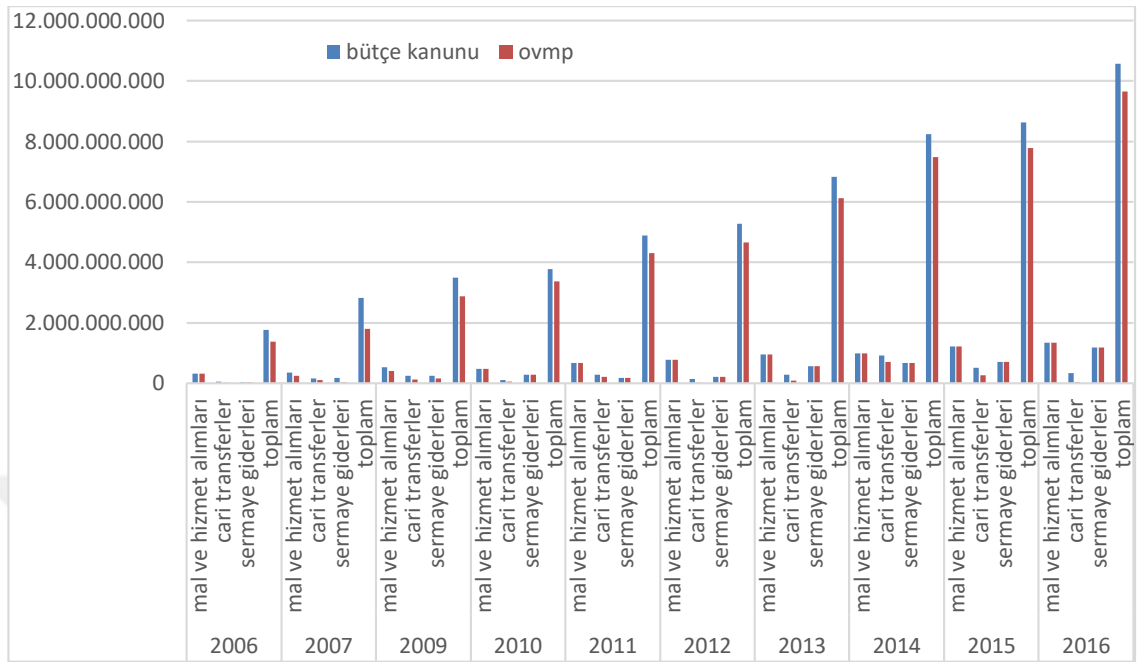
3.2.3.2 Yargıtay Başkanlığı



Grafik 11: Bütçe kanun tasarisında Yargıtay Başkanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Yargıtay’a ilişkin grafik incelendiğinde, ödeneklerin özellikle 2011 ve sonrasında OVMP’de öngörülen tavanlara birebir uyduğu görülmektedir. Genel olarak en büyük uyumsuzluğun görüldüğü 2010 yılı sermaye yatırımlarında dahi, büyük farka rağmen bütçe giderleri toplamının diğer kalemlerde yapılan ayarlamalar sayesinde OVMP ile uyumlu hale getirildiği görülmektedir. Ancak bu ahengin, diğer kurumlar ve genel bütçeli idarelerin toplam bütçe tasarısı bölümünde de görüleceği üzere tasarıdaki ödeneklerin tavan dikkate alınarak hazırlanmasından ziyade bütçenin OVMP’ye dönüştürülmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

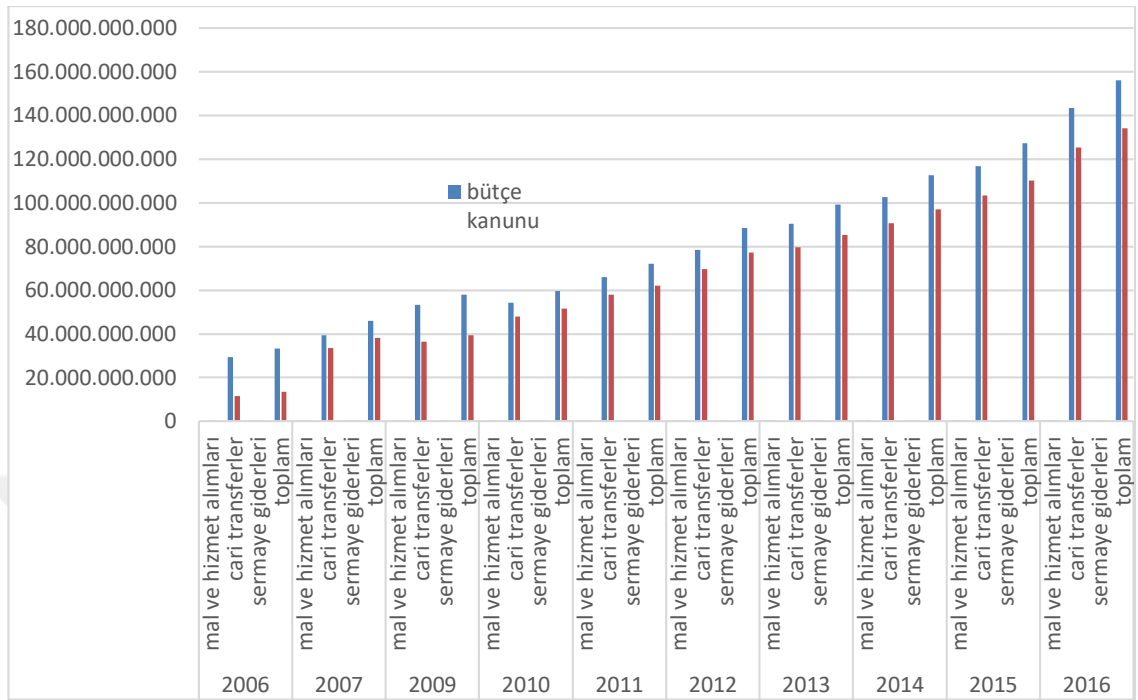
3.2.3.3 Adalet Bakanlığı



Grafik 12: Bütçe kanun tasarisında Adalet Bakanligi için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Grafikte yer alan ödenek kalemlerinin, 2010 yılından itibaren iki belgede de uyumlu olmasına rağmen toplam bütçe giderlerinin OVMP’de yer alan toplamdan daha fazla olduğu ve farkın giderek arttığı görülmektedir. Farkın nedeninin TBMM’de olduğu gibi cari transferler ile sermaye transferlerine bütçede öngörülenden yüksek ödenek verilmesinden kaynaklandığı ve bu durumun süreklilik kazandığı anlaşılmaktadır. Nitekim miktar olarak farkın giderek açıldığı, ancak oransal olarak giderek azaldığı görülmektedir. 2015 yılında bütçe toplamının, planda öngörülenden yaklaşık 850 milyon TL fazla iken 2016 yılında bu fark 1 milyar TL’ye çıkmış, oransal olarak ise %10’dan %7,5’e düşmüştür.

3.2.3.4 Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)

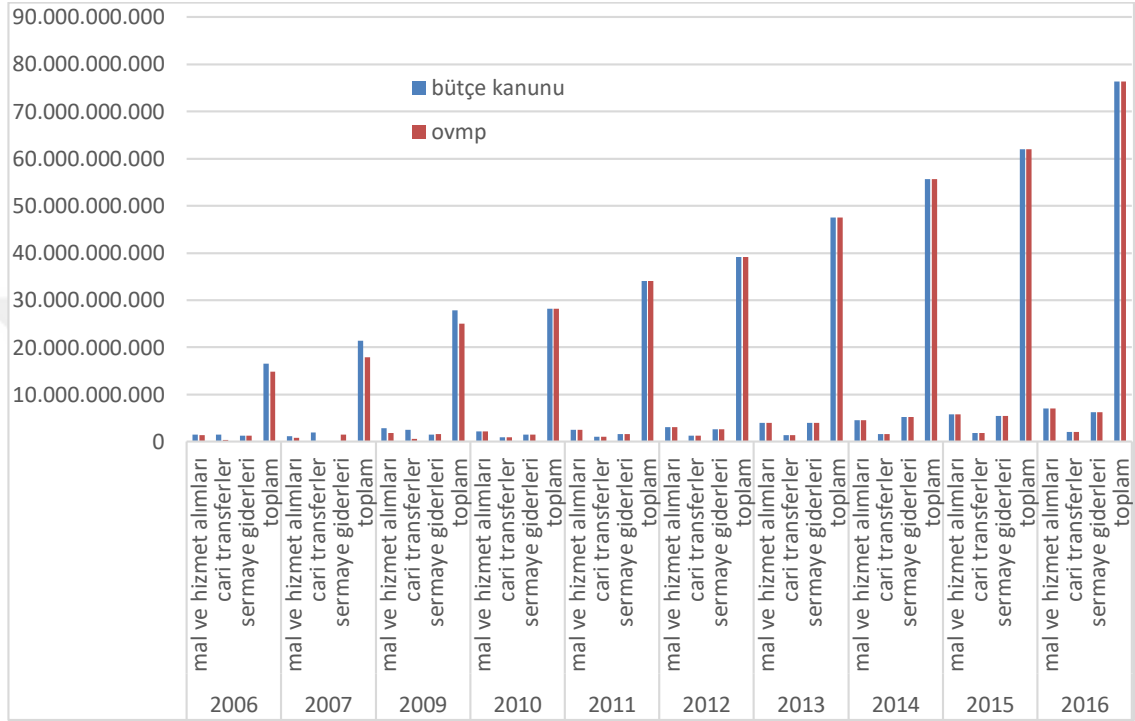


Grafik 13: Bütçe kanun tasarısında Maliye Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Maliye Bakanlığına ilişkin grafik incelendiğinde, OVMP’yi hazırlayan kurum olmasına rağmen bütçe ile arasında önemli uyumsuzluklar olduğu görülmektedir. Ödenek bazında fark küçük olsa da özellikle sermaye transferleri kaleminde ortaya çıkan farka cari transferler ile yedek ödenek kalemlerindeki farklar da eklenmiş ve yıldan yıla bütçe ile plan arasından uyumsuzluk büyümüş, fark genel olarak %10’un üzerinde çıkmış, örneğin 2016’da % 14 olmuştur. Bakanlığın en büyük ödenek kalemi, farkın da kaynağı olan cari transferlerdir. 2016 yılında cari transferlerin bütçeye oranı % 90’ı aşmaktadır. Cari transferler bütçe hazırlama rehberinde ilgili idare bütçesinden, kişi veya kurumların cari nitelikli ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, karşılıksız olarak yapılan kaynak aktarımları olarak tanımlanmaktadır. Yine rehberden kurum ile kastedilenin, kamu iktisadi teşebbüsleri, sosyal güvenlik kurumları ve hazine yardımları olduğu anlaşılmaktadır. Grafikte mal ve hizmet alımları ile sermaye giderlerine ilişkin rakamların, diğer iki

değişkene göre çok düşük kalması nedeniyle grafikte bazı yıllarda hiç görülmemekte, bazılarında ise tabanda sadece ufak birer çizgi olarak görülmektedir.

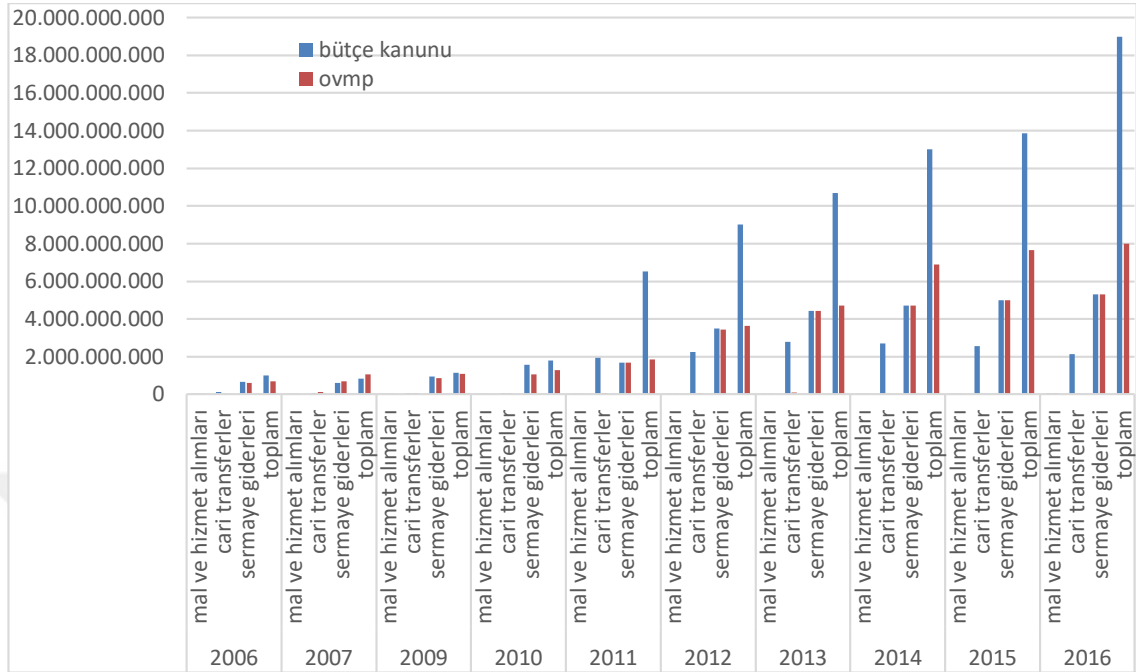
3.2.3.5 Milli Eğitim Bakanlığı



Grafik 14: Bütçe kanun tasarısında Milli Eğitim Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Milli Eğitim Bakanlığı, 2010 ve sonrası dönemde incelenen bakanlıklar arasında bütçesini OVMP’ye uygun hazırlayan tek kurum olarak ortaya çıkmaktadır. En büyük gider kalemi grafik 14’te yer verilmeyen personel giderleri olan bakanlığın, bütçe ve OVMP arasındaki uyumun Yargıtay Başkanlığı’nda olduğu gibi bütçe ödenek teklifinin plana dönüştürülmesi olduğu düşünülmektedir. Ancak bakanlığın, Yargıtay Başkanlığı’ndan farklı olarak sadece ödenek bazında değil toplam bütçe olarak da plana riayet ettiği, bu özelliğiyle incelenen kurumlar arasında ayrıştığı görülmektedir.

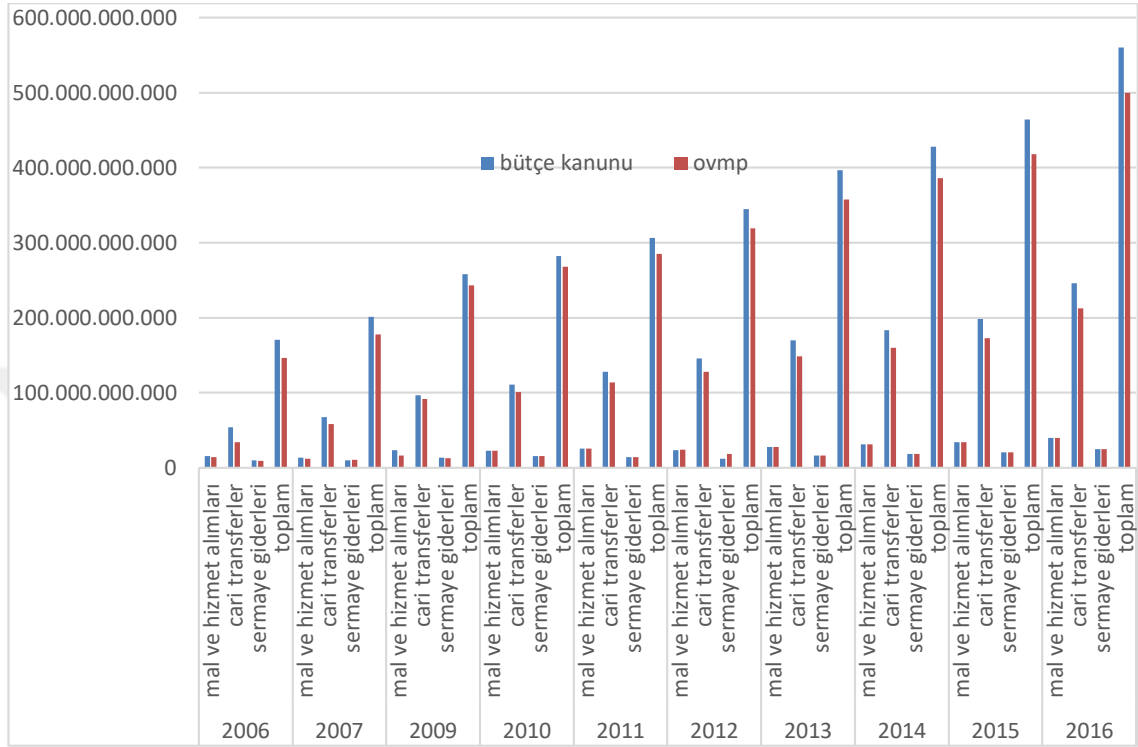
3.2.3.6 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)



Grafik 15: Bütçe kanun tasarısında Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 13)

Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı’nın yapısında 2011 yılında çıkarılan 655 sayılı KHK ile değişikliğe gidilmiş, daha önce tüzel kişiliği bulunan bazı kuruluşlar bakanlık bünyesine katılmıştır. Ancak grafikte de görüleceği üzere OVMP’de yer alan tavanlar bu gelişmeye paralel olarak arttırılmamış özellikle cari transferler için bütçede öngörülen ödenek, OVMP’de yer alan rakamı onlarca kez katlamıştır. Örneğin 2015 yılında OVMP’de cari transferler için belirlenen tavan 30.412.000TL iken bütçe ödeneği 2.558.771.000TL olmuş, başka bir deyişle tavanın 84 kat üzerinde bir harcama öngörülmüştür. Cari transferlerdeki farka diğer kurumlarda da olduğu gibi sermaye transferindeki fark da eklenmiş ve bütçenin planı %50’den fazla aştığı durumlar ortaya çıkmıştır. Bu açıdan bakanlığın bütçesini, OVMP’de yer verilen tavanlara uygun olarak hazırlayamadığı, olumsuz anlamda ayrıştığı görülmektedir. Genel bütçeli idareler kapsamındaki en büyük ikinci yatırımcı bakanlık olması nedeniyle önem arz eden bakanlığın sermaye giderlerinde, diğer ödenek kalemlerinin aksine bütçe ve mali plan arasında uyum olduğu görülmektedir.

3.2.3.7 Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri



Grafik 16: Bütçe kanun tasarisında genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri için gösterilen ödenek tavanları ile OVMP’de öngörülen ödenek tavanları (Bkz: Tablo 13)

İncelenen kurumlarda olduğu gibi genel bütçede de ödenekler bazında uyumsuzluk göze çarpmaktadır. 2006 yılında bütçe plandan %13 fazla iken bu oran 2010 yılında %4’e kadar düşmüş ancak sonra tekrar artmaya başlayarak 2013 ve sonrasında %9-%11 arasında dalgalanma göstermiştir. Bu farkın ise özellikle cari ve sermaye transferlerinden kaynaklandığı görülmektedir.

Ancak genel toplamın aksine çoğu ödenek kaleminde özellikle 2010 ve sonrasında bir uyum olduğu göze çarpmaktadır. Bunun nedenlerinin, OVMP’nin Yüksek Planlama Kurulu’na sunulma tarihinin mayıstan eylül ayına çekilmesi ile kanunda yer alan bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı’na verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapabileceğine ilişkin düzenlemeler olduğu

düşünülmektedir. Keza Tablo 4’de belirtildiği üzere Orta Vadeli Mali Planın yayınlanma tarihinin, bütçe kanun tasarısının meclise sunulması gereken tarihe oldukça yakın olduğu, bunun sonucu olarak uygulamada bütçe ödeneklerinin OVMP’ye göre belirlenmesinden ziyade bakanlık ve idareler arasında belirlenen ödeneklerin OVMP olarak ilan edilmesi yoluna gidildiği anlaşılmaktadır.

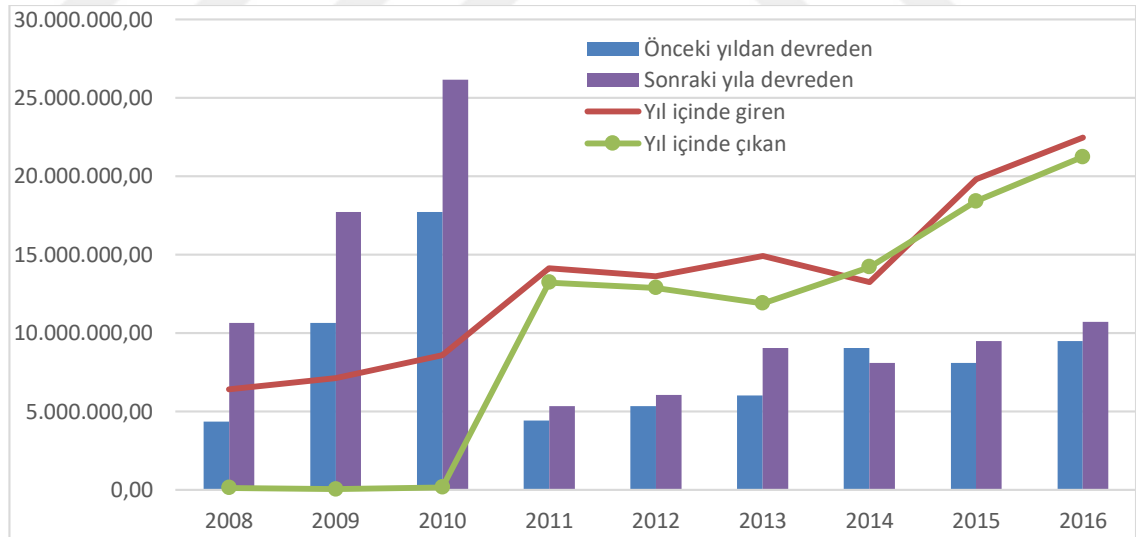
3.2.4 Harcamaların Kanunda Öngörülen Bütçe Anlayışına Uygunluğu

Bütçe tahminlerine ilişkin kanunda fayda maliyet analizine değinilmiş ve kalkınma planı ve programlara uygun olarak hazırlanacağı belirtilmiştir. Her ne kadar bütçe ilkelerinin düzenlendiği maddede yer almasa da kanunun değişik maddelerinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılmasından ve tasarruf edilmesinden bahsedilmekte, genel olarak harcamaların hedefler doğrultusunda planlanması istenilmektedir. Orta vadeli programlarda ise daha ayrıntılı düzenlemelere gidilmekte, hükümetin hedeflerine göre yatırım ve tüketim harcamalarına yönelik düzenlemeler getirilmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki genişletici maliye politikasının öngörüldüğü dönemlerde dahi üzerinde önemle durulan gereksiz harcamalardan ve israftan kaçınma gibi hususlar bulunmakta, hatta bu kavramlar neredeyse tüm OVP’lerde yer almaktadır. İstisna ve gereksiz harcamalardan kaçınmak için idarelerden beklenenler bütçe hazırlama rehberinde: *“Bütçe tekliflerinin hazırlanmasında her bir birimin yürütmekte olduğu hizmetler gözden geçirilerek ihtiyaç duyulmayan, öncelik taşımayan veya mükerrerlik arz eden hizmetler için ödenek teklif edilmeyecek, devam etmesine ihtiyaç duyulan hizmetler için önceki yıl verileri de ortaya konularak bu rehberde belirtilen esaslar dahilinde ödenek teklif edilecektir”* şeklinde tarif edilmektedir. Özetle rehberde kamu idarelerinin, ihtiyaçlarını gözden geçirerek ödeneklerini belirlemelerini, ihtiyacın kalmaması ya da azalması durumunda ödeneğin yeniden belirlenmesini istemekte, idarelerden buna göre davranmaları beklenmektedir.

