

T.C.
MALİYE BAKANLIĞI
BÜTÇE VE MALİ KONTROL GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ ÇERÇEVESİNDE KAMU
YATIRIM BÜTÇESİNİN ETKİN YÖNETİMİ VE TÜRKİYE İÇİN
MODEL ÖNERİSİ

NURAY DENİZ

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

ANKARA
Mayıs 2007

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
TABLOLAR LİSTESİ	iv
EKLER	v
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	6
I. GENEL KAVRAMLAR	6
1. KAMU YATIRIMINA İLİŞKİN KAVRAMLAR VE BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ	6
1.1. Yatırıma İlişkin Kavramlar	6
1.2. Teknik Kavramlar	13
2. BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİ	20
2.1. Bütçeye İlişkin Kavramlar	20
2.2. Bütçeleme Sistemleri	22
3. BÜTÇE-PLAN İLİŞKİSİ	26
İKİNCİ BÖLÜM	28
II. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜREÇLERİ	28
1. GENEL OLARAK	28
2. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİ	29
3. DÜNYADAKİ BÜTÇE HAZIRLAMA SÜREÇLERİ	40
3.1. Anglosakson Ülkeler	40
3.1.1. Yeni Zelanda	41
3.1.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD).....	45
3.1.3. İngiltere	49
3.1.4. İrlanda	53
3.1.5. Danimarka	58
3.1.6. İsveç	59
3.1.7. Hollanda	65
3.2. Diğer Ülkeler	69
3.2.1. Federal Almanya	69
3.2.2. Fransa	72
3.3. Avrupa Birliği	76
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	83
III. ETKİN YÖNETİMİN UNSURLARI	83
1. VERİMLİLİK	83
2. ETKİLİLİK	84
3. ETKİNLİK	85
3.1. Kavram Olarak Etkinlik	85
3.2. Etkinliğin Ölçülmesi	87

3.3. Türk Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Etkililik Arayışlarının Gelişimi	87
3.4. Kamu Mali Yönetiminde Etkinlik Arayışları Açısından Bütçeleme Sistemindeki Yeni Kavramlar	89
4. YÖNETİM	90
5. YÖNETİŞİM.....	91
5.1. Etkinlik ve Yönetişim	96
5.2. Uluslararası Kuruluşlar ve İyi Yönetişim	97
5.2.1. Birleşmiş Milletler (BM)	98
5.2.2. Uluslararası Para Fonu (IMF)	98
5.2.3. Dünya Bankası (WB).....	99
5.2.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)	100
5.2.5. Avrupa Birliği (AB).....	100
5.3. Türkiye’de Yönetişim	101
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	102
IV. TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA KAMU YATIRIM BÜTÇESİ VE ETKİN YÖNETİMİ	102
1. TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIM BÜTÇESİ VE ETKİNLİĞİ.....	102
1.1. 1960 Öncesi Dönem.....	104
1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem	104
1.1.1.1. Tarım.....	106
1.1.1.2. Sanayi.....	106
1.1.1.3. Madencilik	107
1.1.1.4. Demiryolları.....	107
1.1.1.5. Karayolları	107
1.1.2. Cumhuriyet Dönemi	108
1.2. 1960–2003 Dönemi.....	111
1.3. 2003 Sonrası Dönem.....	120
2. İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....	127
2.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	129
2.1.1. Eyalet Bazında Faaliyet Gösteren Planlama Kuruluşları.....	130
2.1.2. Ekonomik Kalkınma İdaresi (Economic DevelopmentAdministration)	131
2.2. Fransa.....	132
2.3. Hollanda.....	133
2.4. Belçika	137
2.5. Kore	138
3. TÜRKİYE İLE DİĞER ÜLKELERİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	139
BEŞİNCİ BÖLÜM	143
V. TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	143
1. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUN ÖNCESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	144
2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUN SONRASININ DEĞERLENDİRİLMESİ	148
ALTINCI BÖLÜM	163
VI. TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ	163
SONUÇ	171

EKLER	174
(EK : I).....	175
ÖN-YAPILABİLİRLİK VE YAPILABİLİRLİK ETÜDLERİNİN KAPSAMI	
.....	175
(EK : II).....	179
YATIRIM PROJESİ İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER.....	179
(EK III).....	180
UZUN VADELİ PLANLARDAN YILLIK BÜTÇEYE AKIŞ ŞEMASI.....	180
(EK IV).....	181
BÜTÇE TAKVİMİ	181
KAYNAKÇA.....	182

TABLOLAR LİSTESİ

Tablo Adı :	Sayfa No
Tablo 1 : Türkiye’de Bütçe Hazırlık Süreci	35
Tablo 2 : ABD’de Bütçe Hazırlık Süreci	47
Tablo 3 : İngiltere’de Gayri Safi Milli Hasılanın Sektörler İtibariyle Dağılımı (1998)..	52
Tablo 4 : İsveç’te Bütçe Hazırlık Süreci	61
Tablo 5 : Hollanda’da Bütçe Hazırlık Süreci	68
Tablo 6 : Bazı Ülkelerin Bütçe Süreci	80
Tablo 7 : AB’de Parlamento Tarafından Onaylanan Bütçede Kabul Edilen Muhasebe Sistemi	81
Tablo 8 : Kamu Kesimi Mali Tablolarında Muhasebe Sistemi	82
Tablo 9 : 1909-1912 Döneminde Yatırımlara Ayrılan Tutarlar	105
Tablo 10 : GSMH’ya Oranla Ulusal Tasarruf ve Yatırımlar, (1976-2005)	126
Tablo 11 : 2006 Yılı Kamu Yatırım Stoku.....	127
Tablo 12 : Avrupa ve Asya’da PPP.....	142

EKLER

EK 1: ÖN-YAPILABİLİRLİK VE YAPILABİLİRLİK ETÜDLERİNİN KAPSAMI.....	177
EK 2: YATIRIM PROJESİ İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER.....	181
EK 3: UZUN VADELİ PLANLARDAN YILLIK BÜTÇEYE AKIŞ ŞEMASI.....	182
EK 4: İRLANDA İLE AB VE OECD ÜLKELERİNİN GSYİH BÜYÜME ORANLARI KARŞILAŞTIRMASI.....	53

KISALTMALAR

AB	The European Union (Avrupa Birliği)
ABD	United States of America (Amerika Birleşik Devletleri)
a.g.e.	Adı geçen eser
ESA	European System of Account (Avrupa Muhasebe Sistemi).
GFS	Government Finance Statistics (Devlet Mali İstatistikleri)
GPRA	Government Performance Results Act (Devlet Performans ve Sonuçları Kanunu)
EDA	Economic Development Administration (Ekonomik Kalkınma İdaresi)
IDA	Irish Development Agency (İrlanda Kalkınma Ajansı)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
INTOSAI	International Organisation Supreme Audit Institutions (Uluslararası Yüksek Denetim Kuruluşları Organizasyonu)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)
OMB	Office of Management and Budget (Yönetim ve Bütçe Ofisi)
OVMP	Orta Vadeli Mali Plan
OVP	Orta Vadeli Program
PEB	Performans Esaslı Bütçeleme
PPP	Public-Private Partnerships Kamu Özel Ortaklığı (KÖÖ)
PUMA	Public Sector Modernisation Governing for Performance
RG	Resmi Gazete
s.	sayfa
ss.	sayfa sayıları
SNA	System of National Accounts (Ulusal Hesaplar Sistemi)
SP	Stratejik Plan
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (GZFT- Güçlü, Zayıf, Fırsat ve Tehditler)

STGM

Sivil Toplum Geliştirme Merkezi

YASED

International Investors Association
(Uluslararası Yatırımcılar Derneği)

YİD

Yap-İşlet-Devret

YPK

Yüksek Planlama Kurulu

GİRİŞ

Dünyada devletin, rol ve sorumluluklarında meydana gelen değişmelerin sonucunda, ekonomideki payı ve kalkınma politikası yeniden değerlendirilmeye ve sorgulanmaya başlanmıştır. Özellikle, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan ekonomik sorunların başında “kaynak yetersizliği” gelmektedir. Çünkü ekonomik kalkınma için yatırımın yapılması bir zorunluluktur. Yatırım olmadan kalkınma sağlanamaz, üretim artmaz. Bu sebeple, yatırımlar ekonominin kalkınma sürecinde büyük bir öneme sahiptir.

Yatırımları ister özel sektör ister kamu kesimi yapsın devletin sahip olduğu kaynakların ne kadarının tüketime, tasarrufa ve yatırımlara ayrıldığıнын bilinmesi gerekir. Aksi takdirde gelecek yıllar için sağlıklı planlama yapılamaz.

Az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler açısından ekonomik gelişmeyi sağlamak her zaman kolay olmaz. Gelişmekte olan ülkelerde sermaye birikimi az, tüketim eğilimi yüksek ancak, tasarruf-yatırım eğilimi genellikle düşüktür. Tüm bunlar kalkınma sürecini sınırlandırır ve kalkınma süreci uzun süreli olur. Yatırımlarla milli gelir arasında genelde doğru bir orantı vardır.

Yatırımların fazlalığı aynı zamanda ekonomik anlamda kalkınmışlığın da bir göstergesidir. Günümüzde ekonomik kalkınma ile ekonomik büyüme kavramları sık sık birbirine karıştırılan iki kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilindiği gibi, ekonomik büyüme, gelir düzeyinin ve kişi başına düşen milli gelirin artışı, ekonomik kalkınma ise yatırımların artması, üretimdeki verimlilik artışı anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kalkınma, bireye yapılan yatırımlar ve genel olarak yaşam düzeyinin gelişmesi ile ilgilidir. Bir ülkenin kalkınması sadece ekonomisinin gelişimi değil, yapılmış ya da yapılacak olan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve teknolojik yatırımlar da bu anlamda büyük önem taşımaktadır. Söz konusu yatırımlar, aynı zamanda bir ülkenin dengeli ve sürdürülebilir büyüme sürecine girmesi için gerekli ve vazgeçilmez unsurlardır.

Bir ülkenin özellikle ekonomik büyüme ve kalkınması açısından önemli olduğu kabul edilen temel hizmetlerin başında da altyapı hizmetleri gelmektedir. Kapsamı son derece geniş olan bu hizmetler, kendi içerisinde alt sektörlerden oluşur.

Altyapı hizmetleri, gerek ekonomik kalkınma, gerekse yaşam kalitesi açısından önemi giderek artan hizmetlerden biridir. Özellikle, enerji, haberleşme, ulaştırma ve su-kanalizasyon alt sektörlerinden oluşan altyapı hizmetlerinden yararlanma imkanı az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorundur. Birtakım ortak özellikler taşımakla birlikte, belirli nitelikler açısından farklılaşan bu sektörler; sanayileşme, küreselleşme, kentleşme, hızlı nüfus artışı gibi ekonomik ve demografik değişimler karşısında daha etkin ve kaliteli hizmet sunumu ihtiyacının gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Bir ülkede ekonomik kalkınma genelde, ya ülkede üretim faktörleri miktarındaki artıştan kaynaklanır ya da teknolojiye meydana gelen gelişmeler dolayısıyla ortaya çıkar. Ekonomik kalkınmada yatırım çok önemlidir, çünkü gelir artışı için sermaye miktarında artış gerekir. Fakat bunun kadar diğer önemli bir faktör de “teknolojik gelişme”dir. Çünkü bazen üretim faktörleri miktarını artırmadan, yeni bir teknoloji uygulayarak da çıktı miktarını artırmak mümkündür. Bu durumda, yeni tasarruflara ihtiyaç olmadan üretim artırılarak ekonomik gelişme sağlanabilir. Dolayısıyla, ekonomik büyüme ya ülkede üretim faktörleri miktarında meydana gelen bir artıştan kaynaklanır ya da teknolojiye meydana gelen gelişmelerden doğar diyebiliriz.

Ülkenin, ekonomik kalkınması için yatırımların, özellikle sabit sermaye yatırımlarının çok önemli olduğu şüphe götürmez bir gerçektir. Eğer ülkenin yüksek bir gelişme hızı elde edebilmek için yatırımlarını finanse edecek yeterli tasarruflara sahip değilse ortada iki çözüm yolu vardır. Ülke ya eski tasarrufları kalkınma için kullanacak ya da yabancı tasarrufları yurda çekmek isteyecektir. Bu ise ülkenin dış borçlanması veya ülkeye yabancı sermaye girişi ile sağlanacaktır. Özetle, gelişme yolunda olan ülkeler ekonomik kalkınma çabalarında başarıya ulaşabilmeleri için “tasarruf açığını” ortadan kaldırmak durumundadırlar. Çünkü ülkelerin gelişmesindeki bu darboğaz, kalkınma için gerekli olan yatırımların finansmanı için, tasarrufların artırılması gerekecektir.

Devlet, ekonomik faaliyetlerini bir plan ve yıllık programlar dâhilinde yürütmek zorundadır. Bu zorunluluğun nedeni, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, etkin kaynak dağılımının, ekonomik ve toplumsal kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik olmasındandır. Yatırımlar doğru ve etkin kullanıldığında bir ülkenin yapılanması ve kalkınmasında önemli bir faktördür, Araştırma Raporumuzda da bu konunun önemi vurgulanmaya çalışılmıştır.

Bu raporda, özellikle kamu yatırımlarının diğer ülkelerdeki uygulama örneklerinden yola çıkılarak, Türkiye’de kamu yatırım bütçelerinin mali yönetim sistemi içerisindeki yeri, etkin olmama nedenleri neticesinde önerilecek bir modelle bunun bütçeye yansımaları ve ülkenin makro ekonomik açıdan etkinliğine katkısı hususlarına yer verilecektir.

Bu araştırma yapılırken sonuca ulaşmada birtakım sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle diğer ülkelerdeki uygulama örnekleri araştırması yapılırken; kaynakların ağırlıklı olarak yabancı dilde olması, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi ekonomi kuruluşları ile ülkelerin web sayfaları taranırken, yatırıma ilişkin herhangi bir veriye rastlanılmadığı ve mevcut bilgilerin de çoğunlukla bütçeleme sisteminde son 20 yılda yaşanan reformun getirdiği düzenlemeler olduğu gözlenmiştir. Söz konusu kaynakların çevirileri tarafımda ve tercümanlarca yapılarak, raporumuzda veri olarak kullanılmıştır.

Araştırma konusu taranırken, TBMM, Maliye Bakanlığı, DPT Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, YÖK, TEPAV kütüphanelerinde bulunan dergi, kitap, sözlük, doktora ve yüksek lisans tezleri ile ele alınan çalışmanın çıkış noktasının iyi uygulama örnekleri olması ve daha güncel kaynaklara ulaşılabilmesi nedeniyle ağırlıkta internetten faydalanılmıştır. Raporun konusu ile ilgili olmak üzere, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı’nda yetkili kişilerle görüşmeler yapılmış, elde edilen bilgiler araştırmaya yansıtılmıştır.

Bu çalışmada bütçenin hazırlanma, planlanma ve Parlamente’ye sunulması aşamalarına yer verilmiş, bütçenin denetimine çalışmada yer verilmemiştir.

Bu çalışmada, araştırma konusuna ilişkin teorik bilgi ve mevzuat bilgisinin “genel tarama” yoluyla toplanması ve ulaşılan verilerin analiz edilmesi şeklinde değerlendirme yapılmış olup, kullanılan kaynaklardan elde edilen verilerin ve bilgilerin doğru olduğu varsayılmıştır.

Ayrıca çalışmada, Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)¹ ya oranla ulusal tasarruf ve yatırımlar yıllar itibariyle içindeki payı ile kamu yatırım stokuna ilişkin tablolara da verilmiştir

Yapılan çalışmada, kamu yatırıma ilişkin genel kavramlar verilerek; bütçe ile ilişkilendirilmiş olup, ülkemizdeki bütçe hazırlığı sırasında siyasi ve teknik sürecin iç içe girmesi, hiçbir kısıta tabi olmaksızın ödenek taleplerinin yapılması, ödeneğin rutin işlerde mi yoksa hizmet genişlemesi ya da yeni hizmetler için mi kullanılacağına belirtilmemesi, harcamacı kuruluşların anlamlı bir hizmet programı sunamamaları, personel dışı harcama kalemlerinin fiyatlandırılmasında kontrol kuruluşlarının yetersiz olması ve bütçenin makro ekonomik etkilerinin karar alma öncesinde hesaplanmaması gibi eksiklikler görülmüş olup; yeni mali yönetim sistemi ile getirilen farklı plan kavramlarının zaten karmaşık ve eksik olan sistemimizi daha karışıklığa sürüklediği görüldükçe, bunların yorumlanıp kullanılması vb. sorunların giderilmesi için neler yapılabileceği araştırılmıştır.

Kamu yatırım bütçesinin etkin yönetimine ilişkin çalışma beş bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde; araştırma konusu ile ilgili genel kavramlara yer verilmiştir. Yatırım ve bütçe kavramları, değişik yaklaşımlar açısından tanımları verilmiş, Birleşmiş Milletlerce benimsenen Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA) çerçevesinde sabit sermaye yatırım kavramının özellikle altı çizilmiş; ayrıca yatırımla ilgili olarak önemli görülen teknik kavramların tanımları ile bütçeleme sistemleri hakkında ana hatlarıyla verilmiş ve yatırımın bütçeyle bağlantısına değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümü, Türkiye’de ve diğer ülkelerdeki bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerine değinilmiş, ülke örnekleri tercih edilirken özellikle 1990’lı yıllarda kamu mali yönetim reformu öncüsü durumundaki ülke örnekleri dikkate alınarak konu incelenmiştir.

¹ GSMH, Ulusal bir ekonomide belirli bir sürede (genellikle bir yıl) üretilen mal ve hizmetlerin piyasa fiyatlarıyla ifade edilen değerlerinin toplamı. Buna alıcı fiyatlarıyla GSMH denir. Bundan vasıtalı vergiler ve sübvansiyonlar çıkartıldığında bulunan büyüklüğe ise faktör fiyatlarıyla GSMH adı verilir. Ulusal ekonominin etkinlik düzeyinin analizinde elverişli bir gösterge olarak kabul edilir.

Üçüncü bölümde, kamu yatırım bütçesini doğrudan ilgilendiren etkinlik kavramına değinilmiş, bunun alt açılımlarına yer verilmiş, uluslararası kuruluşların bu konudaki yaklaşımları hususlarına yer verilmiştir.

Dördüncü bölümde; Türkiye’de ve dünyada, bütçe sürecinde önemli yeri olan yatırımın (ülkemizdeki ifadesi ile yatırım bütçesinin) hazırlanması sürecinde yer alan birimlere yer verilmiş; ayrıca Türkiye ve ilgili ülkelerin mukayesesi yapılmıştır.

Beşinci bölümde ise, Türkiye’de yatırım bütçesinin etkin olmaması, 5018 sayılı Kanun öncesi ve sonrası dönemler itibariyle değerlendirilmiş ve uluslararası kuruluşların bu konu ile ilgili raporlarına da yer verilmiştir.

Altıncı bölümde; etkin bir kamu mali yönetimi için Türkiye’de uygulanabilirliği olabilen yatırım modeli önerisi verilmiştir.

Sonuç bölümünde ise, yatırımın Türkiye’nin kalkınmasındaki önemine dikkat çekilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. GENEL KAVRAMLAR

1. KAMU YATIRIMINA İLİŞKİN KAVRAMLAR VE BÜTÇE İLE İLİŞKİSİ

‘Kamu’ kelimesi öteden beri ‘devlet’ kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Kamu hizmeti ise, bir kamu kurumunun kendisi tarafından ya da kamunun yakın gözetimi altındaki bir özel girişim tarafından kamuya sağlanan hizmetlerdir. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için en az iki koşulun gerçekleşmesi gerekir. Bunlardan biri, hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamu yararını sağlama amacına yönelik olması; diğeri ise hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerince yürütülmesidir. Bu bağlamda bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için, her şeyden önce siyasi organların iradesine bağlı olması nedeniyle, öncelikle kanun koyucunun iradesine bakmak gerekir.

Kamu hizmeti, kimi kez, “faaliyet, iş, uğraş” anlamında, kimi kez de, “kamu kuruluşları” anlamında kullanılmaktadır. Örneğin, Anayasa’nın 128. maddesindeki “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğerk kamu görevlileri eliyle görülür.” kuralındaki “kamu hizmeti”, faaliyet, iş, uğraş anlamında, Anayasa’nın 70. maddesindeki “Her Türk Kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir.” kuralındaki “kamu hizmeti” ise kamu kuruluşları anlamındadır.

Kamu yatırımına ilişkin olarak bu bölümde çalışmanın ağırlıklı kısmını oluşturan yatırım kavramı ve bununla ilişkili diğerk kavramlara değinilecektir.

1.1. Yatırıma İlişkin Kavramlar

‘Yatırım’ kavramının tanımı ve kapsamı, değışik bakış açılarına göre önemli farklılıklar gösterir. ‘Yatırım’ kelimesi sözlük anlamı olarak; nakdi ya da mali bir sermayenin, belli bir süre için, başka mallar ya da hizmetler üretme gücüne sahip mallar

haline dönüştürülmesi olarak tanımlanmaktadır. Çağdaş ekonomi kuramında gerek Keynesci düşünceden esinlenen makro ekonomik modellerde, gerekse iktisadi büyüme modellerinde yatırımın ayrıcalıklı bir yeri vardır. Makro ekonomik modellerde yatırım, iki yönlü bir rol oynar; bir yandan tüketime rakip bir gelir kullanımı oluştururken; diğer yandan da “çarpan” mekanizması aracılığıyla gelir düzeyini belirler.

Genel anlamda yatırım, ekonomide mevcut olan sermaye stokunun, yani mal ve hizmet üretiminde kullanılan üretim tesislerinin, belli bir dönemde korunması ve artırılması için kullanılan kaynaklar ve stoklardaki değişimlerdir².

Yatırım, belli bir getiri sağlamak amacıyla, belirli vadelerde birikimlerin yatırım araçlarına bağlanmasıdır. Yatırımcı yaptığı yatırımların maliyetini üstlenir. Bu ise onun riskidir. Eğer yatırımcı kendi öz fonlarını kullanarak yatırım yapıyorsa, en azından bu fonların maliyetini karşılaması gerekir. Yatırımcı, elindeki bu fonlarla tahvil alış satışı veya vadeli mevduat ile faiz geliri de sağlayabilir. Faiz hadleri, gelir seviyesi, borçlanabilme imkânları ve yatırımcının sahip olduğu risk anlayışı da, yatırımı etkileyen unsurlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Makro düzeyde yatırım, milli gelir muhasebesinin temel unsurlarından biri olarak kabul edilmekte olup; aynı zamanda ekonomik kalkınma ve büyüme olaylarının dinamiklerinden birini de oluşturmaktadır.

‘Yatırım’ kavramının ulusal ekonomi ve işletmeler açısından da farklı şekillerde ifade edildiği görülmektedir. Ulusal ekonomi açısından yatırım, ülkenin üretim gücüne yapılan eklemelerdir. İşletmeler açısından yatırım ise, işletmelerin üretim kapasitelerinde artış veya süreklilik sağlamak amacıyla yapılan harcamalardır. İşletmeler açısından yapılan bu tanım sadece duran varlıklara değil, dönen varlıklara yapılan yatırımları da ifade etmektedir³.

Ekonomik açıdan genel yatırım tanımlarının başında ise “belli bir dönemde üretilen ve ithal edilen malların o dönemde tüketilmeyen ve ihraç edilmeyen kısmı” gelmektedir. Bu tanım; toplam yatırım tanımını ifade etmekte olup, hem gayri safi sabit

2 Kamil AYANOĞLU, M. Cüneyt DÜZYOL, Niyazi İLTER ve Cevdet YILMAZ, Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi, DPT, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara, Ağustos 2001, s.56.

³ Oktay GÜVEMLİ, Nurgül R. CHAMBERS ve Mustafa İME, *Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi, Değerlendirilmesi ve İzlenmesi*, Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim ve Dayanışma Vakfı, İstanbul, 1997, s.3

sermaye oluşumlarını, hem de stok değişimlerini içermektedir⁴. Bir ekonomide yatırım bir “akım değişken” olup, sermaye stokundaki zaman içindeki değişmedir. Teoride net yatırım, genişleme yatırımı, yenileme yatırımı, brüt yatırım, özel-kamu yatırımı, uyarılmış-otonom yatırım, demografik yatırım gibi farklı özellikte yatırımlar olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Ülkemizde yatırıma ilişkin olarak kamu sektöründe harcama kalemleri içinde yatırım kavramı olarak bir tanımlama bulunmamakta, sermaye ve sermaye transferi kullanılmakta ancak bütçe olarak ifadesinde “yatırım bütçesi” kavramı ifade edilmektedir. Yatırım bütçesi veya yatırım harcamaları bütçesi, yenileme yatırımları (eskime-yıpranma ve modası geçme nedeniyle), genişleme yatırımları, mamul yatırımları (mamulü geliştirme ve yeni mamul yatırımları) ve stratejik yatırımları (riskleri azaltan ve iyileştiren yatırımları) kapsar. Büyük tamir ve bakım masrafları bu bütçe içine konulabileceği gibi, yıllık bütçenin bir parçası olarak da ele alınabilir.

Yatırım bütçesinin özelliği; sabit kıymetler için harcanması, planlanan meblağların dönen değerlere kıyasla çok büyük tutarlara ulaşması ve finansman kaynaklarının otomatik olarak anında sağlanamamasıdır. Bu nedenledir ki, büyük yatırım harcamalarını tasarlayan bir işletme, programını gerçekleştirmek için finansmanını birkaç yıl önceden ele almak durumunda kalabilir. Yatırım bütçesinde temel yaklaşım, bir projeye dayalı olma zorunluluğudur. Firmalar tarafından iyi hazırlanmış yatırım projeleri, hem finansman sağlama olanağını artıracak hem de proje bazında kredi veren finansman kurumlarından kaynak teminini kolaylaştıracaktır.

Yatırım bütçesi, proje esasına göre yapılırken "yapılabilirlik raporu" şeklinde olmaktadır. Yapılabilirlik raporunda, yatırımın bütün kalemleri tüm ayrıntıları ile belirlenmiş olduğundan, öngörülen gerçekleşme tarihlerine göre finansmanları yıllık bütçelerde yer alır.

Birleşmiş Milletler (BM), yatırımları, 1953, 1968 ve 1993 yıllarında Ulusal Hesaplar Sistemi (SNA)⁵ içinde tanımlamıştır. Böylelikle, resmi olarak dünya ölçeğinde istatistiklerin karşılaştırılabilir duruma gelmesi sağlanmıştır.

4 Cevdet YILMAZ, H.Hakan YILMAZ, *Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayını, Ankara, Nisan 1997.

⁵ **Ulusal Hesaplar Sistemi 1993 (SNA93)** : SNA93, Avrupa Birliği, Uluslararası Para Fonu (IMF) , Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler (UN)

Buna göre, SNA çerçevesinde sabit sermaye yatırımı; mal ve hizmet üretmek amacıyla üretici birimlerce üretim sürecinde bir yılı aşkın bir süre boyunca sürekli olarak ya da tekrarlanan bir şekilde kullanılan ve ayrıca kendileri de üretilmiş olan her türlü dayanıklı mallar için yapılan harcamalardır.

SNA93, ekonomik varlıkları, “mali ekonomik varlıklar” ve “mali olmayan ekonomik varlıklar” olarak ikiye ayırmıştır. Mali ekonomik varlıklar içinde bono, tahvil, hisse senedi, para işlevi gören altın, kasa-banka, avanslar ve alacaklar yer almaktadır. Bu kalemler arasında firma açısından yatırım niteliği bulunan (hisse senedi gibi) kalemler vardır. Mali harcamalar, milli hesaplar açısından yatırım kavramının dışındadır. Çünkü bu tür harcamalar ülkenin mevcut sabit sermaye stokunda herhangi bir artışa yol açmamakta, sadece bu stok üzerindeki hakları ve bu hakların el değiştirmesini göstermektedir. Mali olmayan ekonomik varlıklar ise kendi içinde üretilmiş varlıklar ile üretilmemiş varlıklar olarak ikiye ayrılır. Üretilmemiş varlıklar kapsamına arazi, doğal olarak yetişmiş ormanlar ve maden yatakları girmektedir. Kamu sektörü yönünden değerlendirildiğinde bu tür varlıklar, yatırım kavramının dışında kalacaktır.

Kamu kesimi açısından toplam yatırım kavramı, gelecekte üretim yapmak amacı ile içinde bulunulan dönemde üretilmiş dayanıklı mallar (sabit sermaye malları) ile yine aynı dönemdeki ara ve nihai tüketimin geleceğe ertelenmesinden (stok değişimi) oluşmaktadır.

Sabit sermaye yatırımı, bir ekonomideki üretim faktörlerinin; mal ve hizmet üretimini çoğaltmak, özellikle gelecek dönemlerde tüketim ve ihracat imkânlarını artırmak amacıyla, belli bir dönem içinde reel sermayenin artırılması, korunması ve düzenlenmesi için kullanılmasıdır.

Sabit sermayeyi oluşturan maddi ve maddi olmayan unsurlar başka bir şekle girmeden olduğu gibi kalan, birçok üretim aşamasına katıldıktan sonra giderek tükenen

tarafından birlikte hazırlanan ulusal ekonomilerin kurumlar ve sektörler ve alt sektörler bazında sınıflandırılması, akımlar, stoklar ve muhasebe kuralları, üretim hesabı, gelir dağılımı, sermaye hesabı, mali hesaplar, bilanço, dış dünya ile yapılan ekonomik faaliyetler, fiyat ve değer değişimleri, nüfus ve işgücü girdileri, fonksiyonel sınıflandırma gibi ulusal ekonominin ölçümüne yönelik standartlar ve kurallar oluşturulması amacıyla hazırlanmıştır.

ve üretimde kullanılmaz hale gelen unsurlardır. Bu malların üretim sürecine girmesiyle ülkenin sabit sermaye stokunda ve dolayısıyla üretim kapasitesinde de artış olur⁶.

