

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**MODERN BÜTÇELEME TEKNİKLERİ: VATANDAŞ BÜTÇESİ VE**  
**TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Yüksek Lisans Tezi

**N. Selcen HANÇER**

Ankara - 2018

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**MODERN BÜTÇELEME TEKNİKLERİ: VATANDAŞ BÜTÇESİ VE**  
**TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Yüksek Lisans Tezi

**N. Selcen HANÇER**

**Tez Danışmanı**

**Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ**

Ankara,2018

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**MODERN BÜTÇELEME TEKNİKLERİ: VATANDAŞ BÜTÇESİVE**  
**TÜRKİYE ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı

**Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ**

**Tez Jürisi Üyeleri**

**Adı ve Soyadı**

**İmzası**

Prof. Dr. H.Hakan YILMAZ (Danışman)

Prof. Dr. Berna KOCAMAN

Doç. Dr. Pelin Varol İYİDOĞAN

Tez Sınavı Tarihi 02/08/2018

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (02/08/2018)

**N. Selcen HANÇER**

## TEŐEKKÜR

Tez çalıőmam süresince verdiği destek ve yardımları için Danışman Hocam Prof. Dr. Sayın Hakkı Hakan Yılmaz ile her daim yanımda ve yardımımnda olan Sevgili Annem Sevim Hançer ve Babam Orhan Hançer'e anlayışları için teőekkür ederim.



# İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>I</b>
<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>IV</b>
<b>ŞEKİLLER</b> .....	<b>IV</b>
<b>TABLolar</b> .....	<b>V</b>
<b>GRAFİKLER</b> .....	<b>VI</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>4</b>
<b>BÜTÇE KAVRAMI, TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI</b> .....	<b>4</b>
<b>1.1 BÜTÇE KAVRAMI VE YÖNETİŞİM TARTIŞMALARI</b> .....	<b>4</b>
1.1.1 Bütçenin Fonksiyonları .....	8
1.1.1.1 Klasik Fonksiyonlar .....	8
1.1.1.2 Çağdaş Fonksiyonlar .....	10
1.1.2 Son Dönem Tartışmalar Çerçevesinde Bütçe Dokümanından Beklentiler .....	14
1.1.3 Yönetişim Tartışmaları .....	16
<b>1.2 TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI</b> .....	<b>18</b>
<b>İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>25</b>
<b>KAMUSAL MÜDAHALE GENİŞLEMESİ, BÜTÇELEME SİSTEMLERİ VE VATANDAŞBÜTÇESİ</b> .....	<b>25</b>
<b>2.1 KAMUSAL MÜDAHALE GENİŞLEMESİ</b> .....	<b>27</b>
<b>2.2 BÜTÇELEME SİSTEMLERİ</b> .....	<b>38</b>
2.2.1 Geleneksel Bütçeleme Sistemleri.....	39
2.2.2 Bütçeleme Sistemlerine İlişkin Modern Yaklaşımlar .....	51
2.2.2.1 Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme .....	52
2.2.2.2 Katılımcı Bütçeleme.....	55
2.2.2.2.1 Genel Olarak Katılımcı Yaklaşım ve Bütçeleme .....	56
2.2.2.2.2 Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme .....	65
<b>2.3 BÜTÇESEL SONUÇLAR AÇISINDAN VATANDAŞ BÜTÇESİ</b> .....	<b>67</b>
2.3.1 Vatandaş Bütçesi.....	69
2.3.1.1 Tanım ve Kapsam .....	69
2.3.1.2 Genel Çerçeve .....	73
2.3.1.2.1 Vatandaş Bütçesinin Özellikleri.....	73
2.3.1.2.2 Vatandaş Bütçesinin Aşamaları.....	77
2.3.2 Vatandaş Bütçesi Hakkında Ülke Uygulamaları.....	82
2.3.2.1 Yeni Zelanda .....	83
2.3.2.2 Güney Afrika.....	84
2.3.2.3 Gana .....	85
2.3.2.4 Diğer Ülke Örnekleri .....	87
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM</b> .....	<b>89</b>

<b>TÜRKİYE İÇİN VATANDAŞ BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE KURUMSAL UYGULAMA ÖNERİSİ</b>	<b>89</b>
<b>3.1 TÜRKİYE'DE VATANDAŞ BÜTÇELEME YAKLAŞIMI</b>	<b>89</b>
3.1.1 Genel Değerlendirme	89
3.1.2 2018 Yılı Vatandaş Bütçe Rehberi ve Değerlendirmesi	94
<b>3.2 VATANDAŞ BÜTÇELEMEYE İLİŞKİN KURUMSAL SEVİYEDE BİR UYGULAMA ÖNERİSİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖRNEĞİ</b>	<b>101</b>
3.2.1 Millî Eğitim Bakanlığı Bütçesi	104
3.2.2 Millî Eğitim Bakanlığı Amaç, Hedef ve Politika Öncelikleri	109
3.2.3 Millî Eğitim Bakanlığı İçin Vatandaş BütçesineYönelik Uygulama Önerisi	111
<b>SONUÇ</b>	<b>131</b>
<b>EK: 2018 YILI VATANDAŞ BÜTÇE REHBERİ</b>	<b>143</b>
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>147</b>
<b>ÖZET</b>	<b>158</b>
<b>ABSTRACT</b>	<b>159</b>

## KISALTMALAR

<b>BUMKO</b>	: Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
<b>CEDAW</b>	: Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi
<b>ÇATOM</b>	: Çok Amaçlı Toplum Merkezleri
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>GDP</b>	: Gross Domestic Product
<b>GSYH</b>	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
<b>IBP</b>	: International Budget Partnership
<b>IMF</b>	: International Money Fund
<b>NZT</b>	: New Zealand Treasury
<b>OBI</b>	: Open Budget Index
<b>OECD</b>	: Organization For Economic Cooperation and Development
<b>OVP</b>	: Orta Vadeli Program
<b>ÖDÖP</b>	: Öncelikli Dönüşüm Programları
<b>PEB</b>	: Performans Esaslı Bütçeleme
<b>SAT</b>	: South Africa Treasury
<b>ŞNT</b>	: Şartlı Nakit Transferleri
<b>TC</b>	: Türkiye Cumhuriyeti
<b>TDV</b>	: Türk Demokrasi Vakfı
<b>TEPAV</b>	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
<b>WB</b>	: World Bank



## ŞEKİLLER

Şekil 1: 1981 Yılı Maliye Bakanlığı Bütçesi (Örnek Kesit).....	44
Şekil 2: Geleneksel Katılım Şeması .....	57
Şekil 3: Yıllık Katılımcı Bütçe Döngüsü.....	60
Şekil 4: Yıllık Katılımcı Bütçe Uygulama Döngüsü .....	61
Şekil 5: Vatandaş Katılımının Dezavantajları .....	64



## TABLÖLAR

Tablo 1: Genel Hükümet Harcamaları/GDP (1965-2004) .....	34
Tablo 2: Genel Hükümet Harcamaları/GDP (2005-2015) .....	35
Tablo 3: Türkiye'ye İlişkin Açık Bütçe Endeks Verileri .....	91
Tablo 4: Türkiye'nin OBI Puanlarının Gelişimi (2006-2017) .....	92
Tablo 5: Milli Eğitim Bakanlığı 2006 – 2018 Yılı Bütçe Büyüklükleri.....	105
Tablo 6: Milli Eğitim Bakanlığı Bütçe Ödenekleri (Ekonomik Kod Bazında).....	107
Tablo 7: Milli Eğitim Bakanlığı Okullaşma Oranı .....	125
Tablo 8: PISA Ülke Puanları .....	127



## **GRAFİKLER**

Grafik 1: Okul Öncesi Eğitimde Net Okullaşma Oranları (2012-2015) .....	126
Grafik 2: İlköğretimde Net Okullaşma Oranları (2006-2015) .....	126



## GİRİŞ

Dünya var olduğundan beri kaynak paylaşımı sorundur demek yanlış bir varsayım olmayacaktır. Bu nedenledir ki iktisat ve maliye bilimlerinin temelinde ve tanımında “sınırlı kaynaklar”, “sınırsız ihtiyaçlar” ve “dağılım” unsurları yer almaktadır.

Yeni yüzyıl ile birlikte değişen toplumsal anlayış ve beklentiler küreselleşmenin de etkisiyle yeni bir Devlet yaklaşımını ve buna paralel olarak farklı bir kamu yönetimi anlayışını gerektirmiş ve getirmiştir. Kamu yönetimi ve maliye politikalarındaki yeni yaklaşım önemli bir maliye politikası aracı olan bütçe belgelerini de etkilemiş ve Bütçe Hakkı kavramını yeniden gündeme taşımıştır.

Parlamentoların halk adına gelir toplama ve gider yapma yetkisi olarak tanımlanabilecek Bütçe Hakkı modern demokrasi anlayışının ve temsil yetkisinin önemli bir unsuru ve başlangıcı olarak kabul edilmektedir. 1215 tarihli İngiltere Kralı ile halk arasında imzalanmış olan Magna Carta Libertatum'un (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi) “Demokrasi” ve “Bütçe Hakkı” adına önemi tartışılmazdır. Diğer taraftan “en iyi yönetim şekli olarak tanımlanan” Demokrasi anlayış ve kültürü ise Bütçe Hakkı'na temel teşkil edecek niteliktedir.

Ekonomi ve maliye öğretilerinde dönüm noktası olan 1929 Büyük Buhran sonrası yeni bir devlet ve müdahale anlayışı getirmiş olan Keynesgil politikalar ile 1970'li yıllara kadar yaşanan Altın Çağ, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin çözümü noktasında eksik ve çaresiz kalmıştır. 1970 sonrasında mevcut iktisat ve maliye öğretisinin çözüm noktasında yetersiz kalması neoliberal ekonomi anlayışını dünya genelinde ön plana çıkarmıştır. Sanayileşmenin ve teknolojinin gelişmesi, nüfus artışının sebep olduğu toplumsal ihtiyaç çeşitliliğinin artması ve yeni akım ekonomi öğretisinin de etkisiyle, vatandaşın Devlet olgusuna yüklediği anlam ve beklentinin yönü değişmiştir.

Bu doğrultuda özellikle son birkaç on yıllık dönemde dünyada yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin sebep olduğu Devlet algısı ve beraberinde getirdiği yeni yönetim anlayışı; “hesap verebilirlik”, “mali saydamlık” ve “katılımcılık” unsurlarını odak noktası haline getirerek, Doğrudan Demokrasinin bir adım ötesi olan Temsili ve Katılımcı Demokrasi anlayışına yönelik bilinç ve beklenti oluşturmuştur.

Devletin gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı belge olan “Bütçe” ise mevcut demokrasi anlayışı ve yönetim kültürünün bir uzantısıdır. Hükümetlerin en önemli mali dokümanı olma niteliği taşıyan bu belgenin toplumun her kesime verdiği bir mesaj vardır, olmalıdır.

Bütçebelgesi Devlet adına hükümetlerin kaynak planlama ve kullanım aracıdır. Bu doğrultuda kamu kaynak kullanımını etkin kılmanın, saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık unsurlarını hayata geçirmenin hareket noktası olan Bütçe belgelerinin Klasik Bütçe Sistematiğinden uzaklaşarak, kamu yönetim anlayışının temeline yerleşmiş olan yeni yaklaşımlar, Devlete yüklenen yeni anlayış ve görevler çerçevesinde şekillenmesi gerekliliği doğmuştur. Bu anlamda bütçeler sadece mali birer belge olmanın ötesinde; siyasi, iktisadi, sosyal, planlama, yönetim ve benzeri pek çok fonksiyonun ön plana çıktığı bir yaklaşım sergilemek durumundadır.

Bu çalışmada genel olarak değişen toplumsal düzen, demokrasi anlayışı, Devlete yüklenen yeni fonksiyonlar çerçevesinde farklılaşan Bütçeleme Sistematiği üzerinde durulacaktır. Mevcut bütçeleme sistemlerine ilişkin teorik ve bazı noktalarda pratik düzeyde bilgilendirme yapıldıktan sonra özellikle 1990’lı yıllar ile birlikte “katılımcılık” vurgusunu ön plana çıkaran Modern Bütçeleme Tekniklerine odaklanılacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ise mali saydamlığın önemli unsuru olan bütçe saydamlığından yola çıkılarak ortaya konulmuş “Vatandaş Bütçe” teorisine değinilecektir. Oldukça yeni bir kavram olan bu yaklaşım; bütçenin, toplumun bütçe

okur-yazarlığı olmayan farklı kesimlerince de anlaşılmasını sağlamak amacıyla literatürde giderek daha fazla yer bulmaya başlamıştır. Vatandaş Bütçe konusuna teorik düzeyde değinildikten sonraülkemiz için bir kurum özelindeörnek bir çalışmaya da ayrıca yer verilecektir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE KAVRAMI, TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI

Devlet bütçesi, hükümetlerin en önemli politika belgelerinden olup pek çok politika ve programa sistematik olarak ve kaynak bağlantısı kurularak yer verilmiş önemli bir dokümandır. İnsanlık varolduğundan beri konu olan paylaşım sorununa ilişkin çözümün somutlaştığı belge olarak adlandırılabilir bütçe belgesi kamusal hizmet sunumu anlamında son derece önemlidir.

Bu bölümde “Bütçe” kavramı ile bütçenin tanım, gelişim ve fonksiyonlarına literatür çerçevesinde değinilmiş, Yönetişim tartışmalarının ardından Temsili Demokrasi kavramı ve Bütçe Hakkı üzerinde durulmuştur.

#### 1.1 BÜTÇE KAVRAMI VE YÖNETİŞİM TARTIŞMALARI

İnsanoğlu varoluşundan itibaren topluluk halinde yaşama ve ihtiyaçlarını bu topluluk içerisinde ve yardımlaşma yoluyla karşılama eğilimi göstermiştir. İnsanların topluluk halinde yaşama güdüsü toplumsal ilişkileri doğurmuş olup bu ilişkiler ağı da esasında sosyal bilimlerin ortaya çıkmasının temelinde yatan unsur olmuştur.

Bilim denilen “olgu” *her zaman ve her yerde doğru olan doğanın evrensel yasalarını aramak* şeklinde tanımlanabilmektedir. Sosyal bilimlere modern zamanlara ait bir kavram olup başlangıcı 16 ncı yüzyıla denk gelmektedir.

Mali olayları, gelişimini ve sonuçlarını inceleyen “Maliye” bir sosyal bilim niteliğindedir. Konusu;Devletin asli görevi olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gelir elde edilmesi, bu gelirlerin karşılığında topluma -ve seçmenlere- hizmet götürmek amacıyla gider yapılması ve bu kapsamda yürütülen her türlü faaliyetin oluşturduğu maliye biliminin, elbette farklı amaç ve bu amaçlara ulaşabilmek için kullanmakta olduğu araçlar mevcuttur. Bu noktada “Bütçe” özellikle 1920’li yılların

ilk yarısı ile önem kazanmaya başlamış, maliye politikasının önemli araçlarından biridir.

Antik Yunan düşünürleri, “İnsanlar ve bütün toplumlar iyiyi elde etmeyi amaçlar toplumların en üstünü ve hepsini kapsayanda iyiyi amaç edinecektir. Buna biz devlet diyoruz (AĞAOĞULLARI, 2009)” ibaresiyle Devletin tanım ve varlığını ortaya koymuştur.

Devletlerin en önemli ve öncelikli görevi ise vatandaşlarına adil, yaşanabilir bir ortam sunabilmek olup vatandaşların toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla yapılanmışlardır. Farklı idari ve fonksiyonel yapılar ile kamu hizmeti sunmak en asli görevi olan Devlet olgusunun kamu hizmetlerini sunabilmesi için gelir yaratma ihtiyacı bulunmaktadır. Bu kapsamda özellikle gelişmekte olan ülkelerde çok büyük bir kısmı vatandaşlardan alınan vergilerin oluşturduğu gelir kaynağını en etkin şekilde giderleştirmek, mali yönetimin temel konu ve sorunlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçetam da bu doğrultuda kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için toplanan gelirler ile bu gelirlerin tahsis edildiği gider kalemlerinin yer aldığı belgedir.

Bütçe hükümetin en başlıca mali planı olup tahmin edilen gelir ve teklif edilen harcamaları bir araya getirmektedir (TAYLOR, 1953).

Bütçe kelimesinin etimolojik aslının Latince “bulga” ve Fransızca “bouge” veya “bougette” kelimelerinden geldiği söylenmektedir. Deri çanta veya torba manasında kullanılan bu kelime İngilizceye evvela “bougett” şeklinde geçmiş ve Ortaçağda Fransızcada kullanılan anlamda kullanılmıştır. Zamanla İngilizcedeki “budget” şeklini alan kelime bugünkü anlamında ilk defa İngiltere’de 17 inci yüzyılda kullanılmaya başlamıştır (FEYZİOĞLU,1969). Resmi şekilde ilk olarak Fransa’da 19 uncu yüzyılın ilk yarısında kullanılmış ardından hızlı bir şekilde diğer gelişmiş ülkelere yayılmıştır. İlk resmi tanımlardan biri 1862 tarihli bir Fransız kanununda; “Devletin yıllık gelir ve



harcamalarını tahmin eden ve yetki veren bir doküman” olarak yer almıştır (SHICK,2002).

Bütçe kavramının tarihsel süreç içerisinde farklı ilke ve unsurlarını ön plana çıkaracak şekilde değişik tanımları olduğunu görmekteyiz;

İster fert ister özel teşebbüs şeklinde olsunlar, özel şahıslar her yıl bir bütçe tanzim ederler ve bunda gelir ve giderlerini tahmin etmeğe ve yekdiğerine intibak ettirmeğe çalışırlar. Devlet ve amme camiaları da aynı suretle hareket ederler(DUVERGER,1955).

Devletlerin içtimaî hayat üzerine yaptıkları tesir ve giriştikleri müdahalede kullanılan maddi vasıtaların en ehemmiyetlisi bütçedir. Bütçe gelir ve gider siyasetleriyle bir cemiyette sistemli bir şekilde derin değişiklikler yapmak kabildir (ERGİNAY,1957).

Bütçe kanunu, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu kaynaklarını nasıl harcayacaklarına ilişkin taahhütlerini ve vatandaşlara götürmeyi vaad ettikleri hizmetleri içeren bir mukavele niteliğindedir (ATİYAS, SAYIN, 1997).

Bütçe harcama veya gelir kalemlerini teklif etmek ve karar vermekten ziyade hükümetlere kamu maliyesinin tam bir resmini görmeyi mümkün kılmaktadır (SHICK,2002).

Bütçe olgusunun ilk olarak batılı ülkelerde ortaya çıktığını ve kavramın derinleşip farklılaşmasının demokratik-parlamente sistemi gelişmesi ve temsili demokrasi ile paralel bir seyir izlemiş olduğunu görmekteyiz.

Türkiye’de bütçe sözcüğü Tanzimattan sonra kullanılmaya başlanmış ve 1876 yılından başlamak üzere Muvazene Defteri ve Muvazene-i Umumiye sözcükleri ile birlikte dilimizde resmen yer almıştır (BATIREL, 1984).

1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunundan<sup>1</sup> sonra kamu yönetiminde Mali Anayasa olarak kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun<sup>2</sup> 3 üncü maddesinde Bütçe; “*Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge*” olarak tanımlanmıştır. Bu kapsamda Bütçe Belgeleri esasında kamu kesiminin ve hükümetlerin mali planlama aracıdır. Literatürde, bu doğrultuda farklı tanımlamaların olduğunu da görmekteyiz;

Bütçe; devlet, belediye gibi kamu tüzel kişileri ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmineden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur (SAYAR, 1974).

Bütçe, kamu kesiminin gelecek bir dönemdeki kaynak harcama (arz-talep) dengesini ortaya koymakta ve böylece ekonominin tümü için sağlanan toplam arz-toplam talep dengesinin bir parçası olmaktadır. Dolayısıyla, bütçe kamu kesiminin ekonomik bir planı niteliğindedir (BATIREL, 1984) .

Bütçe kamu hizmetlerinin üretimi için gerekli nakit akımını sağlayan anayasal yetkilendirme belgesi, hükümetin bürokrasiden yapmasını beklediği kamu hizmetlerinin sipariş listesidir (BULUTOĞLU, 2004a). Devlete ve dolayısıyla hükümetlere yapacakları harcamanın sınırını göstermesi bakımından önemi göz ardı edilemez.

Herbir sosyal olay gibi mali olayların da birbirinden farklı yönleri ve fonksiyonları bulunmaktadır. Bu bağlamda mali kavramlardan biri olan bütçenin Klasik ve Çağdaş olarak ayrımına tabi tutulan fonksiyon ve işlevleri bulunmaktadır. Bütçelerin siyasi, hukuki, iktisadi, mali ve denetim fonksiyonları yanısıra Çağdaş Fonksiyonları olarak adlandırılan ve Devlet tanımının geçirdiği evrim ile toplumsal ihtiyaç ve

---

<sup>1</sup>26/05/1927 tarihli ve 1050 sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” (09/06/1927 tarihli ve 606 sayılı Resmi Gazete)

<sup>2</sup> 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (24/12/2003 tarihli ve 25326 sayılı Resmi Gazete)

beklentiler sonucu şekillenmiş fonksiyonları da mevcut olup çalışmanın bu bölümünde söz konusu fonksiyonlara genel olarak değinilecektir.

### **1.1.1 Bütçenin Fonksiyonları**

#### **1.1.1.1 Klasik Fonksiyonlar**

Bütçenin klasik ya da birbaşka ifadeyle geleneksel fonksiyonları; bütçe belgesinin üstlendiği temel işlevleri ifade etmektedir. Bütçenin klasik fonksiyonları literatür çerçevesinde; *siyasi, hukuki, iktisadi, mali ve denetim* fonksiyonları olarak sınıflandırılmıştır.

Bütçeler öncelikli olarak **Siyasi fonksiyonu** olan belgelerdir;

Bütçe devletin muayyen bir devre zarfında yapacağı giderin mikratı ile bunları karşılayacak gelirlerin kaynaklarını göstermektedir. Bu kaynak esas itibarıyla halkın ödeyeceği vergiler yolu ile devlete intikal ettireceği milli gelir payıdır. Vatandaşların iki noktada söz sahibi olmaya hakları vardır; ilki devletin hangi işleri yapacağı yani müşterek ihtiyaçlardan hangilerinin Devlet vasıtasıyla karşılanacağı kısaca Devlet vazifelerinin neler olması gerektiği ile ikincisi bu vazifeleri ifa edebilmesi için milli gelirden ne miktarın Devlet emrine tahsis olunacağı hususları olup bu iki noktanın kararlaştırılmasının siyasi bir mesele teşkil ettiği açıktır (FEYZİOĞLU, 1969).

Bütçenin siyasi işlevi özetle Devlet olgusunun varlığından ileri gelmektedir. En genel haliyle *Devlet işlerini yönetmek, politika yapmak* olarak tanımlanan siyaset; Devlete özgü ve özel bir hareket tarzı, davranış biçimi ve yönetim usulüdür. Bütçenin siyasi fonksiyonu Devletin temel işlev ve görevlerinin bütçe belgesi ile somutlaştırılmasının sonucu ve ifadesidir.

Uluslararası deneyim, bütçe sistemi ve kamu yönetimi reformlarının genellikle önemli siyasi değişikliklerin olduğu dönemlerde ve ciddi siyasi irade seferber edebilen yönetimler tarafından başlatıldığını göstermektedir (ATİYAS, SAYIN, 1997).

Bütçe belgeleri bir anlamda toplumsal tercihleri ve bu tercihler doğrultusunda kamu politikalarının önceliklendirilmesini mümkün kılar. Bu önceliklerin farklı hizmet kategorileri ile bütçe belgelerine yansıtılarak yapılacağı yönünde taahhüt verilmesi, bütçeyi aynı zamanda siyasi bir beyan kılmaktadır.

Bütçenin bir diğer fonksiyonu **Hukuki** fonksiyonudur. Yönetim erki gelir elde etmek ve karşılığı gider yapmak durumundadır. Bu yetkiyivekil konumunda olan parlamentodan, asıl olan halk adına kullanmak üzere alması bütçenin hukuki işlevini ifade etmektedir. Bütçeler parlamentolar tarafından kabul edilerek yürürlüğe konulan ve hukuki zemini olan belgelerdir. Böylelikle vatandaşa hizmet götürmekle sorumlu kılınmış olan yönetim erki yapacağı işlemler için hukuki meşruiyet ve yasal dayanak kazanmış olacaktır.

Bütçenin hukuki niteliği ile ilgili farklı görüşler ortaya atılmış olmakla birlikte, bütçenin kanun olduğu genel kabul görmüştür (TÜĞEN, 2012).

Bütçenin **İktisadi** fonksiyonu; Bütçe belgesinin Devlete yüklenmiş ekonomik büyüme, kalkınma, adil gelir dağılımının sağlanması gibi iktisadi amaçlara doğrudan veya dolaylı olarak hizmet etmesini ifade etmektedir.

Bütçe kamu kesiminin gelecek bir dönemdeki kaynak-harcama dengesini ortaya koyduğundan ekonominin tümü için sağlanan toplam arz, toplam talep dengesinin bir parçasıdır. Dolayısıyla kamu kesiminin iktisadi bir planı niteliğindedir (EDİZDOĞAN, ÇETİNKAYA, 2016).

Çalışmanın sonraki bölümlerinde de değinileceği gibi kamu kesimi ve özellikle bütçe büyüklükleri pek çok ülkede toplam Gayri Safi Yurtiçi Hasıla içerisinde gittikçe büyüyen bir orana sahiptir. Bu doğrultuda bütçe gelir ve gider kalemlerinin niteliği ekonominin ve iktisadi hedeflerin bütününe etkileyen bir yapı kazanmıştır.

Bütçenin bir diğer fonksiyonu; **Mali** fonksiyondur; Mali fonksiyon bütçenin asli fonksiyonlarının başında gelmekte olup öngörülen kamu giderinin yapılabilmesi için

gerekli olan geliri elde etmek olarak tanımlanabilir. Karşılığını gelir olarak gösteremediğiniz bir bütçe gideri olması ve bunun bir siyasi beyan olarak parlamentolarca onanması imkânı bulunmamaktadır.

Bütçenin Klasik fonksiyonlarının sonuncusu ise **Denetim** fonksiyonu olarak tanımlamakta olup kamu gelirlerinin toplanıp kamu giderlerinin yapılması noktasında Parlamentolar tarafından halk adına kullanılan Bütçe Hakkı denetim fonksiyonunun temelini teşkil etmektedir. Hükümetler tarafından yürütülen bütçe faaliyetlerinin halk adına izlenmesi ve denetimi esastır ve Parlamentolar tarafından yapılan bu izleme ve denetim işlevi bütçenin denetim fonksiyonunu ifade etmektedir.

### 1.1.1.2 Çağdaş Fonksiyonlar

Özellikle 1929 ekonomik krizi sonrasında ekonomi politikalarında ve anlayışında görülen değişiklik dünya genelinde Devletin ekonomik aktör olma noktasındaki rolünü de değişikliğe uğratmıştır.

Klasiklerin tarafsız, jandarma devlet anlayışı yerine modern maliyecilerin ekonomiye müdahale eden Sosyal Refah Devleti anlayışı yerleşmeye başlamıştır (TÜĞEN, 2012). Bu kapsamda Devlet olgusu ve bütçe belgesine yüklenen yeni anlam ve görevler bütçenin çağdaş fonksiyonlarını şekillendirmiştir.

Çağdaş Bütçe Fonksiyonları literatürde;

*“Yönetim Aracı Olma ve Planlama Fonksiyonu,*

*Kaynak Tahsisi Fonksiyonu,*

*Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu,*

*Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu,*

*Ekonomik Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu”* olarak özetlenmektedir.

Bütçeler öncelikli olarak hükümetlerin en önemli **Planlama** aracıdır. Genel itibarıyla bir yıllık dönemde topluma sunulacak hizmetlerin mali çizelgesi niteliğindedir. Bütçe elde edilecek gelir ve yapılacak giderler açısından bir tahmin

niteliğindedir.Örneğin Türkiye’de orta vadeli harcama yaklaşımı mevzuat ile hüküm altına alınmış olup bu doğrultuda bütçe gelecek yıl ve izleyen iki yılın gelir ve gider kalemlerine ilişkin tahminlerin yer aldığı bir planlama ortaya koymaktadır.

Yüzyılın başından beri mevcut bütçe reformları bütçenin “Planlama” rolüne vurgu yapmıştır. Bütçenin bir iş planı olduğunu ve cari ihtiyaçlar kadar gelecek için de fon sağlaması gerektiği vurgulanmaktadır. Bazı reformlar, daha da ileri giderek bütçe planlamasının toplumun karşılanmayan ihtiyaçlarına cevabın bir yolu olduğunu tartışır (RUBİN,1990).

Diğer taraftan bütçe bir **Yönetim** aracıdır. Hükümetlerin görevi kaynakların en etkin şekilde kullanımı olup bütçe bu noktada bir yönetim aracı olarak işlev görmektedir.

Bütçenin bir yönetim aracı olduğu, demokratik parlamenter rejimlerde siyasal iktidarların hükümet politikası olmasından da anlaşılmaktadır. Bu nedenle bütçenin onanması, hükümet politikasının onaylanması, reddi ise hükümetin icra (yürütme) planının kabul edilmemesi anlamına gelmektedir. Bütçeyle ifadesini bulan yönetim politikası ve planı, siyasal iktidarı elinde bulunduran toplum kesimlerinin farklı olmasına göre değişmektedir (BATIREL, 1984).

Bir diğer çağdaş bütçe fonksiyonu, bütçenin **Kaynak Tahsis** aracı olmasıdır. Kamu kaynağısınırlı’dır. Bu kaynağın ekonominin ve toplumun farklı aktörleri arasında en etkin dağılımı bütçelere yüklenen görevlerdendir. Böylelikle iktisadi kaynakların sadece kamunun kendi içerisinde değil aynı zamanda özel kesim ile dağılımında da etkinliği amaçlanmaktadır.

Bir diğer fonksiyon ise **Gelir Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu** olarak tanımlanmıştır.

Gelir dağılımı bir ekonomide yaratılan kaynakların piyasa tarafından veya merkezi siyasi karar mekanizması yoluyla, bu kaynakları üreten faktörler arasında

dağıtımdır. Gerek klasik gerek neoklasik iktisatçılarda gelir dağılımı konusu daha çok faktörel gelir dağılımı, yani üretim faktörlerinin gelirden aldıkları paylar olarak ele alınmaktadır. Klasik iktisatçılar gelir dağılımını ücretlerin geçimlik düzeyde olduğu bir ekonomide, dışsal faktörler (kıtlık va azalan kârlar gibi) karşısında kâr ve rantın paylaşımı olarak incelemiştir. Neoklasik iktisat teorisi ise, gelir dağılımının piyasanın işleyişi içinde içsel olarak belirlendiğini, diğer bir deyişle, üretim faktörlerinin marjinal verimliliklerine eşit pay aldığını öngörmektedir.

Devletin gelir dağılımında adaleti sağlamak amacıyla elinde kullanabileceği en önemli politika aracı bütçe gelir ve harcama kalemleridir. Örneğin artan oranlı bir vergi tarifesi gelir dağılımının toplumun yüksek gelirli kesiminden orta ve düşük gelirli kesimlerine doğru transferini sağlayacaktır. Benzer şekilde bütçenin transfer kalemlerinden vatandaşa veya toplumun farklı kesimlerine yapacağı kaynak transferi de bu amaca hizmet edecektir. Bu noktada Devletin ekonomiye harcama ve gelir aracılığıyla müdahalesi bütçe belgesi aracılığıyla somutlaşacaktır.

Ekonomiye kamu müdahalesi ve boyutları 17 nci yüzyıl Merkantalist ekonomi öğretisinden bu yana maliye ve ekonomi öğretilerinin temel alanlarından olmuştur. 19 uncu yüzyıl sonlarında ortaya çıkan Klasik İktisat düşüncesi *piyasa* anlayışını ön plana çıkararak devlet-kamu müdahalesini sınırlandırmışsa da 1929 Dünya ekonomik bunalımında Klasik öğretinin ortaya koymuş olduğu minimal Devlet anlayışı sorgulanmaya başlanmıştır (PINAR,2006). İktisat ve maliye öğretilerinde kamu müdahalesi büyüklüğü tarihsel süreç içerisinde farklılık göstermekle birlikte özellikle 1990 sonrası disiplinlerde görülen “adalet” ve “sosyal refah” anlayışlarının maliye politikalarına hakim kılınması yönünde yaklaşım ve çabalar, ekonomiye yönelik müdahalelerin aynı zamanda siyasi bir belge olan bütçe aracılığıyla yapıldığını göstermektedir. Bu noktada bütçe belgeleri son derece önemli maliye politikası araçlarıdır.

Bütçenin çağdaş fonksiyonlarından bir diğeri **Ekonomik İstikrarı Sağlama Fonksiyonu**'dur.

Ekonomik istikrar iktisat politikasının temel amacıdır ve özellikle gelişmekte olan ülkelerde maliye politikası ile eşanlımlıdır (PINAR,2006).

Ekonomik istikrar kavramı genel itibarıyla fiyat istikrarı ve tam istihdam düzeyinin sağlanmasını ifade etmektedir. Fiyatlar düzeyinde istikrar ile birlikte istihdam düzeyinin dengede tutulabilmesi hükümetlerin farklı çözüm yolları arayışlarına neden olmaktadır. Bu noktada bütçe; harcama ve gelir politikaları özellikle de vergi politikası ile toplam talep düzeyini etkileyerek bu dengeyi sağlayabilme çabasına girmektedir.

Bütçegelin ve gider kalemlerinin tahmin ve tahsisinin ötesinde, kamu ve özel sektör arasında denge kurarak mümkün olan en yüksek istihdam düzeyinde ekonomik dengenin sağlanması işlevini de yerine getirmektedir (COŞKUN, 2000).

Bütçenin çağdaş fonksiyonlarının sonuncusu **Ekonomik Kalkınmayı Sağlama Fonksiyonu**'dur.

Ekonomik kalkınma, bir ülkede kişi başına düşen milli gelirdeki devamlı ve reel artışlarla birlikte bir yapısal değişimin gerçekleşmesi(TÜĞEN, 2012) olarak tanımlanabilir.

Ekonomik kalkınma kavramı üretim faktörleri yani emek ve sermaye ile teknolojiye gelişme ve ilerlemeyi ifade etmektedir. Özellikle teknolojinin gelişmesi ile birliktebilgi toplumuna geçiş, gelişmiş veya gelişmekte olan tüm ülkelerde kalkınmanın ivme kazanması yönünde belirleyici olmuştur.

Çalışmanın sonraki bölümlerinde daha detaylı olarak yer verileceği üzere; Devlet üst politika belgeleri ile ekonomik ve mali duruma yönelik amaç, hedef ve politika tedbirleri belirleyerek bunları bütçe belgeleri ile somutlaştırmak ve faaliyet düzeyine indirgemektedir. Ekonominin bütününe yönelik üst düzeyde belirlenen politikaların bütçe belgeleri ile kaynak tahsis edilerek idare düzeyine çekilmesi ve



faaliyetlere bölünmesi süreçleri bütçenin kalkınmayı sağlama fonksiyonu olarak özetlenebilir.

Kamu kesimi büyüklüğünün tanım ve gösterimi açısından anlamlı sonuçlar ifade eden bütçe belgelerinin sistematığı pek çok ülkede farklılık göstermekte olup bütçelerin ülkemizde nasıl bir sistematik içerisinde yer aldığı konusunun sonraki bölümlerde değinilecektir. Burada son olarak belirtilmesi gereken husus; ülkemiz açısından Merkezi Yönetim Bütçesi tanımı içerisinde yer alan 200'ün üzerindeki kamu kurum ve kuruluşunun bir yıllık döneme ilişkin en önemli mali dokümanının "bütçe" belgesi olduğudur. Öyle ki herhangi bir kamu kuruluşunun o yıl içerisinde yapmayı planladığı her türlü hizmet ve faaliyetin rakamsal karşılığının, ödenek bilgisinin bütünüyle yer aldığı tek doküman "Bütçe" olup bu bağlamda bütçenin son olarak *İş Planı*ya da *Faaliyet Rehberi* işlevi olduğunu da söylemek yerinde olacaktır.

### **1.1.2 Son Dönem Tartışmalar Çerçevesinde Bütçe Dokümanından Beklentiler**

Bütçenin hükümetlerin başlıca politika belgelerinden olduğu ve değişen çok farklı amaç ve fonksiyonlar üstlendiği bir gerçek olup söz konusu fonksiyonlara literatür çerçevesinde yukarıda değinilmeye çalışılmıştır. Özellikle 90'lı yılların sonu ile birlikte ortaya çıkmış yeni mali bakış ve anlayışın da bir uzantısı olarak bütçe belgelerinin;

Politika Dokümanı

Mali Plan

Faaliyet Rehberi

İletişim Aracı (YILMAZ, EMİL, KERİMOĞLU, 2017) olma fonksiyonlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Bu başlıklar üzerinde özetle durmak gerekirse; Bütçenin **Politika Dokümanı** olma özelliği, bütçe belgelerinin sadece birer muhasebe evrak ve dokümanı olmaktan çok daha ileri bir noktaya taşınması anlamına gelmektedir. Öyle ki bu belgelerde, gerek üst politika belgelerinde gerekse idare düzeyinde yer alan farklı

belgelerde mevcut hedef ve amaçların, önceliklerin, strateji ve eylemlerin sistematik bir şekilde ve ödenek bağlantısı kurularak yer alması beklenmektedir. Bu şekilde oluşturulan bir bütçe belgesi, idarecilerin temsil ettiği ve yönetiminden sorumlu oldukları kesime politika ve kaynak tahsisleri hakkında bilgi vermesini mümkün kılacak ve yönetim sorumluluğuna hizmet edecektir.

Bütçe belgesi gerek yönetici gerek vatandaş açısından bir politika beyanı olma özelliği taşıdığı gibi, bürokrasisi açısından da kaynakları nereye ve nasıl harcayacakları konusunda yol haritası çizen bir doküman olma niteliği de taşımaktadır. Bu açıdan bütçe bir **Mali Planlama** aracıdır (YILMAZ, EMİL, KERİMOĞLU, 2017). Özellikle Orta Vadeli Harcama Sisteminin bir gereği ve sonucu olarak bütçe belgesinin “planlama” rolü ön plana çıkarak önem kazanmıştır. Bilindiği üzere orta vadeli harcama sistemi yaklaşımı ekonomik ve mali öngörülebilirliği gerektirmekte ve artırmaktadır. Ekonomik istikrarı sağlamak ile birlikte mali politikaların belirli ve izlenebilir olma beklentisine hizmet eden bu yaklaşım ülkemiz açısından da yeni mali yönetim anlayışının temel taşlarından olmuştur. Stratejik Planlama ve Çok Yıllı Bütçeleme anlayışı bu harcama yaklaşımının neticesi olup halihazırda ülkemizde 3 yıllık müzakere edilen ve hazırlanan bütçe belgeleri mali planlama fonksiyonunu üstlenmiş bulunmaktadır.

Bir bütçe dokümanı, Politika Belgesi ve Mali Plan Aracı olmanın yanısıra aynı zamanda ilgili kamu idaresinin **Faaliyet Rehberi** olma niteliğini de taşımaktadır. Söz konusu dokümanda bu doğrultuda idarenin ne iş yaptığı, kurum içindeki sorumluluk paylaşımı, kurumun sahip olduğu kaynaklar ve personel yapısına da yer verilmesi uygun olacaktır (YILMAZ, EMİL, KERİMOĞLU,2017).

Bütçe belgesinin politikacının neler yapacağına dair bir taahhüt belgesi olmasının ötesinde bu konularda toplumu bilgilendirmeye yönelik bir **İletişim Aracı** olma boyutu da bulunmaktadır. Bütçelerin rakam yığını olmaktan çıkartılıp, bütçe

politikalarından etkilenecek olan vatandaşlara ve meslek kuruluşlarına yönelik bir doküman haline getirilmesi, yönetimlerin giderek daha fazla önem verdikleri bir konu haline gelmiştir. Bu boyut, esas olarak yönetimlerin vatandaşa bütçeler yolu ile hesap verme mekanizmasının uygulamadaki görünümü olarak değerlendirilebilir (YILMAZ, EMİL, KERİMOĞLU,2017).

Bu yaklaşım doğrultusunda özetle denilebilir ki; bütçe belgeleri muhasebe kaydının çok ötesine geçmesi gereken belgelerdir. Vatandaşların seçimi ile yönetim gücünü eline alan hükümetlerin görev süreleri boyunca yürütecekleri her türlü politikanın bir dökümü, orta vadeli planlama aracı ve “oy” aracılığıyla temsil ettikleri kesime ve de vatandaşların tamamına yönelik bir iletişim ve bilgilendirme aracı olma rolleri de ön plandadır.

Bu çalışmanın temel konusunu oluşturan *Vatandaş Bütçesi* olgusu bu noktada dikkat çekicidir. Bütçe belgelerinin Politika Dokümanı, Planlama Aracı, Faaliyet Rehberi ve İletişim fonksiyonları çalışmanın bir sonraki bölümünde ele alınacak olan Temsili ve daha da ötesi Katılımcı Demokrasi anlayışının bir gereği olup, Vatandaş Bütçe belgesi de tüm bu işlemlere hizmet eder nitelikte ve amacındadır. Sonraki bölümlerde detaylı bir şekilde üzerinde durulacak olan Vatandaş Bütçesi ile seçmenlerin yürütülmekte olan politikalardan haberdar olmaları sağlanarak bu şekilde hesap verebilirlik, mali saydamlık ve yönetime karşı toplumsal güvenin bütçe belgesi temelli kurulabileceği varsayılmaktadır.

### **1.1.3 Yönetişim Tartışmaları**

İyi Yönetişim uygun ekonomi politikaları için temel bir bileşendir (WB,1992). Eski çağlardan beri *İyi Yönetişim* ideal devlet olarak algılanmıştır. Kavram üzerinde 1990’lardan beri detaylı bir şekilde tartışılmaktadır (AKTAN,VYAS-DOORGAPERSAD).

Dünya genelinde yaşanan ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmeler, her alanı olduğu gibi yönetsel alanı da etkilemiş ve yönetim alanında yeni kavramların, anlayışların ve kurumların ortaya çıkmasına ve mevcut kavram, anlayış ve kurumların inanılmaz bir hızla değişim ve dönüşüme uğramasına sebep olmuştur (SOBACI, 2007). Kamu mali yönetim sisteminde yeni bakış açısı 1990'lı yıllar ile gündem olan *Yönetişim* kavramının sonucudur. Devlet algı ve anlayışının değişmesi, özellikle 1990'lı yıllar ile birlikte dünya genelinde görülen krizler ve kamu yönetimi alanında değişen bakış açısı; yeni bir yönetim anlayışına da zemin teşkil etmiştir. Mali yönetimde çok net bir şekilde görülen yeni unsurlar *hesap verilebilirlik*, *mali saydamlık* ve *katılım* olmuştur. Özellikle *Yönetişim* kavramının *Yönetim* kavramının yerini almasıyla “vatandaş odaklı yönetim” ve “katılımcılık” kavramları literatürde daha fazla tartışılır hale gelmiş ve toplumun her kesiminde bu yönde bir yönetim anlayışı için bilinç ve beklenti oluşmuştur. Uluslararası kuruluşların çalışmaları da öncelikli olarak *Yönetişim* olmak üzere yeni mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu bu olgu ve kavramlar üzerine odaklanmıştır.

Yönetişim; klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine toplumdaki tüm aktörlerin işbirliği ve uzlaşmasına dayalı, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkararak ve bu yapıları aktif kılan, saydamlık ve hesap verebilirlik temelli bir yönetim anlayışıdır (DPT, 2007). Kavram ilk kez 1989 tarihli Dünya Bankası Raporunda yer bulmuştur.

Yönetişim esasında bir yönetim tarzıdır öyle ki yönetimde; saydamlık, katılımcılık ve hepsinden öte hesap verilebilirlik unsurları ön plana çıkmaktadır. Tek başına bir devlet otoritesi yerine yönetim süreçlerinde ve karar mekanizmalarında katılımın esas alındığı bir anlayışı yansıtmaktadır.

Yönetişimin temel unsurları; Katılımcılık, Etkinlik ve Etkililik, Denetim, Yerinden Yönetimin, Saydamlık ve Hesap Verebilirlik ve tüm bunların üzerinde İleri Demokrasi anlayışı ve Hukukun Üstünlüğü olarak vurgulanmaktadır. Uluslararası

kuruluşlar yönetişimi güçlü ekonomi ve mali politikalar için tamamlayıcı nitelikte kabul etmektedir.

Bu kavram unsurları ile birlikte ele alındığında; Doğrudan Demokrasiden Temsile Demokrasiye geçişi ve sonrasında katılımı da esas alan demokratik anlayışın ileri seviyelerinde var olan ve buna hizmet eden niteliktedir.

Devlet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi daha çok hiyerarşik bir yapı içinde gören kamu yönetimi anlayışı yerine, kamunun paydaşlar ile birlikte karar verdiği ve kamunun devlet yanında bireye de hesap vermek durumunda olduğu bir yönetim anlayışını ifade eden kavram söz konusu mali yönetim alanında değer kazanmıştır (TESEV, 2008).

