

135445

T.C.

CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**BÜTÇE SÜRECİNE YÖNELİK REFORM STRATEJİLERİ
(TÜRKİYE İÇİN BİR STRATEJİ ÖNERİSİ)**

135445

HAZIRLAYAN
BİROL KOVANCILAR

DANIŞMAN
PROF.DR. NACİ BİROL MUTER

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMAN TAYIN MERKEZİ**

MANİSA

2003

Doktora tezi olarak sunduğum “Bütçe Sürecine Yönelik Reform Stratejileri (Türkiye İçin Bir Strateji Önerisi)” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilen eserlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../2003

Birol KOVANCILAR

TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI

Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 22/09/2003 tarih ve 14/5 sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisans Üstü öğretim Yönetmeliği'nin 8. Maddesi gereğince Enstitümüz Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı öğrencisi Birol KOVANCILAR'ın "Bütçe sürecine yönelik reform stratejileri (Türkiye için bir strateji önerisi" Konulu tezi incelenmiş ve aday 14/11/2003 tarihinde saat 13.30 de jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra **90.** dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerine sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI olduğuna	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>OY BİRLİĞİ</u>	<input type="checkbox"/>
DÜZELTME yapılmasına	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>OY ÇOKLUĞU</u>	<input checked="" type="checkbox"/>
RED edilmesine	<input type="checkbox"/>	ile karar verilmiştir.	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>		

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.

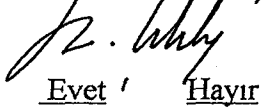
** Bu halde adayın kaydı silinir.

BAŞKAN
Prof.Dr.Naci B.MUTER

ÜYE
Prof.Dr.Kamil TÜĞEN



ÜYE
Doç.Dr.Kemal ÇELEBİ


Evet ' Hayır

ÜYE
Prof.Dr.Hüseyin KARAKAYALI



ÜYE
Yrd.Doç.Dr.Ramazan GÖKBUNAR



*** Tez, burs, ödül veya Teşvik prog. (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir

Tez, mutlaka basılmalıdır

Tez, mevcut haliyle basılmalıdır

Tez, gözden geçirildikten sonra basılmalıdır.

Tez, basımı gereksizdir.

YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU

Tez No :

Konu :

Üniv. Kodu :

Tezin Yazarının

Soyadı : KOVANCILAR

Adı : Birol

Tezin Türkçe Adı : Bütçe Sürecine Yönelik Reform Stratejileri (Türkiye İçin Bir Strateji Önerisi)

Tezin İngilizce Adı : The Reform Strategies For Budget Process (A Strategy Suggestion For Turkey)

Tezin Yapıldığı

Üniversite : CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ

Enstitü : SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Yıl : 2003

Diğer Kuruluşlar :

Tezin Türü	1	Yüksek Lisans	<input type="checkbox"/>	Dili	: Türkçe
	2	Doktora	<input type="checkbox"/>	Sayfa Sayısı	: 280
	3	Tıpta Uzmanlık	<input type="checkbox"/>	Referans Sayısı	: 421
	4	Sanatta yeterlilik	<input type="checkbox"/>		

Tez Danışmanı 'nın

Ünvanı : Prof. Dr.

Adı : Naci Birol

Soyadı : MUTER

Türkçe Anahtar Kelimeler

Bütçe Reformu, Türk Bütçe Sistemi, Performans-Temelli Bütçeleme, Kamu Harcama Yönetimi

İngilizce Anahtar Kelimeler

Budget Reform, Turkish Budget System, Performance-Based Budgeting, Public Expenditure Management

İÇİNDEKİLER.....	I
TABLO VE ŞEKİLLER LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XI
ÖZET.....	XII
ABSTRACT.....	XIII
GİRİŞ.....	XIV

BİRİNCİ BÖLÜM
BÜTÇE SÜRECİNE YÖNELİK REFORM UYGULAMALARININ ANALİZİ

I-DEĞİŞİM ÇAĞINDA DEĞİŞEN DEVLET.....	1
A- Değişim Çağının Üç Devrimi.....	1
1-Demokratik Devrim.....	1
2-Serbest Piyasa Sisteminin Yaygınlaşması.....	2
3-Yönetim - Yönetişim Devrimi.....	2
B- Devletin Değişen Kapasitesi.....	2
C- Devlet - Vatandaş İlişkilerinde Yeni Bir Dönem: Jandarmalık'tan Hizmetkarlığa.....	4
II-YENİ DÖNEMİN DEVLET REFORMLARI..	6
A- Devlet Reformu Yaklaşımlarının Yönü ve Doğrultusu.....	6
B- Günümüz Devlet Reformlarının Belirleyici Özellikleri.....	7
1- Stratejik Olma.....	7
2- Kapsamlılık ve Bütüncüllük.....	8
3- İşlevsel Ayrıştırma.....	8
4- Esneklik ve Yetki Devri.....	8
5- Vatandaş Merkezlilik.....	8
6- Yukarıdan - Aşağı Olma.....	8
7- Pragmatiklik.....	9
C- Devlet Reformlarının Bütçe Reformlarıyla İlişkisi.....	9
III- BÜTÇE SÜRECİNE YÖNELİK REFORMLARIN ANALİZİ.....	9
A- Bütçe Reformlarının Arka Planı: Temel İtici Kuvvetler.....	9
1- Kuramsal Yaklaşımlardaki Gelişmeler.....	10
a- Kamu Tercihi Teorisi.....	10
b-Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı.....	11
c- İşlem Maliyetleri Teorisi.....	11
2- Sosyal ve Demografik Faktörler.....	11
3- Küresel Etkiler ve Uluslararası Çevre.....	12
4- İç Mali Baskılar.....	12
5- İç ve Dış Kurumsal Baskılar.....	13
6- Vatandaş Beklentileri ve Artan Tatminsizlik.....	14
7- Bilgi ve İletişim Teknolojilerinde Devrim.....	15
B- Günümüz Bütçe Reformlarının Temel Hedefleri.....	15
1- Makro- Mali Disiplinin Sağlanması ve Sürdürülmesi.....	15
2- Tahsis Etkinliği	15
3- Teknik Etkinlik.....	16
C- Günümüz Bütçe Reform Uygulamalarında Kullanılan Yöntem ve Araçlar.....	16
1- Güçlü Bir Mali Yapının Oluşturulması.....	17
2- Kaynak Tahsisi Sürecinin ve Kamu Sektörü Performansının İyileştirilmesi.....	19
a- İdari Harcamalarda Daha Fazla Esneklik ve Yetki Devri.....	19

aa- Yıl Sonu Esnekliği.....	20
ab- Ödenek Birleştirilmesi.....	21
ac- Net Ödenek.....	21
b- Daha Kapsamlı Bütçe Yapısı.....	22
c- Çok Yıllı Bütçe Planlaması.....	22
ca- Tahakkuk Bazlı Muhasebe	24
cb- Nesilsel Muhasebe	25
d- Ticari ve Rekabetçi Yaklaşımlar: Piyasa Ekonomisi Mekanizması.....	25
da- Kullanıcı Fiyatlandırması	25
db- İhale Yöntemi	26
dc- Kupon Yöntemi	26
dd- Ortak Girişim	26
de- Özelleştirme	26
e- Performans Hesap Verme Sorumluluğu: Çıktı-Sonuç Odaklı Yönetim.....	26
f- Gelişkin Nakit ve Varlık Yönetimi.....	27
D- Bütçe Reformlarında Benimsenen Stratejiler.....	27
1- Yönetimsel Strateji.....	28
2- Program Stratejisi.....	29
3- Piyasa Stratejisi.....	31
4- Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi.....	31
IV- BÜTÇE REFORMU UYGULAMALARI: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ.....	32
A- Amerika Birleşik Devletleri.....	32
1- Mali Disipline Yönelik Çabalar.....	32
a- 1974 Kongre Bütçe Yasası.....	32
b- Gramm-Rudman-Hollings Yasası	32
c- Bütçe Uygulama Yasası.....	34
ca- Uyumlaştırılabilir Açık Hedefleri.....	34
cb- İsteğe Bağlı Harcamaların Limitleri.....	34
cc- Gelirler ve Doğrudan Harcamalar İçin Pay-As-You-Go Kuralları.....	35
2- Performans Odaklı Mali Yönetime Yönelik Reformlar.....	36
a- Ulusal Performansın Değerlendirilmesi ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Girişimi....	36
b- Performans Odaklı Mali Yönetime Yönelik Yasal Düzenlemeler.....	37
ba- Üst Düzey Mali Yöneticiler Yasası.....	38
bb- Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası.....	40
c- Performans Denetimine Yönelik Adımlar	42
ca- İçsel Denetim.....	42
cb- Dışsal Denetim.....	43
d- Başkanın Ulusal Gündemi ve Bütçe İle Performansın Entegrasyonu.....	44
B- Kanada.....	44
1- Bütçe Reformunun Tarihçesi.....	44
2- Program Bütçeye Geçiş Çabaları.....	45
3- Torba Bütçe Deneyimi ve Yeni Sektörel Komiteler Sistemi.....	45
4- Bütçe Formülasyon Sürecine Yönelik Reformlar.....	47
a- Sert Bir Bütçe Sınırlaması Oluşturulmasına Yönelik Reformlar.....	47
aa- Programlama Ufku.....	47
ab- Daha Tutarlı ve Sağgörülü Tahminler.....	47
b- Yeni Bütçe Kısıtına Ulaşmak İçin Yapılan Reformlar.....	48
5- Kamu ve Parlamento İçin Raporlama.....	49
6- İdari Esneklikler.....	49

7- Denetim Fonksiyonuna Yönelik Değişiklikler.....	50
a- İçsel Denetim.....	50
b- Dışsal Denetim.....	51
c- Değerlendirme.....	51
C- İngiltere.....	52
1- Reformların Gelişimi.....	52
2- “Devlette Yönetimi İyileştirmek: Bir Sonraki Adımlar” Girişimi ve “Uygulamacı Ajans” Uygulaması.....	53
3- Yurttaş Şartı Programı ve Kalite İçin Rekabet Girişimi.....	54
4- Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı.....	55
5- Performans ve Yenilikçi Girişimler Biriminin Oluşturulması.....	55
6- Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabı.....	56
7- Kamu Hizmet Kalitesinin Artırılması Çabaları ve Kamu Hizmet Sözleşmeleri Uygulaması.....	58
8- Kamu Mali Yönetimine Yönelik Diğer Girişimler.....	58
a- Performansa Dayalı Bütçe Uygulaması.....	58
b- Mali İstikrar Tüzüğü.....	59
c- Muhasebe ve Raporlama Sistemlerinde Değişim.....	59
d- Çok-Yıllı Bütçe Uygulaması.....	61
e- Performans Denetimine Yönelik İlerlemeler.....	61
ea- İçsel Denetim.....	61
eb- Dışsal Denetim.....	62
D- Avustralya.....	64
1- Reform’un Kaynakları.....	64
2- Reformların Gelişimi.....	64
a- 1983-1996 Dönemi: İşçi Partisi Hükümeti.....	65
aa- Sosyal Hizmet Reformu ve “Bırakın Yöneticileri Yönetsinler” Girişimi.....	65
ab- Makro-Mali Disiplin ve Stratejik Önceliklendirmeye Yönelik Adımlar.....	67
ac- Performans Göstergelerinin Kullanılması ve Etkinlik Çalışmaları.....	67
b- 1996 Sonrası Dönem: Muhafazakar Parti Hükümeti.....	69
ba- Kamu Hizmeti Kanunu.....	69
bb- Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Yasası.....	70
bc- Bütçe Dürüstlük Yasası.....	70
bd- Hizmet Sunumunda Merkez Bağlantı	71
3-Denetim Mekanizmalarındaki İlerlemeler.....	72
E- Yeni Zelanda.....	72
1- Reformların Başlaması.....	72
2- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası.....	73
3- Devlet Sektörü Yasası.....	73
4- Kamu Finansmanı Yasası.....	74
5- Finansal Raporlama Yasası.....	76
6- Mali Sorumluluk Yasası.....	76
7- Denetim Fonksiyonundaki Gelişmeler.....	78
a- İçsel Denetim.....	78
b- Dışsal Denetim.....	78
F-Ülkelerin Bütçe Reform Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi.....	79
1- Yasama ve Yürütme Arası İlişkilerdeki Değişimler.....	79
2- Politika Koordinasyonu.....	81
3- Projeksiyonlar, Makro-Ekonomik Çerçeve ve Bütçe Tahminleri.....	82
4- Harcama Programlaması.....	85
5- Performans Temelli Bütçeleme.....	86

6- İdari Esneklikler.....	87
7- Denetim Fonksiyonu.....	89
a- İçsel Denetim.....	89
b- Dışsal Denetim.....	90
8- Değerlendirme	93
9- Muhasebe Sistemleri ve Raporlama.....	94

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE MEVCUT YAPI VE SORUNLARA İLİŞKİN
TESBİTLER

I- BÜTÇE UYGULAMASININ RAKAMSAL ANALİZİ.....	97
A- Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi.....	97
B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrımı.....	99
C- Konsolide Bütçe Harcamalarının İdari-Fonksiyonel Ayrımı.....	102
D- Mevcut Sorun Alanları	103
1- Sürekli Bütçe Açıkları ve Borç Faizi Bütçesi.....	103
2- Hizmet Sunumunda Yetersizlikler.....	105
3- Yatırım Harcamalarının Gerilemesi.....	106
4- Fonksiyonel Sınıflandırmada Karmaşıklık.....	107
II- TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNİN YAPISI.....	107
A- Konsolide Bütçenin Kapsamı.....	107
B- Konsolide Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları.....	109
1- Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar.....	110
a- Fonlar.....	110
b- Döner Sermayeler.....	111
c- Mahalli İdareler.....	112
d- Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları.....	112
e- Vakıf ve Dernekler.....	112
f- Yardım Sandıkları.....	113
2- Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar.....	114
a- Devlet Mal ve Taşınmazları.....	114
b- Yarı Mali İşlemler.....	114
ba- KİT'lerden Doğan Görev Zararları.....	115
bb- Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller.....	116
bc- Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller.....	116
c- Koşullu Yükümlülükler	116
ca- Garantili Dış Borçlar.....	117
cb- Devirli Krediler.....	117
cc- İç Kefaletler.....	118
cd- Mevduat Sigortası.....	118
ce- Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri.....	118
cf- Yatırım Stoku	119
cg- Diğer Çeşitli Yükümlülükler.....	119
d- Vergi Harcamaları.....	119
e- Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi Benzeri Düzenlemeler.....	119
f- Dış Proje Kredisi Uygulamaları.....	120
C- Bütçe Dışı Uygulamaların Temel Nedenleri.....	121
D- Temel Sorunlar.....	122
1- Yapısal Parçalanma ve Etkinsizliğin Teşviki.....	122

2- Bütçenin Saydamlık, Açıklık ve Güvenilirliği Sorunu.....	123
3- Denetim Dışı Uygulamaların Artması.....	123
4- Bütçe Açığı ve KKBG'nin Ölçüm Sorunu.....	123
5- Koordinasyon Eksikliği ve Siyasi - Yönetimsel Sorumluluk Problemi.....	124
6- Hazine'nin Fonksiyonel Genişlemesi, Merkeziyetçilik ve Bütçe Disiplini Sorunu.....	125
7- Devlet Alacaklarının Bilinememesi.....	126
III- TÜRKİYE'DE HÜKÜMET POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE BÜTÇENİN HAZIRLANMASI SÜRECİ.....	126
A- Politikaların Oluşturulması ve Gider Bütçesinin Hazırlanması.....	126
1- Türkiye'de Makro-Ekonomik Politika Formülasyonu.....	127
2- Türkiye'de Sektör Politikalarının Formülasyonu.....	127
a- Cari ve Transfer Ödeneklerine İlişkin Ödenek Tekliflerinin İncelenmesi.....	128
b- Yatırım Tekliflerinin İncelenmesi.....	131
B- Gelir Bütçesinin Hazırlanması.....	134
C- Bütçenin Bağlanması - Konsolide Bütçe Kanun Tasarısının Oluşumu.....	134
D- Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi ve Bütçenin Kanunlaşması.....	134
1-Bütçenin bütçe Komisyonunda Görüşülmesi.....	134
2- Bütçenin Genel Kurulda Görüşülmesi.....	135
E- Politikaların Oluşturulması ve Bütçenin Hazırlanması Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar.....	136
1- Politika Devamsızlığı (Buharlaşması), Politika Ataleti ve Kısa Vadecilik.....	136
2- Pazarlık Sistemi ve Öncelik Değerlendirmesi Sorunu.....	138
3-Program Bütçe Sistemine Geçilememesi ve plan-Bütçe İlişkisizliği.....	139
4- Koordinasyon Sorunu.....	140
5- Mali Riskler Sorunu ve Çok Yıllı Bütçeleme	141
6- Yetki Karmaşası: Uluslararası Finansal Kurumların Etkileri.....	141
7- Performansa Yönelinmemesi.....	142
8- Bilgisizlik - Bilgilendirme Sorunu.....	143
9- Yatırım Bütçesine İlişkin Sorunlar.....	143
10- İnsan Kaynakları Yönetimi ve Bütçelemede Zaaflar.....	144
11- Temel Ekonomik Göstergelerin Tahmini Sorunu ve Sapmalar.....	145
IV- KONSOLİDE BÜTÇE UYGULAMASI.....	146
A- Bütçe Ödeneklerinin Kullanılması.....	146
1- Kurumsal ve İşlemsel Yapı.....	146
2- Bütçe Ödeneklerinin Kullanılmasında Aşamalar.....	147
a- Tahsisat (Ödeme Emri) İşlemi.....	147
aa- Birinci Aşama Fon Tahsisatı.....	147
ab- İkinci Aşama Fon Tahsisatı.....	148
b- Satın Alma Prosedürü.....	148
c- Ödeme Talebi Prosedürü.....	148
d- Ödeme İşlemi.....	149
B- Uygulama Sürecinde Bütçede Yapılan Değişiklikler.....	149
C- Uygulama Sürecinde Gözlenen Sorunlar.....	150
1- Geniş İhtiyari Yetkiler ve Politizasyon.....	150
2- Mali Disiplin, Ödenek Üstü Harcamalar ve Bütçenin Samimiyeti Sorunu.....	151
3- Roller, Sorumluluklar ve Yetki Devri.....	152
4- İdari ve Bütçesel Esneklikler.....	153
5- Varlık ve Yükümlülüklerin Yönetimi - Taahhütler ve Mali Riskler Sorunu.....	154
6- Kamu Yatırım Projelerinin Uygulanma Sorunları.....	155
7- Nakit Planlamasına İlişkin Sorunlar.....	156
8- Devlet İhale ve Sözleşme Sistemindeki Yetersizlikler: Yanlış Seçim ve Ahlaki Düşüklükler.....	156
	157

9- Bilgi Akış Sistemleri.....	157
V- BÜTÇENİN DENETİMİ.....	158
A- İdari Denetim : Harcama Öncesi İç Mali Kontrol.....	158
1- İdari Denetimin Aşamaları.....	158
a- Taahhüt Denetimi.....	158
b- Tahakkuk Denetimi.....	159
c- Verile Emrinin Denetimi.....	160
d- Ödeme Evresinin ve Ödemenin Denetimi.....	160
2- İdari Denetim ve İç Mali Kontrol Sisteminin Sorun Alanları.....	161
a- Güvensizlik, Gücün Merkezileşmesi ve Vize Sorunu.....	161
b- Performans Ölçüm Sorunu.....	161
c- İşlev Sorunu.....	162
d- Yetkilendirme Birimi Sorunu.....	162
e- Cezai Sorumlulukların Paylaşımı ve Hesap Verme Sorumluluğu.....	162
B- Yasama Denetimi.....	163
1- Parlamento'nun Bütçe Sürecinde Doğrudan Denetimi.....	164
a- Bütçenin Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi.....	165
b- Bütçenin TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi.....	165
2- Parlamentonun Dolaylı Denetimi.....	167
3- Yasama Denetiminin Sorun Alanları.....	167
a- Parlamenter Bütçe Denetiminin Zayıflığı.....	167
b- Denetim Dışı Alanlar ve Yürütmenin Yetki Aşımı.....	168
c- Etkinsizlik ve Plan ve Bütçe Komisyonunun Hakimiyeti.....	169
d- Bütçe Sokuşturmaları ve Yetki Kaydırmaları.....	170
e- Bilgi Eksikliği.....	170
f- Denetime ve Raporlara Gereken Önemin Verilmemesi.....	171
C- Yargı Denetimi.....	171
1- Türkiye'de Dışsal Denetimin Kurumsal Yapısı.....	171
a- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK).....	172
b- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK).....	172
c- T. C. Sayıştay.....	173
2- Sayıştay Denetimi ve Temel Özellikleri.....	173
3- Türkiye'de Sayıştay Denetimine İlişkin Sorun Alanları.....	174
a- Denetimden Kaçış ve Şeffaflık Sorunları.....	174
b- Kamu Mali Yönetimimizin Çağdaş Yönetim Anlayışının İlke ve Gereklere Karşılardan Uzak Oluşunun Denetimi Olumsuz Etkilemesi.....	179
c- Çağdaş Denetim Uygulamalarının Yeterince Yaşama Geçirilmemiş Olması.....	180
d- Yolsuzlukların Önlenmesinde ve Yolsuzluklar İçin Caydırıcı Bir Ortam Yaratılmasında Denetimin Yeterince Etkili Olmaması.....	182
e- Denetim Mesleğinin Yeterince Gelişmemiş Olması ve Denetimin Bağımsızlığı Sorunu.....	183
f- İç Kontrol kavramının Yerleşmemiş Olması ve İç Kontrol - Denetim İlişkisinin Uygun Bir Zemine Oturtulamamış Olması.....	184
g- Denetimde Bilişim Teknolojisi İmkanlarından Gerektiği Şekilde ve Sistemli Olarak Yararlanılamaması.....	185
h- Denetim Organizasyonları Arasında İletişimin, Koordinasyonun ve İşbirliğinin Bulunmaması.....	185
i- Denetim Faaliyetlerinin Şeffaf ve Açık Olmaması.....	186
VI- DEVLET MUHASEBE, RAPORLAMA VE KODLAMA SİSTEMİ.....	186
A- Türkiye'de Muhasebe ve Raporlama Sistemi.....	186
B- Türk Devlet Muhasebe ve Raporlama Sisteminin Aksaklıkları ve Sorun Alanları.....	188

1- Nakit Esası Sorunu.....	188
2- Devlet Muhasebe Sisteminin Kapsamı ve Muhasebe Birliği Sorunu.....	188
3- Sınıflandırma Sorunu.....	189
4- Süreklilik Sorunu.....	189
5- Yeni Yöntem ve Araçların Kullanılmaması.....	189
6- Detaylı Bilgi Üretememe Sorunu.....	190
7- Fonksiyonel Etkinsizlik Sorunu.....	191
8- Projeksiyonlar Sorunu.....	191
9- Gecikmeler Sorunu.....	191
C- Bütçe Kod Yapısı.....	191
D- Bütçe Kod Yapısına İlişkin Sorun Alanları.....	192
1- Sınıflandırma Sorunları.....	192
2- Kod Yapısı Sorunları.....	192
3- Uygulama Sorunları.....	192
4- Altyapı Sorunları.....	192
VII- TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNİN DİĞER SORUNLU ALANLARI.....	193
A- Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminin Saydamlık Düzeyi.....	193
B- Organizasyonel Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar.....	196
C- Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemlerinin Yetersizliği.....	197
D- Nakit ve Borç Yönetimine İlişkin Sorunlar.....	198

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM TÜRKİYE İÇİN BÜTÇE REFORM STRATEJİSİ ÖNERİLERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

I- TÜRK BÜTÇE REFORM STRATEJİSİNİN TEMELLERİ (EKLEKTİK BİR STRATEJİ).....	200
II- TÜRK BÜTÇE REFORM STRATEJİSİNİN TEMEL İLKELERİ.....	201
A- Birlik ve Kapsamlılık.....	201
B- Meşruluk	201
C- Tahmin Edilebilirlik	201
D- Rekabet	201
E- Doğruluk.....	202
F- Açıklık ve Bilgi.....	202
G Saydamlık.....	202
H- Hesap Verme Sorumluluğu.....	204
I- Yetki Devri ve Yönetimsel Esneklik.....	204
İ- Performans Sorumluluğu.....	206
1- Performans Sözleşmeleri.....	207
2- Risk Yönetimi ve Değerlendirilmesi.....	207
3- Kıyaslama	208
4- Piyasa Testi ve Rekabet Edebilirlik.....	208
K- Vatandaş - Müşteri Odaklılık.....	208
1- Enformasyon.....	208
2- Konsültasyon.....	209
3- Aktif Katılım.....	209
L- Piyasa Merkezlilik.....	210
III-TÜRK BÜTÇE REFORM MODELİNİN TEMEL HEDEFLERİ VE ÖNERİLER.....	211
A- Makro-Mali Yönetimin Güçlendirilmesi, Güçlü Bir Mali Yapının Oluşturulması: Makro Ekonomik İstikrarı Sağlamak Amacıyla Toplam Harcamanın ve Bileşiminin Kontrolü.....	211

1- Anayasal Harcama ve Borçlanma Sınırları.....	212
2- Orta Vadeli Mali Program, Sektörel Harcama Tavanları ve Ön Bütçe.....	213
3- Kuvvetli Merkezi kontrol ve Maliye Bakanı.....	214
4- Meclisin, Hükümetin Sunduğu Bütçe Açığı Hedefini Arttıramaması.....	214
5- Yıl İçinde Ödeneklerin Aşılmasını Zorlaştırmak.....	214
B- Kaynak Tahsisi Sürecinin Etkinleştirilmesi.....	215
1- Politika Oluşturulması ve Önceliklendirilmesi İçin Kurumsal Kapasite İnşa Edilmesi.....	215
a- Orta Vadeli Harcama Sistemine (MTEF) Geçiş.....	215
aa- Ekonomik ve Mali Yapının Ortaya Konulması (Güncelleştirme Raporu).....	217
ab- Bakanlar Kurulu Tarafından Bütçe Politikasının ve Büyüklüklerinin Belirlenmesi (Bütçe Politikası Beyanı).....	217
ac- Sektör/Kuruluş Planlarının ve Bütçelerinin Hazırlanması.....	218
b- Stratejik Karar Alma Sürecini Kolaylaştıracak Kurumsal Mekanizmaların Oluşturulması...	218
ba- Politikalar Konusunda Danışma Sürecini ve tartışma Ortamını Geliştirecek Mekanizmalar.....	218
bb- Şeffaflığı ve Sorumluluğu Geliştirecek Mekanizmalar.....	219
bc- Kaynak Yapısının Belirleyiciliğinde Karar Alma Sürecini Sınırlayan Mekanizmalar.....	219
bd- Kabine Tarafından Gerçekleştirilen Politika Oluşturma Sürecinin İdare Edilmesi ve Sıraya Konması ile İlgili Mekanizmalar.....	220
c- Öncelik değerlendirmelerine Başvurulması.....	220
2- Tüm Devlet Kurum, Varlık ve İşlemlerinin Görülebileceği Konsolide Bir Devlet Bilançosu Oluşturulması.....	222
3- Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş.....	226
4- Bütçe Sisteminin Kurumsal Yapısının Etkinleştirilmesi.....	227
5- Nakit ve Borç Yönetiminin Etkinleştirilmesi: 4749 Sayılı Kamu finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	229
6- İçsel Kontrol ve Dışsal Denetimin Etkinleştirilmesi ve Performans Denetimine Geçiş.....	230
7- Etkin Bir Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama Sisteminin Oluşturulması.....	235
8- Mali Yönetim ve Performans Bilgi sisteminin Oluşturulması.....	238
9- Genel Muhasebe Kanununun Yerini Alacak Kamu mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısının Yasalaşması.....	240
C- Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesinin ve Kamu Birimlerinin Operasyonel Performansının Arttırılması.....	240
1- 4306 Sayılı Yasa Örneği: Sekiz Yıllık Zorunlu Eğitim Programı.....	241
2- Stratejik Yönetim ve Performans Temelli Bütçeleme Anlayışının Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yerleştirilmesi.....	242
3- Yetki Devri ve Yönetimsel Esneklikler.....	245
4- Kamu Hizmeti Sunumuna Yönelik Öneriler.....	246
5- Yeni Devlet İhale Kanununa İşlerlik Kazandırılması.....	248
6- Piyasa Mekanizmalarına İşlerlik Kazandırılması.....	249
7- İnsan Kaynaklarının Stratejik Kullanımı: Çağdaş Bir Kamu Personel Sistemi Oluşturulması	250
IV-TÜRK BÜTÇE REFORMUNA YÖNELİK ATILAN ADIMLAR.....	251
A- Yasal Düzenlemeler.....	251
B- Bütçe reformuna Yönelik Raporlar.....	252
C- Performansa Dayalı Bütçeleme Çalışmaları.....	252
D- Yönetim Kültürü Değişikliğine Yönelik Adımlar.....	253
E- Performans Denetimi İle İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar.....	254
F- Say 2000i Projesi.....	254
G- Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	255

V- DEĞİŞİM YÖNETİMİ: REFORMUN BAŞARISINA YÖNELİK TESBİT VE ÖNERİLER.....	256
A- Reform Uygulamasında Karşılaşılabilecek Güçlükler.....	256
1- Entegrasyon Sorunu.....	256
2-Hakim İdari Kültür Sorunu.....	257
3- Dış Dinamik Sorunu.....	258
4- Kademeli Reform Sorunu.....	259
B- Değişim Yönetimi ve Reformun Uygulanma Koşullarının Teşviki.....	259
1- Geniş Bir Konsensus İnşa Edilmesi.....	259
2- Bir Reform Vizyonu Geliştirilmesi.....	260
3- Siyasi Sahiplenmenin Sağlanması.....	260
4- Toplumsal Sahiplenmenin Sağlanması: Reformun Bekçileri Olarak Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü.....	261
5- Liderlik, Israrlı Takip ve Devamlılığın Temini.....	261
6-Mali ve Beşeri Kaynak Oluşturulması.....	262
7- Yerel Özelliklerin Gözardı Edilmemesi.....	262
8-Tamamlayıcı Reformların Gecikmemesi.....	262
9- Pilot Projelerin Genişletilmesi.....	263
10- Vatandaş Odaklı - Performans Temelli Bir Kültürün Teşviki.....	263
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	264
YARARLANILAN KAYNAKLAR.....	270
Kitap ve Raporlar.....	270
Makaleler.....	273
Diğer Kaynaklar.....	280

TABLolar

Syf

Tablo - 1: GRH Kanunları Bütçe Açığı Hedefleri ve Gerçekleşen Açık.....	33
Tablo - 2: İngiltere’de Ulusal Denetim Ofisi (NAO)- Kamu Hesapları Komitesi- Denetlenen Kurumlar Arası İlişkiler.....	63
Tablo - 3:Seçilmiş Ülkelerde Bütçe Onayı ve Değişikliklerinde Yürütme ve Yasamanın Gücü.....	80
Tablo -4: Seçilmiş Ülkelerde Programlama Ufku ve Projeksiyonlar.....	84
Tablo -5: Seçilmiş Ülkelerde Performans - Bütçe İlişkisi.....	87
Tablo -6: Seçilmiş Ülkelerde Kamu Birimleri İçin Bütçeleme’de Esneklik.....	88
Tablo -7: Seçilmiş Ülkelerde İçsel Denetim.....	90
Tablo -8: Seçilmiş Ülkelerde Dışsal Denetim.....	91
Tablo -9: Seçilmiş Ülkelerde Kamu Sektörü İçin Muhasebe Standartlarının Tesbit Organı.	94
Tablo -10: Seçilmiş Ülkelerde Bütçe Sürecinde Kullanılan Muhasebe Temeli.....	95
Tablo -11: Bütçe Büyüklükleri - GSMH İlişkisi.....	97
Tablo -12: Ekonomik Ayrıma Göre Harcamaların Toplam İçindeki Payları (%).....	99
Tablo -13: Transfer Türlerine Göre Harcamaların Toplam Transferler İçindeki Payları (%)	100
Tablo -14: Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler (GSMH İçindeki Payları).....	100
Tablo -15: Faiz + Görev Zararları/GSMH (%).....	101
Tablo -16: İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%).....	103
Tablo -17: Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların İdari-Fonksiyonel Ayrımlarında Gruplandırılması.....	108
Tablo -18: Bütçe Dışı Faaliyetler.....	109
Tablo -19: Konsolide Bütçenin Hazırlanmasına Temel Oluşturan Makro-Ekonomik Göstergelerden Sapmalar (1990-2000).....	145
Tablo -20: Konsolide Bütçe Başlangıç ve Yılsonu Ödenekleri - GSMH İlişkisi.....	152
Tablo -21: Anayasanın 160ncı Maddesine Aykırı Düzenlemelerle Sayıştay Denetimi Dışına Çıkarılan Kurum, Kuruluş ve Fonlar.....	177
Tablo -22: IMF’in Mali Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Öngördüğü Minimum Standartlar.....	194
Tablo -23: Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu.....	225
Tablo -24: Bütçesel Kurumların Fonksiyonel Yapılanması.....	228
Tablo -25: Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci.....	243
Tablo -26: Entegrasyonun Önemli Değişkenleri.....	256

ŞEKİLLER

Şekil - 1: ABD’de Önemli Raporların Zaman Çizelgesi.....	42
Şekil -2: Cari ve Transfer Bütçe Teklifi Ön Çalışmaları.....	130
Şekil -3: Yatırım Bütçe Teklifi Ön Çalışmaları.....	132
Şekil -4: YPK Görüşmeleri ve Bütçe Teklifinin Son Haline Getirilmesi.....	133
Şekil -5: Bütçenin Uygulanma Sürecinde Kurumlar ve İşlemler.....	147
Şekil -6: Türkiye’de Devlet Muhasebe Sistemi.....	187

KISALTMALAR LİSTESİ

AB: Avrupa Birliği	KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü
age: Adı Geçen Eser	KKBG: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
agm: Adı Geçen Makale	MTEF: Orta-Vadeli Harcama Sistemi
ANAO: Avustralya Ulusal Denetim Ofisi	NAO: Ulusal Denetim Ofisi
BDDK: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu	OECD: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
BÜMKO: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	OMB: Yönetim ve Bütçe Ofisi
CFO: Üst Düzey Mali Yöneticiler	OYAK: Ordu Yardımlaşma Kurumu
CSR: Kapsamlı Harcama İncelemesi	PAYGO: Pay As You Go Kuralı
ÇAYKUR: Çay Kurumu	PEMS: Politika ve Harcama Yönetim Sistemi
DDK: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu	SPK: Sermaye Piyasası Kurulu
DHK: Devlet Hizmetleri Komisyonu	SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu
DHMİ: Devlet Hava Meydanları İşletmesi	TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı	TCDD: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
FASAB: Federal Muhasebe Standartları Kurulu	TDCİ: Türkiye Demir Çelik İşletmeleri
GAO: Genel Muhasebe Ofisi	TEDAŞ: Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
GKMS: Genel Olarak Kabul Edilmiş Muhasebe Standartları	TMO: Toprak Mahsulleri Ofisi
GPRA: Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası	TMSF: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
GRH: Gramm-Rudman-Hollings Yasası	TMVE: Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emri
GSYİH: Gayri Safi yurt İçi Hasıla	TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
GSMH: Gayri Safi Milli Hasıla	TŞFAŞ: Türkiye Şeker Fabrikaları Anonim Şirketi
GUB: Genel Uygunluk Bildirimi	TÜBA: Türkiye Bilimler Akademisi
IMF: Uluslararası Para Fonu	TÜBİTAK: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırmalar Kurumu
INTOSAI: Dünya Sayıştaylar Birliği	TÜSİAD: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
İGEME: İhracatı Geliştirme Merkezi	YDK: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
KHKT: Kesin Hesap Kanun Tasarısı	YPK: Yüksek Planlama Kurulu

ÖZET

Son yirmi yıl boyunca bütçe sistemlerinde birçok reform girişimine yol açan yaklaşımlar Dünya çapında yayılmıştır. İngiltere, ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve son olarak Kanada sürdürülemez mali koşullarla karşılaşmış ve bu duruma, bütçeleme, mali yönetim ve raporlama sistemlerinde önemli reformlarla çözüm aramışlardır. Bu reformlar da; bütçe formülasyonu, bütçe uygulaması, finansal raporlama, performans denetimi, planlama ve önceliklerin oluşturulmasının bütünselliği vurgulanmaktadır. Harcama toplamalarının stratejik kontrolü, öncelik oluşturma ve sonuçlar için hesap verme sorumluluğu ile idari otoritenin devredilmesi vasıtasıyla daha büyük etkinlik ve verimlilik düzeyinin sağlanması üzerinde durulmuştur.

Bu genel yaklaşımlar kamu sektörü yönetiminde oldukça farklı tarihi geleneklere sahip ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bütçe sistemi kurumlarında reformlar yapan ülkelerin koşulları birçok açıdan birbirine benzememektedir. Ancak Türkiye'nin bu ülkelerin deneyimlerinden yararlı noktaları alabilmesi için yeterince benzerlikler bulma olanağı hep mevcut olmuştur.

İlke olarak iyi işleyen bir bütçe sistemi, performans açısından üç anahtar hedef olan; "makro mali disiplin", "tahsis etkinliği" ve "teknik etkinliği" başaracak fonksiyon ve kararları kolaylaştırmalıdır. Türk Bütçe Sistemi bunların tümü açısından sadece ileri düzeyde endüstriyel ülkelerde ulaşılmış standartlarla değil bununla birlikte birçok gelişmekte olan ülkede ulaşılmış standartlarla karşılaştırıldığında, ortaya çıkan tablo hiç iç açıcı değildir. Buna ilave olarak, kamu harcama yönetimi ve hesap verme sorumluluğunun alt yapısı önemli yapısal zayıflıklar sergilemektedir. Mevcut sistem modern bir ekonomi yönetimi açısından bütçeyi işlevsizleştirmektedir.

Türk Bütçe Sistemi eğer etkin bir devleti desteklemek istiyorsa büyük bir reforma ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'ye özgü problemler; reformun bütçe kapsamının artırılması, politikaların oluşturulması için kapasite geliştirilmesi, orta vadeli bir çerçeveye sahip bütçeyi ve merkezi bir şekilde kontrol edilen bir bütçe sisteminden harcamacı kurumlara kaynakların kullanımında esneklik sağlayan ve sonuçlar için sorumlu tutuldukları bir sisteme kademeli bir şekilde geçilmesini vurgulamanın zorunlu olacağı izlenimi vermektedir. Bu reform için politik anlayış ve destek, bütçelemeyi hükümet politika ve programlarını destekleyen bir araç haline getirmenin sağlanması için hayati önem taşımaktadır.

ABSTRACT

Over the past twenty years a set of ideas have spread around the world that have led to a large number of attempts at reform of budget systems. United Kingdom, USA, Australia, New Zealand and finally Canada faced an unsustainable fiscal situation and responded with major reforms of the systems of budgeting, financial management and reporting. These reforms emphasise the integration of planning and priority setting, budget formulation, budget execution, financial reporting and performance auditing. There has been an emphasis on strategic control of aggregate spending and priority setting and facilitation of greater efficiency and effectiveness through delegation of management authority with accountability for results.

These general approaches have emerged in all parts of the world, and across countries that have quite different historical traditions in public sector management. As with Turkey the situations of these countries when they change the institutions of budget system were unique in many ways, but there were sufficient similarities for Turkey to be able to take useful points from their experiences.

From the perspective of performance, a well functioning budget system should facilitate decisions and actions that achieve the three key objectives: aggregate fiscal discipline, allocative efficiency and technical efficiency. On all these three counts the Turkish system of budget, performs very badly not only in comparison to standards achieved by most industrial countries but also by the standards achieved by many developing countries. In addition of this, each of the infrastructure of public expenditure management and accountability displays major structural weaknesses. The current system renders the budget dysfunctional for the purpose of managing a modern economy.

Turkish budget system requires a major reform if it is to support an effective government. The specific problems in Turkey suggest that reform will need to emphasize: increasing comprehensiveness of the budget, developing the capacity to formulate policies, budget with a medium term perspective and gradually moving away from a centrally controlled budget system to one where spending agencies are provided with flexibility in using resources and are held responsible for results. Political understanding and support for this reform is vital to make budgeting a tool that supports government policies and programs.

GİRİŞ

Son yirmi yıllık dönem içinde, Dünya genelinde daha etkin bir kamu sektörü için büyüyen bir talep vardır ve bu talebin bir alanı da politik arenada üzerinde uzlaşılan kamu politikalarını kapsamaktadır. Kamu politikalarının yönetiminde daha fazla saydamlık ve mali disiplin sağlama, kaynakların tahsisinde etkinlik ve hükümetlerin mali performanslarını artırma istek ve ihtiyaçları gibi nedenler, bütçe sürecinde kullanılabilir etkili araç, yöntem ve tekniklere dikkatleri çekmektedir. Son dönemde bütçe sürecinin detayları akademik alanda önemli araştırmalara konu olmuştur. Uluslararası karşılaştırmalı çalışmalarda çok sayıda ampirik araştırma yapılmış, bütçe süreçlerinde yapılacak düzenlemelerin hükümetlerin mali performansları üzerinde çok önemli etkilere sahip olacağı ileri sürülmüştür. Konu ile ilgili rapor ve akademik çalışmalar incelendiğinde, ulusların ekonomik geleceğinin bütçe sürecinin günümüzdeki yapısıyla bu konuda benimsenen temel ilkeler ve olası reformlarla doğrudan ilgili olduğu söylenilebilir. Bu yöndeki ampirik bulgular politik kararlara da yansımış, bir çok ülkede bu alanda yapılan reformlar, bütçe sürecinde mali disiplin, tahsis etkinliği ve teknik etkinlik sağlamaya yönelmiş, girdi odaklı sistemler terk edilerek sonuç veya performans odaklı sistemler benimsenmiştir.

Dünya'nın bir çok ülkesinde bu yönde reform girişimleri gündemin üst sıralarını alırken, Türkiye son dönemde giderek etkisini artıran ve sıklaşan ekonomik krizlerle karşılaşmaktadır. En son yaşadığımız Türk Lirasının ciddi değer kaybına uğramasına ve önemli miktarda sermayenin ülke dışına kaçmasına yol açan Kasım-2000 ve Şubat 2001 krizleri, hükümet politikalarına piyasaların güvenmediğinin bir tür açığa vurulması olmuştur. Söz konusu krizlerin hali hazırdaki tetikleyicileri, bankacılık sisteminin kırılgan ve sorunlu yapısı ile Hükümetin anahtar reformlarla ilgili taahhütlerini yerine getirme konusunda tereddüt etmesi ve gecikmesi gibi görülüyorsa da, gerek bu tetikleyici unsurların gerekse de daha evvelki krizlerin temelinde saydam ve sürdürülebilir olmayan ciddi kamu finansman dengesizliklerden kaynaklanan daha derin bir yönetim probleminin yattığı söylenebilir.

Bütçe sistemi ve kurumları, ekonomi yönetimi ve politika kararları için temel özellik taşıır. Etkin olduklarında düşük enflasyon, istikrar, güçlü ekonomik büyüme ve sürdürülebilir bir borç düzeyini ifade eden bir makro-mali politikaların uygulanmasına yardımcı olabilirler. Oluşturulan mali kısıtlar ile kaynaklar stratejik önceliklere göre tahsis edilmelidir. İdari yetki ve esnekliklerin artırılması ve hesap verme sorumluluğu vasıtasıyla kamu kurumlarının işlemsel etkinlikleri teşvik edilmektedir. Türk bütçe sistemine ilişkin bir değerlendirme yapacak olursak; üç düzeyin tümünde zayıf bir performans sergilediğini söyleyebiliriz.. Rekor düzeydeki sürekli bütçe açıkları ve enflasyon makro mali disiplin açısından bütçe yapımızın etkin olmadığının en güzel kanıtlarıdır. Politikalar ihmal edilmektedir ve bütçe ile bağlantıları zayıftır. Bütçe uygulamasında girdiler üzerindeki sıkı kontroller

ve performans'ın gözardı edilmesi kamu kurum ve kuruluşlarının işlemsel etkinliklerinin altını oymaktadır. Bu durum Türkiye'nin özellikle kamu harcama yönetimi sistemi açısından yapısal özelliklerinin kendisinden çok daha az gelişmiş ülkelerle benzeştiğini göstermektedir. Türkiye'nin bütçesel kurumları eskimiştir, bütçe kapsamı yüksek düzeyde bir parçalanmışlık arz etmektedir ve bütçesel kurum ve süreçler modern bir ekonominin ihtiyaçlarına cevap veremeyecek kadar esneksizdir. Dolayısıyla Türkiye'nin en kısa süre içerisinde bütçesel kurum ve yapılarını çağın gerektirdiği seviyeye çıkarması ve bunun için bütçe reformuna girişmesi kritik bir önceliktir. Bu doğrultuda çalışmamız, başarılı ülke deneyimlerinden hareketle, ülkemizdeki mevcut yapıyı ve sorun alanlarını ortaya koyarak, ülkemizin temel özelliklerini göz ardı etmeden ülkemiz için bir bütçe reform stratejisi önermektedir.

Çalışmamız üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümü ülkemiz için geliştireceğimiz reform stratejilerinin alt yapısını elde etmek üzere, devlet yapılarındaki değişim gerekliliğini ve bu değişimin yönünü ele almaktadır. Bu doğrultuda ülkelerin uyguladıkları devlet reformları ve bu reformların temelinde bulunan bütçe reformlarının ayrıntılı bir analizi yapılmaya çalışılmakta, kullanılan bütçesel kurumlar ve teknik enstrümanlar incelenmektedir. Bunu yaparken özellikle bu alanda öncü ve başarılı ülkeler olarak kabul edilen İngiltere, Yeni Zelanda, ABD, Avustralya ve Kanada'da yapılan reform uygulamaları ele alınmakta ve bu başarılı deneyimlerden ülkemiz için bir takım sonuçlar çıkarılmaya çalışılmaktadır.

İkinci bölüm, Türkiye'deki mevcut durumun ele alındığı ve derinlemesine analiz edilerek Türk Bütçe Sistemindeki sorun ve aksaklıkların teşhis edilmeye çalışıldığı bölümdür. Bu bölümde önce Türk Bütçe uygulaması rakamsal olarak ele alınmakta, daha sonra bütçenin kapsamı, bütçenin hazırlanması ve politikaların oluşturulması, bütçenin uygulanması ve denetimi ile mevcut bütçe sisteminin muhasebe, raporlama ve kod yapısı incelenmektedir. Bunların ardından bütçe sisteminin saydamlık düzeyi, kurumsal yapısı, bilgi sistemi altyapısı incelenmekte, nakit ve borç yönetimi ile ilişkisi değerlendirilmekte, bu alanlardaki ihtiyaç ve sorunlar belirtilmektedir.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü, Türkiye için geliştirilen bütçe reform stratejisinin temel ilkelerini ve hedeflerini açıklayarak önerileri sıralamaktadır. Bu reform modeli doğrultusunda ülkemizde bu güne kadar atılan adımlar bu bölümde değerlendirilmekte, reform uygulamasında karşılaşılabilecek güçlükler ele alınmakta, reformun başarısına yönelik tesbit ve önerilerde bulunmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE SÜRECİNE YÖNELİK REFORM UYGULAMALARININ ANALİZİ

I - DEĞİŞİM ÇAĞINDA DEĞİŞEN DEVLET

A- Değişim Çağının Üç Devrimi

İçinde bulunduğumuz dönemde dünyada çok hızlı ve köklü bir değişim süreci yaşanmaktadır. Yalnızca günümüzün “best seller” veya “fütürist” yazarları değil, Robert A. Dalh gibi klasikleşmiş siyaset bilimcileri bile, değişimin büyüklüğünü kabul ediyorlar. Dalh’e göre, günümüzde yaşanmakta olan değişim, “feodaliteden merkezi monarşiye ve ondan ulus devlete geçerken yaşanmış olan değişimden de daha büyük bir değişimdir.”¹ İçinde bulunduğumuz dönem tarihin hızlandığı bir dönemdir. Son on yıllar içinde dünya çapında bir çok devrime tanık oluyoruz. Bunlardan üç’ü özellikle ön plana çıkmaktadır.²

1- Demokratik Devrim

Berlin Duvarının 1989’da yıkılması son dönemde dışsal çevremizdeki ekonomik, siyasi ve sosyal alanda yaşanan derin değişimleri sembolize etmiştir. Öncelikle Doğu Avrupa ve SSCB’ndeki politik değişimler halkın otokratik sistemler veya azınlıklar tarafından yönetilmeyi reddini ve hayatlarını etkileyen kararlara katılım arzularını ifade etmiştir. Latin Amerika’dan Afrika’ya bir çok ülkede devam eden demokratik reformlar bu arzuların artan bir şekilde güçlendiğini ve evrenselleştğini göstermektedir. Boris Yeltsin’in kalabalığın ortasında bir tankın üzerindeki görüntüsü ile sembolize edebileceğimiz bu demokratik devrim, dünyadaki eğitim düzeylerindeki gelişmeler, enformasyonun artışı ve yayılması, eğitimi kullanma kapasitesindeki artışlar gibi unsurların etkisiyle geri dönülmez trendleri ortaya koymuştur. İnsanlık tarihi boyunca ilk kez küresel düzeyde müthiş bir bilgi alış-verişi yaşanmaktadır. Eğitim düzeyi tüm dünya seviyesinde artmaya devam ederken, bilginin yayılabilirliği de küresel bir şekilde büyümektedir. Belki de CNN’in yükselişi ve başarısı bunun en güzel göstergesi olmaktadır. Enformasyon devrimi bir anda farklı toplumlardan milyonlarca insanın dünya ölçeğinde yaşanan olaylar hakkında bilgi ve analizlere kolayca ulaşabilmesini ve dünyanın öbür ucundaki insanlarla iletişim kurabilmesini ve gerektiğinde onlarla birlikte hareket edebilmesini, devletlere baskı yapabilmesini mümkün kılmıştır. Bundan dolayıdır ki, Tianenmen Meydanında yaşananların bir insanlık ayıbı olarak tüm dünya tarafından eleştirilmesi Çin’de faks gibi iletişim araçlarının çağ dışı uygulamalarla yasa dışı ilan edilmesine kadar gitmiştir. Vatandaşların kendi geleceklerini etkileyecek olan kararlara katılabilme ve kendi kaderini kontrol edebilme arzusunu içeren Demokratik Devrim son yıllarda yaşanan önemli devrimlerin sadece biridir.

¹ Kazım Berzeg, “Yeni Dünya Düzeni, Klasik Liberalizm ve Bilgi Çağı”, Yeni Türkiye 21. Yüzyıl Özel Sayısı I, Sayı:19, Ocak-Şubat 1998, s.437.

² Marcel Masse, “Partners in the Management of Canada: The Changing Roles of Government and the Public Service”, Canadian International Development Agency, Canada, 18 February 1993, s.2-3.

2- Serbest Piyasa Sisteminin Yaygınlaşması

İkinci önemli değişim, dünya çapında “piyasa ekonomisinin yaygınlaşması” olarak adlandırılabilir. Serbest piyasa sistemi giderek ülkelerin büyük bir çoğunluğunda ve küresel düzeyde kabul görmeye başlamıştır. Bununla birlikte küresel düzeyde bir rekabetin ve buna dayanan küresel sistemin ciddi bir takım ekonomik, sosyal ve politik istikrarsızlıkları da beraberinde getirdiği gözlenmekteyse de, şu an için uygulamada serbest piyasa sistemi hakim konumdadır.

3- Yönetim-Yönetişim Devrimi

Üçüncü devrim yönetim yada başka bir ifade ile “yönetişim devrimi”dir. İçinde bulunduğumuz bu yeni dönem ve yeniden yapılanma süreci, “evrensel barış, çoğulcu demokratik rejim ve insan haklarına saygı...” gibi ilkelerden hareket etmekte, devlet karşısında “bireye ayrıcalık” tanıma ilkesini kendisine temel almaktadır. Günümüzde toplumun sadece kamu yönetimi alanında değil tüm alanlarda örgütlenme biçiminde ve ilişkilerinde köklü bir sorgulamayı içeren kavram, bilgi ve iletişim teknolojilerinin de yardımıyla “yönetişim” (governance) kavramı olmuştur. Son dönemde sıkça kullanılan yönetişim kavramı, yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır. Yönetişmek yukarıdan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir kavramdır.³ Devlet eliyle kullanılan kamu gücünün topluma devredilmesinin “yönetme-yönetilme” ilişkisini tarihe mal edecek olan “yönetişim ilkesi” ile sağlanacağı görülmüş, karar verme ve uygulama gücünün seçilmiş ve atanmışlar yerine hizmeti alanlar tarafından kullanılacağı öngörülmüştür.

B- Devletin Değişen Kapasitesi

Son yıllarda hem ulusal hem de uluslararası ilişkilerde ortaya çıkan radikal değişim ve dönüşümlerin odağında- postmodern kavramının 1980’li yılların anahtar kavramı olması gibi- “küreselleşme” kavramı vardır. Bu anlamda da Fukuyama’nın “tarihin sonu”, Hungtinton’un “medeniyetler savaşı”, Lyotard’ın “postmodern durum”, Beck’in “risk toplumu”, Lash ve Urry’nin “örgütlü kapitalizmin sonu” tezlerinden hangisini, Dünya’nın bugünkü durumuyla ilgili yaptığımız çözümlemede kullanırsak kullanalım, “küreselleşme”nin anahtar kavram olduğunu görüyoruz⁴. Hangi cepheden bu olguya bakarsak bakalım, küreselleşmenin çok boyutlu bir dönüşüm süreci olduğunu kabul etmemiz ve konuya bu çerçeveden bakmamız gerektiği açıktır.

Küreselleşme içerisiyle dışarıyı, ulusal ile uluslararası, Batı ile Doğu, Birinci Dünya ile Üçüncü Dünya, modern ile geleneksel, kimlik ile fark ve benlik ile öteki arasında çizilmiş zamansal ve mekansal ayrımların ortadan kalkması ve böylece dünyanın küresel bir topluma ve küresel bir kültüre sahip olma durumuna geldiğini belirtiyor. İncelediğimiz konu bağlamında bakıldığında, küreselleşmeyi; “devlet egemenliğini sorunsallaştıran hem ulusal topluluk nosyonunu hem de ulus-

³ Osman Yılmaz, Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Şubat 2001, s.7.

⁴ E.Fuat Keyman, Türkiye ve Radikal Demokrasi- Geç Modern Zamanlarda Siyaset ve Demokratik Yönetim, İstanbul: Alfa Basım Yayım Ltd. Şti.,2000, s.1.

devlet arasında varsayılan birliği çözen ve böylece veri olarak alınan egemenlik kuramıyla bugünün ekonomik, siyasal ve kültürel yaşamı arasında ciddi boşluklar ve çelişkiler yaratan bir süreç” olarak belirtmemiz mümkündür⁵. Küreselleşmenin bu tanımıyla işaret edilen ilk şey, küreselleşmenin egemen demokratik modern devlet kuramının varsaydığı “ulusal topluluk” nosyonunu yıktığı ve sonuçta devlet ile toplum arasındaki temsiliyet bağına kopartarak bir ayrışmaya yol açtığı; ikinci unsur ise küreselleşme sürecinin modern egemen devlet kuramı açısından gözle görülebilir boşluk ve çelişkileri içerdiği. Held, “Politik Teori ve Modern Devlet” (Political Theory and the Modern State) adlı eserinde bu alanda beş temel çelişkiden söz etmektedir⁶:

(i) *Globalleşen Dünya Ekonomisi ve Ulusal Politikalar Çelişkisi*: Siyasal otoritenin formal alanıyla giderek globalleşen ekonomik üretim, değişim ve dağıtım sistemleri arasında giderek artan boşluk, ulus devletin gerçek gücünü ve etkinlik alanının sınırlayıcı ve küçültücü yapıdadır. Sözgelimi sermayenin globalleşmesi ciddi bir biçimde devletin ulusal ekonomik programlar üzerindeki denetimini azaltmasına ve ulusal kalkınma söylemlerinin iflasına yol açmıştır.

(ii) *Hegonomik Güçler ve İktidar Blokları -Bağımsız ve Egemen Devlet Çelişkisi*: Bağımsız ve egemen devlet düşüncesi ile hegemonik güçler ve iktidar blokları tarafından geliştirilen küresel sistem arasında, egemen devlet söylemini sınırlayan bir boşluk olduğunu söyleyebiliriz. 1989’dan sonra gelişmeye başlayan AB ve NAFTA gibi iktidar blokları, devletin bağımsız bir aktör olarak düşünülmesine temel hazırlayan egemenlik nosyonu üzerinde olumsuz etkilere yol açmıştır. Çakışan ve sık sık birbirleriyle rekabet eden ajanlardan oluşmuş karmaşık bir sistemin yalnızca bir düzeyi olan devletlerle birlikte politikanın da “çokmerkezliliği” giderek artmaktadır.⁷ Bu yeni düzende, ülkelerin çoğu birbirilerine çeşitli biçimlerde, bir uluslararası politik topluluk oluşturacak şekilde bağlıdırlar; G7 ve OECD’nin gelişmiş devletleri için de, kendi kuralları ve karar alma mekanizmalarıyla varolan bir devletler birliği söz konusudur.⁸ Bunun anlamı ulus-devletin geçerliliğini yitirdiği değil, artık varlığını tanımlama yolunun, belli bir toprak parçası üzerinde dilediğini yapabilme tekeline sahip olamayacağı anlamına gelmektedir.

(iii) *Uluslararası Örgütler - Ulus Devletin Karar-alma Gücü Çelişkisi*: Sayıları ve etkileri giderek artan uluslararası örgütler bir taraftan global bağları pekiştirmektedirler, diğer yandan ulusal düzeydeki karar-alma süreçlerini belirleyen ve sınırlayabilen ögeler haline gelmişlerdir. IMF, Dünya Bankası ve AB gibi evrensel ve bölgesel örgütler ve bu örgütlerin ulusal ekonomilere ve politikalara müdahale gücü, egemenliğin sadece devlete ait olmadığını ve daha önemli olarak egemenliğin yer aldığı siyasal mekanın giderek çoğullaştığının göstergesidir.

(iv) *Ulusal Hukuk - Uluslararası Hukuk Çelişkisi*: Bireylerin “hak ve özgürlükleri” arama alanlarından birinin de uluslararası hukuk olmasıyla, vatandaşlık kategorisinin küreselleşmesi ve uluslararası hukukun bireyleri, devletleri ve NGO’ları “özne” olarak içeren bir sistem olarak hareket etmesi, devlet egemenliğini sınırlayan bir ortamı yaratmaktadır. Sözgelimi, İnsan Hakları bağlamında, Avrupa’nın prensip olarak “vatandaşlarının kendi devletlerine karşı dava açabilme hakkını”

⁵Keyman, a.g.e., s.10.

⁶ D. Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford: Stanford University Press,1989, s.229-237. & E.Fuat Keyman, *Türkiye ve Radikal Demokrasi- Geç Modern Zamanlarda Siyaset ve Demokratik Yönetim*, İstanbul: Alfa Basım Yayım Ltd. Şti.,2000, s.10,11,12.

⁷ Paul Hirst &Grame Thompson, *Küreselleşme Sorgulanıyor*,Ankara: Dost Kitabevi, 1998, s. 218.

⁸ Hirst &Thompson, a.g.e., s. 214.

tanımasıyla ortaya çıkan önemli gelişme, bireysel hak nosyonunun ulusal sınırları aştığını göstermektedir.

(v) *İç Politikanın Bitimi* : Yukarıda sıralanan gelişmelerin ve boşlukların önemli bir sonucu, global dinamiklerin gittikçe artan bir biçimde iç-dış politika ayrımını ortadan kaldırması olmuştur. Globalleşen dünya da iç politikanın bitimi, iç politikanın belirleyici öğelerinden birinin de küresel dinamikler olması durumunu ifade etmektedir. Küreselleşmiş ekonomik, siyasi ve sosyal süreç karşısında ulusal düzeyde yönetişimin etkisi giderek azalmaktadır. Ulusal politika ve politik tercihler, yeni bir global dünya'nın yeni güç ve aktörleri tarafından etkisiz hale getirilebilmektedir. Ulus devletler artık Ohmae ve Reich gibi yazarların ifade ettiği gibi "küresel sistemin yerel otoriteleri" olarak algılanmaya başlanmıştır.

Tüm bu açıklamalar küreselleşmenin, geçmişte varolandan daha karmaşık bir egemen mimari yaratarak, siyaset, ekonomi ve devlet açısından yeni bir sorunları-çözme kapasitesi, biçimi, özerkliği ve otoritesi veya meşruluğu belirlediğini ve bu durumun asla göz ardı edilmemesi gerektiğini göstermektedir.

C- Devlet- Vatandaş İlişkilerinde Yeni Bir Dönem: Jandarmalık'tan Hizmetkarlığa

Ulus devlet geçen 200 yıl boyunca güç ifa eden yegane yönetim biçimi olmuştur. Hüküm altında bulunan belli bir toprak parçasından sorumlu olmak, bu coğrafi alan içinde yaşayan insan topluluğuna yaşamaları için yiyecek tedarik etmek ve maliki olduğu doğal kaynakları yönetmek, muhafız ya da koruyucu devlete ilişkin temel dayanaklar olarak ortaya çıkmıştır. İçinde bulunduğumuz dönemde ortaya çıkan dramatik değişimler bu alanda da etkisini göstermiştir. Artık nüfus ve bilgi mobildir, doğal kaynaklar ekonomik güç kaynağı olarak daha az öneme sahiptir ve devletin hükümü altındaki toprakları muhafaza etme görevi giderek Birleşmiş Milletler ve NATO gibi ulusüstü otoritelere devredilmektedir. Böyle bir Dünya'da kamu birimleri artık stokların ve doğal kaynakların yönetiminden ziyade, akımların (bilgi, insanlar ve sınırötesi şirketler gibi) yönetimi ihtiyacı ile karşı karşıyadırlar. Modern toplumlarda otorite "içe-doğru" (inwards): yerel aktörler, baskı grupları ve daha fazla kendi kendini yönetme istekleri vasıtasıyla yayılmakta ve dağılmaktadır. Devletin egemenliği de artan bir şekilde "dışa-doğru" (outwards) ulus-üstü egemenlere kaymaktadır.⁹

Yeni teknolojik paradigma, mobilitayı, bilgi ağlarını, hızı arttırmakta iken sosyal düzen çok kültürlülüğe, çeşitlilik ve farklılıklara dayanan bir hale gelmiştir. Günümüzde içinde bulunduğumuz küreselleşme çağını yönlendiren temel itici güçlerden belki de en önemlisi bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan devrimsel gelişmeler ve internet'tir diyebiliriz. Her geçen gün, bilginin üretilmesi, saklanması, düzenlenmesi, işlenmesi, taşınması, hizmete sunulması ve kullanılmasında devrimsel ölçüde yeni gelişmeler ortaya çıkmaktadır. Bilim ve bilginin hızla ve kolayca yayılabilmesi daha önce düşünülemeyen yeni olanaklar ortaya çıkarmaktadır. İnternet çoktan siyasi bir önem kazanmış durumdadır, zira sayıları gittikçe artan yurtaş, hükümet politikalarını ve eylemlerini öğrenmek, birbirleriyle çeşitli meseleleri tartışmak, belirli görevlilerle temas kurmak ve seçmen kayıt malzemelerini ve siyasete daha aktif katılımı kolaylaştırabilecek başka enformasyonları

⁹ Roberto Carneiro, "A Changing Canon Of Government: From Custody To Service", Government Of The Future: Getting From Here To There Symposium, Paris, 14-15 September 1999, s.5.

elde etmek amacıyla internet kullanmaktadır. Şu anki sahneyi gözlemleyen herkes, internet'in siyasetle ilgili enformasyona ulaşma imkanlarını çarpıcı bir biçimde genişletmekte ve yurttaşlara siyasi öğrenim ve eylemlerle ilgili yeni imkanlar sunmakta olduğu konusunda hemfikirdir¹⁰. Yeni teknolojiler kağıt-temelli ve oral temeldeki siyasa ve yönetim yollarını değiştirmeye başlamış ve çoğu OECD ülkesi bu alanda değişimler yaşamaya başlamıştır. Hükümetler kağıt ve elektronik temelli sistemleri bir arada kullanmaya başlamışlardır. Hükümetler önce politika kararlarını aldıktan sonra bunların bildirilmesi veya yayınlanması için yeni teknolojileri kullanmaktadırlar. Yeni teknolojiler ve Bilgi Toplumu, katılım sıklık ve kalitesi veya siyasa-yapma ve yönetim açıklık ve saydamlığı gibi demokratik değerleri ciddi ölçüde arttırmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin amaca uygun kullanımı, hesap verebilirlik (accountability), politik eşitlik (political equality), düşünce ve ifade özgürlüğü, azınlıkları ele alış tarzı ve bunların rolü, gibi demokrasinin önemli mihenk taşlarını geliştirici potansiyeli de yapısında barındırmaktadır.¹¹

Yaşanan dönüşümler kitleler yerine bireyi ve bireyin seçimini öne çıkarmaktadır. Doğal olarak küreselleşme bir yandan küresel benzeşmeyi gerekli kılarken, diğer yandan farklılıkları, etnisiteyi, ötekiliği öne çıkaran; kimlikler alanını genişleten ve siyasal çoğulculuğu vurgulayan, fakat aynı zamanda kutuplaştırıcı etkiler de üreten küresel-yerel ikiliğini ve birey ve toplum düzeyinde güven sorununu gündeme getirmektedir. Dolayısıyla küreselleşme yeni dayanışma biçimleri üretmekte, devlet-toplum ilişkisinde ise kitle demokrasilerini ve temsili yapıyı aşındırmakta ve katılımcı-çoğulcu demokrasi projesini, aydınlanmanın özgürleştirici yönünü talep etmektedir¹². Küreselleşmenin ortaya çıkışı ve hızlanması vatandaş beklentilerini çeşitlendirmiş ve arttırmış, çoğu hükümetin pro-aktif yönetim yaklaşımları benimsemesine yolaçmıştır. Ulus devlet adeta çok-kutuplu bir toplumun karmaşıklıklarıyla başa çıkamamaktadır. Kamu politikaları bu durumu gözardı edemez duruma gelmiştir ve devletler daha geniş bir tercih yelpazesi, daha kaliteli hizmet talepleri, değişime mümkün oldukça çabuk cevap verebilecek kapasite ihtiyacı arasında sıkışmışlardır.

Siyasa-yapma sürecinde devlet-vatandaş ilişkisinin bu yeni dönemdeki izdüşümü, bilgilendirme, konsültasyon ve aktif katılım kavramlarıyla ifade edilmektedir. Hükümetler vatandaşlarını karar- alma süreçlerine dahil etmek için yasal ve kurumsal çerçeveler inşaa etmekte, uygun araç ve mekanizmalardan yararlanmaktadır. Vatandaşları bilgilendirme, açıklık ve şeffaflık tüm çağdaş devlet modellerinde paylaşılan amaçlar olmuştur ve kamuya sağlanan bilginin genişliği, miktarı ve kalitesi giderek arttırılmaktadır. Sözelimi 1980 yılında OECD ülkelerinden sadece % 20'si "Bilgi Edinme Hakkı ve Özgürlüğü" nü ifade eden kanunlara sahipken, bu oran 1990'da % 40'a ve 2000 yılında % 80'e ulaşmıştır.¹³ Bilgi ve İletişim Devriminin sunduğu imkanlarla bir kısım ülkeler "İnteraktif Yönetişim" projeleri geliştirmekte, bu alanda deneyimler kazanmakta ve bu yolla hükümet kararları sadece halkla konsültasyon içinde değil onlarla işbirliği içinde alınmaya da başlanmaktadır. Artan vatandaş girdisi, sadece vatandaşın yeni tenkit ve katılım prosedürlerinin değil bunlarla birlikte

¹⁰ Bruce Bimber, "İnternet ve Siyasi Dönüşüm: Hızlandırılmış Çoğulculuk", Çev: Tuncay Birkan, Cogito, Yapı Kredi Yayınları, Sayı 30, Kış 2002, s.166.

¹¹ OECD, "Impact of Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality", Public Management Service Public Management Committee, PUMA (98)15, 1998, s.9.

¹² Nesrin Nas, "Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışları", <http://www.liberal-dt.org.tr/idd/m17/nestrinnas.htm>, [08-01-2002], s.3.

¹³ OECD, "Engaging Citizens In Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation," PUMA Policy Brief No: 10, July 2001, s.2-3.

hükümet işlev ve kararları karşısında “yasal direnç” olanaklarının arttırılmasını da sağlamakta ve bu uygulamalarla daha özgür ve demokratik bir tarzın yakalanmasına çabalanılmaktadır.¹⁴

Çağdaş bireyler kendilerine hizmet veren kurumların daha aktif, daha hızlı, daha açık, daha doğru ve daha az maliyetle çalışmalarını istemekte, beklemekte ve gerektiğinde bu konuda baskılar oluşturabilmektedir. Günümüze gelinceye kadar bireylerin “vatandaş” ve “vergi ödeyen” sıfatlarının yanısıra varolan ancak çoğu zaman göz ardı edilen “müşteri” kimlikleri bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde ön plana çıkmakta ve bu kimlik aynı zamanda “yönetimin performansını denetleyen vatandaş” unsurunu da yapısında barındırmaktadır¹⁵. Çağdaş bireyler kendilerine hizmet veren kurumların daha aktif, daha hızlı, daha açık, daha doğru ve daha az maliyetle çalışmalarını istemekte, beklemekte ve gerektiğinde bu konuda baskılar oluşturabilmektedir. Tüm bu gelişmeler doğrultusunda günümüzde artık vatandaş memnuniyetinin ve onlara daha iyi ve etkin hizmet sunum gereksiniminin artması bu reformları kaçınılmaz kılmaktadır. Söz konusu reformlar; yurttaşı, sivil toplum kuruluşları ve iş dünyasıyla toplumu idareyle bütünleştirmekte, politika oluşturmaktan politikaları uygulamaya kadar, toplumu önemli bir oyuncu olarak devreye sokmakta, katılımı artırıcı rol oynamaktadır. Katılım, saydamlık, etkinlik, etkililik, performans, hesap-verme sorumluluğu, idareye karşı duyulan ve gittikçe artan güvensizlik duygusunun azaltılması, gibi unsurlara yönelmektedir.

Kamu hizmetlerinin daha duyarlı ve maliyet etkin hale getirilmesi yönündeki baskılar giderek artmaktadır. Kamu hizmetlerinin müşteri hizmetleri şeklinde alınıp vatandaşın talepleri olan ve hesap verilmesi gereken bir müşteri gibi kabul edilmesi yönünde gelişen yaklaşımlar kamu sektöründe reform gereğini motive etmektedir. Vatandaş müşteri olarak kabul eden, vatandaş devlet karşısında güçlendiren ve odak noktası olarak kabul eden hükümet politikalarına bağlı olarak yeniden yapılanma, devletin fonksiyonlarının yenilenmesi ile girişimci devlet anlayışı tartışılır hale gelmiştir.¹⁶

II- YENİ DÖNEMİN DEVLET REFORMLARI

A- Devlet Reformu Yaklaşımlarının Yönü ve Doğrultusu

Bugün içinde bulunduğumuz 2000’li yılların başlangıcında yaklaşık yirmi yıldan beri uygulanmakta olan devlet reformları hala dünya ülkelerinden bir çoğunun gündeminin başındaki yerini korumaktadır. İlginç olan gelişme, belki de tarihte ilk kez söz konusu reformların yönü ve doğrultusu konusunda dünya ülkelerinin büyük bir çoğunluğunun bir görüş birliği içinde bulunmasıdır. Yürütülen günümüz devlet reform çalışmalarında pek çok ortak nokta bulunmaktadır. Bu reformların temel amacı, kamu sektörünün performansını geliştirmek ve ekonomideki rolünü yeniden tanımlamaktır. Bu reform çalışmalarının ortak noktaları şöyle özetlenebilir:¹⁷

¹⁴ OECD, “*Government of The Future*”, PUMA Policy Brief No: 9, July 2001, s.2.

¹⁵ N. Murat İnce, *Elektronik Devlet- Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar*, DPT Yayını, Mayıs 2001, s.16. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf> [20-12-2001].

¹⁶ Naci B. Muter & Ramazan Gökbunar, “*Müşteri ve Hizmet - Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru*”, Prof. Dr. Nezihe Sönmez’e Armağan, okuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, İzmir, 1997, s.385.

¹⁷ DPT, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, Yayın No: DPT:2507-ÖİK:527, Ankara, 2000,s.13.

- Sonuçlara ve dolayısıyla da verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun (performans'ın) artırılmasına odaklanılmıştır.
- Merkezi ve hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ile yetki devri ve esnekliğin artırılmasına çalışılmıştır.
- Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.
- Kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.
- Düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunularak, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın sağlanması hedeflenmiştir.

Diğer bir açıdan içinde bulunduğumuz süreçte ülkelerin hemen hemen hepsi, devletin etkinliğinin artırılması için, bütçe açığı ve borç düzeyinin düşürülmesi, hizmet sunumunun teknolojik gelişmelerden de yararlanılarak ilerletilmesi, programlar ve bürokrasi üzerindeki sıkı kontrolün gevşetilmesi ve yöneticilere yönetme fırsatı verilmesi, hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, politika geliştirme ve performans yönetimine odaklanması gibi reform doğrultularında uzlaşmakta ve hareket etmektedir. Bu durum, Fukuyama'nın "tarihin sonu" (end-of-the history) tezinde ileri sürdüğü "...yönetim uygulamalarındaki büyük farklılıklara rağmen, liberal demokrasi prensipleri konusunda ciddi ideolojik rakipler artık yoktur.." şeklindeki görüşünün, günümüzde kamu sektörü ve devlet reformu üzerindeki tartışmaya da uygulanabileceğini göstermektedir.¹⁸

B- Günümüz Devlet Reformlarının Belirleyici Özellikleri

1- Stratejik Olma

Her ne kadar bir yönetim reformu fırsat ve stratejinin iyi bir karışımı olması gerekse de bu karışımın oransal yönü önemlidir. Savaş sonrası dönem boyunca yönetim reformları hakim bir şekilde fırsatçı (opportunistic) iken, son yirmi yıllık süreç boyunca reformlar artan bir şekilde stratejik (strategic) hale gelmiştir. Günümüz reformlarının tarihte görülen diğer yönetsel reformlar ile kıyaslandığında, daha cesur, atılgan ve köklü olduğu, daha hedef-sürüştü olduğu, yönetimin dönüştürülmesi ve demokratik yönetimin kuvvetinin artırılması gerektiği yönünde görüş ve düşüncelere dayandığı söylenilebilir. Reform yaklaşımındaki bu kaymalar, devlete duyulan güvenin azalması, enformasyon teknolojisindeki devrimsel gelişmeler, yönetim teorisi ve iş uygulamalarındaki değişiklikler, merkezi organların kaynak ve sorumluluklarını yerel hükümetlere veya daha alt hizmet birimlerine devretmeleri yönündeki baskılar, devletin büyümesini yavaşlatmaya veya tersine çevirmeye yönelik çabalar ve hepsinden önemlisi vatandaşların devletten beklentilerinin devlete vermek istediklerinden çok daha fazla arttığı bir çağa girilmesi gibi birçok faktörün etkisi ile ortaya çıkmıştır.¹⁹

¹⁸ Evert A. Lindquist, "Reconceiving The Center: Leadership, Strategic Review and Coherence In Public Sector Reform", Government Of The Future: Getting From here To There Symposium, Paris, 14-15 september 1999, PUMA/SGF (99)5, s.2.

¹⁹ Allen Schick, "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", Government of The Future: Getting From Here To There Symposium, Paris, 14-15 September 1999, PUMA/SGF(99)4, s.4.

2- Kapsamlılık ve Bütüncüllük

Konumuz açısından günümüz devlet reformlarının özellikle üzerinde durulması gereken temel bir özelliği reformların “kapsamlı” ve “bütüncül” bir karaktere sahip olmalarıdır. Bugüne kadar ki reformlarda “parçacıl” bir tutum izlenmiş, bütçe reformu, personel reformu, satın-alma sistemlerinde reform gibi adlar alan değişik girişimlerle kamu yönetimi sisteminin çok önemli olduğu düşünülen belli bir boyutunda değişim amaçlanmıştır. Doğal olarak bazı olumlu sonuçlar alındıysa da kamu yönetimi sisteminin bütününde köklü bir değişim gerçekleştirilememiştir.

3- İşlevsel Ayırıştırma

Daha önceki reformlarda işlevsel açıdan bir bütünleştirme çabası mevcutken, bu günkü eğilim kurumların amaç ve görevlerinin açıkça belirlenmesi, performans ölçütlerinin netleştirilmesi ve bağımsız çalışan hizmet birimlerine bölünmesi yönündedir. Bu süreçte politika üreten birimler ile hizmet sunan birimler birbirinden ayrılmaktadır. Bunun iki nedeni vardır: Öncelikle görevlerin bütünleştirildiği büyük yapılar yavaş işlemekte, hantallığa yol açmakta, işletme maliyetleri çok artabilmekte, yeniliğe kapalı olmakta ve çalışanlar dev yapının içinde kurumun varoluş amacını unutmakta, amaç ve performansta netlik ortadan kalkmaktadır. İkincisi, işlevsel olarak bütünleştirilmiş birimlerde politika oluşturmakla sorumlu olanların ve hizmet sunanların mevcut durumun devamı yönünde gelen bilgi ve önerilere fazlasıyla açık kalarak yeni bir açımdan çekinmeleri olasılığının daha güçlü olmasıdır. Yeni modelde merkezdeki küçük bir birime politika belirleme, standart ve hedefleri oluşturma ve uygulamayı gözetleme fonksiyonu verilmektedir.

4- Esneklik ve Yetki Devri

Daha önceki reform çabalarında resmi kuralları ve yasal düzenlemeleri değiştirmekle sonuç alınabileceği varsayılmıştır. Bu günkü reform çabalarında ise informal kurallara ve çalışanların ve özellikle yöneticilerin motivasyonuna önem verilmektedir. Bir çok ülkede yöneticileri motive etmenin en iyi yolunun öncelikle açık, net ve ulaşılabilir hedefler ortaya koymak ve yöneticileri bu hedeflere ulaşma konusunda sorumlu tutmak olduğu kabul edilmektedir. Bu sorumlulukla birlikte belli bir esneklik ve yetki devri sağlanması da yeni reformların temel özelliklerindedir.

5- Vatandaş Merkezlilik

Bugünkü reformları öncekilerden ayıran en önemli özelliklerden birisi vatandaş-merkezli olmalarıdır. Temel soru vatandaşın memnuniyetini nasıl arttırabiliriz? olarak ortaya konmaktadır. Daha önceki çalışmalarda daha çok kamu kurumlarının kapasitelerini arttırmaya odaklanılmıştır.

6- Yukarıdan-Aşağı Olma

Günümüz reformlarının tasarlanması ve uygulanmasında reform perspektifinin ve genel stratejisinin üst düzeylerde oluşturulduğu ve çalışanların reform sürecine sokularak reformu sahiplenmelerinin sağlandığı yukarıdan-aşağıya türde reformlar olduğu görülmektedir. Uygulamada bu gibi bir yöntemin zorluklara sahip olduğu bilirse de en aşağıdan yukarıya gelen taleplerle reformun başlatılabilmesinin gerçekçi olmayacağı da açıktır.

7-Pragmatiklik

Tüm bunlara ilave olarak günümüz reform çalışmalarının gerisinde ideolojik temellerden ziyade sorunları temelsel bir şekilde çözmeye yönelik pragmatik bir takım düşüncelere dayanıldığı belirtilebilir.

C- Devlet Reformlarının Bütçe Reformlarıyla İlişkisi

Günümüz devlet reformu girişimleri, yukarıda değinildiği gibi, “parçacı” olmaktan ziyade “geniş kapsamlı” ve “bütüncül”dür. Amaç sadece örgütlenmeye ilişkin yapı değişikliği ya da bütçeleme sistemlerini değiştirmek değil bütün olarak kamudaki yönetim anlayışı ve uygulamasını değiştirmektir. Dolayısıyla günümüzde, bütçe reform girişimleri bütüncül bir yapıdaki devlet reform girişimlerinin tamamlayıcı parçalarından birisi olmaktadır.

Bütçe reformu bu genel çerçevenin en temel alanlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Son dönemlerde pekçok ülkede "Yeni Kamu Yönetimi" olarak da atıf yapılan bu kamu kesimi reformları, etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması, kamu hizmeti sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması doğrultusunda kamu kesiminin yeniden yapılanmasını getirmektedir. Bütün bu reformlar bütçe sürecinin yeniden yapılanması anlamına gelmektedir. Bütçe reformları, mali denetim amacıyla kamu harcaması, bütçe açığı ve kamu borçları üzerine yasal sınırlar getirilmesi; bütçe prosedürünün değiştirilmesi yoluyla mali disiplin sağlamak üzere orta vadeli bütçe süreci, bütçe programlarına tavan getirilmesi, bütçe uygulamasında harcamacı kuruluşlara daha büyük esneklik getirilmesi, bütçenin parlamentolarda değerlendirilmesi usullerinin ve bütçe bilgilerinin iyileştirilmesi, özellikle bütçenin tüm kamu kesimini kapsayacak bilgiyi vermesi, meclis genel kurulunun, bütçe komisyonlarının, sayıştayın denetim mekanizmalarının güçlendirilmesi; harcamacı kuruluşların uyması gereken performans kıstaslarının getirilmesi gibi başlıca öğeleri kapsamaktadır.

III- BÜTÇE SÜRECİNE YÖNELİK REFORMLARIN ANALİZİ

A- Bütçe Reformlarının Arka Planı: Temel İtici Kuvvetler

Geniş anlamda devletin rol ve işlevlerinin reformu, daha dar anlamda ise bütçe reform baskısını doğuran nedenleri ve baskıları, bir diğer deyişle bu reformların temel itici kuvvetlerini tek bir etkene bağlamak yerine, bir dizi unsura ve bunların birikimli etkilerine bağlamak daha doğrudur.²⁰ Bu doğrultuda son yirmi yıl içinde yapılan bütçe reformlarının temel bir takım itici kuvvetlerini şu şekilde sıralamamız ve açıklamamız mümkündür;

²⁰ OECD Secreteriat, "Synthesis of Reform in Nine OECD Countries: Change Management", OECD Public Management Service, Public Management Committee, *Government of the Future: Getting from Here to There Symposium*, Paris 14-14 September 1999, s.14.

1- Kuramsal Yaklaşımlardaki Gelişmeler

Temelde bütçenin hazırlanması, kanunlaşması, uygulanması ve denetimini içine alan bütçe süreci farklı açılardan- muhasebe ve yönetim bakış açısından (bütçe formülasyon ve uygulamasının teknik yönlerinin incelenmesi), ekonomik bakış açısından (kamusal ihtiyaçların gelir-harcama mekanizması yoluyla nasıl karşılanacağını tanımlanması), politik güçler bakış açısından (bu gücün her aşamada paylaşımı ile ilgili olmak üzere)- incelenebilir. Bununla birlikte, ilk aşamada, bunların her birini kısmen içine alacak bir şekilde bütçe sürecinin yasal ve kurumsal altyapısında yapılan etkinliğe yönelik reform hareketlerinin, temelinde yatan teorik yaklaşımlardaki gelişmelerin bu reformların temel itici güçlerinden olduğunu ve bunların altyapısında bulunduğunu belirtmemiz gerekir. Günümüz bütçe süreç reformlarının altyapısını oluşturan bu teorik yaklaşımları, Kamu Tercih Teorisi (Theory of Public Choice), Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management-Managerialism), İşlem Maliyetleri Teorisi (The Theory of Transaction Costs) olarak sıralayabiliriz.²¹

a- Kamu Tercih Teorisi

1980'lerden önce geliştirilen bütçeleme ile ilgili kuramlar 1980'lerde ve daha sonra geliştirilen kuramlar tarafından genellikle bütçeleme sürecini etkileyen etmenler arasında bütçe kurumları ve kuralları ile bütçe sürecine katılanların davranış biçimlerini yeteri kadar irdelemedikleri için eleştirilmiştir. Bu iki eleştiri aslında birbiriyle ilintilidir ve *kamusal tercih kuramı ile "anayasal iktisat"* olarak adlandırılan yeni sağ devlet kuramı çerçevesinde geliştirilmiştir.²²

Bu kurama göre, bireyler fayda fonksiyonlarını maksimize etmeyi kollarlar. Bütçe sürecinin tarafları olarak yer alan seçmenler, siyasetçiler ve bürokratlar kendi bireysel çıkarları doğrultusunda davranarak hep birlikte kamu harcamalarının aşırı artmasına neden olurlar. Bu temel nedene bağlı olarak bireylerin faaliyetlerine sınır getirilmesine, bu yönde kurumlar geliştirilmesine yada beklenen davranış tarzları ile bütçelerin aktüel performansları arasındaki tutarsızlıkları maksimize edebilecek mekanizmalar getirilmesi bir ihtiyaçtır. Bu durum bütün bütçe sistemleri için geçerlidir. Bu tür davranışları denetim altına almanın yolu bütçe oylama kurallarının değişmesidir.

²¹ Humberto Petrei, *Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.16-18.

²² Tülay Arın, "*Parlamentar Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma*", *Devlet Reformu-Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV Yayınları 16, İstanbul:Acar Matbaacılık, 2000, s. 31.

b- Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Ülke yönetimlerinin büyük çoğunluğu reformların yönelimi bakımından “yeni kamu yönetimi” olarak atıf yapılan söylemi ve uygulamaları benimsemektedir. Bu söylem, etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının düşürülmesi, hizmet sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması gereğini vurgulamaktadır.²³

Geleneksel kamu yönetimi sert bir hiyerarşi sistemi ile iyi tanımlanmış görevler, komuta zinciri, iş güvencesi ve disiplin temellerine oturmaktadır. Buna karşılık yeni kamu yönetimi anlayışı, kamusal hizmet üretim birimlerinin özel sektör yönetim ilkeleri temelinde çalışmasını ve piyasa yaklaşımının bu alanda benimsenmesini savunmaktadır. Bu durum mevcut sistemi, içsel ve dışsal rekabete uyum sağlamış bir sisteme dönüştürecektir. Dolayısıyla bu yaklaşıma göre, kamu ofislerinde uygulanmakta olan düzenlemeler ve kurallar basitleştirilmeli ve mevcut kaynakların kullanımında devlet çalışanlarına daha büyük bir bağımsızlık verilmelidir. Bu yolla vatandaşlar tüketiciler olarak görülecek ve güç ilişkisi bir hizmet ilişkisine dönüştürülecektir. Bu yöntem sağlanan hizmetin tatmin düzeyini kamu birimlerince dikkate alınacak etkin bir ölçüt konumuna getirecektir.

c- İşlem Maliyetleri Teorisi

Bu teori asgari maliyetli çözümün araştırılmasına yardımcı olmakta ve yeni bir kurumsal yapının faydalı olup olmayacağını belirlenmesine bir temel sağlamaktadır. Teoriye göre belli hizmetlerin doğrudan devletçe sağlanması daha uygun bir yol iken, diğer bir takım hizmetlerin piyasaya bırakılması maliyet açısından, daha uygun olacaktır.

2- Sosyal ve Demografik Faktörler

Demografik değişim, nüfusun yaşlanması ve değişen kompozisyonu, göçmen sorunu, sosyal güvenlik sistemi üzerindeki baskılar, refah hizmetlerinin bir takım toplumsal kurumlar üzerindeki olumsuz etkileri, bir takım ülkelerde çeşitli alt-kültürel grupların artan talepleri, mevcut sosyal kurumların erozyonu ve teknolojik gelişmelerin hizmet maliyetleri üzerindeki etkileri gibi unsurlar ülkeler açısından reformu kaçınılmaz kılmaktadır. Gerçekten de demografik analizler birçok ülkenin nüfus yapısı ile ilgili giderek artan mali ve sosyal yüklerle yüz yüze olduğunu göstermektedir. Demografik eğilimler önemli kamu yönetim kararlarını- eğitim, istihdam, tıbbi hizmetlerin ölçüt ve maliyeti, sosyal güvenlik, vergileme düzeyleri ile ilgili- derinden etkilemektedir.²⁴ İdari yapılar karşı karşıya kaldıkları bu sorunlar karşısında sürekli değişim ihtiyacı duymakta, makul ve mantıklı çözüm yolları aramaktadırlar. Devlet bütçeleri üzerinde hüküm süren bu ciddi baskılar ve kaynak sıkıntıları

²³ Arın, a.g.m., s. 21-22.

²⁴ OECD, “*Managing for the Future: Seeking Solutions to Long-Range Problems in a World That Demands Immediate Action*”, Ministerial Symposium on the Future of Public Services- Session Three, 09-April 1997, s.2.

kamu mali yönetimlerinin etkinleştirilmesini kaçınılmaz kılmakta, kamu mali yönetimlerinde geniş kapsamlı reform ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

3- Küresel Etkiler ve Uluslararası Çevre

Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetiminde yeni arayışları desteklemiş ve reformların ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Küreselleşme öncesi bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan bu hızlı değişimler kamu yönetimlerinin bu değişime hızla cevap vermesini zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar kamu yönetiminin kapasite ve yetenek olarak bu değişime hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur.²⁵

Küreselleşme ile birlikte devletin rol ve fonksiyonlarına ilişkin kararlar uluslararası arenadaki gelişmelerden büyük oranda etkilenmiş, alışlagelmiş düşünceler ciddi bir değişime uğramıştır. Hükümet politikalarının etkisi ulusal sınırların ötesine genişlerken, politika yapma kapasiteleri üzerindeki baskılar da artmıştır. Küreselleşme ile beraber hükümetler stratejik konulara çabuk ve etkin bir şekilde cevap verebilmek için gerek duyulan kapasitelerindeki yetersizlikler, yeni teknolojilerin sunduğu imkanlardan yeterince yararlanamamaları ve yükselen piyasaların sunduğu fırsatları değerlendirememeleri gibi nedenlerle yoğun bir biçimde eleştirilir duruma gelmişlerdir. Devletlerin, sermaye, enformasyon, fikirler, teknolojiler, mal ve hizmetler ile insanların benzeri görülmemiş bir derecede ulusal sınırlar ötesinde hareket edebildiği bu dönemin etkilerinden kendilerini tecrit edemeyecekleri görülmüş, devlet yapılarında değişim gerekliliği algılanmaya başlamıştır. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı hızlı değişim özel sektörü olduğu gibi hükümetleri de etkin bir hale gelmeleri yönünde baskılarla karşı karşıya bırakmıştır. Bu doğrultuda hükümetlerin politika yapma fonksiyonu, yeni iş nosyonlarını dikkate almalı ve değişen ekonomik koşullara çabuk bir şekilde uyum sağlayabilmelidir. Hükümet rol ve fonksiyonları belirlenirken piyasa aksaklığı (market failure) düşüncesinin sürekli olarak baskın olması engellenmeli, hükümet aksaklığı (government failure) olasılıkları ve bunun maliyetleri üzerinde düşünülmelidir. Eğitim, adalet, sağlık ve servetin yeniden dağıtımı gibi alanlarda hükümet aksaklıklarının açık bir şekilde sıkça ortaya çıkabildiği unutulmamalıdır.

4- İç Mali Baskılar

Şunu belirtmek gerekir ki, reformları başlatan en belirleyici ve yoğun etmenlerden biri de ülkelerin karşı karşıya kaldıkları bir takım iç mali baskılar dır. Dünya ülkelerinin hemen hemen tümünde 1960'lar ve 1970'ler boyunca devletin rol ve fonksiyonlarında ciddi artışlar gözlenmiştir. Bu

²⁵ O. Yılmaz, a.g.e., s.6.

durumun bir sonucu olarak hükümetler vatandaşlarının hayatlarının her alanında geniş bir görev ve sorumluluk alanına ulaşmışlardır. Kamu hizmet kapsamı bu dönem içinde pür kamusal bir takım hizmetlerin temininden politikaların oluşturulmasına, regülasyon politikalarının belirlenmesine sosyal güvenlik hizmetlerinin bizzat teminine, eğitim ve sağlık hizmetlerinin finanse edilmesi ve sunulmasına, enerji, çevre, tarım ve bayındırlık hizmetlerinden işsizlikle mücadeleye kadar genişlemiş, birçok ticari amaca ve faaliyete doğru yayılmıştır. Devlet faaliyetlerinin genişlemesi kamu sektörünün güçlü bir şekilde büyümesiyle sonuçlanmış aynı oranda kamu çalışanlarının sayısı ve maliyetleri artmıştır. Bu süreçte artan kamu hizmetleri üretiminin bir sonucu olarak kamu harcamaları düzeyi giderek büyümüştür. Sözelimi kamu tüketim harcamaları düzeyinde her sene yaklaşık % 4 artış yaşanmıştır. Kamu harcamalarındaki artış mali baskıları arttırmış, açık bütçeleri ve istikrar sorunlarını beraberinde getirmiştir. 1980'lerin ortalarında ekonomilerin daralması hükümetlerin refah maliyetlerindeki tırmanmayı karşılayabilirliğini zorlamaya başlayarak reformu kaçınılmaz kılmıştır.

Ülkeler için büyük bütçe açıklarına neden olsa bile hizmetlerin veya faydaların azaltılması genellikle çok zor olmaktadır. Bunun bir sonucu olarak faiz ödemeleri büyümekte ve uzun dönemde program harcamalarını sıkıştırarak dışlamaktadır. Bununla birlikte borçlanma, iç tasarrufları kullanmakta ve ekonomik büyümeyi teşvik eden özel yatırımların finansmanından beslenmektedir. İnsan sermayesine, altyapı ve araştırmaya ayrılması gereken kamu yatırımları azalabilmektedir. Tüm bunlara ilave olarak sosyal güvenlik gibi hizmetler için uygulanan zorunlu programların uzun dönem maliyetleri giderek artan bir şekilde problem oluşturmaktadır. Birçok OECD ülkesi bu gibi güçlüklerle başa çıkma sorunları yaşamakta ve reformlara başvurmaktadır.

5- İç ve Dış Kurumsal Baskılar

Üniversiteler, araştırma enstitüleri (kamu-özel), sayıştay veya ombudsman gibi kurumlar yaptığı araştırmalar ve yayınladığı bağımsız raporlarla bir çok ülkede kamu yönetimi reformlarında içsel olarak önemli rol oynamıştır. Bunlara ilave olarak ticaret ve sanayi odaları gibi özel sektör kuruluşlarının da bir takım ülkelerde devletin üstlendiği rol ve fonksiyonlarla ilgili varolan düşünme biçimine meydan okumuş ve kamu oyunun bu konudaki düşüncesini ciddi bir şekilde etkileyerek reformların itici güçlerinden olmuştur.

Uluslararası alandan gelen iki önemli etki, farklı ülkelerde yapılan başarılı reform örneklerinin ülke içi girişimleri teşvik etmesi ve Dünya Bankası, IMF, OECD ve UNDP gibi uluslararası örgütlerin bu reformları, öneriyor, destekliyor ve isteyebiliyor olmasıdır.²⁶ Bunlara ilave olarak uluslararası rating kurumları da birer uluslararası enformasyon kaynağı olarak ülkelerin reform gereksinimi üzerinde baskıda bulunabilmektedir. Piyasaların entegrasyonu artıkça yayılma etkisi nedeniyle bir ülke ya da bölgedeki gelişmeler çok kısa sürede ve hızlı biçimde başka bir bölge ya da ülkeye(lere) yayılabilmektedir. Uluslararası finansal kuruluşlar bu krizlerden kaçınmak için sağlam mali yapıların önemi üzerinde durmakta, ülkelere özellikle kamu mali yönetimleri alanında uymaları gereken bir takım standartlar konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve bir takım uygulamaları talep etmektedirler.

²⁶ O. Yılmaz, a.g.e., s.6.

1997 yılında Doğu Asya’da yaşanan finansal krizin tartışılması sürecinde geliştirilen yaklaşımlardan bir tanesi de, ekonomide yaşanan gelişmelerin ve mevcut yapının resmini verecek olan bilginin üretilmesinde karşılaşılan problemler olmuştur. Bu anlamda, piyasalarda yeterli açıklığın ve şeffaflığın olmaması krizin nedenlerinden birisi olarak gösterilmiştir. Çok yönlü tartışmalara konu olan bu yaklaşım hem özel hem de kamu sektöründeki aktörlerin piyasaya karşı olan sorumluluklarının tekrar gözden geçirilmesini gündeme getirmiş ve ekonomideki en büyük aktör olan ve siyasi yapıdaki rolü ile ekonomideki parametrelere somut müdahalesi olan devletin bu anlamda incelenmesi odak noktası olmuştur. Bu çerçevede, devletlerin hesap ve işlemleri konusunda açık olmaması, genel kabul görmüş standartlara göre bilginin üretilmemesi piyasa ekonomisi kurallarının yeterince etkin çalışmasını engelleyen temel faktörlerden bir tanesi olarak tanımlanmıştır.²⁷

6- Vatandaş Beklentileri ve Artan Tatminsizlik

Diğer baskılarla birlikte vatandaşlardan kaynaklanan baskılar da devletin rol ve sorumluluklarının gözden geçirilmesi ve kamu yönetiminin reforme edilmesinin ardındaki önemli itici güçlerden biri olmuştur. Halkın devletçe sunulan kamu hizmetleri kalitesinden duyduğu tatminsizlik, daha yüksek kalitede hizmet talepleri ve daha fazla hizmetin yerel olarak sunumuna yönelik talepler hemen hemen her ülkede gözlenen bir durum olmuştur. Daha eğitilmiş, düşüncelerini rahatça ifade edebilen ve farklı beklentilere sahip olan vatandaşlar artık devletten kendi özel ihtiyaçlarını karşılamasını beklemekte ve “herkese aynı gömlek - one-size-fits-all” yaklaşımını kabul etmemektedirler.²⁸ Yeni teknolojilerdeki ilerlemeler hizmet sunumunda potansiyel devrimleri ortaya çıkarmıştır. Sadece politika kapasitelerinin geliştirilmesi ihtiyacı değil, bununla birlikte karar-alma süreçlerinin koordinasyonu ve tutarlılığı ile hizmet sunumunun geliştirilmesi ihtiyacı mevcuttur. Vatandaş beklentileri ve bu beklentileri karşılayacak hükümet kapasiteleri arasındaki giderek genişleyen uçurum reformlar için ilave baskılar da oluşturmuştur. Hükümetler sıkça taahhütlerini yerine getiremeyen, aşırı bürokratik, kaynak sorunlu ve etkisiz durumdadır. Hizmet sunumunu değişen ihtiyaç ve tercihler yönünde başaramamaktadırlar. Vatandaşlar artan vergileri kabullenmekte isteksizdirler. Tüketici ve vergi mükellefleri olarak vatandaşlar, kendilerini yönetenlerden kamu parasını daha etkin harcamalarını ve mümkün olan en düşük maliyetlerle en üst kalitede hizmet sunumunu başarmalarını istemektedirler.

Yeni teknolojik paradigma, mobilitayı, bilgi ağlarını, hızı arttırmakta iken sosyal düzen çok kültürlülüğe, çeşitlilik ve farklılıklara dayanan bir hale gelmiştir. Küreselleşmenin ortaya çıkışı ve hızlanması vatandaş beklentilerini çeşitlendirmiş ve arttırmış, çoğu hükümetin pro-aktif yönetim yaklaşımları benimsemesine yolaçmıştır. Ulus devlet adeta çok-kutuplu bir toplumun karmaşıklıklarıyla başa çıkamamaktadır. Kamu politikaları bu durumu gözardı edemez duruma gelmiştir ve devletler daha geniş bir tercih yelpazesi, daha kaliteli hizmet talepleri, değişime mümkün oldukça çabuk cevap verebilecek kapasite ihtiyacı arasında sıkışmışlardır.

²⁷ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu, Ankara, 2000, s.25.

²⁸ OECD, “*Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions and Public Management*”, s.5.

7- Bilgi ve İletişim Teknolojilerinde Devrim

Günümüzde içinde bulunduğumuz çağı yönlendiren önemli bir gelişme bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan devrimsel ilerlemelerdir. Coğrafi sınırları ortadan kaldıran bilgi ve iletişim devrimi hükümetlere yönelik yeni talepler ortaya çıkarmakta, hükümetleri meşruiyetlerinin devamı için yönetim sürecinde bir takım değişimleri uygulamaya zorlamaktadır.²⁹ Dolayısıyla bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerlemeler bir taraftan kamu yönetimlerine ilişkin değişim gereksiniminin altyapısını oluşturmuş, diğer taraftan ise kamu yönetimlerine içinde buldukları açmazlardan kurtulabilme umudu vererek, özellikle kamu mali yönetimlerinin tüm ögelerinin doğru, hızlı ve uyumlu çalışmasına imkan veren bilişim teknolojisi imkanları ile donatılmış yönetim bilgi sistemlerinin oluşturulmasına yönelik temel araçlar olmuştur.

B- Günümüz Bütçe Reformlarının Temel Hedefleri

Bir çok ülkede son dönemlerde devlet reformlarının tamamlayıcı bir kritik parçası olarak uygulanan bütçe reformlarının üç temel hedefi gerçekleştirmeye yöneldiği söylenilebilir. Bu hedefler;

- Makro-Mali Disiplinin Sağlanması ve Sürdürülmesi,
- Tahsis Etkinliği (Kaynakların Hükümet Önceliklerine Uygun Tahsisi),
- Teknik Etkinlik (Operasyonel Performansın Arttırılması -Etkin Hizmet Sunumu'nun Teşviki)

olarak sıralanabilir. Bu temel hedefler tüm bütçe sistemlerinden sağlanması beklenen temel amaçları ifade eder.

1- Makro-Mali Disiplinin Sağlanması ve Sürdürülmesi

Mali disiplin, toplam harcama düzeyi ve harcamacı birimlerin her ikisi üzerine konulan sınırlamalar vasıtasıyla bütçe toplamlarının etkin bir şekilde kontrolünü ifade eder. Etkin bir bütçe sistemi toplamları disipline edilmiş bir bütçe sistemidir. Dolayısıyla toplamların kontrolü her bütçe sisteminin ilk hedefidir.³⁰ Makro-mali disiplin, toplam harcama kontrolünü, harcama tahminlerinin gerçekçi gelir öngörülerini temelinde yapılmasını, mali hedeflerin ve bu hedefleri destekleme kapasitesinin inşasını gerektirir. Bir makro-ekonomik ve mali çerçevenin oluşturulması, bütçe formülasyonu noktasından başlatılmalıdır. Ayrıca makro-mali disiplini sağlamak için maliye bakanının rolü çok önemli bir unsurdur.

2- Tahsis Etkinliği

Tahsis Etkinliği, kaynakların hükümetlerin öncelikleri ve programların verimlilikleri temelinde dağıtılma, kaynakların eski önceliklerden yenilerine veya daha az verimli faaliyetlerden daha verimlilere kaydırılma ve hükümetlerin amaçlarına uygun hale getirilme kapasitesini ifade eder.

²⁹ OECD, "Managing for the Future: Seeking Solutions to Long-Range Problems in a World That Demands Immediate Action", s.3.

³⁰ Richard Allen & Daniel Tomassi, Managing Public Expenditure- A Reference Book For Transition Countries, OECD, 2001, s.20.

Program ya da faaliyetin verimliliği kaynak tahsisi kararlarıyla yakından ilişkilidir. Kaynakların stratejik alanlar ya da bir diğer deyişle kamu kurumları arasında etkin tahsisi sektörel politika formülasyonuna yönelik etkin yapılarla beraber harcamacı birimlerin en-maliyet etkin program, proje ve faaliyetleri seçebilmelerini sağlayacak teknik kapasitelere sahip olmalarını gerektirmektedir.

3- Teknik Etkinlik

Bütçelenmiş kaynakların kullanımında teknik veya operasyonel etkinlik mümkün olan en düşük maliyetle (çıktı birimi başına maliyetlerin minimize edilmesi) program uygulanma ve hizmet sunum kapasitesine işaret etmektedir. Teknik etkinlik temelde operasyonel düzeyle ilgilidir ve harcama birimleri içinde programların etkin ve verimli yönetim sistemleri temelinde uygulanmasını temin edecek düzenlemelere bağlıdır. program uygulamasında ve hizmet sunumunda operasyonel performans, kaynakların kullanımında verimlilik ve etkinliği gerektirir. Hizmet sunumunda etkinlik, kaynak tahsisi kararlarıyla ve tahsis etkinliği ile yakından ilişkilidir. Fakat operasyonel düzeyde etkinlik ve verimliliğin başarılması, doğrudan bütçe sistemi ile ilişkili olmayan -örneğin eğitim sektörü, okul müfredatı ile ilgili politikalar veya AB düzenlemeleri ile ilgili uygulamalar gibi- bir çok faktöre de bağlıdır.³¹

Bu üç temel hedef birbirini tamamlayıcıdır ve birbirine bağlıdır. Mali disiplin olmaksızın etkin bir önceliklendirmenin başarılması, kaynakların etkin şekilde tahsis edilebilmesi imkansızdır. Hizmet sunum etkinliğinin başarılabilmesi için içsel yönetim sistemlerinin iyileştirilmesi makro-mali disiplin sağlayıcı sıkı bir kısıt olmadıkça güvenilir olamayacaktır. Dolayısıyla bir bütçe sistemi reforme edileceği zaman bu üç temel hedef, bütçe sisteminin performansının iyileştirilmesindeki ilerlemeleri değerlendirmek için bir çerçeve sağlamaktadır. Yapılacak olan bütçe reformlarında bu üç temel hedefin optimal karışımı ülkelerin yapısal özelliklerine özgüdür ve benimsenen model ülkeden ülkeye değişebilmektedir.

C- Günümüz Bütçe Reform Uygulamalarında Kullanılan Yöntem ve Araçlar

Son dönem içinde özellikle OECD üye ülkelerinde ortaya çıkan kamu mali reformlarının, kullanılan yöntem ve araçlar açısından, birbiri ile bağlantılı iki hedef doğrultusunda ele alınması mümkündür. Bunlar;³²

- Güçlü bir mali yapının oluşturulması ya da mali konsolidasyon,
- Kaynak tahsisi sürecinin ve kamu sektörü performansının iyileştirilmesi'dir.

Özellikle 1990'ların başından sonra OECD üyesi ülkelerin hemen hemen hepsi yönetim ve bütçeleme sistemlerinde sonuçlar üzerine odaklanma vasıtasıyla kamu harcaması kalitesini arttırmaya çalışmışlardır.³³ Kapsamlı reformların gerçekleştirildiği OECD üye ülkeleri arasında problemlerin çözümünde ve hedeflerin başarılmasında kullanılan yöntemler birbirinden farklı olsa da hemen hemen hepsinin karşılaştıkları temel mali problemler bütçe açıklarının büyüklüğü ve yüksek borç seviyeleri

³¹ Allen & Tomassi, a.g.e., s.21.

³² David Shand, "OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları", Çeviren: Hakkı Odabaş, Maliye Dergisi, Sayı: 130, Ocak-Nisan 1999, s.86.

³³ PUMA, "Governing for Results", 25th Session of the Public Management Committee, 21-22 March-2002, PUMA(2002)7, 04-March-2002, s.2.

olmuştur. Bu ülkeler güçlü bir mali yapının “makro” hedeflerini başarmanın yanı sıra, ekonomi içerisinde verimlilik, etkinlik ve kaliteli hizmet gibi “mikro” hedeflerin gerçekleştirilmesinin çok önemli olduğunu ve bu iki hedefin birbirini desteklediğini görmüşler ve buradan hareketle bu iki temel hedefe birlikte ulaşmaya çabalamışlardır. Kısacası, hem makroekonomik istikrar için mali disiplin hem de kaynak dağılımı etkinliği için bu reformların yapıldığı söylenebilir.

Bu hedefler ve bunlara yönelik olarak kullanılan temel bir takım uygulama ve araçları daha geniş bir şekilde değerlendirmemiz konumuz açısından uygun olacaktır.

1- Güçlü Bir Mali Yapının Oluşturulması

Makro-ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlama veya oranlar “mali kurallar” olarak tanımlanmaktadır. Daha dar bir bakış açısıyla bu kurallar hem bütçe tahminlerine (ex ante) hem bütçe uygulamalarına (ex post) uyumun yaptırımlara tabi olmasını gerektirir. Bu doğrultuda mali kuralları; Denk Bütçe veya Açığa İlişkin Kurallar, Borçlanmaya İlişkin Kurallar, Stok ve Rezerve İlişkin Kurallar olarak sınıflandırmak mümkündür.³⁴ Yapılan reformlarda mali disiplin amacına yönelik olarak kullanılan en önemli araçlar, denk-bütçe veya açığa ilişkin kurallar ile borçlanmaya ilişkin kurallar olmuştur.

Bütçe açıklarına ve borçlanmaya yasal sınırlamaların getirilmesinde etkili olan en önemli nedenler uzun vadeli bazı projeksiyonlar olmuştur. Avrupa’da yaşlanmanın artmasıyla sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının geleceği, ABD’de de kapsanan nüfusun artmasıyla sosyal güvenlik ve sağlık harcamalarının geleceği ile ilgili endişeler ortaya çıkmıştır ve bu gelişmelerin bütçe açıklarında ve devlet borçlarında patlamaya yol açacağı tahminleri yapılmıştır. Yani kısa vadeli bütçe açıkları yanında, daha da önem verilen mesele uzun vadeli bütçe açıkları sorunu olmuştur.³⁵

Hemen hemen tüm reformist ülkeler GSYİH’ya oranlanmış bir bütçe açığı düzeyi hedefine yada bir diğer deyişle yasal sınırlamaya sahiptirler. Bütçelere getirilen bu tür yasal sınırlamalara en önemli örnek Avrupa Birliği’nde Maastricht Anlaşması içinde global mali hedefler olarak yer alan Avrupa Para Birliği için Yakınlaştırma (Convergence) Kıstasları’dır. Bu kıstaslar hem çok taraflı amaçlar koymuş hem de bu hedefleri gerçekleştirmek üzere uluslararası yükümlülükler getirmiştir. AB üyesi birçok ülke için bu kıstasları gerçekleştirmek temel mali amaçtır. Maastricht Anlaşması’nın fiskal kurallarına göre, genel bütçenin açığı gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 3’ünü, genel devlet borcu gayri safi yurtiçi hasılanın yüzde 60’ını geçemez. Maastricht kıstasları kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınarak saptanmıştı. Kamu yatırımları AB’de ortalama olarak GSYİH’nın %3’ü idi ve burada geleneksel kamu maliyesinin “altın kuralı” olarak adlandırılan; “borçlanmaya ancak sermaye harcamaları sınırları içinde izin verilebileceği” düşüncesine dayanan pratik bir yol izlenmekteydi. Buradan hareketle, Maastricht kıstası bazı yazarlar tarafından “cari harcamalar bazında denk-bütçe kuralı” (implicit current-account balanced-budget rule) olarak yorumlanmaktadır.³⁶

³⁴ Yasemin Gürsoy Hürkan, Mali Disiplin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No.23, Ağustos 1999, s.29.

³⁵ Giancarlo Corsetti & Nouriel Roubini, “European Versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules”, The American Economic Review, May 96, Vol.86, Issue 2, s.411. ve Arn, a.g.m., s. 61.

³⁶ Corsetti & Roubini, a.g.m.,s.408- 409.

Yapılan bütçe reformlarıyla birçok ülke kendine sayısal mali hedefler koymuştur. Almanya Maastricht kriterlerine ulaşma hedefine ek olarak, iki Almanya'nın birleşmesinden önceki kamu harcamalarının GSYİH'ya oranına dönmeyi hedeflemiştir. İngiltere ise 1995-1996'dan 1998-1999'a kadar kamu harcamalarının düzeyinin sabit tutulmasını, daha sonra da Maastricht kıstaslarına uygun sonuçlara ulaşmak, bütçe denkliğine ulaşmak ve kamu kesimini küçültmek hedeflerini koymuştur. Danimarka, Maastrich kriterleri doğrultusunda kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı içerisinde bir azalma olmasını hedeflemektedir. Avustralya'nın orta vadedeki stratejisi, 1996-1997 yıllarındaki bütçe açığının GSYİH'ya oranını daha da düşürmek ve 1998 yılı itibariyle bütçeyi denkleştirmektir. Yeni zelandada 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası hedeflerini yerine getirerek, bütçe fazlası vermeyi, net kamu borçlarının GSYİH'ya oranını % 20'nin de altına indirmeyi ve genel kamu harcamalarını 1997-1998 yılları içerisinde GSYİH'nın % 30'una düşürmeyi amaçlamaktadır. Kanada 1996-1997 mali yılı içerisinde bütçe açığını GSYİH'nın % 3'üne indirmeyi hedeflemektedir. Bu açıdan özellik gösteren bir diğer ülke ABD'dir. ABD 1980'lerin ikinci yarısından itibaren kamu açıklarını düşürmek için ciddi bir takım yasama girişimlerinde bulunmuştur. 1985 ve 1987 Gramm Rudman Hollings Yasaları açığın kapatılmasını iyimser ekonomik tahminler doğrultusunda belirlenen hedeflere bağlandığı için başarısız olmuş, daha sonra aynı amaca yönelik olarak onaylanan Bütçe Uygulama Yasası ise sağduyulu bir mekanizma ortaya koymuş, bütçe açığını arttırmayacak şekilde bütçe uygulaması için kurallar getirmiştir. 1997 yılında Başkan ve Kongre 2002 yılına kadar bütçe denkliğini sağlama hedefi üzerinde anlaşmış ve bu hedef 1998'de gerçekleşmiştir.³⁷

Burada vurgulanması gereken husus, bu hedeflerin ne ölçüde gerçekleştiği veya gerçekleşeceğinin ötesinde, bu tür hedeflerin konmuş olmasıdır. Bir diğer yandan, bütçe açıkları kısıtlarının sadece merkezi bütçe için değil, bütün kamu kesimi için genişletilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Varolan denk-bütçe kuralları ile daha yakın zamanlarda yapılan bütçe reformlarında önerilen kurallar arasındaki en önemli farklılık, mevcut kuralların sadece merkezi devlet bütçesi için geçerli olması, yani kısmi olmasıdır. Özel fonlar, sermaye yatırım bütçesi, sosyal güvenlik fonu gibi bütçe kısımları genellikle kuralın dışında kalmaktadır.³⁸

Yasal sınırlamaların en uç biçimi denk-bütçe kuralıdır ve bu kuralın yasal değil anayasal kural olarak onaylanmasıdır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, denk-bütçe kuralları az sayıda ülkede benimsenmiştir. Anayasal açıdan baktığımızda ise henüz hiçbir ülkede denk-bütçe kuralının anayasaya girmediğini söyleyebiliriz. Fakat bu konuda iki girişim konumuz açısından önemlidir. ABD'de ABD anayasasına denk-bütçe kuralı eklenmesini teklif eden yasa tasarısı Mart 1997'de tek bir oy farkı ile reddedilmiştir Yürütme organı teklife çok şiddetle karşı çıkmıştır. Fakat hedef gündemden inmemiştir. Ancak şunu da söylememiz gerekir ki, denk-bütçe kuralı ABD'de eyalet düzeyinde yaygın olarak uygulanmaktadır. İsviçre'de 1998'de hükümet anayasaya denk-bütçe hükmü eklemeyi teklif etmiştir. Bunun parlamento onayından geçip kantonlarda onaylanması ve halkoyuna sunulması gerekiyordu. Bu da henüz sonuçlanmamıştır .

Denk-bütçe kuralının dizaynında en önemli sorun uygulanabilirlik ve yaptırım getirme konusunda ortaya çıkmaktadır. Birçok durumda formel yaptırım mekanizmaları mevcut değildir. Çok

³⁷Shand, a.g.m., s.91.

³⁸ Arın, a.g.m., s. 62.

istisnai durumlarda yargılama kuralları varolabilir, fakat bunlar esas olarak uygulanmaz. Denk-bütçe kurallarının bütçe açıklarının kapatılmasında vergilerin kullanılmasının da sınırlandırılması yönünde bir kuralla beraber kullanılması gerektiği savunulmaktadır. Ancak uygulamada Almanya, Fransa, İtalya, Belçika gibi Avrupa Birliği üyesi ülkelerin Maastricht Anlaşması'nın gereklerini yerine getirebilmek üzere vergileri arttırdıkları gözlenmiştir. Bunlar dışında Japonya'da da harcama kısıntılarından çok vergileri arttırma yoluna gidildiği bilinmektedir.³⁹ Tüm bu uygulamalara rağmen, bir takım uygulamalarda da bütçe reformlarının ayrılmaz parçası olarak, bütçe açıklarının düşürülmesi vergileri arttırmak yerine bütçe harcamalarının düşürülmesini ve buna paralel olarak vergileri de sınırlandırmayı hedeflemiştir. Bazı vergi sınırlandırılması kuralları vergi oranlarındaki artış oranına sınır getirirken, bazıları vergi artışları için ya referandum ya da yasama organında yüksek nitelikli çoğunluk oranları aramaktadır. Denk-bütçe ve vergi sınırlandırması yasaları yanında borçlanma sınırlamaları yoluyla da harcamaların büyüklüğü denetlenmeye çalışılmaktadır. Borçlanmaya getirilen sınırlar borç düzeyi ve borç vadesi, borçlanırken devlet garantisinin kullanılmaması, borçlanmanın referandumla kararlaştırılması gibi kurallardır.⁴⁰

2- Kaynak Tahsisi Sürecinin Ve Kamu Sektörü Performansının İyileştirilmesi

Kaynak tahsisi sürecinin ve kamu sektörü performansının iyileştirilmesi için bir çok ülke özellikle bütçe sürecinde önemli değişikliklere gitmiştir. Konumuz açısından anahtar konumdaki bu değişiklikler aşağıda sırasıyla açıklanmaktadır.

a- İdari Harcamalarda Daha Fazla Esneklik ve Yetki Devri

OECD üye ülkelerinde son 10-20 yıllık süreçte bütçeleme alanında önemli bir eğilim kamu kurum ve kuruluşlarına sağlanan yönetsel özgürlüğün artırılmasıdır. Bu uygulamanın önemli bir aracı yöneticilere kendilerine verilmiş bütçe ödeneklerini nasıl kullanabilecekleri konusunda geniş bir karar verebilme yetkisi tanınması olmuştur. Bu yönetsel özgürlüklerin artırılan hesap verme sorumluluğu ile dengelenmesi ve güvence altına alınması temel fikirdir. Bütçe uygulamasının sonuçları veya performansı konusundaki enformasyon eşitliğin bir yanını oluşturuyorken diğer tarafı artırılan yönetsel özgürlük düzeyi olmuştur.⁴¹

Reformların ana mantığı, yöneticilerin kendilerine bir bütçe ile verilmiş olan para ve diğer kurumsal kaynakların kullanımında özgür olmaları ve kurumsal başarı ve başarısızlıklardan doğrudan sorumlu tutulmalarıdır. Bu değişim sadece bir-iki sınırlamanın kaldırılmasından ziyade, kamu kurumlarının faaliyet alanları ile ilgili alacakları karar ve yapacakları uygulamaların serbestleştirilmesi ve buralarda çalışanların davranışlarının yeniden biçimlendirilmesi anlamına gelmektedir.⁴²

Kamu maliyesi üzerindeki çağdaş baskılar, merkezi bütçe ofisi tarafından harcama kontrolü için kullanılan temel araçlardan biri olan harcama kalemlerinin dönem başında sıkı bir kontrole tabi

³⁹Shand, a.g.m., s.89.

⁴⁰ Arın, a.g.m., s. 63.

⁴¹ PUMA, "Overview of Result-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries", Twenty-Third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, PUMA/SBO (2002)1, Washington, D.C., June 2002, s. 10.

⁴² OECD, "The Changing Role of The Central Budget Office", OECD Working Papers No: 56, Vol: V, Paris, 1997, s.7.

tutulması uygulamasının istenen sonucu verebilme yeteneğini zayıflatmıştır.⁴³ Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde bir çok OECD ülkesi ön denetimleri azaltarak yöneticilere uygulamalarında esneklik sağlanması ve ortaya çıkan sonuçların dikkate alınarak değerlendirilmesini (result-based budgeting) benimsemiştir. Bu, yetkiyi kullanan yöneticilerin “performans sözleşmeleri”ne tabi tutulması ve yöneticilerin sonuçlar bakımından daha doğrudan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları ile sağlanmıştır.⁴⁴ Yapılan reformlarla birlikte detaylı girdi kontrolü yerini performans hedeflerinden, teşviklerden ve performans ölçümünden oluşan bir çerçeveye bırakmaktadır. Başka bir deyişle, öncelik önceden yapılan kontrolden sonradan gerçekleştirilen hesap verme sorumluluğuna geçmiştir. Performans Sözleşmeleri, harcamacı kuruluş ile merkezi bütçe birimi arasında ya da sözkonusu kuruluş ile yönetici arasında olabilmektedir. Dolayısıyla uygulamanın ne şekilde gerçekleştiğinden çok, uygulama sonuçları önem kazanmıştır. Böylece kuruluşların kurallara bağlılığı yerine, yaptıkları harcama ve yerine getirdikleri faaliyetlerden sorumlu tutulması denetime esas teşkil etmiştir. Önemli olan ortaya çıkarılan kamu hizmetinin, kaynakların etkin kullanımı ve verimlilik ilkelerine göre gerçekleştirilmesidir.

Esneklik ve yetki devri uygulamalarının belki de en önemli alanı idari harcamalarda hizmet birimlerine veya harcamacı birimlere bir takım esnekliklerin tanınması ve yetkilerin devredilmesidir. Bilindiği gibi geleneksel bütçe kontrol sistemleri, gerektiğinden fazla detaylı oluşu ve katılımı ile pek çok durumda makro kontrole ve verimliliğe olan negatif etkileri bakımından eleştirilmiştir. İdari harcamalarda yetki devri ve esneklik, pek çok ülkede, yöneticilere verimliliği geliştirme imkanı verilmesi olarak görülmekte ve bu nedenle de önceden belirlenmiş sabit hedeflere ulaşmanın bir aracı olmaktadır. Bu uygulamada kullanılan yaygın bütçe teşvikleri daha çok yıl sonu esnekliği, detaylı ödenek kalemlerinin konsolidasyonu ve net ödeneklerdir. Bu yöntemleri daha da açmak konumuz açısından faydalı olabilecektir.⁴⁵

aa- Yıl Sonu Esnekliği

Bilindiği gibi geleneksel bütçe sisteminde harcanmayan ödenekler merkeze teslim edilmekte ve ödeneğin niçin harcanmadığı dikkate alınmamaktadır. Gelecek yıl ise kaynak ayırımında harcanmayan ödenek miktarı düşülerek bir planlama yapılır. Bu uygulamadan dolayı geleneksel bütçe sistemlerinde harcamaların maliyetleri dikkate alınmaksızın yıl sonu itibarıyla bir harcama baskısı ve savurganlıklar ortaya çıkabilmektedir. Yapılan reformlarla gelecek yıllara ait kaynak düzeyleri bir önceki yıldaki harcanmayan miktar göz önüne alınarak düşürülmemekte yani harcanmayan miktar üzerinde durulmamakta ve hatta bazı ülkelerde fazla harcama durumlarında gelecek yıl ödeneklerinden borçlanmaya bile gidilebilmektedir. Bunun da ötesinde program yöneticilerinin mevcut ödeneklerinin

⁴³ OECD, “The Changing Role of the Central Budget Office”, s.8.

⁴⁴ Hürkan, a.g.e.,s.26.

⁴⁵ Shand, a.g.m., s.95-96.

bir kısmını gelecek mali yıla aktarabilme imkanı tanınabilmektedir. Örneğin Avustralya bir sonraki yıl bütçesinden alınabilir kaynaklar için bütçe yüzdesini yüzde 3'ten yüzde 6'ya çıkarmıştır. Kanada'da bir mali yıldan diğer mali yıla ödeneklerin transferi konusunda geçerli olan kurallar yapılan düzenlemelerle değiştirilmiş, bir mali rapor düzenlendikten sonra, bir program yöneticisinin bütçe içindeki operasyonel harcamalarının % 5'ini gelecek mali yıla aktarabilmeleri sağlanmıştır. Bu uygulama program yöneticilerine, fonların mülkiyet ve kontrolünde ve mali yıl sonunda oluşabilecek israfı önleme konusunda daha yüksek düzeyde bir hassasiyet sağlamıştır.

ab- Ödenek Birleştirilmesi

Ödeneklerin birleştirilmesi ve kaynak dağılımı kararlarında yetki paylaşımı, yetki paylaşım stratejisinin ortak unsurları olmaktadır. Bu uygulamalar ile bütçe kaynakların dağılımında çok fazla ayrıntıyı önlemek suretiyle kaynak kullanımındaki esnekliği arttırmak ve bütçe kategorileri arasındaki transferleri daha da kolaylaştırmak amaçlanmaktadır. Bütün idari harcamaların bir araya toplanması üzerindeki ortak yaklaşım bütün nakitsel sınırlamalarda sıkı bir yönetim gerektirmektedir. İdari harcamalar için oluşturulan tek bir bütçe, çalışanlar açısından farklı kompozisyonları, bilgi teknolojilerini ve program hedefleri doğrultusunda kullanılan diğer kaynakları mümkün kılmaktadır.

Avustralya, Danimarka, İrlanda ve İsveç'te idari harcama kalemlerinin tek bir çizgide toplanması yıllık gerekli etkinlik ile beraber götürülmektedir. Bu sayede bütçede yer alan idari masraflar yüzde 2-3 oranında düşürülmüştür. İtalya parlamento oylamasına konu olan bütçe kalemlerinin sayısını 6.000'den 800'e, Kore 113'ten 46'ya indirmiştir. Norveçte parlamento komisyonu ayrı bütçe kalemlerini personel ve mal ve hizmet alımları grupları altında birleştirmeyi teklif etmiştir. Almanya pilot projeler uygulayarak bütçeleri konsolide etmeyi amaçlamaktadır.

ac- Net Ödenek

Bütçe uygulamasında daha fazla esneklik sağlayan bir diğer yöntem olan "net ödenek" yöntemi, bakanlara kullanıcı fiyatlandırmalarından doğan bütün gelirleri veya bazı gelirleri kullanabilmelerine izin vermektedir. Harcamalar ek gelirler doğrultusunda arttırılabilir. Net ödenek uygulaması bu sayede gelir elde etmeyi teşvik etmektedir. Hatta bazı ülkelerde bu yöntemin kullanılması fazla kamu varlıklarının satışını gündeme getirmekte, kurumlar bu satışlardan elde edilen gelirlerden belli oranlarda kredilendirilmektedir.

Bütçe uygulamasında harcamacı kuruluşlara artık daha büyük esneklik tanınmaktadır. Bu belli sınırlar içinde belirlenmiş toplam ödeneklerin bileşimini belirlemede yürütme yetkisinin arttırılması ve yasama organının bütçe ödeneklerini kalem kalem veya program program belirleme yetkisinin azaltılması anlamına gelmektedir. Yürütmenin toplam bütçe büyüklüğünü ve önceliklerini belirleme yetkisi daralırken tek tek kuruluşların bütçe bileşimi konusunda yasama karşısındaki nisbi gücü artmaktadır. Genel olarak değerlendirecek olursak yapılan reformlar mali sistemi bir merkezi kaynak dağıtma sisteminden uzaklaşmakta ve harcamacı kuruluşlara kendi bütçe kısıtları altında kendi programları arasında harcamalarını dağıtma ve değiş-tokuşun nerelerde yapılabileceği ile ilgili öneriler geliştirme yetkileri verilmesini sağlamaktadır. Yani süreç tepeden belirleme yerine aşağıdan yukarıya belirleme modeline doğru değişmektedir. Bu modelde bütçenin biçimlendirilmesinde odak noktası

harcama kalemlerinden - politika önceliklerine doğru kaymaktadır. Burada bütçe bürosunun da rolü farklılaşmaktadır. Rolü harcama kaydırmalarının getireceği politika değişikliklerini hükümetin mali normlarına ve program önceliklerine uygun olarak toparlayıp formüle etmek olmaktadır. Bütçe bürosu teklif edilecek politika değişikliklerinde uyulacak rehber kurallar ve prosedürler getirmekte, bütçe bazını korumak ve politika değişikliklerinin bütçe üzerindeki etkilerini hesaplamayı mümkün kılacak veri tabanını geliştirmek, bakanlara ve kabineye politika teklifleri konusunda tavsiyelerde bulunmak, programların uygulanması ve değerlendirmesi ve performans ölçütleri geliştirmek rolünü üstlenmektedir. Yani asıl rolü yönetim etkinliği konusuna kaymaktadır. Bu reform yasamanın yürütmeyi hem toplam ödenekler hem de sıralı bütçe öncelikleri bakımından sınırlaması ve aynı zamanda yürütmenin üst karar kademesinin alt karar kademelerini daha sıkı sınırlaması, yani yürütmenin yürütmeyi sınırlaması anlamına gelmektedir.⁴⁶

Tüm ülkelerde hesap verme sorumluluğu (accountability), esneklik ve yetki devrini dengelemek amacıyla anahtar bir element olarak kullanılmaktadır.⁴⁷

b- Daha Kapsamlı Bütçe Yapısı

Ülkelerde benimsenmiş olan geleneksel bütçe sistemlerinde bütçe cari harcamalar bütçesi, yatırım harcamaları bütçesi ve çeşitli özel hesaplar ve fonlar olmak üzere birkaç bölüme ayrılmıştır ve birçok durumda bu bölümler farklı yasalara ve aşamalara konu olmaktadır. Bütçenin bu şekilde bölümlere ayrılması farklı alternatiflerin ele alınmasını zorlaştırmış, sözgelimi cari ve yatırım bütçeleri arasında çelişkili kararların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yeni bir hastanenin yapımı için ödenek olmasına rağmen, personel için ödeneğin olmaması bu durumun bir örneğidir. İşte bu tür sorunların giderilmesi için bütçe reformları konsolide ya da kapsamlı bütçe ihtiyacı üzerinde önemle durmuşlardır. Bu bütçelerde tüm bütçe harcama tekliflerinin aynı zaman dilimi içerisinde aynı mali hedefler doğrultusunda ele alınmaya başlanmıştır. Pekçok ülke "vergi harcamaları"nın doğrudan harcamalar kadar titiz bir şekilde değerlendirilmesi ihtiyacına vurgu yapmıştır. Bununla birlikte direkt kamu harcamaları olarak düşünülen düzenleyici hükümet programları tarafından kişiler ve özel sektör üzerindeki maliyetleri önlemek için "düzenleyici bütçeler" geliştirilmektedir.⁴⁸

c- Çok Yıllı Bütçe Planlaması

Son on yıllık dönemde OECD ülkelerinin büyük çoğunluğunun bütçeleme süreçlerine ilişkin yaptıkları reformlarında göze çarpan bir diğer trend, bir çok ülkenin yıllık bütçe süreçlerini, stratejik olarak çok yıllık bütçe çerçevesine doğru kaydırmalarıdır. Çok yıllık bütçe yaklaşımı mali yılın çok yıllık olması değil, yıllık bütçe ve ödeneklerin birden fazla yıl içerisinde değerlendirilmeye çalışılmasıdır. Amaç, gelecek birkaç yıl bütçe tahminleri doğrultusunda gelecek bütçe planları için kararlar vermektir. Çok yıllık bir bütçe; dar anlamda, çok yılı bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, çoğunlukla, yıllık bütçe sürecinin özellikle çok yıllık gelir ve

⁴⁶ Arın, a.g.m., s. 66.

⁴⁷ OECD, *Modern Budgeting*, 1997, s.35.

⁴⁸ Shand, a.g.m., s.93.

harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi unsurlarla birlikte değerlendirildiği bir bütçe yaklaşımını belirtmektedir.⁴⁹

Bu genel trend öncesinde OECD ülkelerinde bütçeler yıllık temelde hazırlanmakta, bir mali yıl baz alınarak yasalaşmakta ve bu kısa vadeli ufuk, harcama yönetiminin etkinliğini engelleyebilmekteydi. Bilindiği gibi geleneksel bütçe sistemlerinde, kaynak dağılımı üzerindeki kararlar gelecek yıllar hesaba katılmaksızın belli bir amaç için (ad hoc) veya alınan kararın ifade ettiği husus doğrultusunda aşama aşama yapılmaktadır. Sonuçta sıkı bir yıllık bütçe uygulaması, mali yıl içerisinde yapılabilecek tasarruflar için bütçe yöneticilerine ancak çok küçük teşvikler sağlamaktadır. Bundan dolayı, yapılan reformlarla çok yıllık bütçe görüşünün bütçe süreci içinde uygulanması gündeme gelmiştir.⁵⁰ Çok yıllık bütçeleme yaklaşımının benimsenmesinde etkili olan temel unsur bu yaklaşımın ülkeler için bir takım potansiyel faydaları yapısında barındırıyor olmasıdır. Bu faydaları şu şekilde sıralayabiliriz:⁵¹

- Çok yıllık bir çerçevede bütçe sürecinin uygulanması, hükümetlerin politika önceliklerini ve hedeflerini daha açık ve tutarlı ifadelerle belirlemelerini sağlar
- Orta dönemli bütçe projeksiyonları mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin benimsenen mali strateji ile uyumlu olup olmadığını gösterir
- Çok yıllık bir bütçe, hükümetin orta vadedeki mali stratejisi ve politika önceliklerini yıllık bütçe tartışmasının içine yerleştirerek bütçe sürecine süreklilik getirir
- Çok yıllık bir bütçe, bütçe sürecindeki sorumluluk ve saydamlığın artırılmasıyla ve taahhüt ile harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesi çerçevesindeki mekanizmayla, kamu harcamalarının tahsisinde verimliliği teşvik eder.
- Çok yıllık bir bütçe, bütçe sürecinde yeralan bakanlıkların daha fazla katılımını sağlayarak çeşitli hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir araç olarak hizmet verir.