Araştırmanın bu bölümünde kurumların kesin hesaplarında yer alan taşınır icmal cetvelleri incelenecektir. Muhasebe sisteminde 150 koduyla ifade edilen ilk madde ve malzemelerin önceki yıldan devreden, yıl içinde giren ve çıkan ile sonraki yıla devreden miktarları grafik üzerinde gösterilecek olup ayrıca son bölümde genel bütçe toplamında

en çok tüketilen üç tür malzemenin de yıl içindeki seyri ayrıca incelenecektir. 150 hesabında biri sınıflandırılmayan taşınmazlar için olmak üzere 18 ana malzeme kalemi için alt detay kodları açılmış ve bu ana malzeme grupları da kendi içinde daha alt detay kodlarına ayrılmış olup kurumların başlığında hangi tüketim malzemelerinin incelendiği ve nedenleri daha detaylı olarak verilmektedir. İncelemeler grafik üzerinden yapılacak olup grafikler elde kalan stok miktarının parasal miktarlarını göstermektedir. Grafiklerde ilk sütün önceki yıllardan devreden, ikinci sütün ise sonraki yıla devreden malzeme toplamlarını vermektedir. Yıl içinde giren satın alınan malzemelerin toplamı çizgi, yıl içinde tüketilerek veya başka şekillerde elden çıkarılan miktarlar işaretçisi olan çizgi ile göstermektedir. Grafikler, ekte yer ilk madde ve malzemelere ilişkin tablolarda yer verilen rakamlara dayanılarak hazırlanmış olup, söz konusu rakamlar kurumların Maliye Bakanlığı'na Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sitesinde yayınlanan kesin hesaplarından alınmıştır. 2006 ve 2007 yıllarına ilişkin kesin hesaplarda ilk madde ve malzemelere dair stok bilgisi verilmediğinden, bu yıllara grafiklerde ve tablolarda yer verilmemiştir.

3.2.4.1 Türkiye Büyük Millet Meclisi

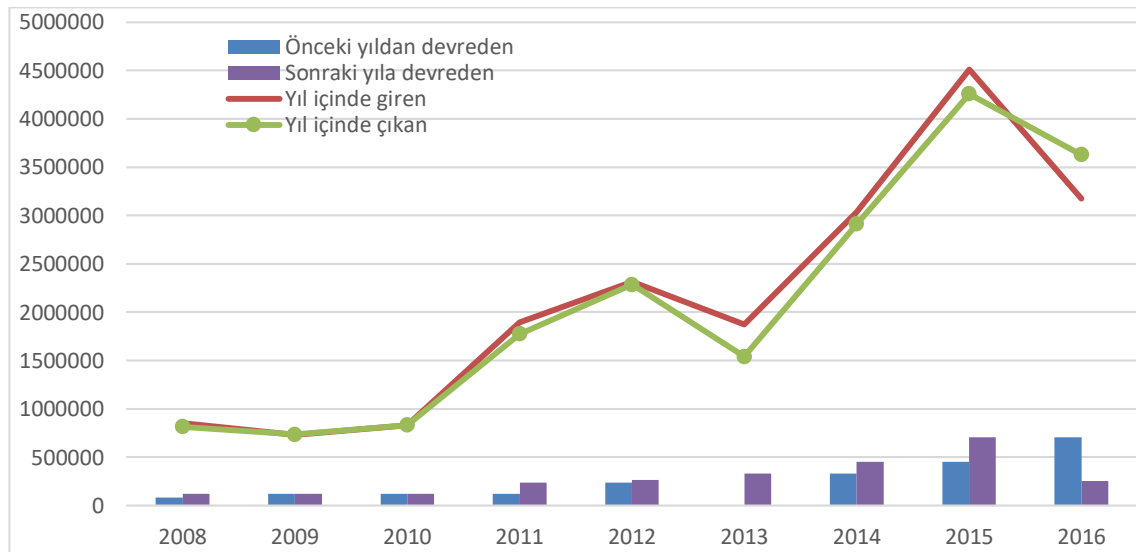


Grafik 17: TBMM hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 14)

TBMM'ye ait kesin hesabın incelenmesi neticesinde 2010 yılına kadar yıl içinde tüketilen malzemelerin kaydının yapılmadığı, bu nedenle stokların oldukça yüksek sayılabilecek

noktaya ulaştığı, 2011 yılında stokların miktarlarında önceki yıla göre neredeyse 6’te 1 oranında azaltılarak düzeltme yapıldığı ancak buna rağmen stok miktarının sonraki yıllarda artmaya devam ettiği görülmektedir. Bunun nedeninin grafikte de görüldüğü üzere yıl içinde giren malzeme tutarının sadece 2014 yılında yıl içinde tüketilen malzemeden az olmasıdır. Diğer tüm yıllarda satın alınan miktar tüketilen miktardan fazla görünmekte, bu fazlalık da doğal olarak stokları şişirmektedir. Tablo 14 incelendiğinde kurumun satın aldığı malzemelerin parasal tutarının yaklaşık olarak 22,5 milyon tl iken sonraki yıla devreden tutarın yaklaşık 11 milyon tl olduğu, yani kurumun aldığı her iki malzemenin birinin stoğa gittiği, mezkur rakamın 7 milyon tl’sinin kırtasiye ve giyeceklerden geldiği görülmektedir. Bu iki kalemin yakıt gibi yüksek fiyat değişkenliği gösteren kalemlerden olmaması, söz konusu stokların enflasyondan ziyade mal alımlarının sürekli artmasından, ödeneklerin belirlenirken önceki yıllardan devreden stokların göz önünde bulundurulmamasından kaynaklandığı, bu durumun da OVP’de ve bütçe hazırlama rehberlerinde belirtilen bütçeleme tekniğine uygun olmadığı düşünülmektedir. Daha önceki bölümlerde de incelendiği üzere programda izin verilen daha yüksek oranlarda tüketim harcamalarında artışlar öngörülmesi, artan bir stok sorunu ortaya çıkarmaktadır.

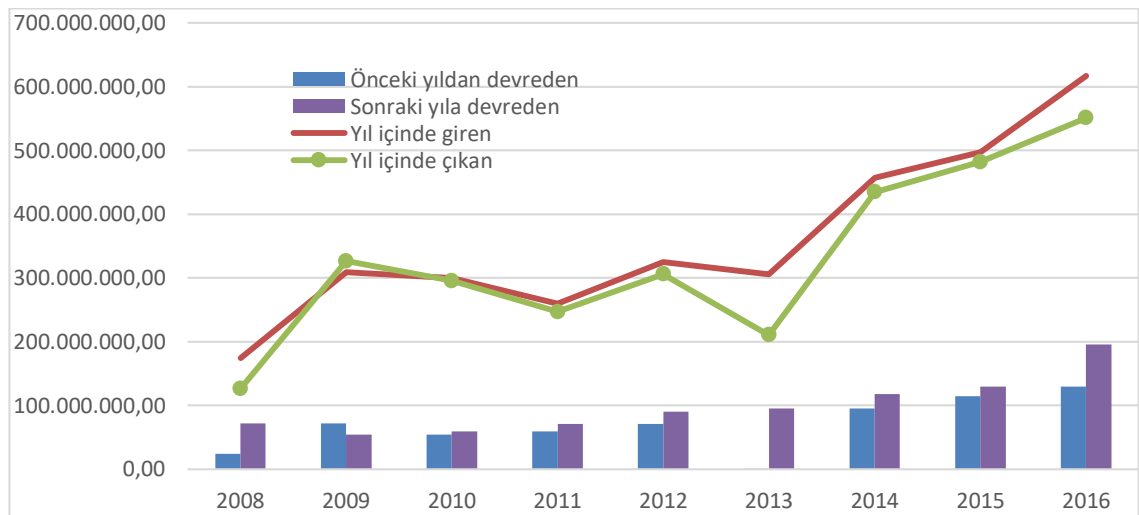
3.2.4.2 Yargıtay Başkanlığı



Grafik 18: Yargıtay Başkanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 15)

Grafik 18 incelendiğinde alınan malzemenin yıl içinde tüketildiği, toplamda önemsiz sayılabilecek devirler olduğu görülmektedir. Bu durumun iki muhtemel açıklaması bulunmaktadır. Birincisi kurumun, ihtiyacı kadar malzeme satın almakta olduğu, bütçesinin etkin bir şekilde hazırladığı, ikincisi ise satın alınan tüketim malzemelerin muhasebe kayıtlarına alınmadan giderleştirildiği, hiç envantere girmediğidir. Başka bir deyişle alınan malzeme hemen tüketilmiş gibi gösterilmekte, bu nedenle de envantere kaydedilmemektedir. Kesin hesapta yer verilen yakıtlar, yakıt katkıları ve katkı yağlar yiyecek ve içecek kalemlerinde hiç alım olmaması da ikinci görüşü desteklemektedir. Envanter hareketlerinin görüldüğü kalemlerden sadece kırtasiye malzemelerinde cüzi miktarda devir görülmekte, diğerlerinde ise yıl içinde alınan malzemenin tamamen tüketildiği, hiç devir olmadığı anlaşılmaktadır. Malzemelerin toplamına ilişkin grafik incelendiğinde yıl içinde alınan malzemenin genellikle yıl içinde tüketildiği görülmekte, stok tutarının 2016 yılı öncesinde sürekli bir artış içinde olduğu, ancak tutarların ihmal edilebilir düzeyde olduğu görülmektedir. Kayıtların doğru olduğu varsayımı altında kurumun ihtiyaçlarını 5018 sayılı kanun ile OVP'ye uygun olarak karşıladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

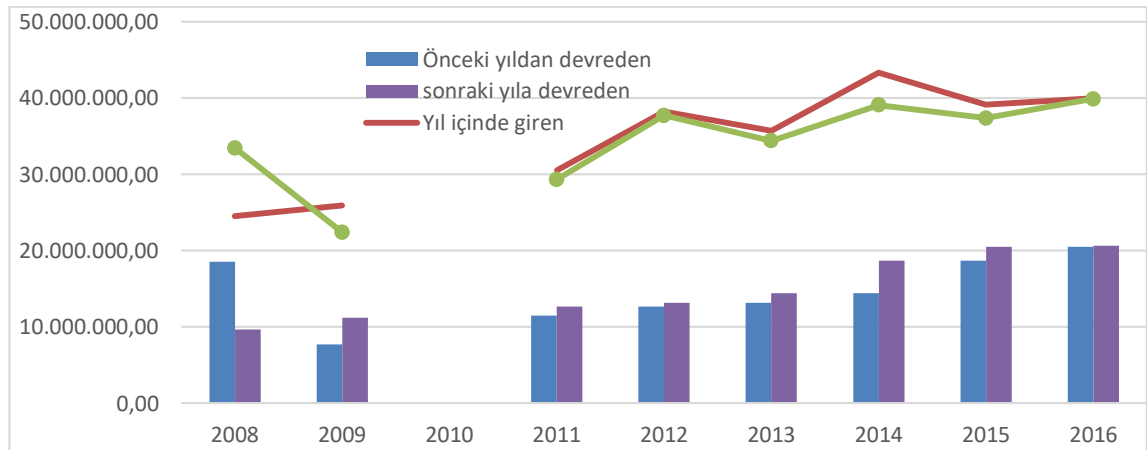
3.2.4.3 Adalet Bakanlığı



Grafik 19: Adalet Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 16)

Adalet Bakanlığına ilişkin grafik ve ekte yer alan tablo incelendiğinde, birkaç kalem haricinde ciddi bir stok problemi olduğu görülmektedir. Yıl içinde satın alınan emtianın, tüketilen emtiadan fazla olması da eklendiğinde yıllar geçtikçe stoklar ile tüketim birbirine yaklaşmış, hatta bazı kalemlerde sadece stoklar bile tüketimi karşılar duruma gelmiştir. Örneğin 2015 yılında kurumun önceki yıldan devreden yedek parça stoğunun, yıl içinde tüketilen malzemeden fazla olduğu görülmektedir. Bakanlığın kesin hesaplarından 2015 ve 2016 yıllarında tüketim malzemelerine harcanan toplam tutarların yaklaşık olarak sırasıyla 570 milyon TL ve 620 milyon TL olduğu görülmektedir. 2016 yılına devreden stoğun toplam tutarının 130 milyon TL iken 2017’de bu rakam 195 milyon TL’ye çıkmıştır. Başka bir deyişle 2015 yılında alınan malzemenin %20’den fazlası bir sonraki yıla devrederken 2016 yılında bu oran %31’e çıkmıştır. Devreden tutarların tek başına dahi birçok kurumun bütçesinden büyük olduğu görülmekte, önceki yıllarda da benzer durumun ortaya çıktığı, ancak idarenin bütçe hazırlarken stoklarında bulunan malzeme miktarının göz önünde tutmaksızın sadece ihtiyaçlarına göre ve programda izin verilenden daha yüksek oranlarda ödenek artışları yaptığı anlaşılmaktadır. Oysaki faydalı ömrü 1 yıl veya daha az olan bu malzemelerin kullanılmayarak atıl hale gelmesi, hem 5018 sayılı kanunun en çok vurguladığı hususlardan olan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesine hem de kanunda ve ikincil mevzuatta öngörülen bütçe anlayışına aykırıdır.

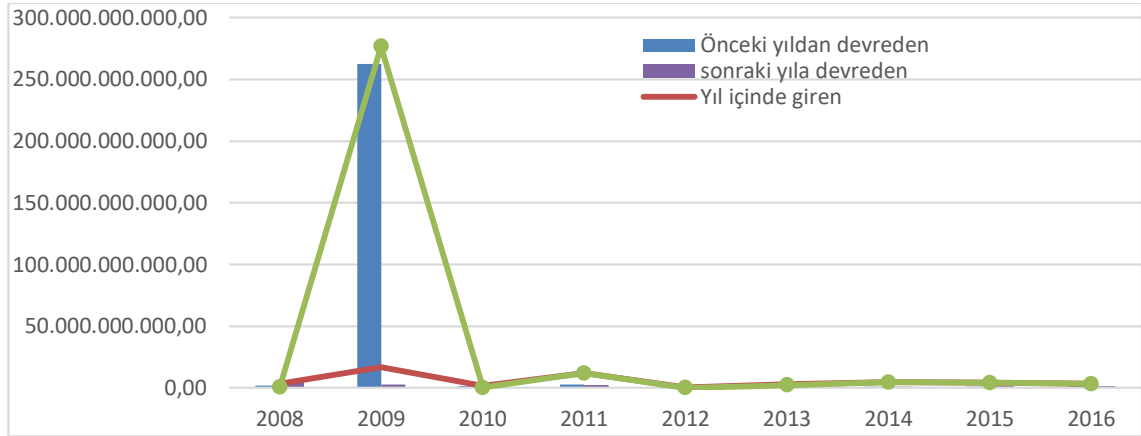
3.2.4.4 Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı)



Grafik 20: Maliye Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 17)

Bakanlığın grafik ve ekte yer alan tablosu incelendiğinde tıbbi ve laboratuvar sarf malzemeleri kalemleri dışındaki tüm kalemlerde önceki yıldan devirler olduğu ve yedek parçalar haricindeki tüm kalemlerde de stokların sürekli arttığı görülmektedir. Grafikten çıkan sonuç, bakanlığın incelenen diğer kurumlar gibi malzeme ihtiyacını belirlerken stoklarını dikkate almadan sadece ihtiyaçlarını göz önünde bulundurduğu ve buna göre bütçe hazırladığıdır. Oysaki giyecek, mefruşat ve tuhafiyeye malzemelerinde son beş yılın dördünde, bakım onarım ve üretim malzemelerinde ise son üç yılın ikisinde stokların tüketimden fazla olduğu ancak buna rağmen tüketilen miktardan daha fazla yeni malzeme alındığı ve stokların yıldan yıla arttığı görülmektedir. Bakanlığın 2015 yılı kesin hesabına göre tüketime yönelik mal ve malzemelerine yaklaşık 39 milyon TL harcanmış olup 2016 yılına devreden ilk madde ve malzemelerin tutarı 20 milyon TL'dir. 2016 yılında ufak artışlar gerçekleşmiş, harcama miktarı 40 milyon TL'ye, sonraki yıla devreden malzeme miktarı da 20,5 TL'ye yükselmiştir. Bir başka deyişle bakanlık, satın alınan tüketim malzemelerinin ancak yarısını tüketebilmekte, malzemenin % 50'sinden fazlası sonraki yıla devretmekte, buna rağmen tablo 17'de yer alan 7 kalemden 4'ünde dahi, alım miktarı tüketim miktarından daha fazla olduğu görülmektedir. Bu da her yıl daha çok miktarda stok anlamına gelmekte, kurumun ihtiyaç sorgulaması yapmadan malzeme alımı yapmaya devam ettiği anlaşılmaktadır. Bütçe sürecinin en önemli paydaşı olan bakanlığın dahi program ve planı göz önünde tutmaksızın bütçe hazırlaması ve harcama yapmasının doğal sonucu olarak görülebilecek bu durum, bir çok programda ifade edilen tasarruf, enflasyonla mücadele gibi kavramların yanı sıra 5018 sayılı kanuna da aykırılık teşkil etmektedir.

3.2.4.5 Milli Eğitim Bakanlığı

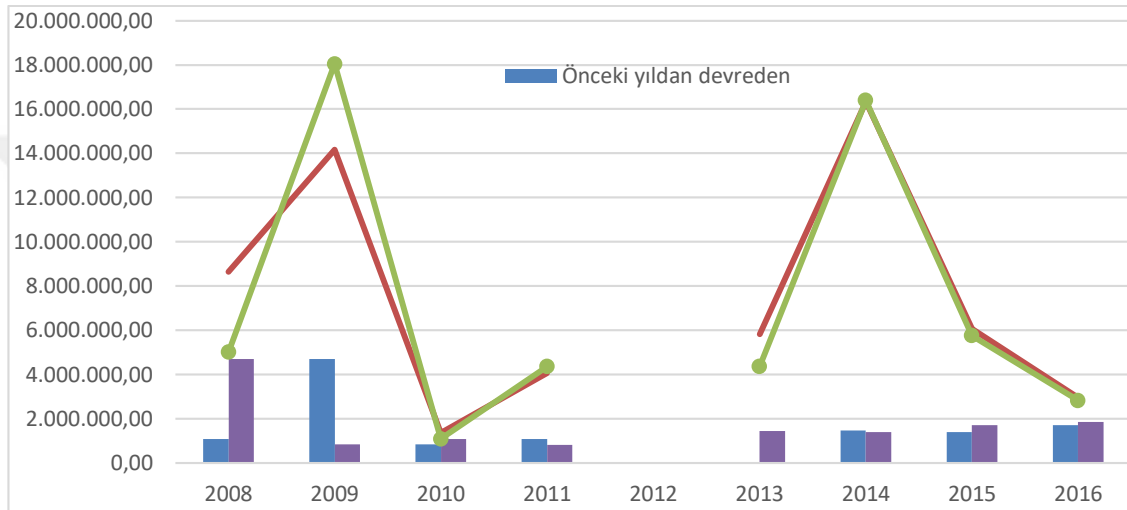


Grafik 21: Milli Eğitim Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 18)

Grafikle ilgili belirtilmesi gereken ilk husus 2009 yılı rakamlarında ortaya çıkan ve muhtemelen hesap hatasından kaynaklandığını değerlendirdiğim sıçramadır. 2008 yılı kesin hesabında sonraki yıla devreden ilk madde ve malzeme tutarı yaklaşık 5 milyar TL iken 2009 yılı kesin hesabında önceki yıldan devreden tutar 262 milyar TL olarak görülmektedir. Sonraki yıllarda bu rakam tekrar tek hanelere düşmekte, ancak grafikte sanki alım veya tüketim yokmuş gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Oysa ekteki tablo 18'den de görüleceği üzere diğer bakanlıklarda olduğu gibi bazı kalemlerde stok probleminin olduğu ve kurumun, alımlarını stokları dikkate almaksızın ihtiyaçlarına göre yaptığı dolayısıyla sonraki yıllara giderek daha fazla miktarda stok devri yapıldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca tıbbi ve laboratuvar sarf malzemeleri ile yakıtlar, yakıt katkıları ve katkı yağları kalemlerinde Yargıtay Başkanlığında olduğu gibi envanter kayıtların yapılmaksızın alınan malzemenin muhasebeleştirilmeden tüketildiği düşünülmektedir. Bakanlığın 2015 yılı kesin hesabına göre tüketim malzemelerine yapılan ödemeler toplamı 1,5 milyar TL iken 2016 yılına devreden stok miktarı 1,45 milyar TL'dir. Her ne kadar önceki yıllardan gelenlerle beraber bu tutara ulaşılmışsa da kıyaslama yapmak açısından bakanlığın yıl içinde alınan malzemenin % 95'ten fazlasının tüketilmeyerek stoklandığı anlaşılmaktadır. 2016'da alınan malzeme tutarı 3,3 milyar TL'ye çıkarken stok miktarı ise ufak bir artış göstermiş ve 1.5 milyar TL olmuştur. Bakanlığın sonraki yıllara devreden rakamları bile çalışma kapsamında incelenen TBMM ve Yargıtay'ın

bütçelerinin toplamından fazla gelmektedir. 2016 yılında tüketilen malzemelerin tutarı 1.7 milyar TL'dir. Bu da bir önceki yani 2015 yılındaki stok miktarının %22 fazlasına tekabül etmektedir. Ancak rakamlar incelendiğinde 2016 yılında harcamalarda bir önceki yıla göre %100'den fazla bir artış olduğu görülmektedir. Stok devir oranında nispeten bir düzelme olmuş ve % 47'ye gerilemiştir.