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı tarafından yayımlanan Raporda Yönetişim'den beklentiler; kamu yönetiminin etkinleştirilmesi, vatandaşın yönetime yakınlaştırması, yolsuzlukla mücadele, demokrasinin güçlendirilmesi ve şeffaflığın sağlanması, olarak özetlenmiştir (TESEV, 2008).

Bu noktada Yönetişim etkin kamu yönetimine zemin teşkil edecektir. Kamu yönetimi anlayışının bu doğrultuda gelişmesi demokrasi algı ve anlayışı ile doğrudan ilgilidir. Toplumlarda genel olarak var olan yönetim kültürünü; kamu yönetiminden, demokrasi algısından, saydamlık ve hesap verme unsurlarından ayrı ve kopuk düşünme ve değerlendirme imkânı bulunmamaktadır. Çalışmanın temelini oluşturan modern bütçeleme yaklaşımları ve Vatandaş Bütçesi bu yaklaşım değişikliği ve Yönetişim olgusunun unsurları üzerine inşa edilmiş yapılardır. Benzer şekilde çalışmanın sonraki bölümünde ele alınacak olan Demokrasi ve bu kavramın daha fazla kurumsallaşmasına sebep olan Bütçe Hakkı; Yönetişim ve bu kavramın getirmiş olduğu unsurlar temelinde ele alınması gereken iki olgudur.

## **1.2 TEMSİLİ DEMOKRASİ VE BÜTÇE HAKKI**

Demokrasikavramıtarih boyunca bir yönetim şekli olarak karşımıza çıkmıştır.Demokrasi özgürlüğün kurumsallaşmasıdır (TDV, 1992, s.9).Siyaset Bilimci

Dahl, demokrasinin ideal bir modelinin olmadığı savından yola çıkarak her yerde ve her koşulda geçerli bir demokrasi tanımının mümkün olmadığını ifade etmektedir.

Demokrasi kavramının ilk çağda eski Yunan döneminde ortaya çıkması ve Atina şehir devletinde kısmen uygulamaya geçmesinden sonra, orta çağ boyunca etkisini yitirdiğini görmekteyiz. Demokrasinin yeniden çekici bir kavram ve yaygın bir sosyal-siyasal ideal haline gelmesi için yeniçağ ve aydınlanma dönemi düşüncesinin sonuç vermeye başlamasını beklemek gerekmiştir(ERDOĞAN,1999,s. 203).

Demokrasi esasında kararı kimin vereceğiyle ilgili bir olgudur. Kararı, tarih boyunca pek çok dönem var olduğu gibi tek ve mutlak bir otoriteye bırakmak yerine halka vermek anlamına gelir ki; esasında en iyi yönetim biçimi olarak adlandırılıyor olması, her bir bireyin aklını devreye sokması ve yönetim süreçlerinde kararın ortak ya da çoğul aklın bir sonucu olması nedeniyledir. Demokrasi insan hakları ile doğrudan ilişkili bir kavramdır. Demokrasinin bir yönetim şekli olarak ortaya çıkması ve tartışılmasının Antik Yunan dönemindeki sınıf mücadelelerinin bir sonucu olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

1800'lü yılların sonunda etkisini belirgin bir şekilde gösteren demokrasi anlayış ve istekliliği 1900'lü yılların ikinci yarısından itibaren tüm dünyada daha yaygın bir hal ve yönetim şekli olarak yerini almıştır.

Demokrasinin temeli olan Klasik Demokrasi anlayışı antik Yunanda hüküm süren, halkın tamamının yönetimde söz sahibi olduğu ve siyasi anlamda farkındalık ve yaptırımın olduğu modeldir. Modern toplumun gelişmesive Kent Devlet anlayışındanUlus Devlet anlayışına geçişle birlikte Klasik Demokrasi artık uygulanamaz bir hal almıştır.

18 inci yüzyıl sonlarına kadar demokrasi terimi Doğrudan Demokrasiyi ifade etmekteyken 19 uncu yüzyıla gelindiğinde dolaylı yani Temsili Demokrasinin ön plana çıktığını görmekteyiz (ERDOĞAN, 1999). Demokrasi olgusunun Doğrudan Demokrasi

yaklaşımından uzaklaşarak “Temsili” bir nitelik kazanmış olması; esasında egemenliğin kim tarafından kullanıldığına göre yapılmış bir ayrımdır. Halkın egemenlik ve yönetim hakkını doğrudan kendisinin kullandığı bir yaklaşımdan ziyade kendi iradesiyle belirlediği temsilcileri vasıtasıyla kullanımının esas alındığı Temsili Demokrasi olgusu farklı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir.

Liberal Demokrasi olarak da adlandırılan bu anlayışın özeti; halkın doğrudan yönetim hakkının yerini yönetme gücünü başka bir vasıta aracılığıyla kullanmasına bırakmış olmasıdır. Demokrasi de gelenen bu yeni anlayış halkın seçim güç ve yetkisini ön plana çıkarmıştır. Bu noktada özellikle bireysel özgürlük kavramı son derece önemli bir hal almıştır.

Ulusal devletlerin yönetimlerini demokratikleştirmeye yardımcı olan bir araç olarak temsil, hem tarihsel bir olgu ve hem de eşitlik mantığının geniş ölçekli bir siyasal sisteme uygulanması olarak anlaşılabilir (DAHL, 1993).

Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Ancak vatandaşlar kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına çözemediklerinden bu sorunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde devlet işleyişi iki ana asil- vekil içerir. Bunların ilkinde; vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak için birbirleriyle rekabet ederler. Üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek ise bürokrasinin işidir. Dolayısıyla ikinci vekalet ilişkisinde politikacılar asil bürokratlar ise vekil durumundadır (ATİYAS, SAYIN,1997).

Vatandaş ile politikacı arasındaki yetki devri ilişkisine siyasi sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındakine ise yönetsel sorumluluk mekanizması denilmektedir. Yetkin devletlerde siyasal ve yönetsel sorumluluk mekanizması iyi çalıştığı için üretilen politikalar vatandaş tercihlerine uygun olur, hizmet sunumu

maliyet etkin olur, kolektif açmaz etkin bir şekilde çözülür ve kullanılan yetkinin hesabı verilir (ATİYAS, SAYIN,1997).

Doğrudan Demokrasiden sonraki adım olan Temsili Demokrasinin bir uzantısı ise Katılımcı Demokrasi anlayışıdır. Katılımcı Demokrasi seçilmişlerin seçim yapanlar tarafından bir şekilde izlendiği ve hesaba tabi tutulduğu bir yönetim modeli olarak tanımlanabilir.

Katılımcı demokrasinin işler bir hal alabilmesi toplum ile yönetim erki arasında iletişimin olması, bu anlamda şeffaf bir yönetim anlayışı ile güçlü toplumsal yapılanmalara bağlı olacaktır. Bu anlamda sivil toplum örgütlerinin varlığı ve etkinliği önemlidir. Bu örgütlerin siyasi karar mekanizmalarını etkilemesi Katılımcı Demokrasi anlayışının işlerliği adına gerekli unsur olarak tanımlanmaktadır.

Tam da bu noktada kamu yönetiminde *Katılımcılık* önemli bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerek vatandaşların bireysel olarak *seçim* yani *oy hakkı* ile siyasal yönetime katılımı gerekse sivil toplum yapılanmalarının bu süreçte üstlenmiş oldukları roller; yerleşmiş bir demokrasi kültürü ile bunun sonuç ve uzantısı olan iyi bir yönetim anlayışı ve daha ötesi etkin bir kamu yönetiminin olmazsa olmazlarıdır.

Temsili Demokrasi olgusunu Bütçe Hakkı kavramından ayrı düşünmek ve yorumlamak imkânı bulunmamaktadır. Temsili demokrasilerde bu hak halk adına kullanılmak üzere Parlamentolara bırakılmıştır. Vatandaş seçim hakkını kullanarak temsil yetkisini parlamentere bırakmaktadır.

Bütçe Hakkı kavramı Devlet anlayışının farklılaşması, modern devlet anlayışının yerleşmesi ve demokrasi anlayışının gelişimi ile birlikte gündeme gelerek kurumsallaşmıştır. Bütçe Hakkı en genel tanımıyla; parlamentoların halk adına gelir toplamak ve gider yapmak konusunda sahip oldukları yetkidir.

Bütçe Hakkı demokrasi anlayışının ve anayasal düzeninin oluşumu anlamında oldukça önemli bir kavramdır.



Parlamentoların gelişmesiyle birlikte halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları bütçe hakkı olarak kavramsallaştırılmıştır (YILMAZ, BİÇER, 2010).

Temsili demokrasinin gelişimi ile yaşıt olan bu kavram mutlak monarşilerden temsile dayalı modern ulus devlete geçişte hem işlevsel bir rol üstlenmiş hem de bu değişimin en temel belirleyici göstergelerinden biri olmuştur (BAĞLI,2012).

Bütçe hakkı toplumsal tercihlerden hangilerinin kamusal politikalara dönüşeceğine dair verilen siyasal bir karardır (BAĞLI,2012). Kamu ekonomisinin sınırlarını, kapsamını ve işleyiş şartlarını belirleme yetkisi olarak da değerlendirilebilir (BAĞLI, 2012).

Öncelikli olarak İngiltere de olmak üzere monarşi ile yönetilen tüm ülkelerde bütçe hakkı farklı aşamalardan geçerek ortaya çıkmıştır. Milattan Sonra 1215 yılında İngiltere’de Kral ile soylular arasında imzalanan Magna Carta (Büyük Özgürlük Fermanı) Bütçe Hakkı ve iktidarın gücünün sınırlanması adına en temel belgedir.

İlk önceleri savaş hallerinde ardından olağan masraflar için kralın malikane gelirleri yetmeyince vergilere müracaat mecburiyeti doğmuş ve tahsili kolaylaştırmak için halk meydanlarda toplanmak suretiyle, onların oylarına başvurulmuştur. Bu şekilde vergi hakkı İngiltere’de doğmaya başlamıştır (FEYZİOĞLU,1972). İngiltere’de vergi hakkını ilk resmileştiren belge Magna Carta olmuştur.

Magna Carta 63 maddelik bir haklar listesi şeklindedir. Esasında Kral’ın vergi alma hakkını sınırlamak amacıyla olup, söz konusu Belgede yer verilen hususlar da bu doğrultudadır. Kral John’un asillerin taleplerini reddetmesi üzerine ordu toplanmış ve Kral belgeyi imzalamaya zorlanarak, halkın iradesini benimsemek durumunda bırakılmıştır.

Şekil bakımından diğer fermanlardan ayırıcı hiçbir özelliği bulunmayan Magna Carta’ya taşıdığı fikirler bakımından gerçek değerini kazandıran iki büyük özelliği

vardır. Bunlardan birincisi diğer Ortaçağ fermanları gibi belirli toplum sınıflarının, kilisenin, baronların veya tüccarın değil “krallığın bütün hür kişilerinin” hak ve hürriyetlerini tanınmasıdır. Bu hak ve hürriyetler çok geniş tutulmuş ve İngiliz Ortaçağ hukukunun büyük bir bölümünü kapsamıştır. İkinci önemli özellik ise Fermanın kralın da bu hak ve hürriyetler çerçevesinde bağlı bulunduğunu teyit etmesidir. Böylelikle Magna Carta Hukukun Üstünlüğü fikrinin yerleşmesini sağlayan ilk temel taşı olarak büyük bir değer kazanmakta, İngiltere’de ve bütün dünyada Hukuk Devleti fikrinin tarihi önderi olmaktadır (İLAL,1968).

Bütçe hakkı tarihsel süreç içerisinde ilk olarak vergi alma hakkı -gelir temelli- ardından gider yapma hakkı olarak ortaya çıkmıştır. Pek çok kaynakta Bütçeyi Onama da bütçe hakkının üçüncü unsuru olarak yer almıştır. Dolayısıyla bütçe hakkı, bütçenin hem hazırlanması hem de müzakere ve onay aşamalarını içermektedir.

Fransa’da bütçe hakkı İngiltere’ye nazaran daha geç gündeme gelmiş ve kurumsallaşmıştır. 1789 Fransız İhtilâlinin ardından “Milletin rızası olmadan hiçbir vergi alınmaz” kuralı kanuni bir yaptırım ve hüküm olarak belirlenmiştir.

Yönetim erkinin gelir toplama yetkisinin halk adına sınırlandırılması ile ortaya çıkmış olan Bütçe Hakkı kavramı Ülkemizde de Anayasal hükümlerle düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının “*Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur değiştirilir ve kaldırılır hükmü*” ile bütçe ve kesin hesap kanunlarına ilişkin hükümleri de bütçe hakkına vurgu yapan maddelerdir.

Anayasal düzenleme ile güvence altına alınmış hükümler ile Meclisin gelir toplama ve bu gelirler karşılığı gider yapma yetkisi, her yıl hazırlanan ve Meclis onayından geçerek uygulamaya konulan bütçe kanunları ile somutlaşmaktadır. Bu doğrultuda Meclis onayından geçen Bütçe Belgesinin bir demokrasi ve temsil aracı olarak algılanıp bu anlayış çerçevesinde hazırlanması ve yönetimi önemlidir.

Yürütme organı tarafından hazırlanan bütçe yasa tasarısının yasama organınca görüşülüp onaylanmasını, bütçe uygulamalarının aynı organ tarafından izlenerek uygulama sonuçlarının denetimini içermektedir (BAĞLI,2012). Bu denetim süreci de bütçe hakkının en somutlaştığı alandır.

Bütçe hakkının güçlü bir parlamento tarafından tüm unsurları ile birlikte kullanılıyor olması aynı zamanda “hesap verme sorumluluğuna” hizmet edecektir. Kamu kaynağının kullanımı açısından temel olan bu hesap verebilirlik prensibi bütçe hakkından yola çıkılarak farklı bütçe sistem ve yaklaşımlarına da temel teşkil eder niteliktedir. Geleneksel bütçe yaklaşımından *Saydamlık, Hesap verebilirlik, Katılımcılık* unsurlarının temel teşkil ettiği ve bu çalışmanın odak noktasını oluşturan Modern Bütçeleme Yaklaşımları ki bu doğrultuda Vatandaş Bütçesi; demokrasi anlayışının bir sonraki ve ileri adımı ile daha gelişmiş ve yerleşmiş bir bütçe hakkı anlayışına hizmet eder niteliktedir.

Temsili Demokrasi anlayışının yerleşmesi ve katılımcı bir yaklaşım ile Katılımcı Demokrasi anlayışına yönelim, bütçe hakkının tüm unsurlarıyla işlerlik kazanıp kurumsallaşmasına zemin teşkil etmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KAMUSAL MÜDAHALE GENİŞLEMESİ, BÜTÇELEME SİSTEMLERİ VE VATANDAŞ BÜTÇESİ

Çalışmanın önceki bölümünde yeni mali yönetim anlayışının temeli olan Yönetişim kavramı ve bu kapsamda giderek kurumsallaşan bütçe hakkı ve temsili demokrasi kavramları üzerinde durulmuştur. Yeni mali yönetim anlayışı ve temel unsurları çerçevesinde kaynak kullanımı noktasında bir yetki alma- verme meselesi olan Bütçe Hakkı kavramı giderek daha fazla derinlik kazanmıştır. Kamusal alanın büyüklüğü ise doğrudan Bütçe Hakkını etkiler niteliktedir. Kamusal müdahale bir başka ifadeyle devletin kamuya müdahalesi, farklı ekonomi öğretilerine konu olmuş ve değişik yaklaşımların sunulduğu bir alandır.

Kamusal müdahale para politikası araçlarıyla olabileceği gibi maliye politikası aracılığıyla da mümkündür ki bu çalışmanın konusu itibarıyla üzerinde durulacak husus maliye politikası aracılığıyla müdahaledir.

Devlet otoritesinin somutlaşması olan kamu politikaları, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen, hemen aniden olmayan, uygulanan bir hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir. Kamu politikasının kapsamı devlete yüklenen fonksiyonlarla yakından ilgilidir (YILMAZ, BİÇER, 2008).

Devletin neden bazı faaliyetlerle ilgilenip diğerleri ile ilgilenmediği, faaliyet alanlarının son yüzyılda niçin değiştiği, ekonomik rolünün daha mı etkin olduğu konuları; kamu sektörünün ilgilendiği temel konu ve sorun alanlarıdır. Tüm bunları cevaplayabilmek için de modern ekonomilerde devletin ekonomik rolüne bakmak gerekecektir (STIGLITZ, 2000).

Ekonomiye devlet müdahalesinin gerekli olup olmadığı, müdahale edilmesi gerekiyorsa hangi iktisat politikası araçlarının kullanılacağı iktisat biliminin temel tartışma alanlarından birini teşkil etmektedir. Devletin 1930'dan başlayarak ekonomik

faaliyetlerin en önemli unsuru haline dönüşmesi, devlet müdahalesinin sınırlarına ilişkin akademik tartışmalara yeni bir boyut kazandırmıştır (BİÇER, 2017).

Devletin ekonomiye müdahalesi özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında yoğunlaşmış olup Keynes'in kurumsallaştırdığı “müdahale yaklaşımı” tarihsel süreç içerisinde farklı evrelerden geçmiştir.

Kamu müdahalesinin niteliği, kapsamı ve müdahale araçları, devletlerin anayasası, siyasal rejimi, seçim sistemi, seçmenlerin tercihi ve ekonomik şartlarına göre değişmekle birlikte, devletler genel olarak kamu, merkezi hükümet, yerel yönetimler veya kamu işletmeleri aracılığı ile kamu malları, dışsallıklar, doğal tekel ile eksik piyasalar ve bilgi eksiklikleri gibi piyasa aksaklıklarını gidermek amacıyla ekonomiye müdahale etmektedir (KİRMANOĞLU, 2009). Son iki yüzyılda devletin görevleri kapsamına, sosyal politikaları yürütmek, endüstri ve ticareti düzenlemek, emek pazarına müdahale ederek endüstri ilişkilerini yönlendirmek, alt yapı hizmetlerini gerçekleştirmek, doğrudan malların üretim ve satışını yapmak da dâhil olmuştur. Devletin ekonomi alanına yönelik faaliyetlerindeki artışta, 19 uncu yüzyıl boyunca büyük devletler arasında yaşanan sömürge ve pazar kazanma rekabetinin neden olduğu da gerçektir (BİÇER, 2017).

Stiglitz tarafından vurgulanan “Doğumdan ölüme kadar yaşamımız devlet faaliyetleri tarafından sayısız şekilde etkilenir” ifadesi Devletin insan yaşam ve beklentilerindeki önemli rolünü hiç şüphesiz doğru şekilde ortaya koymaktadır. Devletin ekonomiyi ve dolayısıyla toplumsal yaşamı nasıl etkilediği, kamu sektörünün büyüklüğü, Devlete yüklenen rollerdeki değişimin süreci nasıl etkilediği önemli tartışma alanlarıdır. Modern dönemlerde demokrasi ve yönetim anlayışın paralel olarak Devlet olgusuna bakış ve bu oluşumdan beklentilerin değişiklik göstermesiyle birlikte Polis Devlet, Jandarma Devlet anlayışı yerini Sosyal Devlet anlayışına bırakmıştır.

Sosyal Devlet anlayışı ise farklı bir bakış ve yönetim anlayışı ihtiyacını da beraberinde getirmiştir.

Vatandaşa sunulmakta olan hizmetler özel kesim tarafından üstlenilebileceği gibi kamu eliyle yürütülebilmektedir. Bu kapsamda kamusal alan farklı büyüklük ve ölçekte olabilmekte, Devletin ekonomiye müdahalesi ise bu alanın büyüklüğünü ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda kamu kesiminin büyüklüğünün belirlenmesi adına kamusal müdahale başlığı önemlidir.

Bu bölümde “Kamusal Müdahale Genişlemesi” üzerinde durularak kamu kesiminin ve kamu kesimi büyüklüğünü ortaya koymanın başlıca araçlarından olan Bütçeolgusu kapsamında farklı bütçeleme yaklaşımına yönelik arayış ve beklentiler ile ortaya konulan bütçeleme sistemlerine yer verilecektir.

## **2.1 KAMUSAL MÜDAHALE GENİŞLEMESİ**

Toplumsal ve siyasal yaşamda “devlet” olgusunun büyüklüğü tartışılmalı ve değişen bir nitelik göstermektedir. Ülkelerin sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik gerçekleri, sistem içerisinde devletin rol, model ve büyüklüğünü etkiler niteliktedir.

Devletin neden bazı aktiviteler ile ilgilenip diğerleri ile ilgilenmediği ve piyasaya bıraktığı, neredeyse son yüz yıldır Devlet faaliyet alanlarının neden ve nasıl değiştiği, ekonomik roldeki etkinliği ve modern ekonomilerdeki değişen rolü tartışılmalı konulardır (STIGLITZ,2000).18 inci yüzyılda Adam Smith’in öncülüğünü yaptığı Merkantalist ekonomi yaklaşımından günümüze dek farklı ekonomi öğretileri devletmüdahalesini meşru görmekle birlikte bu müdahalenin büyüklüğü ve biçimi farklı nitelik göstermiştir.

Devletin ekonomideki rolüne ilişkin bakış açısı bir yüz yıl önceden farklıdır. Devletin rolü sosyalistlerin savunduğu gibi ne çok dominant bir rol ne de serbest piyasa ekonomistlerinin savunduğu gibi rolü olmayan bir devlet, değildir (STIGLITZ, 2000). 1929 Büyük Buhran dönemi ile birlikte Keynes politikaları önem kazanmış ve devletin

ekonomiye müdahalesi meşrulaşmıştır. Bu dönem işsizlik oranlarının en yüksek seviyeye ulaştığı ekonomilerin darboğaza sürüklendiği ve bu noktada farklı çıkış yollarına yönelik arayışlara zemin hazırlayan bir süreç yaşanmıştır.

Örneğin 1929 yılında ulaştığı en yüksek seviyeye nazaran, bu dönemde Fransız ekonomisinde yüzde yirmi bir gerileme görülmüştür (LAUFENBURGER, 1956).

Keynesyen politikaların gündem olduğu 1929 ekonomik bunalımına kadar Klasik İktisat Öğretisi devletin ve devletin ekonomiye müdahalesinin minimum düzeyde olması gerektiğini savunmaktayken, buhran sonrası anlayış devletin ekonomiye müdahalesi ve genişliğini savunur hale gelmiştir. Piyasanın her durum ve şartta kendiliğinden dengeye geleceğini savunan Klasik yaklaşımın tersine Keynesci yaklaşım ekonominin müdahale olmaksızın piyasa şartlarıyla dengeye gelmesinin zor olduğunu ortaya koymuş ve devlet müdahalesini pek çok durumda gerekli ve uygun bulmuştur.

Özellikle 1980 sonrası gelişen liberal ekonomik politikalar ise devletin üstlendiği rol ve görev tanımlarını daraltıp ekonomi içerisinde büyüklüğünü azaltma eğiliminde olurken 2000’li yıllar ile ortaya çıkan Refah Devleti anlayışıkamu kesiminin ekonomi içindeki rolünü yeniden değişikliğe uğratmıştır.

Günümüzde iktisatta gündemi belirleyen akım, Neoklasik İktisat olup bu yaklaşım ekonomide devletin varlığını ve müdahalesini gerekli görmektedir.

Neoklasik İktisat PiyasaAksaklıkları teorisi ile piyasa sisteminin hangi şartlar altında işlemediği ve bu şartların ortaya çıkması durumunda devletin hangi araçlarla piyasaya müdahale edeceği belirlenmiştir (KİRMANOĞLU,2009).

Devlet kurumunun ekonomi ile ilişkisi incelendiğinde ortaya farklı devlet türleri çıkmaktadır. Bunlar bazen tarihsel olarak birbirlerini izlemiş bazen de aynı dönemde farklı toplumlarda ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında en temel olarak; minimal devlet, kamu hizmetleri devleti, kalkınmacı devlet, refah devleti ve küresel çağın devleti, sayılabilir (KİRMANOĞLU, 2009).

Minimal Devlet anlayışı devletin ekonomiye müdahalesinin mecburi durumlar ile ve son derece sınırlı olduğu bir yaklaşımı ifade ederken, kamusal müdahelenin artışını öngören Refah Devleti anlayışı ise; daha ziyade sosyal harcamaların ön plana çıktığı ve toplumun refah düzeyini artırmak amacıyla olan bir devlet anlayışını ifade etmektedir.

Refah Devleti tanımı ilk olarak 1945 yılından sonra İngiltere de kullanılmış olup bu kavram “eşit vatandaşlık” anlayışına dayanır (BRIGGS,1961).

Modern Refah Devleti; eşitlik, refah, tam sithdamın iyi bir harmoni ile bulunduğu kapitalizmin altın çağının gerçek bir parçasıdır (ESPING-ANDERSEN,1996).

Esping Andersen refah devletlerini; Liberal, muhafazakar ve sosyal demokrat tip refah devletleri olmak üzere üçe ayırır. Liberal refah devletinde devletin amacı bireyin piyasaya girmesini sağlayacak minimum değerleri vermektir. Muhafazakâr refah devletinde önemli olan sosyal tabakalar olup devlet bu tabakaları korumak için yardım yapmaktadır. Sosyal demokrat ferah devleti modeli ise eşitlik ve adalet ilkelerine dayanmaktadır (KİRMANOĞLU, 2009).

Refah devleti ile ilgili referans tanımlardan biri Asa Briggs’in tanımı olup Briggs’e göre refah devleti; piyasa güçlerinin rolünü azaltmak amacıyla bilinçli bir şekilde örgütlü kamu gücünün kullanıldığı bir devlet türüdür (UĞURLU, 2018, s.5).

Temelolarak bireyin yaşamının tüm yönleri ile ilgilenen, bireylere ekonomik ve sosyal imkânlara ulaşmada eşit şans tanıyan, vatandaşlarına asgari bir yaşam standardını sağlayan devlet (ESER, MEMİŞOĞLU, ÖZDAMAR, 2011)olarak tanımlanabilecek Refah Devleti anlayışında;kamu kesimi ya doğrudan bir ekonomik aktör olmuş ya da ekonomiye yön veren, müdahale eden bir görev üstlenmiştir.



Devlet olgusu tanımı ve kendisine yüklenen fonksiyonlar ne olursa olsun temelde vatandaşa hizmet götürmek amacıyla pek çok görev üstlenmekte ve bu kapsamda kamu gideri tanımına giren harcamalar gerçekleştirilmektedir.

Tüm ekonomi öğretilerine ve yaklaşımlarına konu olmuş olan “kamu gideri”Devletin, toplum için mal ve hizmet üretmesi karşılığında yapılan harcamalar olarak tanımlanabilir. Bir kamu gideri yapılması ihtiyacının temeline iktisadi bir bakış açısı yerleştiren iktisatçılar var olduğu gibi esasında kamu giderlerinin siyasi bir olgu olduğu ve siyasetin karar verdiği kamu hizmetlerine öncelik tanındığı da literatürde yer verilen bir diğer görüştür.

Kamu hizmetlerini, siyasi gücü elinde tutan bir diktatör ya da egemen sınıf tek taraflı olarak da belirleyebilmektedir. Dikta rejiminde olsun demokraside olsun, kamu hizmetlerine, piyasa talebi değil siyasi güç karar vermekle birlikte kamu hizmetlerinin siyasi talebi piyasadan büsbütün bağımsız ya da kopuk değildir (BULUTOĞLU, 2004b).

Bu noktada kamu gideri ile doğrudan bağlantılı ve kamu hizmet envanteri olarak tanımlayabileceğimiz bütçe kuramına da değinmek yerinde olacaktır. Bütçe belgesinin siyasi niteliğinin olduğuyadsınamaz. Bu kapsamda sunulacak kamu hizmetlerinin siyasi bir bakış açısı ile belirlendiği ve yapılacak giderlerin de siyasi bir nitelik taşıdığını söylemek iddialı olmayacaktır. Özellikle siyasi karar mekanizmalarının etkin işlediği bir toplumsal düzen ve ekonomik yapıda sunulacak kamu hizmetleri bu karar mercilerince belirlenmektedir.

Sürükleyici gücü ne olursa ve hangi gerekçeyle üstleniyor olursa olsun, kamu giderlerinin son dönem seyrine baktığımızda, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde yukarı doğru bir eğilim sergilediğini görmekteyiz.

Wagner’ın 19 uncu yüzyılda “Devlet Harcamalarının Artış Kanunu” olarak ortaya konulan ünlü eserinde; farklı ülkelerin farklı zamanlarda detaylı bir kıyaslaması

yapılarak hem yerel hem de merkezi hükümet düzeyindeki harcamalarda düzenli bir artış olduğu göz önüne serilmiştir. Bu artış hem kapsamlı hem de yoğundur (TAYLOR, 1953).

Kamunun ekonomik aktör olarak sunmuş olduğu hizmetlerin genel itibarıyla piyasada sunulamayan ya da fiyatlandırılması daha zor hizmetler olduğu bilinmektedir. Kamunun dışında kalan özel sektör ve bu sektörün üreticisi firmalar fayda maksimizasyonu yaparken elde edecekleri kâr tutarını ön plana almaktadırlar. Dolayısıyla pazarlanamayan ve fiyatlandırılmayan mal ve hizmet üretiminin özel sektöre üstlenilmesinin kendileri açısından herhangi bir cazibesi bulunmamaktadır. Tam da bu noktada Devlet ve daha farklı bir ifadeyle kamu sektörü rol paylaşımına gitmektedir.

Kamunun büyümekle birlikte üstlendiği hizmet üretimi ve karşılığı harcamalara bakıldığında Adam Smith'in ortaya koyduğu; güvenlik, adalet ve özel sektöre üstlenilmeyen kamu yatırımı alanlarının çok daha ötesine geçtiğini görmekteyiz. Öyle ki; günümüzde her ekonomide eğitim, ulaştırma, enerji, sağlık gibi alanlar da kamunun yoğun olarak hizmet sunduğu, harcamaları finanse ettiği alanlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sanayileşme ve kentleşmenin gelişiminde Devlete yüklenen görevleri elbette değiştirmiştir. Amerikalı iktisatçı W.W. Rostow (1971) ekonomik gelişmeyi aşamalara ayıran yaklaşımını kamu kesimine de uygulayarak, kamu harcamalarının dört aşama gösterdiğini iddia etmektedir. Ekonominin kalkış öncesinde bulunduğu birinci aşamada altyapı yatırımları ve insan sermayesinin oluşturulması (eğitim) harcamaları yüksek olup ekonominin teknolojik olgunluğa doğru yol aldığı ikinci aşamada kent hizmetleri, eğitim, sağlık önem kazanmaktadır. Olgunluk aşamasında ağırlık refah hizmetlerine kaymakta ve son aşama olan kitle tüketimi ekonomisinde ise gelirlerin sürdürülmesi adalet ve güvenlik amaçlı harcamalar önem kazanmaktadır (BULUTOĞLU, 2004b).

Diğer taraftan bazı yazarlar tarafından iktisadi gelişmeye paralel olarak önce idari hizmetlerin (ulusun kurulması), sonra ekonomik harcamaların (iktisadi büyüme) daha sonra toplumsal hizmetlerin (refah devleti) önem kazandığı iddia edilmektedir (BULUTOĞLU, 2004b).

1990'ların başlarından itibaren devlet üzerindeki baskı çeşitli içsel ve dışsal faktörler nedeniyle daha önemli hale gelmiştir. Politik, ekonomik, sosyal, teknolojik, çevresel ve yasal olarak başlıklandırılan dışsal faktörler de son derece önemlidir. Bu dönem “yeni kamu mali anlayışı” olarak ortaya konulmakta olup burada hükümetlerin optimal rolü kamu refahını maksimize etmek olmuştur (BOVAIRD and LOFFLER, 2009).

Kamu sektörü son 50 yıldır büyümektedir ancak bu linear bir büyüme değildir. 1960-1970 dönemindeki refah devleti kalkınması çoğu OECD ülkesinde kamu kesiminin öngörülemez büyümesi ile sonuçlanmıştır. Bugün ise kamu harcamaları neredeyse tüm gelişmiş ülkelerde Gayri Safi Milli Hasılanın (GDP) üçte biri oranındadır (BOVAIRD and LOFFLER, 2009).

Kamu harcamalarının dönemler itibarıyla gelişimi incelendiğinde; 1870'lerde kamu harcamalarının GDP'ye oranının yüzde 10 seviyesinde olduğu görülmektedir. 19. yüzyılın son yarısı ile birlikte Avrupa'da genel hükümet harcamalarının artış eğilimi görülmektedir. Örneğin Almanya'da 1870'lerde yüzde 10 civarında olan bu oran 1913 yılında yüzde 14,8'e, 1937 yılına gelindiğinde ise yüzde 34,1 seviyesine ulaşmıştır (BOVAIRD AND LOFFLER, 2009).

1870 sonlarından başlayarak sanayileşmiş OECD ülkelerinde mal, hizmet ve yatırım harcamalarının seyrinin yüzde 5 oranından yüzde 20'ler seviyesine ulaştığı görülmektedir. Özellikle en önemli harcama kalemi olan transfer ödemelerinin, ki bu kapsamda sosyal güvenlik harcamaları önceliklidir, Gayrisafi Milli Hasılaya oranı yüzde 1 seviyesinden yüzde 23'ler düzeyine çıkmıştır. Cari nitelikli olarak adlandırılacak

mal ve hizmet giderleri ile yatırım ve transfer giderlerine toplam olarak bakıldığında ise; 1870'lerde yüzde 11'ler seviyesinde olan hükümet harcamalarının Gayrisafi Milli Hasılaya oranının 1995 yılında yüzde 46 seviyelerine yaklaştığı görülmektedir (TANZI, SCHUKNECHT, 2000).

Büyüme ve kalkınmanın sürükleyicisi olan yatırım harcamalarının spesifik olarak gelişimine bakıldığında ise ilk aşamada kamu yatırımlarının en büyük payı aldığını, ekonomik gelişme sürdükçe kamu bütçesinin özel yatırımları tamamlayıcıaltyapı yatırımlarına ağırlık verdiğini ve daha sonraki aşamada piyasa yatırımlarının kamu ekonomisi yatırımlarını aştığı ileri sürülmektedir (BULUTOĞLU, 2004b). Avustralya ve Japonya gibi kalkınmanın başlatılmasında ve sürdürülmesinde devlet harcamalarına büyük bir görev yüklenmiş olan ülkelerde kamu yatırımlarının toplam yatırımlardaki payı ancak yakın yıllarda düşmeye başlamıştır. Buna karşılık ABD, İngiltere, Norveç ve Kanada'da20 nci yüzyılda devlet yatırımlarının toplamdaki payı sürekli artış seyrinde olmuştur. Bunun nedeni ise bu ülkelerde kalkınmanın başlatılma ve sürdürülmesinde kamusal sermaye birikiminin payının zayıf kalmış olmasıdır (BULUTOĞLU, 2004b).

Kamu hizmetlerinin pek çok ülkede genişleme eğiliminde olması bu giderleri karşılayacak düzeyde bir milli gelire bağlı olacaktır. Kamu gideri farklı karar mercileri tarafından yapılmakla birlikte bu giderler merkezi düzeyde veya yerel düzeyde örgütlenmiş idarelerce yürütülmektedir. Ülkelerin anayasal sistemleri, sosyal ve demografik yapıları, siyasi yapıları merkezi ve yerel düzeydeki harcama seyrini etkileyen unsurlardır.

Kamu kesiminin büyüklüğünü ortaya koyan farklı göstergeler olmakla birlikte en belirleyici olanı kamu giderlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) oransal olarak karşılığıdır. Bu noktada uluslararası kuruluş verilerinden derlenmiş olan ve aşağıda yer

verilen tablolar kamu kesiminin pek çok ülkede genişleme eğiliminde olduğunu gözler önüne sermektedir.

Bu noktada Tablo 1;1965-2004 döneminde farklı ülkelerdeki Genel Hükümet Harcamalarının GDP'ye oranını ortaya koymaktadır.

**Tablo 1:**Genel Hükümet Harcamaları/GDP (1965-2004)

	GENEL HÜKÜMET HARCAMALARI/GDP (%)							
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2004
AVUSTRALYA	24,6	25,2	31,3	32,3	37,8	33	35,4	30,8
AVUSTURYA	36,6	38	44,4	47,2	50,1	48,5	52,4	47,5
BELÇİKA	35	39,7	47,6	53,4	57,3	50,8	50,3	46,2
KANADA	27,8	33,8	38,9	39,1	45,4	46	45,3	37,2
DANİMARKA	31,8	40,1	47,1	55	58	53,6	56,6	50,8
FİNLANDİYA	30,3	29,7	37	37,1	42,3	44,4	54,3	43,6
FRANSA	37,6	37,6	42,3	45,4	51,9	49,6	53,6	50,7
ALMANYA	35,3	37,2	47,1	46,5	45,6	43,8	46,3	43,6
YUNANİSTAN	22	23,3	27,1	29,6	42,3	47,8	46,6	43,4
İRLANDA	36	37,7	40,7	47,6	50,5	39,5	37,6	28,2
İTALYA	32,8	32,7	41	41,8	50,6	53,1	52,3	46,9
JAPONYA	19	19	26,8	32	31,6	31,3	35,6	38,8
KORE	14,5	14,8	16,9	19,2	17,6	18,3	19,3	22,7
HOLLANDA	34,7	37	45,7	50,9	51,9	49,4	47,7	42,7
NORVEÇ	29,1	34,9	39,8	43,9	41,5	49,7	47,6	41,4
PORTEKİZ	18,1	18	25,2	28,1	42,9	44,2	41,2	43,7
İSPANYA	19,5	21,7	24,1	31,3	39,4	41,4	44	39,2
İSVEÇ	33,5	41,7	47,3	56,9	59,9	55,8	62,1	55,6
İNGİLTERE	33,5	36,7	44,4	43	44	41,9	44,4	39,7
ABD	25,6	29,6	32,3	31,3	33,8	33,6	32,9	31,3
EURO BÖLGESİ	33,1	33,9	40	43	47,2	46,3	49,1	46,8
OECD	26,9	29,2	34,4	35,5	38,1	38	39,4	38,4

Kaynak : BOVAIRD –LOFFLER (s.32)

Tablo 1; 1965-2004 döneminde genel hükümet harcamalarının özellikle OECD ülkelerinin genelinde ortalama yüzde 30'lar düzeyinden yüzde 40 seviyelerine yaklaştığını göstermektedir. Örneğin Euro bölgesinde 1965 yılı itibarıyla yüzde 33,1 olan oran 1985 yılına gelindiğinde yüzde 47 gibi oldukça yüksek bir değer ulaşmış ve sonraki dönemde değer genel itibarıyla çok büyük değişikliğe uğramamıştır.

Tablo 2 ise Genel hükümet harcamalarının GDP içerisindeki payını 2005-2015 dönemi itibarıyla ortaya koymaktadır.

**Tablo 2:** Genel Hükümet Harcamaları/GDP (2005-2015)

GENEL HÜKÜMET HARCAMALARI/GDP (%)											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Avustralya	33,5	33,2	32,9	35,1	35,4	34,4	35,0	35,3	35,4	36,0	36,2
Avusturya	51,2	50,4	49,2	49,9	54,1	52,8	50,9	51,2	51,7	52,3	51,0
Belçika	51,6	48,5	48,3	50,3	54,2	53,3	54,5	55,9	55,8	55,2	53,8
Çek Cumhuriyeti	42,3	41,4	40,4	40,6	44,2	43,5	43,0	44,5	42,6	42,2	41,7
Danimarka	51,2	49,8	49,6	50,4	56,5	56,7	56,4	58,0	55,8	55,2	54,8
Estonya	34,0	33,6	34,1	39,8	46,1	40,5	37,4	39,3	38,5	38,4	40,2
Finlandiya	49,3	48,3	46,8	48,3	54,8	54,8	54,4	56,2	57,5	58,1	57,1
Fransa	52,9	52,5	52,2	53,0	56,8	56,4	56,0	56,8	57,1	57,1	56,7
Almanya	46,2	44,7	42,8	43,6	47,6	47,3	44,7	44,3	44,7	44,3	43,9
Yunanistan	45,6	45,1	47,1	50,9	54,1	52,5	54,1	55,4	62,2	50,2	53,8
Macaristan	49,4	51,4	49,8	48,6	50,4	49,2	49,5	48,5	49,3	49,5	50,2
İzlanda									43,7	45,0	42,5
İrlanda	33,3	33,9	35,9	41,8	47,0	65,1	46,3	41,9	40,2	37,6	28,8
İsrail	46,0	44,7	42,7	42,4	42,3	41,4	40,7	41,6	41,3	40,9	39,8
İtalya	47,1	47,6	46,8	47,8	51,2	49,9	49,4	50,8	51,1	50,9	50,2
Japonya	35,5	35,0	35,1	36,7	40,7	39,6	40,9	40,7	40,8	40,3	39,4
Kore	29,5	30,1	29,7	32,0	34,9	31,0	32,4	32,7	31,8	32,0	32,3
Litvanya	34,2	36,0	34,0	37,7	44,2	45,5	40,5	38,0	37,7	38,3	38,5
Lüksemburg	43,6	39,7	37,8	39,7	45,1	44,1	42,4	44,1	43,3	41,8	41,5
Hollanda	42,3	43,0	42,5	43,6	48,2	48,2	47,0	47,1	46,3	46,2	44,9
Norveç	42,1	40,8	41,4	40,2	46,1	44,9	43,8	42,9	44,0	45,8	48,8
Polonya	44,4	44,7	43,2	44,3	45,0	45,8	43,9	42,9	42,6	42,3	41,6
Portekiz	46,7	45,2	44,5	45,3	50,2	51,8	50,0	48,5	49,9	51,8	48,2
Slovakya Cumhuriyeti	39,8	38,8	36,3	36,9	44,1	42,2	40,8	40,6	41,4	42,0	45,2
Slovenya	44,9	44,2	42,2	43,9	48,2	49,3	50,0	48,5	59,5	49,6	47,7
İspanya	38,3	38,3	39,0	41,2	45,8	45,6	45,8	48,1	45,6	44,9	43,8
İsveç	52,4	51,0	49,3	50,1	52,8	50,8	50,3	51,4	52,0	51,1	49,6
İsviçre	33,8	32,0	30,7	31,3	33,2	33,0	32,9	33,2	34,2	33,8	34,0
İngiltere	41,4	40,8	41,0	44,6	47,5	47,8	46,2	46,0	44,2	43,2	42,4
ABD	36,5	36,2	37,0	39,5	43,0	42,9	41,8	40,0	38,7	38,1	37,6

Kaynak : OECD verileri (<https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart>)

Tablo 2 de özetlenmeye çalışıldığı üzere; ülkelerin hükümet harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıllarına (GSYH) oranı genel olarak artış göstermekle birlikte 2015 yılına gelindiğinde bu oran Fransa, İngiltere, İsveç, İtalya gibi gelişmiş ekonomilerde yüzde 50 seviyelerine ulaşmıştır.

Devlete yüklenen yeni fonksiyonlar ve tanımlar günümüz dünyasının değişen iktisadi ve sosyal yapısı çerçevesinde değişiklik göstermiş ve devletin üstlenmiş olduğu harcamalarda yukarı doğru bir eğilim gözle görülür bir hal almıştır. 1800’li yılların sonunda özellikle OECD ülkelerinde en fazla yüzde 10 seviyelerinde olan kamu harcamalarının milli gelir içerisindeki payının yıllar itibarıyla artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Özellikle 2005 sonrası dönemde devletin ekonomideki büyüklüğünü göstermek adına önemli bir gösterge olan genel hükümet harcamalarının GYSH içerisindeki payının yüzde 30 seviyesinin bile altına çok nadir olarak düştüğü görülmektedir. Gelişmiş OECD ülkelerinde bu oranın yaklaşık yüzde 50 seviyesine ulaşmış olduğunu görmekteyiz.

Kamu kesimi büyüklüğü ve kamu giderlerinin payını ortaya koymak amaçlı kullanılacak bir başka veri seti ise ülkelerin bütçe büyüklüklerinin GSYH’ye oransal karşılığıdır. Bu kapsamda gelişmiş ülke kategorisinde olan ülkelerde Merkezi Yönetim Giderlerinin GSYH’ye oranının 2000’li yılların ikinci yarısından itibaren yüzde 40’lar seviyesine ulaşmış olduğu bilinmektedir. Oransal değer yüksekliği ve genel itibarıyla yükselme seyrinde olması esasında Refah Devleti anlayışının bir uzantısı ve sonucudur. Devletin ekonomik bir aktör olarak mali sistem içerisinde yer alması bu sonuca götüren zemini hazırlamakta ve ülkelerin özellikle sosyal güvenlik ve transfer harcamalarındaki artış bütçe rakamlarının yükseliş seyrini hızlandırmaktadır.

1960 yılında OECD ülkelerinin emeklilik ve işsizlik ödemeleri olarak sınıflandırılabilen Sosyal Güvenlik Harcamalarının yüzde 6 olan seviyesi 1990’lı yıllara gelindiğinde yüzde 20’ler seviyesine ulaşmış ve artış eğilimi hızla devam etmektedir.

Özet olarak şu husus belirtilebilir ki; kamu harcamaları dünyada pek çok ülkede artış eğilimindedir. Bu artışın en önemli nedeni Dünya Savaşları olup bunu takip eden süreçte özellikle 1960-1980 döneminde çok hızlı bir genişleme görülmüştür. Bu artış

seyrini yukarıda da belirtildiği üzere devlet ve idarelerin rollerindeki değişiklik ile bağlantılı düşünmek gerekmektedir (TANZI, SCHUKNECHT, 2000).