İşte bu potansiyel faydaları sayesinde pekçok gelişmiş piyasa ekonomilerinde bütçe yönetimi ve bütçe açığını kontrol için başarılı bir araç olduğunun kanıtlanması, çok yıllık bütçeleme yaklaşımının bir çok ülkede benimsenmesini ortaya çıkarmıştır. Özellikle gelişmiş OECD ülkeleri arasında evrensel boyutlara ulaşmış olan bu uygulama, son zamanlara kadar yıllık bütçe sürecinde çok yıllık bir boyutun yer almadığı tek OECD ülkesi konumundaki Fransa'da bile Aralık 1998'den itibaren Çok-Yıllı Kamu Maliyesi Programı ile yürürlüğe konmuştur. Fransa dışında Yeni Zelanda, İngiltere, ABD, Avustralya, Almanya ve Avusturya gibi gelişmiş ülkelerin bütçe süreçlerinde birbirinden bir ölçüde farklı çok yıllık bütçeleme yaklaşımlarını benimsediğini söylemek gerekir. Bu gelişmiş ülkelerle birlikte çok yıllık bütçelemenin bir takım gelişmekte olan ülkede ve geçiş aşamasındaki ülkelerde de benimsendiğini söyleyebiliriz. Gerçekten de Kenya ve Tanzanya bütçe süreçlerini çok yıllık bütçe uygulamasının bir parçası haline getirmiş, Malawi ve Güney Afrika ise bu uygulamanın altyapısını oluşturma sürecine

⁴⁹ L.F. Jameson Boex & Jorge Martinez-Vezquez & Robert McNab, "Çok Yıllı Bütçeleme; Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler İle Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler", Çevirenler: Ayşe Günay & Ersan Öz, s.2 (www.maliye.gov.tr/bumko 20- 12-2002)

⁵⁰ Shand, a.g.m., s.94.

⁵¹ Boex & Vezquez & McNab, a.g.m., s.2.

girmiştir. Geçiş aşamasındaki ekonomiler arasında, Rusya Federasyonu ve Kazakistan için yeni bütçe kodlarının çok yıllık bir perspektifi kapsamına yönelik girişimler mevcuttur.⁵²

Uzun vadeli bütçe tahminleri orta vadeli tahminler kadar geniş olarak ele alınmamaktadır. ABD ve Danimarka gibi bazı ülkelerde gelecekte ortaya çıkabilecek mali sorunların daha erken bir zamanda tesbit edilebilmesi için 30-40 yıl süreli bütçe gelir ve gider tahminleri yapılmaktadır. Bir çok ülke için yaşanan nüfus büyük harcama baskısı oluşturmakta ve bunun için yapılan uzun vadeli gelir gider tahminleri sayesinde bu baskıların bütçe üzerindeki etkileri görülebilmektedir. Bu uzun vadeli bakış açısı yardımıyla kamusal altyapıların temini ve yeniden inşası sağlanabilmektedir.

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımını uygulamada destekleyen iki tekniğin kullanımının ülkeler arasında giderek yayıldığı gözlenmektedir. Bunlar “tahakkuk bazlı muhasebe” (accrual-based accounting) ve “nesilsel muhasebe” (generational accounting) sistem ve teknikleridir.

ca - Tahakkuk Bazlı Muhasebe

Tahakkuk Bazlı muhasebe, kamu sektörü performansına ve kamu yönetiminin etkinleştirilmesine olumlu katkıları nedeniyle son yıllarda giderek ilgiyi üzerine çekmektedir.⁵³ Yeni Zelanda’dan ABD’ne, Avustralya’dan İngiltere ve İzlandaya kadar bir çok ülkenin tamamen veya kısmen benimsediği bu muhasebe sistemi bütçe süreci içerisindeki uzun vadeli konular için çeşitli uygulamalara fırsat vermektedir. Bu muhasebe sisteminin kullanan ülke deneyimleri bu sistemin uzun vadeli yaklaşımları desteklediğini ve arttırdığını göstermektedir.

Öncelikle bu uygulamayla masraflar ödendiği zamandan ziyade tahakkuk ettiği zaman gider olarak kaydedilmektedir. İkinci olarak aktifler -yollar ve diğer altyapılar gibi- değerlendirilmekte ve bilançoda gösterilmektedir. Üçüncü olarak bu uygulama ile bütün borçlar devlet bilançosunda gösterilmektedir. Aktiflerin ve pasiflerin değerlendirilmesi sonucu devletin “net değeri” ortaya konulmaktadır.

Bu muhasebe sistemi, bir dönem boyunca oluşan maliyetlerle kazanılan faydaları, gelirlerle birlikte malları veya sağlanan hizmetlerin karşılaştırılmasını amaçlar. Bu işlemler, nakit işlemlerinden bağımsız olarak yapılabileceği gibi birlikte de yapılabilir. Tahakkuk muhasebesinin unsurları ve raporlama usulü, tahsil edilip edilmediğine bakmaksızın tahakkuk eden gelirleri; bir ödemede bulunulup bulunulmadığına bakmaksızın bir dönem boyunca tüketilen hizmetleri ve malları içeren harcamaları; gelecekte elde edilmesi beklenen ve geçmişteki olaylar sonucunda oluşan bir birimin kontrolündeki kaynakları temsil eden varlıkları; birimin ekonomik anlamda kaynak çıkışı yaratacak mahiyetteki geçmiş anlaşmalarından kaynaklanan yükümlülükleri; bütün yükümlülükler düşüldükten sonra kalan varlıklar üzerinde birimin haklarını temsil eden öz kaynakları kapsar. Gelirler ile giderler arasındaki ilişki sağlanan hizmetin net maliyetinin belirlenmesine imkan sağlar. Gelir ve giderlerin gerçekleşmesi ile nakit işlemleri arasındaki zamanlama farkları, meydana geldikleri dönemlerde gelir ve gider olarak kapitalize edilen varlıklarda (gelecekteki ekonomik faydalar) ve yükümlülüklerde

⁵² Boex & Vezquez & McNab, a.g.m., s.4.

⁵³ OECD, “Accounting For What?: The Value Of Accrual Accounting To The Public Sector”, Occasional Papers on Public Management, OCDE/GD(93)178, Paris, 1993, s.7.

(gelecekteki ekonomik fayda çıkışı) artış yaratır. Varlıklar ve yükümlülükler arasındaki ilişki bir birimin mali durumunun belirlenmesini mümkün kılar.

cb- Nesilsel Muhasebe

Uzun vadeli konular üzerinde geliştirilmekte olan bir diğer teknik “nesilsel muhasebe” veya bir diğer deyişle “nesiller arası hasap tekniği”dir. Nesilsel muhasebe 1990’ların başında, Alan Auerbach, Jagadeh Gokhale ve Laurence Kotlikoff tarafından ABD’de geliştirilmiştir. Bu tekniği ilk kullanan OECD üyesi ülke olan ABD bu teknik kullanılarak hazırlanan hesapları 1993 mali yılı bütçesinde bir ek olarak yayınlamıştır. Daha sonra Almanya, İtalya, Yeni Zelanda, Norveç ve İsveç gibi ülkelere yayılmıştır.⁵⁴

Bu teknik farklı nesillerin hayatları boyunca ne kadar vergi ödediklerini ve ne kadar fayda elde ettiklerini tahmin etmek için geliştirilmiş bir tekniktir. Geleneksel muhasebe sistemlerinde tüm kamu gelir ve giderleri nesiller arası bir bakış içermeksizin ve nesillerin bu gelir ve giderlerle olan ilişkilerine bakılmaksızın bir arada toplanmaktadır. Nesilsel Muhasebe sistemi bir mali yıl içerisinde gerçekleşen kamu gelir ve giderlerinin hangi nesile etkisi olduğunu ortaya koymaya çalışır. Dolayısıyla bu teknik hükümet bütçe politikalarının nesiller arası etkileri konusunda önemli bilgiler sağlamaktadır.⁵⁵

d- Ticari ve Rekabetçi Yaklaşımlar: Piyasa Ekonomisi Mekanizması

Birçok ülkede kamu sektörü performansını arttırmak için piyasa ekonomisi kuralları uygulanmaktadır. Ülkeler arasında uygulanan stratejiler farklı olsa da, ülkelerde bu yönde kullanılan yaygın teknikler fiyatlandırma (user charge), ihale yöntemi (contracting out), kupon yöntemi (voucher), ortak girişim (joint venture) ve özelleştirme (privatization) olarak sıralanabilir. Söz gelimi İngiltere ve Yeni Zelanda kamu sektörünün tamamen küçültülmesi için bu teknikleri kullanırken, diğer bir çok ülke, kamu ve özel sektör arasındaki dengeyi değiştirmeksizin esneklik ve etkinliği geliştirmek için bu teknikleri kullanmaktadır.

da- Kullanıcı Fiyatlandırması

Piyasa ekonomisi kurallarının uygulanma yöntemlerinden biri olan kullanıcı ücretleri tekniği sayesinde hizmet maliyetleri karşılanmakta ve bu bir bakıma bütçe denkleğinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu teknik daha öncelikli alanlar için yeniden kaynak dağılımına ve taleplerin karşılanmasına yardımcı olmaktadır.

⁵⁴ OECD, “*Budgeting For The Future*”, OCDE/GD(97)178, Paris, 1997, s.13.

⁵⁵ Shand, a.g.m., s.95.

db- İhale Yöntemi

Bu yöntem temizlik ve matbaacılık gibi basit bir takım hizmetlerin yerine getirilmesinden daha karmaşık ve stratejik yapıdaki faaliyetlere kadar (İngiltere’de bilgi teknolojisi, Yeni Zelanda’da denetim (auditing) işleri ve Avustralya’da hava kuvvetleri uçuş dersleri gibi) bir çok alanda kullanılmakta ve bu hizmetler özel sektör firmalarına gördürülmektedir. 1992’den beri İngiltere alternatif özel sektör karşısında kamu sektörü hizmetlerinin piyasa testinin(market testing) yapıldığı geniş bir program uygulamaktadır. İngiltere’de çok az hizmet bu testin dışında tutulmuş ve bundan dolayı yöneticiler piyasa testi olmayan faaliyetler için verdikleri kararların doğruluğunu ispatla mükelleftir. İngilterenin uyguladığı bu piyasa testi sayesinde % 25’lik bir tasarruf sağladığı bu oranın ABD için % 20-30 arasında olduğu rapor edilmiştir.⁵⁶

dc- Kupon Yöntemi

Bu yöntem özellikle gelir düzeyi düşük olan kimselerin kamu tarafından finanse edilmesidir. Devlet gelir düzeyi düşük olanlara belirli kamusal mal ve hizmetleri bizzat sunmak yerine bu kimselere sunulacak hizmetin bedelini kapsayan bir kupon vermektedir. ABD’de bu yöntem daha düşük maliyetlerle belirli toplum kesimlerinin gerçek gelirleri yükseltmek için uygulanmaktadır. İngiltere’de de benzer bir yöntem barınma ve sağlık alanlarında uygulanmaktadır.

dd- Ortak Girişim

Bazı ülkelerde yatırımların özel sektör ortaklığı ile gerçekleştirilmesi giderek önem kazanmaktadır. Bu sayede yatırımların yapılmasında ve yönetiminde özel sektör kaynakları ve/veya özel sektör tecrübe ve becerileri kullanılmaktadır. Yatırımlarda özel sektör kaynaklarının ve yönetim anlayışının kullanılması maliyetleri ve düşürüyor görülebilir. Ancak, devletin bu yatırımlara olan katkılarının bütçe içerisinde tam olarak gösterilmemesi eleştirilmektedir.

de- Özelleştirme

Yapılan reformlarla maliyetleri ile ilgili sorunlara çözüm bulmak amacıyla Kamu İktisadi Teşebbüslerine özelleştir ve şirketleştirme ile yeni bir kimlik kazandırılmaya çalışılmaktadır. Şirketleşme de iktisadi teşebbüs yine kamu mülkiyetindedir, ancak özel sektör mantığı doğrultusunda çalışacaktır ve özerk olacaktır. 1987’den beri Yeni Zelanda elektrik, orman ve madencilik üzerinde faaliyet gösteren bir çok kamu kurumunu iktisadi teşebbüs haline dönüştürmüş böylece daha önceki dönemlerde bütçe ile karşılanan zararlar elimine edilmiştir. İngiltere, Yeni Zelanda, Almanya ve Fransa gibi birçok ülke bütçe üzerindeki yükü kaldırmak ve etkinliği arttırmak amacıyla özelleştirme üzerinde durmaktadır. Özellikle İngiltere özelleştirme ile etkinliğin artırılmasına ek olarak elde edilen geliri maksimize etmeye çalışmakta ve bu sayede bütçeye önemli katkılarda bulunmaktadır.⁵⁷

e-Performans Hesap Verme Sorumluluğu: Çıktı - Sonuç Odaklı Yönetim

Reformist ülkelerin bir çoğunda merkezi bütçe dairesi daha önceden uyguladığı idari harcamaların ayrıntılı kontrolünün yerine performans temelli yönetsel uygulamalara geçmiştir. Bu değişiklikler bütçe süreci

⁵⁶ Shand, a.g.m., s.99.

⁵⁷ Shand, a.g.m., s.99-100.

içerisinde göz önüne alınan performans konularının kaynak dağılımını ve bütün performansı geliştireceği düşüncesine dayanmıştır. Devlet bütçesinde program performansı, makro kontrol ve mikro verimlilik için girdilerin ayrıntılı kontrollerinden daha önemlidir. Bu doğrultuda devletlerin bütçe dairelerinin yeni görevi; daha etkin bir bütçe sisteminin planlanması, bütün olarak bütçenin kontrolü ve programlar arası öncelikli olanların daha iyi bir şekilde belirlenmesi, diğer yönetim süreçleri ile bütçenin entegrasyonu, harcamacı bakanlıkların performansının ölçümü ve sonuçların değerlendirilmesi, yöneticileri sorumlu tutan yeni yöntemlerin geliştirilmesi ve yeni bilgi ve raporlama sistemlerinin geliştirilmesi olarak ifade edilmektedir.

Performans yönetimi kurum ve program hedeflerinin belirlenmesine bağlı olarak kurumsal planlama türünden mekanizmalara ihtiyaç göstermektedir. OECD ülkelerinin pek çoğunun bütçeler ve performans arasında bağlantı kurmaya çalışan planlama, programlama ve bütçeleme sistemi ya da bu sistemin benzeri bazı sistemler konusunda deneyimlere sahiptir. Bu ve benzeri bütçe sistemleri bütçe ve performans arasında bir bağ kurmaya çalışmaktadır. Bu deneyimlerden çıkarılan en önemli derslerden biri hedeflerin ve performans ölçümünün yalnızca en üst yönetimden beklenmesi yerine sonuçlara yönelik yönetsel sorumluluğun yönetimin her kademesinde yerleştirilmesine dikkat edilmesi olmuştur. Avustralya'da uygulamaya konulan program yönetimi ve bütçeleme sistemi (PMB) planlama, bütçeleme stratejilerinin uygulanması ve program sonuçlarının değerlendirilmesi üzerine odaklanmıştır. Bazı durumlarda performans hedeflerinin resmi bir sözleşme düzenlemesi ile sınırları belirlenmektedir. Bu sözleşmelerle örgüt veya yönetici hemfikir olunan kaynak ile hedefe ulaşmak için sorumlu tutulmaktadır.

f- Gelişkin Nakit ve Varlık Yönetimi

Pek çok ülkede kamu borçlarının daha iyi yönetilmesi, faiz ödemelerinin azaltılması bakımından girişimler mevcuttur. Gelişkin nakit (örneğin; kamu gelirlerinin daha hızlı toplanması) ve diğer varlık yönetimi mali konsolidasyona da yardımcı olmaktadır. Zayıf bir aktif yönetimi ile birlikte hem gereğinden fazla aktif hem de yeterli aktifin olmaması bir çok ülke için ortak bir problemdir. Aktiflerin kullanımı için uygulanan tahakkuk bazlı (accrual based) muhasebe sistemi, teşvikler gibi teknikler, aktif yönetiminin gelişmesine yardımcı olabilecektir.

D- Bütçe Reformlarında Benimsenen Stratejiler

Her başarılı reform uygulaması fırsat, strateji ve taktikten oluşan bir karışımdır. Fırsatlar ülkelere özgü olarak ortaya çıkan ve bir reformu destekleyen ya da engelleyen koşullardır. Strateji hükümetin amaçladığı değişim uygulanmasına ilişkin genel hedef ve politikalarıdır. Taktik ise reform önündeki engelleri ortadan kaldırmak ve reforma destek sağlamak için kullanılan yöntemlerdir.⁵⁸ Fırsatlar her ne kadar ülkelerin öznel koşullarında ortaya çıksa da küreselleşme olgusu ile birlikte öznel koşulların belirlenmesinde dışsal etkilerin rolü giderek artmaktadır. Bu anlamda yeni bir seçim ve yeni bir hükümet, ekonomik-mali kriz, kamuoyunun beklenti ve tercihlerinde köklü değişimler bir fırsat olarak kullanılabilirler. Strateji mevcut koşullar altında meydana gelecek istenmeyen bir

⁵⁸ Schick, a.g.m., s.2.

sonucu, daha iyi bir gelecek yaratma doğrultusunda değiştirmeyi amaçlayan bilinçli bir çaba olarak belirtilebilir. Strateji mutlak anlamda büyük ve köklü planlar yapılmasını değil küçük ve aşamalı değişiklikleri içeren uzun vadeli planları da içerebilir. Gerçekten de çoğu zaman temel stratejik tercihin bu iki nokta arasında yapılması gerekmektedir. Yani köklü, geniş kapsamlı ve hızlı bir değişim mi yapılacak; küçük ve aşamalı bir değişim mi sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir. Reformun zamanlamasını ve aşamalandırılmasını fırsat ve stratejiye bağlı olarak yapacak, her aşamada kilit roller üstlenecek kurumları buna göre oluşturacak, hangi aşamada hangi paydaşları sürece daha fazla dahil edeceğini yine fırsat ve stratejiye göre belirleyecek bir taktik izlemek son derece önemlidir.

1-Yönetmel Strateji

Bu strateji girdiler ve işlem prosedürleri üzerindeki ex-ante kontrollerin (özellikle insan kaynakları ve mali kaynaklara ilişkin) serbestleştirilmesi ve kaldırılması vasıtasıyla “bırakınız yöneticiler yönetsin “ (Letting Manager Manage) yaklaşımının kurumsal performansı arttıracak inancına dayanmaktadır. Yönetmel Stratejinin temel varsayımı kamu yöneticilerinin işlerini en iyi şekilde yapma niyetinde oldukları, kamunun kaynaklarını basiretli ve etkin bir şekilde kullanmayı amaçladıkları, hizmet kalitesi ve müşteri tatminine odaklanacakları ve güçlü bir kamu hizmeti etiğine sahip oldukları doğrultusundadır. Bu varsayım ve anlayışın bir takım mekanizmalar getirilmedikçe, fırsatçı yöneticilere kendi çıkarları doğrultusunda davranabilme imkanı sunabileceği bilinmektedir.

Yönetmel strateji kural-temelli kamu idari tedbir ve uygulamalarını ortadan kaldırmıştır. Geleneksel anlayışta kural ve prosedürlerin tüm kurumlar için standart bir şekilde uygulanması hükümetler açısından bir ilerleme olarak görülmüştür. Bu süreçte bütün kamu kurumlarının aynı bütçeleme sürecine, aynı harcama şekline, aynı işe alma ve ücret rejimine ve aynı mal ve hizmet tedarik prosedürlerine tabi olması iştenmiş, bu birliği sağlamak önemli bir gelişme olarak kabul edilmiştir. Bu süreç boyunca idari karar verebilme yetkisinin kurullarla sınırlandırılması bir fazilet olarak kabul edilmiş, memurlara ve diğer çalışanlara güvenilmemiş, doğru şeyler yapabileceklerine inanılmamıştır. İdari işlemlerin yasallık ve uygunluğunun merkezi bir şekilde kontrol ve denetimi, kamu kontrol ve denetim sistemlerinin temel amacı olmuştur. Bu uygulamaların temel nedeni vatandaşlara aynı nitelikte hizmet sunmak ve eşit muamelede bulunmak için kamu çalışanlarına hiçbir yorum ve esneklik alanı bırakmadan herşeyi objektif kurallara bağlama isteğidir. Ancak bu yolla usulsüzlük ve yolsuzlukların önüne geçilebileceği, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılmasının önlenilebileceği düşünülmüştür. Bu tür bir idari kontrol rejimini geçmişte övgüye layık görülmekle birlikte günümüzde bu tür sistemlerin verimli sistemler olmadığı görülmüştür. Kontroller yöneticileri, çıktılardan ziyade girdiler üzerine odaklanmış, sonuçlardan ziyade prosedürlerle ilgilenmelerine, performansın artırılmasından ziyade kurallara uyuma sevk etmiştir. Yönetmel strateji, hem sıradan kural ve prosedürleri seçici bir şekilde ortadan kaldırırken, hem de daha geniş çaplı -örneğin kamu hizmeti sayısının azaltılması veya bütçe sınıflandırması gibi- idari kurulların değiştirilmesine yol açmıştır. Bu strateji ile yöneticilere toplam bir bütçe verilerek, bu bütçe içindeki kaynakları uygun gördükleri alanlarda kullanabilme yetkisi sağlanmaktadır. Bu uygulamada

yöneticiler sabit bir işlem maliyetleri bütçesine sahip olmakta fakat bunun ne kadarını maaş ödemesi, ne kadarını seyahat ve diğer harcama olarak kullanacakları kendi tercihlerine bırakılmaktadır.

Reformist ülkelerin hemen hemen hepsinde bir yönetsel strateji elementine rastlamak mümkündür. Bu strateji doğrultusunda ülkelerden bir kısmı yönetsel karar verebilme yetkisinin devrine yönelik önemli adımlar atmaktayken diğer bazıları hala önemli bir miktar yönetsel otoriteyi departman merkezlerinde alı koymaktadır. Toparlayacak olursak yönetsel strateji sorumlulukların yerine getirilmesinde basiretli ve etkin kararlar verebileceklerine güvenerek yöneticilere daha büyük karar verebilme yetkisi verilmesine dayanmaktadır. Yöneticilerin kamu çıkarına yönelik davranmasını sağlayarak, yönetsel özgürlüğün rasyonel bir şekilde kendinden beklenen performans artışını ve hükümete duyulan güvenin artışını garanti edebilmesi için, yöneticilere yönelik kuvvetli bir hesap verme yükümlülüğünün (accountability) inşa edilmesi bir gerekliliktir. Bir diğer ifade ile yönetsel yaklaşım iki ayrı temel üzerinde oturmaktadır: bir taraftan yöneticilere yetki devredip esneklik imkanı sağlanırken, diğer taraftan hesap verme yükümlülüğü olabildiğince güçlendirilmelidir. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları kaybolmakta iken bu yaklaşımda kimden hesap sorulacağı ve neye göre hesap sorulacağı yani başarı ve başarısızlık kriterleri ortadadır. Yönetsel stratejinin hayati bir parçası performans hedef ve beklentilerinin dönem başında ayrıntılarıyla tanımlanması ve gerçekleşen performansın dönem-sonu gözden geçirilmesidir. Yani, “yöneticilerin yönetmesine izin vermek” (letting managers manage), “yöneticilerin yönetmesini sağlamak ” (making managers manage) ile bağlantılı olmalıdır. Dolayısıyla hesap verme yükümlülüğü (accountability) mekanizmalarının etkinliği bu stratejinin başarısında çok önemli bir faktördür.

Yönetsel strateji yaygın bir şekilde performans ölçümüne güvenmektedir. Performans ölçütlerinin belirlenmesi ve dönem sonunda performansın ölçülmesi, yöneticilerin davranış ve performansları üzerine ciddi etkileri ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle bu yaklaşımda performans ölçümüne ilişkin sağlıklı bir sistemin kurulması çok önemli bir yer tutar. Bu konuda enformasyon akışı ve yeni enformasyona ulaşılabilmesi gerekli bir unsurdur.

2- Program Stratejisi

Bu strateji devlet reformu alanındaki en acil ve en önemli sorunun kamu kaynaklarının kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda etkin bir şekilde tahsisinin sağlanması olduğu düşüncesi üzerine inşa edilmektedir. Bu doğrultuda temel hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi bu stratejide özel bir önem taşımaktadır. Piyasa stratejisi ve yönetsel strateji hükümetin işlemsel vazifeleri-işleri (operational works) için uygulanıyorken, program stratejisi, hedeflerin tanımlanması, önceliklerin belirlenmesi ve bu doğrultuda politikalar oluşturulmasına odaklanmaktadır.⁵⁹

Program yaklaşımı konusunda önem taşıyan iki konu vardır. Birincisi programların değerlendirilmesi ve kaynakların yeniden dağılımında sabit bir bütçe sınırı içinde kalınması gerektiğidir. Yani mevcut kaynakların en etkin kullanım yolu aranmaktadır; yoksa mevcut programları yeni kaynaklarla daha etkili hale getirmek bir seçenek değildir. İkinci olarak, son dönemlerdeki program değerlendirmeleri daha önceleri işaret edilen devlet rolü ile ilgili temel tercihler konusuna da

⁵⁹Schick, a.g.m., s.13-14.

girmek durumunda kalmaktadır. Yani mevcut programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğu ve olması gerektiği ve bu alanlarda özel kesim ve gönüllü kuruluşların rolü üzerinde de durulmaktadır.

Kanada, farklı stratejileri kaynaştırarak ve bir araya getirerek, reform sürecinde “eklektik bir yaklaşım”ı takip etmiş nadir ülkelerden biridir. Program değerlendirmeye yönelik önemli girişimlerle birlikte, hizmet sunumu, vatandaş katılımı, deregülasyon, kamu mali yönetimi ve birçok diğer idari alan ve uygulamayı etkileyen geniş çaplı bir yönetim girişimleri serisini birarada sürdürmüştür. Fakat bununla birlikte programların değerlendirilmesi Kanada reformunun merkezinde yer almıştır. Bu reform ülkenin ciddi mali ve bütçesel baskılar altında olduğu 1994 yılında başlatılmıştır. Kanada reformunu anlatan raporlardan birinin ifadesiyle: “program değerlendirme uygulaması, sadece program tasarlanması ve tedariki ile ilgili pragmatik sorunlara değil, fakat daha temelsel bir şekilde, Federal Hükümetin rolü ile ilgili asli sorunlara yönelmiştir”. Bu uygulama Kanada’da devam eden her programı şu sorularla değerlendirmektedir:

- ✓ Kamu çıkarına hizmet ediyor mu?
- ✓ Devletin bu alanda rol alması gerekli mi? Federal hükümetin mevcut rolüne uygun mu?
- ✓ Program kısmen veya tamamen özel veya gönüllü sektör tarafından başarılabilecek bir program mı?
- ✓ Eğer program devam ediyorsa, programın ilerletilmesinde hangi yollar kullanılabilir?
- ✓ Program hükümetin mali parametreleri içinde mali anlamda sürdürülebilir mi?

Program değerlendirme uygulamasına ilk başladığında hükümet aşırı büyük bir bütçe açığından dolayı ümitsiz bir durumdayken uygulamanın başlamasından dört yıl sonra bütçe dengesi sağlanabilmiştir. Değerlendirmeler yaygınlaşıyorken, hükümet bu süreci kurumlaştırma ve harcama kararlarıyla ilişkilendirmeye yönelik adımlar atmıştır. Bunun sonucunda, bütçe uygulamaları içinde sonuçların ve çıktılarının gözden-geçirilmesini desteklemek için yeni bir harcama yönetim sistemi oluşturulmuştur. Daha önceki başarısız program harcama ve yönetim sisteminden (PEMS-Kamu Harcama Yönetim Sistemi) öğrenerek, daha etkin ve güçlü bir sistem inşa etmiş, yeni program girişimleri varolan programlarda sağlanan tasarruflarla finanse edilmiştir. Aynı şekilde ABD’nin de PPBS deneyimi buna örnek verilebilir.

Bazı reformist ülkeler önce hizmet sunumu ve operasyonel etkinliğe odaklanmış daha sonra perspektifini genişleterek program verimliliği ve sonuçlarını gözden-geçirmeye başlamıştır. Sözelimi İngiltere, Next Steps girişiminin başlatılmasından yaklaşık on yıl sonra program gözden-geçirmelerini kullanmaya başlamıştır. Onun tersine Kanada önce program gözden-geçirmeleri ve diğer politika değişiklikleri vasıtasıyla kendi mali pozisyonunu konsolide etmiş, daha sonra yönetsel kapasitesinin kuvvetlendirilmesine yönelik girişimler başlatmıştır. Program gözden-geçirme uygulamaları düşük öncelikli ve etkin olmayan programların ortadan kaldırılması vasıtasıyla hükümetler açısından maliyetleri azaltmakta, önemli tasarruflar sağlayabilmektedir. Program gözden-geçirmelerinin, önemli miktarda zaman ve enformasyon gerektirdiği unutulmaması gereken diğer bir unsurdur.

3- Piyasa Stratejisi

Piyasacı yaklaşım özü itibariyle, özel kesimde ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarma çabasıdır. 1980'li yıllara kadar sadece kamu kesimi değil özel kesimde de dikey entegrasyona dayalı hiyerarşik ve devasa yapılanmalar ağırlıkta olmuştur. Son dönemde bu eğilim değişmiş ve dikey entegrasyondan vazgeçilip daha küçük birimler oluşturulmaya başlanmıştır. Bu eğilim kamu kesimine de taşınarak politika oluşturma görevi hizmet üretme işlevinden tamamen ayrılmış ve hizmet birimleri daha küçük ve daha hızlı çalışması beklenen birimler haline gelmiştir.

Piyasa yaklaşımının temelinde hizmetten yararlananlara (müşteriler) seçme imkanı tanıyan rekabetçi bir yapılanma sayesinde, hizmet sunucularının daha etkili ve daha duyarlı olmaları beklentisi yatmaktadır. Genel olarak belirtecek olursak Piyasa stratejisinin kullanımı devletin iktisadi faaliyetleri alanında, temel kamu hizmetleri alanında olduğundan daha yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Sözelimi eğitim alanında kupon uygulaması ya da alternatif okul uygulaması gibi yöntemler kullanılıyor olsa da bunlar çok yaygın değildir.

Piyasa yaklaşımı alanında Yeni Zelanda reformu önde gelen bir uygulama olarak kabul edilmektedir. Sistem kurumlar arası alış-verişe ilişkin kuralların formalize edildiği performans anlaşmaları, belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlararası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır. Sözleşme temeline dayanan bu ilişkileri kurumsallaştırmak amacıyla bazı yapısal ve işleyişsel değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar hizmetleri kendi kurumlarından veya başka bir yerden almak konusunda serbest bırakılmışlardır. Üretilmesi istenen çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama dönemi boyunca denetlenmiştir.⁶⁰

4- Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi

Diğer stratejilerde kamu yönetiminde kapsamlı ve hızlı bir değişim amaçlanarak kaynaklar ve dikkatler bu noktaya yönlendiriliyorken, bu stratejide daha temkinli bir tutum izlenerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır. Mozaik Teorisi olarak da adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmakta, küçük küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratarak sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir.

Bu yaklaşımın en önemli avantajı, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapmaya imkan tanımasıdır. Bunun karşısında, yaklaşımın önemli bir dezavantajı küçük değişikliklerin bir araya gelmesiyle temel ve yapısal bir değişimin ortaya çıkmama olasılığının daima mevcut olmasıdır. Yani "aşamalı yaklaşım" yapısında bir eşgüdüm sorununu barındırabilmektedir. Yapılan küçük değişikliklerin hepsinin genel bir stratejiye uyumlu olmasını sağlamak güç olabilir. Başka bir zorluk da uzun dönemde değişim konusundaki ilgi, kararlılık ve çabanın azalması ya da kaybolması olasılığıdır.

⁶⁰ O. Yılmaz, a.g.e., s.28

Bu nedenle başlangıçta reforma yönelik genel bir çerçevenin çizilmesi ve temel hedeflerin konulması ve bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmasında yarar vardır.⁶¹

Almanya’da ve İsveç’te yaşanan değişim bu kapsamda düşünülebilir. Sözgelimi Almanya’da 2000 yılı itibarıyla 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin geniş bir perspektife oturtulup belli bir bütünlüğün sağlanması için bir üst kurul gerekmektedir. Bu amaçla 1995 yılında federal hükümet tarafından bir Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Bu konsey uygulama aşamasında Yürütme Kuruluna dönüştürülmüştür. Danışma Konseyi politikacılar, bilim adamları, yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, iş dünyası ve sendikalardan gelen temsilcilerden oluşmuştur. Konsey çalışmalarını 1997 yılında tamamlayarak geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla İdari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin amacı reform çalışmalarının genel gözetimi ve eşgüdümüdür. Bakanlıklar reforma ilişkin yaptıkları çalışmalar ve yürüttükleri pilot projeler hakkında Yürütme Kuruluna düzenli bir şekilde raporlar vermektedirler.

IV - BÜTÇE REFORMU UYGULAMALARI: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ

A- Amerika Birleşik Devletleri

1 - Mali Disipline Yönelik Çabalar

a- 1974 Kongre Bütçe Yasası

ABD’de 1970’lerin ortalarından günümüze kadar geçen süreçte, bütçe açığını azaltmaya yönelik ilk girişim “1974 Kongre Bütçe Yasası” (Congressional Budget Act of 1974)’nın onaylanması olmuştur. Yasa maksimum bir bütçe açığı düzeyini, toplam harcama sınırını ve bütçenin önceliklerini belirlemekteydi. Bu yasa, bütçe önerilmesinde başkanın gücünü devam ettirmekteydi ancak Kongre’ye kendi tahminlerini yapma imkanı vermekte ve bu amaca yönelik olarak “Kongre Bütçe Ofisi” (Congressional Budget Office -CBO) oluşturulmaktaydı. Söz konusu yasayla odaklanılan unsur, zorunlu bir şekilde bütçe dengesi oluşturulmasından ziyade, Kongre’ye bütçe açığının büyüklüğü üzerinde karar verme imkanı tanıyan bir mekanizmanın oluşturulmasıydı. Yasanın pratik etkileri ümit verici olmamış ve ilk on yıl gerçekleşen ortalama bütçe açığı düzeyi, kanundan önceki on yıllık dönemin ortalamasının yaklaşık 7 kat üstünde gerçekleşmiştir⁶².

b- Gramm-Rudman- Hollings Yasası

ABD’de federal bütçe açığı 1960’lı yıllarda GSYİH’ya oran olarak % 1’in altında gerçekleşirken zaman içerisinde artarak 1970’li yılların sonunda % 3’e ulaşmıştır. Devam eden yıllarda izlenen politikalar sonucunda federal bütçe açığı 1983-1985 döneminde en yüksek tarihi değerini alarak % 4,9’a ulaşmıştır.⁶³ Bütçe açığının 1983-1986 boyunca her yıl 200 milyar dolardan fazla olması, bu eğilimin ortadan kaldırılması için iki yeni yasayı gündeme getirmiştir. Bunlardan ilki olan ve “Gramm-Rudman- Hollings I-II” olarak da bilinen “Bütçe Dengesi ve Acil Açık Kontrol Kanunu” (Balanced Budget and Emergency Control Act) 1985 yılında yasalaşmış ve 1987 yılında üzerinde

⁶¹ O.Yılmaz, a.g.e., s.32.

⁶² Petrei, a.g.e., s.26.

⁶³ Mustafa Sakal, Anayasal Bütçe Reformunun Esasları, İzmir; İlkem Ofset, 2000, s. 62.

düzeltilmeler yapılarak uygulanmaya devam edilmiştir. Bu yasa 1986-1990 yılları arasında bütçe açığının giderek azaltılmasını ve 1991’de bütçe dengesine ulaşılmasını hedeflemektedir. Yasa ile bütçe açığının 1988’de 108 milyar dolara, 1989’da 72 milyar dolara, 1990 yılında 36 milyar dolar’a indirilmesi ve 1991 yılında ise sıfırlanması öngörülmüştür. Bu tarih hedefi 1987 yılında 1993 yılı olarak değiştirilmiştir. Bu hedeflerin karşılanamayacağını Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office) ve Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget) tarafından belirlenmesi durumunda bütün harcama kalemlerinin otomatik olarak kesintiye uğraması öngörülmüştür. Ayrıca yasa her bir mali yıl için maksimum bütçe açığına ilişkin spesifik kararları da içermekteydi. Fakat uygulamada Başkan ve Kongre arasında bu düzeylere nasıl ulaşılacağı konusunda görüş ayrılıkları ortaya çıkmıştı. Yasa benimsenen hedeflere ulaşılabilmesi için harcama kesintilerini sağlayacak otomatik bir mekanizmayı getirmekle birlikte, yılın başında öngörülen projeksiyonlardan sapmalar olması durumunda, bütçedeki harcama rakamlarının aşılmasını engelleyebilecek bir mekanizma içermemekte bu da ciddi bir eksiklik olarak ortaya çıkabilmekteydi⁶⁴.

GRH yasasındaki temel felsefe, ani ve büyük çaplı kesintilerden daha çok bir zaman dilimine yayılmış, azalan bütçe açığı yaklaşımıdır. Temelde, bütçe yasalarının gelir-nötr olmasını, bütçe rakamlarının açıkça belirlenmesini ve açıkların azaltılmasının belli bir takvime bağlanması uygulamalarını getirmiştir. Bütçe disiplinine yönelik belli bir takvimin varlığı, yasa koyucunun politik sorumluluğunu garantilemektedir. Açık giderilmesine yönelik gözle görülür ve belirgin hedeflerin varlığı, konuyla ilgili kesimlerin ve seçmenlerin izlenen politikaların başarısı yönünde bir değerlendirme yapmalarına yardımcı olacaktır. Bütçe yasalarının gelir-nötr olması ise yeni harcama kalemleri eklenmesine karşı önemli bir kısıt olmaktadır.⁶⁵

Tablo-1 :GRH Kanunları Bütçe Açığı Hedefleri ve Gerçekleşen Açık

Mali Yıl	GRH1985	GRH1987	Gerçekleşen Açık
1986	171.9		221
1987	144		150
1988	108	144	155
1989	72	136	152
1990	36	100	221
1991	0	64	269
1992		28	290
1993		0	255

Kaynak: GAO, "Budget Process - Evolution and Challenges", Statement of Susan J. Irving - Associate Director, Budget Issues Accounting and Information Management Division, GAO/ T-AIMD-96-129, July 11, 1996, s.5.

Tablodan da görülebileceği üzere gerçekleşen bütçe açığı, Gramm-Rudman-Hollings I-II yasalarında konulan hedefleri ,1986 yılından 1990’a dek her yıl aşmıştır. Kanun bir çok açıdan hatalı olarak değerlendirilmektedir. Gerçek açıkları hedeflenen açık olarak değil, yalnızca mali yılın başında, o yıl için izin verilen seviye olarak tasarlamıştır. Mali yıl boyunca açıklardaki bir yükseliş, tahmin

⁶⁴ Petrei, a.g.e., s.27.

⁶⁵ Sakal, a.g.e., s. 65.

hatalarından, ekonomik koşullardaki değişimlerden ya da yeni politikalardan dolayı olmuşsa, gerçek açıklar hedefi geçmiş olsa bile bu artışı karşılayacak telafi edici bir işlemi söz konusu yasa öngörmemiştir. Gerçek açıklardan çok tasarılarla güvenmek, bütçe tahminlerinde yanlışlara, gerçek tasarruflar yerine muhasebe oyunlarına ve bütçeleştirilenden daha yüksek açıklara götürmüştür. Kongrenin GRH yasasının başarısızlığından çıkardığı derslerden biri, yıllık açıklarda belirli bir dolar limiti koymanın anlamsız olduğudur. Belirlenmiş limitler, 1990 yazında başlayan resesyon dönemi gibi beklenmedik gelişmelerle karşılaşabilmektedir.⁶⁶

c - Bütçe Uygulama Yasası

GRH Yasasının başarısız olması bütçe açığının ortadan kaldırılmasına yönelik ikinci yasayı gerektirmiş ve 1990 yılında "Bütçe Uygulama Yasası" (Budget Enforcement Act) çıkarılmıştır. Bu yasa yeni bir açık kontrol süreci ile kontrol edilen "isteğe bağlı harcamalar"(discretionary spending) ile tahsisler komitesinin yasama yetkisi dışında bağımsız yasalarca kontrol edilen "doğrudan-zorunlu harcamalar"ı (entitlement spending) birbirinden ayırmış, isteğe bağlı harcamalar için bir azami sınır getiriyorken doğrudan harcamalar için "açık tarafsızlığı" (deficit neutrality) ilkesini benimsemiştir. Bunun anlamı herhangi bir harcama artışı önerisi veya vergi kesintisi önerisinin, dengeleyici bir ölçütü beraberinde getirmesi zorunluluğudur. Bu yasa bütçe açığının azaltımına yıllık olmaktan ziyade çok yıllı bir program olarak yaklaşmaktadır. Kendinden önceki aynı tür yasalardan önemli bir farkı Kongreyi bütçe açığına ilişkin fiillerinden dolayı sorumlu tutması ancak ekonomik veya demografik değişimler sonucu ortaya çıkan düzensiz değişimlerden sorumlu tutmaması olmuştur.

Bütçe Uygulama Yasası üç kural setine sahip olmuştur. Bunlar, "uyumlaştırılabilir açık hedefleri", "isteğe bağlı harcamaların limitleri" ve "gelirler ve doğrudan harcamalar için pay-as-you-go (PAYGO) kuralları"dır.⁶⁷

ca- Uyumlaştırılabilir Açık Hedefleri

GRH Yasasının koyduğu hedefler, ekonomik koşullardaki değişiklikler için ya da program harcamalarının yeniden hesaplanması için uygun değildir. bununla birlikte Bütçe Uygulama Yasası Başkana, bütçeyi Kongreye sunduğunda maksimum açık tutarını ayarlama seçeneği vermektedir. Başkan Clinton, bu seçeneği hem 1994 hem de 1995 mali yıllarında kullanmıştır. Maksimum açık tutarlarının geçilmesi nedeniyle buna ilişkin fonlar, diğerlerinden ayrılmış olacaktır ve bu tür olasılıklar bertaraf edilecektir. Şu andaki uygulanan kurallara göre açık, ne olmasına izin verildi ise odur.

cb- İsteğe Bağlı Harcamaların Limitleri

Açık büyüklüğünün etkileyen gelir ve harcama kararları üzerine güçlü kontroller getirilmiştir. Bu kontrollerden birisi, yıllık tahsislerle kontrol edilen federal harcamaların üçte biri ile ilgili olmuştur. İsteğe bağlı bu harcamaların hemen hemen tamamı, savunma giderleri, bir çok federal birimin işletme maliyeti ve her yıl eyaletler ve mali yönetimler için ayrılan ödeneklerdir. Adlandırılmış (ödenekli) harcamalar İsteğe bağlı harcamalardan çok zorunlu harcama olarak gruplandırılmaktadır. Çünkü bu tür harcamalar uygun kriterler ve ödeme formüllerine göre konulan kanunlarla kontrol edilmektedirler.

⁶⁶ Allen Schick, A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç), Çev: Özcan Sarı, T.C. Maliye Bakanlığı A.P.K. Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2002/360, Ankara, 2002, s.59.

⁶⁷ Schick, a.g.e., s.59-61.

Adlandırılmış harcama ödenekleri, bu ödemeleri yapmaya mecbur olan hükümetin ödemeleri finanse edebilmesi için yeterli düzeyde olmak zorundadır. Tahsisler Komitesinin hukuki yönetimleri farklı olan bu adlandırılmış harcamalara fon ayırma kararında takdir hakkı yoktur. bütçe Uygulama Yasası 1998'e kadar her yıl harcamalarda ve isteğe bağlı bütçe yetkisinde bir dolar limiti öngörmüştür. Limitler, acil harcamalara ve diğer faktörlere göre ayarlanabilir. Eğer ayarlama yapılmazsa toplam isteğe bağlı harcamalar, sonraki beş yılın her bir yılı için yaklaşık 1993 mali yılı seviyesinde dondurulmuş olacaktır. Eğer tahsislerin neden olduğu sınırlamalar, ya bütçe yetkisinde ya da harcamalarda bir kapı açarsa, Başkan fazla harcamayı telafi etmek için yeterli bütçe kaynağını ayırmak zorundadır. Bütçe Uygulama Yasası kuralları altında tüm isteğe bağlı programlar, tasarılar ve aktiviteler eşit yüzdeye sahip olacaktır. Eğer fazla harcamalar mali yılın son çeyreğinde olmuşsa (1 Temmuz - 30 Eylül arası), bir sonraki isteğe bağlı harcama, bu fazlalık kadar azaltılarak sınırlanacaktır.

cc- Gelirler Ve Doğrudan Harcamalar İçin Pay-As-You-Go Kuralları

Temel kural olarak, yasal olarak doğrudan harcamalardaki artış ya da gelir azalışı, açık artmayacak şekilde tam olarak dengelenmek zorundadır. Doğrudan harcamalar çoğunlukla ya yıllık veya sürekli tahsise sahip adlandırılmış harcamaları içerir. Mevcut kanuna göre gelirlerde ya da harcamalarda bir değişiklik olduğunda, PAYGO herhangi bir dengeleme işlemi gerektirmez. PAYGO, açığı arttıracak gelir ya da harcama kanunlarının geçmesi konusunda Kongreyi engellemez. Ondan çok, bazı kanunlarla açığın artışına neden olduğunda, başka bir dengeleme kanunu ile gelirlerin arttırılmasını, doğrudan harcamaların indirilmesini ya da kesin doğrudan harcama programlarından oluşan açığı kapatmak için fon ayrılmasını (el konulmasını) gerektirir. Ununla birlikte uygulamada Kongre, açık artışlarının nasıl dengeleneceği konusunda karar vermiş olmadıkça, doğrudan harcama tasarılarını kabul etmekte isteksiz davranmıştır. Örneğin, 1994'de gümrük gelirlerinde indirim öngören GATT anlaşması üzerindeki çalışmalar ertelenmiştir. PAYGO el koyma işlemi, bir kararlılık olup olmadığına bakılmaksızın, Kongrenin her oturumundan sonra yapılmaz zorundadır. Aynı zamanda kanunlaşan tasarıların bütçedeki etkilerinin resmi hesaplamasını yapan Başkanlık Yönetim Bütçe Ofisi, oturum boyunca, kanunlaşan gelir ve doğrudan harcama tasarılarının açık üzerindeki net etkisini hesaplamaktadır. PAYGO her ne kadar var olan gelir ve harcama kanunlarından oluşan açığı azaltmadıysa da, yeni kanunlar üzerinde etkili bir iz bırakmıştır. Uygulamaya girdiği 1991 yılından sonra, Kongre ve Başkanın acil tahsislere tutumlu bir şekilde başvurduğu gözlenmiştir.

Bütçe Uygulama Yasası tarafından oluşturulan bu açık kontrol kuralları ABD bütçeleme evrimindeki mali disipline yönelik en yeni ve ilgi çekici adımlardır. Bütçe Uygulama Yasası getirdiği açık kontrol kuralları ile açığın ortadan kaldırılmasına ve 1999 ile 2000 yıllarında bütçenin fazla vermesine önemli katkılarda bulunmuştur. 1997 Bütçe anlaşmasında belirlenen tarihten tam dört yıl önce yani 1998 yılında bütçenin dengelenmesi Clinton yönetimi için çok önemli bir zafer olmuştur. Bütçenin dengelenmesinde ilgili yasayla birlikte ekonomik büyümedeki patlama'nın da önemli etkileri

olduğu söylenmelidir. Buna ilave olarak ABD’nde borç stokunun GSYİH’ya oranı 1995’te % 50 iken 2000’de oran % 36’ya inmiştir.⁶⁸

2- Performans Odaklı Mali Yönetim’e Yönelik Reformlar

a- Ulusal Performansın Değerlendirilmesi ve Devletin Yeniden Yapılandırılması Girişimi

Amerika Birleşik Devletleri’nde federal devletin çok büyüdüğü ve o oranda da hizmet düzeyinin düştüğü, ağır bir bürokrasinin ekonomiyi ezdiği uzun yıllar boyu şikayet konusu olmuştur. 1970’lerin başında yapılan kamuoyu araştırmaları "devletin iyi çalıştığını düşünüyor musunuz?" sorusuna halkın %76 oranında olumlu yanıt verdiğini saptamış ancak 1990’ların başında yapılan benzeri başka bir araştırma ise olumlu yanıtın %21’e düştüğünü göstermiştir. Bu güvensizlik duygusunu yok etmek için 1980’lerde özelleştirme, bazı konuların federal devletten eyaletlere ve belediyelere kaydırılması, bazı mevzuatın kaldırılması ve bazı konuların mevzuatla düzenlenmesinden vazgeçilmesi ve benzeri yöntemler kullanılmıştır. Daha sonra, 1990’ların başında bu önlemlerin yetersiz olduğu düşünölmeye başlanmış ve kamu yönetimi yaklaşımının temelden sorgulanması gerektiği ileri sürölmüştür. İçinde bulunulan kamu yönetimi sorunlarının odağında performans unsurunun bulunduğu saptanmış, bu saptama Amerika’da yeni bir akımı başlatmıştır. Ulusal Performans İncelemesi (NPR) adını taşıyan bu politika yurttaşı ön plana yerleştirmekte, federal hükümet görevlilerine daha iyi sonuçlar elde edebilmeleri için yetkiler vermekte, bürokrasiyi azaltmakta ve gereksiz etkinlikleri ve kuralları ortadan kaldırmaktadır. 1993 yılında hazırlanan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi raporu ile başlatılan ve daha çok Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak anılan bu girişim, kapsam, uygulama ve ulusal ve uluslar arası alanda doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışma olarak kabul edilmektedir. Programın amacı "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır.

Clinton yönetiminin, kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişiminin önemli bir kaynağı David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan Reinventing Government adlı eserde dile getirilen fikirlerdir. Bu kitaba göre girişimci bir kamu sektörünün 10 temel ilkeye sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Kitapta yer alan fikirler programa adını verecek derecede etkili olmuş ve David Osboure bir süre danışmanlık yapmıştır. 15 Nisan 1993’te personelin hizmet içi eğitimiyle başlatılan çalışmalar Haziran 1993’te Philadelphia’da kamu kesimi ve özel kesim üst yönetici ve danışmanlarının katıldığı "Devletin Yeniden Yapılandırılması Zirvesi"nin toplanmasıyla devam etmiş ve bu zirveyle kamuoyu oluşturmaya yönelik bir tartışma ortamı oluşturulmuştur. Aynı dönemde Başkan Clinton kamu kurumlarının kendi içlerinde yeniden yapılandırma takımları (reinvention teams) kurulmasına öncülük etmiş, ulusal Performans Değerlendirme Grubunun bu takımlarla yakın bir ilişki kurmasını sağlamış ve hazırlanan önerilerin geliştirilmesinde bu takımlardan yararlanılmıştır. Bu çalışmalar sonucu Bürokratik İşlemlerden Sonuca: daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması (From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Cost Less) adlı rapor

⁶⁸ IMF, World Economic Outlook, Washington D.C., May 2001, s.95.

7 Eylül 1993 tarihinde yayınlanmış ve ciddi bir tanıtım kampanyasıyla kamuoyuna duyurulmuştur. Rapor 384 öneri içermekte bu önerilerin gerçekleştirilmesi için gerekli 1250 eyleme yer vermekte ve bu eylemler sonucunda 108 milyar dolarlık bir tasarrufa dikkat çekmektedir. Raporun yayını sonrası Ulusal Performans Değerlendirme Grubu elemanlarının büyük kısmı kendi kurumlarına geri dönmüş, geriye kalan 50 kadar eleman federal hükümet çalışanlarının reform konusunda eğitimi, yeniden yapılandırma laboratuvarları kurulması, pilot uygulamalar geliştirilmesi gibi çalışmalarını yürütmüştür. Başkan ve temel kurumların yöneticileri ve Kabine üyeleri arasında “performans anlaşmaları” imzalanmıştır. Mart 1999 itibarıyla 570’in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri tatminine yönelik hizmet standartı geliştirilmiştir. Yeniden yapılandırmayı özendirmek ve başarılı uygulamaları olan kurumları ve çalışanları teşvik etmek amacıyla Çekiç Ödülü (Hammer Award) uygulamasına başlanmış, kamu kurumları bünyesinde oluşturulan 1200 adet yeniden yapılandırma takımı bu ödüle layık görülmüştür. Ayrıca kamu kurumlarında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla affetme Kuponu (Forgiveness Coupon) uygulaması başlatılmıştır.

b-Performans Odaklı Mali Yönetim’e Yönelik Yasal Düzenlemeler

ABD’de uygulanan mali yönetim reformunda özellikle 1990’lar önemli adımların atıldığı yıllar olmuştur. Bu dönemde kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi ve kamu kaynaklarının daha iyi yönetimi için performans temelli yönetim ilkeleri benimsenmiş ve bu yaklaşıma altyapı oluşturacak bir yasal çerçeve grubu yasalaştırılmıştır. Bu temelde;

- 1990’da Üst Düzey Mali Yöneticiler Yasası (The Chief Financial Officers Act)
- 1993 yılında Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (The Government Performance and Results Act)
- 1994’te Kamu Mali Yönetim Reformu Kanunu (The Government Financial Management Reform Act)
- 1995 yılında Kırtasiye Azaltım Yasası (The Paperwork Reduction Act)
- 1996 yılında Clinger - Cohen Yasası (The Clinger- Cohen Act)’nın
- 1996’da Federal Mali Yönetimi İyileştirme Yasası (The Federal Financial Management Improvement Act)

çıkartılması gibi düzenlemeler reform’un altyapısını oluşturmuştur. Bu süreç boyunca bütçeleme, muhasebe ve yönetim uzmanları, daha etkin ve anlaşılabilir mali yönetim raporlaması için bir vizyon geliştirme çabasında olmuşlardır. bu yasal düzenlemelerden özellikle ikisi konumuz açısından ciddi girişimler olarak görülebilir.

ba- Üst Düzey Mali Yöneticiler Yasası

Denetim ve enformasyonun iyileştirilmesi yönündeki, belki de 1950 yılında Muhasebe ve Denetim Yasası (Accounting and Auditing Act)’nın yasalaşmasından sonraki en önemli adım, 1990 yılında “Üst Düzey Mali Yöneticiler Yasası” (The Chief Financial Officers Act)’nın yasalaşması olmuştur. Bu yasa, mali yönetim sorumluluklarını belirlemiş, yeni bir mali enformasyon ve gözetim sistemi oluşturmuş, sıkı raporlama ve muhasebe zorunlulukları getirmiştir. Yönetim ve Bütçe Ofisi, raporlama ve denetim standartları oluşturulmasından sorumlu tutulmuş, tüm üst düzey mali

memurların kendi birimlerinin mali yönetimlerinin islahına yönelik, performans göstergelerini ve maliyet bilgilerini kapsayacak 5 yıllık bir plan tasarımları istenmiştir.

Hükümetin çoktan beri süregelen mali yönetim problemlerinin çözümü için güçlü merkezi bir liderlik anahtar olarak kabul edilmiş, Kongre, yönetim, GAO ve diğer üst yönetim birimleri federal mali yönetim için bu tür bir mali liderliği desteklemiştir. Bunun sonucu olarak çıkarılan yasası bu tür bir liderliği geniş çapta OMB'ye sağlamış ve Ofis, federal mali yönetimin yürütülmesi, kamu mali yönetim sistemlerinin modernize edilmesi ve mali raporlamanın desteklenmesi gibi alanlarda birincil sorumluluklara sahip otorite konumuna getirilmiştir. Yasa aynı zamanda OMB içinde hükümetin mali yönetiminden sorumlu üst memur olarak Yönetim Müdür Yardımcısı (Deputy Director for Management) pozisyonunu oluşturmuştur.⁶⁹

Yasa önemle mali yönetimin iyileştirilmesi üzerinde duruyorken, aynı zamanda OMB'nin Yönetim Müdür Yardımcısına da federal hükümet genel yönetim fonksiyonları ile ilgili enformasyon politikasından tedarik politikasına, mülkiyet yönetiminden produktivitenin artırılmasına kadar birçok alanda gözetim ve idare sorumlulukları getirmektedir. Bu yeni pozisyona ilave olarak CFO yasası bu mali yönetim sorumluluklarını başarmak için OMB içinde yeni bir birim olarak "Federal Mali Yönetim Ofisi" (The Office of Federal Financial Management)'nin oluşturulmasına karar vermiş ve bu ofisin başı olarak Kontrolör (Controller) pozisyonunu- ki bu kişi muhasebe, mali yönetim ve mali sistemler alanında deneyim ve yetenek sahibi olduğu ispatlanmış bir kişidir- belirtmiştir.

Yıllar boyunca yaşanan ciddi mali yönetim problemleri acentaların kendileri veya denetçiler tarafından -Federal Yöneticiler Mali Dürüstlük Yasası (The Federal Managers Financial Integrity Act) doğrultusunda- raporlanmıştır. Bu raporlar günün mali enformasyon ihtiyaçlarını tatmin edemeyen, modası geçmiş bir mali sistemin çıplak bir resmini ortaya koymuştur.⁷⁰ Bu durumu düzeltmek üzere CFO Yasası acenta CFO'larının acenta mali yönetim sistemlerini; "uygulanabilir muhasebe ilkeleri, standartları, gerekleri, içsel denetim standartları doğrultusunda ve OMB, Hazine Departmanı ve diğerlerinin gereksinmelerine uygun bir şekilde" geliştirmeleri ve sürdürmelerini emretmiştir. Acenta mali yönetim sistemleri zamanında ve tam bir enformasyon sağlamalı, tutarlı ve güvenilir olmalıdır. Mali veriler uniform bir temel üzerinde hazırlanmalı ve mali enformasyon ihtiyaçları ile uyumlu olmalıdır.

Yararlı bir mali enformasyon'un mevcut olmaması, etkin bir finansal yönetim yapısının inşaa edilebilmesini engelleyebilmektedir. Performans göstergeleri raporları gibi iyi bir yönetim enformasyonu ciddi problemlere zamanında müdahale edebilmek açısından bir erken uyarı imkanı sağlayabilmektedir. Aynı zamanda alternatif uygulamaların değerlendirilmesi ve hükümet işlemlerinin ekonomiklik ve etkinliğini geliştirmek için karar vericiler uygun mali enformasyona ihtiyaç duymaktadır.

CFO Yasasının muhtelif maddeleri acenta yöneticileri, Kongre ve diğerleri için mali enformasyonun iyileştirilmesini hedeflemiştir. Bu maddelerden biri acenta CFO'larının maliyet enformasyonunu raporlayabilecek mali yönetim ve muhasebe sistemleri geliştirmelerini ve bu sistemleri muhafaza etmelerini gerektirmektedir. Bir diğer madde muhasebe ve bütçeleme

⁶⁹ GAO, "The Chief Financial Officers Act - Mandate for Federal Financial Management Reform", U.S. General Accounting Office-Accounting and Financial Management Division, GAO/AFMD-12.19.4, September 1991, s.6.

⁷⁰ GAO, "The Chief Financial Officers Act - Mandate for Federal Financial Management Reform" , s.11.

enformasyonlarının entegrasyonunu gerekli görmektedir. Böylece program maliyetlerinin muhasebesinde kullanılan prensipler, geliştirilen program bütçelerdekilerle tutarlı olacaktır. Bütçeleme ve muhasebe enformasyonu arasındaki bu açık bağ, yönetim kontrolü ve planlamasının her ikisi için fayda sağlayacaktır. Yasa aynı zamanda birimlerin finansal yönetim sistemlerinin “performansın sistematik ölçümü”nü sağlaması gerektiğini belirtmiştir. Bundan dolayı yasa ile birim CFO’larına, finansal yönetim sistemlerinin maliyet eğilimlerinin ve diğer performans göstergelerinin raporlanmasında önemli sorumluluklar verilmiştir. Çok önemli bir şekilde, yasa mali tabloların hazırlanmasını ve denetlenmesini de gerektirmektedir. Bu özellikleriyle CFO yasasının acenta mali enformasyonunun kullanılabilirliğini ve güvenilirliğini arttıracığı umulmuştur. Mali tablo uygulaması 1990’da 5, 1991’de 7, ve 1992 yılında 10 adet kamu kurumunda pilot proje bazında uygulanmaya başlamıştır.

Mali Hesap verme Sorumluluğunun (Accountability) artırılması ve programların mali sonuçlarının açıkça görülebilmesini sağlamak için, acenta CFO’ları yıllık raporların hazırlanması ve acenta üst yöneticilerine ve OMB’ye gönderilmesinden sorumlu tutulmuştur. Bu raporlar aşağıdaki alanlarda enformasyon içermesi gerekmektedir;

- ✓ Acenta’nın mali yönetim durumunun tanımlanması ve analizi,
- ✓ CFO Yasası altında hazırlanmış olan yıllık finansal tablolar ve denetim raporları,
- ✓ Federal Yöneticiler Mali Dürüstlük Yasası (The Federal Managers Financial Integrity Act) emriyle hazırlanarak Kongre ve Başkan’a sunulmuş idari kontrol sistemleri ve içsel muhasebe konusundaki raporların bir özeti,
- ✓ AcentaBaş Sorumlusunun (Müdür, başkan, vb.) acentanın mali yönetimi ile ilgili uygun kabul ettiği diğer enformasyon.

Bu acenta raporlarına ilaveten, CFO Yasası OMB’nin tüm devlet birimlerini kapsayacak bir Mali Yönetim Durum Raporunu Başkanın bütçe sunuşu sırasından Kongre’ye sunmasını gerekli görmektedir. Bunlara ilaveten CFO yasasının getirdiği bir diğer yenilik, tüm hükümet birimleri çapında muhasebe ve mali yönetim politikası konusunda bir tavsiye organı olarak “CFO Konseyinin” (Chief Financial Officers Council) oluşturulmasıdır. OMB’nin Yönetim Müdür Yardımcısı (Deputy Director for Management) tarafından yönetilmesine karar verilen bu Konsey’in diğer üyeleri OMB Kontrolör’ü (Controller), Hazine Mali Yardım Sekreteri (Fiscal Assistant Secretary) ve acentaların kanununun saptadığı CFO’ları olarak belirlenmiştir. Bu Konsey’in fonksiyonları aşağıdaki alanlarda acentalara tavsiyede bulunmak, mali yönetim konularında faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamaktır;

- ✓ mali sistemlerin modernize edilmesi ve konsolide edilmesi,
- ✓ mali veri ve enformasyon standartlarının kalitesinin artırılması,
- ✓ içsel kontrollerin sıkılaştırılmasını sağlamak,
- ✓ mali operasyon ve organizasyonları olumlu yönde etkileyecek yasalar geliştirmek

Uygun muhasebe ve denetim standartları CFO Yasasının belirttiği mali tablo ve raporlar ile denetim teşebbüsleri açısından kritik bir konudur. Yasa acenta mali sistemlerinin uygun muhasebe prensipleri, standartları ve gerekliliklerine uygun olmasını gerektirir. Ayrıca mali tabloların denetiminin de genel kabul görmüş denetim standartlarına uygun yapılması yasada belirtilmiştir.

1950 Bütçe ve Muhasebe Prosedürleri Yasası (The Budget and Accounting Procedures Act), Genel Denetçi'nin (Comptroller General), OMB ve Hazine ile konsültasyon içinde muhasebe prensip, standart ve ilgili gereklilikleri konusunda nizam koyacağını belirtmektedir. CFO Yasası ise bunu OMB'nin Yönetim Müdür Yardımcısı (Deputy Director for Management)'nın tüm hükümet düzeyinde yürütme birimleri için mali yönetim politika ve gerekliliklerini oluşturacağını ve bu sorumluluğa sahip olduğunu belirtir.

Federal Muhasebe standartlarının uyumunu sağlamak için Genel Denetçi (Comptroller General), OMB Direktörü ve Hazine Sekreteri, standart koyma sürecinde ortak bir yaklaşım benimsenebilmesi için Federal Muhasebe Standartları Kurulu (Federal Accounting Standards Advisory Board - FASAB)'nın oluşturulması üzerinde anlaşmıştır. Ekim 1990 tarihinde federal hükümet için muhasebe ilke ve standartları tavsiye etmek amacıyla oluşturulan FASAB'ın kurulmasında genel federal mali yönetimden sorumlu üç ana birimin- OMB, Hazine ve GAO- yıllar süren koordineli çalışmaları çok etkili olmuştur.

bb- Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası

"Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası" (Government Performance and Results Act), ABD kamu mali yönetim sistemi açısından önemli bir köşe taşıdır. ABD'de çıktı ve sonuçlarla girdiler arasında bağ kurmaya yönelik bir çok girişim yapılmıştır: amaçlar vasıtasıyla yönetim (management by objectives), performans bütçelemesi (performance budgeting) ve sıfır tabanlı bütçeleme (zero-base budgeting) gibi uygulama örneklerinin tümü yıllar boyunca verimlilik kaybına uğramıştır. Kongre'nin büyük bir kısmı reform sürecine dahil olmamış, oluşturulmakta olan enformasyonun kullanımı ile kimse ilgilenmemiştir. Bu yeni kanunun Kongre desteği almasından sonra, bunlardan daha iyi bir değişim başarılı bir şekilde uygulanmıştır.⁷¹

1993 yılında Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası'nın kanunlaşması, hükümet programlarının yönetimi ve bütçelenmesinde büyük bir dönüşümü ortaya çıkarmıştır. Yasa ile daha detaylı bir program ve sonuçlar yaklaşımı takip edilerek program bütçe uygulaması yeniden inşa edilmeye çabalanmış, tüm birimlerin bütçelerinin performans göstergelerini içermesi ve birimlerin bu göstergelerin geliştirilmesi için bir plan oluşturmaları zorunlu kılınmıştır. Bu yeni yaklaşım girdilere odaklanmak yerine 'hükümet ne üretti?' sorusu üzerine odaklanmakta, hesapların yargılanma usulünü değiştirmekte, sonuçlara ve performansa önem vermekte ve ödüllendirici bir yönetim anlayışı benimsemektedir. Bu yaklaşım program yöneticilerinin önceden tanımlanmış ve ölçülebilir amaçlara yönelmesini sağlamak ve onlara kendi kaynaklarının kullanımında daha fazla özgürlük sağlamaktadır. GPRA, devlet performansının artırılması ve mali hesap verebilirliğin desteklenmesi için önemli bir yasal çerçeve sunmuş, harcamacı birimlerin misyonlar, hedefler ve performans ölçütleri geliştirmelerini ve kullanmalarını öngörmüş, dolayısıyla tüm hükümet birimleri düzeyinde kültürel bir değişimi hedeflemiştir.

Programların tüm maliyetleri konusunda, zamanında, doğru ve tam bir enformasyonun olmaması mali hesap verebilirliği, maliyetlerin kontrol ve ölçümünü, performans odaklı bir yönetim anlayışını ve sınırlı kaynakların etkin kullanımını olumsuz etkilemektedir. Bu doğrultuda özellikle GPRA, CFO Yasası ve Clinger-Cohen Yasasında şart koşulan, hükümet performansının artırılması,

⁷¹ Petrei, a.g.e., s.38.

mali yönetimin etkinleştirilmesi ve mali hesap verebilirliğin kuvvetlendirilmesine yönelik raporlama gereklilikleri bütçe reformunun ciddi adımlarından olmuştur. Sözgelimi, Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası,⁷²

- Harcamacı birimlerin hükümet programları için Stratejik Planlar hazırlamalarını gerekli bulmaktadır. Bu planlar 3 yılda bir güncellenmek üzere 5 yıllık bir süreci kapsayacaktır. Stratejik planlar bir misyon beyanını, çıktısı amaç ve hedeflerini ve birimin bunları nasıl başaracağını değerlendirilmesini içermektedir. Birimler bu stratejik planlarını Kongre'ye ve federal bütçenini yönetim ve hazırlanmasında Başkana yardımcı olmaktan sorumlu olan Yönetim ve Bütçe Ofisine (OMB) sunmaktadırlar.

- Stratejik planlara ilave olarak, birimlerin Kongre ve OMB için Yıllık Performans Planları hazırlamalarını istemektedir. Yıllık Performans Planları çıktı-odaklı, objektif, niceliksel ve ölçülebilir hedefler oluşturacaktır. Plan aynı zamanda performans göstergeleri oluşturmalı ve program sonuçlarının plan hedefleriyle karşılaştırılmasını sağlayabilecek bir temel sağlayacaktır.

- Bunlara ilave olarak birimlerin Performans Raporları sunmalarını gerekli bulmaktadır. Bu raporlar birimlerin, performans planlarında oluşturmuş oldukları performans hedeflerine ulaşılmasındaki başarı düzeyini değerlendirmelidir. Eğer bu hedeflere ulaşamamışsa, birimler nedenleri de raporlamak durumundadırlar.

OMB'ye göre 1997'de yaklaşık 100 birim stratejik planların ilk grubunu ve 1999, 2000 ve 2001 yılları için performans planlarını yayınlamışlardır. OMB'nin kendisi 1999, 2000, 2001 yıllarını kapsayan tüm hükümet çapında performans planlarını hazırlamıştır. Mart 2000' tarihinde ilk performans raporlarının yayınlanması ise GPRA'nın uygulanmasında yeni ve çok önemli bir aşamayı temsil etmektedir. Performans raporları öncelikle birimlerin sistematik bir şekilde aktüel performanslarını değerlendirebilmeleri ve performans artırıcı ve maliyet azaltıcı adımları atabilmeleri için fırsat sağlamaktadır. Ayrıca program performansları konusundaki bu yıllık raporlar Kongre komitelerinin daha detaylı bir inceleme ile programları izleme ve seçebilmelerine imkan tanımaktadır. 1994 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetim Reformu Yasası gereği ilk mali tablolar federal hükümet ölçeğinde 1998 Mart ayında yayınlanmıştır.

Aşağıdaki şekil gerek Kamu Performans ve Sonuçlar Yasası (GPRA) gerekse Üst Düzey Mali Yöneticiler Yasası (CFO) ve Clinger-Cohen Yasalarının öngördüğü raporlama gereklerinin ayrıntılı bir zaman tablosunu vermektedir;

⁷² Dan Blair, "Working for Results: The American Experience In Enhancing Government Performance", Governing for Performance in the Public Sector- OECD- Germany High Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002, s.5.

Şekil-1 : ABD 'de Önemli Raporların Zaman Çizelgesi

► Ocak	► Şubat	► Mart	► Nisan	► Eylül
► Tüm Hükümet Çapında 5-Yıllık Mali Yönetim Planı (CFO Yasası)a	► Tüm Hükümet Çapında Performans Planı (GPRA) ► Birimlerin Yıllık Performans Planları (GPRA) ► Enformasyon Teknolojisi Yönetim Raporu (Clinger-Cohen Yasası)	► Denetlenmiş Konsolide Mali Tablolar (CFO Yasası) ► Birimlerin Yıllık Performans Raporları (GPRA) ► OMB için Birimlerin Denetlenmiş Mali Tabloları (CFO Yasası)	► CFO'ların, OMB ve Birim Baş Sorumluları için Raporları (CFO Yasası)	► Birimlerin Stratejik Planları (GPRA)

Kaynak : GAO, "Managing in the New Millennium - Shaping a More Efficient and Effective Government for the 21st Century", Statement of David M. Walker Comptroller General of the US, GAO/T-OCG-00-9, March 29, 2000, s.17.
(a : 31 Ocak'ta sunulması gerekmesine rağmen genellikle Haziran veya Temmuz'da sunulmaktadır.)

Bu yasal düzenlemelere ilave olarak kanunlaşan Clinger-Cohen Yasası ve Kırtasiye Azaltım Yasası harcamacı birimlerin enformasyon teknolojisi ihtiyaçları için planlanmış bir yaklaşım benimsemelerini gerektirmiştir. 1996 yılında yasalanan Federal Mali Yönetimi İyileştirme Yasası ise, federal muhasebe standartları konusunda uyumun altyapısını oluşturmuştur.

c- Performans Denetimine Yönelik Adımlar

ca- İçsel Denetim

ABD'nde içsel ve dışsal bütçe denetimi arasında açık bir ayrım mevcuttur. Her federal birim kendi içsel denetimine tabidir. Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) tüm federal birimlerin hesaplarını denetler. İlaveten 1978'den beri "Genel Müfettişler" olarak adlandırılan bir denetçiler grubunun harcamacı birimlerin iç denetimini yapması yasal bir zorunluluktur. 1970'ler boyunca bir çok yönetim problemi şiddetini giderek arttırmış, denetimlerin yeterince sıkı olmadığı ve savurganlık ile yolsuzlukların arttığı yönünde yargılar oluşmaya başlamıştır. 1978 yılında bu gelişmeler sonucu denetim ve soruşturmaları yürütmek, kamu yönetimindeki yolsuzlukları ve kötüye kullanımları ortaya çıkarmak için "Genel Müfettiş Ofisi" (Office of Inspector General) oluşturulmuştur. Bu ofis tüm temel federal birimler içine temsilci gönderme yoluyla fonksiyonunu koordineli bir şekilde yerine getirmeye

çalışmıştır. Genel Müfettiş, Başkan tarafından Senato'nun onayı ile atanmakta seçilmesi profesyonellik ve personel kalitesi temelinde yapılmaktadır. Denetlediği birimin tüm dökümanlarına girebilir ve acenta yöneticileri sorduğu tüm sorulara cevap vermek zorundadır. Genel Müfettiş, ilki denetlediği acentanın yöneticisi diğeri Kongre için olmak üzere iki tür rapor hazırlar.

ABD'nin yaklaşımı "denetim yönetimin temel bir parçasıdır" genel prensibini takip etmektedir. Bir diğeri deyişle, kontroller acentaların amaçlarına ulaşmalarına yardımcı olacak yararlı araçlar olarak görülmektedir. Her bir acentanın kontrol sisteminin minimum kalitesini belirten ve bu sistemlerin değerlendirilmesi için kullanılacak kriterleri tanımlayan içsel denetim kuralları en yüksek düzeyde organlar tarafından yayınlanmaktadır.

1992 yılında OMB, Genel Denetçi (Inspector General)'nin doğrudan program değerlendirme yönünde çaba göstermesinin ve program sonuçlarının izlenmesinde daha açık ve doğrudan bir şekilde işbirliği yapılmasını önermiş bununla birlikte bu öneri kendinden beklenen değişimleri getirmemiş ve yasallık ve düzen denetimine devam edilmiştir. 1994'ün başında Genel Denetçi'nin hazırladığı bir rapor, "yönetim programlarının iyileştirilmesi, denetim ve incelemelerin modernize edilmesi, kötüye kullanma, suistimal ve savurganlıklardan korunmak için incelemelerin genişletilmesi, yenilikçi olmak, varolan prosedürlerin sorgulanması ve her bir programın üst düzey memurları arasında daha verimli bir ilişki yaratmak" için her bir acenta ve Kongre ile birlikte çalışacağı kararını açıklamıştır. Böylece değişim kararı Genel Denetçi'in bizzat kendisinden geldiği için ve doğrudan etkinlik ve kurumsal gelişme yönündeki çabaları desteklediği için daha büyük bir anlam kazanmıştır.

cb- Dışsal Denetim

Genel Muhasebe Ofisi denetim ve program değerlendirmelerinde önemli rol alan bir birimdir. Bütçenin dışsal denetim organı olarak düzenlenen Genel Muhasebe Ofisi'nin zaman zaman gücünün azaltılması veya yürütmeye transfer edilmesi yönünde teşebbüsler ortaya çıkmış, ancak Kongre bu kurumu yasama organının bağımsız bir kolu olarak tutmayı sürdürmüştür. GAO başlangıçta geleneksel olarak sadece yasallık denetimine yani hukuki denetime yönelmişken daha sonraları denetim sistemleri üzerinde bir düzenleyici fonksiyonu yüklenmiş, ardından sonuçların denetlenmesi ve son bir kaç yıl içinde de program değerlendirme (*program evaluation*) ilgi ve görevleri arasına girmiştir. 1970'ler boyunca, GAO'nun denetimine tabi olan acenta ve program sayısı önemli oranda büyümüş ve bu durum sistematik ve standart prosedürleri zorunlu kılmıştır. Farklı grup ve acentalara yardımcı olmak üzere bir komisyon atanmış ve 1972 yılında Sarı Kitap (Yellow Book - Standarts for Audit of Government Organisations, Programs, Activities and Functions) olarak bilinen el kitabını yayınlamış ve bunun kamu yönetimi için aşırı yararlı olduğu görülmüştür. Bu denetim standartların hükümetin bir çok farklı düzeyinde benimsenmiş, kamu yönetimi içinde pek geleneksel olmayan, kaynakların kullanımında *etkinlik*, *ekonomi* (tutumluluk) ve *program amaçlarının değerlendirilmesi* gibi konseptleri kapsamıştır. Zaman içerisinde bu standartlar önemli oranda değişime uğradı. 1988 yılında denetimlerin denetlenmesi için bir program uygulanmaya başlandı, bu program her 3 yılda bir, hükümet acentalarının denetim uygulamalarının incelenmesini gerektirmekteydi. Bu standartlar bir denetim standartları temeli oluşturacak şekilde farklı dillere çevrilerek INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) tarafından yayınlanmıştır.

ABD’nde, resmi bir değerlendirme mekanizması- acenta düzeyinde- olmamasına rağmen, kontrol yöntemleri, yüksek düzeyde politik rekabet, hükümet performansının izlenmesi ve onay öncesinde her bütçesel kararın bir çok filtre ve testten geçirilme zorunluluğu, kaynakların kötü kullanımını olasılığını önemli oranda azaltabilmektedir. Sonuç olarak, ABD Dünyanın en iyi bütçe ve kontrol sistemine sahip olan ülkelerinden biridir. Bütçe hazırlanması en üst düzeyde yürütme organında merkezileşmiş, detaylı bir süreçtir. Yasama organı bu süreçte aktiftir, konu hakkında iyi bilgilenmiştir ve kaynakların ne kadar etkin bir şekilde kullanıldığını ölçebilecek araçlar kullanmaya başlamıştır.

d- Başkanın Ulusal Gündemi ve Bütçe İle Performansın Entegrasyonu

Son dönemde ABD Başkanı George W. Bush’un vatandaş-merkezli, sonuç-odaklı ve piyasa-temelli bir anlayışı benimseyerek, hükümetin performansına çok yüksek bir öncelik verdiği bilinmektedir. Bu doğrultuda 2003 yılı bütçe önerisinde Başkan’ın Kongre’ye “Sadece federal hükümet ne harcayacak? sorusunu tartışmayalım, fakat bununla birlikte federal hükümet neyi başaracak? Sorusunu da tartışalım”⁷³ yönündeki ifadesi ABD’de yıllardır benimsenmiş olan reform politikalarının ve kültürel değişim hareketinin içinde bulunduğumuz dönemde de ısrarla devam ettiğini göstermektedir. Kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve hizmet sunum sonuçlarının iyileştirilmesi amacıyla oluşturduğu Ulusal Gündem içerisinde Bush yönetimi, devletin yapılanmasının devam edeceğini açıklamakta ve buna yönelik olarak strateji ve hedeflerini; insan sermayesinin stratejik kullanımını, e-devlet uygulamalarının genişletilmesi, piyasa merkezilik, mali performansın artırılması ve bütçe ile performansın entegrasyonu (performans temelli bütçe) olarak sıralamaktadır.

B- Kanada

1- Bütçe Reformunun Tarihiçesi

Tarihsel açıdan bakıldığında Kanada, sürekli bir şekilde harcama yetkilerini dizginlemeye, bütçe açığını azaltmaya ve kaynak tahsisini etkinleştirmeye çabalamış devletlerin iyi bir örneğidir. Yeni yaklaşımlara yönelik sürekli çalışmaları ile birlikte, diğer endüstrileşmiş ülkelerin bu alanda yaptıklarını da yakından izlemiş, ABD, Fransa, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelere test edilerek başarısı kanıtlanmış modelleri gerektiğinde başarılı bir şekilde ülkesine adapte edebilmiştir. Bununla birlikte bir takım reformlarda da Kanada’nın diğer ülkelere yol gösterici olduğu bilinmektedir. Kanada’da gerçekleşen 1961 sonrası reform çabalarını üç dönemde incelemek uygundur. İlk dönem 1970’lerin ortalarından sonuna kadar olan ve program bütçenin hakim olduğu dönemdir. İkincisi daha çok karar-alma mekanizmalarına odaklanılan, politika kararları ve harcama yönetimini bütünlemeye teşebbüs edilen 1979- 1988 arası dönemdir. Üçüncü dönem ise 1989’dan günümüze kadar olan dönemdir ki bu dönemde harcama kontrolünün Kabine’de merkezileştiği ve Başbakan için daha geniş

⁷³ Blair, a.g.m., s.4.

bir rolün söz konusu olduğu gözlenmektedir. Aynı dönemde hükümet programlarını yürütmekle görevli üst memurların sorumluluklarının artırıldığı, fonksiyonların desatralize hale getirildiği, raporlamanın ve enformasyon mekanizmalarının mükemmelleştirildiği, verimlilik ve etkinliğe yönelik girişimlerin mevcut olduğu ve izleme (monitoring) mekanizmalarının oluşturulduğu bilinmektedir.

Konumuz açısından bakıldığında bu reform süreçlerinden özellikle 1984 ve sonrasında yaşananların daha büyük öneme sahip olduğunu söylememiz gerekir. Kanada'da reform arayışlarının ve zamanlamasının nedenleri diğer ülkelerden çok farklı değildir. Burada da 1984 yılında başlayan mali kriz itici güç olmuştur. Mali krize bağlı olarak kamu yönetimine duyulan güveninin azalması ve kamusal hizmetlerden yakınmaların artması da önemli bir rol oynamıştır. 1990'larda ekonominin daha dışa açık bir ekonomiye ve daha rekabetçi bir piyasaya sahip olması ile birlikte daha verimli bir ekonomik yapı oluşturulması ihtiyacı doğmuştur.⁷⁴

2- Program Bütçeye Geçiş Çabaları

1962'de Glassco Komisyonu, geleneksel bütçeleme yöntemi yerine program temelli bir bütçeleme yaklaşımının kullanılması gerektiği yönünde tavsiyelerde bulunmuş, bu yöntemin ABD'de başarılı olduğunun gözlenmesi ve bu yönde uygun bir politik iklimin ışığında 1966 yılında program bütçelemeye geçilmiştir. Başlangıçta sistem uzman düzeyinde ve birkaç birimde uygulanmış fakat 1969'da yaklaşım tüm kamu yönetimine yayılmıştır. Sistem, personelin yeterli kalitede olmaması ve uygulayıcı birimlerin bu yeni sistemin Hazine'nin gücünü diğer bakanlıklar aleyhine arttıracaklarını düşünerek pasif direniş göstermeleri sonucu beklentileri ortaya çıkaramamış ve yoğun bir hayal kırıklığı yaratmıştır. Bu yaklaşımın kullanıldığı süre boyunca program sayısının azaltılması ya da harcama modellerinde önemli değişiklikler yapılmasına yardımcı olamamış, kontrolsüz harcamalar yaygınlaşarak harcamalarda ciddi artışlara neden olmuştur⁷⁵.

3- Torba Bütçe Deneyimi ve Yeni Sektörel Komiteler Sistemi

Harcamalardaki ciddi artışlar endişelere yol açmış ve bütçe sisteminin yeniden gözden geçirilmesi ve karar alma prosedürlerinin kontrolü için bir komisyon oluşturulmuş, bu komisyonun tavsiyelerinden de etkilenen yeni bir yönetim 1979 yılında kamu harcamalarının planlanması için Politika ve Harcama Yönetim Sistemi (Policy and Expenditure Management System -PEMS) adında yeni bir sistemi uygulamaya koymuştur. Hükümetin toplam harcamayı ve öncelikleri kontrol etmek üzere benimsenen ve "torba bütçe" olarak da bilinen bu sistem sayesinde programlar, savunma, sosyal kalkınma ve ekonomik gelişme gibi sektörlerle veya torbalara ayrılmıştır. Hükümet bu torbalara fon tahsisi ve değiştirilmesi konusunda bürokratlara yetki vermiştir. Böylece yöneticilerin verimsiz faaliyetlere son vererek yeni girişimlere fon ayırma imkanına sahip olmaları sağlanmıştır. Bu yeni yaklaşım bir çok yönden program bütçe uygulamasından farklı olmuştur. Operasyonel planlar ile hükümet stratejileri arasında bağ kurmaya çalışmakta, planlı bir kamu tercihi mekanizması ileri

⁷⁴ O. Yılmaz, a.g.e., s.65-66.

⁷⁵ Petrei, a.g.e., s.57.

sürmekte ve sonuçların gözlenmesine çok daha fazla önem vermektedir. Bu sistem bütçe karar-verme sorumluluklarının Kabine içinde yeniden dağıtılması, bir mali planın oluşturulması, ana harcama kategorileri için bir harcama sınırları sistemi ve bir yıllık ve çok yıllı bir operasyonel plan gibi bir çok elementi içermekteydi ve bazı konularda Fransız sisteminden yararlanılmıştı. Bütçe amaçlarına yönelik olarak Kabine’de 5 komite oluşturulmuş; Öncelikler ve Planlama Komitesi (Priority and Planning Committee), Ekonomik ve Bölgesel Komite (Economic and Regional Committee), Sosyal Kalkınma Komitesi (The Social Development Committee), Savunma ve Dış İlişkiler Komitesi (The Defence and Foreign Committee) ile Faaliyetler Komitesi (Government Operations Committee) nin koordineli bir şekilde çalışmasına karar verilmiştir. Her bir komite kendi alanında politikalar geliştirilmesinden ve kendi sektörü için gerek duyulan kararların alınmasından sorumlu tutulmuştur.

1984’te başlanan değişiklikler sonrasında bile bu yeni sistem beklentileri yeterince karşılayamamış ve 1988’de işbaşı yapan Brian Mulroney yönetimi, bu alanda yeni bir sistemin oluşturulmasına yönelmiştir. Torba bütçe sisteminin başarısızlığında, yetki devri ve sonuçlardan sorumluluktan çok hükümet tarafından sektörlere yapılan tahsisin önemini korumaya devam etmesi etkili olmuştur. Benimsenen yeni sistemle Kanada, İngiltere ve Avustralya’da izlenen yolu takip etmektedir. Kabine’deki komiteler sistemi yeniden düzenlenmiş, bütçe harcamaları konusundaki karar verme gücü beş sektörel komiteden, yeni oluşturulan Harcama İnceleme Komitesi (Expenditure Review Committee), ile Faaliyetler Komitesi (Operations Committee) ve Öncelikler ve Planlama Komitesi (The Priorities and Planning Committee)ne aktarılmıştır. Son kararlar hala Öncelikler ve Planlama Komitesi (Priorities and Planning Committee) tarafından alınmaktadır fakat tüm harcamaların önce diğer iki komite tarafından incelenmesi gerekliliği mevcuttur. Başbakan, ihtiyaç duyulan bütçe kesintilerini düzenleme ve bu konuda çalışmak için Harcama İnceleme Komitesi (Expenditure Review Committee)’ne yetki vermiştir. Ayrıca bu yeni sistemin performans sorumluluğunu da getirmiş olması konumuz açısından önemlidir.

Bu yeniliklerin arkasından, üst-düzyer program yöneticilerinin motivasyonlarını arttırmaya yönelik çalışmalar yapılmış, kaynak kullanım etkinliğinin artırılması yönünde bir raporlama sistemi geliştirilmiş, bakanlık düzeyinde yoğunlaşmış birçok fonksiyon üst-düzyer program yöneticilerine aktarılmış, bu yöneticilere mali yıl içinde kendilerine verilmiş kaynakların bir bölümünü gelecek mali yıla aktarabilme yetkisi tanınmıştır. Tanınan bu özgürlük alanı üst-yöneticiler ile Hazine arasında bir uzlaşma ve anlayış ortamı doğurmuştur. Her birim resmi bir dökümanla gelecek üç yılda ulaşmayı arzuladığı hedefleri ve bunları başarmak için uymak durumunda oldukları kriterleri tanımlamaktadırlar. Birimler yaptıkları faaliyetlerle ilgili göstergeler geliştirme ve bunları kullanmaktan sorumludurlar. Nitel göstergelerin geliştirilememesi durumunda, birimler Hazine Kurulu ile hangi nitel göstergeleri kullanacakları konusunda anlaşmaktadırlar. Kanada gerçekten de, bu alanda ilk teşebbüste bulunduğu 1976’dan bu yana çok ciddi tecrübelerle sahip olmuştur. Kanada bütçe kurumlarının, açık bir şekilde belirlenmiş fonksiyonlara, çağdaş prosedür, planlama yönergeleri ve enformasyon gereklerine sahip olması, ülkeyi bu alanda lider ülkelerden biri konumuna getirmiştir.

4- Bütçe Formülasyon Sürecine Yönelik Reformlar

Oldukça büyük bir kamu sektörü açığı ve ağır borç yükü, Kanada’yı 1990’ların ortasında, harcama azaltım politikaları uygulamaya mecbur etmiş, bu yöndeki politikalar harcamaların

planlaması, değerlendirilmesi ve kontrolünde değişimleri beraberinde getirmiştir. 1994 yılında başlayan değişimler bir kaç yıl daha devam etmiştir.

Kanada'da 1994 ve 1995 yıllara bütçe formülasyon sürecine yönelik önemli reformların uygulandığı ve bu yönde yeni bir Harcama Yönetim Sisteminin başlatıldığı yıllar olmuştur. Bu reformlar temelde iki kategoriye ayrılabilir:⁷⁶

- Sert bir bütçe kısıtı oluşturulmasına yönelik reformlar
- Bu yeni bütçe kısıtına ulaşmak için yapılan reformlar

a - Sert Bir Bütçe Sınırlaması Oluşturulmasına Yönelik Reformlar

Kanada'da sıkı bir bütçe sınırlamasının oluşturulması ve sürdürülmesi anahtar bir reform alanı olmuştur. Bu doğrultuda 1993 yılında seçilen yeni hükümet 1996-1997 mali yılına kadar bütçe açığının GSMH'nın % 3'üne çekilmesine karar vermiştir. Bir süre sonra Meksika krizinin de etkisiyle daha kötü bir duruma sürüklenen Kanada ekonomisi için bu hedefe ulaşılması daha önemli ve daha zor bir hale gelmiştir. Hükümet bu konuda tüm kamu birimleri ve halkın desteğini sağlayabilmek için bir takım uygulamalara başlamıştır.

1994'ten sonra benimsenen yeni kurallar, yasamaya, bütçe hazırlanmasında daha büyük bir katılım imkanı tanımıştır. Bütçe sürecinde parlamento aktif hale getirilmiş ve bu sürecin çeşitli aşamalarında yürütme ve yasama arasında konsültasyonlara başvurulması yönünde adımlar atılmıştır. Sözgelimi Parlamento'nun bütçe sınırlaması konusundaki desteğini sağlamak için resmi bir "bütçe-öncesi konsültasyon süreci" başlatılması bu adımların önemlilerindedir.

aa- Programlama Ufku

Kanada'da geçmişte projeksiyonlar 5 yıla bağlanmakta iken şimdi önde gelen kategoriler için projeksiyonlar genelde iki yıla(bütçe yılı- gelecek 1 yıl) bağlanmaya başlamıştır. hükümet birbirini izleyen 2 yıl için mali amaçlarını ortaya koymaya başlamıştır. Harcamalar ve programlar 3 yıl için hazırlanmaktadır. Bu değişimi ortaya çıkaran çeşitli faktörlerden söz edilebilir. Programlar için temelsiz beklentilerin artması genellikle makul kabul edilmez çünkü faiz oranlarını ve gelirleri tahmin etmek özellikle güçtür ve sonradan niçin bu beklentilerin gerçekleşmediğini açıklamak, bir "politik karabasan"ı beraberinde getirebilir. Amacı belirsizliği azaltmak olsa bile projeksiyonların bazı zamanlarda amaca zararı dokunan bir hale dönüşebileceği düşüncesi Kanada'da bu değişimin ilham kaynağı olmuştur⁷⁷. Ekonomik açıdan hükümetin verdiği sözleri tutarak finansal piyasalarda düşük olan kredibilitesinin artırılması gerekliliği Kanada'yı bu uygulamaya iten nedenlerdendir. Uygulama hükümeti vaatlerinden dolayı hesap vermeye zorlayıcı özellikler taşımakta, politik açıdan bakıldığında eğer başarılı olunmadıysa hükümet üzerine ağır bir potansiyel maliyet yüklenmesine neden olmaktadır.

ab- Daha Tutarlı ve Sağgörülü Tahminler

Bu uygulamalara ilaveten bütçe formülasyon sürecinin etkinliğini arttırmak için yapılan bir diğer uygulama, beklenmedik olayların etkilerinin de göz önünde bulundurulduğu nisbeten çok daha

⁷⁶ OECD, "Budgeting in Canada", Public Management Service- Public Management Committee, PUMA/SBO (99)5/ FINAL, 1999, s.8.

⁷⁷ Petrei, a.g.e., s.64.

sağgörülü ve tutarlı ekonomik tahminlerin geliştirilmesi ve kullanılmaya başlanması olmuştur. Nisbeten “iyimser” ekonomik tahminlerin bütçe sürecinde kullanılmasının, hükümetin geliştirdiği ekonomik tahmin ve politikaların inanılabilirliğini önemli ölçüde azalttığına anlaşılması bu uygulamayı getiren temel sebep olarak kabul edilebilir. Hazine kendi projeksiyon ve ekonomik simülasyon modellerine sahip olmasına rağmen, 1994’ten sonra bir başlangıç noktası olarak özel sektör projeksiyonlarının ortalamasını kullanmaya başlamıştır. Büyüme oranı, fiyat artışları, faiz oranları ve işsizlik oranının da dahil olduğu yaklaşık 10 değişken bu şekilde tahminlenmektedir. Son yıllarda bu tahminlerdeki yanlışlıkların getireceği değişiklikleri ve sorunları giderebilmek için “Beklenmedik Olay Harcama Rezervi” (A Contingency Expenditure Reserve), “Politika Değişikliği Rezervi” (A Change-in-Policy Reserve) ve “İlave Destek Fonu” (An Additional Backup Fund) gibi bir takım rezerv ve fonlar oluşturulmuş ve bu durum piyasaların gözünde kredibilitenin sağlanmasına katkıda bulunmuştur.

b - Yeni Bütçe Kısıtına Ulaşmak İçin Yapılan Reformlar

Benimsenen bütçe kısıtına ulaşılmasında, her bir programı aynı derecede etkileyen kesintilerin (across the board cuts) iyi bir uygulama olmadığı görülmüş, spesifik bir takım programlarda yapılacak kesintilerin daha etkin olabileceği düşünülmeye başlanmıştır. Bu düşüncenin “program değerlendirme” (program review) olarak ifade edilen bir uygulama ile gerçekleştirilmesine karar verilmiştir. Şubat 1994’te, yeni hükümetin ilk bütçesinde belirtilen Program değerlendirme, hükümetin ekonomideki uygun rolünün kapsamlı bir değerlendirmesini ve hükümetin yürüttüğü çeşitli programların yeniden incelenmesini içeren bir süreçti. Bu uygulama ile daha düşük önceliğe sahip programlar azaltılacak veya iptal edilecek, hükümetin kısıtlı kaynakları doğrudan en yüksek önceliğe sahip programlara tahsis edilerek bu alanlarda hizmetin etkin sunumuna çaba gösterilecektir. Ülkenin ciddi mali ve bütçesel baskılar altında olduğu 1994 yılında başlatılan program değerlendirmeleri önce de belirtildiği gibi Kanada reformunun odağında yer almış, uygulamanın başlamaından dört yıl sonra aşırı büyük bütçe açıkları ortadan kalmış ve bütçe dengesi sağlanmıştır. Uygulama itibariyle önemli başarıların sağlanmasında ciddi katkısı olan program değerlendirmesinin başarısında üç unsurun anahtar rol oynadığı söylenilmektedir. Bunlar;⁷⁸ kriz atmosferi, her programı aynı derecede etkileyen genel geçer kesintilerin, kötülerini kadar iyi programlara da zarar verdiği için tutarlı bir uygulama olmadığı yönündeki düşüncelerin ortaya çıkması ve program değerlendirmelerinin kendi başarısında geniş bir rol oynaması olarak sıralanabilir.

Genel olarak ifade edecek olursak söz gelimi Avustralya’da bütçe sürecinde harcama tayinlemesine önem verilmekte, hükümetler yukarıdan-aşağı tasarruf hedefleri belirlemekte, sıkı

⁷⁸ OECD, “Budgeting in Canada”, s.10.

harcama figürleri geliştirmekte bu figürlere nasıl ulaşılacağı konusunda detaylı görüşmelerde bulunmakta ve yeni bir politika aracı olarak bütçe skor-kartları kullanmaktadır. Kanada bütçe sisteminde ise harcama toplamalarını yukarıdan-aşağı (top-down) bir kontrol mekanizması olarak kullanmamaktadır. Benimsenmiş politikalar konusunda “bu iyi bir politika mıdır? İyi bir program mıdır?” şeklinde tartışmalar yapılması bu alanda Kanada'nın benimsediği bir yöntemdir. Bu harcamalara yol açacak politikaların bütçelenmesinde aşağıdan-yukarı (bottom-up) bir anlayışı ifade etmektedir.⁷⁹

5 - Kamu ve Parlamento İçin Raporlama

Yapılan düzenlemelerle, Kanada parlamentosu ve genel kamunun, bütçe uygulaması ve kamu finansman durumu için tam zamanında ve detaylı bilgi alabilmesi sağlanmıştır. Mali yılın tüm hesapları geleneksel olarak her yıl Avam Kamarasına (The House of Commons) sunulmaktadır. Bu yüksek düzeyde detaylı rapor Hazine Kurulu sekreteryası, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Genel Denetçi tarafından denetlenmektedir. Makro-ekonomik gelişmelere yönelik olarak Maliye Bakanlığı temel mali verilerin ve ekonomik ilerleme göstergelerinin içinde bulunduğu bir aylık rapor yayınlamaktadır.

Bunlara ilave olarak son bir kaç yıl içinde raporlama gereklerinde önemli gelişmeler gerçekleşmiş, yeni mekanizmalar kullanılmaya başlanmış, varolan sistemde ciddi ilerlemeler kaydedilmiştir. Yeni mekanizmalara, hükümetin mali durumu hakkında bir rapor, parlamento için uygulama sonuçlarının ölçümünü içeren bir yıllık uygulama raporu ve çoğu hükümet birimi için yeni bir performans raporları serisi dahildir. 1993-1994'te yapılmaya başlanan Yıllık Mali Rapor (The Annual Financial Report), yeterince ayrıntılı, açık ve karşılaştırmalı bir şekilde hükümet gelir ve harcamalarının önceki mali yılda nasıl oluştuğunu belirtmekte ve devletin varlık ve borçlarını beyan etmektedir. Sonuçların Ölçümünün İlerletilmesi ve Hesap Verebilirlik Raporu(The Annual Report on Improving Results Measurement and Accountability), 1995 yılında uygulanmaya başlatılmış, Hazine Kurulu (The Treasury Board) başkanı tarafından her yıl Parlamento'ya sunulan bir rapordur. Bu rapor içinde başlıca hükümet birimleri misyonlarını açık bir şekilde belirterek, belirlenmiş sonuçları başarmak için kamusal taahhütte bulunmaktadırlar. Rapor aynı zamanda farklı birimler için planlanmış ve uygulanmış olan tüm inceleme (review) ve değerlendirmeler (evaluations) hakkında detaylı bilgiler içermektedir.

6- İdari Esneklikler

Kaynak tahsisinin iyileştirilmesinde anahtar faktörlerden birisi, yöneticilere program hedeflerini başarmak için uygun teşvikler sağlanmasıdır. Bu alanda karar-alma sürecinin

⁷⁹ Joanne Kelly, “Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000”, Australian Journal of Public Administration, Vol.59, Issue 3, September 2000, s.73-74.

desantralizasyonu ve yerel otoritelere daha fazla yetki verilmesi yoluyla ciddi adımlar atılabilir. Bununla birlikte harcama kategorilerinin daha az içsel sınırlamalarla yönetilmesi, yöneticilerin kaynakların bir kısmını gelecek mali yıllara aktarmalarının sağlanması ve daha az rijit (sert) mükafat sistemleri oluşturulması bu yönde benimsenebilecek teşviklerdendir.

Reform sürecinde bir mali yıldan diğer mali yıla ödeneklerin transferi konusunda geçerli olan kurallar değiştirilmiştir. Değişiklikten sonra bir mali rapor düzenlendikten sonra, bir program yöneticisi bütçe içindeki operasyonel (fiili-reel) harcamalarının % 5'ini gelecek mali yıla aktarabilmektedir. Bu uygulama program yöneticilerine, fonların mülkiyet ve kontrolünde ve mali yıl sonunda oluşabilecek israfı önleme konusunda daha yüksek düzeyde bir hassasiyet sağlamıştır. Program yöneticileri eski uygulamada kendilerinin kullanımına tahsis edilmiş olan fonları gelecek süreçlere aktaramadıkları için bunları kötü de olsa kullanma eğiliminde olmuşlardır. Harcama kayıt sistemi yeniden gözden geçirilerek tahakkuk bazlı muhasebe sistemi önce sınırlı bir temelde uygulanmaya başlanmış, bütçenin gelir tarafında da tahakkuk prensibine kademeli olarak geçilmesine karar verilmiş ve zamanla tahakkuk bazlı muhasebeye geçişle ilgili uygulamalar genişletilmiştir.

Kanada'da son dönemde, bütçe sürecine yönelik olarak saydamlığın artırılması, açıklık ve halkın bütçe hesap ve uygulamaları konusunda sürekli ve doğru enformasyon sağlayabilmesi doğrultusunda, ciddi adımlar atıldığı söylenilebilir. Bir kaç yıl öncesine dek, bütçe hesapları ve uygulamada ortaya çıkan değişiklikler son zamanına kadar kamuya açıklanmıyor, kamunun bunlarla ilgili bilgi edinmesi sağlanmıyordu. Yapılan yeniliklerle kamuya bu bilgilerin zamanında ve doğru biçimde sunulması mümkün hale getirilmiş, programlara yönelik sağlanan enformasyonun kalitesi artırılmış, daha iyi izlenebilecek ve değerlendirme yapılabilecek hale getirilmiş, yöneticiler ile bunların altındaki kamu görevlileri "performans" ile karşı karşıya getirilmiştir.

7- Denetim Fonksiyonuna Yönelik Değişiklikler

a - İçsel Denetim

1978 yılında bu fonksiyonu icra etmek üzere Genel Kontrolör Ofisi (The Office of the Comptroller General)nin kurulmasına kadar Kanada'nın iç denetim sistemlerinin zayıf olduğu söylenebilir. Reformlar sayesinde bu kurum memurlarının hareket sahası tüm hükümet alanlarını içine alacak şekilde genişletilerek, yetkileri artırılmıştır. 1979 yılında Kabine'nin bütçe formülasyonundaki önemini ciddi oranda artıran Politika ve Harcama Yönetim Sistemi (Policy and Expenditure Management System) oluşturulmuştur. Genel Kontrolör Ofisi 1981'de tüm merkezi hükümet birimleri için program değerlendirme(program evaluation) kuralları yayınlamış, 1982'de ise sistemin oldukça iyileşmesini sağlayan içsel denetim standartları oluşturmuştur. Bu standartlar her bakanlığın, işlemlerinin sistematik değerlendirmelerini yürütmek ve bölüm yöneticilerinin politika, uygulama ve kontrollerinde 3E prensibini uygulamalarına yardım etmek için, paranın değeri (value for money) çalışmaları uygulanması için, bir bağımsız denetim ofisi tesis etmesini gerekli kılmıştır. Kanada'da içsel denetimle ilgili bu temelsel girişimin tarihi 1982 yılı iken, aynı tür girişimin ABD'de ancak 1993'te yapılmış olması ilgi çekicidir.

b - Dışsal Denetim

Kanada bütçe sürecinin tarihsel kökenlerine indiğimizde yönetim (management) ile denetim (auditing) fonksiyonları arasında açık bir fark olmadığını görebiliriz. Birçok alanda hükümetin kaynakları iyi kullanmadığı yönündeki genel bir kanı ile birlikte 1965- 1977 arasında harcamalarda % 70'lere varan bir artışın gerçekleşmesi 1977 yılında "Lambert Komisyonu" olarak da bilinen "The Royal Commission on Financial Management and Accountability" oluşturulmasına neden olmuştur. Komisyon performans denetiminin sınırlı olduğu, standartların tatmin edici olamadığı, izleme'nin parçalanmış yapıda olduğundan bir sonuca ulaşamadığı ve sıklıkla yetersiz raporlar temelinde yapıldığı sonuçlarına ulaşmıştır. Komisyon program değerlendirmesinde ciddi iyileşmelere ihtiyaç duyulduğunu belirterek, tüm programların her 5 yılda yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ve hükümetin bu gibi değerlendirmeleri yapabilecek ehliyete sahip olması gerektiği görüşlerini ileri sürmüştür. Komisyonun bu bulgu ve tavsiyeleri, 1977 yılında Genel Denetçi Ofisi'nin gücünün artırılmasına, daha bağımsız hale getirilmesine ve bu kuruma daha fazla sorumluluk verilmesine yol açmıştır. Genel Denetçi (Auditor General) 10 yıl boyunca tek başına hizmet vermiş ve finansal denetim, yasallık ve 3E (efficiency, effectiveness, economy) prensibini içine alan tüm alanlarda denetim yetkisine sahip olmuş , yaptığı denetimlerde '3E' prensibini gözetmiştir. Dışsal denetim, Genel Denetçi Ofisi (The Office of the Auditor General) tarafından ve farklı bakanlık ve hükümet birimlerinde bulunan denetçiler vasıtasıyla yürütülmektedir. Parlamento Kamu Hesapları Komisyonunun (Parliaments Public Accounts Committee -PAC) incelenmesi için herhangi bir konu önerebilmesi mümkünse de Genel Denetçi hangi programların inceleneceğine karar verecek olan organdır. Beş yıllık bir plan tanzim edilir ve her yıl yeniden gözden geçirilir. Yapılan reformlarla Genel Denetçi Ofisinin Parlamento ile iletişim kurma sıklığı değişmiştir. Geçmiş yıllarda, iletişim yıllık bir rapordan ibaret olmuştur. İlgili kanunun (The Basic Organisation Law of the Auditor General's Office) reforme edilmesinden sonra, Genel Denetçi Ofisine üç ilave ve özel raporun sunulması konusunda yetki verilmiştir. Bu yeni sistemin yararlarından biri, denetçiler rapor sunmak için yılın sonuna dek beklememekte, daha sık sunulan raporlar Parlamento'nun dikkatini bir soruna yönlendirerek gerekli düzeltici tedbirlerin erkenden alınabilmesini sağlamaktadır. , Genel Denetçi Ofisi her yıl yaklaşık 15 paranın değeri (value for money) çalışması yapmakta ve bunları takip eden yılın Mayıs ayında yasamaya sunmaktadır.

Kanada Genel Denetçi Ofisi Genel Denetçi Yasası'nın yasal çerçevesini oluşturduğu paranın değeri (value for money) denetimlerini yürütmekte, gerek vizyon gerekse misyonu itibarıyla hesap verme sorumluluğunun teşvik edilmesine, saydamlığın artırılmasına ve etkinlik, verimlilik ve tutumluluğun sağlanmasına önemli katkılarda bulunmaktadır.⁸⁰

c - Değerlendirme

Kanada'da değerlendirme, Genel Kontrolör (The Comptroller General ve yasama organına bağlı olan Genel Denetçi (The Auditor General) tarafından yapılır. Değerlendirmeler her bakanlıktaki uzman birimler tarafından yürütülür. Program değerlendirme Kanada'da sağlam bir altyapıya sahiptir ve bu alanda yaklaşık 25 yıllık bir deneyimden bahsedilebilir. 1977 yılında Hazine Kurulu tüm programların periyodik değerlendirmelere tabi tutulmasına gerek duymuş ve bu yönde bir sistem

⁸⁰ Office of the Auditor General of Canada, "The Role and Perspective of the Office of the Auditor General of Canada", Background Paper for a Round-table Discussion, 6 October 1998, s.1. (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/98oag_e.html 03-12-2002)

oluşturmuştur. Bu sistem temelde beş birbirine bağlı birimden oluşturulmuştur. Bunlar; Hazine Kurulundaki merkez ofis, Bakanlık ve departmanlardaki ilgili ofisler, bakanlıklardaki değerlendirme birimleri, Kabine'deki politik komiteler ve Genel Denetçi'dir. Genel Kontrolör Ofisi, değerlendirme sürecinde geniş bir sorumluluğa sahiptir. Bu ofis içindeki özellikle Program Değerlendirme Bölümü merkezi hükümetin tüm birimlerinde uygulanacak program değerlendirme politikasını oluşturur.

Hazine Kurulu, birim ve bakanlıklardan değerlendirme özetlerini almakta, onları her bir bakanlığın uzun-dönem değerlendirme planlarıyla birlikte incelemekte ve birimlerin yıllık bütçelerini değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Genel Kontrolör program değerlemede çok geniş bir deneyime sahiptir ve büyük bir faaliyet alanı için hükümet performansını analiz edebilecek beceriye sahip multi disiplinler takımlar tesis etmiştir. Bu takımların üyeleri profesyonel muhasebeci ve denetçilerle birlikte mühendis, sosyolog, bilgisayar uzmanı ve ekonomist gibi kişilerdir. Performans göstergeleri bu alanda giderek önem kazanmaktadır. Performans göstergelerinin ve program değerlendirmelerinin geniş kullanımı ve dışsal kontrolde profesyonellik Kanada'ya bütçeleme alanında ciddi katkılarda bulunmuştur.

C - İngiltere

1 - Reformların Gelişimi

1979 yılında Margaret Teatcher, Muhafazakar Parti'nin seçimleri kazanması ile işbaşına gelmiş, daha sonra 1983 ve 1987 yıllarında tekrar seçilmiştir. Aşırı liberal görüşler taşıyan başbakan bu politikanın ışığında kamu yönetimini bir temel sorun olarak ele almış ve bu yaklaşımı ısrarla sürdürmüştür. Thatcher'ın uyguladığı politikaları İngiltere'nin ekonomik gerilemesine, Batı dünyasında ortaya çıkan yüksek vergilere, yüksek oranlı enflasyona, sendikaların gücüne ve artan ve kontrolden çıkmış gibi görünen kamu harcamalarına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır.⁸¹

O dönemde devreye alınan ilk eylem (hızlı özelleştirmeleri bir kenarda bırakırsak) "verimlilik incelemeleri" olmuştur. Bu görevi yürütmek amacıyla özel olarak oluşturulan inceleme ekipleri birimlere teker teker giderek işleyişi gözden geçirmişler, her birimin kendi çerçevesinde çalışma yöntemlerinde değişiklikler yaparak önemli görünen tasarruflar sağlamışlardır. Bu yıllar boyu devam etmiş ve 17 yıl içinde 350 inceleme yapılmıştır. Ancak bu incelemeler; etkinlik, verimlilik kavramı ve çalışma usulleriyle sınırlı kalmış, köklü bir değişim getirmemiş ve üretilen hizmetin sonucunu sorgulamamıştır. Bu eksikliği gidermek üzere "Mali Yönetim Girişimleri" başlatılmıştır. 1982 yılında "Mali Yönetim Girişimleri" (Financial Administration Initiative's) ile tüm departman ve ofisler içindeki finansal yönetimin desantralize edilmesi, yöneticilerin sorumluluklarının artırılması, bütçeme ile operasyonel amaçlar arasında bağ oluşturularak uyumun sağlanması ve 3E'ye odaklanması gibi konular üzerinde durulmuştur. Bütçeleme ve kaynak kullanma yetkilerinin mümkün olduğunca alt kademelere ve departman yöneticilerine devredilmesini önermektedir.⁸² Kamu birimlerinin faaliyetlerinin koordine edilmesinde daha üst yönetime yardımcı olması açısından enformasyon sistemlerinin ve sonuç göstergelerinin geliştirilmesine öncelik verilmiştir. Harcama kesintileri, devletin küçültülmesi ve kamu sektörü yönetim anlayışının değiştirilmesini içeren ekonomik politikaların içeriğinde stratejik bütçe değişiklikleri devam etmiştir. Bu dönemde, uygulanan "nakit limitler sistemi" bir takım değişikliklere uğramış ve 1983 mali yılından başlayarak bir çok hizmet bu uygulamaya dahil

⁸¹O.Yılmaz, a.g.e., s.36.

⁸² OECD, *Modern Budgeting*, s.115.

edilmiştir.⁸³ Bu girişim, performans düşüncesine odaklanmış ve performans kavramını gündeme getirmiştir. Birimlerin yöneticilerini genel standartlar vazetmeden performans ölçmeye, kaynakları en iyi kullanma yöntemleri bulmaya davet etmiştir. Ancak bu programın fazla bir şey üretmediği de görülmüştür.

2 - "Devlette Yönetimi İyileştirmek: Bir Sonraki Adımlar" Girişimi ve "Uygulamacı Ajans" Uygulaması

Bu gelişmeler doğrultusunda 1988'e varılmış ve o yıl reform çalışmalarını yürüten birim "Devlette Yönetimi İyileştirmek: Bir Sonraki Adımlar" (Improving Management in Government: The Next Steps) adlı bir rapor yayımlamıştır. Rapor o güne kadar yürütülen politikanın yetersiz olduğunu vurgulamış ve yöneticilerin gerçekte yöneticilik yapamadıklarını, onlara bu olanağın tanınmadığını belirtmiştir. Bu durumun nedeni olarak "yöneticilerin kaynaklarını bir yönetici gibi kullanmalarına izin verilmemesi ve onlara hiçbir esneklik tanınmaması" gösterilmiştir. Personel konusunda mevcut olan katı kurallar ve bunların yerel koşullar ve yapılacak işin gereği düşünülmeden mekanik olarak uygulanması etkisiz sonuçları ortaya çıkartan nedenler arasındadır.

Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere "Uygulamacı Ajans" (Executive Agency) adı verilmektedir. 1999 yılı itibarıyla bu çerçevede oluşturulmuş 140 agency bulunmaktadır ve ayrıca 4 departman da next step'te oluşturulan sisteme göre çalışmaktadır. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Hizmet sunumuna odaklanması ile beraber hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkacaktır. Raporda hizmet sunumunda etkinliğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuş, bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir. Bu amaçla Executive Agency'lerin yönetiminden tek bir yönetici (Chief Executive) yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Tepe yönetici bakana karşı direkt ve sınırsız sorumludur. Bakan gerekli kaynakları ve yıllık performans hedeflerini belirlemekte ve yönetsel sorumluluğu yöneticiye bırakmaktadır. Yönetici bu mevcut kaynakla en iyi yönetimin nasıl yapılacağı konusunda özgür bırakılmaktadır.⁸⁴

Bu sistem pratikte şöyle işlemektedir: Önce "uygulamacı ajans" olmaya aday birimin işlevi gözden geçirilmekte ve sırasıyla şu sorulara yanıt aranmaktadır;⁸⁵

- Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? Yoksa ortadan kaldırılsın.
- Varsa, bu konuda kamunun bir rol üstlenmesi gerekir mi? Hayırsa özelleştir.
- Eğer kamunun bir rol üstlenmesi gerekiyorsa faaliyetin en etkili bir biçimde gerçekleştirilmesi nasıl olur? Kamu eliyle mi özel kesim eliyle mi? Özel kesim ise dışarıya sözleşme ile yaptır ya da başka yollar dene.
- Eğer faaliyet kamu içinde görülmesi zorunlu bir faaliyetse amaca yönelik bir örgütlenme sağlanmış mı? Yetkili ve bağımsız kılınmış bir devlet birimi (uygulamacı ajans) bu işlevi yürütebilir mi?

⁸³ Petrei, a.g.e., s.85.

⁸⁴ O.Yılmaz, a.g.e., s.37.

⁸⁵ O.Yılmaz, a.g.e., s.39.

Uygulamacı ajanslar bağlı oldukları bakanlıklarla bir anlaşma imzalamaktadırlar. Bunda hem tahsis edilecek kaynaklar bir esasa bağlanmakta, hem de işin tanımı ve hedefleri tanımlanıp performans ölçütleri belirlenmektedir. Ajansın başına da (hem özel kesimden, hem de kamu kesiminden gelen) adayların sıkı bir biçimde elenmesiyle bir sorumlu yönetici tayin edilmekte, bu yönetici ile de, örneğin 3 yıllık kişisel anlaşma yapılmaktadır. Ajans bu aşamalardan sonra, çizilmiş olan genel çerçevenin içinde bağımsız çalışmasına başlamaktadır.

Sonraki Adımlar girişimi ile oluşturulan ajanslar ve üst yöneticilerin bakanlar tarafından konulan yıllık performans hedefleri ile değerlendirilmeleri bu alandaki önemli bir ilerleme olmuştur. Ajansların kendileri de iş planları ile uyumlu bir takım içsel hedeflere sahip olacaklardır.⁸⁶ İngiltere’de Uygulamacı Ajans yapısına kavuşturulan birimlerin sayısının 150’ yi geçtiği ve merkezi yönetimde çalışanların %90’ının uygulamacı ajanslarda çalıştığı belirtilmektedir. Uygulamacı Ajans uygulaması çeşitlilik gösterse de bu yaklaşımın genel özellikleri şöyle sıralanabilir:⁸⁷

- Amaç, hedef ve sorumluluklar net olarak belirlenmekte ve bunların genel çerçevesi yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir.
- Bakanlar tarafından hizmet kalitesi, mali hedefler ve etkinlik hedeflerini içeren ana performans kriterleri belirlenmekte ve Parlamento’ya duyurulmaktadır.
- Ulaşılan sonuçlar yıllık performans raporları yoluyla duyurulmaktadır. Raporların bu şekilde yayımlanması yoluyla saydamlık amacı da sağlanmaktadır.
- Çok sayıda daha küçük boyutlu birimler yaratılmıştır.
- Özellikle üst düzey yönetimde geleneksel kariyer ilkesi yerine belli sürelerle sınırlanmış sözleşmeler kullanılmaktadır. Parasal teşviklere geniş bir yer verilmiştir. Yöneticiler çalışmaların sonucundan tam anlamıyla sorumlu tutulurken, “yönetme özgürlüğü”ne kavuşturulmuşlardır.
- Politika belirleme fonksiyonları ile hizmet sunma fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.
- Maliyet bilinci yerleştirilmiş ve maliyet azaltma üzerinde odaklanılmıştır. Süreçten çok sonuçlara önem verilmektedir.

3 - Yurttaş Şartı Programı ve Kalite İçin Rekabet Girişimi

1991 ve 1992’de kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasına yönelik bir takım teşvik edici uygulamalara gidilmiştir. Bunlardan biri olan “Yurttaş Şartı” (Citizen’s Charter), tüketicilerin arzularına yönelik bir hizmet kalitesinin benimsenmesini amaçlamaktaydı. Diğer bir teşvik ise kamu hizmetlerinin sunumunda rekabetin artırılması yönünde bir uygulama olan “Kalite İçin Rekabet” (Competing for Quality) uygulaması olmuştur. Bu yaklaşımın uygulanması amacıyla acentalara uygun gördükleri tüm tasarruflarda bulunabilmeleri için “şahsi karar verebilme yetkisi” verilmiştir.

Yurttaş Şartı programı 1991 yılı Temmuz ayında 10 yıllık bir dönem için başlatılmış bir uygulamadır. Ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri için oluşturulması öngörülen Yurttaş Şartları yurttaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin kaliteli sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve

⁸⁶ OECD, *Modern Budgeting*, s.122.

⁸⁷ O.Yılmaz, a.g.e., s.38.

bundan sorumlu olmaktadır. Yani hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttışa karşı sorumlu olmaktadır. Tüm merkezi kuruluşlar bilgi ve standartları ve şikayet mercilerini ve şikayet işlemlerini yayınlamak zorundadır. Tüm okullar, hastahaneler ve yerel otoriteler ilan edilen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve sonuçları yerel yayın organlarında yayımlamakla yükümlü kılınmışlardır. 1998 yılında Hizmette Öncelik-Yeni Şart Programı (Service First-The New Charter Programme) başlatılmış, bu yeni program eski programın (Yurttış Şartı) kazanımlarını sürdürmekle beraber, kalite ve etkililik kavramları üzerinde daha fazla durmuştur.⁸⁸

Kalite İçin Rekabet girişimi, 1991 yılında hazırlanan “Competing for Quality-Buying Better Public Services” isimli raporla başlatılmıştır. Girişim kamu kesimini rekabete açmayı, böylece maliyet ve fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı amaçlamaktadır. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmıştır. Sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesim eliyle gerçekleştirilmesini ifade eden ihale (contracting out) yöntemidir.⁸⁹ Bir takım hizmetlerin özel sektöre ihale edilmesinin uygun ve etkin olup olmadığının saptanmasında “piyasa testi” uygulamaları kullanılmıştır. Departmanların faaliyetlerini gözden geçirerek piyasa testi yapmaları gerekli görülmüştür.⁹⁰

4- Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı

1994 yılında yayınlanan “Süreklilik ve Değişim” (Continuity and Change) ve 1995 yılında yayımlanan Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change) adlı kamu Görevlileri Beyaz Kitapları İngiltere kamu yönetiminde yeni bir insan kaynakları yönetiminin altyapısını oluşturmaktadır. Bu kitaplarda kamu görevlileri ile ilgili olarak; dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk gibi temel ilkelere yer verilmiş, bu çerçevede bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlisi 1996 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kuralı (Civil Service Management Code) ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkilerin alt birimlere devredilmesidir. Bu yolla kamu birimleri kendi personel politikası uygulamalarını belirlemede esnek bir sisteme kavuşmuşlardır. Bu düzenleme ile ödeme sisteminde esneklik ve daha disiplinli bir bütçe uygulaması yanında performans dayalı bir ücret yada ödeme sistemi geçilmesi amaçlanmıştır. Ayrıca bu çerçevede üst düzey yöneticiler için de kurallar geliştirilerek daha esnek bir sistem oluşturulmaya çalışılmıştır.⁹¹

5 - Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi'nin Oluşturulması

1998'in sonlarında İngiltere'de Başbakanlık tarafından yürütülen bir araştırma, idarenin işleyişini gözden geçirmiş ve etkinlik açısından zayıflıkların nerede olduğunu saptamaya çalışmıştır. Araştırmadan çıkan sonuçlara göre, sorunlu oldukları beliren alanlar şu şekilde sıralanmıştır:

⁸⁸ O.Yılmaz, a.g.e., s.40-41.

⁸⁹ O.Yılmaz, a.g.e., s.38-39.

⁹⁰ OECD, *Modern Budgeting*, s.125.

⁹¹ O.Yılmaz, a.g.e., s.42.

- Politikaların uygulanmasında birden fazla birim rol aldığı zaman, olması gereken eşgüdümün tam anlamıyla sağlanamamakta; bu da, sonuç üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır,
- Politika geliştirme ile oluşmuş politikaların uygulanması arasında sağlam ilişkiler kurulmamakta; bu da, politikalardan istenen sonuçların beklenen başarıyla üretilmesini zedelemektedir,
- Olaylara uzun süreli bir perspektifle bakmada, ve gelecekte belirebilecek fırsat ve tehlikeleri öngörüp değerlendirmede bazı zayıflıklar mevcut olmaktadır.

Bu bulgular başbakanlığın içinde Performans ve Yenilikçi Girişimler Birimi adıyla özel bir birimin kurulmasına yol açmıştır. Birçok birimin birlikte hareket etmesi gereken orta ya da uzun süreli konularda, idarenin daha bütünleşik ve elbirlikçi işlemesi amacıyla kurulan bu birim hükümetin tamamına hizmet sunmakta ve çalışmalarını somut projelerin çevresinde yürütmektedir. Birim temelde, günlük işleri yürüten, hangi projelerin devreye alınması gerektiğine karar veren ve bitirilmiş olan projelerin uygulanmasını izleyen küçük bir kadrodan oluşmaktadır. Bir projeye karar verildiğinde ise, onun bütün çalışmalarını yapmak için bir proje takımı kurulmakta ve bu takım gerek idarenin içinden (ilgili kuruluşlardan) gerekse özel kesimden, üniversitelerden ve gönüllü kuruluşlardan gelen kimselerden oluşturulmaktadır.

Birimin görev tanım belgesinde var oluş nedeni, hükümet politikalarının etkinliğinin artırılması, uygulanmalarının ve hizmet sunma mekanizmalarının iyileştirilmesi olarak tanımlanmıştır. Bunu yaparken de birçok birimin görev alanına giren ve yenilikçi bir nitelik taşıyan konularda o birimlerle el ele çalışması istenmektedir. Amaçları ise, Başbakan'a aşağıdaki anlamda destek vermek olarak ifade edilmiştir:

- Stratejik nitelik taşıyan toplumsal zorlukları ve kamu politikası sorunlarını saptayıp tanımlamak.
- Mevcut politikaların, programların ve hizmet sunma mekanizmalarının performansını değerlendirmek.
- Politikaların etkenliğini iyileştirecek, hizmetin kalitesini arttıracak ve kamu etkinliklerini kullanıcıların gereksinimlerine daha iyi yanıt verecek hale getirecek yenilikçi girişimler önermek ve geliştirmek.

Birim bu doğrultuda İngiltere'de elektronik ticaretin geliştirilmesinden, etkin yaşlılığa, yerel yönetimlerin geliştirilmesine ve hesap verme mekanizmalarının etkinleştirilmesine kadar bir konuda raporlar hazırlamıştır.

6- Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabı

Next Steps ve onu izleyen adımların çoğu Muhafazakar Parti tarafından başlatıldıktan ve yürütüldükten sonra Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi hükümeti de bu mevcut reform girişimlerinin kazanımlarını gözardı etmeden kendi politikalarını ortaya koymuş ve bu amaçla önce 1997 ve 1998 yıllarında Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review) ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Services) adlı çalışmalar yapmıştır. Bu

çalışmalar sonucunda 1999 yılında Blair hükümetinin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı ve stretijisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabı (Modernizing Government White Paper)'nı yayımlamıştır.⁹² Bu belge kamu kesimi için öngörülen uzun süreli değişim programının ana çizgilerini tanımlamıştır. Kitap, hızlı toplumsal değişimin ve teknolojik gelişmenin ışığında kamu hizmetlerinin bugünkü kapsam ve biçimde sunumuna devam edilemeyeceğini belirtmekte, bunun, yurttaşların gittikçe artan beklentilerine ve toplumun karşı karşıya olduğu bazı sorun ve endişelere daha iyi yanıt verir konuma getirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Kitapta tanımlanan programın amacı (idarenin içinde olduğu örgütsel zorunlulukları düşünmeden) yurttaşın gereksinimleriyle daha iyi uyuşan kaliteli bir hizmet sunumunu gerçekleştirmektir. Bunu yaparken de yeni teknolojinin olanaklarını kullanarak idareyi daha basit ve daha kolay ulaşılır kılmaktır. Beyaz kitap İngiliz kamu hizmetinin bütününe kapsamakta ve 5 ana ilke tanımlamaktadır:⁹³

- Politika oluşturmayı günlük krizlere yönelik olmaktan çıkarıp uzun süreli sorunlara ve toplum için somut sonuçlar üretecek bir anlayışa odaklamak.
- Hizmetleri, onları sunanların kolayına gelmekte olan bir biçimde değil, yurttaşın beklentilerine uyumlu olarak sunmak.
- Verimli, etken, ve yüksek kaliteli hizmet sunmak.
- Yurttaşın ve ekonominin beklentilerini karşılarken yeni teknolojiyi kullanmak.
- Kamu hizmetini ayaklar altına almak yerine değerlendirmek ve yüceltmek

Beyaz kitap 130 kadar amaç ve hedef tanımlamakta ve 62 somut sonucu gerçekleştirmeyi taahhüt etmektedir. Bunlara bazı örnekler verilebilir:⁹⁴

- Bir hizmetin sunumunda devreye giren birden fazla birimin aralarındaki (hizmetin bütüncül olarak ve tatmin edici biçimde oluşmasını önleyen) sınır ve engelleri en aza indirmek.
- Önümüzdeki 5 yıl içinde bütün merkezi ve yerel yönetim birimlerinin çalışmalarını inceleyerek en kaliteli hizmet sunanları saptamak.
- İstem olduğu yer ve konumlarda günde 24 saat ve haftada 7 gün hizmet verebilmek
- İdareyle yapılacak bütün yazışmaların (dilekçeler, bildirimler, vb.) %100'ünün 2008 yılında tamamen elektronik yolla sağlanmasını gerçekleştirmek.
- Eğitim toplantıları ve seminerler düzenleyerek, üst düzey yöneticilerinin liderlik ve yönetim konularındaki en yeni düşünce ve gelişmeleri sürekli izlemelerini sağlayacak (Başbakanlığa bağlı) bir "Yönetim ve Politika Merkezi" kurmak.

Beyaz kitabın yayımlanmasından 4 ay sonra bir de "Eylem Planı" üretilmiş ve bunun bir gereği olarak da, her birimin kendi için bir eylem planı üretmesi istenmiştir. Gelişmeler ve varılan sonuçlar bir internet sitesinde sergilenmeye başlanmıştır. Öte yandan, "21'inci Yüzyılda Profesyonel Kapsamlı Politika Üretimi" adlı bir rapor yayımlanarak, bu belge ile, çağdaş bir anlayışla nasıl politika üretilebileceği incelenmiş, örnek alınabilecek uygulamalar sıralanmış ve beyaz kitabın hedeflerine ulaşmada kullanılacak bazı değişim araçları önerilmiştir. Ayrıca beyaz kitabın bazı taahhütlerini yaşama geçirmek için yapılması gerekenleri incelemek üzere 4 çalışma grubu oluşturulmuştur.

⁹² O.Yılmaz, a.g.e., s.43.

⁹³ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php 25-11-2002, Atıla Alpöge tarafından hazırlanan veri tabanı.

⁹⁴ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php

7 - Kamu Hizmet Kalitesinin Arttırılması Çabaları ve Kamu Hizmet Sözleşmeleri Uygulaması

İngiltere hükümeti, 1998 yılının Temmuz ayında mali istikrarın sağlanması ile birlikte çağdaş, etkin ve yüksek kalitede kamu hizmeti sunmak üzere, 1999-2002 yılları arasındaki üç yıllık dönem için Kapsamlı Harcama İncelemesi (Comprehensive Spending Review - CSR) adıyla bir harcama programı yayınlamıştır. Bu harcama programında söz konusu dönemde kamu harcamaları için öncelikler belirtilmiş, sosyal devletin kilit alanlarından eğitim ve sağlık için ekstra yatırımlar öngörülmüştür. Hükümet kamu hizmetlerinde etkinlik ve reform için, ilk kez kamu hizmetlerinden yararlanan kesime karşı o hizmeti yerine getirmekle sorumlu bakanın, kamu hizmetlerindeki amaçlarını, açıkça, ölçülebilir bir biçimde yazılı olarak taahhüt etmiş olduğu Kamu Hizmet Sözleşmeleri (Public Service Aggreement -PSA)'ni kullanmaya başlamıştır. Hükümetin her bir kurum için hedefleri ya eğitim ve sağlık örneğinde olduğu gibi sonuç (end results) ve ya bekleyen dosyaların azaltılması örneğinde olduğu gibi hizmet standartları (service standarts) şeklinde ifade edilmiştir. Kamu Hizmet Sözleşmeleri, amaç ve hedeflere yönelik önemli bilgileri, kaynakları, performans ve etkinlik kriterlerini ve ilgili politika öngörülerini tek bir dökümanda bir araya getirmektedir. Bu uygulama mali sistemde sorumluluk ilkesinin gereklerini yerine getirmek için, hükümetin meclise ve kamuoyuna sorumluluklarında temel bir takım değişiklikler yapmıştır.⁹⁵

Tony Blair'in hükümet programının önemli maddelerinden bir diğeri de vatandaşlara bilgiye ulaşma hakkının tanınması olmuştur. Bu yöndeki çalışmaların sonunda ortaya çıkan yasaya göre; yurttaşlar kamunun elindeki resmi bilgi ve belgeleri görme ve onları elde etme hakkına sahip olmaktadır. Bu yasaya tabi olan kurumlar oldukça geniş bir alanı kapsamaktadır. Merkezi yönetim birimleri, bölgesel ve yerel yönetimler, kamunun tanıdığı yetkiyle kamu görevi yapan (özel hapisaneler, yerel yönetimler adına emlak vergisi toplayan firmalar gibi) özel kuruluşlar, özelleştirilmiş olan firmalar ve devletle yapılmış kontratlar uyarınca hizmet sunan kuruluşlar bu yasanın kapsamı içine girmektedirler.