Sabit varlıklar, üretici birimlerce üretim sürecinde bir yıldan uzun bir süre boyunca sürekli veya tekrarlanan bir şekilde kullanılan, ayrıca kendileri de üretilmiş olan her türlü dayanıklı malı ifade etmektedir. Bir malın sabit varlık veya sabit sermaye yatırımı olabilmesi için söz konusu malın:

1) Üretici birimlerin mülkiyetinde olması gerekir. Örneğin, bir otomobil veya buzdolabı hane halkları tarafından edinildiğinde tüketim malı olarak işlem görürken, firmalar tarafından edinildiğinde yatırım malı olarak kabul edilebilmesi gerekir.

2) Üretim sürecinde kullanılması gerekir. Örneğin; stokta olan bir mal sabit sermaye olarak değerlendirilemez. Ayrıca, mal veya hizmet üretimi amacı ile kullanılmayan mallar da yatırım sayılmazlar. Bir hastanenin eğitim amacıyla aldığı televizyonun yatırım olarak kabul edilmesine karşılık, personelini eğlendirmek için televizyon alması durumunda bunun yatırım olarak değerlendirilmemesi gerekir.

3) Bir yılı aşkın bir süre kullanılması gerekir.

4) Sürekli veya tekrarlı bir şekilde kullanılması gerekir. Örneğin, tek atımlık füzeler, yakacak olarak kullanılan kömür, meteorolojik rasat balonları vb. mallar yatırım olarak kabul edilmemesi gerekir.

5) Kendisinin de üretilmiş olması gerekir. Örneğin, arazi gibi üretilmemiş varlıkları edinmek için yapılan harcamalar yatırım olarak değerlendirilmez ancak buna karşılık, arazi düzenleme faaliyetleri veya arazi alışverişi sırasında ortaya çıkan maliyetler ise yatırım olarak kabul edilmesi gerekir.

6) Yukarıda sıralanan beş koşula ilave olarak Avrupa Hesaplar Sistemi European System Accounts 1995 (ESA95)⁷, yatırım malları için minimum bir değer koşulu getirmiştir. Yani, yukarıda sıralanan koşulların tümünü taşısa bile, belli bir

⁶ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001, s.95.

⁷ **Avrupa Hesap Sistemi 1995 (ESA95)** : Avrupa Birliğinin istatistik alanında çalışmalar yapan alt kuruluşu olan EUROSTAT tarafından hazırlanan ve Birliğe üye ve aday ülkelerde aynı tabandan karşılaştırılabilir ve konsolide edilebilir istatistikler oluşturulmasını amaçlayan bir çalışmadır. Kapsamı ve düzenlediği hususlar itibarıyla GFSM2001 ile paralellikler taşımaktadır.

bedelin altında harcama gerektiren mallar (örneğin bir adet sandalye) yatırım olarak değerlendirilmemektedir. Sıralanan bu koşullardan herhangi birini taşımayan bir mal, yatırım malı olarak kabul edilmemektedir. Tek başına değerlendirilmeyen birçok mal ve hizmet, bağımsız bir projenin tamamlayıcı ögesi olarak değerlendirildiğinde, yatırım olarak kabul edilmektedir. Örneğin, yeni bir bina inşaatı kapsamında yapılan bütün tefriş harcamaları yatırım olarak kabul edilirken, projenin sona ermesinden sonra yapılan bu tip harcamaların sadece bir kısmı yatırım olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, projecilik açısından önemli harcamalar olan arsa ve işletme sermayesi gibi kalemler, projenin tamamlayıcı öğeleri olsalar da, ulusal hesaplar çerçevesinde yatırım olarak kabul edilmemektedir.

Yatırım kavramları içinde sabit sermaye yatırımlarının yanı sıra kullanılan bir diğer kavramda doğrudan yatırım kavramıdır.

Doğrudan yatırım, bir ülkede bir firmayı satın almak veya yeni kurulan bir firma için kuruluş sermayesini sağlamak veya mevcut bir firmanın sermayesini artırmak suretiyle o ülkede bulunan firmalar tarafından diğer ülkelerdeki firmalara yapılan ve kendisiyle birlikte teknoloji, işletmecilik bilgisi ve yatırımcının kontrol yetkisini de beraberinde getiren yatırımdır. Tanımından da anlaşılacağı gibi, doğrudan yabancı yatırımlar, ülkeler arasında sermaye transferlerinin bir piyasa işlemi olmadan bir ülkeden diğerine aktarılması şeklinde olmaktadır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının özel bir sermaye transferi olarak ele alınıp incelenebilmesi için; şu iki özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bunları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Doğrudan yatırım, bir sermaye transferi olarak aynı zamanda teşebbüs, teknoloji, risk taşıma ve organizasyon aktarımı da sağlamakta ve bu sebeple işletmelerin sadece kuruluş ve teçhizatının finansmanı olarak da değerlendirilmektedir. Doğrudan yatırım bu rolünden dolayı, işletmecilik ustalığını ve know-how'ı da beraberinde getirmekte, ayrıca rekabet faktörünü ülkeye sokmaktadır.

- Genellikle doğrudan yatırımlar, sanayi sektörüne yöneliktir ve daha çok A ülkesinden B ülkesine sermaye transferi şeklinde değil, A ülkesinin X sanayi dalından, B ülkesinin X sanayi dalına akış şeklindedir. Özellikle doğrudan yatırımlar, iki sanayi kesimi arasında bir sermaye akışı özelliği taşımaktadır. Bu sermaye akışı, yatay ve dikey yatırımlar şeklinde meydana gelmektedir.

Kamu yatırımlarının sürekli olarak artması, bütçe sisteminin gelişmesine ve yatırım bütçesini ayrı olarak dikkate alınmasına neden olmuştur. Yatırım ve cari bütçenin ayrı başlıklar altında irdelenmesi ile kamu harcamaları maliyet ve özelliğine göre farklı analiz ve tetkik olanağına imkan vermiştir. Yatırım bütçesi ve bu bütçenin hazırlanma şekli uzun vadeli planlamayla ilgili olduğundan, kaynakların etkili bir biçimde geliştirilmesine yardımcı olduğu gibi bir yılı aşan harcamaların düzenlenmesine hizmet eder. Yatırım bütçesi devletin net değerlerindeki değişiklikleri göstermede kullanılabileceği gibi yatırımların toplanmasındaki seyri belirterek milli hâsıladaki devletin yatırım unsurlarının tahmini için faydalı bilgiler sağlanmasına da araç oluşturacaktır.

Ülke kalkınmasının ölçütü olarak da görülen yatırıma ilişkin bir diğer kavram da altyapıdır. Altyapı sözlük anlamı olarak; “bir sistemin veya organizasyonun temelini oluşturan yapı” şeklinde tanımlanabilir. Bu tanıma göre altyapı; fiziki birtakım unsurlardan, kurumsal düzenlemelere kadar son derece geniş kapsamlı bir kavram olarak literatürde yerini almıştır.

Ekonomi alanında da altyapı kavramı, dar ve geniş olmak üzere iki farklı şekilde kullanılmaktadır. Dar anlamda altyapı, bir yatırımın gerçekleştirilebileceği yerde aranan ulaştırma, haberleşme, enerji, su gibi maddi olanakları kapsar. Geniş anlamda altyapı ise ekonominin sahip olduğu ya da olması gereken ulaştırma, haberleşme, enerji, su ve kanalizasyon gibi tesisleri, eğitim ve sağlık alanlarındaki kuruluşları, ayrıca bu konularla ilgili bilgi ve beceriyi içine alan sosyal sabit sermayeyi ifade etmektedir. Buna göre dar anlamda altyapı; maddi veya ekonomik altyapı olarak adlandırılırken, geniş anlamda altyapı kavramı, maddi (ekonomik) altyapı yanında, eğitim ve sağlık hizmetlerini de kapsayan sosyal altyapıyı içerir.

Maddi ve sosyal altyapı dışında, altyapı kavramı içinde tanımlanan bir başka unsur ise kurumsal altyapıdır. Maddi ve sosyal altyapıdan önemli ölçüde farklılaşan kurumsal altyapı; özel mülkiyeti, rekabeti, parasal ve mali düzeni belirleyen hukuki norm, kural ve kurumların bütünü oluşturur⁸.

Kamu sektöründe de özel sektörde de yatırım kavramı ile doğrudan ilgili olarak teknik kavramlar kullanılmaktadır.

⁸ Coşkun Can AKTAN, Değişim ve Devlet, TİSK Yayınları, No: 22, Ankara, 1998, s.343.

1.2. Teknik Kavramlar

Yatırım kavramı ile ilgili olarak özellikle bütçe hazırlama sürecinde farklı kavramlar kullanılmakta olup; bunlar ayrı bir başlık halinde değerlendirilecektir:

Planlama, bir kimsenin amaçlarını açıklığa kavuşturması ve daha sonra istenen hedeflere ulaşmak amacıyla kimin, ne zaman, hangi yöntemlerle ve ne kadar giderle hangi faaliyetlere gireceğinin kararlaştırılmasıdır⁹.

Ekonomi de özellikle kamu sektöründe yatırım denilince akla ilk gelen tanımlardan biri de planlama yani “ulusal planlama”dır. Ulusal planlama, politik olarak belirlenmiş ulusal amaçları, belirli bir sürede gerçekleştirmek için alternatif stratejiler arasında seçim yapabilmek ve sermaye, yetişmiş insan gücü, doğal hammaddeler gibi sınırlı kaynakları birbiriyle yarışan alanlar arasında akılcı (rasyonel) bir biçimde tahsis edebilmek için kullanılan bir tekniktir. Diğer bir deyişle planlama, ekonomideki kaynak tahsisi kararlarına, önceden belirlenmiş ve birbirleri ile tutarlı hedeflere ulaşmak amacıyla yapılan müdahalelerdir¹⁰. Planlama faaliyetinde esas olan, geleceğe dönük tahminler ışığında olaylara müdahale etmek ve olayların seyrini istenen doğrultuda veya hızda değiştirmektir.

Planlama kavramı ile birlikte dikkate alınması gereken bir diğer kavram kalkınma planlarıdır. Kalkınma planları, ülkelerin gelişmişlik düzeyi ile doğrudan ilgilidir. Bu nedenle, hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkelerde, uzun yıllardan beri “ulusal kalkınma planları” hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Bu planlarla ekonomik ve sosyo-kültürel yapının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Kalkınma planlarını, kapsadıkları süreler bakımından dört başlık altında toplamak mümkündür.

- 1) Uzun Dönemli Planlar: 10 ya da daha fazla yılı kapsayan perspektif planlar.
- 2) Orta Dönemli Planlar: Üç-beş yıllık kalkınma planları.
- 3) Kısa Dönemli Planlar: Yıllık ya da kısa süreli ekonomik program ve planlar.

⁹ Turgay ERGUN, Aykut POLATOĞLU, *Kamu Yönetimine Giriş*, Dördüncü Basım, TODAİE Yayın No: 241, Ankara 1992, s. 221.

¹⁰ Yavuz ARINSOY, *Kaynak Tahsis Mekanizmalarında Fiyatların Rolü ve Planlama: Türkiye İçin Bir Model Denemesi*, DPT, Ankara, 1986, s.37.

- 4) Değişken ya da Esnek Planlar: Gelecekteki üç ya da beş yılı kapsayan ve her yıl yeniden hazırlanan plan ve programlar.

Ülkelerin plan hazırlama süreci, sosyo-ekonomik yapıları ile gelişmişlik düzeylerinin farklılığının yanında, ekonomik ve sosyal politikaları ve buna bağlı olarak kullanılan tekniklerinde de farklılık gösterir. Genel olarak çok aşamalı karar ve koordinasyon süreci olan ekonomik planlamada, “Tek Aşamalı Planlama” ve “Çok Aşamalı Planlama” olarak iki yaklaşım kullanılır.

Tek aşamalı planlama, ekonomik ilişkilerin tümünü içeren çok sayıda ve karmaşık matematik modellerin çözümünü gerektirir. Karmaşık ve çok sayıda veri gerektiren bu model daha çok gelişmiş ülkelerde kullanılmaktadır.

Ekonomik ilişkilerin belli bir kesimini içeren ve daha az sayıda nitelikli insan gücü ve makine-donanım, daha az bilgi gereksinimi ve karmaşık olmayan planlama ise çok aşamalı planlamadır. Gelişmekte olan ülkelerde daha az bilgiyi gerektiren bu planlama türü kullanılmaktadır. Ülkemizde de çok aşamalı planlama modeli kullanılmakta ve buna göre hazırlanmaktadır.

Kalkınma Planının hazırlanması süreci aşağıdaki aşamalardan oluşmaktadır. Bunlar;

1. Özel İhtisas Komisyonlarının kurulması ve bilgi toplama,
2. Plan stratejisinin saptanması,
3. Plan taslağının hazırlanması,
4. Plan taslağının TBMM’ne sunulması ve kabul edilmesidir.

Plan hazırlık çalışmaları, her şeyden önce araştırma ve bilgi toplama ile başlar. Plan hazırlayabilmek için ülke gerçeklerinin bilinmesine, bunun için de ülkedeki doğal kaynakların, insan gücünün ve ekonomik olanakların, özellikle toplumsal istek ve eğilimlerin saptanmasına gerek bulunmaktadır¹¹.

Yatırımla paralel olarak kullanılan bir diğer kavram da projedir. Proje kavramı, en genel olarak kaynakların yatırımına yönelik herhangi bir tasarının analiz edilebilen ve değerlendirilebilen en küçük bağımsız birimi olarak tanımlanmaktadır. Proje bir

¹¹ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001 Ankara, ss.78-80.

talepten doğar ve bu gereksinimi karşılamak için belli zaman aralığında gerçekleşmek üzere programlanmaktadır. Belli girdiler kullanılmak suretiyle amaçlanan çıktıları üretir¹².

Bir yatırım projesini süreç olarak üç aşamada tanımlamak mümkündür. Bunlar;

- a- Yatırım kararlarının ortaya çıkmasına neden olan amaçların tespit edilmesi,
- b- Alternatif yatırım kararlarının ortaya çıkarılması,
- c- Alternatiflerden optimal olan projelerin seçimi için değerlendirilmesidir.

Bir yatırım projesinin temelini o projeye ait veriler oluşturmaktadır. Ancak yatırım projelerine ait veriler belirlilik, belirsizlik ve risk ortamlarında hesaplanabilir.

Yatırım projelerinin içerdiği riskleri minimum düzeyde tutmak için kullanılan yöntemler; sezgisel değerlendirme, iyimserlik-kötümserlik metodu, duyarlılık analizleri, başabaş noktası analizleri, riskin iskonto edilmesi, oyun teorisi, şartlı olasılık ve Bayes teoremi ile karar ağaçları gibi çeşitli analiz ve değerlendirme teknikleridir¹³.

Türkiye’de proje analizi ile proje değerlendirme kavramları sık sık karıştırılması nedeniyle kavramların her ikisinin de tanımına yer verilmesi uygun olacaktır. Proje analizi, literatürde yatırım kararını vermeden önce yani planlama aşamasında yapılan inceleme sürecine karşılık gelmektedir. Türkiye’de yaygın olarak proje analizi kavramı olarak kullanılan proje değerlendirme ise projenin uygulanıp tamamlanmasından sonraki kazanımları, yani projenin performansını incelemek ve ölçmek anlamında kullanılmaktadır¹⁴.

Yatırım projeleri ekonomideki kıt kaynakların kullanılması açısından birbirlerine rakip durumdadır. Bir projenin seçilmesi bir başka projeden vazgeçilmesi anlamına gelir. Alternatif projeler arasından seçim yaparak yatırım kararına ulaşma işlemine **Proje Analizi** denir.

¹² Cevdet YILMAZ, Halil İbrahim AKÇA, *Türkiye’de Proje Planlama Ve Proje Döngüsü Yönetimi*, DPT Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, 2006, ss.377-378.

¹³ Muhammet BEZİRCİ, *Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesinde Risk Analizi ve Karar Destek Sistemleri*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe ve Finansman Bilim Dalı, Doktora Tezi, Konya, 2003, s.6.

¹⁴ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001, s.78.

Proje analizi, yatırım projelerinin seçimi yapılırken kullanılan karar alma modellerinden biri ve belki de en önemlisidir. Temelde, projelerin tükettikleri kaynaklar (maliyet) ve ürettikleri mal ve hizmetlerin (fayda) karşılaştırılmasıdır. Bu karşılaştırma sonucunda en yüksek faydayı üreten alternatif proje seçilir.

Kapsamlı ve sistematik bir şekilde yürütülen proje analizi sırasında projeler fayda ve maliyetlerinin değerlendirilmesini de içeren, ancak bunların dışındaki konuları da kapsayacak şekilde aşağıdaki teknikler kullanılarak analiz edilir:

- 1) Teknik analiz,
- 2) Ticari analiz : Yatırımcı kuruluş açısından karlılık analizi,
- 3) Finansal analiz : Projenin finansman yapısının ve kaynaklarının analizi,
- 4) Ulusal analiz,
 - a. Ekonomik analiz: Ulusal ekonomi açısından karlılık analizi
 - b. Sosyal analiz: Sosyal refah açısından karlılık analizi
 - c. Maliyet-Etkinlik analizi
 - d. Diğer ulusal analiz ölçütleri: Katma değer yöntemi vb.
- 5) Kurumsal analiz,
- 6) Çevresel analiz

Proje hazırlama ve yatırım kararı verme aşamalarında gerçekleştirilen yukarıdaki tekniklerin bir kısmı diğerlerine alternatif olarak geliştirildiğinden proje analiz çalışmaları sırasında hepsinin birden uygulanması mümkün olmayabilir. Örneğin, “katma değer yöntemi”, fayda-maliyet analizinin kullanılması, fayda-maliyet analizinin uygulanamadığı durumlarda maliyet-etkinlik analizi kullanılmaktadır¹⁵.

Yatırım kararları alınırken öncelikle proje hazırlama safhasında proje analiz ölçütlerinden faydalanılmaktadır. Proje analiz ölçütleri, projelerin ticari, ekonomik

¹⁵ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001, ss.72-74.

ve/veya sosyal açıdan ortaya çıkan fayda ve maliyetlerinin karşılaştırılması amacıyla kullanılan matematiksel tekniklerdir.

Bir veya birden fazla projenin test edilmesi veya öncelik sıralamasının yapılabilmesi amacıyla pek çok ölçüt geliştirilmiştir. Bunlardan Net Bugünkü Değer (NBD), İç Karlılık Oranı (İKO), Fayda/Maliyet (F/M) Oranı ve Geri Ödeme Süresi en yaygın olarak kullanılan yöntemlerdir.

Proje analizinde kullanılan yöntemlerden olan **Net Bugünkü Değer yöntemi**, bir projenin ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı net nakit girişlerinin ve yatırım giderlerinin önceden kabul edilmiş belli bir indirgeme oranı ile bugüne indirgenen değerleri arasındaki farktır. Bir projenin bu yöntemle seçiminin yapılabilmesi için net bugünkü değer sıfıra eşit veya büyük olması gerekmektedir. Alternatif projelerin seçiminde ise net bugünkü değeri en büyük olan projeye (sıfıra eşit veya büyük olmak kaydıyla) öncelik verilir.

Bir diğer proje analiz yöntemi ise İç Karlılık Oranı, bir projenin ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı net nakit girişlerinin bugünkü değerini yatırım harcamalarının bugünkü değerine eşitleyen indirgeme oranıdır, yani bir projenin net bugünkü değerini sıfıra eşit kılan indirgeme oranıdır.

Fayda/Maliyet Oranı (F/M), iki ayrı yöntemle hesaplanır. Bunlardan en çok kullanılan ve karlılık indeksi olarak da adlandırılan ilk yöntemle göre: Fayda/Maliyet Oranı, bir projenin ekonomik ömrü boyunca sağlayacağı faydaların (nakit girişleri) bugünkü değerlerinin toplamının maliyetlerin (yatırım harcamalara ve diğer nakit çıkışları) bugünkü değerlerinin toplamına oranıdır. Diğer yöntemle göre; F/M oranı, indirgenmiş net nakit akımları (Net Fayda = Nakit Girişi - Nakit Çıkışı) toplamının indirgenmiş yatırım toplamına bölünmesi ile hesaplanır. Her iki yöntemle de bir projenin kabul edilebilmesi için oranın 1'e eşit veya büyük olması gerekmektedir. Alternatif projeler sırasında ise 1'den büyük olmak kaydıyla oranı en büyük olan projeye öncelik verilir¹⁶.

F/M analizi, kamu ekonomisinde yatırım projelerini etkinlik yönünden değerlendirmeye yarayan, topluma en yüksek faydayı sağlayacak olan projelerin

¹⁶ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001, s.150-153.

seçiminde veya öncelik sırasının tespit edilmesinde yararlanılan bir karar alma tekniğidir¹⁷.

Kamu yatırımlarında israf ve savurganlıkların ortadan kaldırılmasında fayda-maliyet analizinin uygulanması son derece önem taşımaktadır. Söz konusu analiz, yatırım projelerinin fayda ve maliyetlerinin tespiti suretiyle daha rasyonel karar alınmasını sağlar. Belirli bir yatırım projesinin bütün ömrü boyunca sağlayacağı fayda ve maliyetler parasal olarak belirlenir. Fayda ve maliyetler parasal olarak ifade edildikten sonra uygun bir iskonto oranı ile iskonto edilerek fayda ve maliyetlerin bugünkü değerleri karėılaėtırılarak yatırım projesinin uygulanabilir durumu hakkında karar alınır. Faydanın (F) bugünkü değeri, maliyetin (M) bugünkü değerinden büyükse yatırıma gitmek uygun kabul edilir.

Fayda-maliyet analizi, aslında piyasa değeri olan kamu yatırım projeleri için uygulanabilir. Bu yatırım projelerinin en önemlileri ise; sulama, karayolları, ulağtırma, eğitim, sağlık ve elektrik projeleridir. “Bölünebilir” özellikte olan kamu yatırım projelerinin, parasal olarak ölçülebilirler de fayda-maliyet analizi uygulanır, “bölünemez” özellikteki tam kamusal mallar için fayda-maliyet analizi uygulanamaz.

Proje planlama süreci; projenin fikir olarak doğmasından uygulamanın değerlendirilmesine kadar geçen bütün ağamaları kapsamaktadır. Yatırımlarda proje hazırlama sürecinde en önemli bölümlerden biri **fizibilite (yapılabilirlik) etüdünün** hazırlanmasıdır.

Fizibilite etüdü, yatırımcının ne üreteceği, nasıl üreteceği, üretilen malı nereye satacağı, ne kadar yatırım yapacağı, ne kazanacağı ve benzeri sorulara cevap verebilecek bir rapordur. Fizibilite ettleri kesin projenin hazırlanmasından önce yapılan, iktisadi, teknik ve mali ettlerdir. Kesin projenin hazırlanması g ve masraflı bir iğtir. Fizibilite ettleri kesin projeden çok daha az masraf gerektiren fakat sonucunda bir yatırım kararının alınmasını sağlayan ettlerdir¹⁸.

¹⁷ Coğkun Can AKTAN&Mustafa Sakal, *Kamu Yatırım Projelerinde Karar Alma ve Fayda-Maliyet Analizi*, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Btleme (Editör: Coğkun Can AKTAN), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, s.312.

¹⁸ AYANOğLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001 s.81

Bu anlamda, proje ya da fizibilite etüdünün hazırlanması, projecilikte yaşamsal bir öneme sahiptir. Yatırım kararının verilmesinde öncelikle hem proje hazırlandığı hem de yatırım kararı alındığı aşamada proje analize tabi tutulmaktadır.

İyi hazırlanmamış ve sağlıklı verilere dayanmayan bir proje, proje planlaması, yani yatırım kararının alınması aşamasında; en iyi yöntemler ile analiz edilse bile sonuç anlamlı olmayacaktır. Bunun için yeni bir yatırım kararı alırken öncelikle fizibilite etüdünün yapılması gerekecektir.

Fizibilite etüdü genel olarak aşağıdaki bölümlerden meydana gelmektedir. Bunlar;

Genel bilgiler, projenin tanımı ve kapsamı, pazar araştırması, hammadde etüdü, yer seçimi ve çevresel etkiler, kapasite seçimi, teknoloji seçimi ve mühendislik, organizasyon ve insan kaynakları, toplam yatırım tutarının hesaplanması, uygulama programı (termin plan), işletme dönemi gider ve gelirleri, proje uygulama programı, projenin finansmanı ve finansal analiz ve projenin ticari ve ulusal (ekonomik ve sosyal) açıdan analizi alt başlıklarını kapsamaktadır¹⁹.(EK:1) (EK: 2)

Fizibilite etüdünün başarılı bir biçimde hazırlanması, yalnızca analiz aşamasında önemli olmakla kalmayıp, aynı zamanda projenin uygulanması aşamasında da kilit rol oynamaktadır. Proje uygulamasını yönlendirecek olan ana çizgiler, projenin fizibilite etüdü hazırlama aşamasında daha net olarak mümkün olacaktır. Bu çerçevede, proje hazırlama sürecine özel bir önem verilmeli ve sonradan giderilmesi mümkün olmayacak veya son derece pahalıya mal olacak hataları ortadan kaldıracak şekilde hazırlık yapılmalıdır. Özellikle gelişmekte olan ülkeler, söz konusu bölüme yeterince kaynak ve zaman ayrılmaması nedeniyle projeyi uygulama aşamasında daha fazla sorunla karşılaşmaktadır.

Yatırım projesi kullanılan önemli kavramlardan bir de “**termin plan**”(uygulama programı)dır. Termin plan, genel olarak mühendislik, satınalma, sevkiyat, inşaat, montaj ve deneme işletmelerini kapsar. Yatırım kararı ile inşaatın başlaması arasında uzun zaman geçebileceği olasılığı da göz önünde bulundurularak teklif toplama, teklifleri değerlendirme, teknoloji konusunda son görüşmeler ve sözleşmelerin yapılmasından oluşur ve projeye bağlı olarak bir yıla kadar uzayabilir.

¹⁹ AYANOĞLU, DÜZYOL, İLTER ve YILMAZ, 2001, s.83.

Bir diğerk kavram, **Proje Döngüsü Yönetimi** (Project Cycle Management)'dir²⁰. Proje döngüsü yönetimi, proje tasarımının kalitesini iyileştirmek ve etkinliğini artırmak için kullanılan bir araçtır. Geçmiş başarısızlıkların deneyiminden hareketle geliştirilen bazı özelliklerin önemi üzerinde durmak gerekmektedir. Bunlar: Sektörel yaklaşım, talebe yönelik çözüm üretimi iyileştirilmiş analizler, hedefe yönelik planlama, doğrulanabilir etki, kaliteye vurgu, sürdürülebilirliğe odaklanma, formatların standart hale getirilmesi. Bir süreç ifade eden “proje döngüsü yönetimi” altı temel aşamadan meydana gelmektedir. Bu aşamalar: Tanımlama, tasarım, formülasyon/değerlendirme, önerinin hazırlanması, onaylanma ve finansman, uygulama ve izleme, değerlendirmedir²¹.

2. BÜTÇE VE BÜTÇE SİSTEMLERİ

2.1. Bütçeye İlişkin Kavramlar

Bütçe, bir kamu tüzel kişinin, belirli sürede yapmayı düşündüğü hizmetler ile bunların kaynaklarını gösteren yazılı bir belgedir.

Bütçe kavramı; İngilizce “budget”, Fransızca “bougette “ kökenli olup, anlamı çanta veya cüzdandır. Söz konusu kavram Latince “bulga” kelimesinden gelmektedir. Bütçenin ilk doğduğu ve parlamenter sistemle birlikte geliştiğı ülke İngiltere’dir. İngiltere’de Maliye Bakanı’nın devlete ait gelir-gider hesaplarını gösteren belgeleri bir deri çanta içinde Parlamente’ye getirmesinden kaynaklanan bir kelimedir²². Ülkemizde ise, ilk defa Tanzimat döneminde dilimize girmiş olup, “Muvazene-i Umumiye Lahiyası” veya “Muvazene Defteri” adı kullanılmış, Cumhuriyet döneminde ise 491 sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununda “bütçe” terimine de yer verilmiştir²³.

Bütçe kamu yönetiminin en etkin politika araçlarından biridir. İktisat politikasının bir bölümünü oluşturan maliye politikası araçlarından biri de bütçedir. Kamu yönetiminin işlemesi bütçe ile mümkün bulunmaktadır. Bir ülkede kamu yönetiminin işleyebilmesi için yönetsel mekanizmanın bütçeye konulacak ödeneklerle çalıştırılması zorunludur. Öte yandan bir ülkede kamu yönetiminin iyi işlemesi için

²⁰ YILMAZ, 2006, ss.379-381

²¹ SALMAN, Feray, *Proje Döngüsü Yönetimi ve Mantıksal Çerçeve Yaklaşımı*, www.stgm.org/

²² Arif NEMLİ, *Kamu Maliyesine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1990. s.77.

²³ AKDOĞAN, 1997, s.280.

alınacak tedbirlerin çıkış noktası o ülkenin bütçesi olmaktadır. Bütçe sürecinin rasyonel olmadığı hallerde, kamu yönetiminin de başarısız olacağı ve kamu hizmetlerinin görülmesinde birçok aksaklıkla karşılaşılacağı doğaldır.

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 yürütme planının kabul edilmemesi anlamına gelir²⁴.

Bütçe, siyasi, mali, iktisadi ve hukuki mahiyeti itibariyle büyük önem arz eden ve esası bakımından iktisadi olan bir kavramdır. Ancak bilimsel olarak bütçenin tanımında tam birlik sağlandığını söylemek zordur. Bazı yazarlar bütçenin genel bir tanımını yapmaktan ziyade sadece özelliklerini belirtmekle yetinmişlerdir.