Vatandaşa ve seçmene kamu hizmeti sunmanın araçlarından olan kamu sektörünün üstlenmiş olduğu fonksiyonlar neticesinde harcamalarının genişleme eğiliminde olması; doğası itibarıyla *sınırlı* olan kamu kaynağını daha değerli bir konuma getirmiştir. Kamu giderinin en temel finansman kaynağı olan ve vatandaşın iradesi dışında temin edilen bir gelir türü olan “vergilerin” hesabının verilmesi, tahsil edilen gelirlerin hangi gider kalemlerine harcanacağına ilişkin bilginin bir şekilde kamuoyu ile paylaşılması “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarını ekonomi ve maliye öğretilerinin temelinde yerleştirmiştir. Kamu kaynağının dağılımı noktasında temel belge olan Bütçe ise bu noktada en hassas politika belgesidir. Bütçe belgelerinin “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” temelinde hazırlanıp uygulanması, yukarıda yer alan rakamsal verilerden de görüleceği üzere gittikçe büyüyen kamu sektörünü ve bütçe belgesini halk ve seçmen nezdinde aklayacaktır.

Bu noktada bir diğer önemli husus ise kamu giderlerine yönelik etkin bir İzleme-Değerlendirme sistemi ihtiyacının da ortaya çıkmış olmasıdır. Bütçe belgelerinin tüm bu beklentileri karşılayacak bir sistematik içerisinde ele alınması, sürecin etkinliği açısından son derece önemli görülmektedir.

Bütçe belgesi bir kamu maliyesi aracı olarak aktif bir işlev üstlendiğinden bu yan farklı sistematik içerisinde ele alınmış bir dokümandır. Özellikle son yıllarda büyüyen kamu sektörüne ilişkin saydamlığın ve hesap verebilirliğin sağlanması ve kamu kaynağının kullanımı anlamında en etkin yolu bulma hususunda ortaya çıkmış olan arayış, farklı bütçeleme sistemlerinin uygulamaya konulmasına sebep olmuştur.

Devlete yüklenen yeni görev ve fonksiyonlar kapsamında ortaya çıkan kamusal müdahale genişlemesi, kamu harcamalarının ülkelerin Gayri Safi Hasılları içerisinde gelmiş olduğu seviye, kamu kaynağının etkin kullanımını öncelikli hale getirmiştir. Bu



doğrultuda kaynakların etkin ve ekonomik kullanımı ile ihtiyaçlar temelinde ve fayda-maliyet analizleri çerçevesinde önceliklendirilmesi, ekonomide makro dengelerin sağlanması açısından da önem arz etmektedir. Sürdürülebilir bir büyüme ve mali disiplinin sağlanması tüm ekonomi öğretilerinin hedef noktası olup, kamu kaynağının etkin kullanımına aracılık eden bütçe dokümanlarının tüm bu unsur ve işlevleri aktif kılacak bir anlayış ile hazırlanıp uygulanması, mali yönetimin temel sorun ve ilgi alanlarından biridir.

Bu noktada çalışmanın bir sonraki bölümünde farklı Bütçeleme Sistemlerine giriş yapılarak; kamu gideri, kamu kaynağı ve kamu sektörü açısından bir “hesap verebilirlik” aracı olan bütçe belgesinin gelişim ve değişim ihtiyacı ile bu doğrultuda ortaya konulan bütçeleme modelleri üzerinde durulacaktır.

## **2.2 BÜTÇELEME SİSTEMLERİ**

Bütçe reformlarının temel amacı; makro disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi ve kullanımı ile bütçe hakkında kaynaklı hesap verme sorumluluğunun etkin kullanımı şeklinde özetlenebilir. Temel sorun kamusal müdahaleye konu olan toplumsal talep ve ihtiyaçlarla kaynaklar arasındaki dengenin öncelikler temelinde kurulabilmesidir.<sup>3</sup>

Dünya genelinde kamu mali yönetimi ve bütçe reformları kapsamında farklı bütçeleme sistem ve teknikleri denenmiş olup çalışmanın bu bölümünde öncelikle Geleneksel Bütçeleme sistemleri üzerinde durularak ardından Modern ya da Çağdaş Bütçeleme modelleri olarak da sınıflandırılacak “Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme”, “Katılımcı Bütçeleme” ve üçüncü bölümde daha detaylı yer verilecek olan “Vatandaş Bütçesi” konularına değinilecektir.

---

<sup>3</sup>Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Anlayışına Geçiş; Bir Model Önerisi, 2013

### 2.2.1 Geleneksel Bütçeleme Sistemleri

İnsanlık var olduğundan beri servet ve gelir edinimi ile paylaşımı önemli ve zor iki konu olmuştur. Bu önem ve zorluk bireyler için olduğu kadar Devletler için de yadsınamaz düzeydedir. Devletlerin en büyük gelir kalemi olan vergiler tarihsel süreçte yıkıcı isyanlara şahit olmuştur. Bu anlamda gelir ve gider kalemleri ile açık ve fazlanın yer verildiği bütçelerin sistematığı de kamu maliyesi alanında önemli bir gündem oluşturmuştur. Bütçeleme olarak adlandırılan kavram esasında “bütçe yapma tekniği” dir. Zaman içerisinde bütçe belgelerine yüklenen fonksiyonların değişmesi ve gelişmesi bütçe yapısının belirleyici unsurlarından olmuştur.

Kamu hizmet sağlayıcıları mali yönetim ve bütçe yönetimi konularında en iyiye ulaşabilmek için teorik ve pratik düzeyde farklı yaklaşım ve model arayışı içerisinde olmuşlardır. Bütçe sistemleri de en etkin kaynak tahsisini sağlayabilmek noktasında değişim ve gelişime konu olmuştur.

Hükümetlerin mali planı olan bütçeler alt alta gider ve gelir kalemlerinin yazıldığı belgeler olmaktan öteye kuşkusuz geçmelidir. Bütçeleri sadece bir muhasebe kaydı olarak görmek ve değerlendirmek, bütçenin fonksiyonlarını ve de sosyal bir belge olma niteliğini göz ardı etmek anlamına gelecektir.

Demokratik parlamenter gelişme süreci içinde devlet bütçesine pek çok fonksiyon yüklenmiş, “jandarma devlet” kavramı yerini “sosyal refah devleti”ne bırakmış, bütçe sistemleri de bütçenin fonksiyonlarını yerine getirmesine hizmet etmeyi hedeflemişlerdir (TÜĞEN, 2006, s.101).

Bu kapsamda toplumlara bakıldığında gelişen ve değişen Devlet anlayışı ve kamu mali yönetim anlayışları çerçevesinde bütçe belgelerine yüklenen fonksiyonların yön değiştirdiğini ve bütçe sistemlerini mevcut ekonomik ve mali perspektif doğrultusunda şekillendirmeye çalıştıklarını görmekteyiz.

Geleneksel Bütçeleme Sistemleri olarak adlandırılan bütçe yapma teknikleri; *Klasik Bütçeleme, Sıfır Tabanlı Bütçeleme, Program Bütçe, Performans Esaslı Bütçeleme*, olarak sınıflandırılmaktadır.

**Klasik Bütçeleme;** Klasik maliyecilerin geliştirmiş olduğu ve temeli “denk bütçe” esasına dayanan bu bütçeleme sistemi dünya genelinde pek çok ülkede uygulanmıştır.

Klasik Bütçe sistemi hükümetin meclisten yetki almadan kamu kaynağını kullanmasını engellemek, kaynağın kimin ve hangi amaçla kullanılacağını belirlemek ve kullanılan kaynakların yasalarla belirlenen amaçlara uygun kullanılmasını sağlamak, devlette ihtiyariliği bu anlamda sınırlamak amacıyla ortaya çıkmıştır (ATİYAS, SAYIN, 1997).

Klasik Bütçeleme daha ziyade rakamların denliğini ön plana çıkartıp bütçenin hesap verebilirliğe hizmet eden diğer pek çok fonksiyonu ile özellikle sosyal bir belge olma yönünü göz ardı eden bir bütçeleme tekniği olarak işlev görmüştür. Klasik Bütçeleme Sistemi girdi odaklı bir bütçeleme yapısı olup tahsis edilen kaynakların hangi amaçlarla kullanılıp, kaynak kullanımını neticesinde elde edilecek çıktı ve sonuçlar hakkında fikir vermek noktasında yetersiz kalmıştır. Bu bütçeleme sisteminde en yaygın olan harcama sınıflandırması “harcama kalemleri” itibarıyla yapılmakta olup bu bütçeleme sistemine bu nedenle Harcama Kalemleri Bütçesinde denilmektedir.

Klasik Bütçeleme sistemi; *girdi odaklı olması, devletlerin üreteceği hizmet ve çıktılar üzerine, ekonominin bütününe ve dengesine odaklanmıyor olması nedenleriyle etkin kaynak tahsisi noktasında zayıf kaldığı, bütçe belgelerinin gereksiz ayrıntılı olduğu ve ortaya konulan verilerin analiz ve değerlendirmeye elverişli olmadığı*, yönleriyle eleştirilmiştir.

**Sıfır Tabanlı Bütçeleme;** Bir başka ifadeyle Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemi, yılı bütçesi hazırlanırken önceki yılların verilerinden tamamıyla bağımsız bir şekilde öngörü

yapılması ve bütçe belgesinin bu doğrultuda hazırlanıp uygulanması olarak tanımlanmaktadır. Bütçe sürecine, ödenek tahsis edilecek harcama kalemlerinin belirlenmesine, bir önceki yıl verileri esas alınmaksızın başlamak anlamına gelen bu bütçeleme sistemi bir önceki yıl bütçe tutarlarının belirli oranlarda artırılması ile yapılan veya sadece önceki yıla göre yeni ve farklı olan kalemlere ödenek tahsis edilen Klasik Bütçeleme yaklaşımından oldukça farklıdır.

Sıfır Esaslı Bütçeleme sistemi, bugünkü anlamıyla olmasa bile ilk kez 1924 yılında İngiliz bütçe uzmanı E. Hilton YOUNG tarafından ortaya atılmıştır. Young bir önceki yılın ödenek düzeylerini veri kabul ederek bir harcama kalemine belli bir miktar ilave yaparak bütçe tahmininde bulunmanın doğru olmadığını savunmuş ve gereksiz harcamaların yıllar itibarıyla ortadan kaldırılması gerektiğini dile getirmiştir.

Klasik Bütçeleme yaklaşımının önceki yıl verilerini esas alıyor olmasının; bütçe etkinliğini azaltan, gerçek ihtiyaçların belirlenip bu kapsamda kaynak transferi yapmanın önünde engel teşkil eden ve bütçeyi ezbere yapılan bir belge haline getiren bir yaklaşım olduğu eleştirilmekle birlikte, Sıfır Tabanlı Bütçeleme'nin de tüm bu eleştirileri bertaraf edecek etkin bir kaynak dağılımı sağlayabildiği konusu tartışmalı kalmıştır. Öyle ki bütçeleme sürecinde kırtasiyeciliği ve iş yükünü artırdığı, aşağıdan yukarı bir bütçeleme yaklaşımını benimsediği ve bunun da kaynakların etkin tahsisi noktasında anlamlı sonuçlar vermediği görülmektedir.

**Program Bütçeleme;** Kavram ilk olarak 1930'ların ortalarında Amerika Birleşik Devletleri'nde kullanılmış olup II. Dünya Savaşı sonunda ABD'de program ve performans bütçeleme kavramları eş anlamlı olarak değerlendirilmeye başlamıştır.

Program Bütçeleme Sistemi hizmet kategorileri olarak adlandırılacak "Program" düzeyinde kaynak tahsisini esas alan bir sistemdir. 1960'larda ABD başta olmak üzere pek çok ülke bu bütçeleme sistemini kullanır hale gelmiştir.

Tarihsel kökenleri 20 nci yüzyılın başlarına kadar giden bu bütçeleme sistemine yönelik olarak özellikle ABD'deki bazı sanayi kuruluşları(DuPont Corporation, General Motors) ile bir kısım kamu kuruluşlarında (Department of Agriculture) uygulamanın izlerine rastlamak mümkündür. Ancak kamu kurumlarında program bütçe uygulamasını daha sistematik bir çaba olarak ABD'nin II. Dünya Savaşı başlarında ordunun savaş gereksinimi olan nihai ürün üretimi (uçak, gemi, tank vb.) ile bunların üretiminde kullanılacak olan demir, çelik, alüminyum, bakır gibi hammaddelerin sağlanmasındaki öncelik sorununun giderilmesinde bir yöntem olarak düşünüldüğü dönem ile başlatmak mümkündür. Zira aynı hammaddeler ile sivil ihtiyaçlar için otomobil vb. tüketim malzemeleri mi üretileceği, hangisinin daha öncelikli olacağı konusunda verilmesi gereken kararların ve taleplerin yoğunluğu sonuçta kaynakların ihtiyaçların altında kalması gibi bir durum yaratmıştır. Bu ise hem askeri hem de sivil ihtiyaçlar ile bunlara tahsis edilecek kaynaklar arasındaki önceliklerin belirlenmesi yani “kaynaklar ile ihtiyaçlar arasında denge kurma” zorunluluğunu getirmiştir (TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE PROGRAM BÜTÇE ANLAYIŞINA GEÇİŞ,2013).

Program Bütçeleme'nin temelini oluşturan “Program” yapısı hakkında tek ve kesin bir tanım yapmak mümkün olmamakla birlikte Program tanımını; *belirli bir politika amacına ulaşmak için kaynak kullanan ve bir yöneticinin sorumluluğunda olan, bütünleyici nitelikte faaliyetler ve projeler grubu* olarak tanımlamak mümkündür.

Program Bütçe, geleneksel bütçe sisteminin sağladığı parasal denetim, performans bütçe sisteminin hizmet verimliliği ve etkinliğinin denetimi fonksiyonlarının yanısıra bütçenin bir stratejik planlama aracı olarak kullanılmasını da sağlamaktadır (BATIREL, 1984, s.48).

Program Bütçeleme Sistemi “Program Yapısı” üzerinde kuruludur. Program Bütçe sisteminde; temel hizmet kategorileri anlamına gelen Programlar; Alt Programlara, Alt Programlar ise Faaliyet ve Projelere bölünmektedir. Böylelikle

faaliyetlerden yola çıkılarak program maliyeti ve tahsis edilecek ödenekler belirlenmektedir.

Bu bütçeleme sisteminin temelini oluşturan Program Yapısı, ilgili kamu idaresinin varlık nedeni ve amaçlarıyla doğrudan ilgili olmak durumundadır. Program Yapısının, mevcut kurumları-birimleri, faaliyetleri ve girdileri değil, sonuç ve çıktıları yansıtacak şekilde tanımlanması ve bütçe ödeneklerinin programlara tahsis edilmesi, bütçenin yürürlükte bulunduğu dönem içerisinde oluşturulmuş olan bu programlar üzerinden yönetilmesi son derece önemlidir.

Program Bütçe uygulaması, fayda-maliyet analizlerine büyük önem vermekte, bütçe imkânlarının en etkin düzeyde kullanımı bakımından mevcut alternatifler arasından en uygununun seçimini zorunlu kılmaktadır (TÜĞEN, 2006, s.113).

Ülkemizde ilk olarak 1955 yılında Savunma Bakanlığı'nda Program Bütçe çalışmalarına başlanılmış olup 1969 bütçesi hazırlanırken Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları ile Tarım Bakanlığı'nda bütçeler bu sistem doğrultusunda oluşturulmaya çalışılmış 1970 yılında ise tüm genel ve katma bütçeli idarelerin Program Bütçe yapısına dahil edilmesi noktasında ciddi çaba sarfedilmiştir. 1 Mart 1973 tarihi itibarıyla ise ülkemizde Program Bütçe Sistemine tam olarak geçiş yapılmış ve bu bütçeleme sistemi 2000'li yıllara kadar uygulama alanı bulmuştur.

Bu bütçeleme sistemine geçişin ilk aşamasında;

101- Genel Yönetim,

102- Destek Hizmetleri

900- Hizmet Programlarına Dağıtılamayan Transferler, olmak üzere üç standart hizmet programı geliştirilmiş ve tüm idareler için bu Programlar kullanılmıştır.

1973 yılından 2000'li yılların başına kadar devam eden söz konusu sistemin tam anlamıyla başarılı olamamasının nedenleri sistemin uygulayıcı ve yürütücü idaresi olan Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Raporlarında;

*Siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, Program bütçe ile plan ilişkisinin kurulamamış olması, fonksiyonel sınıflandırmaya geçilememesi, yatırım ödenekleri ile personel ve diğer cari ödeneklerinin farklı kurumlar tarafından tespit edilmesi nedeniyle faaliyet ve dolayısıyla program maliyetinin anlamsızlaşması, program analizine yönelik çalışmaların yapılamamış olması ve teknolojik altyapı yetersizliği, olarak sıralanmaktadır.*

Program Bütçeleme Sistematiği ciddi ve teknik bir bilgi birikimi gerektirmiştir. Amaçların ve hizmet kategorilerinin somut ve net şekilde ortaya konulması ve bu kapsamda programların doğru tanımlanması, fayda-maliyet analizleri yapılarak faaliyet ve projelerin belirlenmesi, program analiz ve değerlendirmeleri yapılması hususlarının gerektirdiği teknik alt yapının yetersiz kalmış olduğu söylenebilir.

**Şekil 1:** 1981 Yılı Maliye Bakanlığı Bütçesi (Örnek Kesit)

MALİYE BAKANLIĞI					
KODLAR					
BÖLÜM (PROGRAM)	KESİM (ALT PROGRAM)	ÖDENEK TÜRÜ	MADDE (FAALİYET/PROJE)	HARCAMA KALEMİ	AÇIKLAMA
101	01	1	001		GENEL YÖNETİM VE DESTEK HİZMETLERİ GENEL YÖNETİM HİZMETLERİ
					<b>YÖNETİM HİZMETLERİ</b>
				100	PERSONEL GİDERLERİ
				110	Aylıklar
				140	Sosyal Yardımlar
				200	YOLLUKLAR
				210	Yurt İçi Geçici Görev Yollukları
			002		<b>DANIŞMA VE ARAŞTIRMA HİZMETLERİ</b>
				100	PERSONEL GİDERLERİ
				110	Aylıklar
				140	Sosyal Yardımlar

Kaynak: 2416 sayılı 1981 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Sayfa-150

Şekil 1; 1981 Mali Yılı Genel Bütçe Kanunundan alınmış Maliye Bakanlığı bütçesinden kısa bir görünümüdür. Şekilden de görüleceği üzere; Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri Programı altında Genel Yönetim Hizmetleri Alt Programı tanımlanmış, bu Alt Program altında ise “Yönetim Hizmetleri” ve “Danışma ve Araştırma Hizmetleri” olarak iki ayrı faaliyete yer verilmiştir. Ödenekler bu iki faaliyete tahsis edilmiş olup ödenek tahsis düzeyi “Harcama Kalemi” olarak ifade edilmiştir. Program bütçe yapısında yer alan “Ödenek Türü” kavramının ödeneği; *Cari, Yatırım,*

*Transfer* olmak üzere üç başlık altında sınıflandırdığını vurgulamıştık. Yukarıda yer alan personel ödemeleri ve yolluk ödemeleri “cari” nitelikte olduğundan “1” kodunu almıştır. Söz konusu örnek kapsamında Genel Yönetim ve Destek Hizmetleri şeklinde tanımlanmış Program’ın idareninamacını ortaya koyar nitelikte olmadığı görülmektedir. Maliye Bakanlığı’nın “mali disiplini sağlamak” veya “kaynak tahsisi sürecini etkin kılmak” şeklinde örnek verilebilecek misyon veya amaçları olduğu düşünüldüğünde, tanımlanmış bu Program ile ilgili Kurumun bütçesinde bu amaçları ve görev alanını ifade edecek herhangi bir tanıma yer verilmediği açıktır.

Bu kapsamda ülkemizde 1973 yılı itibarıyla yürürlüğe giren ve uzun yıllar uygulama alanı bulan Program Bütçe yapısının tüm unsurlarıyla birlikte ve amaca hizmet eder nitelikte oluşturulup uygulandığını söylemek son derece iddialı olacaktır. Programların fonksiyonel bir tanım içermediği bu yapıda Program Değerlendirmesi yapılması imkânı çok fazla olamamıştır.

Bu doğrultuda 1990’lı yılların sonunda başlayan kamu mali yönetimi projesi kapsamında bu bütçeleme yapısı masaya yatırılmış ve bütçeleme sistemine yönelik yeni bir bakış açısı geliştirilmeye çalışılmıştır.

1990’lı yılların sonu itibarıyla başlayan kamu mali yönetiminde dönüşüm sürecinden bütçeleme yapısı da etkilenmiş ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sonrasında mali Anayasa olarak kabul edilen 2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi ile Program Bütçeleme yerini Performans Esaslı Bütçeleme sistemine bırakmıştır.

**Performans Esaslı Bütçeleme;** 19 uncu yüzyıldan önce pek çok ülkede bütçe zayıf bir idare ve merkezi kontrol süreçleri ile karakterize ediliyordu. Bu nedenle 19 uncu yüzyıl sonları ve 20 nci yüzyıl başlarında yapılan bütçe reformları kaynak kullanımı üzerindeki hesap verilebilirliği geliştirmek odaklı olmuştur (WORLD BANK, 1998).



Saydamlık temelli ve performans yönetiminin bir unsuru olan Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (PEB) tüm dünyada değişen ve gelişen kamu mali yönetim anlayışına doğrudan hizmet eder niteliktedir. Bütçeleme sistematüğinde performans bilgisinin kullanılmasına dayanan bu yaklaşımda, kaynakların öncelikli amaç ve hedeflere tahsisi esas olup,yönetim anlayışının yönetişime doğru değişim gösterdiğü ve “hesap verilebilirlik” ile “saydamlık” kavramlarının kamu mali yönetiminde ön plana çıktığı bir yapıda kaynak tahsisi esastır.

Bu bütçe yapısı uzun vadeli hükümet etkinliğı ile ilgilidir ve hükümetin faaliyetleri hakkında bilgi bütçe sürecine entegre edilmektedir (WORLD BANK, 1998).

İş Bütçesi veya Hizmet Bütçesi olarak da literatürde yer verilen Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminde, sunulan hizmetler karşılığı elde edilen çıktı ve sonuçlar önemlidir. Bu çıktı ve sonuçlardan yola çıkılarak faaliyet ve hizmetlerin etkinliğinin ölçölüp izlenmesi ve değerlendirilmesibu sistemintemel bakış açısını yansıtmaktadır.

Performans Esaslı Bütçeleme“çıkıtı ve sonuç odaklı”bir bütçeleme sistemidir. Kaynağı, herhangi bir iş veya faaliyet için kullanılan girdi unsurlarına değil, o faaliyet veya iş yürütölerek ulaşılmac istenilen amaçlara ve sonuçlara tahsis etmek bu yapının esasını oluşturmaktadır. Bu kapsamda PEB’inkaynakların etkin ve verimli tahsisine doğrudan hizmet etmesi beklenen bir bütçeleme sistemi olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır. Bu bütçeleme yaklaşımının temelinde performans ölçümleri ve raporlaması yer almaktadır.

1980’li yılların;ülkesınırlarının pek çok anlamda yakınlaştığı, sosyal, kültürel ve ekonomik anlamda değişen, gelişen ve küreselleşendünyası, yeni bir yönetim ve de kamu yönetimi anlayışını ve isteğini ortaya çıkarmıştır. Bu noktada vatandaş odaklı bir yönetim ve bütçeleme anlayışının bir gereğı olarak Performans Esaslı Bütçeleme literatüredetkrar yerini almış ve pek çok ülkedeiyi yönetişimin gerektirdiğı bir bütçeleme sistemi olarak gelip ön sıraya yerleşmiştir. Daha etkin bir kamu yönetim

sistemi oluşturulması, performans ölçüm ve değerlendirmeyapısının kurulması, böylelikle kaynakların daha etkin, etkili ve ekonomik dağılımı ile kullanımı amaçlanmıştır.

Bu kapsamda ülkemizde 1973 yılından itibaren uygulamaya konulan Program Bütçeleme Sistemi, 1990'lı yılların sonu itibarıyla gündeme gelen kamu mali yönetim reform projesinin somut çıktısı olan 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile yerini Performans Esaslı Bütçeleme sistemine bırakmıştır. Bu bütçeleme sisteminin en önemli amacı “performans bilgisi” ve bütçe belgesi arasındaki bağlantının güçlendirilmesi ve tıpkı Program Bütçeleme yapısında olduğu gibi kaynak tahsisinin girdilerden ziyade Devletin kamu hizmeti sunarak elde etmek istediği çıktı ve sonuçlara odaklanmasıdır.

Söz konusu Kanun'un “Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme” başlıklı 9 uncu maddesiile yeni bütçe sisteminin adı Performans Esaslı Bütçeleme olarak ortaya konulmuştur. Söz konusu maddede yer verildiği üzere yılı bütçelerin performans esasına dayalı olarak hazırlanması o tarihten itibaren kanuni bir zorunluluktur.

Performans esaslı bütçeleme anlayışı; üst politika belgeleriyle yılı bütçe belgelerininineleştirilmesi, politika belgelerinde yer alan hükümet önceliklerinin yılı bütçe kanunları ile idare düzeyine çekilmesi olarak da tanımlanabilir. Bu kapsamda yılı bütçe kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkeleri, bu bütçeleme sisteminin esasını oluşturmaktadır.

Çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme olan Performans Esaslı Bütçelemenin unsurları literatürde;

Planlama

Bütçeleme

İzleme - Değerlendirme ve Raporlama

başlıklarıyla sıralanmaktadır. Ülkemiz itibarıyla sistemin temel unsurları olan “stratejik plan”, “performans programı” ve “faaliyet raporları”bu tasnifin bir sonucudur.

Kaynakların kamu idarelerinin amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanımı sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan bir bütçeleme sistemi olan bu yapının unsurlarına kısaca baktığımızda öncelikli olarak ilgili mevzuat kapsamında detaylı bir şekilde düzenlenmiş olan ve beş yıllık süre için hazırlanan Stratejik Planların temel belge olduğunu görmekteyiz. Bunun yanı sıra sistem yılı bütçeleri ile birlikte hazırlanan Performans Programları ve yılı bütçesinin uygulama sonuçlarını gösteren Faaliyet Raporları ile hayata geçirilmiştir.

Bununla birlikte 5018 sayılı Kanunun “Bütçe ilkeleri” başlıklı 13 üncü maddesinin (k) bendinde kamu idarelerinin bütçelerini; kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi olarak hazırlayıp uygulayacakları düzenlenmiştir. Bu madde kapsamında Maliye Bakanlığınca Government Finance Statics (GFS) standartları esas alınarak geliştirilmiş olan Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) 5018 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 2003 yılından itibaren, bütçelerin hazırlık ve uygulama sistematigi olarak kullanılmaktadır. Ancak bu noktada şu hususu belirtmekte fayda görülmektedir ki; ABS bir bütçeleme sistematigi değil bir kodlama ve sınıflandırma yapısıdır.

Bu sınıflandırma yapısı 10 yılı aşkın süredir ülkemizde bütçe kanunlarının kodlama tekniği olarak kullanılmakla birlikte 5018 sayılı Kanunun 9 uncu maddesinde hüküm altına alınan Performans Esaslı Bütçelemeye tam anlamıyla ve doğrudan hizmet eder nitelikte değildir. Bu kodlama sistematigi ile hazırlanan yılı bütçe kanunları performans bilgisini içerecek bir yapıya sahip değildir. Bu nedenledir ki merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları yılı bütçe kanunları ile

birlikte, ilgili mevzuatında istisna tutulmuş olan birkaç kurum dışında, yıllık Performans Programları hazırlamakla yükümlü tutularak idarelerin bütçeleri Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülürken performans bilgilerini içeren bu doküman da bütçe belgeleri ile birlikte Parlamentonun bilgisine sunulmaktadır.

Maliye Bakanlığı örneğinden yola çıkılarak konuyu somutlaştırmak gerekirse; Maliye Bakanlığı 2017 yılı Performans Programında<sup>4</sup> yer alan “Kamu kaynakları kamunun öncelikleri doğrultusunda 3E temelli yönetilecek ve dağılımı sağlanacaktır.” Performans Hedefi altında; “*Üst Politika Belgelerinde Yer Alan Hedefler Doğrultusunda Bütçe Yönetimi Faaliyeti*” ve “*Kamu Gider Mevzuatında Uygulama Birliğinin Sağlanması ve Etkin Mali Kontrol Faaliyeti*” olmak üzere 2 faaliyet ve 8 gösterge tanımlanmış olduğu görülmektedir. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün sorumluluğunda olan bu faaliyetler ve dolayısıyla hedef için ayrılan toplam bütçe yaklaşık 20 Milyon TL’dir. Benzer şekilde Maliye Bakanlığı 2017 yılı bütçesi altında “12.01.31.00” kurumsal kodu ile ABS kodlama sistematığına göre tanımlanmış Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü bütçesine bakıldığında ise; Performans Programında yer verilen faaliyet düzeyi bu belgede görülmemekle birlikte, ABS kodlama yapısı içerisinde “kurumsal- fonksiyonel-finance-ekonomik” kod yapısı ile tanımlanan söz konusu Genel Müdürlüğün 20 Milyon TL tutarındaki ödeneğinin aynen yer aldığı görülecektir.

5018 sayılı Kanun ile yürürlük bulan ve idare düzeyinde hazırlanarak kamuoyuna ilan edilen Faaliyet Raporları da Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin temel unsurlarından olup saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerine doğrudan hizmet etmesi beklenen bir doküman niteliğindedir. Faaliyet Raporlarının amaç, şekil ve içeriği 5018 sayılı Kanununun 41 inci maddesi ve bu madde kapsamında yürürlüğe konulmuş olan ikincil mevzuat çerçevesinde detaylı bir şekilde düzenlenmiş bulunmaktadır.

---

<sup>4</sup><http://www.sgb.gov.tr>

Bu doğrultuda Stratejik Plan, Yılı Performans Programları ve Faaliyet Raporları ile Ülkemizde çatısı oluşturulan Performans Esaslı Bütçeleme sisteminin tam olarak işleyebilmesi, Parlamentonun bilgisine sunulan ve uygulanmakta olan bütçe belgelerinin performans bilgisini de içerecek yapıda olmasına bağlıdır. Mevcut sistemde yılı bütçe kanunları performans bilgisini doğrudan içermemekte, Performans Değerlendirmesi ise ödenek bilgisi ile birlikte performans bilgisini de içerenve ayrı bir belge olan Performans Programları üzerinden tam anlamıyla yürütülememektedir. Daha önce de vurgulandığı üzere, Analitik Bütçe Sınıflandırması ise mevcut haliyle performans bilgisini bütçe belgesine taşıyacak kodlama sistematığına sahip değildir. Bu noktada Maliye Bakanlığı tarafından yürütülen proje çerçevesinde “Program Yapısı”nın bütçe belgesine yerleştirilmesi ve kaynak tahsis düzeyinin programlar olarak belirlenmesine çalışılmakta olup bu yapının oluşturulabilmesi halinde Parlamenteoya sunulan bütçelerin programlar düzeyinde kaynak tahsisi ile program hedef ve göstergelerini içeren performans bilgisinden oluşması beklenmektedir.

Performans bilgisinin bütçe sürecine entegre edilmesinin yöntemi her bir ülkede aynı, kuralları kesin ve belirli olan bir nitelik taşımamaktadır. Performans Esaslı Bütçeleme sistemi mevcut kamu yönetim anlayışımızda temel değişiklikler gerektiren bir kaynak tahsis ve yönetim anlayışı olduğundan, performans kültürünün yerleşmesi, bu yönetim anlayışının hükümetlerin en önemli mali planı olma niteliğine sahip bütçe belgelerine taşınarak çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışının benimsenmesi ve işletilebilmesi zaman alan meşakkatli bir süreci gerektirmiştir.

Mali yapımızı içerisinde, pek çok uluslararası rapora da konu olduğu üzere; belge ve bilgi fazlalığı ile mükerrerliği bulunmaktadır. Hükümetlerin en üst politika belgesi olan Kalkınma Planlarıyla şekillenmeye başlayan sistem, Yılı Programları, Stratejik Planlar, Bütçe Kanunları, Performans Programları, Yatırım Programları ve idareler nezdinde oluşturulan Eylem Planları ve Strateji Belgeleriyle sürdürülmektedir. Bu

kapsamda gerek üst politika belgeleri gerekse idareler nezdinde öncelik ve politikaları belirleyen performans programları ve bütçe belgelerinin birbirini tekrar eden ya da birbirinden kopuk birer belge halini almaması son derece önemlidir. Bu belgelerin sayısının azaltılması ve birbirlerini okuyan belgeler haline getirilmesi etkin bir kamu mali yapısı ve yönetimi için zaruridir. Bu noktada bütçe belgelerinin performans bilgisini de içerecek şekilde hazırlanması ve uygulanması ihtiyacından hareketle bütçe hazırlık ve uygulama konusunda sorumlu mali aktörler yeni bir bütçe modeli daha doğru bir ifadeyle 5018 sayılı Kanun ile hüküm altına alınan Performans Esaslı Bütçelemeyi tüm unsurları ile işler hale getirebilmenin arayış ve çabası içerisindeyler.

Kaynak tahsis düzeyine esas teşkil edecek“Program Yapısı”nın belirlenmesi ve performans bilgisinin bütçe belgesine dahil edilmesi kamu idareleri açısından harcama kararlarını ve sonuçlarını gösteren bir yapı oluşturarak, çıktı ve sonuçlara dayalı hesap verebilirliği ve elbette saydamlığı güçlendirmeye yardımcı olacaktır. Kaynak tahsis düzeyinin girdilerden ziyadeçıkıtı ve sonuçlara odaklanmasına yönelik bu yaklaşımın, vatandaş odaklı yönetim ve de bütçeleme hususlarında gösterilen çabayı desteklediği düşünülmektedir.

### **2.2.2 Bütçeleme Sistemlerine İlişkin Modern Yaklaşımlar**

Bütçelerin sadece ekonomik ve mali birer belge olmaktan öte siyasi, hukuki daha da ötesi “sosyal” belgeler olduğu vurgusunu çalışmanın ilk bölümlerinde yapmıştık. “Para” olgusu var olduğundan beri “para’nın yönetimi” önemli hale gelmiştir. Bu noktada bütçe belgeleri bir nevi “para yönetim” aracıdır demek yanlış olmayacaktır. Bütçeler, ekonomik, mali, hukuki işlevleri yanısıra sosyal olma işlevini de yerine getirecek şekilde hazırlanmaları ve uygulanmaları gereken önemli politika belgeleridir.

1990’lı yılların sonu ve 2000’li yılların başlangıcı ile hız kazanan yeni dünya düzeninde mali yönetim anlayışında görülen yaklaşım değişikliğinin somutlaştığı

kavramlardan birinde “Bütçe” anlayışı olduğunu ifade etmiştik. Hükümetlerin politika önceliklerinin en somut belgesi olan bütçe belgelerinin etkin, etkili, katılımcı vatandaş odaklı olması anlayışı bizi en temelde;

“Cinsiyete Duyarlı (Toplumsal Cinsiyete Dayalı Bütçeleme) Bütçeleme”

“Katılımcı Bütçeleme” ve

“Vatandaş Bütçesi” olarak üçlü bir tasnife götürmektedir. Bu bütçeleme yaklaşımları Temsili Demokrasinin bir adım ötesi olan Katılımcı Demokrasi ve vatandaş odaklı yönetim anlayışının mali uzantılarıdır.

Çalışmanın bu bölümünde sırasıyla söz konusu yaklaşımlar üzerinde durulacaktır.

### **2.2.2.1 Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme**

1980’ler itibarıyla literatüre girmiş olan bu kavram vatandaş odaklı yönetim anlayışının bir uzantısıdır. Bütçe belgelerinin hazırlık ve uygulama aşamalarında toplumsal açıdan dezavantajlı grupların göz önünde bulundurulması, son yıllarda dünyada pek çok ülkede ortak bir anlayış olan Vatandaş Odaklı Yönetim ve Bütçeleme anlayışına hizmet eder niteliktedir.

Genelde dezavantajlı grupların özelde ise kadın ve kız çocuklarının ihtiyaçlarının politika oluşturma ve kaynak tahsis süreçlerinde öncelikli olarak ele alınması olarak tanımlanabilecek Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme anlayışının vatandaş odaklı yönetimin somutlaştırılmış hallerinden olduğu düşünülmektedir.

Bütçe belgeleri ile kaynak (ödenek) dağılımı yapılırken sosyal adaleti sağlamak, dezavantajlı gruplar dikkate alınarak kaynak tahsisini gerçekleştirmek önemli ve öncelikli bir konu olmak durumundadır. Bu kapsamda bütçe belgelerinin “toplumsal cinsiyete duyarlı” hazırlanması ülkemiz açısından 2000’li yılların başından itibaren yürürlükte olan mali yönetim anlayışının temeli olan; kaynakların etkin- ekonomik-verimli kullanımına hedefine doğrudan hizmet eder niteliktedir.

Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, toplumsal cinsiyet boyutunun bütçe politikalarına dahil edilmesi anlamına gelmekte olup kadın ve erkek herkesin yasalara, plan ve politikalara aynı seviyede ulaşması anlam ve amacındadır. Esasında bu bütçeleme sistemi kadınlar ya da daha genel tanımıyla dezavantajlı gruplar için ayrı bir bütçe oluşturmaktan ziyade bütçenin hazırlık, uygulama ve diğer her aşamasında cinsiyet bakış açısına yer verilmenin esas olduğu bir yaklaşımı ifade etmektedir.

Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme temelini katılımcı yaklaşımın oluşturduğu bir anlayıştır.

Bütçelerin farklı fonksiyonları göz önüne alındığında bu bütçeleme yaklaşımının asıl olarak bütçelerin sosyal tarafına vurgu yaptığı görülmektedir. Bu kapsamda literatürde bu bütçeleme yaklaşımının amaçları; *Cinsiyet eşitliği, Hesap verebilirlik, Şeffaflık ve katılımcılık, Etkililik ve etkinlik, İyi yönetim, Demokrasinin yerleşmesi, Katılımcılığın sağlanması ve artırılması, Kadın haklarının güçlendirilmesi, Yoksulluğun azaltılması*, başlıkları ile sınıflandırılmaktadır. Bu noktada söz konusu yaklaşımın Yönetişim ve yeni kamu mali yönetim anlayışı ile doğrudan bağlantılı olduğu açıktır.

Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme *bireyanlayışını* politika oluşturma sürecinin merkezine yerleştirdiği için önemlidir. Aslında temel amaç eşit ve adil bir toplumsal paylaşım sağlayarak mali yönetimin pek çok amacına hizmet edebilmektir.

Dünyada bu sürecin gelişimine bakıldığında; ilk olarak 1980'lerin ortasında Avustralya'da bu bütçeleme yaklaşımının yer bulduğu görülmektedir. Avustralya'dan sonra pek çok ülkede de bu anlayış bütçe süreçlerine entegre edilmeye çalışılmış ve bu yönde faaliyetler yürütülmüştür.

Bu bütçeleme yaklaşımında yerel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri bazı ülkelerde sistemin yerleşip hız kazanmasında etkili birer aktör olmuştur. Bu yapıda da



diğer pek çok bütçeleme sistemlerinde olduğu gibi dünyada uygulanan tek ve standart kabul edilen bir model yoktur.

Sistemin uygulandığı ilk ülke olan Avustralya’da 1984-1996 yıllarında çalışmalar devam etmiş ve 1991 yılında kapsamlı bir kadın bütçesi hazırlanmıştır. Avrupa ülkelerine bakıldığında; Avusturya’da bu yapının 2000’li yılların başında oluşturulmaya çalışıldığı görölmektedir. Viyana şehri pilot seçilerek şehir yönetimi bu konuda çalışmalar yürütmüş ve şehrin mimarisinde kadın ve dezavantajlı grupların öncelikli olarak göz önüne alınması sağlanmıştır. Benzer şekilde Almanya’da 2003 yılında bu kapsamda bir çalışma grubu oluşturmuş, Berlin şehri 2006 yılında bütçesini cinsiyete duyarlı analizler çerçevesinde yapmıştır.

Türkiye’de Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Yaklaşımına bakıldığında; ilk olarak 1985 yılında Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi’nin (CEDAW) imzalandığı görölmektedir.

Ülkemizde bu konudaki en temel mevzuat olarak 1982 tarih ve 2709 sayılı TC Anayasası kabul edilebilir. Anayasanın 10 uncu maddesinin ikinci fıkrasında;

*“Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. (Ek cümle: 7/5/2010-5982/1 md.) Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz.”* ile 50 nci maddesinde;

*“Küçükler ve kadınlar ile bedeni ve ruhi yetersizliği olanlar çalışma şartları bakımından özel olarak korunurlar.”* hükümlerine yer verilmiştir.

Anayasa’nın mevcut hükümlerini yasal dayanak göstermek mümkün olmakla birlikte 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planında “Aile ve Kadın” başlığı altında yer verilen eylemler, 2018-2020 Orta Vadeli Programında özellikle kadınların işgücüne katılımına ilişkin belirlenmiş hedef ve politikalar, Öncelikli Dönüşüm Programları (ÖDOP) kapsamında yer alan *“Kadınların İşgücüne ve İstihdama*

*Katılımının Artırılması*” eylemi altında mevcut Programlar, bu bütçeleme yaklaşımının üst politika belgeleri kapsamında da kendine yer bulduğunu göstermektedir.

Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme konusunda uygulama örneklerine bakıldığında ise özellikle 2005 yılından itibaren bu yönde çok çeşitli faaliyetler yürütüldüğü görülmektedir. Bu faaliyetler genel olarak projeler ve programlar şeklinde uluslararası kurumlar ile işbirliği halinde gerçekleştirilmektedir.

Benzer şekilde hedef kitlesi genel itibarıyla yoksul aileler olan Şartlı Nakit Transferleri (ŞNT) ile daha ziyade “kadın”lara yönelik faaliyetler yürütmek üzere kurulmuş olan Çok Amaçlı Toplum Merkezlerinin (ÇATOM) de yeni mali yönetim anlayışı ve Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme yaklaşımının bir uzantısı olarak kabul edilebileceği değerlendirilmektedir.

Merkezi yönetim dışında yerel düzeyde yürütülen cinsiyete duyarlı bütçeleme faaliyetlerine ise “Urfa Belediyesi” başarılı bir uygulama örneği olarak gösterilebilir. Belediye ile yürütülen çalışmalar neticesinde 2016 yılı bütçe hazırlıkları kapsamında kaynakların bir kısmının doğrudan cinsiyete duyarlı biçimde ayrılması için çalışmalar yürütülmüştür.

Uygulama örneklerinden de görüleceği üzere; Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Sistemi vatandaş odaklı bir anlayış ve yönetime hizmet eder niteliktedir. Bu kapsamda gerek yerel gerek merkezi düzeyde hazırlanacak bütçe belgelerine ve dolayısıyla kaynak tahsis, dağılım ve uygulama süreçlerine, bu bakış açısı ve anlayışın yerleşmesi; kamu kaynağının etkin kullanımı, yönetim anlayışının yerleşmesi ve hesap verebilirlik olgusunun işlerliği adına gereklidir.

#### **2.2.2.2 Katılımcı Bütçeleme**

Katılımcı Bütçeleme yaklaşımı bu çalışmada iki başlık halinde ele alınacak olup ilk kısımda söz konusu bütçe anlayışı ikinci kısımda ise Türkiye’de mevcut hali üzerinde durulacaktır.

### 2.2.2.2.1 Genel Olarak Katılımcı Yaklaşım ve Bütçeleme

Kamu maliyesi ve yönetiminin önemli unsuru olan bütçelerin katılımcı bir anlayış ile ele alınması yerleşmiş bir demokrasi kültürünün hem gereği hem de sonucu olacaktır. Katılımcı Demokrasi anlayışı modern bütçeleme teknikleri de denilebilecek ve temelinde *Katılım* olgusunun yer aldığı bütçeleme yaklaşımları için gereken demokratik zemini oluşturmuştur.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de değinildiği üzere *Yönetişim* kavramı Doğrudan Demokrasiden Temsile Demokrasiye geçişi ve sonrasında katılımı da esas alan demokratik anlayışın ileri seviyelerinde var olan ve buna hizmet eden niteliktedir.

Yönetişimin unsurlarından biri olan *Katılımcılık* olgusu da benzer şekilde kamu mali yönetiminde son dönemde yer edinmiş bir yaklaşımdır. Katılımcılık; yönetimin her alanına, politika oluşturma, uygulama, izleme ve hatta değerlendirme süreçlerine sivil toplum örgütleri ve vatandaşların doğrudan veya dolaylı olarak katılması yönünde bir yaklaşımdır. Böylelikle kamu yönetimini ve özellikle mali yönetimi daha iyi bir noktaya taşımak amaçlanmıştır.

Katılımcı Demokrasi anlayışında ve katılımcı yönetimde halk artık sadece “seçimler” ve “oy” aracılığıyla vatandaşlık görevini yerine getirmenin ötesine geçmekte, yönetim ve karar süreçlerinin farklı aşamalarında da tercih ve önceliklerini yansıtabilme imkânına kavuşmaktadır. Literatürde yer alan *Tam Zamanlı Vatandaşlık* kavramının karşılığını tam da bu şekilde özetlemek mümkündür.