8 - Kamu Mali Yönetimine Yönelik Diğer Girişimler

a- Performansa Dayalı Bütçe Uygulaması

İşçi Partisi hükümeti performansa dayalı bütçe uygulamasını, 1998 yılı sonunda, 1999-2001 arasındaki dönemi kapsayacak şekilde başlatmıştır. Kamu kurumlarının tümünde 500'ün üzerinde hedef belirlenmiş ve bir kitapçıkla kamu oyunun bilgisine sunulmuştur. Başkanlığını hazine Bakanının yaptığı bakanlıklar arası bir komite hedeflerin belirlenmesi ve uygulamaların izlenmesinde etkin bir rol oynamaktadır. Kamu oyuna açıklanan genel hedeflerin alt birimler bazında belirlenmesi ilgili kurumların yöneticileri ile ortaklaşa yapılmıştır. Belirlenen hedeflere ulaşma sürecinde, yönlendirici bir denetim anlayışı uygulanmakta ve kurumlara uygun "benchmark"lar verilerek hedeflere ulaşmaları konusunda yardımcı olunmaktadır.⁹⁶

⁹⁵ Hürçan, a.g.e., s.62-63.

⁹⁶ R. Hakan Özyıldız, "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe", Hazine Dergisi, Sayı:13, Ocak 2000, s.85.

Bu yeni uygulama ile, kurumlara üç yıl süresince tahsis edilecek kaynaklar ilgili kitapçık aracılığıyla kamu oyuna duyurulmuştur. Geçmiş uygulamalardan farklı olarak, Hazine yıl sonunda kuruluşların yaptıkları tasarruflara el koymamakta ve başarılarının bir ödülü olarak gelecek yıl, hedeflere yönelik faaliyetlerde kullanmak kaydıyla kurum yönetiminin istediği şekilde harcamasına izin vermektedir. Bu yeni uygulamalar ile Hazine ve ilgili kurumlar arasındaki geleneksel bürokratik çatışmaların azalacağı ümit edilmekte ve böylece kaynakların dağılımından sorumlu birimlerin, katı teftişçi yaklaşımlarının yerini yön gösterici tartışmaların alması hedeflenmektedir. Muhalefet partilerinin ve basının bir bölümünün bu uygulama ile ilgili eleştirisi, cezalandırma kapsamının dar tutulduğu ve ana politikaları belirleyenlerin hemen cezalandırılması düşünülmektedir alt birim sorumlularının yaptırımlara maruz kaldıkları yönündedir.

b - Mali İstikrar Tüzüğü

Kamu harcamaları için orta-vadeli bir çerçeveyi ifade eden Mali İstikrar Tüzüğü (The Code for Fiscal Stability), makro-mali yönetim tekniği olarak 1997 yılında oluşturulmuştur. Bu tüzük hükümetin (i) kendi mali yönetim ilkelerini ve mali politika amaçlarını belirlemesini, (ii) Bütçe Öncesi Raporu, Mali Strateji Raporu ve Borç Yönetim Raporunu da içeren yıllık bir raporlama devresi tasarlamasını, (iii) en iyi uygulanabilecek muhasebe araçlarını benimsemesini gerektirmiştir. Böylece para politikası için benimsenen çerçeveyi tamamlayıcı saydam bir mali politika çerçevesi sağlanması amaçlanmış fakat tüzük özellikle cari ve yatırım harcamaları karışımı için önemli uygulamalar da getirmiştir. Tüzüğün kapsamı altında hükümet aşağıdaki mali kuralları tanımlamıştır;

- Altın Kural'a göre iş devresi boyunca hükümet sadece yatırım için borçlanacak, cari harcamayı fonlamayacaktır,
- Sürdürülebilir Yatırım Kuralı'na göre ise iş devresi boyunca net borç GSYİH oranı basiretli bir düzeyde istikrarlı tutulacaktır.

Eğer iş devresi boyunca cari bütçe dengede ise veya fazla veriyorsa "altın kural"a ulaşılabilecektir. Sonuç olarak borçlanma iş devresi boyunca net yatırım miktarını aşmayacak şekilde sınırlandırılmıştır. "Sürdürülebilir yatırım kuralı"nın sonucu olarak, borçlanma % 40'lık bir basiretli düzeyin altındaki bir net borç/GSYİH rasyosuna izin vermemektedir.⁹⁷

c- Muhasebe ve Raporlama Sistemlerinde Değişim

Temmuz 1995'te Hazine, kamu hesapları için nakit-bazlı metod'un yerine tahakkuk yöntemi temelinde muhasebe, raporlama, izleme ve kontrol mekanizmalarına geçilmesine yönelik kapsamlı bir reform önerisinde bulunmuştur. Kaynak muhasebesi (resource accounting) adı verilen ve sadece tahakkuk temelini değil bununla birlikte girdiler, departmanların amaçları, hedefleri ve çıktıları

⁹⁷ Paul van den Noord, "Managing Public Expenditure: The UK Approach", OECD Economics Department Working Papers No:341, ECO/WKP(2002)27, 06-September-2002, s.11.

arasında da bağ kurmayı ifade eden yeni sisteme 1998 yılından itibaren geçilmesi kararlaştırılmış 2000 yılından sonra da kaynak bütçelemesine geçileceği belirtilmiştir.⁹⁸

Bu öneriler kabul görmüş ve söz konusu reformun zaman içinde uygulamaların genişletilmesiyle 2002 yılında tamamlanması planlanmıştır. Nakit-bazlı muhasebe (cash-based accounting) özellikle fiziksel değerler (assets) söz konusu olduğunda pek uygun bir yöntem olarak kabul edilmemektedir. Bunun da ötesinde tahakkuk metodu (accrual method) “paranın karşılığı stratejisi”nin (value for money strategy), bir diğer ifade ile performans dayalı yönetim ve denetimin uygulanmasına daha yardımcı bir yöntem olarak düşünülmüştür. Bu yeni sistem bütçenin parlamentoya sunulma yöntemini değiştirmektedir. Reform departmanların detaylı tahakkuk-bazlı enformasyon sağlamalarını, nakit-bazlı fon ihtiyaçları ile birlikte harcama tahminlerini ve ilave olarak 5 yeni dökümanı; kullanılmış kaynakların özeti, işlem maliyetlerine ilişkin bir hesap raporu, bir bilanço, bir nakit akış tablosu ve bir kaynak tablosunun arz edilmesini gerektirmektedir. Bunlardan ilki tahsis edilmiş olan kaynakların kullanım gerçekleştirmelerini karşılaştırmakta ve bir parlamenter kontrol aracı olarak hizmet vermektedir. Birinci ve sonuncu hariç diğer rapor ve tabloların özel sektörde kullanılmakta olan finansal tablo ve raporlarla aynı olduğu dikkat çekicidir.

1998 Yılında çıkarılan Finansman Kanunu (The Finance Act) raporlama gereklilikleri ile ilgili yeni bir kısım uygulamayı beraberinde getirmiştir. Bu yasanın 155. Maddesine göre hükümet meclise sunulmak üzere “Mali İstikrarın Sağlanması için Düzenleme (The Code of Fiscal Stability)” nin hazırlanması ile yükümlü tutulmuştur. Bu düzenleme kamu mali yönetiminin İngiltere’nin uzun vadeli çıkarlarına hizmet edecek duyarlılıkta hazırlanmış ve hükümetin taahhütlerini açıkça ortaya koymuştur. Bu düzenleme ile mali yönetimin daha şeffaf hale getirilmesi için bir takım faaliyetlerin zorunlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu yönde hükümetin üstlendiği başlıca taahhütler şu şekilde sayılabilir:⁹⁹

- Ön bütçe Raporu (Pre-Budget) hazırlanıp yayınlanması
- Kısa vadede ekonomik ve mali durumu ve anahtar nitelikte bütçe kararlarını tartışmak üzere Mali Tablo ve Strateji Raporu (Financial Statement and Strategy Report) yayınlamak,
- Hükümetin uzun vadeli hedeflerini göstermek üzere Ekonomik ve Mali Stratejiler Raporu (Economic and Fiscal Strategy Report) yayınlamak,
- Dönemsel olarak düzenlenmiş tahminleri içeren mali ve ekonomik projeksiyonları yayınlamak,
- Hükümetin borç yönetimi planını içeren Borç Yönetimi Raporunu (Dept Management Report) hazırlamak,
- Düzenlemede belirtilen raporlara kamu oyunun tam olarak ulaşımını sağlamak.

Görüldüğü gibi İngiliz hükümetinin, Finansman kanunlarına koydukları bir madde ile uyulmasını zorunlu hale getirdikleri raporlama yükümlülükleri, IMF’nin Şeffaflık Düzenlemesinde

⁹⁸ OECD, “Accrual Budgeting in the Netherlands and United Kingdom”, OCDE/GD(97)179, Paris, 1997, s.19.

⁹⁹ Hürkan, a.g.e., s.67-68.

belirtilen ilkelerle uyumludur. İngiltere örneği bize yapılan reformlarda şeffaflığın önemini göstermektedir. Bunun sağlanmasında İngiltere uygulamasında yasal düzenlemelerin rolü olduğu açıktır.¹⁰⁰

d- Çok-Yıllı Bütçe Uygulaması

İngiltere 1961 yılının başında çok yıllık kamu harcama programları olarak yürütülen uygulamalarıyla çok yıllık bütçeleme öncüsü olarak kabul edilmektedir. İngiliz çok yıllık bütçeleme uygulamasının temel elementleri; çok yıllık bir süreçte harcama kararlarının belirlenmesiyle, harcama etkinliği, politika rasyonalizmi ve bütçe disiplininin takip edilmesidir. Mali disiplini ve harcama etkinliğini vurgulayan bu yaklaşım, Büyük Britanya ve İngiliz Milletler Topluluğu üyeleri arasındaki tarihi bağların ve devam eden ilişkinin bir sonucu olarak aynı zamanda Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda gibi diğer İngiliz milletler Topluluğu ülkelerinde de yer almaktadır. Buradan hareketle, mali disiplini ve harcama etkinliğini vurgulayan bu yaklaşım “İngiliz Milletler Topluluğu” çok-yıllı bütçeleme yaklaşımı olarak nitelenebilir.

İngilterede uygulanan çok-yıllı bütçe yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllık etkileri ve hükümetin orta dönemli iktisadi hedeflerini başarmaları için gerekli önlemler üzerinde odaklanarak, bütçe politikalarının orta dönemli bir görünümünü politikacılara sunar. Buna ilaveten, çok yıllık tahminlemeler, cari yıl bütçe tahminlerinin güncellenmesi ve izleyen yıl için bütçe oluşum süreci için başlama noktası sağlayacağı için, bütçe sürecini sağlamlaştırmakta ve bu sürece devamlılık kazandırmaktadır.

e - Performans Denetimine Yönelik İlerlemeler

İngiltere’de denetim 1960’lara dek sadece yasallık ve finansal kontrol temelinde iken, bu dönemde yapılan eleştiriler denetimin İngiltere’de aynı kurumlara sahip olan diğer ülkelerden çok daha az etkin olduğu yönünde olmuş, reform önerileri ileri sürülmeye başlanmıştır. Reform önerileri şiddetli bir direnç ile karşılaşmasına rağmen bu alandaki tartışmalar devam ederek 1981 yılında Kamu Hesapları Komitesi’nin yeni bir kamu denetim yasası için resmi bir istekte bulunmasına neden olmuştur. Bu girişimin hemen sonrasında 1983 yılında Ulusal Denetim Yasası kanunlaşmış ve bu kanunla 1866’da kurulan Denetim ve Kontrol Departmanının yerini Ulusal Denetim Ofisi (National Audit Office -NAO)” almıştır. Avam Kamarası altındaki bu yeni ofise denetim sorumluluğu ile birlikte, kendi odağını genişletmesi- gerçi bu genişletme politika amaçlarının değerlendirilmesini içermemekteydi- ve 3E (economy, efficiency, effectiveness) temelinde analizlere başvurabilmesi için gerekli olan yetki verilmiştir. Ulusal Denetim Ofisi, bu yetkilerini kullanarak son yıllarda ekonomik bir bakış açısıyla kaynak kullanımının denetlenmesine yoğunlaşmaya başlamıştır.

ea- İçsel Denetim

Her bakanlık ve acenta bir üst muhasebe memuruna sahiptir. Geleneksel olarak Daimi Sekreter, üst denetim memurudur ve işlemlerin kaydedilmesi ve mevcut kaynakların uygun kullanımının sağlanması ile ilgili bir çok sorumluluğa sahiptir. Hesaplar Memuru (Accounts Officer)

¹⁰⁰ Hürkan, a.g.e., s.68.

kaynakların ilgili finansal uygulamalara ve “paranın karşılığı” (value for money) ilkelerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını inceler ve bu ilkelerden sapmalar belirlediğinde bu durumu raporlar. Bu memur, Hazine tarafından oluşturulmuş “İçsel Denetim Esasları Kitabı” içinde belirtilen kurallara uygun bir denetim sistemi oluşturulmasından sorumludur. Eğer bu memur ilgili bakanla fonların kullanımı konusunda aynı görüşte değilse bakana yazılı bir bildiri ile bunu iletmekte ve eğer hala bakan dilediğince hareket ediyorsa, durumu Genel Denetçi’ye raporlamaktadır.

eb- Dışsal Denetim

1983 yılında yasama organının bir kolu olarak oluşturulan Ulusal Denetim Ofisi (NAO), dış denetimden sorumludur. NAO, başbakanın tavsiyesi üzerine kraliçe tarafından atanan Genel Kontrolör ve Denetçi (Comptroller and Auditor General) tarafından yönetilir. Genel Kontrolör ve Denetçi, belirsiz bir süre için seçilmektedir ve sadece kraliçe tarafından, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarasının ricası ile görevden alınabilir. Bu pozisyonun bağımsızlığını sağlamak için maaşı, herhangi bir hükümet harcama organının iznine gerek duyulmayacak şekilde ve bu tür özelliklere sahip bir fondan ödenmektedir. Ayrıca NAO’nun hesapları ticari denetim firmaları tarafından denetlenmektedir. NAO, 450’si belgeli kamu denetçilerinden oluşan yaklaşık 750 personele sahiptir. NAO, acentaların tüm hesaplarını 5-6 yıllık bir dönemde incelemekte ve izlemekte ve bu devamlı izleme sayesinde önemli sorunları tesbit ederek, bunları risk derecelerine göre sınıflandırmaktadır.

NAO ve parlamento, Kamu Hesapları Komisyonu ve Kamu Hesapları Komitesi vasıtasıyla etkileşim halindedirler. Bu komisyon 9 üyeden oluşur, bunların ikisi Avam Kamarasının çoğunluk lideri ve Kamu Hesapları Komitesi’nin başkanıdır. NAO’yu denetleyen bu komite Avam Kamarasının en önemli komitelerinden biridir. NAO ile etkileşimin yanı sıra bu komite Hazine ile de ilişki içindedir. Uygun gördüğü herhangi bir konuda tercih yapabilme özgürlüğüne sahip olmasına rağmen, çalışma planını Kamu Hesapları Komitesi ile tartışır ve komiteden görüş alabilir.

Kamu Hesapları Komitesi, Ulusal Denetim Ofisi raporlarının başlıca kullanıcısıdır. Bu komite, kamu hesapları için parlamento tarafından verilen ödeneklerin tam olarak hesabının verilmesini, kamu kaynaklarının parlamento’nun istediği şekilde harcanmasını ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluğa ulaşılmasını sağlayacak bir parlamento üst ihtisas komisyonudur (Senior Select Committee). İşlevi mali yönetimin iyi işlemesi ve verimlilik, etkinlik ile tutumluluğa ulaşma gereksinimi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sayıştay rapor ve memorandumlarını incelemelerine esas alan Kamu Hesapları Komitesinin tetkikleri ve raporları, vergi mükellefi vatandaşların parasının doğru ve akıllıca harcanmasındaki başarısızlığa karşı önemli yaptırımlardır. Kamu Hesapları Komitesi, Sayıştay ve denetlenen kamu kurumları arasındaki ilişkiyi aşağıdaki tablodan görebiliriz.

**Tablo -2 : İngiltere’de Ulusal Denetim Ofisi (NAO) - Kamu Hesapları Komitesi-
Denetlenen Kurumlar Arası İlişkiler:**

Ulusal Denetim Ofisi(NAO)	Kamu Hesapları Komitesi →	Denetlenen Kurumlar / Hükümet
<ul style="list-style-type: none"> • Raporları ve Memorandumlarını Parlamente’ye sunar • Sayıştay Başkanı ve Denetçileri temsilcisi olarak Kamu Hesapları Komitesinin ilgili her oturumuna katılabilir • İstek üzerine Kamu Hesapları Komitesinin ilgili her oturumuna katılır • Komiteye daha fazla bilgi temin eder. • Sayıştay’ın geleceğe yönelik performans denetimi programları hakkında Kamu Hesapları Komitesinin görüşlerini alır 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlamento Üst ihtisas komisyonudur. • Komiteye muhalefet partisinin kıdemli bir üyesi başkanlık eder. • Yılda ortalama 40 kez toplanır. • Sayıştay Raporları ve memorandumları hakkında ita amirlerinin gerekçeli görüşlerini alır. • Parlamento Genel Kurulunda Kamu Hesapları Komitesi raporlarının görüşüldüğü yıllık oturumlara götürülmek üzere, Parlamente’ye ve üyelerine ulaştığı sonuçları raporla bildirir. • Tavsiyelerde bulunur. 	<ul style="list-style-type: none"> • İta amiri denetlenen kurumu temsil eder. • Hazine temsilcisi, Kamu Hesapları Komitesinin oturumlarında temsilcisi olarak hazır bulunur • Hazine, Kamu Hesapları Komitesinin raporlarına Hükümetin vereceği cevabın hazırlanmasını koordine eder. Resmî cevap bir hazine raporudur. • Parlamento’nun Kamu Hesapları Komitesinin raporlarına ilişkin yaptığı yıllık oturumlarında hükümet cevap verir.

NAO, iki yıllık çalışma planı üzerinde çalışır. “paranın karşılığı” çalışmalarının yaklaşık %70’i Kamu Hesapları Komitesi tarafından incelenir ve soruşturulur. Komite “Paranın Karşılığı Raporunu” aldıktan sonra, inceleme ve soruşturmaları başlatır, konuyla ilgili kanıtlar toplar, ilgililerin savunmalarını dinleyebilir ve bunların sonucunda kendi tavsiyelerini formüle eder. Komite tarafından verilen tavsiyelerin büyük bir yüzdesi uygulanır. Kaynakların daha iyi kullanımı ve hile ile sahtekarlık riskinin azaltılması yönündeki bu tavsiyelerin takip edilmesi pek zor da değildir. NAO, bu tavsiyeler ve raporlarla ilgili ilerlemeleri izler.

İngiltere’de denetimin bu yönlerde geliştirilmesi devam etmektedir. Finansal kontrol, performans raporlarının daha açık bir hale getirilmesi ve “paranın karşılığı” tekniklerinin iyileştirilmesine yönelik ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Ayrıca NAO’nun denetim kapsamının tüm ulusal hükümet birimlerini kapsayacak şekilde geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır. İngiltere’de kaynakların etkin kullanımına yönelik olarak harcama değerlendirmeleri süreç içerisinde iniş ve çıkışlar yaşamışsa da giderek yaygınlaşmaktadır. 1983’te Mali Yönetim Girişimi vasıtasıyla merkezi bir birimin koordinasyonu altında her bir bakanlığın kendi değerlendirmelerini yapmaları fikri yeniden desteklenmeye başlanmıştır. Bu girişimle “paranın karşılığı çalışmaları”nın tutunmasını sağlamak için uygun bir sistem oluşturulmasına yönelik tedbirler alınmıştır. Mali Yönetim Girişimi, hemen hemen tüm bakanlıklarda uygulanmış ve bu girişim bir etkinlik ve verimlilik kültürünün geliştirilmesine yardımcı olmuştur. Bakanlar değerlendirmeleri yürütmek için hem kendi personelini hem de dışarıdan akademisyen ve uzmanları danışman olarak kullanmaya başlamışlardır. Bu yolla değerlendirme kapasitesi veya becerisi her bir bakanlıkta gelişmiştir. Bununla beraber İngiltere’deki değerlendirme sonuçları kamusal değildir ve değerlendirme sonuçlarının bir özeti genellikle Kabine üyeleri arasında dağıtılmakta ise de önemli bir kısmı her bir bakanlığın içsel kullanımı içindir.

D- Avustralya

1 - Reform'un Kaynakları

Avustralya'da yapılan reformlar, ideolojik veya kavramsal tartışmalardan ziyade, değişik ekonomik şartların bir sonucu olmuştur. Bir taraftan global finansal piyasaların daha büyük etkinlik ve saydamlık talep etmeleri özellikle raporlama mekanizmaları ve makro-ekonomik disiplin'e yönelik reformları kışkırtmıştır. Diğer taraftan Avustralya ekonomisinin dışa açılmasıyla devletin kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde sunulmasında zorlanmaya başlamasına ve bu yönde değişimlere gerek duymasına neden olmuştur. Bu nedenlerin yanında Avustralya'nın karşı karşıya kaldığı demografik ve nesilsel problemler reformlar için bir diğer motivasyon unsuru olmuştur. Nüfusun giderek yaşlanması sağlık hizmetleri ve emeklilik programlarını zorlamaya başlamış ve bunların hepsi etkin bir demokratik sistem içinde gerçekleşmiştir. Desantralizasyon, sivil toplumdaki gelen daha fazla bilgilendirilme talepleri ve saydamlık istekleri bu yönelişleri ortaya çıkaran diğer unsurlar olmuştur¹⁰¹.

1970'lerde ortaya çıkan düşük düzeydeki ekonomik performans Avustralya'da kamu sektörünün ve yönetiminin yeniden değerlendirilmesi gereksinimini ortaya çıkarmıştır. Böylece ortaya çıkan bütçesel ve finansal yönetim reformları kamu sektörünün ve vergi yükünün büyümesinin azaltılmasını ileri aşamalarda ise ulusal tasarrufların artırılması ve dış borcun düşürülmesini amaçlamıştır.¹⁰²

2 - Reformların Gelişimi

Avustralya'da ilk reform hareketi 1980'li yılların başında ortaya çıkmıştır. 1970'lerin ortalarında Avustralya, kamu sektörü içinde değişikliklere ihtiyaç duyulduğunu kabul etmiş ve bu değişiklikler 1980'ler boyunca maddileştirilerek, 1990'lar boyunca devam etmiştir.

Reformlara yönelik ilk adımlardan biri olarak 1976 yılında "The Royal Commission on Government Administration of Australia", kamu sektörüne ilişkin bir analiz yapmak ve bu alanda etkinliğin nasıl artırılabilirine ilişkin tavsiyelerde bulunmak için oluşturulmuştur. Bu komisyon yaptığı araştırmaların sonucu olarak, "eğer işini sorumlu, etkin ve verimli bir şekilde yapmak istiyorsa, yönetimin, ciddi bir reform hareketine girişmesi gerektiğini" "Coombs Raporu" olarak bilinen rapor içinde açıklamıştır.¹⁰³ Bu girişimden de anlaşılacağı gibi 1970'lerin ortalarında Avustralya, kamu sektörü içinde değişikliklere ihtiyaç duyulduğunu kabul etmiş ve bu değişiklikler 1980'ler boyunca maddileştirilerek, 1990'lar boyunca devam etmiştir. Yaklaşık 20 yıllık dönem içerisinde kamu yönetimi alanında yapılan reformları iki ayrı döneme ayırmak doğru olacaktır. Bu dönemler İşçi Partisinin hükümette olduğu 1983-1996 yılları arasında kapsayan birinci dönem ve 1996 sonrası Muhafazakar Partinin hükümeti kurduğu ikinci dönemdir.

¹⁰¹ Petrei, a.g.e., s.139-140.

¹⁰² Michael Keating & Malcolm Holmes, "Australia's Budgetary and Financial Management Reforms" *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol.3, No.2, 2 April 1990, s.168-169.

¹⁰³ OAG, "Reform in the Australian Public Service 1983 -1996", Office of the Auditor General of Canada, 1997, s.7.

a - 1983-1996 Dönemi: İşçi Partisi Hükümeti

1983 yılında yapılan detaylı bir diğer inceleme “Reid Raporu” olarak yayınlanmış ve bu raporda, “kamu harcamalarının sonuçlarından ziyade işlemleri üzerinde durulduğu ve bir çok programın amaçlanan hedeflerini başaramadığı” vurgulanmıştır.¹⁰⁴ Bu harekete geçirci çabalar, resmi yönetsel yapının, program yönetici ve memurlarına daha fazla özgürlük verme yoluyla değiştirilmesini ve sonuçlara odaklanılmasını sağlamaya yönelik olmuştur. Amaç; girdi çevresinde merkezileşmiş bir hareket tarzının, sonuçların merkezde olduğu bir yapıya taşınması, sadece resmi kurallara uyuma değil verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına da odaklanması olmuştur.¹⁰⁵ Bu rapordaki temel amaçlar doğrultusunda ilk aşamada, politikaları disiplin altına alma, koordine etme ve kapsamlı tartışmaya açma süreci başlatılmış, özellikle, orta vadede mevcut politikaların sürdürülemeyeceğini gösteren ayrıntılı araştırmalar ve projeksiyon çalışmaları yapılmıştır. Bu projeksiyonlar bakanlıklara ayrılacak kaynakları daha tahmin edilebilir hale getirmiştir. Aynı zamanda, yeni reformlar, bakanlıkların yeni bir politika önermeleri veya varolan politikalarda harcamaları arttırıcı yönde bir değişiklik önerildiğinde, aynı anda bu artışı telafi edecek harcama kısıntısı önermeleri zorunluluğunu getirdi. Böylece kabinede de üzerinde anlaşılması olan harcama sınırları içinde kalınması sağlandı. Kabine makroekonomik kısıtlar altında stratejik önceliklerdeki değişiklikler üzerinde yoğunlaştı. Politika önerileri kabine içinde çok kapsamlı tartışıldı ve bakanlıklara diğer bakanlıkların kendilerini etkileyecek önerileri hakkında yazılı değerlendirme yapma zorunluluğu getirildi. Bu da değişikliklere meşruluk kazandırmaya yardımcı olmuştur.¹⁰⁶

aa - Sosyal Hizmet Reformu ve “Bırakın Yöneticileri Yönetsinler” Girişimi

Avustralya'da reform hareketinin temel hedefi, kaynakları sınırlayıp kesmek ve kamu çalışanlarını daha üretken kılmak -daha az kaynakla daha çok iş- mekanizmaları kurmaktan ziyade, mevcut kamu kaynaklarını daha etkin kullanmak ve bunu yaparken de etkinlik alanları arasında kaydırmalar yapmak olmuştur. 1984'te yürütülen bir araştırma kamu yöneticilerinin esneklikten, risk almaktan ve gerçek bir yönetici gibi karar verebilmekten yoksun olarak çalıştıklarını, (personel yönetimini, bütçe kullanımını ve iş yapış tarzını etkileyen) katı kurallar altında ezildiklerini göstermiş ve bu saptamalar önemli bir reform stratejisinin ortaya konulmasını beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda yöneticilerin yetkilerinin arttırılması ve insan kaynakları yönetiminin iyileştirilmesinin en uygun yol olacağı düşünülerek ilk reform eylemleri, bütçe ya da mali yönetimden ziyade personel yönetimine odaklanmıştır.

Avustralya'da personelle ilgili her karar, personel politikasını ve uygulamalarını yürüten merkezi Kamu Hizmeti Heyeti tarafından alınıyordu. Daha sonraları gündeme gelen ve birbirini tamamlayan iki

¹⁰⁴ OAG, a.g.m.,s.9.

¹⁰⁵ Petrei, a.g.e., s.125.

¹⁰⁶ Petrei, a.g.e.,s.125-126.

reform paketi bu çerçevede değişiklikler yapmıştır. Bunlardan biri, mali yönetimi iyileştirme amacını taşıyordu ve "Bırakın yöneticileri, yönetsinler!" sloganıyla ortaya çıktı. Girişimciliği, gerçekten yönetmeyi frenleyen denetimleri ve kuralları ortadan kaldırılmaya başlandı. Diğeri ise karar mekanizmalarını çağcılaştırıyor ve bakanların etkin karar almalarına kapı açıyordu. Bu paketlerin ikisi bir arada performans kavramıyla sonuç üretmeye yönelmeyi gündeme getirmişler; hesap sorma mekanizmalarını güçlendirmişlerdir. Biri yetkileri aşağı kademelere kaydırırken, öteki politika analizi ve strateji oluşturma yeteneğini geliştirmiştir.¹⁰⁷ Bu değişimlerin yanında personel sistemine ve çalışma koşullarına yapılan müdahaleler;

- Birimlerin yöneticilerine parasal kaynaklarla insan kaynaklarını yönetmekte olabildiğince yetki verilmeli, ancak sağlam hesap verme mekanizmaları kurulmalı,
- Kamu kesiminin bütün insan kaynakları için geçerli olacak tek, standart ve her yerde aynen uygulanacak kurallardan vaz geçilmeli. Personelin yönetiminde daha esnek bir yol izlenmeli.
- Kamu kesimine özgü değer yargıları sistemi titizlikle korunmalı,
- Kamu kesiminde çalışanların uymaları gereken davranışları tanımlayan bir belge hazırlanmalı ve bunun uygulanmasında asla taviz verilmemeli,
- Tahakkuka dayalı ve çıktılarla sonuçlara yönelik kaynak yönetimi uygulamasına hızla geçilmeli,
- Kamu kesimindeki çalışma koşulları olabildiğince özel kesimdekilere benzemeli, gibi ilkelere dayandırılmıştır.

Yöneticilere tanınan bu geniş yetkiler karşısında, Avusturalya'da yasalar kamu kurum ve kuruluşlarının temel planlama dokümanları ve yıllık raporlarıyla Parlamente'ye hesap vermelerini istemektedir. Kurum faaliyetlerinin temel planlama dokümanları stratejik plan ve yıllık işletim faaliyet planıdır. Kurumun dört yıllık bir dönemde görevlerini nasıl yerine getireceğini ortaya koyan stratejik planlar Bakanca onanmasını müteakip günü geldiğinde tartışılmak üzere Parlamente'ye sunulur. Yıllık işletim planları, mali yıl itibarıyla, kurumun icrasını önerdiği programları ve her program için ayırmayı teklif ettiği ödenekleri gözler önüne serer. Yıllık işletim planları da Bakanca onanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının icraatları konusundaki en temel hesap verme dokümanları her yıl Parlamente'ye sunulmak zorunluluğu bulunan yıllık raporlarıdır. Kurum ve kuruluşlara hayat veren yasalar bu raporların, Bakanca onaylanan stratejik ve işletim planlarına göre uygulama sonunda oluşan sapmalarla birlikte mali ve faaliyet performansına ilişkin bilgileri de içermesi gerektiği hükmünü amirdir. Diğer hesap verme düzenlemeleri Portföy Bütçesi Bildirimleri ile Portföy Analizlerini içerir.¹⁰⁸

Yönetimsel esneklik amacıyla kullanılan iki önemli araç "işletme maliyetleri düzenlemeleri" (running cost arrangements) ve "kaynak anlaşmaları" (resource agreements) olmuştur. Kamu hizmeti yöneticileri için önemli bir adım kabul edilebilecek olan "işletme maliyetleri düzenlemeleri", yöneticilere idari bütçelerini (personel ödenekleri dahil) uygun gördükleri şekilde harcayabilmeleri imkanını (harcama kalemleri arasındaki transferlerde bir kaç ufak kısıtlama dışında) vermiştir.¹⁰⁹ Kaynak anlaşmaları ise Maliye ile departman ve acentalar arasında, belli zaman süreçleri dahilinde ilave kaynak ve esneklikler verilmesini sağlamıştır.¹¹⁰

¹⁰⁷ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php

¹⁰⁸ İhsan Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", Devlet Reformu : Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları: 16, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s.120.

¹⁰⁹ OECD, Modern Budgeting, s.46.

¹¹⁰ OECD, Modern Budgeting, s.48.

ab - Makro-Mali Disiplin ve Stratejik Önceliklendirmeye Yönelik Adımlar

1984 yılında harcama önceliklerinin belirlenmesinde kullanılan mekanizmaların iyileştirilmesini, Parlamento ve halka yönelik enformasyonun artırılmasında yeni raporlama teknik ve gerekleri oluşturulmasını ve tüm programlar için finansal yönetim standartları uygulanmasını sağlayacak bir bütçe reformuna ilişkin bir rapor yayınlanmış, bunun bir sonucu olarak mevcut kaynaklar ile amaç ve sonuçlar arasında uygunluk temin edebilecek, program etkinlik ve verimliliğinin tetkik edilmesini sağlayacak yeni mekanizmalar benimsenmiştir. Bu rapor aynı zamanda mali yönetim reformlarının desteklenmesi için çok yıllık projeksiyonların konsolidasyonu, program bütçelemenin uygulanması, yeni bir bütçe devresinin oluşturulması gibi diğer bir takım uygulamalara başlanmasını da sağlamıştır. Takip eden yıllarda her programın bir stratejik plana, açıkça belirlenmiş amaçlara ve sonuçların ölçümü için kriterlere sahip olduğu bir sisteme geçiş sağlanmıştır. Program bütçelemenin benimsenmesinden 4 yıl sonra 1998 yılında programların çoğu sağlam bir yapıya ve iyi tanımlanmış amaç, hedef ve stratejilere sahip olmuşlardır.

İşçi Partisi hükümeti iktidarı sırasında yapılan reformların temel amacı politikaları disiplin altına alma ve koordine etme ve kapsamlı tartışmaya açma sürecini ihdas etmek olmuştur. Özellikle, orta vadede mevcut politikaların sürdürülemeyeceğini gösteren ayrıntılı tahminler yayınlandı ve alması politikaları içeren yeni öncelikler ve stratejiler açıklandı. Bu projeksiyonlar aynı zamanda bakanlıklara ayrılacak kaynakları da daha tahmin edilebilir hale getirdi. Aynı zamanda, yeni reformlar, bakanlıkların yeni bir politika önermeleri veya varolan politikalarda harcamaları arttırıcı yönde bir değişiklik önerildiğinde, aynı anda bu artışı telafi edecek harcama kısıntısı önermeleri zorunluluğunu getirdi. Böylece kabinede de üzerinde anlaşılmış olan harcama sınırları içinde kalınması sağlandı. Kabine makroekonomik kısıtlar altında stratejik önceliklerdeki değişiklikler üzerinde yoğunlaştı. Politika önerileri kabine içinde çok kapsamlı tartışıldı ve bakanlıklara diğer bakanlıkların kendilerini etkileyecek önerileri hakkında yazılı değerlendirme yapma zorunluluğu getirildi. Bu da değişikliklere meşruluk kazandırmaya yardımcı oldu. Son olarak, reformlar dikkatleri sonuçlar üzerinde odaklaştırdı ve yeni ve mevcut politikaların performans ve sonuçlar bakımından rapor edilmesi yoluyla zorunlu periyodik değerlendirmelere tabi tutulmasını zorunlu hale getirdi. Birbiriyle rekabet halinde olan politikaların orta vadeli maliyetlerini açıklamak, hem kabinede hem de kuruluşlar arasında müzakere ve danışmayı kolaylaştırmak, sonuçları kamuoyuna açıklamak ve dikkati uygulama sonuçları üzerine odaklamak Avustralya bütçe reformlarının temel özellikleri olmuştur¹¹¹.

ac- Performans Göstergelerinin Kullanılması ve Etkinlik Çalışmaları

Her hükümet programı bütçe ile birlikte yayınlanan ve düzenli bir şekilde raporlanan performans göstergelerine sahiptir. Bununla birlikte bu tür enformasyonun kalitesini izleyecek veya kontrol edecek ya da verinin acentanın gerçek durumunu kuşkusuz bir şekilde yansıtıp yansıtmadığını veya verinin diğer kayıtlara uygun olup olmadığını doğrulayacak merkezi bir sistem mevcut değildir¹¹². Her 2 veya 3 ayda bir "Performans Enformasyon İncelemesi" (Performance Information Review-PIR) olarak bilinen genel bir gözden geçirme yürütülmektedir. Program performanslarının izlenmesi uygulamalarının iyileştirilmesi için sistematik planlar yapılmış ve bu amaçla 1995 yılında Performans

¹¹¹ Ann, a.g.m., s.71-72.

Enformasyon İncelemesi uygulamasına başlanmıştır. Bu program altında Maliye Departmanı (The Department of Finance)'ın üç yılda bir sonuçların başarılması için hangi göstergelerin kullanıldığı ve program hedeflerinin nasıl tanımlandığını belirlemek için bir incelemenin yürütülmesi gerekmektedir. 1995-96'da 4 büyük program gözden geçirilmiştir. Bu tarihten sonraki mali yıllarda bu çalışmalar her yıl yaklaşık 10 programı kapsamıştır.

Verimliliğin artırılmasına yönelik çalışmalar da mevcuttur. Endüstri Komisyonu'nun bir parçası olan ve "Hükümet Konseyi'nin un bir kolu olarak çalışan özel bir komite bu görevin çoğunu yerine getirmekte, hükümet tarafından sağlanan hizmetler konusunda enformasyon toplamaktadır. Bu konsül merkezi ve yerel hükümetlerin temsilcilerinden oluşur. İlk iki raporunu 1995 ve 1997 yıllarında çıkartmış ve bu raporlarda eğitim, sağlık, adalet, konut ve diğer toplumsal hizmet alanlarını incelemiştir. Periyodik bir şekilde farklı kamu hizmetlerine ait olan göstergeler yerel hükümetlerce sağlanır ve merkezi hükümet bunları toplayıp liste haline getirir ve karşılaştırır. Bunun sonucunda genel sonuçlara ulaşmakta, yeni göstergelerin geliştirilmesi ya da varolan göstergelerin yeniden formüle edilmesi için tavsiyelerde bulunmaktadır.

Sistemik program değerlendirmeleri, Avustralya'da yüksek seviyede gelişmiş, tüm bütçe sisteminin önemli bir parçası haline gelmiştir. 1987 yılında tüm departmanların değerlendirme planları hazırlamaları istenmiştir. İlk zamanlar bazı birimler bu konuda Maliye Departmanı ile işbirliği içinde çalışmak istemişler fakat sonradan değerlendirme uygulamalarını araştırarak bu konuda yol göstericilik yapması için bir grup oluşturulmuştur. İlk sonuçlar, program değerlendirmesi (program evaluation), organizasyon planlaması ve performans göstergelerinin henüz gelişmemiş bir düzeyde olduğunu, "değerlendirme" kavramının farklı birimlerde farklı anlamlara geldiğini ve çoğu birimin hala sonuçların ölçümünden ziyade prosedürlerle ilgili olduğunu göstermiş, fakat daha sonra gösterilen çabalar bu alanda ilerlemeleri ortaya çıkarmıştır. Departmanlar hala kendi değerlendirmelerini yürütmekten sorumludurlar çünkü bu amaca yönelik merkezi bir sistem oluşturulmamıştır. Her departmanın 3-5 yılı kapsayan, yıllık güncellemeleri ve tüm programları içeren bir değerlendirme şedülü (evaluation schedule) hazırlaması gereklidir. Yapılan değerlendirmeler sonuç odaklı olmalıdır. Maliye Departmanı değerlendirme memurları için teknik eğitim ve teknik materyallerin geliştirilmesi ve dağıtımı yönünde birim ve departmanlara destek sağlamaktadır. Son bir kaç yıl içinde Avustralya paha biçilmez bir deneyim sahibi olmuş bu alanda çok büyük miktarlarda enformasyon temin etmiştir. Ülkede 1991-1995 arası 530 değerlendirme uygulaması yapılmıştır. Bununla birlikte, büyük bir ölçekte program değerlendirmeleri yürütebilmek için ihtiyaç duyulan yaygın ve kullanılabilir bir bilgi ağı (network) sistemi geliştirmiş ve oluşturulan enformasyon geri-beslemesi (information feedback) bütçe sürecinde kullanılmaya başlamıştır.¹¹³

Toparlayacak olursak; bu dönem içinde reform girişimlerinin üç temel amaca yöneldiğini söyleyebiliriz;¹¹⁴

- Kamu kurumlarının amaçlarının, vatandaşların bu kurumlardan ne beklediğinin açık ve net bir şekilde ortaya konulması,

¹¹² Petrei, a.g.e., s.136.

¹¹³ Petrei, a.g.e., s.138.

¹¹⁴ O.Yılmaz, a.g.e., s.81-82.

- Yetki ve sorumlulukların devri ve esnekliğin güçlendirilmesi yoluyla yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmada daha geniş imkanlarla donatılması,
- Üç ya da beş yıllık dönemler itibariyle kurumların performanslarının geliştirilmesi ve bu performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesi ve sonuç odaklı bir bütçe sürecinin oluşturulması.

b - 1996 Sonrası Dönem: Muhafazakar Parti Hükümeti

ba- Kamu Hizmeti Kanunu

1996 yılında İşçi Partisi yerine kamu kesiminin performansı konusunda çok daha derin kuşkulara sahip olan Muhafazakar Partinin işbaşına gelmesi ile reform girişimi yeni bir boyut kazanmıştır. 1922'den kalan ve detaylı ve katı düzenlemeleri içeren eski kanun yerine 1999'da yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu (Public Service Act) yasalaşmıştır. Avusturalya'da kamu hizmetini tanımlayan ve kamu çalışanlarının haklarını, görev ve sorumluluklarını biçimlendiren yasa 1922 sonrasında en az 100 kez değişik açılardan tadil edilmiş ve bunların hepsi bölük pörçük bir yaklaşımla ve noktasal müdahalelerle yapılmıştır. Yasanın uzunluğu 250 sayfaya erişmiş, karmaşıklaşmış ve aşırı ölçüde teknik bir yaklaşımı yansıtmaya başlamıştır. İnsan kaynakları yönetimine hukuksal bir çerçeve içinde kısıp kalmış tek boyutlu ve katı bir açıdan bakan bir kanun görünümü sergilemektedir. 20 Ekim 1999'da parlamentonun onayladığı yeni yasa ise günün toplumunun gerçeklerine dayalı bir içeriğe dayandırılmış, yalnızca 50 sayfadan oluşan bir yasa olmuştur. Çizdiği yeni çerçeve ile idare - personel ilişkilerinin büyük bölümünde yetkiyi birim ve kurumların en üst yöneticilerine kaydırmış ve, bu yöneticileri etken bir insan kaynakları yönetiminden sorumlu tutarak, onları uygulayacakları yönetim tarzından dolayı hesap vermeye çağırmıştır. Bu kanunla kamu kurumlarının tepe yöneticileri kendi personel politikalarını belirleme konusunda daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Kuruluşlar hükümetin temel politikası çerçevesinde kendi birimleri için geçerli toplu sözleşme imzalayabilmektedirler. Yöneticilerle imzalanan bireysel sözleşmeler ve personelle imzalanan toplu sözleşmeler olmak üzere iki tür sözleşme mevcuttur ve uygulamada sözleşmelerde en fazla kullanılan değişkenler, performans değerlendirilmesi ve esnek çalışma süreleri olmuştur.

İngiliz ve Yeni Zelanda uygulamasından esinlenilerek yapılan bir düzenleme, 1997 tarihinde "hizmet şartı" uygulamasına gidilmesidir. Bu uygulamanın sonucu olarak kamu birimleri birer "hizmet şartı" hazırlayıp yayımlamaya başlamışlardır. Bunların hazırlanışı sırasında yurttaşın bilgisine, tepkisine ve görüşüne de başvurulmaktadır. Belgeler birimin (belli bir hizmet ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacak gibi) taahhütlerini belirtmekte, ayrıca yurttaşın bu standartlar sağlanmadığı zaman nereye ve ne biçimde şikayet edebileceğini de ifade etmektedir. İlave olarak kuruluşlar her yıl performanslarıyla ilgili bir rapor yayımlayıp kamuoyuna sunmak zorundadırlar. Kamu politikalarının daha doğru bir şekilde ölçülmesi ve değerlendirilebilmesi için 1999 yılı Mayıs ayında tahakkuk muhasebesine geçilmesi diğer önemli girişim olmuştur.¹¹⁵

¹¹⁵ O.Yılmaz, a.g.e., s.83-85.

bb- Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Yasası

Mali Yönetim ve Hesap Verme Sorumluluğu Yasası (The Financial Management and Accountability Act) 1997'de yasalaşmış ve Avustralya kamu ve kurumları için mali düzenleme, hesap verme sorumluluğu ve muhasebe çerçevesi sunmuştur. Uygulamadan kaldırdığı 1901 Denetim Yasasından daha yoğun bir şekilde Avustralya'nın mali kaynakları ve mülk yönetimine odaklanmıştır. Avustralya mali yönetim çerçevesinin kalite ve açıklığının artırılması ve mali yönetim performansı için hesap verme sorumluluğunun oluşturulması yasanın temel amaçlarındandır. Yasanın getirdiği anahtar bir değişim kamu birimlerine daha büyük bir sorumluluk yetkisi sağlanması ve hesap verme tedbirlerinin artırılmasıdır. Yasanın 45. Maddesinin kurum ve birimlerin üst yöneticilerinin sorumlu oldukları kaynakların etkin, verimli ve ahlaki kullanımını teşvik etmesi gerekliliğini getirmesi bu alandaki çok önemli bir ilerlemedir.¹¹⁶

bc- Bütçe Dürüstlük Yasası

Dönem içinde kamu mali yönetiminin etkinleştirilmesine yönelik belki de en önemli adımlardan biri Bütçe Dürüstlük Yasası (Budget Honesty Act)'nın 1998 yılında yasalaşması olmuştur. Yasa, devletin mali politikalarının yürütülmesine yönelik temel bir çerçeve sağlamış ve mali politika sonuçlarının iyileştirilmesini amaçlamıştır. Bütçenin izlenmesi ve kontrolü üzerinde enformasyon içermekte olan Avustralya kamu mali raporlama sistemi, "Bütçe Dürüstlük Yasası" aracılığıyla sistematize edilmiştir. Bu yasanın amacı temel amaç ve hedeflerin açık bir şekilde belirtilmesi ve bu yönde bir taahhüt oluşturulması, temel kararlara ve uygulamalara ilişkin enformasyon sağlanması, belli bir hesap verebilirlik (accountability) derecesinin tesis edilmesi ve bu suretle bütçeden türeyebilecek herhangi bir sürprizin elimine edilmesi olarak belirtilebilir.¹¹⁷

Bu sistem bütçe hazırlama evresi boyunca mali strateji üzerine bir raporu ve daha sonra bütçe sunulduğu dönemde bütçesel ve mali görünüş üzerine bir raporu gerektirmektedir. Daha sonra özellikleri önceden belirlenmiş bir "Mid-year Update"(Yıl Ortası Güncellemesi) bu raporları takip etmektedir. Mali yılın ilk yarısında alınmış tüm kararlar, onların cari mali yıl ve takip eden 3 yılın herbiri üzerine etkilerinin değerlendirildiği detaylı bir inceleme de yayınlanmaktadır. Kanun tarafından şart koşulmuş olmasa da Merkez Bankası kendi projeksiyonları ve ekonomi ile ilgili 3 aylık bir rapor yayınlamaktadır. Yasa, gelecek 40 yıl üzerinde cari sosyal güvenlik sistemi içindeki nesiller arası transferleri gösteren her 5 yıl için hazırlanacak bir dökümanı da gerekli kılmaktadır. Düzenli yıllık raporlar dışında seçim dönemlerinde seçim çağrısından 10 gün sonra bir Seçim Öncesi Raporunun (Pre-Election Report) sunulması da gerekmektedir. Kanun ayrıca resmi talebin sözkonusu olması durumunda, hükümetteki politik parti veya partilerin program önerilerinin bütçe üzerine etkilerinin de değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu yasa ayrıca Merkezi ve yerel hükümetler arasındaki mali ilişkileri kapsayacak bir raporunda gerekliliğini tesbit etmektedir. İlave olarak, Genel Denetçi, her mali yılın son 3 ayı içinde tüm hükümet hesaplarına ilişkin bir denetim yürütür. Özetleyecek olursak bütçe dürüstlük Yasası; yeni bir raporlama sistemi getirmiş ve sekiz adet raporu zorunlu tutmuştur. Bunlar; Bütçe Ekonomik ve Mali Görünüş Raporu (Budget Economic and Fiscal Outlook

¹¹⁶ PSMPC, *Beyond Bean Counting - Effective Financial Management in the APS -1998 & Beyond*, Australia Public Service Merit Protection Commission, 1997, s.4. (<http://www.psmpc.gov.au/publications97/beancounterpt3.htm> 15-11-2002)

¹¹⁷ The Parliament of Australia, "Charter of Budget Honesty Act 1998", No.22, 1998, s. 2-3.

Report), Yıl-Ortası Ekonomik ve Mali Görünüş Raporu (Mid-year Economic and Fiscal Outlook Report), Nihai Bütçe Sonuç Raporu (Final Budget Outcome Report), Nesillerarası Rapor (Intergenerational Report), Seçim-Öncesi Ekonomik ve Mali Görünüş Raporu (Pre-election Economic and Fiscal Outlook Report), Seçim Taahhütlerinin Maliyet Ölçümü (Costing of Elections Commitments) raporlarıdır.¹¹⁸

Avustralya’da yapılan reformlarla birlikte artık devlet bütçesi sadece tahsis edilen fonlar hakkında detaylı miktarsal enformasyon içeren bir döküman değil, bununla birlikte ekonomik durum, sosyal stratejiler ve önemli riskler konusunda da enformasyon sağlayan kapsamlı bir dökümandır. 1998 yılından başlayarak bütçe içinde, harcama ve gelir projeksiyonlarındaki tüm değişikliklerin miktarı, temel programların etki ve uygulanma düzeyleri ve temel risk alanları ile ilgili bilgiler yer almaya başlamıştır. Her bütçe, cari yıl projeksiyonları ile önceki yıl projeksiyonlarının bir karşılaştırmasını ve aralarındaki ayrılıkların ortaya konmasını sağlayan bir gözden geçirmeyi içermektedir. Ayrıca yapılan değişikliklerle, bütçe’nin “vergi harcamaları” (tax expenditures) ile ilgili bir bölümü de içermesi sağlanmıştır. Avustralya bütçesinin bir diğer içeriği merkezi hükümet ve devletler arası ilişkiler üzerine bir rapordur. Bu bölüm önceki yıl bütçesi ve cari yıl bütçesi arasındaki farklılıkları göstermekte ve idareler arası transferleri incelemektedir. Bunlara ilave olarak genel departman stratejisini, ana program hedeflerini ve departmanların cari ve önceki bütçesi arasındaki farklılıkları detaylı bir şekilde betimleyen bir ek mevcuttur. Performans göstergeleri listesi ve değerlendirmeler ile ilgili bilgiler de bütçe içinde bulunabilir.

bd- Hizmet Sunumunda Merkez Bağlantı

Avustralya’da yapılan çarpıcı yeniliklerden biri hizmet sunumlarının özel merkezler içinde yoğunlaştırılması olmuştur. Gerçekten de Avustralya’da son yılların en ilginç girişimlerinden biri 1997’de kurulan “Centerlink” (Merkezbağlantı) olarak isimlendirilen yeni bir birimdir. Centrelink yurttaşlar ile onların gereksinim duydukları ve hakettikleri hizmetler arasında bir tek noktadan bağlantı kurulmasını sağlamaktadır. Bir diğer ifade ile Centerlink, eskiden sayısız birim tarafından sunulan çeşitli hizmetlerin hemen hemen tamamını bir çatının altında yurttaşa sunmaktadır. Bu hizmetler Eğitim, Gençlik, Aile, Sağlık, İstihdam, Tarım, Orman, Ulaştırma, İletişim ve benzeri bakanlıkların işlevlerini içermektedir. Böylece bakanlıkların her biri ayrı ayrı bürolar açmaktan kurtulmakta ve Centrelink’le yaptıkları anlaşma gereği görevlerini kısmen oraya devretmektedirler. Centrelink de onların adına yurttaşı bilgilendirilmekte, ödeme yapmakta, belge kabulü edip belge vermektedir. Centerlink, ayrıca bütün bunları da son derecede profesyonelce ve yurttaşa dönük, kaliteli bir hizmet anlayışıyla yapmaktadır. Centrelink girişiminin gerçek boyutunu sergilemek için bazı rakamlar verilebilir: Bütün ülkeye yayılmış 1.000 bürosu vardır. Bunlarda 22.000 kişi çalışmakta ve 6 milyon kişiye hizmet sunulmaktadır. Yılda 84 milyon mektup yollanmakta, 22 milyon telefon konuşması

¹¹⁸ The Parliament of Australia, “Charter of Budget Honesty Act 1998”, No.22, 1998, s. 3.

yapılmakta, bürolara 100 milyon kişi gelmekte ve 159 milyon ödeme yapılmaktadır. Yapılan değerlendirme bu girişimin kamuya büyük tasarruf sağladığını göstermektedir.¹¹⁹

3 - Denetim Mekanizmalarındaki İlerlemeler

Avustralya sisteminde dışsal denetim Genel Denetçinin Ofisi (The Auditor General's Office)'nde merkezileşmiş iken, iç denetim her bir birim veya departman içinde ayrı ayrı yerine getirilmektedir. Birim ve Departmanlar ayrı bir denetim ofisine sahiptirler ve bunlar genellikle kabul edilmiş denetim standartları ve prensipleri doğrultusunda, koordine edici herhangi bir birim olmaksızın çalışmaktadırlar. İç denetimler uyum ve yasallık konularıyla ilgilenirler ve etkinlik ile verimlilik konularını araştırmazlar. Avustralya'nın gelişmiş değerlendirme fonksiyonu bu prensipleri fazlasıyla hesaba katmaktadır. İç denetimler çoğu zaman özel firmalara yaptırılmaktadır. Dış denetim otoritesi, iç denetim raporlarını göz önünde bulundurur fakat iç ve dış denetim otoriteleri arasında dönem başı bir işbirliği mevcut değildir.

Avustralya Ulusal Denetim Ofisi(The Australian National Audit Office-ANAO), 1901'in sonlarında yasama organı tarafından oluşturulmuştur. The ANAO iki ana bölüme ayrılır, bu bölümlerden biri mali, diğeri performans denetimleriyle ilgilidir. Mali Yönetim Kontrolü (Financial Management Control) bölümü her acentanın iç denetim sistemlerini, raporlama sistemlerini, risk yönetimini, kurallara uyumunu ve finansal hesaplarını denetler. ANAO en iyi uygulamaları belirten ve bu yolla denetim yöntemlerini geliştirmeye yönelik inter disiplinler çalışmalar da yapmaktadır. Bu ofis aynı zamanda idari reformu kolaylaştırıcı çalışmalar yaparak yasamaya yardımcı olmaktadır. ANAO'nun Maliye Departmanı(The Department of Finance) ile işbirliği içinde tahakkuk bazlı muhasebe yönteminin benimsenmesi için hazırladığı yönergeler bu tür yardımın iyi bir örneğidir.

E - Yeni Zelanda

1- Reformların Başlaması

Yeni Zelanda devlet ve bütçe reformu alanında ilgi çekici deneyimlere sahip, öncü ülkelerdendir. Bu reformlar piyasa ilkelerinden ilham almış, dikkatli bir şekilde tasarlanan teşviklerin kamu sektörüne uygulanmasına yönelmiştir. Yeterli düzeyde yüksek entelektüel ve yönetsel kapasiteye sahip olmaları bu reformların başarısını sağlamıştır. 1984'e değin, Yeni Zelanda ekonomisi dış rekabetten, tarifeler, düzenlemeler ve sübvansiyonlarla korunmuştur. Devlet ekonomide önemli bir rol oynamaktadır ve ülke varlıklarının geniş bir bölümüne sahiptir. Bu durum negatif bir takım dışsal etkenlerle birleşerek ülkenin önemli mali ve ticari açıklarla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Ülke giderek artan enflasyon ve borç sorunuyla da mücadele etmek durumunda kalmıştır. Bu dönemde Yeni Zelanda'nın büyüme oranı OECD ülkeleri ortalamasının yarısına düşmüştür.

1984 yılında yeni bir hükümetin oluşturulmasıyla birlikte, bir döviz krizi yaşanmış ve döviz kuru serbest bırakılmış, finansal sistem deregüle edilmiştir. Kamu sektöründe özel sektördeki gibi rekabetçi mekanizmaların geliştirilmesi yönünde dönüşümlere başlanmış, takip eden yıllarda radikal kurumsal reformlar, devletin rol ve işleyişini yeniden düzenlemiştir. Kamu sektörü yönetiminin çeşitli

¹¹⁹ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php

alanlarında yeni düşünce, fiil ve anlayışların yerleştirilmesinde “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası” (State-Owned Enterprises Act -1986), “Devlet Sektörü Yasası” (State Sector Act -1988), “Kamu Finansmanı Yasası” (Public Finance Act -1989), “Finansal Raporlama Yasası (Financial Reporting Act -1993) ve “Mali Sorumluluk Yasası” (Fiscal Responsibility Act -1994) gibi yasalar temel oluşturmuştur.

Yeni Zelanda da yapılan değişiklikler etkinliği; ticari fonksiyonların diğer hükümet işlemlerinden ayrılması, bakanlıklar ile uygulama birimleri arasındaki bağın hesap verme sorumluluğu ile kuvvetlendirilmesi ve bütçe ile mali yönetim sistemlerinin kamu sektörü performansının ölçümünü sağlayacak şekilde tasarlanması gibi uygulamalar vasıtasıyla arttırmaya yönelmiştir. Özellikle performans odaklı bir yaklaşımın benimsenmesi, girdi temelli bir sistemin çıktı temelli bir sisteme kaymasına, nakit bazlı bir muhasebe uygulamasının tahakkuk bazlı muhasebeye dönüşmesine ve hükümet faaliyetlerinin farklı türleri için farklı ödenek çeşitlerinin oluşturulmasına yol açmıştır.¹²⁰

2- Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası

1978’de “Genel Denetçi ve Kontrolör Ofisi” (Office of the Controller and Auditor-General)’nin hazırladığı rapor hükümet içindeki ciddi finansal yönetim ve kontrol problemlerine dikkat çekmiş ve ardından 1984 Hazine raporu en derin sıkıntı yaşanan alanları ortaya koymuştur. “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Yasası” (The State-Owned Enterprises Act -1986) geleneksel kamu sektörü faaliyetlerini, ticari faaliyetlerden ayırmış ve kamu girişimlerinin özel avantajlar veya dezavantajlar olmaksızın rekabet edebilmesini sağlayabilecek bir ortam oluşturulmasına çalışmıştır. Yani kanunun temel amacı ticari nitelikte mal ve hizmet üreten kurumların devlet işleyişinden ayrılarak, özel sektör işletmeleri için geçerli olan yapıya uyum sağlamalarını temin etmek olmuştur. Yasa, bu kuruluşları Crown şirketleri olarak tanımlamış, işleyişi bu şekilde tanımlanan kuruluşlar kamu iktisadi teşebbüsleri başlığı altında toplamış ve bu kamu girişimlerinin yönetimini tek bir bakanlık çatısı altında birleştirmiştir. Tüm bu girişimler için varlıkları üzerinde bir geri dönüşüm üretmek ve herhangi bir kazancı merkezi hükümete transfer etmek zorunlu tutulmuştur.

3- Devlet Sektörü Yasası

1987’de İşçi Partisinin tekrar seçilmesiyle aynı parti temelinde yeni bir hükümet kurulmuş, ilk raundu tatmin edici sonuçlar veren reformların bir devamı olarak yeni bir grup kamu sektörü reformuna başlanmıştır. 1988’de bunun ilk adımı olarak, Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act) yasalaşmış ve bu kanun 1977’de kanunlaşmış olan Devlet Hizmetindeki İstihdamın Koşulları Kanunu’nun (State Services Conditions of Employment Act) yerini almıştır. Bu yasa politika-olusturma (policy-making) fonksiyonunu hizmet sunumundan ayırmaya odaklanmış, insan kaynakları yönetimi ve hesap verme sorumluluğuna (accountability) yönelik yeni sistemleri getirmiştir¹²¹.

Bu kanun yöneticilerin ve üst düzey memurların memuriyet sürelerindeki istikrarı, orta vadeli sözleşmeler kullanma vasıtasıyla sona erdirmiştir. Kurumların en üst düzeydeki yöneticileri (chief executives) bir kontrat altında 5 yıllık bir sınır dahilinde genellikle 3 yıl olan belli bir dönem için

¹²⁰ Frances Goldman & Edith Brashares, “Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand”, *Public Budgeting and Finance*, Winter 1991, s.75.

¹²¹ Petrei, a.g.e., s.149.

Devlet Hizmetleri Komisyonu (State Services Commission-DHK) tarafından, Bakanlar Kurulu onayı ile atanmaktadır. DHK ile yapılan bu çok yıllık kontrat dışında, her bir departmanın en yüksek memuru ile bakan ayrıca yıllık bazda (bütçenin uygulanmasında) bir performans sözleşmesi de (performance Agreement) imzalamaktadır¹²². Kurumların en üst düzey yöneticileri, birimlerin verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlamaktan yasal olarak sorumlu kılınmıştır. Her bir bakan sosyal ihtiyaçlar veya hükümet taahhütlerinin yerine getirilmesinden sorumlu iken, her program yöneticisi ise politikalarla tesbit edilmiş olan hedeflere ulaşılmasından sorumludur. Bu yeni düzenleme altında program yöneticilerine, insan kaynakları dahil gerekli tüm girdilerin temin edilmesinde, personel alınması veya işten çıkarılmasında, maaş düzenlemelerinde ve diğer teşvikler konusunda ciddi sınırlamalar olmaksızın, önemli serbestlikler tanınmıştır.

4- Kamu Finansmanı Yasası

1989 yılında yasalaşan Public Finance Act (Kamu Finansman Yasası), çok farklı bir bütçe, finansal yönetim ve mali sorumluluk sistemi uygulamasının temel anahtarı olmuştur. Bu reformlar, farklı sorumluluklara sahip olan hükümet birimleri arasındaki ilişkilerin aydınlatılması, kamu harcamalarının gözlenmesi (monitoring), farklı düzeylerde ihtiyaç duyulan enformasyon çeşitlerinin belirlenmesi gibi unsurlara kadar genişlemiştir. Bütçe ve muhasebe sistemleri her düzeyde neyin başarıldığı yönünde değerlendirme (evaluation) ve gözlem (monitoring) yapabilecek şekilde gerekli enformasyonu üretebilecek bir biçimde yeniden organize edilmiş, bütçe sürecinde sorumluluk (responsibility) alanları iyi bir biçimde tanımlanmıştır¹²³.

Kamu Finansmanı Yasasının getirdiği bu temel değişiklikler ana başlıklarıyla şu şekilde sıralanabilir¹²⁴,

- Performans ve onu oluşturan unsurlar net bir şekilde tanımlanmış, sistemdeki değişikliklere nakit maliyetli girdi (input) sistemine dayanan mali yönetim, çıktı (output) ve sonuç (outcome) üzerine kurulu bir yapıya dönüştürülmüştür.

- Bakan ve en yüksek memur arasında üç bölümden oluşan performans sözleşmelerinin hazırlanması, içeriği ve uygulanması ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu sözleşmelerin ilk bölümü hükümetin belirlemiş olduğu stratejiler çerçevesinde sonuç alınacak ve en yüksek memurun yoğunlaşması gereken anahtar noktalar (key results areas) belirlenmekte iken ikinci bölümde satın alınacak çıktılar (output) konusunda satın alma anlaşmalarını da içeren detaylı bilgiler sunulmaktadır. Son bölüm ise birimlerin kurumsal sorumlulukları ve hükümet politikalarına uygun olarak kurum hakkında bilgiler yer almaktadır.

- Daha önceki bütçe sisteminde program ve bu programların altında yer alan sınıflandırılmış girdilere dayanan bir kaynak ayrımı sistemi var iken (line-items), yapılan değişiklik ile programlanan nihai mal ve hizmetler (outputs) itibarıyla yapılacak tahsisat sistemine geçilmiş ve üç türlü tahsisat tesis

¹²² Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği*, Ankara: DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Haziran 1999, s. 16.

¹²³ Petrei, a.g.e., s.151.

¹²⁴ H.Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği*, s. 17-21.

edilmiştir. Bunlardan ilki, departmanlar tarafından üretilecek mal ve hizmetleri gösteren çıktılarının satın alınması, ikincisi departmanlara sermaye temin edilmesi ve üçüncüsü de Crown adına ödemelerin yapılması için gerekli olan gelirlerin kaynakları ile birlikte gösterilmesidir. Her bir departman bu üç türlü tahsisattan oluşan yıllık toplam tahsisat setini (votes) idare etmekten sorumludur.

- Bu kanunla departmanların mali yönetim ve kontrolü hazinenin merkezi kontrolünden, kurumların kendisine devredilmiştir. Hazinenin bu kuruluşlar üzerindeki katı kontrolü kaldırılmış, bu kuruluşlardan her türlü enformasyonu alması ve bunlara mali yönetim, muhasebe ve yatırım politikaları konusunda gerekli eğitimi vermesi sağlanmıştır.

- Üretilecek mal ve hizmetleri tanımlamakta kullanılan çıktılar ilgili yıl için hazırlanan tahminlerde ve birimin yıllık raporunda gösterilmektedir. Denetlenmiş mali yönetim raporları ve konsolide edilmiş mali raporlarında yıllık olarak hazırlanması gerekmektedir. Bu raporların ayrıca finansal olmayan performansla ilgili olarak hazırlanan bölümleri de içermesi sağlanmıştır. Bu raporlar dışında “Devletin Sorumluluk Raporu”, “Borç Verme Raporu”, “Acil Durum Harcama Raporu” ve “Parasal Güven Raporu” gibi ek raporlar da hazırlanmaktadır. “Denetim Ofisi” normal denetim prosedürü yanında bu raporlama ile ilgili gereklerin yerine getirilip getirilmediğini de kontrol etmekle mükellef tutulmuştur.

- Kanun hazırlanan tahminlerin (İlk Tahmin Kanunu) parlamentoya mali yılın başında sunulmasını ve üç farklı şekilde sıkı bir inceleme ve kontrolden geçirilmesini düzenlemiştir. Tahsisat bütçeleri parlamentoya bütçe ile birlikte sunulmakta ve bunlar Maliye ve Harcama Komisyonu tarafından konularına göre 14 komisyon arasında paylaştırılmaktadır. Komisyonların ve parlamentonun yapmış olduğu inceleme ve kontrol, tahminlerde açıklanan çıktılarda hükümetin kamu harcamaları yoluyla ortaya koyduğu amaçların/niyetin gözden geçirilmesi, yıllık raporlardan departmanların mevcut performanslarının incelenmesi ve KİT’lerin performanslarının incelenme olmak üzere üç başlık altında toplanmaktadır.

Bakanlar danışmanları tarafından sunulan alternatifler arasından genellikle sektör yöneticileri ile müzakere (konsültasyon) ederek, politika seçimini yapmaktadırlar. Her bir bakan seçilen politika hedeflerinin başarılmasından, her bir program yöneticisi programla belirlenmiş ürünün zamanında ve uygun şekilde temin edilmesinden yani üretim hedeflerine ulaşılmasından sorumludur. Ancak şunu da belirtmek gerekir ki eğer ürünler politika hedeflerine uygun değilse bu yöneticinin sorumluluğundan ziyade, mevcut kaynakların uygun kullanımını sağlayamamış olan bakanın sorumluluğu olarak görülebilecektir.

Bütçe sistemindeki bir diğer değişim tahakkuk yönteminin benimsenmesidir. Bu değişiklik harcamaların ölçümünü iyileştirmekte gelecek mali yıl işlemlerini kolaylaştırabilmektedir. Reform öncesi cari harcama- yatırım harcaması ayrımı yapılmamakta iken bu ayrıma gidilmiştir. Her bir departman ve birim varlıklarındaki aşınmayı hesaplamaktadır .

Bu reformlar yönündeki dönüşüm departmanların kendi yapılarına uygun kurallara tabi olacak bir şekilde 3 kategoriye (A,B,C) ayrılmalarını da içermiştir. Bu değişimin altında yatan neden, departmanların farklı kategorilere ayrılmasının, onlara daha uygun ve avantajlı bütçesel ve yönetimsel uygulama imkanı sunabileceği düşüncesidir. A kategorisindeki departmanlar ürünlerinin yapısı ya da yönetsel nedenlerle basit kurallara tabi olacaktır. Bu departmanların, varlık ve borçlarını ve bir nakit

akış analizi hazırlamaları gerekir. Bu kategori 1989-1991 arası geçişi kolaylaştırmıştır. Kategori B, geleneksel kamu hizmetlerini sağlayan departmanları içine alır. Bu kategorideki şirketler ürünlerini açıkça tanımlayacaklar ve bu sayede yöneticilerinin bir takım performans hedeflerini başarmaları istenecektir. İlave olarak bunlar sıkı enformasyon ve denetim gereklerine tabi tutulmuşlardır. Bu kategori kendi içinde gayrisafi gelirler temelinde çalışan acentalar ve net gelirler temelinde çalışanlar olarak ikiye ayrılır. Birinci grup ürününü sadece hükümete satan acentalardan oluşuyorken, ikinciler diğer kaynaklardan gelir sağlayan acentaları içerir. Kategori C ise kamu girişimlerine çok benzeyen fakat bazı nedenlerle yasal olarak bu kategori içine dahil olmayan departmanlardan oluşur.

5- Finansal Raporlama Yasası

1989 yılında çıkarılan Kamu Finansmanı Kanunu ile kamu kurumları mali işlemlerini ve sonuçlarını “Genel Olarak Kabul Edilmiş Muhasebe Standartları-GKMS” (Generally Accepted Accounting Practice- GAAP) ile belirlenmiş usul ve esaslara göre tutmaya ve raporlamaya başlamışlardır. 1993 yılında çıkarılan Finansal Raporlama Kanunu ise kamu kurumlarının ve özel sektörün mali raporlarını GKMS’ye göre tutmaları gerektiği tekrar belirtilmiş, mali raporlama ile ilgili standartları onaylaması için “Muhasebe Standartlarını İnceleme Kurulu” tesis edilmiştir. Bu yasa ile getirilen sistemde sözkonusu kurulun onayı ile muhasebe standartlarının oluşumu devlet tarafından belirlenmekte ve bu standartlar hem kamu hem de özel kesim için geçerli olmaktadır¹²⁵.

6- Mali Sorumluluk Yasası

Mali Sorumluluk Yasası Yeni Zelanda reformlarının, diğer bir çok ülkeye model olmuş anahtar bir yeniliğidir.¹²⁶ 1994 Mali Sorumluluk Yasası (The Fiscal Responsibility Act) devlet-vatandaş ilişkisinde anahtar bir rol oynar. Kamu sektöründe saydamlığın artırılması ve özel sektör beklentilerinin aydınlatılması arzusu bu kanunun itici gücü olmuştur¹²⁷. Yasa dört temel noktadan oluşmaktadır; düzenli ve şeffaf mali raporlama, maliye politikasının değerlendirilmesine yönelik göstergeler (sorumlu mali yönetim ilkeleri), açık ve şeffaf bütçeleme süreci, maliye politikasının seçilmiş bir komite tarafından sürekli değerlendirilerek raporların parlamento’da tartışılması.¹²⁸

Mali Sorumluluk Yasası, saydamlık bakımından en sık sözü edilen örnektir. Bu yasa bütçe planlarını ve bu planların uygulamasını izleyebilmek için düzenli bilgi sağlanmasını ve yıllık mali strateji raporlarının orta vadeli hedefler çerçevesinde hazırlanmasını zorunlu kılmaktadır. Yasa mali politika yönetimi için sorumlu mali yönetim ilkeleri olarakta belirtilen beş temel prensip oluşturmuştur. Bunlar;

- kamu borç düzeyinin makul bir düzeye indirilmesi
- makul bir borç düzeyinin sürdürülmesi

¹²⁵ H.Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği, s. 21-22.

¹²⁶ David Rae, “Next Steps for Public Spending in New Zealand: The Pursuit of Effectiveness”, OECD Economics Department Working Papers No:337, ECO/WKP(2002)23, 02-Aug-2002, s.31.

¹²⁷ Petrei, a.g.e., s.153.

¹²⁸ TÜSİAD, Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması - Mali Disiplin Üzerine Gözlem ve Öneriler, Yayın No. TÜSİAD - T/96-1/190, Ocak 1996, s.80.

- gelecekteki olası durumları da karşılayacak düzeyde Crown'un net değerinin (net varlıklarının) artışının ve devamlılığının sağlanması
- mali risklerin basiretli bir şekilde yönetimi,
- makul bir düzeyde öngörülebilir vergi miktarı ve oranlarının sağlanması (oldukça tahminlenebilir bir vergi sisteminin muhafaza edilmesi)

Herhangi bir olayda yasa bu prensiplerdeki herhangi sapmanın raporlanmasını ve incelenmesini şart koşmaktadır. Ayrıca yasa hükümetin sunmak zorunda olduğu enformasyon türlerini detaylı bir şekilde belirtmektedir. Mali Sorumluluk Yasası, mali politikaların altyapısının temel prensiplerini belirlemekte ve hükümete bir takım yükümlülükler getirmektedir;¹²⁹

- Hükümetler sorumlu bir mali yönetimin gerektirdiği şekilde mevcut mali kanunlardaki temel ilkelere uymalı ve kamuya açık bir şekilde maliye politikalarının değerlendirmesini yapmalı, belirlenmiş politikalardan ve mali ilkelerden sapmalar ortaya çıktığında bunu nedenleriyle birlikte kamuoyuna açıklamalıdır.
- Mali kararların yansımalarını ve üç yıllık projeksiyonları gösteren "Ekonomik ve Mali Güncelleştirme Raporları" (Economic and Fiscal Updates) düzenli olarak çıkarılmalıdır.
- Gelecek mali yılın bütçesiyle ilgili olarak, özellikle mali stratejilerle kısa vadeli mali niyetleri ve uzun vadeli mali amaçları ortaya koyan "Bütçe Politikası Beyanı" (Budget Policy Statement) çıkartılmalı ve bunların birbiriyle olan tutarlılıkları ortaya konulmalıdır.
- Genel Kabul Görmüş Muhasebe Standartlarına göre (GKMS) hazırlanan tüm mali bilgiler açıklanmalıdır.
- Hazine hükümetin ekonomik yapı ile ilgili beklentilerine veya görüşlerine göre değil, kendi profesyonel değerlendirme kriterlerine göre hükümetin mali politikalarının ekonomiye etkilerinin projeksiyonlarını hazırlamalıdır.

Yasa ile artan şeffaflık sonucu sorumluluğun (accountability) artmasına ve daha iyi bilgi akışının daha iyi ve daha hızlı karar almaya yol açacağı umulmaktadır. Hükümetler yukarıda belirtilen sorumlu mali yönetim ilkelerini sadece istisnai hallerde geçici olarak terkedebilmektedir. Yeni Zelanda'nın Bütçede Dürüstlük Şartı kamu borçlanması ile ilgili olarak nesillerarası denklik bakımından düzenli rapor yayınlanması zorunluluğunu getirmektedir. Ayrıca, bu yasa siyasi partilerin seçim zamanlarında verdikleri sözlerin bütçe üzerindeki etkilerinin hesaplanmasını istemektedir. 1994 yılında kabul edilen bu yasa en genel anlamda Yeni Zelanda'da Maliye Politikasının oluşturulması ve uygulanmasıyla ilgili temel ilkeleri getirmesi yanında, hükümetleri düzenli olarak kısa ve uzun vadeli mali hedeflerini açıklaması konusunda yasal bir zorunluluk altına sokmuş, hükümetin karar alma sürecini güçlendirmek ve kamu oyunu mali politikalar hakkında daha fazla bilgilendirmek amaçlarını taşımıştır¹³⁰.

¹²⁹ H.Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği, s. 22 - 23.

¹³⁰ H.Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği , s. 22.

Bütçe sürecinde yapılan yeniliklerden biri politika formülasyonu, hizmet sunumu ve girdi tedarik fonksiyonları arasında bir ayırma gidilmesi olmuştur. Politik olmayan yöneticiler veya bakanların yasal temsilcileri spesifik faaliyetleri uygulamadan sorumlu iken Bakanlar politikaların tasarlanması ve uygulanmasından sorumludur. Bu yöneticiler rekabetçi bir süreç vasıtasıyla gerek kamu gerekse özel sektörün her ikisinden gelen adaylar arasından seçilmektedir. İlave olarak bir grup kamu girişimi hatırı sayılır bir otonomi kullanabilme yeteneğine sahiptir ve işletimde bir şirket yönetim kurulu ile hissedarları arasında varolana benzer bir ilişki devletle arasında vardır.

7- Denetim Fonksiyonundaki Gelişmeler

Yeni Zelanda temel bir değerlendirme sistemine sahip değildir ancak acentaları her biri kendi programları için yararlı olacağını düşündükleri değerlendirme yöntemini kullanmakta serbest bırakılmıştır. Denetim ve değerlendirmelerin geliştirilmesi ve bu alanda gerekli değişikliklerin yapılması son reformların odak noktalarından olmuştur.

a- İçsel Denetim

Yeni Zelanda'da iç denetim her birimin denetçileri tarafından yerine getirilmektedir. Genelde bu denetçiler üst düzeyde yetkilerle donatılmışlar ve çoğu durumda doğrudan bakan veya birim yöneticilerine bağlanmışlardır. Denetçiler temelde standartlara uyulup uyulmadığına odaklanmakta ve mali denetim yapmaktadırlar. Denetçilerin yaptıkları bu çalışmalarını koordine eden merkezi bir organ-kurum yoktur.

b - Dışsal Denetim

Yeni Zelanda'da dış denetim Genel Kontrolör ve Denetçi (Controller and the Auditor General)'ye emanet edilmiştir. Kontrolör Ofisi (Office of the Controller) 1865 yılında kurulmuş, 1878 yılında Genel Denetçi Ofisi (Office of Auditor General) ile birleştirilmiştir. Bu kurum Genel Denetçi Ofisi (Office of the Auditor General) ve Yeni Zelanda Denetim (Audit New Zealand) olarak iki ana bölüme sahiptir. Bunlardan ilki politika oluştururken ikincisi hizmet sunan bölümdür. Yeni Zelanda Denetim, hizmet sunumunda özel denetim firmalarıyla rekabet halindedir. Genel Denetçi Ofisi ise kendi çalışma planını kendisi belirleyen bağımsız bir bölümdür ve Parlamento için raporlar hazırlar. Bu ofis tüm merkezi hükümeti, otonom kamu birimlerini, kamu girişimlerini ve yerel yönetimleri denetler ve özellikle iki parlamenter komite ile -"Offices of Parliament Committee" ve "Committee on Government Administration"- etkileşim içindedir. Kontrolör, bu ofisin tasarruf hakkını 1986 Anayasası ve 1989 Kamu finansman Yasası uyarınca elinde bulundurur.

Yeni Zelanda'da, geçerli olan kanuna göre, hükümetin banka hesabı Kontrolör Ofisi tarafından verilecek ve ödemelerin yasal olduğunu ve onaylanmış amaçlar için kullanılacağına ilişkin bir ruhsat (izin belgesi) olmaksızın kullanılamaz. Dolayısıyla bu sistem eğer bir birimin kendine tahsis edilmiş olan kaynakları kullanımında ihlal yaptığını düşünmek için yeterli sebep varsa, ofisin ödemeleri

durdurulmasına imkan tanımaktadır. Kontrol kurallara uyulup uyulmadığının izlenmesi vasıtasıyla uygulanmaktadır. Sistem tüm yasal olmayan davranışlar karşısında garanti edilmese de, kanunsuz fiilleri durdurmaya mümkün kılan bir mekanizmayı sağlamaktadır¹³¹. Ofisin çalışma alanlarından bir diğeri bütçesel ve finansal konularda Parlamento'ya teknik danışmanlık hizmeti sağlamasıdır. Bu ofis bütçenin tartışılma safhasında danışmanlık görevi üstlenerek Parlamento'nun 12 komitesi ile birlikte çalışır. Aynı zamanda bütçe tahminlerinin yeniden gözden geçirilmesinde, özellikle Finans ve Harcama Komitesi ile birlikte çalışmaktadır. Kotrolör Ofisi, tavsiyelerine uyumun mevcut olup olmadığına ilişkin bir izleme mekanizması hali hazırda mevcut değildir. Buna karşın ofis problemin düzeliş düzelmediğini doğrulamak için 2 yıl bekler ve eğer sorunun ortadan kalkmadığı görülürse ofis tavsiyelerini tekrarlayarak, çözüm konusunda daha ısrarcı olur. Her bir bakanlık Parlamento için hazırladıkları yıllık raporda, dönem içi sağlamış oldukları hizmetleri ve mali yılın başında Parlamento'ya sundukları bakanlık planlarının içinde belirtmiş oldukları hedeflerin karşılaştırmalı olarak belirtmektedirler. Genel olarak söylenecek olursa Yeni Zelanda'da parlamentoya sunulan enformasyonun kalitesinde ciddi iyileşmeler mevcut olmuştur.

F - Ülkelerin Bütçe Reform Uygulamalarının Karşılaştırmalı Analizi

1 - Yasama ve Yürütme Arası İlişkilerdeki Değişimler

Yasama ile yürütme erki arasındaki ilişkiler bağlamında, bütçe sürecini bir çatışma süreci ve kararların alınmasında ve sonuçlarının izlenmesinde bu iki organ arasındaki yetki ve güç ilişkileri ve mücadelesi olarak kavramlaştırmak¹³² ve yapılan reformları bu açıdan incelemek uygun bir yaklaşım olacaktır. İncelediğimiz ülke modellerinde, bütçe sürecinde yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilerde benimsenen yöntemler farklı yaklaşımlara sahip olmaktadır. Bu durumun geçerli olduğu alanlardan birisi yürütme ve yasama'nın bütçe tartışmalarındaki konumu ve bütçe üzerinde değişiklik yapabilme yetki veya otoritesidir. İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi bazen yasama, fonların hedefini değiştirebilmekte fakat bütçe toplamını arttıramamakta, bazen ise ABD'deki durumda olduğu gibi yasama hem bütçe toplamı hem de kompozisyonunun her ikisinde de değişiklikler yapabilmektedir. Birçok ülke uygulamasında, bütçe tasarısı tespit edilmiş bir zaman diliminde onaylanmışsa bu onay harcamaları otomatik bir şekilde yenilemekte ve hizmet sunumunun aksamasını önlemektedir. Bununla birlikte ABD'de yasamanın, yürütmeyi fonsuz bırakabilecek ve sonuçta kamu hizmetlerinin aksamasına bile sebep olabilecek güce sahip olduğu söylenilebilir. Gerçekten de ABD'de son yıllarda özellikle yasama ve yürütme arasında sert ihtilafların mevcut olduğu dönemlerde bu gibi durumlar ortaya çıkmıştır.

¹³¹ Petrei, a.g.e., s.163.

¹³² Arn, a.g.m., s. 24.

Parlamente sistem ve başkanlık sistemi farklı bütçe uygulamalarına yol açabilmektedir. Sözelimi parlamente sistemde iki organ arasında bütçe ile ilgili ihtilafların çıkma olasılığı daha düşükken, bir başkanlık sisteminde bu tür ihtilaf ve çatışmalar daha olasıdır. Sözelimi ABD’de yürütme ve Kongre farklı partilerce kontrol edilebilmektedir ve örneğin bütçe açığının devamı konusundaki bir bütçe tartışması bir kaç yıla uzayabilmektedir. Bu gibi farklılıklar Kongredeki teknik birimlerin ve komisyonların çalışmalarını özellikle önemli hale getirmektedir¹³³.

Tablo -3 : Seçilmiş Ülkelerde Bütçe Onayı ve Değişikliklerinde Yürütme ve Yasama’nın Gücü

Ülke	Öneri, Tartışma ve Onay	Onaylanmış Bütçe’de Yapılabilecek Değişiklikler
ABD	Yürütme bütçeyi önerir. Kongre kanunlarca kabul edilmiş belli genel sınırlar içinde yürütmenin önerileri ile ilgili düzeltme ve teklif yapabileme gücüne sahiptir. Yasama, yürütme tarafından sunulan bütçede “önemli değişiklikler” yapabilmektedir.	Harcama otoritesinin bir hesaptan diğerine transfer yapabilmesi genellikle Kongrenin onayını gerektirir.
Kanada	Parlamento tarafından daha önce düzeltilmiş olabilen bütçeyi yürütme önerir.	Resmi bir kurallar bütününe tabi olmaksızın, değişiklikler veya ek harcamalar yıl boyunca sıkça onaylanır.
İngiltere	Bütçe’yi yürütme önerir. Parlamente prosedür altında yasama, vergileri ve harcamaları azaltabilir fakat arttıramaz.	Ana maddelerdeki değişimler için Parlamento’nun izni gereklidir. Alt maddelerdeki değişiklikler için Hazine’den izin alınmalıdır.
Avustralya	Sadece yürütme harcama önerilerinde bulunabilir. Yasamanın üst komisyonları vergi yükünü arttırmadığı sürece programlarda değişiklik yapabilir.	Kurallar kanunla tesbit edilmemiş, giderek esnek bir hale getirilen düzenlemeler ve talimatlarla belirlenmiştir.
Yeni Zelanda	Bütçeyi yürütme önerir. Yasamanın harcama önerme gücü yoktur, anlaşarak(adet, gelenek) harcamaları azaltabilir fakat arttıramaz.	Hükümet programlar veya ödenekler arası transferler yapabilir ancak ödeneklerin %5’ten fazla artırılması yasaktır.

Kaynak: Humberto Petrei, Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.190.

¹³³ Petrei, a.g.e., s.191-192.

Genel olarak değerlendirdiğimizde çeşitli ülkelerde yasamanın bütçe sürecindeki rolü anayasal düzenlemelere ve politik sisteme göre değişebilmesine rağmen, yapılan reformların sonucunda yasamanın bütçe sürecinde gittikçe daha aktif ve etkin bir rol almaya başladığını söyleyebiliriz. Bu değişiklikler yürütmeye karşı yasamanın gücünü arttırmaktan çok mecliste bütçe incelemelerinin kalitesini geliştirmek için tasarlanmaktadır. Bu bağlamda, dört alan çok önem kazanmıştır.¹³⁴

- Mali tablolar, bütçe harcamaları, gelir, borç ve açık düzeylerinin incelenmesi için yasamaya sunulmaktadır. Bu tablolar toplam harcamanın kontrolü ve bileşimi bakımından önem taşımaktadır.
- Bütçe incelemesinde bütçe ve finans komiteleri ile sektörel komitelerin rolü artmıştır.
- Girdi ve sonuçlar için yasama için geliştirilmiş raporlar sunulmaya başlanmıştır. Bu tablolar kuruluşların performanslarını izlemek bakımından önemlidir.
- Bütçe konusunda uzman düzeyinde incelemeler yaptırmak için bağımsız birimler oluşturularak veya ilgili komitelerin kaynaklarını artırarak yasamanın bütçe tetkikine daha fazla kaynak ayırması söz konusudur.

Yasama toplam harcama ve net borcun kontrolü konusundaki çabalarını arttırmış, bu konudaki yasama denetimi fonksiyonunu güçlendirmiştir. Yasamanın bütçe kontrolü ve oylamasının tek tek harcama kalemi yerine İngiltere’de bloklar , Kanada’da torbalar ve Avustralya’da portfolyolar gibi daha geniş çerçevelerde yapılması bu durumun bir göstergesi olarak nitelenebilir.

2 - Politika Koordinasyonu

1980’ler sonrasında İngiltere’den başlayarak Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada’ya kadar yayılan reformlar, sürdürülemez mali durumlar karşısında ortaya çıkmış ve bu duruma kamu harcama yönetiminde temelsel değişikliklerle karşılık vermişlerdir. Her birinde maliye bakanları bütçeleme, mali yönetim ve raporlama sistemlerinde önemli reformlara girişiyorken, kabine içindeki bir grup güçlü bakan harcamalar için stratejik önceliklerin oluşturulması sürecine ilişkin yetkilendirilmişlerdir. Söz konusu ülkelerde, önceliklerin oluşturulmasında ortaya çıkan çekişmeleri çözmek ve tartışmaları düzenlemek için kabine düzeyinde komiteler ve süreçler oluşturulmuştur. İngiltere’de Başbakan Yardımcısının başkanlığı altında bir kabine altkomitesi oluşturulmuş ve “yıldız komisyon” (star chamber) olarak adlandırılmaya başlamıştır. Yeni Zelanda’da güçlü bir kabine harcama komitesi de;

¹³⁴ Bülent Gedikli, *Kamu Harcama Yönetiminde Kalite- Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi*, C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları: 2000/1, Ankara: Yaklaşım Yayıncılık, 2001, s.130-131.

başbakan dahil kabine içindeki kıdemli bakanların siyasi desteğinin maliye bakanına sağlanabilmesi için oluşturulmuştur. Avustralya'da ülkenin hazine ve maliye üst yetkilileri ülkenin adeta bir "muz cumhuriyeti" haline geldiğini açıklayarak, kamu harcamalarının politika alanları arasında daha etkin tahsisi ve toplam harcamalardaki büyümenin sınırlanması için temelsel değişikliklere girişmişlerdir. Kanada'da bakanlar, enerjik ve güçlü bir maliye bakanının teknik ve idari desteği vasıtasıyla desteklenmiş ve ülke bir kaç yıl içinde mali kriz ortamından dönüştürülmüştür.¹³⁵

Son yirmi yıl içinde yapılan bütçe reformlarında politika koordinasyonu önemli bir rol oynamıştır. Politika koordinasyonunda tercih edilen yöntem genellikle bir çok bakanlığın katılımı ile kabinede komiteler oluşturulması olmuştur. Dolayısıyla kabine bu müzakerelerde giderek artan bir şekilde aktif rol oynamaya başlamıştır. Makro-ekonomik politika, özellikle açıklar ve borçla ilgili kararlar Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankasının katılımı ile konsantre bir şekilde ve genellikle parlamenter bir tartışma konusu olmaksızın alınmaktadır. Önemli bir değişim, genel olarak bütçe yaklaşımında ve her bakanın kabine'de oynadığı rol de ortaya çıkmaktadır. İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde bu konuda bir Başbakan ve ilgili kamu biriminden sorumlu olan bakan arasındaki bütçe ödeneklerine ilişkin "iki taraflı görüşmeler" yerini "kollektif çabalara" ve "çok taraflı müzakereler"e bırakmıştır. Her bakanın bir genel limit dahilinde ve kollektif rekabet çerçevesinde, programlarını eşit haklar dahilinde, bakanlar kurulunda savunarak tartışması gereken bir yönetime geçilmiştir. Bakanlar bu sayede sadece kendi savundukları programlarından değil, bununla birlikte bir bütünün (hükümetin) üyesi olmalarından dolayı da diğer bakanların programlarından sorumluluk almaktadırlar. Bazı ülkelerde müzakereleri kolaylaştırmak için, bütçenin hazırlanma ve uygulanmasını yakından gözleyebilecek kişi olarak maliye bakanı başkanlığında bir "Harcama Komitesi" oluşturulmaktadır.¹³⁶

Politika koordinasyonu ve uygulaması idareciler için daha iyi enformasyon ve yeni iletişim mekanizmalarını gerektirmektedir. Reformist ülkeler, harcama politikalarının benimsenerek uygulanmasından önce, giderek artan bir şekilde varolan program değerlendirme yöntemlerini kullanmakta, yeni iletişim ve enformasyon mekanizmaları getirmektedirler.

3 - Projeksiyonlar , Makro-Ekonomik Çerçeve Ve Bütçe Tahminleri

Yapılan reformlarla yıllık bütçe süreci birden çok yılı kapsayan orta vadeli bir çerçeveye oturtulmaktadır. Birden çok yıllık bütçe tahminleri yapılmaktadır. Bütün ülkeler orta vadeli mali amaçları formel olarak açıklamaktadır. Derneşik mali disiplin için bütçe toplamalarının kontrolünün her bütçe sisteminin en başta gelen görevi olduğu kabul edilmektedir. Bütçe büyüklüklerini istikrara kavuşturmak için bütçe büyüklüklerinin zaman içindeki seyrinin kontrol edilmesinin gerektiği, çünkü bunun sadece bir yıl içinde yapılamayacağı ve bir süreç içinde gerçekleştirilmesinin mümkün olabileceği kabul edilmektedir. İşte bu amaçla orta-vadeli bir bütçe çerçevesi geliştirme ve uygulama yöntemi benimsenmektedir. Orta vade, hem hedefleri koyma bakımından hem de bütçe denetimlerinin

¹³⁵ Graham Scott, "Strengthening Expenditure Control and Accountability: Observations from International Experience", Conference on Public Expenditure Reform for Effective Government, Ankara, December 10, 2001, s.3.

¹³⁶ Petrei, a.g.e., s.193.

tek bir yıla veya bir sonraki yıla yönelik olması durumunda bütçe kontrollerinin daha kolay aşılabilmesini engellemek bakımından önemlidir. Orta-vadeli bütçe çerçevesi gelecekteki toplamların tahmini, bütçe normları, normların uygulanmasını sağlayacak yaptırım yöntemlerini kapsamaktadır. Yıllık bütçeler reformist ülkelerde giderek daha büyük ölçüde orta vadeli kısıtlar altında yapılmaya başlamıştır.¹³⁷

Reformlar ülkelere “çok-yıllı bütçeleme” anlayışını getirmiştir. Bütçe döneminin birden çok yılı kapsamasının ve bütçe tahminlerinin ilerideki yıllar için de yapılmasının bütçe yönetimi ve denetimi açısından disiplin sağlamaya hizmet edeceği umulmaktadır. Söz konusu ülkelerde 3-5 yılı kapsayan periyotlarda bütçe projeksiyonları yapılmaktadır. Bazı durumlarda bu gibi projeksiyonlar bir kanuna dayanmakta iken, diğer durumlarda ise uygulamanın bir parçası olmaktadır. Projeksiyonlar, çoğu durumda biçimsel olarak tarafsız iken bütçe dökümanının da bir parçasıdır. Reformlarla makro-ekonomik projeksiyonlara çok büyük bir önem verilmeye başlanmış, bu projeksiyonların oldukça kusursuz hale getirilmesine yönelik çalışmalar sürekli hale gelmiştir. Hükümetlerin çoğu projeksiyonlar konusunda kendi iç dinamiklerini ve kurumlarını kullanırken, sözgelimi Kanada tersine özel sektör grupları ve çeşitli kurumlar tarafından yapılan projeksiyonların ortalamasına güvenmekte, İngiltere ise projeksiyonların ve ekonomik tahminlerin bağımsız uzmanlar tarafından yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Avustralya’da bütçe geçen yıl ki projeksiyonların, cari yıl için uzlaştırıldığı ve aradaki gerçekleşme farklılıklarının sunulduğu bir bölümü içermektedir. Bütçe sürecine yönelik bu reformlarla, giderek projeksiyonların ve programlama periyodlarının uzatılması yönünde bir eğilimin de mevcut olduğundan söz edilebilir. Sözgelimi Yeni Zelanda da bütçe 10 yıllık bir makro-ekonomik senaryo temelinde teklif edilmektedir. Sosyal güvenlik için bir çok ülke 30-40 yıllık süreçlerde projeksiyonlar üretmektedir¹³⁸. Ayrıca bütçe tahminlerinde modern yöntemler benimsenmeye başlanmıştır.

¹³⁷ Arın, a.g.m., s. 64.

¹³⁸ Petrei, a.g.e., s.193-194.

Tablo - 4 : Seçilmiş Ülkelerde Programlama Ufku ve Projeksiyonlar

Ülke	Çok-Yıllı Planlama ve Projeksiyonlar	Bütçe Programlamasına Yönelik Makro-Ekonomik Kurallar
ABD	İlgili kanun t+5 yıllarını kapsayan bütçe ile çok yıllık planlamayı (genel projeksiyonlar ve programların dahil olduğu) gerektirmektedir.	Bütçe açığının azaltılması hedefi "Bütçe Uygulama Yasası" (daha önce GRH)'dan kaynaklanmaktadır.
Kanada	Genel projeksiyonlar 2 yıllık bir süreç için yapılıyor; bütçe yılı ve bir sonraki yıl. Program harcamaları için 3 yıllık projeksiyonlar kullanılıyor.	Programlar % 1-3 enflasyon hedefine uygun yapılmaktadır. Bütçe açığının azaltılması için esnek bir "iki yıllık bütçe stratejisi" benimsenmiştir.
İngiltere	Projeksiyonlara yönelik yasal bir zorunluluk yoktur. Bir araya getirilen değişkenler 5 yıllığına tasarlanmaktadır. Program projeksiyonları bütçe yılı artı iki yıl (t+2) için yapılmaktadır.	Maastrich Anlaşmasının kurallarına tabidir. Takip eden üç yıl için yapılan tahminlerde belirlenmiş sınırlar dahilinde açığı tutmak için bir "orta-vadeli plan" yapılmaktadır.
Avustralya	Çok-yıllı bütçeleme yasal bir gereksinim değildir, fakat bütçe tahminleriyle birlikte gelecek üç yıla ait veriler de sunulmaktadır.	Harcamalar ve vergilere yönelik basiretli bir yönetim mevcuttur. Dönem içinde ortalama bir bütçe fazlası için çaba sarf edilmektedir.
Yeni Zelanda	10 yıllık bir strateji raporunun teslim edilmesi yasal bir gerekliliktir. Bir yılın bütçesine ilave olarak iki yıllık projeksiyonun da teslimi gereklidir.	"Mali Sorumluluk Yasası", borcun azaltılması, sosyal sermayenin korunması, riskin akıllıca yönetilmesi ve öngörülebilir bir vergi sisteminin sağlanması gibi hedefler getirmektedir.

Kaynak: Humberto Petrei, Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.194.

Bütçe tahminleri reformlarla yapılan değişiklikler sayesinde artan bir şekilde tutarlı hale gelmiştir. Öngörülen ve gerçekleşen harcamalar arasındaki farklılıklar azalmıştır. Özellikle İngiltere ve Avustralya'da uygulama sonuçları tahminlere çok yakındır. Yapılan reformlarla fazla harcamadan, tahmin-altı harcamaya yönelinmiştir. Ortalama projeksiyon hataları önemli azalmalar göstermiştir¹³⁹. Doğru projeksiyonlarda bulunmak makro-ekonomik açıdan çok olumlu etkileri ortaya çıkarmaktadır. Projeksiyonların hayati bir aşaması uygulamadır. Bir kısım ülkelerde yapılan prosedürel düzenlemeler bütçe ile verilen miktarların aşılmasını ancak bir kısım makro-ekonomik senaryoların gerçekleşmesine bağlamış ve sıkı sınırlamalar getirmiştir. Giderek gelişen enformasyon toplama ve projeksiyon yapma teknikleri, projeksiyonları daha kusursuz hale getirmektedir. Projeksiyonların giderek kusursuz hale gelmesi ekonominin sağlığı için kamu sektöründe beklenmeyen durumlardan sakınmak için ve özel sektörün belirsizliklerden sakınabilmesi için can alıcıdır. Bu projeksiyonlar için önemli bir uygulama,

¹³⁹ Petrei, a.g.e., s.195.

yürütmenin hazırlayacağı bütçe hesaplarının seçilmiş makro-ekonomik senaryo ve projeksiyonların ışığında nasıl idare edilmiş olduğunu gösteren bir raporun hazırlanması gerekliliğidir.

4 - Harcama Programlaması

Bütçe sürecine yönelik reform alanlarından biri de harcama programlaması ve bütçeleme kararlarının sıralanışı ile ilgilidir. Farklı ekonomi politikası hedefleri olan farklı ülkelerde bütçenin bir aşağıdan-yukarı (bottom-up) ya da bir yukarıdan-aşağı (top-down) uygulama mı olması gerektiği konusunda tartışmalar vardır. Aşağıdan-yukarı şekilde oluşturulan bir bütçe, eğer dikkatli bir şekilde organize edilmemiş ve önceden konulmuş sınırlara bağlanmamış ise aşırı harcama ve istikrarsızlığa yol açabilmektedir. Tersine, yüksek düzeyde merkezileşmiş bir uygulama rijit bir yapıya sebep olabilmekte, hizmet sunumundan sorumlu olan kişilerin katılımını engelleyebilmektedir.¹⁴⁰

Geleneksel olarak kongre bütçe maddelerini satır satır ve kategori kategori oylamaktadır. Bu şekilde kongre tarafından madde-madde onaylanmış tüm harcamaların toplamının bütçe bütünü oluşturduğu yöntem “aşağıdan-yukarı (bottom-up)” bütçe süreci denilmektedir. Bu alandaki reformların öncülerinden biri olan ABD’de “1974 Bütçe Yasası” bu geleneğin yerine farklı bir yöntemin benimsenmesini sağlamıştır. Bu yeni yöntemde Kongre öncelikle bütçenin toplam büyüklüğünü oylamakta ve belirlemekte, bu toplam bütçeyi harcama kategorileri arasında daha sonra dağıtmaktadır. Bu yeni tür bütçe süreci “yukarıdan-aşağı (top-down)” bütçe süreci olarak adlandırılmaktadır. Aşağıdan-yukarı bütçe yönteminin özellikle anayasal ve yasal sınırların olmaması veya işlememesi durumunda aşırı harcama ve istikrarsızlığa yol açabildiği yönünde eleştiriler mevcut iken yukarıdan-aşağı (top-down) yönteminin daha iyi çıktılara ve özellikle alttan -yukarı yönteminden daha küçük bir bütçeye yol açacağı savunulmaktadır. OECD ve IMF gibi bir çok uluslararası kuruluş da özellikle daha üst düzeylerde bir mali disiplin için yukarıdan-aşağı bütçe süreçlerini savunmakta ve önermektedir. İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda, yapılan reformlarla bütçe sürecine ilişkin “aşağıdan-yukarı” yöntemini bırakarak “yukarıdan-aşağı” yöntemini benimseme eğiliminde olmuştur.

Bütçeler artık farklı birimlerin önerileri temelinde tanzim edilmemekte, birimlere yeni programlar önermek konusunda biraz daha fazla karar verebilme yetkisi tanıyan bir yukarıdan -aşağı yaklaşım benimsenmektedir. Fon tahsisi için daha sıkı bir rekabet oluşturulmakta, harcamacı birimler etkinliğini arttırmaya yönlendirilmekte ve gelişi-güzel kesintilerden sakınabilmek için buna zorlanmaktadır. Böylece harcamacı birimlerin başarılarında, enformasyon geliştirilmesi işlemi giderek daha önemli bir hale gelmiştir. Değerlendirmeler ve etkinliklerle ilgili çalışmalar çok daha detaylı hale gelmiş ve alanını genişletmiştir. Birçok örnek durumda denetim birimlerinden gelen performansa yönelik talepler reformların bir parçası ve motoru konumundadır¹⁴¹.

¹⁴⁰ Petrei, a.g.e., s.399.

¹⁴¹ Petrei, a.g.e., s.197.

5 - Performans Temelli Bütçeleme

Bütçe ve kontrol sistemleri için “etkinlik” giderek hayati bir anlam kazanmıştır. Performans göstergelerinin kullanılması, kaynakların tahsisine ilişkin sistematik çalışmalar yapılması, yönetsel ve denetimsel teşvik yapılarının oluşturulması bu alandaki gelişmeler arasında sayılabilir. Bütçelerde etkinliğin ölçümüne ilişkin birçok ilerleme kaydedilmekte, bütçe yönetim anlayışı değişmekte, girdi-temelli bütçeleme (input-based budgeting) yerini sonuç-temelli bir bütçeleme (result budgeting) anlayışına bırakmaktadır.

Girdi-Temelli Bütçeleme ➔ *Sonuçlar-Temeline Bütçeleme*

Endüstrileşmiş ülkelerin bir çoğu program bütçelemesi ile performans göstergelerinin belirlenerek birleştirilmesi eğiliminde hareket etmektedir. ABD, konuyu ciddi bir yasal zemin doğrultusunda ilerletmiş ve spesifik bir zaman tablosu ile hedefler koymuştur. Avustralya ve Yeni Zelanda yönetsel kapasitenin geliştirilmesine çabalamakta, program sorumluluğunun artırılmasına yönelik teşvikler ve uygulamalar geliştirmekte kaynakların etkin kullanımına yönelik elverişli ortamlar oluşturmakta ve reformlara hız vermektedirler¹⁴². Bütçe süreç reformlarıyla birlikte, ülkelerde, her bir programın amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve tanımlanması, bunların sık sık güncellenmesi, performans göstergelerinin geliştirilmesi ve amaçlanması, gözlem ve değerlendirmelerin yapılması, başarılar ve zorluklar konusunda özellikle detaylı ex-post enformasyon gibi unsurları yapısında barındıran, “stratejik planlama” yaklaşımının kullanımı doğrultusunda bir eğilim vardır. bütçe süreçlerinin stratejik planlama süreciyle ilişkilendirilmesi reformların en önemli araçlarından olduğu için bir çok ülkede performans yönetimi reformları merkezi bütçe örgütleri tarafından yönetilmektedir.

¹⁴² Humberto Petrei, *Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.204.

Tablo - 5 : Seçilmiş Ülkelerde Performans - Bütçe İlişkisi

Ülke	Bütçe - Performans Enformasyonu İlişkisi	Performans Verileri ve Bütçe Tahsisi İlişkisi
ABD	Programların çoğu için performans verileri rutin bir şekilde yaşamaya sunulan bütçe içinde yer almaktadır. Bu tür enformasyon hem bütçe dökümanında hem de bütçenin beraberindeki hükümet çapındaki performans raporlarında ve her bir bakanlıkça hazırlanan performans raporlarında bulunmaktadır. Performansa yönelik enformasyona programların çoğu için performans hedefleri ve bunların değerlendirilmesi dahil edilmektedir.	Bütçe tahsislerinin belirlenmesinde performans verileri düzenli bir şekilde Bakanlıklar içinde kullanılmaktadır.
Kanada	Programların çoğu için performans verileri rutin bir şekilde yaşamaya sunulan bütçe içinde yer almaktadır. Performansa yönelik enformasyona programların çoğu için performans hedefleri ve bunların değerlendirilmesi dahil edilmektedir.	Bütçe tahsislerinin belirlenmesinde performans verileri düzenli bir şekilde acentalar/programlar içinde kullanılmaktadır.
İngiltere	Programların çoğu için performans verileri rutin bir şekilde yaşamaya sunulan bütçe içinde yer almaktadır. Bu tür enformasyon, bütçenin beraberinde her bir bakanlıkça hazırlanan performans raporlarında bulunmaktadır. Performansa yönelik enformasyona programların çoğu için performans hedefleri ve bunların değerlendirilmesi dahil edilmektedir.	Bütçe tahsislerinin belirlenmesinde performans verileri düzenli bir şekilde Bakanlıklar arasında acentalar/programlar ve bakanlıklar içinde kullanılmaktadır.
Avustralya	Programların çoğu için performans verileri rutin bir şekilde yaşamaya sunulan bütçe içinde yer almaktadır.	Bütçe tahsislerinin belirlenmesinde performans verileri düzenli bir şekilde kullanılmaktadır.
Yeni Zelanda	Programların çoğu için performans verileri rutin bir şekilde yaşamaya sunulan bütçe içinde yer almaktadır.	Bütçe tahsislerinin belirlenmesinde performans verileri düzenli bir şekilde kullanılmaktadır.

Kaynak: OECD, "A Brief Comparison of the Budgeting Systems in the G7 Countries", The Public Management Service, The Budget and Management Division, Paris, 09 April 2002, s.2 'den yararlanılarak geliştirilmiştir.

6- İdari Esneklikler

Yapılan reformlar sonucu, faaliyet düzeyinde katı fakat öngörülebilir bütçesel sınırlama ile birleştirilen yönetsel serbestliğin iyi bir performans için temel bir teşvik kaynağı olduğu görülmektedir. Stratejik karar almada, her bir bakana kaynakların dağılımıyla ilgili kararlarda daha fazla sorumluluk vermek katı bütçe sınırı dahilinde harcamaların tekrar önceliklendirilmesi için bir teşvik yaratmakta ve elde edilen sonuçların mali hesap verme sorumluluğunu arttırmaktadır.

1980'lerde Avustralya'da ve Yeni Zelanda'da yapılan kamu mali yönetimi reformları bu uygulamanın iyi örnekleridir. Yeni Zelanda örneğine bakıldığında, 1988 yılında çıkarılan Devlet Sektörü Kanunu ile 1989'da çıkarılan Kamu Finansmanı Kanunu ile yönetsel anlamda etkinliği arttırmak amacıyla dönüşüm niteliğinde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler ile esas olarak kurumların en yüksek memurlarının kendilerine ayrılan kaynakları kullanma konusundaki yetki ve sorumlulukları artırılmış ve ayrıca departmanların mali yönetim ve kontrolü hazinenin merkezi kontrolünden çıkarılarak kurumların kendisine bırakılmıştır. Bu uygulamalar program yöneticilerine, fonların mülkiyet ve kontrolünde ve mali yıl sonunda oluşabilecek israfı önleme konusunda daha yüksek düzeyde bir hassasiyet sağlamıştır

Tablo - 6 : Seçilmiş Ülkelerde Kamu Birimleri İçin Bütçeleme'de Esneklik

Ülke	Mevcut Esneklikler
ABD	Ödenekler arası aktarmalar Maliye bakanının izniyle mümkündür. Yatırım veya transfer programları ve cari harcamalar arası transferlere izin verilmez. Yöneticiler için gelecek yıl-yıllar ödeneklerinden borçlanma uygulaması yoktur.
Kanada	Ödenekler arası aktarmalar Maliye bakanının izniyle mümkündür. Yatırım veya transfer programları ve cari harcamalar arası transferlere izin verilmez. Yöneticiler için gelecek yıl ödeneklerinden borçlanabilme imkanı mevcuttur.
İngiltere	Ödenekler arası aktarmalar Maliye bakanının izniyle mümkündür. Yatırım veya transfer programları ve cari harcamalar arası transferlere izin verilebilir. Yöneticiler için gelecek yıl ödeneklerinden borçlanabilme imkanı mevcuttur.
Avustralya	Program yöneticileri için bir sonraki yıl bütçesinden % 6 borçlanabilme imkanı vardır.
Yeni Zelanda	Üst düzey yöneticiler hizmetin üretilmesinde gerekli olan kaynakların kullanımında belli standartlar dahilinde temel belirleyicilerdir.

Kaynak: OECD, "A Brief Comparison of the Budgeting Systems in the G7 Countries", The Public Management Service, The Budget and Management Division, Paris, 09 April 2002, s.3 'ten yararlanılarak geliştirilmiştir.

Politika analizlerinin geliştirilebilmesi ve hizmet sunumundan sorumlu birimler içinde etkinliğe ve hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik teşviklerin oluşturulması için ülkeler, "politika

oluşturma”, “gözetim (oversight)” ve “hizmet sunumu” fonksiyonlarını birbirinden ayırmaktadır¹⁴³. Bu fonksiyonların ayrılması, sorumlulukların oluşturulması açısından daha iyi bir zemin yaratmakta fakat politika yapıcılarını değerli bir feedback (geri besleme)den mahrum edebilmektedir. Bu fonksiyonları bir arada her bir bakanlıkta toplayan geleneksel model henüz yaygın olmasına rağmen otonomiye sahip bir takım uzman acentalar oluşturulması gibi uygulamalar da giderek yaygınlaşmaktadır.

Yapılan reformlarla yarı-otonom kamu kurumları ve devlet girişimleri için yönetim prosedürleri ve yapıları farklı yollarla güçlendirilmiştir. İleri yönetim modellerinin benimsetilmesi, hesap verme sorumluluğu uygulamalarına gidilmesi, bütçe dışı faaliyetlerin bütçe içine dahil edilmesi, yarı-otonom kurumlar oluşturulması ve özelleştirme programları bu alanda başvurulan uygulamalar olmuştur.¹⁴⁴

7 - Denetim Fonksiyonu

a - İçsel Denetim

İçsel denetimde genel eğilim, her birimin üst-düzyer memurlarına, ilgili yasal altyapı oluşturularak yada önceden mevcut ise yeniden düzenlenerek, sorumlulukların verilmesi ve bunu destekleyici bir raporlama sisteminin getirilmesi yönünde gelişmektedir. İçsel denetim geniş bir şekilde her birimin üst düzey yöneticilerince, sorumlulukları açıkça tanımlanarak yerine getirilmektedir. Bu alanda yapılan yenilikler;

- > Muhasebe sistemlerinin merkezi bir şekilde koordineli hale getirilmesi
- > İçsel muhasebe standartları oluşturulması
- > Teknolojik gelişmelerden yararlanılması

olarak sıralanabilir. Özellikle konulan standartlar denetçilere harcamaların yasal prosedürlere uygunluğu ile birlikte, etkinliğini de denetleme yetkisi verebilmektedir.

Ülkelerden bazıları yürütmenin içinde merkezi bir şekilde koordine edilen bir içsel denetim sistemine sahipken diğer bir kısmı desantralize modeller geliştirmişlerdir. Yaygın model ilgili kamu birimlerine merkezi denetim organının yerleştirdiği temsilci veya denetçilerin kullanılmasıdır. Avustralya ve Yeni Zelanda'nın bu alanda benimsediği sistem diğer ülkelerden farklıdır. Bu ülkelerde merkezi koordinasyonun olmadığı ve içsel denetimin muhasebe uzmanlarınca geliştirilmiş standartlar temelinde yapıldığı farklı bir sistem benimsenmiştir. Ülkeler giderek denetim fonksiyonunun, karar alma süreçlerinde kullanabilecekleri bir yönetsel araç olarak görme eğilimindedirler. Günün teknolojik gelişmelerinden geri kalmamış bir çok ülkede içsel denetim standartları geliştirilmekte ve kullanılmaktadır. Bu standartlar denetimin hukuki (yasallık) denetiminin ötesine gitmesine yol açmakta ve harcamaların fayda-yararlık ve performanslarının denetlenebilmesini sağlamaktadır.

¹⁴³ Petrei, a.g.e., s.401.

¹⁴⁴ Scott, a.g.m., s.3.

Tablo - 7 : Seçilmiş Ülkelerde İçsel Denetim

Ülke	İçsel Kontrol (Denetim)
ABD	İçsel denetimden federal birimler sorumludur. Genel denetçilerin çoğu Başkan tarafından atanır ve Kongre tarafından onaylanır.
Kanada	Hazine Kurulu altındaki <i>Genel Denetçi Ofisi</i> bu denetimden sorumludur.
İngiltere	Kamu birimlerinin ve Bakanlıkların üst düzey memurları Parlamento'ya karşı içsel denetim dahil iyi yönetim için mali hesap verme sorumluluğuna sahiptir. Hazine İçsel Kontrol Ofisi, bu konuda bakanlıklara yardımcı olmakta ve rehberlik etmektedir. Muhasebe memurları yaptıkları işlemlerden doğrudan sorumludurlar ve bakanlar veya birim müdürlerince atanırlar.
Avustralya	Bakanlar, Maliye Bakanının genel standartları dahilinde içsel denetimden sorumludurlar.
Yeni Zelanda	Hazine'nin verdiği bilgi doğrultusunda, bakanlar ve birim yöneticileri içsel denetimden sorumludurlar.

Kaynak: Humberto Petrei, *Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America*, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.199.

b - Dışsal Denetim

Dış denetim organlarının hukuksal denetimle birlikte performans denetimine yönelmeleri, bütçe sürecine ilişkin reformist hareketlerin en önemlilerinden sayılabilir. Ülkelerin farklı dış denetim sistemlerine sahip olmalarına rağmen tüm bu sistemlerde, makbuz-belge denetimlerinden (voucher audits), model-temelli denetime (sample-based audits) bir geçiş olduğundan bahsedilebilir. Risk alanlarını belirlemek için denetim kriterleri etkinlik ve verimlilik olmuştur. Dış denetim merkezinin temel misyonu olan kamu fonlarının yönetiminde yasal ve prosedürel gereksinimlere uygunluğun sağlanması türü hesap denetimi mevcut denetim kaynaklarının önemli bir oranını ifade etmesine rağmen, ülkelerde paranın değeri (value for money) denetim çalışmalarının giderek arttığı gözlenmektedir. Tablodan tezimizde incelediğimiz ülkeler açısından bu alandaki gelişmeleri inceleyebiliriz.

Tablo - 8 : Seçilmiş Ülkelerde Dış Denetim

Ülke	Dışsal Denetim Sorumluluğu ve Organı
ABD	Kongre'ye bağlı Genel Muhasebe Ofisi (The General Accounting Office) yürütme organı için genel-denetçi organdır.
Kanada	Genel Denetçi Ofisi (The Office of the Auditor General) merkezi hükümet birimlerini denetleyen, parlamento için rapor hazırlayan bağımsız bir organdır. Kaynaklarının büyük kısmı Paranın değeri çalışmaları (value for money studies) için kullanılmaktadır.
İngiltere	Ulusal Denetim Ofisi (The National Audit Office) hükümetin en yüksek düzeyde dış denetim sorumluluğuna sahiptir. 500'e yakın birim ve bakanlığın hesaplarını incelemekte ve Parlamento için 3E raporları hazırlamaktadır. Diğer bir kurum olan Denetim Komisyonu(The Audit Commission), sağlık hizmetlerini denetlemekte, yerel yönetimler için denetçiler belirlemektedir.
Avustralya	Dış denetim Ulusal Denetim Ofisi (The National Audit Office)'ni yöneten Genel Denetçi (Auditor-General) tarafından icra edilmektedir. Bu ofis yasamaya yıllık bir finansal denetim raporu sunmaktadır. Bu rapor hükümet departman ve birimlerinin hesaplarını içermektedir. Performans denetimine yönelik olarak önemli çabalar harcanmaktadır.
Yeni Zelanda	Genel Kontrolör ve Denetçi Ofisi (The Office of the Controller and Auditor -General) dış denetimden sorumludur ve her yarı yıl Hazine ve bakanlıkların hazırladıkları raporlar temelinde, parlamento'ya performansı da içeren raporlar sunmakla görevlidir. Hükümet birimleri Genel Kontrolör ve Denetçi Ofisi ya da özel sektör denetçilerini kullanabilirler.

Kaynak: Humberto Petrei, Budget and Control- Reforming the Public Sector in Latin America, Inter-American Development Bank, The Johns Hopkins University Press, Maryland 1998, s.120-122.

Dünya'da performans ölçümü ve değerlendirilmesinin ilk olarak başladığı ülkeler, ABD, İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya'dır. İngiltere'de performans yönetimi, planlama, performans denetimi, değerlendirme ve hesap verme olmak üzere dört temel alanda kullanılmaktadır. Planlama'da amaç, faaliyetler ve kamu birimleri için hedefler koymak ve kaynakları buna göre dağıtmaktır. Performans denetimi ve değerlendirmesinde, sonuçları hedefler ile karşılaştırmak ve uygulamaların maliyet etkin olup olmadığını değerlendirmek için performans ölçümleri kullanılır. Hesap verme ise kamu yöneticilerinin performanslarına ilişkin hesap vermesidir. İngiltere'de en üst düzeyde denetim organı olan Ulusal Denetim Ofisi (NAO) parlamento için 500'e yakın bakanlık ve bunlara bağlı birimin hesaplarını gösteren ve "3E" 'yi (etkinlik-verimlilik-tutumluluk) dikkate alan raporlar hazırlamaktadır. İngiltere'de merkezi kamu yönetimi birimleri, 1982 yılından itibaren "Mali Yönetim

İnisiyatif” olarak adlandırılan bir yönetim enformasyon sistemi uygulamaya başlamıştır. Bu sisteme göre, her bir kamu dairesi için aşağıdakilerin yapılması gerekmektedir:¹⁴⁵

- Kamu dairesi için hedef koymak,
- Çıktıyı ölçülebilir hale getirmek,
- Harcanan paranın karşılığını alma (Value for Money) kavramını yerleştirmek
- Hesap verme sorumluluğunu getirmek,
- Yukarıdakileri mümkün kılacak enformasyon sistemini yaratmak,
- Bütçe sistemi ile uyum sağlamak.

Yeni Zelanda’da 1980’lerin ortalarında reform yapılırken hedef sadece devletin fonksiyonlarını yeniden tanımlamak değil, aynı zamanda yüksek performans ve paranın değeri kültürünü de yerleştirmek olmuştur. Bu reformun en önemli kısımları¹⁴⁶

- Çıktı ile sonuç arasındaki farkı ortaya koymak,
- Hükümetin sonuçlardan, alt birim yöneticilerinin çıktılardan sorumlu olması,
- Çıktının kalite, nicelik, maliyet ve zaman cinsinden tanımlanması,
- Hükümetin, hedeflediği sonuçları en iyi sağlayacağına inandığı çıktıları seçip kaynakları onlara ayırması,
- Girdi, çıktı ve sonuçlar hakkında alt birim yöneticilerinin ve bakanların denetlenmesi,
- Alt birim yöneticileri ile ilgili Bakan arasında resmi bir performans sözleşmesi olması.

ABD’de ise “Devlet Performans ve Sonuçlar Yasası” ile tüm kamu birimlerinin beş yıllık stratejik plan geliştirmeleri, ölçülebilir amaçları olan yıllık performans planları geliştirmeleri, gerçekleşen sonuçları gösteren yıllık performans raporları hazırlamaları zorunlu kılınmıştır. ABD’de kongreye bağlı ana denetim organı olan Genel Muhasebe Ofisi (GAO) 1997 yılından sonra, devlete bağlı kurumlara ilişkin performans ölçümünü de içeren finansal hesap raporları hazırlamaya başlamıştır.

Dış denetim organlarının rolü sorgulandığında dünya üzerindeki ülkelerin bazılarında bu birimler yönetsel değişimlerin hazırlayıcı ve itici gücü olmakta iken, bazı ülkelerde ise sadece hukuksal denetim ve istenildiğinde bilgi verme veya görüş belirtme organı durumundadırlar. Spesifik politika konularında denetim birimlerinin oynaması gereken rol konusunda farklı yaklaşımlar mevcut olmasına rağmen, politika kararlarının verilmesinde bu birimlerin temin edilecek olan bilgiden yararlanılması, yaygın olarak kabul görmüştür.

İncelediğimiz durumlarda içsel ve dışsal denetim fonksiyonları arasında iyi bir koordinasyon vardır ve dış denetim organı kamu sektörü denetiminde anahtar bir role sahiptir. Dış denetim sistemleri giderek artan bir şekilde kamu birimlerinin denetiminden özel sektör denetim kurumlarını da devreye sokmaktadır. Bu eğilim kamu birimlerinin kendi hesap denetim raporlarını hazırlamasının gerektiği ülkelerde daha yoğun gözlenebilmektedir¹⁴⁷.

Önemli bir diğer değişiklik, yapılan reformlarla yüksek denetim kurumlarının denetim dışındaki işleriyle ve davranışlarıyla kamu mali yönetimlerine ciddi katkılarda bulunmaya başlamaları

¹⁴⁵ Hülya Kirmanoğlu & Murat Çak, “Kamu Kesiminde Performans Ölçümü”, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu 15-17 Mayıs 2000, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No:3, Antalya 2000, s.319-320.

¹⁴⁶ Kirmanoğlu & Çak, a.g.m., s.320-321.

¹⁴⁷ Petrei, a.g.e., s.200.

olmuştur. ABD'den Kanada'ya, Yeni Zelanda'dan Avustralya'ya kadar bir çok ülkenin yüksek denetim kurumu, kendilerini denetime açmakta öncü rol üstlenmiş, kendi performanslarını değerlendirerek buna ilişkin sonuçları "hesap verme sorumluluk raporu"(accountability report) olarak kamuoyuna açıklamaya başlamıştır.

8 - Değerlendirme (Evaluation)

Değerlendirme fonksiyonu uygulandığı tüm ülkelerde kendine özgü özelliklere sahiptir. Bazı durumlarda bu fonksiyon kamu yönetimi kültürünün değişmez bir parçası olarak kullanılmakta iken, diğer bazılarında zaman zaman kullanılmış, bir kısım örneklerde ise değerlendirme prosedür ve kurallara uyum sağlamak için rijit mekanizmaları izlemiştir.

ABD'de değerlendirme fonksiyonu Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası'nın uygulanması ile evrim geçirmiştir. Yürütme içinde bu alanda merkezi birim olan Yönetim ve Bütçe Ofisi (OMB) değerlendirme çalışmalarını desteklemekte ve ilerlemesine katkıda bulunmaktadır. Henüz bu çalışmalar tamamen birimlerin şahsi heves ve teşebbüslerine bırakılmıştır. Bazı kurumlarda bu birimler resmi çalışmalar başlatmışlardır fakat ne merkezi bir planı takip etmektedirler ne de ihtisas sahibi izleme birimleriyle etkileşim içindedirler. Bu durumun tersine Genel Muhasebe Ofisi (GAO) bu alanda ciddi çalışmalar ve uygulamalar yapmaktadır. Genel olarak söylenirse; ABD'de değerlendirme(evaluation) fonksiyonunun gelişimi sadece sınırlı bir düzeyde kalmıştır ancak ülkenin çok titiz ve dikkatli politika incelemeleri yapması ve tutarlı tercihlerde bulunabilmesi bu durumun getirebileceği olumsuzlukları ortadan kaldırmış ve ABD'yi bu alanda diğer bir çok ülkenin önüne geçirmiştir.

Kanada değerlendirme konusunda, kurum ve uzmanlarına ilave olarak önemli bir geleneğe sahiptir. Neredeyse her bakanlık ve birim bu fonksiyonu destekleyen bir ofise sahiptir. Bu alanda Treasury Board bir lider rolü üstlenmekte ve kalite kontrolleri ile aynı zamanda değerlendirme çalışmalarına da - ilgili birimleri destekleyerek- hız kazandırmaktadır. Genel Denetçi Ofisi ise ancak zaman zaman değerlendirme fonksiyonunu ifa etmektedir. Kanada'da gözlemci bir yaklaşımdan-diyalog temelli bir yaklaşıma doğru geçişten bahsedilebilir.

İngiltere'de değerlendirme yönelgelerinin Hazine tarafından oluşturulduğu fakat her ofisin kendi programlarından sorumlu olduğu bir sistem mevcuttur. Politika alternatifleri arasında yapılacak olan seçime daha fazla önem verildiği için burada değerlendirme fonksiyonu "politika değerlendirme" olarak ifade edilir. Sisteme destek veren, uygulamaları teşvik eden veya izleyen herhangi bir kurum mevcut olmadığı gibi kararlaştırılmış bir standart sistem de yoktur. Ulusal Denetim Ofisi (NAO), "paranın değeri" çalışmalarına öncülük etmekte ve bazen spesifik bir takım programları değerlendirmeye tabi tutabilmektedir. Avustralya program değerlendirmelerini yaygın bir şekilde kullanmaktadır. Bu alanda desantralize bir sisteme sahiptir ve her bakanlık kendi değerlendirme fonksiyonunu icra etmekten sorumludur. Değerlendirme ile ilgili görevler kamu yönetimi kültürü ile kaynaşmıştır. Yeni Zelanda bir değerlendirme sistemine sahip olmadığı gibi yakın bir gelecekte böyle bir sistemin oluşturulmasını da planlamamaktadır. Buna rağmen bazı birimlerin kendi içlerinde kısıtlı da olsa değerlendirmeler yaptıkları bilinmektedir. Yeni Zelanda da dönem-başı kontroller üzerinde

önemle durulmaktadır. Program etkinliği ve verimliliğinin teşvik edilmesinde ihtiyaç duyulan bir unsur olarak gerekli teşvik ve kontrolleri içeren sözleşmelere güvenilmektedir.¹⁴⁸

9 - Muhasebe Sistemleri Ve Raporlama

Bütçe reformlarına girişen ülkelerde, Parlamento'da bütçe komisyonlarının ve meclis tartışmalarının etkinliğinin düşük olmasının önemli bir nedeninin, doğru bütçe bilgilerine ulaşamaması ve bütçenin yeterince etkin incelenememesi olduğu kabul edilmiştir. Genellikle devlet muhasebe sistemlerinin maliyetlerin doğru hesaplanmasına uygun olmadığı ve maliyetlerle ilgili yeterli teknik bilgiyi içermediği belirlenmiş, sağlıklı bir mali yönetim için sağlam bir muhasebe sisteminin şart olduğu anlaşılmıştır. Buradan hareketle yapılan bütçe reformları devlet muhasebesi ve raporlama alanlarına yönelik değişimleri de beraberinde getirmiş, harcamaları ve maliyetleri daha iyi izleyebilmek amaçlanmış, muhasebe sisteminin ve yöntemlerinin değişmesi ve tahakkuk muhasebesine göre hesap tutma ülkelerde büyük önceliğe sahip olmuştur. Dolayısıyla "Tahakkuk Muhasebesi Sistemi" ve "Sermaye Bütçeleme" ülkelerin gündem ve uygulamalarına girmiştir. Tahakkuk muhasebesi sisteminin kamu üretiminin maliyetlerinin doğru saptanması konusunda iyileşme sağladığı kabul edilmektedir. Sermaye bütçeleme konusu da yakından incelenmektedir. Çalışmalar sermaye bütçesinin bütçede sermaye ve sermaye-dışı harcamalar konusundaki tercihlerin politika amaçlarını gerçekleştirmeyi nasıl etkileyeceğinin görülebilmesini, bütçeleme açısından doğru sermaye tanımlarının yapılmasını ve amortismanların sermaye bütçesi üzerindeki etkisini saptamaya çalışmaktadır.

Tezimizde seçmiş olduğumuz örnek ülkelerin bu alanda benimsedikleri usuller aşağıdaki tablolar yardımıyla incelenebilir.

**Tablo - 9 : Seçilmiş Ülkelerde Kamu Sektörü İçin
Muhasebe Standartlarının Tesbit Organı**

Ülke	Maliye Bakanlığı Standartları İçsel Olarak Belirlemektedir	Maliye Bakanlığı Resmî Bir Danışma Kurulunun Tavsiyeleri Doğrultusunda Standartları Belirler	Maliye Bakanlığı Standart Belirmek İçin Bağımsız Bir Kurul Atar	Bu Konuda Uzmanlaşmış Bir Özel Sektör Kurumu Muhasebe Standartlarını Belirler
ABD		X		
Kanada		X		
İngiltere		X		
Avustralya				X
Yeni Zelanda				X

Kaynak: OECD-PUMA, "Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview", International Accrual Accounting and Budgeting Symposium, Paris, 13-14 November 2000, PUMA/SBO(2000)11/REV3, s.5.

¹⁴⁸ Petrei, a.g.e., s.202.

Tablo - 10 : Seçilmiş Ülkelerde Bütçe Sürecinde Kullanılan Muhasebe Temeli

Ülke	Bütçe'nin Yasama Tarafından Onayı Aşamasında Kullanılan Muhasebe Temeli	Tüm Hükümetin Konsolide Mali Raporlarında Kullanılan Muhasebe Temeli
ABD	Nakit Temelli - Tahakkuk temelli bir takım işlemler (faiz giderleri, belli çalışanların emekli aylığı planları ile borç ve garanti programları) hariç	Tam Tahakkuk Temelli
Kanada	Tahakkuk Temelli (Varlıkların kapitalizasyon ve amortismanı hariç)	Tahakkuk Temelli (Varlıkların kapitalizasyon ve amortismanı hariç)
İngiltere	Tam Tahakkuk Temelli (2001-02 Mali Yılından itibaren)	Tam Nakit Temelli (2005-06'dan itibaren Tam Tahakkuk Temel Planlanmaktadır)
Avustralya	Tam Tahakkuk Temelli	Tam Tahakkuk Temelli
Yeni Zelanda	Tam Tahakkuk Temelli	Tam Tahakkuk Temelli

Kaynak: OECD-PUMA, "Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview", International Accrual Accounting and Budgeting Symposium, Paris, 13-14 November 2000, PUMA/SBO(2000)11/REV3, s.2 ve 4'ten derlenmiştir.