Bütçe, genel anlamda, belirli bir zaman süresini kapsayan bir finansman planıdır. Hukuki açıdan; devletin gelirlerini toplamasına izin, giderleri yapmasına yetki veren bir kanun, mali açıdan; devletin izlemeyi amaçladığı sosyo-ekonomik politikanın bir aynası, planlama-programlama açısından; gelir ve gider öngörülerini yansıtan bir belge, işletme ve bireyler açısından; devletin kendilerine olacak katkıları ya da kendilerinin devlete sağlayacağı katkıları öngören bir nitelik taşır²⁵.

Kamu maliyesi açısından bütçenin iki anlamı vardır. Dar anlamda bütçe; öngörülmüş olan faaliyetlerin yetkililerce amaçlanana uygun bir şekilde yapılmasını ve bu amaçla yapılan giderleri kontrol etmeye ve ilgili belgelere yer vermeye yönelik bir dokümandır. Geniş anlamda bütçe; literatürde çoğunlukla kullanıldığı üzere, mevcut geçmiş ve gelecekteki gelir ve harcama uygulamalarını esas alan devlet için bir finansal plan niteliği taşır²⁶.

Modern bütçeleme sistemleri ile bütçe, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlama aracı haline gelmiştir. Bu nedenle, bütçe sistemlerinin geçirdiği süreçlere kısaca değinilerek, ancak performans esaslı bütçelemeye daha detaylı olarak yer verilecek ve bunun yatırım bütçelerinin hazırlanmasındaki katkısına değinilecektir.

²⁴ Ömer Faruk BATIREL, *Kamu Bütçesi*, İstanbul, 1979, ss.7- 8.

²⁵ AKDOĞAN, 1997, s.277.

²⁶ a.g.e., s.278.

Bütçe, belli bir zaman dilimi içinde gerçekleştirilmesi öngörülen programlanmış faaliyetlerin rakamsal ve finansal olarak ifadesidir. Bütçe gelecekteki faaliyetleri planlar ve elde edilen sonuçları bunlar gerçekleştikten sonra kontrol eder.

Prof. Akif ERGİNAY'a göre "Klasik anlamda bütçe, hükümetin yıllık gelir ve gider tahminleri ve bunların bir tasdike tabi tutulması işlemidir"²⁷, ayrıca yine ERGİNAY'a göre "Devlet gelir ve giderlerinin karşılıklı olarak gösterildiği belgeye, Devlet Bütçesi"²⁸ denilmektedir.

Bu bilimsel tanımların yanı sıra 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 6. maddesine de bakmak gerekmektedir. Bu madde hükmüne göre; "Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur." yani bütçe, devlet, daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur diye ifade edilmektedir.

2.2. Bütçeleme Sistemleri

Bütçe tanımları ve bütçeleme sistemleri dünyada ve Türkiye'de zaman içinde değişime uğramış ve günümüze kadar gelmiştir. Bunlar ana hatlarıyla şunlardır:

Klasik Bütçe, devletin, kamu hizmetlerini bütçe ile çerçevesi çizilen bir mali plan dâhilinde yürütmesini sağlamaya imkân verir. Zaten kamu yönetiminin işleyişini etkileyen bir araç olarak bütçe, Parlametonun hükümeti kontrol etmesini ve hükümetin Parlamento ile belirlenen ödeneklere göre faaliyetlerde bulunmasını sağlar. Bütçe, hükümete gelir toplama yetkisi ve harcama yapma yetkisi ve izni verir. Bu nedenle, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında tüm kamu yönetimi tarafından yapılan bütün işlemlerin kanunlar çerçevesinde yapılması sağlanmalıdır²⁹.

Planlama, Programlama, Bütçeleme Sistemi (PPBS); performans ve program bütçe sisteminin daha ileri bir adımı olarak görülmektedir. PPPS'de, doğrusal programlama, sistem analizi, maliyet-fayda analizi, maliyet-etkinlik analizi gibi analizlerden geniş ölçüde faydalanılmaktadır. PPPS, program ile ilgili planlamanın bir bütün olarak göz önünde bulundurulmasını, kurumların harcama programlarının

²⁷ Akif ERGİNAY, *Mukayeseli Bütçe*, Ankara, 1957, s.8.

²⁸ Akif ERGİNAY, *Kamu Maliyesi*, 14.Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1992, s.156.

²⁹ Gülay COŞKUN, *Devlet Bütçesi –Türk Bütçe Sistemi*, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara, 2000 s.29.

düzenlenmesini, öngörülerini, daha uzun dönemler için harcama programı ihtiyacının karşılanmasını, bütçenin etkinliği ile ilgili standartların uygulanmasını ve buna bağlı olarak geliştirilen uygulama ve harcama programlarına maliyet-fayda analizlerinin uygulanmasını ilgilendirmektedir³⁰.

PPPS’nde kullanılan belli başlı analiz teknikleri aşağıdaki gibidir.

Sistem Analizi, karar alıcılara çeşitli alternatifler arasından tercihler yapmasına yardımcı olacak düzenli analitik çalışmalara sistem analizi denir. Sistem analizi, sadece maliyet ve faydalar açısından seçenekleri karşılaştıran bir teknik değildir. Şöyle ki, amaçların, sonuçların ve faydaların nasıl ölçülebileceği ve farklı seçeneklerin nasıl oluşturulabileceği gibi konular da sistem analizi kapsamına girmektedir. Sistem analizinde, program yapısının ve analizlerin temeli olan amaçlar, alternatifler, alternatiflerin maliyetleri ve nihai ürünlerinin belirlenmesi gerekir. Daha sonra amaçlar, alternatifler ve maliyetler arasındaki ilişki bir model şeklinde ortaya konulur. Model kurulmasındaki amaç, her alternatifin ortaya çıkaracağı maliyetleri ve amaca ulaşma derecesini tahmin etmektir³¹.

Fayda-Maliyet Analizi, bir ekonomik faaliyetin neden olacağı maliyetlerle, sağlayacağı faydaların mukayese edildiği ve en düşük maliyetle en yüksek faydaya ulaşılmaya çalışılan bir tekniktir. Bir ekonomide kamusal amaçlar ve öncelikler saptanırken, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin çok iyi bilinmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Her hizmet, toplumsal fayda ve maliyetleri açısından değerlendirilerek sırasına konulur. Fayda-maliyet analizinde önce faydalar, daha sonra da maliyetler tanımlanmakta ve mukayese edilmektedir. Bu mukayese sonucu alternatif programlar ve projeler arasından en uygunu seçilmektedir. Fayda ve maliyetler başlıca iki kritere göre belirlenmektedir. Bu konuda ilk kriter, en çok fayda ve en az maliyet kriteridir. Buna göre, faydası en çok ve maliyeti en düşük olan programın diğerleri arasından seçilmesi gerekir. İkincisi ise fayda/maliyet kriteridir. Fayda/maliyet oranı (1)’den büyük olan projeler daha elverişlidir.

Maliyet-Verimlilik (Etkinlik) Analizi, bir üretim işleminde hasıla ile onu meydana getiren, onun bileşimine katılan unsurlar arasındaki ölçülebilir orana

³⁰ AKDOĞAN, 1997, s.84.

³¹ Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 76, AÖF Yayınları, No:23, (Prof.Dr. Ömer F.BATIREL tarafından yazılan fasikül), Eskişehir 1989, s.67.

verimlilik oranı denir. Verimlilik incelemesi de bir işlen elde edilen sonucun niteliğini araştıran bir çabadır. Maliyet-verimlilik analizine, girdilerin (input) yada kaynakların piyasa fiyatları üzerinden değerlendirilebildiği; çıktıların (output) ya da sonuçların aynı biçimde değerlendirilmediği durumlarda başvurulmaktadır. Sonuç piyasa fiyatı üzerinden değerlendirilmediği için bu durumun ortaya çıkmasında kullanılan kaynaklar üzerinde durulur ve hasıla ile onun bileşimine katılan unsurlar arasında ölçülebilir oranlar saptanarak etkinlik durumu ya da derecesi ortaya konmaya çalışılır³².

Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi, kamu bütçelemesine bir yaklaşım olup, buna göre; her yılın bütçe işlemleri kendi bünyesi içinde yargılanmakta, geçmiş yılların politikalarına ya hiç önem verilmemekte veya çok az bağlantı kurulmaktadır. Sıfır tabanlı bütçeleme, artırımcı bütçelemeye tamamen zıttır. Bu bütçelemede; bütçe çalışmalarının yapılması sırasında geçen dönemin kamu gider ve gelirlerinin bilinmesi yararlı olmakla birlikte, bunun ihmal edilmesi mümkünken, artırımcı bütçelemede, normal olarak; bütçe yılı içinde, planlanmış bütün faaliyetlerle ilgili bilgilere ihtiyaç vardır³³. Performans esaslı bütçeleme, kamu yönetiminde mevcut kaynaklarla, en yüksek düzeyde kamu hizmeti çıktısının nasıl elde edileceğini gösteren bir bütçeleme tekniğidir³⁴.

Performans bütçe; kamu hizmetlerine ödenek tahsisinin çıktılar (output) ve özellikle sonuçlarla (outcome) ilişkilendirilmesi esasına dayanan bir bütçe sistemidir. Performans esaslı bütçeleme sistemi ile kamu hizmetleri için ayrılan ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısı elde etmek için yöntemler geliştirilir ve devlet faaliyetlerinin etkinlik derecesi artırılmaya çalışılır. Buna iş bütçesi de denir. İş bütçesi ile devlet kesiminde yapılan bütün faaliyetlerde belli bir maliyet ile en yüksek hizmet düzeyini gerçekleştirmek hedeflenmektedir. Başlıca özelliği, giderlerin gruplar şeklinde değil de, girilen kamu hizmetleri itibarıyla sınıflandırılmasıdır. Her bir hizmet türü için ayrı ayrı düzenlenen bir bütçedir³⁵.

³² Haluk EGELİ, Türkiye’de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki Ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Maliye Bölümü Yüksek Lisans Tezi, İzmir 1997, s.89.

³³ Nihat FALAY, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1995, s.18.

³⁴ Şerafettin AKSOY, *Kamu Maliyesi*, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1994, s.441.

³⁵ Coşkun Can AKTAN&Kamil TÜĞEN, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi*, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006, ss.204-215.

Program bütçe, kamu kurum ya da kuruluşunun ilgili mali yıl için yapacağı hizmetler, programlar halinde fonksiyonel esasa göre sınıflandırılır³⁶. Her bir programda ilgili mali yılda gerçekleştirilecek hizmetin maliyetine giren ödenekler cari, yatırım ve transfer harcamaları adı altında gösterilir.

Performans esaslı bütçeleme, kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen kaynakla ne yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır. OECD 'ye göre performans esaslı bütçe, fonların sonuçlarla ilişkilendirilerek tahsis edildiği bütçe şeklidir. Bir diğer tanım, performans bilgilerinin bütçe belgelerine dahil edildiği veya çıktı ve sonuçlara göre ödeneklerin sınıflandırıldığı bütçeleme yaklaşımıdır.

Dünyada uygulanan belli başlı performans esaslı bütçeleme modellerine bakıldığında, üç tip yaklaşımın varlığından söz edilebilir.

1- Stratejik plana dayalı modeller: Bütçe, orta ve uzun vadeli bir stratejik planlama süreciyle başlar, stratejik plana uygun olarak yıllık performans planları hazırlanır ve bu planlar bütçenin dayanağını oluşturur. Stratejik planın yıllık uygulamasını göstermek üzere, performans planı hazırlanır. Genellikle bütçe ödenekleri, program bütçe sınıflandırmasına uygun olarak bütçe belgesi olarak performans planı ile birlikte bütçe sürecinde yer alır. Bütçe uygulaması sonucunda ise yıllık performans raporu hazırlanarak, performans dayalı bir hesap verme mekanizmasını oluşturur. Bu modele en iyi örnek olarak eyalet ve federal düzeydeki ABD ve Norveç gösterilebilir.

2- Performans sözleşmesine dayalı modeller: Performans bilgileri değişik aşamalarda hazırlanan performans sözleşmeleri ile bütçe uygulamasında yer alır. Bakan ile üst yönetici arasında kamu hizmet sözleşmesi, üst yönetici ile birim yetkilileri arasında ise hizmet sunum sözleşmeleri yapılır. Başarı değerlendirmesi, bütçe dönemi sonunda gerçekleşen performans ile hedeflenen arasındaki ilişkiye göre belirlenir. Bu modele en iyi örnek olarak Yeni Zelanda ve İngiltere gösterilebilir.

3- Bütçe formatına dönüştürülmüş modeller: Bütçe uygulamasında bütçeden ayrı performans belgeleri (stratejik plan, performans programı, performans sözleşmesi vb.) yer almaz. Bütçe, bütün bilgi ile birlikte ödenek bilgilerinin bir araya getirildiği bir belge haline getirilir. Kesin hesap belgesi de aynı şekilde hazırlanır. Bu modelde

³⁶ COŞKUN, 2000, s.124.

bağımsız bir performans raporlaması yer almamaktadır. Bu modele en iyi örnek olarak, Hollanda ve Avustralya gösterilebilir³⁷.

Son dönemlerde performans esaslı bütçeleme alanındaki gelişmelerle birlikte, kurumsal performansa dayalı modelleri, çalışanların performansı ile da bütünleştirerek kamu idarelerinde performans yönetimine geçiş şeklindedir.

3. BÜTÇE-PLAN İLİŞKİSİ

Plan ve bütçe birbiriyle aralarında çok sıkı ilişkiler bulunan iki kavramdır. Gelişmiş ülkelerde bütçe, belirli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinin yanı sıra, plan hedeflerine ulaşılmasını sağlayan mali bir araç olarak da kullanılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik kalkınmalarını sağlayabilmek için planlamaya ihtiyaç duymakta ve bu doğrultuda kalkınma planları hazırlamaktadırlar. Ancak plan, başlı başına bir amaç olmayıp belirli hedeflerin gerçekleştirilmesinde beklenen sonuçlara rasyonel ve etkin bir şekilde ulaşabilmek için kullanılan bir araçtır. Buna göre planlama, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gelecekte yapılması istenen faaliyetlerin saptanması ve izlenecek yolların seçilmesidir³⁸.

Gelişmiş ülkeler açısından planlama, ekonomiye doğru teşhislerin konulması, ekonomik istikrarın korunması ve kaynakların etkin kullanımı bakımından önem taşımaktadır.

Plan-bütçe ilişkisi, bütçenin de bir plan olduğu anlayışına dayanarak açıklanabilir. Aslında bütçe, gelecek yıllara ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstererek planlamayı desteklemektedir. Planlar, ekonomik amaçları gerçekleştirmek için hedefleri tespit ederler. Bütçeler ise, mali kaynakların belirlenmesi ve gerekli yerlere tahsis edilmesini gerçekleştirirler. Bu durumda, plan ve bütçe birbirini tamamlamaktadır. Planlama, devletin genel amaçlarını ve bu amaçlara uygun araçları kapsamaması, bütçeleme ise mali kaynakların belirlenerek önceden belirlenen programlara tahsisi ve

³⁷ Ertan ERÜZ, *Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, “Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma”, Mayıs 2005, ss.64-66 ile 9. Kalkınma Planı, *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi ve Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, ÖİK No:7, Ankara, 2006.

³⁸ Gülay COŞKUN, *Bütçe Reformu Nedenleri Ve Program Bütçe Sistemi*, TODAİE Yayınları No: 150, Ankara 1976, S.68.

belirli bir döneme ilişkin kaynak-harcama dengesinin oluşturulması bakımından önem taşımaktadır.

Beş Yıllık Kalkınma Planları, hedefleri belirleyen ama uyulmayan niyet mektupları olmaktan çıkarılarak “plan-program-bütçe” süreci içinde daha gerçekçi işleyen bir yapıya sokulmalı ve bu sürecin bütün aşamalarında denetleyen bir mekanizma kurulmalıdır. Bu anlamda odak noktası politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasındaki ilişkinin kurulması olmalıdır³⁹.

³⁹ 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Mart 2000.

İKİNCİ BÖLÜM

II. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜREÇLERİ

1. GENEL OLARAK

Parlamentonun doğuşuna kaynaklık edecek kadar büyük öneme sahip olan bütçe hakkı, şüphesiz hala tüm dünya üzerinde Parlamentoların elindeki en etkin politika enstrümanlarından ve yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımının en hassas denge unsurlarından birisidir.

Yeniden yapılanmanın şu veya bu bölümüne, şu veya bu unsuruna karşı olsa da, genel doğrultusuna katılan bütün siyasi ve toplumsal aktörlerin bu sürece destek vermesi şarttır. Bu, etik kurallara dayalı bir siyaset yapma anlayışının gereği olduğu gibi, halkımızın güven ve desteğini kazanmanın da yoludur. Rakiplerini başarısızlığa uğratarak öne çıkmak yerine, rakiplerinin başardığından daha fazlasını başarak mücadele etmek, bu konuda yol gösterici bir ilke olarak benimsenmelidir.

Dünyadaki ülkelerin uygulamalarına bakıldığında, bütçe üzerinde yasama ile yürütme arasındaki yetki paylaşımının iki temel kategoriye ayrıldığı görülmektedir. Birinci kategoride, yasamanın bütçe üzerindeki yetkisi sınırsızdır ve bütçeyi istediği gibi değiştirebilir. Bu uygulamanın en uç örneği Amerika Birleşik Devletleri (ABD)’de görülür. Amerika’da Kongrenin bütçeyi sınırsız değiştirme gücü karşısında Başkanın ise elinde değiştirilen bütçeyi veto etme yetkisi vardır. Parlamentonun bütçede **sınırsız değişiklik yapabilme yetkisi** dünya üzerinde çok az ülkede uygulanır.

Dünyada yaygın olarak görülen ikinci kategoride ise, Parlamentonun bütçede **sınırlı değişiklik yapabilme yetkisi** bulunmaktadır. Bu kategori de kendi içinde Parlamentonun bütçeyi değiştirme yetkisinin bulunmadığı, sadece kabul etme ya da reddetme gibi çok sınırlı bir yetkiden (örn. Yunanistan), çok yüksek oranlarda değişiklik yapabilme yetkisine (örn. Almanya) kadar çok geniş uygulamalara da rastlamak mümkündür.

Kamuda yeniden yapılanma sürecinde en önemli unsur sürekliliğin sağlanması ve uzun yıllara yayılan değişim süreci boyunca siyasi kararlılığın ve liderliğin korunmasıdır. Dünyada yaşanan başarılı uygulamalar bunun en açık kanıtıdır. ABD, İngiltere, Fransa, Yeni Zelanda, Avustralya ve benzeri birçok ülkede, reform sürecinde iktidarlar el değiştirmiş olmasına rağmen, kamuda yeniden yapılanma süreci devam ettirilebilmiş ve başarıya ulaşılmıştır. Özellikle farklı bir siyasi anlayıştan gelen hükümetlerin bir önceki dönemde başlatılan olumlu değişim çabalarını devam ettirmeleri, başarıda son derece etkili olmaktadır. Türkiye’de de konuyla ilgili olarak en geniş anlamda toplumsal mutabakatın sağlanması ve geniş bir destekle birlikte kısa vadeli hesapların aşılması mümkün olacaktır⁴⁰.

2. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİ

Türkiye, kalkınmayı, kalkınma planı dahilinde uygulamayı benimseyen ilk ülkelerden biri olmuştur. 1961 ve 1982 Anayasalarında planlama ile ilgili hükümlerde; ülke kalkınmasının planlı şekilde yürütüleceği, bunun bir devlet görevi olduğu, planlama ile ilgili teşkilatın Devlet tarafından kurulacağı, kalkınma planının hedefleri, ilkeleri, sınırları ve ne şekilde hazırlanacağı ile ilgili hususların kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Söz konusu iki Anayasanın söz konusu hükümleri arasındaki temel fark, 1961 Anayasasında “Devlet Planlama Teşkilatı” ismi yer almaktayken, 1982 Anayasasında “gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir” denilmek suretiyle açıkça ifade edilmemiştir.

Bu dönemde bütçeleştirme ile ilgili olarak önemli sayılabilecek gelişmeler sağlanmış ve 1973 yılıyla birlikte, Türk bütçe sisteminde program bütçe sistemine geçilmiştir. 1973 mali yılı bütçe gerekçesinde de, klasik bütçe sisteminin terk edilerek program bütçe sistemine aşamalı olarak geçişin başlatıldığı belirtilmiş ve sistemin altyapılarını oluşturacak mekanizmaların kısa süre içinde uygulamaya geçirilmesi gereğinin altı çizilmiştir. Yeni sistem, idari yapıda fonksiyonel bir değişiklik yapılmadan, bütçe kod yapısı idari-fonksiyonel sınıflandırma yapısına imkan verecek

⁴⁰ Kromann Kristensen, Walter S Groszyk and. Bernd Bühler, “Outcome-focused Management and Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Governance, Volume 1, No.4, OECD 2002, ss.17-18.

şekilde değiştirilmiştir⁴¹. Planlı dönemin etkileri bütçelemeye de yansımıştır. 1951 yılına kadar idari sınıflandırma ile birlikte harcama kalemi sınıflandırması kullanılırken, 1951 yılında ilk kez yapılan ekonomik sınıflandırma ile ödenekler, A/1-Cari harcamalar, A/2-Yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılmış ve planlı dönemle birlikte 1964 yılından itibaren bütçenin ekonomik sınıflandırması, A/1-Cari harcamalar, A/2-Yatırım harcamaları ve A/3- Sermaye Teşkilî ve Transfer harcamaları olarak üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur.

1930-1963 yılları arasında bütçeler “kısımlar”dan oluşmuş, ilk kısımda; ödenek ve benzeri haklara, ikinci kısımda; personel giderlerine, üçüncü kısım; yönetim giderlerine, dördüncü kısım; daire hizmetlerine, beşinci kısım; borçlara, altıncı kısım yardımlara, yedinci kısım yatırımlara ayrılmıştır.

1964-1973 yılları arasında ise, kurum ve kuruluşların tüm faaliyetleri belirlenerek, kendi bütçelerinde harcama kalemlerini temsil eden bölüm başlıkları altında gösterilmiştir. 1973 yılında ise uygulamaya konulan program bütçe ile sınıflandırma, program, alt program, ödenek türü, faaliyet-proje ve harcama kalemi şeklinde yapılmıştır. 1985 yılına kadar 10’lar düzeyinde yapılan harcama kalemi kodlaması bu yıldan itibaren 100’ler düzeyinde yapılmaya başlanmıştır. Ayrıca, 1973-1985 dönemi arasında diğer dönemlerde transfer harcamaları içinde gösterilen kamulaştırma harcamaları içinde gösterilmiştir⁴².

Diğer taraftan, 1973 yılında uygulamaya konulan program bütçe sistemi, fonksiyonel sınıflandırma gerektirmesine rağmen bu yapılamamış, ancak hizmetlerin sınıflandırılmasında idareler fonksiyonları itibariyle gruplandırılmıştır. Klasik bütçe sisteminde A/1-Cari, A/2-Yatırım ve A/3-Transfer şeklinde olan ekonomik sınıflandırma; (1)-Cari, (2)-Yatırım ve (3)-Transfer şeklinde programlara dağıtılmıştır.

1980 sonrası dönem, 1960-1980 döneminin dışa kapalı korumacı politikaların sonucu yaşanan krize bir tepki olarak liberal politikalar uygulanmaya başlanmış ve günümüze kadar gelinmiş, ancak, bu dönemde Türkiye büyük ekonomik krizler yaşamış, IMF başta olmak üzere, dış faktörlerin etkisiyle belirlenen ekonomi ve maliye

⁴¹ İclal DEMİR ve Mukadder ÖNER, *Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gelir Tahminleri (1930-1991)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1991/320, s.13.

⁴² a.g.e., ss.16-18.

politikalarıyla yönetilir bir hal almıştır. Yine bu dönemde, IMF yönlendirmeleri ile pek çok “istikrar paketleri” uygulanmasına rağmen, ekonomi sık sık darboğaza girmiştir⁴³.

1994 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında IMF Stand-by görüşmeleri ve durum değerlendirme çalışmaları neticesinde bütçe sisteminin değiştirilmesi tavsiye edilmiş ve 1995 yılında “Kamu Mali Yönetimi Reformu” çalışmaları başlatılmış, ancak 1999 yılından sonra yapılan çalışmalarda devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkisinin ölçülebilmesine imkan tanıyacak bir bütçe kod yapısına ihtiyaç duyulduğu gündeme gelmiş, sonuçta GFS⁴⁴ ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA’95 kod yapısına uyumlu bir bütçe kod yapısı, Analitik Bütçe Sınıflandırması (ABS) adıyla uygulamaya konulmuştur. ABS, uluslararası bir standart mahiyetinde bulunan ve IMF tarafından üye ülkelere tavsiye edilen GFS esaslarına göre hazırlanmış olan, bünyesinde kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma içeren bütçe kodlaması demektir. ABS, sadece kodlama açısından değil aynı zamanda bir takım bütçeleme anlayışları açısından da GFS standartlarını benimseyen bir bütçe sistematığıdır. Bunlardan en önemlisi ise devletin yapmış olduğu işlemlerden hangilerinin bütçe kapsamına gireceği hususu gelmektedir. ABS, harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasını, gelirin sınıflandırılmasını ve finansmanın sınıflandırılmasını içermektedir⁴⁵.

Kurumsal sınıflandırmada, bütçe sistemi içinde yer alan idari yapı esas alınmış, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırmada GFS 1986⁴⁶ standartları benimsenmiştir. Finansman tipi sınıflandırma ise mali mevzuatımız gereği geliştirilmiştir. 2002 yılında 6 pilot kurum, 2004 yılında da Bütçe Kanunundaki bütün kurumların bütçesi, ABS’ye hazırlanmış ve kanunlaşmıştır.

Şuanda dünyanın birçok ülkesinde bütçe sınıflandırılmasında 2001 GFS kullanılmakta ve bütçelerini tahakkuk esaslı olarak hazırlamakta, hem varlık, hem yükümlülükleri de kapsamına alarak bütçe hareketleri izlenmektedir. Türkiye’de ABS diye nitelendirilen nakit esaslı bütçe sisteminde ise sadece gelir ve giderleri

⁴³ ÖNER, 2001, s.524.

⁴⁴ Government Finance Statistics (GFS), Merkezi Yönetim Mali İstatistikleri (Hükümetlerin nakit teminlerinin ve geri ödemelerinin ekonomik incelemeye ve ölçmeye uygun hale getirilmesi için kabul edilmiş uluslararası kayıt sistemi).

⁴⁵ Bilal KOCABAŞ; *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, Mali Kılavuz Dergisi, Yıl:7, Sayı 26, Ekim-Aralık 2004, Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Ankara, ss.61-71.

⁴⁶ İlk GFS 1986 yılında hazırlanmıştır ve nakit esasına göre raporlamayı öngörüyor.

bütçeleştirmekte dolayısıyla varlık ve yükümlülükle ilgilendirmeden, harcamanın nereye gittiğini tam olarak bilmeden kayıt altına alınmaktadır⁴⁷.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu Kanuna dayanılarak oluşturulan ilk bütçe olma özelliğini taşıyan 2006 yılı bütçesi çok yıllık olarak hazırlanmış ve yürürlüğe girmiştir. Söz konusu bütçeyi önceki yılların bütçesinden ayıran en önemli özellik ise genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe anlayışındaki bütçe hazırlama sürecinden, genel ve özel bütçeden müteşekkil olan merkezi yönetim bütçe sürecine geçilmiş olmasıdır.

Kanunla kamu mali yönetiminde mali disiplin, hesap verebilirlik ve mali saydamlık hedeflenerek, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılmasını sağlamak üzere performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Söz konusu Kanunla, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını ve kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) diye adlandırılan ve çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir. Çok yıllık bütçeleme yapmayı esas alan bu sistem, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.

Çok yıllık bütçeleme süreci ile birlikte;

- Hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemelerini zorunlu kılar. Böylelikle orta vadede elde edilecek kamu kaynaklarının, sektörler içinde ve arasında belirlenmiş öncelikler arasında dağıtılması temin edilmiş olur,
- Temel harcama alanlarının (yatırımlar, transferler, cari vs.) gelecek yıl bütçelerine olan etkisinin tahmin edilmesine imkan sağlar,

⁴⁷ “Overview of Accrual Accounting and Budgeting Practices in Individual Countries”, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO(2007)5 Unclassified, Paris, 5-6 Mart 2007, (Erişim tarihi: 23.04.2007)

- Hükümetin önceliklerinde meydana gelen değişikliklerin gelecek yıl bütçelerine dahil edilebilmesi için kamu idareleri bütçeleri arasında ve/veya kamu idaresi bütçeleri içinde kaynakların yeniden dağıtımına imkan sağlar,
- Kaynak-harcama dengesinde tutarlı olmak suretiyle mali disiplini temin etmek ve makro ekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar,
- Hükümetin politik önceliklerinin ve uygulamaya konulan yeni faaliyet ve projelerin olası maliyetleri konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgiler

temin edilir.

Ayrıca belirli politikalara yönelik olarak kamu kaynaklarının tahsis edilmesinde öngörülebilirliğin artırılması sonucunda uygulanmakta olan programların devamlılığını sağlar.

5018 sayılı Kanunun 2006 yılında bütün maddeleriyle birlikte yürürlüğe girmesiyle birlikte genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri hazırlanma ve uygulanmasını kapsayacak şekilde bütçe türleri;

Merkezi yönetim bütçesi,

Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri,

Mahalli idareler bütçeleri olarak

düzenlenmiştir. Kanunda ayrıca, kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı açıkça belirtilmiştir. Böylece fon bütçesi veya başka adlar altında bütçelerin oluşturulmasının önüne geçilmek istenmiştir.