Katılımcılık olgusunun gelişmesinin, vatandaşı kamu yönetimi alanında daha etkin konuma getirerek devlet ile olan irtibat ve ilişkisinin güçlenmesine ve karar süreçlerinin çok daha etkin yürütülmesine hizmet etmesi beklenir. Ülkemizde 5018 sayılı Kanun ile kamu mali yönetim sisteminin merkezine yerleşen kaynakların 3E temelli kullanımı, stratejik planlama, sonuç odaklı bütçeleme, hesap verilebilirlik

unsurları, etkin yönetim altyapısının oluşturulması ve katılımcılık olgusunun yerleşmesi yönünde önemli adımlardır.

Katılımcı Bütçeleme sistematığına geçmeden önce katılımın genel çerçevesine kısaca bakmakta fayda görülmektedir. Kamu katılım süreci literatürde özetlendiği gibi temel 4 bileşenden oluşmaktadır.

- i. *Konu veya durum*
- ii. *İdari yapılar, sistemler ve süreç*
- iii. *Yöneticiler*
- iv. *Vatandaşlar*

Geleneksel katılımın içeriği aşağıda yer verilen şekildeki gibi özetlenebilir.

**Şekil 2:**Geleneksel Katılım Şeması



Kaynak : KING,FELTEY,SUSEL, 1998, s.320

Katılımın unsurları her topluluk ve bölgede farklı olup, toplum sistem içerisinde kendi yapısına uygun olanı seçmektedir.

- i. *Takımların dizaynı*
- ii. *Çıkar grupları*
- iii. *Şehir toplantıları*
- iv. *Anket ve araştırmalar*
- v. *İnternet kullanımı ve web sitesi*

- vi. *Tavsiye/Danışma kurulları*
- vii. *Odak grupları*
- viii. *Ombudsman*
- ix. *Vatandaş çalışma takımı*
- x. *Ödüller ve seramoniler*, bu kapsamda literatürde belirtilen katılım araçlarıdır.

Siyasi karar alma sürecine vatandaşın da ortak edilip görüşlerinin alındığı bir demokrasi çeşidi olan Katılımcı Demokrasi anlayışının mali uzantısının Katılımcı Bütçeleme olduğunu ifade etmiştik.

Katılımcı Bütçeleme yenilikçi bir politika yapma sürecidir. Bu yapıda vatandaşlar doğrudan politika yapma sürecinin içerisinde yer almaktadır (WAMPLER, 2000).

Katılımcı bütçeleme en genel haliyle; vatandaşların veya sivil toplum kuruluşlarının bütçe karar, uygulama ve denetim süreçlerinde aktif olarak yer almasıdır. Böylelikle vatandaşa, yönetime ilişkin politika ve program belirleme süreçlerinde söz sahibi olma dolayısıyla kaynak tahsis ve yönetim sürecinde karar verici ve de etkin olma noktasında imkân sağlanmaktadır.

Doğrudan Demokrasinin yerini Temsili Demokrasiye bıraktığı bir anlayışın uzantısı olan bu Bütçeleme tekniği özellikle yerel düzeyde kendine alan bulmuştur. Yerel idare bütçeleri, politika oluşturmanın da ötesinde daha ziyade uygulama ve hizmete yönelik bütçeler olduklarından katılımcı bütçeleme anlayışının “İş ve Faaliyet” odaklı bu idarelerde daha fazla uygulanabilir olma imkânı bulunmaktadır. Bu bütçeleme yapısı pasif vatandaşlık anlayışını aktif vatandaşlık anlayışına çevirmektedir.

İlk olarak 1989 yılında Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanan bu bütçeleme yaklaşımı ile yoksulluğu azaltmak temel hedeflerden biri olmuştur. Bu

sistemin uygulamasında da diğer pek çok bütçeleme sisteminde olduğu gibi tek ve kesin bir model bulunmamaktadır.

Vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları ve hükümet dışı organizasyonların aktörleri arasında olduğu bu yapının iki temel hedef ve ihtiyacı vardır ki bunların ilki; Devletin performansını iyileştirmek ikincisi ise demokrasinin niteliğini artırmaktır (WORLD BANK, 2007).

Bu anlamda ilk olarak gelir dağılımının son derece adaletsiz olduğu ve yoksulluk sıkıntısı çeken Brezilya'nın Porto Alegre kentinde uygulanan bu yöntemin kendinden beklendiği şekilde sorunlara tek başına ne kadar çare olduğu tartışmalı olmakla birlikte, Katılımcı Demokrasi anlayışının yerleşmesi adına son derece önemli bir adım olduğu düşünülmektedir. Bu anlayış esasında politika alternatifleri arasında seçim yapmayı gerektirmektedir. Hükümete olduğu kadar vatandaşa da sorumluluk yükleyen bu yapı katılımcılardan sonuç odaklı bakış açısı ve yaklaşım beklemektedir.

Katılımcı bütçeleme, bütçeleme süreçlerini açık ve şeffaf hale getirerek Brezilya'nın politik mirası olan; kayırmacılık, sosyal dışlama, yolsuzluk karşısında yer almıştır (WAMPLER, 2000, s.2). Bu bütçeleme sisteminin bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi için sürecin en başından itibaren ortaklığa dayalı olarak kurulması ve oyunun kurallarının bu şekilde belirlenmesi gerekir (TEPAV, 2007).

Dünyada Katılımcı Bütçe uygulamasının tam anlamı ile yerleştiği ülkelerde bu süreç ortalama 7 yıl almıştır (YILMAZ, EMİL, KERİMOĞLU, 2017).

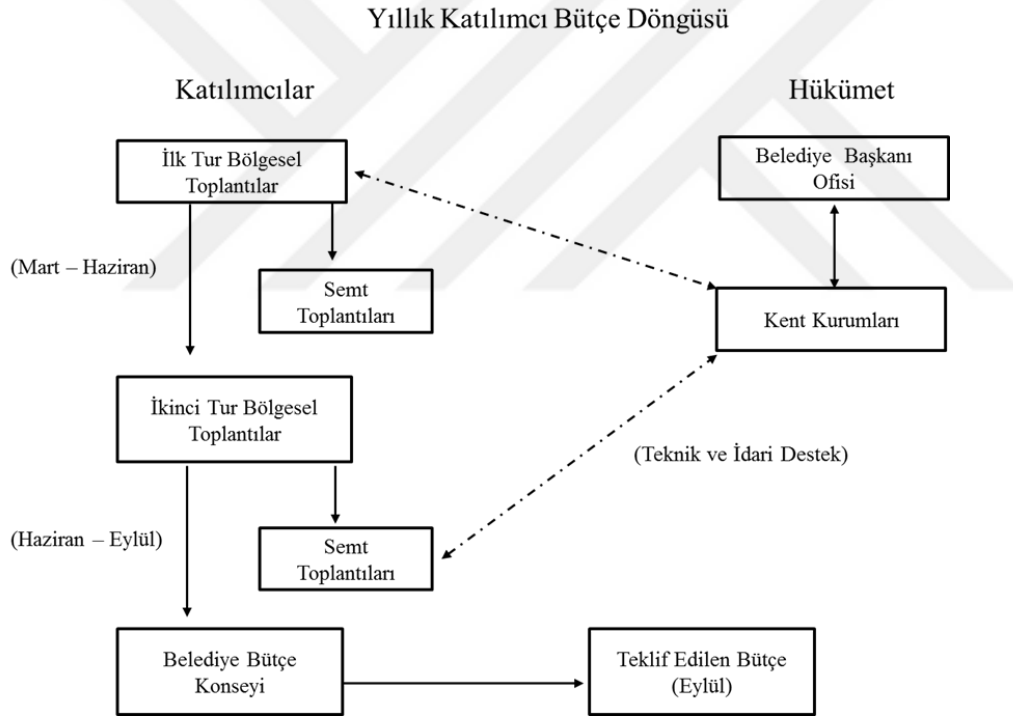
Daha ziyade yerel idarelerde uygulanan bu yapı yerel idare bütçelerinin tamamının değil özellikle yatırım bütçelerinin belirli bir kısmının katılımcı bir anlayışla tartışılması ve belirlenmesi esasına dayanır. Bu noktada vatandaş katılımı; mahalle örgütleri tarafından öncelikli olarak yapılan "Mahalle Toplantısı" olarak adlandırılan toplantılar ile sağlanmaktadır. Mahalle düzeyinde yapılan bu toplantıların sistem

içerisinde önemli yer tuttuğu görülür. Bu toplantıları “Tematik Toplantı” adı verilen seçilmiş belirli konularda yapılan toplantılar izlemektedir. Bu toplantılarda halkın öncelikleri ortaya konularak politika belirleme düzeyinde bu öncelikler dikkate alınmaktadır.

Bu bütçeleme sistemi tüm ülkelerde tek ve standart bir model çerçevesinde yürütülen bir yapı değildir. Bu yaklaşımın başarıya ulaşması için yerel düzeyde sahiplenme ve güçlü bir sivil toplum anlayışının olması önemli ve gereklidir.

İlk olarak Brezilya’da uygulanan bu sistemin Ülkedeki yıllık bütçe döngüsü aşağıda özetlenmiştir;

Şekil 3: Yıllık Katılımcı Bütçe Döngüsü



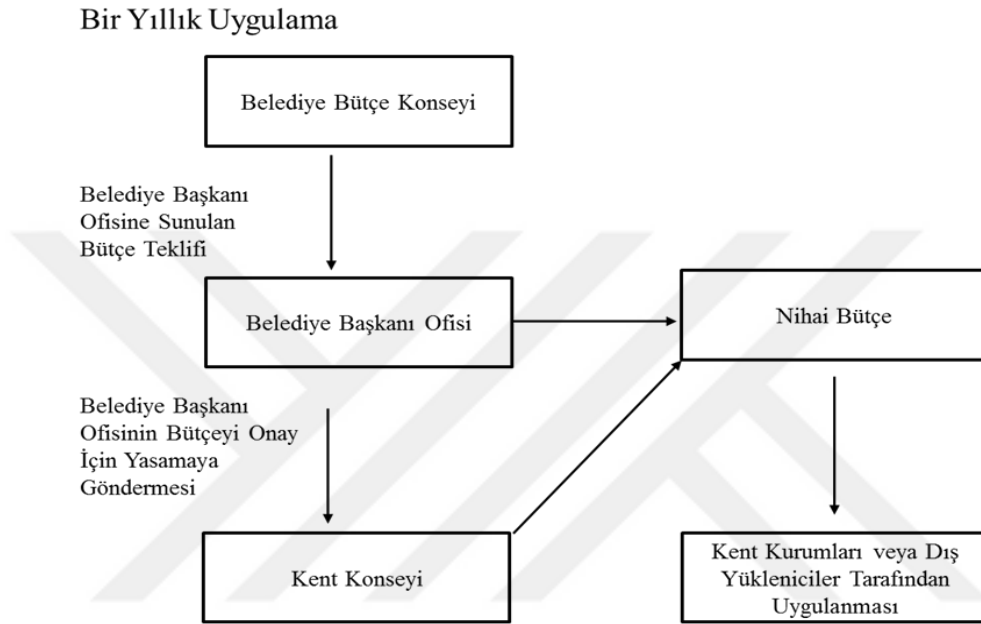
Kaynak: Wampler,2000,s.9

Katılımcı Bütçeleme yaklaşımında kaynak tahsisinde iki kriter bulunmakta olup ilki kaliteli yaşam endeksidir. Bu durumda her bölge ihtiyaçlarına bağlı olarak belirli bir yüzde alır. İleri düzeyde alt yapıya sahip zengin bölgeler diğer bölgelere kıyasla daha düşük yüzde ile pay almaktadırlar. İkinci kriter ise; bölgedeki katılım ve

tartışma sürecidir. Bu aşamada gruplar kendi bölgelerindeki kaynaklar için rekabet etmekte ve tartışmaktadırlar (WAMPLER, 2000).

Aşağıda yer alan şekil Brezilya’da yıllık bütçe uygulama sürecini göstermektedir.

**Şekil 4:** Yıllık Katılımcı Bütçe Uygulama Döngüsü



Kaynak: Wampler, 2000, s.13

Şekilden de görüleceği üzere; Belediye Bütçe Konseyi seçilmiş projeleri Belediye Başkanının ofisine göndermektedir. Belediye çalışanları ön bütçe rakamlarına teklifleri eklemekteve onay için göndermektedir(WAMPLER, 2000). Odak noktası büyük çoğunlukla proje seçimi olmakla birlikte seçilmiş projelerin uygulanması da Katılımcı Bütçelemenin önemli bir unsurudur. Uygulama süregelen bir süreç olup katılımcılar bu süreçte daha az role sahiptirler.Uygulama sürecinde hükümetin rolü; teknik planları hazırlamak, idari birimler arasında entegrasyon, Belediye Bütçe Konseyini denetlemek olarak sıralanabilirken aynı süreçte Katılımcıların sorumluluğu; teknik planları onaylama, proje uygulamasını izlemek, Belediye Bütçe Konseyi



temsilcilerinin haftada bir toplanmasını sağlamak şeklinde özetlenebilir (WAMPLER, 2000).

Katılımcı bütçeleme sürecinde farklı aktörlerin karar yapma sürecine katılımı farklı motivasyonlarla olmaktadır. Motivasyonlar ideolojik olmaktan sosyal adaleti sağlamaya kadar farklı şekillerde sıralanabilir. Yerel hükümetler katılımcı bütçe programlarını politik destek, sınırlı kaynakların daha eşit dağılımını sağlamak, kamu bilgisini ilerletmek ve hükümetin şeffaflığını artırmak için uygularken, vatandaşlar bu programlara katılım konusunda hassastırlar. Böylelikle vatandaşlar bilgiye ulaşım imkânı bulmaktadır. Katılım ile sağlanan hizmetlerin kalitesi arasında direkt ilişki oluşması da elbette önemli bir husustur (WAMPLER, 2000).

Hükümet Dışı Organizasyonlarında (NGO) hükümet ve vatandaş kadar bu süreçte rolü vardır

Katılımcı bütçelemenin Brezilyada çok farklı sonuçları ortaya çıkmıştır. Bunlar;

*Kamu bilgisi ve aktif vatandaşlık,*

*Sosyal adalet,*

*İdari reformlar,*

olarak özetlenebilir (WAMPLER, 2000)

Katılımcı Bütçeleme konusunda yapılan bir diğer çalışma ise Kansas Eyaletindeki Topeka ve Wichita şehirlerindedir.

Wichita'da yürütülen çalışma neticesinde katılımcılar açısından simülasyon değerli olmakla birlikte vatandaş katılımının bütçe kararlarını etkilediği hususu açık değildir (EBDON, FRANKLIN, 2004).

Diğer bir çalışma ise Topeka şehrinde yapılmıştır. Bu iki şehir deneyiminden çıkan sonuçlardan biri pek çok hükümetin vatandaş katılım mekanizmaları konusunda en iyi yapıyı oluşturabilmek için uğraştığıdır. Ancak uygun mekanizmayı bulmak kolay ve net değildir, hem yetkililerin hem de vatandaşların zaman ve çabalarını almaktadır.

Herhangi bir metodun bütünüyle doğru ve kesin olduğunu söylemek uygun olmayacaktır. Politik ve çevresel faktörler de bütçe metodunu oluşturma noktasında önemli hususlardır. Bu faktörler seçilen mekanizmaları, yöntemleri ve katılımın hedeflerini etkileyecektir. Son olarak denilebilir ki bu iki şehirde yürütülen çalışma neticesinde vatandaş katılımının etkinliğini ve karar yapıcılar açısından bilginin fayda düzeyini etkileyen pek çok husus vardır (EBDON, FRANKLIN, 2004).

Bu bütçeleme sisteminden beklenen en önemli sonuçlardan biri elbetteki toplumun farklı gelir ve gelişmişlik düzeylerine sahip bölgeleri arasında kaynak transferine imkân sağlamasıdır. Bu anlamda diğer bazı bütçe sistemlerinde olduğu gibi “sosyal adalet” bu sistemin odak noktalarındandır. Ancak bu yapının beklenen etkiyi sağlayabilmesi katılım çokluğu ve katılım sonuçlarının politika belirleme ve bütçe sürecine doğrudan entegreolabilmesine bağlıdır. Kamu bilgi ve farkındalık düzeyinin artması ve bunun sonucu olarak gerekli idari reformların yapılması bu bütçeleme sisteminden beklenen diğer sonuçlar olarak sıralanabilir.

Katılımcı Bütçeleme süreci siyasiler açısından politik destek bulmak adına da önemlidir. Süreç içerisinde öncelikli olarak hükümet veya yerel yönetim yetkilileri, politika ve planları hakkında bilgi vermekle yükümlü olup katılımcıların sürece dahil olup öncelik belirlemeleri sonraki süreçtir. Bu bütçeleme sisteminin yoksulluğu azaltıp sosyal adaleti sağlama konusunda üstlenmiş olduğu role benzer şekilde yolsuzluğun azaltılması yönünde de toplum beklentisi oluşmaktadır. Öyleki katılımcıların sadece politika belirleme aşamasında değil uygulama sürecinde de sistemin izlenmesi yönünde var olan rolleri ve bu rolün tam anlamıyla yerine getirilebilmesi sistemin yolsuzlukla mücadele konusunda etkin bir yapıya sahip olduğunu göstermektedir.

Katılımcı Bütçeleme konusunda her bir çaba Katılımcılar ve Bürokrasi arasındaki bağı güçlendirmektedir. Başarılı katılımcı bütçe programları bürokratların vatandaşlar ile yeni bir şekilde ve tarzda çalışmasını gerektirmektedir(WORLD BANK,

2007). Bu şekilde bir katılım olgusu mevcut kamu yönetimi anlayışı içinde var olan idari yapılanmanın sağlamadığı bilgi paylaşımını sağlayacaktır.

Tüm bunların ötesinde katılım olgusu bireyleri daha iyi vatandaş yapmak konusunda yardımcı olacaktır. Vatandaşların haklarını daha iyi öğrenmelerine, temsilcilerinin görüşlerini vurgulamalarına, politika ve eylemlerin etkilerini doğrudan görmelerine yardım edecektir. Vatandaşlar katılımcılık aracılığıyla yönetimin temel dil ve pratiklerini öğrenmekte, sivil toplum ve hükümet de bu konuda yardımcı olmaktadır (WORLD BANK, 2007).

Son olarak hükümetlerin politika yapma sürecine vatandaş katılımının literatürde belirtilen olumsuz taraflarına da değinmekte fayda bulunmaktadır. Bu olumsuz taraflar aşağıda kısaca özetlenmiş olup; *zaman kaybı, katılımın neden olduğu maliyet, belirli çıkar gruplarının sürece egemen olma riskleri*, katılım süreci konusunda olası ve önemli dezavantajlar olarak ortaya konulmuştur.

**Şekil 5:** Vatandaş Katılımının Dezavantajları

KARAR OLUŞTURMA SÜRECİNDE KATILIMIN DEZAVANTAJLARI		
	VATANDAŞ AÇISINDAN	HÜKÜMET AÇISINDAN
KARAR SÜRECİ	Zaman Kaybı Karar Sürecinde Önesenmemek	Zaman Kaybı Maliyet Hükümete (yönetime) Yönelik Negatif Bakış Açısı
SONUÇLAR	Çıkar Gruplarınca Etkilenmiş Yanlış Politika Kararları	Karar Oluşturmada Kontrol Kaybı Politik Olarak Dikkate Alınması İmkânı Olmayan Yanlış Kararlar Olasılığı Olağan Projelerin Uygulanması İçin Daha Az Bütçe-Kaynak Tahsisi

Kaynak: IRVIN, STANSBURY, s.58

#### 2.2.2.2.2 Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme

Bu çalışmanın ilk bölümlerinde de belirtildiği üzere; Ülkemizde mevcut bütçeleme sistemi Performans Esaslı Bütçeleme olupsistemin tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için ilgili mali aktörler tarafından çalışmalar yürütülmeye devam edilmektedir. Merkezi bütçeleme açısından hal böyle olmakla birlikte yerel düzeyde ise modern bütçeleme tekniği olarak adlandırılabilir Cinsiyete Duyarlı ve Katılımcı Bütçeleme yaklaşımlarına yer verilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1980’lerin sonu itibarıyla Dünyada genel olarak yerel düzeyde de olsa uygulama şansı bulan Katılımcı Bütçe yaklaşımından ülkemizde tamamıyla uzak değildir. 2000’li yılların başlangıcı ile birlikte Katılımcı Bütçeleme gündem olmaya başlamış ve bu kapsamda en önemli ve ilk adım 2007 tarihli “*Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi*” olmuştur.

Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi kapsamında 2007 yılında pilot yerel yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme çalışmaları başlatılmıştır (TEPAV,2007,s.2). Proje’nin finansmanı Avrupa Komisyonu tarafından üstlenilmiş olup, Yararlanıcı Kurumlar; İçişleri Bakanlığı ana hizmet birimi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Proje Yürütücüsü ise; Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) olarak belirlenmiştir.

TEPAV tarafından Proje’nin temel hedefleri;

- i. Yerel yönetimlerde demokratik karar alma mekanizmalarının geliştirilmesi,
  - ii. Yerel yönetimlerin yönetsel/mali özerkliğinin, etkinliğinin ve hesap verebilirliğinin artırılması,
  - iii. Yerel kamu hizmetlerin niteliğinin ve vatandaşlara erişiminin iyileştirilmesi,
- şeklinde özetlenmektedir.

Proje kapsamında öngörülen; iş ve hizmet planlarının hazırlanması, stratejik yönetime ilişkin özellikle planlama araçlarının geliştirilip iyileştirilmesi, şeklinde mevcutbakış açısı Katılımcı Bütçeleme perspektifine uygun niteliktedir.

Katılımcı Bütçeleme açısından önemli çalışmalardan bir diğeri ise 2006 yılında İsveç-Türk yerel yönetimleri, SALAR (İsveç Bölgeler ve Yerel Yönetimler Birliği) ve TBB (Türkiye Belediyeler Birliği) arasında 4 yıllık süreci kapsayan, Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Projesidir. Temel hedefi ülkemizdeki yönetim ve yerel yönetimin geliştirilmesine katkı sağlamak olarak belirlenmiş olan söz konusu Proje katılımcı yönetim ve bütçeleme açısından olumlu bir adım olarak gösterilmektedir.

Diğer taraftan Katılımcı Bütçeleme anlamında önemli gelişmelerden birininin2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu<sup>5</sup> ile yerine getirildiğini söylemek uygun olacaktır. Söz konusu Kanun'un "Kent Konseyi" başlıklı 76 ncı maddesinde; *"Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır..."* hükmüne yer verildiği görülmektedir. Bu anlamda sisteme dahil olmuş olan Kent Konseyleri katılımcılık anlamında en somut adımlardan biridir.

Belediye Yasasında yer alan Kent Konseyleri düzenleme ve yapılanmasının "iyi yönetim" ve "katılım" unsurlarına hizmet eder nitelikte olduğu değerlendirilmektedir.Hesap verme ve saydamlık süreçlerine işlerlik kazandırma, vatandaşları karar oluşturma sürecine dahil etme, sivil toplum anlayış ve fikrini yerleştirme amaçları kapsamında faaliyet yürüten bu yapılar yerel yönetime yeni ve farklı bir bakış açısı kazandırmıştır.

---

<sup>5</sup> 13/07/2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete

Söz konusu Kanun ile hüküm altına alınmış olan Kent Konseylerinin oluşum ve işleyişine ilişkin düzenlemeler ise ikincil mevzuat ile hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği<sup>6</sup> yürürlüğe konulmuş olup söz konusu Yönetmeliğin 8 inci maddesinde Kent Konseylerinin kimlerden oluşacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda Kent Konseylerinin son derece geniş ve toplumun pek çok kesiminden temsilcinin olduğu bu anlamda *Yönetişim* için de örnek gösterilebilecek yapılardan olduğu söylenebilir.

Katılımcı Bütçeleme yaklaşımında Belediye Meclisi ile Kent Konseylerinin sistem içerisindeki rol paylaşımı önemli bir husustur. Kent konseylerinin işleyiş açısından sıkıntılı olan durum; bu yapı içerisinde alınan kararların belediye meclisi ve belediye başkanı açısından bağlayıcılığının olmamasıdır. Bu anlamda mevzuat kapsamında atılacak bir adımla Kent Konseylerinin danışma rolünün ötesine geçecek bir yapıya kavuşturulmasının gerek ileri demokrasi anlayış ve kültürünün yerleşmesi gerekse katılımcı yönetim ve bütçeleme sistemleri açısından son derece yerinde olacağı düşünülmektedir.

Özetle ifade edilebilir ki; Katılımcı Bütçeleme anlayışı dünya genelinde olduğu gibi Ülkemizde de genel itibarıyla yerel düzeyde kendine uygulama alanı bulmuş bir bütçe yapma tekniğidir.

### **2.3 BÜTÇESEL SONUÇLAR AÇISINDAN VATANDAŞ BÜTÇESİ**

Modern Bütçeleme teknikleri olarak ele almaya çalıştığımız yaklaşımların tamamında temel unsurların benzer olduğunu görmekteyiz. Bu yaklaşımlar bütçenin geleneksel işlevlerinin ötesinde bazı fonksiyon ve kavramları ön plana çıkarmaktadır. Çalışmanın önceki bölümlerinde bütçenin bir *İletişim* aracılığıyla olma niteliğini taşıdığını vurgulamıştık. Bu kapsamda bütçe belgeleri gerek yönetici ve yönetilen kesim, gerek hükümet politikaları ile toplum arasında bilgi alışverişini ve geçişi sağlaması gereken

---

<sup>6</sup> 08/10/2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete

belgelerdir. Hesap verebilirlik veya saydamlık temelli hazırlanmış bütçe belgesinin topluma sadece teknik dil içeren bir belge olarak yansıtılması bu belgeden beklenen pek çok işlevi yerine getiremeyecektir.

Bütçe belgeleri sadece birer muhasebe kaydı değildir. Hükümetin en üst politika belgesinden başlayarak ortaya konulmuş olan politika ve proramlarının somutlaşmış ve kaynak tahsis bağlantısı kurulmuş halidir. Bütçe belgesi ile yürütülen kaynak tahsis sürecinde etkinlik ve etkililik; mali disiplinin sağlanması ve hesap verme sorumluluğunun işletilmesi adına gereklidir. Bu hesap verme sorumluluğu farklı toplumsal kesimlere yönelik olup tam anlamıyla işlerlik kazanabilmesi için bütçe belgesinin *İletişim*aracı olarak hazırlanıp sunulması önemlidir.

Vatandaş Bütçesi bu noktada önemli bir dokümandır. Hükümetlerin hazırlamış oldukları bütçe belgelerini belirli bir formatta ve halkın anlayabileceği bir düzeye indirgemelerine imkân tanıyan bu doküman, bütçe belgesini ve dolayısıyla hükümet politika ve programını halk nezdinde anlaşılır kılarak bir nevi aklama işlevi görecektir.

Bu noktada özellikle 90'lı yıllar ile birlikte gündem olan modern ya da çağdaş bütçeleme teknikleri konusunda çalışmanın bundan sonraki bölümünde üzerinde durulacak husus;doğrudan bir bütçeleme sistemi olmamakla birlikte Vatandaş Bütçesiolgusudur.

Özellikle son 30 yıllık dönemde *Yönetişim*'in hesap verebilirlik başta olmak üzere tüm unsurları ile kamu mali yönetim sisteminin merkezine yerleştiği yeni yönetim anlayışında *Saydamlık* önem kazanan bir mekanizma olmuştur. Kamu kaynaklarının tahsisi noktasında bu tahsisin temel aracı olanbütçe belgesinin “hesap verilebilirlik”temelinde hazırlanması ve uygulanması bütçe hakkının yerindeliği açısından da son derece önemli bir husustur. Vatandaş Bütçesi veya Citizens Budget olarak literatüre girmiş olan kavram doğrudan mali saydamlığa ve bütçe saydamlığına hizmet eder niteliktedir.

Bu çalışmanın temel konusu olan Vatandaş Bütçesibundan sonraki bölümlerde daha kapsamlı bir şekilde ele alınmıştır.

### **2.3.1 Vatandaş Bütçesi**

Bu bölümde gelişen bir kavram ve bütçelemeye ilişkin farklı bir yaklaşım olan Vatandaş Bütçesinin tanım, kapsam ve genel çerçevesine literatür çerçevesinde değinilecektir.

#### **2.3.1.1 Tanım ve Kapsam**

Hesap verebilirlik ve saydamlık kavramları çağdaş kamu mali yönetim ve bunun bir uzantısı olan bütçeleme sistemlerinin temelinde yatan ve *İyi Yönetim* gerekliliği kıldığı vazgeçilmez unsurlardır.

İyi yönetim ile daha ileri düzeyde ekonomik ve sosyal çıktılar arasındaki ilişki giderek daha fazla kabul edilir hale gelmiştir. Şeffaflık ise iyi yönetimin kilit noktası durumundadır (OECD, 2002).

Bu noktada hükümetlerin en önemli politika belgeleri olan bütçe belgelerinin; saydamlık ve hesap verebilirlik unsurları temelinde hazırlanıp uygulanması; iyi yönetim, ileri demokrasi, adil gelir dağılımı, istikrarlı büyüme ve kalkınma gibi sıralayabileceğimiz temel makro ekonomik hedeflere ulaşılabilmesi ve tüm bu yaklaşımların ortak noktası olan hukukun üstünlüğünü sağlayabilmek açısından önemi büyüktür. Bütçe belgelerinin tüm bu hedefler doğrultusunda etkin bir maliye politikası aracı olarak işlevsel kılınması tüm yönetimlerin önceliğini oluşturan bir husustur.

Vatandaş Bütçesi hesap verilebilirlik ve saydamlık temelli oldukça yeni bir anlayış olup en genel haliyle; *yıllık veya çok yıllık olarak yasalaşmış olan bütçe belgelerinin vatandaşın anlayacağı formata dönüştürülerek açıklanması* olarak tanımlanmaktadır. Vatandaş Bütçesi bütçelerin sadeleştirilmiş özet halidir ve hükümetin politikaları hakkında mali bir bakış açısı sergilemektedir.



Vatandaş Bütçe kamu bütçesinin daha basit, teknik olmayan bir gösterimidir (IBP).Bu bütçeleme yaklaşımı, yasal olarak sunulan yıllık bütçenin kolay anlaşılır olmasını sağlayan temel özelliklerinin özetidir şeklinde de tanımlanabilir (OECD, 2010).

Vatandaş Bütçe ilk kez Salamon (1976) tarafından gündeme getirilmiş ancak 30 yıl sonra uygulama imkânı bulabilmiştir. Salamon vatandaş bütçenin nasıl hazırlanması gerektiği, taşınması gereken nitelikleri ve nasıl uygulanacağını detaylandırmamıştır (UYSAL, ŞAHİN, 2013, s.250).

Yıllık bütçeler hükümetin politikalarını faaliyetlere dönüştürdüğü anahtar belgeler olmakla birlikte; uzun, kapsamlı ve pek çok detaylı bilgiyi de içermektedir. Bu kapsamda teknik, anlaşılması zor ve de zaman alıcı belgelerdir.Bu nedenle hükümetlerin bütçelerini kamuoyuna anlatmak için bazı unsurlara ihtiyaçları vardır ki bu noktada hükümetlerin başarısı tartışmalı durumdadır.

Vatandaş Bütçesi bu konuda durumu iyileştirmeye yardımcı olabilecektir (IBP, 2010).Yeni bir kavram olan bu yaklaşıma ilişkin çok kapsamlı bir mevzuatın olduğunu söylemek iddialı bir yaklaşımdır. IMF ve OECD tarafından yürütülen çalışmalar ile Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) tarafından yürütülen Açık Bütçe Endeksi (OBI) çalışmaları mali saydamlık ve hesap verebilirlik konusunda önemli olup, Vatandaş Bütçesi konusunda da ön plana çıkan ve bu bütçeleme sürecinin hükümetlerin gündemine alınmasını sağlayan temel çalışmalardır.

Bu kapsamda hükümete yol gösterici nitelikte sayılabilecek önemli çalışmaPetrie ve Shields'in 2010 tarihli OECD Journal on Budgeting'de yayımlanan "Producing a Citizens' Guide to the Budget : Why, What and How?" makalesidir. Benzer şekilde 2012 yılında IBP tarafından yayımlanan doküman bu bütçeleme yapısını ayrıntılı şekilde ele alan ve bu kapsamda hükümete yol gösteren bir çalışma olmuştur.

Vatandaş Bütçesinin çıkış noktası mali saydamlık ve dolayısıyla bütçe saydamlığı'dır. IMF'nin mali saydamlık ile ilgili çalışmaları 1990'ların sonuna dayanmakta olup ilk olarak 1998 yılında Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Tüzüğü yayımlanmıştır. Mali Saydamlığın iyi yönetime büyük katkısı olduğu vurgulanarak başlayan Tüzük makroekonomik hedeflere ulaşma ve yüksek nitelikli büyüme için saydamlık ve kamuoyunun bilgi düzeyinin önemine vurgu yapmıştır. Ülkelerce teknik desteğe ihtiyaç duyulması halinde gerekli desteğin verileceği Tüzük kapsamında değinilen hususlar arasındadır.

Mali saydamlık konusunda temel olan ve uluslararası standartları belirleyen Tüzük, 2007 ve 2014 yıllarında gözden geçirilerek güncellenmiştir.

Mali saydamlık ve bütçe saydamlığı konularına odaklanmış bir diğer uluslararası kuruluş OECD'dir. OECD tarafından 2002 yılında yayımlanan "Bütçe saydamlığı için OECD En İyi Uygulamaları"nda; bütçe raporlarının neyi içermesi gerektiği vurgulanmıştır. Söz konusu çalışma bütçe saydamlığına ilişkin; tüm mali bilgilerin zamanında, eksiksiz, sistematik şekilde ortaya konulabilmesi olarak tanımlama yapmış olup aşağıda sıralanmış olan üç bölümden oluşmaktadır (OECD, 2002).

#### *Bütçe Raporları*

#### *Spesifik Açıklamalar*

#### *Kontrol ve Hesap verebilirlik*

Bütçe Raporları Bölümünde; Bütçe, Bütçe Öncesi Rapor, Aylık Raporlar, Yıl Ortası Rapor, Yıl Sonu Rapor, Seçim Öncesi Rapor ve Uzun Dönemli Rapor başlıklarına yer verilerek bu hususlar tanımlanmıştır. Spesifik Açıklamalar Bölümünde; raporların içinde olması gereken açıklamalara yer verilmiştir. Örneğin ekonomik varsayımlar, vergi harcamaları, mali varlıklar, mali olmayan varlıklar, emeklilik yükümlülükleri bu bölümde yer almıştır. Çalışmanın Kontrol ve Hesap Verebilirlik

başlıklı son bölümünde ise raporların nitelik ve güvenilirliğine yönelik uygulamalara yer verilmiştir (OECD,2002).

Mali saydamlık ve bu noktada bütçe saydamlığı konusunda çalışma yürüten bir diğer kuruluş Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP- International Budget Partnership)'dir. IBP, yönetişimi iyileştirme aracı olarak saydamlık vurgusundan yola çıkmış ve bütçenin hesap verebilirlik aracı olması üzerine odaklanarak bu kapsamda faaliyetler yürütmek üzere 1997 yılında kurulmuştur. 1997 yılında yaklaşık 8 ülke kapsamda iken gelinen nokta itibarıyla 100 civarında ülkede bütçe izleme çalışmaları kapsamında faaliyet ve işbirliği yürüten bir organizasyon halini almıştır (IBP, 2017).

Söz konusu Kuruluşun temel amacı; dünya genelinde yoksulluğu azaltarak adil kalkınmanın sağlanması ve bu doğrultuda kamu kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliği sağlamak olarak özetlenebilir (IBP,2017).

Uluslararası bir sivil toplum araştırma kuruluşu olan IBP temel olarak kamunun bütçe verilerine ulaşımının kolaylaştırılmasını amaçlamakta ve 2 yılda bir yaptığı Açık Bütçe Anketleriyle (OBI) elde ettiği verileri Açık Bütçe Endeksiyle yayımlamaktadır.

IBP 2006 yılında yayımlanan Açık Bütçe Endeksinde yer alan soru ile Vatandaş Bütçeyi bir ülkenin bütçe saydamlığının belirlenmesinde hesaba katılması gereken bir unsur olarak belirlemiştir.

Vatandaşlık için ilk şart bilgiye ulaşımındır (OECD, 2010). IBP bu kapsamda toplumun hükümet politikalarına ve bütçe bilgisine ulaşımını sağlamaya yönelik yürütmekte olduğu faaliyetler ile ön plana çıkmış bir örgüttür.

IBP tarafından Aylık Raporlar, Yıllık Raporlar, Yıl Sonu Raporları, Denetim Raporları, saydamlık konusunda kilit dokümanlar olarak görülmekte olup benzer şekilde Vatandaş Bütçeye de ilgili yapı tarafından saydamlık temelli bu raporlar arasında yer verilmektedir. IBP 8 temel bütçe dökümanını;

- i. Ön Bütçe Beyanı
- ii. İdarenin Bütçe Teklifi
- iii. Kanunlaşan Bütçe
- iv. Vatandaş Bütçesi
- v. Yıl İçi Raporları
- vi. Yıl Ortası Raporları
- vii. Yılsonu Raporları
- viii. Denetim Raporları, olarak sıralamaktadır.

IBP tarafından en son 2015 yılında yayımlanan Açık Bütçe Endeks verilerine göre 102 ülkeden 52 ülke Vatandaş Bütçesi hazırlamıştır.

Bu bütçeleme yaklaşımı çok farklı formlarda olabilir ancak ayırtedici özeliği nüfusun olabildiğince geniş bir kesimi tarafından ulaşılabilir ve anlaşılabilir olmasıdır. Politik olmaktan öte somut ve teknik bir belge olması da son derece önemli bir husustur (OECD, 2010).

Vatandaş Bütçe dokümanının çoğu zaman bütçe özeti ile karıştırıldığı görülmektedir ancak Vatandaş Bütçe, bütçe belgesi gibi teknik bir belge değildir. Bütçe belgesini anlayabilmek bütçe okur-yazarlığı gerektirmektedir. Bu durumda bütçe genel olarak toplumun belirli kesimleri tarafından anlaşılabilirken, Vatandaş Bütçesi teknik olmayan sade bir dil ile toplumun geniş kesimine hitap etmekte ve anlaşılır kılınmaktadır.

### **2.3.1.2 Genel Çerçeve**

#### **2.3.1.2.1 Vatandaş Bütçesinin Özellikleri**

Vatandaş Bütçesinin nasıl bir formatta hazırlanmış olursa olsun mevcut bütçenin daha kısa bir gösterim ve aktarım şeklidir. Bu bütçeleme yaklaşımının hazırlık ve uygulama anlamında standart ve tek bir yöntemi olmamakla birlikte, özellikleri

konusunda temel bir takım varsayımlar bulunmaktadır. Ramkumar ve Shapiro 2010 yılında Vatandaş Bütçesinin özelliklerini;

- i. *Hükümetler tarafından üretilir,*
  - ii. *Vatandaşa danışılarak oluşturulur,*
  - iii. *Vatandaşların bütçeyi sahiplenmesini ve anlamasını mümkün kılar,*
  - iv. *Bütçe hakkında daha fazla bilgi sağlamak açısından kapı görevi görür,*
  - v. *Bütçeye planlama dokümanı olarak odaklanır,*
  - vi. *Bütçe ile aynı dönemde yayımlanır,*
  - vii. *Bütçe hakkında önemli bilgileri içermelidir,*
  - viii. *Ülkenin resmi dilinde üretilmelidir,*
  - ix. *Tercih edilirse yaygınlaştırılır,*
- şeklinde özetlemişlerdir.

Belirtilmiş olan bu özelliklere aşağıda kısa başlıklar halinde değinilmiştir.

**Hükümetler tarafından üretilir;** Vatandaş Bütçe dokümanı hükümet tarafından hazırlandığı gibi sivil toplum kuruluşları veya toplumun herhangi bir kesimi tarafından da üretilip yayımlanabilmektedir. Ancak bu belgenin Devlet yönetimi tarafından üretilmesi önemli ve gereklidir. Öyle ki devletin makro ekonomik politikalarının yansımaları olan bütçe belgeleri gibi Vatandaş Bütçesinin de makro politika ve göstergelere ilişkin temel bilgileri içermesi beklenmektedir. Bu kapsamda sadece Devlet otoritesi tarafından hazırlanan Vatandaş Bütçe belgesi resmi bütçe dokümanını kendinden beklenen formata dönüştürebilecektir.

Hükümetin Vatandaş Bütçesi üretmediği durumlarda, özellikle yasama organının bütçe teklifinde değişiklik yapma hakkına sahip olduğu ülkelerde Vatandaş Bütçesinin yasama organı tarafından üretilmesi de uygun olabilecektir (OECD, 2010).

Uygulamada pek çok Vatandaş Bütçe merkezi hükümetlerce üretilip yayımlanmakla birlikte yerel yönetimlerin de kendi vatandaş bütçelerini üretilip

yayımlamaları gerekmektedir. Yerel yönetimlerce üretilip yayımlanacak bir Vatandaş Bütçe doğrudan yerel hizmetlerle ilgili olacağı için faydalanıcıların daha fazla ilgisini çekecektir (IBP, 2012a).

**Vatandaşa danışılarak oluşturulur;** Vatandaş Bütçenin temel özelliklerinden bir diğeri vatandaş ile istişare edilerek hazırlanmasıdır. İstişare süreci önemli olup vatandaş beklentilerinin bir şekilde bu belgeye yansıtılması gereklidir. Aksi halde son derece zahmetli olan yılı bütçe belgelerinin hazırlanıp yayımlanması sürecine benzer şekilde meşakkatli bir şekilde ortaya konulan Vatandaş Bütçe dokümanı, halkın beklentilerinin tam olarak yansıtılmadığı bir nitelikte olacak ve hesap verebilirlik noktasında kendine yüklenen fonksiyonu tam olarak yerine getiremeyecektir.

**Bütçe belgesini vatandaş nezdinde anlaşılır kılar;** Vatandaş Bütçe belgesinin bütçe hakkında temel bilgileri yansıtacak nitelikte hazırlanmalıdır. Bu bütçenin; kolaylıkla anlaşılabilmesi, sahiplenilmesi ve geniş kesimlere ulaşmasını mümkün kılacak bir şekilde hazırlanması en temel unsurdur. Bu nedenle bütçe hazırlığında yerel dil kullanımının gerekli olduğu bir gerçektir. Yerel dilde ifade edilen bilgilere açık, net ve anlaşılır bir şekilde yer verilmelidir.

Teknik bütçe dokümanını ve finansal söylemi herkesin kolaylıkla anlayabileceği dile çevirmek asıl meseledir ki görsel anlatım buna yardım edecektir (IBP).

**Bütçe hakkında daha fazla bilgi sağlamak açısından kapı görevi görmektedir;** Vatandaş Bütçe oldukça teknik ve detaylı olan bütçe belgesinin bir ikamesi değil esasında onun bir sunum şeklidir. Bu kapsamda bu dokümandan faydalanan toplumun farklı kesimlerine bütçenin bütünü hakkında bilgi sağlamak, daha fazla bilgiye ihtiyaç duyulması halinde ise bu bilgi ve belgelere nereden ve nasıl ulaşılacağı hakkında fikir vermek durumundadır. Bu belgenin, hükümetin yılı bütçesi ve hatta kamu maliyesinin ve ekonominin bütünü hakkında vatandaşa fikir vermesi, bakış açısı ve anlayış kazandırması yönlerinden işlevi açık ve önemlidir.

**Bütçe belgesine bir planlama dokümanı olarak odaklanır;** Bütçeler pek çok fonksiyonu yanısıra aynı zamanda bir planlama aracı işlevi görmektedirler. Bütçenin özet bir sunumu olarak ele alınan Vatandaş Bütçe belgesi bu anlamda bütçenin planlama fonksiyonunun bir uzantısı olarak söz konusu işleve hizmet etmesi beklenen bir belgedir.

**Bütçe ile aynı dönemde yayımlanır;** Vatandaş Bütçesi ilgili olduğu mali yıla ilişkin bütçe ile benzer tarihlerde hazırlanmalı ve yayımlanmalıdır. Bütçe teklifi parlamentoya sunulduğu tarih itibarıyla vatandaş bütçenin de hazırlanmış ve yayımlanmış olması beklenmektedir. Böylelikle teknik bir belge olan bütçe belgeleri üzerinde parlamento sürecinde müzakereler devam ederken kamuoyunun görüşülmekte olan bütçe hakkında fikir sahibi olması sağlanabilecektir. Bu özelliği söz konusu dokümanın, vatandaşların da bütçe sürecine katılımını sağlama konusundaki işlev ve taahhüdünü uygulanabilir kılacaktır.

**Bütçe belgesi hakkında temel bilgileri içermelidir;** Vatandaş Bütçesi kamu kaynağının nereye harcandığını anlamanın en kestirme yoludur demek iddialı olmayacaktır. Bu kapsamda Vatandaş Bütçe belgesinden beklenen en önemli fonksiyonlardan biri muhataplarına bütçe hakkında önemli bilgileri sunabilmesidir. Daha evvel de ifade edildiği üzere; daha ziyade bütçe okur-yazarlığı olmayan toplumun farklı kesimlerine hitap eden bu belgenin ekonomik gidişat, makro göstergeler, bütçe gelir ve giderleri ile bunların hangi alanlara tahsis edildiği konularında vatandaşa net bilgi ve veri sunması beklenmektedir.