Devlet Muhasebe Sistemine yönelik değişiklikler konusunda kamu yönetiminde son derece radikal reformları gerçekleştirmiş olan Yeni Zelanda bu alanda da öncü rolü üstlenmiştir, kamu mali yönetimine Tam Tahakkuk Esasına Dayalı Devlet Muhasebesi Sistemini entegre etmiş, gerek bütçenin onayı aşamasında gerekse tüm hükümeti kapsayan konsolide mali raporlarda bu sistemi kullanmaya başlamıştır. Avustralya da Yeni Zelanda gibi sıkı çalışmalar sonrasında aynı sistemi kamu mali yönetimine entegre etmiştir. Her iki ülkede örneğimizdeki diğer ülkelerden farklı olarak muhasebe standartlarının bu konuda uzmanlaşmış bir özel sektör kuruluşu tarafından belirlendiği görülmektedir. ABD Yönetmelik Maliyet Muhasebesi adını verdiği; İngiltere ise, Kaynak Muhasebesi olarak adlandırdığı özünde tahakkuk esaslı olan muhasebe sistemlerini kamu mali yönetimleriyle bütünleştirme çabası içindedirler. Anılan muhasebe sistemleriyle yalnızca yıllık bütçe işlemlerinin değil, aynı zamanda devlet partimuvanının hesabının da tutulması; kamu kurum ve kuruluşlarının kaynak kullanımının izlenmesi ve bütçelerle kaynaklar arasında organik bağ oluşturulması da amaçlanmaktadır.¹⁴⁹ ABD'de tüm hükümetin konsolide mali raporlarında tam Tahakkuk Esasına dayalı

¹⁴⁹ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.98-99.

sisteme geçilmesine karşılık bütçenin onaylanması aşamasında tahakkuk temelli bir takım işlemler hariç nakit temelli usulün devam ettiği söylenebilir. İngiltere’de bütçenin onay aşamasında 2001-2002 döneminden itibaren tam tahakkuk temelli usule geçilmişken, tüm hükümetin konsolide mali raporlarında 2005-2006 döneminde Tam Tahakkuk Temelli Usule dönüştürülmesi hedeflenen Tam Nakit Temelli bir usul uygulanmaktadır. Kanada’nın her iki açıdan da Tahakkuk Temelli bir usulü benimsediği bilinmektedir (varlıkların kapitalizasyon ve amortismanı hariç). ABD, Kanada ve İngiltere’de kamu sektörü için muhasebe standartlarını Maliye Bakanlığı resmi bir danışma kurulunun tavsiyeleri doğrultusunda standartları belirlemektedir.



İKİNCİ BÖLÜM
TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE MEVCUT YAPI VE SORUNLARA İLİŞKİN
TESBİTLER

I- BÜTÇE UYGULAMASININ RAKAMSAL ANALİZİ

A- Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi

Son on yıllık dönemde gerek gelirlerin gerek giderlerin Gayri Safi Milli Hasıla içindeki paylarının giderek arttığı görülmektedir. Ancak, anılan dönemde giderlerdeki artışın gelirlerdeki artıştan daha yüksek olması bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur.

Tablo -11 : Bütçe Büyüklükleri - GSMH İlişkisi

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)
Bütçe Dengesi / GSMH	- 5,3	- 4,3	- 6,7	- 3,9	- 4,0	- 8,2	- 7,6	- 7,1	- 11,7	- 10,5	- 16,5	- 14,4
Faiz Hariç Denge / GSMH	- 1,5	- 0,6	- 0,8	- 3,8	3,3	- 1,8	0,1	- 4,4	2,0	- 5,7	6,8	- 4,7
Bütçe Gideri /GSMH	20,9	20,4	24,6	23,2	22,0	26,4	27,4	29,2	35,9	37,1	45,7	42,6
Faiz Hariç Bütçe Gideri /GSMH	17,1	16,8	18,7	15,5	14,6	16,5	19,6	17,6	22,2	20,9	22,4	23,4
Personel Gideri / GSMH	7,8	8,5	8,5	7,0	6,4	6,5	7,1	7,2	8,8	7,9	8,6	8,5
Diğer Cari /GSMH	1,8	1,8	1,8	1,9	1,8	2,1	2,4	2,5	2,9	2,9	3,0	2,9
Yatırım/GSMH	3,0	3,0	2,9	2,0	1,3	1,7	2,2	1,9	2,0	2,0	2,4	2,5
Transfer /GSMH	8,3	7,1	11,4	12,3	12,4	16,2	15,7	17,6	22,2	24,3	31,7	28,6
Bütçe Geliri / GSMH	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	22,1	24,2	26,5	29,2	28,1
Vergi Geliri /GSMH	12,4	12,8	13,2	15,1	13,8	15,0	16,1	17,2	18,9	21,0	22,5	22,0
Bütçe Geliri / Bütçe Gideri	74,8	79,0	72,9	83,3	81,7	68,9	72,2	75,6	67,4	71,6	64,0	66,2
Vergi Geliri / Bütçe Gideri	59,4	62,8	53,9	65,1	62,9	56,7	58,9	59,1	52,7	56,7	49,3	51,6

Kaynak: 1998-2003 Bütçe Gerekçeleri Not: (1) Geçici

1991 -2000 yıllarını kapsayan dönemde bütçe giderlerinin GSMH içindeki payı 1991 yılında yüzde 20,9 'dan 1999 yılında yüzde 35,9 'a , 2000 yılında ise yüzde 37,1'e ve 2001 yılında yüzde 45,7'ye yükselmiştir. 2002 yılında bu oranın yüzde 42,6 olduğu tahmin edilmektedir. 2001 yılı oranı son 12 yılın en yüksektir ve 1991-1995 yıllarında gerçekleşen oranların neredeyse iki katını

ifade etmektedir. 1996 yılı kamu giderleri/GSMH oranında sürekli ve önemli artışların başladığı yıl olmuştur. Bu artış eğilimi bir çok harcama kategorisindeki artışla birlikte özellikle faiz ödemelerindeki yüksek artış eğilimi ile açıklanabilir. Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı ise 1991 yılında yüzde 15,6 'dan, 2000 yılında yüzde 26,5'e, 2001 yılında yüzde 29,2'ye ve 2002 yılında geçici rakamlarla yüzde 28,1 düzeyine yükselmiştir. Bütçe gelir ve giderlerinin GSMH'ya oranı birlikte incelendiğinde harcamalardaki artış eğiliminin gelirlerdeki artış eğilimini ciddi oranda aştığı görülebilecektir.

1994-1995 yıllarında uygulanan istikrar tedbirlerinin de etkisiyle yüzde 4 civarına gerileyen konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı 1998 yılında yüzde 7,1 'e ve 1999 yılında da yüzde 11,7 'ye yükselmiş, 2000 yılında ise olumlu bir gelişmeyle yüzde 10,5 'e düşmüştür. Bu gelişmede, 1995 yılında yüzde 3,3 olan faiz dışı bütçe fazlasının GSMH'ya oranının 1996 yılında yüzde 1,8 'e, 1997 yılında yüzde 0,1 'e gerilemesi etkili olmuştur. 2000 yılındaki bu olumlu değişim sonrasında gerekli reformların hızlı bir şekilde yapılamaması, siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar 2001 yılında yüzde 16,5 ve 2002 yılında geçici rakamlarla yüzde 14,4'lük bir bütçe dengesi/GSMH ilişkisini ortaya çıkarmıştır.

Bilindiği üzere IMF politikalarının en belirgin araçlarından birisi "faiz dışı bütçe fazlası"dır. "Faiz dışı bütçe fazlası" bütçe geliriyle, faiz dışında kalan bütçe giderleri arasında, gelir lehine oluşan farktır. Dolayısıyla devletin borçlanma gereğini azaltmak amacıyla öngörülen bir kriterdir. 1998 yılında faiz dışı bütçe fazlasının GSMH'ya oranı yüzde 4,4 'e yükselmesine rağmen, Asya ve Rusya krizlerinin de etkisiyle faiz oranlarının özellikle yılın ikinci yarısında önemli ölçüde yükselmesi toplam bütçe açığının GSMH'ya oranının gerilemesini engellemiştir. 1999 yılında da faiz oranlarının yüksek seviyelerde devam etmesi ve faiz dışı fazladaki azalma toplam bütçe açığının yükselmesinde belirleyici olmuştur. 2000 yılında ise faiz dışı bütçe fazlası, gelir artırıcı tedbirlerin alınmasıyla yüzde 5,7 'ye yükselmiştir. 2001 yılında oran artarak yüzde 6,8'e ulaşmış, 2002 yılında ise geçici rakamlarla yüzde 4,7'ye inmiştir. Genel olarak değerlendirecek olursak konsolide bütçe büyüklüklerindeki mevcut durumun, ülkemizde makro mali disiplin açısından sistematik kapasitenin zayıf olduğuna işaret ettiğini belirtebiliriz.

Transfer harcamalarının GSMH'ya oranının 1991'de yüzde 8,3, 1992 yılında ise yüzde 7,1 gibi oranlardan, 2001 yılında yüzde 31,7 ve 2002 yılında yüzde 28,6'ya ulaşması bütçe büyüklüklerinde göze en fazla çarpan gelişme olarak nitelenebilir. Personel harcamalarının GSMH'ya oranı 1995'te yüzde 6,4 ve 1996 yılında yüzde 6,5 gibi dönem içi en düşük oranlara ulaştıktan sonra artış eğilimine girmiş ve 2001 yılında yüzde 8,6 ve 2002 yılında yüzde 8,5 olarak gerçekleşmiştir. Diğer cari harcamalarda da özellikle 1996 sonrası bir artış eğiliminden bahsetmek mümkündür. 1996 yılına kadar ortalama 1,8 olan oran 1996 yılında yüzde 2,1'e yükselmiş, sürekli bir artış eğilimiyle birlikte 2001'de yüzde 3,0'a ve 2002'de de yüzde 2,9'a ulaşmıştır. Faiz dışı bütçe giderlerinin GSMH'ya oranı 1992 yılında yüzde 16,8 iken 1995 yılında 14,6 'ya düşmüş, 1999 yılında tekrar 22,2 'ye yükselmiştir. Bu oran 2000 yılında yüzde 20,9, 2001 yılında yüzde 22,4 ve 2002 yılında geçici rakamlarla yüzde 23,4 olarak gerçekleşmiştir. 1996 yılına kadar bütçe giderlerindeki artışın en önemli nedeni faiz giderleri iken, bu yıldan itibaren sosyal güvenlik kuruluşları için bütçeden yapılan transferler de önem kazanmıştır. Faiz giderlerinin GSMH'ya oranı 1992 yılında yüzde 3,7, 1995 yılında yüzde 7,3, 1999

yılında yüzde 13,7 , 2000 yılında ise yüzde 16,2 olarak gerçekleşmiştir. Ancak 1996 yılından itibaren faiz dışı giderlerde de artış görülmektedir. Aynı dönemde sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferlerin GSMH'ya oranı 1992 yılında yüzde 0,4 iken, 1996 yılında yüzde 2,2 'ye, 1999 yılında da yüzde 3,5 'e yükselmiş ve olumlu bir gelişmeyle 2000 yılında yüzde 2,6' ya düşmüştür.

B- Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Ayrımı

Ekonomik ayırım bazında harcamaların konsolide bütçe içindeki payı incelendiğinde, konsolide bütçenin tam bir faiz ödemeleri artı personel ödemeleri bütçesi haline geldiği görülebilir.

Tablo -12 : Ekonomik Ayrıma Göre Harcamaların Toplam İçindeki Payları (%)

Harc/Yıllar	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
CARI	50,8	41,9	38,5	37,5	32,5	34,6	33,2	32,7	29,1	25,4	26,9
Personel	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20,1
D.Cari	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,8
YATIRIM	14,5	11,7	8,5	6,0	6,4	8,0	6,4	5,5	5,3	5,1	6,0
TRANSFER	34,7	46,4	53,0	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,1

Kaynak: 1998-2003 Bütçe Gerekçeleri * Geçici

Harcamaların toplam içindeki payı incelendiğinde 1997 yılına kadar cari harcamaların payının azaldığı, yatırım ve transfer harcamalarının payının ise arttığı görülmektedir. 1997 yılında bu eğilim değişerek bir önceki yıla göre transfer harcamalarının payı azalmış, personel, diğer cari ve yatırım harcamalarının payı ise artmıştır. 1998 ,1999 ve 2000 yıllarında transferler dışında harcamaların konsolide bütçe içindeki payı azalmıştır. Bu dönemde cari harcamaların payı 1996 yılında yüzde 32,5 iken 1997 yılında yüzde 34,6 'ya yükselmiş, 1998 yılında ise yüzde 33,2 'ye düşmüştür. 1999 ve 2000 yıllarında bu oran tekrar düşme eğilimine girmiş, 2001 yılında % 25,4'e , 2002 yılında geçici rakamlarla yüzde 26,9'a gerilemiştir. Yatırım harcamalarının payı 1992 yılında yüzde 14,5 iken, ciddi bir azalma eğilimi ile birlikte 1995 yılında yüzde 6,0'a düşmüştür. 1996 yılında yüzde 6,4 olan oran 1997 yılında yüzde 8 'e yükselmiş, 1998 yılında yüzde 6,4 'e , 1999 yılında yüzde 5,5 'e ve 2000 yılında yüzde 5,3'e düşmüştür. Bu düşüş eğilimi 2001 yılında da sürmüştü ve 2001 yılında oran yüzde 5,1'e inerek dönem içi en düşük düzeyi ortaya çıkarmıştır. Anılan dönemde transfer harcamalarının bütçe içindeki payı 1992'de yüzde 34,7'den ciddi bir artış eğilimi ile 2001 yılında yüzde 69,5 ve 2002 yılında yüzde 67,1 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo -13 : Transfer Türlerine Göre Harcamaların Toplam Transferler İçindeki Payları (%)

Transfer Türü	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *
Kur. Kat. Pay. ve Serm. Teşk.	12,0	10,2	4,8	5,2	2,8	6,5	1,9	3,0	3,5	2,7	2,1
İktisadi Transf. ve Yard.	2,7	3,9	3,2	3,3	4,5	7,4	2,7	2,5	2,6	3,4	5,1
Mali Transferler	2,7	1,6	1,4	2,7	1,9	2,0	0,9	0,9	1,2	0,6	4,4
Sosyal Transferler	7,5	6,2	8,3	12,8	14,8	17,7	16,1	17,0	11,9	10,0	13,7
Borç Faizleri	51,5	51,2	62,4	59,1	61,9	49,3	65,5	61,7	66,8	73,3	67,3
Diğer Borç Ödemeleri (1)	18,8	10,3	7,2	7,9	5,2	6,3	6,2	7,3	6,0	5,9	5,5
Fon Ödemeleri	-	13,3	10,2	6,7	7,0	8,4	4,5	5,7	6,5	2,6	0,5
Kamulaştırma	1,3	0,8	0,4	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	0,2	0,5
Diğer	3,5	2,5	2,1	2,2	1,6	1,9	1,7	1,6	1,2	1,1	1,0

Kaynak : 1998 – 2003 Bütçe Gerekçeleri * Başlangıç Ödeneği (1) Ücretlilere vergi iadesi ödemeleri dahil.

Transfer harcamaları içinde en önemli kalem “borç faizleri” kalemi olmuştur. Bu kalem 1992 yılında transfer harcamalarının yüzde 51,5’ini oluşturuyorken, bu oran 2001 yılında dönem içi en üst düzey olan yüzde 73,3’e ve 2002 yılında yüzde 67,3’e ulaşmıştır. Harcamalardaki artışın en önemli itici gücü sayılabilecek olan borç faizi ödemeleri, toplam borç stoğundaki büyüme, nominal ve reel faiz oranlarındaki artışlar ve açığı finanse etmek için giderek artan bir şekilde iç borçlanmaya başvurulması gibi faktörlerden etkilenmiştir. Özellikle telekomünikasyon gibi önemli bir takım kamu varlıklarının özelleştirilmesinde yaşanan gecikmeler, iç finansman üzerindeki baskıları arttırmış ve mevcut kısır döngüye katkıda bulunmuştur. Konunun temeline inecek olursak mevcut durumun, önceki dönemlerde popülist ve kısa vadeli dürtülerle uygulanan veya ortaya çıkarılan bir takım politika taahhüt ve uygulamalarının sonucu olarak faiz dışı harcamalardaki artışın bir sonucu olduğu söylenebilir. Sözelimi daha önce verilen politika taahhütleri sonucu Sosyal Güvenlik Kurumlarının açıklarındaki hızlı büyüme özellikle 1996-1998 yıllarında hızla açığa yansımıştır. Dönem içinde faiz giderlerinin ardından sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden yapılan transferlerin, transfer harcamalarının artmasında etkili bir kalem olduğu belirtilebilir.

Tablo -14 : Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Transferler (GSMH İçindeki Payları)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002 (Prog)
Emekli Sandığı	0,52	0,80	1,02	0,96	1,32	1,43	1,42	1,43
S.S.K.	0,75	0,97	1,15	0,84	1,41	0,32	0,40	0,6
Bağkur	0,10	0,47	0,42	0,81	0,78	0,92	0,78	0,62
İşsizlik Fonu						0,08	0,17	0,19
TOPLAM	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51	2,75	2,77	2,83
Bütçedeki Payı (%)	6,28	8,46	9,44	8,97	9,79	7,11	6,55	8,09

Kaynak: 2002 Bütçe Gerekçesi

* Harcama Tahmini

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının 1992 yılından itibaren giderek bozulan aktüeryal dengeleri, bunların bütçeye olan yüklerini de ciddi bir biçimde arttırmıştır. 1994 yılından itibaren Emekli Sandığının yanı sıra Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'a da bütçeden yardım yapılmaya başlanmış, söz konusu kurumların mali dengelerindeki bozulmalar, her yıl daha fazla kaynağın bu kuruluşlara aktarılmasına neden olmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan toplan transferlerin GSMH'ya oranı 1995 yılında yüzde 6,28 iken, 1996'da yüzde 8,46 ve 1997'de yüzde 9,44 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında dönem içi en yüksek oran olan yüzde 9,79'a ulaşan bu transferler 2000 ve 2001'de düşme eğilimine girerek sırasıyla yüzde 7,11 ve yüzde 6,55 olarak gerçekleşmiş ve tahminlenmiştir. Son on yıllık dönemde kamu açıklarındaki artışta sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerdeki yükselme önemli rol oynamış ve bazı köklü tedbirlerin alınması gereği ortaya çıkmıştır. 1999 yılı içinde yapılan Sosyal Güvenlik Reformunun olumlu etkileri 2000 yılından itibaren görülmeye başlamıştır.

Bununla birlikte tarım sektöründe uygulanan politikalar, girdi sübvansiyonları, fiyat desteklemeleri ve kredi sübvansiyonları gibi uygulamalar mali ve yarı-mali harcamaların diğer önde gelen itici gücü olmuştur. Her biri ayrı ayrı Bakanlar Kurulu Kararına dayalı olarak tarımsal ürünlerin bazıları için yapılan prim ödemeleri, destekleme alımları, doğal afetler nedeniyle kullanılan kredilerin taksitlendirme ve ertelemeleri ve hatta deprem dolayısıyla açılan bir kısım krediler için finansman sağlamak üzere kamu bankaları görevlendirilmiş ve bu kararların tamamında, işlem sonucunda bankanın uğrayacağı zararın Hazine tarafından karşılanacağı hükmü yer almıştır. Dönem içerisinde bu enstrümanlar etkin kullanılmamış, geriletici ve maliyet arttırıcı etkileri ve ilave olarak mali planlama açısından "tahminlenememe"(unpredictability) sorununu ortaya çıkarmıştır. En önemli araç durumundaki kredi sübvansiyonu uygulaması Ziraat Bankasının sermaye kaybına katkıda bulunmuş ve "görev zararları"na maruz kalmasına neden olmuştur. Aynı şekilde Küçük ve Orta Boy İşletmelere sağlanan sübvansiyonlar Halk Bankasına görev zararları yüklemiştir. Hazinesin kamu bankalarına görev zararlarının karşılığı olarak borcunu ödememesi ve her geçen yıl bu borçların yüksek faizlerle büyümesi kamu maliyesinin mevcut durumunu çok daha kötüleştirmiştir. 1995 sonrasında bütçe içindeki faiz ödemeleri ile bütçe dışında kalan ancak kamu borcu olan "görev zararı" borçlarının GSMH'ya oranları incelendiğinde ülkemizdeki durumun ciddiyeti anlaşılmaktadır.¹⁵⁰

Tablo -15 : Faiz + Görev Zararları /GSMH (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Görev Zararı	2,2	5,7	6,7	9,7	15,2	13,4
Faiz Ödemeleri	7,3	10,0	7,7	11,7	13,7	16,2
TOPLAM	9,5	15,7	14,4	21,4	28,9	29,6

Kaynak: Sait Açba, "Derinleşen Kriz Ortamında 2002 Yılı Bütçesi", Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Sayı:41, Eylül - Ekim 2001, s.802.

¹⁵⁰ Sait Açba, "Derinleşen Kriz Ortamında 2002 Yılı Bütçesi", Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Sayı:41, Eylül - Ekim 2001, s.802.

Görev zararlarının karşılığı olarak, Mayıs 2001 tarihi itibarıyla Ziraat Bankasına 12 katrilyon TL (yaklaşık 12 milyar \$), Halk Bankasına 10,8 katrilyon TL (yaklaşık 11 milyar \$) ve Türkiye Emlak bankasına 46,8 trilyon TL karşılığı Devlet Tahvili verilmek suretiyle bu görev zararları kapatılmıştır. Etki olarak yarı-mali işlemlerden kaynaklanan yükümlülüklerin hesabının görülmesi devlet bankaları tarafından temsil edilen finansal kamu sektörünün maliyetlerini, Hazine'nin temsil ettiği genel hükümete kaydırmıştır.

Genel olarak söylenecek olursa, sosyal güvenlik yükümlülükleri, sübvansiyonlar ve yarı mali işlemlerin mali açıdan genişletici etkileri ortaya çıkardığı açıktır. Bunlar dışında daha az önemli olmakla birlikte personel harcamalarının ve diğer cari harcamaların mali genişlemenin diğer kaynakları olduğu söylenebilir. Merkezi hükümet bütçesinin % 20-24'ünün maaş ve ücret olması, Türkiye'nin bu alanda OECD ortalamasının iki katından fazla harcama yaptığını göstermektedir.¹⁵¹ Ülkemizde hala kamu sektörü, istihdam sorunlarını hafifletmede ilk akla gelen sektör durumundadır. Gerçekten de devletin küçültülmesinin gündemde olduğu son 23 yıldır konsolide bütçeye dahil kuruluşların kadrolarında artış eğiliminin devam etmesi ilgi çekicidir. 1980 yılında 1.381.431 olan kamu çalışanı sayısı 2001 yılı itibarıyla 2.198.794'e ulaşmıştır. Özellikle 1998'de yüzde 4,9, 1999'da yüzde 2,8 ve 2000 yılındaki yüzde 5,1 oranında meydana gelen artışlar son yıllarda yaşanan önemli kamu istihdam artışlarının göstergeleridir. Bu durum artık hükümetin kamu sektörü istihdamının büyüklüğünü sürdürme kapasitesini, kendi makroekonomik ve mali amaçları ışığında yeniden değerlendirmesi gerektiğini göstermektedir.

C- Konsolide Bütçe Harcamalarının İdari - Fonksiyonel Ayrımı

İdari fonksiyonel ayrıma göre bütçe harcamalarının dağılımı incelendiğinde en büyük payın sırasıyla borç faizleri, genel hizmetler, eğitim hizmetleri ve savunma hizmetlerine ait olduğu görülmektedir. 1992 yılında yüzde 17,9 olan faiz giderlerinin payı genel bir artış eğilimi ile birlikte 2001 yılında yüzde 51,0'a 2002 yılında ise başlangıç ödeneği itibarıyla yüzde 43,6'ya ulaşmıştır. Aynı dönemde genel hizmetlerin payı artarak 1996 yılındaki yüzde 24,3 oranından 1997 yılında yüzde 30,6'ya yükselmiş 2000 yılında yüzde 21,3 ve 2001 yılında yüzde 18,7 olarak gerçekleşmiştir. Savunma giderleri 1992 yılında yüzde 13,5 paya sahipken bu pay sonraki yıllarda yüzde 10'lar seviyesinde kalmış 2001'de yüzde 7,9'a inmiş ve 2002'de tekrar yüzde 10,0'a yükselmiştir. 2002 yılında oran yüzde 23,1 olmuştur. Eğitim harcamalarının payı 1992 yılında yüzde 19,7 iken genel bir düşüş eğilimi ile 1998 yılında yüzde 12,4'e, 1999 yılında yüzde 11,8'e, 2000 yılında yüzde 10,1'e düşmüştür. 2001 yılında bu düşüş devam ederek dönem içi en düşük oran olan yüzde 8,7'ye düşmüştür. Dönem başında genel hizmetlerin ardından bütçe içinde en fazla kaynak ayrılan ikinci fonksiyon olan eğitim hizmetleri, dönemin sonuna gelindiğinde yaklaşık yarısından fazla azalarak üçüncü veya dördüncü sıraya düşmüştür. Personel giderlerinin fonksiyonel dağılımına bakıldığında eğitim ve savunma giderlerinin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Diğer cari giderlerde ise yüzde 70 'lik bir oranla savunma giderleri önemini korumaktadır. Beşeri sermaye açısından önemli bir harcama olan

¹⁵¹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government, WB Poverty Reduction and Economic Management Unit, Report No.22530-TU, August 20, 2001, s.26.

sağlık harcamaları, 1992'de yüzde 4,0 pay alırken, önce yüzde 3'ler seviyesine düşmüş, ardından 2001 yılı itibariyle yüzde 2,3'e, 2002'de ise yüzde 2,4'e inmiştir.

Dönem başında yüzde 5,3 olan adalet-emniyet hizmetlerinin payı da Borç faizleri ve genel hizmetler dışında kalan hizmetlerde yaşanan aşınmalardan payını almış ve 2001 yılında yüzde 7,9'a inmiştir. Bütçe içi payı en az olan harcamalar, madencilik, ulaştırma, bayındırlık, sosyal hizmetler ve kültür-turizm harcamaları olmuştur.

Tablo -16 : İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%)

Hizmetler	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Genel Hizm.	20,1	24,0	22,0	23,8	24,3	30,6	22,2	25,1	21,3	18,7	23,1
Savunma	13,5	10,9	11,9	11,9	10,1	10,9	10,4	10,1	9,5	7,9	10,0
Adalet-Emniyet	5,3	4,5	4,1	4,0	3,5	3,9	3,6	3,4	3,0	2,8	3,3
Tarım-Orman-Köy	6,2	5,1	3,9	3,3	2,8	3,0	2,4	2,6	2,6	2,2	2,2
Su İşleri	5,2	4,0	2,8	3,1	2,8	3,2	2,4	2,3	2,3	1,9	2,1
Karayolları	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	2,4	2,0	1,8	1,8	2,4	1,8
Bayındırlık	1,7	2,0	1,2	1,0	1,1	1,0	0,8	0,6	1,9	1,1	0,3
Ulaştırma	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Madencilik	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1
Eğitim	19,7	16,5	13,4	12,2	11,0	11,9	12,4	11,8	10,1	8,7	10,1
Sağlık	4,0	3,9	3,5	3,3	3,0	3,2	3,0	2,9	2,4	2,3	2,4
Kültür-Turizm	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
Sosyal Hizm.	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3
Borç-Faizleri	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8	51,0	43,6

Kaynak: 1998-2003 Bütçe Gerekçeleri * Başlangıç Ödeneği

D- Mevcut Sorun Alanları

1 - Sürekli Bütçe Açıkları ve Borç Faizi Bütçesi:

Türkiye'de iç açılara ilişkin en anlamlı ve önemli gösterge konsolide bütçe açıklarıdır.¹⁵² Ülkemizde bütçeler sürekli olarak açık verme öngörüsü üzerine kurulmaktadır. Sürekli açık bütçe ile devam etmek mümkün değildir. Ancak bu bilindiği halde uzun süredir kamu maliyesi ciddi oranda açık vermeye, diğer bir ifadeyle gelirlerinden fazla gider yapmaya yönelik plan ve programlarla yönetilmektedir. Denk bütçe veya bütçe fazlası, devletin kısa ve uzun vadeli hedefleri arasında yer almamaktadır. 1980 sonrası bütçe dengesinin nasıl bir gelişim gösterdiği incelendiğinde, ara rejim hükümetlerinin işbaşında olduğu 1981-1983 arası yıllarda bütçe açıklarının kontrol altına alınmasına rağmen, tekrar çok partili siyasi hayata geçildikten sonra iş başına gelen hükümetlerle birlikte 1984 yılından itibaren bütçe açıklarının artarak devam ettiği görülebilir.¹⁵³ 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren bütçe içinde giderek önemini arttıran faiz ödemeleri son dönemde bütçelerimizin en önemli

¹⁵² Kemal Çelebi, Türkiye'de Ekonomik İstikrarlılığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları, Manisa; Emek Matbaası, 1998, s.79.

¹⁵³ Çelebi, a.g.e., s.83.

handikabı olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁵⁴ Bütçelerimiz yaklaşık 15 yıldır mal ve hizmet üretiminden ziyade belirli kesimlere kaynak aktarma aracı haline dönüşmüştür.

Konsolide bütçe açıkları başta olmak üzere 1987 yılından itibaren artan kamu kesimi açıklarına bağlı olarak KKBG'nin GSMH'ya oranı özellikle 1989 yılından itibaren önemli ölçüde artış göstermiştir. Ancak KKBG'nin artması, faizlerin bütçe üzerindeki yükünün ağırlaşmasında tek başına belirleyici olmamıştır. Asıl sorun KKBG'nin finansman biçiminden kaynaklanmıştır. KKBG'nin finansmanında da kısa vadeli yüksek reel faizli iç borçlanmaya yönelinmiştir.¹⁵⁵ Faiz ödemelerinin bütçe üzerinde meydana getirdiği baskı, 1989 yılından itibaren KKBG'nin finansman biçiminde yapılan yanlışlığın devam etmesinin bir sonucudur. Böyle bir borçlanma politikasına başvurulmasının başlıca nedenlerinden birisi enflasyonu kontrol altında tutmaktır. Sadece kamu kesimi açıklarını kontrol etmek için değil enflasyonu aşağı çekmenin de bir aracı olarak kullanılan borçlanma politikası ile devlet, özel sektörün tasarruf fazlasını borçlanarak kendine transfer etme yoluna gitmiştir. Bu durum reel faiz oranlarını yükselterek borçlanmayı daha da arttırmıştır.¹⁵⁶

Konuyu son dönem içinde ele alacak olursak, 2001 krizi, KKBG'ni GSMH'nın yüzde 4,7'sinden üç puanlık artışla yüzde 7,7'sine yükseltmiştir. Bu açığın başlıca kaynağı konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kuruluşları açıklarıdır. Konsolide bütçe açığına faiz ödemeleri ile sosyal güvenlik transferleri yol açmış, vergi gelirlerindeki reel gerileme ve esneksizlik açığı büyümüştür. Açığın büyümesi dış borçta bir olumsuzluğa yol açmamış, buna karşılık iç borç stokunun artışına katkı yapmışsa da, iç borç stokunun artışının başlıca kaynağı, krizin yansıdığı bankaların durumunu düzeltmek, bir bakıma saydam olmayan birikmiş bir bütçe dışı açığı kapatmak, TMSF'ye verilen özel tertip devlet tahvilleri olmuştur.¹⁵⁷

Ülkemizde vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı 1992 yılında % 62,8 iken, dönem içerisinde düşme eğilimi göstererek 2001 yılında bu oran % 49,3'e inmiştir. Süreklilik gösteren bütçe açıklarının, vergi gelirlerinin yetersizliği nedeni ile borçlanma ile karşılanması alışkanlık haline gelmiştir. Bir diğer ifade ile, kamu gelirlerinin kamu harcamalarından daha az oranda artış göstermesi sonucunda kaynak yapısı vergi ve benzeri kamu gelirleri yerine borçlanmaya doğru kaymıştır. Dolaylı vergilerin aslında ulusal ekonominin makro harcama kalemlerine sabit olarak alındığı düşünülürse, konsolide bütçenin idaresi açısından dolaysız gelir vergilerinin daha önemli bir unsur sayılması gerektiği düşünülebilir. İç borç faiz ödemelerinin doğrudan gelir vergisinden elde edilen hasılat ile karşılandığında söz konusu kalemin 1995'ten bu yana iç borç faiz yükünü karşılayamadığı görülmektedir.¹⁵⁸

Bütçe açıklarının yapısal özellikleri dikkate alınmadan ve maliyeti düşünülmeden sürdürülen borçlanma politikaları, sonuçta iç borçlanmayı zorlamaya başlamış, kamu açıklarının finansmanında mali sektöre öncelik tanınması bir anda Türkiye'nin dış borçlanma olanaklarını da olumsuz etkiler hale

¹⁵⁴ Kamil Tuğen, "2000'e Doğru Bütçemiz", *İktisat Dergisi*, Aralık 1998, Sayı: 385, s.51.

¹⁵⁵ Kemal Çelebi, "İç Borçlanma Kısır Döngüsünün Pekiştirilmesi: 1999 Bütçesi", *İktisat Dergisi*, Aralık 1998, Sayı:385, s.25.

¹⁵⁶ Çelebi, a.g.m. s.25-26.

¹⁵⁷ Ömer Faruk Batırel, "2001 Ekonomik Krizi ve Kamu Ekonomisine Yansımaları", *Yeni Türkiye*, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Eylül-Ekim 2001, Yıl: 7, Sayı:41, s.750-751.

¹⁵⁸ Erinç Yeldan, "2002 Yılı Bütçesi Üzerine Bazı Gözlemler - 2002 Yılı Bütçesi Bir Yoksulluk Bütçesidir", *Yeni Türkiye*, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Eylül-Ekim 2001, Yıl: 7, Sayı:41, s. 812.

gelmiştir.¹⁵⁹ Devlet halen, kamu finansman gereğinin karşılanmasında kökten bir reformla vergi gelirlerini yaygınlaştırıp, özel sermayenin sivil vergi ve tasarruf havuzuna olan katkısını arttırmak yerine -kamu kesimi dengelerinin daha da bozulması pahasına - mali piyasalarda doğrudan kaynak aktarımını amaçlamaktadır.¹⁶⁰

Bütçenin finansmanında uzun bir süre, siyasi bir tercih olarak vergi yerine borçlanmanın tercih edilmesi ve risksiz yüksek faiz getirileri, bütçenin gelir dağılımını düzenleme fonksiyonunun çok olumsuz bir biçimde işlemesine, gelir dağılımındaki bozulmanın giderek hızlanmasına yol açmıştır. Eğitim ve sağlık gibi hizmetlere bütçeden ayrılan düşük paylar da bu bozulmayı ağırlaştırmaktadır.¹⁶¹

2- Hizmet Sunumunda Yetersizlikler:

Genel olarak söyleyecek olursak mevcut bütçe yapısı ile bütçenin fonksiyonlarını yerine getirmesi mümkün gözükmemektedir. Kamu hizmetlerine yönelik artan talepler karşısında yeterli mal ve hizmet üretilmemektedir. Bir toplumun eğitim yatırımlarının, o toplumun uzun dönemdeki temel ekonomik sermayesinin en önemli ögesi olarak ortaya çıkacak olan insan gücünün niteliğine yansıtacağı bilinmektedir.¹⁶² Faiz dışı bütçe fazlası verilebilmesi için gerek eğitim ve gerekse sağlık gibi beşeri altyapı hizmetlerine ayrılan ödenekler sürekli azalmaktadır. Bu ise, toplam yatırım hacmini azaltmaktadır. Altyapı yatırımının yetersiz olması, yatırımlarda fizibiliteyi düşürmektedir.¹⁶³

Türk kamu yönetiminin, gerek merkez gerek yerel idarede ürettiği hizmetlerin niteliği, kapsamı, etkinliği ve dağılımı, ya da kısaca ifade edersek hizmet performansı incelendiğinde, Çarkoğlu ve Adaman tarafından yapılan “Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform”¹⁶⁴ adlı çalışmada durumun hiç de iç açıcı olmadığı görülebilmektedir. Araştırma bulgularına göre; ülkemizde kamu yönetimlerine duyulan güven ve sağladıkları kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetin oldukça düşük düzeylerde olduğu görülmüştür. Ancak, yerel yönetimlere yönelik memnuniyet düzeyinin merkezi yönetime oranla daha yüksek olduğu saptanmıştır. Merkezi kamu yönetiminin özellikle vergi, adalet ve sağlık hizmeti sunumundan duyulan memnuniyetsizlik son derecede yoğundur. Yerel yönetimlerdeyse, kanalizasyon şebekesi, asfaltlama, park ve oyun alanları, trafik düzenlemeleri, zabıta, özellikle imar izni ve inşaat denetimlerinin en sorunlu hizmetler olduğu görülmektedir. Kayırma ve kollamanın (patronaj) çapı araştırıldığında gerek merkezi, gerek yerel yönetimlerde oldukça yaygın bir uygulama olduğu görülmektedir. Özellikle

¹⁵⁹ Veysi Seviğ, “*Ekonomik Krize Neden Olan Kamusal Karar Eksikliği - Yetersiz Vergileme Aşırı Harcama Eğilimleri*”, Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Sayı: 41, Eylül - Ekim 2001, s. 788.

¹⁶⁰ Yeldan, a.g.m., s. 812.

¹⁶¹ Tuğen, “*2000’e Doğru Bütçemiz*”, s.51.

¹⁶² Naci B. Muter & Ramazan Gökbunar, “*21. Yüzyıla doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaşlaştırılması*”, Prof. Dr. Adnan Tezel’e Armağan, Marmara Üniversitesi Yayın No: 600, Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 13, İstanbul, 2000, s. 383.

¹⁶³ Esfender Korkmaz, “*2002 Bütçesi ve Ekonomik İstikrar*”, Yeni Türkiye, Ekonomik Kriz Özel Sayısı I, Eylül-Ekim 2001, Yıl: 7, Sayı:41, s.819.

¹⁶⁴ Fikret Adaman & Ali Çarkoğlu, *Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform*, TESEV Yayınları 17, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000.

merkez yönetiminin içinde bulunduğu kayırma ve kollama ilişkilerinin daha yoğun olduğu görüntüsü ortaya çıkmıştır. Gerek merkez, gerekse yerel yönetimlere ulaşmak ve sorununu çözmek isteyen vatandaşların en sık başvurdukları yol, bir tanıdık veya aile yakını (kan bağı) vasıtasıyla çözüm aramak olarak belirtilmiştir. Ayrıca, hem merkez hem yerel yönetimlerde iş yaptırmada toplu gösteri, protesto, basın veya medya yoluyla baskı uygulamanın hiç geçerli yöntemler olarak algılanmadığı anlaşılmaktadır. Bu tür eylemlerin etkinlikten uzak olması, onların bir umutsuzluk ve güçsüzlük göstergesi olarak ortaya çıktığını düşündürmektedir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının 2002 İnsani Gelişmişlik Raporu'na göre Türkiye 173 ülke arasında 85. sıradadır. Üstelik geçen yıla göre üç basamak aşağı inmemize rağmen 2001 yılının büyük ekonomik krizin de uğramış olduğumuz yoksullaşma henüz bu rapora yansıtılmamıştır. Göstergeler incelendiğinde Türkiye'nin eğitim harcamalarında dünyanın en alttaki ülkelerinden olduğu, bilimsel araştırma sayısında Ermenistan'ın bile gerisinde kaldığı, kadın-erkek eşitliğinde, kadınların toplum içindeki yerinde, sağlıklı içme suyu, beslenme, okuma yazma oranları gibi alanlarda durumun daha da kötü gözüktüğü anlaşılmaktadır. Mevcut durum itibariyle Türkiye gerek eğitim, gerek sağlık, gerek beslenme, gerek okur-yazarlık düzeyleri ve kadınlarla çocukların durumu açısından, Küba'nın da, Malezya'nın da, Libya'nın da, Ermenistan'ın da altında kalmış bulunuyor.

3- Yatırım Harcamalarının Gerilemesi:

Dönem içerisinde devletin, her ne pahasına olursa olsun faiz - dışı bütçe fazlası oluşturabilme kaygısı, doğrudan doğruya diğer harcama kalemlerine yansıtılmış, bu yaklaşımdan en büyük payı da yatırım harcamaları almıştır. 1985 yılında bütçe harcamaları içinde % 20,7'ye ulaşan bir paya sahip olan yatırım harcamaları 1990'larda hızla geriletilmiş ve 2001 yılında yüzde 5,1'e gerilemiş ve cumhuriyet tarihinin en düşük değerlerine ulaşmıştır. İç borç faiz ödemelerinin kamu yatırım harcamaları ile karşılaştırılması yapıldığında, iç borç harcamalarının, yatırım harcamalarına oranı 1992'den itibaren yüzde 100'ün üzerine çıkmış ve 1999'da yüzde 638'e, 2000'de de yüzde 1092'ye yükseldiği görülebilir. Dolayısıyla kamu, bütçe harcamalarını düzenlerken iç borç faiz ödemesi için yatırımlarına harcadığı giderin tam 11 misli bir pay ayırmaktadır. Kamu yatırımlarının iç borç servis yükü karşısında bu şekilde gerilemesi 1990'lı yılların en vahim sonucu kabul edilebilir. Oysa, söz konusu yıllarda finansal serbestleştirme süreci altında türk ekonomisinin yatırım hacminin genişlemesi ve ulusal tasarruf havuzunun doğrudan yatırımlara dönüştürülebilmesinin daha hızlı ve etkin bir biçimde gerçekleşmesi beklenmiştir.¹⁶⁵ Sonuç olarak, yatırım harcamalarındaki düşüklüğün işsizlik ve sosyal sıkıntılar gibi üzücü sonuçları giderek artmaktadır.¹⁶⁶ 2000'ler Türkiye'sinde devlet bütçesinin sosyal altyapı ve ekonomik büyüme hedeflerinden giderek uzaklaştığı gözlenmektedir.

¹⁶⁵ Yeldan, a.g.m., s. 812-813.

¹⁶⁶ Tügen, "2000'e Doğru Bütçemiz", s.52.

4- Fonksiyonel Sınıflandırmada Karmaşıklık:

Ülkemiz kamu mali yönetim sisteminde harcamaların karmaşık finansman yapısı harcamaların fonksiyonel sınıflandırılmasında genel ve önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır. Konsolide bütçede görülen her hangi bir fonksiyonel harcama miktarı çoğunlukla, söz konusu yıl içinde o alanda yapılan tüm kamu harcamalarını ifade etmemektedir. Sözgelimi sağlık harcamaları ele alındığında yaklaşık % 3-4 olan bütçe içi sağlık harcamaları oranı Sağlık alanında devlet ve tüm kamu kurumlarının yaptığı harcama miktarını göstermemektedir. Ülkemizde Sosyal Güvenlik Kurumları emeklilik ile birlikte sağlık hizmetleri de verdiği için bu kurumlarının harcamalarının önemli bir kısmı da sağlık harcamalarına gitmektedir. Bunlara ilave olarak sağlık harcamalarının finansmanında Sağlık Bakanlığı ve Üniversite Hastanelerinde kurulmuş olan döner sermayelerin de büyük öneme sahip olduğu söylenebilir.

Sonuç itibariyle; harcamaların fonksiyonel tahsisindeki bu opaklık, sağlam bir ekonomik politika formülasyonu ve harcama programlarının etkinliğinin ve verimliliğinin değerlendirilebilmesini zorlaştıran ve zayıflatan ciddi bir handikap durumundadır.¹⁶⁷ Etkin işleyen fonksiyonel bir harcama sisteminin olmaması, devletin temel fonksiyonlarına yönelik harcama tahsisleri konusunda her an ulaşılabilecek net verilerin olmamasına yol açmaktadır. Finansman yapısındaki ve bütçe sistemindeki parçalanmanın bir sonucu olarak ortaya çıkan bu karmaşıklık, hali hazırda tam bilgi sağlanamayan bir çok bütçe dışı mekanizma, fonlar ve bütçeler arasında mevcut çok sayıdaki transferler, önemli zorlukları ortaya çıkarmakta, harcamalar hakkında doğru, tam ve kullanılabilir bilgi elde edilme olanaklarını azaltmaktadır.

II- TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNİN YAPISI

A- Konsolide Bütçenin Kapsamı

Ülkemiz uygulamasında konsolide bütçe diye adlandırdığımız bütçe genel ve katma bütçeli kuruluşlardan oluşmaktadır. 2002 yılı bütçesine bakıldığında toplam 36 adet genel bütçeli idare, 64 adet ise katma bütçeli idare olduğu görülmektedir. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun getirdiği genel çerçeve belirleyiciliğinde, bütçe içinde yer alan bu kuruluşların ortak özelliği kamu hizmetlerini sağlamak amacıyla kurulmuş olmalarıdır. Bu anlamda, katma bütçeli idareler, genel bütçeli idarelerden üretmiş oldukları mal ve hizmetin niteliği dolayısıyla bir farklılık göstermektedir. Katma bütçeli idareler 1050 sayılı kanunun ilgili 115 inci maddesinde kendi gelirleri ile kendi giderlerini karşılayan ve genel bütçe dışında yönetilen kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır. Yine aynı kanunun 118 inci maddesi ile getirilen hükümlerle bu nitelikteki kuruluşların hesap ve işlemleri, özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak şartıyla 1050 sayılı kanunun hükümlerine tabidir denmiştir.

¹⁶⁷ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.29.

Tablo -17 :Konsolide Bütçeye Dahil Kuruluşların İdari-Fonksiyonel Ayrım Bazında Gruplandırılması:

HİZMETLER	GENEL BÜTÇELİ DAİRELER	KATMA BÜTÇELİ İDARELER
GENEL HİZMETLER	Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Diyaret İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müd., Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı	
SAVUNMA	Milli Savunma Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığı Sahil Güvenlik Komutanlığı	
ADALET - EMNİYET	Adalet Bakanlığı Yargıtay Emniyet Genel Müdürlüğü	
TARIM - ORMAN - KÖY	Tarım ve Köyişleri Bakanlığı Orman Bakanlığı	Orman Genel Müdürlüğü Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
SU İŞLERİ		Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
KARAYOLLARI		Karayolları Genel Müdürlüğü
BAYINDIRLIK	Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	
ULAŞTIRMA	Ulaştırma Bakanlığı Denizcilik Müsteşarlığı	
MADENCİLİK	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
EĞİTİM	Milli Eğitim Bakanlığı	Yüksek Öğretim Kurulu Üniversiteler (53 adet)
SAĞLIK	Sağlık Bakanlığı	Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü
KÜLTÜR - TURİZM	Kültür Bakanlığı, Turizm Bakanlığı	
SOSYAL HİZMETLER	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çevre Bakanlığı	Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2002/bolum4/kurumlar.htm> (05-03-2003)

Katma bütçeli idareler için 1050 sayılı yasa dışında kapsamlı bir düzenleme yapan yasal düzenleme bugüne kadar çıkarılmamıştır. Katma bütçeli idarelerin kendi kuruluş kanunlarında bütçe uygulamalarıyla ilgili bazı hükümler bulunmakla birlikte, bunlar genel bütçeli kuruluşlardan ayrı bir bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerine sahip olmaları konusunda uygulama doğuracak hükümler

değildirler. Kendi gelirleri ile giderlerini karşılayan bütçelerdir ifadesinin arkasındaki temel fikir, bu kuruluşların üretmiş olduğu mal ve hizmetlerin piyasada fiyatlandırılabilir olduğunun kabulüdür. Ama bugünkü uygulamada bu kuruluşlar amir kanunun getirdiği temel yaklaşımın çok dışında bir kaynak yapısıyla faaliyet göstermektedirler.¹⁶⁸

B - Konsolide Bütçe Dışı Kamusal Harcama Alanları

İlkel olarak bir devlet bütçesinin, bir mali yıl içerisinde kullanılan veya kullanılması taahhüt edilen bütün kamu kaynaklarını kapsamı gerektiği halde, Türkiye’de bütçe kamusal faaliyetlerin ve kamu tarafından dağıtılan kaynakların sadece dar bir bölümünü kapsamaktadır. Dolayısıyla Türkiye’de çeşitli kamu faaliyetleri Genel bütçenin ve normal bütçe sürecinin dışında finanse edilmektedir. Bütçenin dışında kalan bu alanlar dolaylı ve dolaysız harcama alanları olarak aşağıdaki tablodan incelenebilir.

Tablo-18: Bütçe Dışı Faaliyetler

Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar	Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar
1- Fonlar	1- Devlet Mal ve Taşınmazları
1-1 Kısmi Bütçelenen Fonlar	
1-2 Bütçe Dışı Fonlar	2- Yarı Mali İşlemler
1-3 Özel Hesaplar	2.1 KİT’lerden Doğan Görev Zararları
	2.2 Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller
2- Döner Sermayeler	2.3 Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller
3- Mahalli İdareler	
4- Bağımsız Bütçeli Kamu Kurumları (Transfer Tertibinden Yararlanan)	3- Koşullu Yükümlülükler
	3.1 Garantili Dış Borçlar
	3.2 Devirli Krediler
	3.3 İç Kefaletler
	3.4 Mevduat Sigortası
5- Vakıf ve Dernekler	3.5 Yap-İşlet/ Devret Projeleri
	3.6 Yatırım Stoku
6- Yardım Sandıkları	3.7 Diğer Koşullu Yükümlülükler
	4- Vergi Harcamaları
	5- Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi ve Benzeri Yükümlülükler (Bütçe ile İlişkisi Kurulmayan ve Doğrudan Kuruma Aktarılan Gelirler)
	6- Dış Proje Kredisi Uygulamaları

Kaynak: İzak Atiyas & Şerif Sayın, *Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru*, Tesev Yayınları No 4., İstanbul: Boyut Yayıncılık, 1997, s.21.

¹⁶⁸ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*, s.29-30.

1 - Bütçe Dışı Dolaysız Harcamalar:

Dolaysız harcamaların hemen hemen tamamı temel mali mevzuatın ve bütçe ile getirilen hükümlerin dışında yerine getirilmekte, hatta bu kapsamdaki birçok faaliyet yasama denetiminin de dışında kalmaktadır. Bütçe kapsamı dışında yer alan dolaysız harcamalardan fonlar, döner sermayeler ve bağımsız kamu kuruluşlarının bütçe ile ilgilerinin toplam büyüklüğüne bakıldığında bunların bütçenin yaklaşık yüzde 30'larına ulaştığı, faiz dışı bütçe büyüklüğüne bakıldığında ise bu oranın yüzde 45'lere çıktığı tesbit edilmektedir. Mahalli idarelere aktarılan payla birlikte bu oranın sırasıyla yüzde 40'lar ve yüzde 60'lar düzeyine çıktığı bilinmektedir.¹⁶⁹

a - Fonlar

Dolaysız harcamalardan fonlar, özellikle bütçe dışına kaçışın en güzel örneklerini oluşturmaktadırlar. 1980 sonrası mali hukuk sistemimizi en fazla etkileyen alt sistem kamu fonları olmuştur. Bu yapılanmanın önemli özelliklerinden birisi, gelirlerin toplanması ve harcanmasında, temel mevzuat olarak adlandırılan yasaların (1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu) devre dışı bırakılması olmuştur. 1990'lı yıllara kadar fonların tamamına yakını bütçe dışında tutulmuş, 1992 yılı Bütçe Kanunu ile bütün fon gelirlerinin T.C. Merkez Bankası nezdinde Hazine adına açılan tek bir hesapta toplanması ve buradan ilgili fonların gider hesaplarına aktarılması sağlanmıştır. 1993 yılı bütçe kanunu ile de bütçe dışında tutulan fonlardan bir kısmının gelirleri bütçe içine alınmıştır. Son dönemde İMF'ye verilen niyet mektubunda da 61 adet fonun, en geç Haziran 2001'e kadar kapatılacağı açıklanmış 31.12.2000 tarihi itibariyle bunların 27'si tasfiye edilmiştir.

Ana gruplarına göre fonları Bütçe içi ve bütçe dışı olarak ayırmak mümkündür. Bütçe içi fonlar kaynağını bütçeden alan bütçede tertibi olan ancak ödeneğin kullanılmasında özelliği olan (giderleri temel mevzuat dışında, özel mevzuatlarına bağlı olarak esnek bir şekilde yapılan fonlardır. Bütçe dışı fonlar ise genel olarak geliri ve gideri bütçe ile ilişkilendirilmeyen fonlardır. Kamu Mali Yönetiminde saydamlığı azaltan farklı bir fon uygulaması da, kaynağını çoğunlukla maaş ve ücretlerden yapılan kesintiler ile devlet, işveren katkısından yada bazı vergi ve vergi benzeri gelirlerden alan "gizli fon" uygulamalarıdır. Tasarrufu Teşvik Hesabı, 4306 sayılı kanun gereği toplanan Eğitime Katkı Payı, Öğrenci Sosyal Hizmetler Birimi Hesabı ve 3418 sayılı kanun gereği toplanan Eğitim,Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisi Hasılatı gibi uygulamaların görünürdeki amacı zorunlu tasarruf, yardım veya katkı gibi gözükse de, gerçekte, kamu kesimi finansman açıklarını düşük maliyetlerle kapatmak, iç borç yapısını uzun vadeye yaymak, bütçe dışına kaynak çıkarmak ve

¹⁶⁹ Ahmet Kesik, "Kamu Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi", 15. Türkiye Maliye Sempozyumu- Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri-15-17 Mayıs 2000, Antalya; Akdeniz Üniversitesi İİBF Yayın No:3, 2000,s.150.

ücret artışlarını bir ölçüde geri çekmek gibi amaçlar yanında kesintisiz ilk öğretim uygulamasında olduğu gibi belirli bir hükümet politikasının finansmanını sağlamak da olabilmektedir.¹⁷⁰

Denetim modellerine göre incelendiğinde Sayıştay denetimine tabi olan fonlar yanında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenen, Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu dışındaki kurum, kuruluş ve komisyonlar tarafından denetlenen veya mevzuatlarında denetim modelleri konusunda hüküm bulunmayan fonlar mevcuttur. Bu tür uygulamaların bir kısmının denetimleriyle ilgili düzenlemelerin olmaması bu kamu kaynaklarını kullanma konusunda yasama organı yerine yürütme organına hareket serbestisi tanımakta, bütçenin ve temel mali mevzuatın dışında idare edilen yeni bir kamu kesimi ortaya çıkmaktadır. Gizli olarak adlandırılan fonlar dışındaki 54 fondan 18'i Sayıştay Denetimine tabidir. Sayıştay denetimi dışında kalan 36 fon'dan 14'ü Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından, 15'i Sayıştay ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu dışındaki kurum, kurul veya komisyon tarafından denetlenmekte, geri kalan 7'sinin ise özel mevzuatlarında denetim modelleri konusunda hüküm bulunmamaktadır.¹⁷¹ Sadece fon sayısı itibariyle değil, Sayıştay denetimi dışındaki fonların parasal büyüklükleri de fonların büyüklüklerinden çok fazladır. Sözelimi sadece Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca denetlenen Belediyeler fonunun 1999 yılı geliri neredeyse Sayıştay denetimine tabi fonların aynı yıl toplam gelirine eşittir.¹⁷² Mali şeffaflık açısından bu kaynakların bütünüyle bütçeye yönlendirilmesi, hem gelirlerinin hem de giderlerinin temel mali mevzuata tabi tutulması bir gerekliliktir.

b - Döner Sermayeler:

Ülkemizde 3100 civarında döner sermaye vardır ve bazı döner sermaye harcamaları bakanlık bütçelerinden fazladır.¹⁷³ Bugün hesaplanabilen döner sermaye satış hasılatı 11 önemli Bakanlığın bütçe büyüklüğü üzerindedir. Hatta bazı örneklerde görüldüğü gibi kuruluşun döner sermayesinin büyüklüğü kuruluş bütçesini aşmaktadır.¹⁷⁴ Konsolide bütçe içinde döner sermaye hizmetlerinin % 3-4'lük payının olduğu dikkate alınırca, bu kadar kamu kaynağının Meclis izni alınmadan rahatça kullanılması bütçe ilkelerini ciddi bir biçimde zedelemektedir. Ayrıca bu işletmelerin gelir ve giderlerinin konsolide bütçe gider ve gelirleriyle karşılaştırıldığında toplam harcamalar içinde bu işletmelerin harcamalarının % 3-4 olması, gelirler içindeki payının ise % 0.45 olması, bu işletmelerin konsolide bütçe açısından harcamacı yönünün ağır bastığını ortaya koymaktadır. Yapılan harcamalarda

¹⁷⁰ Ahmet Kesik, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", 14. Türkiye Maliye Sempozyumu- Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar, 12-15 Mayıs 1999 Antalya, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 2000, s.163.

¹⁷¹ Gülseba Bahran, "Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar Hakkında Bilgi Notu", Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu, 15 Ocak 2001, s.4.

¹⁷² Bahran, a.g.m., s.5.

¹⁷³ İzak Atıyas & Şerif Sayın, Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, Tesev Yayınları No 4,, İstanbul: Boyut Yayıncılık, 1997, s.22.

¹⁷⁴ Yasemin Hürcan & Emine Kızıltaş & H. Hakan Yılmaz, "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme", Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları 20, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s. 114.

özellikle hastane döner sermaye işletmelerinin savurganlığa varan ölçüde kaynakları harcamaları, bunların fazla serbest bırakılmalarının sonucu olarak ifade edilebilir.¹⁷⁵

c - Mahalli İdareler:

Mahalli idarelerle bütçe ilişkisi esas olarak mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan pay, Maliye Bakanlığı transfer bütçesi altında yer alan ve mahalli idarelere yıl içinde aktarılan ödenek ve mahalli idarelere ait dış proje kredisi kullanan projelere verilen garantiler şeklindeki üç mekanizmanın çalışmasıyla kurulmaktadır.

d - Bağımsız Bütçeli Kamu Kuruluşları

Bütçenin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlar Devlet Bütçesine bağlı dokümanlarda Bağımsız Bütçeli Kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Giderleri önemli ölçüde (genellikle yarısından fazlası) yardımla karşılanan bu kuruluşlar arasında, TÜBİTAK, Maden Tetkik Arama, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, TODAİE, Devlet Opera ve Balesi, Devlet Tiyatroları, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Milli Rodüktivite Merkezi, İGEME, Çevre Koruma Kurumu, Yüksek İhtisas Hastanesi, Kredi ve Yurtlar Kurumu, İş ve İşçi Bulma Kurumu, GAP Kalkınma İdaresi, TÜBA, TRT gibi kurumlar sayılabilir. Bu kuruluşlar Devletin mali sisteminin dışında gelir elde edebilmekte, harcama yapabilmektedirler. Mevcut yasal düzenlemelerinde, mali mevzuatla ilgili genel düzenlemelerin dışında bırakılmaları ile ilgili hükümler bulunmakta, harcamalarında Maliye Bakanlığının ve Sayıştay'ın vize ve tescil işlemlerine tabi tutulmamaktadırlar. Bu kuruluşlara Devlet bütçesinden yapılan ödemeler Genel Bütçe için harcama olarak kayıtlara geçmektedir.

Genel Bütçeden 1999 Mali Yılında finansman açığı bulunan bu nitelikteki yirmi iki kuruma 2,6 katrilyon lira (bunun yaklaşık % 91'i sosyal güvenlik kuruluşlarından kaynaklanmaktadır) olmak üzere konsolide bütçenin % 9,5'i oranında transfer yapılmıştır. Faiz dışı harcama büyüklüğü açısından bakıldığında, bu oran yaklaşık yüzde 15,3 oranına çıkmaktadır.¹⁷⁶

e - Vakıf ve Dernekler

Son yıllarda kamu kuruluşlarıyla ilgili vakıf sayılarında önemli artışlar olduğu, bir çok kamu kuruluşunun kendisine emanet edilen devlet taşınmazlarını ve ayniyatı bu vakıf ve derneklere kullandığı, gelir sağlayıcı bir çok faaliyeti bu kurumları kullanarak yerine getirdiği, bu itibarla kamu da yeni bir bütçe türünün "kamu vakıfları bütçesi"nin ortaya çıktığı görülmektedir.¹⁷⁷ Bu kuruluşlar ilgili kamu kurumunun personeli tarafından kurulmakta, sermaye çalışanların maaş ve ücretlerinden kesinti yapılmak suretiyle sağlanmaktadır.

Kamu vakıflarının artışında, kamu kurumlarının kendilerine ayrılan ödenekleri yetersiz görerek yeni kaynak arayışına girmeleri ve bu arada kullanıcı ücreti uygulamasına değişik isimler

¹⁷⁵ Özhan Çetinkaya, "Kamu Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Analizi (Döner Sermaye İşletme Uygulamasının Analizi)", 16. Türkiye Maliye Sempozyumu- Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar 28-31 Mayıs 2001/Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İİBF Maliye Bİm.,Manisa; Emek Matbaacılık, 2002, s.131.

¹⁷⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.35.

¹⁷⁷ Gedikli, a.g.e., s.164.

altında (bağış, yardım, mal ve hizmet satışı vb.) başvurmaları yatmaktadır. Kamu görevlilerinin bir araya gelerek kurdukları bu vakıfların verdikleri hizmetlerden yararlananlar bunun bedelini ödemekte ve böylece kamu kurumlarının ihtiyaçlarını karşılamaktadırlar. Bu vakıfların kuruluşundaki mal varlıkları, personel ihtiyacının bir kısmı ve diğer bir çok ihtiyaç kamu kurumlarından ve bütçe kaynaklarından karşılanmaktadır. Bunun ötesinde, kamu vakıfları kendilerine bağlı şirketler kurarak kamu kurumlarınca yapılan ihalelerin bu şirketlere verilmesi ve bu şirketlerin ayrıca vakıf kaynaklarıyla desteklenmesi yoluyla değişik açılımlar yapmaya başlamış ve bu durum kamudaki yolsuzluk iddialarını daha da arttırmıştır.¹⁷⁸ 600'ün üzerine çıkmış olan kamu vakıflarında usulsüzlük ve suistimaller yoğun olmakla birlikte bunların denetiminde ciddi aksaklıklar mevcuttur.

Başbakan Yardımcısı M. Ali Şahin'in bir soru önergesine cevaben hazırladığı kamu vakıflarının 1998 ile 2002 yılı arasındaki gelir ve gider tabloları içinde bulunduğumuz mevcut durum dahilinde, kamu vakıflarının gelirlerinin bir çok bakanlık bütçesini geride bırakacak düzeye ulaştığını açıkça göstermektedir. Buna göre Merkez Bankası Sosyal Güvenlik ve Yardımlaşma Vakfının son beş yıllık gelirlerinin toplamı bir çok bakanlık bütçesini geride bırakmıştır. Bu süre içerisinde 1,5 katrilyon lira bağış toplayan vakfın faiz geliri bile bir çok bakanlık bütçesinden fazladır. Sağlık ve Sosyal Yardım Vakfının 2001 yılında 24,5 trilyon lira olan iki yıl önceki geliri Cumhurbaşkanlığı, Anayasa Mahkemesi, Yüksek Öğretim Kurulu, Danıştay, Yargıtay ve bir çok üniversitenin 2003 yılı bütçelerini geçmektedir. Diğer yüksek gelirli vakıflar arasında yer alan Türkiye Elektrik Kurumu Vakfının 2001 yılında 5 trilyon 6 milyar lira, Gümrük Vakfının 2000 yılında 1 trilyon 488 milyar lira, Orman Genel Müdürlüğü Mensupları Yardımlaşma Vakfının 2001 yılında 1 trilyon 2002 milyar lira gelir elde ettiği belirlenmiştir. Bunlara ilave olarak Türk Polis Teşkilatını Güçlendirme Vakfının, büyük bölümü vatandaşa verilen pasaport istek formu, motorlu araçların trafik tescili, sürücü belgeleri gibi kamu hizmetleri karşılığında "bağış" adı altında toplanan gelir miktarı son dört yıl içinde 160 trilyon 462 milyar lira olarak gerçekleşmiştir.¹⁷⁹

f - Yardım Sandıkları

Bugün Türkiye'de kamu kurumları bünyesinde oluşturulmuş olan bir çok yardımlaşma sandığı bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı kanunla kurulmuş olup yasal olarak ana statüleri çerçevesinde faaliyet göstermektedir. Bu kurumların orijinal gelir kaynakları üyelerinin maaşlarından sosyal güvenlik kesintisine benzer şekilde yapılan kesintilerdir (İLKSAN, OYAK, KİT'lerin pek çoğunun bünyesinde olan yardımlaşma sandıkları gibi). Bu yardım sandıklarının gelir kaynaklarını ve harcamalarını kamu harcamaları tanımında düşünmek ancak bazı şartların yerine gelmesi ile mümkün olmaktadır. Katılımcı kişilerin kendi özgür iradeleri ile üyesi oldukları ve ilgili kamu kuruluşuyla herhangi bir ekonomik ve finansal ilişkisi olmayan yardım sandıklarını kamu harcama alanı içinde düşünmek doğru değildir. Bunun aksine, sandığın gelirleri yasal olarak zorunlu bir şekilde (veya fiili durum yaratılarak) toplanıyor ve/veya sandığın ilgili kamu kuruluşunun ürettiği mal ve hizmetlerle

¹⁷⁸ Gedikli, a.g.e., s.165.

¹⁷⁹ Süleyman Kurt & Ömer Şahin, "Kamu Vakıflarının Gelirleri Bakanlıkları Bile Sollandı", Zaman Gazetesi, 16 mart 2003, s.3.

ekonomik ilişkisi ve finansal kaynak akışı söz konusu oluyor ise, bu tür sandıkların faaliyetlerinin en azından bir bölümüne kamusal nitelik gözüyle bakmak yanlış olmayacaktır.¹⁸⁰

2- Bütçe Dışı Dolaylı Harcamalar

Dolaylı harcamalar temelde kamunun taşınmazları ve üstlenmiş olduğu yükümlülükler dolayısıyla yapmış olduğu harcamaları ifade etmektedir. Özellikle hazine garantileri ve görev zararları dolayısıyla önemli büyüklükleri ifade eden bu harcamalar, kamusal büyüklüklerin gizlenmesinde kullanılan temel araçlardan birisi olmuştur.

a - Devlet Mal ve Taşınmazları

Türkiye’de devlete ait taşınır veya taşınmaz üzerindeki bir tasarrufun mali boyutunun ortaya çıkması, ancak tasarrufa konu işlemin bir nakit hareket doğurması ile mümkün olabilmekte ve gerek kullanım, gerekse yönetimleri tamamen o mal ve taşınmazların bulunduğu kurumlara bırakılmaktadır. Kurumlara devlete ait mal ve taşınmazlar üzerinde tasarruf yetkisi tanınırken, bu kaynakların nasıl kullandıklarından dolayı kurumları sorumlu tutan bir uygulama da bulunmamaktadır.¹⁸¹

b - Yarı Mali İşlemler

Yarı mali işlemlerin, bütçe dışındaki yapı ve kurumların (döner sermaye, vakıf vb.) işlemleri ile karıştırılmaması önemlidir. Sözü edilen kuruluşlar işlemlerini bir kayıt ve muhasebe düzeni içinde gerçekleştirirler. Kayıt dışı bütçe işlemleri ise bu kuruluşlarca değil, doğrudan genel ve katma bütçe içindeki kurumlar tarafından gerçekleştirilmekte, ancak bütçeye gelir ya da gider olarak kaydedilmediğinden bütçede görünmeyip gizli kalmaktadır.¹⁸² Bunlara yarı-mali işlemler denmesi yada daha doğru bir ifade ile mali işlemlere benzer işlemler olarak ifade edilmeleri ağırlıklı olarak bu işlemlerin bir vergileme, sübvansiyon yada doğrudan transfer niteliği taşıdıkları halde, geleneksel kamu bütçeleri sistemi içinde bir kamu mali işlemi olarak yer almamalarından ama özünde bu işlemlerle benzer biçimde makroekonomik sonuçlar yaratmalarından kaynaklanmaktadır.¹⁸³ Bu işlemler doğası gereği yarı-mali nitelikte değildir. Yarı-mali işlemler, devletin mali işlemlerinin eksik kaydedilmesi suretiyle bizzat oluşturulur.

Yarı mali işlemlerin ortaya çıkmasında önemli bir faktör, merkezi hükümetin kaynaklarını aşan taahhütlere girmesi ve bütçe imkanlarının kısıtlılığı nedeniyle bu taahhütlerin bütçe dışında gerçekleştirilmesidir. Örneğin görev zararı borçları karşılığında verilen tahviller tamamen bu tür bir

¹⁸⁰ DPT, , Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.36.

¹⁸¹ DPT, , Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.37.

¹⁸² Şeref Efe, “Yarı Mali İşlemler”, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İ. İ.B.F. Yayını, Manisa: Emek Matbaası, 2002, s.317.

¹⁸³ Emin Dedeoğlu & Ferhat Emil & Can M. Erdem, “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması Ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”,Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları 20, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s.66.

uygulamanın ürünüdür. Mevcut sistemde mahsup borçlanma işlemlerinin detaylı incelenmesi sonucunda kayıt dışı kalan bu tür giderlerden önemli olan kalemler arasında şunları sayabiliriz:

- Nakit dışı borçlanma senetlerinin faiz ödemeleri,
- Dış borçlarla finanse edilen giderlerin büyük bir kısmı (ayni krediler ve tahvil komisyonları gibi),
- Merkez Bankasına yeniden değerlendirme ile aleyhte oluşan kur farklarına karşılık verilen tahviller ya da lehte oluşan kur farklarına karşılık mahsup edilen tahviller.
- Hazine tarafından üstlenilerek ödenen garantili borçlar,
- KİT'lere verilen görevler karşılığında oluşan borçlar için verilen devlet borçlanma senetleri,
- Tahkim uygulamaları sonucunda verilen devlet tahvilleri,
- Karşılığı gider olarak kaydedilmeyen savunma amaçlı borçlar

Bunlar arasında uygulamada önemli bir yer tutan yarı- mali işlemler KİT'lerden Doğan Görev Zararları, Merkez Bankasına Kur farklarına karşılık verilen tahviller ve tahkim uygulamalarından doğan tahviller olarak belirtilebilir:

ba - KİT'lerden Doğan Görev Zararları

KİT görev zararı fiyatlandırma süreci veya özel görevler verilmesinden dolayı oluşmaktadır. KİT'lerin mal ve hizmetlerinin fiyatının hükümetler tarafından tespit edilmesine paralel olarak, tespit edilen fiyatın maliyetin altında olması halinde aradaki fark veya hükümet tarafından KİT'e özel bir görev verilmesi sonucunda oluşacak zarar görev zararı sayılmaktadır. KİT'lerin oluşacak görev zararı rakamları önceden kesin olarak tahmin edilemediğinden Bütçeye konan görev zararı ödenekleri, geçmiş yıllarda oluşan ve hazine tarafından incelenerek kesinleştirilen görev zararları esas alınarak hazırlanmaktadır. Diğer taraftan görev zararı ödenekleri kısıtlı bütçe imkanları nedeniyle gerçekleşen rakamların çok altında kalabilmektedir. Bunu telafi edebilmek amacı ile KİT'lerin Hazineden Görev Zararı Alacakları, Hazineye olan borçlarına mahsup edilebilmektedir.¹⁸⁴

Görev zararlarının temel kaynağını oluşturan tarımsal destekleme alımları kaynak israfını özendirerek mahiyette olup, bir stratejik planlamaya mevcut olmamıştır. Bu görev zararlarının oluşumunda konjonktürel kararlar etkili olmaktadır. Mali yönetim açısından temel problem, hükümetin destekleme alımı yapacak kuruluşlara verdiği görevlerden doğan zararların muntazam bir şekilde gelecek yıl bütçesine yansıtılmaması ve kuruluş bünyesinde kalmasıdır. Böylece bütçe açıkları suni olarak küçük tutulmaktadır. Hükümetin tasarruflarıyla bütçeye konan ödenekleri aşan ölçüde görev zararı oluşturabilmesi ve bunun için bütçe dışı borçlanma yoluna gidilmesi veya özel tertip tahvil ihraç edilebilmesi sorunun temelini oluşturmaktadır.¹⁸⁵

¹⁸⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.38.

¹⁸⁵ Gedikli, a.g.e., s.167-168.

Çeşitli Bakanlar Kurulu Kararları ile kendilerine verilen görevlerin ifa edilmesi sonucunda zarara uğrayan işletmeci KİT'ler olan; TEAŞ, TEDAŞ, TCDD, TEKEL, ÇAYKUR, TDÇİ, TİGEM, DHMİ, TMO, TŞFAŞ'ın 2000 yılı sonu itibarıyla uğradıkları toplam görev zararları 2,8 katrilyon TL olup, bunun 1,1 katrilyon TL ödenmiş, 1,7 katrilyon TL 2001 yılına devredilmiştir.¹⁸⁶

bb - Merkez Bankasına Kur Farklarına Karşılık Verilen Tahviller

T.C Merkez Bankası Kanununun 61. Maddesi hükmü gereğince Türk parasının değerinin değiştirilmesi halinde Bankanın aktif ve pasifindeki altın ve dövizlerin yeniden değerlendirilmesi dolayısıyla lehte veya aleyhte doğacak farklar, Banka ve Başbakanlık arasında belirlenecek esaslara göre tasfiye edilmektedir. Merkez Bankası, yeniden değerlemeden oluşan zararını Hazineye aktarmakta, fakat Hazine karşılığında senet verene kadar Konsolide Borcun bu kısmı için faiz ödememektedir.¹⁸⁷

bc - Tahkimlerden Kaynaklanan Tahviller

Tahkim uygulaması kamu kurum ve kuruluşlarının birbirlerine olan borç ve alacaklarının mahsup edilmesi işlemi olup, ülkemizde oldukça yaygın kullanılan bir yöntemdir. Tahkimler ayrı bir Kanunla yapılmış ve çoğunlukla bu işlemler Bütçe dışında gerçekleşmiştir. Hazine, çeşitli Tahkim Kanunları uyarınca, Belediye ve KİT'lerin SSK'ya, Ziraat Bankası'na, Merkez Bankası'na, diğer bankalara ve birbirlerine olan borçları ve alacaklarının netleştirilmesi sonucunda oluşan borçları üstlenerek, tahkim olunan borçlar için yapılacak olan anapara-faiz ödemelerinin gerektirdiği tutarda net alacaklı kuruluşlara (ki bunlar çoğunlukla kamu bankalarıdır), faizleri genellikle piyasa koşullarından düşük özel tertip devlet iç borçlanma senetleri ihraç etmiştir. Bu tahvillerin işlemiş faizleri karşılığında ilgili yıl bütçe kanunları gereğince yeni tahvil ihraç edilebilmektedir. Yine ilgili yıl bütçe kanunları gereğince söz konusu tahvillerin faiz tutarları yerine ayrıca özel tertip devlet tahvili ihraç edilmektedir. Nakit dışı tahviller arasında yer alan tahkim tahvilleri, yürütmenin "harcama olarak görünmeyen" harcama yapmasına imkan tanınması bakımından gerek bütçenin şeffaflığını gölgelemesi, gerekse kamu faaliyetlerinin gerçek boyutunu gizlemesi bakımından mali disiplin üzerinde son derece olumsuz etki yaratmaktadır.¹⁸⁸

Yarı-mali işlem deyimi bu işlemlerdeki sakatlığı göstermektedir. Bu işlemler muhasebe sisteminde gerçek anlamda tek taraflı olarak kaydedilmektedir. Sadece borç kaydı yapılmakta, ancak bu borcun nereden kaynaklandığı görünmemektedir. Mali işlemleri şaşırttığı ve bir kısım işlemleri gizlediği için yarı mali işlemler muhasebe açısından çok sakıncalı sonuçlar doğurmaktadır.

c - Koşullu Yükümlülükler

Koşullu yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla birlikte gelecekte borca dönüşebilecek ve ödeme gerektirecek taahhüt ve kefaletlerdir. Bu tarzdaki yükümlülükler aşağıda özellikleri itibarıyla verilmiştir.

¹⁸⁶ Nuran Çelebi & Ayşe Efendi, "Hazine'nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev zararları ve Yap-İşlet-Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi", XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, C. B. Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını, Manisa: Emek Matbaası, 2002, s.293.

¹⁸⁷ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.39.

¹⁸⁸ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.39-40.

ca - Garantili Dış Borçlar

Garantili Krediler, borçlusunun kamu kurum ve kuruluşu olduğu, bununla birlikte kredinin geri ödenmesi konusunda Hazine Müsteşarlığının kreditora garanti verdiği kredilerdir. Kurum ve kuruluşlar projelerinin dış finansman ihtiyaçlarını, projeleriyle ilgili gerekli izinleri aldıktan ve prosedürleri tamamladıktan sonra Hazine'ye bildirirler. Hazine kuruluşun durumunu ve projeyi değerlendirdikten sonra garantili kredi alınmasına karar verirse üç taraflı bir kredi anlaşması imzalanır. Bu anlaşma ile kuruluş kreditora karşı sorumlu olmuş ve bu sorumlulukları da Hazine garanti etmiş ve muhtemel bir yükümlülük üstlenmiş olmaktadır. Bu garantinin sonucu, kullanıcı kuruluşun kredi taksitlerini ödeyememesi durumunda bu ödemeyi kuruluş adına Hazine'nin yapacak olmasıdır. Böyle bir durum gerçekleştiğinde Hazine ödemeyi yapar ve bu ödeme nedeniyle kullanıcı kuruluşu bir ikraz anlaşması ile kendisine borçlandırır.

1995 yılından bu yana garantili krediler nedeniyle hazinece üstlenilen garantili borç ödemelerinin hem faizleri hem de anapaları bütçe ile ilişkilendirilmeksizin anapara ödemelerinde izlenmeye başlanmıştır. Oysa uluslararası kabul görmüş prensipler uyarınca bu kalemin harcamalar içerisinde gösterilmesi gerekmektedir. Özellikle borçlanma gereği içinde giderek artan bir paya sahip olan bu tür işlemlerin bütçe dışında bırakılması mali disiplini bozmakta ve bütçenin şeffaflığına gölge düşürmektedir. Hazine Müsteşarlığının, dış borçlarına garanti verdiği kuruluşlar; büyük şehir belediyeleri, il özel idareleri, KİT'ler, üniversiteler ve özelleştirme kapsamındaki bazı kuruluşlardır. Garanti verilen kredilerin geri ödenmesi aşamasında kredinin asıl borçlusu olan kuruluşlar, bütçe ödeneklerinin yetersizliği, programsızlık, garanti verilirken objektif kriterlerin olmaması, siyasi etki, kuruluşların Hazine garantisine sığınarak kaynaklarını artırma istekleri sonucunda bu kredileri ödememe yoluna giderek daha sık başvurdukları görülmüştür. Hazine tarafından tahsil edilemeyen garantili borçların önemli bir kısmının belediyelere ait olması sonucunda ilk kez 1998 yılı bütçe kanunu ile miktar sınırlaması getirilmiş ancak, bu tutardan yararlanacak kuruluşlar için herhangi bir ayırım gözetilmediği için tahsis edilen bu miktarın büyük bölümü garanti konusunda-deyim yerindeyse-sabıkalı durumda bulunan belediyeler tarafından kullanılmış ve garantili borçlarını geri ödeyen diğer bazı KİT'lere (Türk Hava Yolları gibi) yatırımları için garanti verilmesine engel olmuşlardır.¹⁸⁹

cb - Devirli Krediler

Devirli Krediler, Hazine Müsteşarlığı tarafından temin edilen, temin edildikten sonra ilgili yıl bütçe kanunları hükümleri çerçevesinde kurum ve kuruluşlara devir yoluyla kullanılan ancak kreditora karşı borçlu sıfatını Hazinesinin taşıdığı kredilerdir. Devirli krediler "genel ve katma bütçe dışı kuruluşlar"ın (özel sektör dahil) projelerinin gerçekleştirilmesi amacıyla alınır. Bu kredilerin kreditora karşı borçlusu Hazine'dir. Bu kuruluşların kendi başlarına kredi piyasalarına müracaat etmeleri

¹⁸⁹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.40.

halinde kredi maliyetleri yüksek olacağından krediyi Hazine almakta ve ardından ilgili kuruluşlara devretmektedir. Kreditörler verecekleri kredi karşılığında sağlam garantiler istemektedir. Bu nedenle kredinin geri ödenmesi sorumluluğunun hükümetçe yüklenilmesi kredi riskini azalttığından maliyet de düşük olabilmektedir.

Bütçe kanunları hükümleri uyarınca kuruluşlara devredilen kredilerin şartlarının kredi anlaşmalarında yer alan şartlarla aynı olması gerekir. Ancak Hazine tarafından bütçe kanunlarına göre yurt dışından temin edilip özel sektöre devredilen bazı kredilerin devir şartlarının kullanıcılar lehine farklı hükümler içerdiği ve bu kredilerin Hazine tarafından hazırlanan cetvellerde gösterilmediği tespit edilmiştir. Devirli kredilerle ilgili gerçekçi değerlendirmelere ulaşılması ancak Hazinenin vadesi geçmiş veya vadesi gelmemiş bütün devirli kredi alacaklarının bilinmesi ile mümkün olacaktır. Devirli kredi uygulaması özellikle geçmişten gelen uygulama alışkanlığı nedeniyle kamusal kaynak kullanımı konusunda saydamlıktan uzak bir yapı göstermektedir. Bu şekilde kullanılan kaynaklar kamusal karar alma sürecindeki iç ve dış denetimlerin ağırlıkla dışında kalmaktadır.¹⁹⁰

cc - İç Kefaletler

Toprak Mahsulleri Ofisine verilen kefaletler, Gelir Ortaklığı Senetleri ödemeleri, otoyol senetleri ödemeleri ve Özelleştirme İdaresine verilen kefaletler garantili iç borçların kapsamını oluşturmaktadır. 2000 yılı bütçesi ile hazine kefaleti, Türkiye İhracat Kredi Bankası AŞ'nin (EXİMBANK) kredi, sigorta ve garanti faaliyetleri nedeniyle yüklendiği işlemlerden doğabilecek politik riskler ve Özelleştirme İdaresince, özelleştirme programı çerçevesinde yapılacak borçlanmalar ile (burada da 75 trilyon liralık bir sınır getirilmiştir) sınırlandırılmıştır.

cd - Mevduat Sigortası

Türkiye'de özellikle 1994 yılında meydana gelen mali kriz sonucunda bazı bankaların sistem dışına çıkarılmasından sonra, tasarruf mevduatının tamamı devlet güvencesi altına alınmış böylece güven ortamının yeniden tesisi amaçlanmıştır.

ce - Yap İşlet/Yap İşlet Devret Projeleri

Yap-İşlet-Devret modeli kamunun, kendi kaynakları ile gideremediği altyapı ihtiyacını özel sektör kaynakları ile gidermek arzusu ile ortaya çıkmıştır. Üretilen enerjinin TEAŞ veya TEDAŞ tarafından satın alınması garantisi, enerji üretimi için gerekli olan girdi garantisi, yatırım süresince kısa süreli ek kredilere ihtiyaç olması ve alınan kredinin enerji fonundan veya yabancı kaynaktan sağlanması durumunda kredi garantisi, enerji fonunun, anlaşmada tesisin idareye devredilmesi öngören maddeleri nedeniyle yapacağı ödemelere karşı garanti, enerji fonunun yapacağı diğer ödemelere karşı garanti hazine tarafından YİD modeli ile gerçekleştirilen projeler için sağlanan garantilerdir. Bu garantilerin tamamı ödeme garantisi niteliğinde olup, şirkete performans garantisi sağlanmaktadır.¹⁹¹

¹⁹⁰ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.41.

¹⁹¹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.42.

Hazine garantili Yap İşlet Devret projeleri ile ilgili olarak ilk kez 1999 yılında garanti yükümlülüğü doğmuş ve İzmit Büyükşehir Belediyesi adına 111 milyon ABD Doları tutarında su faturası ürün satış garantisi olarak üstlenilmiştir.

cf - Yatırım Stoku

Yatırım stoku, genel anlamda kamu sektörü tanımı içinde yer alan kuruluşların, yıllara sari yatırım projeleri ile ilgili olarak ihaleye çıkması, ihale sonucunda yaptığı sözleşme ile keşifte belirlenen tutarlar üzerinden üstleniciye karşı bir yükümlülük altına girmesi olarak tanımlanabilecek türden devlet taahhütleridir. Kamu kuruluşlarının toplam yatırımları ilgili yıl yatırım programında yer almaktadır. 2000 yılı itibarıyla bakıldığında yatırım programında yer alan ve henüz tamamlanmamış olan 5.321 projenin toplam tutarı yaklaşık olarak 151 milyar dolardır. Bu proje stoku yeni proje alınmamak kaydıyla yaklaşık 10 yılda tamamlanabilecektir.¹⁹²

cg - Diğer Çeşitli Yükümlülükler

Diğer çeşitli yükümlülükler başlığı altında yukarıda sayılan mali riskler dışında kalan yükümlülükler ifade edilmektedir. Bunlara çeşitli kanuni düzenlemeler veya anlaşmalarla sermaye taahhüdü altına girilmesi, bir olayın vuku bulması durumunda kamunun kanunlardan kaynaklı bir yükümlülük altına girmesi, yasal takip ve anlaşmazlıklar, yine kamunun çeşitli durumlarda imzaladığı sözleşmeler örnek olarak verilebilir.

d - Vergi Harcamaları

Vergi kanunlarında yer alan muafiyet, istisna ve indirimler dolayısıyla vazgeçilen vergi miktarı bunlardan yararlanan kişi, kurum ve kuruluşlara yapılan bir transfer harcaması olarak sayılabilir. Yasal dayanağa sahip olan ve devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi indirimleri ve muafiyetleri bütçe içinde gösterilmesi gereken “vergi harcamaları” olmalarına rağmen, bunların miktarları bilinmemekte ve bütçelenmemektedir.

Dolayısıyla, Türk bütçe sisteminde saydamlıktan uzak bir diğer uygulama, mevcut bütçe sisteminin vergi harcamalarını gizliyor olmasıdır. Bütçe ilkelerinden “gayrisafı usul”e uyulmaması, vergi istisna ve muafiyeti ile sermaye kesimine sağlanan yüklü miktarda vergi avantajları gizlenmekte, buna karşın tarım ve diğer kesimlere yapılan parasal destekler açıkça görülebilmektedir. Böyle bir durum, kamu mali sisteminin, sermaye dışına yapılan parasal aktarımları eleştiri konusu yaptığı ancak sermaye kesimine sağlanan yüklü vergi avantajlarını gizlediği yönünde eleştirilere neden olmaktadır.¹⁹³

e - Çeşitli Kanunlarla Getirilen Vergi Benzeri Düzenlemeler

Bütçe kanunu dışındaki diğer düzenlemelerle, çeşitli kuruluşlara vergi benzeri gelir toplama yetkisi verilmektedir. Bu çeşit gelir transferlerinin bütçeyle ilişkisi kurularak, ilgili kuruma aktarılması gerekirken, gelirin kurumca doğrudan toplanması bu miktarın kamusal harcama alanı dışında

¹⁹² DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.42.

¹⁹³ İzzettin Önder, “Bütçe Üzerine”, İktisat Dergisi, Ocak-Şubat 2000, Sayı:397-398, s.9.

kalmasına neden olmaktadır. Buna örnek olarak elektrik tüketimleri üzerinden TRT'ye aktarılan pay gösterilebilir.¹⁹⁴

f - Dış Proje Kredisi Uygulamaları

Kamu yatırımları ülkemizde, bütçe, fon, dış borçlanma ve yap-işlet veya yap-işlet-devret olmak üzere dört ana yöntemle finanse edilmektedir. Dış borçlanma yoluyla kamu harcamalarının finansmanı konusu incelendiğinde, ülkemizde 1950 yılından sonra ülke kalkınmasına yönelik olarak gerçekleştirilen yatırımlarda dış kaynak girdisi oranının 1990 yılına kadar sürekli olarak arttığı, bu yıldan sonra ise ortalama % 25 seviyesini koruduğu gözlenmektedir. Zira eldeki bütçe imkanlarının ülkenin kalkınması için gerekli yatırımların finansmanına yetmeyeceği görülmüştür.¹⁹⁵ Dış proje kredisi uygulaması genellikle bütçe dışında formüle edilmekte ve bütçe denetimi bu nitelikli harcamalar için söz konusu olmamaktadır. Dünya Bankasınca verilen proje kredilerinde bu nitelikli uygulamalarla karşılaşılmaktadır. Proje kredisini kullanacak kurum veya kuruluş İkraş anlaşmalarında belirlenmekte ve kullanıcı kurum veya kuruluş bünyesinde Proje Uygulama Birimi oluşturulmaktadır. İkraş anlaşması çerçevesinde yapılan sözleşmeler bizzat Proje Uygulama Birimleri tarafından hazırlanmakta, ikrazdan karşılanacak mal ve hizmet alımlarıyla ilgili sözleşme Proje Uygulama Biriminin oluşturulduğu kamu kurumunun amiri tarafından imzalanmaktadır. Özetle Proje Uygulama Birimleri, yetkili fakat sorumsuz birimler durumunda olabilmektedirler. Proje Uygulama Birimi tarafından yapılan satın almalarda Dünya Bankası satın alma usullerinin kullanılması zorunludur. Bu projeler 1050 sayılı Kanun, Devlet İhale Kanunu, Sayıştay Kanunu gibi Kamu Mali Sisteminin önemli kanunlarından muafır. Kamu Mali sisteminin saydamlığı bu gibi uygulamalar için söz konusu olmamaktadır. Bu projelerde yapılan harcamaların büyük bir kısmı Devlet harcamaları arasında görülmemektedir. Yalnız geri ödenen kredilerin bazı faiz ödemeleri Bütçe'de gider olarak görünmekte, anapara ve bazı faiz ve kredi masrafı ödemeleri Hazine bünyesinde ödeme olarak kayda alınmaktadır.¹⁹⁶ Dış Proje kullanımlarını bu bağlamda incelediğimizde 1984 yılından beri dış borçların bütçe ile ilişkilendirilmediğini, sadece dış borç faiz ve genel giderlerinin bütçeden ödendiğini görmekteyiz. Bütçe kanunları dış kredi kullanımlarının ilgili kuruluş bütçesine ödenek kaydedilmesi konusunda Maliye Bakanı'na yetki vermektedir. (2001 yılı Bütçe Kanununun 33. maddesi). Ancak uygulamada bir kısım nakdi kredi kullanımı dışında bu yetki pek kullanılmamıştır. Nakdi kullanımların toplam dış proje kullanımları içinde çok küçük bir bölümü oluşturduğu göz önüne alındığında dış proje kullanımlarının neredeyse tamamının bütçeleştirilmediği söylenebilir. Nitekim 1999 yılında genel ve

¹⁹⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.44.

¹⁹⁵ Oğuz Çalık, "Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları" (Devirli Garantili Krediler), XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye'de 1980 Sonrası Mali Politikalar, 28-31 Mayıs 2001, Antalya, Celal Bayar Üniversitesi İ. İ.B.F. Yayını, Manisa: Emek Matbaası, 2002, s.227.

¹⁹⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.44.

katma bütçeli kuruluşların yaptığı 1,084katrilyon TL kullanımının 51 trilyon TL'si nakdi kullanımdır ve bununun 48.5 trilyon TL'lik kısmı bütçeleştirilmiştir.¹⁹⁷

Saydamlığın sağlanması açısından bu harcamaların mutlaka bütçe içerisinde yer alması, bunlardan bütçe dışında bulunmasının tutarlı gerekçeleri olanların ise, en azından bütçe ile somut ilişkilerinin kurulması gerekmektedir.

C - Bütçe Dışı Uygulamaların Temel Nedenleri

Ülkemizde bütçe dışı uygulamalara gidilmesine yol açan yani kuruluşları bütçe kapsamı veya bütçenin tabii olduğu kurumsal yapı dışında kalmaya iten nedenleri şu şekilde sıralayabiliriz :¹⁹⁸

- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçesel sürecin katkısının gittikçe azalması (Plan-Program-Bütçe Sistemine geçilememesi bunun temel dinamiğidir),
- Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında harcamacı kuruluşların bütçelerine istedikleri düzeyde sahip olamamaları,
- Kaynak ayırma ve harcama usullerinin çok karmaşık ve uzun süreler alan bir yapıda olması,
- Mevcut bütçe sürecinde hizmet maliyet ve yöneticilerin performansı arasındaki bağın gereken düzeyde kurulamaması
- Bürokrasi içinde mevcut işleyişin iyileştirilmesine yönelik çabalara ciddi bir kurumsal direnç olması. (Özellikle geleneksel bürokrasi kaynaklı olan bu dirence plan-program-bütçe sisteminin uygulamaya konulmaması örnek olarak verilebilir),
- Yetki ve sorumluluk ilişkisinde var olması gereken karşılıklılık prensibinin olmaması. Yetki alınan bir çok noktada gerekli sorumluluk müessesesinin çalıştırılmaması,
- Mevcut mevzuatın günün koşullarını karşılamaktan uzak olması,
- Belirli bir alanda sağlanan kaynağı aynı alana tahsis edebilme ihtiyacı ve bir yıldan uzun süreli hizmetler için etkin planlama yapabilme gereği,
- Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunun gelişmemiş olması nedeniyle rahat harcama imkanının mevcut olması,
- Muhasebe yapısını istenilen düzeyde bilgi üretebilecek yapıya ve teknik donanıma sahip olmaması ve bu bağlamda mali raporlama yükümlülüğünün bulunmayışı.

Bunlara ilave olarak mevcut duruma yol açan temel nedenlerden bir diğeri de “enflasyon” olmuştur. Yüksek enflasyon oranlarının etkisi altında oluşan kısa dönemli yaklaşım alışkanlığı bütçeleme uygulamalarında hakim bir şekilde nakit yönetimi üzerine odaklanılmasına yol açmış ve uzun-vadeli mali planlama yaklaşımları göz ardı edilmiştir. Önemli miktarlardaki bütçe açıkları ve bunların sonucu olarak ortaya çıkan yüksek borç düzeyleri ve nominal faiz oranları, bütçe harcamalarının önemli bir oranının borç faizi transferlerine ayrılmasına neden olmuş, bu durum adalet, eğitim, sağlık gibi alanlarda yetersiz finansman sorununa yol açmıştır. Borç faizi ödemeleri ile beraber siyasi -popülist açıdan büyük öneme sahip olduğu düşünülen personel harcamalarının bütçe üzerinde

¹⁹⁷ Çalık, a.g.m., s.237.

¹⁹⁸ Kesik, “Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi”, s.154-155.

yarattığı baskı ciddi boyutlara ulaşmıştır. 1996-99 yılları arasında bu iki harcama türünün merkezi hükümet bütçesi içindeki oranı ortalama % 61'e ulaşmış, diğer transferlerin de yaklaşık % 24 olduğu düşünüldüğünde, bütçeleme "diğer cari" finansman kullanımını açısından, uygun düzeyler için harcamacı birimlerle müzakere ihtiyacını ihmal etmiştir. Böylece bütçe sürecine merkezi kurumların ilgisi hakim olmuş, süreç, alt-hizmet ve harcama birimlerinin operasyonel ihtiyaçlarına karşı sessiz kalmıştır. Bu durum hizmet ve harcama birimleri için bütçenin kredibilitesini azaltmıştır.¹⁹⁹ Operasyonel harcamalardaki kısımla, paralel olarak fonksiyonlarda da aynı oranda bir azaltım ile karşılanmadığı için harcamacı birimler bütçe çerçevesi dışında kaynak arayışına başlamışlardır. Bu durum bütçe dışı bir çok uygulamayı teşvik etmiş ve bütçenin parçalanmasını, kapsamının daralmasını beraberinde getirmiştir.

D - Temel Sorunlar

1- Yapısal Parçalanma ve Etkinsizliğin Teşviki

Ülkemizde merkezi hükümetin gelir ve giderlerinden önemli bir kısmı bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Bütçe gelir ve gideri niteliğindeki bazı işlemler bu tür kuruluşlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Bu tür kuruluşların faaliyetleri hacim olarak bütçe ile yarışan bir düzeye gelmiştir.²⁰⁰

Etkin hükümetler kaynak kısıtlarını göz ardı etmeksizin stratejik politika kararları alırlar, bu stratejik politikaları bütçe ile ilişkilendirerek, orta-vadeli uygulama planları geliştirirler. Bu gibi durumlarda politikalar, planlar ve bütçeler konusunda karar alma merkezlerini belirleyen kurumsal düzenlemelerin iyi belirlenmiş ve sistematik düzenlemeler olması, politikaların uygulamasının her aşamasında rehberlik eden enformasyonu zamanında ve yeterli bir şekilde üretecek bir yapıda olmaları önemlidir. Kurumsal düzenlemelerin enformasyon ve sorumlulukları parçalara ayırdığı ülkelerde, hükümetin etkinliği engellenebilmekte ve mali risk ve ekonomik karışıklıklarla karşı karşıya kalılabilmektedir.

Fonların bütçe birliğini ve disiplinini bozan bütçe dışı varlığı, döner sermayelerin çeşitliliği ve çokluğu, transfer tertibinden yararlanan kuruluşların bütçe kontrol ve bilgi süreçleri dışında çalışması, vakıf ve derneklerin üretmeyi hedeflediği kamu hizmet tanımları ile bütçesel kuruluşların hizmet tanımları arasındaki çakışmanın maliyet ve gelir oluşumlarına yansımaları, yardım sandıkları yoluyla bütçe dışında zorunlu nitelikte kamusal kaynak transferi yapılması ve bunların bütçe süreci dışı politik ve bürokratik rant mücadelelerine konu olması, devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyinde olmaması, yarı mali nitelikteki işlemlerin ve koşullu yükümlülüklerin bütçe hazırlama ve uygulama süreçleriyle yeterince ilişkilendirilememesi, devletin taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olmaması ve vergi harcamalarının bilinmemesi gibi nedenlerle mevcut bütçe kamu harcamalarının boyutunu ve yapısını yansıtmaktan uzaktır. Buna ilave olarak etkin bir mali

¹⁹⁹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.7.

²⁰⁰ TC. Sayıştay Başkanlığı, 2000Yılı Mali Raporu,2001 s.VI.

raporlamanın da mevcut olmaması bu yapının bütçesel sonuçlar üzerindeki etkisini daha da olumsuzlaştırmaktadır.²⁰¹

2- Bütçenin Saydamlık, Açıklık ve Güvenilirliği Sorunu

Parçalanma sonucu, koşullu yükümlülükler gibi borç alan kişi ve kuruluşlarca ödenmediği takdirde bir devlet gideri olan unsurlar bütçede gözükmemektedir. Hükümet bu tür giderleri yapabilmek için bütçe kanunuyla açık bir yetki almadığı halde yükümlülük altına girmektedir. Bu durum bütçe kanununda yer alan gider kaleminin olması gerekenden daha düşük bir miktarda gösterilmesine yol açmakta ve bütçenin açıklık ve güvenilir olmasını ortadan kaldırmaktadır. Aynı şekilde transfer harcamaları yerine vergi istisna ve muafiyetleri de kamu harcamalarını olduğundan düşük gösterilmesine neden olmaktadır. Bütçe dışı unsurların dikkate alınmadan hazırlanan ve Meclise sunulan bütçelerde bu büyüklüklerin yer almaması, Meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin üstünde ve ötesinde bir yetkinin icra organı tarafından uygulamada kullanılabilmesidir. Bütçe dışı uygulamalar sonucu Bütçe ve Kesin Hesap süreci etkinliğini yitirmekte, bütçenin önemi ve etkisi azalmakta, Meclis denetimi devre dışında kalmaktadır.

3- Denetim Dışı Uygulamaların Artması

Kuruluşlar bütçe imkanlarının dışında bu miktarlar kadar bir imkan kullanmakta ancak, bütçeleştirilmeyen bu miktarlar denetim dışı kalmaktadır. Dış Proje kredi kullanımlarının bütçe dışı hesaplarda izlenmesi, bu hesapların kaydını ve muhasebeleştirilmesini aksatmıştır. Genel ve katma bütçe dışı kuruluşların muhasebe işlemlerinin düzenlenmesi Maliye Bakanlığının yetkisi dışında olduğundan bütçeleştirme açısından bu kuruluşların yapması gerekenler konusunda önemli bir boşluk vardır. Garantili kredi kullanan bir çok belediye bu kullanımlarını bütçe dışında izlemekte ve yapılan kullanımlar bu nedenle Sayıştay tarafından denetlenememektedir. Garantili kredi kullanan diğer kuruluşlar (KİT'ler, İller Bankası, fonlar vd.) kendi muhasebe esaslarına göre hareket etmektedirler. Bu uygulamalarla TBMM'nin bütçe hakkı adeta gasp edilmekte zira TBMM'nin bu kullanımlardan haberi olamamaktadır. Kesin hesap sürecinin de dışında olan bu miktarlar için bu yolla yapılabilecek meclis denetimi de mümkün olamamaktadır. Bilindiği gibi Sayıştay denetimi saymanlık hesapları üzerinden yapılmaktadır. Saymanlık hesaplarında görünmeyen bu harcamalar Sayıştay denetimi dışında kalmaktadır. Denetimsizlik ise projelerin gerçekleşme durumunun tesbitini ve bu projeler için harcanan paraların ne derece verimli ve tutumlu harcandığı yolundaki incelemeleri imkansızlaştırmaktadır.

4 - Bütçe Açığı ve KKBG'nin Ölçüm Sorunu

Bütçe dışı uygulamalar, öncelikle devlet hesaplarında açıkça yer almamaları nedeni ile istatistiksel ve devlet muhasebe sistemi açısından saydam olmayan bir görüntü yaratmaktadırlar. Buna karşılık daha da önemlisi bu uygulamaların, uygulanacak makro ekonomik politikaların seçimi açısından da saydamlık sorunu yaratmakta olduğudur. Bu uygulamalarla birlikte hükümet, kuruluşların yapacağı harcamalar konusunda kontrolü kaybetmektedir. Kuruluşlar kendi programları gereği dış

²⁰¹ Kesik, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", s.155-156.

borçlanma yapmakta ve bu da hükümetin genel mali politikasının aksamasına neden olabilmektedir. Zira, bu borçlanmalar fiili olarak hükümetin bilgisi dahilinde olmakla birlikte bütçe gerçekleştirmeleri ile bütçe dışı faaliyetlerin bilgileri konsolide edilememekte ve hükümetler yanlış miktarlar üzerinden hesaplamalar yapmak durumundadır. Sonuç olarak hükümet elindeki mali imkanlar açısından ne kadar açığı dış kaynakla finanse etmesi gerektiğini tam olarak bilememektedir.

Bu alanda önemli bir sorun bütçe açığının ya da daha geniş bir ifade ile Kamu Sektörü Borçlanma Gereğinin doğru ölçülmemesidir. Bu uygulamalarla bütçe açığı olduğundan az gösterilmekte, bütçe açığı ile net borçlanma hasılatı arasında bulunması gereken denklik kaybolmakta, bütçe merkezi hükümet faaliyetleri hakkında eksik ve yanıltıcı bilgi vermektedir. Borçlanma bir bütün olarak Meclisin iradesi ve yönlendirmesi doğrultusunda gelişmemekte, borç stoku kısa ve uzun vadeli planlarda öngörülenden hızlı artmaktadır.

Yarı mali işlemler, ve diğer bir takım uygulamaların devlet bütçesi dışında yer alması ve klasik bütçe açığının bu işlemler dikkate alınmaksızın hesaplanması; devletin ekonomideki rolü, maliye politikası uygulama niyeti ve bunların makroekonomik etkisinin bu politikalardan etkilenenler tarafından doğru bir biçimde değerlendirilmesini olanaksız kılacak nitelikler taşımaktadır. Böyle bir durumda bu tür uygulamaların boyutlarının kestirilemezliği ve kontrol edilemezliği gibi nedenlerle bir istikrar programı uygulamasında bütçe açığının bir endikator olarak alınması imkansız hale gelebilmekte ya da bu açığı kontrol etmek amacı ile uygulanacak politikalar amacına ulaşmayabilmektedir.²⁰²

5 - Koordinasyon Eksikliği ve Siyasi - Yönetmel Sorumluluk Problemi

Bütçe kapsamının darlığı beraberinde parçalanmış bir kamusal karar alma sürecini de getirmektedir. Bu hem siyasi hem de teknik karar alma süreçlerinde ciddi bir koordinasyon problemini ortaya çıkarmaktadır. Koordinasyon sorununu çözmeye yönelik niyet ve girişimler olsa bile, bilgi üretmeye dayanmayan ve çeşitli direnç noktaları üreten mevcut sistem bu girişimleri de engelleyebilmektedir. Bütçe, kapsadığı faaliyetler hakkında şu bilgileri içermemektedir:²⁰³

- Kamu faaliyetlerinin toplumsal refah üzerindeki etkisi
- Kamu faaliyetlerinin ölçülebilir çıktıları
- Faaliyetlerde kullanılan aynı kaynakları

Bu bilgilerin kapsanmaması şu anlama gelir:

- Faaliyetlerin etkisinin bilinmemesi, etkinliğin hedeflenmediğini göstermektedir.
- Faaliyet sonuçlarının ölçülebilir çıktılarıyla ifade edilmemesi, hizmette verimliliğin hedeflenmediğini göstermektedir.
- Aynı kaynakların maliyetinin bilinmemesi, bu kaynakların yönetilmediğini gösterir.

²⁰² Dedeoğlu & Emil & Erdem, a.g.m., s.67.

²⁰³ Atiyas & Sayın , a.g.e., s.23.

Dolayısıyla mevcut sistem bütçenin kapsadığı faaliyetlerde bile performans yönetimine yönelik hiç bir işlevi yerine getirmemektedir. Bu durum politikaları hayata geçiren kamu kuruluşlarının yöneticilerine büyük bir enformasyon avantajı ve geniş rant olanakları sağlamakta, yönetsel sorumluluğu büyük ölçüde zedelemektedir. Bütçenin faaliyet kapsamının bu şekilde dar olması, yürütmeye, millete hesabını vermediği geniş bir keyfi harcama yetkisi sunmakta, bu yetki rant dağıtımının önemli bir bölümünün bütçe dışında yapılmasına imkan tanımakta, siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizmalarını sınırlandırmaktadır.²⁰⁴

Açıktır ki, bütçenin parçalanmışlığı kamu harcama yönetiminin tüm safhalarında, tüm mali yönetim ve politika formülasyonu için ve harcamacı birimlerin operasyonel performanslarının değerlendirilebilmesi için temel bir engel oluşturmaktadır. Sağlıktan eğitime birçok hizmet grubunda bütçenin parçalanması, bilginin parçalanmasına yol açmakta ve etkin politika formülasyonunun altını oymaktadır. Bu parçalanma, mali durum değerlendirmelerinin güçleşmesinden, mali disiplinin desteklenmesinin zorlaştırılmasına kadar bir çok etkiye sahiptir ve tüm sektörleri etkileyen yaygın bir fenomendir.²⁰⁵

6 - Hazine'nin Fonksiyonel Genişlemesi, Merkeziyetçilik ve Bütçe Disiplini Sorunu

Ülkemizde 1983 sonrasında Hazine, Maliye Bakanlığı bünyesinden çıkartılarak Müsteşarlık haline getirilmiş, bir bakan aracılığıyla Başbakanlığa bağlanmıştır. Onbeş OECD üyesi ülkede yapılan bir araştırmada bir ülke merkezden yönetildikçe transfer harcamalarının ve sübvansiyonların arttığı, yumuşak bir bütçe disiplininin ortaya çıktığı sonucuna ulaşmıştır. Ülkemizde de Hazine'nin Maliye Bakanlığı bünyesinden çıkarılarak müsteşarlık haline getirilmesi, Başbakanlığa bağlanması ve Başbakanlığın daha çok merkezi ve icracı bir özellik kazanması ile bütçe açıkları ve transfer harcamalarının hızlı bir artışa geçtiği görülmektedir. Bu durumun sonucu olarak bütçenin çok önemli bir kısmı Başbakanlık tarafından kullanılmaktadır.²⁰⁶

Özellikle, yarı mali işlemler ve hazine garantileri gibi bütçe dışı uygulamalar esasen devletin veznesi ve finansman temin eden kuruluşu niteliğinde olması gereken Hazine'nin fonksiyonlarında bir değişmeye işaret etmektedir. Hazine giderek diğer kamu kurumlarının görevlerini de üstlenen dev bir uygulayıcı birime dönüşmektedir. Tarımsal destekleme uygulamaları, otoyol yatırımları, fonlar, teşvik uygulamaları, enerji yatırımları, YİD projeleri, KİT'ler bunun açık örneklerini oluşturmaktadır.²⁰⁷

Kredi devirleri veya garantilerinde yeni Borçlanma Kanununa kadar, kullanıcı kuruluşların bu kredileri verimli kullanma ve geri ödeme performansları dikkate alınmamıştır. Bu da Hazine'yi sürpriz yükümlülüklerle karşı karşıya bırakmıştır. Kullanıcı kuruluşlar kendilerine devredilen kredileri Hazine'ye geri ödeyememekte ve dolayısıyla bunların hemen hemen tümü Hazine'ye kalmaktadır. Garantili kredilerle ilgili olarak 1992 yılından beri gelişen bu süreç, Hazine'yi garantili kredilerin asli borçlusu gibi davranmaya itmiş ve Hazine bu borçları kendi borcuymuş gibi karşılamaya yönelik nakit planlaması yapmak zorunda kalmıştır. Garantili kredilerdeki bu sağlıksız yapı Hazineyi garanti

²⁰⁴ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.21.

²⁰⁵ World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review*, s.133.

²⁰⁶ Kamil Tüğen, "2000'li Yıllara Girerken Bütçemiz: Sorunlar - Çözüme Yönelik Öneriler", *Yeni Türkiye, Türk Ekonomisi Özel Sayısı I*, Yıl: 5, Sayı: 27, Mayıs-Haziran 1999, s.328.

²⁰⁷ Efe, a.g.m.,s.320.

vereceği dış proje kredileriyle ilgili sınırlama yapmaya ve kriterler koymaya zorlamış ve buna ilişkin hükümler 1998 yılından itibaren bütçe kanunlarına konulmaya başlamıştır. Hazine'nin kullanıcı kuruluşları kendisine borçlandırması çoğunlukla kağıt üzerinde kalmakta, bu alacakların tahsili çoğu zaman imkansız hale gelmektedir.

Hazine aldığı kredileri devrederken alınan kredilerin şartlarını bazen kullanıcı kuruluş lehine değiştirmekte ve bu işlem dolayısıyla zarar etmektedir. Bu şekilde devir yapmak suretiyle kullanıcı kuruluşlara kaynak aktararak bu kuruluşları sübvansede etmektedir. Bu uygulamanın kamu sektörüne devir boyutu anlaşılabilir mahiyette olabilir. Ancak, özel sektöre bu şekilde devir hem devlet hazinesini zarara sokmakta, hem de haksız rekabete yol açmaktadır. Hangi kuruluşa hangi şartlarda devir yapılacağı Hazine'den sorumlu Bakan'ın yetki ve takdirindedir. Ülkenin genel teşvik politikalarından bağımsız olarak cereyan eden bu örtülü teşvik uygulaması, maddi ve siyasi çıkar elde edebilmeye açık bir uygulama olmuştur.

7 - Devlet Alacaklarının Bilinememesi:

Devirli kredilerle ilgili olarak, özel sektöre devredilen kredilerin kayıtlarının sağlıklı olmaması kamu kesimi dışına aktarılan kaynağın tesbitini engellemektedir. Buna ek olarak devredilen krediler nedeniyle oluşan devlet alacağı bilinmemektedir. Hazine'de alacaklarla ilgili bir veri sistemi mevcut değildir. Yani hangi kuruluş için hangi kredilerin alındığı, bunların hangi şartlarda devredildiği ve bu devirler nedeniyle oluşan Hazine alacağının ne kadar olduğu hakkında sağlıklı bir kayıt tutulmamaktadır.²⁰⁸ Sonuç olarak devlet alacağının miktarı hakkında kesin bir bilgiye ulaşılamamaktadır.

III- TÜRKİYE'DE HÜKÜMET POLİTİKALARININ OLUŞTURULMASI VE BÜTÇENİN HAZIRLANMASI SÜRECİ

A- Politikaların Oluşturulması ve Gider Bütçesinin Hazırlanması

Etkin hükümetler kaynak kısıtlarını göz ardı etmeksizin stratejik politika kararları alırlar, bu stratejik politikaları bütçe ile ilişkilendirerek, orta-vadeli uygulama planları geliştirirler. Bu gibi durumlarda politikalar, planlar ve bütçeler konusunda karar alma merkezlerini belirleyen kurumsal düzenlemelerin iyi belirlenmiş ve sistematik düzenlemeler olması, politikaların uygulamasının her aşamasında rehberlik eden enformasyonu zamanında ve yeterli bir şekilde üretecek bir yapıda olmaları önemlidir. Kurumsal düzenlemelerin enformasyon ve sorumlulukları parçalara ayırdığı ülkelerde, hükümetin etkinliği engellenebilmekte ve mali risk ve ekonomik karışıklıklarla karşı karşıya kalılabilmektedir.

Ülkemizde mevcut politika süreçlerini veya politika formülasyonunu analiz etmek için makroekonomik yönetimle ilgili olan politikalarla, sektörel politikaları birbirinden ayırarak incelememiz gerekir.

²⁰⁸ Çalık, a.g.m., s.241.

1- Türkiye’de Makro-ekonomik Politika Formülasyonu

Türkiye’nin yüksek enflasyon, büyük iç borç düzeyleri ve yüksek reel faiz oranları tecrübesi, düşük kaliteli makroekonomik politikaların fiili (de facto) bir kanıtı olarak kabul edilebilir. Hükümetlerin yüksek devir hızı, hiç şüphesiz 1990’lar boyunca girişilen mali reformların ve düzenlemelerin sürdürülebilirliğini zedelemiş ve başarısızlıkları ortaya çıkarmıştır. Politik istikrarsızlık, popülist politikaların benimsenmesi yönündeki baskılar ve Merkez Bankası, Hazine gibi anahtar kurumlar arasındaki gerginlikler, 1990-1994 yılları arasında para ve maliye politikaları arasındaki koordinasyon sorunu ile sonuçlanmış, 1994 yılında yaşanan likidite kriziyle en üst noktasına ulaşmıştır. Giderek büyüyen mali açığın parasal finansmanının sağlanmasına yönelik politik baskılar karşısında, Merkez Bankasının iki başkanının bu duruma itiraz ederek istifa etmesi, bu dönem boyunca yaşanan içsel tartışma ve çekişmelerin iyi bir göstergesidir.²⁰⁹

1994 krizi bir ölçü de olsa, Hazine, Merkez Bankası, Maliye Bakanlığı ve DPT gibi anahtar konumdaki kurumlar arasındaki koordinasyonu arttırıcı çabaları ortaya çıkarmıştır. Bu çabalar sürerken Hazine ve merkez Bankasının özel sektörle açık bir diyalog içerisine girmeleri krizin savulmasında etkili olmuş, ancak mali sistem içinde mevcut- mali politikanın saydam olmaması, etkin bir hesap verme sisteminin mevcut olmaması, artan yarı-mali açıklar, kamu harcama sistemi ve kamu mali yönetimindeki etkinsizlikler gibi- temel sorunların çözümüne yönelinmemiş, yüksek “atalet” düzeyi korunarak gerekli temel reformlar ertelenmiştir. Sonuçta ortaya çıkan Kasım-2000 ve Şubat-2001 krizleri doğrudan bir şekilde sürdürülebilir olmayan makroekonomik politikalar ve anahtar yapısal reformların isteksiz bir şekilde uygulanması ile ilişkili olmuştur. Bu krizlerle birlikte hükümetin önceliği enflasyonu düşürecek ve makro mali disiplini sağlayacak bir makroekonomik politika vasıtasıyla iç ve dış kredibilitenin arttırılması olmuştur. Mali saydamlığın arttırılması ve kamu harcamalarının konsolide edilmesi taahhütleri arasında olsa da bu alanda ciddi adımlara ve ilerlemelere ihtiyaç vardır.

2- Türkiye’de Sektör Politikalarının Formülasyonu

Ülkemizde mali disiplinin zayıf olduğu düşünüldüğünde, sektör politikalarının formülasyonunda daha büyük zayıflıkların mevcut olduğu açıktır. Politik istikrarsızlık koşulları altında hükümetlerin stratejik politikaların oluşturulması ve bir bütçe içinde bunlara yönelik kamu kaynaklarının tahsis edilmesi konusunda eksiklik ve zaafı olduğu söylenebilir. Gerçekten de ülkemizde uzun bir süredir, iyi bir sektörel politika formülasyonu yerine politika ataleti ve kısa-dönemli düşüncelere odaklanan kısa vadeli kararlar hakim olmuştur.²¹⁰ Türkiye’de politikaların ve bütçelerin yasalaşmadan veya bütçe kanunu haline gelmeden önce geçirdikleri aşamalar göz önünde bulundurulduğunda, sektör politikalarının başlangıcının ilgili bakanlıklara bağlı alt-harcama veya hizmet birimleri olduğunu ve bu politikaların merkezi kurumların (DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Devlet Personel Başkanlığı gibi) teknik şartlarına bağlı olarak oluşturulduğunu söyleyebiliriz.

²⁰⁹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.92.

²¹⁰ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.94.

Politikalar konusunda karar verme mekanizmasının ilk kritik aşaması Yüksek Planlama Kurulu etrafında dönmektedir. Yüksek Planlama Kurulu'nun üyeliğine hangi bakanların getirileceği Başbakan'ın yetkisi dahilindedir. Mevcut durum itibariyle Yüksek Planlama Kurulu, Başbakan, üç Başbakan Yardımcısı, Maliye Bakanı, Hazine'den Sorumlu Devlet Bakanı, Devlet Personel Başkanlığından Sorumlu Devlet Bakanı, DPT'den Sorumlu Devlet Bakanı ve sekreter olarak hizmet veren DPT Müsteşarından oluşmaktadır. Yüksek Planlama Kurulu, tüm Kabine'nin bir ekonomik alt-komitesi olarak çalışmakta ve prensipte politika kararlarının tartışılabilmesi ve öncelikler hakkında kritik kararların alınabildiği bir forum olarak işlemektedir. Tüm Kabinetin 36 üyeden oluştuğu düşünülürse, Yüksek Planlama Kurulu, koalisyon ortaklarının öncelikler konusunda tartışabilecek ve uzlaşabilecekleri bir alt komite olarak kabul edilebilir. Yüksek Planlama Kurulu kararları, ilgili politika veya yasa tasarısı parlamento'ya sunulmadan önce tüm kabinenin onayını gerektirir.²¹¹

Esas itibariyle bütçe tasarısının hazırlanmasına; Yüksek Planlama Kurulu'nda gelecek yıla ait ekonomik büyüklüklerin tesbit edilmesi ve dengelenmesi çalışmaları ile başlanır. Yüksek Planlama Kurulu'nda kamu kesimine ilişkin büyüklükler saptanırken, konsolide devlet bütçesinin gider ve gelirlerinin tavanı tesbit edilir. Bütçe ödeneklerinin beş yıllık plan ve hükümet programıyla olan ilişkileri kurulur, öncelikle verilecek hizmetler tesbit edilir ve bir ölçüye kadar gider türlerinin büyüklükleri saptanır. Yüksek Planlama Kurulu'nda yapılan çalışmalar tamamlandıktan sonra ortaya konulan ilkelere uygun olarak bütçe teklifinin hazırlanması için Başbakanlık tarafından bir genelge çıkarılır.²¹²

Başbakan'ın Mayıs veya Haziran ayında genel ve katma bütçeli kuruluşlara söz konusu genelge ile Resmi Gazetede bütçe çağrısını yayınlaması ile bütçe hazırlıkları resmi olarak başlamaktadır. Bütçe çağrısında öncelikle ülkenin genel ekonomik durumu ortaya konmakta, bu ekonomik durum çerçevesinde izlenecek bütçesel politikalara yer verilmektedir. Maliye Bakanlığı bütçe tekliflerinde uyulması gereken temel ilkeler ile, tespit edilen standartları belirleyen bütçe hazırlama rehberleri yayınlamaktadır. Maliye Bakanlığınca hazırlanıp yayımlanan bütçe hazırlama rehberinde, genel ekonomik durum ve hedefler belirtildikten sonra, bütçenin hazırlanmasında uyulacak temel ilkeler ve standartların neler olduğu ortaya konmakta, bu ilkeler ve standartlar dahilinde bütçe tekliflerinin hazırlanma esasları konular dahilinde açıklanmaktadır.

Kurumların bütçe tekliflerinin, bütçe çağrısı, bütçe rehberi ve yatırımlarla ilgili Başbakanlık genelgesinde istenilen düzenlemeler çerçevesinde hazırlanıp hazırlanmadığı konusunda cari ve transfer ödenek teklifleri Maliye Bakanlığınca, yatırım ödenek teklifleri DPT tarafından kurumlarla yapılan görüşmeler çerçevesinde sonuçlandırılır.

a- Cari ve Transfer Ödeneklerine İlişkin Ödenek Tekliflerinin İncelenmesi:

Bütçe hazırlama rehberinde, bütçenin hazırlanmasında kullanılacak kod sistemine ilişkin bilgiler, bütçe teklifinin nasıl hazırlanacağı ve çeşitli standart tablolar yer almaktadır. Kurumlar, cari

²¹¹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.94-95.

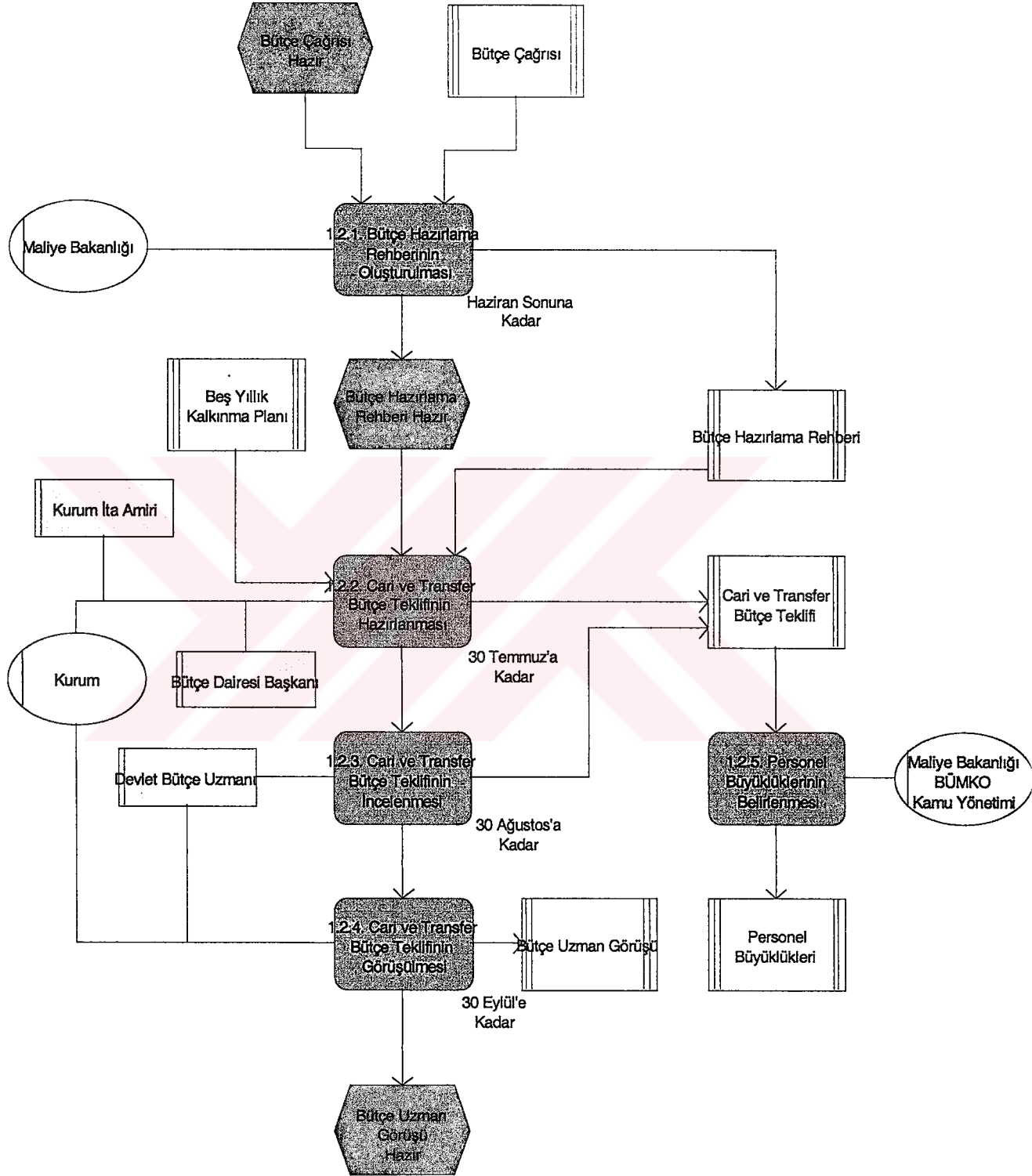
²¹² Kamil Tüğen, Devlet Bütçesi, İzmir, Anadolu Matbaacılık, 1999, s.124.

ve transfer nitelikli (Vizeli kamulaştırma hariç) bütçe tekliflerini bu esaslar çerçevesinde hazırlamaktadırlar.

Kuruluşlar Temmuz ayı sonuna kadar bütçelerini hazırlayarak cari ve transfer harcamalarına ilişkin ödenek tekliflerini Maliye Bakanlığına gönderirler. Söz konusu teklifler Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde görevli devlet bütçe uzmanları veya sorumlu elemanlar tarafından önce teknik olarak değerlendirilir. Bu değerlendirme de kuruluşların hizmet programları, alt program ve faaliyetlerle, harcama kalemlerine ilişkin ödenek teklifleri hizmet gerekçeleri de gözönünde bulundurularak incelenir. Sonra ilgili kuruluşun yetkilisi ve bütçe daire başkanı bakanlığa davet edilerek hizmet durumu, teklif edilen ödeneklerin miktarı görüşülür. Bu aşamada kuruluşlar ihtiyaçlarını sağlam gerekçelere dayandırmaya çalışarak ödenek tekliflerinin kabulü için çaba harcarken, Maliye Bakanlığı yetkilileri de makro-açıdan değerlendirmeler yaparak tekliflerin makul sınırlara çekilmesine çalışılır. Program bütçe sisteminin esasına uymayan bu pazarlık sistemiyle anlaşma sağlanamazsa, anlaşmazlıklar bakanlar arasında bu da olmazsa başbakanın müdahalesi ile giderilir.²¹³

²¹³ Tügen, a.g.e., s.127.

Şekil-2
Cari ve Transfer Bütçe Teklifi Ön Çalışmaları²¹⁴



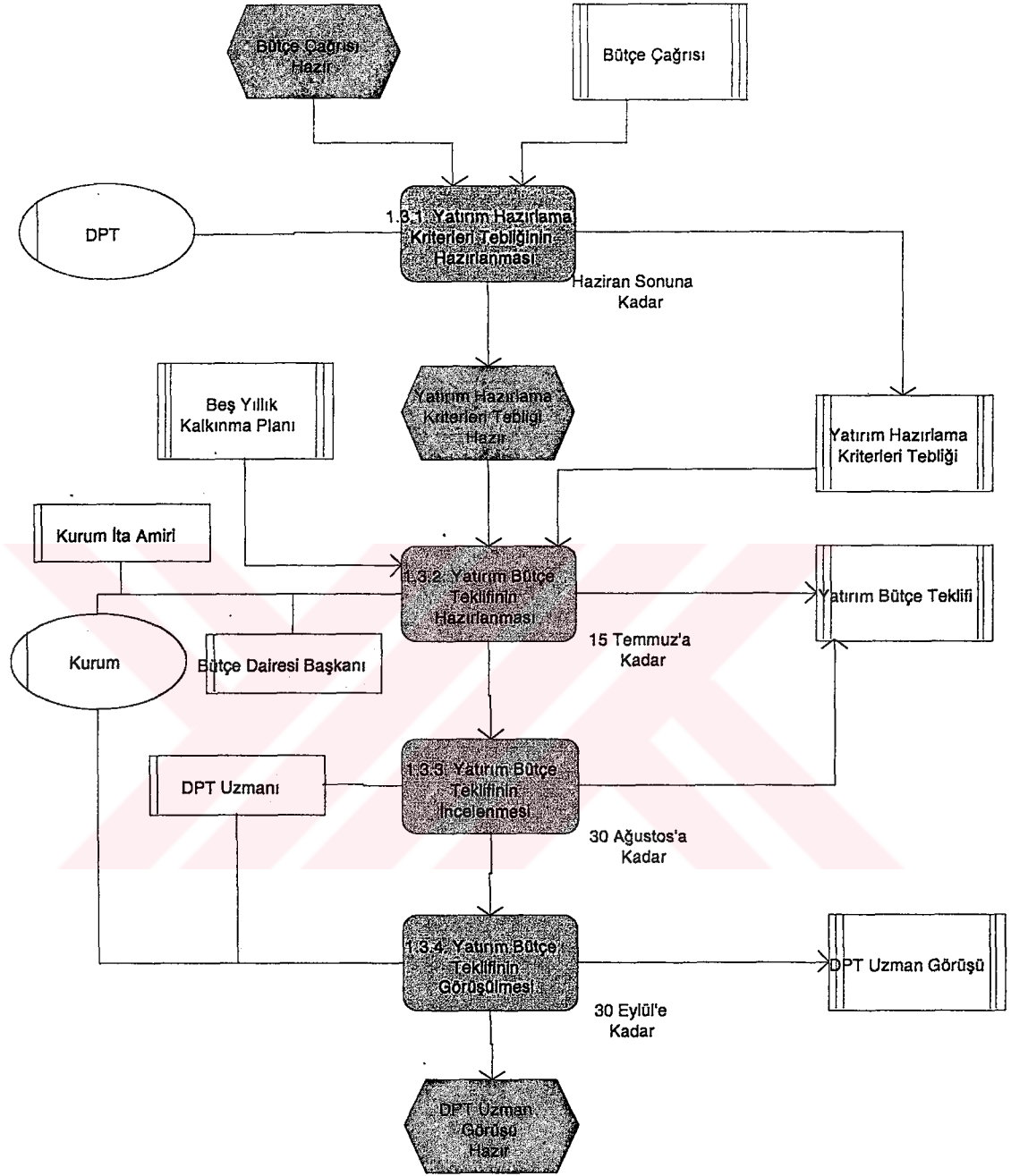
²¹⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 52.

b- Yatırım Tekliflerinin İncelenmesi

Kuruluşların yatırım teklifleri Devlet Planlama Teşkilatı'nda incelenir. Yatırım programı hazırlama esasları Başbakanlık genelgesi ekinde DPT tarafından yayınlanmaktadır. 1961 Anayasası ile anayasal bir kuruluş haline gelen DPT'nin bu konumu 1982 Anayasasında da korunmuştur. Nitekim, 1982 Anayasasının 166. Maddesine göre “ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayiinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir.” DPT kuruluşlardan gelen yatırım tekliflerini, proje taleplerini, plan program ve bütçe dengeleri, politikaları yönünden inceler. Bu sırada kuruluş yetkilileri ile DPT yetkilileri arasında görüşmeler yapılır. DPT'nin incelemesinden geçen ve onaylanan teklifler Maliye Bakanlığı'na gönderilir.