Kanunda yapılan bu düzenlemelerle; katma bütçelerin, fonların kaldırılması ve 31.12.2007 tarihine kadar döner sermaye bütçelerinin yeniden yapılandırılmasının öngörülmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında bütünlük, saydamlık ve verimliliğin sağlanması, kaynak israfının ve usulsüz işlemlerinin önlenmesi bakımından yerindedir.

5018 sayılı Kanun öncesinde yaklaşık 80 yıl uygulanan 1050 sayılı Kanununa istinaden kurulan sistemimiz dünyada kamu mali yönetimi ve kontrol alanında yaşanan değişim ve gelişmelere uyum sağlayamaması, ayrıca çağdaş kamu mali yönetim

anlayışında geçerli olan; stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme, hesap verilebilirlik, mali saydamlık, etkin iç mali kontrol ilkelerine sistemde yer verilmemiştir⁴⁸. Yine 1050 sayılı Kanunda bütçe hazırlık sürecinde yer almadığı halde uygulamada, daha geniş ve ayrıntılı olarak çeşitli kurul (Yüksek Planlama Kurulu gibi) ve kurumların (DPT gibi) katılımı ve bütçe ile ilgili diğer dokümanların (Yıllık Ekonomik Rapor, Bütçe Gerekçesi gibi) düzenlenip Meclise sunulması şeklinde yürütülmüştür.

Söz konusu Kanunla, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, mali saydamlık, DEA (Düzenleyici Etki Analizi), hesap verebilirlik, etkililik ve raporlama vb. terimler sistemimizde yerini almıştır.

Stratejik planlama, orta ve uzun vadeli bir planlama yaklaşımı olup, dinamik bir yapıya sahiptir. Durum analizi ile başlar, bunda da temel yöntem SWOT⁴⁹ (GZFT - Güçlü Yönler, Zayıf Yönler, Fırsatlar ve Tehditler) analizidir. Kurumlar, içsel olarak güçlü ve zayıf yönlerini, dışsal olarak da fırsatlar ve tehditlerini belirlerler⁵⁰.

5018 sayılı Kanunla birlikte bütçe hazırlık süreci bütün bu kurul, kurum ve dokümanları da kapsayacak şekilde 1050 sayılı Kanuna nazaran daha geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

⁴⁸ M. Sait ARCAGÖK ve Ertan ERÜZ, *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi*, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara, Eylül 2006, s.3.

⁴⁹ SWOT, Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

⁵⁰ ARCAGÖK ve ERÜZ, 2006, s.53.

Tablo 1 : Türkiye’de Bütçe Hazırlık Süreci

Mayıs ayının sonuna kadar	DPT Müsteşarlığı’nca hazırlanan OVP* Bakanlar Kurulunca kabul edilir ve R.G. yayımlanır.
Haziran ayının 15’ine kadar	Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan OVMP** Yüksek Planlama Kurulunca kabul edilir ve R.G yayımlanır.
Haziran ayının sonu	Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı’nca hazırlanır ve R.G. yayımlanır.
Haziran ayının sonu	DPT Müsteşarlığı’nca Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlanır ve R.G. yayımlanır.
Temmuz ayının sonu	Kamu idareleri, stratejik planlar, performans kriterleri ve Bütçe Hazırlama Rehberindeki esaslara göre bütçe gelir (genel bütçeli idareler hariç) ve gider tekliflerini hazırlar. (İlgili idarenin SGB**** tarafından)
Temmuz ayının sonu	İdarelerce, gider tekliflerinin cari ve cari transfer harcamalarını Maliye Bakanlığına, sermaye ve sermaye transfer harcamalarına (yatırım) ait tekliflerini ise DPT Müsteşarlığına gönderilir.
	Kurumlardan gelen tekliflerin hem Maliye Bakanlığı’nda, hem de DPT Müsteşarlığındaki yetkililerle, kurum temsilcileri görüşür.
	Kesinleşmiş bütçe teklifleri kurumlarca gönderilir.
	Maliye Bakanlığına ait gider teklifi (Maliye B. SGB’nce) ve Genel Bütçe gelir teklifi (Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü) hazırlanır.
Eylül ayının sonu	TBMM, Sayıştay ve Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, bütçelerini doğrudan TBMM’ye ve bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderir.
Ekim ayının ilk haftası içinde	Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklükleri Yüksek Planlama Kurulunda görüşülerek R.G.’de yayımlanır.
	Maliye Bakanlığı’nca (BÜMKO), MYBK*** Tasarısı ve Bütçe gerekçesi, Maliye SGB tarafından da yıllık ekonomik rapor hazırlanır.
Mali yılbaşından en az 75 gün önce(en geç 17 Ekim)	Maliye Bakanlığı’nca hazırlanan MYBK Tasarısı ile Milli Bütçe Tahmin Raporu, Bakanlar Kurulunca TBMM’ne sunulur.
Ekim-Kasım-Aralık	Bütçe tasarısı, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülür. (en fazla 55 gün)
Aralık ayı	Komisyonunda kabul edilen bütçe tasarısı TBMM Genel Kurulunda görüşülür.(en fazla 20 gün)
	MYBK’nu Cumhurbaşkanınca onaylanır.
Mali yılbaşından önce(1 Ocak’dan önce)	Resmi Gazetede yayımlanır ve yürürlüğe girer. (Aralık ayı sonuna kadar)
MYBK’nun yürürlüğe girdiği	Kamu yatırım programı DPT Müsteşarlığı

tarihten itibaren 15 gün içinde (en geç 15 Ocak)	tarafından hazırlanır ve Bakanlar Kurulu Kararıyla Resmi Gazetede yayımlanır ve yürürlüğe girer
---	--

Kaynak: 5018 sayılı Kanunun ilgili maddeleri göz önünde bulundurularak araştırmacı tarafından hazırlanmıştır.

* OVP - Orta Vadeli Program

** OVMP- Orta Vadeli Mali Plan

*** MYBK- Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu

**** SGB - Strateji Geliştirme Birimleri (başkanlık, daire bşk. veya müd.)

5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesinin ikinci fıkrasında, bütçe hazırlama sürecinin başlamasını, Bakanlar Kurulu **Mayıs ayının sonuna kadar** Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT)'nce hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesi ve söz konusu programın Resmi Gazetede yayımlanmasına bağlamıştır. Söz konusu maddede orta vadeli programda esas alınacak kriterlerin çıkış noktasının kalkınma planları, stratejik planlar ve ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda;

— Makro politikaları,

— İlkeleri,

— Hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri,

kapsayacak şekilde orta vadeli programın hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Orta vadeli programın yayımlanmasından sonra, program ile uyumlu, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından **Haziran ayının on beşine kadar** hazırlanan orta vadeli mali plan, Yüksek Planlama Kurulunca karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girer.

Bu iki belgede yer alacak ekonomik ve mali hedefler merkezi yönetim bütçesinin üç yıllık çerçevesini oluşturmaktadır.

Orta vadeli program ve orta vadeli mali planla başlayan bütçe süreci, kamu idarelerinin bütçe teklifleri ile yatırım programı hazırlama sürecinde yönlendirilmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi **Maliye Bakanlığı'nca**, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise **DPT Müsteşarlığı'nca** hazırlanarak **Haziran ayının sonuna kadar** Resmi Gazetede yayımlanır.

Yatırım genelgesinde öncelikli yatırım alanlarına, kaynak tahsisinde izlenecek temel politikalara yer verilmektedir.

Yatırımcı bütün kamu kuruluşları, Kalkınma Planı ve Orta Vadeli Programda yer alan amaç ve öncelikleri esas alarak, bir önceki yıl programında yer alan tedbirlerin tamamlanma durumunu ve gerekli hallerde revize edilme ihtiyacını da göz önünde bulundurarak, Yılı Programında yer almasını öngördükleri sektörel, hukuki ve kurumsal tedbir ve faaliyet önerilerini, yatırım teklifleriyle birlikte, yatırım tekliflerinin tedbir ve önceliklerle ilişkisini kurarak gönderirler. Kamu kuruluşları, yatırım tekliflerini Orta Vadeli Programın (üç yıllık) temel amaçları ve öncelikleri, Orta Vadeli Mali Planda ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberinde belirtilen yatırım teklif tavanları, proje öncelikleri ve esaslarla uyumlu olmak üzere fiziki hedeflerin boyutunu, maliyetini belirleyecekler ve yatırım tekliflerini nitelikli yapılabilirlik etüt ve analizlerine dayandırarak DPT Müsteşarlığına gönderirler⁵¹.

Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini de dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığı'na, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır.

Kamu idareleri, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak **Temmuz ayı sonuna kadar** Maliye Bakanlığına gönderirler.

Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere **aynı süre** içinde (Temmuz ayı sonuna kadar) DPT Müsteşarlığına gönderilmektedir.

Kurumların bütçe hazırlama süreci 5018 sayılı Kanundan önce; APK'lar, kurumların bütçe birimleri ile Maliye Bakanlığına bağlı Bütçe Dairesi Başkanlıkları ile koordineli olarak hazırlanmaktaydı. 5018 sayılı Kanundan sonra ise bu kanuna göre kurumlarda kurulan Strateji Geliştirme Başkanlıklarınca (duruma göre Strateji Geliştirme Daire Başkanlıkları ve Strateji Geliştirme Müdürlükleri) ve kurumdaki harcama birimlerince ortaklaşa idarenin merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini de dikkate alarak gider tekliflerini hazırlanır. Genel bütçe gelir teklifi Maliye

⁵¹ Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, 2007-2009 Dönemi Yatırım Hazırlıkları 2006/2 sayılı Genelgesi ve eki 2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi.

Bakanlığı'nca (Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü), özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir teklifleri ise bu idareler tarafından hazırlanır.

Yine söz konusu Kanunun 17'nci maddesinde, gelecek üç yıla ilişkin gider ve gelir teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde, uluslararası standartlara uyumlu olarak Maliye Bakanlığı'nca belirlenen sınıflandırma sistemine göre hazırlanması öngörülmüş ve bu kapsamda günümüzde devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşlarca bütçe kod yapısı değiştirilerek daha güncel olan analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. ABS (Analitik Bütçe Sınıflandırması), sadece bir bütçe sınıflandırma modelidir. Türkiye'nin AB'ne katılım sürecinde, bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ile sınıflandırma sistematigi, kod yapısının sağlıklı bilgi akışını sağlayamaması, fonksiyonel kodlamada ortak kod kullanımının olmaması ve teknik altyapı ortaya çıkan ihtiyaçlara cevap verememesi gerekçeleri ile ABS'ye geçilmiştir⁵².

Yatırımcı kuruluşlar, geliştirdikleri ve yatırım programına alınmasını önerdikleri projelerini, fizibilite etütleri ile birlikte DPT'ye gönderirler. İletilen bu öneriler, plan hedefleri, kamu yatırım politikası, makro dengeler, sektörel ve sektörler arası öncelikler ve mevcut proje stoku dikkate alınarak değerlendirilir. Önerilen yatırım projeleri içinden DPT'nce seçilen projelere kaynak tahsisi yapılarak yatırım programı oluşturulur⁵³.

Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), bir yandan kendi gider bütçesi ile devlet gelirleri bütçesi hazırlıklarını yaparken, bir yandan da kurumlardan gelen gider bütçelerini inceler. Yıllık Programın kesinleşmesi ve yatırım bütçelerinin Devlet Planlama Teşkilatından gelmesinden sonra bütçeye son şeklini verir ve Bakanlar Kurulu Tasarısı haline dönüştürür.

Makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç **Ekim ayının ilk haftası** içinde Yüksek Planlama Kurulu (YPK)⁵⁴,nda görüşülmesinden sonra, Maliye

⁵² Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, 3.baskı (Mayıs 2004, Ankara), ss.4-5.

⁵³ Volkan ERKAN, *Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT Yayını, Ankara, Haziran 1999.

⁵⁴ YPK; Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlar ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarından meydana gelir. DPT'nin ilk kurulduğu yıllarda Kurul, bürokrat ağırlıklıydı.

Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından **en az yetmiş beş gün önce** Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'ne sunulur.

Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının hazırlanmasına esas olan YPK görüşmesi; bütçe hazırlık sürecinin başında hazırlanan orta vadeli program ve orta vadeli planda yer alan ekonomik ve mali tahminlerin, bütçe tasarısı sunulmadan önce, mevcut ekonomik ve mali koşullara göre güncellenmesi ve sonuçlarının tasarıya yansıtılması içindir.

Bütçe tasarısı, mali yıl başlamadan önce TBMM tarafından onaylanmalıdır. İstisna olarak kanun mali yıl başladığında onaylanmamışsa, TBMM yeni bütçenin onayını askıya alarak yürütme organına geçen yıla ait bütçe tarafından tahsis edilen miktarın belirli bir oranına kadar harcama yetkisi vererek geçici bir taslak (Örneğin 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu- 3 aylık bütçe) kabul edebilir. Geçmiş yıllarda bütçe genellikle zamanında onaylanmıştır.

5018 sayılı Kanunun uygulanmasıyla birlikte Parlamenteoya sunulan bütçe belgeleri artmıştır. Bütçe belgeleri aşağıda sayılanları kapsar:

- Orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetimi raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahallî idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

Buna ilaveten, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bütçe dışı fonlar ve döner sermayeler de dahil olmak üzere önerilen yıllık programa ilişkin olarak her gruptaki kamu sektörü kurumu için TBMM'ye bilgi verir.

TBMM'ce kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra mali yılbaşından önce Resmi Gazetede yayımlanır ve yürürlüğe girer.

Kamu yatırım programı ise merkezi yönetim bütçe kanununa (MYBK) uygun olarak DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanır, MYBK'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren on beş gün içinde Bakanlar Kurulu Kararıyla yayımlanır ve yürürlüğe girer.

Merkezi yönetim bütçe kanunu yürürlüğe girdiği (Mali yıl 1 Ocak'ta başlar) tarihten ayrıntılı harcama programları (AHP) ve ayrıntılı finansman programları (AFP) vize edilinceye veya onaylanıncaya kadar genel bütçe kapsamındaki idareler ile özel bütçeli idareler, Maliye Bakanlığı'nca çıkarılan genelgeler uyarınca harcamalarını yaparlar. İdarelerce hazırlanan, AHP ve AFP'ler Maliye Bakanlığınca vize edildikten sonra ilgili idarelerin üst yöneticileri tarafından onaylanması neticesinde harcamalarını buna uygun olarak gerçekleştirirler.

3. DÜNYADAKİ BÜTÇE HAZIRLAMA SÜREÇLERİ

Bütçeleme sistemlerinin bütçe-plan ilişkilerinin uyumlaştırılmasına bağlı olarak önem kazanmasıyla başta ABD olmak üzere Avrupa'nın bazı ülkelerinde bu konuyla ilgili çalışmalar yoğunluk kazanmıştır. Özellikle yirminci yüzyılın ortalarına doğru iktisadi büyüme ve istikrar hedeflerine yönelik planlama çalışmalarına ağırlık verilmiş, bütçeler de bu hedefler doğrultusunda bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır⁵⁵.

3.1. Anglosakson Ülkeler

Dünyadaki bütçe süreçlerine değinirken öncelikle Anglosakson ülkelerden başlamak gerekir. Bütçe süreçlerine yer verilecek ülkeler: Yeni Zelanda, ABD, İngiltere, İrlanda, Danimarka, İsveç ve Hollanda.

⁵⁵ Haluk EGELİ, 1997, s.67.

3.1.1. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda, parlamenter sisteme dayalı, iki partili üniter bir devlettir. Kamu sektörünün mali yönetimi, anayasal ve yönetsel kurallar sonucu belirlenen çerçeve içinde gerçekleştirilmektedir. Yeni Zelanda anayasal olarak bir monarşi devletidir ve parlamenter bir demokrasiyle yönetilmektedir. Kanun yapma gücünü temsil eden Parlamento sistemi ikili bir yapıya sahiptir. Bunlar;

- Üç yıllık bir dönem için seçilmiş milletvekillerinden oluşan Meclis (kanun yapan)
- Kraliçeyi temsil eden Genel Vali (kanun onaylayan) ve
- Parlamenter yapının esas Meclis'dir.

Gerekli çoğunluğu alan parti veya koalisyon lideri Başbakan olarak hükümetin ve bakanlar kurulunun başıdır. Parlamenter sistemde ayrıca hükümetin Genel Valiye resmi olarak tavsiyelerini ileten Yürütme Konseyi (Executive Council) yer almaktadır. Bakanlar bu konseyin doğal üyeleridir. Parlamento içinden oluşan Bakanlar Kurulu hükümetin temel politikalarının kararlaştırıldığı yerdir. Kabinede alınan kararlar her bir bakan tarafından bakanlığın altındaki sorumlu bölümlerin faaliyetleri ile uygulamaya geçirilmektedir.

Yeni Zelanda, son 15 yıl içinde en kapsamlı ve köklü reformlardan birisini gerçekleştirmiştir. Reform süreci ikiye ayrılabilir. Birinci dönem, 1984 yılında başlayıp 1994 yılında sona eren köklü ve hızlı değişiklikler dönemi, izleyen ikinci dönem ise reformların hızı yavaşlatılmış, böylelikle değişimin yerleşmesi amaçlanmıştır.

Yeni Zelanda reformlarının itici gücü, ekonomik büyümeye engel unsurları gidermek, üretim potansiyelini ve yaşam standardını yükseltmek ve yatırımları teşvik etmek olmuştur⁵⁶.

1985 yılında yapılan Parlamento reformu ile üyeleri milletvekilleri arasından seçilen ve meclisin çalışma sistemi içinden gelen konuların daha uzman milletvekilleri tarafından incelenmesi ve görüşülmesi amacıyla toplam 14 tane komisyon kurulmuştur.

⁵⁶ Nilüfer ERGÜN, *OECD Ülkelerinde Kamu Mali Reformları ve Türkiye Değerlendirmesi*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Raporu, Ankara, Nisan 1997, s.61.

Komisyonların genel anlamda görevi kanun tasarılarını gözden geçirmek, denetlemek ve bunlarla ilgili gerekli araştırmaları yapmaktır. Kamu mali yönetimi ile doğrudan ilgili olarak çalışan iki komisyon vardır. Bunlar, Finansman ve Harcama Komisyonu (The Finance and Expenditure Committee) ile Hükümet İdare Komisyonu'dur (Government Administration Committee). Örneğin Finansman ve Harcama Komisyonu hükümetin mali hesap raporlarını ve projeksiyonlarını incelemekte, meclis adına hükümetin performansını değerlendirmektedir.

Kamu Finansmanı Kanunu çerçevesinde faaliyet gösteren ve Parlamento altında çalışan Denetim Ofisi (The Audit Office), yapılan kamu harcamalarının belli bir yetki dahilinde yapılıp yapılmadığı ile işlemlerin muhasebe standartlarına göre tutulup tutulmadığı konusunda Parlamente'ya bilgi sağlamaya yönelik bir denetim yapmaktadır. Genel Denetçi (Başkan) ayrıca bölümlerin faaliyetlerinin Parlamente'nin yetki ve niyetlerine uygun olarak yürütülüp yürütülmediği konusunda Parlamente'ya ve onun komisyonlarına rapor vermekle yükümlüdür.

1993 yılı sonunda, Yeni Zelanda'da, reform sonrası kamu hizmetinin yürütülmesinden sorumlu üç merkezi kuruluş ile 32 diğer kuruluş tespit edilmiştir. Üç merkezi kuruluşun belirlenmesindeki ana fikir, kamu kesimindeki performansın tespit edilmesi, uygulanması ve izlenmesinin sorumlu ve ilgili kuruluş bazında ortaya konulmasıdır. Bu merkezi kuruluşlar;

Başbakan ve Kabine Departmanı (The Department of the Prime Minister and Cabinet),

Hazine (Treasury) ve

Devlet Hizmetleri Komisyonu (The State Services Commission)'dur.

Hazine, sistemin işleyişinde hükümete ve Maliye Bakanı'na politikaların oluşturulması ve uygulaması sürecinde ekonomik ve mali danışmanlığın yanı sıra bütçenin hazırlanmasından sorumlu merkezi kuruluştur. Hazine'nin görev alanına giren konular genel hatlarıyla;

- Maliye Bakanı'na ve Kabine'ye ülkenin ekonomik performansı üzerinde çok önemli etkisi olan maliye politikası, mali yönetim, makro ekonomik

yapı ve düzenleyici işlemlerle ilgili politika oluşturulmasında danışmanlık hizmeti vermek,

- Hükümete sunulan harcama önerilerini incelemek ve raporlamak,
- Kamu borçlarını yönetmek,
- Vergi politikalarının oluşturulmasında önemli rol oynamak ve
- Ekonomideki mevcut kaynak kullanımını etkileyecek olan politikaların oluşturulması sürecinde konuların incelenmesine ve değerlendirilmesine aktif olarak katılmak.

şeklinde yer alır.

Hazine, bu görev ve sorumluluklarını kendi içinde oluşturulan, Sosyal Politika ve Devlet Hizmetleri, Düzenleyici Politikalar ve Vergi Politikası, Sanayi, Bütçe Yönetimi, Mali Yönetim, Yeni Zelanda Borç Yönetimi Ofisi ve Şirket Hizmetleri olarak yedi hizmet birimi aracılığı ile yerine getirmeye çalışmaktadır.⁵⁷

1991'den itibaren Hazine, Crown⁵⁸'un mali hesap raporlarını **tahakkuk** bazında hazırlamaktadır. Kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını gösteren bu raporlarda; ülkenin varlıkları ve kaynakları, gelirleri ve giderleri, nakit akım tabloları ile beklenmedik yükümlülükleri de dâhil olmak üzere toplam yükümlülükleri ve taahhütleri yer almaktadır.

Yeni Zelanda, performans ile kaynak tahsisi arasındaki en sıkı bağı kuran ülkelerden biridir. Performans ölçümü bütçe sürecine doğrudan satın alma sözleşmeleri ve çıktı bütçeleme yolu ile bağlanmıştır. Bakanlar, devletin ulaşmaya çalıştığı sonuçlardan sorumludur. Devlet, bu sonuçlara ulaşmak için gerekli olan çıktıları

⁵⁷ H.Hakan YILMAZ, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayını, Ankara, Mayıs 1999.

⁵⁸ Crown Entities, Crown kuruluşları (Yeni Zelanda'da yasal olarak kurulan ve hükümetin hak sahipliği nedeni ile kontrollü ilgisinin bulunduğu kurumsal yapılardır. Bu tanımlama, hem yasal olarak Crown'dan ayrı hem de KİT sayılmayan kuruluşları ifade etmek için kullanılmaktadır. Bunların ortak özelliği yönetimlerinin ağırlıklı olarak Crown tarafından belirlenen organlar eliyle yürütülüyor olmasıdır. Çok farklı alanlarda faaliyet gösteren bu kuruluşlara, Yeni Zelanda film komisyonu, Yeni Zelanda turizm idare heyeti, senfoni orkestrası, sağlık teşebbüsleri, insan hakları komisyonu örnek olarak gösterilebilir.

belirlemektedir ve kaynakları bu çıktılarına tahsis etmektedir. Bütçe süreci girdilerden çok performans bilgisine dayanmaktadır.

En yüksek memurla bakan arasında yapılan **performans sözleşmesi** içinde yer alan satın alma sözleşmesi ile ilgili kılavuz Hazine tarafından hazırlanmaktadır. Satın alma sözleşmesi ile esas olarak hedeflenen, en yüksek memurun hizmetin üretilmesi süreci içindeki rolünün ve katkısının net bir şekilde ortaya çıkarılmasıdır.

Hazine yürütme ile ilgili görevlerinin yanında ayrıca kamu sektörü reformunun hazırlanması, oluşturulması ve uygulanması sürecinde belirleyici bir rol üstlenmiştir. Bütçe sürecinde bakanlıklar ve bölümler, bütçe stratejilerini ve büyüklüklerini gelecek üç yıl da göz önüne alarak oluşturmaktadırlar. Yıllık tahsisat prensibi üzerine kurulu bütçe sisteminde **mali yıl**, 1 Temmuz'da başlamakta ve takip eden yılın Haziran ayı sonunda tamamlanmaktadır.

Yeni Zelanda'da **bütçe sistemi**, altı aşamada sonuçlanmaktadır. Bunlardan ilki strateji aşaması olup, bu aşamada, mali kapsamla tutarlı stratejik öncelik sıralaması yapılmakta, daha sonra devletin ortaklaşa belirlediği stratejileri gösteren rapor, kuruluşların hazırladıkları taslak bütçeler ve bütçe dönemine ilişkin (gelecek üç yıl) tahmin ve raporları içeren Ekonomik ve Mali Gündem (Economic and Fiscal Update) yer almaktadır.

Mali Sorumluluk Yasası ile zorunlu hale getirilen **Bütçe Politikası Bildirimi** (Budget Policy Statement 1994) gelecek mali yıl için geçerli olan ve bütçeyi çerçeveleyen parametreleri ortaya koymaktadır. Parametreler, işletme gelirleri, işletme giderleri, denge, toplam borç stoku ve net değerden oluşmaktadır. Bütçe sisteminin şeffaflık ve sorumluluk ilkelerine uygunluğu ve harcama üzerinde ciddi kısıtlar getirilerek bu harcama kararlarının gerekçeli olması sağlanmaktadır.

İkinci aşama olan geliştirme aşamasında, ilk aşamada belirlenen kurallar ve temel prensipler meclisçe kabul edildikten sonra, kuruluşlar ve ilgili departmanlar taslak bütçelerini hazırlamaktadırlar. Bu aşamada getirilen bazı yenilikler; önceliklerin belirlenmesi, ilave harcamalar için bir havuz oluşturulması, harcamaların yıllar arasında transferi ve büyük belirli mali risklerin saptanması olmuştur ve bu konularda getirilen öneriler aynı anda değerlendirmeye alınmaktadır.

Üçüncü aşama, net harcamalar için getirilen teklif ve kuruluş taslak bütçelerinin gözden geçirilmesi aşamasıdır. Bundan sonraki aşama, söz konusu dokümanların hazırlanması ve meclise sunulmasıdır. Maliye Bakanlığının bütçeyi meclise sunması sonrasında bütçenin görüşülmesi, oluşturulan komite (Finance and Expenditure Select Committee) tarafından gözden geçirilmesi ve onay aşamasıyla birlikte bütçe yürürlüğe girer.

Yeni Zelanda’da reform sonucunda mali yönetim alanında önemli değişimler söz konusudur. Bunlar; detaylı raporlama ile şeffaflığın artırılması, bütçe sisteminin farklı aşamalarında stratejik karar alma yaklaşımının getirilmesi, bütçeye klasik anlamda harcamalara limit getiren yasal bir işlevden çok bu harcama limiti kapsamı dışındaki harcamalara açıklama getiren ve ilave kaynakları ciddi bir değerlendirmeden geçiren, performans yönetiminin uygulanmasında diğer ülke deneyimlerinden farklı olarak sözleşme bazında yoğun hedef çıktılar ortaya konulmasıdır⁵⁹.

3.1.2. Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD, bir “devlet” organizasyonu olarak dünyadaki en başarılı oluşumlardan birini temsil etmektedir. Bu başarıda kuşkusuz toplumsal kaynakları etkin kullanımından gelmektedir. Buradan yola çıkarak, ABD’nin çeşitli düzeylerdeki kamu yönetimleri arasında başarılı bir idari ve mali paylaşımı gerçekleştirdiği söylenebilir.

Yerinden yönetimle idare edilen ülkelerin başında gelen ABD’de idari ve mali paylaşım konusunda merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin oldukça karmaşık ve değişik olduğu görülmektedir. İdari yapılanması; merkezi hükümet, eyalet, vilayet, şehir, kasaba ve köy şeklindedir.

ABD yerel yönetimlerin görevleri de bağlı oldukları üye devletlere göre değişmektedir. Ancak üye devletlerle bu üye devletlere bağlı yerel yönetim kuruluşlarının, görev bölüşümleri üye devletin anayasasındaki hükümlere göre düzenlenmektedir.

Hizmetlerin paylaşımı konusunda hangi hizmeti hangi yerel yönetim kuruluşunun yerine getireceği detaylıca yasalarda belirlenmiştir. Yol yapımından, kablolu televizyonun işletilmesine, kent planlanmasından, hastanelerin işletilmesine,

⁵⁹ Nilüfer ERGÜN, 1997, s.65.

adalet hizmetlerinden sosyal yardımlara, okul yönetimlerinden üniversite hizmetlerine kadar tüm görevler yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir.

Borçlanmalar konusunda eyaletler yerel yönetimlere sınırlamalar getirirken, bazılarında halkın bilgisine başvurulup, halkın kabulü şart iken bazılarında bu şart yoktur⁶⁰.

ABD'deki federal bütçe süreci birkaç yıllık unsurları kapsamaktadır. En önemlisi, çok yıllık cari bütçe ödenekleri, net sermaye projeleri için düzenlenen bütçede yer almaktadır. Buna ilaveten, ABD Hükümet Bütçesi gelecek **bütçe yılı ve ek olarak dört yıl** için gelir ve harcama tahminlerini de içermektedir. Federal bütçede yer alan çok yıllık bütçe tahminlerinin amacı, mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli çerçeve oluşturmaktır. Bu ise, maliye politikası kararlarının ve bütçe açıkları kapsamının hükümetin orta vadeli mali stratejisi ile uyum içinde ele alınmasını sağlamaya yöneliktir. Uzun dönemli harcama tahminleri aynı zamanda, takip eden yıl için yıllık bütçenin oluşumunda gayri resmi bir başlama noktasıdır.