Vatandaş Bütçesi; bütçenin altında yatan varsayımlar, bütçe süreci, toplanan gelir, harcama ve tahsisde öncelikler ve sektör özelinde bilgiler içermelidir (IBP,2012). Bu şekilde hazırlanacak bir vatandaş bütçe dokümanı temel bütçe belgesi benzeri bir işlev üstlenerek vatandaşın ekonomik ve mali gidişatın tümü hakkında bilgi

ve fikir sahibi olmasına, politika tercihleri konusundafarkındalık düzeyinin artmasına ve bütçe rakamlarını politika öncelikleri doğrultusunda okumasına imkan tanıyacaktır.

**Ülkenin resmi dilinde üretilmelidir;** Vatandaş Bütçesinin çok daha geniş kesimlere hitap edebilmesi ve yılı bütçesinin vatandaş tarafından anlaşılıp sahiplenilmesinin mümkün kılınması adına bu belgenin yerel/ulusal dilde hazırlanması önemli bir husustur. Böylelikle söz konusu belge de ifade edilen mevcut bilgiler açık ve anlaşılır şekilde çok daha geniş kesimlere ulaşma imkânına sahip olacaktır.

**Tercih edilirse yaygınlaştırılır;**Vatandaş Bütçesinin kamu maliyesi ve muhatapları açısından anlamlı bir doküman olabilmesi öncelikli olarak geniş kesimlere ulaşması ile mümkün olabilecektir. Bu belgenin toplumun farklı kesimlerine ulaştırılabilmesinin tek bir aracı bulunmamaktadır. Uygulama sürecine bakıldığında bu belgenin farklı ülkelerde farklı araçlar ile yaygınlaştırıldığı görülmekle birlikte günümüz teknoloji dünyasının araçlarından da büyük oranda faydalanılmaktadır. En uygun format ve en etkin dağıtım aracı hükümetlerin ulaşmaya çalıştığı hedef kitlenin özelliklerine göre değişmektedir. Bu noktada hükümetler bilgileri farklı formatlarda üretmeyi ve farklı yöntemler kullanarak dağıtımını yapmayı tercih edebilmektedir.

#### **2.3.1.2.2 Vatandaş Bütçesinin Aşamaları**

Bütçe belgesinin halk nezdinde anlaşılır olmasınaimkân sağlayan Vatandaş Bütçesi farklı süreç veaşamalara sahiptir. Bu aşamalar; *Hazırlık, Üretim, Dağıtım ve İzleme* olmak üzere 4 başlık altında sınıflandırılmaktadır.

##### **Hazırlık Aşaması ;**

Hazırlık aşamasındaen önemli husus vatandaş ile istişare sürecidir. Vatandaş Bütçe oluşum sürecine bakıldığında istişare diğer bir ifadeyle danışmanın önemi yadsınamaz. İnsanların bu belgede neleri görmek istediklerini bilmek ve dokümanı bu doğrultuda hazırlamak önemli bir husustur. Bu şekilde vatandaş görüşlerinin de bütçeye yansıtılması sağlanmış olacak ve vatandaş bütçe belgesi saydamlık ve katılım



noktalarında etkin bir işlev görecektir. Diğer taraftan danışma süreci vatandaş ile hükümet arasında bilgi alışverişi sağlayarak karşılıklı güven tesis etmek açısından da önemlidir.

İstişare sürecinin nasıl yürütüleceğine ilişkin belirli bir format bulunmama birliktibu belgenin hazırlık sürecinde yer almak önemli bir husustur. Aksi haldehazırlanmış olan vatandaş bütçe belgesi hitap etmesi beklenen kesim tarafından bir anlam ifade etmeyen bilgi ve verilerin yer aldığı bir doküman olmaktan öteye geçememe riski taşıyacaktır. Yürütülecek istişare süreci ile vatandaşın bu belgeden beklentilerinin açık bir şekilde hükümetlere ulaştırılması etkin bir şekilde sağlanmış olacaktır.

### **Üretim Aşaması;**

Vatandaş Bütçesinin ikinci aşaması olarakgösterilen Üretim aşamasında ilk olarak üzerinde durulması gereken konu “İçerik” dir.

Vatandaş Bütçe dünya genelinde yeni bir kavram ve yapı olduğundan içeriği ile ilgili uluslararası ölçekte kabul gören tek ve standart bir format bulunmamaktadır. Bununla birlikte budokümanın içeriğinde yer verilecek hususların,büyük ölçüde bütçebelgesinin içeriğinin dikkate alınarak belirlendiğini ifade etmek mümkündür. Vatandaş Bütçenin vatandaşların devlet bütçesi hakkındaki genel bilgileri ve kavrayış seviyeleri, bütçe ile ilgili konuların medya tarafından ele alınma biçimi ve ülkede günlük hayatta konuşulan dillerin sayısı gibi ülkeye özgü koşulları ve kapasiteleri yansıtması beklenmektedir(İBP,2010).

Vatandaş Bütçe belgesinin içeriği belirlenirken ilgili ülkenin kendine özgü koşulları, hedef kitlenin özellikleri ve hazırlık aşamasında vatandaşlar ile yapılan istişarelerin sonuçları mutlaka dikkate alınmalıdır.

Vatandaş Bütçenin içeriği hakkında her hal ve koşul için belirlenmiş bir standart yapı olmamakla birlikte dokümanın içerdiği temel unsurlar ve ilave bilgiler Petrie ve Shieldstarafından aşağıda yer verildiği başlıklar ile özetlenmiştir;

*Özet bir giriş ve bütçe süreci*

*Bütçenin kapsamı ve kurumsal yapısı*

*Makroekonomik ve mali görünüm*

*Gelir ve harcama tahminleri ile mali denge*

*Bütçenin finansmanı*

*Bütçenin kalkınma planları ve maliye politikası ile bağlantısı*

*Temel mali riskler*

*Bütçedeki yeni tedbirler*

*Sektöre özel ve hedeflenmiş programlara ilişkin bilgiler*

*Genel hizmet sunumu ve harcama programlarının sosyal etkileri*

*Bütçe terimleri sözlüğü*

*İletişim bilgileri*

Bu kapsamda; yılı bütçesinin temelinde yer alan ekonomik varsayımların, hükümetin gelir ve finansman kaynaklarının, harcama tahsis ve önceliklerine ilişkin bilgilerin, önemli politik öncelik ve hedeflerin, sektöre dayalı bilginin, bütçe terminolojisi ve tüm bunlara ilaveten ileri bilgi düzeyi için iletişim bilgisinin, Vatandaş Bütçesinin içeriğinde olması gereken temel unsurlar olarak ön plana çıktığı görülmektedir.

Vatandaş Bütçe dokümanında yer verilecek öncelikler belirlenirken hedef kitle dikkate alınmak durumundadır. Öyle ki; kentli veya kırsal kesimin benzer şekilde daha eğitilmiş ve daha az eğitilmiş kesimin söz konusu belgeden beklentileri farklı olabilecektir.

Bu belgenin üretim aşamasında üzerinde çalışılması gereken bir diğer husus formatının nasıl olacağıdır. Bu noktada da kesin bir kural ve yöntem bulunmamakla birlikte verilerin vatandaşa en sade ve net haliyle aktarılabilceği bir format, uygulayıcı tüm ülkelerin üzerinde titizlikle durdukları konudur.

Vatandaş Bütçenin formatı konusunda ülke örneklerine bakıldığında; sadece format değil, içerik ve kapsam itibarıyla da oldukça farklı nitelikte olabildikleri görülmektedir. Bazı ülkelerde görsel efektler, karikatürler kullanılarak bütçe bilgileri aktarılırken, Ülkemizin de içinde bulunduğu bazı ülkelerde bu bilgiler tek veya birkaç sayfalık bir poster veya broşür şeklinde hazırlanmakta ve aktarılmaktadır. Diğer taraftan bütçe belgesi gibi son derece ayrıntılı bir şekil ve formatta hazırlanan Vatandaş Bütçesi örnekleri de mevcuttur<sup>7</sup>

#### **Dağıtım Aşaması (Erişilebilir Olması);**

Vatandaş Bütçesinin üçüncü aşaması olan Dağıtım aşaması; hazırlanmış ve ortaya konulmuş olan dokümanın geniş kitlelere yaygınlaştırılması amacıyla dağıtılmasını veya erişilebilir olmasını ifade etmektedir.

Dağıtımda etkinlik, bilginin sadece herhangi bir mecrada yayımlanması değil aynı anda muhataplarının ona kolaylıkla erişimini sağlayacak tedbirlerin de alınması anlamına gelmektedir. Bu kapsamda nüfusunun büyük bir bölümünün internete erişim imkânının olmadığı ülkeler için bu belgenin sadece internet ortamında yayımlanması bir anlam ifade etmeyecektir. Bu kapsamda Vatandaş Bütçe muhatap kitlenin söz konusu bilgiye ulaşım imkân ve kapasitesi de dikkate alınarak farklı iletişim araçları ve farklı formatlar kullanılarak yaygınlaştırılacaktır. Bazı ülkelerde ise dağıtımın anlam ifade edebilmesi ve etkinliği için belgenin birden fazla dilde üretilmesi gerekmektedir (PETRIE - SHIELDS, 2010).

---

<sup>7</sup><https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/examples>

Vatandaş Bütçe belgesinin yaygınlaştırılması süreci yürütülürken farklı dağıtım araçları kullanılabilirdiğini ifade etmiştik. Bu araçlardan ilki; tek sayfalık bir broşürden kapsamlı anlatımı içeren büyük hacimli kitapçıklara kadar değişen formatta basılı dokümanlardır. Bu dokümanlar gerek karikatür, grafik, animasyon, şekil, fotoğraformatlarında gerekse bir rapor formatında olsun hedef kullanıcı kitlenin doğal olarak okur-yazar kişilerden oluşması gerekmektedir.

Dağıtım aşamasında basılı materyaller yanısıra kullanılan diğer bir araç görsel ve işitsel yayın araçlarıdır. Bu kapsamda Radyo hükümetler tarafından pek çok bilgi türünü aktarmak amacıyla sıklıkla kullanılan bir kitle iletişim aracı olmakla birlikte vatandaş bütçe konusunda henüz çok yaygın bir kullanım alanı bulamamıştır. Ancak radyonun okur-yazarlığı olmayan kitlelere ve de en ücra alanda yaşayan vatandaşa bile ulaşabilir bir iletişim aracı olması, Vatandaş Bütçenin yaygınlaştırılması anlamında bu iletişim aracını cazip kılmaktadır.

Vatandaş bütçenin yaygınlaştırılması konusunda bir diğer kitle iletişim aracı olarak Kamu Spotları gösterilmektedir. İnternet ise bu anlamda belki de en yaygın araçların başında gelmektedir. Teknoloji çağında bulunduğumuz gerçeği göz önüne alındığında internet kullanımının bu anlamda pek çok kolaylık sağlayabileceği bir gerçektir. Bu doğrultuda hazırlanacak bir internet sayfası; bilginin depolanması, her an kullanıma hazır olması ve paylaşılması için iyi bir olanaktır. Uygulamada pek çok ülke yıllık bütçelerini ve bütçe ile ilgili bilgilerini genel itibarıyla Maliye Bakanlığı internet sitesi aracılığıyla duyurmaktadır. Böylelikle vatandaşların daha fazla bilgiye, daha kolay bir şekilde erişebilmesi imkânı sağlanmış olunmaktadır.

Vatandaş Bütçesinin dağıtımı konusunda bir diğer araç video olarak gösterilmektedir. Bu araç, tüm kitlelere hitap edebilecek ve en ücra bölgedeki vatandaşa bile ulaşarak ilgiyi daha kolay çekebilecek nitelikte bir iletişim aracı olarak görülmele birlikte kullanımının yaygınlığı tartışmalıdır.

Vatandaş Bütçenin dağıtımını konusunda literatürde son olarak ortaya konulan iletişim aracı Kısa Mesajlardır. Uygulamada bazı ülkelerde cep telefonları ile gönderilecek kısa mesajlar, hükümetlerin bilginin dağıtımı için aktif olarak kullandıkları bir araç olarak görülmektedir. Teknolojinin ilerlediği ve günümüzde cep telefonu kullanımının son derece yaygın olduğu göz önüne alındığında bu yöntem ile Vatandaş Bütçe bilgisinin dağıtımının hükümetler açısından cazip bir yöntem olarak ele alınabileceği düşünülmektedir.

### **İzleme ve Değerlendirme Aşaması;**

Vatandaş Bütçesinin son aşaması İzleme ve Değerlendirme aşaması olarak adlandırılmaktadır.

Vatandaş Bütçe yeni bir kavram olduğundan değerlendirme süreci ve etkisi son derece önemlidir (IBP, 2012). Vatandaş Bütçesi kişileri yönetime bir şekilde katılmak konusunda teşvik edici bir niteliğe sahiptir.

Vatandaş katılımı, kalkınma ve yoksullukla mücadele konusunda hükümet bütçesinin bu şekilde izleniyor olması nedeniyle, elzemdir (IBP,2012).

### **2.3.2 Vatandaş Bütçesi Hakkında Ülke Uygulamaları**

Dünya çapında gittikçe artan sayıda ülke Vatandaş Bütçesi konusunu gündemlerine almış, farklı format ve biçimlerde uygulamaya koymuşlardır. İyi uygulama olarak nitelendirilebilecek Vatandaş Bütçe belgelerinden genellikle bütçe saydamlık düzeyi yüksek ülkelerde görülmektedir. Bu kapsamda dünya uygulamalarına bakıldığında; Gana ve Güney Afrika'nın kapsam ve içerik olarak birbirlerinden oldukça farklı olmakla birlikte Vatandaş Bütçesi konusunda iyi örnekler olduğu bilinmektedir.

Bu bütçelemeyaklaşımına göre doküman üreten pek çok ülke bulunmakla birlikte saydamlık düzeyleri dikkate alınarak Yeni Zelanda, Güney Afrika ve Ganabu çalışmada üzerinde durulacak ülke örnekleridir.

### 2.3.2.1 Yeni Zelanda

Yeni Zelanda yaklaşık 5 milyon nüfusu ile bir ada ülkesi olma özelliğindedir. Ülkenin ekonomik yapısına genel olarak bakıldığında; 2017 yılı ilk yarısı itibarıyla işsizlik oranının yüzde 4,8 olduğu görülmektedir. Ülkenin Gayri Safi Milli Hasılası; nüfus artışı, düşük faiz oranları, artan hükümet harcamaları, ticaret hacminin yüksekliği nedenleriyle yıllık ortalama %2,9 oranında artış göstermekte olup enflasyon seviyesi yüzde2'ler civarında tutulmaya çalışılmaktadır. Yeni Zelanda mali saydamlık konusunda yol katetmiş ülkeler arasındadır.

Yeni Zelanda'nın 2015 yılı Açık Bütçe Endeks puanı (OBI puanı) 88 olup kapsamdaki 102 ülke arasında bütçe saydamlık düzeyi bakımından birinci sırada yer almaktadır. Bu ülke bütçe konusunda "kapsamlı" bilgi sağlayan ülkeler arasındadır (IBP, Open Budget Survey 2015).

Yeni Zelanda'da Bütçe Teklifinin ve Yıl Sonu Raporunun Vatandaş versiyonlarının üretildiği görülmektedir. Hükümetin Bütçe Teklifinin Vatandaş versiyonu uzun yıllardır yayımlanmakta olup ilk yıllara göre kapsamı genişlemiştir. 2017 yılında yayımlanan üç doküman;

"Budget at a Glance",

"Capital at a Glance",

"Family Income Package at a Glance" dır(NZT,2017).

**Bütçeye Genel Bakış;**Tüm bütçe bilgilerinin ana hatlarıyla ortaya konulduğu bir doküman olup, 2017 yılında altı sayfalık; grafik, şekil ve tablolar ile ekonominin genel görünümünün özetlendiği bir formattayayımlanmıştır. Söz konusu dokümanda ilk olarak hükümetin mali öncelikleri 4 başlık altında sıralanmış ardından yatırımlar, kamu hizmetleri, altyapı, makroekonomik görünüm, bütçe gelir-gider ve dengesi ile vergi oranlarındaki değişimden vatandaşların nasıl etkileneceği gibi hususlarda bilgilere yer verilmiştir (NZT, 2017a).

**Yatırıma Genel Bakış;** Yeni Zelanda hükümetinin yatırım nitelikli harcamalarının özetlendiği bu dokümanın 2017 yılı versiyonu altı sayfa olarak hazırlanmıştır. Yatırım harcamaları için ayrılan toplam kaynak, bu kaynağın sektörel dağılımı, 2017-2020 yılları arasındaki seyir özetlenerek, rakamsal verilere yer verilmiştir. Bununla birlikte, ulaşım, eğitim, adalet, sağlık, korunma gibi sektörlerdeki önemli proje ve ödenek bilgilerine de Capital at a Glance dokümanında yer verilmiştir (NZT,2017b).

**Aile Gelirleri Paketine Genel Bakış;** Düşük gelirli ailelerin refah seviyesini artırmak amacıyla uygulamaya konulan bir programdır. 2017 yılında yedi sayfa olarak hazırlanmış olup sosyal nitelikli transfer ve yardımlara bu kapsamda vergi düzenlemelerine ve bunların toplum üzerindeki etkilerini açıklamaya odaklanmış bir doküman niteliğindedir (NZT, 2017c).

2015 yılı Açık Bütçe Endekssonuçları dikkate alındığında; 102 ülkeden sadece 16 ülke, 8 temel bütçe dokümanını eksiksiz olarak yayımlamıştır. Yeni Zelanda bu belgeleri yayımlayan ülkeler arasında olup bu anlamda mali yönetimde saydamlık ve hesap verebilirlik noktasında iyi konumda olan bir ülkedir.

### **2.3.2.2 Güney Afrika**

2016 yılı itibarıyla 55,9 milyon nüfusa sahip ülkenin 2017 yılı Gayri Safi Milli Hasılası 317,7 Milyar ABD Dolarıdır. İşsizlik seviyesi yüzde 26,7 olan Ülkede enflasyon oranı 2016 yılı itibarıyla yüzde 6,4 olarak gerçekleşmiştir. 2000’li yılların başı itibarıyla büyüme seyri gösteren ülke ekonomisi 2007 yılı ile birlikte düşme eğilimine girmiş ve 2016 yılı için yüzde 0,3 olan büyümeson 5 yıllık dönem için ortalama yüzde 2’ler seviyesinde gerçekleşmiştir. Tüketici talebindeki düşüş, yatırım alanlarının azlığı ve politik belirsizlik ekonomik büyümede görülen seyrin başlıca nedenleri olarak gösterilmektedir.

Mali saydamlık konusunda yol katetmiş bir ülke olan Güney Afrika'nın 2015 yılı Açık Bütçe Endeks puanı (OBI puanı) 86 olup kapsamdaki 102 ülke arasında bütçe saydamlık düzeyi bakımından üçüncü sırada yer almaktadır. Ülkeye bütçe konusunda kapsamlı bilgi sağlayan ülkeler arasında yer verilmiştir (IBP, Open Budget Survey 2015).

2017 yılında Bütçe Teklifi ile ilgili olarak "Budget Highlights" ve "A People's Guide to the Budget" olmak üzere iki doküman üretilmiştir.

**Bütçe Başlıkları;** İki sayfalık broşür şeklinde hazırlanan bu dokümanda rakamsal veriler ve grafikler yer almaktadır. Söz konusu dokümanda; bütçenin genel çerçevesi, makroekonomik görünüm, temel harcama programları, konsolide devlet mali görünümü, konsolide hükümet harcamaları, vergi teklifi, vergi gelirleri ile harcamaların sektör bazında dağılımlarına özet olarak yer verilmiştir (SAT, 2017a)

**Vatandaş İçin Bütçe Rehberi;** Bu doküman dört sayfalık bülten şeklinde yayımlanmıştır. Hükümetin hedeflerine ve bu kapsamdaki kaynak tahsislerine ilişkin detaylı bilgiler içermektedir.

Dokümanda bütçe ve bütçe süreci özet bir şekilde anlatılmaktadır. Bütçenin amacı kısaca belirtildikten sonra Maliye Bakanının mesajına yer verilmektedir. Bütçe gelirleri, harcama kalemleri, vergi politikasındaki değişiklikler tablo ve grafiklerle anlatılmaktadır (SAT, 2017b).

Güney Afrika'da Vatandaş Bütçe dokümanı Maliye Bakanlığının internet sitesinde yayımlanmaktadır.

### **2.3.2.3 Gana**

Gana 2016 yılı itibarıyla 28,2 milyon nüfusa sahip bir Afrika ülkesidir. 2016 yılı itibarıyla 42,4 Milyar ABD Doları Gayri Safi Milli Hasılası ile yüzde 3,5 oranında büyümeye sahip Ülkede enflasyon oranı yüzde 17'ler seviyesindedir.



Gana'nın 2015 yılı Açık Bütçe Endeks puanı (OBI puanı) 51 olup kapsamdaki ülkelerin ortalaması olan 45 puanın üzerinde yer almaktadır. Bu kapsamda Gana bütçe ile ilgili yeterli düzeyde bilgi sağlayan ülkeler arasında yer almaktadır (IBP, Open Budget Survey 2015).

Ülkede Vatandaş Bütçe ve Yıl Sonu Raporlarının yayımı değişiklik göstermektedir. 2006 yılında 8 temel bütçe belgesinden kabul edilen Yıl Sonu Raporu yayımlanmamış olup bu belge 2008 yılında iç kullanım için hazırlanmıştır. 2015 yılına bakıldığında Ön Bütçe Teklifi ve Yıl Ortası Raporu hariç diğer altı raporun yayımlandığı OBI verilerinden görülmektedir.

Gana'nın 2008-2015 yıllarına ilişkin olarak OBS notunda çok fazla değişiklik görülmemekte olup, ülke puanı 50-54 bandında değişmiştir.

Gana'nın 2018 yılı Vatandaş Bütçesi Maliye Bakanlığı sitesinde yayımlanmıştır. Oldukça kapsamlı hazırlanmış olan bu doküman 26 sayfadır. Giriş bölümünde makroekonomik hedeflere yer verilmiştir. Hükümetin geliri hangi kaynaklardan tahsis edip nasıl harcadığına ilişkin detaylı bilgi ve veriler ile başlayan dokümanın izleyen bölümlerinde sektörel bakış ve performans değerlendirmelerine yer verilmiştir. İçerik olarak grafik, şekil ve resimlerin yer verildiği doküman kapsamlı bir bütçe özeti şeklindedir.

Giriş bölümünde ayrıca Bütçe ve Vatandaş Bütçesi tanımları yapılarak Ülkenin 1992 Anayasası kapsamında Bütçe Sürecine kısaca değinilmiştir. Ardından 2018 yılı bütçesinin altında yatan varsayımlar 7 temel başlık ile sıralanmıştır ki bu noktada Ülkenin büyüme oranı, enflasyon oranı, finansal açığın GDP'ye oranı, temel arz dengesinin GDP'ye oranı hususlarında 2018 hedefleri sıralanmıştır. Bütçe varsayımlarına ilişkin bu temel başlıkların ardından harcama ve gelir kalemlerine detaylı bir şekilde yer verildikten sonra sektörel bakışın yer aldığı bölüme geçilmiştir. Sektörel açıklamalardan sonra Hükümetin Politik Önceliklerine yer verilmiş son olarak

da literatürde Vatandaş Bütçe belgesinde olması beklenen bölüm olan Bütçe Terminoloji bölümü yer almaktadır.

Gana Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan Vatandaş Bütçesinin oldukça kapsamlı, bilgilerin net ve anlaşılır olduğu görülmektedir. Bu kapsamda bu bütçeleme yaklaşımından beklenen “vatandaş odaklı” bakış açısı ve bilinçlendirme işlevini yerine getirmiş olduğu ve mali saydamlık ile hesap verebilirlik noktalarında söz konusu dokümanın yeterli düzeyde sayılabileceği düşünülmektedir.

#### **2.3.2.4 Diğer Ülke Örnekleri**

Vatandaş Bütçe belgesi bu üç ülke dışında daha pek çok ülkede hazırlanıp yayımlanmaktadır. Filipinler Vatandaş Bütçe konusunda yol katetmiş ülkeler arasındadır. Ülkenin 2015 yılı Açık Bütçe Endeks puanı (OBI puanı) 64 olup kapsamdaki 102 ülke arasında 23 üncü sırada yer almaktadır (IBP, Open Budget Survey 2015).

2015 yılı Nisan ayında kamuoyuna “People’s Budget 2015” başlıklı Vatandaş Bütçesi sunulmuştur. Örnek olarak incelenmiş olan 2015 yılına ilişkin söz konusu bütçe oldukça kapsamlı hazırlanmış bir doküman olup 84 sayfa ve 7 başlıktan oluşmaktadır. 7 temel bölüm sırasıyla; *Vatandaş Bütçeye Yönelik Giriş ve Tanıtım, Sürdürülebilir Kalkınma için 2015 Bütçesi, 2015 Harcama Pprogramına Genel Bakış, Refah Üstlenimi, 2015 Yılında Harcama Öncelikleri, Filipinler Bütçe Sürecinde Reformlar, Kullanılan Bütçe Terimleri ve Sözlüğü*, olarak başlıklandırılmıştır. Her bir bölüm konu hakkında oldukça detaylı yazılı bilgi ve veriler ile şekil, tablo, grafik ve dikkat çekici fotoğraflar çerçevesinde özetlenmiştir.

Hindistan Vatandaş Bütçe belgesi hazırlayan bir diğer ülke olup 2014 yılında yayımlanmış olan 15 sayfalık “2013-2014 Bütçe Temel Özellikleri” başlıklı dokümanı kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

Gürcistan oldukça kapsamlı vatandaş bütçesi hazırlayan ülkeler arasındadır. *Devlet Bütçesi ve 2018 Bütçesine Genel Bakış* olmak üzere iki temel bölüm ve 62 sayfalık metnin ilk bölümünde Bütçe kavramının tanımından başlayarak daha ziyade bütçenin temel yapısı ve sistematığı üzerinde durulmuş olup ikinci bölümde gelir ve gider temelinde 2018 bütçesi vatandaşın anlayabileceği seviyede ortaya konulmuştur.

Harcama öncelikleri ve programları sıralanarak 2018 yılı bütçesinin hızlı kalkınma ve refah amacı doğrultusunda oluşturulduğu vurgulanmıştır. Söz konusu belgede bütçenin öncelikleri; sosyal hizmetler, sağlık, savunma, güvenlik, bölgesel kalkınma, turizm, eğitim başta olmak üzere sıralanmıştır. Rakamsal verilerin yer aldığı Belge grafik ve şekiller ile desteklenmiştir.

İtalya, Norveç, Şili benzer şekilde temel bütçe belgesini vatandaşın anlayacağı formatta ve her yıl yaklaşık 30 sayfalık bir doküman şeklinde hazırlayıp yayımlayan ülke örnekleri arasında yer almaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE İÇİN VATANDAŞ BÜTÇELEME YAKLAŞIMI VE KURUMSAL UYGULAMA ÖNERİSİ

Bu bölümde 1990'lı yıllar ile birlikte dünya genelinde gündem olmuş Yönetişimin unsurları olan hesap verebilirlik ve saydamlık temelli Vatandaş Bütçeleme yaklaşımına ülkemiz uygulaması açısından değinilerek, kurumsal bir uygulama örneği oluşturulmuştur.

#### 3.1 TÜRKİYE'DE VATANDAŞ BÜTÇELEME YAKLAŞIMI

##### 3.1.1 Genel Değerlendirme

Vatandaş Bütçesinin öncelikli olarak önemli bir hesap verebilirlik dokümanı olduğu vurgusu önemlidir. Türk kamu mali yönetim sisteminde 1990'lı yılların sonu itibarıyla gündeme gelen ve 2000'li yıllarda birincil ve ikincil mevzuatın yürürlüğe girmesiyle en azından teorik düzeyde uygulaması başlayan yeni kamu mali yönetim sistem ve anlayışının temel hedefi; kaynakların 3E temelli yönetimi ile hesap verebilirliğin ve saydamlığın esas alındığı bir mali yönetim sisteminin oluşturulmasıdır. Bu kapsamda bütçe sistemi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda Performans Esaslı Bütçeleme olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı Kanunun getirdiği ana yaklaşımın belirleyiciliğindedoğrudan bir yasal gereklilik olmamakla birlikte Vatandaş Bütçesi son dönemde yaşanan gelişmelerle mali yönetim sistemimiz içerisinde yerini almaya başlamıştır.

Bu yaklaşım 1990'lı yıllar ile birlikte literatüre girmiş olan “katılımcılık, hesap verebilirlik, saydamlık” unsurlarına vurguyu artırmış olup tüm bu kavramların esasında hizmet etmeyi amaçladığı yaklaşım; kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanımınıdır. Kıt olan kamu kaynağının etkin kullanımı yönetimlerin vatandaşlara karşı olan en temel sorumluluklarındandır. Tam da bu noktada Ülkemizde de söz konusu kavramlar

kaynakların etkin kullanımı ile birlikte yasal dayanağa kavuşmuş ve yeni bir yaklaşım olan Vatandaş Bütçeyapısı da temelde etkin kaynak kullanımının bir ögesi olarak ön plana çıkmıştır.

5018 sayılı Kanunun “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” bölümünde hüküm altına alınan *Mali Saydamlık* kavramı esasında bizi bütçe saydamlığı gibi çok daha spesifik bir kavrama götürmektedir. Bütçe saydamlığı en genel tanımıyla; bütçe dokümanlarının kamuya açık ve vatandaş açısından erişilebilir olmasıdır. Vatandaş tarafından erişilebilir olması bu belgelerin vatandaş tarafından sadece temin edilebilmesi değil bütçe okur-yazarlığı olmayan kesim tarafından son derece teknik bir doküman olan bütçe belgelerinin anlaşılabilir kılınmasının sağlanması anlamına gelmektedir. Aksi halde yüzlerce ve bazı durumlarda belki binlerce sayfadan oluşan bütçe dokümanlarına vatandaşın ulaşabiliyor olması herhangi bir anlam ifade etmeyecek ve bu durumda bütçenin şeffaflık ve saydamlık ilkelerinden söz etme imkânı olmayacaktır.

Uluslararası standartlarda saydamlık ve hesap verebilirlik unsurlarına hizmet edecek şekilde gündeme alınmış olan Vatandaş Bütçesi olgusu özellikle son birkaç yıllık dönemde Ülkemiz için önemli ölçüde gündem oluşturmaya başlamıştır. İlk olarak 2016 yılında bütçe vatandaşın anlayabileceği formata çekilmeye çalışılarak Vatandaş Bütçe Rehberi hazırlanmış ve yayımlanmış, 2017 ve 2018 yıllarında da benzer şekilde yılı bütçe kanun tasarısı ile birlikte Vatandaş Bütçe dokümanı hazırlanarak gerek Parlamentonun gerekse kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

IBP tarafından yürütülen Açık Bütçe Endeksi verilerinden yola çıkılarak Ülkemizin 2006 ve 2015 dönemine ilişkin genel görünümü aşağıda yer verilen tabloda özetlenmiştir;

**Tablo 3: Türkiye’ye İlişkin Açık Bütçe Endeks Verileri**

BÜTÇE DOKÜMAN	2006	2008	2010	2012	2015
	ULAŞILABİLİRLİĞİ				
BÜTÇE ÖNCESİ RAPOR	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ
HÜKÜMETİN BÜTÇE TEKLİFİ	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ
KANUNLAŞAN BÜTÇE			ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ
VATANDAŞ BÜTÇE	ÜRETİLMİYOR	ÜRETİLMİYOR	ÜRETİLMEMİŞ	ÜRETİLMEMİŞ	ÜRETİLMEMİŞ
YIL İÇİ RAPOR	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ
YIL ORTASI GÖZDEN GEÇİRME RAP	ÜRETİLMİYOR	ÜRETİLMİYOR	ÜRETİLMİŞ FAKAT YAYIMLANMAMIŞ	İÇ KULLANIM İÇİN ÜRETİLMİŞ	İÇ KULLANIM İÇİN ÜRETİLMİŞ
YIL SONU RAPOR	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ
DENETİM RAPORU	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ VE KAMUYA AÇIK	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ	ÜRETİLMİŞ

Kaynak: IBP (2005-2015)

Tablodan da görüleceği üzere; 2006 ve 2008 yıllarında mevcut 7 temel bütçe dokümanına 2010 yılından itibaren Kanunlaşan Bütçe belgesi de eklenerek, temel bütçe doküman sayısı 8 olarak belirlenmiştir. Kamuoyuna bütçe ve finansal aktiviteler ile ilgili bilgilerin ne düzeyde sağlandığı bu dokümanlar temelinde değerlendirilerek ülkenin saydamlık düzeyine ilişkin ölçüleme yapılmaktadır. Bu çalışmanın konusu itibarıyla bakıldığında saydamlık ve hesap verebilirlik noktasında uluslararası kuruluşlarca da kabuledilen en temel belgelerden olan Vatandaş Bütçe belgesinin 2006-2015 dönemi itibarıyla mali yapımız içerisinde yer almamış ve üretilmemiş bir doküman olduğunu görmekteyiz. Söz konusu doküman ilk olarak 2016 yılında üretilerek kamuoyunun bilgisine aynı yıl itibarıyla sunulmuştur.

IBP tarafından yürütülen Açık Bütçe Endeksine ilişkin puanlama çalışması ülkelerin temel bütçe mevzuatlarının açıklığı noktasında önemli veri sağlamaktadır. Bu kapsamda ülkemizin 2006-2017 dönemine ilişkin puanlamasına ise yıllar itibarıyla aşağıda yer verilmiştir;

**Tablo 4:** Türkiye'nin OBI Puanlarının Gelişimi (2006-2017)

YIL	OBI Puanı
2006	41
2008	43
2010	57
2012	50
2015	44
2017	58

Kaynak: IBP (2006-2017)

Endeks kapsamında yapılan değerlendirmeler ve puanlamalardan yola çıkılarak; 2008 yılında Türkiye'nin 85 ülke arasında 42 nci sırada yer aldığı vurgulanmıştır. 2010 yılına gelindiğinde sadece bazı bilgilerin kamuoyu açısından ulaşılabilir olduğu vurgusu yapılarak toplam puanın 57 olarak belirlendiği görülmektedir. 2010 yılı ile birlikte ülkemizde özellikle kapsamlı bütçe teklifleri, yıl sonu raporları ile denetim raporları iyi alanlar olarak gösterilmektedir. IBP tarafından 2010 yılında 7 temel bütçe dokümanına "Kanunlaşan Bütçe" belgesi de eklenerek belge sayısı 8'e yükseltilmiştir. Ülke puanlamaları daha kapsamlı bir şekilde yapılarak "A" dan "E" ye kadar not usulüyle mevcut durum ortaya konulmuştur.

2010 yılına ilişkin olarak IBP tarafından Türkiye hakkında belirtilen bir diğer husus; temel bütçe dokümanlarının kapsamlı ve ulaşılabilirliğinin iyileştirilmesinin yanısıra Denetim Ofisinin ve yasal zeminin güçlendirilmesi konuları olmuştur. Bu kapsamda yer verilen "Tavsiye" başlığı altında; *Bütçe teklifinin, yıl sonu rapor ve denetim raporlarının kapsamının iyileştirilmesi, Yıl ortası gözden geçirme raporu yayımlanması, Vatandaş Bütçe üretilmesi ve yayımlanması, Daha makro bir bakış için yasal zeminin gücünün iyileştirilmesi diğer bir ifadeyle bütçenin sadece onaylandığı anda değil uygulama aşamasında da gerekli yasal güce sahip olmasının sağlanması, Kapsamlı denetim raporu için Denetim Ofisinin güçlendirilmesi,* hususlarına yer verilmiştir (IBP).

2012 yılında puanımız 50 olarak belirlenmiş olup 2012 yılında diğer pek çok yıl gibi Türkiye'nin puanı ortalama düzeyde olmakla birlikte 2010 yılında almış olduğu 57 puanın altında kalmıştır. 2015 yılına gelindiğinde puanımız 44 olarak belirlenmiş olup Türkiye'nin skorunun 45 olan global ortalama skordan biraz düşük olduğu vurgusu yapılmıştır. 2015 yılı IBP raporlarında bütçe sürecine vatandaş katılımı da değerlendirilmiş ve bu noktada Ülkemiz "zayıf" olarak tanımlanmıştır. 2012 yılına benzer şekilde Tavsiyeler bölümüne yer verilerek; *Şeffaflığı Artırmak, Katılımı İyileştirmek, Makro Bakışı İyileştirmek* hususlarına bu başlık altında yer verilmiştir.

Açık Bütçe Endeks verileri özellikle 2016-2018 yıllarını kapsayan son 3 yıllık dönem içerisinde hazırlanmış olan Vatandaş Bütçe dokümanı ile Türkiye'nin skorunu ortalama düzeye ve hatta ortalamanın üzerine taşımış durumdadır. Ülkemize ilişkin 2017 yıl puanı 58 olarak belirlenmiştir ancak bu yılda da 2015 yılında tespit edilen hususlara yer verilerek saydamlığın ve katılımın daha da iyileştirilmesi gereği vurgulanmıştır. Benzer şekilde kapsamlı bir yönetici bütçe özetinin olması gereği ve de bu kapsamda performans bilgisine yer verilmesi ihtiyacı IBP raporunda yer alan diğer bir husustur.

Çalışmanın önceki bölümlerinde de vurgulandığı üzere mali yapımız içerisinde yer alan ve idare düzeyinde bir politika belgesi olma işlevi üstlenmiş olan Performans Programları; performans hedefi, performans göstergesi şeklinde tanımlanacak ve kaynak tahsisini çıktı ve sonuçlar ile ilişkilendirmeyi hedefleyen performans bilgisini içeren bir dokümandır. Ancak mevcut bütçe kodlama sistematığımız içerisinde performans bilgisi hazırlanan, onaylanan ve uygulanan yılı bütçe kanunlarında doğrudan yer almadığı gibi 2018 yılı itibarıyla hazırlanmış olan Vatandaş Bütçe Rehberinde de bu bilgiye yer verilmemiştir. Esas itibarıyla yılı bütçe kanununun özet bir aktarım ve gösterimi olarak adlandırılan Vatandaş Bütçe belgesinde Performans Bilgisinin yer alması ihtiyacı açıktır. Gerek yılı bütçe kanununda gerek bu doğrultuda oluşturulan Vatandaş Bütçe belgesinde performans bilgisine yer verilmesi; bu belgenin sunulduğu



parlamento ve kamuoyuna bir anlamda hükümet öncelik ve politikalarını izleme ve değerlendirme imkânı verecektir. Aksi halde ortaya konulan bilgiler uygulanmakta olan politika ve programları yeterince görünür kılmayacak ve bunlara ilişkin sonuçları değerlendirme noktasında işlevsiz kalabilecektir.

Türkiye’de ilk olarak 2016 yılında hazırlanarak yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile kamuoyuna sunulan Vatandaş Bütçe dokümanı 2018 yılı itibarıyla da hazırlanmış ve gerek Parlamento gerekse kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Çalışmanın bir sonraki bölümünde 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu esas alınarak hazırlanmış olan 2018 yılı Vatandaş Bütçe Rehberi üzerinde durulmuştur.

### **3.1.2 2018 Yılı Vatandaş Bütçe Rehberi ve Değerlendirmesi**

Vatandaş Bütçe yaklaşımına ilişkin detaylı bir literatür ile kesin ve belirli kurallar olmamakla birlikte uluslararası kuruluşların çalışmaları kapsamında ortaya konulan ve çalışmanın önceki bölümünde de değinilen bazı gereklilikler bulunmaktadır. Bu gereklilikler 2010 tarihinde OECD tarafından aşağıda yer verildiği şekilde ortaya konulmuştur;

#### *VATANDAŞ BÜTÇE BELGESİNE İLİŞKİN TEMEL UNSURLAR (OECD, 2010)*

- Özet bir giriş ve bütçe süreci
- Bütçenin kapsamı ve kurumsal yapısı
- Makroekonomik ve mali görünüm
- Gelir ve harcama tahminleri ile mali denge
- Bütçenin finansmanı
- Bütçenin kalkınma planları ve maliye politikası ile bağlantısı
- Temel mali riskler
- Bütçedeki yeni tedbirler
- Sektöre özel ve hedeflenmiş programlara ilişkin bilgiler
- Genel hizmet sunumu ve harcama programlarının sosyal etkileri

- Bütçe terimleri sözlüğü
- İletişim bilgileri

Yukarıda özet olarak belirtilen bu gerekliliklerinÜlkemize ilişkin 2018 yılı Vatandaş Bütçe Rehberi çalışmalarında ne derece dikkate alındığı üzerinde durulması gereken bir husustur.

“*Büyüme Destekleyen 2018 Bütçesi*” başlığı ile tanımlanan söz konusu doküman 4 sayfalık broşür şeklinde hazırlanmıştır. “Bütçe Nedir” sorusunun cevabı ile başlayan dokümanda bütçenin tanımı; “*Harcamalar ile gelirlerin geleceğe yönelik tahminlerini gösteren ve gerek giderlerin yapılması gerekse gelirlerin toplanmasına ilişkin hükümleri düzenleyen belge*” olarak yer almıştır.Bu anlamda belgenin Temel Unsurlar bölümünde yer alan özet bir bütçe tanım ve girişini sağladığı görülmektedir. Ancak söz konusu dokümanda bütçe yapımıza ilişkin herhangi bir bilgi yer almamıştır.

Vatandaş Bütçe belgesinin yılı bütçesi esas alınarak ve eş zamanlı hazırlanması gereğini vurgulamıştık. Bu şekilde bir anlayış bütçe belgesinde yer verilen temel makro büyüklüklere ve ekonominin genel gidişatına ilişkin verilere Vatandaş Bütçe dokümanında yer verilmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda 2018 yılı Vatandaş Bütçe belgesinde öncelikli olarak makro çerçeve dolayısıyla bütçe varsayımlarını ortaya koyan makro verilerin yer almış olduğunu görmekteyiz. 2018 yılı GSYH, Büyüme, Kişi Başına Milli Gelir, Enflasyon, İşsizlik Oranı ile İthalat - İhracat verileri “2018’de Ekonomi” başlığı altında, Bütçe Gideri, Faiz Hariç Gider, Bütçe Geliri, Vergi Geliri, Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazla verileri ise “2018’de Bütçe” bölümündeyer almıştır. Böylelikle literatür çerçevesinde vurgulanan gelir ve harcama tahminleri ile finansman bilgisi kamuoyu ile paylaşılmış durumdadır.

Broşürün ilk sayfasında bu bilgilerin yanısıra 2018 yılı bütçesinin ekonomik büyümeyi, istihdamı ve vatandaşa hizmeti esas alan bir bütçe olduğu ile bütçedeki faiz harcamalarının payının azalma eğiliminde olduğu vurguları yer almıştır.

Bütçenin kalkınma planı ve maliye politikaları ile bağlantısı benzer şekilde söz konusu dokümanda olması beklenen unsurlar arasındadır. Bu gereklilik bir anlamda üst politika belgelerinde yer verilen politika ve program önceliklerinin ve hedeflerinin görünür kılınmasını amaçlamaktadır. 2018 yılı Vatandaş Bütçe Rehberi bu doğrultuda ele alındığında kalkınma planı ve hedefler ile doğrudan bir bağlantının kurulması noktasında bazı eksiklikler olduğu söylenebilir. Öyle ki; herhangi bir üst politika belgesinde yer verilen örneğin bir stratejik hedef ya da gösterge aynı şekilde bu dokümana taşınmış değildir. Ancak şu hususu belirtmekte fayda görülmektedir ki; ülkemizde hükümet düzeyinde üst politika belgeleri kalkınma planları ile sınırlı değildir. Bu noktada ortaya konulan Rehber üst politika belgeleri ile belirlenmiş somut amaç, hedef ve program önceliklerini doğrudan içermemekle birlikte gerek 10 uncu Kalkınma Planı gerek diğer üst politika belgelerinde yer alan program ve politika öncelikleri temelinde hazırlanmış durumdadır.

Söz konusu dokümandan beklenen bir başka gereklilik ise sektör bazında bilgilerdir. Bu noktada sektörlere ilişkin özel bilgilerin 2018 yılı Bütçe rehberinde çok doğru ve net bir şekilde yer aldığı değerlendirilmektedir. Öyle ki broşürün ikinci ve üçüncü sayfaları tamamıyla sektörel bilgilerin yer aldığı bölüm olarak tasarlanmıştır.

Eğitim, Sağlık, Sosyal Yardımlar, Yatırımlar, Reel Sektör, BES (Biryssel Emeklilik Sistemi), Tarım ve AR-GE, olmak üzere 7 başlık altında yer verilen sektör bilgileri yürütülen temel politikaları çok genel hatlarıyla içermektedir.

Broşürün son sayfası ise “Ücretler”, “Vergi Gelirleri” ve “2018 Yılında Yatırımlara ve Üretime Güçlü Destek” başlıklarına ayrılmıştır. Çalışan ve emeklilerin 2002-2017 dönemine ilişkin ücret ve maaş artışları da söz konusu dokümanda iki ayrı grafik ile gösterilmiştir.