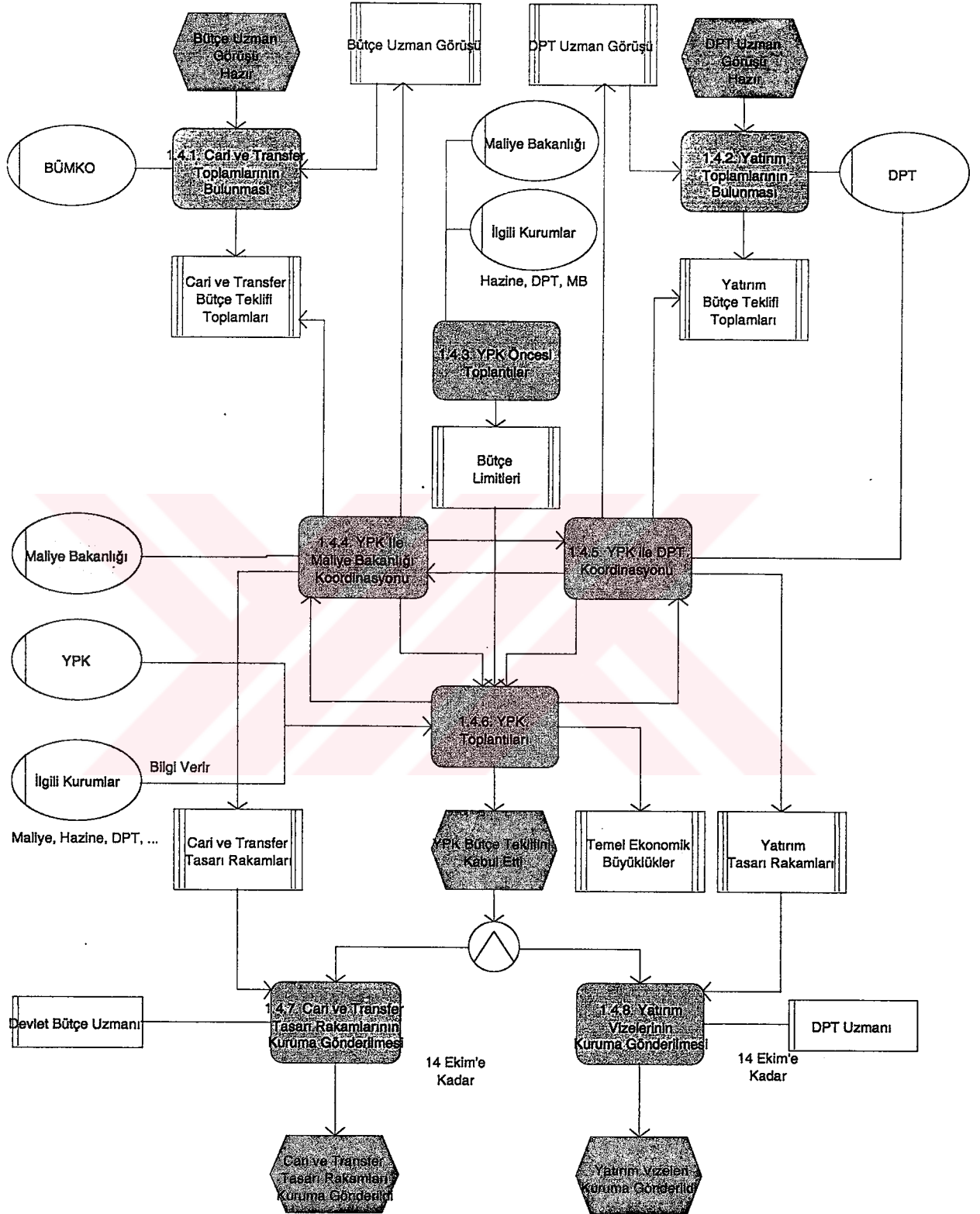
Maliye bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce incelenen cari ve transfer harcamalarına ilişkin ödenek teklifleri, DPT'den gelen yatırım teklifleri ile birleştirilir ve gider bütçesi tasarısı oluşturulur. Gider bütçe tasarısında kuruluşlar itibariyle belirlenen ödenek teklifleri bütçenin “A” cetvelinde sırayla özet olarak yer alır. Bütçe taslağı, Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları ile birlikte Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek Hükümet teklifi haline getirilir.

Şekil -3
Yatırım Bütçe Teklifi Ön Çalışmalar²¹⁵



²¹⁵ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 53.

Şekil -4
YPK Görüşmeleri ve Bütçe Teklifinin Son Haline Getirilmesi ²¹⁶



²¹⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 55.

B- Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Ülkemizde gelir bütçe tasarısı Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanır. Bakanlık içindeki Gelirler Genel Müdürlüğü gelir bütçesinin düzenlenmesinden bizzat sorumludur. Gelirleri tahmin etmede çeşitli usüllerden yararlanılmaktadır. Bunlar otomatik usüller ve doğrudan doğruya takdir usulü olarak gruplanabilir. Otomatik usullerde, uygulama dönemi bitmiş olan son bir kaç yılın ya da son yılın kesinleşmiş gelir rakamları yeni mali yılın gelir tahmininde esas alınır. Doğrudan doğruya takdir usulünde ise Maliye Bakanı Doğrudan doğruya takdir hakkını kullanarak tahmin yapar. Ülkemizde gelir bütçesinin oluşturulmasında bu usül kullanılmakla beraber, geçmiş yılların gelir gerçekleştirmelerinin ve içinde bulunulan yıla ait kesinleşmiş sekiz aylık gelir gerçekleştirmelerinin tahminde dikkate alınması nedeniyle otomatik usülden de faydalandığı söylenebilir. Bu usülden Maliye Bakanı Gelirler Genel Müdürlüğünün gelecek yıla ilişkin çok yönlü muhtemel ekonomik, mali ve sosyal gelişmelere ilişkin değerlendirmelerinden faydalanır. Sonuç olarak Maliye Bakanlığı gelir bütçesi tasarısını oluşturur ve bütçe gelirleri "B" cetvelinde ortaya konur.

C- Bütçenin Bağlanması- Konsolide Bütçe Kanun Tasarısının Oluşumu

Maliye Bakanlığı bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kendi bakanlığına ilişkin bütçe ile birlikte gider ve gelir bütçelerini bir araya getirir. Konsolide bütçe olarak adlandırılan bu bütçe, genel ve katma bütçeli kuruluşların bütçelerinden meydana gelir. Genel ve katma bütçe harcamalarından hazine yardımı düşülerek konsolide bütçe harcamalarına ulaşılır. Genel bütçe gelirleri ve katma bütçe gelirlerinin toplamı ise konsolide gelir bütçesini ifade eder. Bu gider ve gelir bütçeleri bir araya getirildikten sonra bütçe kanun tasarısı ekleriyle birlikte Maliye Bakanı tarafından Bakanlar Kurulu'na sunulur. Milli Bütçe Tahmin Raporu, Bütçe Gerekçesi ve Yıllık Ekonomik Rapor bütçe kanun tasarısına ekli belge ve dökümanları oluşturur. Bakanlar Kurulu'nun incelemesinden sonra ise bütçe kanun tasarısı ve ekleri görüşülmek üzere mali yıl başından 75 gün önce TBMM Başkanlığına teslim edilir.

D- Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi Ve Bütçenin Kanunlaşması

Hükümet tarafından TBMM Başkanlığına sunulan bütçe kanun tasarısı önce TBMM Bütçe Komisyonunda incelemeye alınır. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden oluşan ve en az yirmibeş üyenin iktidar grubuna veya gruplarına dahil olduğu Bütçe Komisyonunda incelendikten sonra, Komisyonun ellibeş gün içinde (15 Ekim- 10 Aralık) kabul edeceği metin TBMM'nde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır.

1- Bütçenin Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi:

Bütçe tasarısı Komisyonunda teknik seviyede ele alınır. Maliye Bakanının bütçeyi takdim konuşması ile bütçe komisyonunda görüşmeye açılır ve daha sonra bütçe gerekçesi üzerinde görüşmeler başlar. Üyeler Maliye Bakanından bazı açıklamalar isteyebilirler. Hatta komisyona üye olmayan millet vekillerinin komisyonunda oy kullanma hakkına sahip olmamalarına rağmen maliye Bakanına soru sorma

ve açıklama talep etme hakları vardır. Komisyonda bütçenin genel görüşmesinden sonra kanun kanun tasarısının 1. Maddesi okunarak bütçe “A” cetvelinden başlamak suretiyle sırayla ele alınır ve oylanır. Katma Bütçeler ilgili kuruluşun bağlı bulunduğu bakanlığın bütçesiyle beraber görüşülür. Bakanlar “A” cetvelindeki sırayla komisyona gelerek bütçelerini sunarlar. Ardından söz konusu bütçeler üzerinde görüşmeler başlar. Bütçeler bölümler yani programlar itibariyle oya sunulur. “A” cetveli ile ilgili görüşmeler tamamlandıktan sonra bütçe tasarısının 2. Maddesini oluşturan gelir bütçesi Maliye Bakanı tarafından savunulur. Sırasıyla bütçe tasarısının diğer maddeleri görüşüldükten sonra tasarıda yapılan değişikliklere ilişkin Komisyon raporu hazırlanır ve bütçe tasarısının ilk şekliyle değişikliğe uğramış şekli ve ek cetveller milletvekillerine dağıtılmak üzere TBMM başkanlığına verilmektedir. Ülkemiz uygulamasında bütçe komisyonu bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapabilmektedir ve bu değişiklikler bazen önemli ölçülere varabilmektedir. Komisyonda iktidar parti veya partilerine mensup üyelerin çokluğu bütçedeki daha büyük değişiklikler yoluyla bütçe dengelerinin tamamen bozulmasını engelleyici bir düzenleme olabilmektedir.²¹⁷

2- Bütçenin Genel Kurulda Görüşülmesi:

Anayasamızın 162. Maddesine göre; “ Bütçe Komisyonunun elli beş gün içinde kabul edeceği metin, TBMM’nde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır”. Dolayısıyla Meclis Genel Kurulunda bütçe tasarısı üzerindeki görüşmeler ve oylama için yirmi günlük bir süreç (10 Aralık- 31 Aralık) işlemektedir. Esasen bu süre göz önüne alındığında bütçe tasarısının meclis genel kurulunda görüşülüp onanması safhasında Parlamento’nun özellikle zaman açısından kendi kendini sınırlandırdığı söylenilebilir.²¹⁸ Meclis genel kurulunda bütçe görüşmelerine maliye Bakanının bütçeyi takdim konuşması ile başlanılır. Maliye Bakanının konuşmasından sonra sırasıyla muhalefet ve iktidar partisi gruplarının sözcüleri konuşmalarını yaparlar. Bu konuşmaların bütçe tasarısı ile ilgili olması gerekirken sözcüler konuşmalarında hükümetin izlediği politikaları yurt içi ve yurtdışı gelişmeleri değerlendirirler. Son olarak Maliye Bakanı, gerekirse Başbakan yapılan eleştirilere cevap verir. Bütçenin genel görüşülmesi tamamlandıktan sonra, bütçenin maddelerine geçilmesinin yapılan oylama ile kabul edilmesi halinde kanun tasarısının birinci maddesinin ve “A” cetvelinin görüşülmesine geçilir. Genel ve katma bütçeli kuruluşların bütçeleri sırasıyla görüşülür, Bakanlar bütçelerini savunur. Bütçeler programlar itibariyle oylanır. Daha sonra gelir bütçesiyle ilgili ikinci maddeye geçilir ve gelir bütçesi de bölüm bölüm oylanır. İkinci maddenin görüşülüp onaylanmasından sonra tasarının diğer maddelerine geçilir. 1982 Anayasasının 162. Maddesine göre: “TBMM üyelerinin, Genel Kurulda bakanlık ve daire bütçeleri ile katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölüm ve değişiklik önerileri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.” Aynı madde hükmünde, milletvekillerinin bütçe kanunu tasarılarının Genel

²¹⁷ Tügen, a.g.e., s.143.

²¹⁸ Tügen, a.g.e., s.144.

Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacakları belirtilmiştir. Böylece politik yaklaşımlarla bütçe dengelerinin bozulması önlenmeye çalışılmıştır.²¹⁹ Bütçe ile ilgili görüşmeler, oylamalar tamamlandıktan sonra, son defa bütçe tasarısının tümü açık oya sunulur. Kabul oyları red oylarından fazla olduğunda bütçe tasarısı kabul edilmiş (kanunlaşmış) demektir. Kabul edilen bütçe kanunu TBMM Başkanlığı'na Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Anayasanın 89. Maddesine göre Cumhurbaşkanının bütçe kanununu veto etme yetkisi yoktur. Sonuç olarak Cumhurbaşkanı'nın onayladığı bütçe kanunu Resmi Gazete'de yayınlanarak mali yılbaşında yürürlüğe girecek hale gelir.

E- Politikaların Oluşturulması Ve Bütçenin Hazırlanması Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar

1- Politika Devamsızlığı (Buharlaşması), Politika Ataleti ve Kısa Vadecilik

Ülkemizde mevcut, hükümet ve bakanların yüksek devir hızı koşullarında, politika formülasyonu konusunda iki alternatif çıktı ile karşılaşılabilir:²²⁰

Eğer her yeni gelen hükümet mevcut eski politikaları benimsemeyerek kendi politikalarını yeniden formüle ediyorsa, bu durumun sonucu olarak ilk çıktıya yani "Politika Devamsızlığı-Buharlaşması" (Policy Volatility)'na ulaşılmaktadır. Anayasanın 91. Maddesinin "Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz" şeklindeki hükmü benimsenen politikalarından bazılarının devamını sağlıyor olsa da, ülkemizde bu tür bir problemin mevcut olduğu saptaması doğru bir saptama olacaktır. Hükümet politikaları arasındaki bu devamsızlıklar, kalkınma planlarında da gözlenmektedir. Ülkemizde kalkınma planları, genellikle hazırlandıkları dönemdeki iktidarların görüşlerini yansıtmaktadır. Buna karşılık şimdiye kadar ki iktidarların hiç biri, kendi dönemlerinde hazırlanan planların uygulanması dönemlerinde iktidarda olamamışlardır. Sonraki iktidarlar ise, planları ya değiştirmişler ya da uygulamamışlardır.

İkinci çıktı "Politika Ataleti" (Policy İnertia) ve "Kısa Vadecilik" (Ad Hoc-ism) olarak belirtilebilir. Bakanlık süresi itibariyle kısa bir yaşam beklentisi, politika formülasyonuna yönelik uzun vadeli, kapsamlı ve sistematik girişimleri ve bunlara yatırım yapılması yönündeki teşvikleri azaltmakta ve kısa-vadeli mekanizmaların kullanılarak kısa-vadedeki hedeflerin başarılmaya çalışılmasına yol açmaktadır. Özellikle kısa-vadeli politikaların tercihinde ilgili bakan veya hükümetlerin yüksek devir hızı kadar popülist bir takım amaçlar da etkili olabilmektedir. Benimsenen politikaların, kısa dönemde etkili olabilecek ve bedeli ne olursa olsun halkın büyük bir kesimi tarafından memnuniyetle karşılanabilecek yapıda olması iktidar partileri açısından özellikle önemli görülebilmektedir. Bu durum "politik miyopluk" yardımıyla kısa dönemli mikro çıkarların, uzun dönemli makro çıkarlara tercih edilmesine yol açabilmekte, uygulanan politikaların borçlanma veya emisyon gibi uzun

²¹⁹ Tügen, a.g.e., s.146.

²²⁰ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.92.

dönemde ekonomiyi olumsuz etkileyen finansman kaynaklarıyla finanse edilebilmesine imkan tanıyabilmektedir. Gerçekten de, ülkemizde yıllardır benimsenen, uzun vadeli bakış açısından yoksun ve rasyonellikten uzak bir çok politika - sosyal güvenlik politikaları, destekleme politikaları, havaalanı inşaatı gibi gösteriş yatırımları, KİT'lerin arpalık haline getirilmesi vb- harcamaların hızlı bir şekilde artmasına neden olmuştur. Kamu gelirlerinin bu tür harcamalarla aynı oranda arttırılamaması ve bedavacılık eğilimi, miyopi ile birleşerek, bütçe açıklarına ve bu açıkların gittikçe artan oranda devamlılık kazanmasına neden olmuştur. Kamu açıklarının gerisinde, seçmenlerle kişisel çıkar-oy pazarlığı yapan siyasi iktidarın, harcamaları arttırmaya çok hevesli olması fakat sıra vergilerin arttırılmasına geldiğinde çıkar gruplarının baskısı nedeniyle, vergileri arttıramaması gerçeği vardır. Bunların sonucunda kamu açıkları yaratan politikalar, borçlanma ve ya emisyon gibi uzun dönemde ekonomiyi olumsuz etkileyen finansman kaynaklarıyla finanse edilmeye başlanmıştır.

Sonuç olarak, yüksek politik ve ekonomik istikrarsızlık, koalisyon hükümetleri içinde sıkça yaşanan çekişmeler ve gerginlikler, bakan değişikliğinin sıklığı (örneğin Sağlık Bakanlığı ortalama oranı 1.2 yıldır), son yirmi yıldır hükümet tarafından yürütülecek anlamlı bir politika formülasyonunu engellemektedir. 48. Hükümetin işbaşında olduğu 1 Ocak 1990'dan 58.hükümetin temellerinin atıldığı günümüze değin geçen 13 yıllık süreçte 11 hükümet kurulmuştur. Yani bu dönem içinde bir hükümetin ortalama görev süresi 1.5 yılı bile bulmamaktadır. Bir ekonomik programın başarı ile yürütülüp sonuçlandırılması, büyük projelerin olgunlaştırılması ve kapsamlı reformların yapılmasının en az 3-4 yıllık bir görev süresi gerektirdiği düşünüldüğünde bu kısa görev süresi ihtiyaç duyulan politikaların geliştirilmesi ve uygulanmasını engellemektedir. Kriz dönemleri hariç sektörel (eğitim, sağlık vd.) politikalar ihmal edilmiş, sektör yönetimi için uzun dönemli sistematik yaklaşımlar engellenmiştir. Sonuç olarak politika formülasyonu bu durumdan olumsuz etkilenmiş, eğitimden sağlığa adeta tüm hizmet alanlarında ciddi sorunlarla karşılaşmıştır. Yeni politika girişimlerinin bütçesel sonuçları, uygulama başlatılmadan önce iyi bir şekilde tahminlenememektedir. Politika ataleti, kamu harcama ve finansman yapısının parçalanması ile birleşmiş, politika analizi için temel oluşturan enformasyon konusunda ciddi sorunlar ortaya çıkmıştır.

Bakanlık zaman ufkunun kısılalığı nedeniyle bakanların makamlarına alışmadan görevden ayrılmaları sonucu, alanlarında etkin politikalar üreterek uygulayabilmeleri çok nadiren görülebilmektedir. Bunun da ötesinde, açık ve etkin politika önerilerinin mevcut olduğu sektörel politikalar bile, kolayca kısa dönemli öncelikler (çoğu zaman etkin bir politika formülasyonuna dayanmayan) tarafından engellenmektedir. Bu koşullar altında çıkar çevreleri değişimi kolayca engelleyebilmektedir. Çok daha önemlisi, hükümet önceliklerinin belirlenmesi ve etkin politikaların tasarlanmasını sağlayan kurumsal mekanizmaların ülkemizde çok zayıf olmasıdır. Bu durum etkin bir kamu sektörü ve kamu yönetimi performansının arttırılmasına ilave olarak mali disiplin açısından da risk arz etmektedir. İçinde bulunduğumuz koşullarda ülkemizde, ne bakanların etkin politika önerileri için uygun süreç ve mekanizmalar mevcuttur nede bu önerilerin değerlendirileceği ve önceliklendirilecekleri bir Kabine inceleme süreci vardır. Bu tür süreç ve mekanizmaların mevcut

olmaması, mali taahhütleri arttırmakta, makro-mali disiplinin altını oymakta ve plansız ve etkin olmayan girişimler için potansiyel yaratmaktadır.²²¹

Politika formülasyonu ve uygulamasına ilişkin bu temel sorunlarla birlikte ülkemizde başarılı bir takım politika uygulamalarının da zaman zaman ortaya çıkabildiği görülebilmektedir. Sözelimi eğitim alanında Beş Yıllık Kalkınma Planlarında daima bir takım politikalar saptanmasına rağmen bunların etkin bir şekilde uygulanmaları mümkün olmamışken, “Sekiz Yıllık Temel Eğitim Programı” birçok açıdan başarılı bir uygulama olarak karşımıza çıkmıştır. Bu başarılı uygulamayı belirleyen temel itici gücün ne olduğu konumuz açısından gayet önemlidir. Hatırlanacağı üzere bu uygulamanın temel itici gücü, Planda belirtildiği gibi AB’ye uyum veya ekonomik amaçlarla eğitimin genişletilmesi için Kabine’nin bir öncelik yansımından ziyade, laik bir ideolojinin sürdürülmesi ve ulusal güvenlik düşünceleriyle konunun üzerine giden Milli Güvenlik Kurulu’nun ısrarları olmuştur.²²² Milli Güvenlik Kurulunun ısrarlı takipleri olmaksızın “Sekiz Yıllık Temel Eğitim Programı”nın da Planlarda her defasında belirtilerek uygulanmayan sağlık politikalarıyla aynı kaderi paylaşacağı açıktır.

2- Pazarlık Sistemi ve Öncelik Değerlendirmesi Sorunu

Politika formülasyonu bakanlıklar ve kabine içerisinde ihmal edilen bir fonksiyondur. Yüksek Planlama Kurulu ve Kabine için stratejik politika tercihleri konusundaki karar verme süreçleri çok yetersizdir. YPK ve kabinenin öncelikler konusunda güvenilir bir yol göstericiliğinin mevcut olmaması nedeniyle, politika kararlarının uygulanması da zayıflamaktadır. Özellikle bütçe ödeneklerinin tahsisinde politika önceliklerinin belirlendiği süreçlerde ciddi handikaplar mevcuttur. Önceliklerin oluşturulması veya saydam mali politika talep edilmesi için parlamenter komiteler, güçlü bir telafi edici rol oynamamaktadır.

Türkiye’de bütçe hazırlama sürecinde önce pazarlıklar yapılmakta, ondan sonra hükümet üst ödenek sınırlarını belirlemektedir. Dolayısıyla sistem, pazarlık sistemini ifade etmektedir Burada pazarlıklar bir kere yapıldıktan sonra üst sınırlar genellikle genel geçer kesintiler (across the board cuts) yoluyla belirlenmektedir. Yani bütçe hazırlama safhasında, kamunun hizmet önceliklerini sorgulayarak kalıcı tedbirler almaya yarayan hiçbir bilgi, kontrol ve işlev yoktur. Dolayısıyla bütçe hazırlama süreci kolektif tercihleri oluşturma, devlete yönelik taleplere öncelik tanıma işlevini yerine getirememektedir.²²³

Ödeneklerin belirlenmesinde sadece yapılan harcamalar dikkate alınmaktadır. Ödeneklerin sunulan hizmete göre değil, satın alınan mal ve hizmet tutarına göre belirlenmesi hizmet kalitesini düşürmekte, halkın katılımının ve tatmininin göz ardı edildiği, “vatandaş odaklılık”tan uzak bir yönetim şekline yol açmaktadır. Vatandaşın kamu hizmetlerinin daha yüksek standartlarda sunulmasına yönelik beklentileri cevaplanamamakta, kamu hizmet kalitesine yönelik eleştiriler artmaktadır. Buna ilave olarak, mevcut sistemde bir idari birim kurulduktan ve bütçe ödeneği tahsis edilmeye başlandıktan sonra o idari birim ve ödenekleri gerektiğinde sistemden çıkarmak genellikle olanaksızlaşmakta ve bu durum bütçe yapısının esnekliğini kaybettirmektedir.

²²¹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.95-96.

²²² World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.96.

²²³ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.24.

Mevcut harcama yönetimi ve bütçe hazırlık süreci arasında bir çok boşluk ve belirsizlik olması önceliklerin saptanmasını imkansız hale getirmektedir. Zira harcamacı birimler pazarlık gücünü arttıracak bütçe teklifleri hazırlarken, merkezi birimler toplam bütçe büyüklükleriyle meşgul olmakta, aynı anda bu sürece siyasetçiler tarafından sürekli müdahale edilmektedir.²²⁴

Teknik ve siyasi süreçlerin birbiri içine girmiş olması tarafların güvensizliğini; bütçe hazırlığının yasal tartışma ortamları yerine yüz yüze görüşmelerle yürütülmesi ortada gerçek bir hakemlik müessesesi olmadığını; bütün harcama kategorilerinin homojen bir tavırla ele alınmaması, ayrıca bütçenin hedefleri ne ölçüde karşılayabileceğinin ve vatandaşı nasıl etkileyeceğinin tartışma konusu bile yapılmaması toplam harcamanın ve bileşiminin yani önceliklerin sağlıklı bir karar alma zemininde belirlenmediğini göstermektedir. Bütçe hazırlama aşaması bütçe sürecinin özellikle zayıf bir halkasıdır. Bütçenin parçalanması, bütçe yönetiminde bölünmüş sorumluluklar ve bakanlıklar için harcama tavanları konusunda yetersiz dönem başı (ex-ante) rehberlik bu alandaki diğer önemli problemler olarak sıralanabilir. (Özellikle harcama tavanları konusunda yaşanan sorunun giderilmesine yönelik bir adım olarak, 2002 Bütçe Çağrısında bakanlara bütçe hazırlıklarında yardımcı olmak için tavanların belirtilmesi uygulamasına gidilmiştir.)

3- Program Bütçe Sistemine Geçilememesi ve Plan-Bütçe İlişkisizliği

1973 yılında uygulamaya soktuğumuz program bütçe, harcama sınıflandırması ve ödenek tahsisleri bakımından uygun bir bütçe sistemidir. Ancak sorun, bu bütçe sistemini tam olarak uygulayamamamızda yatmaktadır.²²⁵ 1980'den bu yana yapılan uygulamalarla ülkemizde 1973 yılından sonra kabul gören ve geliştirilmekte olan program bütçe sistemi adeta "adı var kendisi yok" konumuna getirilmiştir. Program Bütçe Sistemi, sadece bütçe sınıflandırmasında bir değişiklik olarak kalmış ve kamu yönetiminde etkinliği artırıcı ekonomik ve mali araç olma özelliği kullanılamamıştır.²²⁶ Program bütçe sisteminde hizmet programlarının belirlenmesi ve bu hizmet programlarının alt-program, faaliyet ve proje olarak sınıflandırılması süreci işleyişin ana noktası olup bu modeli klasik bütçeden ayıran en önemli yapısal farklılıktır. Hizmet programlarını gereğince tespit edebilen, kurumsallaşmayı bu boyut üzerinde inşaa eden ve bunların uygulanmasında fayda-maliyet ilişkilerini alternatifleriyle projelendirip ölçebilen bir bütçe yapısı kendisinden beklenenleri bu anlamda yerine getirebilecektir. Türkiye'de bütçenin kaynakları kullanma etkinliğine ulaşmaya çalışan sistem analizi çalışmaları özellikle teknik açıdan çok yetersiz kalmıştır. Hizmet programlarının oluşturulması, değiştirilmesi ve gerekiyorsa yenilerinin üretilebilmesi bütçenin etkinliğini ve güncelliğini sağlayan en önemli içsel unsurlardır. Belirlenen hizmet programının alt program ve faaliyet-proje şeklinde formüle edilmesi ise bunu takip eden ikinci halkadır. Bugün bütçenin hazırlanmasında hizmet programlarının etkinliği ve farklılığı neredeyse ortadan kalkmıştır. Çünkü sistem analizini formüle edecek çalışmaların bu süreçte olmaması en azından bir süreklilik göstermemesi bütçelerin hazırlığını bir tekrar şekline dönüştürmüştür.²²⁷

²²⁴ Gedikli, a.g.e., s.216.

²²⁵ Tuğen, "2000'li Yıllara Girerken Bütçemiz: Sorunlar - Çözümüne Yönelik Öneriler", s.327.

²²⁶ Aziz Konukman, "Plan-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plan Örneği)", *Ekonomide Durum*, Kış 1997, s.63-64.

²²⁷ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık* s.58.

Bir sistem analizi hüviyetini taşıyan program bütçe sistemi en azından orta vadeli bir plana ve/veya programa ihtiyaç duymaktadır. Yine bu konu 1973 yılı program bütçe hazırlama rehberinde şu şekilde ifade edilmiştir; “Önceliklerin saptanması, yapılacak hizmetlerin bünyesine, politika hedefleri ile bağlantısına, faaliyetlerin planlamasına ve maliyetlerine doğrudan doğruya bağlıdır. Bu husus 5 yıllık kalkınma planlarının yıllık programları ile bütçe arasında uygun ve doğru bir bağlantı kurulmasını gerektirir.” Siyasi iradenin bir tasarrufu olan plan ve programlar devlet geleneğinde bütçe ile pratiğe geçmektedir. Bizde de planlı bir ekonomik ve sosyal yapıya geçildiğinde bu eşgüdüm özellikle teknik anlamda aranmış ve program bütçeye daha fazla ihtiyaç duyulmuştur. Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı kurulamamıştır. Bu konuda kurumsal yapı farklılığı gibi nedenlerden çok bütçe hazırlanmasındaki geleneksel yapıdan gerek siyasi gerekse de bürokratik alışkanlıklar sonucu kopulamaması neden olmuştur. Özellikle strateji belirlemede bu ilişki kopukluğu bütçenin hazırlanmasında daha belirgin hale gelmiştir.²²⁸ Dolayısıyla bütçenin hazırlanması çalışmaları ekonomik ve mali istikrarı sağlamak, sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirebilmek için orta vadeli bir harcama programı çerçevesinde yürütülmemekte, planla bütçenin ilişkisi yeterince kurulamamaktadır.

Son yirmi yıldır planlar giderek göstermelik bir hale gelmiş, bütçenin planlarla ve yıllık programlarla uyumlu hazırlanma geleneği büyük tahribata uğramıştır. Bilindiği üzere bütçe çalışmaları Maliye Bakanlığının bütçe çağrısı ile başlamaktadır Bütçe çağrısı harcamacı kuruluşların bütçe hazırlıklarında gözetmeleri gereken felsefeyi belirtir. Çağrıda özellikle uygulanan kalkınma planının ve yıllık program diliminin bütçe yılı boyunca gerçekleştireceği politikalar dikkate alınır. Çünkü bütçeler planın idari nitelikte olan son derece önemli aracıdır. Son yılların Bütçe Çağrı metinleri incelendiğinde planların varlığının unutulmuş olduğu açıkça görülmektedir. Normal olarak Yıllık Program bütçeden önce hazırlanıp bağlanır ve bütçe büyüklüklerini etkiler. Ancak son yıllarda çoğu kez, bütçeler fiilen yıllık programlardan önce bağlanır hale gelmiştir. Kaldı ki, yıllık programların bütçeden önce bağlandığı durumlarda da siyasi otoritenin planı önemsemez tutumu nedeniyle bütçelerle yıllık programlar arasında kurulan bağlantılar şekilsel olmaktan öteye geçememiştir. Zaten o nedendir ki, bütçe yasa tasarısıyla birlikte meclise sunulan belgeler arasında yer alan ve DPT tarafından hazırlanan “Milli Bütçe Tahmin Raporu” işlevsiz bir hale gelmiştir.²²⁹

4- Koordinasyon Sorunu

Gider bütçesinin hazırlanması aşamalarında uygulamada DPT ile Maliye Bakanlığı çalışmaları arasında bir koordinasyon eksikliği görülmektedir. Bir kuruluşun cari, transfer ve yatırım harcamaları arasında uyum olması gerekirken ve bunu sağlamaya yönelik olarak Maliye Bakanlığındaki çalışmalara DPT uzmanlarının, DPT’deki çalışmalara da Maliye Bakanlığının bütçe uzmanlarının gözlemci olarak katılması gerekli iken Başbakan’ın bütçe çağrısında bu vurgulanırken, uygulamada bu sağlanamamaktadır. Dolayısıyla bu durumun bir sonucu olarak, örneğin inşaatı sağlanan bir hastaneye, okula vb. gerekli kadro, malzeme, demirbaş tahsis edilemediğinden bu tesisler ya kamu hizmetine

²²⁸ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.57-58.

²²⁹ Konukman, a.g.m., s.63.

sunulamamakta ya da düşük seviye de hizmet verebilmektedir.²³⁰ Konuyu daha genel anlamda ifade edecek olursak; kurumsal bazda esasen BÜMKO bütçenin hazırlanmasından sorumlu olmakla birlikte yatırım ödeneklerinin DPT ve transfer kalemlerinden bir çoğunun Hazine tarafından (borç faizleri, KİT'lere transferler, sübvansiyonlar) belirlenmesi, harcamacı kuruluş bütçelerinin bütünsel olarak ele alınmasını engellemektedir. Söz konusu kuruluşların bürokratları esasen bütçe hazırlık toplantıları sırasında Başbakan, Maliye Bakanı ve Hazine'den sorumlu devlet bakanının da katıldığı ve Başbakanlık genelgeleriyle oluşturulan "Ekonomik Kurul" toplantılarında bir araya gelmekle birlikte aralarında yeterli bir koordinasyon bulunmamaktadır. Bu itibarla, bütçenin hazırlanması aşamasında maliye politikasını temelde hangi kurumun oluşturacağına karar verilmesi gerekli görülmektedir.²³¹

5 - Mali Riskler Sorunu ve Çok Yıllı Bütçeleme

Türkiye gibi ülkelerin ekonomi ve maliye politikası uygulamasında karşılaştığı temel problemlerin başında kırılğan ekonomik yapı nedeniyle her zaman karşılaşılması muhtemel olan mali risklerin varlığı ve bu risklerin önceden sistematik bir şekilde tanımlanmamış olması gelmektedir. 1990'lı yılların başında birçok gelişmiş ülke mali yönetim sistemlerini yeniden yapılandırırken özellikle bütçe hazırlama sürecinde gelecek dönemde (2 veya 3 yıllık) ekonominin karşılaşacağı riskleri ve mali yükümlülükleri ortaya koyacak bir yapının kurulmasına özellikle önem vermişlerdir. Plan, program ve bütçe sürecinde ortaya konulan riskler ve mali yükümlülükler ülkenin ekonomi yönetiminde alınan kararların mali istikrarı sağlamada etkinliği arttırdığı gibi uygulamada ortaya çıkabilecek durumlara karşı karar alıcıların hazırlıklı olmasını sağlaması açısından özellikle önem taşımaktadır.²³²

Ülkemizde bütçe 12 aylık bir süreci kapsamakta yıllık olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Böyle bir bütçe anlayışında cari kararların gelecek yıllardaki sonuçlarının önceden tahmin edilerek bu yönde davranılmasına yönelik bir girişim mevcut olmamaktadır. Bu açıdan Türkiye, OECD ülkeleri içinde kendi politika ve mali kararlarının kalitesini arttırabilmek için çok-yıllı bir bütçe çerçevesini kullanmayan bir kaç ülkeden biri konumundadır. Yatırım bütçesi prensipte çok yıllık bir perspektif içinde gibi gözükse de özellikle yüksek enflasyondan kaynaklanan belirsizlikler gelecekteki maliyetlerin tahminlenmesinde büyük güçlük oluşturmaktadır. Dolayısıyla mevcut bütçe süreci orta vadedeki gelir ve harcama eğilimlerinin göz önünde bulundurulduğu bir yapıyı ifade etmemektedir.²³³

6 – Yetki Karmaşası: Uluslararası Finansal Kurumların Etkileri

Gelişmekte olan bir çok ülkede politika yapımının, hükümetle uluslararası finansal kurumların arasındaki ilişkiler doğrultusunda paylaşılmış bir karar alma alanı olduğu görülebilir. Politikaların

²³⁰ Tüğen, a.g.e., s.132.

²³¹ Gedikli, a.g.e., s.173.

²³² Hakan Hakkı Yılmaz, "Kamu Mali Yönetiminde Reformu Kaçınılmaz Kılan Sebepler - Yeni Zelanda Deneyiminden Çıkarılacak Dersler", Finans Dünyası, Mayıs 2001, s.60-61.

²³³ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.V.

oluşturulması ve bütçenin hazırlanması, hükümetin bu yöndeki kararlarına IMF ya da Dünya Bankası gibi uluslararası kurumların müdahale veya katkılarının en çok gözlendiği süreçlerdendir. Yıllar içerisinde bu paylaşılmış karar alma alanı harcama yönetiminde bir “fonksiyonel diarşi”ye yol açabilmekte, bütçe yönetiminde hükümetin doğrudan kontrolü olan alanlar ve paylaşılmış alanlar ortaya çıkabilmektedir.²³⁴

Anayasamıza göre devletin yıllık bütçesini hükümetler hazırlar ve “Ulusal Egemenlik” kavramı çerçevesinde de TBMM’nce görüşülür ve yürürlüğe konur. Son yıllarda IMF ve Dünya Bankasıyla yürütülen yakın ilişkiler bu durumu tartışmaya açmıştır. Sözelimi 2002 yılı bütçesinde makro büyüklükler, gelir ve harcama tercihleri Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenmiş ve IMF Türkiye Masası Şefine teslim edilmiştir. Ancak anlaşma sağlanamamış ve IMF, YPK’ya güvenmediği için bütçe çalışmalarına nezaret etmek amacıyla bir “uzmanlar heyetini” ülkemize göndermiştir. Sonuç olarak YPK’da ülkeyi yönetenlerin alması gereken karar, IMF heyetinin inisiyatifinde Hazine Bürokratlarınca alınmıştır. IMF politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması sürecinde önemli bir görev almış, yürütme organına ikame edilmiş ve hükümet adeta by-pass edilmiştir. 17 Ekimde IMF Dış İlişkiler Direktörü basın açıklamasında “Bütçenin parametreleri üzerinde Türk hükümeti ile anlaştık” diye açıklama yapıyorken, 18 Ekimde Maliye Bakanımız “Bütçe içimize sinmedi” yorumunu yapmaktadır.²³⁵

Oluşturulan politikaların ve hazırlanan bütçelerin temel yaklaşım ve hedeflerini beğenmediklerinde IMF ve Dünya Bankası’nın rahat bir şekilde üzerinde daha önce anlaşılan krediyi vermeme tehdidinde bulunabilmeleri, her ne kadar mali disiplinin sağlanması anlamında anlaşılabilir gözükse de siyasi iradeye doğrudan müdahale anlamı da taşımakta ve kamuoyundan “bu bütçe kimin bütçesi?” benzeri ciddi tepkiler alabilmektedir. İçinde bulunduğumuz 2003 bütçesinin hazırlık aşamasında, özellikle IMF gözetiminde hazırlanan bütçeye, Dünya Bankası Türkiye Masası Şefi Ajay Chhibber’in “bu bütçeyi yoksulluğu azaltmaya yönelik tedbirler içermediği gerekçesiyle Dünya Bankasının onaylamasının güç olduğu ve 2003 yılında Türkiye’ye Bankanın ödeyeceği 1,3 milyar \$’lık kredinin ödenmeyebileceği” şeklindeki açıklaması da Türkiye - IMF - Dünya Bankası ilişkilerindeki sorunların bütçe sürecimize ilginç bir yansıması olmaktadır.

7 - Performans’a Yönelinmemesi

Politika Formülasyonunda ve kamu kurumlarına ait bütçelerin hazırlanmasında kamu kurumlarının hizmet ve maliyet ilişkilerini ortaya koyan bir bütçe sistemi fiilen bulunmamaktadır. Mevcut program bütçe sistemi klasik bütçe sistemi uygulamasına dönmüştür. Bütçe kapsamı kamu harcamalarının ve gelirlerinin bütünü görecektir şekilde düzenlenmemiştir. Bütçe hazırlama sürecinde sunulması gerekli raporlarda, kurumların bütçe içi ve bütçe dışı bütün kaynakları ile bu kaynaklardan ne kadar ve hangi kalitede çıktı elde edeceği yer almamaktadır.

²³⁴ A. Premchand, “Issues and New Directions in Public Expenditure Management”, IMF Working Paper, WP/96/123, November 1996, s.9.

²³⁵ Açba, a.g.e., s. 797-798.

8 - Bilgisizlik- Bilgilendirme Sorunu

Harcamacı kuruluşlar ilk bütçe hazırlıklarında kuruluşun amaçlarını ve uygulayacağı politikaları ortaya koyan kapsamlı bir değerlendirme yapmamakta, anlamlı bir hizmet ve iş programı ile hizmet önceliklerine ilişkin bilgi sunmamaktadırlar. Bunları yapabilmeleri için gerekli olan stratejik yönetim anlayışına sahip değildirler.²³⁶ Harcamacı kuruluşlarla merkezi kuruluşlar arasındaki bütçe görüşmeleri sırasında kuruluşların bütçe tavanlarının ne olacağı bilinmemektedir. Yine bu görüşmelerde harcamacı kuruluşun farklı kaynaklardan elde edeceği gelirler de bilinmemektedir. Gerçekçi bir bütçe yapmada, geçmiş bir-iki yıla ilişkin verilen ödeneklerin ne şekilde kullanıldığının, etkin ve verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının görülebilmemesini sağlayacak raporlamanın yanı sıra gelecek yıl bütçesiyle istenilen ödenekle ne kadar çıktı sağlayabileceğini gösterir raporlar sunulmamaktadır. Türkiye'de bütçe giderlerinin önemli bir bölümü (yüzde 40-45) bugün finansman maliyeti olan borç faiz ödemelerinden oluşmaktadır. Transfer toplamı olarak bakıldığında bu oran yüzde 60-65'lere çıkmaktadır. Bütçe kanununa bakıldığında, yasama organının ve kamuoyunun bu harcama kaleminin oluşumunu izleyebilme şansının olmadığı, bütçe kanununun meclisin ve kamuoyunun bütçe hakkını gerektiği gibi kullanabilmesine olanak sağlayacak şekilde borçlanma programını ve kesin hesap yoluyla gerçekleştirmeleri izleyecek biçimde hazırlanmadığı görülmektedir. Aynı şey transfer tertibinde yer alan diğer harcamalar için de geçerlidir.

9 - Yatırım Bütçesine İlişkin Sorunlar

Proje seçimleri dışsal bir takım baskılara maruz kalabilmekte, plan öncelikleri dışında kalan ve/veya fizibilitesi yapılmamış yatırım projeleri popülist amaçlarla adeta yukarıdan paraşütle indirilebilmekte ve DPT'nin bu alandaki görüşleri göz ardı edilebilmektedir. Çoğu zaman kurum projelerinin sektörel önceliklerinin belirlenmesinde siyasi tercihler etkili olmaktadır. Siyasi baskılar doğrultusunda, fizibilite çalışması yapılmamış olsa dahi bazı projeler yatırım programına alınabilmektedir. Bu durum programda yer alan ve inşaatları devam eden projeleri de olumsuz yönde etkilemektedir. Bu tür siyasi tercih ve müdahaleler projelere ihtiyaç duyulan kaynakların tahsisinde ve dağılımında da olumsuz rol oynamaktadır.²³⁷ Temelde yatırım önceliklerinin ve finansman durumunun bilimsel bir şekilde belirlenmeyip kaba bir popülizm anlayışının sonucunda yatırım kararı verilmesi ve sınırlı bütçe olanakları ile öncelikleri iyi belirlenmemiş çok sayıda projeden oluşan bir kamu yatırım programının yürütülmeye çalışılması, kamu yatırımlarının ekonomiye zamanında kazandırılmasında karşılaşılan en büyük sorunlardan biri haline gelmiştir. Bu durumda yüksek öncelikli projelere dahi uygun zamanda yeterli kaynak tahsis edilememekte, projelerin yapım süreleri uzamakta, proje tutarı yükselmekte, ekonomiye maliyetleri artmaktadır. Bütçe hazırlığı sırasında DPT ve Maliye Bakanlığı arasında yatırım bütçesi ile ilgili sektörel ve büyük çaplı projelere ilişkin harcama tavanlarını etkileyecek kararlar, kamuoyunda yeterince izlenmemektedir. Ayrıca, yatırım projelerinin tamamlanmasından itibaren ortaya çıkacak işletme sermayesi ve diğer cari harcama ihtiyaçlarının bütçeye etkisinin ne ölçüde dikkate alındığı belirsizdir.

²³⁶ Gedikli, a.g.e, s.173-174.

²³⁷ DPT, Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT:2557 - ÖİK:573, Ankara 2001, s.26.

Yine projelerin mali ve fiziksel gerçekleştirmelerinin takibi ve değerlendirilmesine ilişkin bir metodoloji ve buna ilişkin resmi yayın politikalarının yetersiz olduğu söylenebilir.²³⁸

10 - İnsan Kaynakları Yönetimi ve Bütçelemede Zaaflar

Mevcut sistemde memur kadroları kanunla, sürekli işçi pozisyonları Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü üzerine Maliye Bakanlığının onayı ile ihdas edilmektedir. Bu sistemin bütçe ve harcama yönetimi açısından bakıldığında bir takım zaafları yapısında barındırdığı söylenebilir,²³⁹

- Öncelikle kadro ve pozisyonlar ile bütçe ödeneği arasında bir bağ yoktur. Mevcut kadrolardan boş olanlara atama yapılması bütçede ödenek olsun olmasın mümkündür. Ancak, 1994 yılından bu yana sürekli ve geçici işçilere bütçe ödeneklerini aşacak şekilde çalışma yapılması bütçe kanunlarıyla kısıtlanmıştır. Memur maaşlarının esasen ödenek olmadan ödenmesi mümkün olmadığı halde teamül olarak maaş ödemeleri ödenek aranmadan yapılmakta, saymanlara bu konuda sorumluluk yüklenmemekte, Sayıştay ilamı ise Kesin Hesap Kanun Tasarısının kabulüne kadar ertelenmekte ve nihayet TBMM ödenek üstü harcamaları tamamlayıcı ödenekler yoluyla aklamaktadır.
- Personel ödeneklerinin tahmininde, kanunlarla öngörülen veriler, sabit katsayılar, personel sayısı, beklenen enflasyon oranı ve döviz kurları değişken olarak alınmaktadır. Personel giderleri her ay tahminlerle karşılaştırılmakta ve ödenek ihtiyaçları izlenmektedir. Ancak, personel yönetimi bütçe sürecinden tamamen kopuktur. Oysa insan kaynağı ihtiyacının kurumun faaliyetleri ve harcama gereksinimlerinin belirlenmesiyle aynı zaman aralığında değerlendirilmesi gereklidir.
- Ücret politikası, 50'nin üzerinde ücret unsuru olması, ücretle yapılan iş arasındaki ilişkinin zayıf olması, her yıl yapılan terfi işlemlerinin önemli bir iş yükü oluşturması, ücretin performansla ilişkisi olmaması, üstlerin ücret konusunda çok sınırlı takdir yetkisinin olması, değişik fonlardan ödeme yapılması ve maaşlardan çeşitli kesintiler yapılması gibi zaaflara sahiptir. Yüksek performans ödüllendirilmemekte, bu nedenle kalifiye personelin cezbedilmesi ve elde tutulması çok güç olmaktadır. Dolayısıyla ücret sistemi insan kaynakları yönetiminde etkili bir araç olarak kullanılmamaktadır.
- Memur kadroları tutulu ve serbest olmak üzere ikiye ayrılmakta ve tutulu kadrolar yılda bir kez BKK ile serbest bırakılmaktadır. Kurum kadrolarının birimler arası dağılımı bakan onayı ile yapılmakta ve büyük dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir. Örneğin, ancak iki hekimin görev yapabileceği Ankara'daki bir sağlık ocağına 20 hekim atanabilmektedir.
- Memur kadroları ile işçi pozisyonuna atanacak personelin yapacağı işlerle ilgili "görev tanımları" bulunmamaktadır. Bu durum bir standart oluşturulamamasına ve kurumlar arası farklı uygulamalara yol açmaktadır.

²³⁸ Gedikli, a.g.e., s.181.

²³⁹ Gedikli, a.g.e., s.198-202.

11 - Temel Göstergelerin Tahmini Sorunu ve Sapmalar

Bütçe hazırlık sürecinde makro-ekonomik temel göstergeler gerçekçi bir şekilde belirlenmemekte ve bütçe gerçekçi bir makro-ekonomik bir çerçeveye oturtulamamaktadır. Dolayısıyla makroekonomik büyüklüklerin gerçekçi tahmin edilememesi bütçenin gerçek dışı hazırlanmasına neden olmakta ve bütçe uygulamasında ciddi sapmalara yol açabilmektedir. Yıllık bütçeler, programdaki makroekonomik hedefler esas alınarak hazırlansa bile, bu hedeflerle bütçe harcamaları ve KKBG büyüklükleri arasında makroekonomik etkiler bakımından sağlıklı bir analiz yapılamamakta, bütçe rakamları üzerinde hazırlık süreci boyunca sürekli oynandığı halde bu büyüklüklerin realize edilmesi için hangi araç ve yöntemlerin kullanılacağı belirsiz kalmakta ve gerçekçi bir değerlendirme imkanı bulunmamaktadır.²⁴⁰ Söz konusu durum ve sapmaların boyutları aşağıdaki tablo yardımıyla daha açık bir şekilde gözlemlenebilir:

Tablo -19 : Konsolide Bütçe'nin Hazırlanmasına Temel Oluşturan Makroekonomik Göstergelerden Sapmalar (1990-2000)

Temel Ekonomik Göstergeler (Program Gerçekleşme) / Yıllar	GSMH	GSMH	GSMH	GSMH	Büyüme Oranı	Büyüme Oranı	TEFE	TEFE
	(a) Cari Fiyatlarla Trilyon TL.	(b) Cari Fiyatlarla Trilyon TL.	Deflatörü (a) %	Deflatörü (b) %	(a) %	(b) %	Yıl Sonu (a) %	Yıl Sonu (b) %
1990	388,348	397,178	54	54,4	5,7	9,2	54	48,6
1991	608,054	634,393	45	59,2	5,9	0,3	45	59,2
1992	1.008,780	1.103,605	52	63,5	5,5	6,4	42	61,4
1993	1.698,178	1.997,323	51	67,4	5	8,1	47	60,3
1994	2.953,958	3.887,903	54,6	107,3	4,5	6,1	48,2	149,6
1995	6.000,702	7.854,887	43,2	87,2	4,4	8	22,5	64,9
1996	13.500,050	14.978,067	69	75	4,5	7,1	67,7	84,9
1997	25.360	29.393,262	65	83	4	8,3	57,7	91,1
1998	49.078	52.985	64	72,5	3	3,8	50	54,3
1999	78.805	83.124	44,4	60	3	2	35	57
2000	124.967	124.406	42,5	50	5,5	6	20	29

Kaynak: 1995-2003 Yılları Bütçe Gerekçeleri

Not: (a) Program Hedeflerini, (b) Gerçekleşmeleri göstermektedir.

²⁴⁰ Gedikli, a.g.e., s.178.

IV- KONSOLİDE BÜTÇE UYGULAMASI

Bütçe sonuçlarını tayin eden esas unsur, hazırlama ve kanunlaşma sürecinden ziyade uygulama olmaktadır. Bütçe Kanunu Resmi Gazete’de mali yılbaşından önce yayınlanarak mali yılbaşı olan 1 Ocak tarihi itibari ile yürürlüğe girer ve 31 Aralık tarihine kadar yürürlükte kalır. Yürütme gücünü temsil eden hükümet tarafından uygulanan bütçe ile hükümet genel ya da katma bütçeli kuruluşlara verilen ödenekleri kullanırır.

A- Bütçe Ödeneklerinin Kullanılması

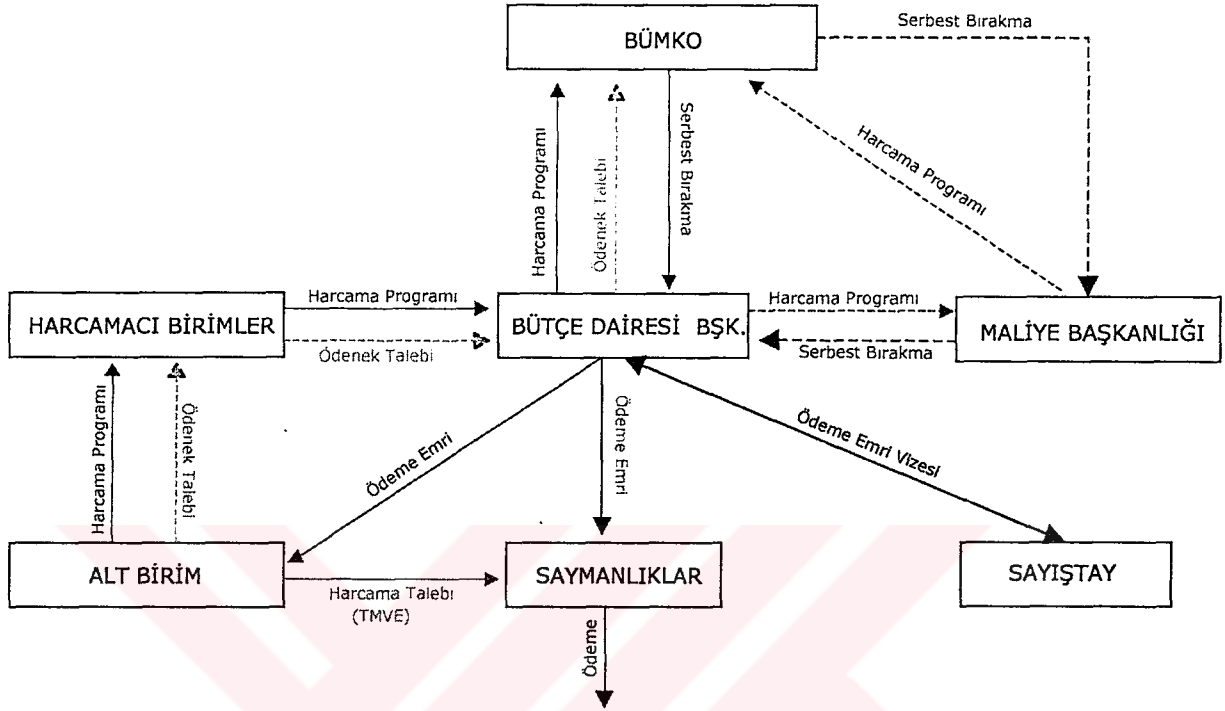
1- Kurumsal ve İşlemsel Yapı

Kuruluşlar mali yıl başlamakla beraber bütçe ödeneklerini hemen kullanamazlar. Bunun için ödeneklerin serbest bırakılması gerekmektedir. Bütçe kanunu ile bu yetki Maliye Bakanlığına verilir. Ödenekler harcama kalemleri itibariyle Maliye Bakanlığınca tesbit edilen esaslara göre serbest bırakılır. Mali yıl içinde biri ilk altı ay, diğeri de ikinci altı ay için olmak üzere iki defa ödeneklerin serbest bırakılmasına ilişkin Maliye Bakanlığı Bütçe Uygulama Yönergesi yayınlanır. Bu şekilde hareket edilmekle, ödeneklerin bütün bir mali yıla yayılması sağlandığı gibi harcamaları disipline etmek, gider-gelir uyumunu gerçekleştirmek ve ekonomik istikrar çabalarını olumsuz yönde etkilememek de mümkün olabilmektedir. 15-02-1979 tarih ve 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 28. Maddesi değişikliğe uğramış ve yapılan değişiklikle; gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar gözönünde tutularak ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Nitekim ülkemizde bu yönde Bakanlar Kurulu yetkisini kullanmakta ve ödeneklerin belli oranı bütçede tasarruf ve denge sağlama düşüncesiyle mali yılın başında bloke edilmektedir dolayısıyla bloke edilen kısmın dışındaki ödenekler serbest bırakma işlemine konu olmaktadır.²⁴¹

Temelde karmaşık bir yapıya sahip olduğu söylenebilecek bütçe uygulama ve ödeneklerin kullandırılması sürecinin kurumlar ve işlemler açısından gelişimi genel hatlarıyla aşağıdaki Şekil-5 ’de görülmektedir.

²⁴¹ Tüğen, a.g.e., s.161.

Şekil - 5
Bütçenin Uygulama Sürecinde Kurumlar ve İşlemler²⁴²



2- Bütçe Ödeneklerinin Kullanılmasında Aşamalar

Bütçe ödeneklerinin kullanılması, tahsisat (ödeme emri) işlemi, satın alma prosedürü, ödeme talebi prosedürü ve ödeme işlemi gibi aşamaları ifade etmektedir. Bu aşamalarda yapılan işlemleri aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür;²⁴³

a- Tahsisat (Ödeme Emri) İşlemi

aa- Birinci Aşama Fon Tahsisatı

İlgili yılın bütçe kanununun yasallaşmasından sonra (genellikle Ocak ayı içerisinde) Maliye Bakanlığı (BÜMKO) yılı bütçesiyle ilgili olarak harcama ilkelerini ve ödeneklerden yapılacak kesintileri bir tebliğ ile duyurur. Aynı tebliğ ekindeki cetveller ile harcamacı birimlerden ayrıntılı harcama programlarını (genellikle 3 ve 6'şar aylık dönemler için) bildirmelerini ister. Harcamacı kurumun alt birimleri ayrıntılı harcama programlarını hazırlarlar ve merkeze gönderirler, harcamacı kurumun merkezinde bu programlar birleştirilerek kurumun ayrıntılı harcama programı hazırlanır.

²⁴² DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.59.

²⁴³ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.61-63.

Hazırlanan ayrıntılı harcama programları kuruma hizmet veren bütçe dairesi başkanlığı aracılığıyla BÜMKO'ya ulaştırılır. BÜMKO kendisine gönderilen ayrıntılı harcama programlarını inceler ve vize ederek ilgili bütçe dairesi başkanlığına geri gönderir. Vize edilmiş ayrıntılı harcama programları ödeneklerin serbest bırakılması anlamındadır. Böylelikle birinci aşama fon tahsisatı gerçekleşmiş olur.

ab- İkinci Aşama Fon Tahsisatı:

İlgili bütçe dairesi başkanlıkları kendilerine ulaşan vize edilmiş harcama programları çerçevesinde, hizmet verdikleri kurumun merkez ve alt birimleri için tahsisat ve alt tahsisatları yaparak "ödeme emri" düzenlerler. Ödeme emirleri bütçe dairesi başkanlıklarınca Sayıştay Başkanlığı'na gönderilir. Sayıştay ödeme emrini kaydeder, bütçe yeterli ödenek olup olmadığına baktıktan sonra vize verir ve ödeme emrini tekrar ilgili bütçe dairesi başkanlığına gönderir.

Bütçe dairesi başkanlığı kendisine gelen vize edilmiş ödeme emrini tahsisat defterine harcama olarak kaydederek bir nüshasını harcamayı yapacak olan birim veya alt birime, diğer bir nüshasını da ilgili saymanlığa gönderir. Saymanlık kendisine ulaşan ödeme emrini bütçe giderleri ve ödeme emirleri defterinde ilgili birim için ayrılmış bölüme harcama kalemi itibariyle kaydeder. Böylece harcamacı birime ikinci aşama fon tahsisatı yapılmış (ödenegi tahsis edilmiş) ve ödenek kullanıma hazır hale gelmiş olur.

b- Satınalma Prosedürü

Bir bakanlık ya da harcama birimindeki Tahakkuk Memuru, satın alma onayı hazırlar ve İta Amiri'ne sunar. Satın almanın uygun bulunması ve ödenek çıkmış fon bulunması halinde, İta Amiri harcamayı onaylar. İta amirinin onayının alınmasından sonra satınalma işlemi başlar. Harcamayı yapan kurumdaki tahakkuk memuru söz konusu yasal düzenlemeler çerçevesinde satınalma prosedürünü uygular. Normal şartlar altında harcamayı yapan kurumun bir personeli ve yerel sayman ya da bütçe görevlisinden oluşan iki kişilik bu komisyon satın almanın kimden yapılacağını belirler. Tahakkuk Memuru Komisyon kararını onay için İta Amiri'ne iletir. İta amiri tarafından uygun bulunarak onaylanan satınalma komisyonu kararı üzerine satıcı ile kurum arasında sözleşme taslağı hazırlanır.

Tahakkuk Memuru satınalma işlemini tamamlar ve/veya İta Amiri sözleşmeyi son haliyle imzalar. İlgili belgelerle beraber (Maliye Bakanlığı vizesi, satın alma komisyonu kararı, ita amiri onay belgesini kapsayan) bu sözleşme kayıt (tescil) için Sayıştay'a gönderilir. Sayıştay tescil ettiği sözleşmeyi harcamayı yapan birime gönderir. Bunun üzerine satıcı sözleşmedeki hükümler çerçevesinde mal veya hizmeti teslim eder ve kurum tarafından da mal veya hizmetin kabul işlemleri yapılır. Böylelikle satınalma prosedürü tamamlanmış ve ödeme talebi prosedürü başlamış olur.

c- Ödeme Talebi Prosedürü

Mal ya da hizmetlerin satınalma prosedürünün tamamlanmasından sonra satıcının düzenleyeceği fatura veya benzeri belgeler üzerine ödeme talebi prosedürü başlar. Satınalma prosedüründeki yükümlülüklerini yerine getiren ve satın alınan mal veya hizmetin bedelinin ödenmesi için usulüne uygun olarak düzenlediği belge (fatura) ile harcamacı birime başvuran satıcıya ödeme

yapmak gerektiğinde, harcamayı yapan kurumun Tahakkuk Memuru Tahakkuk Müzekkeresi ve Verile Emrini (TMVE) hazırlar ve saymanlığa gönderir.

d- Ödeme İşlemi

TMVE ya da Ödeme Talebi'nin ilgili birimin ödeme yönünden bağlı olduğu saymanlığa ulaşması üzerine Saymanlık prosedürü uygulayıp ödemeyi yapar.

B- Uygulama Sürecinde Bütçe'de Yapılan Değişiklikler

1982 Anayasası çok açık bir biçimde Meclisten yetki alınmadan harcama yapılmasını yasaklamaktadır. Anayasamızın 163. Maddesine göre: “ Genel ve Katma Bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktarın sınırının bakanlar kurulu kararıyla aşılabilmesine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur”. Ayrıca Muhasebe-i Umumiye kanununun 50. Maddesinde de Anayasanın bu maddesine paralel hükümlere rastlanmaktadır. Söz konusu madde, bakanların bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yüklenme ve harcamalarda bulunamayacakları gibi bu ödenekleri özel gelirlerle de çoğaltamayacaklarını hükme bağlamaktadır. Anayasamızın söz konusu madde hükmüne göre Bakanlar Kurulu ancak ek bütçe kanun tasarısı hazırlayarak, bunu parlamento'nun onayından geçirdikten sonra mevcut bütçe büyüklüğünün üzerinde ama yine ek bütçe kanununda gösterilen miktara kadar ilave harcama yapabilir. Ek bütçe kanun tasarısında öngörülen harcamaların hangi kaynaklarla finanse edileceği de gösterilmek zorundadır. Ayrıca yukarıdaki hükümler karşısında hükümet ilk planda bütçe içi ödenek aktarmaları yoluyla mevcut bütçe büyüklüğü içinde ihtiyaçları gidermeye çalışabileceği gibi, parlamentodan, hazırlayacağı kanun tasarıları ile ek ödenek (ek bütçe ile), olağanüstü ödenek talep ederek de harcama yapma yetkisini genişletebilecektir.

Ülkemiz bütçe uygulamasında Anayasanın ilgili 163. Maddesinde benimsenen ilkenin açıkça ve hemen hemen her yıl ihlal edildiği gözlenmektedir. Bunun yolu, ilk önce harcamanın yapılıp sonra Meclisten emrivaki bir biçimde ödenek alınmasıdır. Bu iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunu mali yıl içinde yapmanın biçimi, mali yılın sonuna doğru bir ek bütçe kanunu ile zaten bir süredir yapılmakta olan ödenek üstü harcamaları yıl içinde meşrulaştırmaktır. İkinci yol ise, önce ödenek üstü harcama yapıp sonra Kesin Hesap Kanunu tasarısı sırasında yapılmış olan ödenek üstü harcamalar için “tamamlayıcı ödenek” istenmesidir. Bazı konularda ödenek üstü harcama yapma yetkisi dönemsel olmayan bir kanundan (1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu) kaynaklanmaktadır. Bu kanunda örneğin, doğum ve ölüm yardımları, sürekli görev yolluğu, mahkeme harçları gibi bazı harcama kalemleri (yasal giderler) için tamamlayıcı ödenek yapılabileceği belirtilmiştir. Öte yandan bazı ödenek üstü harcamaların ise hiç bir yasal dayanağı yoktur. bunların başında personel ve faiz harcamaları için kullanılan tamamlayıcı ödenekler gelmektedir. Ödeneğin bitmesi devletin maaş ödemesini önlememektedir. İlginç olan şey, başka konularda kıyasıya derecede rekabet eden siyasi

partiler bu konuda formel kurallara aykırı davranmakta ve birbirilerine uyumlu davranma şeklinde bir enformal norm oluşturmaktadır.²⁴⁴

C- Uygulama Sürecinde Gözlenen Sorunlar:

1- Geniş İhtiyari Yetkiler ve Politizasyon:

Bütçe uygulanmasında karar alma sürecinin yetkinliğini arttıracak mekanizmaların iyi tanımlanmaması ve bu mekanizmaların öngörülen etkinlikten uzak çalışması sonucunda, süreç karar alan kişinin veya kurumun bilgi düzeyine ve tecrübesine bağlı kalmaktadır. Bunun getirdiği en temel sakınca bütçenin uygulanması sürecinde sistemli bir işleyişin uygulamaya geçirilememesidir. Bütçe kanunu ile, hükümete uygulama sürecinde geniş ihtiyari yetkiler verilmektedir. Bu yetkiler ve yüksek enflasyon, ödenek serbest bırakma ve ödeme yapma işlevlerini politize hale getirmektedir. Atiyas ve Sayın bu durumu şu şekilde açıklamaktadırlar:²⁴⁵

“Uygulamada ihtiyariliğin, hükümetlerin iki ana strateji arasında belirli bir seçim yaptığını gösterdiği söylenebilir. Hükümet ya bütçe hazırlama sürecinde bir pazarlık yapacak ve buna uyacak, ya da bütçe kanunu ile geniş yetkiler alarak pazarlığı bütçe uygulama sürecine taşıyacaktır. Türkiye’de hükümetlerin genellikle ikinci stratejiyi seçtikleri ortaya çıkmaktadır. Bunun bir nedeni, bütçenin hazırlanma sürecinde, bağlayıcı bir pazarlık yapılabilmesi için gereken verilerin sistemde olmamasıdır. Fakat daha önemli neden, hükümetin ihtiyari yetkileri elinde tutarak, mali yıl içinde doğacak siyasal belirsizliklere en esnek biçimde karşılık vermek istemesidir. Hele Türkiye gibi siyasi zeminin kaygan, siyasal sadakatlerin zayıf olduğu ortamlarda, siyasal destek sağlamak için kime ne zaman rant aktarmak gerektiğini önceden kestirmek zordur. Bütçe kanunu ile elde edilebilecek yetkiler konusunda Anayasal kurallar bile kısıtlayıcı olamamaktadır. Böylece hükümet bütçenin uygulanması sürecinde geniş ihtiyari yetkiler elde ederek, kamu kaynaklarını gündelik önceliklere göre belirlenen popülist ve partizan harcamalara yönlendirebilmektedir. Bu yetkiler öylesine geniştir ki, bazı harcama kalemlerine (örneğin maaşlar ve faizler) bütçede ödenek olmaksızın harcama yapılabilmektedir. Ayrıca çoğunluk hükümetlerinde ek bütçe çıkarmak zaten kolay olduğundan, bütçe kanunu ile verilen ödeneğin bitmiş olması, herhangi bir harcamanın yapılmasını engellememektedir. Kuşkusuz bu uygulamaların en önemli sonucu, bütçe kanunlarındaki ödeneklerin inandırıcılığının kalmamasıdır. ABD’de Başkan ve Temsilciler meclisinin 1996 bütçesi üzerinde anlaşamaması sonucunda devlet dairelerinin kapatıldığı düşünüldüğünde ülkemizdeki bu uygulamaların gelişmiş ülkelerdeki normlara uymadığı çok açıktır.”

Türk bütçe uygulamasında mevcut olan bu, bütçe kanunlarında belirtilen ödeneklere riayet etmeme yetkisinin yanı sıra, maliyeye ödenek aktarma ve serbest bırakma, hazineye de ödeme yapma konusunda geniş ihtiyari yetkiler verildiği gözlenmektedir. Böylece bütçe uygulamasının bütün teknik süreçleri politize olabilmektedir. 15 gün içinde Maliye Bakanlığınca vizesi gereken ve ihale genelgelerinde teknik ayrıntıları açıklanan ihale dosyalarının vizesi siyasi bir talebe dönüşebilmekte, mahalli idarelere bütçeden verilecek paylar objektif kriterler bulunmasına rağmen siyasi önceliklere göre dağıtılabilmekte, Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan yedek ödeneğin kullanımı ise tam

²⁴⁴ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.27.

²⁴⁵ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.26.

anlamıyla bir siyasi pazarlık konusu olabilmektedir.²⁴⁶ Enflasyon ve reel faiz oranlarının yüksek olduğu ülkemizde herhangi bir ödeneğin serbest bırakılma zamanı bu ödeneğin değerini ciddi şekilde etkileyebilmektedir. Maliye Bakanlığı ve Hazine'nin sahip olduğu bu yetkilerin kullanımının bir kurala bağlı olmaması ve tamamen bu kuruluşların ihtiyari tasarruflarına bırakılması, diğer oyuncuların davranış kararlarına ciddi belirsizlikler eklemektedir. Diğer aktörlerin bu belirsizliğe karşı tepkileri, bir taraftan harcamacı kuruluşların yüksek bütçe talep etmelerine, diğer taraftan kamu ihalelerinde fiyatların artmasına neden olmaktadır. Siyasiler ise maliye ve hazineye baskı yaparak kendi taraftarlarının (client) ödenek ve ödemelerini öne aldırma çabasıdır.²⁴⁷ Hatta neredeyse şahsa bağlı ödeme emri, yani ödeneğin hangi müteahhidin hangi işi için kullanılacağını belirleyen uygulamalar bulunabilmektedir.²⁴⁸

Sonuç olarak; ihtiyari yetkilerin çok, bu yetkileri sınırlayan kuralların zayıf olması bütçe uygulamasını bürokrasi, millet vekilleri, bakanlar, maliye bakanı ve başbakan arasında sürekli bir pazarlık unsuru haline getirmektedir. Dolayısıyla, uygulama sürecinde yerine getirilmesi gereken teknik işlevler politize olmakta ve böylece, genel tasarruflarla sağlanan kaynaklar gündelik siyasal önceliklere göre harcanmaktadır.²⁴⁹

2- Mali Disiplin, Ödenek Üstü Harcamalar ve Bütçenin Samimiyeti Sorunu:

Uygulama sürecinde bir diğer temel problem, hazırlık safhasını anlamsız kılacak ölçüde harcamaların hem toplamının hem de bileşiminin değiştirilebilmesidir. Bütçelerin iç ve dış piyasalarda inandırıcılığı, geniş ölçüde hedefleriyle uygulama sonuçları arasındaki sapma boyutunun tolare edilebilir sınırlar içerisinde kalmasına bağlıdır. Bu sınırlar fazla aşılır ve bu sık sık tekrarlanırsa, o hükümetlerin ekonomi politikalarına da bütçelerine de güven duyulmaz. Bu açıdan bakıldığında, özellikle son yıllarda ülkemiz bütçelerinin başlangıç hedefleriyle yıl sonu gerçekleştirmeleri arasında, büyük sapmalar görülmektedir. Ödenek aşımalarının tamamlayıcı ödenekle karşılanması ve yıl sonunda hesapları kapatmak amacıyla Ek Ödenek Kanun tasarılarına başvurulması bütçenin samimiyet ilkesini zedelemektedir.²⁵⁰ Yıl içinde ödenek üstü harcama yapılması ek ödenek kanunları ve tamamlayıcı ödeneklerle adeta teşvik edilmektedir. Bütçe kanunu ile verilmiş olan ödeneğin bitmiş olması, herhangi bir harcamanın yapılmasını engellememektedir. Sonuçta gerçekleşen bütçe harcamaları ile ödenekler arasında ciddi farklar ortaya çıkmakta ve bu fark hem ek bütçeler, hem de yasal dayanağı olmayan "tamamlayıcı ödenekler" yoluyla kapatılmaktadır. Meclis tarafından nasıl olsa tamamlayıcı ödenek verileceğine dair yaklaşım ödenek üstü harcamaları meşru hale getirmektedir. Bu durumu aşağıdaki tablo yardımıyla daha iyi görebilmemiz mümkündür.

²⁴⁶ Gedikli, a.g.e., s.182.

²⁴⁷ Atiyas& Sayın, a.g.e., s.27.

²⁴⁸ Gedikli, a.g.e., s.182.

²⁴⁹ Atiyas& Sayın, a.g.e., s.26.

²⁵⁰ Aziz Konukman, "Plan-Program-Bütçe- Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plan Örneği)", s.64.

Tablo - 20 :Konsolide Bütçe Başlangıç ve Yılları Ödenekleri - GSMH İlişkisi

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Ek Ödenek	Kaydedilen Ödenekler (Gelirli+Gelirsiz)	Yıl Sonu Ödeneği	GSMH	Başlangıç Ödeneğinin GSMH İçi Payı (%)	Yılları Ödeneğinin GSMH İçi Payı (%)
1991	101.265	21.191	11.494	133.950	634.393	16,0	21,1
1992	207.867	0	13.929	221.796	1.103.605	18,8	20,1
1993	397.179	85.000	25.708	507.887	1.997.323	19,9	25,4
1994	818.840	100.000	38.733	957.573	3.887.903	21,1	24,6
1995	1.330.920	380.000	97.545	1.808.465	7.854.887	16,9	23,0
1996	3.510.989	447.000	156.158	4.114.147	14.978.067	23,4	27,5
1997	6.254.921	1.835.000	274.309	8.364.230	29.393.262	21,3	28,5
1998	14.789.475	0	1.404.192	16.193.667	53.518.332	27,6	30,3
1999	27.143.467	500.000*	1.024.131	28.667.598	78.242.496	34,7	36,6
2000	46.713.341	0	2.818.652	49.531.993	125.596.129	37,2	39,4
2001	48.359.962	30.640.000	3.821.859	82.821.821	176483.953	27,4	46,9

Kaynak: 1998-2003 Bütçe Gerekçeleri

Tablodan görüleceği üzere, bütçe kanunlarında kurumların çeşitli hizmetleri için başlangıçta öngörülen ödenekler, yıl içinde yapılan gelirli ve gelirsiz ödenek kayıtları ile gerektiğinde alınan ek ödenekler nedeniyle artmakta ve yıl sonu ödenekleri ile başlangıç ödenekleri arasındaki fark önemli tutarlara ulaşmaktadır. Ek ödenegın alınmadığı yıllarda başlangıç ödenegı ile yıl sonu ödenegı arasındaki fark, GSMH'nın yüzde 1'i ile 3'ü arasında değişen ek ödenegın alındığı yıllarda bu farkın açıldığı hatta 1997 yılında olduğu gibi bu oranın 7,2 'ere kadar yükseldiğı görülmektedir. 1997 yılının başlangıcında bütçe denk olarak hazırlanmış, ancak yıl içindeki gelişmeler nedeniyle giderlerde artış olmuş ve önceki yıllardan daha yüksek oranda ek ödenek alınması zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak 1997 yılında ek ödenegın başlangıç ödenegına oranı yüzde 29,3 olmuştur. 1998 ve 2000 yıllarında ek ödenek alınmazken 1999 yılında deprem nedeniyle başlangıç ödenegının sadece yüzde 1,8'i oranında ek ödenek alınmıştır. 1992-1997 döneminde yıl içinde kaydedilen ödeneklerin başlangıç ödenegı içindeki payları azalmış, 1997 yılında yüzde 4,4 olan oran 1998 yılında yüzde 9,5 'e yükselmiş, 1999 yılında tekrar yüzde 3,8 'e düşmüşse de 2000 yılında yeniden yüzde 6' ya yükselmiştir.

İta amiri - tahakkuk memuru - sayman üçlüsüne dayanan harcama yönetimi hantal bir görünüm sergilemektedir. Bütçenin oluşturulmasında amaçlar ile bütçe uygulamasına yön verecek siyasi irade ve yönetsel sorumluluklar (yedek ödenek ve hazine garantilerinin kullanımı gibi) önceden net bir şekilde ortaya konulmadığı için bütçe ödeneklerinin uygulanmasında ortaya çıkan keyfilik mali disiplini olumsuz etkilemektedir.

3- Roller, Sorumluluklar Ve Yetki Devri

Bütçe uygulamasında görevlilerin rol ve sorumlulukları açıkça tanımlanamamaktadır. Mevcut uygulamada; kuruluş bütçelerinden harcama yapmakta tek yetkili olan ita amirlerinin yapılan harcamalardan sorumlu tutulmadıkları, tahakkuk memurlarının ise (Genel Muhasebe Kanunu ile

giderin gerçek ihtiyaçlardan kaynaklanmasından sorumlu tutulmalarına rağmen) kullandıkları yetki ve üstlendikleri rol açısından belgelendirme memuru olarak görev yaptıkları görülmektedir. Bütçenin uygulanmasında kamu hizmetlerinin sonuçlarından doğrudan etkilenen yerel birimlerin karar alma süreçlerine katılımı ve kontrolü olmamaktadır.

Bütçe uygulamasında birinci derece ita amirlerinin (bakan) ikinci derece ita amirlerine (müsteşar, genel müdür, vali, kaymakam gibi) yaptıkları yetki devri, hizmeti üretmekten asıl sorumlu olan kişiye yetkinin devri anlamına gelmemektedir. Örneğin ilçelerde tarımsal hizmetleri yürütmekten sorumlu olan ilçe tarım müdürlüğünün ita amirliği yetkisi ilçe tarım müdürüne değil kaymakama verilmektedir. Yetki devri ile birinci derece ita amirleri ikinci derece ita amirlerine yetki dağıtmaktadırlar. Mevcut bütçe uygulamasında yetersiz olarak uygulanan yetki devri ile dağıtılan yetkilerin kullanılması sonucunda oluşan sorumluluklar raporlanmamakta ve hesabı verilmemektedir.

Bütçenin uygulanması sürecinde her geçen gün yeni roller (maliye başkanlıkları, gelirler bölge müdürlükleri, vergi dairesi başkanlıkları gibi) ortaya çıkmaktadır. Gerekliliği ve işlevleri olmadığı için yetkileri de olmayan bu roller sisteme sadece etkinsizlik ve bürokrasi getirmektedir.

4 - İdari ve Bütçesel Esneklikler

Yönetmelik özgürlük düzeyinin bir göstergesi kamu kurum ve kuruluşuna işlemsel harcamaları için verilen ödenek sayısıdır. Prensip, tek bir ödeneğe sahip olan birimler daha yüksek bir yönetmelik özgürlük düzeyini ifade ediyor, çok sayıda farklı ödenek olması ve bunlar arasında aktarma yapmanın güçlüğü özgürlüğün kısıtlandığını ifade etmektedir. Yönetmelik özgürlüğün ikinci göstergesi ise, ödeneklerden tasarruf edilen miktarları gelecek yıllara taşıyabilme ve gelecek yıl ödeneğinden borçlanabilme şeklindeki teknik kolaylıkları ifade eden “zamanlar-arası harcama esneklikleri” oluşturmaktadır.²⁵¹

Ülkemiz bütçe uygulamasına her iki açıdan da baktığımızda durumun pek iç açıcı olmadığını söyleyebiliriz. OECD üyesi ülkelerin büyük çoğunluğunun tersine ödenekler arası transferleri yasaklamaktadır.²⁵² Genel Muhasebe Kanununun 56. Maddesine göre: “Bütçeler ve bölümler arasında ödenek aktarması yasa ile olur. Ancak harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere bu tür aktarmaları yapmaya ve yeni tertipler açmaya, bütçe kanunları ile Maliye Bakanı yetkili kılınabilir. Bölüm içi aktarmalar Maliye Bakanı izni ile yapılır”. Madde hükmüne göre bir kuruluşun bütçesinde bölümler, diğer bir ifade ile program bütçe sistematiğine göre programlar arası aktarma yapmak kanunla mümkündür. Zira parlamento bütçeyi programlar itibarıyla görüşmekte ve onaylamaktadır. Yine bütçe kanunu ile verilen yetki içinde Maliye Bakanı bir kuruluşun bütçesinde bölümler arasında ya da bir kuruluşun bütçesindeki bir bölümden (programdan) diğer kuruluşun bütçesindeki bir bölüme (program) aktarma yapabilir. Bütçede yeni tertipler (bölüm ya da madde, program) açabilir. Şüphesiz bu aktarmaların harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek için yapılması esastır. Bir bölüm içinde alt bölümler (alt-programlar), faaliyet, proje ve harcama kalemleri arasında ödenek aktarması ise Maliye Bakanının izni ile yapılabilir. Diğer yandan, Muhasebe-i umumiye kanununun 57. Maddesi

²⁵¹ PUMA, a.g.m.,s. 10.

²⁵² PUMA, a.g.m.,s. 11.

bütçe içi ödenek aktarmaları konusunda bazı sınırlamalar getirmektedir. Buna göre, maaş ve ücret tertiplerinden başka harcama tertiplerine aktarma yapılamaz. Aktarma yapılan (ödenek ilave edilmiş) tertiplerden başka tertiplere aktarma gerçekleştirilemez. Yedek ödenekten aktarma yapılmış bir tertipten diğer tertiplere aktarma yapılamaz. Bunlara ilave olarak ülkemizde “zamanlar-arası harcama esneklikleri”nin de gelişmediğini söylemek gerekir. Toparlayacak olursak, ülkemiz bütçe sisteminin kamu kurum ve kuruluşları yöneticilerine pek bütçesel esneklik tanımadığını söylememiz gerekir. Zaten bu durumun bir sonucu olarak bütçe dışı uygulamaların arttığı bilinen bir gerçektir.

5 - Varlık ve Yükümlülüklerin Yönetimi - Taahhütler ve Mali Riskler Sorunu

Mevcut sistemde taahhütler izlenmemektedir. Girişilen ve hatta geçici taahhütlerin muhasebe disiplini içinde kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı bir taahhüt modülünün mevcut olmaması bütçenin uygulanmasında ve hazırlanmasında önemli bir eksikliklerdir. Sistemde taahhüt modülünün olmaması nedeniyle, cari yıl içinde girişilen taahhütlerin düşülmesinden sonra, gerçekte yeterli ödeneği olmayan taahhütlere girişilebilmektedir. Girişilen taahhütlerin başlangıç ödeneğinden düşülmemesi nedeniyle uygulamada toplam olarak başlangıç ödeneğini aşan taahhütlere girişilebilmektedir.

Yıllara sari taahhütler izlenemediğinden ilgili yıllara gerekli ödenek konulamamaktadır. Kamu kesiminin personel alımı, kadro tahsisi gibi tasarrufları Devleti gelecekte yükümlülük altına sokacak uygulamalardır. Örneğin personel alımı uygulamasıyla Devlet sadece alınan personelin maaşı kadar yükümlülük altına girmemektedir. Kamunun bu tasarrufu ile ortaya; en az 3-4 kişinin sağlık giderleri, eğitim giderleri, ömür boyu emekli maaşı ödenmesi gibi pek çok taahhüt kalemi ortaya çıkmaktadır. Kamunun bu şekilde taahhüt özelliği taşıyan tasarruflarında, sistemde bir taahhüt modülü olmadığı için, ilgili yılların bütçelerine yeterli ödeneğin konulabilmesini sağlayacak analizler yapılamamaktadır. Mali Yıl süresince bir çok kez Maliye Bakanlığı tarafından tüm bakanlıklara ödenek tahsisatı yapılır. İta Amiri kamu fonu harcamalarını toplam tutarın ödenek tahsisatını geçmesi durumunda onaylamamalıdır. Eğer bir harcama teklifi kendisinden önce verilmiş olan taahhüt tutarı ve o güne dek yapılan harcamalarla toplandığı zaman söz konusu ödenek kalemi için o tarihte uygun olan ödeneğini aşıyorsa, harcama yapan birim ödeme işlemine devam etmeden önce ek ya da tamamlayıcı ödenek arayışına gitmelidir. Ancak yukarıda bahsettiğimiz gibi uygulamada, girişilen taahhütlerle bütçe ödenekleri arasında ilişki kurulmadığı için, harcama tutarlarının ve girişilen taahhütlerin toplam ödenek tahsisatını aştığı görülmektedir.

Merkezi hükümet çeşitli şekillerde mali yükümlülükler ve riskler üstlenmektedir. Ancak bunlar tanımlanmamakta ve izlenmemektedir Halihazırdaki uygulamada mali risklerle ilgili olarak sadece garantili borçlar yakından takip edilmektedir. Oysa garantili borçlar dışında, mali risk kapsamına giren bir çok kefalet ve garanti bulunmaktadır ve bunlar Hazine'ye geri dönüşü olmayan ödeme yükümlülüğü getirebilmektedir. Muhasebe sisteminin yetersizliği ve devletin varlık ve yükümlülüklerini karşılıklı olarak gösterip izleyecek bir devlet bilançosunun oluşturulmamış olması bu tür riskleri izlemeyi zorlaştırmaktadır. Mevcut devlet muhasebesi sisteminde, mali riskleri sayısallaştıracak hesaplar ve izleme yöntemleri oluşturulmamıştır. Bu nedenle, mali risklerle ilgili

sağlıklı verilere ulaşılamamakta, ne kadar bir mali yükümlülük altına girildiği bilinmemektedir. Diğer yandan, mali yükümlülük riski olan işlemlerde karar verenlerin hesap verme sorumluluğunu sağlayacak mekanizmalar oluşturulmadığından, yöneticiler kamu fonlarını aşırı risk alarak yönetebilmekte ve kullanabilmektedir. Devlet adına yüklenen risklerin gerçekleşmesi durumunda öngörülemeyen mali yükler ortaya çıkmakta, ancak, risk almaya karar verenler bu işlemlerin sonuçlarına katlanmamaktadır.²⁵³

6 - Kamu Yatırım Projelerinin Uygulanma Sorunları

Kamu yatırım projelerinin tamamlanma süresindeki gecikmeler, devlet bilançosu açısından bu yatırımların yol açtığı mali yükümlülükleri arttırırken, bitirilip teslim edilmediği için bilançonun varlıklar tarafında bir büyümeye yol açmamaktadır. Bu durumun temelinde, ihale sürecindeki ve sistemindeki eksiklik ve sorunlar yatmaktadır. Bankacılık ve Finans sektöründeki ciddi sorunlar ve yapısal düzenlemeler, yarı-mali politika uygulamaları ve bir çok iç ve dış garanti bütçe açısından mali riskleri arttırmaktadır. Bu şartlar altında devletin finansal net değerinde (financial net worth) ciddi bir erozyon yaşanmaktadır. 2001 yılının sonu itibariyle GSMH'nın % 80'ine ulaşan doğrudan borç yükümlülükleri - ki bunlar hem kısa vadeli hem de pahalı yükümlülüklerdir- nedeniyle adeta ilave bir yükümlülük yaratma imkanı kalmamıştır.²⁵⁴

Ülkemizde kamu yatırımları alanında ciddi savurganlıklar yaşandığı söylenebilir. Hükümetler seçmenlerini hiç olmazsa seçimlere kadar memnun etmek için büyüklü-küçüklü yatırımlara yönelmekte fakat politik ve ekonomik istikrarsızlık nedeniyle kamu yatırımlarının milli gelir içindeki payı azaldığında bu yatırımların tamamlanması gecikmektedir. 2000 yılı programına göre 1984 öncesinden başlamış ve henüz bitirilememiş 273 önemli proje mevcuttur. Devam eden projelerin ortalama yaşı 9.3 yıldır. Proje süresi uzadıkça kullanılan teknoloji eskimekte, yatırımdan beklenen fayda azalmakta ve maliyet yükselmektedir. Yarım kalan yatırımların bakım ve idame harcamaları giderek artmaktadır. Örneğin bir barajın tamamlanması öngörülen süreyi aştığında, yosunlanma başlamakta ayrılan ödenek projeyi hızlandırmak yerine yosunların temizlenmesine ayrılmaktadır. Tamamlanma süresinin uzaması, projenin yapımını üstlenen, müteahhitlere ödenen paranın artmasına neden olmaktadır. Çok sınırlı tutardaki kaynakların 5 500 dolayındaki yatırım projesine ayrılması projelerin tümünü yavaşlatmaktadır. Yatırım programının uygulanmasına ilişkin prosedür tamamlandıktan sonra, yıl içinde çıkarılan tasarruf tedbirleri ile bazı projeler için getirilen kısıtlamalar ve tekrar izin alınması gereği de, planlanan projelerin gerçekleşmesini engelleyen veya geciktiren nedenlerdendir.²⁵⁵

Yolsuzluklar açısından değerlendirildiğinde projelerin normal değerlerinin % 10 fazlasına ihale edildiği varsaydığımızda 1990-1999 döneminde başlatılan 4859 proje dolayısıyla yaklaşık 2.1 milyar dolarlık bir yolsuzluk faturası sadece bu alanda gözlenmektedir. Ayrıca kamu yatırımlarında yalnız normal değerinin üstündeki ihale bedelleri değil, aşırı ölçüde fiyat kırma girişimleri de devletin zararı ile sonuçlanmaktadır. *Sayıştay*'ın TBMM için hazırladığı "2000 Yılı Mali Raporu"na göre;

²⁵³ T.C. Sayıştay Başkanlığı, a.g.e., s.VII.

²⁵⁴ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.49.

²⁵⁵ DPT, Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik, s.24.

kamu yatırımları ihale bedelinin % 125'ine mal olmaktadır. Yüksek oranda fiyat kırarak ihale alan müteahhit, işleri çoğu kez yarım bırakmakta, yarım kalan işlerin tekrar ihalesi ise hem zaman kaybettirmekte hem de projenin toplam maliyetini yükseltmektedir.

7 - Nakit Planlamasına İlişkin Sorunlar

Ayrıntılı harcama programı uygulamasıyla bütçe ödeneklerinin yıl içinde nasıl kullanılacağına (mevcut nakit projeksiyonları dahilinde) kurumların karar vermesi hedeflenmiştir. Bugünkü uygulamada yer alan üçer ve altışar aylık ayrıntılı harcama programı uygulaması ekinde yeterli çalışma ve raporlar yer almadığı için kapsamlı bir çalışma değildir. Ayrıntılı harcama programları alternatifli olarak hazırlanmamaktadır. Ayrıca harcama programları uygulaması bugünkü hali ile katı bir uygulamadır. Kurumların bildirdikleri ayrıntılı harcama programlarında sözgelimi mevsimlik dalgalanmalar sebebiyle değişiklikler yapılamamakta, ayrıntılı harcama programları haricinde ödenek talep edilememektedir. Bütçenin hazırlanması sürecindeki hedefler ve makroekonomik politikalarla kurumların hazırladığı ayrıntılı harcama programları arasında yeterli ilişki kurulamamaktadır. Ayrıntılı harcama programlarının vize edilmesinde nakit ve borçlanma projeksiyonları yeterince dikkate alınmamaktadır.

8 - Devlet İhale ve Sözleşme Sistemindeki Yetersizlikler: Yanlış Seçim ve Ahlaki Düşüklükler

Satınalma prosedüründe mali disiplin sağlanamamaktadır. Bütçe uygulamasının önemli bir bölümü olan satınalma prosedüründe tek tip yöntemler kullanılmamaktadır. Satınalma prosedürlerini düzenleyen genel yasal düzenlemeler yapılmadığı için Genel Muhasebe Kanununa ve Devlet İhale Kanununa tabi olmayan kurumlar oluşmaktadır. Devlet görevlileri ve Devlete mal ve hizmet sağlayacak kişiler çok farklı satınalma prosedürleri ile karşı karşıya kalabilmektedirler. Bütçe uygulamasında mal veya hizmetlerin temin edilmesi sürecinde; gerek mali mevzuatta gerekse yapılan idari düzenlemelerde (tasarruf genelgeleri gibi) kontrol ve prosedürlerin uzun süreler alması ve yinelenmesi nedeniyle kamu fonlarının etkili ve randımanlı yönetimi tehlikeye atılmakta ve genel olarak pek yararlı olmayan, ağır çalışan bir ortam oluşmaktadır.

Yeni ihale kanununun 2003 başında uygulamaya geçmesine kadar Türk bütçe sisteminin önemli bir sorun alanı Devlet İhale Kanunundaki yetersizlikler ve bunların bütçe uygulamasına yansımaları olmuştur. bir yılda gerçekleştirilen alımların oldukça önemli tutarlara ulaşması ve harcamacı kuruluşların özellikle ekonomi ilkesine uymalarının temelini oluşturması nedeniyle, ihale sistemi bütçe sistemi üzerinde önemli etkilere sahiptir. Ülkemizde asimetrik bilgilenmeye en çok maruz kalan süreç ihale ve sözleşme düzenidir. Sözleşme aşamasına kadar "yanlış seçim"(adverse selection), sözleşme yapıldıktan sonra ise "ahlaki düşüklük" sorununun ortaya çıktığı geçen yıla kadar uygulanan sistem, işi yapacak en iyi elemanı seçemediği gibi, seçilen müteahhit tarafından işin kaliteli yapılmasını temin edecek mekanizmalara sahip değildir yada bu mekanizmaları işletmemektedir. Sonuçta en düşük bedelle en iyi mal ve hizmet alınamamakta, yani tasarruf ilkesi

gerçekleşmemektedir. Buradan hareketle içinde bulunduğumuz yıla dek uygulanan ihale sisteminin sorunlarını şu şekilde sıralayabiliriz:²⁵⁶

- Devlet İhale kanunu kamu yatırımları gibi büyük ölçekli işlerle her türlü mal ve hizmet alımını (yiyecek, içecek, kırtasiye vb.) aynı kural ve yöntemlere bağlamaktadır.
- İhalelere katılacak kimselerle ilgili olarak ihale konularına göre bir uzmanlaşmaya gidilmemiş olmakla beraber, ihalelere katılamayacak şahıslarla ilgili düzenlemeler de yetersiz ve çelişkilidir.
- Ciddi ve gerçekçi kriterlere dayanmayan müteahhitlik karnesi uygulaması birçok suistimali beraberinde getirmekte, müteahhitler birden fazla karne alabilmekte, karneler ticarete konu olabilmekte, müteahhit olmayanlara (emekli bürokrat, ziraatçı, jeolog gibi bazı memurlar vb.) hiçbir mali ve teknik imkana sahip olmadıkları halde karne verilebilmektedir.
- Özellikle yapım işlerinde uygun bedel tercihinde en fazla indirim yapan müteahhidin seçilmesi yönündeki yasal zorlamalar işin hiç bitirilmemesine sebep olabilmektedir.
- Kanun KİT'leri, döner sermayeli idareleri ve fonları kapsamamakta bunlar için ayrı düzenlemeler bulunmaktadır.
- Kanunda şeffaflığı, açıklığı ve rekabeti zedeleyen hükümler yer almaktadır.
- Yapılan sözleşmelerin uygulanmasında başarısızlık söz konusudur. İşin bitirilmesini izleyen ve garanti altına alan mekanizmalar yeterince geliştirilebilmiş değildir.
- Uygulamada bazı kuralların yeterince açık olmamasından kaynaklanan sorunlar da mevcuttur. Sözgelimi; hakediş ödemeleri ve avans uygulamalarına ilişkin usuller şartnamede açıkça belirtilmemekte, ödemeler idarenin tutumuna göre yapılabilmektedir. Bakanların yazılı veya şifahi talimatlarıyla ödeneklerin sırası, miktarı değiştirilebilmektedir. İdare tarafından herhangi bir sebeple (ödenek yokluğu, taksitlendirme vb.) ödemenin geciktirilmesinin belirli hukuki ve mali müeyyidesi yoktur.
- Bu sistemde kamu kurumları türüne göre ihaleleri çeşitli yöntemlerle bağlı-İlgili kuruluşlara veya KİT'lere aktararak son derece gevşek ve harcama disiplini kaybettirici uygulamalara yönelebilmektedir. Sözgelimi kamu kurumları yıl sonunda yaptırmak istedikleri ancak ihaleye çıkmak için yeterli zaman kalmayan işler için ödenekleri henüz mal ve hizmet alınmadan fatura karşılığında devlet Malzeme Ofisine devredebilmekte, işin veya hizmetin yapılması ise müteakip yıla kalmaktadır.

9 - Bilgi Akış Sistemleri

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında karar alma süreçlerinin etkinliğini sağlayabilecek bir enformasyon sisteminin mevcut olmaması önemli bir diğer sorundur. Böyle bir sistemin mevcut olmaması sonucu, İta Amirlerinin (başlangıç ödenekleri, serbest bırakılan ödenekler ve eldeki nakit miktarına bağlı olarak) toplam mali sınırlar, kararlaştırılan harcamalar ve o güne dek

²⁵⁶ Gedikli, a.g.e., s.202-205.

verilen taahhütler hakkında bilgi sahibi olmadıkları görülmektedir. İta Amirlerinin tüm ödenek kalemleri için vaat edilen gerçek harcama miktarını, fon ödeneklerini ve belirli amaçlarla kendisine tahsis edilen taahhüt sınırını belirleyebilmeleri için gerekli olan ödenek defteri, kurumlarda tutulmamaktadır. Bütçenin uygulanmasında otomasyon ve enformasyon sistemlerinin kullanılmaması nedeniyle sistem çok sayıda saymanlık ve bütçe dairesi ile çalışmaktadır. Bu nedenle söz konusu dairelerin gerçekte ne derece önemli ve etkin olduğuna dair bir analiz bile yapılamamaktadır. Çok sayıda bütçe dairesi başkanlığı ve saymanlığın prosedüre müdahale etmesi sistemin etkinliğini olumsuz yönde etkilemektedir.

V- BÜTÇENİN DENETİMİ

Türk Bütçe uygulamasında denetim, kronojik bakımdan yani bütçenin uygulanması ve uygulanmasından sonraki aşamalarda olmak üzere idari, yasama ve yargı denetimi olmak üzere üç türde yapılır. Bu denetim türlerini sırasıyla inceleyebiliriz:

A- İdari Denetim : Harcama Öncesi İç Mali Kontrol

Bütçenin uygulanması sırasında hükümetin yetkili organları tarafından yapılan ve harcama (ya da gelir) sürecinin denetlenmesidir. İdari denetim, hazineden henüz para çıkmadan önce yani harcamaların taahhüt ve tahakkuk evrelerinde yapıldığı gibi, hazineden harcama yapıldıktan sonra da giderler ile ilgili belgeler ve hesaplar üzerinde yapılmakta ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay bu aşamalarda görev almaktadır.

1 - İdari Denetimin Aşamaları

İdari denetimin özellikle giderlerle ilgili yönünü taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme evrelerinde yapılan denetimler oluşturur.

a - Taahhüt Denetimi

Bu denetim Sayıştay ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılır. Maliye Bakanlığı taahhüdün denetimini Merkez Daireleri Saymanlık Müdürleri (Bütçe Dairesi Başkanları) ve bunların bağlı olduğu Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü aracılığı ile, Sayıştay ise tescil işlemi aracılığı ile yapar. Bütçe Daire Başkanları bir genel ya da katma bütçeli kuruluştaki girişilecek taahhüt işlemlerini, bütçe ödeneklerine ve kanun ve nizamlara uygunluğu yönünden denetler. Harcamaların taahhüdünde Maliye Bakanlığı tarafından yapılan idari denetimin merkez örgütündeki en önemli organı bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüdür. Harcamayı gerektirecek yüklenim ve sözleşme tasarılarının vize için bu genel müdürlüğe gönderilmesi esastır. Ancak, Genel Muhasebe Kanununun 62. Maddesine göre Bakanların, tür ve tutarını mali yılbaşında duyurdukları ve ikinci derece ita amirlerinin merkezden izin almadan yapmaya yetkili kılındıkları yüklenim ve sözleşmeler bu vizenin dışında kalmaktadır. Yine aynı kanunun 64/1 maddesi Maliye Bakanlığı vizesinden ayrık tutulacak taahhüt ve sözleşmelerin yılları bütçe kanunlarında belirtileceğini saptar. Bütçe kanunlarının "İ" cetvelinde belirtilen limitlere

bağlı olarak, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu çerçevesinde, genel ve katma bütçeli kuruluşların ihaleleri Maliye Bakanlığı bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde incelemeye tabi tutulmaktadır. Bu inceleme kanuni şartların değerlendirilmesi yanında, ekonomik şartlara uygunluk açısından da yapılmaktadır.

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü gibi Sayıştay da harcamalara ilişkin olarak yapılan sözleşmeleri denetler. Harcamalara ilişkin olarak yapılan sözleşmelerle her türlü taahhütlerin yapılmadan önce Sayıştayca tescil edilmesi genel kuraldır. Sözleşmelerin yapılmasından önce Sayıştay yaptığı bu denetimde, taahhütlerin yasalara, bütçe kanunlarına uygunluğunu ve ödenek durumunu inceler. BÜMKO'nun denetiminde olduğu gibi Sayıştay; ödenek yetersizliği, yasal kadro üstünde kadro durumunun saptanması ve maddi hata hallerinde, sözleşmeyi tescil etmeyi kesin olarak reddedebilir. Bakanlar Sayıştayın belirtilen bu üç nedenden kesin olarak reddettiği işlemler hakkında sorumluluk yüklenip harcamanın yapılmasında ısrar edemezler.²⁵⁷

Genel ve katma bütçeli dairelerin taahhüt işlemlerinin vizeye tabi tutulmasının amacı, kadrosuz personel çalıştırılmasının ve genel kadro miktarının aşılmasının önlenmesi, kadroların sınıf, ünvan ve dereceler bakımından yasalara uygun olarak kullanılması ve bütçe ile verilen ödeneklerin aşılmasının önlenmesi, verilen ödeneğin ilgili hizmet veya işte kullanılmasının sağlanması ve ödeneksiz iş yapılmamasıdır.²⁵⁸

b - Tahakkuk Denetimi

Harcamacı kuruluşların işi yapan, hizmeti yerine getiren kişi ya da kuruluşlara olan borcunun kesinleşmesi işlemine giderin tahakkuku denilmektedir. Tahakkuk denetimi borcun kesinleşip kesinleşmediğinin araştırılmasıdır. Tahakkuk denetimini önce bu işlemleri yapan tahakkuk memurlarının bağlı oldukları dairenin hiyerarşik üstleri yapar. Ancak asıl teknik anlamdaki tahakkuk denetimi Maliye Bakanlığının merkezi ve yerel denetim organları tarafından yapılır.

tahakkuk denetiminde, önce devlet tarafından ödenmesi gereken belirli bir paranın bulunup bulunmadığının saptanması gerekir. Daha sonra borcun kabulü işlemine geçilir. Yani bu denetimde ilk aşama borcun saptanması ve denetimi sonraki aşama ise kabul aşamasıdır.

Genel Muhasebe Kanunu'nun 13. Maddesine göre; "Gelir gider ve tahakkuk memurları ile saymanlar düzenledikleri belgelerin doğruluğundan ve kanunlara uygunluğundan sorumludurlar" ve aynı maddenin 2. Fıkrasına göre ise hata yaptıklarında bunun zararını da tazmin etmekle yükümlüdürler. Bu bakımdan tahakkuk memurlarının tahakkuk işlemine geçmeden,

- taahhüt evresi ile ilgili işlemleri gözden geçirmeleri,
- yapılan iş ya da teslim alınan malın taahhüt koşullarına bakmaları,
- arttırma ve eksiltmeye tabi ise, ihale koşullarına uygun olup olmadığını araştırmaları,
- işlemlerin yasal ve bütçe yönünden sağlıklı yapıp yapılmadığına bakmaları,
- ödenek ve ödeme emri içinde bulunup bulunmadığını araştırmaları

²⁵⁷ Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Ekin Kitabevi, 1995,s.268-269.

²⁵⁸ Şerafettin Aksoy, *Kamu Bütçesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1993,s.381.

gerekir.²⁵⁹ Bu konulara göre hareket edip etmedikleri ita amirlerinin denetimi ile ortaya çıkar. Bu bakımdan hiyerarşik üstler ve Maliye Bakanlığının organları ilk idari denetim olarak tahakkuk memurlarının yaptığı bu işlemleri yukarıdaki koşullara uygunluğu yönünden denetlerler.

Bu borcun saptanması ve denetimi işleminden sonra ikinci aşama olan kabul evresine geçilir. İşlemlerde herhangi bir yolsuzluk görülmediği takdirde, borcun tahakkuk belgesi imza ile onaylanarak tamamlanır (ita emrine bağlanır), Belgenin imzalanması Bakan ya da yetkili kıldığı kişi tarafından yapılır. Yetkili olmayan kişinin borcu kabul etmesi cezai sorumluluk getirir bu bakımdan tahakkuk işleminin kabul evresindeki denetimi, borcun kabulüne yetkili bu memurlardan olup olmadığının araştırılması şeklindedir.²⁶⁰ İlgili dairelerin hiyerarşik üstleri ile Maliye Bakanlığının organları tarafından yapılan tahakkuk denetimi yanında Sayıştay'da maaşla ilgili belgeleri inceler ve tescil eder. Böylece Sayıştay memur maaşlarına ait giderleri incelemekle onlara ait hesapları tahakkuk döneminde denetlemektedir. Giderler taahhüt ve tahakkuk sırasında çeşitli denetimlerden geçtikten sonra, ödeme evresinde de denetime tabi tutulur.

c - Verile Emrinin Denetimi

Taahhüt ve tahakkuk evresinin tüm belgelerinin ilişik olarak sunulduğu bu aşamada Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından geniş bir denetim yapılır. Maliye Bakanlığı, verile emri denetlemesini, Bütçe Dairesi Başkanları, merkezi ve yerel denetim organları ve hiyerarşik üstler aracılığıyla yapar. Ödeme emirlerine dayanarak hazırlanacak verile emirlerinin sorumluluğu bunları hazırlayanlara aittir. İta amirlerinin harcamaların ödenmesi konusunda saymanlara verdikleri yazılı verile emirleri, Bakanlık Bütçe Dairesi Başkanları ve Sayıştayca denetlenir.

Kadro ve ödenek dağıtım işlemleri dışındaki verile emirlerinin, ödemededen önce Sayıştay tarafından vize edilmesi gereklidir. Ancak vize için giderin merkez dairelerine ait olması ve Genel Muhasebe Kanununa ekli cetvel içindeki belirli giderlerden olmaması gerekir. Genel Muhasebe Kanunu ekli cetvelde kayıtlı giderler, merkezde yapıldığı halde acil bir durumu gerektirdikleri ve tutarlarının kanun tarafından belirlenmiş olması dolayısıyla ödemededen sonra vize edilir. Bu denetimi yapan yine Bütçe Daire Başkanı ve Sayıştay'dır. Merkez Daireleri ve Bakanlıklar Bütçe Dairesi Başkanlarının illerde düzenlenen ita amirleri hakkında yaptıkları denetim, her ay sonundan itibaren en geç 15 gün içinde Muhasebat Genel Müdürlüğüne gönderilen gider belgeleri üzerinde cereyan eder.²⁶¹

d - Ödeme Evresinin ve Ödemenin Denetimi

Bütçeye ait bir giderin Sayman tarafından ödenebilmesi için bu giderin ita amirince imzalanmış bir verile emri yada kredi emri olması gerekir. Bu bakımdan Genel Muhasebe Kanununun 81. Maddesine göre; Sayman önce imzanın ita amirine ait olup olmadığını inceleyecek ve sonra da; giderin kendisine verilen yetki içinde bulunması, bütçenin tertibine uygunluğu, verile emrine bağlı taahhüt ve tahakkuk belgelerinin tamam olması, maddi hata bulunmaması, kanun, tüzük ve kararlara uygunluğu, ödemenin hak sahibine yapılması konularını araştıracaktır.

²⁵⁹ Edizdoğan, a.g.e., s.269.

²⁶⁰ Edizdoğan, a.g.e., s.270.

²⁶¹ Edizdoğan, a.g.e., s.272.

Merkezdeki verile emirleri (belli giderlerin dışındaki) Sayıştay'ca harcamanın yapılmasından önce vize edildiğinden, Merkez Saymanları verile emirlerinde, giderlerin bütçedeki tertibine uygunluğu ile kanun, tüzük ve kararlara göre yapılıp yapılmadığı konularında sadece Sayıştay'ca vize edilmiş olmalarını arayacak, diğer konularda ise inceleme yapacaktır. İnceleme sonucu olumlu ise, verile emrinin üzerine "ödenmesi" diye yazmak suretiyle ödenmesini sağlayacak, olumsuz ise kanuni itirazda bulunabilecektir.²⁶² Giderlerin idari denetiminin son evresini vezneye ve kasaya ait işlemler üzerinde yapılan denetim oluşturur. Vezne ve kasa teftişinin yapılması ile giderlerin taahhüdünün ödenmesine kadar tüm işlemler gözden geçirilmektedir.

2- İdari Denetim ve İç Mali Kontrol Sisteminin Sorun Alanları

a - Güvensizlik, Gücün Merkezileşmesi ve Vize Sorunu

Türk bütçe uygulamasını karakterize eden temel unsurlardan biri; iç mali kontrol sistemine ilişkin vize sorunudur. Mevcut idari denetim uygulaması, uzun, zahmetli ve gecikmelere yol açabilen etkisiz bir süreçtir. İdari aşamada bir çok işlemin vizeye tabi tutulması; ödemeleri geciktirebilmekte, idari engeller yaratabilmekte, gücün merkezi otoritelerde toplanmasına dayanak oluşturmakta, harcamacı birimlerin bir takım uygulamalarını etkin bir biçimde sürdürebilmelerini engelleyebilmektedir. Bu doğrultuda Dünya Bankası tarafından finanse edilen Kamu Mali Yönetimi Projesi'nin temel hedeflerinden birisi merkezi kurumların bu vize uygulamasıyla ilgili güçlerinin azaltılmasına ikna edilmesi olmuştur. Ancak ilgili kurumlar yaklaşıma soğuk bakmışlar, bu uygulamaya yanaşmamışlardır. Bu konuda oluşturulan özel bir komite, "aşırı derecede karmaşık ve fazlasıyla uzun fon tahsis ve harcama prosedürlerinin ve harcamacı birimlere karşı duyulan güvensizliğin bütçeden beklenen mali disiplinin zayıflamasına neden olduğu" saptamasını yapmıştır. Bütçe tahsis ve ödeme aşamasına odaklanmış kontrol sistemlerinin ve görevlilerinin sayısının çok fazla olmasına rağmen kamu fonlarının içsel kontrolünde ciddi bir güven sorununun ve etkisizliğin mevcut olduğu açıktır. Bunca uygulamaya rağmen harcamalar taahhüt aşamasında kaydedilmeyebilmekte ve yeterince kontrol edilmeyebilmektedir. Bunun sonucunda da taahhütler serbest bırakılan nakit miktarını aşabilmekte ve önemli miktarda ödenmemiş borç ortaya çıkabilmektedir.²⁶³

b- Performans Ölçüm Sorunu

Mevcut sistemde büyük ölçüde harcamacı kuruluşların mali hizmetler birimlerinin (araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri ile idari ve mali işler daire başkanlıkları) yeterli olmaması nedeniyle Maliye Bakanlığına bağlı birimler tarafından gerçekleştirilen harcama öncesi kontrol fonksiyonu, harcama sürecine ilişkin yetkilerin Maliye Bakanlığına bağlı birimlerde yoğunlaşmasına ve bu alanda merkeziyetçi bir anlayışın egemen olmasına yol açmaktadır. Bu durum aslında idari yetkinin bir parçası olması gereken mali kontrol işlevinin harcamacı birimler tarafından

²⁶² Edizdoğan, a.g.e., s.273.

²⁶³ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.114.

kullanılmamasına ve böylece harcamacı kuruluşların bütçe sürecindeki performanslarının sağlıklı bir şekilde ölçülememesine yol açmaktadır.

c- İşlev Sorunu

Kilit konumlardaki personelin unvanları işlevlerini açıkça belirtmemektedir. Kamu harcamaları denetimi sisteminin uluslararası kabul gören üç evresi olan mali kontrol, muhasebe kontrolü ve denetim şu andaki sistem içinde açıkça tanımlanmamaktadır. Böylece uygulanmakta olan harcama işlemi verimsiz, çok katlı ve birbiriyle çakışan müdahalelerle karşılaşmakta ve emeğin defalarca tekrarlanmasına neden olmaktadır. Uygulamada mali kontrol memuru (bütçe dairesi başkanlığı) işlevi ile muhasebe kontrol memuru (saymanlık) işlevinin özellikle taşrada ve bazı harcamacı birimlerde aynı kişide (saymanlık yetkisi olan bütçe daireleri ve taşra saymanlıkları) birleştiği görülmektedir. Bu uygulama ile kamu fonu harcama teklifini teyit eden memur aynı teklifi ödemeye de hak sahibi olmaktadır.

d - Yetkilendirme Birimi Sorunu

Etkin bir bütçe uygulanmasında üç temel birimin görev alması gerekli görülmektedir.²⁶⁴

- harcama birimi
 - belgelendirme ofisi
 - onay ofisi
- yetkilendirme birimi
- muhasebe birimi

Mevcut sistemde, kısaca ödenek kullanımının bütçeye uygunluğunu teşhis edecek ve kullanıma bütçe adına yetki verecek birim olarak tanımlanabilecek, yetkilendirme birimi rolü net olarak ortaya çıkarılamamaktadır. Uygulamada harcamayı yapan birimdeki İta Amirinin (onay ofisi) harcama talebini onaylamadan önce ödenek araması ile saymanlıklarda (muhasebe birimi) yürütülen ödenek kontrolü ve bütçe tertibine uygunluk kontrolü benzer bir işlevi sürdürmektedir. Ancak İta Amiri'nin bu görevi sürdürme imkanı bütçe ödeneklerinden bilgi sahibi olmaması, destek sistemlerinin yetersizliği ve çok çeşitli parçalardan oluşan mali kontrol sisteminin getirdiği sorumluluk yükü ile kısıtlanmaktadır. Sistemde, sadece muhasebe kontrolü sorumluluğu olması gereken saymanlıkların yetkilendirme birimi rolü üstlenmeleri ise mali kontrol sisteminin etkin çalışmasını engellemektedir.

e - Cezai Sorumlulukların Paylaşımı ve Hesap Verme Sorumluluğu

Mevcut sistemde giderin yapılması emrini vermesine rağmen, ita amiri, yazılı sorumluluk üstlendiği haller dışında, Sayıştay'a karşı mali sorumluluk taşımamaktadır. Bu sorumluluk karar verme yetkisi bulunmayan ve idari hiyerarşide ita amirine göre daha alt düzeylerde görev yapan tahakkuk memurları ve saymanlar üzerinde kalmaktadır. Satınalma prosedüründe harcamacı kurumun her bir

²⁶⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.65.

eyleminin (ihtiyaç, onay, taahhüde girişilmesinde ödenek kontrolü, belgelerin sıhhati, kabul işlemleri vs) sorumluları belirlenmemiştir. Bu eylemler rutin teftişlerin konusuna dahil edilmemekte ve sorumlular mevcut cezai yükümlülükleri paylaşmamaktadır. Bütçenin uygulanmasında, özellikle ödeme talebi ve ödeme prosedürlerinde cezai sorumluluklar sadece saymanların üzerindedir. Cezai sorumluluklar özellikle ita amiri gibi, bu prosedürlere müdahalesi olan tüm kişilere yaygınlaştırılmamıştır.

1050 Sayılı kanunun 22. Maddesinde ödeneklerin verimli ve tutumlu kullanılmasından kamu harcamasını yapanların sorumlu olduğu belirtilmesine rağmen, sistemin altyapısı olmaması, Sayıştay'ın etkinlik denetimi yerine genel olarak kusursuz sorumluluk ve müteselsil sorumluluk anlayışını benimsemesine yol açmıştır. Kusursuz sorumluluk, bir başkasının suçlu bulunduğu durumlarda bile sayman ve tahakkuk memurunun sorumlu tutulmasını ifade etmektedir. Söz konusu düzenlemeler sadece sorumluluk getirmekte, ancak bu sorumluluğun gereği olarak yetkilendirmelere hiç yer verilmemektedir. Bu durum, hem yetki devri bakımından hem de ita amiri, sayman ve tahakkuk memuru arasında sorumluluk dağılımı bakımından zaten dengesiz olan sistemi iyice dengesiz kılmakta ve harcamacı kuruluşların sorumlulukları sınırlı kalmaktadır.²⁶⁵

B- Yasama Denetimi

Bütçenin hazırlanmasından sonraki aşama bütçe tasarısının kanunlaşmasıdır. Bütçenin onanması milli hakimiyetin ve bütçe hakkının belirlediği ve toplandığı ana tasarruflardan biridir. Diğer bir ifade ile, bir milletin bütçe hakkına sahip olup olmadığı, parlamento'nun bütçeyi onama yetkisini haiz bulunup bulunmadığı ile ölçülür. Bu itibarla bugünkü demokratik sistemlerde bütçenin onanması işi, meclislere ait bir hak ve vazifedir. Bütçeyi hükümet hazırlar; Parlamento tasdik eder.²⁶⁶

Yürütme organının o mali yıl içinde yapacağı işleri gösteren bir program olan bütçelerin, onaylanması, siyasi denetleme işlevi açısından özel bir öneme sahiptir. Diğer bir deyişle, bütçe siyasal karar organlarının kamu idaresine kamu hizmetleri konusunda verdiği bir sipariş listesidir. Halkın temsilcileri, Devletin sağlamakla görevli olduğu hizmetlerin ve bu hizmetler için ayrılacak kaynakların tespitinde hak sahibidirler. Halkın temsilcileri tarafından yapılan bütçe denetimi, öngörülen bu hizmetlerin etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını tespit etmeye yönelik bir faaliyettir. Dolayısıyla, hizmetleri üretme durumunda bulunan ve kamu kaynaklarını kullanma yetkisi alan hükümetler, alınan yetkinin nasıl kullanıldığı konusunda yasamaya karşı sorumludur. Ülkelerde bu tür faaliyetler, genellikle anayasalar ve yasalarla düzenlenir. Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 87. maddesi ile Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nin görev ve yetkileri, kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmak; Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek; Bakanlar Kuruluna belli konularda kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermek; bütçe ve kesinhesap kanunu tasarılarını görüşmek ve kabul etmek;.... şeklinde tanımlanmıştır.

Yasama organınca yapılan ilk denetim bütçe tasarısının incelenmesidir. Bu incelemede bütçe henüz uygulanmasına geçilmemiş bir tasarı ise de, parlamento üyeleri uygulanmakta olan bütçe

²⁶⁵ Gedikli, a.g.e., s.185.

²⁶⁶ Bedi Necmeddin Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, İstanbul:Filiz Kitabevi, 7.nci Baskı,1984, s.227.

hakkında her türlü açıklama isteyebilirler. TBMM ayrıca bütçe tasarısının incelenmesi dönemi dışında da başka bir deyişle bütçenin uygulanması sırasında, yukarıda belirttiğimiz gibi, Anayasa'nın kendisine verdiği yetki ile; soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve meclis soruşturması yollarından biri ile bütçenin uygulanmasına dair olan işlemler yönünden denetim yetkisini kullanır. Öte yandan, bütçe komisyonu aracılığı ile ek ödenek, olağanüstü ödenek, programlar (bölümler) arası aktarma, vergi vb. mali konularla ilgili kanun tasarılarının görüşülmesi halinde de TBMM uygulama sırasında denetim yapabilmektedir. Kuşkusuz TBMM'nin bütçe uygulamasından sonra yaptığı denetim daha büyük önem taşımaktadır. Yasama organının bütçe uygulamasından sonra yaptığı denetim Anayasa gereği Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ne sunulan Kesin Hesap Kanunu Tasarısının görülmesi ve onaylanması ile gerçekleştirilir.²⁶⁷

Kesin Hesap Kanun Tasarıları ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Meclis'e sunulur. Kesin Hesap, Gider Kesin Hesap Cetveli, Gelir Kesin Hesap Cetveli ve Mal Kesin Hesap Cetveli olmak üzere üç ayrı belgeden oluşmaktadır. Bunların içeriklerinde gelir tahminleri, tahakkuklar, eski yıldan devreden tahakkuk artıkları, yıl içinde yapılan tahsiller ve ertesi yıla devreden tahakkuk artıkları gösterilir.²⁶⁸ Sayıştay, Genel Uygunluk Bildirimi'ni ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde Meclis'e sunar. Maliye Bakanlığı: Kesin hesap kanun tasarısının metni, gerekçesi, bütçe içinde ve dışında alınan ve ödenen tutarlarının mizanı, gelir kesin hesap cetveli ve açıklamaları bakanlıklar kesin hesap cetvelleriyle açıklamaları, her il ve kuruluşun bütçedeki türlerine göre gelirleri ve daireler itibariyle giderlerini kapsayan "Hazine Genel Hesabını" hazırlayarak Meclis'e sunar. Kesin Hesap Kanun tasarısı, yeni yıl bütçe kanun tasarısı ile birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu gündemine alınır ve Komisyon, bütçe kanun tasarılarıyla kesin hesap kanun tasarılarını Genel Kurul'a birlikte sunar.

TBMM, mevzuatımıza göre yürütme organını bütçeleme sürecinde doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki şekilde denetlemektedir.²⁶⁹ TBMM'nin yürütme üzerindeki doğrudan denetimi temel olarak soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve güvenoyu gibi yollarla gerçekleştirilmektedir. Bunların yanı sıra, kamu harcamalarına, gelirlerine, malları ve borçlarına ilişkin kanuni düzenlemeler yapılması ve bütçe ve kesin hesap kanunlarının görüşülmesi gibi doğrudan denetim yöntemlerine de başvurulmaktadır. TBMM'nin yürütme üzerindeki dolaylı denetimi ise, yasa gereği adına denetim yapmakla görevli olan Sayıştay'a tüm kamu mallarını ve hesaplarını incelettirmesi ile gerçekleştirilmektedir.

1 - Parlatentonun Bütçe Sürecinde Doğrudan Denetimi

Parlatentoların kamu kaynaklarının kullanımı ile ilgili olarak yürütme organına vereceği yetkinin sınırlarının ne olacağı ve bu yetkinin sonuçta nasıl kullanıldığı değerlendirmesi, parlatentonun etkinliği açısından oldukça önemlidir. Parlatentonun bütçe üzerindeki doğrudan etkinliğini ifade eden bu süreç, ülkemizde Plan ve Bütçe Komisyonunda ve Genel Kurulda olmak

²⁶⁷ Edizdoğan, a.g.e., s.276.

²⁶⁸ Naci B. Muter, Türkiye'nin Mali Yapısı - Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım, Salihi, 1996, s.130.

²⁶⁹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.86-87.

üzere iki aşamada gerçekleşmektedir. Bu aşamaları Anayasanın 162. Maddesi şu şekilde açıklamaktadır;

“Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu Bütçe Komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe komisyonunun 55 gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve mali yıl başına kadar karara bağlanır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel Kurulda, bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanun tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı ve gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.”

a - Bütçenin Plan ve Bütçe Komisyonunda Görüşülmesi

Bütçe Komisyonu'nda, görüşmelere Bütçe Gerekeşi'nden başlanır. Komisyon'a gelen bütçe tasarısı için, genel ve katma bütçeli kurumların bütçelerini incelemek üzere seçilmiş olan alt-komisyonlar ve raportörler hem ilgili kurumların bütçelerini inceler hem de ilgili genel ve katma bütçeli kurumların yöneticileri ile temasa geçerler. Raportörler bu inceleme ve temalarında şu noktalarda bilgi edinmeye çalışırlar: bütçe tasarısının yöneticiler tarafından düzenlenmesinden sonra ortaya çıkmış ihtiyaçlar, ilgili kurumun kamu mal ve hizmetinin yönetimine ilişkin olarak istediği fakat mali olanakların yetersizliği nedeniyle kabul ettiremedikleri istekler, kurum yöneticilerinin kendi dairelerine ilişkin görüşleri. Raportörler daha sonra, tasarıdaki ödeneklerin artıp-azalışları bunların nedenlerini, istenip de alınmamış ve kendilerinin de verilmesini uygun gördükleri ödenekleri, yeni belirmiş ihtiyaçları ve kendi özel görüşlerini ortaya koyar ve savunurlar. Bunlara uygun olarak da gerekçelerini raporlarında vurgular ve Komisyonun genel raportörüne verirler. Burada, özellikle raportörün ve Komisyonun yeni bir teklife veya değişikliğe katılıp-katılmaması belirleyici rol oynar. Yalnız, gider arttırıcı her teklifte Maliye Bakanlığı temsilcisinin görüşü alınır. Bütçe gelirlerinin görüşülmesinde de özel raportör, gelirlerdeki artış-azalışları, yeni gelir sağlayan kaynakları, geçmiş yıl gelirleri ile kıyaslamalara raporlarında belirtirler. Burada da Maliye Bakanlığı temsilcisinin görüşü alınır, Komisyondaki görüşmeler sırasında gelir ve giderlere ilişkin değişiklik önermelerinin kabul edilmesi ölçüsündedir ki, hükümetin sunduğu bütçe projesi az-çok değişikliğe uğramaktadır. Çünkü Komisyonda gider arttırıcı ve gelir azaltıcı teklif yapılması mümkündür. Yani, Komisyonun değişiklik yapma konusunda bir anlamda sınırsız yetkisi bulunmaktadır.²⁷⁰

b - Bütçenin TBMM Genel Kurulunda Görüşülmesi

Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülen bütçe metni ve bağlı diğer belgeler Genel Kurula gelir. Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gelirleri azaltıcı veya giderleri arttırıcı önerilerde

²⁷⁰ Nihat Falay, “Parlamenteer Bütçe Denetimi Ve Bütçe Komisyonu: Türkiye'deki İşleyiş”, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfında Düzenlenen Seminer Tebliği, İstanbul, 22 Kasım 1999, s.2-3. (www.tesev.org).

bulunamamalarının yanı sıra; konuşmacı süre ve sayısı ile verilebilecek önerge adedinin kısıtlı olması gibi nedenler de, mecliste bütçe teşebbüs hakkının sınırlılığını gündeme getirerek, yapılan görüşmelerde ancak bütçenin genel değerlendirmesinin yapılabilmesine imkan sağlamaktadır.²⁷¹ Genel Kurulun üyelerinin gelirleri azaltıcı veya giderleri arttırıcı önerilerde bulunamaması şeklindeki sınırlama dışında kalan önergeler ise ancak hükümetin veya Plan-Bütçe Komisyonu üyelerinin çoğunluğunun kabulünü gerekli kılar. İşte bu sınırlamalar içinde yasama organının yürütme organı üzerinde etkin bir denetlemesinden pek söz edilemez. Bu husus iki noktanın vurgulanmasını zorunlu kılar;²⁷²

- Birincisi; bütçenin Genel Kurulda görüşülmesi sırasında; özellikle muhalefet grubunda bulunan milletvekillerinin çoğunlukla kendilerini göstermek için söz almaları,siyasi demagojiye girişmeleri, “seçmene selam” göndermeleri ve nadiren alternatif çözüm yolları ileri sürmeleridir.

- İkincisi; bu görüşmeler sırasında çok genel nitelikte yorumlar yapılması, daha çok geçen bir yıllık icraatın temel alınması ve hesap sorulmasıdır. Bir önceki yıla ilişkin yorum ve denetlemenin daha çok kesin hesaplar görüşülürken yapılmasının anlamlı olmasına karşılık, burada gelecek yılın bütçe tasarısının görüşülmesi sırasında geçmişin eleştirisinin yapılması bir çelişkidir.

Bu uygulamalara rağmen, TBMM yine de hükümeti, bütçe vesilesiyle hem siyasi hem de mali yönden denetlemekte, onun sorumluluklarını gerçekleştirmede ve mal ve hizmet üretiminde başarısını ölçebilmektedir. Bu değerlemelere göre de bütçeyi genellikle kabul ve nadiren red ederek anayasal parlamenter denetim hakkını kullanmış olacaktır. Parlamento, Bütçe Kanun Tasarısını reddetmesi halinde, yürütme organı üzerinde denetim hakkını en sert biçimde göstermiş olacaktır. Genellikle pek başvurulmayan bütçenin reddinin ülkemizdeki ilk belirgin örnekleri 1965 ve 1970 yıllarına aittir. Birincisi İnönü, ikincisi Demirel kabinesi zamanında görülen bu örneklerden parlamentonun yürütme erkine karşı gerçek üstünlüğü ve etkinliği açıktır. Ne var ki,bundan,bütçenin reddinin,hükümeti iktidardan uzaklaştırmak için tek ve anlamlı çare olduğu sonucu çıkarılmamalıdır.²⁷³

Bütçenin ister bazı siyasi ve olağanüstü durumlarda,süresinde çıkarılamaması isterse yasama organına reddedilmesi durumunda mali yıla yetiştirilememesi söz konusudur. Bu durumda, en son 1999 mali yılı bütçesi görüşülürken dönemin hükümetinin görevden ayrılması örneğinde olduğu gibi, bir çözüm olarak "geçici bütçe" uygulamasına başvurulur. Çünkü kamu faaliyetlerinin sürdürülebilmesi, toplumun mal ve hizmet ihtiyaçlarının giderilmesi ve bunun gerektirdiği kamu harcamalarının yapılması ve kamu gelirlerinin toplanabilmesi zorunluluğu vardır,İşte bu durumlarda geçici bir bütçenin süratle TBMM nin onayına sunulması gerekir, Anayasa'da bütçesi reddedilen hükümetin istifa etmesine dair bir hüküm olmamasına rağmen,parlamenter gelenekler gereği istifa etmesi gerekir,İşte,bütçesi reddedilen hükümetin TBMM den geçici, bir bütçe geçirmesi zorluğu/zorunluluğu gündeme gelir. Hem meclislerin hem de hükümetlerin geçici bütçeyi çıkarmak için genellikle işbirliği yaptıkları görülmüştür. Ülkemizde geçici bütçeler, 1920-1999 yılları arasında tam 16 kez uygulamaya konulmuştur. Bu geçici bütçeler,1996 yılı dahil olmak üzere,en çok (4)'aylıktır;Cumhuriyet tarihinde en uzun geçici bütçe uygulaması, 1996 mali yılının ilk (6) ayını

²⁷¹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.91.

²⁷² Falay, a.g.m., s.4.

²⁷³ Falay, a.g.m, s.4-5.

içeren bütçedir.

2 - Parlamento'nun Dolaylı Denetimi

Bütçe yoluyla gelirleri toplama ve giderleri yapma yetkisini parlamentodan alan yürütme organının, bu yetkiyi alırken ve kullanırken ortaya koyacağı gerekçeler ve uygulamaların parlamento tarafından kapsamlı bir incelemeye ve değerlendirmeye tabi tutulması gerekmektedir. Bu noktada Sayıştay, bir taraftan devletin gelir gider ve mallarını Meclis adına bağımsız ve yansız olarak denetleme, sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlamak suretiyle, devletin sağlıklı, düzenli ve verimli işlemesine katkıda bulunmaktadır. Dolayısıyla kendisine yasalarla verilen inceleme, denetleme görevi sonucunda, hazırladığı "Genel Uygunluk Bildirimleri" ile birlikte kamu hesaplarının doğru ve denk olup olmadığı, kamu mali sistem ve kontrollerinin etkili bir şekilde kurularak işletilip işletilmediğini, kamu kaynaklarının tutumluluk, verimlilik ve etkinlik ilkeleri gözetilerek kullanılıp kullanılmadığı hakkında sağladığı bilgi ve görüşleri Meclis'e sunmaktadır.

Sayıştay 1996 yılından bu yana, Genel Uygunluk Bildirimi ekinde o yılın bütçe uygulaması sonucu harcamalarla ve gelirlerle ilgili ayrıntılı verileri içeren ve tahminlerle gerçekleştirmeler arasında oluşan sapmaları gösteren "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu"nu sunmaktadır. Yine aynı yıldan beri, önemli mali denetim bulgularını içeren "Hazine İşlemleri Raporu"nu hazırlamaktadır. Ayrıca 1997 yılında başlayan uygulama sürdürülerek, Meclise "Dış Borç İzleme Raporu" sunulmaktadır.