Amerika Birleşik Devletlerinde bütçe süreci dört aşamadan oluşur: hazırlık, sunum, onaylanma, uygulama ve denetim. Bütçe teklifinin hazırlanması ve bütçenin yasama organına sunulmasından yürütme organı sorumludur. Federal düzeyde başkanın özel bir sorumluluğu vardır ve bütçede önemli değişiklikleri yalnızca başkan yapabilir.

Bütçe hazırlık süreci, genellikle bahar mevsiminde, bazı kurumlarda daha da önce, kurumların mevcut programlarını gözden geçirmeleri ve yeni başlatılacak programlarını belirlemeleri ile başlar. Bu zaman içinde Başkanlık birimleri de ekonomideki değişim ve gelişim çerçevesinde öngöründe bulunarak mevcut vergi kanunları çerçevesinde elde edilecek vergi gelirlerini tahmin ederler. Bir sonraki aşama olarak, kurumların bütçelerini hazırlarken kullanacakları bütçe ve mali politika rehberi yayımlanır. Bu çerçevede hazırlanan bütçe teklifleri Bütçe ve Yönetim Ofisine sunulur. Bu Ofis yetkilileri bu teklifleri inceler ve kurum temsilcileri ile görüşmeler düzenler.

Federal düzeyde bütçenin hazırlanmasından asıl olarak 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunuyla kurulan ve Hazine Teşkilatına bağlanan Bütçe Ofisi sorumludur. Bütçe Ofisinin

⁶⁰ Duran BÜLBÜL, Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği, Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, ss.67-73.

önemi bugüne kadar sürekli olarak artmış ve 1939'dan itibaren de Başkanın Yönetim Ofisinin bir parçası olmuştur.

Tablo 2: ABD’de Bütçe Hazırlık Süreci

* OMB, Dairelerin bütçe tekliflerini hazırlamalarına yol göstermek amacıyla REHBER yayınlar.	İlkbahar
* OMB ve Daire Temsilcileri bütçe ile ilgili değerlerini ve fikirlerini tartışır.	İlkbahar+Yaz
* OMB Dairelerinin tekliflerini hangi bilgileri içereceğine ve nasıl teslim edeceklerine dair A-11 nolu sirküleri yayınlarlar.	Temmuz
* Daireler bütçe tekliflerini onaylayarak teslim ederler.	13 Eylül
* OMB personeli Dairelerin bütçelerini önemli olan hususlar itibariyle, program performansı ve bütçe kısıtları açısından analiz eder.	Ekim-Kasım
* OMB incelemeleri tamamladıktan sonra Başkana Daire bütçeleri ve genel bütçe hakkında brifing sunar.	Kasım sonu
* Daire Yöneticilerinin bütçe tekliflerini revize etmek istemesi veya OMB ile uzlaşamama halinde sorun Başkan tarafından çözülür.	Kasım sonu
* Tüm daireler bilgilerini bilgisayar sistemine girip dökümleri teslim ederler ve sistem kilitlenir.	Kasım sonu veya Ocak başı
* Kongreye sunulacak olan materyaller Daireler tarafından hazırlanır ve OMB tarafından kontrol edilir.	Ocak
* Başkan bütçesini kongreye teslim eder.	Şubatın ilk Pazartesi

Kaynak : Preparation and Submission of Budget Estimates,OMB, Temmuz-2001

ABD’de bütçe hazırlama süreci, parçalanmış durumdadır. Bütçe hazırlama sürecinde rol alan kamu kurum ve kuruluşları verilecek hizmetleri, program ve projeleri geniş açıdan değerlendirmezler, olaylara kendi perspektiflerinden bakarlar. Bütçe ve Yönetim Ofisi ise uzaktan değerlendirme yaptığı için hizmetleri yeterince tanıyamaz ve kurumsal ihtiyaçlara yönelik değerlendirmelerde bulunamaz. Federal bütçe yasama organı olan kongre tarafından

onaylanır. Başkanın bütçenin bazı maddelerini veto etmesi ilk kez 1997 yılında Başkan Clinton ile başlamıştır.

ABD’de bütçenin uygulanması ile ilgili olarak yönetsel esneklikler, diğer OECD ülkeleri ile karşılaştırıldığında oldukça azdır. Bu da, kongrenin bütçe sürecinde çok güçlü bir rolü olmasından kaynaklanmaktadır.

Meclis ve Senato’da 13 ayrı ödenek tasarısı hazırlayan alt komisyon bulunmakta ve bu komisyonlar farklı kurumlara bakmaktadırlar. Ödenekler genellikle kurumlar içinde değişik programlara bölünmektedir. Ödenekler arasında transfer kongrenin onayını gerektirmektedir. Ödenek aktarımı konusunda çok nadir olarak kongre tarafından, birimlere yetki vermektedir. Örneğin, savunma departmanı bir hesabın %10’unu diğer bir hesaba aktarabilir.

Amerika Birleşik Devletleri’nde bir gider gerçekleştirilmeden önce harcama öncesi kontrole tabidir. Harcama öncesi kontrolün amacı, kaynağın hedeflenen amaç çerçevesinde kullanılmasının sağlanmasıdır. Harcama öncesi kontroller bütçe ve muhasebe ofisleri, yargılama yetkisine sahip olanlar ve bağımsız olarak seçilen kontrolörler tarafından yapılır.

Bütçe ve Yönetim Ofisinin rolü, yürütmenin yönetim gücünü geliştirmek için performans ölçütleri geliştirmek, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak ve kamunun üzerindeki gereksiz yükü azaltmaya yardımcı olmak şeklinde belirlenmiştir.

Bütçe ve Yönetim Ofisinin asıl görevi, Federal Bütçe hazırlamak ve hükümete bağlı kuruluşların idaresini kontrol etmede Başkana yardımcı olmaktır.

Bütçe ve Yönetim Ofisi, Başkanın harcama planının şekillendirilmesinde yardımcı olur, kurumların ödenek taleplerini hesaplar, önceliklerine göre kurum ve kuruluşların politika, program ve hizmetlerinin etkinliğini değerlendirir. Ayrıca, Bütçe ve Yönetim Ofisi, kamu idarelerinin hizmetlerini yürütürken ihtiyaç duyacakları mali yönetime ilişkin düzenleyici politikaların belirlenmesinden ve koordinasyonundan sorumludur.

Bütçe ve Yönetim Ofisince ödeneklerin aylık ve üçer aylık olarak dağıtımı yapılır ve mali yıl boyunca ödeneklerin kullanımı kontrol altında tutulur. Bütçe ve Yönetim Ofisince seyahat giderlerinden ücretlere kadar her bir harcama kalemi onaylanır ya da bazı harcama kalemlerinde kısıtlama yapılabilir.

Federal bütçe yasama organı olan kongre tarafından onaylanır. Başkanın bütçenin bazı maddelerini veto etmesi ilk kez 1997 yılında Başkan Clinton ile başlamıştır.

Federal devlette bütçe 1 Ekim'den itibaren yürürlüğe girer. Bütçenin yürürlüğe girmesine müteakip kurumlar kendilerine tahsis edilen ödeneklerin yıl içerisindeki dağılımını gösteren bir planı, Bütçe ve Yönetim Ofisine sunar⁶¹.

3.1.3. İngiltere

İngiltere’de maliyenin temeli Norman zamanına dayanmaktadır. Norman sistemi mali yapıyı iki kısma ayırmaktadır. Birincisi; Hazine, kraliyet adına para alır ve ödeme yapar, ikincisi Maliye (Exchequer) ise; para tahsilatı yapan Hazine ile irtibatı sağlayan bir “alt daire” (Lower Office).

İngiltere’de Avam Kamarası İçtüzüğüne göre, Avam Kamarasının harcamaları ve iç hizmetlerin idaresine ilişkin kararlar veren ve hesapların ayrıntılı bir şekilde incelenmesinden sorumlu olan Finans ve Hizmetler Komisyonu (Finance and Services Committee) kurulmuştur.

Komisyon, Parlamentonun üst düzey yöneticilerinden oluşan bir İdari Kurulundan, Avam Kamarası Tahminler Bürosundan ve Avam Kamarası Komisyonundan yardım alarak çalışır.

Komisyon, Avam Kamarasının yönetiminin mali performansını yakından izler ve gözetir. Ayrıca Meclis Başkanına, Avam Kamarası Komisyonu tarafından yapılan mali konularla ilgili önerilerin etkileri konusunda tavsiyelerde bulunur.

İki kanatlı bir yapıdan oluşan İngiltere Parlamentosunun diğer kanadı olan Lordlar Kamarasında da, Avam Kamarasındakine benzer, kendi iç işleyişini denetleyen ve gözetleyen bir komisyon bulunmaktadır⁶².

İngiltere, 1961 yılının başlarındaki çok yıllık kamu harcama programlarıyla çok yıllık bütçeleme öncüsü olarak kabul edilir. İngiltere’deki çok yıllık bütçe sürecinin özelliği: harcama planlarının üç yıllık olarak hazırlanması, vergi politikası önerilerinin

⁶¹ Emine KIZILTAŞ, *Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme*, BÜTÇE DÜNYASI, Ilkbahar 2004, Sayı: 18, ss.10-16.

⁶² http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/finance_and_services_committee.cfm (Erişim Tarihi: 16.12.2006)

sadece gözden geçirilen yıllık bütçeye dahil edilmesi ve çok yıllı gelir tahminlerinin kalan 3 yıllık dönemi için yapılmasıdır⁶³.

1998 yılından bu yana yönetim ve bütçeleme kararları sonuç ve çıktı bilgilerine dayanarak alınmaktadır. Oluşturulan çerçevenin iki önemli unsuru bulunmaktadır. “**Kamu Hizmeti Sözleşmeleri**” ve “**Hizmet Sunumu Sözleşmeleri**”. Bütçe görüşmeleri temelde sonuçlara dayanmaktadır. Kamu hizmetleri sözleşmelerinde hedefler belirlenmekte ve kamu hizmetleri sözleşmeleri kabine komisyonunda tartışılmakta ve aynı komisyonda bütçe tahsisleri yapılmaktadır.

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

İngiltere’deki çok yıllı bütçe yaklaşımı, gider taahhütlerinin çok yıllı etkileri ve hükümetin orta dönemli iktisadi hedeflerini başarmaları için gerekli önlemler üzerinde odaklanarak, bütçe politikalarının orta dönemli bir görünümünü politikacılara sunar.

Yıllık bütçe teklifi ve çok yıllı bütçe stratejisinin oluşumu, maliye bakanının, gelecek üç yıl için mali stratejiyi beyan ettiği bahar sonu veya yaz başında başlar. Hükümetin orta dönemli mali stratejisi çok yıllı bütçe oluşum sürecine rehberlik eder ve Kasım’da Parlamente’ye yıllık bütçe sunumu sırasında resmi olarak yayınlanır.

Yaz başında mali stratejinin belirlenmesi üzerine, Bakanlar Kurulu Komisyonu, “kontrollü harcama tutarları” olarak adlandırılan çok yıllı dönem için toplam ve birimlere ait harcama limitlerini belirler. Çok yıllı kontrollü harcama tutarları belirlendiğinde, hükümet gelecek iki mali yıl için mevcut harcama komitelerinin bir denetimini yapar ve yeni bir üç yıllık dönem için bir projeksiyon geliştirir. Bu inceleme Kamu Harcamaları Araştırması olarak bilinmektedir.

⁶³ Kamil TÜĞEN, Ahmet ÖZEN, *Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 6, Sayı: 3, İzmir, 2004 (Erişim Tarihi: 20.02.2007).

İngiltere’de ilgili bakanlıklar, diğer İngiliz Milletler Topluluklarında izlenen uygulama gibi, Hazine tarafından belirlenen sınırlar içinde program önceliklerini belirlemekle sorumludur. Bu bakanlıklara, daha az öncelikli programları azaltırken ya da çıkarırken, daha fazla öncelikli programlara fon sağlayabilmek için kendi kurumlarına ait bütçelerdeki mali kaynakların yerini değiştirmek konusunda bütçe oluşum sürecinde aşırı yetki verilmiştir⁶⁴.

İngiltere’de bütçe terimi ile hükümetin sadece gelirlerine ilişkin taslaklar açıklanmaktadır. Mali tasarılar ise, yıllık mali durum ve içinde önerilerin de yer aldığı rapor, harcamalara ilişkin kaynak tahminleri ve tahsisat tasarılarından oluşmaktadır. Maliye Bakanı bu tasarıyla birlikte, yıllık mali durum ve içinde önerilerinde bulunduğu bir sunuş konuşması yapmaktadır. Mali yılın başlangıcı 1 Nisan’dır ve mali yılbaşından önce bütçenin onayı zorunlu değildir. Bundan dolayı, İngiltere’de, bütçe, genellikle Mart ya da Nisan ayında Avam Kamarasına sunulmaktadır.

1998 yılından bu yana yeni hükümet yönetimi altında Maliye Bakanı bütçeyi bahar aylarında sunmakta fakat aynı zamanda son baharda bir ön bütçe raporu hazırlamaktadır. Bu ön bütçe raporunda; nelerin başarılmış olduğu, ekonomik ve mali göstergelerin güncellenmiş hali ve Bahar bütçesine giderken hükümetin politikalarının netleşmiş hali yer almaktadır. İlk ön bütçe raporu, Kasım 1997 tarihinde hazırlandı. Bu rapor hazırlamaktaki amaç; İngiltere’nin karşı karşıya kaldığı ekonomik büyüklüklerle ilgili kamuoyunda bir tartışma yaratmak ve sonucunda da yeni yıl bütçesine bakanların ülke çapında bir yol haritası oluşturmaları sağlandı. İngiltere’de önemli kararlar fiilen kabine tarafından alınmaktadır.

İngiliz bütçeleme sisteminin bel kemiğini Hazine oluşturur. Son yıllarda, hazine, kamu sektöründeki etkinliğini artırmak ve hükümetin bakanlıkları maliyet açısından tasarrufa teşvik etmek amaçlı, personel ve idari harcamaları sınırlandırılmıştır. Genel politika, ödeme ve fiyat artışlarını, gelirleri yeterli seviyeye artırmak suretiyle, daha fazla dengelemek, ek mali kaynaklara ihtiyaç duyan bakanlıkların, hazine içindeki birimlerle harcama birimlerinin birlikte çalışması neticesinde, hem harcama limitlerini ve hem de kendi içinde birbirinin yerine geçecek harcama taleplerini dengelemeye çalışılır.

⁶⁴ Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler, (Çevirenler: Ayşe GÜNAY, Ersan ÖZ) (Erişim Tarihi:21.12.2006)

İngiltere’de 1998 yılında Hükümet, “kapsamlı bir harcama gözden geçirimi” başlatmıştır. Bu süreçte kaynak tahsis edilen her harcama alanı incelenmiştir. Harcama programlarına tahsis edilen kaynakların karşılığında elde edilen hizmet kalitesindeki gelişmeler konusunda kararlar alınmış ve bu kararlar 1998 yılında her Devlet departmanı için oluşturulan “Kamu Hizmeti Sözleşmeleri⁶⁵”nde yayımlanmıştır. Her departman için hazırlanan kamu hizmeti sözleşmelerinde departmanın amacı, hedefleri ve performans hedefleri belirlenmiştir.

2000 yılında ikinci bir harcama gözden geçirimi yapılmış ve kamu hizmeti sözleşmelerini tamamlayıcı bir araç olarak “Hizmet Sunumu Sözleşmeleri” getirilmiştir.

Tablo 3: İngiltere’de Gayri Safi Milli Hasılanın Sektörler İtibariyle Dağılımı (1998)

İlgili Sektör	GSMH’daki Payı (%)
Tarım	1,3
Madencilik	1,4
İmalat Sanayi	23,5
İnşaat	6,4
Toptan ve perakende ticaret	13,9
Ulaştırma ve haberleşme	7,9
Finans hizmetleri	24,0
Kamu yönetimi	4,5
Eğitim, sağlık, sosyal hizmetler	10,8
Diğer hizmetler	3,7

Yukarıda verilen rakamlardan da anlaşılacağı üzere, İngiltere ekonomisinde hizmet sektörünün ağırlıklı olduğunu ve yıllar itibariyle imalat sanayinin milli gelir içerisindeki payının düşüş gösterdiğini söylemek mümkündür. Milli gelir içerisinde tarım, madencilik, inşaat, enerji ve imalat sanayinin payı sadece %35,2 iken, hizmet sektörü içerisinde değerlendirilebilecek olan diğer sektörler %64,8 gibi yüksek bir paya sahiptir⁶⁶.

⁶⁵ Public Service Agreements (PSA) : Kamu Hizmetleri Sözleşmesi.

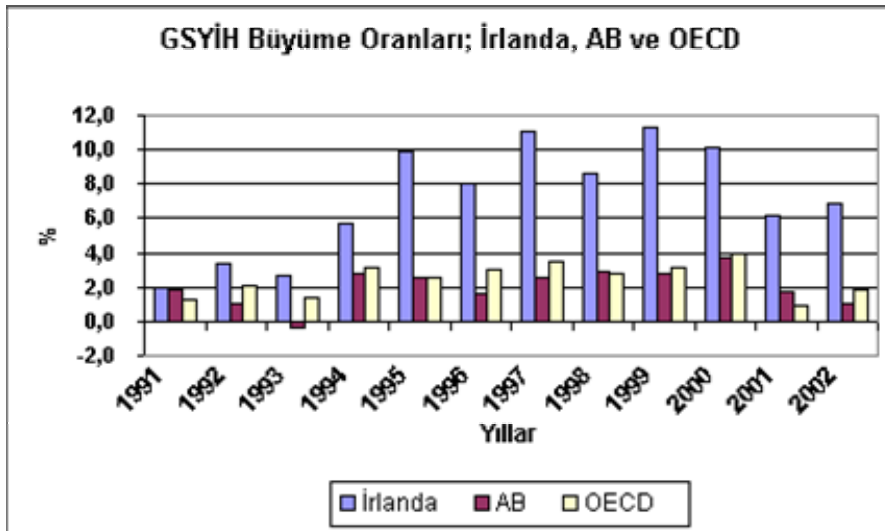
⁶⁶

3.1.4. İrlanda

İrlanda bağımsızlığını kazandığı 1922 yılından günümüze çok uzun bir yol kat etmiştir. 1950’lerde kapalı ekonomiden ihracata dönük bir ekonomiye geçilmiş, 1990’lara kadar birçok program uygulanmıştır. Ancak 1990’lara kadar işsizlik, enflasyon, bütçe açıkları ve ağır borç yükü gibi ekonomik problemleri olan İrlanda, 1990’lardan sonra ekonomik anlamda gelişmiş ülkeler ile rekabet eder hale gelmiştir. 10 yıl süren hızlı bir kalkınmanın ardından 2001–2002 döneminde, İrlanda’da büyüme oranı düşmüş, ancak istikrarlı bir yapıya kavuşmuştur.

Grafik’te, İrlanda ile AB ve OECD ülkelerinin GSYİH büyüme oranları karşılaştırılmaktadır. 1998–2002 yılları arasında İrlanda’nın ortalama GSYİH büyüme oranı yaklaşık yüzde 8,6 iken, bu oran AB için yüzde 2,4, OECD için yüzde 2,5’te kalmıştır. Aynı dönemde İrlanda, AB ortalamasına göre yaklaşık 3,5 kat daha hızlı bir büyüme gerçekleştirmiştir.

EK 4: İrlanda ile AB ve OECD Ülkelerinin GSYİH Büyüme Oranları Karşılaştırması



İrlanda'nın ekonomik başarısına etki eden unsurlar konusunda üç belirleyici faktör ön plana çıkmaktadır: geçmişten gelen faktörler, uygulanan politikalar ve dış etkenler. Geçmişten gelen faktörlerden birisi İrlanda'nın demografik yapısıdır. Avrupa standartlarından yüksek olan nüfus artış hızı, İrlanda'nın genç nüfusa sahip olmasına neden olmuştur. Genç nüfusun fazla oluşu, gerekli ekonomik tedbirler uygulamaya konulmadığında, yüksek işsizlik oranlarına sebep olabilmektedir. Ancak diğer faktörler ekonomiyi canlandırmaya başladığında, devamlı ve hızlı bir büyüme için geniş bir potansiyel ortaya çıkarmaktadır.

Özellikle doğrudan yabancı yatırım ve sanayi politikalarının yönlendirilmesi ve eğitime yatırım yapılması gibi çeşitli alanlarda alınan kararların, 1980'lerin ortasında İrlanda ekonomisinin karşılaştığı krize toplumsal uzlaşma ve ortaklık sistemi ile önlem alınmasının olumlu etkisi olmuştur. Toplumsal Ortaklık Modeli ve 1990'lı yıllarda uygulamaya konan **Ulusal Kalkınma Planları**, İrlanda ekonomisine ivme kazandırmıştır⁶⁷.

İrlanda'da “**yatırım politikası**” adı altında toplanan politikalar demeti ile bunlara uyumlu uluslararası iktisadi ortam, ülkeyi ekonomik performans ve kalkınmada en yüksek noktaya taşımıştır. Yatırım politikası, teşvik kurumlarının faaliyet çerçevelerini çizen kapsamlı kamu politikaları ve eylemlerinden oluşmaktadır.

İmalat sanayi sektöründeki ihracat faaliyetlerinden sağlanan karın kurumlar vergisinden istisna edilmesini öngören karar, 1969 yılına kadar devlet tüzel kişiliği bünyesi içinde faaliyet gösteren **Irish Development Agency-IDA (İrlanda Kalkınma Ajansı)** vb. kurumların, daha geniş faaliyet imkan ve esneklikleri ile özerk kurumlar olarak yeniden teşkilatlandırılmalarına ilişkin karar, İrlanda'daki tüm imalat sanayi faaliyetlerinde mülkiyetin yarıdan fazlasının İrlanda vatandaşlarına ait olması şeklindeki köklü kuralın kaldırılması kararı, 1960 ve 1970'li yıllarda İrlanda'da yatırımları teşvik eden kamu politika ve eylemleridir.

Bu kararlara 1980 sonrasında, yaratıcı vergi tabanlı teşvik ve destekleyici mevzuat düzenlemeleri yardımıyla IFSC (Uluslararası Hizmetler Merkezi)'nin kurulması kararı, kurumlar vergisinde tek had uygulamasına geçme kararı, haberleşme sektörünü serbestleştirme kararı, ileriki yıllarda insan kaynağı tabanını biçimlendirecek,

⁶⁷ http://www.turkishtime.org/haziran/84_tr.htm Turkishtime. Haziran 2002. İrlanda Yabancı Sermaye Devrimi.

İrlanda'nın sosyal ve iktisadi hamlesini daha da kolaylaştıracak eğitim altyapısına önemli ölçüde yatırım yapılması kararı eklenmiştir.

İrlanda'da yatırım politikasına esas teşkil eden sektörler üç geniş kategoride tanımlanmaktadır. Bunlar, imalat sanayi, dış ticarete konu olan hizmetler ve turizm dahil olmak üzere diğer hizmetlerdir.

İmalat sanayi, son on yıl içinde iktisadi büyümenin motoru olmuştur. Yabancı sermayenin yatırım yaptığı sanayi dallarında hem istihdam, hem katma değer, hem de ihracat değerleri hızla artarken, İrlanda sermayesinin geleneksel sanayi dallarında faaliyet gösterdiği ve büyüme, katma değer ile rekabet gücü bakımından yetersiz kaldığı gözlenmektedir.

Yatırım politikasına vergileme, ulaştırma, haberleşme, enerji, rekabet, kamu yönetimi, eğitim, standartlar, kalkınma kurumlarının faaliyetleri dahil olmuştur. Bu politikanın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için de şu iki unsur gereklidir.

Hedef sektörlerin, ekonomide esas itici güç olduğu ve daha yüksek yaşam standartları yaratmak için gerekli kaynakların kullanılacağı bir araç olarak kabul edilmelidir. Ayrıca, politika araçlarının uygulanmasından sorumlu Bakanlık ve kamu kurumlarının çok yakın işbirliği içinde olmalıdır.

Yatırım politikası bu doğrultuda oldukça başarılı olmuş ve bu bağlamda dört örnek belirgin hale gelmiştir:

- Kurumlar vergisinde tek oran uygulaması,
- Haberleşme sektörünün hızla serbestleşmesi,
- İleri teknolojiyi özümsemiş üniversite mezunları ve teknisyenlerin sağlanması ve bu alanda AR-GE ve eğitim imkanlarının iyileştirilmesi için ilave kaynak tahsis edilmesi,
- Doğrudan yabancı sermaye yatırımı üzerinde IDA Ireland ve İrlandalı yerli yatırımcı üzerinde de Enterprice Ireland adlı kuruluşlar aracılığı ile ayrı teşvik programlarında, her bir sektörün farklı özellikleri ve teşvik gereksinimlerini yansıtacak

şekilde odaklanılması. Bu suretle söz konusu sektörlerin özellikle son beş yıl içinde istihdam, üretim ve ihracata katkılarında dikkate değer artışlar sağlanmıştır.

1987 yılından bu yana konsolide bütçe dengesi, GSYİH'nin yüzde 8'i oranındaki bir açıktan, GSYİH'nin yüzde 4'ü oranında fazlaya dönüşmüştür. Aynı dönemde kamu borcunun GSYİH'ya oranı da yarı yarıya azalmıştır.

1980'lerin ilk yarısında konsolide bütçe ve faiz dışı bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı sırasıyla, yüzde 11 ve yüzde 5 idi. 1980 yılında kamu borcu GSYİH'nin yüzde 110'u seviyesine yükselmişti.

1987 yılında göreve başlayan hükümetin başlattığı kuvvetli konsolidasyon programı üç aşamaya ayrılmaktadır. İlk aşamada (1988-89), konsolide bütçe dengesi GSYİH'nin yüzde 6,5'u oranında iyileşmiş ve faiz dışı denge süratle artıya geçerek 1989 yılında GSYİH'nin yüzde 4'üne erişmiştir. Bu iyileşme, kamu harcamalarında kesinti yapılması yoluyla olmuş ve söz konusu harcamalar iki yılda GSYİH'nin yaklaşık yüzde 9'undan fazla azalmıştır. Kamu kesimi ücret harcaması da personel sayısında indirim suretiyle azalmıştır. İşsizlik oranındaki gerileme ve sosyal ödemelerdeki denetim mekanizmasındaki iyileşme sonucunda transfer harcamalarında azalma sağlanmıştır. **Mal ve hizmet alımları ile sabit sermaye harcamaları büyük ölçüde kısıtlanmıştır.** Bütçe gelir kaleminde nispi bir gerileme gözlenmiş olup, 1988 yılında ilan edilen vergi affının sonucunda bütçe gelirleri/GSYİH oranı yüzde 3 oranında azalmıştır. Kamu gelirlerindeki yıllık reel ortalama artış oranı 1988–89 yıllarında yüzde 2 civarında kalmıştır.

İkinci aşamada (1990–95), mali konsolidasyon hızı büyük ölçüde azalmıştır. Daha önceki kesinti ve kısıtlamaların etkisiyle, ertelenmiş mal ve hizmet alımları ile personel ücret ve yan ödemelerinin etkisiyle kamu tüketimi artmıştır. Bu dönemde kamu gelirlerinde yıllık ortalama reel artış yüzde 4,5 seviyesinde olmuştur.

Üçüncü aşamada (1996–2000) ise kamu finansmanında iyileşmenin hızlandığı gözlenmektedir. 1996–99 döneminde konsolide bütçe dengesi, gelecekteki sosyal güvenlik fonları ve bir defalık harcamalar için düzeltildikten sonra, 2000 yılında fazlaya geçmiştir. Bu aşamada kamu yatırım harcamaları yüzde 15 reel büyüme kaydetmiş, cari harcamalar reel olarak artmıştır. Faiz harcamaları ise, düşük faiz hadleri ve gerileyen kamu borçluluk oranı sayesinde hızla azalmıştır. Kamu gelirlerinde yıllık reel ortalama

artış oranı yüzde 10 olmuştur. Bu iyileşme hükümetin efektif vergi hadlerini azaltmaya ve ekonominin arz yönlü performansını iyileştirmeye devam ettiği sırada meydana gelmiştir.

Bu dönemde gerçekleşen yüksek oranlı iktisadi büyüme hükümetin birden fazla mali hedefe yönelmesine imkan vermiştir. Vergi yükünün azaltılması, ılımlı ücret artışlarının teşviki ve İrlanda'nın rekabet gücünün ulusal ücret anlaşmaları yoluyla korunmasında önemli bir rol oynamıştır. Ayrıca kamu harcamaları artırılmış, kamu borçluluğu oranı düşürülmüştür.

Yabancı sermaye, İrlanda ekonomisi için hayati önem taşımaktadır. Yarattığı istihdamın yanı sıra, teknolojik know-how'un ülkeye gelmesi, verimliliğin artırılması ve ihracatın yükselmesinde büyük katkısı bulunmaktadır. Ayrıca, bu yolla İrlandalı firmalara uluslararası standartta yönetim anlayışı sağlanmakta, İrlanda'da emeğin kalitesi hızla yükselmektedir.

Yabancı sermaye, ihracata dayalı yüksek vasıflı sanayi sektörü yapısının oluşmasında etkili olmuştur. Sanayi alanında, yüksek teknoloji elektronik, sağlık ve eczacılık sektörleri ile elektronik ortamda ülkeler arasında ticareti yapılan bilgisayar yazılımları, tele-pazarlama ve finans hizmetleri alanlarında yabancı sermayenin katkısı çok büyüktür. Microsoft, Oracle, Lotus, Pfizer, Merck Sharp & Doehme, Intel, IBM, Hewlett Packard gibi büyük çok uluslu şirketler yatırım için İrlanda'yı seçmişlerdir.

İrlanda'ya yabancı sermaye girişi, AB üyesi birçok ülkeye kıyasla çok daha büyük oranlardadır. AB genelinde sadece Benelüks ülkeleri fert başına yatırımda İrlanda'yı geçmektedir. Yabancı sermaye stokunun yaklaşık yarısı ABD kaynaklıdır. İrlanda, Hollanda ve İngiltere'nin ardından ABD sermayesinin en çok tercih ettiği üçüncü ülke konumundadır⁶⁸.