3.2.4.6 Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı)

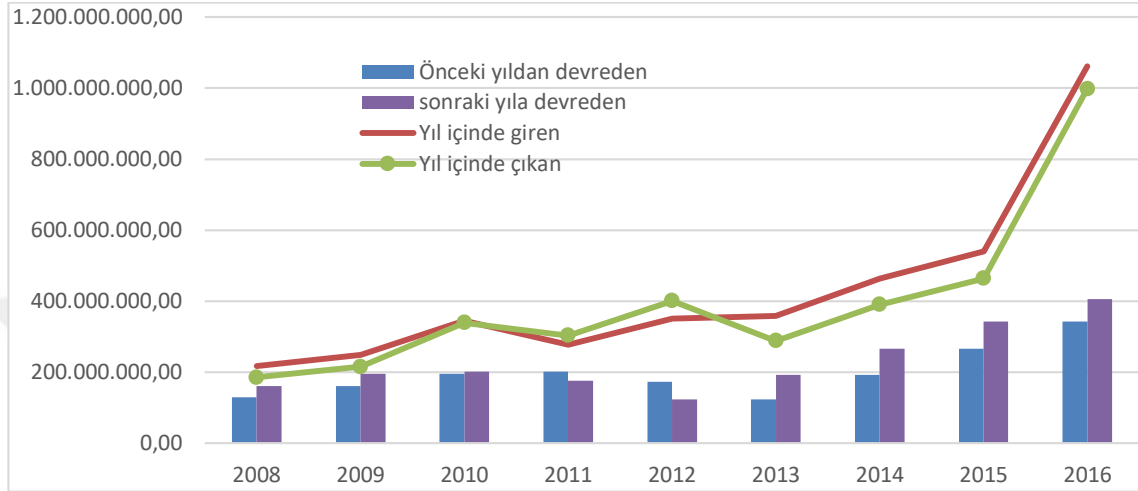


Grafik 22: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 19)

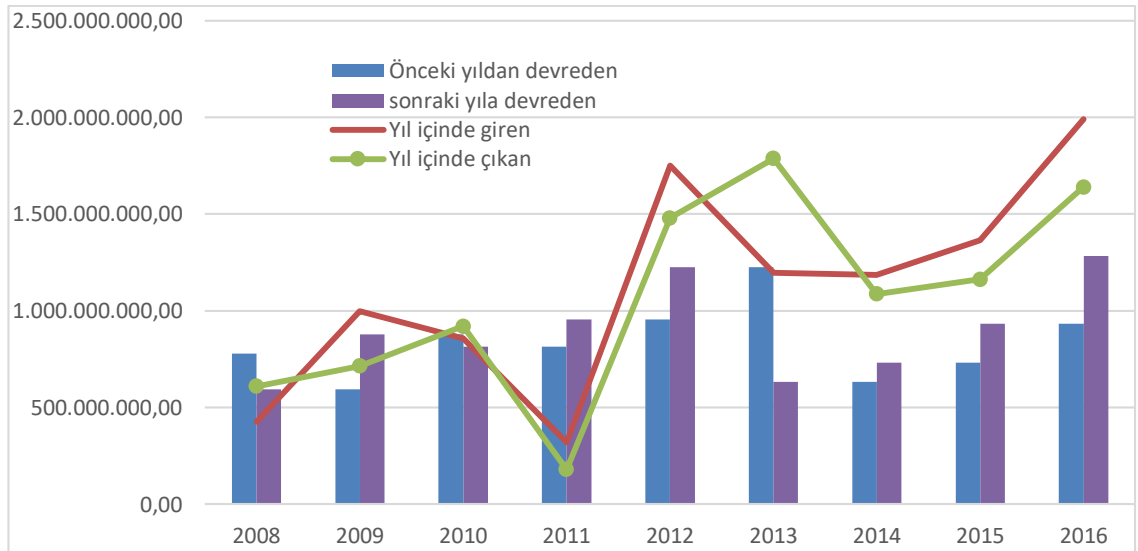
2011 yılında bakanlık bünyesinde meydana gelen değişimlerden dolayı 2012 yılı kesin hesabının çıkarılmadığı anlaşılan bakanlığın da diğer bakanlıklar gibi harcamalarını genel olarak stoklarını dikkate almaksızın sadece ihtiyaçlarına göre yaptığı görülmekte, bunun yanında Yargıtay Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı gibi bazı kalemlerin envantere kaydedilmediği anlaşılmaktadır. 2015 ve 2016 yılı kesin hesaplarına göre sırasıyla tüketime yönelik mal ve malzemelere ödenen tutar 8,5 milyon TL ve 3 milyon TL iken 2016 ve 2017 yıllarına devreden tüketim malzemelerinin tutarı sırasıyla 1,7 milyon TL ve 1,85 milyon TL'dir. 2015 yılında devir oranı % 20 iken sonraki yılda bu oran % 60'ı geçmiştir. Artışın, stokların artmasından ziyade harcamaların kısılmasından kaynaklandığı, kurumun harcamaların otomatik olarak artmasından ziyade eldeki

stokların da göz önünde tutularak belirlendiği, bu açıdan bakanlığın başarılı sayılabileceği değerlendirilmektedir.

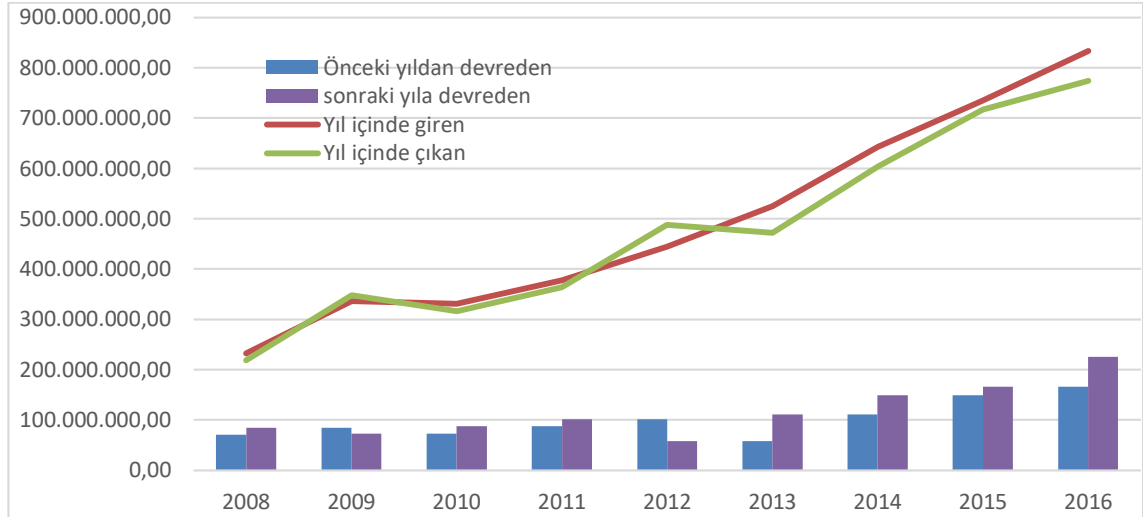
3.2.4.7 Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri



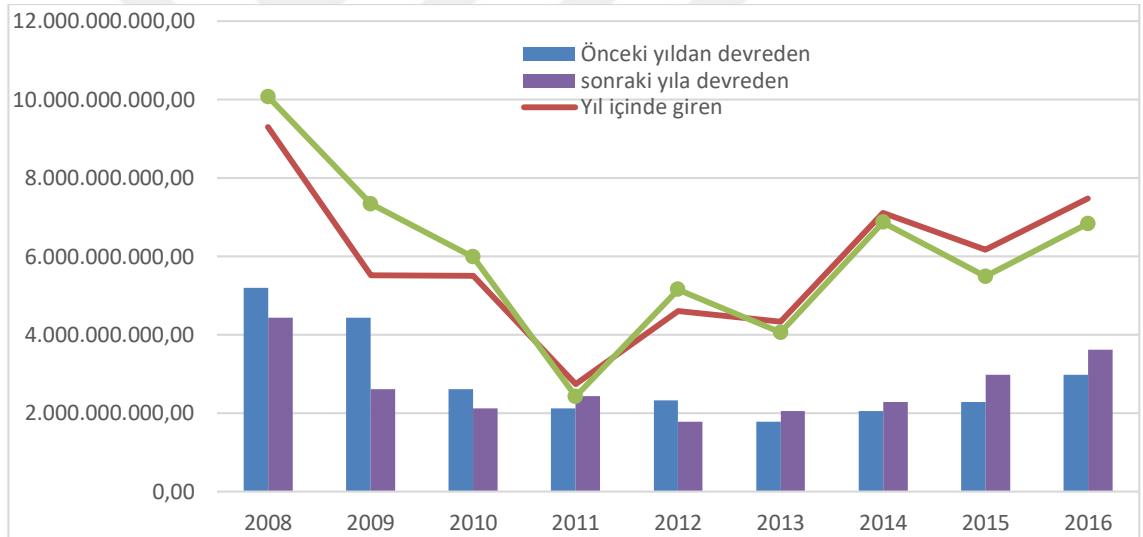
Grafik 23: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında kırtasiye malzemelerinin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)



Grafik 24: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında tıbbi ve laboratuvar sarf malzemelerinin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)



Grafik 25: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin konsolide hesaplarında yiyeceklerin yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)



Grafik 26: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri (Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır) (Bkz: Tablo 20)

İncelenen kurumlarda ortaya çıkan uyumsuzluklar, konsolide bütçeye de sirayet etmiş olup tüm kalemlerde önceki dönemlerden devir olduğu ve devirlerin istisnalar hariç genel olarak arttığı görülmektedir. 2015 yılı kesin hesabına göre genel bütçeye dahil idareler bir önceki yıldan 2,3 milyar TL stok devir alırken yıl içinde 6,2 milyar TL harcama yapmış, sonraki yıla da 3 milyar TL stok devretmiştir. 2016 yılında harcama tutarı 7,5

milyar TL'ye çıkmış, sonraki yıla da 3,6 milyar TL devir olmuştur. 2015 yılından 2016 yılına harcamalar ve stoklar % 21 artarken, iki yılda da eldeki malzemenin % 52'sinin tüketildiği, % 48'inin ise ertesi yıla devrettiği görülmektedir.

İlgili yılların mal ve hizmet alımları için bütçe tasarısında ayrılan bütçelerin toplam tutarları 2015 yılında 34 milyar TL, 2016 yılında ise 39,5 milyar TL'dir. Ancak bu rakamların büyük kısmı hizmet alımlarına ayrılmakta, mal alımları bütçeden nispeten daha küçük bir pay almaktadır. Fakat buna rağmen söz konusu stokların oranı iki yılda da neredeyse % 10'a ulaşmaktadır. Oran olarak önemsiz olarak görülse de bu rakamların 5018 sayılı kanunun 1 sayılı cetvelinde sayılan 47 genel bütçeli kamu idaresinin 2015 yılında 29, 2016 yılında ise 28 tanesinin toplam bütçesinden büyük olduğu düşünüldüğünde durumun vahameti daha iyi anlaşılmaktadır. Önceki bölümlerden hatırlanacağı üzere kurumların bütçe tasarıları ile ödenek tavanları uyumlulaşmakta, ancak programda öngörülenden daha yüksek oranlarda artış yapılmaktaydı. Programda belirtilenden yüksek oranlarda ödenek artışları yapılmasının talepten kaynaklanan enflasyona neden olabileceği, 40 milyarlık mal ve hizmet alımının Türkiye ölçeğindeki bir ekonomi için oldukça önemli bir tutar olduğu, kamu kesiminin enflasyon gibi ekonomide olası dengesizliklere neden olmamak adına dikkatli olması gerektiği, ancak % 10'a yakın bir stok oranının bunun tam aksine işaret ettiği düşünülmektedir. Sonuç olarak stoklar dikkate alınmaksızın ihtiyaca göre malzeme alınmasının ulaştığı durum dahi kurumların bütçe hazırlarken rasyonel davranmadığını göstermektedir. Kanunda ve bütçe hazırlama rehberinde ifadesini bulduğu şekliyle ihtiyaçların her yıl gözden geçirilmesinden ziyade geçmişten gelen alışkanlıkla malzeme alımlarının belirlendiği ve karşılandığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Bütçeler, kamu harcamalarını ve kaynaklarını göstermesi açısından kamu kurumları için emrediciyen büyüklükleri nedeniyle özel kesim tarafından da dikkate alınan, yol gösterici olması beklenen belgelerdir. Bu nedenle bütçelerin, devletin faaliyetlerini, harcamalarını, gelir kaynaklarını şeffaf ve hesap verebilir şekilde göstermesi, anlaşılması için uzmanlık gerektirmeyecek kadar basit olması oldukça önem arz etmektedir. Türkiye’de bu koşulları sağlamak ve biraz da AB müktesebatına uyum sağlamak için kamu mali yönetiminde reform çalışmaları yapılmış, nihayet 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı kanunla da bu reform gerçekleştirilmiştir. 2 yıllık uyum sürecinin ardından da nihayet 2006 yılından itibaren tüm kurumlar bütçelerini kanun doğrultusunda performans esaslı bütçeye göre hazırlamaktadır.

Yaklaşık onbeş yıldır uygulanan bu sistemin geriye dönük değerlendirmesinin yapılması için yeterli süre geçtiği kabulü ile yapılan bu çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisi, Yargıtay Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ile 5018 sayılı kanunun I sayılı cetvelinde sayılan kurumların toplam bütçesini ifade eden Genel Bütçeli Kamu İdareleri toplamının bütçeleri çeşitli açılardan incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmada; bütçe hazırlama süreçlerinde yer alan belgelerin 5018 sayılı kanuna ve birbirlerine incelenmiştir. İlk olarak kurumların bütçelerine temel olması hedeflenen Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Planın kanunda öngörülen süreler içinde yayınlanıp yayınlanmadığı incelenmiş, sonuç olarak bu belgelerin belirtilen tarihlerde Resmi Gazete’de yayınlanmadığı görülmüştür. Kanunda öngörülen tarihlere riayet edilmemesinin neticesi olarak idarelere bütçelerini hazırlamak için çok kısa süreler hatta bazen iki veya üç haftalık süreler kalmaktadır. Bu durumun doğal sonucu olarak da bütçelerin, OVP ve OVMP’ye uyulmadan hazırlandığı anlaşılmaktadır.

İkinci olarak Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan arasındaki uyum incelenmiştir. Bilindiği üzere Orta Vadeli Program hükümetin gelecek 3 yıla ilişkin beklentilerinin yer aldığı ve bağlayıcılığı olan bir belgedir. Bütçe açısından önemi ise

kamu harcamalarının reel ve nominal beklenen artış oranlarına bu belgede yer verilmesidir. Kamu kurumlarından beklenen ise bütçe ve gelecek 2 yıla ilişkin tahminlerini hazırlarken bu oranlara riayet etmeleridir. Orta Vadeli Mali Plan ise programın sayısal hali olup, kurumların bütçe ödenek tavanlarını göstermektedir. Dolayısıyla bu iki belgenin birbirine uyumlu olması gerekmekte ve beklenmektedir. Ancak yapılan incelemede söz konusu belgelerin hiçbir dönemde uyum sağlayamadığı görülmüştür. Bütçelerin özel kesim için yol gösterici olması rolünü oynayan bu iki belgeye uyulmaması, özel sektör açısından kamu harcamalarının öngörülemez olmasına neden olmakta, örneğin mal alımlarının %5 artmasının öngörüldüğü bir programın aksine daha yüksek oranlarda mal alınması ekonomide kamu kesiminden kaynaklanan enflasyona neden olabilmektedir.

Üçüncü olarak Orta Vadeli Mali Plan ile bütçe başlangıç ödenekleri arasındaki uyum incelenmiştir. 5018 sayılı kanuna göre kurumların, ödeneklerini planda belirtilen tavanlara riayet ederek hazırlamaları gerekmektedir. İncelenen kurumlardan TBMM, Adalet Bakanlığı, Maliye Bakanlığı (Hazine ve Maliye Bakanlığı), Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı (Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) ve doğal olarak Genel Bütçeli Kamu İdareleri toplamında tüm süreç boyunca uyumsuzluk olduğu göze çarparken, sadece Yargıtay Başkanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın 2010 sonrasında iki belge arasında uyum sağladığı görülmektedir. Bu durumda bütçenin plana uygun hazırlanmasından ziyade plana dönüştürülmesinden kaynaklandığı düşünülmektedir.

Dördüncü ve son olarak harcamaların gerekliliği incelenmiştir. Özellikle bütçede ilk madde ve malzeme olarak kabul edilen, muhasebede 150 kodu altında izlenen ve genellikle satın alındığı yıl içinde yapılan tüketilen cari harcamaların incelendiği bu bölümde her kurumun tüketim malzemeleri toplamı, önceki yıldan devreden, yıl içinde giren ve çıkan ile sonraki yıla devreden miktarların gösterildiği grafiklerle gösterilmeye çalışılmıştır. Yeni bütçe sisteminde kurumlardan, ödeneklerini hazırlarken önceki yıllarda yaptıkları harcamaları ve ellerindeki stokları dikkate almaları istenmektedir. Örneğin önceki yıllarda satın alınan kırtasiye malzemelerinin ancak yarısı harcanmışken, yeni bütçede artan miktarda adı geçen malzemedan satın alınması sistemin ruhuna aykırılık teşkil etmektedir. Kurumlardan beklenen geçmişte yaptıkları tüketim seviyelerini göz

önünde tutarak bütçe tahmini ve harcaması yapmalarınıdır. Ancak araştırma sonucunda bütçelerin stoklar dikkate alınmaksızın hazırlandığı ve stokların yıldan yıla arttığı anlaşılmaktadır. Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin son 10 yıldaki stok devir oranı ortalama % 10'lar seviyesinde olup, 2016 yılı için bu oran 3,5 milyar TL'ye denk gelmekte, sadece bu rakamın tek başına, genel bütçeye dâhil 47 kurumun 28'inin bütçesinden büyük olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak bütçelerin, 5018 sayılı kanunda öngörüldüğü şekilde hazırlanmadığı, performans esaslı bütçe sistemi ile gerçekleşmesi beklenen hedeflere ulaşamadığı, karşılaşılan sorunların zamanla düzelmek yerine kronikleştiği düşünülmektedir.