3 - Yasama Denetiminin Sorun Alanları

a - Parlamenter Bütçe Denetiminin Zayıflığı

Etkin bir bütçe sisteminin önemli bir parçası hükümetlerin mali hedefleri ile uygulama sonuçlarının karşılaştırılması ve denetimidir. Türkiye'de konsolide bütçe bağlamında bu karşılaştırma ve denetim Kesin Hesap Kanunu ve Sayıştay tarafından hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimi'nin Meclis tarafından görüşülmesi ve kabulü yoluyla yapılır. Ülkemizde Kesin Hesap Kanun Tasarıları, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na Sayıştayca hazırlanan Genel Uygunluk Bildirimleri (GUB) ile birlikte sunulmaktadır. Bunlara ayrıca yeni yılın bütçe tasarısı da eklenmektedir. Böylece yeni yılın bütçe tasarısı, iki yıl öncesinin, KHKT ve GUB'si ile birlikte söz konusu komisyona sevk edilmektedir. KHKT'yi esas almak üzere hazırlanan GUB'nin doğru ve açıklayıcı bilgileri içermesi gereklidir, aksi halde kesin hesabın ait olduğu yılın bütçe uygulanmasının muhasebesinin sağlıklı ve doyurucu denetimini yapmak mümkün değildir.²⁷⁴ Geçmiş bütçe uygulamasının denetimine esas olmak üzere hazırlanan Gelir ve Gider İzahnamelerindeki yetersizliklerden dolayı, bir gelenek haline gelmiş olan "kaydedilen ödenek uygulamasının" gerekçesi öğrenilememektedir. Meclisin bütçe yasaları ile hükümete verdiği yetkinin istisnasız bir şekilde hemen hemen her yıl bu yolla aşılması kabul edilebilir bir durum değildir. Bu bir ödenek üstü harcamadır. 1050 sayılı Muhasebe-I Umumiye Kanunu'nun 50. Maddesinde "Bakanlar bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yüklenme ve harcamada bulunamayacakları gibi bu ödenekleri özel gelirle de çoğaltamazlar." hükmü mevcuttur. Bu hükme

²⁷⁴ Aziz Konukman, "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", Devlet Reformu- Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları 20, İstanbul: Acar Matbaacılık,2000, s.145.

göre belirli hizmetler için bütçeye konulmuş bulunan ödeneklerden harcama yapılmaması gerekmektedir. Maalesef söz konusu kanunun bu açık hükmüne rağmen ödenek üstü / dışı harcamalar adeta gelenek haline gelmiştir. 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girdiği günden bugüne kadar kesinhesaplar üzerinde ne iktidar ne de muhalefet milletvekillerinin söz alarak eleştiri ya da dilekte buldukları pek görülmemiştir. Çünkü kesin hesaplar milletvekilleri tarafından üzerinde durulmayan, sadece onaylanması gereken bir tasarısı olarak kabul edilmektedir ve Meclisten bütçe hakkının asıl kullanılması gereken safha olan kesin hesap kanununun onanması prosedüründen uygulamada ne iktidar ne de özellikle muhalefet milletvekillerince hiç istifade edilmediği görülmektedir. Parlamenter bütçe denetiminin kesinhesaplara ilişkin bu yetersizliğinin hukuksal temeli, Anayasa'dan bütçe kesin hesaplarının Mecliste görüşülüp onanması süreci ve sonucu hakkında belirleyici bir düzenlemenin olmayışından da kaynaklanmaktadır. Bu da, Meclisin bütçeyi denetlemesi konusunda yetersizliklere neden olmaktadır. KHKT'nin onaylanmasıyla, bu tür harcamaların sorumluluğu kapatılmış sayılmaktadır. Diğer bir deyişle, bu tamamlayıcı ödenekleri onaylanması bir anlamda yasama organının kendisine verdiği yetkiyi ödenek üstü harcamalar yaparak aşan hükümetlerin "ibra edilmesi" anlamına gelmektedir. Aslında Meclis'in tamamlayıcı ödeneği, yapılan ödenek üstü harcamaların hangi hizmetlere ve hangi gerekçelerle yapıldığını bilmeden vermesi, KHKT'nin özüne aykırıdır. "Tamamlayıcı ödenek verme" tasarufu yıllardır bu bilgilenme olmadan gerçekleşmektedir.²⁷⁵ Ödenek üstü harcama yapmanın bir gelenek haline gelmiş olması, Sayıştay denetiminin de bu uygulamayı engellemekte yetersiz kalmasıyla Türkiye'de parlamenter denetim oldukça zayıftır.

b - Denetim Dışı Alanlar ve Yürütmenin Yetki Aşımı

Hükümete uygulama sürecinde geniş ihtiyari yetkiler verilmesi ve yasamanın bu yetkilerin nasıl kullanıldığını denetleyememesi; yıl içinde ek bütçe çıkarılmasının kolaylığı; yıl sonunda ödenek üstü harcamaların tamamlayıcı ödenek verilmek suretiyle ibra edilmesi, yürütmeye, millete hesabını vermediği geniş bir ihtiyari harcama yetkisi verilmiş bu yetki ile rant dağıtımının önemli bir bölümü bütçe dışında kullanılmaya başlanmıştır. Kamu açıklarının yarı mali işlemler ve koşullu yükümlülükler gibi unsurlar dikkate alınmadan hesaplanması ve bunun sonucunda Meclise sunulan bütçelerde bu büyüklüklerin yer almamasının saydamlık açısından yarattığı sonuç, Meclisin kaynak kullanmak için verdiği yetkinin üstünde ve ötesinde bir yetkinin icra organı tarafından uygulamada kullanılabilmesidir. Bütçe kanunları veya diğer kamu mali mevzuatında yer alan yarı-mali işlemlerin çoğunun bütçe kanunları yolu ile bütçe dışı işlem ve kayıt imkanı sağlanması suretiyle, ülkemizde meclis ve kamuoyu denetiminin dışında ve önemli ölçüde yarı mali işlemin bulunması, kamu açıklarının doğru ölçülmesi ve ona uygun makro ekonomik politikalar oluşturulmasında ciddi bir sorun yaratmaktadır.

²⁷⁵ Konukman, "Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", s.147.

c - Etkinsizlik ve Plan-Bütçe Komisyonunun Hakimiyeti

Türkiye'de parlamenter bütçe denetimi son derece etkisiz, hatta yasal çerçeveye aykırı olarak çalışmaktadır. Uygulamaların en önemli zafiyeti Plan ve Bütçe Komisyonu'ndaki hakimiyetin hükümette olmasıdır. Parlamenter denetimin gerçekleşmesi gereken ve yasal çerçevesinin hazırlanacağı ana platformun Plan ve Bütçe Komisyonu olması gerekmektedir. Ancak uygulamada iktidar partilerinin üyelerinin çoğunlukta olması, Komisyonun iş yükünün öngörülenden fazla olması, bütçelerin sunumunda gerekli mali raporlama sisteminin olmaması ve komisyonun sorumluluklarını gereğince yerine getirecek uzmanlık ve teknik destekten yoksun olması gibi nedenlerle Komisyon çalışmaları, beklenen etkinlik düzeyinde gerçekleşmemektedir. Bu oluşum karşısında, Komisyonun bütçeyi incelemesinin bir yasama denetimi olduğu pek söylenemez. Çünkü, Komisyonun geniş yetkileri karşısında Genel Kurulun böyle bir yetkisinin olmaması, bütçenin asıl sahibinin Komisyon olduğunu göstermektedir. Sonuç itibarıyla, ülkemizde Komisyon görüşmelerinin ve denetiminin parlamenter denetim açısından şekli olarak kaldığı söylenebilir.

Komisyon'daki kararların, parlamentonun bütçeleme süreci içindeki yerini belirleyici olduğu, kanun tasarılarının genişliğin ve derinliğine burada incelendiği ve son şeklini aldığı, Meclis Genel Kurulu'ndaki görüşmelerde ayrıntılar üzerinde değil, genel ilkeler üzerinde durulduğu söylenebilir. Bunu destekleyen somut durum, bütçenin parlamentoda görüşülmesi için toplam 75 gün ayrılması, bunun, 55 gününün Plan-Bütçe Komisyonu'nda geçmesi, Komisyon'da görüşülüp tekrar basılan bütçe tasarısının Meclis Genel Kurulu'nda karara bağlanması için 20 günlük bir sürenin kalmasıdır. Hele Genel Kurulda bütçe giderleri ve gelirleri konusundaki sınırlama, bütçenin Maliye Bakanlığı'nın ve Plan-Bütçe Komisyonu'nun ortak eseri olduğunun delilidir.²⁷⁶

Komisyon'a seçilme, parti içi yükümlülük dağıtma ve ödüllendirme mekanizmasının bir parçası haline gelmiştir. Yani siyasi yükümlülükleri ödeme mantığı komisyon'a yansımıştır. Dolayısıyla komisyon, genelde, üyelerine kamu kaynaklarının dağılımını kendi tercihlerine göre az da olsa yönlendirme olanağı tanıma işlevi görebilmektedir.²⁷⁷ Komisyon'a yasama gücünü neredeyse devreden çıkaracak derecede yetkiler verilmiştir. Dolayısıyla, yasa çıkarma gücü büyük ölçüde yürütme organına devredilmiştir. Meclis elindeki yetkileri bile kullanmamakta, yetkilerini yürütmeye devretmektedir. Bütçe yasası tasarılarındaki kural dışı hükümleri ya ayıklayamamakta ya da onaylamaktadır. Sayıştay denetiminin etkili kılınmasını sağlamaya uğraşmamakta veya Sayıştay uyarılarını dikkate almamaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarını da gereği gibi uygulamamaktadır. Kısacası, bütçe prosedürünün yasal çerçevesinin yetersizliği kadar mevcut prosedüre ve yasal kurallara aykırı uygulamaların varlığı da ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

²⁷⁶ Falay, a.g.m., s.2-3.

²⁷⁷ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.25.

d - Bütçe Sokuşturmaları ve Yetki Kaydırmaları

Meclis Genel Kurulu'nda gelirlerin azaltılması, giderlerin arttırılması kanunla sınırlamalara tabi tutulmuş olmakla birlikte, özellikle seçim zamanlarında ve genellikle seçmene ve belli iktisadi odaklara hoş görünmek için, hatta onların lobi veya kulis faaliyetleri paralelinde, bütçede değişiklik yapma girişimleri sürmektedir. "Bütçe sokuşturmaları" denebilecek bu girişimlerin amacı; bütçenin görüşüldüğü belli süre içinde, parlamenterlerin, yürütme organı örgütü içindeki bürokrat ve teknokratların bütçe kanununa, bu kanunun niteliğine aykırı ve yabancı hükümleri sokmaktır. Oysa Anayasa'nın 161. maddesi "bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" demektedir. Buna rağmen, Maliye Bakanlığına verilen yetkiler, bütçe içi ve dışı fonlar, dış iktisadi ve mali ilişkiler, devlet personeli, harcırahlar, devlet borçları vb. konularda bütçelere sokuşturulmuş birçok hükümlerle karşılaşılır. Bütçenin iç yapısını etkileyen bu sokuşturmalar veya yetkiler, bütçe gelir ve ödeneklerinin değiştirilmesi ve bütçenin sınırlarını belirleme yetkisini parlamentodan alıp yürütme erkine kaydırmak gibi olumsuz bir sonuç vermektedir. Bu yetki kaydırmasının arkasındaki objektif neden; belki de, yıl içinde görülen hızlı fiyat artışları ve başlangıç ödeneklerinin uygulama aşamasında yetersiz kalması olabilir. Ama, zaten mevzuatta ve uygulamada varolan ihtiyat (ek) ödenek, düşünülmedik (olağanüstü) gider ödeneği ve ödenek aktarmaları olanakları dışındaki yolların denenmesi söz konusudur. Özellikle yürütme organına ve bürokrasiye ödenek artışları yetkisi veren uygulamaların bütçe disiplini ve bütçesel yasama-yürütme organı ilişkileri açısından ciddi sakıncaları vardır: Önce; bütçe tahminlerinin, harcama yetkilerinin ve bütçenin ulusal gelirden öngörülen payının geçersiz hale gelmesi söz konusudur, çünkü parlamentonun kabul ettiği öncelik sıralamasını değiştirmekte, yürütme organının amacına göre yeni bir öncelik sıralaması ortaya konulmaktadır. Ayrıca, bütçenin ve kalemlerinin parlamentoya onaylanıp siyasal ve mali kararlar haline dönüştürülme: geleneğine aykırı olarak, bütçenin biçimlenmesi ve kesinleşmesi temeline dayanan yetki, parlamentodan yürütme organına kaymaktadır.²⁷⁸

e - Bilgi Eksikliği

Türkiye'de yasamanın elinde, anlamlı bir tartışmanın yapılabilmesi için gerekli bilgi ve bu arada hükümetin bu yetkileri geçmişte nasıl kullandığını değerlendiren raporlar pek yoktur. Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunun önemli görevi, bütçenin muhtevasına ilişkin, kamu oyunu aydınlatan, ciddi bir müzakere platformu sunmasıdır. Ancak genel olarak komisyon böyle bir işlev yerine getirmemektedir. Bu şekilde yasamanın denetim yetkisi de etkinliğini yitirmektedir.²⁷⁹ Söz gelimi, borç yönetimi tahminleri tasarı olarak bütçe kanunuyla birlikte meclise sunulmamaktadır. Bu rakamlar basit bir tahmin notu olarak hazırlanmakta ve asıl sunuş Kesin Hesap Kanun Tasarısı ile birlikte TBMM'ne verilmektedir. Yıl bittikten sonra konunun boyutlarını görmek, başlangıçta görmeye nazaran çok daha az ilgi ve denetime açık bir yöntemdir. Bu itibarla borçlanmanın gerçek boyutu TBMM'nin bir ölçüde bilgisi ve denetimi dışına çıkarılmış olmaktadır.²⁸⁰ Sayıştay Kanununun TBMM'ye sunulacak raporlarla ilgili bazı hükümlerine Sayıştay'ca çok fazla önem verilmediği

²⁷⁸ Falay, a.g.m., s.6.

²⁷⁹ Atiyas & Sayın, a.g.e., s.25.

²⁸⁰ Gedikli, a.g.e., s.195.

görülmekte, TBMM'ye sunduğu başlıca rapor olan genel Uygunluk Bildiriminin konuyla doğrudan ilgili olmayan milletvekillerinin kolayca anlayıp ilgi duyacakları bir biçime henüz kavuşturulmadığı gözlenmektedir.²⁸¹

f - Denetime ve Raporlara Gereken Önemin Verilmemesi

Türkiye'de Sayıştay'ın ürettiği hizmeti talep edecek temel kurum olan TBMM'nin mali konulardaki denetime ve Sayıştay raporlarına gereken önemi vermemesi söz konusudur. Ülkemizdeki TBMM ile hükümet arasındaki asil-vekil ilişkisinin tam olarak işlevsellik kazanmamış olması, parlamentonun hükümetlerin mali alandaki uygulamalarına ve Sayıştay denetimi ile raporlarına gereken ilgiyi göstermemesinin temel nedeni olarak kabul edilebilir. Anayasamıza göre başbakanı atama yetkisi Cumhurbaşkanına ait olmakla beraber, hükümeti ve programını uygun bularak hükümete güven oyu vermeye TBMM yetkilidir. Ayrıca, Hükümetin programını yürütmek için muhtaç olduğu kaynakları tayin ve tahsis ederek yürütmenin emrine verilmesini sağlayan Bütçe kanunu da TBMM tarafından onaylanmaktadır. Dolayısıyla burada Hükümet parlamento'nun vekili durumundadır. Mecliste çoğunluğa sahip iktidar partisi veya partilerinin milletvekilleri mensup oldukları partinin genel merkezine ve özellikle liderine aykırı görüş bildirmekten çoğunlukla kaçınacakları için denetim ve raporlara ilgisi bu yönde şekillenmektedir. Sonuç itibarıyla, asil durumunda olan parlamento, vekilin (hükümetin) faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olmaya pek fazla önem vermemektedir. Bu yüzden, hükümet çalışmaları hakkında doğru, tarafsız ve güvenilir bilgileri içermesi gereken Sayıştay Raporlarına gösterilen ilgi yeterli düzeye erişilememektedir.²⁸² Sözelimi, son yıllarda iç ve dış borçların nasıl kullanıldığını araştırmak için Mecliste kurulan komisyon Sayıştay'dan bu yönde bir rapor istenmesine karar vermiş, ancak bu yıldan beri hazırlanarak Meclise sunulan bu raporlar, Meclisi bu ciddi konularda harekete geçirememiş, bu raporda belirtilen aksaklıkların hesabının "yürütme"den sorulmasını sağlayamamıştır. Gizli bütçeyi oluşturan fonların, vakıfların, derneklerin denetlenmesini, bunların kaldırılarak tüm kaynakların şeffaflaştırılmasını adeta istememiştir. Meclis'in ya da Muhalefet'in böyle hayati bir konunun üzerine gitmemesinin nedeni ya böyle bir rapordan haberdar olmamaları(ki bu imkansız olsa gerek) veya bu raporları görmezden gelerek "yarın biz geliriz, sistemi biz kullanırız" düşüncesi olsa gerektir.²⁸³

C- Yargı Denetimi

1- Türkiye'de Dışsal Denetimin Kurumsal Yapısı

Türkiye'de denetim fonksiyonunun yürütülmesi açısından temelde üç ayrı dış denetim organının var olduğunu ve bunların güçlerini anayasadan aldıklarını belirtebiliriz. Bu organlar;

- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK)
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)
- T.C. Sayıştay

²⁸¹ Necdet Kesmez, "Sayıştay'da Yeniden Düzenleme", Devlet Reformu - Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları 16, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s.242.

²⁸² Kesmez, a.g.m., s.240-241.

²⁸³ Okay Gönensin, "Garabet", Sabah Gazetesi, 28-12-2001, (<http://www.sabah.com.tr/20011228/w/y19.html> -28-12-2001)

olarak sıralanabilir. Bunlardan Sayıştay ve YDK parlamento için rapor hazırlamakta iken, DDK Cumhurbaşkanlığı için aynı görevi yerine getirmektedir.

a- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK)

1982 Anayasasınının 108. Maddesine göre: “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar”. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere DDK tüm kamu sektörü birimlerini kapsayan çok geniş bir yetki alanına sahipken, aynı madde hükmüyle Silahlı Kuvvetler ve yargı organları bu kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Bununla birlikte Cumhurbaşkanı'nın özel isteği üzerine inceleme, araştırma ve denetim faaliyetlerinde bulunduğu için düzenli bir dış denetim organı olarak işlediği söylenemez. Bir önceki dönem olan 1993-2000 döneminde sağlıktan eğitime, yolsuzlukla mücadeleden kamu yönetimi reformuna kadar bir çok alanda 82 adet rapor üretmiştir.

b- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)

YDK 1938 yılında parlamento adına KİT'lerin denetimi amacı ile kurulmuştur. KİT denetiminde Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun hazırladığı rapor esas alınmaktadır. KİT haline getirilerek TBMM KİT Komisyonu üyelerine önceden dağıtılan raporlarda, kurumun faaliyet alanının dünya ekonomisindeki yeri, kurumun ve faaliyetlerinin Türkiye ekonomisindeki yeri, kurumsal mevzuat, teşkilat yapısı, personel durumu, kurumun mali bünyesi, bilançosu, kar ve zarar hesabı ile gelir tablosu, işletme çalışmaları içerisinde işletme bütçesinin genel durumu, finansman, giderler, tedarik işleri, üretim ve maliyetler, pazarlama, sigorta işleri, işletme sonuçları bölümler halinde yer almaktadır. YDK raporunda kurumun analizinde her bölümün sonunda eleştiri ve önerilere temenni şeklinde verilmektedir. YDK'nın raporunda belirtilen bu temennilere, kurumun cevabı mahiyetindeki rapor da Komisyon üyelerine dağıtılmaktadır. KİT Komisyonunda görüşülen kuruluşların sonuç bilançosu ile gelir tablosu (kar ve zarar hesabı) onaya sunularak aklanmaktadır. İbra edilmeme gibi bir durumla genelde karşılaşılmamaktadır. Komisyonun bütün KİT'leri kapsamaması gereken, onaya ve genel görüşmeye sunulan raporları basılıp Meclis üyelerine dağıtılır. Dağıtılan rapora siyasi parti grupları, en az 20 milletvekili veya hükümet itiraz edebilmektedir. İtiraz halinde Komisyon itiraz edilen hususları tekrar görüşerek rapora bağlanabilmekte ve bu rapor Genel Kurulda öncelikle görüşülebilmektedir. Ancak muhalefet partileri bile bu rapora itiraz etmemekte, böylelikle rapor kesinleşmektedir. Sonuçta bu denetim rutin, formalite bir biçime bürünmektedir.²⁸⁴

2000 yılı itibariyle YDK, tüm KİT'lerin, 4 Sosyal Güvenlik kurumunun ve birçok fonun dahil olduğu 169 birimi denetlemiştir. Daha önce sadece YDK denetimine tabi olan kamu bankaları 4603 sayılı Kanunun yasallaşmasını takiben YDK'nın denetimine ilave olarak bağımsız özel denetçiler

²⁸⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.90.

tarafından da denetlenmektedir. Kurul, mali ve performans denetimine dayalı raporlarını parlamentonun KİT'lerden sorumlu Komisyonuna sunmaktadır.

c- T.C. Sayıştay

Genel olarak bütçenin yargı denetimini Yüksek Hesap Mahkemeleri gerçekleştirir. Ülkemizde ise yargı denetimini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına Sayıştay yürütmektedir. Anayasa'nın 160. Maddesine göre; "Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir". Bu maddeden anlaşılacağı gibi Türk Kamu Mali Yönetimi çerçevesinde genel ve katma bütçeli daire ve idarelerin dış denetimi fonksiyonu Sayıştay'a verilmiş bir görevdir. Sayıştay, bu fonksiyonları ve hazırladığı Genel Uygunluk Bildirimi ile, parlamenter bütçe denetiminde önemli bir rol oynamakta ve böylece, bütçe ile verilen yetkinin nasıl kullanıldığı, kurallara uyulup uyulmadığı, yasama organı adına denetlenmiş olmaktadır.

Daha önceki anayasalarda Sayıştay, yürütme organı çerçevesinde alındığı halde, 1982 Anayasası'nın 160. maddesinde kendine özgü bir organ olarak yargı organları çerçevesinde düzenlenmiştir. Bu haliyle Sayıştay, bir yönüyle TBMM adına denetim yapan bir yüksek denetim organı olarak ,diğer yönüyle de hesap yargılaması ile görevli bir yargı organı statüsünde düzenlenerek yürütme organından bağımsızlığı sağlanmıştır.²⁸⁵

2- Sayıştay Denetimi ve Temel Özellikleri

Sayıştay bir yüksek mali denetim organı olarak bütçenin uygulanması sırasında TBMM nin yapması gereken denetlemeyi onun adına düzenlediği Sayıştay Raporları aracılığıyla gerçekleştirir, TBMM nin Sayıştay raporları aracılığıyla yaptığı bu denetim Meclis Sayıştay Komisyonu tarafından gerekçelendirilir. Sayıştay, Genel Muhasebe Kanunu gereğince sunacağı üç aylık raporlarda, mali belgeler ve işlemler hakkında parlamentoya bilgi verir. Ancak, uygulamada sayıştayca parlamentoya sunulması gereken bir konu bulunduğu durumlarda da rapor sunulmaktadır.

Sayıştay yargı denetimini sayman hesapları üzerinden yapmaktadır. Bütçe döneminin sona ermesinden itibaren 7 ay içinde saymanlar yönetim dönemlerine ilişkin hesapları Sayıştay'a gönderirler. Bu hesaplar Sayıştayda önce denetçiler tarafından incelenir. Gerektiğinde sorumlu kişilerin de savunmalarının alınmasıyla incelenmesi tamamlanan hesaplar, düzenlenen raporlar ve belgeler, Sayıştay Birinci Başkanlığına sunulur. Daha sonra hesaplar yargılanmak üzere ilgili dairelere sevk edilir. Sayıştay savcısının yazılı görüşleri ile daire üyelerine dağıtımı yapılır. Yapılan yargılama sonunda ilgililer ya beraat eder ya da tazminat ödemeye mahkum edilirler.²⁸⁶ Sayıştay yargısı klasik yargıya benzerlik göstermemektedir ve yargı yolu ile yaptığı denetim mali işlemler üzerinde nesnel ve soyut bir hukuka uygunluk incelemesidir. Bu nedenle de yargı yetkisi hem konular hem de şahıslar açısından sınırlıdır.

²⁸⁵ Falay, a.g.m., s.7.

²⁸⁶ Tüğen, a.g.e., s.197.

Genel olarak değerlendirecek olursak Türkiye’de Sayıştay denetiminin şu özellikleri taşıdığını söyleyebiliriz:²⁸⁷

- Sayıştay denetimi, kurumların hesap verme yükümlülüğünün, dolayısıyla de kurumlara tahsis edilen kamu fonlarını kullanmada söz sahibi olan üst yöneticilerin hesap verme yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde parlamentoya yardımcı olmak anlayışına değil; kamu Fonlarının hesabını tutan saymanların kişisel ve mali sorumluluklarının Sayıştay’ca tayini anlayışına dayandırılmıştır.
- Genel bütçeli daireler ve Katma Bütçeli idareler açısından Kurumsal bazda değil sayman hesabı bazında icra edilmektedir (urumsal bazda verilen az sayıda hesap da, muhasebe sistemi ve sorumluluk anlayışı nedeniyle sayman hesabı anlayışıyla hazırlanır ve ona uygun olarak denetlenir.)
- İdeal olarak hesaba dahil tüm işlemlerin istisnasız tek tek incelenmesini gerektirmekte ve yargı sürecine materyal üretmek; yani “sorumluların sorumlulukları hakkında hüküm tesis etmek için” (kimi görevlilere sebep oldukları hazine zararını ödettirmek için) onların hatalı ve mevzuata aykırı işlemlerini tek tek bulup çıkarmak amacına dönüktür.
- Ana hatlarıyla hukukilik ve düzenlilik denetimi özelliğindedir. Ancak, mali tabloların tasdiki ve buna ilişkin bilginin parlamentoya raporlanması öncesine yargı süreci girdiğinden tasdik ve raporlama işlevleri gelişmemiştir.

Sayıştay, bütçenin uygulanmasından sonra, TBMM’nin denetimi için hazırlık yapar ve Genel Uygunluk Bildirimi’ni, ilişkin olduğu Kesin Hesap Kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM ne sunar. Sayıştay bu bildirim yoluyla, saymanların idari hesapları, bakanların gider kesin hesapları ve hazine genel hesabı arasında uygunluk bulunup bulunmadığı yönünde meclisi aydınlatacak ve denetlemesine yardımcı olacaktır. Yasalarla verilen inceleme, denetleme görevi sonucunda, Anayasa ve Sayıştay Yasası’nın 81 inci maddesi uyarınca "Genel Uygunluk Bildirimleri" hazırlanmaktadır. Sayıştay 1996 yılından bu yana, Genel Uygunluk Bildirimi ekinde o yılın bütçe uygulaması sonucu harcamalarla ve gelirlerle ilgili ayrıntılı verileri içeren ve tahminlerle gerçekleştirmeler arasında oluşan sapmaları gösteren "Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu" nu sunmaktadır. Yine aynı yıldan beri, önemli mali denetim bulgularını içeren "Hazine İşlemleri Raporu"nu hazırlamaktadır. Ayrıca 1997 yılında başlayan uygulama sürdürülerek, Meclise "Dış Borç İzleme Raporu" sunulmaktadır.

3 - Türkiye’de Sayıştay Denetimine İlişkin Sorun Alanları

a - Denetimden Kaçış ve Şeffaflık Sorunları

Sayıştay, TBMM adına kamu kaynaklarının kullanılmasını denetlemekle yükümlü olan devlet kurumudur. Devletin tüm hesaplarının, harcamalarının, parasal işlemlerinin Sayıştay denetimine açık olması gereklidir. Sayıştay’ın hazırlayarak TBMM’ye gönderdiği 2000 yılı Mali Raporunun sunuş

²⁸⁷ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, s.137 -138.

bölümünün ilk tesbitleri çok dikkat çekicidir; “Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması süreci saydamlıktan uzaktır... Gerekli sorumluluk mekanizmaları kurulmamıştır... Mali yapı ağır riskler içermekte ve sorunlar ağırlaşmaktadır...” Bu tesbitler, devletin mali kaynaklarının kullanılmasına ilişkin genel durumu aktarmaktadır. Devletin mali kaynaklarını elde etmesinin çok güç denetlenen bölümünü, borçlanma sistemi oluşturmaktadır. Kaynağın nasıl harcandığını tam olarak denetlemek ise imkansızlaşmıştır. Parlamenter sistemde, kaynakları devlet adına kullananların hesap vermeleri için bütçe şeffaflığı şarttır. Oysa bizde durum çok farklıdır: Merkezi hükümetin gelir ve giderlerinin önemli bir kısmı bütçe dışında oluşturulan döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırılmıştır. Bu tür kuruluşların faaliyetleri hacim olarak bütçe ile yarışan bir düzeye gelmiştir. Bu fonların büyük bir kısmı; sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletmeler ve özel hesaplar Meclis adına hiçbir denetime tabi tutulmamaktadır.

Bunun anlamı Bütçe dışı, şeffaflıktan yoksun ve Meclis denetimine tabi olmayan yaklaşık bütçe kadar bir mali kaynağın ve harcamanın çeşitli adlar altında, Türk mali sisteminde mevcut olduğudur. Bunun anlamı ülkemizde, biri açık diğeri gizli iki bütçe sisteminin ve izlenemeyen, kontrol edilemeyen ve hesabı verilmeyen kaynakların bulunduğudır. Gizli açıklar ve ciddi savurganlıklar yaratan ve son 30 yılda yaratılan bu ikincil mali sistemin denetim dışı kullandığı kaynakların toplamı Sayıştay’ın hesaplarına göre 116 milyar \$’ı bulmaktadır²⁸⁸.

İçinde bulunduğumuz 2002 yılı ortalarında koalisyon hükümetinin Başbakanı Bülent Ecevit’in “Özerk kurullar da yetkiyi kaybettik” şeklindeki açıklaması konumuz açısından bir hayli ilgi çekicidir. Bu açıklama son dönem içerisinde kamu mali yönetimine damgasını vuran BDDK, Telekomünikasyon Kurumu, Rekabet Kurumu, SPK, Enerji Kurumu, Tütün Kurulu, Şeker Kurumu gibi düzenleyici kurum ve kurullardan devletin bile hesap soramaz bir hale geldiğinin en üst düzeyde ifadesi olmuştur. Bu gibi kurulların üyeleri hiç bir cezai, hukuki yaptırıma tabi olmadıkları gibi, kendi maaşları dahil olmak üzere, yetkili oldukları alanda her şeyi belirleyecek yetkilere sahiptirler. Atanmış kişiler olmasına rağmen, İhale Yasasına tabi olmadıkları için ekonomik bir suç durumunda yargılanmaları mümkün değildir. Seçilmişler yani meclis de bu kurulları denetleme yetkisine sahip değildir. Kurulların yetki alanlarındaki ekonomi politikalarına da hükümet karışmamaktadır. Bağımsızlık veya özerkliğin denetlenememe anlamına gelmediği açıktır. İçinde bulunduğumuz 2002 yılı için BDDK’nın 8 trilyon TL., Telekomünikasyon Kurumunun 14 trilyon TL., Rekabet Kurumunun 4 trilyon TL., SPK’nın 6 trilyon TL., Enerji Kurumu’nun 4 trilyon TL., Tütün Kurulu’nun 5 trilyon TL., Şeker

²⁸⁸T.C. Sayıştay Başkanlığı, a.g.e., s.27-32

Kurumu'nun ise 6 trilyon TL. olan personel giderlerine rağmen (Toplam 47 trilyon TL.), hesap verme konusundaki serbestlikleri ülkemizdeki yapıyı gözler önüne sermektedir.

Daha önce de belirtildiği üzere, Anayasa devlet gelir ve giderleri ile malları üzerinde Parlamento denetim için iki yol ve yöntem kabul etmiş, genel kuralın istisnasına da yer vermemiştir. Bunlardan biri Anayasanın 160'ncı maddesinin öngördüğü Sayıştay'ca yapılan, diğeri Anayasanın 165'inci maddesinde belirtildiği üzere yasa gereğince kurulan ve denetimin TBMM'ce yapılmasını öngören bir sistemle gerçekleştirilen denetimdir. Anayasa'nın 165'inci maddesinde sermayesinin yarısından fazlası doğrudan yada dolaylı olarak devlete ilişkin kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarının denetim esaslarının kanunla düzenleneceği kurala bağlanmıştır. Bu madde kapsamında kamu iktisadi teşebbüsleri dışında, geliri, bütçe içi veya bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan tüzel kişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak için kurulan tüm kamu kuruluşları ile kamu kaynağı kullanılan her alanın TBMM adına denetim yapma görev ve yetkisiyle donatılan Sayıştayın denetimine tabi olması Anayasal bir zorunluluktur. Bu açıklamalar ışığında, Anayasanın 160'ncü maddesi kapsamında olduğu halde, Sayıştay denetimini öngörmeyen düzenlemeler dolayısıyla Sayıştay denetimi dışında bırakılan kamu kurum ve kuruluşlarının bir kısmı şu şekilde sıralanabilir:²⁸⁹

²⁸⁹ T.C. Sayıştay, "Anayasa'nın 160'ncü Maddesine Aykırılık Teşkil Eden Düzenlemelerin Tesbiti Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Rapor", T.C. Sayıştay Araştırma Grubu Bilgi Notu, 17-05-2002, s. 9-27.

Tablo -21 :Anayasa'nın 160ncı Maddesine Aykırı Düzenlemelerle Sayıştay Denetimi Dışına Çıkarılan Kurum, Kuruluş ve Fonlar

Kurum, Kuruluş veya Fon Adı	Tabi Olduğu Denetim Kurumu veya Modeli
Özel Çevre Koruma Kurumu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (a)	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Türk Patent Enstitüsü,	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü,	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Bşk.	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Milli Produktivite Merkezi,	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Türkiye İş Kurumu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
İhracat Geliştirme Etüd Merkezi,	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Maden Tetkik Arama Enstitüsü	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Elektrik İşleri Etüd İdaresi	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Türkiye Bilimler Akademisi	TÜBİTAK'ın tabi olduğu usul ve esaslara tabidir.
Savunma Sanayi Müsteşarlığı	Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığınca iki yıl için seçilecek birer kişiden oluşan bir kurulca denetlenir.
Türk Akreditasyon Kurumu	Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca bildirilecek birer temsilciden oluşan denetim kurulunca denetlenir.
Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü	İkisi Maliye Vekaleti biri Ankara Üniversitesi ve diğeri Divanı Muhasebatça seçilecek 4 üyeli bir heyetçe denetlenir.
Türk Standartları Enstitüsü	Başbakanlığın, Maliye ve Gümrük Bakanlığının, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının elemanları arasından Başbakanlıkça görevlendirilen 3 kişilik bir kurulca denetlenir.
Radyo Televizyon Üst Kurulu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Enerji piyasası Düzenleme Kurulu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Şeker Kurumu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Emekli Sandığı	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Bağkur	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
SSK	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
İşsizlik Sigortası Fonu	Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
Savunma Sanayinin Destekleme Fonu	Başbakanlık, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye ve Gümrük Bakanlığınca iki yıl için seçilen birer kişiden oluşan kurulca denetlenir.

Kaynak: T.C. Sayıştay, "Anayasa'nın 160 ncı Maddesine Aykırılık Teşkil Eden Düzenlemelerin Tesbiti Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Rapor", T.C. Sayıştay Araştırma Grubu Bilgi Notu, 17-05-2002, s. 9-27. (a) İdare bütçesinin denetimi Sayıştayca yapılmasına rağmen, ÖİB'nin çalışmaları ve özelleştirme fonunun kullanımı ile özelleştirme işlemleri sırasındaki her türlü hizmet ve uygulamalarında Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu denetimle yetkilidir. Not:Tablo Anayasanın 160. Maddesine aykırılık teşkil eden kurumların tümünü içermemektedir

Görüldüğü gibi, Kamunun bütün gelir, gider ve mallarının TBMM adına denetlenmesinin bir Anayasa gerekliliği olmasına rağmen, ülkemizde gerek yasal düzenlemelerle gerekse fiili uygulamalarla denetimsiz alanlar mevcuttur ve yaratılmaya devam edilmektedir. Denetimden Kaçış, olarak nitelendirilebilecek bu uygulamalar Türk Denetim Sisteminin en önemli sorunlarından birisidir.

Bir şekilde Sayıştay denetimi dışında tutulan bu kurum, kuruluş ve fonların bir çoğunun dışsal denetim organının Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu olduğu görülmektedir. Yasama organı tarafından sermayesinin yarısından fazlası doğrudan doğruya veya dolaylı olarak Devlete ait kamu kurum ve kuruluşları üzerinden yürütülen denetimin yürütme erki içinde yer alan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu raporları üzerinde yapılması Anayasa tarafından benimsenen “kuvvetler ayrılığı prensibi”ne ters düşmektedir. Bilindiği gibi Anayasamızda benimsenen kuvvetler ayrılığı ilkesinin temelinde, devlet görev ve yetkilerinin tek bir organda toplanmasının iktidar aşırılıklarına ve özgürlüklerin zedelenmesine yol açacağı düşüncesi vardır. Kaldı ki Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından yürütülen denetimler yolsuzlukların tesbit edilmesine yönelik de değildir. Kuşku duyulan hallerde konunun ilgili iç denetim birimine bildirilmesi ile yetinilmektedir.²⁹⁰

Tabloda verdiğimiz örneklerle beraber mahalli idareler tarafından kurulan birlikler, Belediyelere mevdu görevleri yerine getirmek üzere kanunla kurulmuş su, kanalizasyon ve taşıma gibi konularda hizmet veren kuruluşlar, İl Özel İdareleri ile belediyelerin kurdukları şirketler, Genel ve Katma Bütçeli dairelere ait dinlenme tesisi, misafirhane, ev, yemekhane, kantin gibi sosyal tesisler, Genel yada katma bütçeli dairelerle ilgili olarak kurulan koruma, yaşatma, güçlendirme gibi adlar altında oluşturulan dernek ve vakıflar ile kendilerine kamu kaynağı tahsis edilen bütün oda, birlik, sendika, dernek, vakıf, kooperatifler ve benzeri statüdeki teşekküller, teşvik sübvansiyon, destekleme ve benzeri tedbirlerle kamu kaynaklarını kullanan gerçek ve tüzel kişiler, Yasama organı adına yürütülen yüksek denetime tabi değildir.

Kamu kurum ve kuruluşları taşra birimleri faaliyetlerinin düzenli sayılabilecek bir şekilde denetim kapsamına alınmasına karşın üst yönetime yakın merkez birimler denetim dışı bırakılabilmektedir. Ayrıca finansmanı Dünya Bankası'ndan sağlanan projelere ilişkin kamu harcamalarının hem parlamento adına yapılan denetimin dışında tutulduğu, hem de iç denetim birimlerince yeterince denetlenemediği tespit edilmiştir. Diğer önemli nokta da, asıl görevleri denetim olan elemanların "idarî işlere nezaret", "idarî görevlerin tedviri" gibi mevzuatın açıkça izin vermediği yöntemlerle denetim dışı alanlarda istihdam edilmesidir. Bu durum, meslek güvencesiyle bağdaşmadığı gibi denetlenecek alanlara tahsis edilecek iş gücünün başka alanlara kaydırılması ve dolayısıyla bazı alanların yeterince denetlenememesi sonucunu doğurmaktadır.²⁹¹

²⁹⁰ Cengiz Aytar, “Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele ve Bağımsız Denetim”, İşletme ve Finans Dergisi, Yıl.13, Sayı:146, Mayıs 1998, s.21-24

²⁹¹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 102.

b - Kamu Mali Yönetimimizin Çağdaş Yönetim Anlayışının İlke ve Gereklerini Karşılaktan Uzak Oluşunun Denetimi Olumsuz Etkilemesi

Ülkemizde denetim, ağırlıklı olarak, geçmişteki hatalı uygulamaları ve bu uygulamaların sorumlularını bulup çıkarmaya; hatalı uygulamalardan mümkün olanlarını düzeltmeye, buna imkan kalmamışsa sorumlularını cezalandırmaya; işlem ve faaliyetlerde kurallara uygunluğu yerleştirmeye ve sağlamaya yönelik bir fonksiyon olarak öne çıkmaktadır. Oysa gelişmiş ülkelerde iç denetim, temel olarak üst yönetimin kurum adına hesap verme yükümlülüğünü layıkı veçhile yerine getirebilmesine yardımcı olmak üzere, kurum faaliyetlerinin mevzuata uygunluk derecesini, iç kontrol sistemlerinin mevcudiyetini ve iyi işleyip işlemediğini, tahsis edilen kaynakların tahsis amaçlarına uygun olarak ve verimli, etkin ve tutumlu bir tarzda kullanılıp kullanılmadıklarını belirleyerek, bulgularını üst yönetime raporlamayı amaçlamaktadır. Keza, dış denetimin iki temel amacından söz etmek mümkündür. Birincil amaç, Yasama organına Yürütmenin mali uygulamaları hakkında doğru, güvenilir, yeterli ve tarafsız bilgi sağlamak suretiyle Yürütmenin kamu kaynaklarını kendisine tanınan izin çerçevesinde yönetip yönetmediğinin Yasama Organınca tahkik edilebilmesini kolaylaştırmak ve bu yolla halkın parasının ödenek olarak dağıtımında daha isabetli davranabilmesine yardımcı olmaktır. İkincil amaç ise İdarenin başında bulunan ve kamu fonlarının harcanmasında söz sahibi olan üst yöneticilere kendi idari politika ve kararlarının, kendi teşkilatlarınca ne derece hayata geçirilebildiği hususunun dış gözle tarafsız bir değerlendirmesini sunmak ve böylece aksamalar, darboğazlar, iyileştirmeye muhtaç yönler, vb hususlarda vakitlice tedbir alınmasını sağlamaktır.²⁹²

Denetim sisteminin nesnel tabanını oluşturan Türk kamu mali yönetim sisteminin ve kamu maliyesi alanındaki yasal çerçevenin pek çok yetersizliği ve eksikliği, denetimin etkinleştirilmesinin önündeki en ciddi handikaplardan biri olarak durmaktadır. Keza mali yönetim sistemimiz çağdaş kamu mali yönetiminin önemle üzerinde durduğu "mali şeffaflık", "kamusal hesap verme sorumluluğu" (mali hesap verme sorumluluğu ve performans hesap verme sorumluluğu), "performans yönetimi" gibi temel ilke ve anlayışların uzağında işlemektedir.²⁹³

Çağdaş kamu mali yönetim sistemine sahip ülkelerde kamu yönetiminin bir "emanet yönetimi" olarak algılanmasının sonucu olan hesap verme yükümlülüğü anlayışı, denetimin kapsamını, amaçlarını ve uygulanma tarzını da biçimlendirmektedir. Hesap verme yükümlülüğü, bir görevi icra etmek üzere kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını kullananların, kaynakları kendilerine emanet edenlere karşı, kaynakların kullanımı ve görevin icra tarzı hakkında açıklamada bulunma mecburiyetleridir. Bu yüzden kamu kaynaklarının mutlak bir dürüstlikle ve akıllıca kullanılmasını sağlamada birincil sorumluluk yöneticilerin, yani bakanların ve kurumların üst yöneticilerindir. Dolayısıyla denetim, yönetimin bu temel sorumluluğu yerine getirmesindeki aksaklıkları Parlamente'ye raporlayarak hesap verme yükümlülüğü sürecine katkılarda bulunur. Ülkemizde ise denetim anlayışımızın temelinde en büyük amirin hesap verme yükümlülüğü değil, saymanlarla tahakkuk memurlarının, Devlet'e karşı olan ve "bidayetten zimmetharlık" görüşüyle açıklanan mali

²⁹² Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.140.

²⁹³ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.98.

sorumlulukları yatmaktadır. Bu anlayışın biçimlendirdiği bir mali denetim tekil işlemlerde hata bulmaya ve hatalardan doğan Hazine zararlarını telafi etmeye yönelmiştir.

Ülkemizde genel olarak denetim, öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı olarak yürütülmemektedir. Stratejik planlama gelecekte elde edilmesi hedeflenen sonuçlar ile bu sonuçlara nasıl ulaşılabileceği ve başarı derecesinin nasıl ölçüleceği değerlendirileceği hakkında kararların alınması amacıyla başvuru kesintisiz ve sistemli bir süreç olarak tanımlanabilir. Ülkemizdeki denetim birim, organ ve kurumlarının ellerinde bulunan kısıtlı kaynakları (personel, taşınır ve taşınmaz mallar) kendilerine verilen görevleri layıkıyla yerine getirebilmek için dengeli bir biçimde dağıtmak üzere stratejik planlamaya gereken önemi vermiyor olmaları ciddi bir eksiklik olarak görülmektedir.²⁹⁴

c - Çağdaş Denetim Uygulamalarının Yeterince Yaşama Geçirilmemiş Olması

Türk denetim sisteminin en önemli sorunlarından bir diğeri, ülkemizin gelişmişlik düzeyine uygun denetim tür ve tekniklerinin kullanılmamasıdır. Ülkemizdeki denetim ağırlıklı olarak uygunluk denetimine (compliance audit) odaklanmıştır. Yürütülen düzenlilik denetimlerinde ise genelde hukuka uygunlukla sınırlı kalınmakta ağırlıklı olarak işlem tabanlı teknikler kullanılmakta, sistem tabanlı tekniklere pek başvurulmamaktadır. Türkiye'deki denetim birim, kurul ve organları bu geleneksel görevinin yanı sıra mali tabloların doğruluğunun ve güvenilirliğinin denetimi, mali sistemlerin ve iç kontrol mekanizmalarının denetimi ve performans denetimi gibi çağdaş denetim uygulamaları konusunda arayış çabalarını sürdürmekte olup yeni denetim çalışmalarını henüz yeterli olgunluğa ulaştıramamışlardır. 832 sayılı Sayıştay Kanun incelendiğinde görüleceği üzere yasal düzenlemeler, Sayıştay'a yürütmenin etkinliğini, verimliliğini ve performans denetimini de içeren yetkiler vermektedir. Performans denetimi Sayıştay Kanunu na 4 temmuz 1996 yılında yapılan bir değişiklik ile girmiştir. Ancak, Sayıştay'ın Anayasa gereği meclise sunduğu Genel Uygunluk Bildiriminin yanında bu tür performans denetimini içeren bir raporlaması yoktur. Yeni kamu yönetimi anlayışında ise denetimin en çok bu özelliği üzerinde durulmaktadır.

Bazı yararlı örneklerin mevcudiyeti yadsınmamakla birlikte, genel olarak ülkemizde denetim metotlarını ve tekniklerini çağdaş gelişmeler ışığında gösteren kapsamlı el kitaplarının ve rehberlerin yeterince yaygınlaşmadığı ve bu araçların sağladığı imkânlardan gereği gibi yararlanılmadığı gözlenmektedir. Denetim sonucunda kaliteli ürünler üretilmesi uygulamaya yön veren rehberlere ve el kitaplarına bağlı olduğundan bu araçlardan denetim sistemimizde gerektiği şekilde yararlanılmıyor olması kuşkusuz önemli bir eksiklik.²⁹⁵

INTOSAI denetim standartları arasında; mali tabloların çeşitli öğeleri arasında istenilen ilişkinin var olup olmadığının araştırılması, istenmeyen ilişkilerin ve alışılmadık dışındaki eğilimlerin belirlenmesi ilkesine yer verilmiştir. INTOSAI, bu ilkedan hareketle, mali tabloların kabul edilebilir muhasebe standartlarına uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının; mali tabloların denetlenen kurumun şartları dikkate alınarak düzenlenip düzenlenmediğinin; mali tabloların çeşitli öğeleri

²⁹⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 103.

²⁹⁵ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 105.

hakkında yeterli açıklamanın mevcut olup olmadığı; mali tabloların çeşitli öğelerinin uygun biçimde değerlendirilip değerlendirilmediğinin, ölçülüp ölçülmediğinin ve gösterilip gösterilmediğinin araştırılıp analiz edilmesini denetçinin görevleri arasında saymaktadır. Öte yandan INTOSAI; Sayıştay'a tanınan yetkilerin artırılması ve Sayıştay'ın tüm kamu kurumlarında düzenlilik ve performans denetimini yürütmek veya yürütülen denetimi yönlendirmekle yetkili kılınması ölçüsünde kamusal hesap verme sorumluluğunun gelişmiş olacağına özel bir vurgu yaparak performans denetiminin önemine dikkat çekmektedir.²⁹⁶

Hemen hemen her şeyin merkezi bir otorite tarafından, en ince ayrıntısına kadar kanun, tüzük, yönetmelik gibi hukuk tasarruflarla düzenlendiği ülkemizde kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimlerine ve yöneticilerine fazlaca bir inisiyatif ya da bir diğer ifade ile yönetsel esneklik bırakılmamıştır. Çağdaş Denetimin uygulandığı Anglo-Saxon ülkelerde “iç kontrol” olarak adlandırılan kontrollerin pek çoğu, ülkemizdeki kamu idareleri için birer “dış kontrol”dur, yani kurum yönetimi dışında ve üstünde bulunan bir otorite tarafından yönetime empoze edilen ve yönetimce uyulması zorunlu olan hukuk kuralları biçimindedir. Literatürde dış kontroller olarak da adlandırılan bu kuralları kurum yönetiminin değiştirebilmesi mümkün değildir. Oysa Anglo-Saxon ülkelerde bir kamu idaresi, ana ilkeleri içeren ilgili mevzuat çerçevesinde, uygulamaları kurum amaçlarına göre esnetebilme olanağına sahiptir. Bizdeki yönetim kontrollerinin çoğu bir şekilde mevzuat hükmü olarak hayata geçtiğinden ve iç kontroller gibi idari tasarruf niteliği taşımadığından hem iç denetim ve hem de dış denetim fonksiyonları da tıpkı yönetimler gibi bu kontrollerle bağlıdırlar.²⁹⁷

Ülkemizde “denetim” uluslararası dokümanlarda yer alan tanımlardan biraz farklı bir biçimde kavranmaktadır. Denetimin tanımlanmış net ve somut amaçlarının oluşturulması konusunda sorunlar mevcuttur. Denetimin amaçları yönetimin amaçlarıyla içiçe geçmiş, denetime yönetim sorumlulukları verilmiş ayrıca denetimin klasikleşmiş organizasyonu ile elde edilemez hedefler amaç olarak konulmuştur.²⁹⁸ Bir diğer ifade ile ülkemizde denetime son derece geniş amaçlar izafe edilmekte, bunun doğal bir uzantısı olarak da teknik anlamda denetim dışı birtakım faaliyetler, bu arada %100 yönetim, hatta yasama ve yargı olan faaliyet ve fonksiyonlar da denetim olarak adlandırılmaktadır. Sözelimi, teknik anlamda denetim olmadığı halde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun kesin hesap kanun tasarılarını, bütçe yasa tasarılarını, yasaların mali hükümlerini görüşmesi; Cumhurbaşkanı ve Başbakanın Devlet faaliyetleri üzerindeki gözetim yetkilerini kullanmaları bile tereddütsüz bir şekilde denetim sayılmaktadır.²⁹⁹

Türkiye’de yönetim ile denetim arasında bir ast-üst ilişkisinin varlığı yolunda, yani denetimin yönetime üstün olduğu biçiminde bir düşünce hakimdir. Bu düşünceye göre denetim bu üstünlüğü sayesinde yönetimi sorgulayabilir, ondan bilgi ve belge isteyebilir. Batıdaki denetim anlayışına göre denetimle yönetim arasında böyle bir ast-üst ilişkisi yoktur. Yönetim, kendi hesap verme yükümlülüğünü ifa etmede kendine yardımcı olacağı için denetimin sorularına cevaplar, onun istediği bilgi ve belgeyi verir; denetim daha üstün olduğu için değil. Denetim uygulamacı birimlerden

²⁹⁶ DPT, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*, s. 103-104.

²⁹⁷ Gören, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*”, s.148.

²⁹⁸ Gören, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*”, s.141-142.

²⁹⁹ Gören, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim*”, s.130.

alınan bilgilerle icra edilebilen bir görevdir. Bu görevin yerine getirilebilmesi için uygulamacıların bilgi verme zorunluluğunda olmaları doğal sayılmalı; böyle bir zorunluluk, denetim elemanının hiyerarşik olarak denetlenenin üstünde sayılmasını gerektirmemelidir.³⁰⁰

d - Yolsuzlukların Önlenmesinde ve Yolsuzluklar İçin Caydırıcı Bir Ortam Yaratılmasında Denetimin Yeterince Etkili Olamaması

Yolsuzlukların önlenmesinde ve yolsuzluklara karşı caydırıcı bir ortam yaratılmasında denetim sistemimiz gerektiği biçimde etkili olamamaktadır. Denetimin yolsuzlukları önleme konusundaki rolü pek çok ülkede yeniden tartışılmakta ve denetimden bu anlamdaki fonksiyonunu eksiksiz yapması beklenmektedir. Dünyada yolsuzlukların ortaya çıkarılması ve soruşturulması genelde, denetimin misyonu içinde mütalaa edilmezken sağlıklı mali sistemin sürdürülmesinde, kontrol mekanizmalarının yeterli bir biçimde işletilmesinde, şeffaflığın sağlanmasında ve hesap verme sorumluluğunun yerleşmesindeki yapıcı katkıları nedeniyle denetimin yolsuzlukları önleyici rolü üzerinde durulmaktadır. Keza denetim dünyasında kamu kesiminin yolsuzluklara hassas ve riskli olan alanlarının (vergilerin ve diğer kaynakların toplanması, kamu satın almaları ve sözleşmeleri, gümrük vergileri, özelleştirme işlemleri gibi) denetim programlarına alınarak yolsuzluklara elverişli ortamların oluşmasının önleneceğine işaret edilmektedir.³⁰¹

Sayıştay denetim alanının yolsuzluk riski düşük alanlardan oluşması (daha doğru bir deyimle denetime tabi kurumlar tarafından kritik harcamaların denetim dışına kaçırılması) nedeniyle, yolsuzlukla mücadelede Sayıştay'ca yürütülen denetimden beklenen neticeler alınamamaktadır. Birçok ülkede faaliyet gösteren ve esas itibariyle dış denetçi tanımına uyan bağımsız denetçiler eliyle kamu kesiminin denetlenmesi konusunun henüz Türkiye'de uygulanması yoktur. Bu nedenle yolsuzlukla mücadelede de dış denetimden gereği gibi yararlanılamadığı ve özellikle yürütmenin merkez teşkilatının dış denetimden arı kılındığı görülmektedir. Genel olarak Devlet Denetleme Kurulu ile Başbakanlık, Maliye ve Mülkiye Müfettişleri eliyle yerine getirilmekte olan denetim, Bakanlıklar yani yürütme bünyesinde bir denetim olduğu için, bunun Devlet düzeyinde bir dış denetim sayılması pek mümkün değildir.³⁰²

Sorumluluk anlayışımız, yönetimin asli görevleri arasında olması gereken bir takım işler için dahi denetimi birinci derecede görevli saymaktadır. Söz gelimi bu anlayış, yolsuzluk, usulsüzlük ve suç teşkil eden fiillerin önlenmesi, faillerinin belirlenmesi, suçun isnadı gibi konularda denetim fonksiyonu birinci derecede görevliymiş de, ilgili idarelerin bu eylemlerin önlenmesi ve bulunup ortaya çıkarılmasında fazlaca bir yükümlülüğü yokmuş gibi bir izlenime yol açmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak denetim, aslında yönetimin hatta kimi zaman yargının görev alanında olması gereken işlerle uğraşmak durumunda kalmaktadır.³⁰³

³⁰⁰ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.141.

³⁰¹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.98.

³⁰² Aytar, a.g.m., s.21-24

³⁰³ Gören,, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.38.

e - Denetim Mesleğinin Yeterince Gelişmemiş Olması ve Denetimin Bağımsızlığı Sorunu

Ülkemizde denetimin bir meslek olarak yeterince gelişmemiş olduğu gözlenmektedir. Denetçilerin eğitimi, muhasebe ve denetim standartları konularında kayda değer adımlar atılmış olmakla birlikte bu gelişmeler Batıdaki standartlar düzeyinde mesleğin gelişimini sağlayabilmekten uzaktır. Öte yandan kamu kesimindeki denetimi bütünsel biçimde kavrayıcı girişimler de henüz başlatılabilmemiş değildir.³⁰⁴ Ülkemizde, denetim elemanlarının mesleğe alınmadan önce meslek kuruluşları tarafından denetimle ilgili temel konular hakkında eğitilmeleri söz konusu olmadığı gibi, mesleğe alındıktan sonra da meslekî gelişmeyi sağlamak, denetim alanları ile ilgili yenilikleri ve gelişmeleri izlemek amacıyla süreklilik temelinde hizmet içi eğitimden geçirilmedikleri bilinen bir olgudur. Keza denetim sistemimizde gerçekleştirilen hizmet içi eğitim genelde, sistemli ve programlı bir temel yerine usta-çırak ilişkisi içinde yürütülmektedir.³⁰⁵

Türkiye’de kamu kesimi denetçilerinin görev ve sorumluluklarına ilişkin kurallar Kanun, Tüzük ve Yönetmelik gibi hukuki tasarruflara serpiştirilmiş olarak yer almaktadır. Bizdeki kurallar “mesleki” kural olma özelliğini, yani mesleğin uzun yıllar boyunca uygulanmasından süzülüp geldikleri ve meslekteki en iyi uygulama örneklerini teşkil ettikleri için meslek örgütlerince benimsenmiş kurallar olma özelliğini taşımazlar. Denetime ve denetçilerin görev, sorumluluk ve meslek ahlakına ilişkin olarak değişik hukuki ve idari metinlere serpiştirilmiş olduğunu söylediğimiz kurallar, ne denetçilerin görev ve sorumluluklarının tümünü, ne de denetimin bütün aşamalarını kavrarlar. Bu durumları onların hukuk tasarruf formatında oluşları ile izah edilebilir. Çünkü denetimi yönlendiren bu kuralları, denetimi en ince ayrıntısına kadar bilen bir meslek örgütü değil, dahil edildikleri hukuk tasarrufun niteliğine göre ya yasama organı veya Bakanlar Kurulu veyahut da ilgili Bakan belirleyerek yürürlüğe koymaktadır³⁰⁶.

Ülkemizde denetimi yönlendiren hukuk tasarruf biçimindeki kuralların, eksiklikleri yanındaki bir diğer handikabı da bu kuralları değiştirmenin genellikle zor olması ve bu yüzden değiştirme işinin uzun zaman almasıdır. Oysa denetim hızla değişen ve gelişen bir iş ortamında ifa edilen bir fonksiyondur ve değişikliklere hızla adaptasyonu gerekir. Bu da ancak, denetimi incelikleriyle bilen ve onu etkileyecek değişim ve gelişimleri önceden kestirebilenlerin kuralları koymasıyla mümkün olabilir.³⁰⁷ Bağımsızlık kavramı denetimin en kritik meselelerinden birisidir. Ülkemizde bağımsızlığın bütün boyutlarıyla yerleşmemiş olmasını denetimden istenildiği biçimde sonuç alınamamasının önemli nedenlerinden biri sayılmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nca hazırlanan

³⁰⁴ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.99-100.

³⁰⁵ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 105.

³⁰⁶ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.125 - 126.

³⁰⁷ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.126.

“Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksadıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu”nda “.... ülkemizde uluslararası denetim standartlarında belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesine gereği gibi uyulmaması, denetimin etkinliğini azaltan önemli nedenlerden biridir” saptaması net bir şekilde ortaya konmuştur. Aynı Rapordaki “...denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde adına hizmet yapılan makamdan talimat almamak, denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek anlamında kullanılan bağımsızlık, görevlerini meslek mensupları eliyle yerine getiren tüm denetim birimlerine tanınması gereken statüdür” tespiti bağımsızlığın boyutları hakkında fikir verdiği gibi, bağımsızlık kavramının ülkemizde tam anlamıyla algılanmadığının da ifadesi sayılmaktadır.³⁰⁸

Bağımsızlık, bütün denetimlerin köşe taşı, olmazsa olmaz koşulu olarak kabul edilmektedir. Denetim prosedürleri ülkeden ülkeye farklılık ve çeşitlilik göstermekle beraber denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin “tarafsız” olmasını sağlamak bakımından denetçinin ve denetim birim, organ ve kurumunun bağımsız olması noktasında birleşilmektedir. Bağımsızlık, bir anlamda hem denetlenenden bağımsız olmayı, hem de her türlü dış müdahaleden uzak olmayı içermektedir. Bağımsızlığın kurallarla güçlendirilip güvence altına alınması kadar pratikte de işlerlik ve işlevsellik kazanması da üzerinde durulması gereken önemli ve gerekli konulardır. Denetim literatüründe, bağımsızlığın denetlenen kurum veya birim karşısındaki durumu; görevin yerine getirilmesine elverecek bütçe imkanlarının sağlanması; personelin sayı ve uzmanlıklar yönünden yeterliliği; personelin göreve alınması ve görevden ayrılması; terfi, ücret ve diğer istihdam koşullarının mesleğe yakışır düzeyde olması; denetimin kapsamına, içeriğine ve zamanlamasına karar verme; veri, bilgi ve belgelere erişimde kısıtlama olmaması; denetim bulgu, sonuç ve tavsiyelerinin bir sınırlama olmaksızın raporlanması yönleri üzerinde de durulmaktadır.³⁰⁹

f - İç Kontrol Kavramının Yerleşmemiş Olması ve İç Kontrol ile Denetim İlişkisinin Uygun Bir Zemine Oturtulamamış Olması

INTOSAI İç Kontrol Standartları’nda iç kontrol yapıları da yönetimin tutumu, metotlar, usuller ve hedeflere ulaşılmasına yeterli güvence sağlayan önlemler dahil olmak üzere, bir kurumun planları şeklinde tanımlanmaktadır. İç kontrol yapıları esas olarak, organizasyonun işlevine uygun olarak düzenli, ekonomik, verimli ve etkin faaliyetler ile kaliteli ürünlerin ve hizmetlerin geliştirilmesini; kaynakların savurganlıktan, suiistimalden, yetersiz yönetimden, hatalardan, yolsuzluktan ve diğer düzensizliklerden kayıplara karşı korunmasını; yasalara, yönetmeliklere ve

³⁰⁸ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 100.

³⁰⁹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 97-98.

yönetimin direktiflerine uyulmasını; güvenilir mali ve yönetsel verilerin hazırlanmasını, saklanmasını ve bu verilerin uygun zamanlı raporlarda tam ve doğru olarak açıklanmasını hedeflemektedir. Ülkemizde iç kontrol sisteminin tutarlı ilkeler bütünü olarak ele alınmadığı, buna karşılık bu sistemin öğelerinin mevzuatımıza serpiştirildiği görülmektedir. Ülkemizde yukarıda temel hedefleri sıralanan iç kontrol yapılarının sistematik ve bütünsel biçimde ele alınmaması ve bu alanda standartlar tespit edilmemiş olması, iç kontrol yapısının önemli unsurlarından biri olan iç denetimin (internal audit) etkinliğini doğrudan ilgilendirmektedir. Çünkü çağdaş denetimdeki önemli yaklaşımlardan biri, denetlenen kuruluştaki iç kontrol sisteminin yeterliliğinin ve etkinliğinin değerlendirilmesine ve bu sistemin eksiklik ve zayıflıklarının nedenlerinin araştırılmasına ve sonuçta incelenen yapının geliştirilmesine yönelik tavsiyelerin oluşturulmasına ve izlenmesine dayanmaktadır.³¹⁰

g - Denetimde Bilişim Teknolojisi İmkânlarından Gerektiği Şekilde ve Sistemli Olarak Yararlanılmaması

Çağımızda hemen hemen bütün kamu kurum ve kuruluşları, yönetim sistemlerinin yanı sıra mali sistemlerinde de giderek artan ölçüde ve yaygın olarak bilişim teknolojisinden yararlanma arayışı ve çabası içindedir. Ülkemizdeki denetim birimleri ve organları denetim alanında bilişim teknolojisinin sunduğu imkânlardan sistematik bir biçimde yararlanamamaktadır. Ülkemizde kamu kurum ve kuruluşları, yönetim sistemlerinin yanı sıra mali sistemlerinde de giderek artan ölçüde bilişim teknolojisinden yararlanmasına karşın denetim birim, kurum ve organlarının bilişim teknolojisinden yararlanmanın göreceli olarak daha geride kaldığı gözlenmektedir.³¹¹

h - Denetim Organizasyonları Arasında İletişimin, Koordinasyonun ve İşbirliğinin Bulunmaması

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulunca hazırlanan “Yolsuzlukla Mücadeleye Yardımcı Olmak Maksudıyla Alınması Gereken Tedbirlere İlişkin İnceleme Raporu”nda, ülkemizdeki çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarında bulunan denetim birimlerinin sayısının 129’a ulaştığı, denetim elemanlarına tahsis edilmiş kadro sayılarının da onüç binin üzerinde olduğu belirtilmektedir. Bu dağınık yapı içinde denetim birimlerin her biri iyi niyetli çabalar ve arayışlar içinde olmakla birlikte, çalışmalarını içe dönük bir biçimde sürdürmektedir. Başka bir ifadeyle, ülkemizde denetim alanında diyalog, koordinasyon ve hatta işbirliği imkânlarından gerektiği gibi yararlanılmamaktadır. Denetim standartlarının ve ortak denetim yaklaşım ve anlayışının bulunmaması fikrî planda beraber hareket etme fırsatlarını engellemektedir. Yine diyalog ve koordinasyon yetersizliği nedenleriyle denetim mesleğindeki yeniliklerin ve gelişmelerin ortak bir temelde izlenmesi zorlaşmaktadır. Keza bu durum

³¹⁰ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.104.

³¹¹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 106.

denetimde mükerrerliklere yol açmakta, kimi zaman da bazı alanların denetimsiz kalması sonucunu doğurmakta ve dolayısıyla denetimin etkinliğini zaafa uğratmaktadır.³¹²

i- Denetim Faaliyetlerinin Şeffaf ve Açık Olmaması

Çağdaş dünyada her alandaki şeffaflık yaklaşımlarına paralel olarak denetim birim, organ ve kurumlarının yıllık faaliyetleri de kamuoyuna raporlanmaktadır. Ülkemizdeki denetim birim ve kurumlarının genel yıllık faaliyetlerinin ayrıntılı bir dökümü ve denetimde yıllık hedeflerine ne ölçüde ulaştıkları yıllık faaliyet raporlarına konu olsa da bu raporlar genellikle, bürokratik işleyiş içinde kalmakta ve kamuoyunun bilgisine ve değerlendirmesine sunulmamaktadır. Modern denetim anlayışında Sayıştaylar parlamentolarına sundukları yıllık faaliyet raporlarıyla (annual reports) bir yıl içinde yaptıkları faaliyetlerini ve performanslarını bir anlamda kamuoyunun denetimine açmaktadırlar. Hatta bağımsız denetçiler eliyle hazırlanan denetim raporları da Sayıştayların yıllık faaliyet raporlarına eklenmektedir. Denetleyenlerin de denetime açık olması anlayışının ülkemizde henüz yerleşmemiş olduğu, Sayıştay içinde bu konuda yeni bir takım gelişmelerin olduğu gözlenmektedir.³¹³

VI- DEVLET MUHASEBE, RAPORLAMA VE KODLAMA SİSTEMİ

A - Türkiye’de Muhasebe ve Raporlama Sistemi

Ülkemizde devlet muhasebesinden sorumlu kamu birimi Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü’dür. Muhasebat Genel Müdürlüğü’nün temel görevleri kısaca ;³¹⁴

- Devlet hesaplarının kayıtlarının tutulması, dönem sonuçlarının çıkarılması, değerlendirilmesi ve yayımlanması,
- Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerin hesaplarını almak, incelemek “Hazine Genel Hesabı”nın çıkarılması, Kesin Hesap Kanun Tasarılarının hazırlanması,
- Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve özel bütçeli dairelerle bunlara bağlı döner sermayeli işletmelerin, Devlet sermayesi ile kurulmuş işletmelerin ve fonların muhasebe sistemlerinin, gerektiğinde ilgili dairelerle birlikte belirlenmesi, bu konudaki mevzuat düzenlemeleri ile ilgili hazırlıkların yapılması,
- Devlet muhasebesinin geliştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde uygulanması yönünde araştırmalar yapılması veya yaptırılması ve gerekli tedbirlerin alınması,
- Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idarelerde ve gerektiğinde bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ile fonlarda; gelirlerin toplanması, giderlerin ödenmesi, değer ve emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere verilmesi, gönderilmesi ve bunların muhasebeleştirilmesi işlemlerini yapmak üzere saymanlıklar kurulması ve kaldırılması, veznelere açılması ve kapatılması, sayman mutemetleri görevlendirilmesi veya görevlendirmeye izin verilmesi, bu işlemleri yetkisiz bir şekilde yapanlar veya yaptırınlar hakkında kanuni takibatta bulunulmasının sağlanması,

³¹² DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 107.

³¹³ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 107-108.

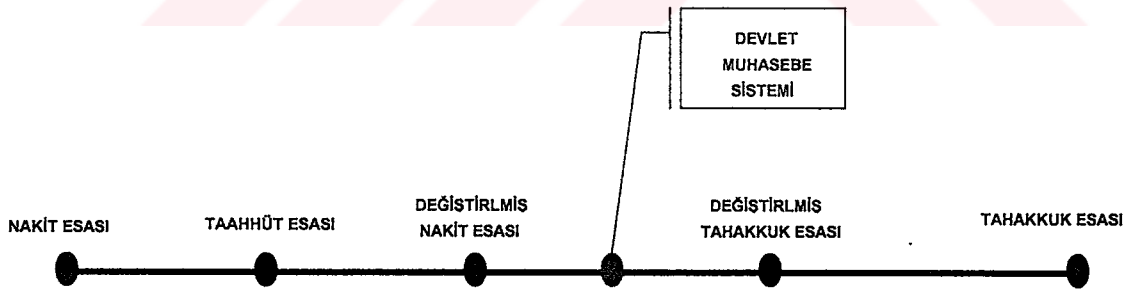
³¹⁴ Muter, a.g.e.,s.94.

olarak belirtilebilir.

Detaylı muhasebe kayıtları tüm ülke düzeyindeki il ve ilçelerde oluşturulmuş 1547 “saymanlık” tarafından tutulur. Maliye Bakanlığının ileri karakol mevkiî sayılabilecek Saymanlar Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından görevlendirilmekte ve kontrol edilmektedir. Dolayısıyla bütçe uygulamasına ait mali raporlama, bütçenin son aşama uygulayıcısı olan saymanlıklar aracılığıyla oluşturulmaktadır. Saymanlıklar bütçenin uygulanmasında kendilerine ulaşan harcama taleplerini, her türlü mali işlemleri ve yaptıkları ödemeleri Devlet Muhasebesi Sistemi aracılığıyla hesap ve defterlere kaydederler. Saymanlıklarda toplanan bilgilerin en alt detayda kaynağı TMVE ve SİF belgeleridir. Bu belgelerde yapılan işlem ile ilgili bilgilerin yanısıra işlemin bütçe yönü ve Devlet Muhasebe Sisteminde kaydedileceği tutar ve hesaplar da yer almaktadır. Türkiye genelindeki tüm saymanlıklarda muhasebe disiplini içerisinde günlük olarak kaydedilen bu bilgilerden ay sonlarında saymanlıklara ait yerel raporlar oluşturulur. Saymanlıkların aylık raporlarının Muhasebat Genel Müdürlüğünde birleştirilmesiyle de merkezi raporlar oluşturulur.

Devlet muhasebe sistemleri, nakit esasından başlayarak tahakkuk esasına kadar uzanan bir süreç üzerinde yer alırlar. Söz konusu süreç üzerinde gerek iki temel esasın karışımı olan gerekse farklı esasları içeren noktalar vardır. Bu doğrultuda ülkemizde 1990 yılında yapılan en son düzenlemeden sonra Türk Devlet Muhasebe Sisteminin, bazı tahakkuk unsurlarını ve mahsup dönemi uygulamasını içermesi sebebiyle, söz konusu süreçte değiştirilmiş nakit esası ile değiştirilmiş tahakkuk esası arasında bir yerde yer aldığı belirtilebilir.³¹⁵

Şekil - 6
Türkiye’de Devlet Muhasebe Sistemi³¹⁶



Türk Devlet muhasebe sisteminde işlemler nakit esasına göre, bütçe odaklı olarak kaydedilmekle birlikte, mali yılın bitiminden sonra belli bir dönem (mahsup dönemi) daha hesaplar açık tutularak bir önceki yılın bütçesi ile ilgili işlemlerin muhasebeleştirilmesine devam edilmektedir.

³¹⁵ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.76-77.

³¹⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 77.

Bunun yanı sıra nakit esaslı bir muhasebede izlenmeyen bazı yükümlülükler (emanetler, nakit yaratmayan borçlar gibi) ve varlıklar (iştirakler, ikrazlar, bütçe dışı sermaye oluşumları gibi) Türk Devlet Muhasebe Sisteminde kayıt altına alınmaktadır.³¹⁷

B - Türk Devlet Muhasebe ve Raporlama Sisteminin Aksaklıkları ve Sorun Alanları:

Türk Devlet muhasebe ve raporlama sisteminin başlıca aksayan tarafları ve bu alanda karşılaşılan temel sorunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1 - Nakit Esası Sorunu

Ülkemizde mevcut devlet muhasebe sistemi, temelde, alınan mal veya yaptırılan hizmet karşılığı doğmuş olan bir devlet borcunun gerçekleştiğinde değil, nakden veya hesaben ödendiğinde bütçeye gider, gelirlerinde nakden veya hesaben tahsil edildiğinde bütçeye gelir yazılması anlamına gelen ve devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgilerin tam ve zamanında kayıt altına alınamadığı bir sistem olan, “*nakit esasına*” dayanmaktadır. Bir diğer ifade ile ülkemizde mevcut devlet muhasebe sistemi esasen özel sektörde küçük işletmelerin kullandığı işletme hesabı sistemine göre tutulmakta olup, hesap planı da bu usule göredir. Bilindiği gibi işletme hesabı cari harcamalarla yatırım harcamaları arasında ayırım yapmamakta her ikisini de gider olarak dikkate almaktadır. Bilanço esasında ise yatırım harcamaları için ayrılacak olan amortismanlar gider olarak dikkate alınır. Dolayısıyla, devlet muhasebe sistemine bilanço yanı tahakkuk esası uygulandığında farklı bir devlet bütçesi ve bütçe açığı ortaya çıkar. Ayrıca mevcut yapıda ayniyat muhasebesi sistemi son derece zayıftır. Taşınmaz malların miktar ve değerleri saptanamamaktadır. Kayıtların yetersizliği bu varlıkların değerlemesini ve gerekli amortismanların ayrılmasını engellemekte, bu yüzden devlet bilançosu düzenlenememekte ve bütçe-hazine işlemlerinin kamu varlıkları üzerindeki etkileri saptanamamakta, devlet muhasebesi ve bütçe ilişkisi zayıf kalmaktadır. Oysa bütçe uygulamasının izlenebilmesi için devlet muhasebesinin harcamaların bütün aşamalarını (taahhüt, tahakkuk, ödeme) kavraması gereklidir.³¹⁸ Nakit esasına dayanan muhasebe sisteminde devletin varlıkları ve sorumlulukları ile ilgili bilgiler tam ve zamanında kayıt altına alınamamaktadır. Devletin mal varlığı bu muhasebe sisteminde kavranamamakta ve dolayısıyla da raporlanamamaktadır. Yarı mali nitelikteki işlemlerin çoğu muhasebe sisteminin dışında gerçekleşmekte, sistemin kaydettikleri ise hesapların niteliklerine uygun kullanılmaması sonucunda oluşan torba hesapların içinde kaybolup gitmektedir. Böylelikle yarı mali nitelikteki işlemler raporlanamamaktadır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde kamu mali yönetimi muhasebe ve raporlamasında karşılaşılan diğer temel sorunlar şu şekilde sıralanabilir:³¹⁹

2 - Devlet Muhasebe Sisteminin Kapsamı ve Muhasebe Birliği Sorunu

Devlet muhasebe sistemi kapsamı itibariyle dardır ve temelde bütçeye odaklanmıştır. Dolayısıyla sadece bütçenin kavradığı işlemleri muhasebeleştirmekte, bütçe dışında kalan kamu

³¹⁷ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.77-78.

³¹⁸ Gedikli, a.g.e., s.186.

³¹⁹ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.77-80.

faaliyetlerini izlememektedir. Bütçe dışı dolaylı harcamaların kayıt sisteminde yetersizlikler gözlenmektedir. Mali yükümlülükler, taahhütler ve garantili borçların sağlıklı muhasebesi yoktur. 01.01.1990 tarihinden itibaren uygulanmaya başlanan Devlet Muhasebesi Yönetmeliği genel bütçeli daireler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli idareleri kapsamaktadır. Oysa, kamu kesiminde belediyeler, özel idareler, fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları gibi ellerinde mali kaynak tutan ve kullanan kurumlar da bulunmaktadır. Bunların varlıklarını ve sorumluluklarını dışarıda bırakarak elde edilen veriler, milli ekonominin planlanması ve ekonomi politikalarının hazırlanıp uygulanmasında yeterli değildir. Ayrıca Devletin maddi duran varlıklarının muhasebe dışı bırakılması, bunlara yapılan harcamaların yapıldığı yıl bütçesine gider yazılmasını gerektirmektedir. Ancak bir bütçe yılında yapılan bir bina gelecek bütçe yıllarında da kullanılmaktadır. Bunun maliyetinin sadece yapıldığı yıl bütçesinde gösterilmesi doğru bütçe uygulama ve faaliyet sonuçlarına ulaşılmasını engellemektedir. Bu ise yıllar itibariyle muhasebe sisteminden elde edilen verilerin gerçek durumu yansıtmaması sonucunu doğurmaktadır.

Kamuda muhasebe birliği yoktur. Mevcut muhasebe sisteminin genel bütçeli idareler ile katma bütçeli kuruluşları kapsamaması, bunların dışında kalan kurumların kendi özel muhasebe sistemlerini oluşturması sonucunu doğurmuştur. Böylelikle bu şekilde oluşan muhasebe sistemleri ile mevcut devlet muhasebe sistemi arasındaki muhasebe esasları ve defter ve belge düzenindeki farklılıklar kamu kesiminin tamamında hesapların konsolidasyonunu mümkün kılmamaktadır.

3 - Sınıflandırma Sorunu

Devlet muhasebesi sistemi hesapları sınıflandırmamaktadır. Mevcut muhasebe sisteminde hesaplar sistemli bir kodlamaya sahip değildir. Hesaplar niteliklerine göre sınıflandırmaya tabi tutulmamıştır. Hesapların nitelikleri ve taşıdıkları anlamlar sadece bu konuda uzmanlaşmış kişiler tarafından anlaşılabilir. Bu nedenle mevcut muhasebe sisteminden anlamlı mali raporlar üretmek zordur. Üretilen raporların önceden belirlenmiş bir standartta olması ise hemen hemen imkansızdır. Bu nedenle mevcut muhasebe sisteminden tüm kullanıcıların anlayabileceği ve yorumlayabileceği mali raporlar ve bilgiler üretilmemekte ve Devlet Muhasebesi bir uzmanlık alanı olarak kalmaya devam etmektedir. Muhasebe sisteminin, bazı rutin verileri içeren cetveller dışında hiçbir mali tablo ve bildirim üretmemesi, karar alma sorununu derinleştirmektedir.

4 - Süreklilik Sorunu

Devlet muhasebe sistemi tam süreklilik göstermemektedir. Süreklilik temel muhasebe ilkelerinden biridir. Mevcut muhasebe sisteminde faaliyet ve bütçe uygulamaları ait oldukları yılda kalmaktadırlar. Devletin likit değerleri olan varlıkları, borçları ve alacakları gibi değerler yeni mali yıla aktarılmamaktadır. Devletin faaliyet ve bütçe uygulamasının sonuçları ileriki yıllara taşınmamaktadır. Bu da mevcut Devlet muhasebesinin sürekliliğini ve bu muhasebeden üretilen raporların karşılaştırılabilir olma özelliğini ortadan kaldırmaktadır.

5 - Yeni Yöntem ve Araçların Kullanılmaması

Ülkelerde bu alanda yapılan reformlarla kamu hesaplarına bilanço mantığı ile yaklaşılması "net değer" kavramını gündeme getirmektedir. Net değer, devletin varlık ve yükümlülüklerindeki stok

değişmeleri arasındaki farkı göstermektedir. Sözelimi, hükümetlerin elindeki hazine arazilerini satması veya özelleştirme, cari bütçe açığını azaltmakla birlikte gelecekte kamu kesiminin net değerini azaltan bir uygulamadır. Mevcut bütçe açığı tanımı, halen kamunun açıkladığı yükümlülüklerine göre hesaplanmaktadır Oysa net değer ile sadece akım değişkenler değil stok değişkenler esas alınarak çıktının zamanlararası bir biçimde ölçülmesi söz konusudur. Yine, dönemsel dalgalanma ve dışsal şokların etkisi ayıklanarak hesaplanan yapısal denge, mali politikaların gelecekteki nesillere etkilerinin ölçülmesini sağlayan “nesillerarası muhasebe” (generational accounting) gibi yöntemler ayrıca tahmin şeffaflığı sağlayan araçlardır. Türkiye’de kamu harcamalarında saydamlık sorununa da çözüm getirebilecek bu tür araçlar konusunda önemli eksikler bulunmaktadır.³²⁰

6 - Detaylı Bilgi Üretmemeye Sorunu

Devlet muhasebe sistemi yeteri kadar detay göstermemektedir. Gerek kodlama sistemi ve gerekse tam otomasyona geçilmemiş olmasından dolayı mevcut muhasebe sistemi detaylı bilgi üretmeye elverişli değildir. Hesaplar alt hesaplara ayrılmamıştır. Dolayısıyla, bir hesabın içindeki farklı ve ayrıntılı bilgiler ayrıştırılamamakta ve muhasebe sistemi tarafından gösterilip raporlanamamaktadır. Mevcut sistemin üzerine odaklandığı bütçe gelir ve giderlerinin ayrıntısı bile belli bir düzeyden sonra muhasebe dışında kalmaktadır. Gerekli bilgiler muhasebe dışı çalışmalarla elde edilmektedir. Bu da çift taraflı kayıt sisteminin doğruluğundan ve muhasebe tutarlılığından uzaklaşılması demektir. Devlet muhasebe sistemi bu hali ile raporlamaya ve sonuç üretmeye elverişli değildir. Mevcut Devlet Muhasebe sistemi yukarıda belirtilen sorunlar nedeniyle, genel ve katma bütçelere ait işlemleri kavramakta ve sadece bütçe uygulama sonuçlarına ilişkin, muhasebe dışı işlemlerle hazırlanabilen cetveller şeklinde bilgiler üretebilmektedir. Hesap planı itibariyle raporlamaya elverişli değildir. Bilanço, nakit akım tablosu, faaliyet sonuçları tablosu, bütçe uygulama sonuçları tablosu gibi kamu kesimini kapsayan mali raporlar düzenlenememektedir. Türkiye’de devletin yarı mali işlemlerine ilişkin, devletin taşıdığı yükümlülüklerle ilişkin, vergi harcamalarının büyüklüğüne ilişkin hiç bir raporlama yapılmamaktadır. Aslında bu büyüklüklere ilişkin kamuda dağınık bilgiler yer almakta ancak bunlar tek bir doküman içinde, kapsamlı ve anlaşılabilir bir şekilde sunulmamaktadır.

Bütçe uygulamalarının ve diğer mali işlemlerin nakit esasına (esas olarak değiştirilmiş nakitle değiştirilmiş tahakkuk arasında bir sistemdir.) dayanan bir devlet muhasebe sisteminde kaydedilmesi, mali raporlama açısından önem taşıyan, pek çok bilginin kaydedilememesine ve kaybolmasına neden olmaktadır. Devletin tüm mali yapısını kapsamayan, bütçe amaçlı bu muhasebe sistemi ile çağdaş anlamda mali raporlar üretilmesi olanaklı değildir. Sistemin ürettiği yerel raporlar mali rapor özelliği taşımamaktadır. Mali projeksiyonlarda kullanılabilme, karşılaştırılabilir olma ve muhasebe tutarlılığından uzak olan raporlar, cetvel veya tablo olmaktan ileriye gidememekte, devlet muhasebe sisteminde üretilen merkezi raporlar birleştirilmiş cetvel ve tablolar manzumesi olarak kalmaktadır. Devletin bütçe uygulama sonuçlarının hesabını verdiği hazine genel hesabı ve kesin hesap kanunu da benzer şekilde mali rapor özelliği taşımadığı gibi, plan bütçe komisyonunda ve genel kurulda yeni mali

³²⁰ Gedikli, a.g.e., s.187.

yıl bütçesi ile birlikte görüşüldüğünden yaklaşık on beş dakika içinde oylanarak kabul edilmekte ve böylelikle etkinliğini tamamen kaybetmektedir.

7 - Fonksiyonel Etkinsizlik Sorunu

Kullanılan hesap planındaki pek çok hesap muhasebe anlamında özelliğini yitirmiş, niteliği itibariyle farklı işlemler (bilanço karakterli, sonuç hesabı karakterli ya da nazım karakterli) aynı hesaplara kaydedilir olmuştur. Özellikle borç hesaplarında kendisini gösteren bu durumun nedenleri, devlet borçlarının bir kısmının bütçe dışında izlenmesi ve gelişen borçlanma enstrümanlarının getirdiği muhasebe ihtiyaçlarına nakit esaslı bir muhasebenin cevap verememesidir.

8 - Projeksiyonlar Sorunu

Devletin mali işlemlerinin kaydedildiği ve dolayısıyla mali raporların üretildiği bu muhasebe sistemi girilen taahhütleri kaydetmediği, nakit yaratmayan akımları nakit yaratan akımlardan ayıramadığı, bekleyen harcamaları gösteremediği için ödenek ve nakit projeksiyonları yapılmasına uygun değildir.

9 - Gecikmeler Sorunu

Muhasebe sisteminin yetersizlikleri raporlama ile muhasebe arasında olması gereken ilişkiyi yani "doğru ve tutarlı rapor muhasebeden üretilir" ilkesini bozmuş yetersiz oldukları açık olan mevcut raporların bile büyük bir kısmı muhasebe dışındaki kayıt yöntemleri ve veri tabanları ile üretilir olmuştur.

Bütçe uygulanmasının muhasebesi ve hem yerel düzeyde hem de merkezi düzeyde raporlanması genellikle elle gerçekleştirilen işlemlerle yürütülmektedir. Sınırlı düzeyde kullanılan bilgisayar sistemleri de tam otomasyon özelliğine sahip değildir. Bilgisayar sisteminde üretilen bilgilerin konsolidasyonunda yine elle bilgi girişi ve kontroller yapılması gerekmektedir. Bu da bilginin doğruluğunu ve hızını olumsuz yönde etkilemektedir. Merkezi raporlamanın temelini oluşturan Kamu Hesapları Bülteni ait olduğu ayın 1 inde gerçekleşen bir işlemi 50 gün sonra raporlamaktadır. Yönetici doğru kararlar alabilmek için bilgiye en kısa sürede ulaşabilmelidir. İyi ve etkin bir yönetim için 50 gün gecikme ile sağlanan enformasyon yeterli değildir.

C - Bütçe Kod Yapısı

Bütçe kodlaması; devlet faaliyetlerinin, kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırması olarak tanımlanmaktadır. Devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için uygun bir bütçe sınıflandırmasına ihtiyaç duyulmasından ötürü ülkemizde yeni bir Bütçe Kodlaması uygulaması gündeme getirilmiştir. Bütçe kodlaması Türkiye'de nisbeten gelişmiş olmakla birlikte, programların sınıflanması (fonksiyon, kurum ve faaliyetlere göre), maliyet analizi ve performans ölçümüne uygun değildir. Mevcut bütçe kodlamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmalar yapılmasına imkan vermemesi önemli sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

D- Bütçe Kod Yapısına İlişkin Sorun Alanları

Türkiye’de bütçe kodlamasında yaşanan problemleri dört ana gruba ayırmak mümkündür:

1 - Sınıflandırma Sorunları

- Sınıflandırma sistematığı kaybedilmiştir. Kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik kodlar arası geçişmeler yaygındır. Kodlamanın alt grupları içerisinde de geçişmeler yaşanmaktadır.
- Sınıflandırmanın olması gereken standartları korunamamıştır. Bu erozyon, özellikle fonksiyonel sınıflandırma ve harcama kalemi sınıflandırmasında yaygındır.
- Sınıflandırma ülkenin mali ekonomik ve idari gelişmesi ile mali mevzuat değişikliklerini izleyerek geliştirilememiştir.

2 - Kod Yapısı Sorunları

- Kod yapısı, sağlıklı bilgi akışını sağlayacak niteliklerini yitirmiştir.
- Kod yapısı içerisinde fonksiyonel ve ekonomik kodlar içiççe yeralmaktadır.
- Kod büyüklükleri sınıflandırma ile uyumlu olarak düzenlenmemiştir. Örneğin 999 adet harcama kalemi oluşturmak mümkün iken yalnız 10 harcama kalemi kullanılmaktadır.
- Kurumsal kodlama oldukça yetersizdir.

3 - Uygulama Sorunları

- Fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımı yoktur. Aynı kodlar, değişik durumlarda değişik hizmet programlarını ifade etmektedir,
- Kodların kullanımı zaman içerisinde giderek daralmıştır,
- Mali mevzuatın oluşturulmasında kodlama ve sınıflandırma standartları korunamamıştır,
- Zaman içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçlar için geliştirilen çözümler sistematığı bozmuştur,
- Hizmet ve maliyet analizlerine ilişkin yöntemler giderek zaafa uğramıştır.

4 - Altyapı Sorunları

- Teknik altyapı, ortaya çıkan ihtiyaçlara uygun olarak geliştirilememiştir. Özellikle teknolojik gelişme, ihtiyacın oldukça gerisinde kalmıştır,
- Yeterli sayıda nitelikli personel istihdamını sağlamak mümkün olmamıştır,

- Merkezi bütçe birimleri, iş ve yetki merkezileşmesi sebebiyle yeni politikalar geliştirilmesi ve analizler yapılması yerine rutin işlemler üzerinde yoğunlaşmıştır.

VII- TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNİN DİĞER SORUNLU ALANLARI

A - Türk Kamu Mali Yönetim Sisteminin Saydamlık Düzeyi

Günümüzde, saydamlığın nasıl sağlanabileceği konusunda bir çok uluslararası standart oluşmuştur. Bunlardan önemli bir tanesi Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından yakın geçmişte kabul edilen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"dür (Code of Good Practices on Fiscal Transparency). Şeffaflığın yeni kamu yönetimi anlayışı ve mali reformlarda taşıdığı önem nedeniyle Uluslararası Para Fonu (IMF)'in Governörler Kurulu Geçici Komitesi üye ülkeler için 16 Nisan 1998 tarihinde yapılan toplantısında şeffaflık ilkesi bakımından ideal kuralları düzenleyen "Mali Saydamlık İyi Uygulamalar Tüzüğü"nü (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) kabul etmiştir. Düzenlemenin asıl amacı uzun vadede, sistemin ürettiği verilerle ülkenin mali sürdürülebilirliğinin doğru bir şekilde değerlendirilebilmesini sağlamak, kısa vadede ise etkili bir bütçe için bütçe dışı faaliyetler ve gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler hakkında da yeterli bilgi üretilmesini mümkün kılmaktır. Mali Saydamlık ile İlgili İyi Uygulamalar Tüzüğüne göre, IMF üyesi ülkelerde desteklenmesi istenen dört temel ilke ve bunların alt başlıkları aşağıdaki şekilde belirtilmektedir. Bu ilkeler mali saydamlığın sağlanabilmesi için "minimum standartlar" olarak kabul edilmektedir.

Tablo - 22 : IMF'in Mali Şeffaflığın Sağlanması Amacıyla Öngördüğü Minimum Standartlar**Rollerin ve Sorumlulukların Açık Olması**

- Kamu sektörü (*general government*) System of National Accounts (SNA, 1993) veya IMF Manual on Government Finance Statistics (GFS, 1986) de yer alan biçimiyle tanımlanmalıdır.
- Hükümet elinde hisse senedi tutuyorsa bunları kamuoyuna açıklamalıdır.
- Kamunun bütçe dışı faaliyetleri de bütçe sürecinin tabi olduğu ilkelere göre yürütülmeli ve denetlenmelidir.
- Hükümetin yarı mali nitelikli faaliyetleri tanımlanmalıdır.
- Bütçe ve bütçe dışı faaliyetlerin işleyişini ve mali yönetime ilişkin sorumlulukları belirleyen yasal çerçeve oluşturulmalıdır.
- Vergilemenin yasal dayanağı olmalıdır.

Bilginin Kamuya Açık Olması

- Bütçe dışı kamu faaliyetleri, bütçe metni ve muhasebe raporları içinde gösterilmelidir.
- Cari yıl bütçesi ile birlikte gelecek iki yıl için orijinal ve revize edilmiş bütçe tahminleri de yayınlanmalıdır.
- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KIT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri bütçe metni ile birlikte yayınlanmalıdır.
- Merkezi hükümet, borçlarının seviyesi ve kompozisyonunu altı aydan fazla gecikmeye meydan vermeyecek şekilde yayınlamalıdır.
- Mali raporlamada kullanılan ilkeleri gösteren bir doküman hazırlanmalıdır.
- Mali veriler ve raporların yayınlanma takvimleri önceden kamuoyuna açıklanmalıdır.

Bütçe Hazırlama, Uygulama ve Raporlama Süreçlerinin Açık Olması

- Hükümetler, mali politika hedefleri ve önceliklerini, ekonomik görüşlerini ve mali sürdürülebilirlik üzerine değerlendirmelerini içeren bir dokümanı da bütçe metni ile birlikte açıklamalıdır.
- Mali tahminlerdeki sapmalardan, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülüklerden ve maliyetleri tam anlamıyla saptanamayan programlardan kaynaklanan mali riskler raporlanmalıdır.
- Tüm kamusal faaliyetler bütçe içinde yer almalıdır. İşlemler brüt bazda kaydedilmeli, ekonomik, fonksiyonel ve idari sınıflandırmaya tabi tutulmalıdır.
- Sınıflandırma sistemi kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukları tanımlamalıdır.
- Cari fiyatlarla hesaplanan bütçe gelir ve giderleri arasındaki farkı gösteren bütçe dengesi ile birlikte daha detaylı ekonomik analiz yapmak üzere bütçe dengesinden türetilen çeşitli bütçe büyüklükleri de hazırlanıp, sunulmalıdır.
- Muhasebe standartlarını gösteren bir doküman da bütçe metni ile birlikte sunulmalıdır.
- Ekonomik ve mali verilerin raporlanmasında, IMF'in Government Data Dissemination System (GDDS)'deki veri yayınlama standartları takip edilmelidir.
- Sonuç hesapları kapsamlı ve güvenilir olmalı ve bağımsız dış denetime tabi olmalıdır. Denetim sonuçları mali yıl bitiminden sonra 12 ay içinde hazırlanmalıdır.

Ulusal Denetim ve İstatistik Organlarının Bağımsız Olması

- Dış denetim raporlarının yasama organına sunulması ve bu raporlardan hareketle gerekli düzeltmelere gidilmesini sağlayacak mekanizmalar olmalıdır.
- Dış denetim standartları, uluslararası denetim standartlarına uygun olmalıdır.
- Makroekonomik tahminlerin üretilmesinde kullanılan çalışma metodları ve varsayımlar kamuya açık olmalıdır.

Yasemin Hürcan, Emine Kızıltaş ve H. Hakan Yılmaz tarafından hazırlanan "Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının neresinde - IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme"³²¹ adlı çalışma bu anket formunu kullanarak Türkiye'deki kamu mali sisteminin saydamlık düzeyini ölçmüşlerdir. ektedir. Çalışma önce IMF tarafından yayınlanan tüzükte vurgulanan ana başlıkları (rollerin ve sorumlulukların açık olması, bilginin kamuya açık olması, bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması, denetimin ve istatistiki veri yayınlamanın bağımsız olması) irdelemekte, ve bu konularda oluşturulan standartları ortaya koymaktadır. Bu standartlar ışığında yapılan değerlendirmede, Türkiye'nin düşük bir puan aldığı (yüz üzerinden 50-60) ve "sınıfta kaldığı" kaldığı ortaya çıkmaktadır. Değerlendirmenin alt başlıklarına bakıldığında, en önemli sorunların, bilgi verme işlevinin bağımsız olmamasından değil, verilen bilginin eksik olmasından ve kamu içinde sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanmamasından kaynaklandığı görülmektedir. IMF tarafından hazırlanan "Mali Saydamlıkla İlgili İyi Uygulamalar Düzenlemesi"ne ve buradan hareketle ortaya konan minimum standartlara göre Türkiye'de ortaya çıkan eksikliklerin başlıcalarını aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz³²²:

- Bütçenin kapsamı çok dardır.
- Görev ve sorumluluklar çatışmakta bu yönetsel sorumluluğu engellemektedir.
- Hükümetin yarı mali nitelikli faaliyetleri (QFAs) açıklanmamaktadır.
- Bütçe dışı kamu faaliyetleri bütçe metni ile birlikte meclise sunulmamaktadır.
- Geçmiş ve gelecek iki yıl bütçeleri cari yıl bütçesi ile birlikte meclise sunulmamaktadır.
- Merkezi hükümetin gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükleri, vergi harcamaları ve kamu bankaları, KİT'ler ve merkez bankaları ile ilişkilerinden kaynaklanan yarı mali nitelikteki faaliyetleri (QFAs) bütçe metni ile birlikte yayınlanmamaktadır. Oysa, garantili borçların kapsamı gitgide büyümektedir. Garantili borçlar Hazine nakit yönetimi açısından da büyük problemler yaratmaktadır.
- Hükümetler mali sürdürülebilirlik kapsamındaki görüş ve çalışmalarını bütçe metni ile birlikte meclise açıklamamaktadır.
- Varsayım ve tahminlerdeki sapmalar, gerçekleşmesi muhtemel yükümlülükler vs. nedeniyle ortaya çıkabilecek mali riskler raporlanmamaktadır.
- İşlemlerin brüt bazda kaydedilmesinde problemler vardır. Konsolide bütçe gelirleri net bazda kaydedilmektedir. İşlemlerin sınıflandırılmasında ise GFS 1986' ya göre fonksiyonel sınıflandırma yoktur.
- İşlemlerin sınıflandırılması, kamu fonlarının toplanması ve kullanılmasında yönetsel sorumlulukların değerlendirilmesine imkan vermemektedir.
- Bütçe görüşmelerinde bütçe genel dengesi yanında ekonomik analiz yapmaya imkan verecek farklı bütçe açığı tanımları kullanılmamaktadır.
- Muhasebe standartlarını gösteren herhangi bir doküman hazırlanmamaktadır.

³²¹Hürcan & Kızıltaş & Yılmaz, a.g.m. , s. 99-133.

³²² Hürcan & Kızıltaş & Yılmaz, a.g.m., s. 119-120.

- Sonuç hesaplarının kapsamı da tıpkı konsolide bütçe gibi çok kısıtlıdır. Kamu faaliyetleri bir bütün olarak değerlendirilememektedir. Kamu fonlarının dış denetimi farklı kurumlarca yerine getirilmektedir.

Ülkemizde devletin saydamlığı alanında mevcut eksiklik ve sorunlar, hem devlet hem de vatandaşlar üzerine bir takım maliyetler yüklemektedir. Devlete güven azaldığından devletin borçlanma maliyeti yükselmekte, ödemek zorunda olduğu risk primi artmaktadır. Devletin iç işleyişinde bilgi akışının azalması kontrolleri zayıflatmakta, israf ve yolsuzluğu arttırmaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik azalmakta, etkinlikte iyileşme yapmak zorlaşmaktadır. Hizmet maliyetlerinin artması, devletin asli görevlerini yerine getirmesi için gerekli finansmanı bulmasını zorlaştırmakta, devlet hesabını bilemez hale gelmekte, kamu yararına politika üretmek giderek zorlaşmaktadır. Sonuç olarak devlet toplumdan kopuk, toplumun güvenmediği, denetlenemez bir güç haline gelmektedir.³²³

B - Organizasyonel Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar

Son yirmibeş yıl içinde mali yönetim sisteminde özellikle bütçe politikaları bakımından etkili olan organizasyonel gelişmelerden biri Başbakanlık teşkilatının alabildiğine genişlemesi olmuştur. Bu gün Başbakanlıkta hemen hemen her bakanlığın hatta kimi genel müdürlüklerin birer gölge ofisleri oluşturulmuştur. Bu oluşumu, sürekli olarak koalisyon hükümetlerinin kurulması zorunluluğuyla ve koalisyonu oluşturan siyasi partilerin birbirine güvensizlikleri ile açıklamak mümkündür. Bakanlar zaten başbakana bağlı olarak görev yaptıkları için Başbakanın ofisinin demokratik ülkelerde minimum düzeyde örgütlendiği ve bu düzeyin ihtiyacı karşılamaya yeterli olduğu düşünüldüğünde, ülkemizdeki mevcut durumun bir takım önemli sorunları beraberinde getirmesi normaldir. Bu oluşum birlikte ve koordineli bir şekilde, daha doğrusu geleneksel olarak Maliye Bakanlığınca tek elden yürütülen bütçe ve maliye politikalarının bir kısmının Başbakanlık ve bağlı müsteşarlıklarında toplanmasına böylece de bütçenin hazırlığı, uygulanması ve izlenmesi süreçlerinin parçalanmasına neden olmuştur. Buna göre, cari bütçe Maliye Bakanlığınca, yatırım bütçesi Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatınca, transfer bütçesi de yine Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığınca hazırlanmaktadır. Bütçenin uygulanması bakımından da örgütsel karmaşıklıklar yaşanmaktadır. Bu kuruluşlar arasında, bütçe disiplininin gerektirdiği sıkı koordinasyon ve işbirliğinin çoğu zaman mevcut olmaması bütçe disiplininin ve kamu mali yönetiminin performansını olumsuz etkilemektedir.³²⁴

Ülkemizde kamu harcamaları süreci, örgütlenme tercihi nedeni ile ikili bir parçalanmışlık içindedir.³²⁵ Bunlardan ilki; tahakkuk evresine kadar harcamacı kuruluşlar tarafından yürütülen sürecin, ödeme safhasında Maliye Bakanlığına bağlı saymanlıklarca devralınıp sonlandırılmasıdır. Bu tarz bir harcama yönetimi, harcamalar üzerinde kurumlar arası genel bir kontrol imkanı sağlasa da, şu önemli dezavantajları da beraberinde getirmektedir:³²⁶

³²³ İzak Atiyas & Şerif Sayın, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları 20, İstanbul: Acar Matbaacılık, 2000, s. 30.

³²⁴ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.100.

³²⁵ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.101-102.

³²⁶ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.101.

- Harcamacı kuruluşların kendi kurumsal mali politikalarını üretme ve uygulama imkanlarını alabildiğince sınırlamaktadır.
- Sürece dahil olan kurum ve kuruluşların hiçbirinin sürecin bütününe egemen olamaması sonucunu doğurmaktadır.
- Sürecin parçalanmışlığı mali yönetimde çok önemli olan “görev ve sorumluluklarda netlik” ilkesini ihlal etmekte; böylece sürece ve sürecin getirdiği hesap verme yükümlülüğüne, harcama sürecine müdahil olan kuruluşların hiçbirisince gereği gibi sahip çıkılmamasına yol açmakta; yani harcamacı kurum ve kuruluşların hesap verme yükümlülüğünü sulandırmaktadır.

İkinci parçalanmışlık merkezi idarenin bütün taşrasına hakimdir ve mali yönetimin taşra örgütlenmesinin mülki idareye paralel olarak yapılandırılmasından kaynaklanır. Saymanlıklar aynı yerdeki genel bütçeli kurum ve kuruluş birimlerinin gelir ve giderlerine ilişkin işlemleri tek hesapta toplayarak, denetlenmek üzere hazır bulundurmaktadır. Sözgelimi bir bakanlığın mali işlemlerinin en az bir merkez hesabı ile 80 il muhasebe müdürlüğü ve 900 civarındaki mal müdürlüğü hesapları arasına serpiştirilmiş olarak “denetlenmeye hazır bulundurulması” bu durumun yarattığı bir tablodur. Harcamacı kurum ve kuruluşların hiçbirisi bu denli dağınık bir saymanlık örgütüne ve en az aynı sayıdaki kendi harcama tahakkuk birimine egemen olamamakta, sağlıklı bir iletişim kuramamakta, kurumun mali yönetimi için gerekli mali bilgileri gecikmeli olarak temin edebilmekte, böylece mali disiplin sağlamada zaafa düşmektedir. Bu tablo kurumların hesap verme süreçlerinin sahipsizliğinin nedenlerini ve bu süreçlerin ne denli denetlenebilir olduğunu gözler önüne sermektedir.

C- Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemlerinin Yetersizliği

Dünya Bankası Misyon Heyeti, Kamu Mali Yönetimimizin, Yönetim Bilgi Sistemine olan ihtiyacını oldukça ayrıntılı bir şekilde değerlendirmiştir. Heyet mevcut bilgi sistemlerini şu alanlarda yetersiz görmüştür³²⁷:

► Mevcut bilgi sistemlerinin hepsi de kamu mali yönetimimizi destekleyecek gerekli kapasite, entegrasyon ve esneklikten yoksundur. Ayrıca bunlar, fonksiyonel ihtiyaçlar değil, organizasyonel ihtiyaçlar esas alınarak kurulmuşlardır. Bu durum sistemlerde mükerrerliklere, verilerde tutarsızlıklara ve sistematik veri paylaşım düzenlemelerinin yapılamamasına yol açmaktadır.

► Kamu Mali Yönetimi için gerekli olan sistemler dizisindeki en büyük boşluk, bütünleşik bir Kamu Mali Yönetim Bilgi Sisteminin olmayışıdır. Gelir ve giderlerle ilgili veriler bir çok kuruluş (Maliye Bakanlığı, Hazine, DPT gibi) tarafından ayrı ayrı toplanmakta ve bu da mükerrerlik ve tutarsızlıklara yol açmaktadır. Farklı sistemlerin, farklı birimlerce farklı amaçlarla kullanılıyor olması uzun vadeli planlama için gerekli olan verilerin sağlanması bir yana, gündelik faaliyetlere ilişkin kararları destekleyecek verilerin bile tam olarak sağlanamaması sonucunu doğurmaktadır.

► Bilgisayarlaştırılmış bir muhasebe sisteminin yokluğu, zor işletilebilen, mükerrer gözetim ve kontrol mekanizmalarının kurulmasını gerektirmiştir.

³²⁷ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.107 - 108.

Ülkemizde mevcut bilgi sistemleri ciddi yetersizlik ve sorunları yapısında barındırmaktadır. Mevcut bilgi sistemlerinin hepsi de kamu mali yönetimimizi destekleyecek gerekli kapasite, entegrasyon ve esneklikten yoksundur. Ayrıca bunlar, fonksiyonel ihtiyaçlar değil, organizasyonel ihtiyaçlar esas alınarak kurulmuşlardır. Bu durum sistemlerde mükerrerliklere, verilerde tutarsızlıklara ve sistematik veri paylaşım düzenlemelerinin yapılamamasına yol açmaktadır. Kamu Mali Yönetimi için gerekli olan sistemler dizisindeki en büyük boşluk, bütünlüklü bir Kamu Mali Yönetim Bilgi Sisteminin olmayışıdır. Gelir ve giderlerle ilgili veriler bir çok kuruluş (Maliye Bakanlığı, Hazine, DPT gibi) tarafından ayrı ayrı toplanmakta ve bu da mükerrerlik ve tutarsızlıklara yol açmaktadır. Farklı sistemlerin, farklı birimlerce farklı amaçlarla kullanılıyor olması uzun vadeli planlama için gerekli olan verilerin sağlanması bir yana, gündelik faaliyetlere ilişkin kararları destekleyecek verilerin bile tam olarak sağlanamaması sonucunu doğurmaktadır. Bilgisayarlaştırılmış bir muhasebe sisteminin yokluğu, zor işletilebilen, mükerrer gözetim ve kontrol mekanizmalarının kurulmasını gerektirmiştir.

328

D- Nakit ve Borç Yönetimine İlişkin Sorunlar

Nakit yönetimi açısından ilk temel problem bütçe kapsamıyla bağlantılı olarak bir çok kamu kurumunun “Tek Hazine Hesabı” sisteminin dışında kalmasıdır. Bu itibarla kamunun kurumlar bazında nakit ihtiyaçları ve fazlalarını yakından takip etme ve gerekirse hesaplar arası aktarmalarla düşük maliyetlerle fon kullanmaları imkanı bulunmamaktadır. Ayrıca, Ziraat bankası tarafından toplanan paraların Hazine’ye aktarılmasında gecikmeler yaşanmakta, bu nedenle kısa vadeli avans kullanılmasına ve ilave faiz yüküne neden olmaktadır.³²⁹

Mevcut nakit yönetim sistemi verimli değildir. Gelir bakımından tahsil edilen nakdin otomatik olarak değil bankaların inisiyatifi ile Hazine hesaplarına aktarılması, gider bakımından ise merkez ödemelerinin hazine tarafından talimatla önce kuruluşlara ve daha sonra kuruluşlarca nihai alıcılara yapılması sebebiyle gecikmeler olmaktadır. Bu ve bununu dışındaki bir takım sebeplerle nakit atıl olarak tutulabilmekte ve nakit imkanları verimsiz yönetilmektedir.

Uzunca bir süreden beri Genel Bütçe gelirlerinin tamamının tek bir hesapta toplanmasını ve tüm bütçe harcamalarının bu hesaptan yapılmasını hedefleyen Tek Hazine Hesabı sistemine geçme çabalarına rağmen, izlenen bütçe politikalarındaki tutarsızlıklar ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve izlenmesi süreçlerinin parçalanmışlığı, bütçe rejimimizin zaafarla dolu olması ve kamu finansmanı alanında son 20 -25 yıldır çekilen kronik mali kaynak yetersizliği, sistemin gereği gibi tamamlanmasına olanak tanımamıştır. Mevcut uygulama tüm kamu kesimini kapsayacak yetkin bir nakit yönetim sistemi olmaktan henüz çok uzaktır. Katma Bütçeli Kuruluşlar, KİT’ler, döner sermayeli işletmeler ve fonlar hala sistemin dışındadır. “Nakit Tayinlaması” olarak da tanımlanan mevcut sistemin kapsamının darlığı; büyük ölçüde manuel oluşu ve hantallığı dolayısıyla doğru, güvenilir, zamanlı ve tam bilgi üretememesi; bütçenin uygulanma süreciyle ilişkisinin tam olarak sağlanamamış olması nedenleriyle, aslında kamunun parasının yeterli olduğu hallerde bile Hazine’nin zaman zaman yüksek faizle borçlanma zorunda kaldığı olmuştur.³³⁰

³²⁸ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.107

³²⁹ Gedikli, a.g.e., s.189.

³³⁰ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.104.

Aksak işleyen bir nakit yönetimi ile bütçe'nin hazırlanması, uygulanması ve gözetimi süreçlerindeki rasyonelliğin yitirilmesi kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını daha da arttırmıştır. İç ve dış borç stoğumuzun alabildiğine büyümesi, son yıllarda kamuoyunun dikkatlerinin borç yönetimine çevrilmesine neden olmuştur. Türkiye'de iç ve dış borç faiz ödemelerinin bütçeye getirdiği yük sürekli artmaktadır. Tam bir kısır döngü içinde, bütçe açıkları faiz ödemelerini, faiz ödemeleri bütçe açıklarını besler hale gelmiştir. Faiz ödemelerinin bütçeden gittikçe daha büyük bir pay alması bütçenin kontrol edilebilirliğini ve esnekliğini gittikçe azaltmakta ve eğitimden -sağlığa ve adalete diğer bütçe kalemlerinin payını düşürmekte bu hizmet alanlarında ciddi problemlerin oluşmasına yol açmaktadır.

Ülkemizde borç yönetimine bakıldığında yıllardan beri gerek mevzuat, gerekse organizasyon yapısı bakımından aktif borç yönetimine yer verilmediği görülür. Ülkemizde borçlanmanın özellikle iç borçlanmanın ulaştığı boyutlar borçlanmanın daha çağdaş ve geniş kapsamlı kanunlarla düzenlenmesini gerektirmesine rağmen, Borçlanma Kanunu³³¹nun içinde bulunduğumuz yılın Nisan ayında yasalaşmasına kadar, borçlanma ile ilgili hükümler yıllık bütçe kanunları ile düzenlenmiştir. Bütçe kanunlarında da risk ve maliyet kavramları gibi borçlanma açısından çok önemli görülen kavramlara yer verilmemiş, uzun yıllar boyunca Bütçe kanunları ile sadece uzun vadeli borçlanmaya sınırlama getirilmiştir. Dünya'daki uygulamalarda borçlanma sınırları; uygulanan mali daralma politikalarının bir aracı olarak disiplin sağlayıcı bir kısıt, çoğunlukla tarihsel nedenlerden kaynaklanan ve hükümetin bugünün yükünü gelecek nesillere yıkmaya eğilimini dizginleyen bir kısıt olarak görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki uygulama uzun vadeli borçlanmanın kısıtlanması anlamında daha çok ikinci türden bir limit olarak değerlendirilebilir. Bu 1927 yılında çıkarılmış 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununa dayanmakta ve bu nedenle uzun vadeye getirilen sınır Düyun-u Umumiye'nin etkilerini taşımakta, günümüz koşullarına uzak kalmaktadır. Gerçekten de 1927 yılında çıkarılan bir kanunun günümüzün değişen kamu maliyesinin, özellikle de değişen borç idarelerinin ihtiyaçlarını karşılamakta ne kadar yetersiz kalabileceğini söylemek hiç de yanlış olmayacaktır.³³²

Modern borç yönetiminde, bir borçlanma stratejisi çerçevesinde ekonomik konjonktür esas alınarak borcun vade ve faiz yapısı ile borçlanılacak kesimlerin tesbiti, nakit akışlarının sürekli izlenmesi, hatta mali kesimin derinliğini ve sektörler arasındaki dağılımını etkileyecek politikalar üretilmesi gereklidir. Türkiye'de bu şekilde ne konjonktürel ne de stratejik bir borçlanma politikası -sınırlı durumlar dışında- izlenmemektedir. Hazine'nin borçlanma sıklığı, ekonomik istikrar arayışlarına engel olabilmekte ve Hazine'nin pazarlık gücünü azaltmaktadır.³³³

Borç yönetimi tahminlerinin tasarısı olarak bütçe kanunuyla birlikte Meclise sunulmaması sonucu, borçlanmanın gerçek boyutları kısmen de olsa TBMM'nin bilgisi ve denetimi dışına çıkarılmaktadır. Bu rakamlar basit bir tahmin notu şeklinde hazırlanmakta ve asıl sunuş Kesin Hesap Kanun Tasarısı ile birlikte TBMM'ne verilmektedir. Yıl bittikten sonra konunun boyutlarını görmek, başlangıçta görmeye nazaran çok daha az ilgi ve denetime açık bir yöntemdir.³³⁴

³³¹ 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

³³² Hürkan, a.g.e., s.109.

³³³ Gedikli, a.g.e., s.192.

³³⁴ Gedikli, a.g.e., s.195.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN BÜTÇE REFORM STRATEJİSİ ÖNERİLERİ VE DEĞERLENDİRİLMESİ

I - TÜRK BÜTÇE REFORM STRATEJİSİNİN TEMELLERİ (EKLEKTİK BİR STRATEJİ)

Strateji daha önce de değinildiği üzere hükümetin amaçladığı değişimin uygulanmasına ilişkin genel hedef ve politikalarıdır. Strateji mevcut koşullar altında meydana gelecek istenmeyen bir sonucu, daha iyi bir gelecek yaratma doğrultusunda değiştirmeyi amaçlayan bilinçli bir çaba olarak da belirtilebilir. Strateji mutlak anlamda büyük ve köklü planlar yapılmasını değil küçük ve aşamalı değişiklikleri içeren uzun vadeli planları da içerebilir. Gerçekten de çoğu zaman temel stratejik tercihin bu iki nokta arasında yapılması gerekmektedir. Yani köklü, geniş kapsamlı ve hızlı bir değişim mi yapılacak; küçük ve aşamalı bir değişim mi sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir. Reformun zamanlamasını ve aşamalandırılmasını fırsat ve stratejiye bağlı olarak yapacak, her aşamada kilit roller üstlenecek kurumları buna göre oluşturacak, hangi aşamada hangi paydaşları sürece daha fazla dahil edeceğini yine fırsat ve stratejiye göre belirleyecek bir taktik izlemek son derece önemlidir.

Bir çok açıdan çağdaş bütçe sistemlerinden çok önemli kopukluklara sahip bütçe sistemimizin bu gün içinde bulunduğu yoğun problematik durum, ülkemiz için benimsememiz gereken stratejinin geniş kapsamlı olması gerektiğinin ve stratejilerden sadece birinin seçilerek uygulanmasından ziyade tümünden yararlanılmasına dayanan melez bir stratejik yapılanmanın kaçınılmaz olduğunun en güzel kanıtıdır.

Aşırı merkezi kontrollere dayanan ülkemiz bütçe sisteminin öncelikle yöneticilerin, hesap verme sorumluluğu ve saydamlık yardımı ile girdilerden ziyade çıktılara odaklanmalarını sağlayacak, yetkiyi devredebek, yönetsel esneklikler getirecek ve tüm bunları yaparken performans yönetimini baz alacak bir yönetsel stratejiye ihtiyacı açıktır. Yaygın bir şekilde performans ölçümüne dayanan böyle bir strateji performans ölçümüne ilişkin sağlıklı bir sistemi gerektirecektir.

Yönetsel stratejiye ilave olarak, özellikle Yeni Zelanda'da başarılı bir şekilde kullanılan ve şirketleştirme, özelleştirme, ihale etme gibi temel bir takım araçların kullanımını içeren Piyasa stratejisi ülkemizde, hizmetten yararlananlara (müşteriler) seçme imkanı tanıyan rekabetçi bir yapılanma sağlayabilecek, hizmet sunucularının daha etkili ve daha duyarlı olmalarını temin edebilecektir.

İçinde bulunduğumuz problematik yapının en önemli sorun alanlarından birinin kamu kaynaklarının kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda etkin bir şekilde tahsisinin sağlanamaması olduğunu düşünürsek, kaynakların etkin dağılımına yönelik olarak kamusal öncelikleri ve imkanları göz önünde bulunduracak program analizlerine ve değerlendirmelerine başvurmamızın da kaçınılmaz olacağını görebiliriz. Bu durum ülkemiz için benimseyeceğimiz stratejilerden bir diğerinin de program stratejisi olacağını ifade etmektedir.

Ülkemizin bu alanda yaşadığı reform deneyimlerinden hareket edersek ülkemiz için geliştireceğimiz stratejinin bir “büyük patlama” (big bang) türünde olması, reformdan beklenen değişimin gerçekleşmemesine yol açabilecektir. Sakıncaları ve zayıf tarafları unutulmaksızın stratejimizin süreçsel açıdan aşamalı bir değişimi hedeflemesi daha uygun olabilecektir.

II- TÜRK BÜTÇE REFORM STRATEJİSİNİN TEMEL İLKELERİ

A- Birlik ve Kapsamlılık

Bütçe hükümetin anahtar politika dökümanıdır. Bu nedenle farklı politika tercihleri arasında değiş-tokuşa imkan verebilecek şekilde, tüm hükümet gelir ve harcamalarını kapsamalıdır.³³⁵ Birlik ilkesi, tüm kamu gider ve gelirlerinin tek bir bütçe içinde ele alınmasını ifade eder. Merkezi idarenin ve diğer tüm kamu organlarının elde ettiği gelirler ve yaptıkları harcamalar, ayrı bütçelerde değil, tek bir bütçede toplanmalıdır. Bütçe mutlak surette hükümetin bütün mali işlemlerini kapsayacak büyüklükte olmalıdır. Problemlerin teşhis edilebilmesi, ilgili bağlantıların kurulabilmesi, kurumsal engellerin anlaşılabilmesi ve daha sonra gerekli olan müdahalelerin yapılabilmesi için mevcut mali yönetim sisteminin bütün mali işlemleri kapsayan bir yapıda olması gerekmektedir. Diğer yandan bütçe, bütçesel politikaların önceden belirlenmiş katı bütçe sınırlamaları dahilinde uygulanmasını zorlayıcı nitelikte de olmalıdır. Bütçenin kapsamlılığı gerek mali disiplin gerekse stratejik önceliklendirme için temelseldir. Bu nedenle, reform süreciyle birlikte oluşturulacak yasal çerçevenin birlik ve kapsamlılık ilkesini içermesi sağlanmalıdır.

B- Meşruluk

Bütçe uygulamasında karar alıcı konumunda bulunanlar gerek bütçe sürecinde gerekse de bağımsız başka bir süreçte oluşan mali politikalara ve ilkelere uymalı ve onları gerçekleştirmeye çalışmalıdırlar.

C- Tahmin Edilebilirlik

Kamusal politikaların ve programların etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi açısından tahmin edilebilirlik düzeyi önemli bir faktördür. Dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının işlemsel performansları açısından önemli bir ilkedir. Mevcut politikaların fonlanabildiği, makro politikalarda istikrarın olduğu bir ortamda kamu sektörünün performansı çok daha iyi olacaktır. Bir diğer ifade ile mali kaynaklar açısından tahmin edilebilirliğin mevcut olmaması stratejik önceliklendirmeyi zayıflatmakta ve kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet sunumuna yönelik plan yapmasını zorlaştırmaktadır. Ayrıca tahmin edilebilirlik özel sektör için üretim, tüketim ve yatırım kararlarına ilişkin önemli sinyaller sağlar.

D- Rekabet

Politika geliştirilmesinde ve hizmet sağlanmasındaki rekabet daha yüksek bir tahmin edilebilirlik düzeyinin karşılığı olmaktadır. Bu durum mevcut politikaların incelenip değerlendirmeye

³³⁵ PUMA, “OECD Best Practices For Budget Transparency”, PUMA/SBO(2000)6/FINAL, 15 -May-2001, s.4.

tabi tutulmasını ve yine bu anlamda kamu kurum ve kuruluş performanslarının sürekli bir şekilde artmasını beraberinde getirebilecektir.

E- Doğruluk

Bütçe tahminlerinde kullanılan gelir ve gider rakamlarının güvenilir ve samimi olmasını ifade etmektedir. Yanlı (bias) projeksiyon yapmanın hem teknik hem de politik kaynakları olabilir. İyi niyetli olarak yapılan tahminler stratejik önceliklerin oluşturulmasındaki bütçe sınırlamalarını yumuşatmakta (esnetmekte) ve öncelikli projelerin etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasına engel olucu bir gelişmeye yol açmaktadırlar. Doğruluk ilkesi objektif doğruluk ve subjektif doğruluk olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Objektif doğruluk, bütçede yer alan gelir ve gider tahminlerine ilişkin rakamların, genel ekonomik duruma uygun olmasını ve bu rakamların yıl sonunda gerçekleşecek fiili rakamlarla tutarlı olmasını ifade eder. Subjektif doğruluk ise bütçeyi hazırlayan organların gelir ve gider tahminlerini yaparken gerçek (samimi) kanaatlerini yansıtmaları gerektiği anlamını taşımaktadır. Gelir ve gider tahminleri yapılırken çeşitli makro büyüklüklerin, enflasyon oranının, mevcut iktisadi ve mali koşulların dikkatle irdelenerek tahminlerin gerçekçi bir şekilde hazırlanması bir gerekliliktir. Dolayısıyla bu ilkeye göre yıl başındaki tahmin rakamları ile yıl sonunda gerçekleşen fiili rakamlar arasındaki fark minimum düzeyde olmalıdır.

F- Açıklık ve Bilgi

Kamusal kararlar elde edilebilir (ulaşılabilir), açık ve geniş bir topluluğa ifade edilebilir nitelikte olmalıdır. Açıklık aynı zamanda, karar alıcıların herhangi bir karar almadan önce gerekli olan bütün bilgiye ulaşabilmesini de ifade etmektedir. İyi bir kamusal karar alma sürecinin ve bütçenin doğruluğunun altyapısı bilgi düzeyine bağlıdır. Maliyet rakamları, çıktılar ve sonuçlarla ilgili tam, doğru ve zamanında sağlanan bilgi çok önemli olmaktadır.

G- Saydamlık

Bütçe sistemimizin sahip olması gereken temel ilkelerinden biri “saydamlık”tır. Saydamlık niçin gereklidir? sorusunun cevabı saydamlığın potansiyel faydalarında yatmaktadır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür³³⁶:

➤ Uygulanması düşünülen politikaların güçlü ve zayıf yönlerinin erken teşhis edilebilmesi ve bu sayede gerek duyulabilecek değişiklik ve düzeltimlerin zamanında yapılabilmesi çok hayatidir. Saydamlık gizlilik içinde bir kriz gelişmesini engelleyerek ve gerek duyulacak küçük düzeltimlerin zamanında yapılmasını sağlayarak makro-ekonomik ve mali istikrara katkıda bulunabilir.

➤ Milletvekilleri, medya, sivil toplum ve kamu eğer politikalar, uygulamalar ve harcamalar konusunda detaylı bir enformasyona sahip olabilirse yürütmeyi daha rahat kontrol edebilir ve daha iyi bir şekilde hesap sorabilir. Hükümet mensuplarının, bunlar adına çalışanların ve devlet memurlarının

³³⁶ Alta Fölscher- Warren Krafchick - Isaac Sapiro, *Transparency and Participation in the Budget Process-South Africa: A Country Report*, Idesa: Budget Information Service and the International Budget Project, December 2000, s.4-5. (http://www.idesa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm 23-08-2002)

aldıkları kararlar eğer incelenebiliyor, soruşturulabiliyor ve hesap vermeleri istenebiliyorsa, daha sorumlu bir hareket tarzıyla davranmaları daha olası olacaktır. Hükümetleri sorumlu tutmak ve hesap vermelerini isteyebilmek, yolsuzluğun da kontrolünü sağlayacaktır. Dolayısıyla saydamlık hükümet için gelişmiş bir mali hesap verebilirlik düzeni tesis edilebilmesini sağlayacaktır.

► Yüksek düzeyde bir saydamlık, hükümetlere güveni ve politika değişiklikleri kararlarına inancı artırabilir. Kamu eğer hükümetin ne yaptığını ve niçin yaptığını daha iyi anlayabiliyorsa hükümete daha fazla güvenebilecektir.

► Hükümet politika ve faaliyetlerinin açık bir şekilde beyan edilmesi ve açıklanması, uluslararası ve yerel yatırımcıların bu ülkeye daha fazla kaynak ayırmalarını ve yatırım yapmalarını, dolayısıyla yatırım ikliminin iyileşmesini sağlayabilir.

► Tüm bu açıklamalara ilave olarak, bir hükümetin mümkün olduğunca hem harcama hem de vergileme kararları açısından kısa ve uzun dönemli politika uygulamalarında açık ve saydam bir yapıya sahip olması, bu hükümetin maliye politikalarının tahmin düzeyini yükseltmekte, daha istikrarlı bir mali yapı ortaya çıkarmaktadır. İstikrarlı bir ekonominin en önemli sonucu ise ekonomideki belirsizliğin azalması ve belirginliğin artması ile birlikte büyüme için gerekli olumlu ortamın yaratılmasıdır³³⁷.

Saydamlık, milletin, devlete emanet edilen kaynakların nasıl kullanıldığını izlemesini sağlayarak, politikacıların ve bürokratların kamu yararına daha uygun davranmasını teşvik etmektedir. Bu yüzden saydamlık, kamusal kaynakların dağılımında etkinliğin ve verimliliğin sağlanmasını özendirilmekte ve kamu yönetiminin yetkinleşmesine önemli katkılarda bulunabilmektedir. Buna ilave olarak saydamlık kamu yönetimine duyulan güvenin artmasına da katkıda bulunabilmektedir. Saydamlık, toplumun devlet üzerindeki denetimini arttırdığından, saydam bir sistemde devletin kendi ihtiyari yetkilerini kısıtlayan kurallar koyması, ve bu kurallara uyacağı konusunda toplumu ikna etmesi, bu konuda inandırıcı olması daha kolaydır.³³⁸

Toparlayacak olursak, saydamlığın özellikle konumuz açısından 3 önemli boyutundan söz edilebilir:³³⁹

- Saydamlığın birinci boyutu genelde devletin işleyişi ve yapısının, uygulayacağı maliye politikalarının, devlet hesapları ve projeksiyonlarının kamuya açık olmasını ifade etmektedir,

- İkinci boyutu daha spesifik olarak; ister merkezi hükümet içinde isterse dışında üstlenilmiş olsun, devlet adına girilmiş yükümlülükler ve sürdürülen aktiviteler hakkında “zamanında güvenilir, kapsamlı, anlaşılabilir ve uluslararası karşılaştırmalara elverişli niteliklere haiz bilgiye kamunun ulaşabilmesini” içermektedir. Bu doğrultuda, bütçe dökümanları ve diğer mali raporların yayınlanması, bu raporlarda merkezi devlet idaresi dışında yürütülen yarı-mali işlemlerin boyutları hakkında tasnif edilmiş bilgilere yer verilmesi saydamlığın gerekleri olarak sayılmaktadır,

- Mali saydamlığın üçüncü boyutu kurumsal davranışlar ile ilgilidir. Atanmış bürokratlar ile seçilmiş milletvekili ve bakanlar arasındaki ilişkilerin sınırlarının net bir biçimde çizilmesi, bilgi

³³⁷ H.Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği, s. 23.

³³⁸ Atiyas & Sayın,a.g.m., s. 29-30.

³³⁹ G. Kopits &J. Craig , “Transparency in Government Operation”, IMF Occasional Paper 158, Washington D.C., November 1998, s.1-3.

edinme özgürlüğü ve bunun kamu görevlileri açısından sistematik kurallara bağlanması, siyasetçi-basın-bürokrat-iş alemi ilişkisinin etik kurallarının ve çerçevesinin çizilmesi, kamu ihale süreçlerinin, kamuya eleman alma ve çalıştırma esaslarının saydamlaştırılması, kurumsal düzenlemeler içeren ciddi bir devlet reformunun yapı taşlarını oluşturmaktadır .

H- Hesap Verme Sorumluluğu (Accountability)

Hesap verme yönetim olgusunun özünde vardır ve bu nedenle de kaynakları yöneten her kişi ve örgütsel birimin en temel yükümlülüğüdür. Muhasebeciler kaynak kullanımı gerektiren işlemleri belgelendirmek ve kaydetmekten ve bu işlemleri özetleyen mali raporları hazırlamaktan sorumludurlar. Bu nedenle muhasebe, bir çok kaynağın kullanıldığı mali hesap verme süreci için temel bir unsur olma özelliğini taşır. Kamu yönetiminde mali hesabın tutulması (muhasebe) ile birlikte bütçeleme ve denetim hesap verebilirliğin üç temel ögesini oluşturur. Bu anlamda özellikle muhasebe ve bütçeleme aynı zamanda yönetimin hesap verme yükümlülüğünü ifa etmesinin birer enstrümanı konumundadır. Hesap verme yükümlülüğü alanında artık kamu kurum ve kuruluşları, hem kamu hizmetlerinden yararlanan ve hem de ödedikleri vergilerle hizmetleri finanse eden vatandaşlara yönetimlerinin hesabını daha içtenlikle verebilecekleri yeni yollar aramakta, sistemler geliştirmektedirler. Örneğin ABD’de, performans hesabının verilmesinde kendisinden çok şey beklenen yönetsel maliyet muhasebesini, kamu mali yönetim sisteminin temel bir parçası haline getirme ve uygulanabildiği en geniş ölçüde sistemin diğer parçalarıyla entegre etme çalışmaları sürdürülmektedir. Muhasebe ve Enformasyon sistemlerinin güçlendirilmesi, performans konusunda yaptırımların ve teşviklerin güçlendirilmesi, çıktının belirlenmesi ve izlenmesi bakımından yeni araçlar, kamu kesiminde rasyonel yönetim ve maliyet muhasebesi yöntemlerinin geliştirilmesi, bütçe dökümantasyonunun geliştirilmesi vb. yenilikler kamu kurumlarının hesap verme sorumluluklarını arttıran yöntemlerdir.

Bu açıklamalardan anlaşılacağı üzere hesap verme yükümlülüğü, yani kendilerine emanet edilen görev ve sorumlulukları ifa etme tarzlarını açıklama yükümlülüğü, yetki kullanan herkes tarafından üstlenilmiş bir zorunluluk olduğu için demokratik yönetim tarzının özünü oluşturur. Hesap verme bir ülkenin parlamentosunun, hükümetinin ve dolayısıyla her bir bakan, kurum ve kuruluşunun o ülkenin insanlarına, o ulusa karşı bir yükümlülüğüdür. Bu doğrultuda yöneticilere sağlanan esneklikler ve verilen yetkiler karşılığında onların sonuçlar için sorumlu tutulması ülkemiz için oluşturacağımız etkin devlet sisteminin özünü oluşturmaktadır. Bu çok köklü bir değişimdir ve “yöneticileri nasıl yaptıklarından değil, ne yaptıklarından sorumlu tutmak” fikri ile girdi kontrollerinden ziyade çıktılar ve sonuçlar üzerinde yoğunlaşılmasını gerektirmektedir. Bu yeni sistem bakanların kurumlarından bekledikleri sonuçları belirlemeleri ve kurumların da ulaştıkları sonuçlar üzerinde bakanlıklara rapor sunmalarına dayalıdır.