Bütçe terimlerine ilişkin çok detaylı bilgiye yer verilmemekle birlikte giriş bölümünde yapılan bir bütçe tanımının vatandaş açısından konuyu kavrama noktasında

yeterli olabileceği değerlendirilmektedir. Literatür çerçevesinde vurgulandığı üzere Vatandaş Bütçe belgelerinde ilave bilgi ihtiyacına hizmet edecek yeterlikte iletişim bilgilerinin bulunması gereği bulunmaktadır. Bu bütçeleme anlayışının katılımcı bir demokrasi ve kamu yönetim anlayışının bir sonucu ve uzantısı olduğu hususunu dikkate aldığımızda; kamuoyunun hazırlanmış ve ortaya konulmuş olan belgeyi temin ederek bir kenarda ilave bilgi olarak tutması tek başına yeterli ve anlamlı olmayacaktır. Asıl amaç ve beklenti vatandaşın yönetim sürecinin her aşamasına katılımını mümkün kılmaktır. Bu noktada belgenin yıl içi bütçe uygulamalarına paralel şekilde takip edilebilmesi diğer bir ifade ile *izlememekanizmasının* işletilebilmesi önemlidir. Bu noktada iletişim kanallarının açık olması ve bu hususta kamuoyuna güven telkin edilmesi üzerinde önemle durulması gerekli bir husustur. 2018 yılı Vatandaş Bütçe Rehberinin iletişim bilgileri ve bu kanallara ulaşım noktasında veri sunduğu düşünülmekle birlikte, kamuoyu tarafından yıl içi uygulamalarına ilişkin bir izleme mekanizması kurulması noktasında iyileştirmelere açıktır.

Diğer taraftan ülke uygulamalarında da sıklıkla görüldüğü şekilde grafikler, şekiller, görsel öğeler ve açıklamalar ile zenginleştirilen Vatandaş Bütçe dokümanının dikkat çekici ve anlaşılır bir formatta hazırlanmış olduğu değerlendirilmektedir.

Vatandaş Bütçe yaklaşımının Yönetişim temelli olduğu ve bu noktada hazırlık aşamasında istişare sürecinin işletilmesi, kamuoyunun belgede görmek istediği politika ve hedeflere yönelik istek ve beklentilerinin dokümanda yer bulması temel gerekliliklerdendir.

Vatandaş bütçe dokümanının temel varlık nedeninin teknik ve karmaşık bir belge olan bütçe belgesini daha görünür ve anlaşılır kılmak olduğunu ifade emiştik. Bu noktada hangi politika önceliklerinin bu dokümanda yer alması gerektiği üzerinde önemle durulması gereken bir husustur. Öyle ki; vatandaş açısından hükümete ait öncelikler ve politika alanlarının anlaşılır ve okunabilir olması, belgeyi tam olarak

işlevsel kılacaktır. Bu noktada istişare süreci Vatandaş Bütçesinde yer verilecek politika alanlarının belirlenmesi adına son derece gereklidir. Diğer taraftan söz konusu dokümanın oluşum aşamasında sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması ve çıkan belgenin medya vasıtasıyla yaygınlaştırılması bazı ülke uygulamalarındagörülen etkin bir yaklaşımdır. Benzer şekilde bu süreçte başta medya olmak üzere tarafların bilgilendirilmesine yönelik çalışmalar sürecin anlaşılması ve sahiplenilmesi açısından önem taşımaktadır.İstişare sürecinin belgenin tam anlamıyla işlevsel kılınması noktasında önemi dikkate alındığında bundan sonraki süreçte bu yaklaşıma yer verilmesinin belgeye daha fazla değer katabileceği değerlendirilmektedir.

Çalışmada yer verilmiş olan ülkeler nezdinde dikkat çeken bir husus bütçe belgelerinin özet versiyonu olarak sunulan Vatandaş Bütçe belgesi altında “vergi” başlığına kapsamlı yer vermiş olmalarıdır. Örneğin Güney Afrika’nın Bütçe Başlıkları belgesi incelendiğinde; 2018 yılı itibarıyla vergi oranlarında görülen artış, vergi gelirlerinin gelir türleri itibarıyla payı şeklindeki verilerinçok daha kapsamlı bir şekilde söz konusu belgede yer aldığı görülmektedir. Bütçe Hakkı kavramının ve dolayısıyla temsili demokrasinin en temel unsuru ve başlangıç noktası olan vergi ya da diğer bir ifadeyle gelir yaratma durumunun mali saydamlık konusunda temel belgelerden kabul edilen Vatandaş Bütçe belgesinde kapsamlı ve çok yönlü bir şekilde yer alması Yönetişim anlayışına da hizmet edecektir. Ülkemizde son yıllarda artan önemle ele alınan söz konusu belgenin bu yaklaşım doğrultusunda ilerlemesi önemli görülmektedir.

Benzer şekilde Güney Afrika örneğinde çok net şekilde görüldüğü üzere;IBP verileri doğrultusunda saydamlık düzeyi yüksek ülkelerin vatandaş bütçe belgelerinde Harcama Programlarının açıkca sıralandığı görülmektedir. Hükümetin o dönem içerisinde bütçe belgesinde yer alan öncelikli politika alanları alt alta sıralanarak kaynak bağlantısı kurulmuş böylelikle gerek vatandaş gerek sivil toplum kuruluşları olmak üzere belgenin muhatabı tüm kesimlerin ana başlıkları ile hükümet politikaları ve

uygulamaları hakkında bilgi sahibi olmasının sağlanması amaçlanmıştır. Çalışmanın önceki bölümlerinde üzerinde durulduğu üzere; ülkemizde de gerek mevcut bütçeleme yapısının gerek bu doğrultuda ortaya konulan Vatandaş Bütçe belgesinin politika önceliklerini ve program başlıklarını net bir şekilde ortaya koyacak halde tasarlanması hesap verebilirlik adına önemli bir gerekliliktir. Bu şekilde hazırlanacak bir bütçe belgesi tam anlamıyla modern bütçeleme tekniğine hizmet eder niteliğe bürünecek ve son yüzyılın yeni Devlet anlayışından vatandaş beklentisini görünür kılacaktır.

Vatandaş Bütçe konusunda ülke örnekleri genel itibarıyla incelendiğinde; 2018 yılı Vatandaş Bütçe Rehberi gibi kısa broşür şeklinde bir dokümandan Gürcistan, Gana örneğinde olduğu gibi onlarca sayfalık ve metin kısmının da ağırlıklı olduğu bir doküman formatına doğru farklılık gösterebilir. Bu dokümanın kısa veya uzun bir şekilde üretiliyor olmasının etkinliği ile doğrudan bağlantılı olmadığı düşünülmektedir. Vatandaş Bütçe yaklaşımının çıkış noktasının hesap verebilirlik ve saydamlık temelli olduğu ve bütçe saydamlık düzeyinin yükseltilmesinin temel hedef olduğu dikkate alındığında; belgenin oluşturulma şekli bütünüyle ilgili ülkenin belgede yer verdiği verilerin ulaşılabilirliği ile ilgilidir. Bu noktada farklı politika belgeleri ile görünür kılınmakta olan bazı hususların tekrar vatandaş bütçe belgesinde çok kapsamlı bir şekilde yer almasının gereğinin tartışmalı olduğu düşünülmektedir. Bu doğrultuda ülkelerin ekonomik dinamikleri, kurumsal yapıları, mali yönetim anlayışları Vatandaş Bütçe dokümanının şekillenmesi adına önemlidir.

Vatandaş Bütçe belgesinin bir diğer ve belkide en önemli aşamalarından biri yaygınlaştırılması aşamasıdır. Çalışmanın başında bu dokümanın bütçe belgesinin iletişim fonksiyonuna hizmet eder nitelikte olduğunu ifade etmiştik. Hazırlanmış olan Vatandaş Bütçesinin farklı iletişim kanalları ile yaygınlaştırılması temel gerekliliklerden biridir. Ülkemizde söz konusu dokümanın dağıtım aşaması belirli sayıda baskı ve internet sitesinde duyuru yolu ile sağlanmıştır. Doküman yaklaşık 300 adet bastırılmış

olup 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının TBMM Komisyonlarında görüşülmesi esnasında Parlamentonun bilgisine sunularak, milletvekilerine ve de ilgili mali aktörlere dağıtılmıştır. Hazırlanmış olan Vatandaş Bütçe dokümanı sınırlı sayıda basılmış olmakla birlikte Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü web sitesi aracılığıyla kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Ücret karşılığı dağılımı sözkonusu olmamakla birlikte, internet sitesi üzerinden sağlanacak ulaşım ile yılı bütçesi hakkında açık ve net bilgi ve verilere ulaşılabilmesinin sağlandığı bir formata sahiptir. Bu noktada ülkemiz diğer ülke uygulamalarından farklı değildir. Hemen her ülkede bütçe hazırlığından sorumlu olan Maliye Bakanlıkları Vatandaş Bütçe dokümanı üzerinde de aynı etkinliğe sahiptir. Genel itibarıyla tüm ülkelerde Maliye Bakanlıklarının internet sitelerinde hem bütçe hem de vatandaş bütçe dokümanına ulaşılmaktadır. Bu noktada şu hususu belirtmekte de fayda görülmektedir ki; söz konusu dokümanın Maliye Bakanlıklarının web siteleri yanısıra halkın çok daha fazla ilgisini çekecek ve yoğun olarak kullandığı mecralarda paylaşılması; belgeyi görünür kılmak ve farkındalık yaratmak adına önemlidir.

Vatandaş Bütçe dokümanın dieğr ülke örneklerinde de merkezi düzeyde hazırlanmış tek bir belge olduğu görülmektedir. Diğr bir ifadeyle bu belge stratejik plan, eylem planları, performans programları veya faaliyet raporları gibi idare bazında oluşturulan bir politika dokümanı niteliğinde değildir. Ancak çalışmanın bir sonraki bölümünde, uygulaması olmamakla birlikte, tek bir idare bazında Vatandaş Bütçesi yapılabileceği vurgusu ile örnek bir çalışmaya yer verilmiştir.

Bu şekilde idare düzeyine de çekilebilecek bir politika dokümanının halk nezdinde inandırıcılığı ve ikna ediciliğinin daha gerçekçi olacağı kesindir. Böylelikle Vatandaş Bütçe belgesi hesap verilebilirlik noktasında daha fazla anlam ihtiva edecek ve bütçenin iletişim aracı olma işlevi de etkinlik kazanarak, vatandaş açısından söz konusu idareye ilişkin politika ve programlar konusunda yönlendirici olacaktır.

Bu çalışma kapsamında yer verilen tek bir idareye ilişkin Vatandaş Bütçe önerisinde Milli Eğitim Bakanlığı örnek olarak seçilmiştir. Uygulama önerisi, kamusal hizmet niteliği, yürütülen kamusal politikalar ve önemi ile sunmuş olduğu kamu hizmetinin genişliği nedeniyle hitap etmiş olduğu kesimin büyüklüğü dikkate alınarak Milli Eğitim Bakanlığı olarak belirlenmiştir.

### **3.2 VATANDAŞ BÜTÇELEMEYE İLİŞKİN KURUMSAL SEVİYEDE BİR UYGULAMA ÖNERİSİ: MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

Çalışmanın önceki bölümlerinde de sıkça vurgulandığı üzere Vatandaş Bütçesi tek başına bir bütçeleme sistemi olmaktan ziyade mevcut bütçenin anlaşılır kılınmasını sağlayan çok daha özet ama vatandaş katılımını güçlendiren temel bir dokümandır. Vatandaş Bütçe belgesi hazırlayan ülkelerin, gerek gelişmiş gerek az gelişmiş ülke statüsünde olsun farklı bütçeleme sistemleri ile merkezi yönetim bütçelerini hazırlayıp uyguladıkları görülmektedir.

Ülkemizde Performans Esaslı Bütçeleme sistemi yasal olarak kabul edilmiş olmakla birlikte, söz konusu sistemin henüz devam eden Program yapısının bütçe sistemine entegre edilmesi projesinin tamamlanması ve Program Bazlı Performans Bütçe yapısının hayata geçirilmesinin ardından 5018 sayılı Kanunda hüküm altına alındığı şekliyle tam olarak işletilebileceği düşünülmektedir. Halihazırda hazırlanmış olan 2018 yılı Vatandaş Bütçesi Analitik Bütçe Sınıflandırmasına göre TBMM'ye sunulan Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı esas alınarak hazırlanmış olup söz konusu kodlama sistematigi ile hazırlanmış olan bütçe tasarısının özet halidir.

Merkezi Yönetim Bütçesinin tamamına ilişkin olarak hazırlanmış Vatandaş Bütçe belgesinin stratejik plan veya performans programları gibi idare düzeyine indirgenerek kamu kurum ve kuruluşları bazında hazırlanması ve yayımlanmasına



yönelik bir bakış açısı ne ülkemizde ne de bu bütçe formatına mali sistemleri içerisinde yer vermiş olan diğer ülke uygulamalarında yer almamaktadır.

Bilindiği üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun “*Hesap verme sorumluluğu*” başlıklı 8 inci maddesinde; Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu oldukları ve bu kapsamda yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorunda buldukları düzenlenmiştir.

Diğer taraftan aynı Kanun’un Bakan ve Üst Yöneticilerin sorumluluğunu düzenleyen 10 ve 11 inci maddelerinde sırasıyla;

*“Bakanlar, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikaların uygulanması ile bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların stratejik planları ile bütçelerinin kalkınma planlarına, yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, bu çerçevede diğer bakanlıklarla koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan sorumludur. Bu sorumluluk, Yükseköğretim Kurulu, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı, üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri için Millî Eğitim Bakanına, mahallî idareler için İçişleri Bakanına aittir.*

*Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ile hukuki ve mali konularda Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.*

*Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her malî yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.”* hükmü ile

*“Bakanlıklarda ve diğer kamu idarelerinde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı **üst yöneticidir**. Bakanlıklarda en üst yönetici Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir.*

*Üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi, izlenmesi ve kanunlar ile Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumludurlar.*

*Üst yöneticiler, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, malî hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirirler.” hükümlerine yer verilmiştir.*

Çalışmanın bu bölümünde üzerinde durulacak olan Milli Eğitim Bakanlığı örneğinde yukarıda yer verilen “hesap verme sorumluluğu” kapsamında sorumluluk tanımlanmıştır.

Diğer taraftan literatürde Vatandaş Bütçesinin temel özellikleri ve içeriğine ilişkin olarak; *bütçeye ilişkin varsayımlar, gelir ve finansman kaynakları, harcama tahsis ve önceliklerine ilişkin bilgiler, önemli politik öncelik ve hedefler, sektörel bilgi ve ileri bilgi düzeyi için iletişim bilgisi*, olmazsa olmaz unsurlar olarak belirlenmiştir.

Vatandaş Bütçesi konusunda kamu idareleri bazında bir sorumluluk tanımlanmamış ve dünya genelinde mevcut uygulamada hiçbir idarenin kendi bütçesi ile ilgili Vatandaş Bütçe belgesi hazırlayıp kamuoyunun bilgisine sunmak yönünde bir zorunluluk ve eğilim olmamıştır. Ancak bütçenin etkin kılınması ile kamu kaynak kullanımının yerindeliği açısından ve Vatandaş Bütçe konusunda literatür kapsamında vurgulanan temel unsurlar gözönüne alındığında; böyle bir gerekliliğin olduğu düşünülmektedir. Sadece merkezi düzeyde hazırlanan Vatandaş Bütçe belgesinde; yukarıda sıralanan gerekliliklerden; *sektörel bilgi ve ileri bilgi düzeyi* ile bu bilgiye erişim noktasında muhatapların bilgilendirilmesi eksik alanlar olarak kalabilecektir. Bu

kapsamda merkezi düzeyde hazırlanan Vatandaş Bütçe belgesinin yanısıra idari düzeyde de mevcut bütçelerin bu format ile kamuyunun bilgisine sunulmasının gerek yönetim ve hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlık gerekse IBP tarafından ortaya konulmuş standartlara uygunluk açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Teori ve uygulama düzeyinde kesin olarak tanımlanmış bir gereklilik ve örnek olmamakla birlikte, her bir kamu idaresine yılı bütçelerini vatandaşın anlayabileceği bir doküman ile özet bir şekilde kamuoyunun bilgisine sunmaları konusunda bir sorumluluk verilmesi etkin bir kamu mali yönetim anlayışına hizmet edecektir. Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığının 2018 yılı bütçesinden yola çıkılarak bir Vatandaş Bütçe sunumu ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Milli Eğitim Bakanlığı için böyle bir çalışmadan önce ilk olarak söz konusu Bakanlığın bütçesi hakkında özet bilgi verilmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

### **3.2.1 Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesi**

Ülkelerin kalkınma seviyelerinin en büyük göstergesi beşeri sermayeye ilişkin yatırımlarıdır. Tüm ekonomi öğretilerinin temelinde sürdürülebilir büyüme ve kalkınma hedefleri yer almakta olup kalkınmanın itici gücünü ise öncelikli olarak eğitim düzeyi ve kapasitesi oluşturmaktadır. Bu noktada önemli işlevler üstlenmiş bir kamu idaresi olan Milli Eğitim Bakanlığı gerek temel eğitim planlaması ve uygulamasını yürütüyor olması gerekse hedef kitlesi itibarıyla oldukça geniş bir kitleye sahip olması nedenleriyle bir hesap verebilirlik dokümanı olan Vatandaş Bütçe dokümanı hazırlığı konusunda örnek uygulama olarak ele alınmıştır.

2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında “13” Kurumsal Kodu ile tanımlanmış olan Milli Eğitim Bakanlığına 2018 yılı için tahsis edilmiş toplam ödenek 92.528.652 Bin TL olup bu tutar merkezi yönetim bütçesinin yaklaşık yüzde 12’sine denk gelmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim bütçe büyüklüğü de dikkate

alandığında söz konusu idarenin bütçesinin vatandaş nezdinde anlaşılır kılınması mali saydamlık ve hesap verebilirlik noktalarında önemli ve gerekli görülmektedir.

**Tablo 5: Milli Eğitim Bakanlığı 2006– 2018 Yılı Bütçe Büyüklükleri\***

Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin MYB ve Faiz Hariç MYB Giderleri İçindeki Payı													
(Milyon TL)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Milli Eğitim Bakanlığı Bütçe Giderleri	16.492	19.861	22.693	26.103	30.413	35.319	41.350	47.748	55.932	64.019	75.940	82.910	92.529
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	178.126	204.068	227.031	268.219	294.359	314.607	361.887	408.225	448.752	506.305	584.071	677.722	762.753
Faiz Hariç Giderler	132.163	155.315	176.369	215.018	246.060	272.375	313.471	358.239	398.839	452.987	533.825	621.011	691.053
MEB/MYB	9,3%	9,7%	10,0%	9,7%	10,3%	11,2%	11,4%	11,7%	12,5%	12,6%	13,0%	12,2%	12,1%
MEB/Faiz Hariç Gider	12,5%	12,8%	12,9%	12,1%	12,4%	13,0%	13,2%	13,3%	14,0%	14,1%	14,2%	13,4%	13,4%

Kaynak: Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, <http://bumko.gov.tr>

\*2006-2017 verileri yıl sonu harcama tutarları olup 2018 yılı verisi ödenek bilgisidir.

Yukarıda yer verilen tablodan da görüleceği üzere; Milli Eğitim Bakanlığı'nın son 10 yıllık dönem içerisinde merkezi yönetim bütçesinden almakta olduğu payın çok yüksek olmasa da artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Bu noktada 2008 yılında yüzde 12,9 olan faiz hariç bütçe giderleri içerisindeki payı 2018 yılına gelindiğinde yüzde 13,4 seviyesine ulaşmıştır.

2018 yılı özelinde Bakanlık bütçesine bakıldığında; Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu kapsamında toplam 33 sayfadan oluşan Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin diğer bir ifadeyle ödenek tahsislerini gösteren (A) Cetvelinin, merkezi yönetim kapsamındaki tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu üzere Analitik Bütçe Sınıflandırması sistemi ile “Kurumsal, Fonksiyonel, Finansman, Ekonomik” kod bazında hazırlandığı görülmektedir. ABS'nin sadece bir kodlama yapısı olduğu ve ilgili idarenin gerek hükümet nezdinde kabul edilen üst politika belgelerinde gerekse idare düzeyinde hazırlanmış olan politika belgelerinde yer alan hedef ve amaçlarını yansıtmaya imkânı bulunmadığı çalışmanın önceki bölümlerinde ifade edilmiştir. Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığı'nın 33 sayfalık yılı bütçesini, bütçenin hazırlık ve uygulamasından

sorumlu Maliye Bakanlığı yetkilileri ile ilgili idarede bu kapsamda çalışan ve bütçe okur-yazarlığı olan kişiler dışında anlama ve bu kapsamda değerlendirme yapma imkânı olan kişi sayısı oldukça sınırlıdır. Bu doğrultuda hazırlanacak Vatandaş Bütçe belgesinin benzer şekilde aynı kesim tarafından okunabilir ve anlaşılabilir olma ve toplumun diğer kesimlerine hitap etme imkânı bulunmayacağından, saydamlık konusunda bütçe belgesinden beklenen işlevini tam olarak yerine getiremeyecektir.

2018 yılı için hazırlanmış olan merkezi düzeydeki Vatandaş Bütçe belgesi ABS sistematığı ile hazırlanmış yılı Bütçe Kanununun özet versiyonu olmakla birlikte, Vatandaş Bütçesinde yer verilen bilgi ve veriler sadece ABS sistematığı ile ortaya konulmuş ödeneklerden değil pek çok üst politika belgesinde tanımlanmış hedef, amaç ve önceliklerden yola çıkılarak hazırlanmıştır. Ancak bütçe kodlama sistematığında açıkça yer almayan verilerin Vatandaş Bütçe formatında ortaya konulmaya çalışılması elbetteki süreci zorlaştırmaktadır. Bu noktada bütçe yapısının girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı ve sonuç odaklı bir yaklaşıma sahip olacak şekilde oluşturulması, Vatandaş Bütçesi belgesi ile ortaya konulmaya çalışılan tüm hedef, amaç ve benzeri bilgileri de içeren bir formata çekilmesi önemli bir gerekliliktir.

Bu nedenle öncelikli olarak Bütçe sistematığının Kanunda hüküm altına alındığı üzere ilgili kamu idaresine ait pek çok politika belgesinde yer verilen amaç, hedef, gösterge ile birlikte ödeneklerinin yer aldığı Performans Esaslı Bütçeleme sistematığına ulaştırılması gerektiği düşünülmektedir. Böylelikle sonrasında hazırlanacak merkezi ve idare düzeyindeki vatandaş bütçelerin çok daha kolay hazırlanabilir ve anlamlı belgeler olması sağlanabilecektir.

Mevcut bütçe yapısı ve üst politika belgelerinde tanımlanmış politika ve önceliklerden yola çıkılarak çalışılacak Milli Eğitim Bakanlığı Vatandaş Bütçesi çalışmasına geçmeden evvel ilgili kamu idaresi hakkında genel ve daha detaylı bilgi

edinilmesi adına aşağıda yer verilen Tablo 6’de Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2017 ve 2018 yılı denekleri Ekonomik Kod bazında gösterilmiştir.

**Tablo 6:** Milli Eğitim Bakanlığı Bütçe denekleri (Ekonomik Kod Bazında)

EKONOMİK KOD	EKONOMİK KOD ADI	ÖDENEK		ARTIŞ ORANI % (2017/2018)	2018 MEB BÜTÇESİ İÇERİSİNDE PAYI (%)
		2017	2018		
01	PERSONEL GİDERLERİ	58.552.662.000	63.503.243.000	8,45	0,69
02	SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARINA DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	8.926.306.000	9.785.948.000	9,63	0,11
03	MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	8.106.505.000	8.693.097.000	7,24	0,09
05	CARİ TRANSFERLER	2.202.960.000	2.784.739.000	26,41	0,03
06	SERMAYE GİDERLERİ	7.237.121.000	7.737.121.000	6,91	0,08
07	SERMAYE TRANSFERLERİ	23.030.000	24.504.000	6,40	0,00
<b>TOPLAM</b>		<b>85.048.584.000</b>	<b>92.528.652.000</b>	<b>0,09</b>	<b>1,00</b>

Kaynak: Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları, <http://bumko.gov.tr>

Milli Eğitim Bakanlığı’nın Ekonomik Kod’un birinci düzeyi itibarıyla denek dağılımı yukarıda gösterildiği şekildedir. ABS sistematide Ekonomik Kod 4 düzeyli olup söz konusu Tabloda sadece birinci düzey itibarıyla tahsis edilmiş ödeneklere yer verilmiştir. Tabloda yer alan verilerden de görüleceği üzere; 2018 yılında ilgili idare bütçesi 2017 yılı bütçe rakamlarına göre yaklaşık yüzde 9 oranında artış göstermiştir. Merkezi Yönetim Bütçesinin tamamı itibarıyla konu incelendiğinde Maliye Bakanlığı bütçesinin ardından bütçe içerisinde en büyük paya sahip ikinci kamu idaresinin Milli Eğitim Bakanlığı olduğu görülmektedir. Bu noktada bütçe ödeneklerinin kurumsal anlamda fonksiyonel olması dikkate alındığında ise en büyük paysöz konusu Bakanlığa ait bulunmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin denek dağılımına ekonomik kod itibarıyla bakıldığında ise; sosyal nitelik taşıyan ve Bakanlık için önemli bir harcama kalemi olan “05- Cari Transferler” ekonomik kodundaki artışın bir önceki yıla kıyasla yaklaşık yüzde 26’lar seviyesinde olduğu, benzer şekilde yatırım nitelikli “06-Sermaye

Giderleri” ekonomik kodunda artış oranının yaklaşık yüzde 7 seviyesinde olduğunu görmekteyiz. Diğer taraftan Milli Eğitim Bakanlığı toplam bütçesinin, sosyal güvenlik ödemelerinin de personel nitelikli bir ödeme olduğu gözönüne alındığında, yüzde 80 gibi bir oranının personel ödemelerine tahsis edildiği yukarıda yer verilen rakamlar ile ortaya konulmuştur. Personel ödeneklerinin bir önceki yıla istinaden artış oranı ise yüzde 8’dir. Benzer şekilde cari gider olarak kabul edilebilecek mal ve hizmet ödeneklerinin bütçe içerisindeki payı yüzde 9 seviyelerinde olup bu ekonomik kod altında tahsis edilen ödeneklerin 2017 yılı ödeneklerine istinaden artış oranı yüzde 7 seviyesindedir.

Söz konusu Bakanlığın yılı bütçeleri ile tahsis edilen tüm ödenekleri esasında politika öncelikleri doğrultusunda, Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında mevzuat kapsamında tanımlanmış görev ve faaliyetlere tahsis edilmektedir.

Ekonomik sınıflandırma sistematüğinde; Devletin görev ve fonksiyonlarını yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerde kullandığı mal ve hizmetlerin türleri ve bunların milli ekonomiye, piyasalara ve gelir dağılımına etkileri esas alınmaktadır (Analitik Bütçe Sınıflandırmasına ilişkin Rehber, 2018).

Bir başka ifadeyle Ekonomik Kod ödeneklerin harcama alanları, harcama kalemleri itibarıyla tasnifi olup ilgili kamu idaresinin mevcut ödeneği ne için harcadığına ilişkin herhangi bir bilgi içermemektedir. Milli Eğitim Bakanlığınca ödenmekte olan çeşitli burslar için yapılan transfer nitelikli bir kaynak aktarımı yukarıda yer verilen tabloda “05 Cari Transferler” kalemi altında görülebilecektir. Ancak yukarıda yer alan haliyle Parlamento ve kamuoyuna sunulan bu bütçe yapısında burslar için ayrılan bir kaynağın bütçe okur- yazarlığı olmayan bireyler veya kurumlar tarafından anlaşılması imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenledir ki çalışmanın başından itibaren vurgulandığı üzere; bütçe sistematüğünün ABS’nin ötesine geçerek, bütçelerin

politika ve program önceliklerini de içeren bir yapıda hazırlanması ve uygulanması kamu mali yönetimi açısından öncelikli bir konudur.

### **3.2.2 Milli Eğitim Bakanlığı Amaç, Hedef ve Politika Öncelikleri**

Kamu idarelerinin politika öncelikleri en üst seviyede Kalkınma Planları olmak üzere pek çok politika belgesinde yer almaktadır. Çalışmanın bu bölümünde üst politika belgelerinden yola çıkılarak Milli Eğitim Bakanlığının politika öncelikleri ile amaç ve hedeflerine yer verilecektir. Vatandaş Bütçesi örneği ise bu öncelikler ve ödenek bağlantısı doğrultusunda oluşturulmaya çalışılacaktır.

Milli Eğitim Bakanlığının politika ve öncelikleri konusunda en temel belge 2014-2018 yıllarını kapsayan 10 uncu Kalkınma Planı'dır. Kalkınma Planlarının yıllık uygulama dilimi olarak adlandırılabilen Yılı Programlarında ve diğer politika belgelerinde ise idarenin hedef ve öncelikleri tespit edilmiştir.

Bu noktada 2014-2018 yıllarını kapsayan ve mali alanda en temel üst politika dokümanı olan 10 uncu Kalkınma Planında; Nitelikli İnsan ve bu doğrultuda Güçlü Toplum vurgusu ile eğitimde fırsat eşitliği, okullaşma oranı, okul öncesi eğitimin yaygınlaştırılması, özel eğitim gerektiren dezavantajlı grupların eğitimi; temel politika alanları olarak tespit edilen konulardan bazılarıdır.

Benzer şekilde 2018-2020 Orta Vadeli Programı incelendiğinde; Eğitim Kalitesinin Artırılması başlığı altında;

Fırsat Eşitliğinin Artırılması, Öğretmen Niteliğinin Artırılması, Mesleki ve Teknik Eğitimin Güçlendirilmesi ve Eğitim Sisteminde Yönetişim Etkinliğinin Artırılması hususlarının politika önceliği olarak belirlendiği görülmektedir.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile idari düzeyde bir politika belgesi olarak adlandırılabilen ve 5 yıllık olarak hazırlanan Stratejik Planlar hükümet düzeyindeki politika önceliklerini idare düzeyine taşıyan en temel belgeler arasında yer almıştır. Stratejik Planlar esas alınarak yıllık olarak hazırlanması



gereken Performans Programları da benzer bir işlev görmekle birlikte yılı bütçe ödenekleri ile politika öncelikleri arasındaki bağlantının asıl olarak kurulduğu tek ve temel belgedir. İdarelerin “Vizyon”, “Miyon”, Stratejik Amaç, Stratejik Hedef, Performans Hedefi ve Performans Göstergeleri ile Faliyetlerinin yer aldığı bu iki belge, idare öncelikleri konusundaki tabloyu net olarak ortaya koymaktadır.

Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığı’nın 2015-2019 Stratejik Planında; Vizyonu; *“Hayata hazır, sağlıklı ve mutlu bireyler yetiştiren bir eğitim sistemi”* Misyonu ise; *“Düşünme, anlama, araştırma ve sorun çözme yetkinliği gelişmiş; bilgi toplumunun gerektirdiği bilgi ve becerilerle donanmış; millî kültür ile insanlığın ve demokrasinin evrensel değerlerini içselleştirmiş; iletişime ve paylaşım açığı, sanat duyarlılığı ve becerisi gelişmiş; öz güveni, öz saygısı, hak, adalet ve sorumluluk bilinci yüksek; gayretli, girişimci, yaratıcı, yenilikçi, barışçı, sağlıklı ve mutlu bireylerin yetişmesine ortam ve imkân sağlamaktır.”* şeklinde belirlenmiştir.

Hali hazırda yürürlükte olan 2015-2019 İdare Stratejik Planında Kurumun Stratejik Amaçları (SA);

*“SA 1 - Bütün bireylerin eğitim ve öğretime adil şartlar altında erişmesini sağlamak*

*SA 2- Bütün bireylere çağın gerektirdiği bilgi, beceri, tutum ve davranışın kazandırılması ile girişimci, yenilikçi, yaratıcı, dil becerileri yüksek, iletişime ve öğrenmeye açık, öz güven ve sorumluluk sahibi, sağlıklı ve mutlu bireylerin yetişmesine imkân sağlamak*

*SA 3- Beşeri, mali, fiziki ve teknolojik yapı ile yönetim ve organizasyon yapısını iyileştirerek eğitime erişimi ve eğitimde kaliteyi artıracak etkin ve verimli işleyen bir kurumsal yapıyı tesis etmek”*

Bu üç Stratejik Amaç altında Stratejik Hedefler ise;

*“SH 1.1 - Plan dönemi sonuna kadar dezavantajlı gruplar başta olmak üzere, eğitim ve öğretimin her tür ve kademesinde katılım ve tamamlama oranlarını artırmak*

*SH2.1 - Bütün bireylerin bedensel, ruhsal ve zihinsel gelişimlerine yönelik faaliyetlere katılım oranını ve öğrencilerin akademik başarı düzeylerini artırmak*

*SH2.2 - Hayat boyu öğrenme yaklaşımı çerçevesinde, iş gücü piyasasının talep ettiği beceriler ile uyumlu bireyler yetiştirilerek istihdam edilebilirliği artırmak*

*SH 2.3 - Eğitimde yenilikçi yaklaşımlar kullanılarak bireylerin yabancı dil yeterliliğini ve uluslararası öğrenci-öğretmen hareketliliğini artırmak*

*SH 3.1 - Bakanlık hizmetlerinin etkin sunumunu sağlamak üzere insan kaynaklarının yapısını ve niteliğini geliştirmek*

*SH3.2 - Plan dönemi sonuna kadar, belirlenen kurum standartlarına uygun eğitim ortamlarını tesis etmek, etkin ve verimli bir mali yönetim yapısını oluşturmak*

*SH 3.3 - Plan dönemi sonuna kadar etkin bir izleme ve değerlendirme sistemiyle desteklenen, bürokrasinin azaltıldığı, çoğulcu, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim ve organizasyon yapısını oluşturmak” şeklinde belirlenmiştir.*

Kurumun yılı Performans programında bu amaç ve hedefler detaylandırılarak daha fazla sayıda Performans Hedefi belirlenmiş, kaynak (ödenek) bağlantısı ise Performans Programında yer alan Hedeflerin altında tanımlanmış olan “Faaliyetler” düzeyinde kurulmuştur. Bu amaç ve hedefler kurumun politika öncelikleri olarak tanımlanabilmekte olup Vatandaş Bütçesi konusunda yapılacak örnek çalışma tüm bu politika önceliklerinden yola çıkılarak oluşturulmaya çalışılmıştır.

### **3.2.3 Milli Eğitim Bakanlığı İçin Vatandaş Bütçesine Yönelik Uygulama Önerisi**

Vatandaş Bütçesi hazırlayan tüm ülke deneyimlerinde olduğu gibi ülkemizde de merkezi düzeyde Vatandaş Bütçe belgesi hazırlanmakta ve vatandaşın bilgisine sunulmaktadır. Ancak bu dokümanın merkezi düzeye ilave olarak idareler bazında da üretilen bir belge halini almasının; saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarının mali yönetimde etkinleştirilmesi adına önemli olduğu düşünülmektedir. İdare ve dolayısıyla

sektörel bazda detaylı bir şekilde hazırlanıp sunulacak bir Vatandaş Bütçe dokümanı, halkı rakamsal bütçe verilerinin dışında ilgili sektöre ilişkin yeni konu ve alanlar hakkında bilinçlendirme aracı olarak da kullanılabilir. Böylelikle vatandaşlara söz konusu idarenin kendileri için anlam ifade edecek herhangi bir politika veya eyleminden haberdar olma imkanı sağlanmış olacaktır.

Vatandaş Bütçesi sadece bir doküman olmanın ötesinde, kamu yönetiminde hatta genel olarak yönetim anlayışında farklı yönelim ve kültür anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım; demokrasi anlayışının daha da gelişerek Katılımcı Demokrasinin yerleşmesi, sadece “oy” aracılığıyla yönetimde söz sahibi olunma imkânı olan pasif vatandaşlık anlayışının yerini aktif vatandaşlık anlayışına bırakması, yurttaşlık bilincinin gelişerek yerleşmesi, hükümete ve politikalarına duyulan güvenin artması gibi ortaya konulabilecek pek çok sonuç açısından “iyi yönetim” ya da “yönetişim” için son derece yerinde ve faydalı olacaktır.

Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığına ilişkin bir Vatandaş Bütçe çalışmasında göz önüne alınacak ilk husus, vatandaşın daha genel bir ifadeyle bütçe okur-yazarlığı olmayan ya da nispeten daha az olan kamuoyunun Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde *Ne* görmek istediği sorusunun cevabı olmalıdır. Bu noktada farklı politika belgelerinde yer verilen amaç ve önceliklerden yola çıkarak bir önceliklendirme yapılmalı ve Vatandaş Bütçe dokümanı bu doğrultuda oluşturulmalıdır.

Çalışmanın bu bölümünde örnek bir uygulama olarak tasarlanmaya çalışılan Milli Eğitim Bakanlığı Vatandaş Bütçesinde yer verilmesi gereken politika önceliklerinin; ilk aşamada taşınmalı eğitim, hayat boyu öğrenme, okullaşma oranı, uzaktan eğitim faaliyetleri, özel eğitim ihtiyacı olan öğrencilere yönelik faaliyetler gibi vatandaşın hizmet olarak doğrudan beklediği ve etkilendiği alanlar olabileceği düşünülmektedir. Bu şekilde bütçe belgesinin toplumsal farkındalık yaratılarak daha doğru ve net anlaşılması sağlanabilecektir.

Politika önceliklerinden ve söz konusu Bakanlığın 2018 yılı bütçe verilerinden yola çıkılarak broşür şeklinde oluşturulmuş çalışma; Milli Eğitim Bakanlığı Vatandaş Bütçesi olarak tasarlanmıştır. Vatandaş Bütçe belgesi, kanunlaşan ve uygulanan bütçe belgesinde olması gerektiği gibi, öncelikli olarak 10 uncu Kalkınma Planı olmak üzere İdarenin 2014-2019 Stratejik Planı, 2018 yılı Performans Programı ve Yılı Programı hükümlerinden yola çıkılarak, tüm bu politika belgelerinde yer alan amaç, hedef, faaliyet ve eylemlerin özeti olarak düşünülmüştür. Söz konusu doküman Vatandaş Bütçesi teorisi ve ülke uygulamalarında yer bulduğu üzere; görsel efektler, resimler ve slogan şeklinde ifadeler ile anlaşılır ve çekici kılınmaya çalışılmıştır.

Vatandaş Bütçe belgesinin mali yönetim alanında daha yeni bir yaklaşımın sonucu bir belge olduğunu ve teorisi hakkında çok kapsamlı düzenlemelerin bulunmadığını çalışmanın önceki bölümlerinde ifade etmiştik. Ancak genel hatları ile ortaya konulan teori ve gereklilikler kapsamında konuya bakıldığında; Vatandaş Bütçe dokümanının saydamlık ve hesap verebilirlik noktasında anlam ifade edebilmesi adına hazırlık sürecinde “Danışma” diğer bir ifadeyle “İstişare” yöntemine başvurulması gerekliliği vardır. Bu noktada sunmaya çalıştığımız öneride böyle bir süreç çok net işletilememiş olmakla birlikte, eğitim konusunun son derece toplumsal bir konu ve sorun olduğu gerçeği göz önüne alınarak, kamuoyunda mevcut ortak sorun alanları ve tespitlerden yola çıkılmış ve zımni olarak istişare sürecinin işletildiği varsayılmıştır.

Bu doğrultuda aşağıda yer verilen çalışma kapak kısmı ile başlatılmış ve Bakanlığın Stratejik Planında yer alan Misyon ve Vizyon tanımlarına yer verilerek üst politika belgelerinde mevcut amaç, hedef ve önceliklerin görünür kılınması sağlanmaya çalışılmıştır.

NİTELİKLİ  
İNSAN



NİTELİKLİ  
EĞİTİM

---

*MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI*  
*2018 YILI VATANDAŞ BÜTÇESİ*

---

**BÜTÇE; HARCAMA VE GELİRLERİN GELECEĞE YÖNELİK  
TAHMİNLERİNİ  
GÖSTEREN BELGE**

---

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

---

---

Vatandaş Bütçesinin giriş kısmı Bakanlığın Stratejik Planında yer alan misyon ve vizyon tanımlarından yola çıkılarak ortaya konulan “Nitelikli İnsan” ve “Nitelikli Eğitim” başlıkları ile çizilen yol haritası çerçevesinde ilerlemiştir.

**MEB 2018  
VATANDAŞ BÜTÇE**

**BÜTÇE; Harcama ve Gelir Kalemlerine Temel Teşkil Eden Belge**

**VİZYONUMUZ**

**Hayata hazır, sağlıklı ve mutlu birey-  
ler yetiştiren bir eğitim sistemi**

**ARTAN OKULLAŞMA ORANI**

**ARTAN OKUMA ORANI**

**UZAKTAN EĞİTİM**

**EĞİTİMDE FIRSAT EŞİTLİĞİ**

**DEZAVANTAJLI GRUPLARIN EĞİTİME KATILIMI**

**HAYAT BOYU ÖĞRENME**

**EĞİTİMDE KALİTE VE  
EĞİTİMLİ TOPLUM YOLUNDA**

Giriş kısmının ardından; Bakanlığın üst politika belgelerinde yer verilen öncelikli politika alanları, hedefleri ve amaçlarından yola çıkılmış ve bu doğrultuda; Artan Okullaşma Oranı, Artan Okuma Oranı, Uzaktan Eğitim, Eğitimde Fırsat Eşitliği, Dezavantajlı Grupların Eğitime Katılımı, Hayat Boyu Öğrenme olmak üzere 6 politika

önceliği bu belgenin temelini teşkil edecek şekilde sıralanmıştır. Tüm bu politika önceliklerinin ortak hedefi olarak ise “Eğitimde Kalite ve Eğitimi Toplum” belirlenmiştir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümü bu öncelikler doğrultusunda yürütölen faaliyetler, kullanılan ödenek ve rakamsal veriler ile güçlendirilmeye çalışılmıştır. Dokümanda öncelikli olarak idarenin 2017 ve 2018 yılı bütçe büyüklükleri ile bu rakamların Merkezi Yönetim Bütçesi içerisindeki payı ve de Bakanlığın toplam bütçesi içerisinde söz konusu faaliyetlere ayrılan tutarlar belirtilmiştir.





85.048.584 BİN TL



YÜZDE 9 ARTIŞ

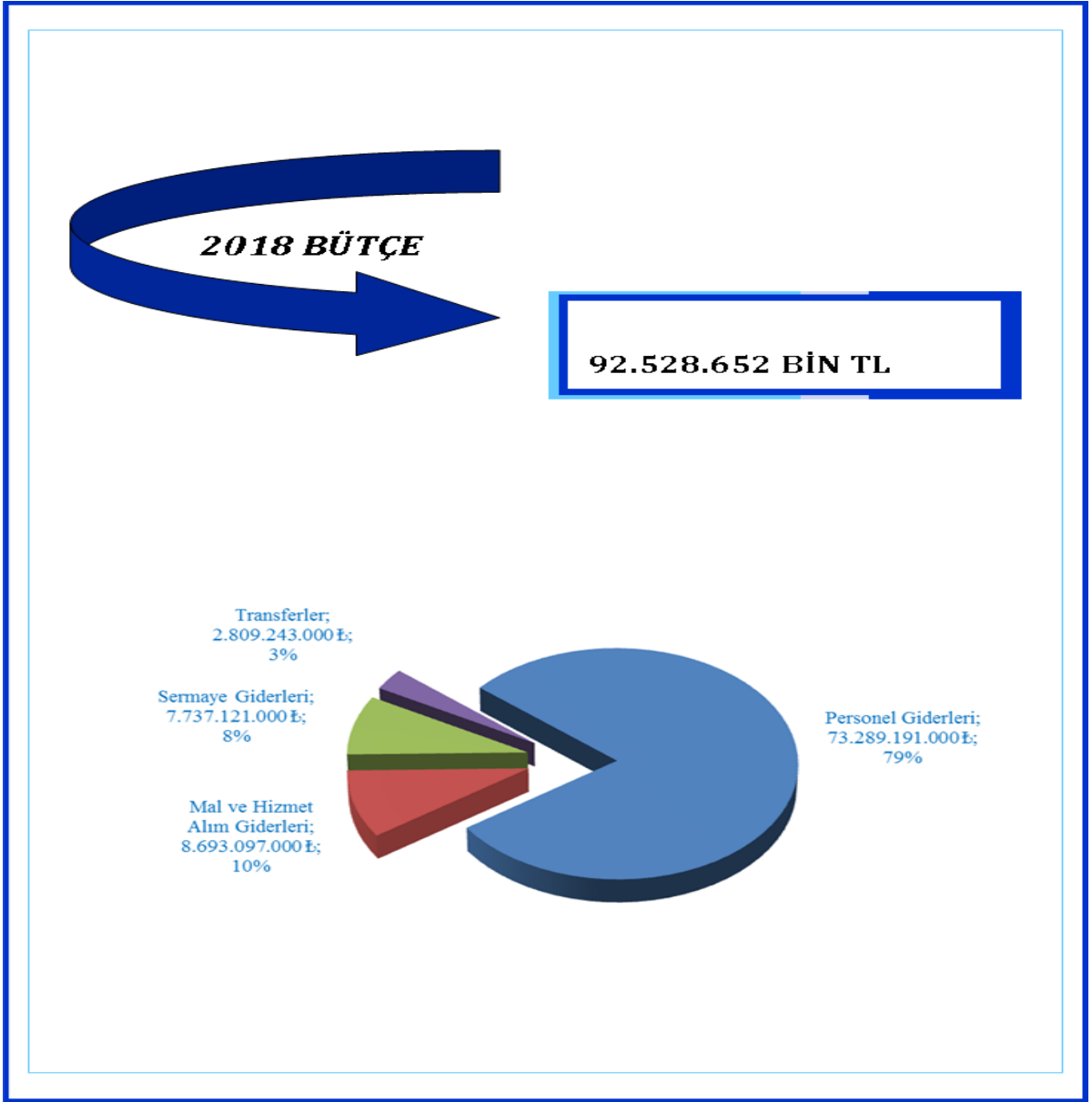
92.528.652 BİN TL



2018 Yılında Artış Oranı %9  
Merkezi Yönetim Bütçe Payı % 12

1 MİLYONA YAKLAŞAN ÖĞRETMEN SAYISI İLE EĞİTİME  
DEVAM..





Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinin 2018 yılı itibarıyla Parlamento tarafından onaylanan ve yürürlüğe konulan Merkezi Yönetim Bütçesi içerisindeki payının yüzde 12 olduğu vurgusu söz konusu belgede yer almıştır. Benzer şekilde toplam ödenek tutarı ile bir önceki yıl bütçesine kıyasla artış oranı kısa ve net bir şekilde ortaya konulmuştur.