EK TABLOLAR

Tablo 4: OECD ülkeleri 1994-2016 arası toplam kamu harcamalarının toplam GSMH'ye oranı
(Kaynak: OECD)

Ülkeler/Yıllar	1994	1998	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avustralya	36,2	33,7	33,8	33,0	33,0	33,9	36,6	36,3	35,2	37,2	37,36	37,31	37,81	36,74
Avusturya	56,1	53,6	50,7	49,2	48,7	49,6	53,0	52,6	50,5	51,21	51,65	52,34	50,99	50,64
Belçika	52,6	50,4	49,8	48,5	48,3	49,8	53,7	52,8	53,4	55,87	55,83	55,26	53,85	53,29
Kanada	49,8	44,8	41,2	39,4	39,4	40,0	44,4	44,1	42,9	41,82	41,01	39,25	40,68	41,46
Danimarka	60,2	56,3	54,6	51,6	50,8	51,5	58,0	57,8	57,9	44,48	42,6	42,43	41,7	39,44
Estonya	-	39,2	35,8	33,6	34,0	39,5	45,2	40,6	38,2	57,95	55,82	55,22	54,78	53,6
Finlandiya	63,6	53,0	49,1	49,3	47,5	49,4	56,1	55,6	54,1	39,3	38,45	38,43	40,23	40,62
Fransa	54,1	52,7	52,8	52,9	52,6	53,3	56,9	56,8	56,1	56,2	57,5	58,11	57,14	55,99
Almanya	48,0	48,0	47,9	45,3	43,5	44,1	48,1	48,0	45,7	57,11	57,23	57,21	56,8	56,57
Yunanistan	45,1	44,7	45,5	45,2	47,6	50,6	53,8	50,2	50,1	44,3	44,69	44,09	43,66	43,97
Macaristan	-	51,4	51,1	51,8	50,3	49,2	51,1	49,2	48,4	55,73	62,3	50,25	53,82	49,52
İzlanda	39,9	41,3	44,3	41,6	42,3	57,6	51,0	51,6	46,1	48,47	49,3	49,37	50,11	46,53
İrlanda	43,5	34,4	33,3	34,3	36,6	42,8	48,8	66,8	48,7	45,16	43,72	44,96	42,47	45,25
İsrail	-	55,0	55,8	47,8	46,4	46,1	45,7	45,4	45,0	41,92	40,22	37,57	28,93	27,14
İtalya	53,2	49,0	47,1	48,4	47,6	48,6	51,9	50,5	49,9	41,61	41,3	40,88	39,77	39,55
Japonya	34,6	42,0	38,2	36,0	35,8	37,0	41,9	40,8	42,8	50,79	51,06	50,9	50,29	49,34
Kore	20,6	24,1	23,6	27,7	28,7	30,4	33,1	30,1	30,1	40,61	40,76	40,2	39,28	39,1
Lüksemburg	38,9	41,1	41,5	38,6	36,3	37,1	43,0	42,4	42,0	32,73	31,76	31,98	32,3	32,26
Hollanda	53,5	46,6	46,1	45,5	45,2	46,2	51,5	51,2	50,1	37,97	37,73	38,11	38,22	37,14
Yeni Zelanda	42,8	40,6	36,9	39,6	39,6	41,9	42,9	43,2	47,2	36,1	35,49	34,64	34,89	34,21
Norveç	54,1	49,1	47,1	40,0	40,3	39,8	46,7	45,5	44,6	44,07	43,32	41,81	41,54	42,13
Polonya	-	44,5	44,2	43,9	42,2	43,3	44,6	45,4	43,6	28,52	28,44	28,06	28,24	26,95
Portekiz	42,8	41,4	43,1	45,2	44,4	44,8	49,8	51,3	48,9	47,1	46,27	46,18	44,88	43,44
Slovenya	-	45,4	46,2	44,6	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9	42,32	40,1	39,85	39,02	38,69
İspanya	46,8	41,1	38,9	38,4	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6	42,89	43,97	45,79	48,8	50,82
İsveç	68,3	58,8	55,6	52,7	51,0	51,7	54,9	52,5	51,3	42,86	42,59	42,26	41,57	41,13
İsviçre	35,2	35,8	36,2	33,5	32,3	32,4	34,1	34,2	34,0	48,53	49,94	51,77	48,2	44,95
İngiltere	44,6	39,5	40,9	44,2	43,9	47,9	51,1	50,4	49,1	40,63	41,44	42,03	45,23	41,51
ABD	37,1	34,6	35,9	36,1	36,9	39,1	42,7	42,5	41,7	48,52	59,52	49,86	47,75	45,28
Euro Bölgesi	50,9	48,5	47,5	46,7	46,0	47,2	51,3	51,1	49,4					
Toplam OECD	41,9	40,7	40,3	39,1	41,9	40,7	40,3	39,1	38,86	40,77	44,31	43,92	43,2	42,61

Tablo 5: 1991-2016 arası kamu harcamaları artış ve enflasyon oranları
(Kaynak: Bümko ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

Yıl	Harcamaların Artış oranı	Enflasyon Oranları
1991	93,7	71,14

1992	70,2	65,97
1993	117,6	71,08
1994	84	125,49
1995	91,1	76,05
1996	129,7	79,76
1997	103,2	99,09
1998	94	69,73
1999	79,9	68,79
2000	66,3	39,03
2001	72,5	68,53
2002	43,6	29,75
2003	21,4	18,36
2004		9,32
2005	3,6	7,72
2006	21,9	9,65
2007	14,6	8,39
2008	11,3	10,06
2009	18,1	6,53
2012	15	6,16
2013	12,8	7,4
2014	9,9	8,17
2015	12,8	8,81
2016	15,4	8,53

Tablo 6: TBMM için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri**(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)**

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	163.658.000	12.750.000	58.162.300	0,00	47.760.700	58.535.000	0,00	0,00	0,00	340.866.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	165.328.000	12.642.000	55.189.000	0,00	46.700.000	20.000.000	0,00	0,00	0,00	299.859.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	154.595.310,40	11.696.121,13	45.521.328,84	0,00	38.610.446,55	17.622.396,77	0,00	0,00	0,00	268.045.603,69
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	186.845.000	56.435.000	40.260.000	0,00	39.819.000	38.366.000	0,00	0,00	0,00	361.725.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	184.421.000	25.217.000	39.754.000	0,00	50.388.000	61.754.000	0,00	0,00	0,00	361.534.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	180.099.870,23	13.331.551,99	44.060.777,96	0,00	43.108.536,93	27.652.251,15	0,00	0,00	0,00	308.252.988,26
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşamadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınır	204.951.000	34.654.000	62.780.000,00	0,00	41.830.000,00	25.953.000,00	0,00	0,00	0,00	370.168.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	192.731.532,23	16.310.445,40	52.471.997,41	0,00	47.468.066,28	20.128.945,40	0,00	0,00	0,00	329.110.986,72
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	232.254.000	23.205.000	72.924.000	0,00	56.404.000	56.695.000	0,00	0,00	0,00	441.482.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	230.505.000	37.648.000	59.804.000,00	0,00	58.344.000	58.861.000	0,00	0,00	0,00	445.162.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	228.144.924,08	18.699.351,33	57.045.228,30	0,00	50.649.784,07	16.554.112,43	0,00	0,00	0,00	374.593.400,21
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	262.504.000	23.400.000	73.900.000	0,00	53.615.000	55.314.000	0,00	0,00	0,00	468.733.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	250.000.000	25.750.000	54.699.000,00	0,00	58.214.000	75.000.000	0,00	0,00	0,00	463.663.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	248.226.414,23	26.220.775,83	59.856.021,75	0,00	52.864.450,68	27.435.699,03	3.500.000,00	0,00	0,00	418.113.361,52
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	292.504.000	32.401.000	68.536.000	0,00	60.221.000	59.273.000	0,00	0,00	0,00	512.935.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	292.504.000	32.401.000	68.536.000	0,00	60.221.000	59.273.000	0,00	0,00	0,00	512.935.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	286.122.243,05	30.926.037,69	56.274.463,38	0,00	57.803.767,17	35.471.190,40	5.100.000,00	0,00	0,00	470.697.701,70
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	332.124.000	38.346.000	77.510.000	0,00	68.598.000	134.674.000	0,00	0,00	0,00	651.252.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	332.124.000	38.346.000	77.510.000,00	0,00	68.598.000	132.451.000	0,00	0,00	0,00	649.029.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	361.625.619,70	41.668.389,47	60.563.942,19	0,00	62.731.435,71	36.457.632,66	6.761.820,00	0,00	0,00	570.009.739,73
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	395.395.000	45.680.000	107.700.000	0,00	77.601.000	146.884.000	0,00	0,00	0,00	773.260.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	395.395.000	45.680.000	107.500.000,00	0,00	77.601.000	146.884.000	0,00	0,00	0,00	773.060.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	384.519.179,38	44.947.468,29	82.843.540,66	0,00	71.831.034,01	56.170.226,76	11.585.568,87	0,00	0,00	651.897.008,77
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	434.855.000	52.383.000	101.394.000	0,00	91.658.000	93.603.000	500.000	0,00	0,00	774.393.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	434.855.000	52.383.000	101.394.000,00	0,00	78.715.000	93.603.000		0,00	0,00	760.950.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	405.450.536,51	49.152.202,34	87.017.912,50	0,00	81.752.772,59	62.220.032,98	2.506.867,29	0,00	0,00	689.220.324,21
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	458.197.000,00	61.416.000,00	117.725.000,00	0,00	93.334.000,00	31.644.000,00	900.000,00	0,00	0,00	763.216.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	458.197.000	61.416.000	117.725.000,00	0,00	79.066.000	31.644.000		0,00	0,00	748.048.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	423.514.101,69	53.591.015,35	120.685.527,36	0,00	97.993.331,12	26.872.417,97	3.100.646,76	0,00	0,00	725.757.040,25
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	486.919.000,00	63.304.000,00	133.041.000,00	0,00	109.640.000,00	45.575.000,00	0,00	0,00	0,00	840.029.000,00

	Orta vadeli plana göre üst sınır	486.919.000,00	63.304.000,00	133.041.000,00	0,00	92.122.000,00	45.575.000,00	0,00	0,00	0,00	820.961.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	463.538.499,28	63.109.569,00	141.899.730,15	0,00	109.165.118,83	35.156.545,47	12.696.937,37	0,00	0,00	825.566.400,10

Tablo 7: Yargıtay Başkanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. DEV. GÜV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	22.160.000	2.716.000	6.138.000	0,00	135.000	1.350.000	0,00	0,00	0,00	32.499.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	21.430.000,00	2.808.000,00	6.016.000,00	0,00	141.000,00	1.095.000,00	0,00	0,00	0,00	31.490.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	24.957.361,30	2.805.020,00	6.049.308,77	0,00	0,00	0,00	856.046,03			34.791.486,72
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	31.628.000	7.879.000	4.879.000	0,00	142.000	2.163.000	0,00	0,00	0,00	46.691.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	24.971.000,00	5.372.000,00	4.503.000,00	0,00	142.000,00	1.424.000,00	0,00	0,00	0,00	36.412.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	30.911.237,34	3.199.796,68	6.597.182,90	0,00	142.000,00	863.540,40	0,00	0,00	0,00	41.713.757,32
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri										Başlangıç ödeneklerine ulaşamadı
	Orta vadeli plana göre üst sınır	34.693.000,00	4.838.000,00	7.189.000,00	0,00	149.000,00	2.143.000,00	0,00	0,00	0,00	49.012.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	33.789.343,03	3.449.592,29	7.082.771,29	0,00	149.000,00	1.034.379,79	0,00	0,00	0,00	45.505.086,40
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	38.959.000	4.019.000	7.937.000	0,00	260.000	5.000.000	0,00	0,00	0,00	56.175.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	39.555.000,00	5.903.000,00	5.331.000,00	0,00	160.000,00	2.648.000,00	0,00	0,00	0,00	53.597.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	37.912.103,72	3.826.374,52	8.509.283,54	0,00	160.000,00	1.818.238,46	0,00	0,00	0,00	52.226.000,24
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	40.912.000	6.408.000	5.902.000	0,00	459.000	14.665.000	0,00	0,00	0,00	68.346.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	40.912.000,00	6.408.000,00	5.467.000,00	0,00	459.000,00	15.000.000,00	0,00	0,00	0,00	68.246.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	41.635.716,93	6.405.106,34	7.584.074,68	0,00	302.457,90	1.560.702,12	0,00	0,00	0,00	57.488.057,97
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	47.700.000	7.184.000	7.074.000	0,00	460.000	14.000.000	0,00	0,00	0,00	76.418.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	47.700.000,00	7.184.000,00	6.724.000,00	0,00	460.000,00	14.350.000,00	0,00	0,00	0,00	76.418.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	56.924.825,86	8.327.832,92	12.249.102,23	0,00	467.154,88	7.832.321,42	0,00	0,00	0,00	85.801.237,31
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	62.999.000	9.094.000	13.500.000	0,00	787.000	16.750.000	0,00	0,00	0,00	103.130.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	62.999.000,00	9.094.000,00	13.500.000,00	0,00	787.000,00	16.750.000,00	0,00	0,00	0,00	103.130.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	80.122.291,24	10.949.600,37	19.249.248,18	0,00	1.091.925,77	7.460.067,63	0,00	0,00	0,00	118.873.133,19
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	86.728.000	12.337.000	25.226.000	0,00	1.595.000	17.400.000	0,00	0,00	0,00	143.286.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	86.728.000,00	12.337.000,00	25.226.000,00	0,00	1.595.000,00	17.400.000,00	0,00	0,00	0,00	143.286.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	84.150.053,87	11.788.465,45	26.970.559,61	0,00	1.473.890,11	5.394.766,38	0,00	0,00	0,00	129.777.735,42
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	93.305.000	13.428.000	25.983.000	0,00	1.368.000	18.500.000	0,00	0,00	0,00	152.584.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	93.305.000,00	13.428.000,00	25.983.000,00	0,00	1.368.000,00	18.500.000,00	0,00	0,00	0,00	152.584.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	93.172.861,51	13.376.982,19	29.663.276,43	0,00	1.831.841,35	8.432.780,71	0,00	0,00	0,00	146.477.742,19
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	98.582.000,00	14.298.000,00	30.078.000,00	0,00	1.459.000,00	18.550.000,00	0,00	0,00	0,00	162.967.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	98.582.000,00	14.298.000,00	30.078.000,00	0,00	1.459.000,00	18.550.000,00	0,00	0,00	0,00	162.967.000,00

	Kesin hesap bütçe giderleri	120.904.654,48	16.176.807,96	28.030.467,08	0,00	2.056.181,00	6.592.902,14	0,00	0,00	0,00	173.761.012,66
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	137.058.000	18.905.000	37.124.000	0,00	1.549.000	20.516.000	0,00	0,00	0,00	215.152.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	137.058.000	18.905.000	37.124.000	0,00	1.549.000	20.516.000	0,00	0,00	0,00	215.152.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	128.466.155,98	17.734.531,23	37.469.464,16	0,00	1.028.599,90	15.652.941,80	0,00	0,00	0,00	200.351.693,07

Tablo 8: Adalet Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.014.210.000,00	133.150.000,00	314.148.000,00	0,00	46.449.000,00	39.657.000,00	224.368.000,00	0,00	0,00	1.771.982.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	919.373.000,00	120.822.000,00	309.370.000,00	0,00	2.002.000,00	28.637.000,00	0,00	0,00	0,00	1.380.204.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.180.220.855,79	142.603.128,55	325.525.020,69	0,00	47.106.939,08	31.008.817,48	221.800.000,00	0,00	0,00	1.948.264.761,59
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.487.315.000	356.158.000	356.743.000	0,00	150.539.000	172.252.000	301.000.000	0,00	0,00	2.824.007.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	1.142.879.000	263.345.000	245.190.000	0,00	106.313.000	41.838.000	0,00	0,00	0,00	1.799.565.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.457.139.895,31	164.991.350,29	556.303.870,05	0,00	191.012.348,83	19.873.928,83	298.340.000,00	0,00	0,00	2.687.651.393,31
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşılamadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınır	1.631.442.000	218.700.000	464.576.000,00	0,00	21.589.000,00	155.292.000,00	0,00	0,00	0,00	2.491.599.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	2.866.356,83	183.671.151,50	553.261.605,64	0,00	80.040.398,30	42.227.768,92	332.711.710,36	0,00	0,00	2.852.724.636,24
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.922.745.000	208.088.000	522.266.000	0,00	240.232.000	253.563.000	348.802.000	0,00	0,00	3.495.696.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	1.884.604.000	303.606.000	395.518.000	0,00	124.913.000	164.089.000	0,00	0,00	0,00	2.872.730.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.981.594.876,78	210.982.556,76	689.799.059,50	0,00	194.098.970,71	34.758.258,19	348.802.000,00	0,00	0,00	3.460.035.721,94
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	2.213.020.000,00	351.266.000,00	479.650.000,00	0,00	101.880.000,00	284.050.000,00	354.000.000,00	0,00	0,00	3.783.866.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	2.213.020.000,00	351.266.000,00	479.650.000,00	0,00	46.740.000,00	284.050.000,00	0,00	0,00	0,00	3.374.726.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	2.301.627.803,61	377.938.969,15	684.440.267,45	0,00	162.878.565,90	44.676.652,63	354.000.000,00	0,00	0,00	3.925.562.258,74
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	2.820.143.000,00	440.800.000,00	663.791.500,00	0,00	285.291.000,00	172.700.000,00	505.000.000,00	0,00	0,00	4.887.725.500,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	2.820.143.000,00	440.800.000,00	663.791.500,00	0,00	206.205.000,00	172.700.000,00	0,00	0,00	0,00	4.303.639.500,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	2.760.300.922,33	442.434.276,17	852.618.968,49	0,00	327.998.112,59	191.012.989,54	505.000.000,00	0,00	0,00	5.079.365.269,12
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	3.179.236.000,00	479.429.000,00	770.675.000,00	0,00	132.035.000,00	212.687.000,00	503.250.000,00	0,00	0,00	5.277.312.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	3.179.236.000,00	479.429.000,00	770.675.000,00	0,00	21.188.000,00	212.687.000,00	0,00	0,00	0,00	4.663.215.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	3.541.466.572,27	521.152.977,76	1.097.695.338,55	0,00	139.651.503,31	153.900.051,50	513.250.000,00	0,00	0,00	5.967.116.443,39
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	3.911.894.000,00	594.086.000,00	953.246.000,00	0,00	287.007.000,00	570.650.000,00	518.500.000,00	0,00	0,00	6.835.383.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	3.911.894.000,00	594.086.000,00	953.246.000,00	0,00	90.460.000,00	570.650.000,00	0,00	0,00	0,00	6.120.336.000,00

	Kesin hesap bütçe giderleri	3.960.821.723,22	691.195.360,69	1.315.978.057,69	0,00	256.638.187,03	342.132.727,60	681.497.000,00	0,00	0,00	7.148.263.056,13
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	4.450.625.000,00	679.442.000,00	986.129.000,00	0,00	909.674.000,00	664.920.000,00	548.700.000,00	0,00	0,00	8.239.490.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	4.450.625.000,00	679.442.000,00	986.129.000,00	0,00	710.726.000,00	664.920.000,00	0,00	0,00	0,00	7.491.842.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	4.554.017.261,72	691.118.206,88	1.466.685.009,61	0,00	573.510.620,77	466.124.410,97	725.000.000,00	0,00	0,00	8.465.435.509,95
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	4.869.024.000,00	743.705.000,00	1.220.898.000,00	0,00	505.921.000,00	705.200.000,00	583.900.000,00	0,00	0,00	8.628.648.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	4.869.024.000,00	743.705.000,00	1.220.898.000,00	0,00	261.723.000,00	705.200.000,00	0,00	0,00	0,00	7.790.550.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	5.265.034.215,27	771.486.290,80	1.637.321.525,99	0,00	610.563.784,06	664.030.309,81	898.498.000,00	0,00	0,00	9.846.934.125,73
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	6.166.895.000	940.563.000	1.338.878.000	0,00	330.166.000	1.173.922.000	619.142.000	0,00	0,00	10.569.566.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	6.166.895.000	940.563.000	1.338.878.000	0,00	39.191.000	1.173.922.000	0,00	0,00	0,00	9.659.449.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	6.253.409.570,17	929.375.088,28	1.842.836.012,27	0,00	326.938.241,06	726.115.244,11	1.073.901.000,00	0,00	0,00	11.152.575.155,89

Tablo 9: Maliye Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	478.837.000	55.500.000	164.448.800	0	29.378.072.552	86.900.000	1.514.514.000	0	1.695.095.000	33.373.367.352
	Orta vadeli plana göre üst sınır	471.109.000	56.711.000	165.794.000	0	11.602.663.000	94.228.000	1.485.000	0	1.112.000.000	13.503.990.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	528.671.018,55	50.069.327,39	187.547.903,73	0	31.204.606.370,57	40.815.650,95	2.567.306.631,92	1.944.586.443,61	0	36.523.603.346,72
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	505.558.000	119.331.000	146.878.000	0	39.411.077.301	95.410.000	3.347.803.100	0	2.374.619.000	46.000.676.401
	Orta vadeli plana göre üst sınır	539.585.000	109.768.000	129.328.000	0	33.561.078.000	91.680.000	2.000.528.000	0	1.832.800.000	38.264.767.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	482.377.965,33	54.723.989,66	245.735.003,66	0	30.766.261.996,51	36.339.716,47	3.308.014.807	293.848.763,63	0	35.186.302.242,25
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşılmadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınır	554.549.000	73.276.000	194.549.000	0	37.814.549.204	85.379.000	1.178.920.000	0	1.765.000.000	41.666.222.204
	Kesin hesap bütçe giderleri	530.564.232,12	59.536.040,92	575.156.468,74	0	35.548.037.181,89	37.818.775,42	2.473.110.371	231.749.481,77	0	39.455.972.551,86
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	607.945.000	67.268.000	344.625.586	0	53.198.615.412	32.230.000	2.143.562.000	0	1.467.809.000	57.862.054.998
	Orta vadeli plana göre üst sınır	620.913.000	101.052.000	157.838.000	0	36.396.238.000	85.462.000	535.526.000	0	1.451.400.000	39.348.429.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	579.775.919,39	64.546.206,03	363.843.158,27	0	48.645.973.218,08	15.686.255,06	2.332.965.111	269.926.336,62	0	52.272.716.204,45
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	626.491.000	109.246.000	189.298.568	0	54.194.200.510	47.000.000	2.439.643.000	0	2.153.165.922	59.759.045.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	626.491.000	109.246.000	219.522.000	0	48.028.941.610	35.000.000	578.100.000	0	2.120.000.000	51.717.360.610
	Kesin hesap bütçe giderleri	Kesin hesaba ulaşılmadı									
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	699.366.000	118.567.000	345.063.000	0	66.013.988.400	60.164.000	3.111.415.000	0	1.773.899.500	72.122.462.900
	Orta vadeli plana göre üst sınır	699.366.000	118.567.000	350.463.000	0	57.981.514.900	165.164.000	1.002.500.000	0	1.783.899.500	62.101.474.400
	Kesin hesap bütçe giderleri	694.239.264,93	119.803.226,98	387.508.304,38	0	73.798.452.621,68	59.057.240,47	3.540.851.442	290.212.628,78	0	78.890.124.729,22
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	937.629.000	144.167.000	392.559.371	0	78.516.820.730	103.000.000	3.612.500.000	0	4.866.920.000	88.573.596.101
	Orta vadeli plana göre üst sınır	937.629.000	144.167.000	407.559.371	0	69.711.863.080	103.000.000	1.114.168.000	0	4.816.920.000	77.235.306.451
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.059.883.010,4	156.836.669,72	412.187.715,26	0	78.268.813.229,80	70.361.980,98	3.986.891.000	656.566.920,85	0	84.611.540.527,01
20	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.078.748.000	173.733.000	527.456.000	0	90.406.851.250	130.000.000	4.307.425.000	0	2.592.553.000	99.216.766.250