⁶⁸ <http://www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/Nisan2004/irlanda.htm>

3.1.5. Danimarka

Danimarka, 1990'ların ortalarında performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş yönünde çalışmalara başlamıştır. Bakanlıklar ve kurumlar ile üst yöneticiler ve bakanlıklar arasında performans sözleşmeleri yapılmaktadır.⁶⁹

Danimarka'da mali yılbaşı 1 Ocak'tır ve bütçe bu tarihten önce onaylanmaktadır. Kesin bir tarih belirlenmemesine karşın, yıllık mali durum analizi, tahsisat tasarısı ve vergi tasarısından oluşan bütçe kanunu mali yılın başlangıcından önce ve 4 aydan geç olmamak üzere Folketing'e (Danimarka Parlamentosu) sunulmaktadır.

Hükümetçe hazırlanan mali tasarı, Ağustos ortalarında Folketing'e sözlü olarak sunulmaktadır. İlk okuma olarak adlandırılan bu sunuşun ardından tasarı, Maliye Komisyonuna gönderilmektedir. Komisyonda, hükümette yer alan Bakanlıklarla ilgili olarak tasarı içindeki konular görüşülmektedir. Bölüşüme uygun olarak her üye komisyon sekreteri aracılığıyla daha fazla bilgi ve teknik açıklama için ilgili bakanlıkça gösterilen bütçe uzmanı (bizdekine benzer bir uygulama) ile temasa geçebilmektedir.

Ayrıca, yazılı soruların ilgili bakana iletilmesi ya da kanunun teknik olmasından çok siyasi olmasından dolayı karşılıklı görüşme talebinde bulunabilmektedirler. Bunun sonucunda, üyeler rapor aşaması için Eylül ortasına kadar bir araya gelerek, bakanlara iletilen sorular ve cevapları ve bakanlıkları ilgilendiren konuları içeren bir rapor hazırlamaktadırlar. Bu raporun ikinci okuma aşamasında ise Folketing'e sunulduğu tarihlerde, hükümetçe gözden geçirilen ve bir anlamda yeniden düzenlenen bütçe de Maliye Komisyonuna gönderilmektedir. Komisyonda yine aynı görüşmeler sonucunda hazırlanan yeni rapor, üçüncü okuma aşamasından normal olarak 14 ya da 16 gün önce Folketing'e sunulmaktadır. Bu aşamadaki görüşmelerden sonra mali tasarı Folketing'da oylanarak, Kraliyet onayına sunulmaktadır.

İkinci ve üçüncü okuma aşamalarında üyelerin (Parlamento), değişiklik teklif etme hakları bulunmaktadır.

Danimarka Meclis içtüzüğünde mali tasarının komisyonda ve Folketing'de görüşülmesine ilişkin bir süre sınırlaması getirilmemiştir. Fakat, gerek sunulan ilk mali

⁶⁹ OECD, Public Sector Modernization: Governing for Performance: Gov/Puma, 2003, 20/Rev.

tasarı üzerinde, gerekse hükümetçe yeniden düzenlenen tasarı üzerinde ilgili bakanlıklarla yapılacak görüşmeler sonucunda rapor hazırlanması sürecinin uzunluğu dikkate alındığında, tasarının görüşülme süresinin 2,5-3 aylık süresi Maliye Komisyonunda, geriye kalan süre ise aralıklı olarak Folketing görüşmelerine ayrılmaktadır⁷⁰.

Nakit esaslı olarak sunulmaktadır. Bununla birlikte, kurumların yıllık raporları Danimarka'da performans sözleşmesi yapılan kurumlara "Sözleşmeli Kurumlar" (Contract Agency) statüsü verilmiş ve bu kurumlara bazı özgürlükler sağlanmıştır.

3.1.6. İsveç

İsveç, kamu mali yapısının bozulmasında bir etken olarak gördüğü bütçe sürecinin geliştirilmesi konusunda 1994 yılından beri reform denilebilecek köklü değişiklikler yapmıştır. Bütçe üzerinde yapılan reformlar sonucunda, kamusal hizmetleri verimlilik çerçevesi içinde değerlendirmiş, kamu kurumlarına faaliyetlerinde daha fazla serbestlik tanımış ve bunun sonuçlarını (sonuç odaklı) izlemeye tabi tutmuş ve aynı zamanda faaliyetlerinin sonuçlarını kamuoyunun bilgisine sunmuştur.

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

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

⁷⁰ İhsan Uğur DELİKANLI, *Çeşitli Ülke Parlamentolarında Bütçe Prosedürü*, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Ankara, Mart 1992.

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

Bütçe tasarısı Parlamento'ya ve hükümetin konsolide mali raporu maliyetlerini ölçmek ve raporlamak için tahakkuk esaslı olarak hazırlanmaktadır. Bütçe teklifinin de tahakkuk esaslı olarak Parlamento'ya sunulmasına yönelik çalışmalar sürdürülmektedir.

Maliye Bakanlığı her yıl gelecek yıl için makro ekonomik yapıyı tekrar incelemeye başlamakta, böylece çok yıllık bütçeleme çerçevesinde uygulanacak olan ekonomik varsayımların geçerli olup olmadığını tesbit etmektedir. Maliye Bakanlığı'nın ekonomik yapı hakkındaki öngörülerini gelecek 3 yıl ilâ 5 yıl arasındaki ekonomik eğilimleri kapsamaktadır. Bütçe, gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen iki yıl şeklinde 3 yıllık bir süre için hazırlanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme çerçevesi yıllık bütçe sürecinde âdeta bir çapa vazifesi görmekte ve dolayısıyla mali disiplini güçlendirmektedir. İsveç'te şubat ayının başlarında harcamacı her bakanlık gelecek yıl ve onu izleyen 4 yıl için (çok yıllık bütçeleme çerçevesi içinde sadece ilk iki yıl uygulanacak olmasına rağmen) bütçe tekliflerini Maliye Bakanlığına sunmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu teklifleri düzenleyerek Bakanlar Kurulunun onayına sunmaktadır. Bakanlar Kurulunda yapılan toplantının sonunda gelecek yıl ve onu izleyen 2 yıl için her bir 27 harcama alanı için toplam harcama seviyesi üzerinde anlaşma sağlanmış olmaktadır. Bu toplantıda alınan bütçe kararları İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nda resmileştirilir.

Bütçe hazırlama süreci, sonuç odaklı olarak aşağıdaki takvime göre hazırlanmaktadır.

Tablo 4: İsveç'te Bütçe Hazırlık Süreci

Ocak-Mart	Maliye Bakanlığı, harcamacı bakanlıkların tekliflerine göre çok yıllık bütçe çerçevesini güncelleştirir.
Mart Ortası	Maliye Bakanlığı gelecek yıl ve sonraki iki yıl için Kabine'ye kendi bütçe tavsiyelerini sunar.
Mart Sonu	Her 27 harcama alanı için gelecek ve sonraki iki yıldaki toplam harcama seviyelerinin kabul edildiği Kabine bütçe oturumları yapılır.
15 Nisan	Hükümet İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı (SFPB) Parlamento'ya sunar.
Nisan-Mayıs	Harcamacı Bakanlıklar kendi harcama alanları içerisindeki alanlara ödenekleri tahsis eder.
15 Haziran	Parlamento hükümetin İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı, kanunen üzerinde değişiklik yapabilmesi imkanı bulunmasına rağmen hiçbir düzeltme yapmaksızın onaylar.
Haziran- Ağustos	Bütçe dokümanları hazırlanır.
Eylül Başı	Kabine Parlamento'ya sunulabilmesi için nihai bütçe tasarısını kabul eder.
20 Eylül	Hükümet Bütçe Tasarısı'nı Parlamento'ya sunar. (Harcamalar kendi arasında 500 tane alt harcama kısmına ayrılan 27 ana harcama alanına ayrılmıştır.)
Kasım Sonu	Parlamento her bir 27 harcama alanı için toplam harcamaları onaylar.
Aralık Sonu	Parlamento 27 harcama alanı içindeki alt harcama kısımlarını onaylar.
1 Ocak	Mali yıl başlangıcıdır.

Bütçe teklifinin Parlamento'da tartışılması ve onaylanması yukarıdan aşağıya doğru bütçeleme yaklaşımı ile yapılmakta, onaylanma süreci ise üç safhada gerçekleşmektedir. Bütçenin sunulmasından önce Parlamento, İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısı kapsamında toplam hükümet harcamalarının seviyesini onaylamaktadır. Bütçe tasarısı (hükümet ayrı olarak daha üst bir sınır önermedikçe) Parlamento'nun onayladığı bu üst harcama sınırı içerisinde olmalıdır. Parlamento'nun bütçe tasarısı üzerindeki müzakereleri iki ayrı safhaya ayrılmaktadır. İlk olarak Parlamento her bir 27 harcama alanı için harcamaların seviyesini onaylamakta, daha sonra her 27 harcama alanı içindeki farklı harcama bölümlerini onaylamaktadır.

İlkbahar Mali Politika Yasa Tasarısı, gelecek bütçe dönemi ve onu izleyen 2 yıl için toplam devlet harcamaları limitlerini ve toplam devlet gelirlerini belirtmektedir (borç faiz ödemeleri limitlere dahil değildir). Parlamento önerilen söz konusu toplam büyüklükleri tartışır ve Haziran ayı başlarında bunu kanun haline getirir. Hükümet teklifinin değiştirilmesi konusunda Parlamento'nun herhangi bir kısıtı söz konusu değildir. Bu kanun tasarısının temel amacı bütçe politikasının makro ekonomik bir çerçeve içerisine oturtulmasıdır.

Bütçe tasarısı, Parlamento'da Eylül ve Ekim ayları içerisinde tartışılır. Aslında, Parlamento'nun bu dönemi söz konusu tasarıya geniş ölçüde zaman ayırdığı dönemdir. Parlamenterler 7 Ekime kadar tasarı üzerinde değişiklik yapabilme haklarına sahiptir. İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nda belirlenmiş olan **limitlere bağlı kalmak şartıyla** bütçe tasarısında değişiklik yapmak konusunda herhangi bir sınırlama söz konusu değildir.

Parlamento 27 harcama alanının her birini Kasım, altındaki harcama kısımlarını da Aralık sonuna doğru onaylar.

Parlamento komiteleri bütçe müzakerelerinde anahtar bir rol oynar. Maliye Komitesi ile sektörel komiteler arasında çok geniş bir iş bölümü vardır. Maliye Komitesi bütçe tasarısının tümünden sorumlu, sektörel komiteler ise kendi harcama alanları içinde ödenekleri dağıtmakla sorumludur. Örneğin, Maliye Komitesi tarıma ayrılacak toplam harcama tutarını tavsiye ederken, Tarım Komitesi ise söz konusu toplam tutarın tarım harcama alanı içindeki alt ödenek kalemlerine nasıl bir biçimde dağıtılacağını tavsiye etmektedir.

Ekim'in başlarında bütçe tasarısı Maliye Komitesi'ne gönderilir. Komite Parlamento'ya her 27 harcama alanındaki toplam harcama tutarlarının seviyesinde değişiklik yapılması hususunda öneri getirebilir. Bu durum bir politika alanındaki fonların artması durumunda diğerindeki fonların azalmasına neden olur. Her Sektörel Komite, resmi olarak Maliye Komitesi'ne Ekim sonuna kadar politika çerçeveleri ve fonlama seviyeleriyle ilgili raporlarını gönderir. Maliye Komitesi, söz konusu raporlar ve bunlara ilişkin bilgilerle birlikte ekonomik varsayımların bütçenin gelir tarafını da bu süre içinde inceler. Kasım ayının ortalarında Maliye Komitesi Parlamento'ya her bir 27 harcama alanındaki toplam harcama tutarları hakkındaki tavsiyelerini sunar. Parlamento ise Kasım ayının sonuna kadar bunları tartışır ve oylar.

Her bir 27 harcama alanının fonlanması (yani ödenekleştirilmesi) onayından sonraki süreçte Maliye Komitesinin görevi sona erer. Bundan sonra sektörel komiteler süreçte yer alır ve kendi harcama alanlarındaki alt harcama kısımlarına fonların tahsisatları yapılır.

Alt harcama kalemlerinin incelenmesinden sonra, sektörel komiteler kendi tekliflerini sunarlar, kendi harcama alanları üzerinde anlaşılmış bulunan toplam tutarı geçmemek kaydıyla, ödeneklerin kendi içinde değişiklik yapabilirler

Sektörel komiteler, her harcama alanı için tek teklif vermek üzerinde anlaşmalıdırlar. Eğer bir teklif komitede çoğunluk desteğine sahip olamazsa komite tarafından raporlanmaz. Bu yeni getirilmiş bir oylama prosedürüdür ve çok kısıtlayıcı diye eleştirilmiştir. Nihayet, Parlamento bütçe teklifini tartışır ve her bir harcama alanına ne kadar ödenek ayrılacağına karar verir. Gelecek yılın bütçesi böylelikle onaylanmış olur. Yeni bütçe sürecinin benimsenmesinden sonra Parlamento tarafından hükümetin bütçe teklifinde yapılan değişiklikler çarpıcı bir biçimde azalmıştır⁷¹.

İsveç, bütçe sürecinde, devlet yapısının işleyişine fazla müdahale etmeden kurumların performanslarına dayanan sonuç bazlı yönetime geçilmiş ve bütçe süreci işler hale gelmiştir.

İsveç, reformların başarıya ulaşması ve etkin mali yönetimin sağlanmasında farklı enstrümanlardan faydalanmıştır. Bunlar;

⁷¹ Serkan KARABACAK, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç örneği*, DPT Uzmanlık Tezi, DPT, Mayıs 1999, www.ekutup.dpt.gov.tr/kamumali

- Tahakkuk muhasebe sistemi,
 - Ödenek kullanımında faiz uygulaması (kurumlara nakit yönetimi bilincini aşılacak),
 - Kullanılmayan ödeneklerin ileriye taşınabilmesi,
 - Hükümetin gelecek yıl ödenegine karşılık borçlanabilmesi,
- şeklindedir.

Ödenek kullanımında faiz uygulaması: İşletme maliyetleri için ayrılan ödenekler kurumun faiz işlemine konu olan hesaplarına yatırılmakta ve normal olarak her ay yüzde 1,12 oranında faiz ödenmektedir. Kurum ödeneklerini iyi bir nakit planlaması yapmak suretiyle yavaş harcarsa, hesapta kalan miktara faiz ödenmekte, hızlı harcarsa, bu kez de devletin borçlanma maliyetinin karşılanması için faiz ödenmektedir. Bu sistem ile kurumlarda nakit yönetim bilincini artırılmaktadır. Bu durum ülkemizde de uygulanabilirliği anlamında değerlendirilmelidir.

İsveç'te yeni devlet denetimi, Parlamento Denetçileri ile Ulusal Denetim Ofisi tarafından yapılmaktadır.

Kurumlar için mali yönetim derecelendirilmesi de etkinlik açısından uygulanabilirliği açısından dikkate alınabilir. Ulusal Denetim Ofisi kurumlar için mali yönetim dereceleri sistemi uygulamakta ve sistematik bazda kurumların mali yönetim standartlarını değerlendirmektedir. Her kurum için yapılan derecelendirme kamuya açıklanmaktadır. Böylelikle kurumların mali yönetimleri için etkili olmasını sağlamak, ayrıca kurumlara faaliyetlerini daha etkin hale getirebilmeleri için sistematik olarak rehber olmakta ve onları bilgilendirmektedir.

İsveç'te etkinlik konusunda diğer bir husus, kamu kuruluşlarının karar alma yetkisinin artırılmasıdır. Politikacılar yetki devrine gitmişler, kurumlara kullandıkları ödenekler (ücretlendirme, bina ve teçhizat, mal ve hizmet satın alımları vb) konusunda serbestlik tanımışlardır. Bir başka ifadeyle, politikacılar kurumların faaliyetlerinin sonuçlarını ve elde ettikleri çıktıları kontrol etmeye başlamışlardır. Sonuçları da yıllık raporlarda bildirmek zorunda bırakılmışlardır. Ancak yıllık raporların tam ve düzenli bilgi vermekten uzak olması nedeniyle, Devlet, son yıllarda **bakanlıklardaki**

memurlara sürekli eğitim verilerek; çalışanların yıllık raporları okuma ve analiz etme becerilerinin artırılması ile stratejik planlama ve uzlaşma konularında bilgilendirilmesi konularına ağırlık verilmiştir.

Kamusal verimlilik ölçümlerinde faiz ödemeleri toplam maliyetler içine girmemektedir.

İsveç Patent ve Tescil Ofisi, kurumların verimlilik ölçümlerini kullanmaları açısından güzel bir örnektir. Günlük bazda verimliliğin izlenmesine gerek bulunmamakta, çünkü günlük veya aylık bazda dalgalanmalar çok normaldir ve etkinlik konusunda sonuç çıkartmak pek mümkün olmamaktadır. Ama iş yoğunluğunun, çalışılan saat sayısının ve üretim oranlarının günlük bazda takip edilmesi önemli olabilmektedir. Örneğin bir kısımdaki iş yoğunluğu artmışsa o kısma daha fazla personel aktarılması gerekebilir. Eğer yoğunluk düşerse, kurumun performansını iyi değerlendirebilmek için yatırımların ve gelişmelerin kurumun stratejik planlaması doğrultusunda nasıl gelişme gösterdiği etkin bir şekilde izlenmektedir⁷².

3.1.7. Hollanda

Hollanda bütçesi, çekirdek sektör, sağlık-bakım sektörü ve sosyal güvenlik-işçi piyasası sektörü olmak üzere üç kısma ayrılmaktadır. Çekirdek sektör dışındaki sektörlerin finansman kaynakları ve bağlı olduğu iki ayrı bakanlık mevcuttur. Ancak çekirdek sektör bütçesi, birden fazla bakanlığın bütçesinden oluşmaktadır. Her bakan, siyasi olarak kendi bütçesinden sorumludur ve Parlamento'ya kendi bütçesini sunmaktadır. Parlamento'ya 23 ayrı bütçe tasarısı sunulmaktadır. Ancak bütçe sürecinde bütün bu bütçeler tek bir bütçe olarak kabul edilmektedir.

Hollanda'da hükümetler iktidara geldiğinde koalisyon anlaşmaları aracılığıyla kendi dört yıllık dönemleri için mali hedeflerini belirlemektedirler. Bu aşamada üst düzey hedeflerin genel hedefler olarak ortaya konulması yerine açık ve belirli bir şekilde ortaya konmasıdır. Üst düzey hedeflerin yanında önemli mali büyüklüklere de karar verilmekte, maliye politikası ile ilgili prensipler ve kurallar ortaya konulmaktadır.

Koalisyon anlaşmaları hükümetin görevde kalacağı 4 yıl için geçerli olmaktadır. Anlaşmalar, Merkezi Planlama Teşkilatınca (CPB) yapılan ihtiyatlı ekonomik

⁷² Serkan KARABACAK, 1999, ss.32-34.

tahminlere dayanır. Bu sayede ekonomik koşullar nedeniyle meydana gelebilecek kötü sürprizlerden kaçınılmış olur. Gelir ve giderler için alınacak kararlar ilkbaharda tek bir tarihte alınır.

Hollanda’da Koalisyon Anlaşmalarında üç sektör için ayrı ayrı tavanlar belirlenir. Bu tavanlara, “Harcama Çerçevesi” (Expenditure Framework) adı verilir. Harcama tavanları her yıl enflasyona göre güncellenir.

Bütçe kanunları hala tek bir yıla ait olarak hazırlanmakta, çok yıllık bütçeler bilgi amaçlı olmaktadır. Cari yılla birlikte toplam 5 yılı kapsayan çok yıllık bütçe hazırlanmaktadır.

Bütçe hazırlama süreci Maliye Bakanının bütçe notunu göndermesi ile başlar. Bütçe notu Maliye Bakanına aittir ve bütçenin genel unsurları ile önemli politika önceliklerini içerir. Bütçe notu yasalaşmaz.

Hollanda’da yazılı olmayan bir geleneğe göre, muhalefet partileri gölge bütçeler hazırlar. Bu bütçeler ilgili olduğu bakanlık için hükümetin sunduğu bütçe tasarısının unsurlarına alternatif unsurlar getirir. Bu bütçelerde yer alan unsurlar ve maliyetlendirmeler Merkezi Planlama Örgütünün verilerine ve değerlendirmesine dayanır.

Bütçe dokümanları, harcamacı bakanlıklar çerçevesinde organize edilmiştir. Hollanda’da bütçenin performans yönetimi ve performans esaslı bütçelemeye geçiş sürecinde politika yapan birimler ile politikaları uygulayan birimler birbirinden bir ölçüde ayrılmış, insan kaynaklarının yönetiminde, ödeneklerin yeniden dağıtımında kurumlara esneklikler getirilmiştir. Ayrıca yeni oluşturulan kurumlarda, performans sözleşmesi uygulamasına yer verilmiştir⁷³.

Bakanlıklar bünyesinde oluşturulan ajanslar Hollanda sisteminin yeni yapılanmalarıdır. Ajanslar (Agency), Hollanda’da performans yönetimini, saydamlığı sağlayabilmek ve politika yapan kurumları uygulamacı kurumlardan ayırmak için bakanlıklara bağlı olarak ve belli bazı kriterleri taşıyan nitelikte kamu hizmetlerinin yürütülmesi için oluşturulan, bağlı olduğu bakanlıktan ayrı mali hesaplar yayınlayan, bir çeşit kamu kurumudur. Ajansları diğer birimlerden ayıran bir diğer özellikte burada

⁷³ www.minfin.nl/keytopics/budget

tahakkuk esaslı muhasebe uygulanmasıdır. Ajansların oluşturulması için Bakanlar Kurulunun, Maliye Bakanlığı'nın, İçişleri Bakanlığı'nın ve Parlamento'nun onay vermesi gerekmektedir.

Ajansların harcamalarına ilişkin ödenekleri, bünyesinde oldukları bakanlıkların bütçesinde yer almaktadır. Bakanlık bütçelerinde her ajans için toplu bir ödenek bulunmaktadır. Bu ödeneklerin detaylarına bakanlık ve ajans beraber karar verir, ajansın çıktıları, ilgili olduğu bakanlığın bütçesi ve hesapları ile birlikte Parlamento'ya sunulmaktadır. Bakanlıklarda ajanslardan sorumlu birimler bulunmaktadır. Bu birimler, ajans ile ajans tarafından üretilecek çıktıların kalitesi, miktarı ve fiyatı üzerine anlaşma yapmaktadır. Ajanslar ve bakanlık arasında çıktılar ve süreçlerle ilgili olmak üzere iki türlü sözleşme yapılmaktadır. Bu sözleşmeler kamuya açıktır.

Bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin Parlamento'yu bilgilendirme ve beklenmeyen durumlar veya politika değişikliklerinin yapılması için Hükümet tarafından raporlar sunulur. Bunlardan ilki ilkbahar raporudur. Her yıl haziran ayının başında hazırlanır. Mali yılla ilgili durum bildirimini yapılır, harcamalar ve gelirler açısından gerekli görülen değişikliklere yer verilir. İlkbahar raporundaki varsayımlar ve bilgiler bir önceki mali yıl gerçekleştirmelerine dayanır. İlkbahar raporu genellikle önemli politika değişikliklerine yol açar ve yıl içinde Senato'ya ve Temsilciler Meclisi'ne sunulan en önemli rapordur.

Diğeri ve belki de en önemlisi bütçe raporudur. Bütçe raporu, her yıl Eylül ayının üçüncü Salı günü bir sonraki yıla ait bütçe tasarıları ile beraber Parlamento'ya sunulur. Raporda, bir sonraki yıla ait bilgilerin yanı sıra bir önceki yıla ait uygulama sonuçlarına ve ayrıca ilkbahar raporu sonrasında yapılan politika değişikliklerinin sonuçlarına ilişkin bilgilere de yer verilir⁷⁴.

Hollanda'da sonuçlar dikkate alınarak gerçekleştirilen yani sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına uygun ilk bütçe 2002 yılı bütçesi, bu sisteme uygun ilk yıllık rapor ise 2002 yılı bütçesi için hazırlanmıştır.

⁷⁴ Esin ORAL, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Devlet Bütçe Uzmanlık Raporu, Ankara, Nisan 2005, ss.101-107.

Hollanda’da bütçe hazırlık süreci Türkiye’deki süreçle kıyaslandığında oldukça uzundur. Örneğin, 2008 yılına ilişkin bütçe hazırlama sürecini ele alırsak aşağıdaki takvime göre hazırlanacaktır.

Tablo 5 : Hollanda’da Bütçe Hazırlık Süreci

2006 yılının Ekim ayının sonuna kadar	Ulusal Bütçe Uygulama Talimatları Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanır.
Kasım ayı sonu	FEZ ⁷⁵ tarafından iletilen iç talimatlar hazırlanır.
Ocak –Şubat sonu	Daireler bütçe tekliflerini hazırlar.
Mart sonu	Politika mektubu hazırlanır.
Nisan sonu	Bütçe sınırları mektubu hazırlanır.
Haziran sonu	İlk bütçe tasarısı ve hükümet sekreterliği toplantıları yapılır.
Ağustos sonu	Kabinenin sunduğu bütçe tasarısı
Eylül sonu	Danıştay’ a sunulan kesin bütçe tasarısı
Eylül ayının 3 ncü Salı	Bütçe günü: Bütçe gerekçesi ve bakanlık bütçesi
Ekim sonu	Parlamento tarafından anket ve tespit yapılır.
Ekim/Kasım sonu	Parlamentoda görüşülür.
2008 başı	Senatoda görüşülür.

Bütçe süreci yukarıda da görüleceği üzere oldukça uzun, görüşmelere katılan birçok taraf bulunmaktadır. Ancak bunun iyi tarafı uzlaşmacı bir yaklaşım devlet politikası olarak ortaya çıkarmaktadır.

Bütçe nakit esaslı, raporlar ise tahakkuk esaslı olarak hazırlanmaktadır. Yatırımlar için ayrı bir fon var. Ülkedeki doğalgazdan kaynaklı olan gelirler, Ekonomik İşler Bakanlığının ekonomik-yapısal kalkınma fonlarına aktarılıyor. Bakanlıkların

⁷⁵ FEZ, Türkiye’deki Strateji Geliştirme Başkanlığına tekabül etmektedir.

yatırımlarına ilişkin proje teklifleri Merkezi Planlama Teşkilatınca değerlendirilerek (özellikle büyük çaplı demiryolu, eğitim vb. yatırımlar) kabul edilenler uygulamaya konulmaktadır. Ağırlıklı olarak büyük kapasiteli yatırımlar için kullanılmaktadır.

Bütçe, senato ve Parlamentonun onayından sonra yasalaşmakta ve belirli bir yıl için önerilen politika ile ilgili rakamları içermektedir. Kanunda yükümlülük tahminlerini, nakit giderleri, nakit alacakları, kurumlar bazında gelir ve gideri, gelir ve gider dengesini ve sermaye giderlerini ve alacakları içermektedir⁷⁶.

3.2. Diğer Ülkeler

Bu başlık altında da dünyadaki bütçe süreçlerinden Anglosakson ülkeleri dışındaki ülkelere yer verilecektir.

3.2.1. Federal Almanya

1967'de kabul edilen İstikrarı ve Ekonomik Büyümeyi Teşvik Kanunu (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft) uyarınca, Federal Devlet ve eyaletler, bütçe politikalarını ekonomi politikasının ana hedefleri yönünde düzenlemek zorundadırlar. Bu hedefler fiyat istikrarı, istihdamda yüksek bir seviye, dış ticaret dengesi, sürekli ve istikrarlı bir ekonomik büyümedir.

Federal devlet ve eyaletlerin, kendi görev alanları için birer mali plan hazırlayıp beş yıllık bir dönemin bütçesindeki gelir ve giderleri belirlemeleri gerekir.

Bu beş yıllık mali planın ana fonksiyonu, kamu gelir ve giderlerinin ulusal ekonominin imkan ve ihtiyaçlarına göre ayarlanmasını sağlamaktır. Kamu giderlerinin ivedilik derecesine göre sıralanarak genel ekonominin finansman imkanlarına uygun şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Belediyelerden de orta vadeli bir mali plan hazırlamaları istenilmektedir.

Kamu bütçelerinin, taşıdıkları büyük önem sebebiyle bütün yönetim düzeyindeki bütçelerle sıkı bir uyum halinde düzenlenmeleri gerekmektedir. Bunlar arasındaki mevcut işbirliğinin en önemli organı, 1968 yılında kurulmuş olan “Mali Planlama

⁷⁶ Richard BARNEVELD, Politika ve Bütçe Süreci, Bütçe ve İç Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi “Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol” Eğitim Programı (Erişim Tarihi: 26.02.2007)

Konseyi“ (Finanzplanungsrat)’dir. Bu konseye federal devlet, eyaletler, belediyeler ve Alman Federal Bankası (Bundesbank) katılır.

Avrupa Birliği’ne üye ülkeleri devlet borçlarını ve kamu bütçe açığını sınırlandırmakla yükümlendiren Maastricht Anlaşmasının bütçe ile ilgili yönergeleri dolayısıyla Mali Planlama Konseyi’nin koordinasyon fonksiyonu ayrı bir önem taşımaktadır.

İstikrarı ve Ekonomik Büyümeyi Teşvik Kanunu uyarınca oluşturulan Kamu Konjonktür Konseyi (Konjunkturrat)’nin de mali planlama yönünden koordinasyon ve danışmanlık işlevi bulunmaktadır⁷⁷.