Vatandaşın bütçe ödeneklerinin bütünü hakkında toplumun farklı kesimlerine bilgi verilmesini sağlayacak şekilde Personel Giderleri, Sermaye Giderleri, Mal ve Hizmet Alım Giderleri ile Transferler olmak üzere dört ana başlık ile 2018 yılı bütçe ödenek tutarları ve bu tutarların toplam Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi içerisindeki payına yer verilmiştir. Bu kapsamda özellikle yatırım giderlerinde görülen yüzde 8

oranında payınsermaye niteliği taşıdığından vatandaş nezdinde önem taşıdığı düşünülmektedir.

Sonraki bölümlerde Bakanlığın önemli bir işlevi olan Taşımali Eğitim vurgusu ön plana çıkarılarak bu kapsamda taşınan öğrenci sayısı belirtilmiştir. Taşımali eğitim; “Nüfusu az ve dağınık olan köy ve benzeri yerleşim alalarında yaşayan öğrencilerin, zorunlu öğrenim sebebi ile ilçe, il gibi daha büyük yerleşim birimlerindeki merkez okullara günübirlik olmak üzere taşınması ve bu suretle gerçekleştirilen eğitim” olarak tanımlanmaktadır. Milli Eğitim Bakanlıği açısından önemli tutarda kaynağın ayrıldığı ve önemli bir politika alanı olan taşımali eğitim kesintisiz ve zorunlu eğitim ile uygulanmaya başlamış ve yaygınlık kazanmıştır.

Tasarlanan Vatandaş Bütçe belgesinde ifade bulduğu üzere yaklaşık 1 milyon 350 bin öğrenci taşımali eğitimden faydalanmaya devam etmektedir. Benzer şekilde dağıtılan ücretsiz ders kitapları için öngörülen ödenek miktarı hesap verebilirlik adına görünür olması önemli olan harcama alanlarından biridir.



**92.528.652 BİNTL**

#### ÖĞRENCİLERİMİZİ TAŞIYORUZ

Eğitim hakkından yoksun kalması muhtemel ilköğretim, ortaöğretim ve özel eğitim okul/kurumlarına devam eden öğrenciler ile yaygın eğitim hizmetinden yararlanan özel eğitim kursiyerlerinin resmi okul/kurumlara taşıma yoluyla erişimleri sağlanmaktadır.

2016-2017 Eğitim Öğretim Döneminde

**TOPLAM 1.350.714 öğrenci** Taşınalı Eğitimden faydalanmıştır

#### TAŞIMALI EĞİTİM

BÜTÇE ÖDENEĞİ 2.191.812.000 TL



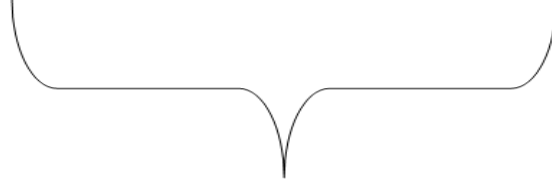
#### ÜCRETSİZ DERS KİTABI

2016-2017 Eğitim-Öğretim yılında;  
İlk ve ortaöğretim öğrencilerine  
dağıtılan DERS KİTAPLARI karşılığı

**459 Milyon TL**



ÖĞRENMENİN YAŞI YOKTUR



HBÖ Web Portalının Güncellenmesi

Aile Eğitimi Kurs Programı - Yetişkin Eğitimi Okuma Yazma Kursları

81 ilde Öğrenme Şenlikleri

Hayat Boyu Öğrenme Kapsamında Yaygın Eğitim Kursları Düzenleme

**BU FAALİYETLER KAPSAMINDA  
TOPLAM BÜTÇE KAYNAĞI  
YAKLAŞIK 2 MİLYAR TL**

Milli Eğitim Bakanlığının özellikle son dönemde gerek Kalkınma Planı gerek idareye ilişkin diğer üst politika belgelerinde yer bulduğu üzere önemli politika alanlarından biri “Hayat Boyu Öğrenme” olarak tespit edilmiştir. Hayat boyu öğrenme yaşamın her noktasında öğrenim faaliyetinin devam etmesi ve böylelikle daha eğitimli, donanımlı, farkındalığı yüksek bireyler yetiştirerek çalışmanın temelinde vurgulanan yeni Devlet anlayışı, yeni ve aktif vatandaşlık anlayışı ile beşeri sermaye temelli kalkınmanın sağlanması ve refah düzeyinin yükseltilmesini öngörmektedir. 2014 yılında yüzde 4,8 olan Hayat Boyu Öğrenmeye katılım oranı 2019 yılı için yüzde 8 olarak hedeflenmiştir. Bu doğrultuda yer alan faaliyetler ve bu kapsamda öngörülen bütçe ödenek toplamı yukarıda belirtilmiştir. Bu politika önceliği altında aile eğitim kursları,

öğrenme şenlikleri, web portalının güncellenmesi yürütülen ve kaynak tahsis edilen faaliyetler olarak sıralanabilir.

Nitelikli İnsan ve Nitelikli Eğitim bütüncül hedefi altında Okullaşma Oranını Artırmak bir politika alanı olarak tespit edilmiştir.

Bu hedef doğrultusunda yürütülen faaliyetler ve bu faaliyetler kapsamında bütçe tahsisleribenzer şekilde Vatandaş Bütçe belgesinde yer bulmuştur. Özel okullarda okuyan öğrencilere verilen destekler, burslar bu bölüm başlığı altında yer alan diğer hususlardır.



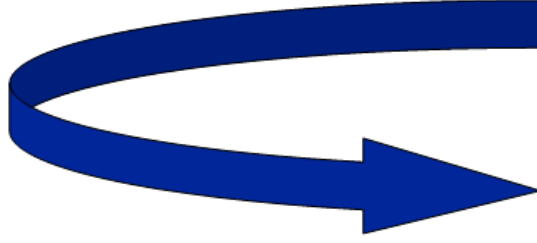
## UZAKTAN EĞİTİM



### UZAKTAN EĞİTİM YÖNTEMİYLE PERSONELİMİZİN NİTELİK VE KALİTESİNİ ARTIRIYORUZ

Bu yöntemle 2017 Yılında gerçekleştirdiğimiz 15 eğitim organizasyonunda 25 Bin personelimize eğitim verilmiştir.





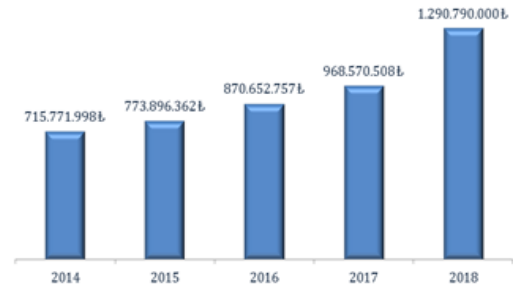
**NİTELİKLİ İNSAN  
NİTELİKLİ EĞİTİM**

**OKULLAŞMA ORANINI ARTIRIYORUZ  
BÜTÇE ÖDENEĞİ YAKLAŞIK 7 MİLYON TL**

**ÖĞRENCİ BAŞINA OKUNAN KİTAP SAYISINI ARTIRIYORUZ  
BÜTÇE ÖDENEĞİ 14.727.500 TL**

**ÖĞRENCİLERİMİZE FIRSAT EŞİTLİĞİ  
SUNUYOR BU KAPSAMDA BURS VE  
HARÇLIK DESTEĞİ SAĞLIYORUZ**

**Burslar ve Harçlıklar**



**ÖZEL OKUL DESTEĞİ SAĞLIYORUZ**

**2017 YILINDA ÖZEL OKUL VE ÖZEL MESLEKİ VE TEKNİK EĞİTİM OKULLARINA  
KAYIT YAPTIRAN 344.983 ÖĞRENCİYE ÖZEL OKUL DESTEĞİ SAĞLANDI.**

**2018 YILINDA BU AMAÇLA ÖNGÖRÜLEN ÖDENEK 1,509 MİLYAR TL**

Vatandaş Bütçe çalışmasında Okullaşma Oranını artırmak olarak belirlenen politika alanı kapsamında 2018 yılı itibarıyla yaklaşık 7,043 Milyon TL ödenek öngörülmüştür. Okullaşma Oranı denilen kavram; son derece önemli bir eğitim göstergesi olup; eğitim düzeyine kayıtlı öğrencilerin o eğitim düzeyindeki toplam

nüfusa oranını ifade etmektedir. Okullaşma oranının gelişmiş ülkeler seviyesine çekilmesi tüm hükümetlerin en önemli önceliklerinden olmak durumundadır. Özellikle güçlü toplum vurgusunun ancak eğitimi daha genel bir ifade ile nitelikli beşeri sermaye ile sağlanabileceği gerçeğini göz önüne aldığımızda üst bir politika alanı olarak tanımlanabilecek bu alanın önemi çok daha net olarak görülebilecektir. Ekonomik büyümenin de ötesinde kalkınma hedefinin sağlanmasının temel göstergelerinden olan beşeri sermayeye yapılacak yatırım ve bu doğrultuda kaynak tahsisi ve kullanımı gerek ülkemiz gerek diğer ülkeler adına gerekliliği tartışılmaz bir konudur.

Milli Eğitim Bakanlığı politika dokümanlarında yer verildiği üzere; Net okullaşma oranı 2016-2017 yılı itibarıyla;

Okul öncesi eğitimde; yüzde 35,52

İlkokulda; yüzde 91,16

Ortaöğretimde; yüzde 95,68 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Aşağıda yer alan şekilden de görüleceği üzere bu oranların 2018 hedefleri ise yüzde 100 seviyesine yakın belirlenmiştir.

**Tablo 7:** Milli Eğitim Bakanlığı Okullaşma Oranı

<b>Performans Göstergeleri</b>	<b>Ölçü Birim</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
İlkokulda net okullaşma oranı	Oran	98,81	98,13	<b>100</b>
Ortaokulda net okullaşma oranı	Oran	99,05	99,23	<b>100</b>
Ortaöğretimde net okullaşma oranı	Oran	79,79	83	<b>85</b>

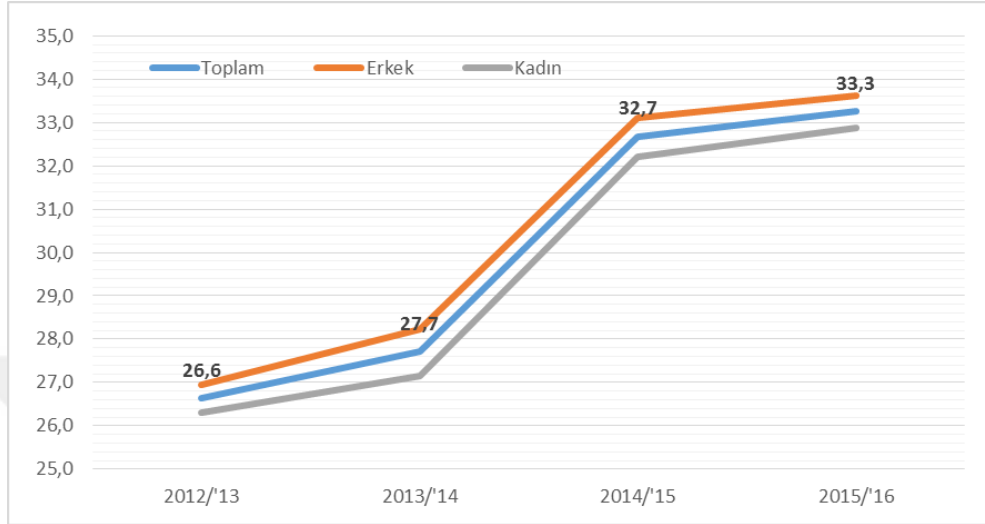
Kaynak : MEB 2018 yılı Performans Programı

Ülkemizde okul öncesi okullaşma oranlarına bakıldığında, son 10 yıllık dönemde önemli bir gelişme yaşandığı ortadadır. 2009-2010 döneminde ortalama %26,9 seviyesinde olan 3-5 yaş brüt okullaşma oranı, 2016-2017 döneminde önemli bir artışla %41,2 seviyesine çıkmıştır. Benzer şekilde 5 yaş grubunda bu oran %74'ler



seviyesine kadar çıkmıştır. Bununla birlikte, özellikle kadın istihdamı açısında kritik yaş olan 3 yaş grubundaki çocukların okullaşma oranlarının ise % 20'lerin altında kaldığı görülmektedir.

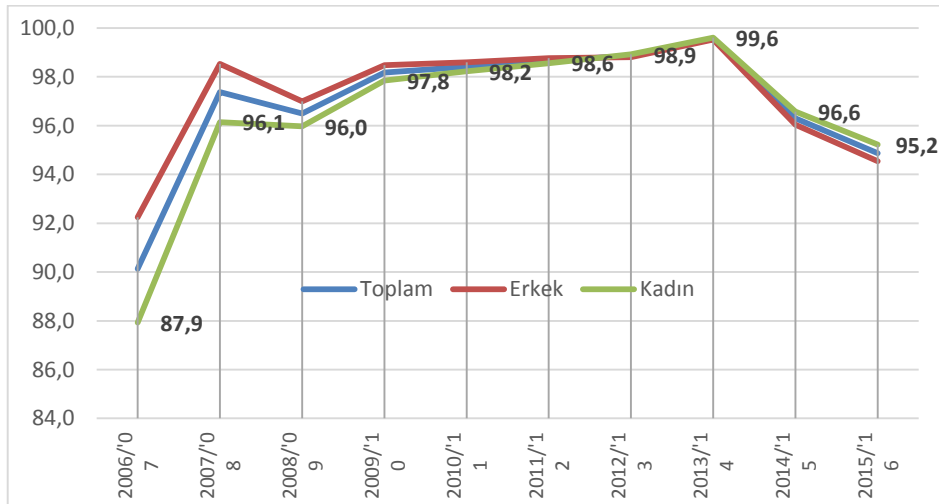
**Grafik 1:** Okul Öncesi Eğitimde Net Okullaşma Oranları (2012-2015)



Kaynak: MEB İstatistikleri Örgün Eğitim, 2016-2017 (YILMAZ, KARADENİZ, 2018)

Yukarıda yer verilen grafik 3-5 Yaş Net Okullaşma Oranlarının Gelişimini göstermektedir. Okul öncesi eğitimde görülen okullaşma oranı artışının kamuoyunun bilgisine sunumu önem taşıyan hususlardandır.

**Grafik 2:** İlköğretimde Net Okullaşma Oranları (2006-2015)



Kaynak: YILMAZ, KARADENİZ, 2018

İlköğretimde Net Okullaşma Oranlarının Gelişimini gösteren yukarıdaki grafiğe göre ise; ilköğretimde okullaşma oranı kız çocuklarında % 87,9'dan ilköğretimin uygulandığı yıl olan 2012/2013 dönemine kadar artarak %98,9 seviyelerine ulaşmıştır. Bu dönemde eğitimin 8 yıl zorunlu olması ile birlikte uygulanan sosyal programlar okullaşma oranlarını özellikle kız çocukları için iyileştirmiştir (YILMAZ, KARADENİZ, 2018).

Vatandaş Bütçe belgesinde okullaşma oranı verilerini ve hedeflerini kamuoyu nezdinde anlaşılabilir ve ulaşılabilir rakamsal veriler ile ortaya koymak elbette önemlidir. Bu noktada bütçe belgesi ile birlikte Parlamentonun onayına sunulan söz konusu doküman üzerinden yola çıkılarak parlamenterlerin ilgili idarenin politika uygulama başarısını çok daha net ölçme ve denetleme imkanı olabilecektir. Öyleki; okullaşma oranındabu yönde bir iyileşme; sunulan eğitimden beklenen çıktılardan öte sonuçların da anlamlı birer veri olmasını gerektirmektedir.

Bu noktada eğitim düzey ve başarısında uluslararası seviyede ölçüm yöntemi olan PISA'nın artan okullaşma oranı ile birlikte değerlendirilmesi önemli olabilecektir.

**Tablo 8:** PISA Ülke Puanları

<b>PISA</b>	<b>Temel Ölçme Alanı</b>	<b>Katılan Ülke Sayısı</b>	<b>Türkiye</b>
PISA 2000	Okuma	43	Katılmadı
PISA 2003	Matematik	41	35
PISA 2006	Fen	57	43
PISA 2009	Okuma	75	41
PISA 2012	Matematik	65	44
PISA 2015	Fen	72	52

Kaynak: OECD, PISA (<http://www.oecd.org/pisa/>)

Bilindiği üzere “Uluslararası Öğrenci Değerlendirme Programı” olan PISA, OECD tarafından 15 yaş grubundaki öğrencilerin bilgi ve becerilerini değerlendiren bir araştırma olup 3 yılda bir tekrarlanmaktadır. Son olarak yukarıda yer alan tablodan da

görüldüğü üzere 2015 yılında Fen alanında yapılan ölçüme katılan 72 ülke arasında Türkiye 52 nci sırada yer almıştır.

Bu doğrultuda hazırlanacak Vatandaş Bütçe belgesinde öncelikli olarak ortaya konulan politika alanlarından olan Okullaşma Oranında sadece rakamsal artışın tek başına bir anlam ifade etmeyeceği ve farklı hedef, faaliyet ve veriler ile desteklenerek bu yönde kaynak tahsis edilmesi gereği gerek Parlamentonun gerek vatandaşın bilgisine sunulmuş olacaktır.

Benzer şekilde ülkemizde kitap okuma oranının gelişmiş ülkeler seviyesinin altında olduğu bilinmektedir. Bu noktada 2017 yılı itibarıyla Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yapılan bir araştırmanın neticesinde TV izleme oranı yüzde 94 seviyesinde iken aynı dönem itibarıyla kitap okuma oranının yüzde 4,5 seviyesinde olduğu ortaya konulmuştur. Öğrenci ailelerinin eğitim seviyesi bu noktada belirleyici unsurlardan biri iken kitap için ayrılan aile bütçesi bir diğer unsurdur. Öğrenci ailelerinin evlerinde bulunan kütüphanede mevcut kitap sayısının ailelerin yaklaşık yüzde 30 gibi büyük bir oranında 20-50 kitap arasında olduğu ortaya konulmuştur. Bu noktada hazırlanacak bir Vatandaş Bütçe dokümanında “Öğrenci Başına Okunan Kitap Sayısını Artırmak” şeklinde bir politika önceliği ve hedef belirlemek, bu doğrultuda ayrılan kaynağı kamuoyuna açık hale getirmek; söz konusu idare açısından ilgili hedefe ulaşma noktasında itici bir güç olabilecektir. Bu şekilde gerek parlamento gerek vatandaş söz konusu politika önceliğinden haberdar olup izleme fırsatı yakalayacak ve hükümet nezdinde politikanın takip edilerek sonuçlarının açıklanması bir gereklilik olacaktır.



92.528.652 BİNTL

**ENGELLİLERİN KULLANIMINA YÖNELİK OKUL DÜZENLEMESİ**

BÜTÇE ÖDENEĞİ ; 549 000 000 TL

**ENGELLİ ÖĞRENCİLERİN EĞİTİMİNE YÖNELİK OLARAK 2018 YILINDA  
2,595 MİLYON TL ÖDENEK ÖNGÖRÜLMÜŞTÜR**



Uygulama önerisi olarak sunulan Vatandaş Bütçe belgesinin son bölümünde ise dezavantajlı grupların eğitimi gibi bazı hususlara yer verilmiştir.

Genel olarak yukarıda özetlendiği şekilde tasarlanan Milli Eğitim Vatandaş Bütçesi örneğinin çok farklı format veya veriler ile değişik şekillerde sunulabilmesi imkânı bulunmaktadır. Bütçe okur-yazarlığı olmayan ve bu doğrultuda 2018 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısını açtığı zaman kendisi için herhangi bir anlam ifade etmeyen binlerce sayfalık rakamsal veriler anlaşılır bir nitelik kazanmış olacak ve söz konusu Bakanlığın hangi hedefler doğrultusunda ne tür faaliyetler yürütecek olduğu konusunda da bilgilendirme imkânı bulunacaktır. Bu noktada dikkat edilmesi gereken bir

husus da Vatandaş Bütçe belgesinde performans bilgisine bir şekilde yer verilmesininin bütçe belgesi ve öncelikleri hakkında anlamlı bir analize imkan tanıyacak olmasıdır. Sadece ödenek bilgisine yer vermek etkin kaynak tahsisi ve politika değerlendirmesi noktasında yeterli olmayacaktır. Gerek üst politika belgelerinde yer alan politika öncelikleri gerek söz konusu önceliğe ilişkin uygulama sonuçlarının ilgili belgede yer alması Vatandaş Bütçe dokümanının etkinliği ve işlevselliği açısından önemlidir.



## SONUÇ

Maliye politikası ve kaynak tahsis aracı olan bütçe belgeleri kamu yönetiminin temel enstrümanlarıdır. Bütçeler aynı zamanda hükümetlerin en önemli politika belgelerinden olup Devlet adına kaynak planlama ve kullanım aracı işlevi üstlenmişlerdir.

1215 tarihli Magna Carta ile idari otoritenin harcama konusundaki yetkileri sınırlanmıştır. Bütçe Hakkı olarak tanımlanan bu olgu günümüzde Parlamentolar eliyle yürütülen bir hak olup halk adına kullanılmaktadır. Öyle ki; hükümetlerin genel itibarıyla bir yıllık dönemde elde edecekleri gelir ile bu dönem zarfında yapacakları harcamalarına ilişkin tahminlerini gösteren bütçeler Parlamentolar tarafından oylanmakta, kabul edilmekte ve denetlenmektedir.

Bir yönetim şekli olan Demokrasi kavramı ise bütçe hakkı ile doğrudan bağlantılı olup, yönetim ve demokrasi anlayışı bu hakkın halk adına kullanım şekil, yöntem ve etkinliğine hizmet eder niteliktedir.

Bütçe hakkına temel teşkil eden demokrasinin niteliği tarihsel süreç içerisinde antik Yunan kentlerinde doğduğu Klasik Demokrasi anlayışının ötesine geçerek Temsili Demokrasi halini almıştır. Pasif vatandaşlık anlayışının aktif vatandaşlığa dönüştüğü, “Yönetim” kavramının yerini “Yönetişime” bıraktığı günümüz dünyasında ise Temsili Demokrasinin de bir adım ötesi olan Katılımcı Demokrasi anlayışı, yönetim şekli ve kültürü olarak gündem oluşturmaya başlamıştır.

Yönetim süreçlerinde “katılım” olgusuna yer verilmesi sonucunu doğuran Katılımcı Demokrasi olgusu, kamu yönetimi ile mali yapıda anlayış değişikliği getirmişve bu doğrultuda yeni yönetim anlayışının unsurları olarak kabul edilen “katılımcılık”, “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramları mali yapı ve bütçe yapısı içinde farklı bir gündem oluşturmuştur.

Yönetim ve demokrasi anlayışındaki değişikliğin neticesinde bütçeler sadece mali birer belge olmanın ötesine geçerek; siyasi, sosyal, yönetim ve gelir dağılımı aracı işlevlerini üstlenmiş, planlama ve iletişim aracı olmagibi fonksiyonlarının ön plana çıktığı, “katılımcılık” olgusu öncelikli olmak üzere kamu yönetimi ve mali yönetimin yeni odak noktalarını paralel bir şekilde geleneksel girdi odaklı yaklaşımdan uzaklaşan, çıktı ve sonuç odaklı kaynak tahsis ve harcama sürecine doğru gelişen bir nitelik kazanmıştır.

Bu doğrultuda özellikle 1900’lü yılların ikinci yarısı itibarıyla dünya gündeminde olan sonuç ve çıktı odaklı bütçeleme yaklaşımını temsil eden Program ve Performans Esaslı Bütçeleme sistemleri 2000’li yıllar ile birlikte “hesap verebilirlik” ve “saydamlık” unsurlarını daha da içselleştirmiş olan Modern Bütçeleme Sistemleri ile pekişmeye başlamıştır.

Bu çalışmada genel olarak değişen toplumsal düzen, demokrasi anlayışı ve Devlete yüklenen yeni fonksiyonlar çerçevesinde farklılaşan ve gelişen Bütçeleme Sistemleri üzerinde durulmuş ardından özellikle 1990’lı yıllar ile birlikte “katılımcılık” “saydamlık” “hesap verebilirlik” unsurlarını ön plana çıkaran Modern Bütçeleme Sistemlerine değinilmiştir.

Modern Bütçeleme Sistemleri tanımının içerisine; Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme, Katılımcı Bütçeleme ve Vatandaş Bütçesi dahil edilerek, bu çalışmada söz konusu üç yaklaşıma yer verilmiştir.

2000’li yıllar ile birlikte uluslararası kuruluşlar mali saydamlık ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi amacıyla vatandaşın mali bilgilere ulaşım olanaklarının artırılmasına büyük ölçüde vurgu yapmışlardır. Bu noktada ortaya çıkan farkındalık ve bakış açısı ise modern bütçeleme tekniği olarak çalışmanın son bölümünde yer verilen Vatandaş Bütçesi olgusunun ortaya çıkmasına ve bugün Dünyanın pek çok ülkesinde bu yaklaşımın gündem oluşturmasına neden olmuştur.

Yeni kamu yönetim anlayışının temelinde yer almaya başladığını vurguladığımız “saydamlık” ve “hesap verebilirlik” unsurları Vatandaş Bütçesi ile doğrudan ilintili olup, hükümetler tarafından hazırlanan ve son derece teknik ve detaylı bir doküman olan bütçe belgelerinin özet ve anlaşılır bir formata dönüştürülmesi anlamına gelen bu dokümanın hareket noktasını oluşturmuştur.

Vatandaş Bütçesi, bütçe belgelerinin halk nezdinde kabuledilebilirliğini artıran bir enstrümandır. Bu belgenin vatandaşların kamu maliyesi ve bütçe konusundaki farkındalık ile bilgi ve bilinç düzeyini yükselterek hükümet politikalarına güven seviyesini artırmaya hizmet etmesi beklenmektedir.

Vatandaş Bütçe en genel haliyle; *teknik bir doküman olan bütçe belgelerinin bütçe okur-yazarlığı olmayan kesim tarafından da erişilebilir ve anlaşılabilir olmasını sağlayan bütçe özeti*, şeklinde tanımlanmaktadır.

Vatandaş Bütçe tek başına bir bütçe sistemi olmaktan öte bütçe hangi sistematik ile hazırlanmış olursa olsun söz konusu bütçe belgesinin kısa ve özet bir halidir. Bu kapsamda bu kavrama modern bütçe teknikleri arasında yer verilmiş olmakla birlikte esasında tek başına bir bütçe sistemi değildir.

Bu bütçe yaklaşımı OECD, IMF, IBP gibi uluslararası ortaklık ve kuruluşların özellikle saydamlık konusunda yapmış oldukları vurgu ve çalışmalarının ciddi bir sonucu olup, dünya çapında giderek artan sayıda ülke bütçe belgelerini bu şekilde kamuoyunun bilgisine sunmaktadır.

Bilindiği üzere IMF'nin mali saydamlık ile ilgili çalışmaları 1990'ların sonuna dayanmaktadır. İlk olarak 1998 yılında Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Tüzüğü yayımlanmış olup bu Tüzük kapsamında mali saydamlık ve bütçe saydamlığının iyi yönetime katkısı vurgulanmıştır.

OECD mali saydamlık ve bütçe saydamlığı konularına odaklanmış bir diğer uluslararası kuruluş olup 2002 yılında yayımlanmış olduğu “Bütçe saydamlığı için OECD



En İyi Uygulamaları” çalışmasında saydamlığa temel teşkil edecek şekilde bütçe raporlarının içeriği vurgulanmıştır.

IMF ve OECD dışında 1997 yılında kurulan ve esasında bir sivil toplum araştırma kuruluşu olan Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) mali saydamlık ve bu noktada bütçe saydamlığı konularına odaklanmış ve 2006 yılından itibaren 2 yılda bir yaptığı Açık Bütçe Endeks (OBI) çalışmaları ile kapsamda yer alan ülkeler ile işbirliği halinde faaliyetlerini yürütmektedir.

IBP ilk olarak 2006 yılında yayımlanan Açık Bütçe Anketinde Vatandaş Bütçe konusunda temel bir soruya vererek “bütçe saydamlığı” noktasında ülkelerin gündemine bu konuyu taşımıştır. Benzer şekilde 2007 yılında IMF Mali Saydamlık Kılavuzunda vatandaş bütçe kavramına vurgu yapılmıştır. Vatandaş Bütçe, açık bütçeleme endeksinin bir unsuru olup şeffaflık, katılımcılık ve hesap verilebilirlik noktalarında mali sistemin iyileştirilmesinin bir aracı olarak işlev görmektedir. Bütçe sistematigi her ne olursa olsun, mali saydamlık ve bütçe saydamlığını sağlamanın bir gereği olarak farklı ülkelerde farklı format, içerik ve uzunlukta hazırlanan bu doküman farklı iletişim kanalları ile yayımlanmaktadır.

Vatandaş Bütçesi konusu bu çalışma kapsamında farklı başlıklar ile ele alınmıştır. Lester M. Salomon tarafından 1976 yılında gündeme getirilmiş olan Vatandaş Bütçenin hazırlık aşaması ya da temel nitelikleri hakkında Salomon’un çalışmasında herhangi bir bilgiye yer verilmemiştir. Ancak bu dokümanın temel hedefi bütçe belgesinin toplumun çok daha geniş kesimlerince ulaşılabilir ve anlaşılabilir olmasını sağlamak olup bu amaç doğrultusunda bazı hususları içermesi gerekliliği kesindir.

Vatandaş Bütçe dokümanından, teknik ve kapsamlı bir yapısı olan bütçe belgelerinin bütçe okur-yazarlığı olmayan kesimlerce de anlaşılır olmasını sağlayabilecek bir format ve içeriğe sahip olması beklenmektedir. Bu kapsamda literatürde yol gösterici temel çalışma olarak Petrie ve Shields’in 2010 tarihli

“*Producing a Citizens’ Guide to the Budget: Why, What and How?*” makalesi görülmektedir. Benzer şekilde IBP tarafından 2012 yılında yayımlanan “*The Power of Making It Simple : A Government Guide to Developing Citizens’ Budget*” dokümanı, Vatandaş Bütçe belgesinin nasıl olması gerektiğini ayrıntılı şekilde ele alan ve bu kapsamda hükümetlere rehberlik eden bir çalışma olmuştur.

Özellikle bu iki çalışmadan ve ülke örneklerinden yola çıkılarak Vatandaş Bütçesinin temel nitelikleri ve Vatandaş Bütçe hazırlık aşamalarına çalışma kapsamında yer verilmiştir. Bu doğrultuda belgenin temel özelliklerine bakıldığında; hazırlık ve içeriği hakkında standart ve tek bir yöntemin bulunmadığı görülmektedir. Ancak IBP tarafından yayımlanan çalışmada *Ramkumar ve Shapiro* Vatandaş Bütçesinin temel özellikleri hususunda başlıklandırma ve detaylı bazı bilgiler sunma yoluna gitmişlerdir. Söz konusu çalışmadan yola çıkarak Vatandaş Bütçesinin taşıması gerekli temel nitelikleri;

- i. Hükümetler tarafından üretilmesi gerekmektedir,
  - ii. Vatandaş ile istişare süreci neticesinde oluşturulmalıdır,
  - iii. Toplumun farklı kesimlerinin bütçeyi sahiplenmesine ve anlamasına imkân sağlamaktadır,
  - iv. Bütçe belgesi hakkında daha fazla ve temel bilgiler sunmakta olup bütçenin planlama tarafını ön plana çıkarmaktadır,
  - v. Bütçe ile aynı dönemde hazırlanmalı ve yayımlanmalıdır,
  - vi. Bütçe hakkında temel ve önemli bilgileri içermelidir,
  - vii. Ülkenin resmi dili başta olmak üzere en az tek bir dilde yayımlanmalı ve çok daha geniş kesimlere dağıtımı için farklı yöntem ve iletişim araçları kullanılmalıdır,
- şeklinde özetlenebilir.

IBP'nin yürütmüş olduğu Açık Bütçe Anketlerinden yola çıkarak seçilmiş bazı ülkeler ile Ülkemizde, Vatandaş Bütçesi konusu hakkında detaylı bilgi edinilmeye çalışılmıştır. Bu noktada doküman hakkında temel nitelikler sağlanmaya çalışmakla birlikte tek bir standart bulunmadığı ülke örneklerimize çıkmıştır. Ancak genel bir değerlendirme yapıldığında öncelikli olarak söz konusu dokümanın hükümetler tarafından sahiplenilip bütçe belgesi ile birlikte hazırlanmış olduğu görülmektedir. Böylelikle hükümetlerin üst politika belgeleri ile bütçe belgesinde yer alan temel hedef ve önceliklerinin vatandaşın bilgisine sunulmaya ve bu doğrultuda kamuoyu nezdinde güven telkin edilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Hazırlık, Üretim, Dağıtım ve İzleme- Değerlendirme aşaması olarak literatürde dört aşama şeklinde verilen Vatandaş Bütçe sürecinin, bu aşamalar itibarıyla da farklı uygulamaları bulunmaktadır. Hazırlık aşamasının temel varsayımı ve gerekliliği olan "İstişare" sürecinin her ülkede tam anlamıyla işler olduğuna dair bir bilgiye ulaşılamamıştır. Bütçe belgesinde yer verilen politika öncelik ve amaçları, vatandaş seviyesinde anlaşılır kılmayaimkân tanıyan bu belgenin vatandaş istek, talep ve beklentilerinden uzak bir şekilde hazırlanmasının doğru olmayacağı bir gerçektir. Süreç içerisinde istişare ve danışma unsurlarına yer verilmesi toplum beklentilerinin söz konusu belgeye yansıtılması imkânını sağlayacaktır. İstişare sürecinden yoksun olarak hazırlanmış Vatandaş Bütçe dokümanının, tek taraflı bir irade ile hazırlanmış olan bütçe belgelerinin halkın anlayacağı bir formata çekilmiş olmasının ötesine geçmek hususunda eksik kalacağı düşünülmektedir.

Vatandaş Bütçesinin temel unsurlarından bir diğeri bütçe ile ilgili temel bilgi ve varsayımları içermesidir. Bilindiği üzere üst politika belgelerinde yer verilen hükümet öncelikleri ve makro ekonomik hedefler bütçelere doğrudan veya dolaylı olarak yansıtılmaktadır. Bu kapsamda bütçelerin sadeleştirilmiş hali olarak da düşünebileceğimiz Vatandaş Bütçe dokümanında temel ekonomik varsayımlara yer

verilmesi gerekmektedir. Gerek ülkemiz gerek diğer bazı ülke örneklerine bu kapsamda bakıldığında söz konusu belgede temel ekonomik varsayım ve göstergelere genel itibarıyla yer verildiği görülmektedir. Böylelikle kamuoyuna mali yapı ve ekonomik büyüklükleri anlama ve bunları okuyabilme imkânı sağlanmış olmaktadır.

Vatandaş Bütçe dokümanının içeriğinde hangi hususlara yer verilmesi gerektiği çok sınırlı olsa da mevcut literatür çerçevesinde vurgulanmıştır. Bu kapsamda; bütçenin altında yer alan temel varsayım ve makro ekonomik göstergeler, bütçe süreci, toplanan gelir, harcama ve tahsisde öncelikler ve farklı sektörlerle ilişkin detaylı bilgi ve projelere söz konusu dokümanda öncelikli olarak yer verilmesi beklenmektedir. Benzer şekilde OECD tarafından yayımlanan çalışmada;

*“Özet bir giriş ve bütçe süreci, Bütçenin kapsamı ve kurumsal yapısı, Makroekonomik ve mali görünüm, Gelir ve harcama tahminleri ile mali denge, Bütçenin finansmanı, Bütçenin kalkınma planları ve maliye politikası ile bağlantısı, Temel mali riskler, Bütçedeki yeni tedbirler, Sektöre özel ve hedeflenmiş programlara ilişkin bilgiler, Genel hizmet sunumu ve harcama programlarının sosyal etkileri, Bütçe terimleri sözlüğü, İletişim bilgileri”* söz konusu belgede olması gereken İçerik olarak ortaya konulmuştur. 2006 yılından itibaren giderek daha fazla sayıda ülkede hazırlanmakta olan Vatandaş Bütçe dokümanlarına bu doğrultuda bakıldığında; kapsam, hazırlık süreci ve sunum formatında oldukça farklılıklar olmakla birlikte içerik olarak hemen her ülkede belirtilen bu hususlarayerverildiği görülmektedir. Vatandaş Bütçe dokümanı yüzlerce sayfalık uzun bir metin halinde veya sadece birkaç sayfalık kısa bir broşür şeklinde olsa bile ülkelerin genelinde içerik bakımından belirlenmiş olan temel hususlara genel itibarıyla yer verilmiştir.

Vatandaş Bütçesinin bütçe belgesi ile birlikte hazırlanması ve yayımlanması benzer şekilde literatür kapsamında vurgulanmış bir diğer husustur. Zamanlama kavramının önemi özellikle bütçeler Parlamentoda görüşülürken karşımıza çıkmaktadır.

BütçegörüşmelerininParlamento sürecidevam ederken söz konusu bütçe üzerinde vatandaşın, sivil toplum kuruluşlarının kısaca toplumun çok farklı kesimlerinin anlama, kavrama ve yorum yapabilme yetisi olacaktır. Bu durum bir anlamda hükümetin plan ve programı üzerinde söz sahibi olmak anlamına gelecek olup, bu durum halk nezdinde hükümete ve icraatlarına olan güven ve sempatinin de artmasına imkân tanıyacaktır.

Vatandaş Bütçesinin dağıtımı ve yayımı en az hazırlık ve üretim aşaması kadar önemlidir. Bu doküman bir anlamda kamu kaynağının nereye harcandığını anlamanın en kestirme yoludur. Bu kapsamda söz konusu belgeden beklenen en önemli fonksiyonlardan biri muhataplarına bütçe hakkında önemli bilgileri sunabilmesidir. Daha evvel de ifade edildiği üzere; daha ziyade bütçe okur- yazarlığı olmayan toplumun farklı kesimlerine hitap eden bu belgenin ekonomik gidişat, makro göstergeler, bütçe gelir ve gider kalemleri ile hangi alanlara kaynak tahsis edildiği konularında net bilgi ve veri sunması beklenmektedir. Bu doğrultuda Vatandaş Bütçesinin hazırlanmış ve ortaya konulmuş olması tek başına bir anlam ifade etmeyecek olup söz konusu dokümanın toplumun geniş kesimlerine ulaşmasını sağlayacak bir mekanizma ile dağıtım sürecinin işletilmesi önemli ve gerekli bir husus olma özelliğini koruyacaktır. Dağıtım sürecinde temel olan unsura en azından tek bir iletişim aracı ile yaygınlaştırılmasının sağlanmasıdır. Vatandaş Bütçe dokümanının basım şeklinde çoğaltılarak dağıtımı imkânı bulunmaktadır ancak bu dağılım sınırlı kalacaktır. Türkiye örneğinden yola çıkarsak 2018 yılı Vatandaş Bütçe dokümanı sınırlı sayıda bastırılmıştır. Bu sayının elbette toplumun farklı kesimlerine ulaşma noktasında imkân ve inandırıcılığı düşüktür. Basım faaliyeti bir maliyet ve kırtasiyecilik gerektirdiği için ülkeler daha ziyade hazırlanmış olan bu dokümanı internet, TV, radyo, ilan, SMS şeklinde sıralanabilecek farklı iletişim araçları ile yaygınlaştırmaya çalışmaktadırlar. Bu anlamda günümüz teknolojisi de dikkate alındığında bu belgenin en temel olarak internet yolu ile yaygınlaştırıldığı görülmektedir. Özellikle bu belgeyi hazırlamaktan sorumlu olan

Maliye Bakanlıklarının internet sitelerine son hali verilmiş olan bu dokümanın konulduğu görülmektedir. Ancak şu da bir gerçektir ki; toplumun en ücra köşelerinde teknolojik imkânlardan yoksun bir kesim muhakkak bulunmaktadır. Bu anlamda burada yaşayan vatandaşların Maliye Bakanlığı veya herhangi bir internet sitesi aracılığıyla bu belgeye ulaşabileceği konusunda bir farkındalığının olması imkânı olmayabilecektir. Bu kesim için TV veya özellikle Radyo aracılığıyla yapılacak yayınların etkili ve anlaşılır bir iletişim yöntemi olabileceği düşünülmektedir.

Ülkemiz açısından duruma bakıldığında; söz konusu belgenin farklı yıllarda farklı sayılarda yapılmış olan basımı dışında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün internet adresinde yayımlandığını görmekteyiz. Ancak yukarıda ifade edilen husus doğrultusunda sadece Maliye Bakanlığı web sitesinde bu belgeye yer vermiş olmanın dağılım ve farkındalığın yaygınlaşması adına sınırlayıcı olabileceği düşünülmektedir. Bu adrese ek olarak, vatandaşların çok daha sık ziyaret ettiği farklı kamu idarelerinin internet sitelerinde de bu dokümanın paylaşılabilmesi düşünülmektedir. Tüm bunların ötesinde Maliye Bakanlığı internet sitesine ek olarak tamamıyla bu doğrultuda yayım yapmak üzere yeni bir web sitesi oluşturulmasının da bir alternatif olabileceği düşünülmektedir. Benzer şekilde özellikle billboardlar veya gazetelerde verilecek ilânların farkındalık yaratmak, dikkat çekmek ve çok daha geniş kesimlere ulaşmak noktasında etkili birer araç olabileceği düşünülmektedir.

Vatandaş Bütçesinin ortaya konulabilmesi bu konuda belirleyici olan mali aktör ve aktörler açısından elbette bir kapasite ihtiyacı ve farklı bakış açısı gerektirmektedir. Pek çok ülkede Maliye Bakanlıklarının bu görevi üstlendikleri görülmektedir. Maliye Bakanlıklarının bütçe yapma konusundaki teknik bilgi ve becerilerinin bu dokümanı hazırlamak noktasındaki kolaylık sağladığı bir gerçektir.

Vatandaş Bütçesinin genel itibarıyla saydamlık, hesap verebilirlik ve katılım unsurları üzerine odaklanmış olduğunu ifade etmiştik. Bütçeyi sadece bu konuda teknik

yeterliliğe sahip uzmanların anlayabileceği bir formattan uzaklaştırarak anlaşılır kılıyor ve toplumun her kesime hükümet politikaları ve kaynak dağılımı konusunda fikir veriyor olması, mali saydamlığa hizmet etmenin de ötesinde hesap verebilirlik anlayışını güçlendirmektedir. Bu noktada söz konusu doküman uluslararası alanda saydamlık konusunda iyi bir örnek ve uygulama olmakla birlikte vatandaş katılımı ve dolayısıyla iyi yönetim ve katılımcı demokrasi için de temel bir enstrüman olarak görülmektedir.

IBP tarafından ortaya konulan 8 temel bütçe dokümanı arasında Vatandaş Bütçe belgesine de yer verilmiş olması bu belgeyi mali saydamlık ve bütçe saydamlığı noktasında mali yönetim içerisinde olmazsa olmaz unsurlar arasına taşımıştır.

2016 yılından itibaren Ülkemizde üretilmekte ve dağıtımı yapılmakta olan Vatandaş Bütçe Rehberi 2018 yılında da Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce hazırlanarak yayımlanmış ve 2018 yılı Vatandaş Bütçesi “*Büyümeyi Destekleyen 2018 Bütçesi*” başlığı ile tanımlanarak belirli sayıda basılmıştır. Sınırlı sayıda basımı yapılan belge aynı zamanda internet üzerinden de paylaşımına açılarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur.