	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	1.078.748.000	173.733.000	527.456.635	0	79.674.478.450	130.000.000	1.180.692.000	0	2.542.553.000	85.307.661.085
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.054.655.690,43	168.355.330,92	486.135.633,20	0	90.303.801.118,99	64.169.275,14	4.798.133.056	40.812.337,69	0	96.916.062.442,37
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.192.211.000	192.226.000	562.015.400	0	102.672.653.500	122.100.000	4.265.088.000	0	3.593.223.000	112.599.516.900
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	1.192.211.000	192.226.000	570.015.400	0	90.570.895.500	122.100.000	903.030.000	0	3.493.223.000	97.043.700.900
2015	Kesin hesap bütçe giderleri	1.253.555.909,26	198.366.833	589.849.524,14	0	103.503.038.323,78	102.327.002,40	4.482.266.340	31.882.363,51	0	110.161.286.296,09
	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.348.686.000	214.742.000	638.603.000	0	116.802.365.500	162.000.000	4.514.984.000	0	3.572.633.000	127.254.013.500
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	1.348.686.000	214.742.000	638.603.000	0	103.339.717.500	162.000.000	957.212.000	0	3.572.633.000	110.233.593.500
2016	Kesin hesap bütçe giderleri	1.398.781.799,99	217.392.825,61	545.711.809,09	0	126.111.896.079,67	122.267.057,73	4.945.102.562	0	0	133.341.152.133,99
	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	1.581.512.000	255.366.000	645.052.000	0	143.429.882.000	184.044.000	5.038.790.000	0	4.971.728.000	156.106.374.000
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	1.581.512.000	255.366.000	645.052.000	0	125.276.527.000	184.044.000	1.022.301.000	0	5.030.728.000	133.995.530.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	1.528.356.624,93	241.166.918,27	672.166.918,27	0	144.046.752.424,72	364.059.372,26	5.385.264.521	0	0	152.238.015.362,54
Henüz yayınlanmadı											

Tablo 10: Milli Eğitim Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	10.801.817.500,00	1.394.295.000,00	1.462.090.000,00	0,00	1.564.165.000,00	1.238.498.000,00	107.280.000,00	0,00	0,00	16.568.145.500,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	10.474.970.000,00	1.356.713.000,00	1.365.022.000,00	0,00	339.603.000,00	1.287.883.000,00	13.858.000,00	0,00	0,00	14.838.049.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	11.567.449.961,46	1.457.315.006,34	1.858.931.551,05	0,00	1.575.565.457,24	1.116.299.017,19	101.488.291,93	0,00	0,00	17.677.049.285,20
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	13.488.829.000	3.165.296.000	1.198.203.000	0,00	1.907.706.000	1.489.500.000	106.100.000	0,00	0,00	21.355.634.000
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	12.276.984.000,00	2.784.223.000,00	813.982.000,00	0,00	478.630.000,00	1.487.861.000,00	18.758.000,00	0,00	0,00	17.860.438.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	13.672.471.894,84	1.691.743.701,87	2.571.078.147,92	0,00	1.929.348.369,58	1.341.768.737,17	82.641.000,00	0,00	0,00	21.289.051.806,38
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşılmadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	14.795.946.000,00	1.943.662.000,00	2.400.010.000,00	0,00	638.330.000,00	1.443.704.000,00	16.808.000,00	0,00	0,00	21.238.460.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	15.681.609.403,70	1.887.488.411,11	2.818.186.967,99	0,00	1.983.674.986,60	1.551.533.919,96	271.400.000,00			24.193.693.689,36
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	18.488.279.548,00	2.131.919.452,00	2.867.398.000,00	0,00	2.472.543.000,00	1.504.417.000,00	419.139.000,00	0,00	0,00	27.883.696.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	17.846.577.000,00	3.008.472.000,00	1.842.892.000,00	0,00	650.739.000,00	1.613.417.520,00	61.311.000,00	0,00	0,00	25.023.408.520,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	18.379.107.426,04	2.137.977.772,11	3.233.676.694,27	0,00	2.441.512.656,03	1.350.163.347,19	430.627.000,00	0,00	0,00	27.973.054.896,64
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	19.984.011.000,00	3.405.144.000,00	2.145.023.000,00	0,00	901.107.000,00	1.472.827.000,00	329.300.000,00	0,00	0,00	28.237.412.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	19.984.011.000,00	3.405.144.000,00	2.145.023.000,00	0,00	901.077.000,00	1.522.827.000,00	279.300.000,00	0,00	0,00	28.237.382.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	20.763.488.367,30	3.662.528.365,36	3.048.800.297,08	0,00	876.389.802,68	1.738.326.827,12	423.800.000,00	0,00	0,00	30.413.333.650,54
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	24.609.049.000,00	3.882.102.000,00	2.578.274.000,00	0,00	1.029.113.000,00	1.665.000.000,00	348.625.000,00	0,00	0,00	34.112.163.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	24.609.049.000,00	3.882.102.000,00	2.578.274.000,00	0,00	1.029.113.000,00	1.665.000.000,00	348.625.000,00	0,00	0,00	34.112.163.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	24.710.155.578,91	4.057.514.022,22	2.842.678.266,84	0,00	1.069.775.191,12	2.189.500.978,04	348.999.900,00	0,00	0,00	35.318.623.937,13
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	27.707.909.190,00	4.523.065.000,00	3.073.901.000,00	0,00	1.243.504.000,00	2.600.000.000,00	21.000.000,00	0,00	0,00	39.169.379.190,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	27.707.909.190,00	4.523.065.000,00	3.073.901.000,00	0,00	1.243.504.000,00	2.600.000.000,00	21.000.000,00	0,00	0,00	39.169.379.190,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	29.101.331.422,10	4.616.085.262,71	3.562.503.767,72	0,00	1.242.620.128,58	2.699.885.182,51	26.726.500,00	0,00	0,00	41.349.652.283,60
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	32.983.039.000,00	5.210.407.000,00	3.952.716.000,00	0,00	1.368.216.650,00	3.955.000.000,00	27.000.000,00	0,00	0,00	47.496.378.650,00
	Orta vadeli plana göre üst sınırlar	32.983.039.000,00	5.210.407.000,00	3.952.716.000,00	0,00	1.368.216.650,00	3.955.000.000,00	27.000.000,00	0,00	0,00	47.496.378.650,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	32.738.339.928,27	5.168.606.745,10	4.552.227.264,12	0,00	1.342.359.136,23	3.909.160.108,59	37.770.000,00	0,00	0,00	47.748.463.182,31
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	38.261.980.610,00	5.940.776.000,00	4.599.639.000,00	0,00	1.677.322.000,00	5.192.300.000,00	32.800.000,00	0,00	0,00	55.704.817.610,00

	Orta vadeli plana göre üst sınır	38.261.980.610,00	5.940.776.000,00	4.599.639.000,00	0,00	1.677.322.000,00	5.192.300.000,00	32.800.000,00	0,00	0,00	55.704.817.610,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	Kesin hesaba ulaşılmadı									
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	42.234.718.000,00	6.603.091.000,00	5.828.441.000,00	0,00	1.803.918.000,00	5.494.000.000,00	36.080.000,00	0,00	0,00	62.000.248.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	42.234.718.000,00	6.603.091.000,00	5.828.441.000,00	0,00	1.803.918.000,00	5.494.000.000,00	36.080.000,00	0,00	0,00	62.000.248.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	43.528.688.186,18	6.844.668.173,91	6.462.955.625,42	0,00	1.625.237.523,44	3.114.242.494,12	671.976.846,00	0,00	0,00	62.247.768.851,07
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	52.735.625.000	8.109.878.000	7.036.578.000	0,00	2.049.064.000	6.284.628.000	138.533.000	0,00	0,00	76.354.306.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	52.735.625.000	8.109.878.000	7.036.578.000	0,00	2.049.064.000	6.284.628.000	138.533.000	0,00	0,00	76.354.306.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	52.252.293.631,76	8.121.978.143,64	8.078.855.772,17	0,00	1.851.845.635,35	3.471.294.410,25	223.696.778,78	0,00	0,00	73.999.964.371,95

Tablo 11: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP'de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	55.360.000,00	8.890.000,00	10.329.000,00	0,00	124.529.000,00	656.447.000,00	143.000.000,00	0,00	0,00	998.555.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	52.226.000,00	8.824.000,00	10.107.000,00	0,00	19.307.000,00	611.156.000,00	0,00	0,00	0,00	701.620.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	51.245.215,56	7.727.141,03	9.132.765,09	0,00	18.441.050,80	383.412.826,55	11.000.000,00	0,00	0,00	480.958.999,03
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	59.735.000	10.466.000	9.272.000	0,00	66.885.000	614.350.000	60.900.000	0,00	0,00	821.608.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	62.383.000,00	17.583.000,00	9.203.000,00	0,00	131.378.000,00	692.552.000,00	150.865.000,00	0,00	0,00	1.063.964.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	54.374.926,86	8.148.857,23	10.194.057,87	0,00	28.659.105,24	560.824.890,57	0,00	0,00	0,00	662.201.837,77
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşılmadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınır	65.524.000,00	6.427.000,00	11.194.000,00	0,00	70.263.000,00	823.044.000,00	63.975.000,00	0,00	0,00	1.040.427.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	55.389.377,21	8.198.668,59	11.056.251,64	0,00	30.014.364,96	878.194.482,79	0,00	0,00	0,00	982.853.145,19
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	63.093.000,00	9.214.000,00	13.015.000,00	0,00	71.186.000,00	934.128.740,00	65.000.000,00	0,00	0,00	1.155.636.740,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	72.043.000,00	15.030.000,00	10.715.000,00	0,00	75.321.000,00	848.896.000,00	68.415.000,00	0,00	0,00	1.090.420.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	53.700.485,55	9.086.865,49	11.459.284,76	0,00	32.224.058,48	874.319.886,90	8.456.175,00	0,00	0,00	989.245.756,12
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	60.239.000,00	11.563.000,00	10.644.000,00	0,00	74.306.000,00	1.568.150.000,00	68.000.000,00	0,00	0,00	1.792.902.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	60.239.000,00	11.563.000,00	10.644.000,00	0,00	74.306.000,00	1.068.200.000,00	68.000.000,00	0,00	0,00	1.292.952.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	55.904.066,93	11.802.124,20	23.767.278,10	0,00	34.893.103,82	1.379.862.087,58	0,00	0,00	0,00	1.505.528.661,63
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	63.788.000,00	12.947.000,00	19.761.000,00	0,00	1.942.044.000,00	1.669.440.000,00	2.817.830.000,00	0,00	0,00	6.525.810.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	63.788.000,00	12.947.000,00	19.761.000,00	0,00	71.492.000,00	1.668.440.000,00	12.000.000,00	0,00	0,00	1.848.428.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	65.705.672,07	13.544.156,91	49.074.077,32	0,00	2.534.522.336,37	1.597.040.803,03	11.609.116.657,85	0,00	0,00	15.869.003.703,55
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	122.116.000,00	22.039.000,00	28.000.000,00	0,00	2.254.721.000,00	3.492.620.000,00	3.099.878.000,00	0,00	0,00	9.019.374.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	71.971.000,00	14.475.000,00	21.500.000,00	0,00	77.216.000,00	3.442.620.000,00	5.000.000,00	0,00	0,00	3.632.782.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	Kesin hesaba ulaşılmadı									
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	129.740.000,00	25.214.000,00	33.062.000,00	0,00	2.783.899.000,00	4.442.000.000,00	3.276.684.000,00	0,00	0,00	10.690.599.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	129.740.000,00	25.214.000,00	33.062.000,00	0,00	82.209.000,00	4.442.000.000,00	0,00	0,00	0,00	4.712.225.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	113.772.314,27	22.665.981,65	81.814.427,95	0,00	2.655.948.077,90	3.808.676.276,81	13.170.994.839,00	0,00	0,00	19.854.871.917,58

2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	130.194.000,00	26.192.000,00	34.054.000,00	0,00	2.694.201.000,00	4.707.680.000,00	5.421.092.000,00	0,00	0,00	13.013.413.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	130.194.000,00	26.192.000,00	34.054.000,00	0,00	28.428.000,00	4.707.680.000,00	1.956.179.000,00	0,00	0,00	6.882.727.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	120.794.549,75	24.444.722,61	82.315.733,28	0,00	2.105.341.774,26	1.923.855.756,78	15.178.092.000,00	0,00	0,00	19.434.844.636,68
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	131.279.000,00	26.606.000,00	40.013.000,00	0,00	2.558.771.000,00	4.989.900.000,00	6.108.945.000,00	0,00	0,00	13.855.514.000,00
	Orta vadeli plana göre üst sınır	131.279.000,00	26.606.000,00	40.013.000,00	0,00	30.412.000,00	4.989.900.000,00	2.441.000.000,00	0,00	0,00	7.659.210.000,00
	Kesin hesap bütçe giderleri	131.912.577,82	26.841.705,52	135.444.596,92	0,00	2.182.934.807,42	1.526.805.893,06	22.226.331.583,29	0,00	0,00	26.176.271.164,03
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	152.725.000	31.883.000	77.734.000	0,00	2.127.344.000	5.299.274.000	11.289.627.000	0,00	0,00	18.978.587.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	152.725.000	31.883.000	77.734.000	0,00	26.834.000	5.299.274.000	2.412.062.000	0,00	0,00	8.000.512.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	149.140.895,70	30.200.190,41	102.140.177,72	0,00	2.442.590.462,60	3.432.327.326,68	20.158.541.075,72	0,00	0,00	26.314.940.128,53

Tablo 12: Genel Bütçeli Kamu İdarelerinin toplamı için bütçe kanun tasarısı ve OVMP’de öngörülen ödenek tavanları ile kesin hesapta yer alan bütçe giderleri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		PERSONEL GİDERLERİ	SOS. GÜV. DEV. PRİMİ GİD.	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	FAİZ GİDERLERİ	CARİ TRANSFER	SERMAYE GİDERİ	SERMAYE TRANSFERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEK	TOPLAM
2006	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	32.265.371.500	4.484.645.000	15.194.682.300	46.260.000.000	53.969.444.252	9.639.582.000	3.365.262.000	3.282.700.000	1.695.095.000	170.156.782.052
	Orta vadeli plana göre üst sınır	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
	Kesin hesap bütçe giderleri	34.038.276.778,23	4.584.707.369,04	16.973.069.917,40	45.962.708.378,57	54.522.033.427,98	10.045.444.540,30	4.236.197.366,36	4.721.682.751,04	0	175.084.120.528,92
2007	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	38.944.094.000	9.057.848.000	13.199.004.000	52.946.000.000	67.039.913.301	9.365.767.000	5.420.821.100	2.554.000.000	2.374.619.000	200.902.066.401
	Orta vadeli plana göre üst sınır	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
	Kesin hesap bütçe giderleri	38.890.461.503,16	5.187.829.150,90	19.747.371.912,14	48.752.883.204,14	69.171.839.005,26	10.683.038.388,52	5.018.987.960,25	2.754.038.289,63	0	200.206.449.414
2008	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	Başlangıç ödeneklerine ulaşılmadı									
	Orta vadeli plana göre üst sınır	42.717.927.000	5.562.010.000	16.193.074.000	59.300.000.000	71.903.732.203,50	9.681.933.000	2.083.079.000	3.012.615.000	1.765.000.000	212.219.370.203,50
	Kesin hesap bütçe giderleri	43.608.903.371,37	5.721.215.378,32	21.561.350.272,74	50.561.299.858,20	76.126.955.287,07	15.823.897.831,63	5.108.506.564,12	3.443.432.604,69	0	222.055.561.266,14
2009	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	50.910.896.848	6.449.472.452	23.062.286.336	57.500.000.000	96.610.519.112	13.226.540.740	5.257.603.000	3.257.016.000	1.467.809.000	257.742.143.488

	Orta vadeli plana göre üst sınır	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
	Kesin hesap bütçe giderleri	49.841.067.256,54	6.422.308.388,16	26.620.261.445,44	53.200.890.879,44	99.289.842.953,06	16.910.526.641,27	5.967.331.863,40	4.345.285.124,68	0	262.597.514.551,99
2010	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	53.778.275.400	9.880.377.000	22.364.667.488	56.750.000.000	110.380.835.300	15.133.436.000	6.185.558.000	5.281.090.000	2.153.165.922	281.907.405.110
	Orta vadeli plana göre üst sınır	53.765.739.000	9.881.469.000	22.367.338.000	56.750.000.000	100.620.059.900	15.135.093.000	2.357.093.000	5.280.968.000	2.120.000.000	268.277.759.900
	Kesin hesap bütçe giderleri	55.406.272.906,96	9.806.164.343,07	25.747.108.487,93	48.298.762.439,19	109.641.705.345,87	22.373.180.585,50	9.613.737.529,60	7.304.631.893,33	0	288.191.563.587,45
2011	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	63.664.097.900	11.209.907.000	25.635.710.930	47.500.000.000	127.733.603.000	14.279.673.000	10.322.392.000	4.529.395.000	1.773.899.500	306.648.678.330
	Orta vadeli plana göre üst sınır	63.652.097.900	11.207.407.000	25.635.360.930	47.500.000.000	113.405.680.500	14.276.523.000	3.174.086.000	4.529.395.000	1.783.899.500	285.164.449.830
	Kesin hesap bütçe giderleri	64.058.400.104,01	11.289.721.670,04	26.969.172.202,89	42.231.557.833,01	122.842.358.653,64	14.658.379.366,50	21.160.683.117,59	3.829.068.740,48	0	307.039.341.688,16
2012	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	70.808.782.900	12.388.846.500	23.520.612.871	50.250.000.000	145.686.795.650	11.919.311.000	18.751.012.000	6.320.578.000	4.866.920.000	344.512.858.921
	Orta vadeli plana göre üst sınır	71.787.205.900	12.569.725.500	23.716.218.871	50.250.000.000	127.805.250.000	18.425.311.000	3.295.089.000	6.320.578.000	4.816.920.000	318.986.298.271
	Kesin hesap bütçe giderleri	74.775.842.822,72	12.750.105.780,97	25.876.122.742,50	48.416.047.633,69	145.690.273.629,66	10.665.307.926,81	28.156.914.218,44	7.311.331.755,44	0	353.641.946.589,96
2013	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	84.102.396.700	14.555.353.000	27.116.185.000	53.000.000.000	169.808.609.650	15.890.622.000	21.152.202.000	8.487.083.000	2.592.553.000	396.705.004.350
	Orta vadeli plana göre üst sınır	84.102.396.700	14.555.353.000	27.108.195.634	53.000.000.000	148.152.167.200	15.890.622.000	4.021.006.000	8.487.083.000	2.542.553.000	357.859.376.534
	Kesin hesap bütçe giderleri	83.363.846.725,03	14.120.615.123,50	28.643.587.637,65	49.986.050.012,21	166.728.938.544,91	16.897.248.033,95	30.875.324.565,54	6.659.521.185,70	0	397.275.131.828,49
2014	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	95.502.380.810	16.370.643.190	30.974.809.000	52.000.000.000	183.544.901.000	17.991.700.000	23.568.303.000	4.850.533.000	3.593.223.000	428.396.493.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	95.502.380.810	16.370.643.190	30.974.809.000	52.000.000.000	159.911.693.000	17.991.700.000	5.253.302.000	4.850.533.000	3.493.223.000	386.348.284.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	95.742.036.868,91	16.430.018.057,73	32.187.116.953,55	49.913.317.251,94	181.799.283.729,22	16.800.572.926,08	34.056.839.071,46	7.336.354.221,27	0	434.265.539.080,16
2015	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	103.582.115.000	17.655.315.000	34.085.369.000	54.000.000.000	198.530.426.000	20.525.176.000	25.297.486.000	6.914.879.000	3.572.633.000	464.163.399.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	103.582.115.000	17.655.315.000	34.085.369.000	54.000.000.000	172.473.184.000	20.525.176.000	5.440.283.000	6.914.879.000	3.572.633.000	418.248.954.000
	Kesin hesap bütçe giderleri	107.802.290.022,58	18.248.492.594,81	36.489.453.535,45	53.004.238.669,02	206.192.687.357,95	18.668.076.207,62	44.108.473.845,22	7.350.742.536,84	0	491.864.454.769,49
2016	Bütçe tasarı kanuna göre başlangıç ödenekleri	127.371.474.600	21.608.139.400	39.422.029.000	56.000.000.000	246.102.586.000	24.308.650.000	33.088.939.000	7.908.763.000	4.971.728.000	560.782.309.000
	Orta vadeli plana göre üst sınır	127.251.474.600	21.608.139.400	39.661.029.000	56.000.000.000	212.230.927.000	24.308.650.000	5.863.491.000	7.908.763.000	5.030.728.000	499.863.202.000

Kesin hesap bütçe giderleri	128.604.530.431,90	21.445.794.620,57	43.049.134.854,75	50.246.536.820,76	253.115.934.220,13	22.446.204.848,66	43.324.850.549,51	6.883.648.625,64	0	569.116.634.971,73
-----------------------------	--------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--------------------	-------------------	-------------------	------------------	---	--------------------

Tablo 13: Seçili 6 kurum ve Genel Bütçeli İdareler Toplam Bütçesinde mal ve hizmet alımları, cari transferler, sermaye giderleri ve toplam harcamalarının bütçe kanun tasarısı ve OVMP'deki tutarları