Federal düzeyde yasama görevini Federal Meclis ve Federal Konsey yerine getirmektedir. Yürütme görevi, Federal Cumhurbaşkanı ile Federal Başbakan yönetimindeki Federal Hükümet tarafından gerçekleştirilmektedir. Eyalet düzeyinde de çeşitli yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır.

Federal Hükümet (Bundestregierung), Federal Başbakan (Bundeskanzler-Şansölye) ve 13 adet Federal Bakanlıktan oluşmaktadır.

Bakanların sayısını ve görev alanlarını kural olarak Başbakan belirlemektedir. Ancak Adalet, Maliye ve Savunma Bakanlıklarının kurulması anayasal bir zorunluluktur. Federal bakanlıkların idari yapısı genellikle aynıdır. Başbakanlık dahil tüm bakanlıkların bir veya iki idari (memur) müsteşarları vardır. Ancak, Dışişleri, İçişleri, Maliye ve Ulaştırma Bakanlıklarının idari müsteşar yanında Parlamento müsteşarları da bulunmaktadır. Federal Dışişleri Bakanına bağlı iki Parlamento müsteşarı Devlet Bakanı düzeyindedir. İdari müsteşarlar sadece bakana vekâlet etmekle kalmayıp, özel idari tecrübeleri nedeniyle çoğunlukla bakanın yakın danışmanları durumundadır.

Almanya’da mali yıl 1 Ocak’ta başlamaktadır ve mali yılbaşından önce bütçenin onayı zorunludur. Federal gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe kanunu tasarısı Eylül ayı başında Bundestag’a (Federal Meclis) ve Bundesrat’a (Federal Konsey) aynı

⁷⁷ Presse-und Informationsamt der Bundesregierung, Tatsachen über Deutschland, 1998, s.204. (Erişim: 23.02.2007)

anda sunulmaktadır. Fakat yürürlüğe girebilmesi için Bundesrat'ın onayı zorunlu değildir.

Bütçenin görüşülmesi süreci, Bundestag'da bütçe kanunu tasarısının okunmasından sonra genel bir görüşme şeklinde yapılmaktadır ve buna ilk okuma denilir. Bu görüşmenin ardından tasarı, Bütçe Komisyonuna gönderilmekte ve inceleme sonucunda bir rapor hazırlanmaktadır. Komisyonun isteği üzerine İhtisas Komisyonları da görüşlerini açıklayabilmektedirler. Komisyonda hazırlanan rapor, Bundestag'da ikinci okumaya tabi tutulmakta ve ardından düzenlemelerin ve detayların tartışılması sonucunda oluşan tasarı üçüncü okumadan sonra Bundesrat'a gönderilmektedir. Tasarı Bundesrat'ın Maliye Komisyonunda incelenmektedir. Bu inceleme sonucunda Bundesrat'ın bütçe kanun ve taslağına karşı çıkması sonucunda anlaşmazlığı çözümlmek ve/veya Bundestag'dan yeniden geçmesini sağlamak için bir arabulucu komisyon oluşturulmaktadır.

Gerek Bundestag, gerekse Bütçe Komisyonunda, bütçe görüşmelerine ilişkin bir zaman sınırlaması getirilmemiştir. Sadece, İç tüzükte (Madde 95) taslak bütçenin ve bütçe kanununun ikinci okuma aşamasının, ilk okumadan sonra gelen 5 haftadan daha az bir süre içerisinde gerçekleşmeyeceğı belirtilmektedir. Geleneksel olarak muhalefet partisine mensup bir Parlamento üyesinin başkanlık ettiğı bütçe komisyonunda görüşmeler yaklaşık olarak 1 ay sürmektedir. Taslak bütçenin yürürlüğe girmesi için toplam 3.5 aylık bir sürenin öngörülmüş olduğu izlenmektedir. Her ne kadar Bundesrat'ın bütçe kanununun yürürlüğe girmesinde onayı zorunlu olmamakla birlikte, vergi ile ilgili düzenlemeler için böyle bir onay aranmaktadır. Mali yılbaşından önce bütçe kanununun onaylanmış olması zorunluluğundan dolayı, bu aşamaların ardından bütçe kanunu aralık ayı sonlarında Resmi Gazetede yayımlanarak, yürürlüğe girmektedir.

Siyasi partilerin grup başkanları, Bundestag'da bütçenin tartışılmasına ilişkin (normal olarak bir hafta sürmekte) usul hakkında bir toplantı yaparak bütçe görüşmelerinde her parti grubunun yapacağı konuşmalar için bir süre belirlenmektedir. Taslak üzerinde, değişiklik ancak komisyonda önerilebilmektedir. Komisyonda yapılan

değişiklikler, açıklayıcı bir bilgi ile Bundestag'a sunulmaktadır. Genel görüşmelerde, değişiklik önerilmemekte, sadece bu düzenlemeler tartışılmaktadır⁷⁸.

Almanya'da kamu yönetiminin etkinliği ve verimliliğini artırmak üzere, birleşme sonrası başlatılan reform çalışmaları çerçevesinde, 1991 yılından sonra bakanlıklardaki 3400 kadro ve federal seviyedeki 600 makamın 150'si iptal edilmiş; 300 bölüm ve alt seviyedeki 800 büro kaldırılmıştır. Orduda gerçekleştirilen idari reformla da 350 şube lağvedilmiştir. Bütün bu düzenlemelerin devlet bütçesine kazancı 1998 yılında 5,4 milyar mark olarak hesaplanmıştır⁷⁹.

Almanya'da en üst mali merciler, federal seviyede Federal Maliye Bakanlığı (Bundesministerium der Finanzen) ve eyaletlerde de Eyalet Maliye Bakanlıklarıdır. Maliye politikası uygulamasında da bütçe, borçlanma ve vergi ile gümrük politikaları bir bütün olarak bu bakanlık bünyesinde yürütülmektedir.

Federal Maliye Bakanlığında ikisi Parlamento ve üçü de idari olmak üzere beş müsteşar bulunmaktadır. Parlamento müsteşarları bütçe ve vergi politikaları ile ilgilenmektedirler. İdari müsteşar ise genel müdürlük şeklinde teşkilatlanmış on idari birim ile ilgilenmektedir⁸⁰.

3.2.2. Fransa

Fransa, klasik bütçe sisteminin esasının ve bütçe hukukunun doğduğu yer olarak kabul edilen ve bu yönüyle de dünyanın geri kalanına çoğu zaman örnek olmuş bir ülkedir. Bunun dışında Fransa, Parlamento tarihi içerisinde bütçe sürecine ilişkin her zaman kendine özgü yöntemler ve çözüm yolları bulan ve uygulayan ülke olarak da bilinmektedir. Fransa, Meclis Hükümeti sisteminden başlayarak, yasama-yürütme arasında bir denge gözetken, hatta yürütme kanadını çok daha etkin ve güçlü kılan bir yapıya geçilmiştir. Üçüncü ve Dördüncü Cumhuriyet döneminde, yasama süreci içerisinde Parlamento, özellikle de Yasama Komisyonları güçlü hale gelmiştir. Öyle ki Bütçe Komisyonları, Kabineye rakip gibi çalışır ve bütçe üzerinde çok ciddi

⁷⁸ İhsan Uğur DELİKANLI, Çeşitli Ülke Parlamentolarında Bütçe Prosedürü, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü Araştırma Servisi, Mart 1992, s.5.

⁷⁹ Onur ÖYMEN, *Geleceği Yakalamak Türkiye'de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu*, Remzi Kitapevi, İstanbul, 2000, s.369.

⁸⁰ İsmail CAN, *Almanya'da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri*, Maliye Dergisi, Ocak-Nisan 2004, s.17-19.

değişiklikler yapıldı. Bunun neticesinde bütçe, hükümetin politikalarını yansıtan bir belge olmaktan çıkar, bütçenin tutarlılığı ve dengesi zedelenirdi⁸¹.

Fransa, bütün bu tecrübeler neticesinde, Beşinci Cumhuriyette bütçeleme konusunda Parlamento ciddi şekilde sınırlandırılmıştır. Ancak son yıllarda yürütmenin güçlendirilmesine yönelik, Parlamento'ya tekrar güç kazandırabilmek için bir dizi reform yapılmıştır. 2001 yılında kabul edilen ve 2005 yılında yürürlüğe giren kapsamlı kanun değişiklikleri ile hem kamu mali kesimi yeniden yapılandırılmış, hem de Parlamento'ya bütçe süreci içindeki eski yeri verilmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede özellikle (Parlamentonun her iki kanadında da) Finans Komisyonlarına özel bir önem verilmiştir.

Bütçe sürecinde, Parlamento'nun rolüne ilişkin hükümler, hem Anayasa'da hem de İçtüzük'te bulunmaktadır. Bunların dışında bir de bütçenin hazırlanmasını, kabulünü ve denetlenmesini düzenleyen, 2006 yılında yürürlüğe giren Organik Bütçe Kanunu (Loi organique relative aux lois de finances, LOLF) bulunmaktadır. Bütçe Tasarısı Parlamente'ye sunulduğunda, Parlamentonun sadece giderleri azaltıcı, gelirleri artırıcı yönde değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır⁸². Ancak buna rağmen Parlamentoda çok yüksek sayıda değişiklik önergesi verilmekte fakat bunların çok azı Hükümetin desteğini alarak yasalaşabilmektedir⁸³. Kabul edilen bu değişiklikler de uygulamada, genellikle toplam bütçe rakamının % 3'ünü geçmemektedir⁸⁴. Ayrıca 2001 yılındaki değişikliklerden sonra Parlamento üyelerine aynı göreve hizmet eden programlar arasında tahsisatları değiştirmeyi önerme ya da aynı göreve ayrılmış toplam miktarı aşmamak kaydıyla, yeni program önerebilme yetkisi de tanınmıştır⁸⁵. Eğer Parlamento, öngörülen sınırların ötesinde bir değişiklik yaparsa Anayasa (md.49), Başbakan bütçeyi ilk haliyle uygulamaya koyma yetkisi vermektedir. Eğer Başbakan bu yolu tercih ederse, Parlamento da 24 saat içinde -nihayetinde Hükümeti düşürmeye varabilecek olan- bir güvensizlik (gensoru) önergesi girişiminde bulunabilir. Eğer Parlamento 24 saat içinde harekete geçmezse veya harekete geçip de Hükümeti

⁸¹ Tülay ARIN, Necdet KESMEZ, İhsan GÖREN, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000, s. 48.

⁸² Fransız Anayasası md. 40, bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp>, (Erişim Tarihi: 12.12.2006)

⁸³ Tülay ARIN, 2000, s.49.

⁸⁴ OECD, OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey, <http://ocde.dyndns.org/>, (Erişim Tarihi: 22.12.2006)

⁸⁵ Helene Ponceau, a.g.e.

düşüremezse Bütçe, bir Hükümet Kararnamesi ile yürürlüğe girer. Bütçenin bu yolla yürürlüğe sokulması şimdiye kadar bir defa uygulanmıştır⁸⁶.

Bütçe, Parlamento'ya sunulmadan önce bir ön bütçe görüşmesi yapılır. Hükümetin sunduğu bir ön bütçe raporu temelinde yapılan bu görüşme, gelir ve harcamalarda önceliklerin ve toplam rakamların belirlenmesi açısından Yürütmeye yol gösterici niteliktedir ve bu görüşmelerin sonucunda bir oylama yapılmamaktadır⁸⁷. Bütçe Tasarısı, Parlamento'ya orta vadeli makro ekonomik yapı ve parasal stratejiyle ilgili, önceki dönem harcamalarının performansına ve gelecek dönem vergi harcamaları ile parasal risklerine ilişkin bilgiler içeren bazı raporlarla birlikte her yıl Ekim ayının ilk Pazartesi günü sunulur. Fransa'da devlet bütçesi yerel yönetimleri ve kamu işletmelerini kapsamaz ve Sosyal Güvenlik Bütçesi ise ayrı bir metin halinde kabul edilir⁸⁸.

Tasarı, Parlamento'da önce komisyonlarda görüşülür. Her iki Meclis'te de Bütçe Tasarısını inceleyen Finans Komisyonu (Bütçe Komisyonu) bulunmaktadır. Bütçenin görüşülmesi sadece bu komisyonlarda gerçekleşmektedir. Ancak kendileri ile ilgili konular görüşülürken Finans Komisyonlarının toplantılarına diğer ihtisas komisyonlarının temsilcileri de katılırlar ancak oy kullanamazlar. Diğer komisyonların temsilcilerinin yanı sıra, Finans Komisyonlarının toplantılarına milletvekillerinden, bakanlardan, üst düzey bürokratlardan, Parlamentoda görevli uzmanlardan, dışarıdan uzmanlardan ve sivil toplum ofislerinin temsilcilerinden oluşan çok geniş bir kesim katılmaktadır. Bununla beraber Komisyon çalışmaları halka açık değildir.

LOLF, Komisyonların rolünü ve gücünü özellikle belgelere erişme, istekte bulunma ve yetkilileri dinlemek için oturum tertip etme yetkileri bakımından güçlendirmiştir.

Fransa'da Finans Komisyonlarına yardımcı olacak bir bütçe araştırma birimi yoktur, fakat Finans Komisyonu, bütçenin uygulanmasını gözetleyerek komisyona rapor vermesi için bir genel raportör ve bir çok özel raportör atar.

⁸⁶ OECD, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison: France", OECD Journal on Budgeting, Volume: 4, No:3, sayfa 201.

⁸⁷ OECD, *OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey*, <http://ocde.dyndns.org/>, (Erişim Tarihi: 21.12.2006)

⁸⁸ OECD Journal on Budgeting, Special Issue, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison: France", s.186, (Erişim Tarihi: 21.01.2007).

Genel Kurulda, bütçenin önce ilk kısmı görüşülür ve oylanır, ilk kısım kabul edilmezse bütçe kabul edilmemiş sayılır. İlk kısım gelirler ve harcamalar için üst sınırları ve genel denge rakamlarını belirler. Birinci kısım onaylanırsa ikinci kısma geçilir. İkinci kısım görev esasına göre kurumların tek tek harcamalarını içerir. Genel bütçe, özel bütçe ve özel hesaplar için genel oylama yapılır. Nakit kaynakları ve yükümlülükler için ayrı oylama yapılır.

Yeni bütçe düzenlemesi ile 2001 yılındaki reformdan önceki uzun ve karmaşık bir bütçe yerine çok daha sade ve kısa, oylamalar artık bakanlıklar bazında değil görev dağılımı bazında yapılmaktadır.

Harcamaların kontrolü Maliye Bakanlığının Bütçe Bürosunun elindedir. Bütçe Bürosu uzmanları bütçe tekliflerine genellikle kuşku ve mesafeyle yaklaşırlar. Harcamaların kısılması gereğinin çıtaya çıktığı durumda büro, bakanlıkları belli limitler altında tutar. Harcamacı birimler ile büro arasındaki ilişkiler işbirlikçi değil çatışmacıdır. Bütçe, başbakanın yetkisi altında hazırlanır, başbakanın kendi tercihleri bulunmakla beraber bütçe hazırlama hususundaki yetkilerini Maliye Bakanına devretmiştir.

Fransız Anayasasına göre, bütçe kanun tasarısı Hükümet tarafından ilk olarak Ulusal Meclise (Ass  mbl  e Nationale) sunulur. Ulusal Meclisin Bütçeyi görüşmesi için 40 gün süresi bulunmaktadır. Eğer Ulusal Meclis tasar  ı üzerindeki görüşmelerini 40 günlük süre içerisinde tamamlayamazsa Hükümet, tasarıyı ilk sunulduğu haliyle Senato'ya havale eder. Bu durumda Senato'nun 15 günlük bir süresi olur. Eğer Ulusal Meclis, 40 günlük süre içerisinde karara varırsa, Senato'nun tasarıyı görüşmek için 20 günlük bir süresi kalır. Son 10 günlük bir sürede de tasarıyı Parlamentonun iki kanadı birlikte görüşür. İki meclis arasında görüş ayr  lı  ı olması durumunda ise hükümet ikisinden de eşit sayıda   ye bulunan bir karma komisyon oluşturur. Karma komisyon da bir metin oluşturamazsa son sözü Ulusal Meclis söyler.

B  t  ce Kanunu da diğer kanunlar gibi Devlet Başkanı tarafından 15 gün içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Devlet Başkanı, bu 15 günlük süre içinde kanunu tekrar görüşülmek üzere Parlamenteoya geri gönderebilir.

Mali Yıl 1 Ocak'ta başladığı için B  t  ce Tasarısının en geç 31 Aralık tarihine kadar onaylanması gerekmektedir. B  t  ce, yasada öngörülen süre içinde kabul edilmezse

bir Hükümet Kararnamesiyle yürürlüğe girer, ancak bu yol şimdiye kadar hiç uygulanmamıştır⁸⁹. Fransa’da bütçenin kabulü ya da reddi Hükümete karşı bir güven oylaması olarak algılanmamaktadır.

3.3. Avrupa Birliği

Avrupa Parlamentosu bütçe süreci yasal olarak Avrupa Konseyi Sözleşmesi 272. maddesi ile Euratom (Avrupa Atom Topluluğu) Sözleşmesi 177. maddesinde ve 6 Mayıs 1999 tarihli Kurumlararası Sözleşmede düzenlenmiştir.

Avrupa Birliği, tarihi süreci içerisinde gelişip olgunlaştıkça Parlamenteoya bütçe süreci içerisinde daha etkin bir yer vermeye başlamıştır⁹⁰. Böylece kuruluş yıllarında bütçe karar alma mekanizmasında Avrupa Konseyi lehine var olan tek başlı yapı giderek Parlamento lehine dönüşerek günümüzdeki iki başlı yapıya kavuşmuştur.

1970’den önce bütçe ile ilgili yetkiler tek başına Konseyin elinde toplanmıştı ve Parlamento sadece istişari bir rol üstlenmişti.

Bu yapı ilk olarak, 22 Nisan 1970 tarihli ve daha sonra da 22 Temmuz 1975 tarihli anlaşmalarla değiştirilerek Parlamentonun bütçe yetkileri artırılmıştır;

- 1970 anlaşması ile Parlamento’ya Birliğin kendi kaynaklarından zorunlu olmayan harcamaların kullanımı ile ilgili son sözü söyleme yetkisi verildi⁹¹. Zorunlu harcamalar konusunda son söz hakkı Avrupa Konseyinde kaldı. Parlamento, zorunlu harcamalar hakkında sadece değişiklik önerisi getirebilir.
- 1975 anlaşması ile de Parlamenteoya bütçeyi bir bütün olarak reddetme yetkisi verildi.
- Avrupa Parlamentosunun bütçe üzerindeki asıl etkinliği zorunlu olmayan harcamalarda görülmektedir. Günümüzde, toplam harcamaların yaklaşık %55’ini oluşturan zorunlu olmayan harcamalar konusunda nihai kararı Avrupa Parlamentosu vermektedir.

⁸⁹ OECD Journal on Budgeting, Special Issue, “The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison: France”, , Volume:4, No: 3, s. 201.

⁹⁰ “The Budgetary Process”, http://www.europarl.eu.int/Factsheets/1_4_3_en.htm, (Erişim Tarihi: 23.01.2006)

⁹¹ Zorunlu harcamalar, Birlik sözleşmelerinden ya da onlara dayanarak çıkarılan yasalardan kaynaklanan harcamalardır ve büyük kısmını tarım, balıkçılık ve sağlık alanındaki yardımlar oluşturmaktadır.

Bütçe süreci, makro ekonomik parametreler temel alınarak Avrupa Komisyonu tarafından hesaplanan, zorunlu olmayan harcamaların artış oranının tespit edilmesine bağlıdır. Parlamento ve Konsey arasında bir mutabakat olmadıkça tespit edilen maksimum oranlar aşılamaz.

Avrupa Birliği Bütçesi yüzlerce maddeden oluşan, birçok tablo ve ek içeren çok uzun ve karmaşık bir metindir. Mesela, Avrupa Birliği 2006 yılı Bütçesi yaklaşık 170 sayfadan oluşmaktadır⁹².

Avrupa Birliğinde bütçe süreci (Parlamento öncesi aşamalar da dahil) 8 ay gibi çok uzun bir süreye yayılmıştır. Komisyon, daha önce Konsey ve Parlamento tarafından açıklanmış ve zorunlu harcamalar hakkında öncelikleri belirleyen talimatnamelere uygun olarak bir ön bütçe taslağı hazırlar. Hazırlanan bu bütçe taslağı en geç 1 Eylül tarihinde Konseye sunulur.

Komisyon, Konseye sunduktan sonra, yeni gelişmeleri hesaba katarak ön bütçe taslağını değiştirebilir.

Birinci oturumdan sonra Konsey, Parlamento temsilcileriyle de uzlaşarak, nitelikli oy çoğunluğuyla Bütçe Tasarısını kabul eder ve en geç 5 Ekim tarihine kadar Parlamenta havale eder.

Parlamentonun, kararını 45 günlük bir sürede verir. Bu süre içinde Parlamento; bütçeyi kabul edebilir ya da herhangi bir pozisyon almayı reddedebilir. Heri iki durumda da bütçe kabul edilmiş sayılır. Veya değişiklik isteyebilir. Bunun için;

- Zorunlu harcamalara ilişkin değişiklik önermelerinde mutlak çoğunluk şartı aranır,
- Zorunlu olmayan harcamalara ilişkin değişiklik önermelerinde mevcut üyelerin çoğunluğunun oyu gerekmektedir,
- Eğer tasarı değiştirilirse Tasarı Konseye geri gönderilir.

Tasarı üzerindeki ikinci görüşmeyi yapmak için Konseyin 15 günü vardır. Bu süre içinde Konsey;

⁹² “The Budget of The European Union for 2006” http://www.europarl.eu.int/comparl/budg/budg2006/procedure/default_en.htm#doc14, (Erişim Tarihi: 23.01.2006)

- Parlamentonun bütün değişiklik önerlerini olduğu gibi kabul edebilir. Bu durumda Tasarı kabul edilmiş sayılır.
- Konsey son bir görüşme yapar ve Tasarı üzerindeki Parlamentonun değişiklik önerlerini şu şartlarda reddedebilir;
 - Eğer değişiklik önergesi Birliğin herhangi bir kurumunun toplam harcamalarını artırmıyorsa Konsey bunu kaldırmak veya reddetmek için nitelikli oy çoğunluğuyla karar almak zorundadır; aksi takdirde Parlamentonun değişikliği kabul ettiği varsayılır,
 - Eğer değişiklik önergesi toplam harcamalarda bir artış içeriyorsa, Konseyin bunu nitelikli oy çoğunluğuyla kabul etmesi gerekir, aksi takdirde reddedilmiş sayılır,
 - Değişiklikler yapıldıktan sonra Tasarı tekrar Parlamenteoya gönderilir.

Parlamentonun ikinci ve son görüşme için 15 günlük süresi vardır. Parlamento;

- Eğer bu süre içinde pozisyonunu kararlaştırmazsa Tasarı, Konseyin kabul ettiği değişikliklerle kabul edilmiş sayılır,
- Eğer, Konseyin, Parlamentonun ilk değişikliklerine yaptığı değişiklikleri Parlamento 3/5 oy oranıyla reddeder veya değiştirirse süreci bitirmiş olur ve Parlamento Başkanı bütçenin nihai olarak kabul edildiğini ilan eder,
- Ayrıca, 2/3 oy oranıyla bütçeyi bir bütün olarak reddedebilir. Eğer bu olursa, bütçe süreci tekrar yeni bir taslak çalışmasıyla baştan başlar ve kabul edilene kadar devam eder. Birlik de bu arada mali işlerini bir önceki yılın bütçesinin toplam tutarının 12'ye bölünerek elde edilen tutarla aylık iş görür.

Avrupa Birliğinin kabul ettiği mali yıl 1 Ocak-31 Aralık tarihleri arasındır. Bütçe kesinlikle denk olmak zorundadır. Bütçe Tasarısı, Avrupa Parlamentosu Başkanı tarafından imzalanana kadar yürürlüğe giremez.

Son yıllarda Avrupa Birliği, Bütçe Komisyonu Başkanının yayınladığı bir rapor ve Avrupa'nın Geleceği için Konvansiyon'un yaptığı bir çalışmadan yola çıkarak karmaşık bir yapıya sahip olan Avrupa Birliği bütçe sürecinin yeniden

yapılandırılmasını tartışmaktadır. Bu çalışmaların ortak noktasında zorunlu-zorunlu olmayan harcama ayırımının netleştirilmesi, gelir ve giderler konusunda hem Konseyin hem de Parlamentonun ortak karar alma mekanizmasının geliştirilmesi (Mesela öneriler arasında gelirler hakkında son sözü Konseyin söylemesi, harcamalar konusunda son sözü Parlamentonun söylemesi vardır.), Avrupa Kalkınma Bankasının Avrupa Birliği genel bütçesine dahil edilmesi gibi konular bulunmaktadır⁹³.

Aşağıda incelenen ülkelerin bütçe sürecine ilişkin bazı temel veriler verilmiş, ayrıca son OECD raporu eki tablolarda ülkelerin bütçe ve muhasebe⁹⁴ kayıtlarını hangi esasa tabi olduğu aynen verilmiştir.

⁹³ Avrupa Birliği, “The Budgetary Process”, http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_4_3_en.htm, (Erişim Tarihi: 23.01.2007)

⁹⁴ **Devlet Mali İstatistikleri Elkitabı2001 (GFSM2001)** : IMF tarafından dünyada tahakkuk esaslı muhasebe ve raporlama alanında ilerleme kaydetmiş Avustralya, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerden ve WB, UN, OECD ve Avrupa Komisyonundan uzmanların da katılımıyla hazırlanan ve tahakkuk esasına göre, bilanço, faaliyet raporu gibi, devlet mali raporlarının hazırlanmasını ve stokların, yükümlülüklerin, gelirlerin ve giderlerin her ülke aynı sınıflandırmaya tabi tutulmasını ve raporlanmasını amaçlayan bir düzenlemedir. Kapsam ve düzenlediği kurallar itibarıyla, özellikle varlıklar, yükümlülükler ve gelir ve gider sınıflandırılması gibi muhasebe ve raporlama sistemlerinin oluşturulmasında dikkate alınması gereken hususları içermektedir.

Tablo 6 : Bazı Ülkelerin Bütçe Süreci

BAZI ÜLKELERİN BÜTÇE SÜRECİ BİLGİLERİ										
	ABD	İSVEÇ	YENİ ZELANDA	ALMANYA	DANİMARKA	HOLLANDA	İNGİLTERE	FRANSA	TÜRKİYE	İRLANDA
MALİYİL BAŞLANGICI SONU	1 Ekim-30Eylül	1 OCAK- 31 ARALIK	1 TEMMUZ-30HAZİRAN	1 OCAK – 31 ARALIK			1 NİSAN- 31 MART	1 OCAK-	1OCAK-31ARALIK	
BÜTÇE HAZIRLAMA SÜRECİ	18 AY					14 AY	12 AY		5 AY	
BÜTÇE KAPSAMI	BAKANLIK VE SOSYAL G.F.								MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ	
İLGİLİ DAİRE	OMB(Bütçe ve Yönetim Bürosu)	MALİYE	HAZİNE	MALİYE	MALİYE		MALİYE-HAZİNE	MALİYE BAK.	MALİYE+DPT+HAZİNE	
BÜTÇE KAPSAMI YILI	1+4	1+2	3	3	1+3	1+4	1+2		3	2

Kaynak:OECD,Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure Management,1995

Tablo 7 : AB’de Parlamento Tarafından Onaylanan Bütçede Kabul Edilen Muhasebe Sistemi

	Tam Tahakkuk Esası	Tahakkuk Esası,- varlıkların sermayeleştirilmesi veya amortismanı dışında	Nakit Esası,tahakkuk bazdaki birtakım işlemler hariç	Nakit Esası
Australia	X			
Austria				X
Belgium				X
Canada		X		
Czech Republic				X
Danimarka			X (1)	
Finland		X		
Fransa				X
Almanya				X
Greece				X
Hungary				X
Iceland		X		
İrlanda				X
Italy		X (2)		X (2)
Japan				X
Korea				X
Luxembourg				X
Mexico				X
Netherlands				X
Norway				X
New Zealand	X			
Poland				X
Portugal				X
Spain				X
Sweden				X
Switzerland				X
Turkey				X
United Kingdom	X			
United States			X (3)	

Kaynak: Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/pgc/sbo(2007)5 Unclassified, Paris, 5-6 Mart 2007, s.3.

- (1) Danimarka’da faiz giderleri ve işçi emeklilik işlemleri tahakkuk bazda yapılmaktadır.
- (2) İtalya’da varlıkların sermayeleştirme veya amortisman işlemleri hariç olmak üzere bütçe, tam nakit esası ve tahakkuk esasında hazırlanmaktadır.
- (3) ABD’de faiz gideri, işçi emeklilik planları ve borç teminat programları tahakkuk bazda yapılmaktadır.

Tablo 8 : Kamu Kesimi Mali Tablolarında Muhasebe Sistemi

	Tam Tahakkuk Esası	Tahakkuk Esası,-varlıkların sermayeleştirilmesi veya amortismanı dışında	Nakit Esası,tahakkuk bazdaki birtakım işlemler hariç	Nakit Esası
Australia	X			
Austria				X
Belgium				X
Canada		X		
Czech Republic				X
Denmark			X (1)	
Finland	X			
France	X			
Germany				X
Greece	X			
Hungary				X
Iceland		X		
Ireland				X
Italy		X (2)		X (2)
Japan				X
Korea				X
Luxembourg				X
Mexico				X
Netherlands				X
Norway				X
New Zealand	X			
Poland			X (3)	
Portugal				X
Spain				X
Sweden	X			
Switzerland				X
Turkey				X
United Kingdom	X			
United States	X			

Kaynak: Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/pgc/sbo(2007)5 Unclassified, Paris, 5-6 Mart 2007, s.4.