I- Yetki Devri ve Yönetmelik Esneklik

Karar alma da esneklik, operasyonel performansın artırılması için önemlidir. Hizmetin üretilmesi sürecinde yöneticilerin yönetsel kararlar konusunda, bakanların da programlar üzerinde belirleyici olma gücüne sahip olması gerekmektedir. Tabi verilen bu yetki açıklık (şeffaflık) ve sorumlulukla birlikte yürütülmeli ve uygulama süreci güçlü bir stratejiye sahip olmalıdır. İdari

yetkilerin alt kademelere devri ile yöneticilere mali ve idari esneklik tanınması bir çok ülkenin benimsediği önemli bir reform ilkesidir. Ülkemizde de olduğu gibi geleneksel kontrol sistemleri çok ayrıntılı, katı, kısıtlayıcı ve çoğu kez de verimliliği azaltıcı olabilmektedir. Yetki devri ve esneklik yöneticilere, verimliliği arttırmak ve konulan hedefleri elde etmek için ihtiyaç duyulan manevra alanını veren bir enstrüman olarak görülmektedir. Yöneticilere tanınan bu esneklikler çoğunlukla; kaynakların tahsisi, personelin konuşlandırılması ve ödüllendirme ile ilgilidir.³⁴⁰ Buradan hareketle Etkin Devlet'in oluşturulmasına yönelik olarak ülkemizde yapılacak reformlar, kurum ve kuruluşların yöneticilerine, faaliyetlere ilişkin kararlarında ve kaynak yönetimi ile ilgili lüzumsuz kısıtları kaldırmada daha çok özgürlük sağlamalı, buna karşılık yöneticilerin sonuçlardan doğrudan sorumlu tutulmaları sağlanmalıdır. Gerçekten de yapılacak düzenlemelerle yöneticilere daha büyük bir etkinlik ve verimlilik düzeyine ulaşmaları için kaynakları yönetmede daha fazla yetki ve inisiyatif verilmesi ülkemiz kamu yönetiminin önde gelen bir gerekliliğidir. Performans amacına ulaşmak için yetki devri önemli bir araç durumundadır. Organizasyon içinde uygulama yöneticilerine girdilerin seçiminde, harcamaların zamanlamasında, fonların faaliyet ve programlar arasında dağılımında, tasarruf edilen ödeneğin kullanımında, kullanıcı ücretlerinde ve gelirlerin kullanımında daha çok takdir hakkı verilmelidir.

Bürokratik hükümetler, kamu hizmetlerinin sunumunda sonuçlarla değil, hizmetler için tahsis edilen bütçe büyüklüğü ile ilgilenirler. Ayrıca kamu bütçeleri bürokratlara, ihtiyaçları olsun olmasın ödeneklerinin tamamını harcama olanağı verir. Hükümetler firmalar gibi çıktıda bir azalma olduğunda iflas etmedikleri için, ilgilendikleri ana sonuç yeniden seçilme olanaklarıdır. Bu durumda başarılı kamu birimlerini ve yöneticilerini ödüllendirmek, harcamalarda verimliliği teşvik edecektir. "Toplam Kalite Yönetimi" yaklaşımının kamu sektörü içinde geçerliliğinin sağlanması, kamu birimlerinin bütçe anlayışlarını girdilerden, çıktılara doğru değiştirebilecektir. Bunun dışında yöneticilere, görev sürüştü bütçeleme anlayışı ile, tasarruf ettikleri ödenekleri ihtiyaçları olan başka alanlarda kullanma yetkisi verilmesi, "harca ya da geri gönder" kuralı yerine "tasarruf et- yatırım yap" kuralının verimli sonuçlarını ortaya çıkarabilecektir. Geleneksel Kamu Mali yönetimindeki ayrıntılı girdi tahsis kontrollerinin yerini, artık yeni uygulamada performans hedefleri - teşvikler - performans ölçümü öğelerinin ördüğü bir çerçeve almıştır. Girdi tahsisleri alanında ülkemiz kamu yöneticilerine sağlanabilecek bütçe teşvikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Kaynakları Yönetmede Yıl-Sonu Esnekliği (Ödenek devirleri, gelecek yıl ödeneklerinden ödünç alma)
- Ayrıntılı Ödeneklendirilmiş Kalemlerin Konsolidasyonu (Cari harcamaların birleştirilmesi ve tek ödenek Gibi kullanılması)
- Net Ödenekler (Kullanıcı Ücretlerinden alınan gelir ve hasılatın bir kısmını alı-koyma ve böylece ek harcama imkanı elde etme).

Bu yöntemler ülkemiz kamu yönetiminde önemli ilerlemeleri ortaya çıkaracak potansiyele sahiptirler. Sözelimi harcama kalemlerinin tek bir programda toplanarak yöneticilere girdi bileşimini belirlemede serbestlik sağlanması gibi bir yöntem değişen önceliklere uyum göstermeyi

³⁴⁰ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi, s.257.

kolaylaştırabilecektir. Bu tür düzenlemeler, daha iyi bir program yönetimi ve performans üzerinde sistematik bir biçimde durulmasından doğan etkinlik kazancı yanında organizasyon etkinliği sağlayacaktır.³⁴¹

Mevcut bakanlıkların ve taşra teşkilatlarının yeniden düzenlenmesi, organizasyon yapılarının daha az hiyerarşik hale getirilmesi, bağımsız örgütler oluşturulması, politika formülasyonu ile uygulama fonksiyonlarının birbirinden ayrılması (ancak bilgi sistemleri yoluyla bu fonksiyonların ilişkilendirilmesi) ve performans sözleşmeleri yapılması bu konuda öncelikle karar verilecek konular arasında sayılabilir. Türkiye’de özellikle, katma değer üretmeyen teşkilatların kaldırılması yanında görev ve sorumluluk sahası itibarıyla Başbakanlığın ve bakanlıkların yeniden düzenlenmesi, ekonomi yönetiminde devlet bakanlıkları ve muhtelif kurullardan oluşan bölünmüş yapılanmanın yetki devrinden önce gözden geçirilmesi gereklidir.

İ- Performans Sorumluluğu

Modern kamu yönetimi anlayışı, devlet yönetimine saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri ile birlikte performans sorumluluğu ilkesini de katmaktadır. Performans sorumluluğu, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği sağlayacak kurumları devletin bünyesine yerleştirmekle sağlanır. Bunun sağlanması için kamu hizmeti sunan kuruluşların iç işleyişlerini düzenleyen kurumlara odaklanılır. Özel sektör kuruluşlarının bu doğrultudaki arayışlarının sonucunda bu çerçevede genel kabul görmüş ilke ve standartlar ortaya çıkmıştır. Bunların en geniş kapsamlısı artık modern kamu yönetiminin temel taşlarından biri olmuş olan kalite yönetimi ilkeleridir. Kalite yönetimi performans sorumluluğunu hedef edinmiş ve bu alanda geniş deneyim kazanmış OECD ülkelerinin ortak anlayışdır ve artık, Türkiye’ye yakın milli gelir seviyesine sahip ülkelerde de yerleşmektedir. Şili, Kolombiya, Bolivya, Portekiz, Polonya, Endonezya ve Malezya gibi ülkeler bu alanda önemli aşamalar kaydetmişlerdir.³⁴²

Yönetim özerkliğinin amacı hizmet arzında etkinlik sağlamaksa, verimlilik kazançları sadece varsayılmamalı, ölçülebilmelidir de. Kamu kesiminin hizmet arzında miktar ve maliyet açısından objektif sistematik ve güvenilir ölçütlere gerek vardır. Bu hem faaliyetler ile ilgili bilgiyi sunar hem de harcamacı kuruluşları sorumlu tutma bakımından saydamlığa hizmet eder. Dolayısıyla performans sorumluluğunun bir aracı olarak yönetim süreçlerinde “performans göstergeleri”nin kullanılması kamu kurumlarına, kamu hizmetlerini daha az ödenekle, daha iyi sunma sorumluluğu getirmektedir. Bu kıstaslar yasamanın yürütmeyi sadece ödenek miktarları bakımından değil, somut hizmet göstergeleri temelinde denetlenmesini amaçlamaktadır. Böylece yasama yürütmenin uygulamacı kuruluşlarını açıkça tanımlanmış göstergelere göre hesap vermeye zorlamaktadır.³⁴³ Performans yönetiminin hizmet veya vatandaş bildirgesi ya da şartlarına bağlanması, bunlar vasıtasıyla beklenen hizmet standardının açıkça tanımlanması ve bu bildireler sonucunda kuruluşlarla “hizmet performansı sözleşmeleri”nin yapılması performans sorumluluğunun oluşturulmasında kullanılabilir tekniklerdendir.

³⁴¹ Gedikli, a.g.e., s.119.

³⁴² Atiyas& Sayın, a.g.e., s.53.

³⁴³ Arın, a.g.m., s.70.

Performans sorumluluğunu daha etkili kılmak, hedeflenen amaçlara ulaşmayı sağlamada kurum ve kuruluşlarla yöneticilere kolaylıklar sağlamak amacıyla mali yönetim sistemine sonuç-yönelimli yeni enstrüman ve teknikler sokulmaktadır. Performans Sözleşmeleri, kıyaslama (benchmarking), risk yönetimi ile piyasa sınaması ve rekabet edebilirlik bu tekniklerin en belli başlılarıdır. Bu tekniklerin ülkemiz kamu yönetimi uygulamasında kullanılmasının ülkemiz kamu kurumlarının operasyonel performansının artırılmasında önemli katkıları ortaya çıkaracağı açıktır.

1- Performans Sözleşmeleri

Hükümetlerin giderek daha az kaynakla daha çok daha kaliteli ve daha farklı hizmet üretmek zorunda kalmaları sonucu yeni hizmet ifa biçimlerini içeren yaklaşımlara yönelmeleri, mevcut kurumsal yapıları, artık uniform hale gelmiş olan düzenlemeleri alt üst etmiş, hatta tüm sistemi etkilemiş ve yeni yeni problemleri de beraberinde getirmiştir. Bunlardan birisi, yeni yaklaşımların uniform kurallarının olmayışıdır. Bu bakımdan, özellikle yetkilerin devredilmesine dayalı yönetim yapıları bağlamında, yöneticilerin kendilerinden beklenen davranışları göstermesini sağlayabilmek için gerekli kurallar çerçevesi uygulamada, performans sözleşmeleri ile çizilmektedir. Kamu kesimi performans sözleşmeleri klasik sözleşme modeli yerine, ilişkisel sözleşme modeli üzerine inşa edilme eğilimi gösterirler. Dolayısıyla formel ve hukuki belgeler olmaktan çok, akit benzeri (şibih akit) anlaşmalardır. İlişkisel sözleşmelerin temel özelliği, ortamdaki politik ve mali belirsizliklerden ve hedefleri belirlemedeki ve sonuçları ölçmedeki güçlüklerden ötürü güvene, esnekliğe ve genelliğe karşılıklı olarak duyulan ihtiyacın sözleşme koşullarına yansımalarıdır.³⁴⁴

Performans sözleşmeleri rejimi, performans yönetiminin tümünün bir ikamesi değil; toplam maliyetleri düşürmek suretiyle verimlilik ve etkinliği artırmayı hedef alan performans yönetimi çerçevesinin bir unsuru ve aynı zamanda kaynak tahsis sisteminin de bir parçasıdır. Sözleşmeler bu çerçevede yöneticilerin görevlerini, hesap verme yükümlülüğü mekanizmalarını ve raporlama süreçleriyle performans bilgilerinin akış biçimlerini belirler. Performans ölçüm sisteminin benimsenmesi ve performans sözleşmeleri yoluyla performans hedefleri sisteme sokularak, yöneticilerin hesap verme yükümlülüğü koşulları ağırlaştırılır.

Performans Sözleşmeleri konusunda Yeni Zelanda'da uygulanan modelin ayrı bir yeri vardır. Yeni Zelanda'da uygulandığı şekliyle performans sözleşmeleri, bir kamu kurumunca belli çıktılarının üretilmesi; bir taraftan da bu üretim için gerekli kaynakların bakanca sağlanması ve üretimin tamamının bakanca satın alınması bağlamında, zamanlama, miktar, maliyet ve kalite gibi ayrıntılara da girmek suretiyle bakanla ilgili kurumun en üst yöneticisinin aralarında yaptıkları sözleşmelerdir. Hizmetlerin finansmanı ve üretimi rollerini birbirinden ayırmak suretiyle görev ve sorumlulukları netleştirir.³⁴⁵

2- Risk Yönetimi ve Değerlendirmesi

Risk Yönetimi, kuruluşları amaçlarına ulaşmaktan alı koyabilecek olan riskleri belirleme, analiz etme ve etkilerini hafifletme sürecidir. Risklerle mali geri dönüşler ve kaynak öncelikleri arasında bağlantılar kurmayı da içerir. Risk yönetimi performans sözleşmelerini, hesap verme

³⁴⁴ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", s.257.

³⁴⁵ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", s.258.

yükümlülüğünün etkili bir aracı haline getirmede önemli bir etmendir. Pek çok performans sözleşmesi kurallara bağlı değildir ve kurallarla yönlendirilmezler. Net ve üniform kuralların rehberliğinin yokluğu yönetim süreçlerine ve ilişkilerine belirsizlikler sokar. Bu yüzden risk yönetimi çerçevesi, performans anlaşmaları ortamının vazgeçilmez ögesidir.³⁴⁶ Risk değerlendirmesinde temel amaç bir programın nasıl ifa edildiği hakkında bir sonuca ulaşmak değil, mevcut bir programın gelecekte aksamaya aday yönlerini kesin olarak belirlemek ve politikacılarla yöneticileri uyarmaktır.

3- Kıyaslama

Kıyaslama (Benchmarking), bir organizasyondaki stratejilerin, uygulamaların, süreçlerin, ürün ve hizmet kalitesinin o alanda faaliyet gösteren en iyi (best in class) organizasyonlarla ve en iyi uygulamalarla (best practices) karşılaştırılarak organizasyonun performansının yükseltilmesidir.³⁴⁷ Bir diğer tanıma göre ise kıyaslama, bir organizasyonun kendi performansını iyileştirmeye yardımcı olmak üzere ulusal veya uluslararası başka organizasyonların örnek uygulamalarını belirleme, anlama ve kendine uyarlama amacına dönük olan sistematik ve süreğen bir süreçtir. Kıyaslama yönetime, performansını iyileştirme fırsatlarını belirlemesi amacıyla içinde bulunduğu örgütün, hizmet türünün, yönetim seviyesinin ve hatta ülkenin sınırlarının ötesine bakma ve bu yolla başkalarından öğrenme perspektifi sunar. Süreç kıyaslaması performanstaki aksaklıkların neden ve sonuçlarını belirleyerek örgütlere nasıl daha iyi performans gösterebileceklerini öğrenmelerinde yardımcı olur. Ana hatlarıyla, planlama, veri toplama, analiz ve raporlama, uyarlama süreçlerinden oluşan kıyaslama, aynı zamanda programlar için uygun performans bilgilerinin belirlenmesi amacıyla da kullanılabilir.³⁴⁸

4- Piyasa Testi ve Rekabet Edebilirlik

Bir kurum veya kuruluşun halen ifa edilen faaliyetlerinin rekabete tabi tutulmasıdır. Özel sektördeki “yap ya da satın al” kararlarıyla kıyaslanabilir. Piyasa testi sürecinde, işi halen yapmakta olanlardan alınan bir teklif vardır ve kendilerine işleri görme tarzlarını değiştirme fırsatı tanınır.

K- Vatandaş- Müşteri Odaklılık

Devlet- vatandaş ilişkilerinin kuvvetlendirilmesi ve desteklenmesi, daha iyi politika yapımı, hizmet kalitesinin artırılması ve vatandaş tercihlerine duyarlılık açısından doğru bir yatırımdır ve iyi yönetişimin çekirdek elementidir. Gerek devlete yönelik güvensizliğin ortadan kaldırılıp güven ilişkisinin yeniden sağlanmasında gerekse demokrasinin kalitesinin artırılması ve sivil kapasitenin güçlendirilmesinde vatandaşların politika yapımına angaje edilmesi büyük bir öneme sahiptir. Vatandaş-odaklı olmak, onların güvenini yeniden temin etmek ve onlarla ilişkilerini güçlendirmek için devlet üç temel unsurdan yararlanabilir;³⁴⁹

1- Enformasyon

Tam, güvenilir, zamanlı ve objektif enformasyon devlet-vatandaş ilişkilerinde temel bir önkoşuldur. Bilgiye Giriş Özgürlüğü ve bu yöndeki yasal düzenlemeler kamudaki opaklığı ortadan

³⁴⁵ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, s.258.

³⁴⁶ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, s.259.

³⁴⁷ Coşkun Can Aktan, *Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye*, Milliyet Yayınları, İstanbul: AD Kitapçılık, 1999, s.59

³⁴⁸ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, s.260.

³⁴⁹ OECD, “Engaging Citizens in Policy Making”, s.3.

kaldırarak, vatandaşın devleti dilediğince gözleyebilmesine, kamu kurumlarını denetleyebilmesine imkan sağlayacaktır.

2- Konsültasyon

OECD ülkelerinin çoğunda kamu politika yapımının temel bir elementi olarak kabul edilmekte ve buna yönelik yasal ve kurumsal çerçeveler geliştirilmekte, vatandaşlara uygulanacak politikalar konusunda danışılarak onların bilgileri alınmaktadır.

3- Aktif Katılım

Kamu yönetiminin etkinleştirilmesinde yeni bir keşiftir. Bu yaklaşım, bağımsız bir şekilde politika tercihlerinin tartışılması ve oluşturulmasında vatandaşların kapasitesini kabul etmekte, onların bu sürece aktif olarak katılmasını önermektedir. Hükümetlerin politika kararlarının vatandaşların katılımı ile geliştirilmesi, gündemin vatandaşlarla paylaşılması şüphesizdir ki yönetim kalitesini arttırmaktadır.

Yapılan bütçe reformları sonucunda, günümüzde, devlet bütçe kararlarına daha büyük bir katılımın sağlanması yönünde bir global eğilimden bahsetmek yanlış olmayacaktır. Bu eğilim son dönemde yaptıkları reformlarla özellikle saydamlığa odaklanan gelişmiş ülkelerde daha yaygın bir şekilde gözlenebilmektedir. Giderek vatandaşlar ve sivil toplum örgütleri artan bir şekilde bütçeye ve onun kaynakların dağılımı üzerindeki etkilerine odaklanmakta, daha fazla ve daha kaliteli bütçe enformasyonu talep etmektedirler. “İyi Yönetişim” (good governance), hükümet işlemleri ve kararlarının açık bir şekilde ve bunlardan etkilenecek tüm insanların aktif katılımı ile alınması gerekliliğini zorunlu kılar. Bütçe hükümetin temel ekonomik politika dökümanıdır; bu nedenle bütçede katılım özellikle önemlidir. Gerçekten de, insanlar bütçe konusunda tam ve kaliteli bir enformasyon sağlayabilmenin kendileri için temel bir hak olarak düşünülmesini ve kendi görüşlerinin bütçe kararlarına yansımalarını isterler. Yürütme organı dışındaki aktörlerin de bütçe sürecine dahil edilmesi, bütçe tartışmalarına farklı perspektifler ve yaratıcılık getirerek politika ve tahsis kararlarını geliştirebilecektir.³⁵⁰

Ülkemizde bütçe, vatandaş katılımı açısından bakıldığında “kapalı-kapılar ardındaki bir sürecin ürünü” olarak değerlendirilebilir. Yürütme organının mutlak hükmü altında, çoğu zaman halka duyarsız bir şekilde yapılmakta, bütçe sürecine halktan ziyade IMF ya da Dünya Bankası gibi kurumların müdahalesi veya katılımı söz konusu olmakta, sonuçta vatandaşlar arasında bütçeye ilgisizlik, tepki ve yabancılaşma gibi davranışsal reaksiyonlar gelişebilmekte, bütçe devletin değil “IMF’nin bütçesi” olarak nitelendirilebilmektedir. Bu durumun ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler ve metodlar ülkemiz açısından gereklilik haline gelmiştir.

Batı tipi parlamenter sistem içinde hiyerarşik bir sorumluluk zinciri inşa edilmiştir. Memurlar üstlerine, üstler en üstteki yöneticilerine, yöneticiler bakanlara ve bakanlar da Parlamente’ye hesap vermektedirler. Günümüzde kamu mali yönetiminde gelişen anlayışlar sonucu bir çok ülke bu siyasi

³⁵⁰ Fölscher & Krafchick & Sapiro, a.g.e., s.4-5.

hesap verme sorumluluğu denilen zincirin ötesine geçerek halka yönelik hesap verme sorumluluğu uygulamalarına başlamıştır. Halka yönelik hesap verme sorumluluğunun iki önemli ayağı mevcuttur. Bunlardan ilki Bilgiye Erişim Özgürlüğü ve buna yönelik yasal düzenlemelerdir. Bu tür yasal düzenlemeler, kamu kesimi elindeki bilgilerin neler olduğunu önce halka açıklamakta ardından bu bilgilere vatandaşların nasıl ulaşabileceğini belirtmektedir. Vatandaşa yönelik hesap verme sorumluluğunun en ilgi toplayan örneği İngiltere'nin Citizens Charter uygulamasıdır. Başka bir takım ülkede de bu tür uygulamalar mevcut olmuştur. Sözelimi; Portekiz'de 1992 yılında benimsenen "Public Services Quality Charter", Kanada'da 1994 yılında benimsenen "Declaration Quality Services of Principles", Fransa'da 1992'de uygulanmaya başlanan "Public Services Charter" gibi uygulamalar bunun örnekleridir. Bu uygulamaların en renklisi en ilgi toplayı sayılabilecek İngiltere örneğinde, Yurttaş Şartı (Citizens Charter) altı prensibi yapısında barındırmaktadır. Bunlar;

- Hizmetin net standartlarının belirlenmesi, yayınlanması, izlenmesi
- Fiili performansın bu standartlara göre kamuoyuna duyurulması
- Açıklık ve bilgilendirme
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesinin maliyetleri hakkında eksiksiz bilgi verilmesi
- Bilginin sade ve anlaşılır bir dille aktarımı
- Kullanıcıya seçim hakkı tanıma ve ona danışma
- Kamu hizmetinin verimli ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi

Bu uygulamalarla insanlarla, vatandaşlarla, tüketicilerle, hizmetin sunumuna onları katma, bilgilendirme, danışma ve yetki devri anlamında bir ilişki kurulmaktadır. Bu anlamda vatandaşların eğilimlerini öğrenme, onların katılımlarını sağlama bakımından kullanılan bir yöntem "vatandaş jürileri" uygulaması olmuştur. Almanya, ABD ve İngiltere gibi ülkeler bu uygulamanın ilk kullanıldığı ülkeler olmuştur. 1998'de İngiltere'de yapılmaya başlanan halk paneli uygulaması bunun destekçisi bir yöntem olarak kabul edilebilir. Bu yöntemde tesadüfi örnekleme yoluyla seçilmiş 5000 kişilik bir vatandaş grubunun görüşleri alınmakta, bunlar yayınlanmakta ve yıldan yıla bu uygulama tekrarlanmaktadır.

Vatandaş-Müşteri odaklı bir bütçe sistemi kamu hizmetlerini sunanları tüketicilere karşı daha sorumlu davranmaya yönlendirerek, halkın farklı hizmet türleri arasında seçim yapmasına olanak tanıyabilecektir. Kamu hizmetlerinin kontrolünün kamu bürokrasisinden, ailelere ve topluma verilmesi, vatandaşlar arasında bir dayanışma yaratacak ve toplumun kendine olan güveni yükseltilecektir. Kamu güvenliği, temel eğitim ve öğretim, konut yardımı, mesleki eğitim, çocuk ve gençlerin eğitimi ve temel sağlık hizmetleri gibi alanlarda başarılı sonuçlar alınabilmesi, karar almada halkın etkin katılımı ile gerçekleştirilebilmektedir. Halkın doğrudan karar alma sürecine dahil edilmesi ve sorumluluk alması sayesinde, hizmetin kalitesinde ve tatmin düzeyinde artışlar gözlenebilecektir.³⁵¹

L- Piyasa Merkezilik

Özellikle 1990'lerden itibaren istikrarsız bir makroekonomik yapı içine giren Türk ekonomisinde kamu sektörünün verimli ve etkin çalışmasını sağlamak için ortaya konan temel

³⁵¹ David Osborne & Ted Gaebler, *Reinventing Government*, New York: Penguin Books Ltd.,1992, s. 66-72.

yaklaşım Yeni Zelanda'da reformların başlangıcında olduğu gibi; "Devletin ekonomik ve mali yaşamda daha iyi kaynak kullanımını ve işleyişi sağlamak amacıyla yapmakta olduğu ve son derece karmaşık bir yapıya bürünen müdahalelerin kaldırılması ve mümkün olduğunca ekonomik yaşamda piyasa kurallarının uygulanmasına çalışılması" olmalıdır.³⁵² Devletin piyasa ekonomisinin işleyişine ve fiyat mekanizmasına müdahaleleri ancak gerektiğinde ve çok sınırlı düzeyde olmalıdır. Piyasa ve fiyat mekanizmasına dayalı bir devlet oluşturulmalıdır. Devlet mal ve hizmetleri direkt sunan değil, piyasa mekanizması aracılığıyla hizmetlerin sunulmasını kolaylaştıran bir konumda olmalıdır. Özel teşebbüslerin daha iyi ve etkin şekilde sunabilecekleri mal ve hizmetleri üretmekten kaçınılmalı, bunun yerine piyasa ekonomisinde oyunun kurallarını tesbit etmeli (örneğin, rekabet hukukunu oluşturması) ve oyunun kurallarını ihlal edenleri cezalandırmalıdır.³⁵³ Piyasaya yönelmiş devlet yaklaşımının kamu sistemine uygulanması durumunda, bütçe sistemleri, personel sistemleri, muhasebe sistemleri değişecek, kamu hizmetlerinde talep yönetimi kullanıcı fiyatları yoluyla gerçekleştirilecektir.³⁵⁴ Piyasa merkezli devlet yaklaşımında temel düşünce, piyasa mekanizmasının, idari mekanizmaya üstünlüğünü benimsetmektir. Kamusal hizmetlerin devlet tarafından sunulması, bürokratik yönetimde merkezileşmeyi getirebilmekte ve kamu birimleri arasında aynı hizmetin iki kez üstlenilmesi söz konusu olabilmektedir. Kamu harcamalarında israfa neden olan yönetim biçimi yerine, devlet, hizmet sunan kamu kurumları ile özel firmalar arasında rekabeti sağlamalıdır. Kamu firmalarının kendileri arasında ve özel firmalar arasındaki rekabet, tüketicilerin tercihlerine uygun mal üretimini sağlayacak, yenilik ve gelişmeyi hızlandırabilecek, işgücü verimliliğini yükseltebilecektir.

III- TÜRK BÜTÇE REFORM MODELİNİN TEMEL HEDEFLERİ VE ÖNERİLER

A-Makro-Mali Yönetimin Güçlendirilmesi, Güçlü Bir Mali Yapının Oluşturulması: Makro-Ekonomik İstikrarı Sağlamak Amacıyla Toplam Harcamanın ve Bileşiminin Kontrolü

Makro-ekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlama veya oranlar "mali kurallar" olarak tanımlanmaktadır. Bu doğrultuda mali kuralları; Denk Bütçe veya Açığa İlişkin Kurallar, Borçlanmaya İlişkin Kurallar, Stok ve Rezerve İlişkin Kurallar olarak sınıflandırmak mümkündür.³⁵⁵ Diğer ülkelerde yapılan reformlarda mali disiplin amacına yönelik olarak kullanılan en önemli araçlar, denk-bütçe veya açığa ilişkin kurallar ile borçlanmaya ilişkin kurallar olmuştur. Ülkemizde 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 28-03-2002 tarihinde yasalaşmış ve makro-mali disipline yönelik önemli araçları yapısında getirmiştir. Bu kanun ve getirdiği yenilikler ilerleyen sayfalarda ayrıntılı bir şekilde analiz edildiği için burada toplam harcamaların ve bileşiminin kontrol altına alınmasına yönelik araçlar incelenecektir.

Türkiye'de sürdürülebilir bir makro-ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için devletin harcamaları kısıtlayabilmesi gerekir. Yeni harcama yönetim sisteminin ana özellikleri üç kavram

³⁵² H. Yılmaz, "Kamu Mali Yönetiminde Reformu Kaçınılmaz Kılan Sebepler - Yeni Zelanda Deneyiminden Çıkarılacak Dersler", s.61.

³⁵³ Coşkun Can Aktan, Değişim ve Devlet, TİSK Yayını, No:176, Ankara: Ajans-Türk Matbaacılık,1998, s 26.

³⁵⁴ Osborne & Geabler, a.g.e.,s. 306.

³⁵⁵ Hürcan, a.g.e., s.29.

etrafında ele alınabilir: (1) Harcama kontrolünün güçlendirilmesi, (2) Yöneticilere Yetki Devri ve (3) Yöneticileri performanstan sorumlu tutma. Performans odaklı misyon bazlı veya sonuçları finanse eden bütçeleme olarak çeşitli isimler atfedilen yeni bütçe anlayışının temelinde bu üç özellik yatmaktadır. Harcama kontrolünün güçlendirilmesi, esasen hedeflerin merkezileştirilmesi anlamına gelmektedir. Bir diğer ifade ile, amaçların merkez tarafından kontrolü söz konusudur. Bu iki şekilde tezahür eder:

- toplam harcama miktarının kontrolü
- temel kamu hizmetlerinde önceliklerin belirlenmesi.

Merkez tarafından belirlenen genel çıktılara ulaşılmasında harcamacı kurumların esnek davranabilmesi yeni bütçe anlayışın ikinci ayağıdır. Bu iki özellik ilk bakışta çelişkili gibi görünmekle birlikte organizasyonlar esasen yetkileri desantralize etmek için merkezileşmektedir. Bu yetki devrinin doğal sonucu da yöneticilerin performanstan sorumlu tutulmasıdır.³⁵⁶

Hükümetin devletin kaynak kullanımını yapısal bir şekilde kısıtlayabilmesi için bütçe hazırlama sürecinde kullanılabilecek bazı araç ve uygulamalar, Anayasal harcama ve borçlanma sınırları, orta vadeli mali program, sektörel harcama tavanları, ön bütçe, öncelik değerlendirmesi, kuvvetli merkezi kontrol ve süper maliye bakanı, Meclisin hükümetin sunduğu bütçe açığı hedefini arttıramaması ve yıl içinde ödeneklerin aşılmasının zorlaştırılması şeklinde sıralanabilir. Bu araç ve uygulamaların hangilerinin ülkemiz açısından daha uygun olacağı aşağıda tartışılmaktadır.³⁵⁷

1- Anayasal Harcama ve Borçlanma Sınırları

Son yıllarda siyasetin kamu mali disiplini üzerindeki yıkıcı etkisi üst düzeylere çıkınca, bu durumu önlemede en etkin yollardan birinin mali disiplini anayasal veya yasal bir takım düzenlemelerle sağlamak olabileceği şeklinde fikirler yaygınlaşmıştır. Önerilen bir takım makro-ekonomik değişkenlere (sözelimi bütçe açığının mutlak miktarı/denk bütçe, bütçe açığı/GSMH oranı, borçlanma/GSMH oranı, toplam borçlanma miktarı vs.) bir tavan tesbit edip, bu tavana uymanın gerekliliğini bir anayasa maddesi haline getirmek veya buna yönelik bir yasa çıkarmak. Bunlara “rakamsal anayasal kısıtlar” denebilir. Parlamenter sistemlerde, bu yöndeki anayasal kısıtlar bir tarafa bırakılırsa, diğer çözüm aracı olan yasal kısıtların çoğunluk hükümetleri tarafından her zaman değiştirilebileceği gerçeği bu aracın etkinliğini zedeleyebilmektedir. Diğer araç olan rakamsal anayasal kısıtların da uygulamada birtakım zayıflıkları yapısında barındırdığı söylenebilir.³⁵⁸

Öncelikle anayasal kısıtların yalnız başına, bütçe sistemi reformunun diğer unsurları olmaksızın fiili bağlayıcılık getiremeyeceği, popülist ve partizan davranışlar için başka bir takım yollar bulunabileceği, harcamaların bütçe dışına taşınabileceği veya muhasebe oyunları yardımıyla gizlenebileceği akıldan çıkarılmaması gereken sınırlamalardır. ABD eyaletlerini analiz eden bir takım çalışmalar, anayasal kısıtların bazı durumlarda etkili olmakla beraber, politikacıların bu kısıtları “yaratıcı” yöntemlerle aşabildiğini göstermiştir. ABD gibi bilgi akımının çok yetkin olduğu ülkelerde bile bu tür durumların yaşanması bilgi akımı konusunda ciddi denilebilecek sorunlara sahip ülkemizde

³⁵⁶ Gedikli, a.g.e., s.122.

³⁵⁷ Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 49.

³⁵⁸ Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 49.

bu yöntemin kendinden bekleneni verebileceği şüphelidir. Dolayısıyla Türkiye bağlamında, siyasi dürtüler böylesine güçlü, siyasal normlar böylesine gevşek, bütçe sisteminin böyle dar ve devlet muhasebe sistemi parçalanmış iken, bir anayasal değişikliğin tek başına bağlayıcı olacağını öngörmek gerçekçi gözükmemektedir. Anayasal kısıt önerisinin en zayıf yanı, bu önerinin kabul edilmesinin mevcut siyasal dürtülerle uyumlu olmamasıdır. Anayasal kısıt önerisinin çekici olmasının nedeni, soruna basit gibi görünen bir çözüm getirmesidir. Oysa herhangi bir siyasal hareket veya koalisyonun, anayasal değişiklik yapabilecek çoğunluğa ulaşması son derece zordur. Böyle bir çoğunluğa ulaşan, yani böyle bir güçlü irade gösterme kapasitesi olan bir hareketin ise, bu tür bir anayasal değişiklik yapıp orada durması anlamsız olur; eğer o kadar siyasal gücü var ise, daha kapsamlı bir bütçe sistemi reformunu harekete geçirmemesi için bir neden yoktur. Öte yandan, ciddi ve kapsamlı bir bütçe sistemi reformunun rakamsal anayasal kısıtlara gerekliliği de önemli ölçüde azaltılabileceği açıktır.

2- Orta Vadeli Mali Program, Sektörel Harcama Tavanları ve Ön Bütçe

Makro ekonomik istikrarın sağlanmasına yönelik olarak kamu harcamalarının kısıtlanması için bütçe hazırlanmasını düzenleyen kurumların kullanılması uygun bir araç olabilmektedir. Bu yolla, önce orta-vadeli (örneğin 3 yıllık) bir mali program oluşturularak, bir tarafta orta vadeli gelir projeksiyonları, borçlanma sınırları ve devletin zorunlu harcamaları, diğer tarafta mevcut politikaların orta vadeli maliyet projeksiyonları ortaya konur. Bunun amacı mevcut politikaların orta vadede makro dengeler üzerindeki etkilerini bütün karar vericilere, yani hükümet ve merkezi kontrol birimlerine (maliye/hazine) sistemli ve açık şekilde göstermektir. Orta vadeli mali program toplam sektörel harcama tavanlarını belirlemede kullanılır. Siyasal nitelikteki bu tavanları Bakanlar Kurulu belirlemede, sonra da bunları sektör (güvenlik, eğitim, sağlık, savunma, vs.) bazına indirmektedir. Bu kararı veri alan her bakanın görevi, kendi sorumluluğu altındaki sektöre bu rakamı uygulamaktır. Her bakan sorumlu olduğu portföydeki programlar arasında (sektör içi) öncelikleri belirler ve harcama tavanını program seviyesine indirir. Buna, “yukarıdan aşağıya bütçeleme” denir ve program harcama tavanları her sene bir ön bütçe çerçevesinde ifade edilir. Türkiye’de kamu harcamalarının kısılmasında genellikle, ana harcama kalemlerinin maliyetlerini kısmak, yatırımları durdurmak, mal ve personel alımlarını durdurmak, kamu çalışanlarının ücretlerini dondurmak, ödemeleri geciktirmek gibi kısa vadeli, sürdürülebilir olmayan, etkinlik ve üretkenliği cezalandırarak kamu yönetimini zayıflatan araç çözümler kullanılmaktadır. Toplam harcama sınırlarının Bakanlar Kurulu Düzeyinde önceden belirlenmesi, Kurulun politika alternatifleri arasında seçim yapma ve kaynakları daha öncelikli gördükleri mal ve hizmetlere yönlendirme eğilimini güçlendirecek bu da, aşırı harcama eğilimini Bakanlar Kurulu düzeyinde dizginleyip, harcama sınırları yoluyla bunun alt kademelere iletilmesini sağlayacaktır.³⁵⁹

³⁵⁹ Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 50.

3- Kuvvetli Merkezi Kontrol ve Maliye Bakanı

Alesina ve Perotti, 1996 yılında yaptıkları “Mali Disiplin ve Bütçe Süreci” (Fiscal Discipline and the Budget Process) adlı çalışmalarının sonucu olarak bütçe açıklarının ve devlet borçları/GSMH oranının düşürülmesi için mali zorluklarla karşılaşan ülkelerin hiyerarşik yöntemleri benimsemelerinin daha uygun olacağını savunmaktadırlar. Bunun gerçekleşmesi için; (a) hükümet içerisinde hazine ve/veya maliye bakanlığının yetki ve imtiyazları arttırılmalıdır, ve (b) bütçenin onaylanmasında ve yasama tarafından değişime uğratılmasının sınırlandırılmasında değişime kapalı hükümler benimsenmelidir. Yürütme tarafından hazırlanmış toplam harcamalar ve bütçe dengesinin ilk önce onaylanması iyi bir fikirdir. Yasama organı bütçenin toplam gelir ve harcama rakamları onaylandıktan sonra bütçenin alt bölümlerinde değişiklik yapabilirler. Yürütme tarafından teklif edilen bütçenin reddedilmesi için 2/3 çoğunluk gerekli tutulmalıdır.³⁶⁰

4- Meclisin, Hükümetin Sunduğu Bütçe Açığı Hedefini Arttıramaması

Aşırı harcama eğiliminin bütçenin yasalasma sürecinde dizginlenmesi makro-ekonomik istikrara yönelik bir diğer yöntemdir. Bunun ilk adımı Meclis Plan ve Bütçe Komisyonunda toplam harcamaları arttırıcı veya kaynakları azaltıcı değişiklik önergesi verilmesini önlemek ve önce toplam vergi, harcama ve bütçe açığının oylanmasını sağlamaktır. Böylece komisyonda daha çok harcama kompozisyonunun yani önceliklerin tartışılması sağlanır. Türkiye’de bütçenin yasalasma sürecindeki kurallar bu anlamda çok gevşek değildir.

Genel kurul tartışmalarına ilişkin iki yol izlenebilir. Ya mevcut durumdaki kural, yani “harcamaları arttırıcı veya gelirleri azaltıcı önerge verilemez” kuralı konulabilir, ya da “hükümetin toplam harcama, gelir ve bütçe açığı önerilerini değiştirecek önerge verilemez” şeklinde katılaştırılabilir. Hangi yol seçilirse seçilsin, önce hükümetin toplam harcama, kaynak ve bütçe açığı önerisi oylanır. Hükümetin önerisi reddedilirse hükümet düşer. O durumda meclisin, yeni hükümet kurulana kadar, geçen yıla göre harcamaların genelde (en az) reel %5 azaldığı bir bütçeyi otomatik olarak kabul etmesi öngörülebilir. Hükümetin önerisi kabul edilirse o zaman bütçenin alt kalemleri üzerine tartışmaya geçilir. Genel toplamlar içeren Bütçe Rakamları bir kez kabul edildikten sonra, harcamaları arttırıcı veya kaynakları azaltıcı önergeler verilemez. Dolayısıyla Genel Kuruldaki tartışma ve önergeler de harcamaların bileşimi üzerinde yoğunlaşır. Önerilen sürecin mevcut duruma göre en önemli farkı, komisyonda bütçenin genişlemesini önlemektir.

5- Yıl İçinde Ödeneklerin Aşılmasını Zorlaştırmak

Ülkemizde mevcut sistemde en önemli sorunun, uygulamadaki ihtiyarilikten, daha somut olarak kanunlaşan ödeneklerin uygulama sırasında kolayca aşılmasından kaynaklandığı açıktır. Dolayısıyla Mali-disiplinin sağlanmasına yönelik olarak önerdiğimiz sistemde ödeneklerin aşılmasının zorlaştırılması ve hatta engellenmesi uygun bir yöntem olabilir. Bu yöntemin ilk yolu tamamlamayı ödenek uygulamasının yasal olarak imkansızlaştırılmasıdır. Mevcut uygulamanın yasal temelleri

³⁶⁰ Alberto Alesina & Robert Perotti, “Mali Disiplin ve Bütçe Süreci”, Çev: Hakkı Odabaş, Maliye Dergisi, Sayı: 131, Mayıs-Ağustos 1999, s. 154.

olmadığı ve Anayasaya aykırı olduğu halde, bir norm haline geldiği görülmektedir. Bunu ortadan kaldırmanın yolu, ya bu uygulamayı anayasal olarak açık bir biçimde imkansız hale getirmektir, ya da yüksek denetim kuruluşuna anayasa mahkemesini uyarma görevi verilmelidir. İkinci önlem ise mali yıl içinde ek bütçe kanunu çıkarmayı zorlaştırmak, ek bütçe uygulamasını gerçekten acil durumlarda başvurulabilecek durumlar ile sınırlamaktır. Bunun en kolay yolu da, ek bütçe kanununun kabulü için normal çoğunluk yerine anayasal çoğunluk (yani Genel Kuruldaki oyların üçte ikisi) gerektiği şeklinde bir anayasa maddesi getirmektir.

B- Kaynak Tahsisi Sürecinin Etkinleştirilmesi

1- Politika Oluşturulması ve Önceliklendirilmesi İçin Kurumsal Kapasite İnşa Edilmesi

Politika oluşturma ve koordine etme kapasitesi; insan vücudunun beyin kısmına benzetilebilir.³⁶¹ Politikacılar vizyonlar oluşturur ve hedefler koyar. Fakat bunların gerçekleştirilmesi, bunlara yönelik politikaların formüle edilmesini ve stratejik önceliklere dönüştürülmesini gerektirir. Bu da politika formülasyonu ve önceliklendirmesi için yeterli düzeyde kurumsal kapasite ve bu yönde mekanizmaları gerektirir. Bu yapılmadığı takdirde vizyon ve hedefler gerçekleşmemiş vaatler olarak kalacaktır. Bu doğrultuda etkin bir kamu yönetiminin ilk aşaması etkin bir politika formülasyonunu ve önceliklendirmesini içermektedir.

a- Orta Vadeli Harcama Sistemine (MTEF) Geçiş

Dünya Bankası kamusal karar alma süreci içinde kamu kaynaklarının nasıl etkin ve verimli bir şekilde dağıtılacağına yeni prensiplerini ve uygulama çerçevesini içeren Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı³⁶² içinde,

- makro disiplinin sağlanmasını,
- stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını,
- ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını

temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırdığı ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmektedir. Kamusal harcama programlarının karşılanılabilirliği (yeterince ayrılacak bir kaynak yapısının bugün ve gelecekteki varlığı) kamusal karar alma süreci içinde politika oluşturma ve planlama yapmayı mutlak bir şekilde etkilemektedir³⁶³. Değişen makroekonomik koşullarla veya daha özde ekonomik önceliklerle ilgili olan uyum programlarının başarılı bir şekilde yürütülmesi gerekli olan politika değişikliğinin yapılabilmesi becerisi ile mümkün olmaktadır.

³⁶¹ J. Edgardo Campos & Sanjay Pradhan, "Building Blocks Toward a More Effective Public Sector", Economic Development Institute of The World Bank, EDI Working Papers, 18876, 1998, s.7.

³⁶² The World Bank, *The Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C., 1998, s.31-52.

³⁶³ Hakan Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, Ankara: DPT, Yıllık Programlar ve Konjunktur Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ağustos 1999, s.18.

Bu çerçevede, orta vadeli harcama sistemi (MTEF), karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir. Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur;

- makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi,
- hem var olan ve hem de yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi,
- ve toplam kaynaklarla bu maliyetleri ilişkilendiren (karşılaştıran) bir işleyiş kurulması.

Orta vadeli olarak adlandırılmakta çünkü bu sistemin kapsadığı dönem öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki (veya daha çok) yıldır. Kaynak kullanımı sürecine makro çerçevede getirilen en önemli fayda, ekonomideki varolan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Yani, eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar (belli bir ekonomik rasyonalite dahilinde) mevcut ve öngörülen programları, çıktıları karşılayacak düzeyde değilse, yapılacak olan daha az öncelikli olan programlar veya çıktılar bütçe kapsamından çıkarılacak ve bu işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam edecektir. Burada dikkat edildiği üzere kamusal karar sürecinde ağırlıklı olarak belirleyici olan ihtiyaçlar değil kaynak yapısı olmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Burada şu nokta tabi önemli olmaktadır (özellikle bazı az gelişmiş ülke örnekleri ile Sovyetler birliğinin dağılmasından sonra kurulan yeni ülkelerde görüldüğü üzere), eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır. Netice itibarıyla MTEF üç yıllık bir makro mali programın üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesi işlemi sağlamaya çalışan bir süreç olmaktadır.³⁶⁴

MTEF'in kamusal karar alma sürecinde yapmayı hedeflediği temel amaçlar şu şekilde sıralanabilir;³⁶⁵

- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi
- Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi
- Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması

³⁶⁴ H. Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, s.19.

³⁶⁵ H. Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi, s.23.

- Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması ile birlikte, harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulması.

Bu amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise;

- Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi,
- Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanmasıdır.

Türkiye’de yıllardır seyreden yüksek “hükümet değişim hızı” öncelikle sektörel açıdan (eğitim, sağlık vd.) politika formülasyonu üzerine zayıflatıcı etkilerde bulunmuştur. Beş Yıllık Planlar bu açığın giderilmesine yönelmişse de, Kabine tarafından yürütülen karar alma sürecinde planlarla uygulamalar arasında uyumun desteklenmesine yönelik etkin bir araç olmaması sonucu, sorun ortadan kaldırılamamıştır. Türkiye’nin bu alanda Dünyanın bir çok diğer ülkesinde yaşanan gelişmelere ayak uydurabilmesi için MTEF’e aşamalı bir şekilde geçiş yapması ve bütçesel kararlarını çok-yıllı bir perspektif temelinde oluşturması bir gerekliliktir. Orta vadeli bir harcama programına dayanacak olan yeni bütçe anlayışı ile bütçe aşamalarına yeni bir takım süreçler eklenecektir. Bunlar:³⁶⁶

aa - Ekonomik ve Mali Yapının Ortaya Konulması (Güncelleştirme Raporu)

Gelecek yıl bütçesi ve onu takip eden iki yılın bütçe büyüklüklerinin tespit edilmesi süreci, ekonomik ve mali yapının tam bir resminin çekilmesiyle başlamalıdır. Genellikle stratejik safhanın ilk bölümü diye adlandırılan bu aşama, esas olarak gelecek üç yıllık dönem için gelir ve harcama projeksiyonları yapan bir makroekonomik çerçeve geliştirilmesi üzerine kuruludur. Her bir güncelleştirme bir önceki güncelleştirmeden sonra ortaya çıkan yeni durumları yansıtmaya çabası içinde olmalıdır. Ekonomik yapıda öngörülmeyen değişimler, yürürlüğe giren yeni yasal düzenlemelerin ortaya çıkardığı maliyet artışları gibi. Ekonomik ve mali yapıyla ilgili riskler iyi bir şekilde tanımlanmalı ve farklı büyüme senaryoları bunların üzerine inşaa edilmelidir. Yine bu çerçevede, özel mali riskler (kamusal harcama alanı dışında kalma çabası içinde olan) net bir şekilde ortaya konulmalı ve kapsamlı bir şekilde bunların analizi yapılmalıdır. Bilgilerin ve varsayımların doğruluğunun Anayasal bir kuruluş tarafından (Sayıştay gibi) incelenerek onaylanması sağlanmalıdır.

ab - Bakanlar Kurulu Tarafından Bütçe Politikasının Ve Büyüklüklerinin Belirlenmesi (Bütçe Politikası Beyanı)

Bakanlar Kurulunun üç yıllık bir perspektifte hazırlanacak olan bütçelerin mali yapıları ile önceliklerini önceden açıklaması gerekmektedir. Bu irade beyanı, hükümetin gelecek üç yıllık dönem için öngördüğü kamusal büyüklükleri ve uygulamayı hedeflediği politikaları departmanlara ve toplumun diğer kesimlerine beyan etmesi açısından önem taşımaktadır. Bütçe politikası beyanı ile hem kamu kuruluşları kendi bütçelerini oluştururken bu beyanda öngörülen noktaları kendilerine başlangıç

³⁶⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s. 111-116.

noktası olarak almakta, hem de özel sektör kamunun gelecek üç yıl için büyüklüğü ve faaliyet alanlarının ne olacağı konusunda daha net bir fikre sahip olmaktadır.

ac - Sektör/Kuruluş Planlarının Ve Bütçelerinin Hazırlanması

Ekonomik ve mali yapının ortaya konulmasından sonra, mali stratejinin belirleyiciliğinde Bakanlar Kurulu tarafından sektör/kuruluş bütçe tavanları belirlenmeli, kuruluşlar da bu çerçevede, gelecek yıl ve onu takip eden iki yıl için sektör planlarını ve bütçelerini oluşturmalıdır. Gelecek yıllar için belirlenen bu sektör tavanlarının tahmin edilebilirlik düzeylerinin yükselmesi, orta vadeli bir harcama sisteminin bütçe sonuçları üzerindeki beklenen olumlu etkisini, açıktır ki artıracaktır

b- Stratejik Karar Alma Sürecini Kolaylaştıracak Kurumsal Mekanizmaların Oluşturulması

Politika oluşturma da, planlama ve bütçeleme ilişkisini sağlayan önemli bir faktör devletin merkezinde oluşturulan etkin bir forum - karar alma merkezi-dir. Bu karar alma merkezi bütçe gerçeğinden hareketle stratejik kararların alındığı yer olmaktadır. Etkin çalışan bir karar alma forumu mali olarak iyi programlanmış bir kaynak tahsifatı ile ilgili kararları üretmesi yanında alınan bu kararların meşruluğu yoluyla daha etkin ve sistemli bir şekilde uygulamasını da sağlamış olacaktır. Etkin çalışan bir karar alma merkezi alınan kararların kalitesini, mali sorumluluğu ve şeffaflığı artıran karar alma sürecini iyi bir şekilde çalıştırmak için bilgi talep etmektedir. Hemen hemen her ülkede bu karar alma merkezi Kabine ya da Bakanlar Kuruludur. Hükümetin üst düzeydeki kararları siyasi ya da yönetsel gereklere dayandığından bu kararları sınırlandırmak daha güç olmaktadır. Ama bununla beraber, devletin merkezinde yer alan bu kurumsal mekanizmanın düzenli ve dikkatli çalışan bir yapıya sahip olması mevcut ekonomik ve mali yapının belirleyiciliğinde daha uygun politika üretilmesine yardımcı olacaktır. Aynı şekilde sektör düzeyinde, gerek stratejik karar alma sürecinin kontrol edilmesi ve gerekse de daha etkin bir uygulamaya geçilmesinin teşvik edilmesi açılarından da gerekli olmaktadır. Merkezi karar alma organlarının sorumlu olduğu stratejik karar alma sürecini geliştirebilecek temel mekanizmalar ülkemiz açısından şu şekilde sayılabilir³⁶⁷;

ba - Politikalar Konusunda Danışma Sürecini ve Tartışma Ortamını Geliştirecek Mekanizmalar

Bu nitelikteki mekanizmalar en iyi maliyet-fayda ilişkisini veren seçeneğin seçilmesinden önce bütün politika seçeneklerinin değerlendirilmiş olmasını sağlayan stratejik karar alma sürecini güçlendirmektedir. Yine bu mekanizmalar kaynak kullanım sürecinin önemli ilkesi olan, politikaların tahmin edilebilirlik ve rekabet edebilirlik unsurlarının da gerçekleşmesini bir anlamda garanti altına almaktadır. Herhangi bir konudaki danışma mekanizmaları ve teknik danışma prosedürü politika önerilerinin kabineye sunulmadan önce tüm taraflar arasında yeterince tartışıldığı ortamı sağlayan bir kurumsal yapıya sahip olmak zorundadır (yani oyunun kuralları mutlak surette konulmalı ve uygulanmalıdır). Kullanılan yöntemler etkilenen bütün bakanlıkların politika tekliflerini imzalamaları

³⁶⁷ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.35.

ve destekledikleri politikaların uygulama sonuçlarının farkında olmalarını sağlayacak yapıda olmalıdır. Merkezi karar alma forumuna destek hizmeti veren yönetim birimi (Kabineye destek hizmeti sağlayan Kabine sekreterliği gibi) kurumsal yapının gerektirdiği gerek resmi gerekse resmi olmayan bağlantıları güçlendirerek yatay danışma sürecini geliştirmelidir.

bb - Şeffaflığı ve Sorumluluğu Geliştirecek Mekanizmalar

Bilginin elde edilebilir olması şeffaflığın ve sorumluluğun geliştirilmesi için esas olan şeydir. Merkezi kararları çevreleyen kurumsal mekanizmalar sisteme yerleştirilmeli ve böylece karar alma forumunun karar alma sürecinin dayandığı detaylı ve zamanında bilgiyi talep etmeye başlaması sağlanmalıdır. Örneğin, Kabine gelecek yılın kaynak dağıtımını gerçekleştirecek kararları alırken her bir programın performansını gösteren temel bilgileri incelemek ve değerlendirmek için talep edebilmektedir. Muhasebe ve denetim sistemindeki iyileştirme, özellikle program ve faaliyet düzeyindeki performansın ölçümlerinin netleştirilmesi ve kullanılabilir olması, ve bilginin zamanında yayınlanmasını gerektiren kuralların güçlendirilmesi açıklığın sağlanması için gerekli olmakta bu da sorumluluğu getiren yapıyı ayrıca güçlendirmektedir. Bilginin zamanında yayınlanması üzerinde duran bazı kurallar aynı zamanda sorumluluğun gelişmesine yardımcı olması yanında Kabine'nin güvenilirliğini de artırmaktadır. Bu anlamda Avustralya ve Yeni Zelanda uygulamaları başarılı sonuçlar vermişlerdir.

✓ Ülkemizde bütçe süreçlerinin kuvvetlendirilmesinde, yeni politika öncelikleri ve mevcut politika taahhütlerinin maliyetleri ile bunlara ilişkin kaynakların mevcudiyetine ilişkin tahminlerin karşılaştırılarak yeniden incelenmesi önemli bir gereklilik durumundadır. DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine ve uygun yerlerde Devlet Personel Başkanlığı tarafından yürütülecek ortak bir değerlendirme (evaluation) yaklaşımı, tüm kalkınma stratejisini kapsayan kapsamlı bir değerlendirme (evaluation) fonksiyonu temin edebilecek, bütçe ve mali durumla ilgili unsurlar bir politika önceliğinin değerlendirilmesinde (evaluation) etkili olabilecektir. Bu gibi bir yeniden inceleme (review), bir politika önceliği üzerinde Kabine'de yapılacak tartışmalar için temel sağlayabilecektir.³⁶⁸

✓ Ülkemiz uygulamasında konunun başında da önerdiğimiz gibi, bir Bütçe Politika Beyanı'na (Budget Policy Statement) başlanması, politika oluşturma üzerinde olumlu etkileri ortaya çıkarabilecektir. Buna ilave olarak Ekonomik Güncellemeler (The Economic Updates), DPT'nin liderliği altındaki merkezi birimlerce hazırlanmalı, orta vadeli kaynak mevcudiyeti konusunda Kabinenin bilgilendirilmesine bir temel oluşturmalıdır.

bc - Kaynak Yapısının Belirleyiciliğinde Karar Alma Sürecini Sınırlayan Mekanizmalar

Burada ilgilenilen politik yaklaşımların fonlanabilir stratejik seçeneklere dönüştürülmesinde kullanılacak mekanizmaların yaratılmasıdır. Yeni Zelanda gibi ülkelerin işleyiş sürecini belirleyen yasal düzenlemeleri bu geçişi sağlamaya yöneliktir. Mali Sorumluluk Kanunu ile Yeni Zelanda'da mali politikaların yürütülmesi ve formülasyonu süreci son derece kapsamlı bir şekilde hazırlanan yasal

³⁶⁸ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.136.

düzenlemeler çerçevesinde yerine getirilmektedir.³⁶⁹ Böyle bir yaklaşım tabii beraberinde birbirleriyle açık bir şekilde yarışan politikaların maliyet-fayda analizlerine göre değerlendirilmesini sağlayan bir kurumsal yapıyı da gerektirmektedir. Burada kabine tekliflerinin bütçe ve harcama planlaması ile oluşturulan çerçeve ile uyumlu olmasını sağlamak ayrıca önem taşımaktadır. Yine bu anlamda, merkezde sektörlerden (bakanlıklardan) gelen politika önerilerini değerlendirecek, bu tekliflerin belirlenen mali sınırlar dahilinde olmasına dikkat edecek bir yapıda (kapasitede) olması mutlaka gerekmektedir.

bd - Kabine Tarafından Gerçekleştirilen Politika Oluşturma Sürecinin İdare Edilmesi ve Sıraya Konması İle İlgili Mekanizmalar

Kabine'nin politikaları/harcamaları görüşüğü yerdeki uyum (tutarlılık) önemlidir, bu uyum bakanlıklardan ve merkezi kuruluşlardan önemli bir bilgi akışı ile birlikte kuruluşlar arasında etkin çalışan bir koordinasyonu da gerektirmektedir. Çoğunlukla, plan tekliflerinin Kabineye sunulması, gereğinden fazla konunun görüşülmesinin engellenmesi, sunulan tekliflerin üzerinde anlaşılmalı belli bir biçimsel yapıyı taşıması ve Kabinenin kararlarının takip edilmesi ve kontrolü için mutlaka bir süreç olması gerekmektedir. Ek olarak, toplam harcama ve gelir hedefleri ile detaylı harcama tekliflerinin görüşülmesinde önce hükümet politikalarının genel ilkelerini ortaya koyan kararların alındığı bir sistem olmalıdır. Gelecek dönemle ilgili projeksiyonlar politika ve program düzeyinde hazırlanmalı ve bunlar Kabine tarafından gelecek dönemin bütçesi detayda görüşülmeden önce gözden geçirilmelidir. Bir kere üst düzeyde dağıtım belirlendikten sonra, alt düzeyde sektörlere detayda sorumluluk verilebilmektedir. Süreç içerisinde tanımlanan uygun aralarla aşamalar mutlaka birbirinden ayrılmalıdırlar.

Bütçe hazırlamaktan sorumlu olan kuruluşlar kendi konularıyla ilgili ana noktaları hazırlayacakları tekliflere yansıtılabilmeleri için önceden öğrenmelidirler. Aksi durumda, stratejik konular, bütçe yılı bitmeden önceki detaylı yıllık bütçe tamamlanması sırasındaki kargaşa içinde bir tarafa bırakılacaktır. Merkezi kuruluşlar ekonomik ve mali yapıyı gözden geçiren, bütçeleme ve planlama için mali hedefleri öneren, ana stratejik ve politika konularını tanımlayan ve bütçe kuruluşları için sektör dağılımlarını kendi önerilerini kullanarak ortaya koyan bir başlangıç çerçeve metni hazırlamalıdırlar. Eğer sorumluluk maliye ve planlama gibi farklı iki bakanlık arasında tanımlanmışsa koordinasyon Kabineye önerilerin sunulmasından önce şart olmaktadır³⁷⁰.

c- Öncelik Değerlendirmelerine Başvurulması

Harcama öncelikleri üç düzeyde ele alınabilir: ulusal öncelikler (bakanlıklar veya programlar), sektörel öncelikler (bakanlık içi veya program içindeki alt programlar) ve fonksiyonel öncelikler (cari, yatırım ve transfer). Ulusal öncelikler siyasi otorite tarafından belirleniyorken, alt program öncelikleri her bakanın kendisi tarafından belirlenmeli, fonksiyonel öncelikler ise üst yöneticilere bırakılmalıdır.

³⁶⁹.H. Yılmaz, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği*, s.22-23.

³⁷⁰ World Bank, *Turkey Public Expenditure and Institutional Review*, s.39

Üst yöneticiler harcama kalemleri bazında sınırlandırılmamalıdır. Ancak bütçe muhasebe gereği açısından harcama kalemleri ve ayrıntı kodları bazında hazırlanacaktır.³⁷¹

Makro-ekonomik istikrarı sağlamak için kamu harcamalarının yapısal olarak kısıtlanmasından, kamunun sunduğu bazı hizmetleri sunmaktan vazgeçmesi anlaşılır. Halbuki burada amaçlanan devletin sektörlerden tamamen vazgeçmesi değil, her sektör içinde düşük öncelikli programlardan vazgeçmesini sağlamaktır. Sektörlerden bakanlar sorumlu olduğuna göre, bakanlıkların karar verme süreçleri önceliklerin sorgulandığı bir süreci de içermeli ve bu süreç kaynak dağılımı süreci ile bütünleştirilmelidir. Daralmış bir portföy tavanı ile karşılaşan her bakan, kendi portföyünde bulunan hizmetler arasında öncelikleri belirlemekle işe başlar. Burada amaçlanan, bakanlığın düşük öncelikli hizmetleri portföyünden çıkartarak harcamalarını kısmasını sağlamaktır. Bunun yapılabilmesi için, hizmetin neden kamusal olduğunu ve hala gerekip gerekmediğinin sorgulandığı bir “öncelik değerlendirmesi”nin uygulanması gerekir. Değerlendirme portföydeki bütün hizmetleri kapsamalı ve orta vadede, örneğin üç senede bir her hizmet için tekrarlanmalıdır. Bu sorgulama aşağıdaki sorulara açık ve mantıklı yanıtlar üretmelidir.³⁷²

- ✓ Bu hizmet neden kamusaldır, kimler yararlanmaktadır ve sosyal refaha etkisi nedir?
- ✓ Bu kamusal hizmeti üretenlerin kamu kuruluşu olması gereklimidir?
- ✓ Kamu üretiminde kalmasına karar verilen hizmetler hangi seviyede üretilmelidir?
- ✓ Bu kamusal hizmeti üretenlerin performansı nasıl ölçülür?

Bu sorgulamayı yapmak, hizmetlerin daha etkin nasıl sunulabileceği konusunda yöntem ve araçlar tesbit etmek, önerilerinin genel müdürlükler tarafından uygulanmasına yardımcı olmak, sonuçta ortaya çıkan programlar arası dengenin bakanlık portföy performansına etkisini belirtmek, buna göre bir portföy yönetim stratejisi saptamak ve bunları siyasi sorumluya sunmak bakanlık merkezi birimlerinin görevidir. Tarafsızlığın sağlanabilmesi için değerlendirmeyi yapan birimin, uygulamadan bağımsız olması gerekir. Bu işlevler için gereken veri, raporlama ve karar destek sistemlerinin ilişkilendirilmesi bakanlık bilgi sistemlerinin kurulması ile sağlanır.(Örneğin İngiltere’de “Ministerial Information Systems”, Avustralya’da “portfolio management systems”gibi). Bakan, bu değerlendirmeyi göz önünde bulundurarak, önceliklerle ilgili nihai kararları verir. Bu kararlar doğrultusunda en düşük öncelikli hizmetlerden vazgeçilecek ve kaynaklar düşük öncelikli hizmetlerden yüksek önceliklilere kaydırılarak hem etkinlik sağlanacak, hem de portföy harcama tavanına uyum gösterilecektir. Bu kararlarla birlikte program tavanları belirlenir, bakanlık bütçesi hazırlanır ve Maliye Bakanlığına sunulur.³⁷³

³⁷¹ Gedikli, a.g.e., s.217.

³⁷² Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 50-51.

³⁷³ Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 50-51.

2 - Tüm Devlet Kurum, Varlık ve İşlemlerinin Görülebileceği Konsolide Bir Devlet Bilançosu Oluşturulması:

Artık, klasik bütçe açıkları ve buna dayalı bütçe kavramları hükümetlerin izlediği mali politikaların boyutları ve niyetleri konusunda kamuoyunu ve Meclisi bilgilendirme fonksiyonlarını yitirmiş bulunmaktadır. Saydamlık açısından bu fonksiyonun ortadan kalkması, klasik açığın az veya çok olmasına dayalı olarak uygulanacak politikaların özellikle harcama ve gelir öncelikleri konusunda karar alıcılara yanlış sinyaller vermesi gibi çok önemli bir takım makro ekonomik sonuçlara yol açtığı bilinmektedir. Örneğin ülkemizde mevcut bütçe dışı faaliyetlerin özünde bütçe açığını etkiledikleri halde açığın hesabında yer almamalarının sonucu olarak, faiz dışı bütçe fazlası veya noksanının eksik hesaplanmasına yol açılması vardır. Bu ise uygulanacak borçlanma politikalarından, hedefleri tutturmak için hangi gelir ve harcama kalemlerinde düzeltme yapılması gerektiğine kadar birçok politika seçeneğini derinden etkileyecek nitelikler taşımaktadır. Faiz dışı fazla verilmesine rağmen enflasyonda kalıcı bir düşme sağlanamaması nedeni ile klasik bütçe açığının bu şekilde tanımlanmış faiz dışı fazlasını daha da arttırarak soruna çözüm aramanın maliyeti, özellikle kamu yatırım harcamalarını daha da kısımaya yönelik politikalar uygulanmasına veya vergi veren kesimlerden daha da fazla vergi alınmasına ya da gerekli gereksiz, apar-topar özelleştirmeler yapılmasına yol açabilecektir. Bir başka deyişle uygulanacak bir istikrar programının kamu maliyesi bileşenindeki gelir ve harcama kompozisyonunun yapısı bu hesaplardan önemli ölçüde etkilenecektir.³⁷⁴

Sonuç olarak kamu hesaplarının şeffaflığının ve mali disiplinin sağlanmasının kamu açığının daha kapsamlı bir tanımlanmasının yapılması ile ilişkili olduğunu görülmektedir. Bu açıdan ilk anda pratik olarak yapılması gerekenin bu tür bütçe dışı ve yarı-mali işlem niteliği taşıyan unsurların bütçede kamu açığının hesabına dahil edilmesini sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesini sağlamak olacaktır. Bu kapsamda bütçe ve diğer kamu mali mevzuatında yer alan ve mali disiplini bozan hükümlerin hepsinin bütçe kanunlarından çıkartılması ve bu yükümlülüklerin ödenek alınarak yılı bütçesinde gözükmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Bu da bize samimi bütçe yapılmasının ne kadar hayati olduğunu bir kez daha göstermektedir.³⁷⁵

Bütçe dışı harcama alanlarıyla ilgili olarak benimsenebilecek temel yaklaşım dolaylı dolaysız harcamalar için şu şekilde belirtilebilir:³⁷⁶ Dolaylı harcamaların her ne şekilde olursa olsun mutlaka bütçe ile ilgisinin kurulması ve bütçe içinde yer alması gerekmektedir. Bütçeyi doğrudan etkileyen bu nitelikteki harcamalar özellikle saydamlığın sağlanması amacıyla önem taşımaktadır. Dolaysız harcamaların bütçe ile ilişkisi ise mevcut yapı veri alınarak üç yolla sağlanabilir; Birincisi, doğrudan kamu malı veya kamu hizmeti ifa eden ve bütçe dışında yer almasının tutarlı bir gerekçesi bulunmayan kuruluşların, bütçe içine alınması, (ayrı bir kuruluş veya ilgili kuruluş bünyesinde). İkincisi, kuruluş

³⁷⁴ Dedeoğlu & Emil & Erdem, a.g.m., s.69-70.

³⁷⁵ Dedeoğlu & Emil & Erdem , a.g.m., s.69.

³⁷⁶ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.31.

amacı ve işleyiş itibarıyla (konu olan mal ve hizmetin niteliği, pazarın yapısı gibi) konsolide bütçe dışında faaliyet göstermesi gereken kuruluşların, bütçe dışında yer almakla birlikte bütçeyle somut bir şekilde ilgisinin kurulması (ilgili kuruluş bütçesi altında gösterilmesi) ve mali raporlama suretiyle kuruluşun mali ve finansal yapısıyla birlikte faaliyetleriyle ilgili (sektörle ilgisi gösterilerek) bilgi verilmesi. Üçüncüsü ise, asıl olarak bütçe dışında yer almakla birlikte, bir kamu otoritesi kullanan (bağımsız bütçeli kuruluşlar gibi) ya da bütçeyle mali ilişkisi olan kuruluşların (mahalli idareler, vakıf ve dernekler, yardım sandıkları gibi) bu nitelikli faaliyetlerinin bütçede yer alması ve mali raporlanması.

Bütçe uygulamalarında yaratılan bu tür gizli ve mali disiplini bozan yükümlülüklerin disiplin altına alınmasında bu saydığımız önerilerin yanı sıra; ülkemizde henüz tartışılmayan ancak gündeme getirilmesinde saydamlık açısından fayda gördüğümüz önemli bir hususu da belirtmek gerekmektedir. Bu da kamu hesaplarına bir bilanço mantığı ile yaklaşmak ve kamu açığını devletin varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki farkın (Net Worth = Net Değer) değişimi ile açıklayan yeni bir kavramı irdelemektir. Net-Worth (Net Değer) Kavramı kamu kesiminin açığının klasik bütçe açığı hesabına göre daha kapsamlı ve daha zamanlararası bir biçimde ölçülmesini temel alan bir yaklaşımdır. Bütçe dışı mekanizmalar ve işlemler ile kamu kesimi aslında, tüketimini değiştirmeden bütçe açığını düşürmüş gibi gösterilebilmektedir. Bir başka deyişle bütçe açığı (veya PSBR) kamunun açıkladığı yükümlülüklerindeki değişimi göstermektedir. Halbuki birtakım mekanizmalar yolu ile, klasik açık görünürde azalmış gibi gözükürken kamu kesimi ya varlıklarını azaltarak (örneğin apartopar özelleştirme yaparak) ya da gizli yükümlülüklerini arttırarak eski tüketim kalıplarını devam ettirebilmektedir. Saydamlığı tartışmalı bu uygulamalar ile kamu sektörünün geleceğe yönelik olarak kamu yatırımlarının gereksiz yere kısılmış olmasından veya gereksiz özelleştirme yapılmasından dolayı, net pozisyonu olumsuz etkilenmiş bir başka deyişle, bugünün bütçe açığı görünürde azalmış iken, geleceğe yönelik kamu kesimi net değeri azalarak daha büyük problemlere yol açılmış olabilir. Destekleme alımları, görev zararları gibi bütçe dışı uygulamalar ile tüketim kalıbını sürdüren kamu sektörünün, bugünün görünürdeki kamu açığını azaltmasının maliyetinin genelde kamuda intibak yükünün personel veya yatırım harcamaları üzerinde yoğunlaşması olarak ortaya çıkması ülkemizde de yaşanmakta ve devletin eğitim, sağlık, adalet gibi temel hizmetlerinde aksama pahasına azaltılan kamu açıklarının ileride getireceği yüklerin maliyeti görmezden gelinmektedir.³⁷⁷

Kamu açıklarına net değer esasından getirilecek ve tüm kamuyu kapsayacak bir açık tanımını ülkemizde uygulanabilir kılmanın yolu kapsamlı ve saydam bir “Devlet Bilançosu” oluşturulmasıdır. Devletin kamunun kendisine emanet ettiği kaynakları nasıl kullandığını değerlendirmemize olanak

³⁷⁷ Dedeoğlu & Emil & Erdem, a.g.m., s.70-71.

sağlayacak gerekli bilgiler böyle bir bilançonun oluşturulması sonucunda elde edilebilecektir. Mali şeffaflığın sağlanması için kuruluşların bütün varlık ve yükümlülüklerinin ölçülmesi önemlidir. Bu format, kamunun net mali varlığının ölçülmesini sağlar Buna ek olarak mali durum ve bütçe ödeneklerine ilişkin bazı bildirimlerin hazırlanması gerekir. Örneğin ABD’de her kuruluşun 4 temel bildirim hazırlaması gerekir; mali durum bildiri, faaliyet bildiri, nakit akım tablosu, bütçe ve harcamalar bildiri. Yeni Zelanda ise, bütçe yapısını bilanço yapısına dönüştürmüş, böylece bütçe ve muhasebe sistemi arasında uyum sağlamıştır. Bu şekilde harcama kalemlerinden çıkarılan sınırlı bilgi yerine varlık ve yükümlülük yönetiminde çeşitli birimlerin rolleri değerlendirilebilmektedir. ABD’de hazırlanan bilanço, nakit, mali varlıklar, alacaklar, stoklar ve amortisman düşüldükten sonra kalan gayrimenkul ve demirbaşları içeren varlıklar kalemiyle, federal borçlar, ödenecek borçlar, garantiler, emeklilik ve diğer sosyal güvenlik ödemelerini kapsayan yükümlülükler kalemlerinden oluşmaktadır.³⁷⁸

Devletin mali raporlama sisteminde de önemli ölçüde değişiklik yapılmasını gerektiren böyle bir bilançonun hazırlanması, oldukça teknik özellikler ve bazı güçlükler taşımakla birlikte imkansız sayılmamalıdır. Bütün zorluklara rağmen böyle bir bilançonun;

- Devletin faaliyetlerinin finansal sonuçları hakkında bilgi vermek, bütçe açığını net değer bazında hesaplamaya olanak sağlamak,
- Bu raporları kullananlara (yasama, iş alemi, sivil toplum örgütleri, medya, vatandaş gibi) devletin faaliyetlerini anlayabilecekleri düzeyde bilgi vermek,
- Devletin kararları ve seçimleri hakkında kullanıcıların fikir geliştirmeleri ve tartışma yapabilmelerine katkıda bulunmak,
- İleriye yönelik harcama planlarının ve bütçe tekliflerinin yükleri hakkında değerlendirme yapılmasını sağlamak,
- Kullanıcıların devletin faaliyetlerinin hesabını sormalarına imkan verecek şekilde verilen sözlerle gerçekleşme arasındaki farkları görmelerini sağlamak,
- Ve sonuç olarak bütçelerin birer mali disiplin unsuru haline gelmelerini ve üzerlerinde toplumsal denetimin oluşturulmasına katkıda bulunmak

gibi faydalarının olacağı düşünülmektedir.³⁷⁹

Böyle bir merkezi hükümet açılış bilançosu ülkemiz açısından şu şekilde oluşturulabilir:

³⁷⁸ Gedikli, a.g.e., s.109-110.

³⁷⁹ Dedeoğlu & Emil & Erdem , a.g.m., s.71.

Tablo - 23 : Merkezi Hükümet Açılış Bilançosu

VARLIKLAR	MALİ YÜKÜMLÜLÜKLER
Dönen Varlıklar	Kısa Vadeli Borçlar
Nakit ve Banka Hesapları	TL Cinsinden Borçlar
Menkul Kıymetler	Kağıda Bağlanmayan Borçlar
Kısa Vadeli Alacaklar ve Avanslar	Merkez Bankası
İşletmeciler Kuruluşları	Diğer Kamu Kuruluşları
Belediyeler ve Kuruluşları	İşletmeciler Kuruluşları
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	Kamu Bankaları
Fonlar	Belediyeler ve Kuruluşları
Özel Sektör	Sosyal Güvenlik Kuruluşları
Diğer	Fonlar
Maddi Varlıklar	Nakden Satılan Tahviller
Satışa Sunulan Taşınmazlar	Bankalar
Satışa Sunulan Mal Stoku	Diğer
Duran Varlıklar	Nakit Dışı Verilen Tahviller
Uzun Vadeli Alacaklar	Merkez Bankası
İşletmeciler Kuruluşları	Diğer Kamu Kuruluşları
Belediyeler ve Kuruluşları	Özel Sektör
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	Diğer
Fonlar	Döviz Cinsinden Borçlar
Özel Sektör	Ertelenen Ödemeler
Diğer	Uluslararası Kuruluşlar
Finansal Duran Varlıklar	Diğer Devletler
Bağlı Menkul Kıymetler	Uluslararası Bankalar
Bağlı İştirakler	Diğer
Bağlı Ortaklıklar	Uzun Vadeli Borçlar
Maddi Duran Varlıklar	TL Cinsinden Borçlar
Taşınmazlar	Döviz Olarak Borçlar
Mallar	Bilanço Dengesi
Yatırımlar	Cari Yıl
	Geçmiş Yıllar

Kaynak: Atiyas & Sayın, a.g.e., s. 67-68.

3- Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş

Personel sayısı öğrenci sayısı, çalışılan saat süresi, yapılan harcama tutarı gibi girdilere dayanan klasik bütçe sisteminin eksikliklerini gidermek bakımından tutumluluk, etkinlik, verimlilik anlayışı içinde kaynakların kullanılması sonucu elde edilen çıktı ve sonuçlara dayanan performansa dayalı bütçeleme sistemi, çağdaş bütçe sistemlerinin önemli bir unsuru haline gelmiştir. Performansa dayalı bütçelemede kurum bütçelerinde yer alan hizmet programlarının belirlenen hedefleri gerçekleştirilmede tutumluluk, etkinlik, verimlilik gibi performans kavramları ile değerlendirilerek plan hedeflerine ulaşmadaki başarısı ölçülmektedir. Bu sistemde hesap verme sorumluluğu güçlendirilmektedir.

Dünya’da değişen harcama yönetimi anlayışına rağmen, Türkiye’de geleneksel kamu yönetimi yapısına uygun olarak, esas itibarıyla klasik bütçeleme uygulaması sürdürülmektedir.. Bu anlayış içerisinde daha çok mali ve hukuki sorumluluklar belirlenmekte, kamu hizmeti sunan birimlerin performansına ilişkin hiç bir ipucu elde edilememekte, bütçe kapsamı son derece dar bulunmakta, bütçe hazırlama sürecinde hiç bir öncelik belirlenmemekte, bütçe uygulamasında gizlilik ve keyfilik hakim bulunmaktadır. Siyasi yapıda, seçmen-siyasetçi ilişkisi “popülizm” (yani belli grup ve kesimler lehine harcama kararı alarak kamu hizmetlerinin kolektif yarara uygunluğunun gözetilmemesi); siyasetçi-bürokrat ilişkisi ise “güvensizlik” temelindedir. Bu durum siyasetçinin mümkün olduğunca az yetki devretmesine, bürokrasinin ise genel olarak -mevcut yetkisi dahilinde bile- sorumluluk almamasına neden olmaktadır. Bürokrasi-vatandaş arasında ise genel bir “yabancılaşma” söz konusudur. Bürokrasi yaptığı işin sadece mevzuata uygun olmasına öncelik vermekte, alınan kararların birey ve toplum üzerindeki etkilerini yeterince dikkate almamaktadır. Bu yapı vatandaşın bireysel taleplerinin kolektif talepler yerine rant’a dönüştürülmesine neden olmaktadır.³⁸⁰

Verimlilik artışının temelinde, yeniliklerin ve yönetim sürecine uygulanan yeni fikirlerin yer almaya başladığı bir süreçte istikrar sorumluluğu ve performans sorumluluğu boyutunu kamu harcama yönetimi sürecine taşımak, kamu hizmetlerinde kalite anlayışını yakalamak için bir zorunluluk haline gelmiştir bu aynı zamanda kamu hizmetlerinin halkın taleplerine uygun şekillenmesi için de gerekliliktir. Bu bağlamda kamu yönetiminde performansın geliştirilmesi için bütçeleme süreciyle bir bağ kurulması zorunludur. Nitekim, modern kamu yönetiminde bütçe sisteminin kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için ne tip kurumlar içermesi gerektiği sorgulanmakta ve kamu hizmeti üreten kuruluşların iç işleyişleri bütçe sürecinde dikkate alınmaktadır. Zira bütçeleme sistemlerine hakim olan kural, yöntem, süreç ve güdülerin doğası, kamu hizmeti yönetimi anlayışını büyük ölçüde etkilemektedir. Performans-Odaklı Bütçe yaklaşımı, yöneticilerin kendilerini bu yönde değiştirip geliştirmesinde temel ivmeyi sağlayacak araç olarak görülebilir. Bu anlamda harcama yönetimi reformu mali, yönetsel ve siyasal reformun kesişme noktasında olup, kamu kurumlarının iç işleyişi ve örgütlenme biçiminde yeniden yapılanma gerektirmektedir. Bu itibarla performans konusuna odaklanmış bir bütçe sürecinin tesisi edilmesi harcama yönetimini reforme etme de temel unsur olmaktadır. Böyle bir reformun özellikleri şu şekilde sıralanabilir:³⁸¹

³⁸⁰ Gedikli, a.g.e.,s.253.

³⁸¹ Gedikli, a.g.e., s.254-255.

- Performans bilgisinin bütçe ile bağlantılı hale getirilmesindeki amaç, daha az kaynakla, daha kaliteli ve daha çok hizmet sunma ihtiyacının karşılanmaya çalışılması ve bunun gelişme derecesinin hedeflere göre sürekli ölçümlenmesidir. Bu yaklaşım, harcamaların gizli ve keyfi yapılması yerine etkinlik, verimlilik ve saydamlık gibi ilkelere göre yürütülmesi için gereklidir.

- Kalite paradigması etrafında Kamu Harcama Yönetimi sürecinin yeniden yapılandırılması, iki temel stratejiyi gerekli kılmaktadır. İlki, orta vadeli bütçe sonuçları için belli hedefler koyarak harcamanın toplamını ve bileşimini kontrol etmek, ikincisi ise ekonomi, etkinlik, etkenlik ve hizmet kalitesi açısından kamu sektörünün performansını geliştirmek. Bunun anlamı “yukarıdan-aşağı mali planlama”, “aşağıdan-yukarı faaliyet planlaması”dır. Böylece makro normların ve mikro kararların uyumlu hale getirilmesi söz konusu olacaktır. Bu nedenle önerilen reform sadece bazı usullerin değil, yöneticilerin zihniyetlerinin değiştirilmesini gerektirmektedir.

- Planlama Programlama ve Bütçeleme Sistemi veya Sıfır Esaslı Bütçeleme gibi teknikler hangi kamu faaliyetlerinin yapılacağını ortaya koymakla birlikte bu faaliyetlerin nasıl yapılacağını ortaya koymazlar. Oysa Toplam Kalite Yönetimi, kamu faaliyetlerinin nasıl yapılacağını göstererek performans odaklı bir sistem için temel bir araç konumuna yükselmektedir. Böylece harcamacı kurumların yeni anlayış ve kurumlar çerçevesinde hizmet sunumuna tam katılımı sağlanmaktadır.

Bütçe hazırlanmasını bir yönetim aracı, bir çalışma programı olarak kabul eden performans bütçe sisteminde harcamaların kontrolü kavramından ziyade hizmetin etkinliği ve maliyeti kavramları üzerinde durulmaktadır. Bütçe sürecinin stratejik planlama süreci ile ilişkilendirilmesi reformların önemli aracı olduğundan bir çok ülkede performans yönetimi reformları merkezi bütçe örgütleri tarafından yönetilmektedir. Yeni kurumsal düzenlemeleri geliştirme ve bütçe ile yönetim süreçlerini entegre etme konusunda merkezi bütçe örgütleri önemli rollere sahiptir. Performans odaklı yönetim sistemi bütçe açısından stratejik iş planları, performans sözleşmeleri ve performans raporları gibi yeni tür enstrümanlardan da yararlanılmasını gerektirmektedir.

4- Bütçe Sisteminin Kurumsal Yapısının Etkinleştirilmesi

Mali konularda yetkilerin özellikle Hazine ve Maliye arasında bölünmüş olması iktisadi politikayla tutarlı ve entegre bir bütçe politikası yürütülmesini güçleştirmektedir. Bunun için koordinasyonu sağlayacak yeni yöntemler üretilmelidir. Performans odaklı bütçe anlayışının yürütülmesinin sorumluluğunun tek bir yapıda toplanması stratejik olup BÜMKO etrafında bu çerçevede yeni bir vizyon ve misyon oluşturulmalıdır.³⁸² Performans odaklı bir bütçe anlayışının gerektirdiği kurumsal yapı ve işlev paylaşımının ülkemiz için tabloda belirtilen şekilde yapılması uygun olacaktır. Bu yapı içerisinde özellikle Maliye Bakanlığının ve birimlerinin rol ve sorumlulukları arttırılmaktadır.

³⁸² Gedikli, a.g.e.,s.241.

Tablo - 24 : Bütçesel Kurumların Fonksiyonel Yapılanması

KURUM	SORUMLULUK ALANI	FONKSİYON
TBMM	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Performans Denetimi
BAKANLAR KURULU (KABİNE)	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Sektörel Önceliklerin ve Stratejik Sonuç Alanlarının Belirlenmesi <input type="checkbox"/> Bütçe Politikası Bildirgesi'nin Meclise Sunulması <input type="checkbox"/> Harcama Tavanlarının Saptanması
YÜKSEK PLANLAMA KURULU	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Makro-Ekonomik Varsayımların Tesbiti ve Harcama Senaryolarını Değerlendirme
KAMU HESAPLARI KOMİTESİ	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Sayıştay Raporlarını Ayrıntılı Bir Şekilde İncelemek ve Meclisi Bilgilendirmek
MALİYE BAKANLIĞI Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Orta Vadeli Mali Programın Hazırlanması <input type="checkbox"/> Mali Yönetim İlkeleri <input type="checkbox"/> Sistemin Denetimi ve Değerlendirilmesi
MALİYE BAKANLIĞI Muhasebat Genel Müdürlüğü	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Devlet Bilançosunun Çıkarılması <input type="checkbox"/> Tahakkuk Bazlı Muhasebe Sisteminin Oluşturulması
MALİYE BAKANLIĞI Millî Emlak Genel Müdürlüğü	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Taşınmaz Mal Envanterinin Çıkarılması ve Yönetimi
DPT	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Makro-Ekonomik Çerçevenin Hazırlanması <input type="checkbox"/> Stratejik Planlama İçin Rehberlik <input type="checkbox"/> Plan Öncelikleri Doğrultusunda Yatırım Projelerinin Seçimi veya Veto Edilmesi
SAYIŞTAY	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Performans Denetimi İçin Gerekli Altyapının Oluşturulması <input type="checkbox"/> Mali Denetim Standartlarının Oluşturulması <input type="checkbox"/> İlke ve Standartlara Uygun Denetim <input type="checkbox"/> Denetim Sonuçlarının TBMM'ne Raporlanması
HAZİNE MÜSTESARLIĞI	Tüm Kamu Sektörü	<input type="checkbox"/> Etkin Bir Borç ve Nakit Yönetimi
BAKAN	Sektör	<input type="checkbox"/> Sektör Hedeflerinin ve Ana Sonuç Alanlarının Belirlenmesi <input type="checkbox"/> Alt Program Tavanlarının Saptanması <input type="checkbox"/> Satınalma Sözleşmelerinin Yönetimi <input type="checkbox"/> Performans Sözleşmeleri Yapılması
BAKANLIK MERKEZİ	Sektör	<input type="checkbox"/> Program Değerlendirmesi <input type="checkbox"/> Performans Sözleşmeleri <input type="checkbox"/> İzleme ve Denetim
HARCAMA YÖNETİCİSİ	Kuruluş	<input type="checkbox"/> Program Yönetimi <input type="checkbox"/> Mali Yönetim İlkelerinin Uygulanması <input type="checkbox"/> Stratejik Plan ve Yıllık Planların Hazırlanması <input type="checkbox"/> Performans Planı ve Performans Raporu Hazırlanması <input type="checkbox"/> Bilanço ve Faaliyet Tablolarının Oluşturulması

Kaynak: (Gedikli, a.g.e., s.249-250) ve (Atiyas & Sayın, a.g.e., s.57-58)'den yararlanarak geliştirilmiştir.

Bu yapılanma içerisinde yatırım bütçesinin hazırlanmasında DPT'nin rolü gözden geçirilecektir. Kuruluşu gereği istişari bir rolü olan ve icrai yetkilerden arındırılması gereken bir

teşkilat olan DPT ülkenin kalkınma planı çerçevesinde orta vadeli kamu yatırım politikasını oluşturmak ve yönlendirmek şeklinde bir görev alanına sahip olmasına karşın, yatırım harcamalarının yıllık düzeyi için bir strateji önermek ve tesbit etmek bütçe yönetiminin görevidir. Bu nedenle, DPT'nin özellikle yatırım bütçesine ilişkin uygulamaya ait yetkilerinin bütçe yönetimine aktarılması doğru bir uygulama olacaktır. Bu aynı zamanda bakanlık bütçelerini izlemekle görevli birim ve uzmanların harcamaların tümü konusunda bilgi sahibi olması, cari ve yatırım harcamaları bağlantısının kurulmasına ve uygulamayı yönlendirmelerine imkan sağlayacaktır. DPT yeni yapı içinde proje değerlendirme ve projelerin belli dönemlerde mali ve fiziki olarak takibinde rol alabileceği gibi Performans Odaklı Bütçe içinde mali yönetimle bağlantılı olarak stratejik planlama veya değerlendirme teşkilatı olarak çalışabilecek, böylece bütçeden kaynak alan bütün kamu birimleri için stratejik plan ve performans kriterleri geliştirilmesine rehberlik edebilecektir.³⁸³

5- Nakit ve Borç Yönetiminin Etkinleştirilmesi: 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

Mali yönetimimizin gerçekten de kamu kesiminin bütününe kucaklayan ve bu kesimin tüm giderlerini zamanında karşılayabilmek amacıyla nakit tahminlemesi ile alacak ve tahsilat takibi yapabilen, faaliyetlerin sonuçlarını raporlayabilen, ihtiyaç fazlası fonları önceden belirleyerek isabetli bir şekilde değerlendirebilen, kamu kesiminin elindeki yabancı paraları yönetebilen, yeni yönetim uygulamalarına uyumlu düşecek ve bilişim teknolojisiyle destekli bir nakit yönetimi sistemine ihtiyaç vardır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen radikal reformlar meyanında Yeni Zelanda'da yürürlüğe konulan ve kamu kurum ve kuruluşlarını bir taraftan "baz sermayelerine" göre borçlandırırken, diğer taraftan da bu kurum ve kuruluşların günlük banka hesap bakiyelerine faiz ödeyen bir nakit yönetim programı ülkemiz açısından ilgi çekicidir. Bu araçlar kurum ve kuruluşlara tahsis edilen sabit kıymetler ile işletme sermayelerinin yönetimlerini iyileştirmek üzere tasarlanmıştır Sermaye Kullanım Bedeli uygulamasının temel amaçları, harcamacı dairelerce üretilen mal ve hizmetlerin tam maliyetlerini hesaplamak ve Devletin harcamacı dairelere yaptığı yatırımların etkili bir şekilde yönetilebilmesi için gerekli teşvikleri ve bilgiyi sağlamaktır. Bu araçlar ülkemizde de aşırı israfın alışkanlık haline geldiği, kaynakların çarçur edildiği, hiçbir zaman ürettikleri hizmetle mütenasip olmayan sabit kıymetleri kullanımları altında tutan kamu kurum ve kuruluşlarının (örneğin görevi arazi ile doğrudan ilişkili olmadığı halde, her nasılsa kendilerine tahsis edilmiş olan geniş arazileri ihtiyaç dışı olarak zilyetliklerinde tutan kimi kurumlar gibi) aşırı sabit kıymet ve/veya ödenek taleplerini frenlemede kullanılabilir.³⁸⁴

Artan kamu açıkları, görev zararları, hazine garantili borçlar ve diğer bir takım mekanizmalarla 1990'lar sonrasında şiddetle artan borç stoğuna rağmen, uzun yıllar boyunca borçlanmaya ve borç yönetimine altyapı oluşturacak ve yetki verecek bir Borçlanma Kanununun mevcut olmaması ülkemizin en önemli ve ilginç sorunlarından birisi olmuştur. Bu alandaki dağınık mevzuat yapısı nihayet 28-03-2002 tarihinde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile mümkün olmuştur. Kanun gerekli mali disiplini ve saydamlığı sağlamaya yönelik

³⁸³ Gedikli, a.g.e., s.240-241.

³⁸⁴ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.105.

bir takım tedbirleri beraberinde getirmiştir. Yeni kanunun birinci özelliği borçlanma limitleri getirilerek öncelikle disiplin sağlanmaya çalışılmasıdır. Kanunun 5. Maddesinde “Mali yıl içinde 1. Maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla % 5 oranında arttırılabilir” denilerek eskisinden daha sıkı ve daha belirgin bir limit oluşturulmuştur. İkinci özellik ise şeffaflıktır. Bu aynı zamanda disiplin getiren bir şeffaflıktır. Disipline yönelik düzenleme izin müessesesinin getirilmesi ve garantisiz borçlarda tüm kamu kuruluşları yapacakları borçlanmalarda Hazine Müsteşarlığından izin alacaklardır. Hazine bu izni yatırım programları ile ilişkili bir şekilde DPT ile koordineli bir şekilde verecektir. Şu ana kadar bütçede tam olarak gösterilmeyen garantili borçlar ve görev zararları artık bütçeden ödenekle ödeneceklerdir. Ayrıca kanunla garantili borçlar için risk hesabı getirilmiştir. Şeffaflığın diğer boyutu, bir Borç Yönetim Raporu ile Hazine her 3 ayda bir yapılan borçlanmalar, maliyetleri, verilen garantiler ve borçlanma gelişmeleri TBMM’ne rapor edilecek olmasıdır. Kanunun üçüncü özelliği ise sorumluluk müessesesidir. Özellikle Hazine garantisi karşılığında alınıp kullanılan kredilerle ilgili ortaya çıkan Hazine alacakları ile ilgili olarak, daha önceden Hazine’ye borcu olan kurumlar için garanti müessesesi işletilmeyecektir. Çıkarılan yönetmeliklerle, garanti verilecek kurum ve kuruluşların mali açıdan durumları analiz edilerek karar verilecektir. Ayrıca alınacak önlemlerle alacakların tahsiline yönelinecektir. Dolayısıyla bu yeni kanun Devlet borç yönetimi açısından sorunları gidererek, ihtiyacımıza cevap verebilecek bir potansiyele sahiptir. Bu açıdan sevindirici bir gelişme olmuştur.

Borç yönetimine ilişkin bu yasal düzenlemenin beraberinde ülkemizin, orta vadede Maastricht Anlaşması Avrupa Para Birliği, üyelerinin kamu mali yapısı ve kamu borçlarına ilişkin kriterlerine uyumunun sağlanması önemli bir gerekliliktir.

- ▶ GSYİH’nın % 3’ünü geçmeyen bir kamu kesimi borçlanma gereği (net kamu açığı)
- ▶ % 60’ın altında bir Kamu Borcu / GSYİH oranı
- ▶ Anlaşmanın 121 ve ex 109j maddeleriyle 6 no’lu protokolde belirlenen ortalama değerlerin altında bir enflasyon,

Türkiye, her şeyden önce kendi iyiliği için, mali pozisyonunu bu üç kritere de uyduracak tedbirleri almak; bunun için de kamu mali yönetiminde gerekli fonksiyonel ve organizasyonel reformları biran önce tamamlamak, bu arada etkin birer nakit ve borç yönetimleri oluşturmak zorundadır.

6- İçsel Kontrol ve Dışsal Denetim’in Etkinleştirilmesi ve Performans Denetimine Geçiş

Demokrasinin düzenli işleyebilmesi için iktidarı elinde tutanların ihtiraslarına ve devlet kaynaklarını yağmalamalarına set çekilebilmesi, ancak güçlü bir denetimin mevcudiyetiyle sağlanabilir. Parlamento’nun hükümeti sorumlu tutmasına yardımcı olan etkin bir denetim ve aydınlatıcı denetim raporları devletin etkinliğine ciddi destekler sağlamaktadır. Kamu hesaplarının denetimi, kamusal kontrolün ve hesap verme yükümlülüğünün en can alıcı ögesidir. Denetim, yönetim tarafından açıklanan veya yönetimden sağlanan bilgilere, yansız olarak elde ettiği kanıtları değerlendirmek suretiyle inanılabilirlik ve güvenilirlik bahşeder.

Kamuoyumuzun kamu yönetiminin temel öğelerinden biri olan denetimden beklentileri değişmektedir. Eskiden ödediği verginin nereye ve nasıl harcandığını merak etmeyen halkımız, artık kamu fonlarının akıbetini sorgular olmuştur. Kamu otoritesine dayanarak kendisinden zorla alınan paraların (vergilerin) tahsis edildikleri amaçlar için ve verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerine uygun olarak harcanması en çok mükellefi alakadar etmektedir. Zira mükellef, doğal olarak kazancının daha az bir kısmını vergi olarak ödemek istemektedir. Yani kamu hizmetlerinin bundan böyle daha ucuz ve kaliteli olarak üretilmesi Türk halkının da talebidir. Denetim fonksiyonunun Türk halkının bu haklı talebinin gereğinin yerine getirilmesine katkılarda bulunabilmesi için çağdaş denetimin yaklaşım, teknik ve metodlarının bizde de kamu mali yönetiminin, TBMM'nin ve giderek vatandaşların hizmetine sunulması; bunun için de denetim anlayışımızın değiştirilmesi ve denetimin bu yeni anlayışa göre yeniden yapılandırılması gerekir.³⁸⁵

□ Kamu kaynaklarının farklı bütçe, harcama usulü ve denetime tabi olması nedeniyle iyi işleyen bir mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulabilmesi bakımından, öncelikle kamunun, kamu kaynağının ve kamu mali kontrol kapsamının net bir şekilde belirlenmesi gereklidir. Bu çerçevede, herhangi bir şekilde kamu kaynağı kullananların tamamı kamu mali kontrol ve denetimi kapsamına dahil edilmelidir.

□ Kamu kaynaklarının parlamento denetimi dışında kalmasına yol açan yasal düzenlemeler Anayasa'nın 160'uncü ve 165'inci maddeleri uygun hale getirilmelidir. Kamu kaynaklarının kurulan vakıflar, dernekler, şirketler ve iktisadî işletmeler eliyle kullanılmasına son verilmeli ve böylelikle kamu mali yönetimin olağan rejimi içine alınacak kamu kaynaklarının olağan denetimlere tabî olması da gerçekleştirilmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yönetime yakın merkez birimlerinin denetim dışı bırakılması fiili uygulamasına son verilmeli ve denetimsiz alan bırakılmamalıdır. Yönetici pozisyonunda bulunanların sahip oldukları denetim yetkisini kullanmaları sağlanarak bunu yerine getirmeyen yöneticilere yaptırım uygulanmalı ve TCK'nun 235.maddesinde yerini bulan "ortak sorumluluk ilkesi"ne işlerlik kazandırılmalıdır.

□ Kamu kaynaklarının etkin kullanımında ve yolsuzluklarla mücadelede dış denetimden gereği gibi yararlanılabilmesi için, Sayıştay esas itibariyle dış denetçi tanımına uygun bir şekilde yeniden yapılandırılmalı asli görevini yerine getirebilmesi sağlanmalıdır. Sayıştay, bağımsız bir anayasal yüksek denetim kurumudur. Yüksek denetim kurumları, demokratik ülkelerin anayasalarında Millet ve Meclis Adına yürütme erkinin mali işlerini denetleyip, denetim raporlarını millet temsilcileri olan Meclise sunmakla görevlendirilmişlerdir. Ancak Sayıştay bu gün asıl işlevi olan devlet hesaplarını millet adına inceleme ve bunların güvenilir olup olmadığını millete açıklama görevini yerine getirememektedir. Kısıtlı bir denetim alanında yasaların ona verdiği denetim sorumluluklarının çok küçük bir bölümünü yerine getirmekte ve Meclise "Genel Uygunluk Bildirimi" haricinde neredeyse hiç bir denetim raporu sunmamaktadır. Üstelik Meclis ve Millet Sayıştayın sunduğu bu raporla bile ilgilenmemektedir. Dolayısıyla Sayıştay asli görevi olan devlet hesaplarını denetleme ve millete bu hesapların güvenilir olup olmadığını bildiren raporlar sunma işlevini hakkıyla yerine getirebilecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.³⁸⁶ Sayıştay'ın daha yetkin, etkin ve saygın bir denetim kurumu

³⁸⁵ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, s.151.

³⁸⁶ Atiyas& Sayın,a.g.m., s 40.

haline getirilmesi ve TBMM'ne ve kamu oyuna kamu gelir, gider ve mallarının kullanımı konusunda tarafsız, sağlıklı, doğru bilgi ve güvence verilmesini sağlayacak bir yapıya kavuşturulması gerekli ve zorunlu hale gelmiştir. Bu amaçla yapılacak olan yeniden düzenlemede Sayıştay'ın uzun mazisinden doğan gelenek ve birikimlerinden yararlanılmalı, ancak, Sayıştay'ın yargı yetkisi korunmakla birlikte denetim dışı dönük raporlamaya odaklanmalıdır. Sayıştay'ın yargılama usulü, sorumluların temsili, ahizlerin haklarının korunması, yargı sürecinin zaman boyutu, yargı kararlarının tasnifi, dağıtımı, yayınlanması gibi konularda bazı iyileştirmelerin de yapılması, yeniden yapılanma sırasında ele alınması gereken hususlar olacaktır. Mevcut kamu mali sistemi hem veri, hem de değişimin hedefi olarak kabul edilmelidir. Yeniden düzenleme perakende öneri ve görüşlere göre sağlanacak iyileştirmelerle değil, vizyon ve misyon değerlendirmeleri sonunda saptanacak strateji, plan ve programlar doğrultusunda gerçekleştirilmelidir. Burada hedeflenecek olan basit bir yapı veya yasa değişikliği olmayıp bir kültür veya zihniyet değişikliğidir. Bu amaçla iş süreçlerinin ve denetim çalışmalarının yeni anlayışa göre şekillendirilmesi; yeni denetim anlayışına uygun metodolojilerin geliştirilmesi; eğitimin amaca uygun bir yapı ve programa kavuşturulması; ve bilişim sisteminin yeniden yapılandırılması hedeflenmelidir.

□ Sayıştay'da yapılacak yeniden düzenleme, kamu mali yönetiminde eşanlı olarak yapılacak reformlarla birlikte hayata geçirilmesi durumunda başarılı olabilecektir. Özellikle bütçenin birlik ve bütünlüğünün yeniden sağlanması ve program bütçe ihtiyaçlarını tam karşılayacak şekilde yeniden kodifikasyonu, devlet muhasebesinde modern yöntem ve yaklaşımlara uygun bir sisteme geçilmesi, saymanlık ve hesapların, işlev ve görevler baz alınarak yeniden dağılımı ve en önemlisi, kamu mali yönetiminde yöneticilerin hesap verme yükümlülüğünün getirilmesi Sayıştay denetiminin reformu projesinin zorunlu ögeleri olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

□ Bütünlüğü bozulmuş, denetimden uzak kamu kaynaklarının keyfice kullanılabilirdiği, iyiniyetten başka hiç bir kontrolün mevcut olmadığı Kamu Mali Sistemimizin yeniden inşaa edilmesi için 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu yerine istisnasız bütün kamu kurum ve kuruluşlarını, tüm kamu kaynaklarını kapsayan, uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir kanunu gibi gözükten “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısı” kısa bir süre içerisinde yasalaşmalıdır. (Ancak bu kanun oluşturulana kadar, kamu kaynaklarının kullanıldığı ancak bütçe disiplini ve kamu denetimi dışında kalmaları nedeniyle büyük ölçüde yolsuzluk riskinin mevcut olduğu alanlarda sonuçlarını ilgili kamu merciiilerine bildirmek üzere bağımsız dış denetçiler tarafından denetlenmeleri ve bunlardan kamu teşkilatı gibi çalışanların saymanlık hizmetlerinin serbest muhasebeciler eliyle yürütülmesi zorunlu hale getirilebilir.)³⁸⁷

□ Kamu kesiminde performans yönetimlerinin ve performans ölçüm rejimlerinin kurulması kuşkusuz performans denetimi açısından da yaklaşım değişikliğini gerektiren önemli bir konudur. Bu bakımdan performans yönetimlerinin ve ölçüm rejimlerinin oluşturulmasına katkı yapacak biçimde performans denetim uygulamalarına en kısa zamanda başlanılmalıdır. Performans denetimi konusunda çağdaş denetim dünyasında kabul görmüş kalite düzeyine ulaşılması hedeflenmeli, Kanada, İngiltere,

³⁸⁷ Aytar, a.g.m., s.25.

Avustralya, Yeni Zelanda, ABD gibi bu alanda önemli aşamalar kaydetmiş ülkelerin metodolojilerinden ve iyi uygulama örneklerinden yararlanılmalıdır.

□ Mali denetim ve özellikle performans denetimi sabırlı, yaratıcı, analitik düşünen, ekip çalışmasına ve işbirliğine yatkın ve yeni denetim kültürünü özümsemiş denetim elemanlarına ihtiyaç gösterdiğinden denetim elemanlarına bu niteliklerin kazandırılması için gerekli düzenlemeler yapılmalı ve takım çalışması anlayışı içinde denetim özendirilmelidir. Mali tabloların doğruluğu ve güvenilirliği denetimini temel alan ve mali (finansal) denetim diye adlandırılan denetim türünün, kısa sayılabilecek bir zaman dilimi içinde yeni kamu kesimi muhasebe sistemini geliştirme çalışmalarına paralel biçimde önem ve yaygınlık kazanacağı dikkate alınarak denetim elemanlarının bu denetim türüne hazırlanmalarına yönelik eğitim çalışmalarına şimdiden başlanılmalıdır. Ayrıca, performans denetimine özgü eğitim çalışmaları uluslararası kabul görmüş eğitim programları çerçevesinde tasarlanıp uygulanmalıdır. “Bilgisayar Destekli Denetim Teknikleri” ve “Bilgisayarlı Ortamların Denetimi” gibi yeni denetim tekniklerinin bir an önce denetim sistemimizde uygulanabilmesi için gerekli hizmet içi eğitim çalışmaları uluslararası birikim ve deneyim çerçevesinde başlatılmalıdır.

□ Avrupa Birliği tam üyeliğine giriş süreci içinde olduğumuz da dikkate alınarak evrensel gelişmeleri yansıtan ve ülkemizin gerçeklerini ve ihtiyaçlarını gözardı etmeyen ulusal denetim standartlarımız -meslek ahlak kuralları dahil olmak üzere- bir an önce hazırlanmalı; kamu kesiminin ihtiyaçlarını göz önünde bulunduran denetim standartları da belirlenmelidir.

□ Denetim Sistemimizi bütünüyle kavrayan bir çerçeve yasa çıkarılmalıdır. Bu yasada denetimin temel amaçlarına; denetim elemanlarının görev, yetki ve sorumluluklarına; denetim elemanlarının göreve atanmalarına, görevden alınmalarına, ayrılmalarına ve teminatlarına; denetim programlarının hazırlanmasına; denetim sonuçlarının raporlanmasına; iç kontrol sistemi ve denetim ilişkilerinin düzenlenmesine ve bir “Ulusal Denetim Komitesi” oluşturulmasına ilişkin hususlar ilkeler bazında yer almalıdır. Çıkarılacak denetim çerçeve yasasında denetim birim, organ ve kurumları ile denetim elemanlarının bağımsızlığının uluslararası standartlara uygun bir biçimde güvence altına alınmasına ilişkin hükümlere yer verilmelidir. Ulusal Denetim Komitesi; denetim birim, organ ve kurumları ile denetim elemanlarının bağımsızlıklarına ilişkin hususları dikkatle izlemeli; aksi yöndeki uygulamaların önlenmesi konusundaki görüşlerini bildirmelidir.

□ Denetim Çerçeve Yasası, denetim elemanlarının meslek teminatlarını “idarî işlere nezaret”, ve “idari görevlerin tedviri” gibi fiilî görevlendirmeleri kapatacak biçimde düzenlemeli ve böylelikle denetimin bu şekilde kısıtlanmasına yol açan uygulamalar ortaya çıkmamalıdır. Soruşturma görevi de bulunan denetim birimleri ve organlarında soruşturma ile denetim görevleri arasındaki denge gözetilmeli ve böylelikle denetimin kısıtlanması gibi bir sonuç yaratılmamalıdır. Denetim ile soruşturma arasındaki dengenin sağlanması ve denetimin önceliklerine göre faaliyette bulunması eleman takviyesini gerektiriyorsa, bu gerçekleştirilmelidir. Denetim ve teftiş birimi bulunmayan kamu kurum ve kuruluşlarında denetim birimleri oluşturulmalı; denetim elemanlarının sayı yönünden yetersiz olduğu kuruluşlarda ise denetim birimleri ek elemanlarla takviye edilmelidir.

□ Denetim birim, organ ve kurumları denetim faaliyetlerini öncelikli ve riskli alanları dikkate alan stratejik planlara dayandırmalı ve yıllık programlara göre yürütmelidir. İmkânların elverdiği denetim birim, organ ve kurumlarında stratejik planlar ile uygulama programları çerçevesinde

denetime yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerini düzenlemek, koordine etmek, yürütülmesini izlemek ve uygulama sonuçlarını değerlendirmek üzere eğitim sekiyonları oluşturulmalı veya kurumların eğitimden sorumlu birimleri denetime yönelik eğitim ihtiyaçlarını da karşılayacak biçimde yeniden yapılandırılmalıdır.

□ Şeffaflığın önemli boyutlarından birisi “kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflık”tır³⁸⁸. Kamu kaynakları ve bunların kullanım etkinliği denetlenmeli ve bu tür bilginin etkin bir mali raporlama aracılığıyla halka sunulması sağlanmalıdır. Bu raporlarda Uluslararası kabul görmekte olan ve INTOSAI, IFAC, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların hazırladıkları mali raporlama, muhasebe ve denetim standartlarının kullanılması sağlanmalıdır. Özellikle Dünya Sayıştaylar Birliği (INTOSAI) tarafından uluslararası düzeyde kabul gördükten sonra yayınlanan Denetim Standartlarının ve Muhasebe Standartlarının tüm kamu kurumlarında benimsenmesi üzerinde durulmalıdır.

□ Harcama sistemimizde yeralan ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve sürece katılan diğer kişilerin görevleri yeniden tanımlanmalı, özellikle ita amirlerinin mali karar ve işlemleri ile ilgili olarak Sayıştay’a hesap vermeleri sağlanmalıdır. Nitekim, AB Mevzuatı, bütçe uygulama sürecinde, özellikle ödeme talebi ve ödeme süreçlerindeki sorumlulukların, ita amiri gibi bu işlemlere müdahalesi olan tüm kişilere yayılacak şekilde uygulanmasını öngörmektedir.

□ Harcamacı birimlerin mali hizmetler departmanlarının güçlendirilmesi, bu gerçekleştiği ölçüde de kurumların merkez teşkilatlarında harcama öncesi mali kontrol yetkisinin tedricen bu birimlere devri modern bütçe uygulamalarıyla uyumlu olacaktır. Ancak geçiş sürecinde kontrol edilemeyen mali risklerle karşılaşmamak için Maliye Bakanlığı, harcamacı birimlere yetki devrederken çağdaş risk analizi tekniklerini de kullanarak, her bir harcamacı kuruluşun ne ölçüde harcama öncesi mali kontrol yetkisine sahip olacağına karar verecektir.

□ Harcama sonrası iç denetim faaliyetlerini koordine etmek üzere, yürütme bünyesinde, merkezi bir “İç Denetim Komitesi” oluşturulması, bunun yanı sıra, her bir harcamacı kurum ve kuruluş bünyesine de kuruluşun mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişini ve sonuçlarını değerlendirmek, performans denetimi ve sistem denetimleri yapmak üzere “iç denetçi” atanması mevcut sistemin daha iyi işlemesi ve denetlenmesi yönünde olumlu katkılar sağlayacaktır. AB müktesebatına uyum sağlanması ve fonksiyonlarını daha iyi yerine getirebilmesi için söz konusu komitenin Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulması, Maliye Bakanlığı aracılığıyla Bakanlar Kuruluna rapor ve bilgi sunabilmesi daha uygun olacaktır. İç Denetim Komitesi, iç denetime ilişkin standartları AB ve diğer çağdaş uygulamalar ışığında tesbit edecek, bu konuya ilişkin el kitapları ve rehberler yayımlayacak ve iç denetçilerin standartlara uygun denetim yapıp yapmadıklarını gözetecektir. Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulacak olan Komite, çeşitli harcamacı kuruluşlar bünyesinde görev yapan iç denetçiler tarafından yazılan denetim raporlarının konsolidasyonunu ve genel değerlendirmesini de yapacaktır.

□ Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu, Sayıştay Raporlarını görüşmek için vakit bulmakta güçlükle çeken, iş yükü açısından oldukça yoğun ve yüklü bir komisyon durumundadır. Ayrıca bu komisyon, Sayıştay Raporlarının kendisinden beklenen etkiyi göstermesi açısından, yapısal bir zaafa sahiptir.

³⁸⁸ Bu şeffaflık, kamu kaynaklarının kim tarafından, nasıl ve hangi amaçla kullanıldığı bilgisinin varolmasını ifade eden “mali şeffaflık” ve nihai mal ve hizmet sunumunda etkinliğin değerlendirilmesine yarayan bilgilerin sunulmasını ifade eden “performans şeffaflığı” olmak üzere iki unsurdan oluşur.(Atiyas & Sayın, a.g.m., s.28.)

Komisyonunda iktidar partileri mutlak çoğunluğa sahip olduğundan, muhalefetin sesinin pek duyulmadığı bilinmektedir. İngiltere’de olduğu gibi muhalefet ve iktidar partilerinin güçleri oranında temsil edileceği ve komisyon başkanının muhalefetten seçileceği bir Kamu Hesapları Komisyonu’nun kurulması ülkemiz açısından önemli bir aşama olacaktır. Avrupa Birliğine verilen taahhüt belgemizde de parlamentoda kurmayı öngördüğümüz böyle bir komisyon, parti tarafı gütmekten, kamunun tüm hesapları üzerinde, bütün fonları üzerinde, Sayıştay Raporları temelinde etkin bir denetim yapabilecektir.

□ Sayıştay’ın harcama öncesi kontrol niteliğindeki vize ve tecil işlemleri, AB müktesebatına göre harcama sonrası dış mali denetim göreviyle bağdaşmamaktadır. Bu itibarla, TBMM adına ve hükümetten bağımsız bir dış denetim organı olarak, harcama sonrası dış mali denetim yapması gereken Sayıştay, ödeme emirlerinin “vize edilmesi” ve taahhüt ve sözleşmelerin “tescili” görevlerinden arındırılarak, gerçek fonksiyonuna yöneltilmelidir. Sayıştay böylece, harcama sonrası dış denetim faaliyetlerine odaklanabilecek ve performans denetimini de içeren daha etkin bir dış denetim yürütebilecektir.

□ Hükümet çapındaki hesap verme yükümlülüğünü gerçekleştirebilmek için vatandaşlar ile onların seçtiği temsilciler ve program yöneticileri, hükümetin faaliyetlerinin dürüstlüğü ile güvenilirliğini, performansını ve mali yönetimini değerlendirmelerine yarayacak bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bu nedenle yasal sınırlamalar ve ahlaki telakkiler engel olmadıkça, denetim raporları kamuya ve rapora konu faaliyete kaynak sağlamış olan diğer devlet kademelerine açık olmalıdır. Bunun için internetin sunduğu kolaylıklardan yararlanılabilir.

7- Etkin Bir Devlet Muhasebesi ve Mali Raporlama Sisteminin Oluşturulması

Ülkemizde daha etkin bir mali yönetimin sağlanması amacıyla yöneticilerin her bir girdinin maliyetini tam olarak görebilmeleri açısından, maliyet bilgisinin kalitesini arttıracak bir muhasebe sisteminin inşaa edilmesi öncelikli bir girişimdir. Kamu Yönetimlerini yeniden yapılandırma çabasındaki tüm ülkelerin, reform çalışmalarına muhasebe sistemlerini rasyonelleştirmekle ve daha doğru, daha zamanlı, daha güvenilir bilgi üretebilir hale getirmekle başlamaları rastlantı değildir. Gerçekten de, bir tür emanet yönetimi olan kamu mali yönetiminde muhasebe, kamu kaynaklarının nerelerde ve nasıl kullanıldığının hesabını tutmayı kolaylaştıran ve bu suretle kamu fonlarını ellerinde bulunduran yöneticilerin bunları kendilerine verilen izinler çerçevesinde ve rasyonel olarak kullandıklarının hesabını verebilmelerine olanak sağlayan son derece önemli bir enstrümandır. Öte yandan muhasebe, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme yükümlülüklerini yerine getirebilmelerinin bir diğer kilit ögesi olan bağımsız dış denetim ile de iç içedir.³⁸⁹ Kamu kesimimizin, özellikle bağımsız denetimin sağlayacağı kredibiliteye olan ihtiyacı kendisini artık iyice hissettirmektedir.

Ulusal politika tercihleri, devlet program ve faaliyetlerinin yönetimi ve bunların sonuçlarının hesaplanması açılarından günümüzde çok daha fazla ek bilgiye gerek duyulduğu bir gerçektir. Her durumda, mali enformasyon, kolayca anlaşılabilir bir şekilde eksiksiz bilgiyi sağlamalıdır. Politika

³⁸⁹Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”, s.94.

oluşturma amacı ile bilgi ihtiyacı; milli gelir, tüketim, tasarruflar, yatırım ve mali dengeler gibi makroekonomik değişkenlerle ilgili olarak talep edilir. Yönetim amaçlı olarak bilgi; alternatif finans kaynakları, bunların ulusal ekonomi üzerindeki etkileri, nakit dengeleri ve yönetimi, kamu giderlerinin sektörel ve bölgesel dağılımı gibi konularda gereklidir. Devlet program ve faaliyetlerinin etkin yönetimi için ise bunlara ek olarak; maliyetlerin, karların, çıktılarının ve verimliliğin başarı derecelerinin belirlenmesine olanak verecek ölçülere gereksinim vardır. Benzer şekilde yasama organına hesap verilebilirlik fikrindeki yeni gelişmeler sonucunda; performans tahmini, devlet programlarının etkinliği, verimliliği ve ekonomikliği konularında gittikçe artan veri ihtiyaçları ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, gelişen ekonomilerin yönetimi nedeniyle değişen bilgi ihtiyaçlarının karşılanmasında devlet muhasebe sistemleri en önemli kaynaktır ve bu nedenle de devlet muhasebe sistemlerinin değişen bilgi ihtiyacını karşılayacak şekil ve esaslarda oluşturulmaları bir zorunluluktur.³⁹⁰

Bu zorunluluğun bir sonucu olarak, ülkemizde de "Kamu sektörü atmosferine uygulanabilir belirli performans ve sorumluluk gereklerini sağlayan ve kullanıcıları tatmin eden en uygun muhasebe ve raporlama çerçevesi nedir?" sorusunun ele alınarak, kamu sektörünün özel şartlarına göre muhasebe ve mali raporlamanın biçimlendirilmesi devletin etkinliği açısından son derece gereklidir. Bu bağlamda, tahakkuk muhasebesi (accrual accounting) sisteminin, gelişmiş kamu yönetimi ve kamu sektörü performansına yönelik potansiyel katkıları dolayısıyla ülkemiz uygulamasında da temel olarak benimsenmesi kaçınılmaz bir gereklilik olarak görülmektedir. Sağlıklı bir mali yönetim için Devlet Muhasebesinin, artık kurulması elzem olan performans yönetim sistemine de veri üretebilecek, yönetimin alacağı kararlar için doğru ve güvenilir, mali ve mali olmayan bilgileri zamanında temin edecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Günümüzde Dünya'da bunun çok değişik örnekleri yaşanmaktadır. Kamu yönetiminde son derece radikal önlemleri gerçekleştirmiş olan Yeni Zelanda bu alanda da öncü olmuş, kamu mali yönetimine Tam tahakkuk Esası'na dayalı Devlet Muhasebesi sistemini entegre etmiştir. Avustralya ve Kanada tahakkuk muhasebesini kurma çalışmalarında son aşamaya gelmişlerdir. ABD Yönetmelik Muhasebesi adını verdiği; İngiltere ise, Kaynak Muhasebesi olarak adlandırdığı özünde tahakkuk esaslı olan muhasebe sistemlerini kamu mali yönetimleriyle bütünleştirme çabası içindedirler. Anılan muhasebe sistemleriyle yalnızca yıllık bütçe işlemlerinin değil, aynı zamanda devlet partimuvanının hesabının da tutulması; kamu kurum ve kuruluşlarının kaynak kullanımlarının izlenmesi ve bütçelerle kaynaklar arasında organik bağ oluşturulması da amaçlanmaktadır.³⁹¹

□ Devlet muhasebe sisteminin muhasebe ve raporlama hedefleri belirlenmelidir. Muhasebe sisteminde bir iyileştirmeye girişilmeden önce, bu sistemin kimlere, hangi ihtiyaçlara göre ve ne şekilde raporlama yapacağı tespit edilmelidir. Bilindiği üzere bir devlet bilançosu kuruluş seviyesinde hazırlanan bilançoların konsolide edilmesiyle oluşur. Önce merkezi hükümet tanımına ait kuruluşların, sonra genel hükümet tanımına ait kuruluşların, sonra da kamu sektörü tanımına ait kuruluşların mali tabloları oluşturulur ve bu tablolar konsolide edilerek merkezi hükümetin, genel hükümetin ve kamu sektörünün, yani devletin mali tabloları ortaya çıkarılır. Devlet bilançosunun oluşturulmasına yönelik

³⁹⁰ DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, s.71.

³⁹¹ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.98-99.

bu konsolidasyonun yapılabilmesi için devletin emrindeki kuruluş türlerinin aynı mali raporlama ve muhasebe standartlarına tabi olması gerekir. Devlet kuruluşları arasında bir mali raporlama birliğinin sağlanması bu ilke yönünde atılacak ilk ve en önemli adımdır. Her kuruluşun mali raporu şu tablolardan oluşacaktır: Nakit Akış Tablosu, Faaliyet Tablosu, Mali Durum tablosu (Bilanço), Taahhütler Tablosu, Vukuu Muhtemel Yükümlülükler Tablosu, Uygunluk Bildirimi. Bu tablolar bir devlet kuruluşunun her türlü faaliyetlerini kapsayacak ve bütçe kapsamında veya bütçe dışında kullanılan bütün kaynakların hesabını verecektir. Bu tablolar, kuruluş bazında mali sorumluluğu arttıracak, ve halen hesabı tutulmayan bir çok ihtiyari yetkinin hesabının verilmesini kolaylaştıracaktır.³⁹²

□ Yapılacak reformun bir diğer adımı kamuda muhasebe birliği sağlanması ve devlet muhasebesinin bir bütün olarak tahakkuk bazlı bir muhasebeye dönüştürülmesidir. Bütçe dışında kalan kurumların kendi özel muhasebe sistemlerini oluşturmasına izin verilmemelidir. Kuşkusuz, yukarıda belirtilen bu tabloları hazırlayabilmek için devlet muhasebesinin bir bütün olarak tahakkuk bazlı bir muhasebeye dönüşmesi gerekmektedir. Bu örneğin şu demektir: görev zararları artık tahakkuk ettikleri anda muhasebeleşecek ve merkezi hükümetin KİT'lere yüklediği maliyetler her an izlenebilecektir. Diğer tarafta, merkezi hükümetin Hazine garantilerinden doğan vukuu muhtemel yükümlülükleri ortaya çıkacaktır. Hatta vukuu muhtemel yükümlülükler yap-işlet-devret tipi sözleşmelerle verilen garantiler de eklenebilir, böylece devletin bu sözleşmelerden doğan mali riskleri de açıkça görülebilir. Tahakkuk muhasebesi devletin hem mali hem de fiziki varlıklarını ortaya çıkaracaktır. Kısa dönemde yapılacak bir iyileştirmede, etkin bir kamu mali yönetiminin ihtiyaç duyacağı bütün bilgileri üretebilen ve geçiş uygulaması daha kolay olan değiştirilmiş tahakkuk esası seçilebilir. Devlet muhasebe sisteminin uzun dönemli iyileştirme hedefi ise, gerçekleştirilen tüm kamu işlemlerini yerinde ve zamanında kayıt altına alan ve raporlama esnekliği yüksek olan tahakkuk esaslı muhasebe olarak belirlenmelidir.

□ Kamu kesimi muhasebe standartları belirlenmeli ve ilan edilmelidir. İlan edilen standartlarda bir değişiklik söz konusu olduğunda yeni standartlar zaman geçirilmeksizin duyurulmalıdır. Muhasebe ve raporlama güvenilirliğinin oluşturulabilmesi için, standartlarının belirlenmesi ve uygulanması yasal bir zemine oturtulmalıdır. Gerek muhasebe esasları gerekse muhasebe standartları manipülasyonlara ve yaratıcı yöntemlere (!) izin verilmemelidir.

□ Bütçe sistemi ile muhasebe sistemi arasındaki uyum sağlanmalıdır. Bu bağlamda hazırlanan hesap planı, bütçe kod yapısı ile uyumlu ve olası bütçe kodu değişikliklerine imkan verecek esneklikte olmalıdır.

□ Raporlama konusundaki görev ve sorumluluklar açık olarak belirlenmelidir.

□ Bütçe uygulanmasının muhasebesi ile yerel ve merkezi düzeyde raporlanması genellikle elle gerçekleştirilen işlemlerle yürütülmektedir. Bu da bilginin doğruluğunu ve hızını olumsuz yönde etkilemektedir. Bilginin zamanında üretilmesi tüm muhasebe birimlerince yapılacak standart bir uygulama olmalıdır. Sisteme, bilgiye ihtiyaç duyan tüm kurumlar kolayca ulaşabilmelidir.

³⁹² Atiyas & Sayın, "Devletin Mali ve Performans Saydamlığı", s.38 - 39.

□ Kodlama için gerekli olan standartlar, uluslararası standartlar ve iyi uygulama örneği gösteren ülkelerin deneyimleri çerçevesinde oluşturulmalıdır. Bu anlamda, öncelikle hizmet maliyet ilişkisini ortaya koyan ve 1974’de geçilmesi öngörülen ama hala geçilemeyen fonksiyonel sınıflamaya geçilmelidir. Bütçe sınıflandırmasının verileri, milli gelir hesaplarının en güvenilir girdisi olarak kullanılabilir ve bütçe kodlaması bu amaca hizmet edecek bir yapıda tasarlanmalıdır.

□ Türkiye’de bütçe tasarısı her yıl Anayasa’nın 162. Maddesi gereği milli bütçe tahminlerini gösteren raporla beraber mali yıl başından en az 75 gün önce TBMM’ne sunulmaktadır. bunun yanında ekonomik ve mali gelişmelere ilişkin detaylı raporlara yer verilmemektedir. Aslında Sayıştay kesin Hesap Kanununda genel Uygunluk Bildiriminin yanında Devlet Borçları Saymanlığının tüm faaliyetlerine ilişkin “Hazine İşlemleri Raporu” ve de 1997 yılından itibaren de “Dış Borç İzleme Raporu” vermektedir. Bu tür raporların öneminin kavratılabilmesi ve bütünlüğünün sağlanması için konsolide edilerek yayınlanması önem kazanmaktadır. Tüm bilgiler konsolide edilerek tek bir doküman içinde anlaşılır biçimde yayınlanmalıdır. Bu raporların eksikliği kamuoyunda olayların nasıl geliştiği veya gelişeceği konusunda bilgi akışını engellemekte, bu eksiklik de varolan problemlere çözümler üretilmesini zorlaştırmaktadır. Veri kısıtı nedeniyle varolan problemlerin tanısı tam olarak konamadığından çözüm yolları da aranmamaktadır.³⁹³

8- Mali Yönetim ve Performans Bilgi Sisteminin Oluşturulması

Mali bilgilerin hem istatistiki hem de muhasebe anlamında doğru ve tutarlı takip edilmesi bütçe hazırlama ve uygulama, nakit ve borçlanma sistemlerinin iyileştirilmesinin ön koşuludur. Çünkü bilgi sistemleri kamu faaliyetlerinin sinir sistemini teşkil etmektedir. Mali bilgi sistemlerinin etkinliği, mali mevzuatın homojen olmasına, bütçe ve devlet muhasebesinin ortak bir sınıflama sistemine sahip olmasına, bütçe, muhasebe, nakit ve borç yönetimi veri tabanlarının uyumlu olmasına, faaliyet verilerinin mali verilerle birlikte tutulup performans raporlaması amacıyla kullanılmasına bağlıdır. bunları anlamlı kılacak olansa mali bilgi sisteminin stratejik amaçlarla ilişkilendirilmesi, yani alternatif harcama alanlarından ne beklendiğinin açıkça tanımlanmasıdır. Başka bir deyişle kaynak yönetiminin geliştirilmesi bütünlük bir bilgi sistemini gerektirir.³⁹⁴ İyi tasarlanmış bir yönetim bilgi sistemi, karar verme süreçlerinde yöneticilere doğru, güvenilir, zamanlı ve yeterli bilgi sağlar; veri işleme yoluyla gerekli raporları üretir. Böylece yöneticilerin bir yandan etkili zamanlı ve doğru karar almalarına yardımcı olurken, diğer yandan da onların hesap verme yükümlülüklerini layikiyle yerine getirmelerinde vazgeçilmez bir rol oynar.

³⁹³ Hürkan, a.g.e., s.98-99.

³⁹⁴ Gedikli, a.g.e., s.110.

Ülkemiz Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sisteminde mevcut yetersizlikleri aşabilmek için yapılması gerekenleri şöyle sayabiliriz:³⁹⁵

□ Öncelikle bilgi sistemleri organizasyonel hatlar boyunca değil, fonksiyonel hatlar boyunca yapılandırılmalıdır. Tüm organizasyonların müdahil olduğu bir fonksiyonel alanı aynı sistem desteklemelidir. Bu yapılanma bütünleşik sistemlerin ve güvenilir veri tabanlarının yaratılmasını mümkün kılar. Belli bir veriler alt-setlerinin zamanında temini için temel sorumluluklar açıkça belirlenmeli ve veri tabanları ilgili kuruluşların tümünün erişimine açık tutulmalıdır.

□ Bütçenin hazırlanma aşamasına ilişkin verileri işleyen bir Bütçe Hazırlama Modülü ile bütçenin uygulanması ve gözetimi aşamalarında gerekli bilgileri zamanlı ve doğru olarak kaydedip istifadeye hazır halde tutmaya dönük bir Mali Büyük Defter Sistemi kurulmalıdır.

□ Personel yönetim sistemleri (pozisyon yönetimi ve yetkilendirilmiş personel kayıtları için, yan kuruluşlardaki kamu görevlilerine ilişkin personel bilgileri için ve bilgisayarlaştırılmış bordro yönetimi için birer sistem) kurulmalıdır.

□ Kurulacak sistemler için ihtiyaç duyulacak personel eğitilmelidir.

Şu hususun da altı çizilmelidir: ideal olarak, Kamu Mali Yönetimi Bilgi Sistemi, bir yandan mali ve mali olmayan diğer yönetim bilgi sistemleriyle ilişkilendirilirken, bir yandan da tüm bunları kucaklayacak biçimde tüm İdare bazında geliştirilmesi gereken bir Kamu Yönetimi Bilgi Sistemiyle bütünleştirilmelidir.

Bütçe reformumuzun temelini oluşturan performans odaklı bütçeleme anlayışı ve performans ölçümlerinin en zor meselelerinden birisi performans bilgilerinin üretimi ve bu bilgilerin güncel tutulmasının sağlanmasıdır. Performans bilgisi bir organizasyonun amaçlarını ve hedeflerini ne kadar iyi yerine getirdiğini gösterir. İyi performans bilgisi hangi politikaların ve süreçlerin çalıştığını ve neden çalıştığını tanımlamaya yardımcı olur. Performans bilgileri iş planlaması, izleme ve değerlendirme de dahil olmak üzere etkin yönetimin en önemli unsurudur. Etkin bir performans bilgi sistemi,³⁹⁶

- kurumun amaçlarına ve hedeflerine odaklanmış,
- onu kullanma ihtimali bulunan paydaşlar için yararlı ve uygun,
- kurumun ne yaptığının genel resmini verecek ve işin tüm önemli alanlarını da kapsayacak tarzda dengeli,
- kurumsal değişimlere veya bireysel ayrılmalara karşı koyabilecek şekilde sağlam iş planlamasının ve yönetim süreçlerinin bir parçası olacak şekilde organizasyonla bütünleşik,
- bilgiden elde edilen kazançları maliyetlere kıyasen dengeleyecek şekilde maliyet -etkin, olmalıdır.

³⁹⁵ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim", s.108.