(Kaynak: Bümko verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		TBMM		Yargıtay		Adalet Bakanlığı		Maliye Bakanlığı		Millî Eğitim Bakanlığı		Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı		Genel Bütçeli İdareler	
		Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP	Bütçe Kanunu	OVMP
2006	Mal ve hizmet alımları	58.162.300	55.189.000	6.138.000	6.016.000	314.148.000	309.370.000	164.448.800	165.794.000	1.462.090.000	1.365.022.000	10.329.000	10.107.000	15.194.682.300	14.192.587.000
	Cari transferler	47.760.700	46.700.700	135.000	141.000	46.449.000	2.002.000	29.378.072.552	11.602.663.000	1.564.165.000	339.603.000	124.529.000	19.307.000	53.969.444.252	33.953.719.000
	Sermaye giderleri	58.535.000	20.000.000	1.350.000	1.095.000	39.657.000	28.637.000	86.900.000	94.228.000	1.238.498.000	1.287.883.000	656.447.000	611.156.000	9.639.582.000	9.069.042.000
	Toplam	340.866.000	299.859.000	32.499.000	31.490.000	1.771.982.000	1.380.204.000	33.373.367.352	13.503.990.000	16.568.145.500	14.838.049.000	998.555.000	701.620.000	170.156.782.052	146.411.153.000
2007	Mal ve hizmet alımları	40.260.000	39.754.000	4.879.000	4.503.000	356.743.000	245.190.000	146.878.000	129.328.000	1.198.203.000	813.982.000	9.272.000	9.203.000	13.199.004.000	12.040.680.000
	Cari transferler	39.819.000	50.388.000	142.000	142.000	150.539.000	106.313.000	39.411.077.301	33.561.078.000	1.907.706.000	47.863.000	66.885.000	131.378.000	67.039.913.301	58.348.951.000
	Sermaye giderleri	38.366.000	61.754.000	2.163.000	1.424.000	172.252.000	41.838.000	95.410.000	91.680.000	1.489.500.000	1.487.861.000	614.350.000	692.552.000	9.365.767.000	10.475.713.000
	Toplam	361.725.000	361.534.000	46.691.000	36.412.000	2.824.007.000	1.799.565.000	46.000.676.601	38.264.767.000	21.355.634.000	17.860.438.000	821.608.000	1.063.964.000	200.902.066.401	177.567.197.000
2009	Mal ve hizmet alımları	72.924.000	59.804.000	7.937.000	5.331.000	522.266.000	395.518.000	344.625.586	157.838.000	2.867.398.000	1.842.892.000	13.015.000	10.715.000	23.062.286.336	16.199.782.000
	Cari transferler	56.404.000	58.344.000	260.000	160.000	240.232.000	124.913.000	53.198.615.412	36.396.238.000	2.472.543.000	650.739.000	71.286.000	75.321.000	96.610.519.112	91.811.538.000
	Sermaye giderleri	56.695.000	58.861.000	5.000.000	2.648.000	253.563.000	164.089.000	32.230.000	85.462.000	1.504.417.000	1.613.417.520	934.128.740	848.896.000	13.226.540.740	12.422.102.988

	Toplam	441.482.000	445.162.000	56.175.000	53.597.000	3.495.696.000	2.872.730.000	57.862.054.998	39.348.429.000	27.883.696.000	25.023.408.520	1.155.636.740	1.090.420.000	257.742.143.488	242.968.587.988
2010	Mal ve hizmet alımları	73.900.000	54.699.000	5.902.000	5.467.000	479.650.000	479.650.000	189.298.568	219.522.000	2.145.023.000	2.145.023.000	10.644.000	10.644.000	22.364.667.488	22.367.338.000
	Cari transferler	53.615.000	58.214.000	459.000	459.000	101.880.000	46.740.000	54.194.200.510	48.028.941.610	901.107.000	901.077.000	74.306.000	74.306.000	110.380.835.300	100.620.059.900
	Sermaye giderleri	55.314.000	75.000.000	14.665.000	150.000.000	284.050.000	284.050.000	47.000.000	35.000.000	1.472.827.000	1.522.827.000	1.568.150.000	1.068.200.000	15.133.436.000	15.135.093.000
	Toplam	468.733.000	463.663.000	68.346.000	68.246.000	3.783.866.000	3.374.726.000	59.759.045.000	51.717.360.610	28.237.412.000	28.237.382.000	1.792.902.000	1.292.952.000	281.907.405.110	268.277.759.900
2011	Mal ve hizmet alımları	68.536.000	68.536.000	7.074.000	6.724.000	663.791.500	663.791.500	345.063.000	350.463.000	2.578.274.000	2.578.274.000	19.761.000	19.761.000	25.635.710.930	25.635.360.930
	Cari transferler	60.221.000	60.221.000	460.000	460.000	285.291.000	206.205.000	66.013.988.400	57.981.514.900	1.029.113.000	1.029.113.000	1.942.044.000	71.492.000	127.733.603.000	113.405.680.500
	Sermaye giderleri	59.273.000	59.273.000	14.000.000	14.350.000	172.700.000	172.700.000	60.164.000	165.164.000	1.665.000.000	1.665.000.000	1.669.440.000	1.668.440.000	14.279.673.000	14.276.523.000
	Toplam	512.935.000	512.935.000	76.418.000	76.418.000	4.887.725.500	4.303.639.500	72.122.462.900	62.101.474.400	34.112.163.000	34.112.163.000	6.525.810.000	1.848.428.000	306.648.678.330	285.164.449.830
2012	Mal ve hizmet alımları	77.510.000	77.510.000	13.500.000	13.500.000	770.675.000	770.675.000	392.559.371	407.559.371	3.073.901.000	3.073.901.000	28.000.000	21.500.000	23.520.612.871	23.716.218.871
	Cari transferler	68.598.000	68.598.000	787.000	787.000	132.035.000	21.188.000	78.516.820.730	69.711.863.080	1.243.504.000	1.243.504.000	2.254.721.000	77.216.000	145.686.795.650	127.805.250.000
	Sermaye giderleri	134.674.000	134.674.000	16.750.000	16.750.000	212.687.000	212.687.000	103.000.000	103.000.000	2.600.000.000	2.600.000.000	3.492.620.000	3.442.620.000	11.919.311.000	18.425.311.000
	Toplam	651.252.000	649.029.000	103.130.000	103.130.000	5.277.312.000	4.663.215.000	88.573.596.101	77.235.306.451	39.169.379.190	39.169.379.190	9.019.374.000	3.632.782.000	344.512.858.921	318.986.298.271
2013	Mal ve hizmet alımları	107.700.000	107.700.000	25.226.000	25.226.000	953.246.000	953.246.000	527.456.000	527.456.635	3.952.716.000	3.952.716.000	33.062.000	33.062.000	27.116.185.000	27.108.195.634
	Cari transferler	77.601.000	77.601.000	1.595.000	1.595.000	287.007.000	90.460.000	90.406.851.250	79.674.478.450	1.368.216.650	1.368.216.650	2.783.899.000	82.209.000	169.808.609.650	148.152.167.200
	Sermaye giderleri	146.884.000	146.884.000	17.400.000	17.400.000	570.650.000	570.650.000	130.000.000	130.000.000	3.955.000.000	3.955.000.000	4.442.000.000	4.442.000.000	15.890.622.000	15.890.622.000
	Toplam	773.260.000	773.060.000	143.286.000	143.286.000	6.835.383.000	6.120.336.000	99.216.766.250	85.307.661.085	47.496.378.650	47.496.378.650	10.690.599.000	4.712.225.000	396.705.004.350	357.859.376.534
2014	Mal ve hizmet alımları	101.394.000	101.394.000	25.983.000	25.983.000	986.129.000	986.129.000	562.015.400	570.015.400	4.599.639.000	4.599.639.000	34.054.000	34.054.000	30.974.809.000	30.974.809.000
	Cari transferler	91.658.000	78.715.000	1.368.000	1.368.000	909.674.000	710.726.000	102.672.653.500	90.570.895.500	1.677.322.000	1.677.322.000	2.694.201.000	28.428.000	183.544.901.000	159.911.693.000
	Sermaye giderleri	93.603.000	93.603.000	18.500.000	18.500.000	664.920.000	664.920.000	122.100.000	122.100.000	5.192.300.000	5.192.300.000	4.707.680.000	4.707.680.000	17.991.700.000	17.991.700.000
	Toplam	774.393.000	760.950.000	152.584.000	152.584.000	8.239.490.000	7.491.842.000	112.599.516.900	97.043.700.900	55.704.817.610	55.704.817.610	13.013.413.000	6.882.727.000	428.396.493.000	386.348.284.000
2015	Mal ve hizmet alımları	117.725.000	117.725.000	30.078.000	30.078.000	1.220.898.000	1.220.898.000	638.603.000	638.603.000	5.828.441.000	5.828.441.000	40.013.000	40.013.000	34.085.369.000	34.085.369.000
	Cari transferler	93.334.000	79.066.000	1.459.000	1.459.000	505.921.000	261.723.000	116.802.365.500	103.339.717.500	1.803.918.000	1.803.918.000	2.558.771.000	30.412.000	198.530.426.000	172.473.184.000

	Sermaye giderleri	31.644.000	31.644.000	18.550.000	18.550.000	705.200.000	705.200.000	162.000.000	162.000.000	5.494.000.000	5.494.000.000	4.989.900.000	4.989.900.000	20.525.176.000	20.525.176.000
	Toplam	763.216.000	748.048.000	162.967.000	162.967.000	8.628.648.000	7.790.550.000	127.254.013.500	110.233.593.500	62.000.248.000	62.000.248.000	13.855.514.000	7.659.210.000	464.163.399.000	418.248.954.000
2016	Mal ve hizmet alımları	133.041.000	133.041.000	37.124.000	37.124.000	1.338.878.000	1.338.878.000	645.052.000	645.052.000	7.036.578.000	7.036.578.000	77.734.000	77.734.000	39.422.029.000	39.661.029.000
	Cari transferler	109.640.000	92.122.000	1.549.000	1.549.000	330.166.000	39.191.000	143.429.882.000	125.276.527.000	2.049.064.000	2.049.064.000	2.127.344.000	26.834.000	246.102.586.000	212.230.927.000
	Sermaye giderleri	45.575.000	45.575.000	20.516.000	20.516.000	1.173.922.000	1.173.922.000	184.044.000	184.044.000	6.284.628.000	6.284.628.000	5.299.274.000	5.299.274.000	24.308.650.000	24.308.650.000
	Toplam	840.029.000	820.961.000	215.152.000	215.152.000	10.569.566.000	9.659.449.000	156.106.374.000	133.995.530.000	76.354.306.000	76.354.306.000	18.978.587.000	8.000.512.000	560.782.309.000	499.863.202.000

Tablo 14: TBMM hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	1.102.186,96	2.432.607,97	3.652.682,80	133.264,87	566.065,43	718.770,31	918.486,24	1.641.097,78	2.673.040,70
	Yıl içinde giren	1.330.586,21	1.228.708,89	1.624.432,75	2.779.756,40	2.943.150	2.511.903,64	3.512.095,52	4.035.016,86	4.551.952,82
	Yıl içinde çıkan	165,20	8.634,06	20.922,29	2.346.955,84	2.790.445,12	2.312.187,67	2.789.483,97	3.003.073,90	4.013.993,21
	Sonraki yıla devreden	2.432.607,97	3.652.682,80	5.256.193,26	566.065,43	718.770,31	918.486,28	1.641.097,79	2.673.040,74	3.211.000,31
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	307.581,94	675.618,08	1.202.599,24	0,00	0,00	0,00	53,98	396,48	5,9
	Yıl içinde giren	368.036,14	526.981,16	469.105,97	349.308,63	218.479,55	488.160,44	46.324,82	303.444,81	316.530,55
	Yıl içinde çıkan	0,00	0,00	2.230,71	349.308,63	218.479,55	488.106,46	45.982,31	303.835,39	287.584,11
	Sonraki yıla devreden	675.618,08	1.202.599,24	1.669.474,50	0,00	0,00	53,98	396,49	5,90	28.952,34
Yakıt	Önceki yıldan devreden	562.223,16	713.772,73	811.865,76	2.482,72	1.131,90	623,88	4.605,94	1.489,33	1.805,03
	Yıl içinde giren	151.549,57	101.192,65	25.430,50	15.936,69	43.260	281.863,21	233.844,93	624.738,46	329.666,26
	Yıl içinde çıkan	0,00	2.099,62	0,00	17.287,51	43.768,00	277.881,15	236.961,54	624.422,75	320.178,70
	Sonraki yıla devreden	713.772,73	812.865,76	837.296,26	1.131,90	623,88	4.605,94	1.489,33	1.805,04	11.292,59
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	501.536,38	1.220.950,40	1.220.950,40	9.005,99	351.053,64	440.396,65	845.038,22	937.321,54	1.174.942,22
	Yıl içinde giren	744.201,35	599.477,41	938.338,88	1.813.972,47	1.253.345,08	1.920.855,78	1.335.781,03	1.433.272,68	1.205.343,50
	Yıl içinde çıkan	24.757,33	0,00	0	1.471.924,82	1.164.002,05	1.516.214,21	1.243.497,71	1.195.652,00	1.572.537,11
	Sonraki yıla devreden	1.220.980,40	1.820.427,81	2.159.289,28	351.053,64	440.396,67	845.038,22	937.321,54	1.174.942,22	807.748,61
Giyecek	Önceki yıldan devreden	353.713,68	907.147,85	1.309.686,81	3.755.918,45	3.899.169,31	3.916.830,86	3.706.748,02	3.823.180,30	3.655.226,49
	Yıl içinde giren	561.530,93	402.538,96	869.035,28	2.503.559,39	1.611.459,48	1.463.614,06	1.466.778,59	5.152.157,13	4.503.540,51
	Yıl içinde çıkan	8.096,76	0,00	18.544,31	2.360.308,53	1.593.797,92	1.673.696,91	1.350.346,31	5.320.110,94	4.181.406,71
	Sonraki yıla devreden	907.147,85	1.309.686,81	2.160.177,78	3.899.169,31	3.916.830,87	3.706.748,01	3.823.180,30	3.655.226,49	3.977.360,29
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	1.061.114,17	3.204.270,39	6.247.039,45	379.698,61	355.282,56	796.553,90	1.820.893,19	1.176.882,05	1.546.951,03
	Yıl içinde giren	2.227.819,01	3.054.839,87	2.697.836,04	4.442.256,95	4.992.767,26	4.581.729,97	3.846.715,96	5.021.285,69	5.941.045,37
	Yıl içinde çıkan	84.662,79	12.070,81	92.522,35	4.466.673	4.551.495,92	3.557.390,68	4.490.727,08	4.651.216,71	5.677.464,97
	Sonraki yıla devreden	3.204.270,39	6.247.039,45	8.852.353,14	355.282,56	796.553,90	1.820.893,19	1.176.882,07	1.546.951,03	1.810.531,43
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	149.327,73	795.738,84	1.272.007,31	123.998,28	131.977,75	135.568,33	1.721.167,91	469.046,93	398.121,82

	Yıl içinde giren	646.411,11	476.268,47	520.058,12	1.058.063,80	800.257,26	2.240.958,15	1.081.845,99	1.583.181,56	1.462.174,95
	Yıl içinde çıkan	0,00	0,00	0,00	1.050.084,33	796.666,68	655.358,57	2.333.966,99	1.654.106,67	1.038.280,64
	Sonraki yıla devreden	795.738,84	1.272.007,31	1.792.065,43	131.977,75	135.568,33	1.721.167,91	469.046,91	398.121,82	822.016,13
Toplam	Önceki yıldan devreden	4.339.729,77	10.625.388,40	17.716.746,88	4.420.363,08	5.317.187,12	6.024.283,40	9.041.609,49	8.080.288,25	9.475.910,72
	Yıl içinde giren	6.403.371,66	7.118.466,97	8.579.790,86	14.118.136,06	13.620.181,50	14.913.407,72	13.245.500,97	19.808.782,21	22.469.471,39
	Yıl içinde çıkan	117.713,03	27.108,49	140.929,33	13.221.312,02	12.879.986,64	11.896.081,63	14.206.822,21	18.413.159,74	21.231.690,96
	Sonraki yıla devreden	10.625.388,40	17.716.746,88	26.155.608,41	5.317.187,12	6.057.381,98	9.041.609,49	8.080.288,25	9.475.910,72	10.713.691,15

Tablo 15: Yargıtay Başkanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	60.878,72	106.062,92	103.281,45	102.981,07	216.893,16	0,00	215.217,64	324.859,70	597.355,75
	Yıl içinde giren	434.401,18	521.680,65	595.307,38	1.147.215,17	1.395.822,79	1.044.741,09	1.849.222,16	3.257.097,78	1.912.247,66
	Yıl içinde çıkan	389.216,98	524.462,12	592.848,91	1.033.303,08	1.354.597,48	829.523,45	1.739.580,10	2.984.601,73	2.304.974,02
	Sonraki yıla devreden	106.062,92	103.281,45	105.739,92	216.893,16	258.118,47	215.217,64	324.859,70	597.355,75	204.629,39
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	482,11	482,11	482,11	45,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Yıl içinde giren	42.831,91	38.604,47	43.179,58	23.890,78	37.663,18	15.904,61	35.878,38	30.895,32	32.261,47
	Yıl içinde çıkan	42.831,91	38.604,47	43.615,91	23.936,57	37.663,18	15.904,61	35.878,38	30.895,32	32.261,47
	Sonraki yıla devreden	482,11	482,11	45,78	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Yakıt	Önceki yıldan devreden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Yıl içinde giren	79,06	0,00	110,92	0,00	0,00	123,90	743,40	0,00	0,00
	Yıl içinde çıkan	79,06	0,00	110,92	0,00	0,00	123,90	743,40	0,00	440,14
	Sonraki yıla devreden	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-440,14
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	2.793,78	459,12	681,19	558,04	2.661,64	0	226,56	440,14	984,12
	Yıl içinde giren	10.993,07	8.043,48	12.059,31	28.693,09	35.606,64	10.879,59	26.727,85	15.281,51	34.355,45
	Yıl içinde çıkan	13.327,73	7.821,41	12.182,46	26.589,49	37.052,59	10.653,03	26.514,27	14.737,53	34.999,73
	Sonraki yıla devreden	459,12	681,19	558,04	2.661,64	1.215,69	226,56	440,14	984,12	339,84
Giyecek	Önceki yıldan devreden	1.139,12	398,62	398,62	552,23	3.180,24	0,00	0,00	10.108,80	0
	Yıl içinde giren	100.033,50	72.529,23	58.894,06	231.686,24	220.604,15	83.588,59	237.990,26	159.297,32	219.742,82
	Yıl içinde çıkan	100.774,00	72.538,23	58.731,45	229.235,19	223.701,79	83.588,59	227.881,46	169.406,12	219.742,82
	Sonraki yıla devreden	398,62	389,62	561,23	3.003,28	82,60	0,00	10.108,80	0,00	0,00
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	16.402,29	13.098,11	12.733,92	13.260,91	13.118,09	0	0	752,25	4.557,28
	Yıl içinde giren	60.789,62	33.386,85	49.801,96	127.470,55	253.142,31	136.721,07	191.172,58	273.466,35	404.087,92
	Yıl içinde çıkan	64.093,80	33.751,04	49.106,23	127.613,37	262.933,28	136.721,07	190.420,33	269.661,32	400.843,03
	Sonraki yıla devreden	13.098,11	12.733,92	13.429,65	13.118,09	3.327,12	0,00	752,25	4.557,28	7.802,17
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	827,4	844,89	1.674,18	1.030,30	1.066,83	0	2.043,76	572,3	1.855,07
	Yıl içinde giren	18.954,55	27.424,02	10.721,93	26.376,91	78.556,28	189.956,03	54.170,05	59.711,05	50.328,56
	Yıl içinde çıkan	18.937,06	26.594,73	11.295,01	26.340,39	78.332,19	187.912,27	55.641,51	58.428,28	50.587,76
	Sonraki yıla devreden	844,89	1.674,18	1.101,10	1.066,82	1.290,92	2.043,76	572,30	1.855,07	1.595,87
Toplam	Önceki yıldan devreden	82.780,28	121.529,11	119.415,61	121.155,06	237.056,88	0,00	331.337,76	455.148,05	707.976,06
	Yıl içinde giren	854.660,59	733.878,37	833.324,07	1.893.584,66	2.313.423,41	1.871.686,23	3.035.962,30	4.508.626,98	3.175.497,07

	Yıl içinde çıkan	815.911,76	735.991,87	831.090,84	1.776.047,27	2.286.241,95	1.540.348,47	2.912.152,01	4.255.798,97	3.627.760,40
	Sonraki yıla devreden	121.529,11	119.415,61	121.648,84	238.692,45	264.238,34	331.337,76	455.148,05	707.976,06	255.712,73