2018 yılı için 4 sayfalık broşür şeklinde hazırlanan dokümanda; GSYH, Büyüme, Kişi Başına Milli Gelir, Enflasyon, İşsizlik Oranı ile İthalat ve İhracat verileri “2018’de Ekonomi” başlığı altında, Bütçe Gideri, Faiz Hariç Gider, Bütçe Geliri, Vergi Geliri, Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazla verileri ise “2018’de Bütçe” bölümünde yer almıştır. Broşürde sektörel bilgilere de ayrı bölümler halinde yer verilmiş olup söz konusu belgenin genel itibarıyla vatandaş bütçe dokümanında olması beklenen şartları taşıdığı görülmektedir.

Vatandaş Bütçesi genel itibarıyla yılı hükümet bütçesinin farklı bir formatı olduğundan bu anlamda pek çok ülkede merkezi yönetim bütçesine ek olarak tek bir doküman üretilmektedir. Ancak bu çalışma kapsamında özellikle ülkemiz açısından

üzerinde durulan husus; Vatandaş Bütçenin her bir idare nezdinde hazırlanıp kamoyunun bilgisine sunulmasının; yeni kamu mali yönetiminin gerektirdiği idare bazında hesap verme sorumluluğuna işlerlik kazandırılması adına faydalı ve daha da ötesi gerekli olduğudur. Bilindiği üzere Vatandaş Bütçenin temel özellikleri ve içeriği hakkında literatürde; *bütçeye ilişkin varsayımlar, gelir ve finansman kaynakları, harcama tahsis ve önceliklerine ilişkin bilgiler, önemli politik öncelik ve hedefler, sektörel bilgi ve ileri bilgi düzeyi için iletişim bilgisi*, olmazsa olmaz unsurlar olarak sıralanmaktadır. Tam da bu noktada sadece merkezi düzeyde hazırlanan Vatandaş Bütçe belgesinde ileri bilgi düzeyi ile bu bilgiye erişim noktasında muhatapların belirlenmesi hususlarında sıkıntı olacağı düşünülmektedir. Merkezi yönetim yani hükümet bütçesinin tamamı için hazırlanan tek bir dokümana ilave olarak idare düzeyine de bu dokümanın indirgenmesi; sektörel anlamda daha fazla bilginin kamuoyuna ulaştırılması anlamına gelecek olup bu da bütçe belgesini halk nezdinde daha anlaşılır ve güvenilir kılacaktır. Bu anlamda gerek yönetim ve hesap verme sorumluluğu gerekse mali saydamlık konusunda literatürün ortaya koymuş olduğu standartlar açısından idare düzeyinde hazırlanacak Vatandaş Bütçe belgelerinin de mali sistem içerisinde yer alması gerektiği değerlendirilmektedir.

İdare ve dolayısıyla sektörel bazda detaylı bir şekilde hazırlanıp sunulacak bir Vatandaş Bütçe dokümanı, halkı rakamsal bütçe verilerinin dışında ilgili sektöre ilişkin yeni konu ve alanlar hakkında bilinçlendirme aracı olarak da kullanılabilir.

Vatandaş Bütçe sadece bir doküman olmanın ötesinde, kamu yönetiminde hatta genel olarak yönetim anlayışında farklı yönelim ve kültür anlamına gelmektedir. Bu yaklaşım; demokrasi anlayışının daha da gelişerek Katılımcı Demokrasinin yerleşmesi, sadece “oy” aracılığıyla yönetimde söz sahibi olunma imkânı olan pasif vatandaşlık anlayışının yerini aktif vatandaşlık anlayışına bırakması, yurttaşlık bilincinin gelişerek yerleşmesi, hükümete ve politikalarına duyulan güvenin artması gibi ortaya



konulabilecek pek çok sonuç açısından “iyi yönetim” ya da “yönetişim” için son derece yerinde vefaydalı olacaktır.

Ülkemiz özelinde son bir değerlendirme yapmak gerekirse; özellikle son 3 yıllık süreç içerisinde kararlı bir şekilde üretilmekte olan bu belgenin toplumsal farkındalık adına son derece yararlı ve önemli olduğu düşünülmektedir. Mali anayasa olarak kabul edebileceğimiz 5018 sayılı Kanunda Vatandaş Bütçe hazırlanması ve sonraki süreç hakkında herhangi bir hükme yer verilmediği görülmekte olup söz konusu dokümana mevzuat kapsamında da yer verilerek yasal dayanak kazandırılmasının; Vatandaş Bütçe belgesini pek çok açıdan daha iyi bir noktaya taşıyacağı ve mali saydamlık konusunda faydalı olacağı düşünülmektedir. Benzer şekilde hazırlık aşamasında istişare ve danışma süreçlerinin işletilmesinin söz konusu dokümana değer katacağı da bir gerçek ve gerekliliktir.

Özellikle IBP tarafından ortaya konulan mali saydamlık ve bütçe saydamlığının ölçümü noktasında bir araç olarak kabul edilen Vatandaş Bütçesi konusunda ülkemizin kısa süre içerisinde iyi bir noktaya gelmiş olduğu düşünülmekte olup çalışma kapsamında değinilmeye çalışılan hususlar çerçevesinde sürecin çok daha iyi noktalara taşınabileceği değerlendirilmektedir.

Büyümeyle Destekleyen

# 2018

BÜTÇESİ

VATANDAŞ

# BÜTÇE REHBERİ

Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

T.C. Maliye Bakanlığı  
Devlet Mahallesi, Dikmen Caddesi,  
No: 12  
06420 Yenisehir - Çankaya / ANKARA  
Telefon : 0 (312) 415 29 00  
Tüm hakları saklıdır. © 2017

www.maliye.gov.tr  
www.bumko.gov.tr  
www.gep.gov.tr

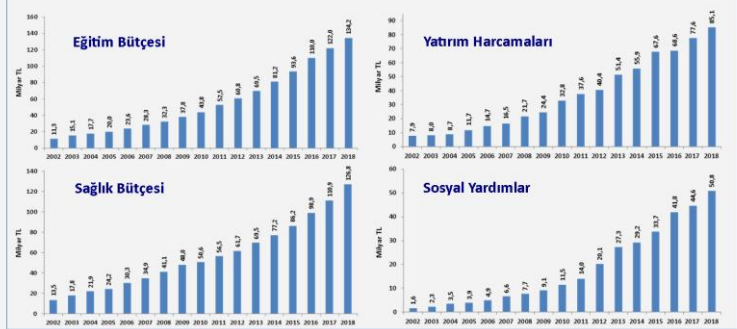
**Bütçe Nedir ?** Bütçe, harcamalar ile gelirlerin geleceğe yönelik tahminlerini gösteren ve gerek giderlerin yapılması gerekse gelirlerin toplanmasına ilişkin hükümleri düzenleyen belgedir.

2018'de Ekonomi	GSYH <b>3.446</b> Milyar ₺	BÜYÜME <b>%5,5</b>	KİŞİ BAŞINA MİLLİ GELİR <b>11.409 \$</b>	ENFLASYON (TÜFE) <b>%7,0</b>	İŞSİZLİK ORANI <b>%10,5</b>	İHRACAT <b>169 Milyar \$</b> İTHALAT <b>237 Milyar \$</b>
2018'de Bütçe	Bütçe Gideri <b>762,8</b> Milyar ₺	Faiz Hariç Gider <b>691,1</b> Milyar ₺	Bütçe Geliri <b>696,8</b> Milyar ₺	Vergi Geliri <b>599,4</b> Milyar ₺	Bütçe Açığı <b>65,9</b> Milyar ₺	Faiz Dışı Fazla <b>5,8</b> Milyar ₺

**2018 yılı bütçesi ekonomik büyümeyi, istihdamı ve vatandaşa hizmeti esas alan bir bütçedir.**

2018 yılında Türkiye ekonomisinin % 5,5 seviyesinde büyümesi beklenmektedir. 2018 bütçesi ülkemizin büyüme potansiyelinin artırılması, ekonomik istikrarın korunması, cari açığın sürdürülebilir seviyede tutulması ve yurtiçi tasarruflar ile yatırımların teşvikine katkı sağlanması hedefleri çerçevesinde hazırlanmıştır. Bu çerçevede, sağlıklı ve sürekli kaynaklardan elde edilecek kamu gelirleri artırılırken, kamu harcamaları tarafında ise kapsamlı bir tasarruf dönemi başlatılmaktadır.

Önceki dönemlerde olduğu gibi, bütçeden ayrılan kaynaklarla Ar-Ge ve yenilikçilik desteklenerek ekonomimizin rekabet gücünün ve yüksek katma değerli üretiminin artırılması hedeflenmektedir. Bunun yanında özel sektörün maliyetlerini aşağı çekecek destek ve teşvik mekanizmaları da 2018 yılında uygulamaya devam edilecektir.



**Bütçedeki faiz harcamalarının payı azaltılarak vatandaşlarımıza hizmet olarak yansıtacak kaynaklar artırılmaktadır.**

2002 yılında bütçenin % 43,2'si doğrudan faiz harcamalarına giderken bu oran son yıllarda % 10'ların altına indirilmiştir. 2018 yılı için bu oranın % 9,4 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir. 2002 yılında toplanan her 100 TL verginin 86 TL'si faize giderken 2018 yılında toplanacak her 100 TL'lik verginin sadece 12 TL'si faize gidecektir.

Ekonomide yakaladığımız sürekli ve güçlü büyüme trendi, ekonomik ve siyasi istikrar ve güçlü kamu maliyesi dengeleri birbirini desteklemek suretiyle bir taraftan borçlanma ihtiyacını düşürürken diğer taraftan kamunun reel borçlanma maliyetlerini önemli ölçüde aşağı çekmiştir. Bu sayede başta eğitim, sağlık, sosyal harcamalar, reel sektör destekleri ve yatırımlar olmak üzere refah artışı sağlayacak alanlara çok daha fazla kaynak ayrılmıştır.

**SAYFA 2**

SAĞLIK  
EĞİTİM  
SOSYAL YARDIMLAR

**SAYFA 3**

BES  
TARIM  
YATIRIMLAR

**SAYFA 4**

VERGİLER  
ÜCRETLER  
EMEKLİLER

<sup>8</sup> Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, www.bumko.gov.tr

## EĞİTİM

2018 yılı bütçesinde en büyük pay  
134,2 milyar TL ile  
yine eğitim



- Eğitime ayrılan kaynak, 2018 yılında 134,2 milyar TL'ye çıkarılmıştır. Böylelikle bütçe giderlerinin yaklaşık %18'i tek başına eğitime ayrılmaktadır. Başka bir ifadeyle, 2018 yılında vergi gelirlerinin %22'si eğitime harcanacaktır.
- Eğitim harcamalarımız içerisinde gerek öğrencilere gerek öğretmenlere gerekse eğitim ortamına yönelik önemli programlar hayata geçirilmiştir. 2 milyon öğrencinin faydalanacağı burs ve öğrenim kredisi için 11,2 milyar TL kaynak ayrılmaktadır.
- 1 milyon 400 bin öğrencinin faydalanacağı taşınmalı eğitim ve yemek yardımı programına 3,4 milyar TL kaynak ayrılmaktadır.



- Pansiyonlarda bannan 341 bin öğrenciye barınma desteği olarak 1,1 milyar TL ödenek ayrılmıştır.
- 18 milyon öğrenci bu yıl eğitimlerine başlarken ders kitaplarına ücretsiz bir şekilde erişmiştir. Bu hizmeti gerçekleştirmek üzere 2018 yılı bütçesine 572 milyon TL kaynak ayrılmaktadır.
- Öğrencilerin ihtiyaç duyduğu talvye eğitimi devlet tarafından sağlanmaya başlanmıştır; bu çerçevede 2018 yılı bütçesine 1,6 milyar TL kaynak ayrılmıştır.
- 380 bin engellinin faydalanacağı eğitim programları için 2018 yılı bütçesinde yaklaşık 2,6 milyar TL kaynak ayrılmaktadır.

- Yükseköğretim bütçesinde her sene artan ölçüde kaynak ayrılmaktadır. Yükseköğretim merkezi yönetim bütçesinden ayrılan kaynak 2002 yılı bütçesine göre 11 kat artışla 3,6 milyar TL'den 2018 yılında 41,7 milyar TL'ye çıkarılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesinden yükseköğretime ayrılan pay 2002 yılında %3 iken, bu pay 2018 yılında %5,5'e çıkarılmaktadır.
- Yükseköğretim öğrencilerine verilen burs ve kredi tutarı 2018 yılında 425 TL'den 470 TL'ye çıkarılmıştır.



- Özel okullara devam eden 335 bin öğrenciye eğitim ve öğretim desteği yapılması amacıyla 1,5 milyar TL kaynak ayrılmıştır.
- 2 milyon 400 bin üniversite öğrencisi artık harç ödemeden üniversite eğitimlerine devam etmektedir. Bu öğrenciler adına 601 milyon TL kaynak devlet bütçesinden üniversitelere aktarılmaktadır.

## SOSYAL YARDIMLAR

Sosyal yardım harcamaları için 2018 yılı bütçesinde 50,8 milyar TL  
kaynak ayrılmıştır.

- Ekonomik büyüme sayesinde elde edilen refah artışı, sosyal yardım programları aracılığıyla toplumun tüm kesimlerine ulaştırılmaktadır. Sosyal yardımlar alanında reform olarak nitelendirilebilecek birçok yeni uygulama hayata geçirilmiş, sosyal yardım programları çeşitlendirilmiştir. Bu kapsamda 2018 Yılı Bütçesinde sosyal harcamalar için ayrılan kaynak miktarı 50,8 milyar TL'ye çıkarılmaktadır.
- 2018 yılında;
- Ödeme gücü olmayan 9,4 milyon vatandaşımızın sağlık giderlerini karşılamak amacıyla 8,2 milyar TL.
- 500 bin engelli vatandaşımızın evde bakımına destek amacıyla 6,4 milyar TL öngörülmektedir.
- Kadın konukeverlerinde şiddet mağduru kadınlara barınma hizmeti, psiko-sosyal destek, il avukatları ve Barolar tarafından hukuki destek, 0-6 yaş arası çocuklarına kreş imkanı sağlanmakta ve aylık net asgari ücret tutarının yarısına kadar harçlık verilmektedir. Şiddet mağduru kadınlarımıza sağlanan barınma imkanı için 5 milyon TL; çocukları için sağlanan kreş hizmeti için 2 milyon TL ödenek öngörülmektedir.
- Korunmaya muhtaç çocuklarımızın korunmalarını gerektiren süre içerisinde aile ortamında yetiştirilmeleri amacıyla yürütülen koruyucu aile hizmetleri kapsamında koruyucu ailelere yapılacak ödemeler için 2018 yılında 104 milyon TL.
- 65 yaş üstü yaşlılarımız, bakıma ihtiyacı olan engelli vatandaşlarımız ve engelli vatandaşlarımızın yakınlarına bağlanan aylıklar kapsamında 1,2 milyon vatandaşımız için 5 milyar 943 milyon TL ekonomik yoksunluk içinde olan 110 bin çocuk ve gencimizin ailelerinin yanında yetiştirmelerine imkan sağlayan sosyal ve ekonomik destek ödemeleri için 934 milyon TL ödenek öngörülmektedir.
- Çocukların her türlü ihmâl ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmeye yönelik hizmet veren Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı çocuk yuvaları, yetiştirme yurtları, çocuk kuruluşlarının giderleri için 536,9 milyon TL ödenek öngörülmüştür. Ev tipi kuruluşlarda bakım hizmetinin verildiği Çocuk Evlerinin giderleri için ise 297,4 milyon TL ödenek ayrılmaktadır.
- 1,2 milyon aileye doğum yardımı için 571 milyon TL kaynak ayrılmaktadır. Bu kapsamda birinci çocuklarından dolayı 300 TL ikinci çocuklarından dolayı 400 TL, üçüncü ve sonraki çocuklarından dolayı da 600 TL ödeme yapılmaktadır.
- Gebe kadınların doğumlarını hastanede gerçekleştirmeleri ve düzenli olarak doktor kontrolüne gitmeleri şartıyla verilen Şartlı Sağlık Yardımı gebelik yardımları kapsamında doğumun hastanede yapılması halinde 1 kereye mahsus 75 TL, düzenli muayenelerin yapılması halinde doğumdan önce aylık 35 TL, doğumdan sonra 2 kereye mahsus 35 TL ödeme yapılmaktadır. Ayrıca, Şartlı Sağlık Yardımı kapsamında ailelere 0-6 yaş arası çocuklarını düzenli olarak sağlık kontrollerine götürmeleri şartı ile çocuk başına aylık 35 TL ödeme yapılmaktadır.



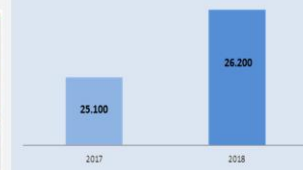
## SAĞLIK

Vatandaşa sunulan sağlık hizmetinin kalitesi artırılarak her bir vatandaş için ulaşılabilir olması hedeflenmektedir.

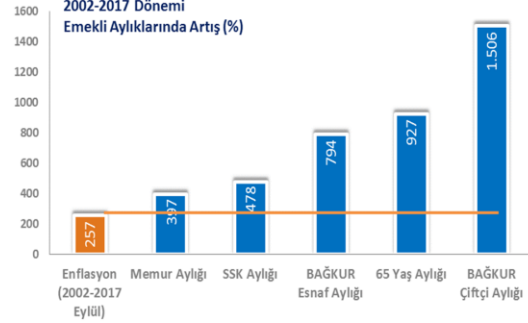
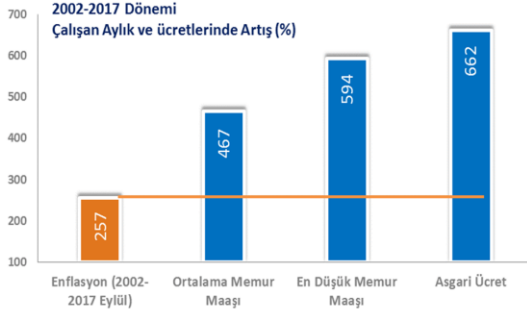


- 2018 yılında bütçemizden sağlığa yaklaşık 126,8 milyar TL kaynak ayrılmaktadır. 2002 yılında %11,3 olan sağlık harcamalarının bütçe içerisindeki payı 2018 yılında %16,6'ya çıkarılmaktadır.
- Bu kapsamda ilaç harcamaları için 29,2 milyar TL, tedavi harcamaları için 54,2 milyar TL, aile hekimliği için 6,9 milyar TL kaynak ayrılmaktadır.
- Vatandaşların yaşam kalitesini artırmak için sağlık yatırımlarına büyük önem verilmeye devam edilmektedir. 2018 yılında 94 adet hastane inşaatı tamamlanarak, tbbi donanımları ile beraber 17.500 yeni yatak hizmete alınacaktır.
- Kamu-Özel İşbirliği modeli ile başlatılan şehir hastaneleri projeleri kapsamında sabit yatırım tutarı bugünkü fiyatlar ile yaklaşık 34,5 milyar TL olan 33 adet tam donanımlı şehir hastanesi vatandaşlara hizmet verecektir. Bu çerçevede 2017 yılında toplamda 4.074 yatağa sahip Yozgat, Mersin, Isparta ve Adana şehir hastaneleri hizmete açılmıştır. 2018 yılında da bu hastanelere ilave olarak 6 adet şehir hastanesi hizmete açılacaktır. Bu projeler tamamlandıktan sonra ise sağlık hizmeti sunumunda nitelikli yatak kapasitesinde 43 bin artış sağlanmış olacaktır.
- Evde sağlık hizmetleri kapsamında yatağa bağımlı hastaların evde yapılabilecek tbbi bakım ve rehabilitasyonlarının ev ortamında gerçekleştirilmesine devam edilmektedir. Bu kapsamda 2017 yılında 290 bin hastaya sağlık hizmeti ulaştırılmıştır.
- Koruyucu sağlık hizmetleri kapsamında toplum sağlığına yönelik aşılamaya faaliyetlerinin kapsamı 7 kalemden 13 kaleme çıkarılmıştır. Aşı faaliyetlerine 2018 yılında 893 milyon TL kaynak ayrılmaktadır.

Aile Hekimliği Sayısı

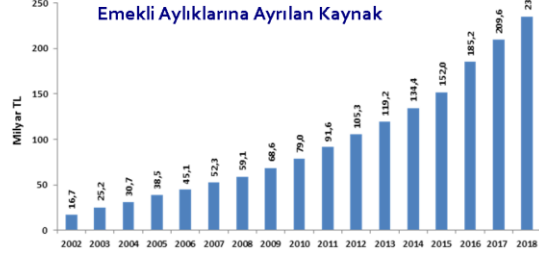
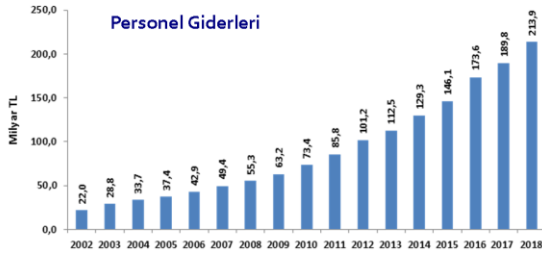






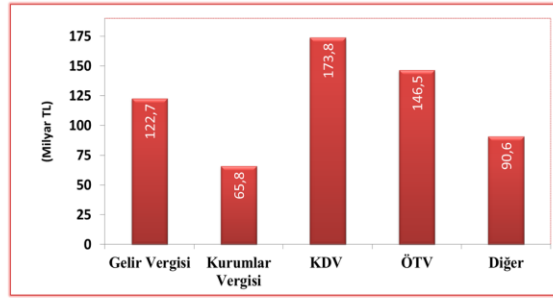
• 2017 yılında tüm kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında Ocak ayında % 3 oranında, Temmuz ayında ise % 6,92 oranında artış yapılmıştır. Söz konusu artışlar sonucunda 2017 yılında kümülatif bazda % 10,1 oranında artış sağlanmıştır.

• 2018 yılı Ocak ayında tüm kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında % 4 oranında, Temmuz ayında ise % 3,5 oranında artış yapılacaktır. Bu zamlar neticesinde aile yardımı ödeneği dahil en düşük memur maaşı 2018 yılı Ocak ayında 2002 yılına göre % 622 oranında artarak 2.830 TL'ye yükselmış olacaktır.



## VERGİ GELİRLERİ

	Tutar (Milyar TL)	Bütçe Gelirleri İçindeki Payı (%)
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri</b>	<b>696,8</b>	<b>100</b>
<b>Vergi Gelirleri</b>	<b>599,4</b>	<b>86,0</b>
Gelir Vergisi	122,7	17,6
Kurumlar Vergisi	65,8	9,4
KDV (Dahilde+İthalde)	173,8	24,9
ÖTV	146,5	21,0
Diğer	90,6	13,0
<b>Vergi Dışı Gelirler</b>	<b>97,4</b>	<b>14,0</b>



### 2018 YILINDA YATIRIMLARA VE ÜRETİME GÜÇLÜ DESTEK

**Proje bazlı (süper) teşvik sistemi ile stratejik yatırımlar hayata geçiriliyor.**

- % 200 oranında yatırıma katkı, sıfır kurumlar vergisi
- 10 yıl kurumlar vergisi istisnası
- Gümrük vergisi muafiyeti
- 10 yıl gelir vergisi stopaj istisnası, işveren sigorta primi desteği
- 49 yıl süreyle bedelsiz irtifak hakkı tesisi ve bedelsiz devir
- 10 yıl % 50 oranında enerji tüketim desteği
- 10 yıl faiz / kar payı ya da hibe desteği
- 5 yıl asgari ücretin 20 katı nitelikli personel ücret desteği
- % 49 oranında yatırıma ortak olma
- Yatırım konusu ürüne kamu alım garantisi
- Altyapı yatırımı desteği
- İzin, tahsis, ruhsat, lisans ve tescil kolaylığı

**2018 yılında imalat yatırımlarının güçlü desteklenmeye devam edilmesi öngörülmüyor.**

- Yatırımlara 15 puan artırımlı Devlet desteği
- Kazanca % 100 oranında indirimli kurumlar vergisi uygulaması
- Katkı tutarının yatırım döneminde diğer faaliyetlerden elde edilen kazançlara indirim
- İnşaat işleri nedeniyle 2017 yılında yüklenen KDV'ye hızlıca iade imkânı

**Filen üretim faaliyetinde bulunan KOBİ'ler birleşmeleri halinde kazançlarından 3 yıl boyunca yalnızca % 5 kurumlar vergisi alınacak.**

## KAYNAKÇA

- Ağaoğulları Mehmet Ali (2009)**, Kent Devletinden İmparatorluğa, İmge Yayınları
- Akdoğan Abdurrahman (2016)**, Kamu maliyesi, Gazi Kitabevi, 17. Baskı
- Aktan Coşkun Can, Vyas-Doorgapersad Shikha**, Progression From Ideal State to Good Governance: An Introductory Overview, International Journal of Business and Management Studies vol 9, No 1
- Aksoy Şerafettin (1993)**, Kamu Bütçesi, İstanbul, Filiz Kitabevi
- Atiyas İzak, Sayın Şerif (1997)**, Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, TESEV
- Ayanoğlu Ahmet (2016)**, Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Denetimi , 2016, 2. Baskı
- Batirel Ömer Faruk (1984)**, Kamu Bütçesi, 4. Baskı, İstanbul
- Bağlı Mehmet Selim (2012)**, Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı, Yasama Dergisi sayı 20, Yasama Derneği
- Belediyeler İçin Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme Rehberi (2014)**, UN Women, Mart 2014
- Berner Maureen (2001)**, Citizen Participation in Local Government Budgeting, Popular Government, Spring 2001
- Biçer Mustafa (2017)**, Türkiye’de Kurala Bağlı Maliye Politikası ve Bütçe Hakkı Temelinde Parlatmentonun Etkinliği, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi
- Bilge Semih (2015)**, “A New Approach in Public Budgeting: Citizens’ Budget, Journal of International Education and Leadership, Vol , İssua 1, Spring 2015, ISSN: 2161-7252
- Bilginoğlu Fahir (1978)** “Sıfır Tabanlı Bütçeleme”, Muhasebe Enstitüsü Dergisi, Kasım 1978, Yıl 4, Sayı 14, S. 21
- Briggs Asa (1961)**, The Welfare States in Historical Perspective, <http://www.econ.boun.edu.tr>

**Bulutoğlu Kenan (2004a)**, Kamu Bütçesi: Kamu Harcamaları, Kamu Borçları, İstanbul, 2004

**Bulutoğlu Kenan (2004b)**, Kamu Ekonomisine Giriş; Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı, 2004

**Cabannes Yves (2014)**, “Participatory Budgeting: A Significant Contribution to Participatory Democracy”, Environment & Urbanization, Vol. 16, No.1, April 2004

**Citizen Based Budgeting: The Redding, California, Experiment**, Vic Preisser

**Context Analysis**, September 2016, UN Women Training Centre

**Coşkun Gülay(2000)**, Devlet Bütçesi, Ankara

**Dahl RobertA (1993)**, Demokrasi ve Eleştirileri,Çeviren: Levent Köker, Türk Siyasi İlimler Derneği-Türk Demokrasi Vakfı, Ankara

**Demir Konur Alp, Yavaş Hikmet(2015)** “Kent Konseyleri ile Yerinden Yönetilen Katılımcı Kent Yönetimleri: Yerel Yönetişim Kapsamında Bir Değerlendirme”, Global Journal of Economics and Business Studies Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi, www.gjeb.com - ISSN: 2147-415X , Bahar 2015, Cilt 4, Sayı 7, (49-62)

**Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) (2007)**, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007/2013: Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu,Ankara, 2007

**Duverger Maurice (1955)**, Çeviren: İsmail Hakkı Ülkmen, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Enstitüsü Yayınları No.2

**Ebdon Carol, Franklin Aimee (2002)**; Citizen Participation: Looks Good on Paper but Hard To Do in Practice, Prepared For The 2002 ABFM Conference, Kansas City, October, 2002

**Ebdon Carol, Franklin Aimee (2004)**, Searching For a Role For Citizens in the Budget Process, Public Budgeting and Finance, Spring 2004

**Ebdon Carol, Franklin Aimee (2006)**, Citizen Participation in Budgeting Theory, Public Administarion Review, May/June 2006

- Edizdoğan Nihat, etinkaya zhan (2016)**, Kamu Bütçesi, 7. Baskı, Bursa
- Erdoğan Mustafa (1999)**, Anayasal Demokrasi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 3. Baskı
- Ergen Zuhall (2012)**, “Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli”, Maliye Dergisi, Sayı 163, Temmuz-Aralık 2012
- Erginay Akif (1957)**, Mukayeseli Bütçe, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:70-52, Ankara
- Eser Bahadır, Memişoğlu Dilek, zdamar Gökhan (2011)**, “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2011, C.16, S.2, s.201-217
- Feyzioğlu Bedî N. (1969)**, Nazarı, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe, 3 üncü Baskı, İstanbul Üniversitesi Fen Fakültesi Döner Sermayesi Basımevi, İstanbul
- Feyzioğlu Bedî N. (1972)**, Nazarı, Tatbikî, Mukayeseli Bütçe, 4 üncü Baskı, Hikmet Gazetecilik Ltd. şti, Tan Matbaası, İstanbul
- Genç Murat (2010)**, “Toplumsal Cinsiyete Duyarlı Bütçeleme ve Kamu Hizmetlerinde Etkinlik”, Sayıştay Dergisi, Sayı 77
- Goldfrank Benjamin(2006)**, Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting, University of New Mexico Presented at the Latin AmericanStudies Association Meeting San Juan, Puerto Rico, March 2006
- Gosta Esping-Andersen (1996)**, Welfare States in Transition, National Adaptations in Global Economies, 1996
- İlal Ersan (1968)**, Magna Carta, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/iuhfm/article/viewFile/1023004330/1023003924%20>
- İyi Yönetişim El Kitabı (2008)**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdlere Vakfı (TESEV)



**İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model : Katılımcı Bütçeleme (2007)**, TEPAV,  
Yönetişim Etüdüleri Programı, Mart 2007

**International Monetary Fund (1998)**, Code of Good Practices on Fiscal Transparency  
Declaration on Principles,<http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2012/pdf/4d.pdf>

**International Monetary Fund (2005)**, Who Controls the Budget : The Legislature or  
The Executive, Ian Lienert, 2005

**International Monetary Fund (2017)**, Fiscal Transparency,  
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

**International Budget Partnership (IBP)**,

<https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/citizens-budgets/>

**International Budget Partnership (IBP) (2012)**,

[https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-TurkeyCS-  
English.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-TurkeyCS-English.pdf)

**International Budget Partnership (IBP) (2012a)**, The Power Of Making It Simple : A  
Government Guide To developing Citizens Budgets

**International Budget Partnership (IBP)(2010)**, Guide to Transparency in Government  
Budget Reports : “Why are Budget Reports Important and What They should They  
Include?” Edited by Vivek Ramkumar and Isaac Shapiro

**International Budget Partnership (IBP)(2015)**, Open Budget Survey 2015,  
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf>

**International Budget Partnership (IBP)(2017)**, History,

<http://www.internationalbudget.org/who-we-are/history/>

**International Budget Partnership (IBP)(2017a)**, Opening Budgets,

<http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/>

**Irvin Renee A, Stansbury John (2004)**, Citizen Participation In Decision Making: Is It  
Worth the Effort, Public Administration Review- January/February, 2004, Vol. 64, No.1

**Khan Aman, Hildreth Bartley (2002)**, Budget Theory in The Public Sector

**King C.S, Feltey K. M, Susel O.B., (1998)**, The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, Public Administration Review, Vol 58, No 4 (Jul. Aug,1998), pp.317-326

**Laufenburger Henry (1956)**, Mukayeseli Bütçeler, Çeviren : Turgut Omay, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayınları No.9, Yeni Matbaa, Ankara

**Lienert Ian, Role of The Legislature in Budget Processes (2010)**, IMF, Fiscal Affairs Department, April 2010

**Lindholm Richard W. (1950)**, Public Finance and Fiscal Policy, an Analysis of Government Spending, Revenue and Debt, Pitman Publishing Corporation, New York Toronto London

**MarianaMazzucato (2015)**, From Market Fixing to Market – creating : A new Framework for Economy Policy, Working Paper Series 2015-2005 September

**Musgrave Richard A. (1959)**, The Theory of Public Finance,International Student Edition, Mcgraw – Hill Book Compnay, INC New York Toronto London

**New Zealand Treasury (NZT) (2017)**, Budget 2017,

<http://www.treasury.govt.nz/budget/2017>

**New Zealand Treasury (NZT) (2017a)**,Budget at a glance 2017,

<http://www.treasury.govt.nz/budget/2017/at-a-glance/b17-at-a-glance.pdf>

**New Zealand Treasury (NZT) (2017b)**,Capital at a glance 2017,

<http://www.treasury.govt.nz/budget/2017/capital/b17-capital.pdf>

**New Zealand Treasury (NZT) (2017c)**, Family incomes package at a glance 2017,

<http://www.treasury.govt.nz/budget/2017/family-incomes-package/b17-family-incomes.pdf>

**Onuncu Kalkınma Planı**, Kalkınma Bakanlığı (2014-2018)

**Orta Vadeli Program (2018-2020)**

**Özen Ahmet, Yontar İbrahim Güray (2009)**, “Katılımcı Demokrasi Anlayışında Bütçeleme: Katılımcı Bütçeleme”, Maliye Dergisi-Sayı 156- Ocak-Haziran 2009

**Özen Ahmet, Dikici Uğur, Yapıcı Fatma (2017)**; “Türkiye’de Katılımcı Bütçeleme Anlayışının Değerlendirilmesi”, International Journal of Applied Economic and Finance Studies; Vol 2, No 1; 2017 ISSN: 2548-043x, 2017

**Öztürk Hüseyin (2015)**, “Klasik Demokrasiden Modern Demokrasiye, Demokrasinin Dönüşümü”,Yeni Yüzyıl Üniversitesi

**Öztürk Namık Kemal** , Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş :İyi Yönetişim **Public Management and Governance (2009)**, Edited byTony Bovaird and Elke Löffler, Second Edition

**Pınar Abuzer (2006)**, Maliye Politikası Teori ve Uygulama, Naturel Yayınları, Ankara

**Rubin Irene S (1990)**, Budget Theory and Budget Practice: How Good The Fit?, Public Administration Review, Vol 50, No 2, 1990

**Sağlam Ayşegül (2016)**, “Yoksullukla Mücadelede Sosyal Politika Aracı Olarak Şartlı Nakit Transferi (ŞNT) ve Brezilya Örneği”, Maliye Uzmanlığı Uzmanlık Tezi

**Sandalcı Ulvi, Sandalcı İnci (2016)**, “Kamu Kesimi Ekonomik Büyüklüğü ve KamuEtkinlik Düzeyi İlişkisi”, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi

**Sayar Nihad (1970)**, Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbiki, 2. Cilt, İstanbul

**Sayar Nihad (1974)**, Kamu Maliyesi, Bütçe Prensipleri ve Tatbiki, 2. Cilt,5. Baskı, İstanbul

**Şaylan Gencay (1998)**, “Demokrasi ve Demokrasi Düşüncesinin Gelişmesi”, TODAİE İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara

**Shugurensky Daniel (2004)**, Participatory Budget: A Tool for Democratizing Democracy, Talk Given at the Meeting “Some Assembly Required: Participatory Budgeting in Canada and Abroad” Toronto Metro Hall, April 29, 2004

**Sintomer Y, Herzberg C, Röcke A, (2005)**, From Porto Alegre to Europe : Potentials and Limitations of Participatory Budgeting, IJUPR (International Journal of Production Research) [http://www.delog.org/cms/upload/pdf/participatory\\_budgeting.pdf](http://www.delog.org/cms/upload/pdf/participatory_budgeting.pdf)

**Shick Allen (2002)**, Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?, OECD Publications Service

**Sobacı Mehmet Zaid (2007)**, Yönetim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler, Yönetim Bilimleri dergisi (5:1), 2007

**South Africa Treasury, (SAT) (2017a)** Budget Highlights, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/sars/Budget%202017%20Highlights.pdf> 185

**South Africa Treasury, (SAT) (2017b)**, People’s Guide, <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2017/guides/2017%20People%27s%20Guide%20English.pdf>

**Sosyal Yardım ve Proje Destekleri İstatistik Bülteni**, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü, Kasım 2017

**Stiglitz Joseph**, Economics of the Public Sector, Third Edition, 2000

**Tanilli Servet (1987)**, Nasıl Bir Demokrasi İstiyoruz?, Amaç Yayıncılık

**Tanzi Vito, Schuknecht Ludger**, “Public Spending in The 20th Century, A Global Perspective”, Cambridge University Press, 2000

**Tezcan Hilal (2017)**, Increasing Transparency in Capital Expenditures in Turkey, Duke University, Masters in International Development Policy, 2017

**Taylor Philip E (1953)**, The Economics of Public Finance, The Macmillan Company, Newyork

**TC Kalkınma Bakanlığı (2017)**, Türkiye Ekonomisinde Haftalık Gelişmeler ve Genel Görünüm, Yıllık Programlar ve Konjonktür Genel Müdürlüğü, 3 Kasım 2017

**The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2002)**, Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal on Budgeting

**The Organization For Economic Cooperation and Development (OECD) (2010)**, Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How? By Murray Petrie and Jon Shields, OECD on Budgeting volume 2010/2, 2010

**The Organization For Economic Cooperation and Development(OECD), (2017)**, Economic Survey of South Africa, 2017

**Tosun Ertan (2007)**, Kamu Mali Yönetimi Devlet Bütçesi Odaklı Bir Yaklaşım, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını

**Tüğen Kâmil (2006)**, Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 5. Baskı, İzmir

**Tüğen Kâmil (2012)**, Devlet Bütçesi, 11. Baskı, İzmir

**Türk Demokrasi Vakfı (TDV) (1992)**, "Demokrasi Nedir?", Ankara

**Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) (2006)**, Türk Demokrasisinde 130 Yıl (1876-2006); Prof. Dr. Bülent Tanör'ün Anısına Türkiye'de Demokratikleşme Perspektifleri 10. Yıl Güncellemesi

**Türk Bütçe Sisteminde Program Bütçe Anlayışına Geçiş; Bir Model Önerisi**, 2013

**TC Anayasa**, 1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

**TC Milli Eğitim Bakanlığı 2016 Faaliyet Raporu**, Şubat 2017

**TC Milli Eğitim Bakanlığı 2017 Performans Programı**, Kasım 2016

**TC Milli Eğitim Bakanlığı 2018Yılı Performans Programı**, Ocak 2018

**Uğurlu Murat (2018)**, “Sağlık Teknoloji Değerlendirmesi Ülke Uygulamaları ve Türkiye için Bir Model Önerisi, TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, 2018

**UN Joint Program for Promoting the Human Rights of Women (2013)**, Inception Report, 3 July 2013,

**UN Women Training Centre (2016)**, Gender Responsive Budgeting Analysis and Strategies, September 2016

**Uygun Oktay (1996)**, Türkiye’de Demokrasi ve İnsan Hakları, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara

**Uysal Özge, Şahin Mehmet (2013)**, “Vatandaş Odaklı Bütçeleme ve Vatandaş Bütçe”, Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Nisan 2013, Seçkin Yayıncılık, s.237-254

**Wampler Brian ( 2000)**, A Guide to Participatory Budgeting, October 2000

**World Bank (1989)**, Sub-Saharan Africa:From Crisis To Sustainable Growth, 60, VII, Washington, DC

**World Bank (1992)**, Governance and Development,

<http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>

**World Bank (1994)**, Governance, the World Bank’s Experience, Mayıs 1994

**World Bank (1998)**, Public Expenditure Management Handbook

**World Bank (2007)**, Public Sector Governance and Accountability Series, “Participatory Budgeting”, Edited by Anwar SHAH, The World Bank

**United Nations Economic and Social Comissions for Asian and The Pasific**, What is Good Governance, <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

**YalçınArman Zafer (2015)**, “Yerel Yönetimlerde Katılımcı Bütçeleme”, Yönetim ve Ekonomi, Yıl2015, Cilt 22, Sayı 2, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Manisa

**Yılmaz Hakan H., Emil Ferhat, Kerimoğlu Baki (2017)**, Yerel Yönetimler Maliyesi, Temel İlkeler ile Mevzuat ve Uygulama Açısından Türk Yerel Yönetim

Yapılanmasında Mali Yönetim ve Kaynak Kullanım Sistemi, Geliştirilmiş İkinci Baskı,  
Mayıs 2017

**Yılmaz Hakan H., Biçer Mustafa (2010)**, Parlatentonun Bütçe Hakkını Etkin  
Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, Sayı  
158, Ocak-Haziran 2010

**Yılmaz Hakan H., Biçer Mustafa (2009)**, Parlatentonun Kamu Politikası Oluşturma  
ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde  
Değerlendirilmesi, Yasama Dergisi, Sayı 13

**Yılmaz Hakan H., Karadeniz Oğuz (2018)**, İş Dünyasında Kadın: Sosyal Güvenlik,  
Kayıt Dışı İstihdam, Vergi ve Yerel Yönetimlere Yönelik Yeniden Yapılandırma  
Önerileri, Cilt III, şubat

**Ziegenfuss T. James (2002)**, Building Citizen Participation : The Purposes, Tools &  
Impact of Involvement

5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber (2017-2019)

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

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

[http:// www.gapcatom.org](http://www.gapcatom.org)

<http://www.internationalbudgeting.org>

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

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

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

[http:// www. oecd.org](http://www.oecd.org)

<https://www.participatorybudgeting.org/>

<http://projects.sklinternational.se/tuselog/tr/tusenet/tusenet-belediye-ortaklik-aglari/>

<http://sgb.meb.gov.tr>

<http://www.tbb.gov.tr>

<http://www.tepav.gov.tr>

<http://www.tuik.gov.tr>

<http://www.treasury.govt.nz/2017>

<http://www.treasury.govt.nz/budget/forecasts/hyefu2017>, Half Year Economic and

Fiscal Update 2017, 14 December 2017





## ÖZET

Dünya genelinde 1980'ler itibarıyla ekonomik ve mali bakış ile öğretilerde görülmeye başlanan değişiklik kamu yönetim sistemini yakından ilgilendirmiştir. 1990'lı yıllar ile birlikte beklenmeyen ekonomik ve finansal krizler mali sisteme yeni kavram ve terimlerin yerleşmesine ve bu kapsamda kamu yönetiminde kırılabilirlik ve riski en aza indirmek yönünde pek çok ülkede ciddi bir çabaya sebep olmuştur. Bu kapsamda kamu mali yönetim anlayışı; mali saydamlık, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık şeklinde sıralanabilecek kavram ve de tanımlar çerçevesinde yeniden şekillenmiştir.

Devlet olgusunun temel varlık nedeni vatandaşa yaşam alanı yaratarak hizmet üretmek ve sunmaktır. Hizmet sunumu bir kaynak gerekliliği ihtiyacını doğurmaktadır, doğası gereği kıt olan kamu kaynağının en etkin ve adil kullanımı ile dağılımı, üzerinde hassasiyetle durulması gereken bir konudur.

Bu noktada bütçe belgeleri kaynak dağılımı yoluyla mali saydamlığı sağlayabilmenin bir aracı olup, söz konusu belgelerin hesap verebilirlik temelinde hazırlanıp uygulanması kamu mali yönetiminin odak noktasını oluşturmuştur.

Bu çalışmada öncelikle Bütçe kavramına temel teşkil eden Bütçe Hakkı ve Demokrasi tanımlarından yola çıkılarak literatür çerçevesinde mevcut bütçe sistemlerine değinilmiş ardından özellikle 1990'lar ile birlikte uygulaması hız kazanan Modern Bütçeleme tekniklerine odaklanılmıştır. Bu noktada detaylı, karmaşık ve teknik bir belge olan bütçe belgesinin toplumun bütçe okur-yazarlığı olmayan tüm kesimler tarafından anlaşılabilir olmasını sağlayan Vatandaş Bütçesi yaklaşımına teorik ve pratik bakış açısı çerçevesinde değinilerek ülkemiz açısından örnek bir uygulamaya yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Demokrasi, Bütçe Hakkı, Bütçe Türleri, Katılımcı Bütçeleme, Vatandaş Bütçesi

## **ABSTRACT**

All around the world since the 1980s the change that began to appear in the economic and financial perspectives and doctrines, has been related the public administration system closely. Unexpected economic and financial crises with the 1990s led to settle new concepts and terms in the financial system and, this situation caused a serious effort in many countries to minimise fragility and risk.

In this context, public financial management approach; has been reshaped within the framework of definitions such as financial transparency, accountability, clearness and participation.

The main existence reason of the state concept is creating and presenting services by creating the living space for citizens. Service delivery leads to the need for a resource requirement, and the most efficient and fair use and distribution of the scarce public resource is an issue that needs to be carefully addressed.

At this point, budget documents are a means of providing financial transparency through resource allocation, and the preparation and implementation of such documents on the basis of accountability has been the focus of public financial management.

In this study, firstly the budgeting systems available in the literature is touched by starting from the definitions of Budget right and Democracy which form the basis of the budget concept, and then Modern Budgeting techniques, which gained momentum especially in 1990s, is focused on. At this point, the Citizen Budget approach, which provide to be understood budgetary document, which is a detailed, complex and technical document, by budget illiteracy groups of community is touched on the framework of the theoretical and practical approach and a sample work has been done in terms of our country.

**Keywords:** Democracy, Budget Right, Budget Openness, Participatory Budgeting, Citizen's Budget