³⁹⁶ T.C. Sayıştay Başkanlığı, "Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağını Değerlendirmek Üzere Kurulan Komisyon Raporu", 30 Temmuz 2002, s.11-12. (<http://www.sayistay.gov.tr>. 20-09-2002)

Bu özelliklerden hareketle ülkemizde de etkin bir performans bilgi sistemi oluşturulmalıdır. Böyle bir sistemin oluşturulmasında, ulusal ve yerel bilgi sistemlerinin bütünleştirilmesinde ve performans ölçümlerinin sağlıklı bir şekilde uygulanması konularında yönlendirmelerde ve tavsiyelerde bulunmak üzere Maliye Bakanlığı, Hazine ve Sayıştay temsilcileri ile diğer uzmanların katılımıyla oluşturulacak bir “Performans Bilgi Sistemleri Yönlendirme Komitesi”nin oluşturulması yararlı olabilecektir.³⁹⁷

9 - Genel Muhasebe Kanunu'nun Yerini Alacak Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısının Yasalaşması

Bütünlüğü bozulmuş, denetimden uzak kamu kaynaklarının keyfice kullanılabilirdiği, iyi niyetten başka hiç bir kontrolün mevcut olmadığı Kamu Mali Sistemimizin yeniden inşaa edilmesi için 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu yerine istisnasız bütün kamu kurum ve kuruluşlarını, tüm kamu kaynaklarını kapsayan, uluslararası düzeyde kabul görmüş iç kontrol ve denetim standartlarına uygun bir kanunu gibi gözükten “Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısı” kısa bir süre içerisinde yasalaşmalıdır. Söz konusu kanun taslağındaki temel yaklaşımlar, Türk bütçe sisteminin önemli sorun alanlarında köklü değişimi ifade eden, bizim de bütçe reform modelimizde vurguladığımız yaklaşımlardır. Bu yaklaşımları şu şekilde sıralayabiliriz.³⁹⁸

- Bütçenin kapsamının genişletilmesine ve buna bağlı olarak TBMM'nin kamu maliyesi üzerinde yapacağı kontrollerin artırılmasına imkan sağlanması;
- Harcamacı kuruluşların bütçenin hazırlanması ve uygulanmasındaki ve hesap verme sorumluluğu bağlamındaki yönetsel rollerinin ve yükümlülüklerinin belirginleşmesi ve artırılması;
- Stratejik planlama ve buna dayalı olarak çok yıllık bütçe planlaması ve performans bütçeleme;
- Yeni Kod yapısı, mali istatistikler, tahakkuk bazlı muhasebe sistemi ve raporlama yoluyla saydamlığın sağlanması;
- Siyasal ve yönetsel hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının tesisi;
- İç kontrol ve iç denetim sistemlerinin oluşturulması;
- Mali yönden sorumluların ve bunların sorumluluk hallerinin ve derecelerinin harcamacı kuruluşların daha çok yetkilendirilmesine paralel olarak yeniden belirlenmesi.

C- Kamu Yönetiminin Kurumsal Kapasitesinin ve Kamu Birimlerinin Operasyonel Performansının Arttırılması

Türkiye’de devletin kurumsal yapısı ile ilgili olarak yapılan araştırmaların ortak sonucu “zayıf bir şekilde düzenlenmiş merkeziyetçiliğin” doğrudan devletin fonksiyonel etkinliğini zayıflatan bir temel neden olduğu yönündedir. Türkiye’deki özel durumlar çeşitli kamusal fonksiyonların bir

³⁹⁷ T.C. Sayıştay Başkanlığı, “ Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağını Değerlendirmek Üzere Kurulan Komisyon Raporu”, s.12.

³⁹⁸ T.C. Sayıştay Başkanlığı, “ Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağını Değerlendirmek Üzere Kurulan Komisyon Raporu”, s.3.

merkezi hükümet fonksiyonu olarak kabul edilmesini gerektirmiş ve birçok fonksiyonun yerine getirilmesinde merkezi karar alma ve uygulama anlayışı benimsenmiştir. Bu tür bir aşırı merkeziyetçi yapı zamanla kamusal bir çok ihtiyacın karşılanamamasını, savurganlıkları, vatandaş memnuniyetsizliklerini daha da ötesinde devlete karşı bir güvensizliği ortaya çıkarmıştır. Birim bütçe tavanları konusunda yetersiz bilgi ve politika oluşturma süreci boyunca konsültasyon eksikliği, yetki devri ve yönetsel esnekliklerin pek mevcut olmaması, yüksek maliyetli tedarik süreç ve yöntemleri ile bir yönetim kuralı olarak çıktı ve sonuçlara odaklanılmaması, bir çok alanda tatmin edici olmaktan uzak sektör çıktılarına ve zayıf kaynak kullanım etkinliğine katkıda bulunmaktadır.³⁹⁹

1- 4306 Sayılı Yasa Örneği: Sekiz Yıllık Zorunlu Eğitim Programı

Ülkemizde mevcut merkeziyetçi yapı ve aşırı merkezi kontrol kamu birimlerinin ve daha genel anlamda devletin operasyonel performansı üzerinde çok olumsuz etkileri ortaya çıkarmaktadır. Bu durum 1997 yılında başlatılan 8 yıllık zorunlu temel eğitim programı deneyimi tarafından adeta ispat edilmiş ve bu deneyim ülkemiz kamu yönetimine yönelik olarak benimseyeceğimiz reformda benimsenmesi gereken temel ilkeler konusunda bize ışık tutmuştur. Zorunlu eğitimin 8 yılı çıkarılması vasıtasıyla öğrenci sayısının artırılması yönündeki bu politika, acilen yenilerinin inşa edilmesi vasıtasıyla sınıf sayısının artırılmasını gerekli kılmıştır. Mevcut bütçe sürecinin bu görevin uygulanmasında engel oluşturacağı görülerek, 4306 sayılı kanun olarak olarak tanımlanan özel bir bütçesel rejimin uygulanmasına başlanmıştır. Söz konusu yasa ile gerekli olan fon alkol, tütün vb. üzerinden alınacak bir verginin tahsis edilmesi ile sağlanmış, bu kaynakların kullanımı için gerek duyulan resmi izin sayısı azaltılmış, doğrudan tedarik sürecinde Bayındırlık Bakanlığı bypass edilmiş, inşa sözleşmeleri sınıf inşasının etkin ve hızlı bir şekilde tamamlanması için sözleşme taraflarına teşvikler sağlayacak bir yapıda düzenlenmiş, içsel kontroller ve dönem sonu denetim gereklilikleri hesap verme sorumluluğunu muhafaza etmiştir. Yapılan tüm bu değişiklikler sınıf kapasitesinin artırılması vb. gibi politika amaçlarının başarısında performansın artmasını sağlamıştır. İncelediğimiz bu 4306 sayılı yasa örneği genel bir kamu harcama reformunun bir parçası olarak uygulanması gereken değişiklikler konusunda bize ışık tutmuştur. Bu örnek OECD ve diğer uluslararası deneyimlerin saptadığı;

- açık politika amaçlarına sahip olmak,
- tahminlenebilir bir fon imkanı sağlamak,
- otoriteyi devretmek,
- merkezi birimlerin odağını çıktıların gözlenmesine kaydırırken harcamacı birimlere girdi yönetim sorumluluğu vermek,

gibi bir takım ilkelerin kamu sektörü birimlerinde performansın artırılmasında kritik olduğunu göstermiştir. 4306 sayılı yasa deneyimi Türk otoriteleri tarafından bu gerçeklerin kesinlikle kabul edildiğinin bir göstergesi kabul edilebilir. Politika amaçlarının açık olması bu örnekte kritik bir başarı faktörü olmuştur. Amaç, basit, belirli ve ölçülebilirdir (7-14 yaş arası çocukların tümünün okula kayıtlı olması) ve nicel olarak hedeflerle (ilave sınıf ve öğretmen sayısı) ilişkilendirilebilmektedir. Buna

³⁹⁹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.136.

ilave olarak bu amaçların başarılabilmesi için bütçesel ve mali kontrol süreçleri daha büyük ihtiyari otorite sağlayacak bir şekilde esnetilmiştir. Girdiler üzerindeki dışsal kontrol azaltılmış yerine hedeflenen çıktı üzerine odaklanılmıştır.

Zorunlu Eğitim programı için benimsenen bu uygulamanın diğer bir takım kamu birimlerini kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması Etkin Devletin oluşturulmasına yönelik bir reformun temel unsurlarından biri olabilir. Merkezi birimlerin bizzat kendilerinin Milli Eğitim Bakanlığı ile konsültasyon içinde bu yaklaşımı akıl etmeleri, bu yaklaşımın daha genel bir prensip olarak kabulünün sağlanmasında ve yaygınlaştırılmasında çok önemli bir faktördür.⁴⁰⁰

2- Stratejik Yönetim ve Performans Temelli Bütçeleme Anlayışının Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Yerleştirilmesi

Hatırlanacağı üzere, makro -mali disiplin için toplam harcamanın ve bileşiminin kontrolü ve bunun için de bütçenin kapsamı, hazırlık süreci, uygulaması ve kontrolü ile harcamaların saydamlığına ilişkin temel parametrelerin yeniden belirlenmesi gereklidir. Ancak harcamaların büyüklüğü ve dağılımı işlerin nasıl icra edildiğini açıklamadığından ayrıca ikinci bir stratejiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu strateji harcamacı kurumlarda performans yönetimine geçiştir. Operasyonel performansın artırılması, temelinde performans-odaklı ve sonuç yönelimli bir kamu yönetimi kültür ve anlayışının ülkemizde benimsenmesiyle sağlanabilecektir. Performans çok genel bir şekilde hizmette etkinlik ve üretimde verimlilik olarak tanımlanabilir. Kamu hizmetlerinde etkinlik, bir hizmetin o hizmetten yararlanmayı hak eden vatandaşların, yani müşterinin, ihtiyaçlarını giderecek şekilde sunulması demektir. Dolayısıyla önce müşterinin profili, beklentileri ve gereksinimleri belirlenir ve kuruluşun etkinlik göstergeleri müşteri gereksinimleri ile ilişkilendirilir. Sonra kuruluşun iş süreçleri etkin hizmet sunmak üzere tasarlanır. Burada iş süreçlerinden kastedilen kaynakların hizmetlere dönüştürüldüğü süreçtir. Verimlilik bu süreçlerin sürekli iyileştirilmesi ile sağlanır. Bu bakış açısı kalite yönetimi ilkelerinin esasıdır. Kalite yönetimi ilkeleri, hizmetin, kaynakların ve iş süreçlerinin bir bütünlük içinde yönetilmesini amaçlar. Genel kabul görmüş kalite yönetimi ilkelerinin esası şudur;⁴⁰¹

- Müşteri profili, beklentileri ve gereksinimlerinin belirlenmesi
- Hizmet sunumunu düzenleyen iş süreçlerinin bu gereksinimleri karşılayacak şekilde tasarlanması
- Kuruluşun iş süreçlerini sürekli iyileştirerek, verimliliğinin artırılması
- İnsan kaynaklarının bu yönde geliştirilmesi ve özendirilmesi

Tabii, bu ilkelerin bir kuruluş tarafından benimsenebilmesi için her şeyden önce kuruluşu bir iş süreçleri dizisi olarak gören sistem anlayışlı bir yönetim ve etkin bilgi kullanan bir karar verme mekanizması gerekir.⁴⁰²

⁴⁰⁰ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.138.

⁴⁰¹ Atiyas& Sayın, a.g.e.,s.53.

⁴⁰² Atiyas& Sayın, a.g.e.,s.54.

Tablo -25 : Performans Yönetimine Dönüşüm Süreci

- 1- Stratejik Planlama**
 - Kuruluşun misyonunun ortaya çıkarılması
 - Biz Kimiz, ne iş yapıyoruz, kim için yapıyoruz, neden yapıyoruz?
 - Misyonu Yerine Getirmek İçin Gerekli ve Yeterli Hedeflerin tanımlanması
- 2- Göstergelerin Belirlenmesi**
 - Kavramların Ortaya Konması
 - İlgililer, ilgililerin gereksinimleri,
 - Müşteri, müşteri gereksinimleri,
 - Ürünler ve hizmetler,
 - İş süreçleri ve faaliyetler (üretim teknolojisi), ölçüler,
 - Girdiler, girdileri sağlayanlar, girdileri sağlayanların gereksinimleri,
 - Bu kavramların hizmet programı için tanımlanması
 - Müşteri gereksinimlerinin performans göstergesi olarak ifade edilmesi
 - Faaliyetlerin sınıflandırılması ve organizasyonu
 - Faaliyet bazında performans göstergelerinin belirlenmesi
 - Bu göstergelerin müşteri gereksinimlerinden doğan performans göstergeleri ile ilişkilendirilmesi
- 3- Veri Ölçüm Sistemlerinin Yönetim Süreciyle Bütünleştirilmesi**
 - Erişebilir verilerin belirlenmesi
 - Veri toplanması
 - Veri analizi
- 4- Performans Ölçülerinin Yönetim Süreciyle Bütünleştirilmesi**
 - Bütünleşik enformasyon sistemleri kurulması
- 5- Yönetim Süreçlerinin Geliştirilmesi**
 - İş süreçlerinin yeniden tasarlanması
 - Sürekli süreç geliştirme yöntemleri
 - Benzer süreçlerin birbirleriyle kıyaslanması – Benchmarking
- 6- Değerlendirme**

Kaynak: Atiyas& Sayın, a.g.e., s.55.

Performans yönetimine dönüşüm, kamu yönetimi reformlarının başarıya ulaşması için gerekli olan yönetsel altyapıyı kurmaktadır. Amaç, performans yönetimini yeni bir bürokrasi yaratarak değil, mevcut kuruluşların iş süreçlerini yeniden tasarlayarak gerçekleştirmek yani kuruluşları performanslarını yönetecek şekilde yapılandırmaktır.

Stratejik yönetim, kuruluşların mevcut durum, misyon ve temel ilkelerden hareketle geleceğe dair bir vizyon oluşturmaları, bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve ölçülebilir göstergeler geliştirerek başarıyı izleme ve değerlendirme sürecini ifade eden katılımcı ve esnek bir planlama anlayışıdır. Bu doğrultuda stratejik planlamayı, kalkınma planları, yıllık programlar ve ekonomik imkanlar çerçevesinde belirlenen amaç ve hedefler ile bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlere dayalı planlama ve projelendirme olarak belirtebiliriz. Buradan hareketle ve ABD Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasasından esinlenerek, kamu hizmetlerinin etkin, ekonomik ve verimli bir

şekilde sunulabilmesi için kamu idarelerinin, stratejik planlar geliştirmeleri temin edilmeli, bütçelerini bu stratejik planlarına dayandıracak şekilde hazırlamaları, performans programlarını yapmaları ve bunları yıllık program hedef ve politikalarıyla uyumlaştırmaları temin edilmelidir. Stratejik planlar içerisinde;

- kurumların temel fonksiyon ve faaliyetleri ile ilgili misyon bildirimlerinin,
- kurumların temel faaliyetleri ile ilgili amaçların ve hedeflerin,
- amaçlara ve hedeflere ulaşmak için gerekli olan bilgi, beceri, teknoloji, insan ve para gibi kaynakların,
- amaçlara ve hedeflere ulaşmayı etkileyen ve kurumun kontrolü dışındaki faktörlerin,

yer alması sağlanmalıdır. Stratejik planlar belli bir orta vadeyi (5 yıl olabilir) kapsamalı bir kaç yılda bir güncellenmelidir. Hazırlanacak olan yıllık performans planların da ise;

- kurumun temel faaliyetleri ile ilgili olarak ulaşılmaması istenen ölçülebilir, nicel performans hedefleri,
- hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendirecek performans göstergeleri seti,
- performans ölçümlerinin nasıl yapılacağı,
- performans ölçümlerinin doğruluğuna ve geçerliliğine güven duyulmasının nasıl sağlanacağı,

gibi konulara yer verilecektir. Böyle bir performans planı aynı zamanda kuruluşun bütçe gerekçesini teşkil edecek ve bütçe görüşmelerine temel oluşturacaktır. Kamu kurum ve kuruluşlarının önceki mali yılın program performansı hakkında yıllık bir program performans raporu hazırlamaları da gerekliliktir Bu raporlarda ise;

- kurumların yıllık performans planlarında belirtmiş oldukları performans hedefleri ile fiili performanslarını karşılayıp gözden geçirmeleri ve irdelemeleri,
- bir hedefin gerçekleştirilememesi durumunda, bu hedefin gerçekleştirilmeme nedenlerini belirtmeleri,
- başarılı olmayan hedefleri gerçekleştirmeye dönük plan ve programları, söz konusu hedefe ulaşılması imkansızsa veya bu hedefler gerçekleştirilebilir değilse, bunun nedenlerini ve uygun gördükleri eylemleri açıklamaları sağlanmalıdır.

Performans planları ve performans raporları kuruluşların performanslarının gerek kuruluşun sorumlu olduğu bakan tarafından gerekse sürecin diğer katılımcıları tarafından değerlendirilebilmesini sağlar. Faaliyet bazında yeniden yapılandırma ile birlikte, performans bütçesine geçilir. Performans bütçesi hazırlanmasının ilk ayağı kuruluşla bakanlık arasında bir performans sözleşmesi oluşturulmasıdır. Kuruluş, bakanlığın belirlediği program harcama tavanını göz önünde bulundurarak bir iş programı ve bütçe teklifi hazırlar. Bakanlık, denetim ve değerlendirme raporlarını da dikkate alarak bu teklifi inceler, görüşlerini oluşturur ve kuruluşla bir performans sözleşmesi yapar. Sözleşme, bütçenin ve iş programının uygulanma sürecinde, yönetim yetkisini, standartlara uyması koşuluyla kuruluşa devreder ve kuruluşu hizmetin sonuçlarından sorumlu tutar. Kuruluş kendi üretim teknolojilerini saptama ve yönetmelik çıkarma yetkisini haiz olacaktır. Uygulama esnasında bakanlık merkezinin bilgi sistemi, kuruluşun iş programı sistemine erişerek, fiziksel ve mali gelişmeleri

izleyeceğinden ve özet raporlar hazırlayacağından, yönetim yetkisinin bakanlık merkezinden kuruluşlara devri yönetim kontrollerinin zayıflayacağı anlamına gelmez. Hatta tam tersine, yönetim kontrollerinin belirlenmesi, yönetimden sorumlu birimin yetkisine bırakılırsa, yönetici bu kontrolleri verimliliği sağlamanın bir aracı olarak kullanabilir. Bu şekilde, yetki ve sorumluluk bir araya getirilir. Diğer taraftan bakanlık merkezi de ana işlevine dönerek, bu kontrollerin yerindeliğini denetler. Yüksek denetim organı ise sistemin kontrol standartlarını belirler. Böylece tüm kontroller etkinlik kazanır. Bu sistem içinde ilgili bakanın görevi, kuruluşun belirlediği hedeflerin gerçekçiliğini ve bakanlar kurulunun tercihleri ile uyumluluğunu değerlendirmek, bakanlığın önceki yıllardaki performansını belirlemek ve sorumluluğu altındaki kuruluşlarla bir portföy sözleşmesi oluşturarak, bunu bir bütçe olarak ifade etmektir.

3- Yetki Devri ve Yönetimsel Esneklikler

Merkezin, harcamacı kuruluşlarda kalite anlayışını hakim kılması için iki temel aracı, yetki devri ve sorumluluk tesisidir. Buradaki temel varsayım, sorun hangi ölçekte ortaya çıkıyorsa çözümünün de o ölçekte aranması gerektiğidir. Performans Odaklı Bütçe yaklaşımı içinde her bakanlığın ve harcamacı kurumun bağımsız bir harcama yönetimi ve bütçe fonksiyonuna sahip olması bir gerekliliktir. Bu itibarla yeni süreç: bütçe kanununun hazırlanması ve uygulanmasında kuruluşlara daha fazla yetki sağlamalı, karar alma sürecini ve harcama yetkisini alt kademelere ve taşraya yaygınlaştırmalıdır. Maliye Bakanlığı ve BÜMKO yeni misyonu çerçevesinde kuruluşların taleplerini makro-ekonomik dengeler, sektörel hedefler ve performans politikaları açısından merkezi düzeyde kontrolü ile yetinmeli, kuruluşlar bütçe hazırlamaktan tam sorumlu olmalıdır.

Bu bağlamda harcama yöneticisi fonksiyonunun güçlendirilmesi bir gereklilik durumundadır. Siyasi iradenin etkinlikten (programla ulaşılan sonuçlar), bürokrasinin ise ekonomi (girdilerin uygun miktar ve fiyatta temini) ve verimlilikten (alt programlarda elde edilen çıktılardan) sorumlu olduğu göz önüne alınırsa siyasi iradenin temsilcilerinin ita amiri, bürokratların ise harcama yöneticisi konumunda olmaları gereklidir. Bu itibarla bakan (bazı durumlarda müsteşar) ve illerde onlar adına hareket eden valiler ita amiri sıfatıyla hareket ederken, harcama yöneticilerinin ise her kurumun üst düzey yöneticisi olması gerekir. Önerilen yapıda harcama yöneticiliği yetkisinin devrine olanak tanınmalıdır. Sözgelimi illerdeki milli eğitim müdürleri ildeki tüm liseleri kapsar şekilde harcama yöneticisi olacak, ancak bu yetkisini lise müdürlerine belli usullerle devredecektir. Harcama yöneticiliği yetkisi devredilirken farklı kademelere farklı sorumluluklar verilebilecektir ancak bu devir yetkisi hiç bir şekilde yetkiyi devreden sorumluluğunu ortadan kaldırmayacaktır. Bir performans sözleşmesi ile siyasi irade doğru işleri (program bazında) tanımlarken, bürokrasi işlerin doğru yapılmasına özen gösterecektir. Bu şekilde harcama yöneticisinin temel fonksiyonları taahhüt, tahakkuk ve ödeme yönetimi olacaktır. İta amirlerinin, yıl başında global olarak veya belli sınırlar koyarak harcama yöneticilerini yetkilendirmeleri yeterli olacak, ayrıca her bir harcamaya ilişkin taahhüt ve ödeme için izne gerek duyulmayacaktır. İta amiri esas itibarıyla yıl başında verdiği yetkiye istinaden yapılan harcamaların performansını sorgulayacak araçlar ve yetkiler üzerinde yoğunlaşmalıdır.⁴⁰³

⁴⁰³ Gedikli, a.g.e., s.242-243.

Performans sözleşmesi yapmanın anlamı verimliliği özendirme, kuruluş verimlilik sağlayarak hizmet maliyetlerini düşürdüğünde hiçbir şekilde ödüllendirilmiyorsa, bu kuruluşun verimliliğini arttırması için pek bir neden olmaz. Bu nedenle performans sözleşmeleri yöneticinin risk almasını özendirmeli, başarıyı ödüllendirmelidir. Sözgelimi verimlilik sağlayarak yapacağı tasarrufların bir bölümü, İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda’da olduğu gibi söz konusu kuruluşun bütçesine bırakılabilir (efficiency dividend).⁴⁰⁴ Buna ilave olarak Kurumların harcama kalemleri veya ayrıntı kodu bazında sınıflandırılmaması, ödenek tahsisinde belli kısıtlar haricinde serbest olmaları sağlanmalı, ödeneklerin kullanımında kurum yöneticilerinin takdir yetkileri arttırılmalıdır. Ödeneklerden tasarruf edilen miktarları gelecek yıllara taşıyabilme ve gelecek yıl ödeneğinden borçlanabilme şeklindeki teknik kolaylıkları ifade eden “zamanlar-arası harcama esneklikleri” oluşturulmalıdır.

4- Kamu Hizmet Sunumuna Yönelik Öneriler

□ Hizmetin üretilebilmesi ve sunulması sürecinde hizmeti üreten insanların gerek istihdamında gerekse de kullanmış oldukları kaynaklar üzerindeki yetki ve sorumluluklarında etkinliğe ve rekabete yönelik olarak önemli değişiklikler yapılmalıdır. Bu anlamda, en yüksek memurların kurumların verimli ve etkin bir şekilde çalışmasını sağlamaktan yasal olarak sorumlu kılınması, en yüksek memurun belli bir dönemi kapsayan bir kontratla (3-5 yıl) atanması, kurumların en yüksek memurlarının üretimde kullanmış oldukları kaynaklar üzerinde önceden belirlenen belli standartlar dahilinde her türlü hak ve güce sahip bir yetkiyle donatılması ve kamu çalışanlarının iş yaşamlarıyla ilgili tabi oldukları ve özel kesimden farklı olan yasal mevzuat ve bunun uygulama biçimi aşamalı olarak kaldırılmalıdır.

□ Öncelikle kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan problemler etkin yönetim bağlamında asgariye indirilmelidir. Bu çerçevede, vatandaşların haksız işlemlerle yüz yüze kaldıkları ve en fazla şikayet edilen çok önemli bazı kamu hizmetlerinden (örneğin; izin ve ruhsatlar, tapu ve imar işlemleri, emniyet hizmetleri, belediye hizmetleri, gümrük ile ihracat ve yatırım teşvik işlemleri) başlamak kaydıyla, topyekün kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin kurumlar ve birimler bazında belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir yetkilerinin objektif kriterlere bağlanmalıdır. Her birim belli bir hizmeti ne kadar zamanda ve hangi koşullarda yapılacağı konusundaki taahhütlerini içeren Hizmet Şartı (Citizen’s Charter) belgeleri hazırlayarak yayımlanmalı, ayrıca yurttaşın bu standartlar sağlanmadığı zaman nereye ve ne biçimde şikayet edebileceği de bu belgede ifade edilmelidir. Bunların hazırlanışı sırasında yurttaşın bilgisine, tepkisine ve görüşüne de başvurulmalı, kalite bakımından üstün düzey tutturulan birimler saptanmalı ve kamuoyunun bilgisine sunulmalıdır. Hizmet şartında belirlenmiş olan sürelerle uyulmamasının (geçerli mazeret dışında) müeyyideleri açık ve anlaşılır biçimde yayınlanmalı, üst amirlerin bu konudaki takdir hakkı kısıtlanmalıdır.

□ Kurumların mali yönetim ve kontrolü aşamalı olarak merkezi kuruluşların merkezi kontrolünden çıkarılarak kurumların kendilerine devredilmelidir. Kurumlar bu şekilde hizmeti üreten

⁴⁰⁴ Atiyas& Sayın ,a.g.e., s. 56.

birimler olarak belirlenen öncelikleri doğrultusunda kendi kaynaklarının kullanımını ve yönetimini yapabilme şansına sahip olmalıdırlar.

□ Kamu hizmeti sunan bazı kuruluşlardan başlayarak her bir idareye fonksiyonlar itibariyle ana ve tali hizmet alanları tek tek belirlenmeli ve hizmet grupları sınıflandırılmalıdır. Her bir hizmet grubuyla ilgili görevler ünvan bazında tesbit edilmeli, görevlilerin isimleri kadro cetvellerine kaydedilerek izlenmeli ve hizmetten faydalanacak kişilerce bilinmesi sağlanmalıdır.

□ Kamu Hizmet Etiği İlkeleri oluşturulmalı, bu ilkelere uygun hizmet sunumu sağlanmalıdır. Kamu hizmetleri için oluşturulacak etik standartlar açık ve anlaşılır olmalı, yasal bir çerçeve (Devlet Ahlak Yasası) içinde yer almalıdır. Ayrıca kamu yönetiminde gizlilik ve örtbas gibi yozlaşmaların cezai müeyyidesi bu yasada açık bir şekilde yer almalıdır. Rüşvet veya benzeri menfaat karşılığında haksız taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların etkin bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır.

□ Yapılacak hizmetlerin belirlenmesine yönelik sürece merkezi idarenin yanı sıra taşra teşkilatları (özellikle valilik ve kaymakamlıklar) ile sivil toplum örgütleri de katılmalı ve ilgili kurumlar haricinde karar alma sürecine katılanlar kurumların örgüt yapıları ve personel sayıları yerinde değerlendirme yapılmasına imkan verecek şekilde yeniden düzenlenmelidir. İl Koordinasyon Kurulları, belediyeleri de kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmeli, ilçeler de bu model üzerinde yeniden yapılandırılmalıdır.

□ Hizmetlerin yerine getirilmesi sürecinde de taşra teşkilatlarının rolü arttırılmalı, özellikle mülki idare amirliklerinin yetki, görev ve sorumlulukları yeniden belirlenerek hızlı karar alınması, bürokrasinin azaltılması ve karar sürecine katılımın genişletilmesine yönelik kurumsal düzenlemeler yapılmalıdır. Bu bağlamda, yeniden yapılanma ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi Avrupa Birliği formatına uyum sağlamak açısından da gözden geçirilmelidir.

□ Hizmetler, onları sunanların kolayına gelecek bir biçimde ve keyfi değil, yurttaşın beklentilerine uyumlu, verimli, etkin, ve yüksek kaliteli bir biçimde sunulmalıdır. Kamu hizmetini ayaklar altına almak yerine değerlendirmek ve yüceltmek hedeflenmelidir. İşlemlerin basitleştirilmesi çalışmaları sürdürülürken aynı zamanda vatandaşların kamu yönetimiyle ilişkilerinde gerekli bilgilerle aydınlatılmasını sağlayacak el kitapları ve klavuzlar hazırlanmalıdır. İdari Danışma Merkezleri ve Halkla İlişkiler Birimlerinin oluşturulması üzerinde durulmalı, bu konuda internetten yararlanılmalıdır. Bunlara ilave olarak devlet yurttaşların kamu hizmetiyle ilgili olarak bilgi edinme hakkını güvence altına almalıdır. Kamu yararı, kamu düzeni, gizlilik vb. gerekçeler ileri sürerek bilgi edinme hakkına engel olunmamalıdır. Yurttaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile idarenin tazmin sorumluluğu ve özel yönetsel yasalardaki boşlukların (yönetsel işlemlerde görev, yetki ve zaman aşımı, zamanaşımının kesilmesi vb.) doldurulması amacıyla genel nitelikli “İdari Usul Yasası” bir an önce çıkarılmalıdır.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, s.33.

5 - Yeni Devlet İhale Kanununa İşlerlik Kazandırılması

2003 yılı başında uygulamaya giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, Türk bütçe sistemine ve uygulamasına önemli zaafiyetler yükleyen eski kanunu yürürlükten kaldırmış ve bu alanda önemli bir ilerlemeyi ifade etmiştir. Söz konusu yasa ile kurulan Kamu İhale Kurumu bu alanda gerekli düzenlemeleri yapacak yetkili kurum konumunda olacak ve devlet ile özel sektör arasında hakem rolü üstlenecektir. 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun getirdiği uygulamalar şu şekilde sıralanabilir:

- İhalelerde öncelik açık ihale usulüne verilecek böylece kapalı kapılar ardında ihale yapılmaması sağlanacaktır,
- Kamu ihalelerine gireceklerin ekonomik ve mali yeterliliğe sahip olmaları gerekecek, ihaleye katılacaklardan, teklif edeceği bedelin yüzde 10-20'si kadar bankalarda kullanılmamış nakit kredi ve teminat mektubu belgesi istenecek, ihaleye katılma şartları uyanların son üç yıllık bilanço şartlarının uygunluğu aranacaktır,
- İstekliden son 5 yıl içinde, sözleşme bedelinin en az yüzde 70'ini gerçekleştirdiği, ihale konusu iş ya da benzeri bir işle ilgili deneyimini gösteren iş deneyim belgesi istenecek, Türkiye'de veya kendi ülkesinde kesinleşmiş vergi ve sosyal güvenlik prim borcu bulunanların ihaleye katılması engellenecektir,
- Bütçede ödeneği olmayan hiç bir ihale yapılamayacak, kamu kurumlarının ödenekleri olsa bile ayrıntılı uygulama projesi yoksa ihaleye çıkılamayacak,
- Kamu kurumlarına bağlı kuruluşların kendi kurum ihalelerine rahatlıkla girebilmeleri engellenecek, aynı kamu kurumunda ihalelere girebilmek için anonim şirketlerin yüzde 51 hissesinin kamu dışında bulunması zorunluluğu aranacak böylece eskiden olduğu gibi Emekli Sandığı Vakfı, Diyanet Vakfı gibi kurumlar artık kendi kurumlarının ihalelerine tek başlarına girip ihaleyi kazanamayacaktır,
- Zorunlu olmadıkça mal ve hizmet alımları ile yapım işleri bir arada ihale edilmeyecek, eşik değerin altında kalmak amacıyla yapım işleri kısımlara ayrılamayacaktır,
- En ucuz fiyatı veren ve ihalede en fazla kıran firma yerine işe en uygun firma tesbit edilmeye çalışılacak, eskiden olduğu gibi kamu kurumlarında 2 yılda bitirilmesi gereken proje 5 yılda bitirilemeyecek, ihale tamamlandığında yapılması gereken ödemeler de hızlandırılacaktır,
- İhalelerde muhammen bedel açıklanmayacak, hiç bir kamu kurum ve kuruluşuna ayrıcalık tanınmayacaktır.

Eski Devlet İhale Kanunu yapısı itibariyle hiç suç işlemeden bir yöneticinin Hazineyi zarara uğratmasına elverişlidir. Muhammen bedel istendiğinde fiyatları şişirilmiş olarak gönderen firmalardan birine ihale verildiğinde yasal bir şekilde belki bir kaç kat fazlasına mal ya da hizmet satın alınmış olabilmektedir. Ancak performans yönetimine geçildiğinde ihale sistemi bir tarafa, yönetici hesap vereceği için kendini sorumlu hissederek bu tür uygulamalara gitmeyecek, mevcut kaynaklarını en verimli, en etkin, en tutumlu bir şekilde kullanmaya gayret gösterecektir.⁴⁰⁶

⁴⁰⁶ Naci B. Mutur, "Türk Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması: Genel Değerlendirme", Panel Konuşması, 17 Mayıs 2000, 15. Türkiye Maliye Sempozyumu, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No:3, Antalya, 2000, s.444.

Görüleceği üzere yeni yasa kamu mali yönetiminin aksak işleyen en önemli alanlarından biri olan kamu ihalelerinin etkin bir yapıya kavuşturulabilmesini amaçlamaktadır. Bütçe reformumuz açısından temelsel olan bu yasanın çıkarılması önemli bir ilerleme olmakla birlikte, esasen uygulamanın kendinden beklenen olumlu etkileri ortaya çıkarmasının sağlanması da bir gerekliliktir.

6 - Piyasa Mekanizmalarına İşlerlik Kazandırılması

Halkın bazı kamu hizmetlerinin finansmanına katılması akılcı bir çözüm olarak ortaya çıkmakla birlikte, bu durum tüm kamu hizmetleri için söz konusu olamaz. Özellikle savunma veya güvenlik gibi tam kamusal mallar yapısı itibarıyla bütünüyle fiyatlama yöntemiyle finanse edilemez. Eğitim, sağlık, otoyollar gibi yarı kamusal mal ve hizmetler ise dışsal ekonomiler nedeniyle tümüyle piyasa tarafından temin edilemezler. Ancak bunların kullanımı, kullanıcı ücreti uygulamasıyla özel mallar gibi ödeme şartına bağlanabilir. Ülkemizde kamu hizmetleri ile değer arasındaki ilişkinin değişim bazında değil de kullanım bazında kurulması önemli bir gerekliliktir. Vatandaşların kamu hizmetlerine ilişkin tercihleri ve memnuniyeti bu kullanım değerinin artırılmasıyla doğrudan ilgilidir. Kullanım değeri, kamu hizmetlerinin üretilmesi sırasında yararlanılan girdiler ve süreçlere odaklanılarak geliştirilebilir. Kalite felsefesinin kamu kesimine uygulanmasında temel dayanak bu noktadır. Böylece bir çok piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırmak mümkündür.⁴⁰⁷

Kamu hizmetleri üretilmesi bakımından bölünebilir özelliklere sahiptir. Dolayısıyla hizmetin üretilmesi sürecinde bir çok piyasa mekanizmasına işlerlik kazandırılması mümkündür. Sözelimi savunma hizmetlerinde askeri birliklerin yiyecek ve giyecek ihtiyaçlarının rekabetçi piyasadan tedarik edilmesi, silah ve mühimmat gibi araç ve gereçlerin bakım ve onarımının yapılması, hatta zorunlu askerlik yerine uzun vadeli hedef olarak profesyonel askerlik sisteminin uygulanması, sunulan hizmetin kalitesiyle yakından ilgilidir.

Ülkemizde, en iyi fiyata, en verimli ve en etkin kamu hizmeti sunulabilmesi amacına yönelik olarak kamu işletmeleri ile özel teşebbüsler arasında rekabetin oluşturulması sağlanmalıdır. Bunun anlamı hükümetin piyasa-temelli olmasıdır. Kamu ve özel sektör hizmet sağlayıcıları arasında bir takım fonksiyonların yerine getirilmesi için, rekabetin gerçekleştirilmesinin % 20-50 gibi maliyet tasarrufları gerçekleştirdiği bir çok ülke uygulamasında gözlenmiştir. Dolayısıyla devlet hizmet sunumunda maliyet tasarrufları sağlayacak bu gibi yöntemlerin uygulanmasını kolaylaştırmalı bunlara yönelik prosedürler oluşturmalı, rekabeti teşvik etmelidir.

Bu doğrultuda ülkemizde de piyasa araştırmaları, kupon uygulaması gibi araçların kullanımı yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Örneğin sağlık alanında yeşil kart, tedavi ücreti veya ilaç bedelinin kısmen hasta tarafından ödenmesi gibi uygulamalar mevcuttur. Ancak, performans sistemi kurulmadan uygulanmış olmaları bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Zira yetki devirlerinin sorumlulukla ve bunu belirleyecek performans göstergeleriyle dengelenmesi gereklidir.

⁴⁰⁷ Gedikli, a.g.e., s.256.

7- İnsan Kaynaklarının Stratejik Kullanımı: Çağdaş Bir Kamu Personel Sistemi Oluşturulması

Bütçe reform önerilerimizin önemli öğelerinden biri de kamu personel sisteminin bu yeni anlayışa entegre edilmesidir. Türk kamu personel rejiminin üzerinde durulması gereken sorunlarının başında kamu görevlilerinin düşük verimlilikle adaletsiz maddi koşullarla çalışması, liyakat sisteminin bütünüyle çökmüş olması ve etik değerlerin ciddi biçimde erozyona uğramış olması gelmektedir. Bu doğrultuda kamu personeli reformu bağlamında, gelişmiş ülkelerin insan kaynağı yönetimine ilişkin zengin deneyimlerden yararlanılmasının yanı sıra, ülkemizin halihazırdaki ve gelecekteki kamu görevlisi ve yöneticisi ihtiyaçları dikkate alınarak bir kamu personel yönetim sistemi tasarlanmalıdır. Kamu kesiminde çalışan bütün yöneticileri ve personeli kapsayan, aşağıdaki unsurları yapısında barındıran yeni bir personel yasasının formüle edilmesi sağlanmalıdır.

□ Bugün kamu görevlilerinin önemli bir kısmı maaş ve ücretlerinin yetersiz olması dolayısıyla asıl görevlerini savsaklayarak dışarıda ek işler yapma gayreti içerisinde. Kamu görevlilerinin maaşlarının düşük olması, rüşvet ve yolsuzlukların artmasında etkindir. Bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ve özelleştirme reformları çerçevesinde kamu görevlilerinin sayısı mutlaka zaman içerisinde azaltılmalı ve performansa dayalı bir ücret sisteminin uygulanması gerçekleştirilmelidir. Buna yönelik olarak kamu personelinin sadece yönetsel kadroları kapsayacak biçimde sayılarını çok önemli ölçüde azaltmak ve geriye kalan kamu çalışanlarını sözleşmeli çalışma düzeni içine almak suretiyle çalışanları "statüsel çalışma" ile "sözleşmeli çalışma" olmak üzere iki kategoride toplamak mümkündür. Kamu çalışanlarının önemli bir kısmını "sözleşmeli çalışma düzeni" içine topladıktan sonra etkin bir sendikalaşmanın önü açılmalı, toplu sözleşme ve pazarlık yöntemiyle maaş belirlenmesi sağlanmalıdır. Dolayısıyla nesnel ve tutarlı ölçütlere dayalı esnek ve etkin bir performans ücret ve ödüllendirme düzeni oluşturulmalı, üst düzey yöneticiler için performans yönetim sisteminin gereği olarak kişisel performansa dayalı performans sözleşmeleri uygulamasına geçilmelidir. Üst yöneticilerin performansları sorgulanmalı, yaptıkları veya yapmadıkları uygulamalar dolayısıyla sorumlu tutulmalı, kamu'nun parasını etkin, verimli ve uygun bir şekilde harcamayan yöneticiler hakkında cezai uygulamalara gidilmelidir.

□ Kamu görevlerine atama ve yükselme sistemi işgücü ve kariyer planlarına dayandırılmalıdır. Devlet memurluğunda yükselmelerde liyakat esasına tam olarak geçilmelidir. "Patronaj", "hizmitsiz memuriyetlik"(arpalık) ve "adam kayırmacılık" (torpil) olarak adlandırılan yozlaşmaları önlemek için kamu yönetiminde çalışacak kamu görevlilerinin istihdamı ile ilgili ilkeler (danışman istihdamını da kapsayacak şekilde) sözkonusu yasa ile açıkça tesbit edilmeli, işe alınacaklarda aranacak nitelikler (bilgi, uzmanlık, eğitim düzeyi, ahlak düzeyi ve tecrübe gibi) bu yasa içerisinde düzenlenmelidir. Kadroların gereksiz yere arttırılmaması için sınırlamalar getirilmeli, kurumsal düzeyde gerçek ve gelecekteki ihtiyaçlara dayalı bir işgücü ve kariyer planlaması yapılmalıdır.

□ Kamu personel sistemi ve işleyişi şeffaflık ilkesi üzerine oturtulmalıdır. 3628 sayılı yasadaki mal bildirimleri ile ilgili "gizlilik" içeren hükümler kaldırılmalı ve ilgililerin bilgi ve denetimine sunulmalıdır. Tüm kamu görevlilerinin mal beyanında bulunmaları ve bunların etkin denetimi sağlanmalıdır. Mevcut sistem istenildiği gibi işlememektedir. Seçilmiş veya tayin edilmiş tüm kamu görevlileri, göreve başlarken, görev sırasında belli aralıklarla ve görevleri son bulduğu anda

mal beyanında bulunmak, bu beyana kendilerinin, eşlerinin ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları ile diğer kimselerin bütün gelirlerini ve mamelek unsurlarını kaydetmek ve birbirini takip eden beyanlar arasındaki farkları izah etmek zorunda olmalıdırlar. Mal beyanları şeffaflaştırılmalı kolayca ulaşılabilir ve denetlenebilir hale getirilmelidir. Mal beyanları bilgisayar ortamına yüklenerek tapu, trafik tescil, banka kayıtları gibi bilgiler birleştirilmeli, mal beyanlarının müfettişler tarafından periyodik olarak incelenmesi sağlanmalıdır.

□ Ülkelerin çoğunluğunda kamu görevlilerine yönelik ahlaki davranış ilkeleri ya da ahlak kodları (code of ethics) mevcuttur. Ülkemizde de bu tür bir yapılmaya gidilmelidir. Kamu yönetimindeki üst düzey bürokratik görevlerde etik sözleşmesi uygulaması getirilmelidir. Yöneticiler organizasyonda ahlaka önem vermelidirler ve davranışları ile çalışanlara ve halka örnek olmalıdırlar. Organizasyonda çalışma koşulları ve performans değerlendirme sistemleri iyileştirilmelidir. Devlet memurlarının dürüst, tarafsız, güvenilir ve namuslu olması, halka sempatik yaklaşması, işlerini çabuk çözmesi, taraf tutmaması ve kötü yönetim örneği davranışlar sergilememesi sağlanmalı, . kamu görevlilerine ahlak konusunda eğitim ve danışmanlık hizmetleri verilmelidir . Kamu görevlilerinin görev ve sorumluluk alanları mutlaka açık olmalıdır.

□ Kamu görevlilerinin hizmet içi eğitimine gereken önem verilmeli, sürekli, kapsamlı ve sistemli eğitim kamu personel sisteminin en belirgin özelliklerinden birisi haline getirilmelidir. Böylece sadece iş görenlerin kapasite ve kaliteleri yükselmeyecek, aynı zamanda atama, yükseltme ve görevden alma kararları için de sağlam nesnel ölçütler saptanması yoluna gidilmiş olacaktır.

□ Daha önceleri Devlet Memurluğuna Giriş sınavlarında yaşanan kayırmacılık olaylarının Şubat 1999'da yürürlüğe giren Devlet Memurluğuna Giriş Sınavı ile objektif kriter olan başarı puanı esası çerçevesinde önüne geçildiği ve bu konudaki şikayetlerin oldukça azaldığı görüldüğünden, bu sınavın destek hizmetlerinde görülen aksamalar giderilmeli ve düzenli aralıklarla bu sisteme tam bir işlerlik kazandırılmalıdır, istisnai memuriyet uygulaması daraltılmalıdır.⁴⁰⁸ "Danışma-Müşavir" kadrolarına atanacak personel için 657 sayılı Yasa'da değişiklik yapılarak bu kadrolar için belirli nitelik ve görevlendirme süreleri getirilmelidir.⁴⁰⁹

IV - TÜRK BÜTÇE REFORMUNA YÖNELİK ATILAN ADIMLAR

A - Yasal Düzenlemeler

Kamu ihale sisteminin uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği mevzuatına uyumunun sağlanması amacıyla 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu 2002 yılında yasalaşmış ve 2003 yılı başından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Saydamlık, rekabet ve kamuoyu denetimi açılarından önemli ilerlemeleri beraberinde getirmesi beklenmektedir.

"Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" 28-03-2002 tarihinde yasalaşması, devlet devlet iç ve dış borçlarının etkin bir şekilde yönetimi ve borçlanma disiplininin sağlanması açısından önemli bir aşama olmuştur.

⁴⁰⁸ Yönlendirme Komitesi, Türkiye'de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi, Çalışma Raporu, Ankara; Ocak 2002, s.14.

⁴⁰⁹ Yönlendirme Komitesi, a.g.e., s.14.

Türk kamu mali yönetim ve mali kontrol sisteminde önemli değişiklikler getiren Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanun Tasarısı Ağustos 2002’de TBMM’ne sunulmuştur. Söz konusu tasarının temel amaçları; kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirlik düzeyini arttırmak, siyasi ve yönetsel rol ve sorumlulukları daha açık bir şekilde belirlemek, Türk bütçe sistemine modern kavram ve yaklaşımları entegre etmek, iç ve dış mali denetim sistemini daha etkin bir yapıya kavuşturmak ve TBMM’nin kamu harcamaları üzerindeki yasama yetkisini güçlendirmektir. Tasarının yasallaşması ile birlikte, döner sermaye ve fonlar da bütçe sistemine dahil edilecek ve bu sayede bütçenin kapsamı genişleyecek; bütçe hazırlık süreci Mart ayında başlayacak; kamuoyu faaliyet raporları yoluyla daha iyi bilgilendirilecek; harcamacı kuruluşların mali yönetim ve denetimdeki rolleri önemli ölçüde artacak; kamuda muhasebe birliğinin gerçekleştirilmesi sağlanacak; Türkiye çok-yıllı bütçe sistemine ve harcama sınıflandırmasında fonksiyonel sınıflandırmaya geçecektir.

B - Bütçe Reformuna Yönelik Raporlar

DPT tarafından yürütülen 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarının bir parçası olarak Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, orta vadeli bir harcama sistemine geçiş (çok yıllık bütçe uygulaması), saydamlığın artırılması, tahakkuk bazlı muhasebe ve raporlama sistemine geçiş, yarı mali nitelikteki faaliyetler ile koşullu yükümlülüklerin kamu mali yönetimi kapsamında yeniden ele alınması, performans denetimine geçiş gibi alanlarda reform çalışmalarına yön veren “ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” adlı raporu hazırlamıştır.

Bu Özel İhtisas Komisyon Raporu dışında, Dünya Bankası ile ortaklaşa yürütülen “Türkiye Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi- Etkin Devlet İçin Bütçesel Kurumların Reforme Edilmesi”(Turkey Public Expenditure and Institutional Review- Reforming Budgetary Institutions for Effective Government) isimli proje çalışması tamamlanmış ve çalışma sonuçları Dünya Bankası uzmanları tarafından hazırlanan ve aynı başlığı taşıyan rapor 20 Ağustos 2001 tarihinde yayınlanmış ve ardından hükümete sunulmuştur. Bu rapor Türkiye’deki mevcut bütçe sisteminin hazırlanış, uygulanış ve kontrol düzenlerinin, içinde bulunulan ekonomik durumu analiz etmeye ve politika geliştirmeye müsait olmadığını; dolayısıyla da devletin millettten topladığı kaynakları, doğru, etkin ve verimli kullanma konusunda yeterli bir zemin oluşturmadığını ortaya koymuştur.

Söz konusu iki rapor, ülkemizde bütçe reformunun temel çerçevesini çizmiş ve reform’a entellektüel düzeyde temel teşkil etmiştir. Hazırlanan iki rapor ve özellikle “Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi”nin tanımladığı zamana bağlanmış somut adımlar stratejisi, bütçe reformuna yönelik somut bir yol haritası sunmuştur.

C - Performansa Dayalı Bütçeleme Çalışmaları

Ülkemiz bütçeleme sistemindeki değişim hedefinin önemli aşamalarından biri Bir önceki dönemin Maliye Bakanı Sayın Sümer Oral’ın 25 Ekim 2001 tarihinde T.B.M.M. Plan ve Bütçe Komisyonunda yaptığı konuşmasıdır. Bu konuşmada Bakan; “Kamu mali yönetimindeki girdilerin kontrol edilmesi şeklindeki anlayışın terk edilerek, sonuçların kontrol edildiği performans bütçeleme anlayışının yerleştirilmesi için altı kurumda pilot uygulamaya başlanacağı, kamu kurumlarınınca

uygulan kaynakların büyüklüğünden ziyade hedeflerin ve bu hedeflere ulaşılmasında gösterilen başarı ve vatandaşın memnuniyetinin esas alınacağını” ifade etmiştir. 2002 yılı Bütçe Çağrısının yayınlanmasından sonra Maliye Bakanlığı tarafından harcamacı kurumlar için çıkarılan 2002 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinde ekli “Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri” başlıklı 1 numaralı formda; formun içereceği bilgilerin, performans yönetimi ve denetimi uygulaması için bir başlangıç niteliğinde olacağı vurgulanmış ve devamında;

- Hizmet gerekçesi olarak her bir faaliyete ait hizmetin yasal dayanağı belirtilecek, hizmet ile ilgili mevzuatta yer alan hususlar özet olarak açık ve anlaşılır biçimde yazılacaktır,
- Kurumlar bütçelerindeki her bir faaliyet-proje için tahsis edilen hizmetlerin toplamı ile (cari-yatırım-transfer ayrımı yapılmaksızın) neleri gerçekleştirdiklerini ve teklif ettikleri ödeneklerle neleri yapmayı planladıklarını belirteceklerdir. Ulaşılması planlanan hedefler nicel (sayısal) veya bunun mümkün olmaması halinde nitel (özlü ifadelerle) olarak ortaya konacaktır. Örneğin, Sağlık Bakanlığının Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün 2002 yılı bütçesi için teklif edeceği toplam ödeneklerle ulaşmayı planladıkları hedeflerden biri aşağıdaki gibi ifade edilebilecektir: “ 2002 yılında Türkiye genelinde (x) milyon çocuğa ulaşılacak ve polio (çocuk felci) aşısı yapılacaktır. 2000 yılında (y) milyon çocuk aşılanmıştır. 2001 yılında ise (z) milyon çocuğa ulaşılması beklenmektedir.” Her bir program, alt program ve faaliyet için ayrı bir form düzenlenecektir” ,

ifadelerine yer verilmiştir.⁴¹⁰

2002 Yılı Bütçe Kanunu’nun 6. Maddesinin (1) bendinde “Milli Eğitim Bakanlığı’nda Yurtdışı Bursları, Türkiye Sanayi Sevk ve İdare Enstitüsüne Yardım ve İşçi Ücretleri, Tarım ve Köyişleri Bakanlığında Süne ve Kıymal Mücadelesi Projesi, Karayolları Genel Müdürlüğünde Kaza Kara Noktalarının İyileştirilmesi ve İzlenmesi Projesi, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğünde Seyranbağları Huzurevi Yaşlı Bakım ve Rehabilitasyon Merkezi Hizmetleri ile Ortadoğu Teknik Üniversitesi’nde Yayın ve Kütüphanecilik Hizmetleri faaliyetlerinde performansa dayalı bütçe uygulamasının gerçekleştirilebilmesi bakımından; sözkonusu faaliyet alanları için tahsis edilen ödeneklerin kullanımında yeni esas ve usuller tesbit etmeye, münhasıran bu faaliyetlerle ilgili olarak mali mevzuatın uygulanması konusunda düzenlemeler yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir” hükmüne yer verilmiştir.⁴¹¹

D - Yönetim Kültürü Değişikliğine Yönelik Adımlar

Ülkemizde mevcut durum itibariyle, girdi ve çıktı odaklı olarak toplam kalitenin artırılması, bütçe sisteminin hesap verebilirlik ölçüsüne çıkarılması, mali yönetim ve denetim alanında uluslararası kabul görmüş standart ve davranışların geliştirilmesi yönünde çalışmalar söz konusudur. Bu çalışmalar kapsamında BÜMKO tarafından, Genel Müdürlük Düzeyinde Yürütülen “Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması” adlı projeye, genel ve katma bütçeli kuruluşların etkinlik ve verimliliğinin artırılması amacıyla bütçe hazırlama ve denetleme sisteminin yeniden yapılandırılması çalışmaları desteklenecektir. Projenin amaçları; kurum

⁴¹⁰ Ahmet Kesik, “Kamu’da Performansa Dayalı Bütçeleme Çalışmaları”, Peryön Dergisi, 2002, s.27-28.

⁴¹¹ Kesik, “Kamu’da Performansa Dayalı Bütçeleme Çalışmaları”,s.26-27.

çalışmalarının etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması, vatandaş odaklı hizmet anlayışının kurumda yerleşmesi, sürekli kalite geliştirme yöntem ve tekniklerinin yaygın olarak kullanılmasının sağlanması ve Genel ve Katma Bütçeli Kamu Kurumlarının çalışmalarının etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması için bütçe hazırlama ve denetleme sisteminin yeniden yapılandırılması olarak sıralanmaktadır.⁴¹² Proje kapsamında, BÜMKO'da performans yönetimi sistemi kurulması çalışmaları başlatılmıştır. Bu uygulamaların tüm kurum ve kuruluşlara yaygınlaştırılması hedeflenmektedir.

E - Performans Denetimi İle İlgili Düzenlemeler ve Uygulamalar

Ülkemizde 1996 yılında 832 sayılı Sayıştay Kanununda yapılan değişiklik ile “performans denetimi” Sayıştayın görevleri arasına girmiştir. 832 sayılı Sayıştay Kanunu Ek Madde 10' a göre: “Sayıştay, denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynakları ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullandıklarını incelemeye yetkilidir. Bu inceleme sonuçları Sayıştay Birinci Başkanı tarafından bir değerlendirme raporuyla TBMM Başkanlığına sunulur. Bu raporlar ile bu kanunda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporlar TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulur.”.

Sayıştay'da bu güne kadar biri pilot olmak üzere iki performans denetimi çalışması yapılmıştır. Performans denetimi metodolojisi kazanmak amacıyla, İngiltere Sayıştayının danışmanlığında, 1996 yılında başlatılan “Karayolları Genel Müdürlüğünün Devlet ve İl Yollarında Yürüttüğü Bakım ve Onarım Faaliyetlerinin Yönetim ve Kontrolü” hakkındaki pilot performans denetiminin Sayıştayda uygulanması gereken bölümü tamamlanmıştır. Afet İşleri Genel Müdürlüğünün deprem konusundaki faaliyetlerini esas alan ikinci çalışma ise 1999 yılında başlatılmıştır.

F - Say 2000i Projesi

02.03.1999 tarihinde başlatılan ve Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesindeki 1656 saymanlığı kapsayacak olan “Web Tabanlı Saymanlık Otomasyonu Projesi” (SAY2000i) ile güncel sorunlara kısa vadeli çözümler sunulması hedeflenmektedir. SAY2000i projesi, devletin gelirini, giderini, borcunu, alacağını ve naktini görebileceği, bu şekilde günlük olarak toplanan bilgilerin ertesi gün internetteki kamu hesapları bülteninde yayınlanabileceği bir sistemin kurulmasına yöneliktir. Bu kapsamda başlatılan ve gittikçe genişletilen SAY2000i projesi ile;

- Devletin tüm muhasebe işlemlerinin Merkeze on-line bağlı bir bilgisayar sistemi ile yapılması,
- Devletin muhasebe bilgilerinin günlük olarak izlenebilmesi,
- Tüm memurların personel ve maaş bilgilerinin merkezi bir veritabanında tutulması,
- Memur maaşlarının merkezde hesaplanabilmesi ve saymanlıklar tarafından kontrolü,
- Sağlık harcamalarının Emekli Sandığı sistemine ulaşılarak denetimi,
- Kamu hesapları bülteninin günlük olarak internet üzerinde yer alması,

konularını kapsayan bir yazılım geliştirilmesi planlanmıştır.

⁴¹² <http://www.bumko.gov.tr/WEB/version2/proje/tanitim.htm> 27-02-2003.

Muhasebat Genel Müdürlüğü bünyesinde yer alan 16 programcı tarafından 3 ay gibi kısa bir sürede SAY2000i projesinin yazılım çalışmaları sonuçlandırılmış, sistem pilot uygulamalarla test edilmeye başlanılmıştır. SAY2000i projesinin hayata geçmesi ile; 1656 saymanlık Merkeze bir bilgisayar ağı ile bağlanacak, her akşam itibariyle Devlet gelirini, giderini, borcunu, alacağını ne naktini görebilecek, bu şekilde günlük olarak toplanan bilgiler ertesi gün internetteki kamu hesapları bülteninde yayınlanabilecektir. Devlet nakit giriş ve çıkışını anında izleyebileceği için, nakit ihtiyacı daha sağlıklı tespit edilebilecek ve bunun sonucunda borçlanma yükü hafifletilecektir.

İki milyon civarındaki Devlet memuru için merkezde bir veri tabanı oluşturulacak, böylece maaş bordrolarının hesaplanması kontrolü sorun olmaktan çıkacaktır. Bu veri tabanı aynı zamanda personel politikalarının tespitinde ve yürütülmesinde karar mekanizmalarının daha sağlıklı çalışmasına destek verecektir. Devlet harcamaları konusunda kamu kuruluşlarına online destek verilecektir. Uygulamada birlikteliğin sağlanabilmesi amacıyla yürürlükteki mevzuat güncel olarak kullanıcıların kolaylıkla ulaşabileceği internet ortamında yer alacaktır.

G - Analitik Bütçe Sınıflandırması

Mevcut bütçe kodlamasında, sınıflandırma sistematığının kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur. 1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması üzerine çalışmalar başlatılmış 1998 yılında IMF uzmanları ile birlikte GFS (Government finance Statistics) Devlet Mali İstatistikleri esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuş, 1999'da dört kuruluşta test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle pilot kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesinde test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Bu uygulamaya bir süre ara verilmiş, daha sonra 1998'de tamamlanmış olan yeni kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS'deki değişikliklere ve AB'de uygulanan ESA'95 (European System of Integrated Economic Accounts- Bütünleştirilmiş Avrupa Ekonomik Hesaplar sistemi) standardına uygun hale getirilmiştir. Özellikle analize elverişli istatistikî veriler üretmeye imkan vermesi nedeniyle Analitik Bütçe Sınıflandırması olarak adlandırılan bu yeni sistemin Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü ile Hacettepe ve Ege Üniversitelerinde pilot olarak uygulanmasına karar verilmiş, bu kuruluşların 2002 yılı bütçeleri bu sistematığe uygun olarak hazırlanmış ve 2002 yılı Ocak ayından itibaren de mevcut kod yapısına paralel olarak uygulama başlamıştır.

V - DEĞİŞİM YÖNETİMİ: REFORMUN BAŞARISINA YÖNELİK TESBİT VE ÖNERİLER

A - Reform Uygulanmasında Karşılaşılabilecek Güçlükler

1 - Entegrasyon Sorunu

Bütçe reform önerimiz temelde performans yönetimine ve denetimine dayalı bir öneridir. Bu açıdan bakıldığında kamu mali yönetiminin performansla uyumlaştırılmasının kimi ortamlarda daha kolay kimi ortamlarda ise çok daha zor olduğu söylenebilir. Aşağıdaki tablo bu geçiş sorununu incelemektedir:⁴¹³

Tablo - 26 : Entegrasyonun Önemli Değişkenleri

Entegrasyonun Kolay Olduğu Koşullar	Entegrasyonun Zor Olduğu Koşullar
<ul style="list-style-type: none"> ■ Stratejik hedef/ amaç koymanın kaynak tahsisi ile ilişkilendirildiği ■ Toplu Bütçelerin veya çıktı bazlı bütçelerin uygulandığı. ■ Tam maliyetlendirme esasına dayalı faaliyet muhasebesinin uygulandığı. ■ Programların bir dizi maddi ve ölçülebilir ürün ve hizmetleri içerdiği. ■ Entegrasyona program önceliklerinin yönetimi ve faaliyet yönetimi seviyelerinde girildiği. ■ Program etkilerinin, ürün ve hizmetlerin sunumundan hemen sonra görülebildiği. ■ Sonuçların programlarla yüksek bir güvenilirlikle ilişkilendirilebildiği 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tarihi artırımcılığın kaynak planlaması ve kaynak tahsisinin temelini oluşturduğu, ■ Ayrıntı veya girdi bazlı bütçelerin uygulandığı, ■ Hesap veren kurum ve kuruluşların ilgili program ve faaliyetleri yürüten birimleri ve performansı ölçülen birimlerinin bire biraynı olmadığı, ■ Programların, standardize edilmemiş, gayri maddi ve fikri hizmetleri içerdiği, ■ Program etkilerinin ancak uzun vadede kendini gösterdiği, ■ Etkiler görülse bile, bunların programlarla doğrudan ilişkilerinin şüpheli bulunduğu

Kaynak: Christopher Pollitt, " *Integrating Financial Management and Performance Management*", OECD Journal on Budgeting, Volume: 1, No: 2, 2001, s. 27.

Toplu bütçe, bir programla ilgili tüm cari harcamalar için tek kalemde, konsolide edilmiş, toplu ödenek veren bütçelerdir. Bunların yönetime sokulması ve bu durumun yönetsel esneklikteki artışlarla aynı zamana denk düşmesi, bütçe reformları bakımından son derece önemli bir gelişmedir. Bu bütçelerin benimsenmesinin mali yönetimle performans yönetimlerinin entegrasyonundaki en önemli engeli ortadan kaldıracığı ve performansa dayalı hesap verme yükümlülüğü rejimine doğru önemli bir hamle olacağı ileri sürülmektedir. Ayrıntılı bütçeler (tali kalem bütçeleri) ise ödeneklerin maaşlar, yolluklar, tüketim malzemeleri gibi ayrıntılı kalemler itibariyle ayrıldığı bütçelerdir. Uzman olmayanlar için kullanımı kolaydır ve mikro seviyedeki kontrolü kolaylaştırır. Bununla birlikte

⁴¹³ Christopher Pollitt, " *Integrating Financial Management and Performance Management*", OECD Journal on Budgeting, Volume: 1, No: 2, 2001, s. 27.

ayrıntılı bütçe formatlarının, girdi ödeneklerine uygunluk ile ilgili bilgiler hariç, anlamlı türdeki performans bilgileriyle entegre olması çok zordur.⁴¹⁴

Bu iki bütçe türü açısından ülkemize baktığımızda kullanılan bütçe sisteminin sıkı bir şekilde uygulanan bir “tali kalem bütçesi” türünde olduğunu ve geçişin zahmetli olabileceğini söylememiz mümkündür. Ayrıntılı bütçenin çok derinlere kök saldığı ve hatta yasal bir gereklilik olarak öngörüldüğü durumlarda istense de bu bütçe sistemini değiştirmenin kolay olmayacağını da söylemek gerekir. Buna ilave olarak kaynak planlaması ve tahsisi sürecinin rasyonel bir sistemden ziyade performans temeline dayanmayan, düzensiz, masa başı pazarlıklara dayandığı ve sıklıkla politize olabildiğı bir yapının da dönüştürülmesinin zorluğu açıktır. Genel olarak değerlendirecek olursak, ülkemizdeki mevcut koşulların önemli bir çoğunluğu entegrasyonun zor olacağını çok büyük çabaları gerektireceğini göstermektedir.

2 - Hakim İdari Kültür Sorunu

Türk siyasi hayatında “verdimse ben verdim”, “Allahtan başka kimseye verecek hesabımız yok” gibi ifade ve tutumlarla sıkça karşılaşmaktayız. Türkçe’de İngilizcedeki “accountability” kavramına karşılık gelen bir kavramın olmayışı, idari kültürümüzdeki yöneticilerden hesap sorulamama geleneğini yansıtmaktadır. “Accountability” kavramı bir sürekliliğı, idare edenlerin daima bütün işlem ve eylemlerinde hesap sorulma olasılığını düşünerek davranmasını, her zaman hesap vermeye açık olmasını gerektirir. Türkçe’de bunun karşılığı olarak kullanılan “hesap sorma” kavramı ise, rutin olanı değil, ancak birilerinin yanlış yaptığından şüphe edilen birilerini suçlaması ve savunmaya çağırıldığında yapılan işleri açıklaması anlamına gelir ve ancak belli istisnai koşullarda uygulanmaktadır.⁴¹⁵

Kanunlarla yönetilen ve yazılı kurallara ve yasalara daha çok bağımlı bir kamu hizmeti kültürü ortamında faaliyet gösteren bir Kıta Avrupası geleneğinin mevcut olduğu ülkemizde kamu mali yönetiminde her şey en ince ayrıntısına kadar yasalarla düzenlenmektedir. Bu arada kamu fonlarının en iyi (en verimli-en etkin-en tutumlu) nasıl kullanılacağı hususunun da yasalarla zımnen düzenlendiğı kabul edilir. Yani mevzuatın tayin ettiği harcama şekli aynı zamanda, kamu fonlarının en iyi kullanım şeklidir. Aksine düşünce, yasa koyucunun iradesini tartışmak olur ve bu durum kamu düzenini bozar. Hal böyle olunca da kamu fonlarının kullanımının mevzuata uygunluğunun tesbiti aynı zamanda verimli, etkin ve tutumlu harcadığının da tesbiti anlamına gelir. Dolayısıyla bizde performans hesabı verme yükümlülüğü pek anlaşılmamakta, hatta yüksek politikaya bir müdahale gibi görülmektedir. Çağdaş denetimin uygulandığı ülkelerdeki “hesap verme yükümlülüğü” kavramının yerini ülkemizde “sorumluluk” kavramı almaktadır. Kamu mali sistemimizdeki sorumluluk müessesesi, sistemin üst yönetimini oluşturan ve karar verme pozisyonunda olan görevlilerden çok “sayman” ve “tahakkuk memuru” ünvanını taşıyan görevlilerin “düzenledikleri evrakın sıhhatinden ve “kanunlara uygunluğundan” ötürü sorumlu tutulmaları üzerine kurulmuştur. Özellikle saymanların üzerindeki bu ağır sorumluluk tehdidine karşılık üst yöneticilerin (ita amirlerinin), yaptıkları işlerden ve aldıkları kararlardan ötürü ilke olarak sorumlulukları yoktur. Bizdeki sorumluluk anlayışının, kamu

⁴¹⁴ Gören, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”, s.251.

⁴¹⁵ Liberal Düşünce Dergisi, “Türkiye’de Siyasal Yolsuzluk Olgusu”, Liberal Dergisi, Yıl: 5, Sayı: 20,, Güz -2000, s.33.

kaynaklarını kullanan yöneticilerin, kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan halka (ve onu temsilen parlamentoya) hesap verme yükümlülüğü kavramıyla bir ilgisi yoktur.

Demokratik ülkelerde oluşan kamu fonları, kamu hizmetlerine harcanmak üzere Hükümete emanet edilen paralardır. Bu nedenle, kamu yönetimi bir tür emanet yönetimidir. Dolayısıyla hükümetler, emaneten topladıkları paraları parlamenter isteklere uygun olarak harcayıp harcamadıklarının hesabını parlamentoya, nihai çözümde ise vatandaşlara vermekle yükümlüdürler (mali hesap verme yükümlülüğü). Bu paraların hem mevzuata uygun ve hem de akıllıca yani verimli, etkin ve tutumlu harcanması beklenir. Öyleyse emaneten toplanan paraların nasıl harcandığı da parlamenter ilgi alanı içerisinde. Dolayısıyla hükümetler kendilerine emanet edilen kamu fonlarını nasıl (yani, ne derecede verimli, etkin ve tutumlu olarak) harcadıklarının hesabını da parlamentoya verirler (performans hesabı verme yükümlülüğü). Oysa ülkemizde hakim olan anlayışa göre vatandaşlardan toplanan vergiler Devlet'e aittir. Devlet bu paraları yasalarla belirlenen kamu hizmetlerine harcanmak üzere, yine yasaların tarif ettiği belli görevlilere (saymanlar ve tahakkuk memurları) emanet eder ve bu paraların belli kurallar dahilinde harcanmasını bekler. Mali sonuçlar doğuran kararları çoğu kez kurum ve kuruluşların en büyük amirleri verdiği halde, en büyük amirler, verdikleri kararlardan ötürü, ilke olarak, hesap verme yükümlülüğü altında değildirler. Çünkü onlar, devleti temsil ederler ve geleneklerimize göre Devlet kimseye hesap vermez. Aynı nedenle, kurum ve kuruluşların da hesap verme yükümlülükleri yoktur.⁴¹⁶ Bunlara ilave olarak ülkemizde vatandaşa müşteri gözüyle bakan bir devlet bürokrasisi yerine vatandaşa karşı duyarsız bir bürokratik kültür hakimdir.

Konuya saydamlık açısından baktığımızda genel ve geleneksel olarak dışa açılımı değil kapanmayı, öğrenmeyi değil muhafaza etmeyi hedefleyen, "devlet sırrı" veya "devlet menfaati" gibi terimlerin ardına gizlenen, kapalı ve tutucu bir yönetim kültürüne sahip, Türk Kamu Yönetiminde böyle bir saydamlık kültürünün yerleştirilmesinin çok kolay olmayacağı açıktır. Bir ülkede saydamlığın sağlanması, 1215 Magna Carta'nın sembolize ettiği demokrasi mücadelesinden gelen baskının bir sonucudur. Hem bu açıdan hem de ülkemizde baskın olan "halife sultan geleneği" ve "beni birileri düşünüyor" şeklindeki hakim anlayış açısından bakıldığında gerçekten de, ülkemizde (bütçe reformunun odağını oluşturan) saydamlığın yerleştirilmesinin zor olacağı açıktır.⁴¹⁷

3 - Dış Dinamik Sorunu

Son yıllarda Türkiye'de yapılan ya da yapılması planlanan reformların itici gücü olarak dış dinamiklerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bütçe reform stratejimiz açısından bakıldığında da Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankasının bu rolü üstlendiği gözlenmektedir. Kısmen ya da tamamen dış dinamiklere dayanan bu tür reform politikaları, toplumda tepki ve direnç yaratabilmektedir. Özellikle reformların süreçleri için konan vadelerin bir son dakika limiti gibi sunulması, toplumda manipüle edilmişlik duygusuna yol açmaktadır. Dolayısıyla bu ortam ve güçlü direnç, reformların başarı ihtimalini azaltabilmektedir. Bu kurumların etkisiyle zoraki uygulanıyor gibi

⁴¹⁶ Gören, "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi", s.261-262.

⁴¹⁷ Muter, "Türk Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması: Genel Değerlendirme", s.440-441.

gösterilen reformlar için konsensüs oluşturulmadığı için uygulama aşamasında ciddi sorunlarla karşılaşılabilir.

4 - Kademeli Reform Sorunu

Ayrıca bütçe sisteminin reforme edilmesinde, kademeli (gradualistic) bir yaklaşımın mı yoksa bir büyük patlama (big bang) yaklaşımının mı benimsenmesi gerektiği bütçeleme paradigması içinde sıkça tartışılan bir konudur. Ülkemizde benimsenen modelin bir big bang olmadığı ve pilot uygulamalara aşamalı olarak gerekli yasal ve kurumsal altyapının oluşturulmasına dayalı kademeli bir anlayışa dayandığı görülebilir. Bu yaklaşımın ülkemiz açısından ortaya çıkarabileceği problemler, uzun bir zaman sürecini gerektirdiği için hedef ve amaçlardan kolayca sapılması ve politik desteğin yitirilmesi, ilgi ve heyecanın kaybedilmesi olabilecektir. Bütçe reform uygulamamızın hassas noktalarından biri budur.

B - Değişim Yönetimi ve Reform'un Uygulama Koşullarının Teşviki

1 - Geniş Bir Konsensus İnşa Edilmesi

Etkin bir bütçe yönetiminin çekirdeğinde kamu bütçesi kaynaklı ortak mülkiyet problemlerinin çözümü için gerekli kurumsal düzenlemeler vardır. Tüm ortak mülkiyetli kaynak yönetimi kararlarında olduğu gibi yapılacak olan kurumsal düzenlemeler, gerek bedavacı (free-rider) davranışı gerekse farklı amaç ve hedefler grubuna sahip bireyler ve kamu birimlerinin işbirlikçi olmayan diğer davranışlarını önlemelidir. Kollektif faaliyetin çoğunlukla, herkesin ortak çıkarına yönelik kısıtlama ve kurallar kabul edilmedikçe ve bunlar ceza ve müeyyidelerle takviye edilmedikçe, işbirlikçi ve genel olarak tüm toplumun çıkarına olabilecek bir çözüme ulaştırılması zor olabilmektedir.⁴¹⁸ Gerçekten de bu alandaki bir çok reform deneyimi işbirlikçi davranışın önemli elementlerini gerektiren bir reformu başlatmadan önce kollektif faaliyet probleminin çözümünün ne kadar önemli olduğunu açıkça göstermektedir.

Problemin sadece bir kaç teknik çözüme ihtiyaç duyulan, sözgelimi, yeni bir harcama sınıflandırmasına veya tahakkuk bazlı bir muhasebeye geçildiğinde çözülebilecek bir bütçeleme sorunu olarak görülmemesi gerektiği, altı çizilmesi gereken bir çözüm unsurdur. Çözümün bir diğer parçası, problemin ortak bir teşhis ve tanımlamasının yapılabilmesi ve bütçe sürecinin katılımcılarının bu amaçla bir araya getirilerek bir komitenin oluşturulması için zaman harcanmasıdır. Bu sayede problemin en iyi bir şekilde tanısı ve uygun çarelerin tasarlanabilmesi için açık ve katılımcı bir süreç oluşturulmuş olacak ve uygulamada daha işbirlikçi davranışlara katkıda bulunacaktır. Öyle ise mücadele gerekliliği, teşhis ve tedavi konusunda, bütçe sürecinin farklı aktör ve katılımcıları arasında geniş bir konsensus inşa edilmesi reformun başarısında adeta hayatidir.

Reform politikalarının formüle edilmesi ve en iyi şekilde uygulanabilmesi, bakanlardan, harcamacı birimlerin en alt düzey çalışanlarına kadar herkesin destek ve çabasını gerektirmektedir.

⁴¹⁸ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.129.

Vizyonun olgunlaştırılması için bütçe reform programının stratejik elementleri işbirlikçi bir yaklaşımla ve ortaklaşa çalışılarak geliştirilmiş olmalıdır. Reform, yukarıda planlanan ve merkezi birkaç üst örgütçe benimsenen, yukarıdan-aşağıya bir yaklaşımla ele alınmamalı, etkin bir bütçe sürecinin önemli unsurları olarak tanımlanabilecek, harcamacı birimlerdeki teknik personelin bile mümkün olan tüm reform süreçlerine katılımı sağlanmalı, görüş, düşünce ve destekleri alınmalıdır. Özellikle bütçenin formülasyonundan uygulanmasına dek sorumluluk alan harcamacı birim ve bakanlar arasında, bütçe reformunun mali disiplin yönü açısından ortaya çıkabilecek memnuniyetsizlik, ihtilaf veya gerilimlerin bütçe reformunun kredibilitelerini zedeleyebileceği unutulmamalıdır. Ayrıca reformun, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumların tek yönlü kararlarıyla uygulanmasını istedikleri, ulusal onuru zedeleyici bir zorlama şeklinde gösterilmesi ya da sunulması da reformun başarısı üzerinde olumsuz etkileri ortaya çıkarabilecektir.

2 - Bir Reform Vizyonu Geliştirilmesi

Konsensus'a ilave olarak kollektif faaliyet problemlerini çözmek için geniş bir şekilde paylaşılan ve basitçe anlaşılabilir bir reform vizyon'u güçlü bir enstrüman olabilir. Bütçe sürecine katılan kritik aktörler ve bireylere yansiyabilecek, onların ilgilerini çekebilecek nesnel bir vizyon geliştirilmesi kamu harcama yönetimi reformunun önceliklerindedir. Cari siyasi ve ekonomik gerçekleri içeren bir vizyon benimsenmesi reform için geniş bir desteğin sağlanması açısından önemlidir.⁴¹⁹ Ülkemizdeki cari durum göz önünde bulundurulduğunda, fiyat istikrarından, gelir dağılımının düzeltilmesine, yolsuzluklarla mücadelede, kamu mali yönetiminin etkinleştirilmesine kadar bir çok hedefi yapısında barındırabilen "Etkin Devlet" gibi bir vizyonun uygun ve yararlı olabileceği açıktır.⁴²⁰ Açıktır ki, "Etkin Devlet" nosyonu bütçe reformunun çekirdek bir element olduğu kamu sektörü reformları için motive edici bir karaktere sahiptir. Vizyon için güçlü bir siyasi destek sağlamak, değişim karşısında isteksiz davranan bir takım güçlü merkezi birimlerin düşüncelerinin değiştirilmesi ve mücadeleye dahil edilebilmeleri açısından yardımcı olacaktır.

3 - Siyasi Sahiplenmenin Sağlanması

Ülkemizdeki mevcut durum itibarıyla bütçe reformuna ilişkin tam bir siyasi sahiplenmenin mevcut olmadığı ve bu konuda yaygın bir konsensus'un bulunmadığı söylenebilir. Bunun da ötesinde bütçe reformu yaygın bir şekilde IMF ve Dünya Bankasının, Türkiye'yi yapmaya zorladığı düzenlemeler olarak görülebilmektedir. Reform sürecine bakıldığında reformu bu güne kadar bürokrasinin omuzladığı ve kişisel bir takım çaba ve sonuçlar ile mevcut aşamaya gelinebildiği söylenebilir. İlerlemelerin yavaş olmasına rağmen, Türk bürokrasisindeki hakim kültür düşünüldüğünde, gelinecek nokta olumlu bir noktadır. Ancak belirtmek gerekir ki; siyasi sahiplenme olmaksızın bu reform programının bu aşamadan sonra ilerlemesi oldukça zor olacaktır. Program bir an önce Bakanlar Kurulu düzeyinde sahiplenilmeli, Yönlendirme Komitesi Bakanlar Kurulu veya en azından YPK tarafından görevlendirilmelidir. Yönlendirme komitesi bu görevlendirmeden sonra Bakanlar Kurulu veya YPK'ya bir çalışma raporu ve takvim sunmalı, bunu periyodik ilerleme raporları

⁴¹⁹ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.130.

⁴²⁰ World Bank, Turkey Public Expenditure and Institutional Review, s.130-131.

takip etmelidir. Çalışma raporu, takvim, ilerleme raporları web sitesinde yayınlanmalıdır . Siyasi sahiplenme, kuruluşlararası koordinasyon sorununu da azaltacaktır.

4 - Toplumsal Sahiplenmenin Sağlanması: Reformun Bekçileri Olarak Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü

Toplumsal sahiplenmeyi teşvik amacıyla, reformun içeriği ve programı sivil toplum örgütlerinin izleme ve denetimini kolaylaştıracak biçimde şekillendirilmelidir. Yapılacak olan reformun başarısında kar amacı gütmeyen kuruluşların Bekçi rolü çok önemlidir. Bu kurumların süreci çok yakından takip etmeleri, ciddi bir destek sağlamaları, gerektiğinde uyarılarda bulunarak sürece dahil olmaları reformun başarısında çok önemlidir. ABD’de Kamuda Mükemmellik konseyi, Ulusal Kamu Yönetimi Akademisi, Amerikan Kamu Yönetimi Derneği, Kamu Politikaları Enstitüsü, Marcatus Center, Devlet İşletmesi Fonu ve Kamu Performans Koalisyonu gibi kuruluşların bu yöndeki faaliyetleri bu ülkede reformun ilerlemesine ciddi katkılarda bulunmaktadır. Ülkemizde de bu tür sivil toplum kuruluşlarının konuya ilgisi sağlanmalı ve sürecin ve ilerlemelerin vazgeçilmez aktörleri oldukları bilinci yaygınlaştırılmalıdır. Yönlendirme komitesine sivil toplum örgütü temsilcilerinin de en azından izleyici olarak katılmaları sağlanabilir.

Kamu oyunun tarafsız olarak bilgilendirilmesi amacıyla araştırma enstitüleri, dernekler ve bilimsel bir takım kuruluşların kurulmasına öncelik verilmelidir. Bu tür araştırma ve değerlendirme kuruluşlarının temel hedefi kamu oyuna mali politikalar, performans hedefleri ve sonuçları hakkında bilgi vermek olmalıdır.

Reform sürecinde vatandaşların gerekli bilgilerle aydınlatılmasını sağlayacak el kitapları ve kılavuzlar hazırlanmalıdır. İdari Danışma Merkezleri ve Halkla İlişkiler Birimlerinin oluşturulması üzerinde durulmalı, bu konuda internetten yararlanılmalıdır. Bunlara ilave olarak devlet yurttaşların kamu hizmetiyle ilgili olarak bilgi edinme hakkını güvence altına almalıdır. Kamu yararı, kamu düzeni, gizlilik vb. gerekçeler ileri sürerek bilgi edinme hakkına engel olunmamalıdır.

5 - Liderlik, Israrlı Takip ve Devamlılığın Temini

Politik istek ve üst düzey yönetimin desteği olmaksızın değişimin gerçekleşmesi mümkün değildir. İngiltere’de Next Steps ve onu izleyen adımların çoğu Muhafazakar Parti tarafından başlatıldıktan ve yürütüldükten sonra Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi hükümetinin de bu mevcut reform girişimlerinin kazanımlarını gözardı etmeden kendi reform politikalarını ortaya koymuş olması reformun sürdürülebilirliğini arttırmış ve farklı anlayış ve uygulamaların ortaya çıkarabileceği kopukluk ve etkinsizlikleri engellemiştir. Bir diğer açıdan, İngiltere'nin benimsediği radikal değişikliklerin ve girişimlerin bugüne kadar sürüp gelen bir reform hareketine dönüşmesinin temelinde Thatcher’in ısrarlı takipçiliğinin yattığı söylenebilir. Bakanlar Kurulu toplantılarında bakanlara reform girişimlerinin ayrıntıları hakkında hesap sorduğu ve bakanlara zor anlar yaşattığı bilinmektedir. Reform stratejisi bakımından İngiltere deneyimi bir değişim eyleminin başarısının en tepedeki kişinin ona ısrarlı olarak sahip çıkmasına ve bu sahiplik duygusunun kamuoyu dahil herkese açıkça hissettirilmesine bağlı olduğunu göstermiştir. Ülkemizde de bütçe reformunun partiler üstü bir anlayışla ele alınmasının temin edilmesi hükümet değişikliği durumunda bile bu reform projesinin

buharlaşmamasını sağlayabilecektir. Yine liderlerin bu reforma sahip çıkmaları ve ısrarlı bir şekilde takipçisi olmaları ülkemizde reformun başarısını arttıracaktır.

6 - Mali ve Beşeri Kaynak Oluşturulması

Sonuç temelli yönetimin başarılı bir şekilde oluşturulabilmesi için kurumların yeterli düzeyde mali kaynağa ve insan kaynağına sahip olması gerekmektedir. ABD deneyimi, sağlam performans ölçüm sistemlerinin tasarlanması ve uygulanmasının önemli mali kaynaklarla birlikte bilgili ve becerili üst düzey yöneticileri gerektirdiğini göstermiştir. Hedeflerin ne olduğunu ve kendi alanlarında ne yapmaları gerektiğini iyi bilen enforme edilmiş kamu personeli ile birlikte vizyon sahibi üst düzey liderlik reformun risklerini minimize edebilecektir.⁴²¹ Ülkemizde de bu durum göz ardı edilmemeli kurulacak olan sistemin uzun dönemde çok önemli boyutlarda tasarrufları beraberinde getireceği düşünülerek reforma yeterli düzeyde mali destek sağlanmalı, personel ve yöneticilerin eğitilmesi ve bilgilendirilmesi için sürekli bir şekilde meslek içi eğitim ve bilgilendirme toplantıları ve kursları yapılmalıdır. Deneyim ve uzmanlığın mevcut olmamasının veya bu konudaki yetersizliklerin reformun başarısını olumsuz etkileyeceği unutulmamalı, yöneticilerin ve diğer personelin bilgi ve becerilerinin düzeyinin arttırılmasına büyük önem verilmelidir. Bu türden bir eğitim faaliyeti aynı zamanda kurumsal kültürün değişiminde de yardımcı olacaktır.

7 - Yerel Özelliklerin Gözardı Edilmemesi

Kapsamlı bir bütçe reform modeli geliştirmek, mutlak anlamda çok daha ileri ülkelerde mevcut yapıların aynen transferini içeren bir modeli gerektirmez. İyi uygulama örnekleri deneyimlerden ders çıkarılması için yararlıdır. Ancak bu konsept, yerel gerçeklerin gözardı edilebilmesi olasılığını her zaman taşıdığı için bir takım ciddi tehlikeleri de içermektedir. Spesifik bir takım araçlar ve bütçesel teknikler bir ülkede etkin bir şekilde kullanılabilirken, diğer bir ülkede kendinden beklenen sonuçları sağlamayabilir. Dolayısıyla reform adımları ve yaklaşımı ülkenin kendi yapı, özellik ve önceliklerine göre belirlenmelidir. Reformun yeni bir sistemin taklidi veya sadece yeni bir tekniğin tesisi olmadığı anlaşılmalı ülkenin kültürel, yönetsel ve yapısal özellikleri gerek hazırlık gerek reformun uygulanması süreçlerinde sürekli göz önünde bulundurulmalıdır.

8 - Tamamlayıcı Reformların Gecikmemesi

Bütçe reformu, personel reformu, devlet muhasebe sistemi reformu ve devlet-vatandaş ilişkilerini belirleyen diğer bir çok alanda yapılacak reformları gerekli kılmaktadır. Diğer alanlarda yapılması gereken reform uygulamaları olmaksızın, yalnız başına bütçe sürecini kapsayacak bir reformun başarılı olabilmesi mümkün değildir. Buradan hareketle daha önce program bütçeye geçiş sürecinde yaşadığımız başarısızlığın temel nedenlerinden olan bu durumun göz ardı edilmemesi ve bütçe sistemini tamamlayıcı diğer sistemlerde de reform yapılması gerekmektedir. Tamamlayıcı sistemlerin hedeflediğimiz performans temelli bütçe uygulamasıyla uyumsuzluğu engellenmelidir.

⁴²¹ OAG, "Implementing Results - Based Management: Lessons from Literature", 1996, s.3
http://www.oag-bvg.gc.ca/dominio/other.nsf/html/00rbm_e.html (03-03-2003)

9 - Pilot Projelerin Genişletilmesi

Pilot projelerin geliştirilmesi ve uygulanması kurumlar için yeni sistemi test etmelerini ve öğrenmelerini sağlayacak bir fırsatken reformu uygulayacak merkezi kurumlar için aksaklık veya sorunları önceden tesbit ederek önlemler almalarını sağlayacak bir deneyim olacaktır. Ülkemizde de halen sürdürülen pilot proje uygulamalarının giderek genişletilerek tüm kamuya yaygınlaştırılması uygun olacaktır.

10 - Vatandaş Odaklı- Performans Temelli Bir Kültürün Teşviki

Performans odaklı bir bütçe reformunun başarılı bir şekilde uygulanması, gerek kamu kurumlarının gerekse tüm vatandaşların performans odaklı bir kültürünü benimseme kapasitelerine bağlıdır. Bu durum, sadece yeni bir takım idari ve işlemsel sistemlerin benimsenmesinden çok daha fazlasına ihtiyaç duyulduğunu gösterir. Mevcut durum göz önünde bulundurulduğunda ülkemizde bu konuda önemli sıkıntılar çekilebileceği söylenebilir. Reformun temelinde, devletin bireylere hizmet etmek için varolduğu ve vatandaşların kamuya ödedikleri paraların nerelerde ve hangi amaçlarla kullanıldığının hesabını isteme hakkının yattığı düşünülürse, ülkemizde devlet -vatandaş ilişkilerinde ciddi bir kültürel değişimi gerektireceği açıktır. Bu yönde formal ve informal düzenlemelerle birey odaklı ve performans temelli bir kültürün zaman içerisinde oluşumu teşvik edilmelidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Dünyada küreselleşmeye bağlı olarak oluşan yeni ekonomik ortam, yeni gelişen evrensel standart ve kurallar ile baş döndürücü teknolojik gelişmeler; uluslararası alanda, devletin görevlerini ne kadar etkin yerine getirdiğinin sorgulanmasına ve bu konuda reforma gidilmesine yolaçmıştır. Devlet kurum ve yapılarının yeni döneme hazır olması, günümüzde artık anahtar bir başarı faktörüdür. Devlet eski döneme göre daha çok önem kazanmış olsa da, devlet kavramıyla kastedilen şey değişime uğramıştır. Soğuk Savaş döneminde önemli olan devletin büyüklüğü iken Küreselleşme sisteminde artık önemli olan devletin kalitesi ve etkinliğidir.

İçinde bulunduğumuz dönemde, bütçe reformları, yaklaşık yirmi yıldan beri dünya üzerindeki bir çok ülkede uygulanmakta olan bütüncül yapıdaki devlet reformlarının tamamlayıcı parçalarından biri olarak gündemin başındaki yerini korumakta ve bu genel çerçevenin en kritik alanlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır. Pek çok ülkede “yeni kamu yönetimi” olarak da adlandırılan reform uygulamaları; etkinliğin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının azaltılması, kamu hizmeti sunumunun iyileştirilmesi, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, kamu çalışanlarının politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda sorumlu tutulması doğrultusunda kamu kesiminin yeniden yapılanması ile sonuçlanmaktadır. Kamu kesimine yaklaşımda ortaya çıkan bütün bu değişiklikler yeni bir bütçeleme anlayışına ve bütçe sürecinin yeniden yapılandırılmasına işaret etmektedir. Bu süreçte ülkelerin hemen hemen hepsi, kamu harcamalarının kalitesini arttırmak için çalışmakta ve bunun için ise bütçeleme sistemlerinde girdilerden ziyade sonuçlar üzerine odaklanmaktadır. Bir çok ülkede devlet reformlarının tamamlayıcı bir kritik parçası olarak uygulanan bu bütçe reformlarının üç temel hedefi “makro-mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi”, “tahsis etkinliği” (kaynakların hükümet önceliklerine uygun tahsisi) ve “teknik etkinlik” (operasyonel performansın artırılması -etkin hizmet sunumu’nun teşviki) olmuştur. Bu doğrultuda yeni dönemin bütçe reformları;

- Mali denetim amacıyla kamu harcaması, bütçe açığı ve kamu borçları üzerine yasal sınırlamalar getirilmesi,
- Bütçe prosedürünün değiştirilmesi yoluyla mali disiplin sağlamak ve kaynakları etkin dağıtabilmek üzere orta vadeli bir bütçe çerçevesinin oluşturulması,
- Bütçe programlarına tavan getirilmesi,
- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde girdiler üzerindeki detaylı kontrol ve ön denetimlerin azaltılması bunun yerine performans ve sonuç odaklı bir anlayışın benimsenmesi,

- Bütçe uygulamasında harcamacı kuruluşlara daha büyük esneklik verilmesi, kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri için yönetsel özgürlüklerin artırılması, idari harcamalarda daha fazla esneklik ve yetki devri sağlanması, yetkiyi kullanan yöneticilerin “performans sözleşmeleri”ne tabi tutulması ve yöneticilerin performans ve sonuçlar için hesap verme sorumluluğuna sahip olmalarının sağlanması,
- Bütçelerin parlamentolarda değerlendirilmesi usullerinin ve bütçe bilgilerinin iyileştirilmesi özellikle bütçenin tüm kamu kesimini kapsayacak bilgiyi sunabilmesinin sağlanması
- Meclis genel kurulunun, bütçe komisyonlarının ve Sayıştay’ın denetim mekanizmalarının geliştirilmesi ve performans denetimine geçiş sağlanması,
- Harcamacı kuruluşların uyması gereken performans kıstaslarının geliştirilmesi gibi başlıca öğeleri kapsamaktadır. Dünya ülkelerinin bir çoğu bu doğrultuda bütçe reformlarına başvurarak sistemlerini etkinleştiriyorken ülkemizdeki yapıyı karakterize eden özellikler bir hayli ilgi çekici olmaktadır. Türk Bütçe sisteminin mevcut yapısını karakterize eden unsurları sıraladığımızda;
- Popülist ve kısa vadeli dürtülerle benimsenen bir takım politika taahhüt ve uygulamalarının sonucunda sürekli açık veren ve açığın oransal olarak GSMH’nın % 15’lerine ulaştığı, bütçe açıklarının süreklilik arzeden bir alışkanlık haline geldiği, vergi yerine borçlanma ile finansman eğiliminin hakim olduğu,
- Faiz ve personel harcamalarının ortaya koyduğu kısıt altında kamu hizmetlerine yönelik artan talepler karşısında yeterli düzeyde mal ve hizmet üretemeyen, hizmetlerden elde edilen memnuniyet düzeyinin oldukça düşük seviyelerde olduğu,
- Faiz dışı fazla verebilmek için toplumun uzun dönemdeki ekonomik sermayesinin en önemli öğeleri olan eğitim ve sağlık gibi alanlarda ayrılan ödeneklerin sürekli olarak azaldığı,
- Merkezi hükümetin gelir ve giderlerinden önemli bir kısmının bütçe dışında oluşturulan, döner sermayeli işletmeler, fonlar, sosyal tesisler, vakıflar, dernekler, işletme ve özel hesaplar gibi kuruluşlara kaydırıldığı, bu gibi bütçe dışı uygulamaların bütçe ile yarışır düzeye ulaştığı, bu yapısal parçalanmanın bütçe birliği, saydamlığı, açıklığı ve güvenilirliğini zedelediği, mali disiplin ve etkin politika formülasyonunun altını oyduğu,
- 1973’te geçilen program bütçe sisteminin “adı var-kendisi yok” konumunda olduğu, harcama yönetimi ve bütçe hazırlık süreci arasında mevcut olan bir çok boşluk ve belirsizliğin

önceliklerin saptanmasını imkansız hale getirdiği, bütçe hazırlık sürecinde teknik çalışmalardan ziyade pazarlıkların hakim olduğu,

- Bütçe politikalarının oluşturulması ve bütçenin hazırlanması sürecinde; politika buharlaşması, politika ataleti ve kısa vadecilik gibi hastalıkların mevcut olduğu,
- Politika yapımının hükümetle uluslararası mali kuruluşlar arasındaki ilişkiler doğrultusunda paylaşılmış bir karar alma alanı haline geldiği, hükümetin politikaların oluşturulması ve bütçenin hazırlanması yönündeki kararlarına söz konusu kurumların müdahalelerinin yoğun olduğu,
- Kamu kurumlarına ait bütçelerin hazırlanmasından denetimine dek, kamu kurumlarının hizmet maliyet ilişkilerini ortaya koyan performans ve sonuç odaklı bir sistemin fiilen mevcut olmadığı,
- Bütçeye temel oluşturan makro-ekonomik göstergelerin gerçekçi bir şekilde belirlenmediği ve bütçenin gerçekçi bir makro-ekonomik çerçeveye oturtulmadığı,
- Uygulama sürecinde ihtiyari yetkilerin çok, bu yetkileri sınırlayan kuralların zayıf olması sonucunda, teknik işlevlerin politize olduğu, genel tasarruflarla sağlanan kısıtlı kaynakların gündelik siyasal önceliklere göre harcandığı, ödenek üstü harcamaların genel bir alışkanlık haline geldiği,
- Girişilen ve hatta geçici taahhütlerin muhasebe disiplini içinde kaydedileceği ve bütçedeki ödeneklerle ilişkisinin kurulacağı bir taahhüt modülü olmayan, girişilen taahhütlerin ciddi mali riskleri ifade ettiği,
- Bütçe uygulamasında yöneticilere sağlanan idari ve bütçesel esnekliklerin mevcut olmadığı, hesap verme sorumluluğunun bulunmadığı,
- İç mali kontrol sistemi; uzun, zahmetli ve gecikmelere yol açabilen vize ve gücün merkezileşmesi sorunu ile karakterize edilen, performansa ilişkin bir uygulamayı içermeyen,
- Parlamenter bütçe denetiminin çok zayıf olduğu, yürütmenin yetki aşımalarının denetlenmediği, yasamanın elinde anlamlı bir tartışmaya temel oluşturabilecek bilginin mevcut olmadığı, olsa da parlamenterlerce dikkate alınmadığı,
- Yoğun bir Sayıştay denetiminden kaçış eğiliminin mevcut olduğu kamu kaynaklarının saydamlık dışında kullanıldığı ve denetim dışında kaldığı, 30 yılda yaratılan bu ikincil mali

sistemin denetim dışı kullandığı kaynakların toplamının 116 milyar \$ olarak hesaplandığı, performans denetiminin yaşama geçirilemediği,

- Saydamlık ve Hesap Verme Sorumluluğunun gelişmemiş olması nedeniyle rahat harcama imkanının mevcut olduğu,
- Sürecin bir çok noktasında yetki ve sorumluluk ilişkisinde karşılıklılık prensibinin, yetki alınan bir çok noktada gerekli sorumluluk müessesesinin çalıştırılmadığı,
- Muhasebe yapısının istenen düzeyde bilgi üretebilecek yapıya ve teknik donanıma sahip olmadığı, raporlama ve kod sisteminde ciddi aksaklıkların mevcut olduğu,

bir bütçe sistemi ile karşılaşmaktayız. Bu görüntü çağa ve çağın getirdiklerine uyumsuz, dinamik bir ekonominin ihtiyaçlarını karşılayamayacak yapıda, işlevsiz ve modası geçmiş bir bütçe sistemine işaret etmektedir. Mevcut yapı sürdürülemez bir noktaya gelmiştir. Türkiye’de son 10 yıldır yaşanan irili - ufaklı krizler, mevcut yapının sürdürülmesinin artık olanaksız hale geldiğinin en güzel örnekleridir. Nitekim, son yaşadığımız Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri de, bu yapının sürdürülmesinin ne denli maliyetli olduğunu açıkça ortaya koymuştur. Sonuç olarak, devletin yapısal dönüşümüne ve yeniden yapılandırılarak etkinleştirilmesine destek sağlayacak bir bütçe reformu, Türkiye’nin önünde artık “olmazsa olmaz” nitelik taşıyan bir gündem maddesidir.

Bu çerçeve ülkemiz açısından dönüştürülmesi gereken mirası ve bu alanda bütçe reformunun önemini güzel bir şekilde sergilemektedir. Bütçe reformu bu mirası dönüştürmenin en önemli ve etkin araçlarından biri durumundadır. Bu reform sayesinde siyasetin rant ekseninden kamu politikası eksenine dönmesi özendirilecek , idarenin ve siyasetin kamu politikası üretme kapasitesi arttırılacak, kamu hizmeti sunumunda etkinlik özendirilecek, vatandaş memnuniyeti arttırılacak, idarenin hizmet odaklı bir hale gelmesi sağlanacaktır. Bu reform sayesinde devlet, daha etkin, saydam, hesap sorulabilir ve hesap verebilir hale gelecektir.

Ülkemiz için önerdiğimiz eklektik yapıdaki bütçe reform stratejisinin temel ilkeleri, birlik ve kapsamlılık, meşruluk, tahminlenebilirlik, rekabet, doğruluk, açıklık ve bilgi, saydamlık, hesap verme sorumluluğu,, yetki devri ve yönetsel esneklik, performans sorumluluğu, vatandaş odaklılık ve piyasa merkezliktir. Bu temel ilkeler doğrultuda, Türk bütçe sisteminde önemli zayıflıkların görüldüğü üç düzeyin (makro-mali disiplin, tahsis etkinliği ve teknik etkinlik) reforme edilmesi ve bütçe sürecini işlevsizleştiren hakim yapısal/kurumsal sorun ve eksikliklerin giderilmesi, modelimizin temel hedeflerini oluşturmaktadır. Modelde, öncelikle makro-mali yönetimin güçlendirilmesi ve güçlü bir mali yapının oluşturulmasına yönelik alternatif öneriler tartışılmaktadır. Bunun ardından, kaynak tahsisi sürecinin etkinleştirilmesine yönelik olarak, politika oluşturulması ve önceliklendirilmesi için kurumsal kapasite inşa edilmesi, konsolide bir devlet bilançosu oluşturulması, performans esaslı

bütçelemeye geçişin sağlanması, kurumsal yapının, nakit ve borç yönetiminin, içsel kontrol ve denetimin etkinleştirilmesi, etkin bir devlet muhasebesi ve mali raporlama sisteminin, mali yönetim ve performans bilgi sisteminin oluşturulması ve Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanun Tasarısının yasalaşması gibi öneriler ortaya konulmaktadır. Üçüncü düzey olan, kamu yönetiminin kurumsal kapasitesinin ve kamu birimlerinin operasyonel performansının artırılmasına yönelik olarak, strateji yönetim ve performans temelli bütçeleme anlayışının kamu kurum ve kuruluşlarında yerleştirilmesi, yetki devri ve yönetsel esnekliklerin getirilmesi, kamu hizmet sunumunun etkinleştirilmesi, yeni ihale kanununa işlerlik kazandırılması, piyasa mekanizmalarının teşvik edilmesi, insan kaynaklarının stratejik kullanımının sağlanması gibi öneriler üzerinde durulmaktadır.

Ülkemizde son birkaç yıl içinde, gerek iç dinamiklerin gerekse IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi kurum ve oluşumların baskısıyla, bütçe reformu alanında önemli adımlar atıldığından söz edilebilir. 2002 yılı içerisinde ise Borçlanma Kanunu ve yeni İhale Kanunu yasalaşmış, kamu harcama sisteminin anayasası niteliğinde olan Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerini almak üzere Kamu Mali Yönetimi ve İç Mali Kontrol Kanunu taslağı hazırlanmıştır. Bunlara ilave olarak, performans odaklı bütçeleme anlayışının yerleştirilmesine yönelik pilot uygulamalar ve projeler halen uygulanmaktadır. Son dönem içinde DPT tarafından 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının bir parçası olarak “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” adlı özel ihtisas komisyon raporu hazırlanmış, Dünya Bankası ile ortaklaşa yürütülen “Türkiye: Kamu Harcamaları ve Kurumsal İncelemesi - Etkin Devlet İçin Bütçesel Kurumların Reforme Edilmesi” adlı rapor yayınlanmıştır. Bunlar ülkemiz açısından bütçe reformuna yönelik önemli adımlar olarak kabul edilebilir. Görünen odur ki; reformu bugüne kadar bürokrasi omuzlamıştır. İlerleme yavaş olmuş, zaman zaman adeta akıntıya karşı kürek çekilmiştir. Siyasi ve toplumsal sahiplenme olmaksızın programın bundan sonra ilerlemesinin daha zor olacağı açıktır.

Bütçe reformunun başarısı açısından unutulmaması gereken kritik bir öge, burada hedeflenecek olan temel unsurun basit bir yapı veya yasa değişikliği olmayıp köklü bir kültür veya zihniyet değişikliği olması gerektiğidir. Ekonomik hayat, sosyal hayatın derinliklerine gömülmüştür ve dolayısıyla faaliyette bulunduğu toplumun alışkanlıklarından, ahlakından ve göreneklerinden ayrı algılanamaz. Konumuz açısından bakıldığında devletin ekonomik-sosyal ve siyasi hayattaki rol ve fonksiyonlarında derin değişimleri beraberinde getirecek bu tür bir bütçe reformunun başarısında, söz konusu toplumun kültürel yapısı çok önemli bir unsurdur. Öncelikle şunu belirtmeliyiz ki, reformun başarısını sağlayabilecek veya engelleyebilecek etkenleri, sadece dış değişkenlerde değil, kendi kültürümüzde de aramamız ve tanımlayarak bunlara yönelik tedbirleri almamız gerekecektir. Bu nedenle özellikle kültürümüzün yarattığı engelleri tanımlamak, etkin kaynak kullanımının başlangıç noktası olacak, geleceği yaratma yoluna çıkarken elimizdeki bir harita ve pusula işlevi görecektir. Ülkemiz için önerilen bu reform modeli müşteri-merkezli, sonuç ve performans odaklı ve piyasa-temelli bir devlet yapısına işaret etmektedir. Bu doğrultuda reformun başarısında, kamu idaresi içinde performans, hesap verme sorumluluğu (accountability) ve saydamlığa (transparency) dayanan bir kültürün oluşturulması ve benimsetilmesi temel bir şart olarak karşımıza çıkmaktadır. Zihniyet

değişimi hedeflenmeksizin sadece yeni örgütlerin kurulması ve yeni mevzuat oluşturulmasıyla yetinilmesi mevcut sistemin yeniden ve daha büyük çapta üretilmesiyle sonuçlanacaktır. Amaç yeni organizasyonlar oluşturmak değil, yeni kültür ve zihniyeti oluşturmak olmalıdır.



YARARLANILAN KAYNAKLAR

KİTAP VE RAPORLAR

- ADAMAN, Fikret - Ali ÇARKOĞLU. **Türkiye’de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform.** TESEV Yayınları 17. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- ADAMAN, Fikret - Ali ÇARKOĞLU - Burhan ŞENATALAR. **Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler.** TESEV Yayınları 24. İstanbul. 2001.
- AKSOY, Şerafettin. **Kamu Bütçesi.** İstanbul: Filiz Kitabevi. 1993.
- AKTAN, Coşkun Can. **Toplumsal Dönüşüm ve Türkiye.** İstanbul: Milliyet Yayınları AD Kitapçılık. 1999.
- AKTAN, Coşkun Can. **Değişim ve Devlet.** TİSK Yayın No:176. Ankara: Ajans-Türk Matbaacılık. 1998.
- ALLEN, Richard - Daniel TOMASSİ. **Managing Public Expenditure- A Reference Book For Transition Countries.** OECD. 2001.
- ATİYAS, İzak - Şerif SAYIN. **Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru.** Tesev Yayınları No 4. İstanbul: Boyut Yayıncılık. 1997.
- BRITISH COLUMBIA. **Credibility, Transparency & Accountability: Improving The B.C.Budget Process.** Final Report of The Budget Process Review Panel. 9 July 1999.
- COŞKUN, Gülay. **Devlet Bütçesi: Türk Bütçe Sistemi.** Ankara: Turhan Kitabevi. 1986.
- ÇELEBİ, Kemal. **Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları.** Manisa: Emek Matbaası. 1998.
- DEMİRBAŞ, Tolga. **Sayıştaylar Tarafından Gerçekleştirilen Performans Denetimleri ve Türk Sayıştay Uygulaması.** T.C. Sayıştay Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi: 17. Ankara. Nisan 2001.
- DPT. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık.** 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu. Ankara. 2000.
- DPT. **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması.** Sekizinci Beş yıllık Kalkınma Planı ÖİK Raporu. Yayın No: DPT:2507-ÖİK:527. Ankara. 2000.
- DPT. **Kamu Yatırımlarının Planlanması ve Uygulanmasında Etkinlik.** Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT:2557 - ÖİK:573. Ankara 2001.
- EDİZDOĞAN, Nihat. **Kamu Bütçesi.** İstanbul: Ekin Kitabevi. 1995.

- FALAY, Nihat. **Program Bütçe Ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri**. İstanbul Üniversitesi yayın No: 3480. İktisat Fakültesi Yayın No:521. Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:71. İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi. 1987.
- FEYZİOĞLU, Bedi Necmeddin. **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**. 7.nci Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi. 1984.
- FÖLSCHER, Alta - Warren KRAFCHICK - Isaac SAPIRO. **Transparency and Participation in the Budget Process-South Africa: A Country Report**. Idesa: Budget Information Service and the International Budget Project. December 2000.
(http://www.idesa.org.za/final/publications/bis_transparency_full.htm 23-08-2002)
- GEDİKLİ, Bülent. **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite - Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi**. C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları: 2000/1. Ankara: Yaklaşım Yayıncılık. 2001.
- HELD, D.. **Political Theory and the Modern State**. Stanford: Stanford University Press. 1989.
- HIRST, Paul - Grame THOMPSON. **Küreselleşme Sorgulanıyor**. Ankara: Dost Kitabevi. 1998.
- HÜRCAN, Yasemin Gürsoy. **Mali Disiplin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi**. TC. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Araştırma ve İnceleme Dizisi No.23. Ağustos 1999.
- IMF. **World Economic Outlook**. Washington D.C.. May 2001.
- İNCE, N. Murat. **Elektronik Devlet- Kamu Hizmetlerinin Sunulmasında Yeni İmkanlar**. DPT Yayını. Mayıs 2001. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bilisim/incem/e-devlet.pdf> 20-12-2001).
- KARABACAK, Serkan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:İsveç Örneği**. DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi. Ankara. Temmuz 1999.
- KEYMAN, E.Fuat. **Türkiye ve Radikal Demokrasi- Geç Modern Zamanlarda Siyaset ve Demokratik Yönetim**. İstanbul: Alfa Basım Yayım Ltd. Şti.. 2000.
- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. **Kamu Harcamalarının Yönetim ve Denetimi**. Çevirenler: Durmuş Öztekin -Toper Çağlayan. Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K. Yayın No: 1988/300. Ankara: Başbakanlık Basımevi. 1989.
- MALİYE VE GÜMRÜK BAKANLIĞI. **Türkiye’de Denetimin Etkinlik Ve Verimliliği**. Maliye ve Gümrük Bakanlığı A.P.K. Yayın No: 1990/308. 1990 Yılına Girerken Türkiye’de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu. Ankara. Şubat 1990.
- MUTER, Naci B.. **Türkiye’nin Mali Yapısı - Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım**. Salihli. 1996.
- OECD. **Modern Budgeting**. Paris. 1997.
- OSBOURNE, David - Ted GEABLER. **Reinventing Government**. New York: Penguin Books Ltd.. 1992.

- PETREI, Humberto. **Budget and Control - Reforming The Public Sector In Latin America**. Inter-American Development Bank. Maryland :The Johns Hopkins University Press. 1998.
- PREMCHAND, A.. **Government Budgeting And Expenditure Controls - Theory and Practice**. Second Printing. IMF. Washington D.C.. 1984.
- PSMPC. **Beyond Bean Counting - Effective Financial Management in the APS -1998 & Beyond**, Australia Public Service Merit Protection Commission. 1997. (<http://www.psmpc.gov.au/publications97/beancounterpt3.htm> 15-11-2002)
- SAKAL, Mustafa. **Anayasal Bütçe Reformunun Esasları**. İzmir: İlkem Ofset. 2000.
- SALVOIE, Donald J.. **Budgeting and the Management of Public Spending**. The International Library Of Comparative Public Policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 1996.
- SCHICK, Allen. **A.B.D. Federal Bütçesi (Politikalar, Davranışlar, Süreç)**. Çev: Özcan Sarı. T.C. Maliye Bakanlığı A.P.K. Kurulu Başkanlığı Yayın No: 2002/360. Ankara. 2002.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI -BÜMKO. **Analitik Bütçe Sınıflandırması**. Eğitim El Kitabı. Ankara. Mart 2002.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI. **1995-2003 Yılları Bütçe Gerekçeleri**.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI. **2000Yılı Mali Raporu**. 2001.
- TESEV. **Devlet Reformu : Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayın No: 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- TESEV. **Devlet Reformu-Parlamento ve Sayıştay Denetimi**. TESEV Yayınları 16. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- TESEV. **Devlet Reformu : Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi**. TESEV Yayın No: 12. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- THE WORLD BANK. **The Public Expenditure Management Handbook**. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Report No 18168. Washington D.C.. June 1998.
- THE WORLD BANK. **Turkey Public Expenditure and Institutional Review-Reforming Budgetary Institutions for Effective Government**. WB Poverty Reduction and Economic Management Unit. Report No.22530-TU. 20 August 2001.
- TOBB. **Savurganlık Ekonomisi Araştırması**. Nisan 2001.
- TÜĞEN, Kamil. **Devlet Bütçesi**. İzmir: Anadolu Matbaacılık. 1999.
- TÜSİAD. **Kamu Alımlarında Etkin İhale Tasarımı**. Haz: Uğur Emek. TÜSİAD-T/2001-11/311. Kasım 2001.
- WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process**. New Brunswick. Transaction Books.1986.
- YILMAZ, Hakan Hakkı. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**. Ankara: DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi. Ağustos 1999.

- YILMAZ, Hakan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması:Yeni Zelanda Örneği**. DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dairesi. Ankara. Haziran 1999.
- YILMAZ, Osman. **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**. DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü. Şubat 2001.
- YÖNLENDİRME KOMİTESİ. **Türkiye’de Saydamlığın Arttırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi**. Çalışma Raporu. Ankara. Ocak 2002.

MAKALELER

- AÇBA, Sait. “*Derinleşen Kriz Ortamında 2002 Yılı Bütçesi*”. **Yeni Türkiye**. Ekonomik Kriz Özel Sayısı I. Sayı:41, Eylül - Ekim 2001.
- AKKOYUNLU, Pınar. “Konsolide Bütçe Harcamalarının Kamu Kesimi Genel Dengesindeki Yeri ve Önemi”. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 2001. Antalya. C.B.Ü. - İ. İ.B.F. Yayını. Manisa: Emek Matbaası. 2002.
- ALESİNA, Alberto - Robert PEROTTİ. “*Mali Disiplin ve Bütçe Süreci*”. Çev: Hakkı Odabaş. **Maliye Dergisi**. Sayı: 131, Mayıs-Ağustos 1999.
- ALPÖGE, Atilla. (http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_uluslararası_metin_bolum1.php 25-11-2002)
- ARIN, Tülay. “*Parlamenter Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma*”. **Devlet Reformu-Parlamento ve Sayıştay Denetimi**. TESEV Yayınları 16. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- ATAÇ, Engin . “*Bütçe Sürecinde Karar Verme*”. **Eskişehir Anadolu Üniversitesi İİBF Dergisi**. Cilt:8. Sayı 1-2. 1990.
- ATAÇ, Engin - Beyhan ATAÇ - Tayfun MOĞOL. “*Ülkemizde Kamu Harcamalarının Siyasi Niteliği Üzerine Bir İnceleme*”. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 2001. Antalya. C.B.Ü. - İ. İ.B.F. Yayını. Manisa: Emek Matbaası. 2002.
- ATİYAS, İzak - Şerif SAYIN. “*Devletin Mali ve Performans Saydamlığı*”. **Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- ATİYAS, İzak. “*Kamu Harcama Yönetimi Reform Stratejisi*”. Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu Uluslararası Konferansı. Ankara: ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi. 10 Aralık 2001.
- AYTAR, Cengiz. “*Kamu Kesiminde Yolsuzlukla Mücadele ve Bağımsız Denetim*”. **İşletme ve Finans Dergisi**. Yıl.13, Sayı:146, Mayıs 1998.
- BAHRAN, Gülseba. “*Sayıştay Denetimi Dışındaki Fonlar Hakkında Bilgi Notu*”. Sayıştay Araştırma ve Tasnif Grubu. 15 Ocak 2001.
- BATIREL, Ömer Faruk. “*2001 Ekonomik Krizi ve Kamu Ekonomisine Yansımaları*”. **Yeni Türkiye**. Ekonomik Kriz Özel Sayısı I. Yıl: 7, Sayı:41, Eylül-Ekim 2001.

- BERZEG, Kazım. “Yeni Dünya Düzeni, Klasik Liberalizm ve Bilgi Çağı”. **Yeni Türkiye**. 21. Yüzyıl Özel Sayısı I. Sayı:19, Ocak-Şubat 1998.
- BIMBER, Bruce. “İnternet ve Siyasi Dönüşüm: Hızlandırılmış Çoğulculuk”. Çev: Tuncay Birkan. **Cogito**. Yapı Kredi Yayınları. Sayı 30. Kış 2002.
- BLAIR, Dan. “Working for Results: The American Experience In Enhancing Government Performance”. *Governing for Performance in the Public Sector- OECD- Germany High Level Symposium*. Berlin. 13-14 March 2002.
- BOEX, L.F. Jameson - Jorge Martinez VEZQUEZ - Robert MCNAB. “Çok Yıllı Bütçeleme; Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler İle Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler”, Çevirenler: Ayşe Günay - Ersan Öz. (www.maliye.gov.tr/bumko 20- 12-2002).
- CAMPOS, J. Edgardo - Sanjay PRADHAN. “Building Blocks Toward a More Effective Public Sector”. *Economic Development Institute of The World Bank. EDI Working Papers 18876*. 1998.
- CARNEIRO, Roberto. “A Changing Canon Of Government: From Custody To Service”. *Government Of The Future: Getting From Here To There Symposium*. Paris. 14-15 September 1999.
- CORSETTI, Giancarlo - Nouriel ROUBINI. “European Versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules. **The American Economic Review**. May 96. Vol.86. Issue 2. May 1996.
- ÇALIK, Oğuz. “Borçlanma Dışında Kullanılan Dış Proje Kredisi Uygulamaları” (*Devirli Garantili Krediler*). XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 2001. Antalya. C.B.Ü. - İ. İ.B.F. Yayını. Manisa: Emek Matbaası. 2002.
- ÇELEBİ, Kemal. “İç Borçlanma Kısır Döngüsünün Pekiştirilmesi: 1999 Bütçesi”. **İktisat Dergisi**. Sayı:385, Aralık 1998.
- ÇELEBİ, Nuran - Ayşe EFENDİ. “Hazine’nin Muhtemel Yükümlülükleri Çerçevesinde KİT Görev Zararları ve Yap-İşlet-Devret Modeline Bir Örnek: İzmit Su Projesi”. XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu- Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 2001. Antalya. C. B. Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Yayını. Manisa: Emek Matbaası. 2002.
- ÇETİNKAYA, Özhan. “Kamu Maliyesinde Kamu İşletmeciliğinin Yeri ve Analizi (*Döner Sermaye İşletme Uygulamasının Analizi*). 16. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 2001. Antalya. C.B.Ü. - İ.İ.B.F. Maliye Bölümü. Manisa: Emek Matbaacılık. 2002.
- DEDEOĞLU, Emin - Ferhat EMİL - Can M. ERDEM. “Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması Ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?”. **Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.

- EFE, Şeref. “Yarı Mali İşlemler”, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar. 28-31 Mayıs 200. Antalya. C.B.Ü. - İ. İ.B.F. Yayını. Manisa: Emek Matbaası. 2002.
- FALAY, Nihat. “Parlamentar Bütçe Denetimi Ve Bütçe Komisyonu: Türkiye’deki İşleyiş”. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfında Düzenlenen Seminer Tebliği. İstanbul. 22 Kasım 1999.
- GAO. “The Chief Financial Officers Act - Mandate for Federal Financial Management Reform”. U.S. General Accounting Office- Accounting and Financial Management Division. GAO/AFMD-12.19.4. September 1991.
- GAO. “Budget Process - Evolution and Challanges”. Statement of Susan J. Irving - Associate Director. Budget Issues Accounting and Information Management Division. GAO/ T-AIMD-96-129. 11 July 1996.
- GAO. “Managing in the New Millenium - Shaping a More Efficient and Effective Government for the 21st Century”. Statement of David M. Walker Comptroller General Of The US. GAO/T-OCG-00-9. 29 March 2000.
- GOLDMAN, Frances - Edith BRASHARES. “Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand”. **Public Budgeting and Finance**. Winter 1991.
- GÖNENSİN, Okay. “Garabet”. Sabah Gazetesi. 28-12-2001. (<http://www.sabah.com.tr/20011228/w/y19.html> -28-12-2001)
- GÖREN, İhsan. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim”. **Devlet Reformu: Parlamento ve Sayıştay Denetimi**. TESEV Yayınları: 16. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- GÖREN, İhsan. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Bağlamında Performans Yönetimi”. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri. Akdeniz Üniversitesi Yayın No:3. Antalya. 15-17 Mayıs 2000.
- HÜRÇAN, Yasemin - Emine KIZILTAŞ - H. Hakan YILMAZ. “Türk Kamu Mali Yönetimi Mali Saydamlık Standartlarının Neresinde - İMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme”. **Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- KARAKAŞ, Eser. “Sayıştay Raporu 2002”. Zaman Gazetesi. Yorum. 30 Ekim 2002.
- KARAKAŞ, Eser. “Kamu Maliyesi Nerede Aksıyor”. Zaman Gazetesi. Yorum. 06 Mart 2003.
- KEATING, Michael - Malcolm HOLMES. “Australia’s Budgetary and Financial Management Reforms”. **Governance: An International Journal of Policy and Administration**. Vol.3, No.2, 2 April 1990.
- KELLY, Joanne. “Budgeting and Program Review in Canada 1994-2000”. **Australian Journal of Public Administration**. Vol.59, Issue 3, September 2000.

- KESİK, Ahmet. “*Kamu Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi*”. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu - Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri. 15-17 Mayıs 2000. Antalya: Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No:3. 2000.
- KESİK, Ahmet. “*Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi*”. 14. Türkiye Maliye Sempozyumu - Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar. 12-15 Mayıs 1999 Antalya. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi. 2000.
- KESİK, Ahmet. “*Kamu’da Performansa Dayalı Bütçeleme Çalışmaları*”. **Peryön Dergisi**. 2002.
- KESMEZ, Necdet. “*Sayıştay’da Yeniden Düzenleme*”. **Devlet Reformu - Parlamento ve Sayıştay Denetimi**. TESEV Yayınları 16. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- KİRMANOĞLU, Hülya - Murat ÇAK. “*Kamu Kesiminde Performans Ölçümü*”. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. 15-17 Mayıs 2000, Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No:3. Antalya 2000.
- KONUĞMAN, Aziz. “*Plan-Program-Bütçe: Kurulamayan Bağlantılar (Yedinci Plan Örneği)*”. **Ekonomide Durum**. Kış 1997.
- KONUĞMAN, Aziz. “*Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme*”. **Devlet Reformu- Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- KOPİTS, G. - J. CRAİG , “*Transparency in Government Operation*”. IMF Occasional Paper 158. Washington D.C.. November 1998.
- KORKMAZ, Esfender. “*2002 Bütçesi ve Ekonomik İstikrar*”. **Yeni Türkiye**. Ekonomik Kriz Özel Sayısı I. Yıl: 7, Sayı:41,Eylül-Ekim 2001.
- KURT, Süleyman - Ömer ŞAHİN. “*Kamu Vakıflarının Gelirleri Bakanlıkları Bile Sollandı*”. Zaman Gazetesi. 16 Mart 2003.
- LINDQUIST, Evert A.. “*Reconceiving The Center: Leadership, Strategic Review and Coherence In Public Sector Reform*”. Government Of The Future: Getting From here To There Symposium. PUMA/SGF (99)5. Paris. 14-15 September 1999.
- LİBERAL DÜŞÜNCE DERGİSİ (2000). “*Türkiye’de Siyasal Yolsuzluk Olgusu*”. **Liberal Düşünce Dergisi**. Yıl: 5, Sayı: 20, Güz.
- MASSE, Marcel. “*Partners in the Management of Canada: The Changing Roles of Government and the Public Service*”. Canadian International Development Agency. Canada. 18 February 1993.
- MUTER, Naci B. - Ramazan GÖKBUNAR. “*Müşteri ve Hizmet - Yönlü Bir Kamu Sektörüne Doğru*”. Prof. Dr. Nezihe Sönmez’e Armağan. Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü. İzmir. 1997.

- MUTER, Naci B.. “*Türk Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması: Genel Değerlendirme*”. Panel Konuşması. 17 Mayıs 2000. 15. Türkiye Maliye Sempozyumu. Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayın No:3. Antalya. 2000.
- MUTER, Naci B.. - Ramazan GÖKBUNAR. “*21. Yüzyıla Doğru Türkiye’de Eğitim Hizmetlerinin Çağdaştırılması*”. Prof. Dr. Adnan Tezel’e Armağan, Marmara Üniversitesi Yayın No: 600. Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 13. İstanbul, 2000.
- NAS, Nesrin. “*Devlet ve Kamu Hizmeti Anlayışları*”. (<http://www.liberal-dt.org.tr/Idd/m17/nesrinnas.htm>, 08-01-2002).
- OAG. “*Implementing Results - Based Management: Lessons from Literature*”. 1996. (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/00rbm_e.html 03-03-2003)
- OAG. “*Reform in the Australian Public Service 1983 -1996*”. Office of the Auditor General of Canada. 1997. (<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/aus.html> 15-02-2002)
- OECD. “*Accounting For What?: The Value Of Accrual Accounting To The Public Sector*”. Occasional Papers on Public Management. OCDE/GD(93)178. Paris. 1993.
- OECD. “*Budgeting For The Future*”. OCDE/GD(97)178. Paris. 1997.
- OECD. “*The Changing Role of The Central Budget Office*”. OECD Working Papers No: 56. Vol: V. Paris. 1997.
- OECD. “*Accrual Budgeting in the Netherlands and United Kingdom*”. OCDE/GD(97)179. Paris. 1997.
- OECD. “*Managing for the Future: Seeking Solutions to Long-Range Problems in a World That Demands Immediate Action*”. Ministerial Symposium on the Future of Public Services- Session Three. 09-April 1997.
- OECD. “*The Changing Role of The Central Budget Office*”. OECD Working Papers No: 56. Vol: V. Paris. 1997.
- OECD. “*Impact of Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. Public Management Service Public Management Committee. PUMA (98)15. 1998.
- OECD. “*Budgeting in Canada*”. Public Management Service- Public Management Committee. PUMA/SBO (99)5/ FINAL. 1999.
- OECD Secreteriat. “*Synthesis of Reform in Nine OECD Countries: Change Management*”. OECD Public Management Service. Public Management Committee. Government of the Future: Getting from Here to There Symposium. Paris. 14-14 September 1999.
- OECD-PUMA. “*Accrual Accounting and Budgeting Practices in Member Countries: Overview*”. International Accrual Accounting and Budgeting Symposium. PUMA/SBO(2000)11/REV3. Paris. 13-14 November 2000.
- OECD. “*Engaging Citizens In Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation*”. PUMA Policy Brief No: 10. July 2001.

- OECD. "Government of The Future". PUMA Policy Brief No: 9. July 2001.
- OECD. "A Brief Comparison of the Budgeting Systems in the G7 Countries". The Public Management Service. The Budget and Management Division. Paris. 09 April 2002.
- OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL OF CANADA. "The Role and Perspective of the Office of the Auditor General of Canada". Background Paper for a Round-Table Discussion. 6 October 1998.
(http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/98oag_e.html 03-12-2002)
- ÖNDER, İzzettin. "Bütçe Üzerine". *İktisat Dergisi*. Sayı:397-398, Ocak-Şubat 2000.
- ÖZEREN, Baran - Safiye KAYA. "Kamu Harcamalarının Denetimi Bağlamında Sayıştay'ın Avrupa Birliğine Uyumlaştırılması". 17. Türkiye Maliye Sempozyumu - Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu. 22-25 Mayıs 2002. Fethiye. TÜRMOB Yayınları - 185. Ankara.2002.
- ÖZTEK, Durmuş. "AB Bağlamında Kamu Maliyesinin Yeniden Yapılandırılması". 17. Türkiye Maliye Sempozyumu - Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumu. 22-25 Mayıs 2002. Fethiye. TÜRMOB Yayınları - 185. Ankara.2002.
- ÖZTRAK, Faik. "Etkin Devlet İçin Kamu Harcama Yönetimi Reformu". Uluslararası Konferansı Konuşma Metni. Ankara: ODTÜ Kültür ve Kongre Merkezi. 10 Aralık 2001. (<http://www.bumko.gov.tr/WEB/etkindevlet/F.oztrak.htm> 12-01-2003)
- ÖZYILDIZ, R. Hakan. "Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe". *Hazine Dergisi*. Sayı:13. Ocak 2000.
- POLLİTT, Christopher . "Integrating Financial Management and Performance Management". *OECD Journal on Budgeting*. Volume: 1, No: 2, 2001.
- PREMCHAND, A.. "Issues and New Directions in Public Expenditure Management". IMF Working Paper. WP/96/123. November 1996.
- PUMA. "OECD Best Practices For Budget Transparency". PUMA/SBO(2000)6/FINAL. 15 - May-2001
- PUMA. "Governing for Results". 25th Session of the Public Management Committee. 21-22 March-2002. PUMA(2002)7. 04-March-2002.
- PUMA. "Overview of Result-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries". Twenty-Third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials. PUMA/SBO (2002)1. Washington D.C.. June 2002.
- REA, David. "Next Steps for Public Spending in New Zealand: The Pursuit of Effectiveness". OECD Economics Department Working Papers No:337. ECO/WKP(2002)23. 02-Aug-2002.
- SCHICK, Allen. "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management". Government of The Future: Getting From Here To There Symposium. PUMA/SGF(99)4. Paris. 14-15 September 1999.
- SCOTT, Graham. "Strengthening Expenditure Control and Accountability: Observations from International Experience". Conference on Public Expenditure Reform for Effective Government. Ankara. 10 December 2001.

- SEVİĞ, Veysi. “*Ekonomik Krize Neden Olan Kamusal Karar Eksikliği - Yetersiz Vergileme Aşırı Harcama Eğilimleri*”. **Yeni Türkiye**. Ekonomik Kriz Özel Sayısı I. Sayı: 41, Eylül - Ekim 2001.
- SEVİNÇ, Fikret. “*Kamu Maliyesinde Saydamlık İçin Muhasebat Genel Müdürlüğünde Son Dokuz Ayda Atılan Adımlar*”. **Devlet Reformu - Kamu Maliyesinde Saydamlık**. TESEV Yayınları 20. İstanbul: Acar Matbaacılık. 2000.
- SHAND, David. “*OECD Üye Ülkelerinde Bütçe Reformları*”. Çeviren: Hakkı Odabaş. **Maliye Dergisi**. Sayı: 130, Ocak-Nisan 1999.
- TANZİ, Vito. “*The Role of the State and the Quality of the Public Sector*”. IMF Working Paper/00/36. 2000.
- T.C. SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI. “*Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Tasarısı Taslağını Değerlendirmek Üzere Kurulan Komisyon Raporu*”. 30 Temmuz 2002. (<http://www.sayistay.gov.tr>. 20-09-2002)
- T.C. SAYIŞTAY. “*Kamu Kesiminde Hesap Verme Sorumluluğu Uygulamalarının Modernizasyonu*”. (Çeviri). Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu. 31-01-2001.
- T.C. SAYIŞTAY. “*Kamu Sektöründe Hesap Verme Sorumluluğu Düzenlemelerine Genel Bakış*”. Çeviren:Baran Özeren. Araştırma ve Tasnif Grubu Bilgi Notu. 16-05-2001.
- T.C. SAYIŞTAY. “*Anayasa'nın 160 ıncı Maddesine Aykırılık Teşkil Eden Düzenlemelerin Tesbiti Hakkında Araştırma Grubunca Hazırlanan Rapor*”. T.C. Sayıştay Araştırma Grubu Bilgi Notu. 17-05-2002.
- THE PARLIAMENT OF AUSTRALIA. “*Charter of Budget Honesty Act 1998*”. No.22. 1998.
- TÜĞEN, Kamil. “*2000'e Doğru Bütçemiz*”. **İktisat Dergisi**. Sayı: 385, Aralık 1998.
- TÜĞEN, Kamil. “*2000'li Yıllara Girerken Bütçemiz: Sorunlar - Çözüme Yönelik Öneriler*”. **Yeni Türkiye**. Türk Ekonomisi Özel Sayısı I. Yıl: 5, Sayı: 27. Mayıs-Haziran 1999.
- VAN DEN NOORD, Paul. “*Managing Public Expenditure:The UK Approach*”. OECD Economics Department. Working Papers No:341. ECO/WKP(2002)27. 06-September-2002.
- YELDAN, Erinç. “*2002 Yılı Bütçesi Üzerine Bazı Gözlemler - 2002 Yılı Bütçesi Bir Yoksulluk Bütçesidir*”. **Yeni Türkiye**. Ekonomik Kriz Özel Sayısı I. Yıl: 7, Sayı:41, Eylül-Ekim 2001.
- YILDIZ, Mircan. “*Avrupa'nın Ekonomik ve Parasıl Bütünleşmesinde Maliye Politikasının Rolü*”. 17. Türkiye Maliye Sempozyumu - Avrupa Birliğine Geçiş Süreci ve Türk Kamu Maliyesinin Uyumunu. 22-25 Mayıs 2002. Fethiye. TÜRMOB Yayınları - 185. Ankara.2002.
- YILMAZ, Hakan Hakkı. “*Kamu Mali Yönetiminde Reformu Kaçınılmaz Kılan Sebepler - Yeni Zelanda Deneyiminden Çıkarılacak Dersler*”. **Finans Dünyası**. Mayıs 2001.

DİĞER KAYNAKLAR

<http://www.bumko.gov.tr/WEB/version2/proje/tanitim.htm> (27-02-2003)

<http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2002/bolum4/kurumlar.htm> (05-03-2003)

<http://www.transparency.org/documents/cpi/2002/cpi.2002.html> (24-02-2003)

http://www.opacityindex.com/ind_theindex.html (08-01-2002)