Tablo 16: Adalet Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	6.107.680,92	25.496.431,29	12.275.905,77	14.388.569,83	14.552.963,97	25.970,51	17.327.192,27	21.253.527,79	28.692.915,49
	Yıl içinde giren	51.988.378,10	25.226.676,97	105.717.437,44	29.570.959,77	34.401.568,03	37.969.459,13	47.835.046,39	56.419.303,94	94.922.900,34
	Yıl içinde çıkan	32.599.627,73	38.447.202,49	103.604.773,38	29.406.565,63	32.885.962,42	20.668.237,37	43.908.710,87	48.979.916,24	69.616.736,65
	Sonraki yıla devreden	25.496.431,29	12.275.905,77	14.388.569,83	14.552.963,97	16.068.569,58	17.327.192,27	21.253.527,79	28.692.915,49	53.999.079,18
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	889.049,19	481.866,29	740.165,96	621.997,24	1.071.243,56	386,70	1.809.143,90	2.352.589,12	2.634.425,04
	Yıl içinde giren	1.124.718,63	1.226.288,68	1.570.528,70	2.074.825,91	2.826.179,51	2.975.106,12	3.579.393,85	4.213.463,68	5.763.726,10
	Yıl içinde çıkan	1.531.901,53	967.989,01	1.688.697,42	1.625.579,59	2.391.862,09	1.166.348,92	3.035.948,62	3.931.627,76	6.583.640,71
	Sonraki yıla devreden	481.866,29	740.165,96	621.997,24	1.071.243,56	1.505.560,98	1.809.143,90	2.352.589,13	2.634.425,04	1.814.510,43
Yakıt	Önceki yıldan devreden	4.032.289,59	11.312.650,31	10.285.158,88	10.888.450,10	14.189.346,85	32.076,90	15.003.526,57	18.137.623,55	14.601.897,14
	Yıl içinde giren	33.854.447,28	104.062.295,40	42.967.774,98	52.386.605,96	63.584.548,27	53.032.421,02	70.755.980,51	61.334.085,19	57.532.582,90
	Yıl içinde çıkan	26.574.086,56	105.089.786,80	42.364.483,76	49.085.709,21	58.307.797,90	38.060.971,39	67.621.883,45	64.869.811,60	52.604.624
	Sonraki yıla devreden	11.312.650,31	10.285.158,91	10.888.450,10	14.189.346,85	19.466.097,22	15.003.526,53	18.137.623,63	14.601.897,14	19.529.856,04
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	759.030,91	1.319.369,74	1.715.534,18	1.941.771,21	2.681.923,01	1.731,58	4.189.334,45	4.708.096,89	6.114.262,33
	Yıl içinde giren	1.943.354,40	2.915.612,65	3.264.143,78	4.482.799,44	6.496.336,12	7.883.298,93	8.275.574,45	12.106.001,70	15.939.987,72
	Yıl içinde çıkan	1.383.015,57	2.519.448,21	3.037.906,75	3.742.647,64	5.778.115,28	3.695.696,06	7.756.812,01	10.699.836,26	14.328.722,51
	Sonraki yıla devreden	1.319.369,74	1.715.534,18	1.941.771,21	2.681.923,01	3.400.143,85	4.189.334,45	4.708.096,89	6.114.262,33	7.725.527,54
Giyecek	Önceki yıldan devreden	1.878.020,68	3.683.319,32	2.483.848,06	2.314.887,32	2.905.888,32	1.661,20	7.564.786,24	6.417.879,40	10.465.564,94
	Yıl içinde giren	10.492.589,45	8.806.397,30	11.479.868,35	12.739.401,76	16.581.196,84	13.835.957,71	24.048.282,25	16.358.414,98	25.453.355,48
	Yıl içinde çıkan	8.687.290,81	10.005.868,56	11.648.829,09	12.148.400,76	10.901.990,44	6.272.832,69	25.194.689,52	12.310.729,44	23.224.278
	Sonraki yıla devreden	3.683.319,32	2.483.848,06	2.314.887,32	2.905.888,32	8.585.094,72	7.564.786,22	6.418.378,97	10.465.564,94	12.694.642,42
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	1.217.862,75	2.566.674,84	3.650.827,10	3.129.143,52	4.785.858,16	1.472,88	9.348.797,90	10.198.027,68	11.453.859,49
	Yıl içinde giren	3.496.121,25	5.376.349,02	7.725.858,43	11.048.620,17	16.146.915,66	22.164.295,22	20.325.664,43	22.780.355,57	36.640.228,66
	Yıl içinde çıkan	2.147.309,16	4.292.196,76	8.247.542,01	9.391.905,53	14.670.135,54	12.816.970,20	19.476.434,65	21.524.523,76	30.577.991,93
	Sonraki yıla devreden	2.566.674,84	3.650.827,10	3.129.143,52	4.785.858,16	6.262.638,28	9.348.797,90	10.198.027,68	11.453.859,49	17.516.096,22
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	778.989,53	3.747.097,20	1.175.795,07	1.435.211,37	2.481.226,18	1.593,11	4.926.515,21	7.613.017,89	8.981.540,77
	Yıl içinde giren	4.400.400,60	2.073.335,52	2.655.229,12	4.567.268,60	5.588.810,22	8.245.455,47	14.878.988,19	8.177.408,98	14.682.897,64
	Yıl içinde çıkan	1.432.292,93	4.644.637,65	2.395.812,82	3.521.253,79	4.474.393,88	3.320.533,37	12.192.485,51	6.808.886,10	12.559.216,29
	Sonraki yıla devreden	3.747.097,20	1.175.795,07	1.435.211,37	2.481.226,18	3.595.642,52	4.926.515,21	7.613.017,89	8.981.540,77	11.105.222,12
Toplam	Önceki yıldan devreden	23.984.491,07	71.639.134,24	54.126.940,84	58.833.330,99	71.139.992,42	188.220,56	95.038.073,55	114.025.243,47	129.438.800,67
	Yıl içinde giren	173.855.015,37	308.837.738,70	299.960.289,70	259.232.275,24	324.769.136,25	305.298.241,80	456.812.503,40	497.135.441,80	617.151.925,70
	Yıl içinde çıkan	126.200.372,20	326.349.932,10	295.253.899,55	246.925.613,81	305.638.077,19	210.447.888,70	434.546.789,30	481.721.884,60	551.030.799,60
	Sonraki yıla devreden	71.639.134,24	54.126.940,84	58.833.330,99	71.139.992,42	90.271.051,48	95.038.573,66	117.303.787,65	129.438.800,67	195.559.926,77

Tablo 17: Maliye Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	2.741.159,15	2.956.382,52	0,00	4.287.751,96	5.695.142,61	6.510.096,49	6.394.833,92	9.429.233,97	10.498.465,45
	Yıl içinde giren	6.826.231,03	8.491.319,50	0,00	10.881.383,58	13.943.136,03	13.626.184,35	16.477.633,97	17.354.276,97	19.269.431,93
	Yıl içinde çıkan	6.397.444,96	7.281.877,81	0,00	9.473.992,93	13.128.182,15	13.471.446,92	13.443.233,92	16.285.045,49	18.517.168
	Sonraki yıla devreden	3.169.945,22	4.165.824,21	0,00	5.695.142,61	6.510.096,49	6.664.833,92	9.429.233,97	10.498.465,45	11.250.729,38
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	26.461,74	590,07	0,00	7.883,41	2.249,40	370,34	2.093,86	1.409,54	6.449,23
	Yıl içinde giren	129.791,99	71.442,79	0,00	44.392,14	42.587,60	48.405,05	49.466,56	37.714,65	85.650,40
	Yıl içinde çıkan	150.184,42	60.310,30	0,00	50.026,15	44.466,66	46.681,53	50.150,88	32.674,96	82.530,41
	Sonraki yıla devreden	6.069,31	11.722,56	0,00	2.249,40	370,34	2.093,86	1.409,54	6.449,23	9.569,22
Yakıt	Önceki yıldan devreden	12.957.298,75	3.727.375,95	0,00	6.101.178,68	5.671.415,16	5.154.678,80	5.951.590,52	6.664.192,25	7.307.399,78
	Yıl içinde giren	14.608.673,62	15.418.597,79	0,00	17.842.079,49	21.226.303,91	19.510.905,20	23.586.733,69	18.182.466,73	17.168.544,20
	Yıl içinde çıkan	22.256.870,41	13.297.171,88	0,00	18.271.843,01	21.743.040,27	18.713.993,48	22.874.131,96	17.539.259,20	17.661.466,73
	Sonraki yıla devreden	5.309.101,96	5.848.801,86	0,00	5.671.415,16	5.154.678,80	5.951.590,52	6.664.192,25	7.307.399,78	6.814.477,25
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	181.229,21	163.240,70	0,00	168.504,98	186.141,48	217.499,21	245.216,62	534.341,13	530.908,74
	Yıl içinde giren	357.508,93	386.009,49	0,00	410.098,21	685.728,88	675.185,57	1.163.544,02	1.288.925,35	1.512.609,58
	Yıl içinde çıkan	354.678,89	381.614,36	0,00	392.461,71	654.371,15	647.468,16	874.419,51	1.292.357,74	1.494.652,50
	Sonraki yıla devreden	184.059,25	167.635,83	0,00	186.141,48	217.499,21	245.216,62	534.341,13	530.908,74	548.865,82
Giyecek	Önceki yıldan devreden	411.429,98	332.158,93	0,00	354.060,65	557.292,59	548.148,38	564.867,05	810.094,35	908.575,11
	Yıl içinde giren	576.654,01	648.352,10	0,00	519.375,57	656.338,96	213.096,95	580.301,88	582.419,38	505.575,19
	Yıl içinde çıkan	603.712,16	512.583,53	0,00	316.143,63	665.484,17	196.378,28	335.074,58	483.938,62	689.912,78
	Sonraki yıla devreden	384.371,83	467.927,50	0,00	557.292,59	548.147,38	564.867,05	810.094,35	908.575,11	724.237,52
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	209.751,74	203.590,64	0,00	175.737,24	206.657,97	398.010,22	600.320,67	727.690,15	652.901,97
	Yıl içinde giren	1.352.994,26	273.750,80	0,00	278.445,76	871.588,54	583.406,83	611.188,38	797.882,31	646.156,06
	Yıl içinde çıkan	1.328.888,03	263.707,91	0,00	247.525,03	680.236,51	381.096,38	483.818,90	872.670,49	755.105,73
	Sonraki yıla devreden	233.857,97	213.633,53	0,00	206.657,97	398.010,00	600.320,67	727.690,15	652.901,97	543.952,30
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	1.904.389,32	189.375,42	0,00	238.162,74	220.002,60	170.167,49	503.706,41	330.756,41	303.742,10
	Yıl içinde giren	307.831,75	261.142,33	0,00	206.986,08	287.656,12	860.660,83	497.032,20	416.392,15	368.187,54
	Yıl içinde çıkan	2.012.478,58	226.695,96	0,00	225.146,22	337.491,23	356.954,42	669.982,20	443.406,46	276.440,37
	Sonraki yıla devreden	199.742,49	223.821,79	0,00	220.002,60	170.167,49	673.873,90	330.756,41	303.742,10	395.489,27
Toplam	Önceki yıldan devreden	18.563.990,49	7.711.034,37	0,00	11.464.189,11	12.677.150,12	13.155.182,17	14.440.571,30	18.707.746,12	20.506.364,31
	Yıl içinde giren	24.519.669,67	25.906.892,39	0,00	30.532.992,57	38.164.579,16	35.675.610,26	43.323.005,98	39.139.720,07	39.974.772,25
	Yıl içinde çıkan	33.424.484,76	22.388.257,30	0,00	29.320.031,56	37.686.547,11	34.390.221,13	39.055.831,16	37.341.101,88	39.845.024,55
	Sonraki yıla devreden	9.659.175,40	11.229.669,46	0,00	12.677.150,12	13.155.182,17	14.440.571,30	18.707.746,12	20.506.364,31	20.636.112,01

Tablo 18: Milli Eğitim Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	22.550.764,48	53.187.068,31	24.623.893,94	56.029.375,03	0,00	20.072.863,81	55.593.226,38	95.216.883,91	107.346.820,34
	Yıl içinde giren	33.520.496,13	62.504.086,20	35.459.265,91	102.655.995,33	20.187.795,09	109.705.723,08	159.493.285,96	161.497.177,39	216.807.221,47
	Yıl içinde çıkan	4.146.134,05	65.198.864,39	4.008.374,64	85.677.036,37	159.807,54	74.266.466,82	119.858.228,30	149.411.147,48	182.932.191,01
	Sonraki yıla devreden	51.925.126,56	50.492.290,12	56.074.785,21	73.008.333,99	20.027.987,55	55.512.120,07	95.228.284,04	107.302.913,82	141.221.850,80
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	0,00	842.410.814,83	711.365.175,91	713.181.485,66	0,00	24.484.540,43	24.568.839,99	16.602.985,49	15.341.735,91
	Yıl içinde giren	0,00	394.047.910,89	2.340.777,41	9.536.157,00	24.459.151,22	355.843.882,26	10.883.289,13	12.599.475,24	18.912.591,87
	Yıl içinde çıkan	0,00	483.986.922,38	523.624,72	23.245.844,72	20.626,93	355.771.385,50	18.849.143,70	13.851.115,95	13.908.830,33
	Sonraki yıla devreden	0,00	752.471.803,34	713.182.328,60	699.471.797,94	24.438.524,29	24.557.037,19	16.602.985,42	15.351.344,78	20.345.497,45
Yakıt	Önceki yıldan devreden	0,00	259.942.281.285,43	193.667.994,20	1.251.027.453,18	0,00	131.621.053,03	713.122.134,46	315.343.080,14	316.243.750,88
	Yıl içinde giren	0,00	15.763.782.840,02	1.217.791.127,07	10.848.164.642,31	132.014.654,28	1.123.717.016,84	2.005.068.578,17	2.217.372.844,71	450.936.901,29
	Yıl içinde çıkan	0,00	274.565.335.068,78	150.944.325,90	11.051.368.962,16	605.467,16	542.214.736,13	2.402.798.843,14	2.216.589.716,36	432.875.145,13
	Sonraki yıla devreden	0,00	1.140.729.056,67	1.260.514.795,37	1.047.823.133,33	131.409.187,12	713.123.333,74	315.391.869,49	316.126.208,49	334.305.507,04
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	0,00	29.154.079,09	16.855.176,36	31.780.760,06	0,00	7.400.555,95	31.748.694,83	51.424.980,55	57.863.143,34
	Yıl içinde giren	0,00	43.896.871,17	17.413.175,51	64.544.574,68	7.493.093,72	66.625.699,00	91.471.581,01	126.737.786,76	103.976.388,43
	Yıl içinde çıkan	0,00	44.591.105,58	2.497.746,73	43.177.113,93	135.763,37	42.351.508,94	71.772.725,19	120.331.699,32	90.770.040,27
	Sonraki yıla devreden	0,00	28.459.844,68	31.770.605,14	53.148.220,81	7.357.330,35	31.674.746,01	51.447.550,65	57.831.067,99	71.069.491,50
Giyecek	Önceki yıldan devreden	0,00	127.001.514,78	56.222.851,54	73.655.342,56	0,00	11.911.012,28	27.656.669,26	42.333.071,75	51.470.666,16
	Yıl içinde giren	0,00	50.993.484,51	22.010.544,57	63.161.770,45	12.172.153,29	54.378.806,52	76.792.639,11	96.697.560,69	91.040.635,78
	Yıl içinde çıkan	0,00	52.907.968,30	1.799.841,13	50.922.118,47	293.771,30	38.816.479,67	62.224.309,07	87.483.207,29	76.609.845,05
	Sonraki yıla devreden	0,00	125.087.030,99	76.433.554,98	85.894.994,54	11.878.381,99	27.473.339,13	42.224.999,30	51.547.425,15	65.901.456,89
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	34.489.253,49	945.500.434,98	49.357.943,55	75.093.175,88	0,00	12.610.458,43	37.235.322,42	57.441.133,38	153.911.322,15
	Yıl içinde giren	903.115.127,66	77.940.618,40	27.198.270,56	158.493.165,38	12.638.364,59	83.225.351,58	100.858.465,08	281.215.179,43	763.994.253
	Yıl içinde çıkan	703.888,40	941.798.721,41	1.206.071,65	158.950.194,81	78.397,99	58.733.715,56	80.643.680,47	184.826.152,68	647.171.898,02
	Sonraki yıla devreden	936.900.492,75	81.642.331,97	75.350.142,46	74.636.146,45	12.559.966,60	37.102.094,45	57.450.107,03	153.830.160,13	270.733.677,13
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	44.290.367,06	65.557.145,83	32.923.285,50	41.468.473,17	0,00	7.930.345,35	14.920.666,58	19.268.629,16	21.855.583,08
	Yıl içinde giren	19.465.852,68	14.066.368,63	9.014.553,47	17.541.019,86	7.977.206,65	24.362.694,68	26.205.557,33	26.430.931,90	24.273.085,99
	Yıl içinde çıkan	134.734,84	17.496.806,09	168.747,03	22.728.935,11	18.049,10	17.392.859,87	21.856.554,83	23.847.944,41	22.337.253,91
	Sonraki yıla devreden	63.621.484,90	62.126.708,37	41.769.091,94	36.280.557,92	7.959.157,55	14.900.180,16	19.269.669,08	21.851.616,65	23.791.415,16
Toplam	Önceki yıldan devreden	1.813.973.606,55	262.268.324.520,12	1.215.824.068,34	2.520.510.769,51	0,00	253.050.659,05	1.039.545.911,42	1.073.247.203,14	1.443.949.928,55
	Yıl içinde giren	3.555.268.972,51	16.850.226.660,86	1.493.341.034,27	11.826.095.902,63	254.559.643,81	2.943.236.107,63	4.649.596.910,38	4.401.281.756,08	3.361.177.820,17
	Yıl içinde çıkan	451.145.253,85	276.584.262.937,60	175.043.380,83	11.890.300.292,16	1.951.179,71	2.157.294.150,54	4.615.805.599,75	4.028.862.762,48	3.211.094.665,77
	Sonraki yıla devreden	4.918.097.325,21	2.534.288.243,38	2.534.121.721,78	2.456.306.379,98	252.608.464,10	1.038.992.616,14	1.073.337.222,05	1.445.666.196,74	1.594.033.082,95

Tablo 19: Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	480.493,20	180.715,60	189.096,62	333.249,81		0,00	567.535,95	742.142,97	1.085.674,07
	Yıl içinde giren	278.928,24	209.231,99	402.496,77	360.919,95		1.135.297,61	1.789.267,47	1.825.869,35	1.639.539,98
	Yıl içinde çıkan	578.705,84	200.850,97	258.343,58	475.888,67		567.761,66	1.614.660,45	1.482.338,25	1.588.057,49
	Sonraki yıla devreden	180.715,60	189.096,62	333.249,81	218.281,09	0,00	567.535,95	742.142,97	1.085.674,07	1.137.156,56
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	3.262,88	1.837,92	1.393,74	10.049,21		0,00	0,00	0,00	0,00
	Yıl içinde giren	10,00	4.051,39	12.009,62	9.065,34		1.638,29	1.259,68	0,00	2.675,10
	Yıl içinde çıkan	1.434,96	4.495,57	3.354,14	10.051,89		1.638,29	1.259,68	0,00	2.169,11
	Sonraki yıla devreden	1.837,92	1.393,74	10.049,22	9.062,66	0,00	0,00	0,00	0,00	505,99
Yakıt	Önceki yıldan devreden	150.092,14	136.007,88	97.497,69	114.661,10		0,00	271.780,21	240.549,85	208.346,01
	Yıl içinde giren	410.890,89	162.316,51	181.359,91	124.496,49		562.602,00	280.244,67	348.771,12	360.403,36
	Yıl içinde çıkan	424.975,15	200.826,70	164.196,50	197.232,92		290.921,80	411.694,82	380.974,96	271.540,49
	Sonraki yıla devreden	136.007,88	97.497,69	114.661,10	41.924,67	0,00	271.680,20	140.330,06	208.346,01	297.208,88
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	14.124,49	10.162,15	24.570,02	47.499,50		0,00	90.926,60	84.103,36	109.359,35
	Yıl içinde giren	24.216,98	33.626,15	62.684,23	75.486,09		166.359,60	162.723,17	193.665,30	181.481
	Yıl içinde çıkan	28.179,32	19.218,28	39.754,75	90.180,21		75.433	169.546,41	168.409,31	179.940,02
	Sonraki yıla devreden	10.162,15	24.570,02	47.499,50	32.805,38	0,00	90.926,60	84.103,36	109.359,35	110.900,33
Giyecek	Önceki yıldan devreden	107.070,88	80.520,44	30.233,37	28.890,37		0,00	129.244,90	46.115,70	39.550,28
	Yıl içinde giren	287.548,02	251.044,64	159.593,33	360.940,19		437.099,65	268.189,40	223.033,26	216.093,34
	Yıl içinde çıkan	314.098,46	301.331,71	160.936,33	373.518,86		307.854,76	351.318,60	229.598,68	219.492,57
	Sonraki yıla devreden	80.520,44	30.233,37	28.890,37	16.311,70	0,00	129.244,89	46.115,70	39.550,28	36.151,05
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	173.068,15	3.980.892,55	234.110,19	214.703,56		0,00	181.246,63	107.780,14	105.469,99
	Yıl içinde giren	7.085.225,59	12.236.614,37	212.835,12	2.510.762,42		3.038.216,93	234.091,40	218.905,76	236.186,42
	Yıl içinde çıkan	3.277.401,19	15.983.396,73	232.241,75	2.522.714,43		2.856.970,30	307.557,89	221.215,91	254.260,24
	Sonraki yıla devreden	3.980.892,55	234.110,19	214.703,56	202.751,55	0,00	181.246,63	107.780,14	105.469,99	87.396,17
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	173.068,15	3.980.892,55	234.110,19	214.703,56		0,00	181.246,63	107.780,14	105.469,99
	Yıl içinde giren	142.080,59	309.043,70	246.841,46	324.529,06		0,00	179.732,62	138.991,91	138.519,64
	Yıl içinde çıkan	503.785,86	1.233.377,55	234.870,99	616.234,99		351.436,77	154.161,02	84.430,98	192.080,07
	Sonraki yıla devreden	336.822,75	1.295.579,79	157.183,39	668.722,13		171.704,15	194.901,73	84.903,25	157.958,35
Toplam	Önceki yıldan devreden	1.073.616,35	4.704.956,60	830.992,00	1.085.027,14		0,00	1.455.124,04	1.399.349,71	1.716.386,69
	Yıl içinde giren	8.641.065,18	14.171.178,34	1.344.014,84	4.068.623,41		5.808.326,19	16.341.061,74	6.068.154,61	2.955.545,73
	Yıl içinde çıkan	5.009.724,93	18.045.142,94	1.089.979,70	4.350.322,46		4.362.483,72	16.396.836,07	5.751.117,63	2.822.999,20
	Sonraki yıla devreden	4.704.956,60	830.992,00	1.085.027,14	803.328,09		1.445.842,47	1.399.349,71	1.716.386,69	1.848.933,22

Tablo 20: Genel Bütçeli Kamu İdareleri hesaplarında ilk madde ve malzemeler toplamının yıllar içindeki seyri

(Kaynak: Bümko ve Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri baz alınarak hazırlanmıştır.)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kırtasiye malzemeleri	Önceki yıldan devreden	130.202.124,16	161.608.860,22	195.227.334,09	201.681.081,45	173.341.813,25	123.191.187,11	193.101.447,12	266.824.211,22	342.093.224,29
	Yıl içinde giren	217.029.770,78	248.781.849,97	345.604.625,46	277.190.059,59	350.480.580,66	357.964.342,36	464.355.008,89	539.629.325,23	1.061.600.405,30
	Yıl içinde çıkan	185.623.034,72	215.163.376,10	339.058.418,74	303.304.141,48	400.631.206,80	288.054.082,35	390.632.244,79	464.360.312,16	997.837.981,69
	Sonraki yıla devreden	161.608.860,22	195.227.334,09	201.773.540,81	175.566.999,56	123.191.187,11	193.101.447,12	266.824.211,22	342.093.224,29	405.855.647,90
Tıbbi malzeme	Önceki yıldan devreden	778.044.666,53	595.318.554,42	876.753.073,56	815.293.599,61	955.394.713,69	1.224.678.078,96	632.916.791,91	731.768.439,54	933.138.086,97

	Yıl içinde giren	427.793.240,15	996.607.658,99	858.626.863,44	319.295.879,72	1.749.707.051,08	1.195.625.266,75	1.185.703.588,97	1.363.840.085,56	1.990.648.949,82
	Yıl içinde çıkan	610.519.352,26	715.173.139,85	920.086.337,39	179.096.285,97	1.480.423.685,81	1.787.386.553,80	1.086.851.941,34	1.162.470.438,13	1.639.713.760,31
	Sonraki yıla devreden	595.318.554,42	876.753.073,56	815.293.599,61	955.493.193,36	1.224.678.078,96	632.916.791,91	731.768.439,54	933.138.086,97	1.284.073.276,48
Yakıt	Önceki yıldan devreden	3.766.131.979,98	2.655.527.342,90	454.356.616,77	454.867.738,89	449.123.968,78	125.131.703,37	715.520.364,84	379.346.823,84	382.294.955,50
	Yıl içinde giren	6.353.683.918,30	1.321.931.545,38	1.160.410.168,40	970.467.114,87	614.318.934,27	1.112.226.667,06	2.211.139.397,58	1.361.481.356,06	620.451.434,22
	Yıl içinde çıkan	7.464.227.927,78	3.523.162.899,11	1.159.717.801,09	935.368.246,13	928.311.199,68	521.838.005,59	2.547.312.938,58	1.358.533.224,40	590.261.500,09
	Sonraki yıla devreden	2.655.587.970,50	454.295.989,17	455.048.984,08	489.966.607,63	135.131.703,37	715.520.364,84	379.346.823,84	382.294.955,50	412.484.889,63
Temizleme ekipmanları	Önceki yıldan devreden	37.670.354,31	36.747.221,20	44.243.140,05	48.115.302,32	49.823.656,93	26.324.379,85	55.293.988,88	90.778.698,32	97.099.074,85
	Yıl içinde giren	42.462.325,17	45.384.725,21	61.246.947,73	80.847.967,79	98.345.132,73	106.217.087,17	158.706.883,98	194.245.014,96	226.603.781,38
	Yıl içinde çıkan	43.385.458,28	37.888.806,36	57.183.140,13	78.811.129,19	121.844.409,81	77.247.478,14	123.222.174,54	187.924.638,43	184.380.454,46
	Sonraki yıla devreden	36.747.221,20	44.243.140,05	48.306.947,65	50.152.140,92	26.324.379,85	55.293.988,88	90.778.698,32	97.099.074,85	139.322.401,77
Giyecek	Önceki yıldan devreden	78.373.543,97	134.727.232,78	124.923.740,80	77.848.383,46	79.051.337,07	55.971.089,96	86.014.723,52	103.540.297,19	118.760.057,83
	Yıl içinde giren	170.334.192,38	112.726.428,35	141.496.289,26	120.613.567,21	159.770.905,67	169.831.662,14	189.292.634,01	224.230.887,62	241.310.061,89
	Yıl içinde çıkan	113.980.503,57	122.529.920,33	188.554.823,95	117.451.505,87	182.851.152,78	139.788.028,58	171.767.060,34	209.011.126,98	216.846.025,83
	Sonraki yıla devreden	134.727.232,78	124.923.740,80	77.865.206,11	81.010.444,80	55.971.089,96	86.014.723,52	103.540.297,19	118.760.057,83	143.224.093,89
Bakım onarım	Önceki yıldan devreden	80.575.625,42	398.952.664,19	465.294.857,77	106.530.384,94	80.923.902,04	40.560.623,98	75.492.508,10	75.492.508,10	200.299.501,25
	Yıl içinde giren	1.477.616.485,16	1.655.373.844,97	2.155.960.280,24	182.465.220,88	136.865.912,03	166.691.318,01	182.022.041,24	393.588.234,28	906.656.906,32
	Yıl içinde çıkan	1.159.239.446,39	1.589.031.651,39	2.514.658.650,63	180.105.367,17	177.229.199,14	131.759.433,89	160.282.332,14	290.520.950,24	772.276.310,29
	Sonraki yıla devreden	398.952.664,19	465.294.857,77	106.596.487,38	108.890.238,65	40.560.614,93	75.492.508,10	97.232.217,20	178.559.792,14	334.680.097,28
Yedek parça	Önceki yıldan devreden	83.489.945,81	131.280.998,72	140.894.645,08	88.351.982,82	61.843.297,90	24.022.242,30	36.311.738,39	48.719.288,68	52.033.107,48
	Yıl içinde giren	149.597.518,57	114.874.957,29	136.896.097,09	89.411.993,88	62.140.967,78	60.011.158,85	81.974.798,50	80.707.852,58	483.713.517,23
	Yıl içinde çıkan	101.806.465,66	105.261.310,93	189.336.135,38	82.352.327,36	99.962.023,38	47.721.662,76	69.567.248,21	77.217.339,53	501.868.953,64
	Sonraki yıla devreden	131.280.998,72	140.894.645,08	88.454.606,79	95.411.649,34	24.022.242,30	36.311.738,39	48.719.288,68	52.209.801,73	33.877.671,07
Toplam	Önceki yıldan devreden	5.193.972.160,82	4.427.782.362,93	2.603.655.409,55	2.117.812.024,08	2.319.017.179,77	1.776.852.577,42	2.052.428.558,02	2.290.027.815,02	2.977.206.122,68
	Yıl içinde giren	9.306.054.923,78	5.511.187.405,01	5.496.109.749,72	2.738.785.578,23	4.608.060.810,63	4.332.468.596,47	7.106.681.874,61	6.172.322.119,29	7.474.051.358,36
	Yıl içinde çıkan	10.072.183.966,07	7.335.375.113,99	5.980.803.754,30	2.422.429.181,53	5.150.225.412,98	4.056.892.761,29	6.869.082.617,61	5.485.143.811,63	6.829.923.282,79
	Sonraki yıla devreden	4.427.843.118,53	2.603.594.653,95	2.118.961.404,97	2.434.168.420,78	1.776.852.577,42	2.052.428.412,60	2.290.027.815,02	2.977.206.122,68	3.621.334.198,25

KAYNAKÇA

- (2003, 12 24). 12 24, 2003 tarihinde TC Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> adresinden alındı
- (2012, Haziran). 2012 tarihinde OECD: http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=EO91_INTERNET adresinden alındı
- (2017, 11 23). TC Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: <http://www.bumko.gov.tr> adresinden alındı
- (2017, 11 17). Kalkınma Bakanlığı: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/103/oik535.pdf> adresinden alındı
- (2017, 11 17). Kalkınma Bakanlığı: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> adresinden alındı
- (2017, 11 23). Türkiye Büyük Millet Meclisi: <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c032/tbmm22032026ss0302.pdf> adresinden alındı
- (2018, 8 17). T.C. Sayıştay Başkanlığı: <https://sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=11> adresinden alındı
- (2019, Temmuz 28). Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri> adresinden alındı
- AKTAN, C. C. (2012). Değişen Dünyada Devletin ve Kamu Ekonomisinin Yeniden Tanımlanması. *"Yeni" Maliye* (s. 471-488). Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- AKTAN, C. C., AĞCAKAYA, S., & DİLEYİCİ, D. (2012). Kamu Maliyesinde Hesap Verme Sorumluluğu ve Mali Saydamlık. *"Yeni" Maliye* (s. 537-533). Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- ALLEN, S. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting Decision rules or Analytic Tools? *OECD Journal on Budgeting*, 7(2), 109-138. 12 5, 2017 tarihinde <https://econpapers.repec.org/article/oecgovkaa/5l4fghkq206d.htm> adresinden alındı
- ALTUNDEMİR, M. E., & GÜNGÖR GÖKSU, G. (2017). Performans Esaslı Bütçeleme ile Performans Esaslı Finansman Uygulamalarının Karşılaştırılması: Yükseköğretim Örneği. 32. *Uluslararası Maliye Sempozyumu* (s. 29-48). Bursa: Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bölümler Fakültesi Maliye Bölümü. 12 5, 2017 tarihinde http://www.maliyemsempozyumu.org/wp-content/uploads/2018/01/32_Ulusal_Editorlu_Kitap.pdf adresinden alındı
- AVCI, M. A. (2016). *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Işığında Türk Kamu Mali Sistemi Bakımından Sıfır Tabanlı Bütçe Sisteminin Etkinliğine Uygulanabilirliği*. Erzurum: Atatürk Üniversitesi.

- BAĞLI, M. S. (2014). *TBMM'nin Bütçe Hakkı Kullanım Durumu: 5018 sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*. Ankara: YÖK Tez Merkezi. YÖK Tez Merkezi. adresinden alındı
- BAL, T. (2016, Nisan-Haziran). Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) Sistemi ve Sistemin Uygulanabilirliğinin Arttırılmasına Yönelik Öneriler. *Sayıştay Dergisi*(101), 1 - 29. 12 5, 2017 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der101m1.pdf> adresinden alındı
- BARBAK, A. (2015, 1). Türkiye'de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm. *Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 8(1), 1-27. 11 25, 2017 tarihinde <https://dergipark.org.tr/download/article-file/185140> adresinden alındı
- BATIREL, Ö. F. (2011). Türkiye'de Performans Bütçe Sistemi: Sorunlar ve Öneriler. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (s. 14-145). İzmir: Ege Üniversitesi.
- BİLGE, S., & DEMİRTAŞ, S. (2012, Ocak-Haziran). Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamasının Türk Kamu Kurumlarında Algılanması ve Sorun Alanlarının Tespiti: Eskişehir İli Örneği. *Maliye Dergisi*, 162, 51 - 72. 12 4, 2017 tarihinde <https://maliyedergisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/162/3.pdf> adresinden alındı
- CARİDAD, M. (2018, 9 29). Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OECD Central Governments. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 21, 1-20. 11 1, 2018 tarihinde <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2018.1526492?journalCode=fcpa> 20 adresinden alındı
- CINQUINI, L., MAURO, S. G., & PIANEZZI, D. (2017, 10 1). The illusion of New Public Management? An analysis of performance-based budgeting in the public sector. *Proceedings of Pragmatic Constructivism*, 6(1), 14-25. 12 6, 2017 tarihinde <https://www.propracon.com/article/view/25144> adresinden alındı
- CLARK, C., MENIFIELD, C., & STEWART, L. (2018). Policy Diffusion and Performance-based Budgeting. *International Journal of Public Administration*, 41(7), 528-534. 5 23, 2018 tarihinde <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2016.1278384?journalCode=lpad> 20 adresinden alındı
- ÇETİN, S. (2010). Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan ve İşleyen Yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-28. 11 25, 2017 tarihinde <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/cusosbil/article/view/5000001449/5000002140> adresinden alındı
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Kalkınma Bakanlığı: <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf> adresinden alındı

- DEVİRİM, F., & ALTAY, A. (2000). Küreselleşme Sürecinde Sosyal Devlet Anlayışındaki Değişmelerin Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Açısından Değerlendirilmesi. *15. Türkiye Maliye Sempozyumu* (s. 27-76). Antalya: Akdeniz Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi. 10 2017, 21 tarihinde http://maliiyesempozyumu.org/wp-content/uploads/2016/11/Maliye-Sempozyumu_15.pdf adresinden alındı
- EDİZDOĞAN, N., & ÇETİNKAYA, Ö. (2012). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- EFE, Ş. (2012, Ekim-Aralık). Kamuda Stratejik Planlamaya Dayalı Performans Yönetimi: Türkiye Uygulaması ve Sorunlar. *Sayıştay Dergisi*, 87, 121 - 142. 12 4, 2017 tarihinde <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der87m6.pdf> adresinden alındı
- GİRAY, F. (2010). *Maliye Tarihi*. Bursa: Ezgi Yayınları.
- GÖZLER, K. (2011). *Anayasa Hukukunun Genele Teorisi*. Bursa: Ekin.
- HIJAL-MOGHRABI, I. (2018, 7 10). Why Is it So Hard to Rationalize the Budgetary Process? A Behavioral Analysis of Performance-Based Budgeting. *Public Organization Review*, 1-20. 8 25, 2018 tarihinde <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-018-0410-1> adresinden alındı
- HO, A. T.-K. (2018, 2 11). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748-758. 1 4 tarihinde <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12915> adresinden alındı
- HOLZER, M., FERREIRA, M., HOONTİS, P., & MULLİNS, L. B. (2016). Implementing Performance Budgeting at the State Level: Lessons Learned from New Jersey. *International Journal of Public Administration*, 38, 95-106. 12 6, 2017 tarihinde https://www.researchgate.net/publication/281590087_Implementing_Performance_Budgeting_at_the_State_Level_Lessons_Learned_from_New_Jersey adresinden alındı
- İŞİK, H. (2013). Program Bazlı Performans Bütçe: Türkiye İçin Model Önerisi. *28. Türkiye Mali Sempozyumu: : Küresel Kriz ve Maliye Politikaları* (s. 331 - 357). Tokat: Gaziosmanpaşa Üniversitesi.
- KALENDEROĞLU, M. (2012). *Kamu Maliyesi, Bütçe ve Borçlanma*. Ankara: Agon Bilgi Akademisi.
- KANCA, O. C., & BAYRAK, M. (2014, Ekim-Aralık). Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD Ülkeleri Açısından Bir Bakış. *Sayıştay Dergisi*, (95), 29-48. 11 22, 2017 tarihinde TC Sayıştay Başkanlığı: <https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/dergi/pdf/der95m2.pdf> adresinden alındı
- KESİK, A., & KIRAL, G. (2012). Yeni Kamu Mali Yönetiminde Hesap Verebilirlik. *"Yeni" Maliye* (s. 513-536). Ankara: TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- KOVANCILAR, B., & ÇELEBİ, A. K. (2011). Performans Esaslı Bütçe: Sorunsal Bir Değerlendirme. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (s. 120-124). İzmir: Ege Üniversitesi.

- KWON, I. (2017, 5 5). Performance Budgeting: Effects on Government Debt and Economic Growth. *Applied Economic Letters*, 25, 388-392. 3 23, 2018 tarihinde <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13504851.2017.1324607?journalCode=rael20> adresinden alındı
- ÖNER, E. (1993). Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi. *IX Türkiye Maliye Sempozyumu Türkiye'de Bütçe Harcamaları* (s. 237-280). Adana: TC Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü.
- ÖNER, E. (1994). Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (s. 9-44). İstanbul: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi.
- ÖNER, E. (1994). Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993). *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları* (s. 9-44). içinde İstanbul: Maliye Araştırma Merkezi.
- ÖNER, E. (2001). *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*. Ankara: TC Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- ÖZBİLEN, Ş. (2013). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi Kitapevi.
- PEHLİVAN, O. (2012). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Murathan Yayınevi.
- SUSAM, N. (2015). *Kamu Maliyesi*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- (2012). *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*. Ankara: https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf.
- TR Avrupa Komisyonu. (tarih yok). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyonun 1998 Düzenli Raporu*. 11 26, 2017 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlığı: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf adresinden alındı
- TR Avrupa Komisyonu. (tarih yok). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi'ne İlişkin Komisyon 1999 Düzenli Raporu*. 11 26, 2017 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlığı: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf adresinden alındı
- TR Avrupa Komisyonu. (tarih yok). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi'ne İlişkin Komisyon 2000 Düzenli Raporu*. 11 26, 2017 tarihinde Avrupa Birliği Bakanlığı: https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf adresinden alındı
- TÜĞEN, K., & ÖZEN, A. (2011). Türkiye'de Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi Uygulamasının Değerlendirilmesi. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (s. 110-119). İzmir: Ege Üniversitesi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi. (2012, 06 25). *Şeffaf ve Hesap Verebilir Kamu Yönetimi Sempozyumu*. 19 10, 2017 tarihinde https://www.tbmm.gov.tr/yayinlar/kamu_yonetimi_sempozyumu.pdf adresinden alındı

- USTA, E. (2011, Mart 25). *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*. 11 22, 2017 tarihinde Kalkınma Bakanlığı:
<http://www.sp.gov.tr/upload/xSpKutuphane/files/kwl96+ErhanUSTA5018Sunumu.pdf>
adresinden alındı
- VARCAN, N. (2000). *Osmanlı Maliyesi Hakkında İngiliz Raporları (1861-1892)*. Ankara: Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı.
- www.oecd.org*. (2018, 7 19). OECD: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> adresinden alındı
- YENİCE, E. (2006, Ocak-Kasım). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*(, 150, 122-132. 12 3, 2017 tarihinde https://maliyedergisi.sgb.gov.tr/yayinlar/md/150/e_yenice.pdf adresinden alındı
- YERELİ, A. B. (2011). 5018 Sayılı Yasanın Hedefleri, Aksayan Yönleri, Çözüm Önerileri ve 2. Dalga Mali Reform Çalışmaları. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (s. 66-67). içinde İzmir: Ege Üniversitesi.
- YILMAZ, H. (2011). Yeni Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Performans Esaslı Bütçe Yaklaşımı: Neyi Yaptık Neyi Yapamadık. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu Kitabı* (s. 125-129). İzmir: Ege Üniversitesi.

EK 1. Orjinallik Raporu

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

Tarih: 16.09.2019

Tez Başlığı : Bütçe Tahminlerinin 5018 Sayılı KMYKK Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 131 sayfalık kısmına ilişkin, 16/09/2019 tarihinde şahsım/tez danışmanım tarafından Turnitin adlı intihal tespit programından aşağıda işaretlenmiş filtrelemeler uygulanarak alınmış olan orijinallik raporuna göre, tezimin benzerlik oranı % 8 'dir.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç
- 4- Alıntılar dâhil
- 5- 5 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nı inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermediğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Adı Soyadı: Mustafa KALKAN
Öğrenci No: N13223017
Anabilim Dalı: Maliye
Programı: Maliye-Tezli Yüksek Lisans

16.09.2019
Tarih ve İmza

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

Prof. Dr. A. Tarkan ÇAVUŞOĞLU



HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
MASTER'S THESIS ORIGINALITY REPORT

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
FINANCE DEPARTMENT

Date: 16/09/2019

Thesis Title : Assessment of the Budget Estimates within the Framework of PFMCI Numbered 5018

According to the originality report obtained by myself/my thesis advisor by using the Turnitin plagiarism detection software and by applying the filtering options checked below on 16/09/2019 for the total of 131 pages including the a) Title Page, b) Introduction, c) Main Chapters, and d) Conclusion sections of my thesis entitled as above, the similarity index of my thesis is 8 %.

Filtering options applied:

1. Approval and Declaration sections excluded
2. Bibliography/Works Cited excluded
3. Quotes excluded
4. Quotes included
5. Match size up to 5 words excluded

I declare that I have carefully read Hacettepe University Graduate School of Social Sciences Guidelines for Obtaining and Using Thesis Originality Reports; that according to the maximum similarity index values specified in the Guidelines, my thesis does not include any form of plagiarism; that in any future detection of possible infringement of the regulations I accept all legal responsibility; and that all the information I have provided is correct to the best of my knowledge.

I respectfully submit this for approval.

16.09.2019
Date and Signature

Name Surname: Mustafa KALKAN

Student No: N13223017

Department: Finance




Program: Finance-MA with Thesis

ADVISOR APPROVAL

APPROVED

Prof. Dr. A. Farkan ÇAVUŞOĞLU

EK 2. Etik Komisyonu Muafiyet Formu

	HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ TEZ ÇALIŞMASI ETİK KOMİSYON MUAFİYETİ FORMU
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MALİYE ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA	
Tarih: 16/09/2019	
Tez Başlığı: Bütçe Tahminlerinin 5018 Sayılı KMYKK Çerçevesinde Değerlendirilmesi	
Yukarıda başlığı gösterilen tez çalışmam:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır, 2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir. 3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir. 4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, mülakat, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir. 	
Hacettepe Üniversitesi Etik Kurulları ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kurul/Komisyon'dan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.	
Gereğini saygılarımla arz ederim.	
16/09/2019 Tarih ve İmza 	Adı Soyadı: Mustafa KALKAN Öğrenci No: N13223017 Anabilim Dalı: Maliye Programı: Maliye Statüsü: <input checked="" type="checkbox"/> Yüksek Lisans <input type="checkbox"/> Doktora <input type="checkbox"/> Bütünleşik Doktora
DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI	
 Prof. Dr. Faruk Canıoğlu (Unvan, Ad Soyad, İmza)	
Telefon: 0-312-2976860	Detaylı Bilgi: http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr Faks: 0-3122992147 E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
ETHICS COMMISSION FORM FOR THESIS

HACETTEPE UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES
PUBLIC FINANCE DEPARTMENT

Date: 16/09/2019

Thesis Title: Assessment of the Budget Estimates within the Framework of PFMCL Numbered 5018

My thesis work related to the title above:

1. Does not perform experimentation on animals or people.
2. Does not necessitate the use of biological material (blood, urine, biological fluids and samples, etc.).
3. Does not involve any interference of the body's integrity.
4. Is not based on observational and descriptive research (survey, interview, measures/scales, data scanning, system-model development).

I declare, I have carefully read Hacettepe University's Ethics Regulations and the Commission's Guidelines, and in order to proceed with my thesis according to these regulations I do not have to get permission from the Ethics Board/Commission for anything; in any infringement of the regulations I accept all legal responsibility and I declare that all the information I have provided is true.

I respectfully submit this for approval.

16/09/2019

Date and Signature

Name Surname: Mustafa KALKAN
Student No: N13223017
Department: Public Finance
Program: Public Finance
Status: MA Ph.D. Combined MA/ Ph.D.

ADVISER COMMENTS AND APPROVAL

Prof. Dr. Terhan Caruoglu
(Title, Name Surname, Signature)