(1) Danimarka'da faiz giderleri ve işçi emeklilik işlemleri tahakkuk bazda yapılmaktadır.

(2) İtalya'da varlıkların sermayeleştirme veya amortisman işlemleri hariç olmak üzere bütçe, tam nakit esası ve tahakkuk esasında hazırlanmaktadır.

(3) Polonya'da işçi emeklilik işlemleri tahakkuk bazda yapılmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. ETKİN YÖNETİMİN UNSURLARI

Bugüne kadar yapılan bütçesel reformlardan çıkarılacak sonuç, bütçenin, kamu sektörü faaliyetlerinin sonuçları üzerinde üç farklı düzeyde etkiye sahip olduğu gerçeğidir. Bunlar; mali disiplin, stratejik önceliklere göre kaynakların dağıtımı ve kullanımı, programların gerçekleştirilmesinde ve hizmetlerin sağlanmasında verimlilik ve etkinliktir.

Dünyada 1980’li yıllardan bu tarafa, kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması, kaynak kullanımında etkililik, verimlilik ve etkinliğin sağlanması, hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi ve mali saydamlığın sağlanmasına yönelik olarak kamu mali yönetimi alanında önemli değişimler yaşanmıştır.

1. VERİMLİLİK

Verimlilik, eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok çıktının üretilmesi ya da belirli bir seviye çıktının en az girdi kullanılmak suretiyle üretilmesi olarak tanımlanır.

Dar anlamda üretim odaklı bir kavram olup asıl olarak etkenlik ve etkililik bileşenlerinden oluşmakla birlikte randıman, yenilik çalışma yaşamının kalitesi gibi performans boyutlarını da içine almaktadır⁹⁵.

European Productivity Agency (EPA) göre verimlilik, her bir üretim ögesinin etkili kullanım derecesidir, her şeyden önce bir düşünce tarzıdır ve sürekli var olanı iyileştirmeye çalışır, her şeyin bugün dünden, yarının bugünden daha iyi yapılabileceği esasına dayanan bir kavramdır.

Japon Prodüktivite Merkezi (JPC) göre verimliliği artırmanın amacı her şeyden önce üretim maliyetini azaltmak, pazarı genişletmek, istihdamı artırmak, daha yüksek

⁹⁵ İ. Melih BAŞ ve Ayhan ARTAR, *İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme ve Değerlendirme Modelleri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları Yayın No:435, Ankara, 1990, s.36.

reel ücretler için çalışmak ve işgücünün, yönetimin ve tüketicilerin yaşam standartlarını iyileştirmek için kaynak yararlılığını insan gücünü, varlıkları v.b. maksimize etmektir.

Organizasyon teorisinde verimlilik kavramı, girdiler ve çıktılar arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Dolayısıyla daha çok maliyet ve performansa ilişkin bir kavramdır⁹⁶. Örneğin bir gün içinde istihdam edilen işçilerin gün sonunda yapmış oldukları üretim verimlilik ile ilgilidir ve bir performans göstergesidir. Girdi, çeşitli fiziki göstergelerle ifade edilebileceği gibi, parasal olarak da gösterilebilir. Burada çıktı, bir üretim sürecinde kullanılan bütün girdiler ile ulaşılan üretim düzeyini göstermektedir.

$$(\text{Çıktı/Girdi}) \times (\text{Girdi/Maliyet}) = \text{Çıktı/Maliyet}$$

Yukarıdaki ifade verimliliğe karşılık gelmekte ve belli bir maliyet ile elde edilen çıktıyı göstermektedir. Verimlilik artışı denildiğinde ise girdi miktarı sabit tutulduğunda (veya aynı maliyet düzeyi ile) çıktının arttığı ya da aynı çıktının daha az girdi ile (veya daha düşük bir maliyet ile) elde edilmiş olduğu anlaşılmaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken husus maliyetlerin zaman içinde sabit fiyatlarla değerlendirilmesidir. Yani maliyet enflasyondan arındırılmıştır.

Kamu idarelerinin mal ve hizmet üretimi ile ihtiyaçlarının karşılanmasında, ekonomik ve sosyal verimlilik ilkelerine uygun olarak maliyet-fayda veya maliyet-etkinlik ile gerekli görülen diğer ekonomik ve sosyal analizlerin yapılması esastır⁹⁷.

2. ETKİLİLİK

Etkililik, bir faaliyet neticesinde gösterilen performans ile amaçlanan veya hedeflenen neticeye veya sonuca ne ölçüde ulaşıldığını gösteren bir kavramdır. Genelde bu faaliyetin dışında yer alanların, üretimden(çıktıdan) elde ettikleri yararlar hakkında bir fikir verir. Bazen sonuçlar veya neticeler parasal değerlerle de ifade edilebilmektedir.

$$(\text{Sonuç/Çıktı}) \times (\text{Getiri/Sonuç}) = \text{Getiri/Çıktı}$$

⁹⁶ Jan-Eric LANE, 2000, New Public Management, London, Routledge.

⁹⁷ ARCAGÖK ve ERÜZ, 2006, s.35.

Etkilik kavramının yönetim bilimlerinde kullanımı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlamıştır ve bu terim ekonomi biliminden alınmıştır. Ülkelerin yatırımlarına, özellikle de eğitime ayırdıkları kaynakların azalması, buna karşılık eğitilecek nüfusun sayıca artması ve gittikçe daha yüksek düzeyde eğitime gereksinim duyması, eğitimin ekonomi kurallarına göre yönetimini zorunlu kılmıştır.

Özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve sosyal kalkınmanın anahtarı olan eğitim sektöründe, kıt olan mali ve insan kaynaklarının etkili kullanımı kaçınılmaz bir zorunluluktur. Literatürde etkililik, etkinlik ve verimlilik kavramları konusunda bir kargaşa yaşanmaktadır. Pek çok bilim adamı etkinlik ve etkililik kavramını eşanlamli olarak kullanmaktadır, bazı araştırmacılar ise, iki kavramın farklı anlamları olduğunu vurgulamaktadırlar. Mal üreten örgütlerde, örgütün etkinlik durumunu belirtmek üzere verimlilik kavramı kullanıldığına da rastlanmaktadır. Verimlilik, edinilen kaynaklardan optimum çıktının sağlanması, etkililik ise, kaynakları en iyi şekilde değerlendirerek mümkün olan en iyi sonucun alınmasıdır. Chester Barnard, konuya değişik bir yorum getirmektedir ve örgütteki bireylerin örgütün etkinliği ve amaçları doğrultusunda harcadığı çabanın derecesini etkililik olarak tanımlamaktadır. Ancak, genel olarak üzerinde anlaşılan nokta, etkililik kavramının daha çok örgütün istediği sonuçlara ulaşma düzeyi ve derecesini anlattığıdır. Ancak bir örgütün ya da bir okulun etkili olup olmadığı sorusuna cevap vermek oldukça zordur. Çünkü etkililik tek bir koşula bağlı değildir, bu nedenle tek boyutlu bir tanım yapmak yetersiz kalır. Örneğin; Bir okul, kullanılan ölçütlere göre etkili ya da etkisiz olarak tanımlanabilir. Kuramsal bir model kullanmadan etkililik belirlenemez.

3. ETKİNLİK

3.1. Kavram Olarak Etkinlik

Etkinlik kavramı, çoğu zaman performans kriterleri ile eş anlamda kullanılmaktadır. Etkinlik kavramını doğru bir şekilde anlamak için literatürde yer alan başlıca tanımlamaları ele almakta fayda vardır.

Etkinlik, girdi ve çıktıların parasal değerlerle ifade edilerek bir standartla karşılaştırılmasını gerektiren verimlilik kavramına göre daha geniştir ve genellikle çıktıların parasal değerlerle ifade edilemediği durumlarda kullanılır. Örneğin, eğitim

hizmetinin çıktısı, mezun olan öğrenci sayısı olarak ele alınırsa, bu çıktının parasal olarak ifade edilmesi mümkün değildir.

Etkinlik, kurumsal faaliyetlerin amaçları karşılama düzeyi ile ilgilidir. Verimliliğin sağlanması etkinliğe önemli katkı sağlar, ama etkinliği tam olarak gerçekleştirmez.

Etkinlik, verimlilik ve etkililik kavramlarının bir araya getirilmesi ile meydana gelir. Buna göre;

$$(\text{Çıktı/Maliyet}) \times (\text{Getiri/Çıktı}) = (\text{Getiri/Maliyet})$$

Verimlilik Etkililik Etkinlik

Yukarıdaki denklemden de anlaşılacağı üzere etkinlik, belli bir maliyet düzeyi ile elde edilen getiri arasındaki ilişkiyi göstermektedir. LANE'e (2000) göre yukarıdaki gibi ifade edilen etkinlik aslında tahsis etkinliğine karşılık gelmektedir. Örneğin "teknik etkinlik" ise daha çok verimlilik kavramı ile ilişkilendirilmektedir. Teknik etkinlik ile üretim maksimizasyonu yönünden organizasyonlar arası karşılaştırmalar yapılması mümkündür.

Etkinlik kavramı literatürde gerek iktisatçılar gerekse yönetim bilimcileri tarafından çok farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Öyle ki, etkinlik kavramı kimi zaman maliyet tasarrufu anlamına gelmekte (maliyet etkinliği); kimi zaman prodüktivite ya da verimlilik kavramı ile eşanlamlı kullanılmakta; kimi zaman da kalite anlamında kullanılmaktadır (örneğin hizmet etkinliği).

Her ülkenin ekonomik kalkınmasında yatırımlar çok önemli rol oynamaktadır. Bu nedenle, her ülkede yatırımların desteklenmesi ve teşvik edilmesi kaçınılmaz olmaktadır.

Ülkemizde de yatırımlar 1967'den bu yana teşvik edilmektedir. Ve her yıl öngörülen yatırımların yönlendirilmesinde yatırım teşvik tedbirleri önemli rol oynamaktadır. Devlet beş yıllık kalkınma planları ve bu planların doğrultusunda hazırlanan yıllık kalkınma programları ile sanayileşme hedeflerini saptamakta ve destekleme politikalarını tespit etmektedir.

Ülkemizde, yatırımcıların arzu ettikleri bölgelerde ve sahalarda çalışmalarını kısıtlayıcı hiçbir kanun yoktur. Askeri bölgeler ve özel kısıtlayıcı nedenler dışında, her firma istediği yatırımı, istediği yerde yapabilmektedir. Ancak, Devlet hazırladığı planlar doğrultusunda bazı sektörleri ve bölgeleri öncelik altına alarak hazırladığı teşvik tedbirleri ile desteklemektedir. Her yıl yeniden düzenlenen bu tedbirler son 30 yılda ülkemizin sanayileşmesinde birinci derecede tesirli olmuştur.

Bazı yıllarda ve belirli sektörlerde olağanüstü etkili destekler sağlanmış, bu sektörlerin kısa sürede çok hızlı gelişme sağlamaları mümkün olmuştur.

3.2. Etkinliğin Ölçülmesi

Daha öncede belirtildiği gibi etkinlik girdilerin çıktılarına oranı olarak hesaplanmaktadır. Etkinlik, bir üretim faaliyetindeki maliyetleri, söz konusu üretim faaliyeti sonucu ortaya çıkan çıktılar ile ilişkilendirmektedir.

Ortalama etkinlik, girdilerin çıktılarına oranı iken, marjinal etkinlik girdilerdeki değişimin çıktılardaki değişime oranıdır. Göreceli etkinlik ise belli bir üretim sürecinin standartlara, en iyi uygulamalara ya da teoride mümkün olan en iyi duruma göre ne kadar etkin olduğunu ifade etmektedir.

Etkinlik oranları aşağıdaki şekillerde hesaplanabilmektedir:

- 1) Girdi/çıktı oranının hesaplanması,
- 2) Girdi/sonuç oranının hesaplanması,
- 3) Girdi/çıktı oranının hesaplanması ancak bu oranla birlikte etkililik ve servis kalitesine ilişkin unsurların da dikkate alınması,
- 4) Data Envelopment Analizi ve Free Disposal Hull Analizi

3.3. Türk Kamu Yönetiminde Etkinlik ve Etkililik Arayışlarının Gelişimi

Tüm dünyada olduğu gibi Türk Kamu Yönetiminde de etkinlik arayışları yeni bir olgu değildir. Nitekim 1960’larda Planlı Kalkınma dönemine geçiş ve 1973’de program bütçe sisteminin kabulü bu arayışlara örnek gösterilebilir.

1962 yılında planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte idarenin geliştirilmesi ve yeniden düzenleme çalışmalarının kalkınma planları çerçevesinde yürütülmesine çalışılmıştır. Planlı Devreye Geçiş Programına istinaden, Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatı'nın çeşitli kuruluşları arasında görev dağılımını tespit etmek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin en verimli şekilde yapılmasına imkan verip vermediğini araştırmak üzere Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu hazırlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde (1963-67), Merkezi Hükümet Teşkilatı, taşra teşkilatı, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde yapılan araştırmalar tamamlanmış, bu araştırmalar Türk Kamu Yönetimini geliştirme ve reform çabalarına temel teşkil etmekle birlikte, etkin bir uygulamayı sağlayacak örgüt yapısı oluşturulamamıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde de (1968-1972) önceki dönemde başlatılan idareyi yeniden düzenleme ve kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasına devam edilmiştir. 1968 yılında Maliye Bakanlığı'nda oluşturulan "Bütçe Reform Grubu", program bütçe hazırlık çalışmalarına başlamış ve 1973 yılına kadar süren çalışmalar sonucunda program bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak amaçlanan hedefe bugüne kadar ulaşılamamış, bu sistem adı altında klasik bütçe esasları devam ettirilmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemine (1996-2000) gelindiğinde sözkonusu döneme ilişkin plan çalışmalarına dayanan 1997 yılı programı çerçevesinde kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenileme ihtiyacının devam etmekte olduğu; kamu yönetiminde görev ve yapı arasındaki dengenin kurulamamış olduğu, merkez, taşra ve yerel yönetimler arasındaki dağılımın merkezi yönetim tarafında ağırlıklı olduğu; hizmette birlik ve bütünlüğün sağlanamadığı; bazı alanlarda teşkilat genişlemesi nedeniyle amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmış bulunduğu; kamu kesimindeki istihdam biçimlerinin ve ücret rejiminin dengesizlik ve adaletsizliklere yol açtığı; idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi; gereksiz formalitelerin kaldırılması ihtiyacının devam etmekte olduğu belirtilmiştir.

Planlı döneme geçişten günümüze kadar kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, tutumluluk, etkinlik ve etkililiğin sağlanması hususunda yapılan

araştırmalar ve çalışmaların sonucunda öngörülen öneriler zamanında uygulanamadığından güncelliğini yitirmiş; spesifik konularla ilgili olanların bir kısmı uygulanmış, ancak uygulama gerektiği gibi olmamış; bazı öneriler ise hiç uygulanmadığından her araştırma raporunda tekrarlanmıştır.

3.4. Kamu Mali Yönetiminde Etkinlik Arayışları Açısından Bütçeleme Sistemindeki Yeni Kavramlar

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu harcamalarında etkinlik arayışları açısından; planlama boyutundan bütçe hazırlığı, uygulama, raporlama ve denetim boyutuna kadar uzanan bütüncül bir kurumsal performans modeli öngörülmüştür. Bunlar;

- İlk olarak bütçenin kapsamı genişletilmiştir
- Stratejik plan⁹⁸ ve performans esasına dayalı olarak bütçelerin hazırlanması esası sisteme kazandırılmıştır. Stratejik planlamaya ilişkin hususları Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, performans esaslı bütçelemeye ilişkin hususları ise Maliye Bakanlığı belirlemeye yetkili kılınmıştır.
- Kamu idarelerinin yıllık faaliyet raporu hazırlamaları ve kamuoyuna açıklamaları öngörülmüştür.
- Çok yıllık bütçeleme sistemi getirilmiştir.
- Hesap verebilirlik⁹⁹, mali saydamlık¹⁰⁰, kamu kaynaklarının etkin, verimli ve tutumlu kullanılması, düzenleyici etki analizi (DEA)¹⁰¹, gibi kavramlar sistemimize girmiştir.
- İç kontrol¹⁰², iç denetim¹⁰³ ve dış denetim kavramları getirilmiştir.

⁹⁸ Stratejik Plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır. (5018/Md.3)

⁹⁹ Hesap verme sorumluluğu, bir birey ya da grup adına faaliyette bulunan kişi ya da kurumların, faaliyetlerini, adına faaliyette bulundukları kişi ya da gruplara raporlanmasıdır. (5018/Md.8)

¹⁰⁰ Mali Saydamlık, devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır.(Code of Good Practise on Fiscal Transparency, IMF,www.imf.org, Erişim Tarihi: 22.02.2007).

¹⁰¹ DEA, Taslağın bütçeye, mevzuata, sosyal, ekonomik ve ticarî hayata, çevreye ve ilgili kesimlere etkilerinin ne olacağını göstermek üzere hazırlanan ön değerlendirme.(Başbakanlık, Mevzuatı Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Md.3.c)

- Orta vadeli program, orta vadeli mali plandır.

Ayrıca bunlardan başka Türkiye’de uygulanmayan, ancak dünyada örneği bulunan performans sözleşmesi de bütçe etkinlik açısından yeni bir kavramdır. Performans sözleşmesi, ilgili bütçenin ve iş programının uygulanma sürecinde, yönetim yetkisini, önceden belirlenen standartlara uyulması koşuluyla birimlere devredilmesi ve birimlerin, hizmetin sonuçlarından sorumlu tutulmasını sağlayan sözleşmedir. Performans sözleşmesi, kamu harcamalarında etkinliğin ve verimliliğin artmasına, buna karşılık kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle sağlanmasına yarayan bir kamu yönetimi aracıdır¹⁰⁴.

4. YÖNETİM

İngilizce’de “government” kelimesinin karşılığı olarak idare etmek, kontrol; yönetim; kurallar koymak: devlet ile birisinin bağlantısı Türkçede karşılık gelmektedir.

Yine İngilizce’de “governance” kelimesinin karşılığı olarak “government”; “exercise of authority”; “control” yani yönetim; otoritenin uygulanması ve kontrol kelimeleri kullanılmaktadır. Ayrıca “a method or system of government or management” karşılığı olarak da yönetimin ya da idarenin sistemi ya da metodu olarak kullanılmaktadır.

“Government” ile “governance” kelimesi sözlüklerde aynı anlama geliyor, yani her ikisi de yönetim kelimesi ile dilimize çevrilebilir ama “governance” kelimesi için kavramsal bir kargaşaya düşülerek yönetişim şeklinde yeni bir kelime ile karşılık bulunmuştur. Bunun nedeninin ülkemizde yönetimin temel koşulu olan etkinliğin olmaması kanaatindeyim. Yani yönetim hem etkin hem de etkili olmaktır aksi takdirde yönetmek eylemi gerçekleşemez, bizde ise yönetim eylemi etkinlik kısmında takıldığı için eylem gerçekleşmiyor diğer bir ifade ile yönetim yok. Bu nedenle “governance”

¹⁰² İç kontrol: İdarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür (5018/Md.55).

¹⁰³ İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına **değer katmak** ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız **nesnel güvence sağlama** ve **danışmanlık faaliyetidir** (5018/ Md.63).

¹⁰⁴ Emine KIZILTAŞ, Türkiye’de Kamu Harcamalarının Artırılmasında Bütçe Sisteminin Rolü, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul, 2003, s.114.

kelimesi için etkinliği sağlamaya yönelik olarak yönetişim şeklinde yumuşatılmış bir çevirisinin kullanılmış olması muhtemeldir.

5. YÖNETİŞİM

Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda "good governance" olarak yer almıştır. Raporda yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir.

Günümüzde yönetim kavramı, kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağını ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu süreçte, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütlerini, özel girişimcileri ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi gündeme gelmektedir¹⁰⁵.

Yönetişim kavramı, bir ülkedeki vatandaşların ve toplumdaki grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yükümlülüklerini yerine getirmeleri ve farklılıklarını ortaya koymalarını ve yasal haklarını kullanmalarını sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) Kamu Yönetimi Sözlüğü, yönetim kavramını etkileşim temeline dayalı ve katılımı öne çıkaran bir kavram olarak değerlendirmekte ve "bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzendir"¹⁰⁶ diye tanımlamaktadır.

Yönetişim, başta devlet olmak üzere, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da dahil olmak üzere üç kısımda açıklanmaktadır. Bunlar;

¹⁰⁵ Bilal ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi*, İstanbul.2000, s.28.

¹⁰⁶ *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:283, Ankara, 1998, s.274

Devlet, siyasi kuruluşlarla kamu sektörü kuruluşlarını kapsamaktadır. Devletin önceliği, kendi vatandaşlarına nasıl daha etkin şekilde hizmet verebileceği olmalıdır.

Özel sektör, özel işletmeleri kapsamakta olup, istihdam ve gelir kaynağı yaratma, üretim ve ticaret, insan kaynaklarının geliştirilmesi, hizmet sağlama ve kurumsal standartlar oluşturma yoluyla ekonomik kalkınma ve büyüme sağlamaktadır.

Sivil toplum kuruluşları ise birey ve devlet arasında yer alan kuruluşlardır. Sivil toplum kuruluşları da, organize etme, eğitme, toplum içindeki grupların ekonomik ve sosyal hayata katılımını sağlama, siyasi ve sosyal etkileşimi kolaylaştırma, dayanışmayı artırma ve kültürleri besleme yoluyla özgürlük, eşitlik, sorumluluk ve kendini ifade etme temelini oluşturmaktadır.

Son yıllarda, hem ülkelerde hem de uluslararası kuruluşlarda gündemin üst sıralarında yer alan yönetişimin yapısında zamanla farklılıklar meydana gelse de, üzerinde durulması gereken en önemli konu, "iyi" yönetişimin nasıl sağlanacağıdır. "İyi yönetişim, kaynakların ortak sorunlara yanıt verebilecek şekilde tahsisi ve idaresine yöneliktir. İyi yönetişimin birbirini tamamlayan başlıca sekiz unsuru bulunmaktadır. Bunlar; Katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon.

Katılımcı	Stratejik	
	Vizyona sahip	Hesap verebilirlik
Hukukun		
üstünlüğünü	İYİ YÖNETİŞİM	Şeffaf
gözetin		
Eşitlikçi	Etkin	Çabuk
		Cevap verebilirlik

- **Şeffaflık:** Şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkündür. Usuller, kurumlar ve bilgi, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olmalıdır.

- **Hesap verebilirlik:** Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar-alıcılar kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilir olmalıdır.

- **Katılımcılık:** Tüm kadın ve erkeklerin, gerek doğrudan gerekse çıkarlarını temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar-alma sürecine katılımı sağlanmalıdır.

- **Cevap verebilirlik:** Kurumlar ve usuller tüm vatandaşlara hizmet etmeye gayret etmelidir.

- **Hukukun üstünlüğü:** Yasal çerçeve, özellikle de insan hakları konusundaki yasalar, adil olmalı ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır.

- **Etkinlik:** Usuller ve kurumlar kaynakların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmelidir.

- **Eşitlik:** Tüm kadın ve erkekler mevcut refah seviyelerini muhafaza etme ve geliştirme fırsatlarına sahip olmalıdır.

- **Stratejik vizyon:** Liderler ve kamu yönetimi, iyi yönetim (good governance) ve insani kalkınma hususunda geniş ve uzun vadeli bir perspektife sahip olmalı ve gelişmenin sağlanması için gerekli olan unsurları tespit ederek bunları tedarik etmelidir.

Bu unsurlar, karşılıklı olarak birbirlerini güçlendirmekte ve tek başlarına etkili bir sonuç doğuramamaktadır. Yine de ilkelerin hepsini tam ve ideal bir şekilde uygulayabilen bir toplum yoktur¹⁰⁷.

İktisadi kalkınma ve gelişme ile beraber son dönemlerde sıklıkla gündeme gelen konulardan birisi de “yönetişim” ve “iyi yönetim” kavramlarıdır. Kötü yönetim tüm toplumlarda neredeyse bütün kötülüklerin anası olarak kabul edilmeye başlandı. Öyleki uluslararası yardım ve finans kuruluşları, ülkelerin yardım ya da kredi taleplerini iyi yönetim alanında gerekli reformların yapılmasına bağlamaktadır. Benzer şekilde yatırımcılar da yatırım yapılacak ülkeyi belirlerken yönetim kalitesinin iyi olmasına özen göstermektedir. Yönetişim kalitesinin doğrudan yabancı yatırımlardaki önemi Uluslararası Yatırımcılar Derneği YASED¹⁰⁸, tarafından hazırlanan “Türkiye İçin Doğrudan Yatırım Stratejisi Raporu”nda da ifade edilmiş, iyi yönetim ve hukukun

¹⁰⁷ Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Nisan 2003.

¹⁰⁸ YASED, International Investors Association: Uluslararası Yatırımcılar Derneği.

üstünlüğü ilkesinin doğrudan yabancı yatırımların ülkeye çekilmesinde önemli rol aldığı, bu nedenle yönetim kalitesinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Dünya Bankası'nın aralarında Uluslararası Şeffaflık Örgütü (Transparency International) ve Sınır Tanımayan Gazeteciler Örgütü'nün de bulunduğu sivil toplum kuruluşlarının araştırmalarına dayanarak hazırladığı 2006 Yılı Yönetişim Göstergeleri Raporunda; 200 ülke “ifade özgürlüğü ve hesap verebilirlik”, “siyasi istikrar ve şiddetin yokluğu”, “hükümetin etkinliği”, “yasa ve mevzuatın kalitesi”, “kanun hâkimiyeti” ve “yolsuzlukla mücadele” olmak üzere altı kıstasa göre değerlendirmektedir. Değerlendirmede ülkenin bulunduğu dilim örneğin yüzde 90 ise bu ülkeden daha iyi olan ülke sayısı yüzde 10 olmaktadır. Bu anlamda, herhangi bir kriterde ülke yüzdesinin yüksek olması ülkede iyi yönetişimin olduğunu göstermektedir. Bu kriterlerin neyi ifade ettiği ve Türkiye'nin performansı aşağıda kısaca özetlenmiştir:

* **İfade Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik:** Vatandaşların hükümeti seçme sürecine katılımını, ifade ve örgütlenme özgürlüğü ile medyanın bağımsızlığını ölçen bu kriter gere Türkiye 2005 yılında yüzde 46,4'lük dilimde yer almıştır. 2004 yılında bu dilim yüzde 44'tü.

* **Siyasi İstikrar ve Şiddetin Yokluğu:** Türkiye'nin en zayıf olduğu bu kriter, ülkedeki siyasi istikrarı ve şiddet olaylarını ölçmekte olup, 2005 yılı yüzdelik dilimi 29,7, 2004 yılı yüzdelik dilimi 23,1 olarak ölçülmüştür.

* **Hükümetin Etkinliği:** Kamu hizmetlerinin kalitesini, hükümetin politika geliştirme ve bunları uygulama kararlılığını ölçen bu kriter gere Türkiye 2005 yılında yüzde 63,2, 2004 yılında yüzde 58,9'luk dilimde yer almıştır.

* **Yasa ve Mevzuatın Kalitesi:** Hükümetin özel sektörün gelişimine katkıda bulunan yasaları benimseme ve uygulama kalitesini ölçen bu kriter gere Türkiye 2005 yılında yüzde 58,9'luk dilimde yer almıştır. Türkiye'nin aynı kriterdeki 2004 yılı performansı yüzde 56,2 idi.

* **Kanun Hâkimiyeti:** Hükümetin işlemlerinde kanunilik ilkesine bağlılığını ölçen bu kriterde, Türkiye'nin, 2004 yılı yüzdesi 54,8 iken 2005 yılı yüzdesi 55,6 olmuştur.

* **Yolsuzlukla Mücadele:** Yönetici grubun kişisel çıkar sağlamak amacıyla kamu gücünü ne derecede kullandığını, ülkedeki yolsuzlukların derecesini ölçen bu kriter

göre Türkiye 2005 yılında yüzde 59,6'lık dilimde yer almıştır. Türkiye'nin bu kriterdeki 2004 yılı derecesi ise yüzde 50 idi.

Rakamsal verilerden de anlaşılacağı üzere, Türkiye yönetim alanında 2005 yılında, 2004 yılına göre, göreceli bir iyileşme sağlamıştır. Ancak yönetim kriterlerinin ortalaması alındığında Türkiye 2005 yılında yüzde 52'lik dilimde yer almaktadır. Bu da aynı zamanda dünya ülkelerinin yüzde 48'inin bizden daha iyi durumda olduğunu gösterir. Ancak önemli olan bu rakamların yüzde yüz doğruluğu değil, ülke olarak bizim nasıl algılandığımızdır¹⁰⁹.

Yönetimi kısaca karar alma süreci ve kararların uygulanma süreci olarak tanımlamak mümkündür. İyi yönetim ise söz konusu süreçlerdeki katılım, saydamlık, hesap verebilirlik, etkinlik ve verimlilik, kanun hâkimiyeti kalitesinin iyi olmasını ifade etmektedir.

Kamu kurumlarının kamusal işleri yürüttükleri, kamu kaynaklarını idare ettikleri ve insan haklarını gözettikleri bir süreç olarak da tanımlandığı görülmektedir.

Hükümetlerin yönetim kapasitesinin sorgulanmasına varan küreselleşme tartışmaları yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. 2 Nisan 2004'te yapılan BM Kamu Yönetimi Uzmanlar Komitesi toplantısında bu iyi yönetim anlayışının özellikleri, etkileşimli, tüm vatandaşların ihtiyaçlarını ayırım yapmadan karşılama ve toplumun en hassas kesimlerine bile hesap verebilme, olarak temellendirilmiştir. Bu seviyeye ulaşmanın da yolu kanun yapma sürecinde vatandaş ile iletişimden, kamu hizmetinde şeffaflığa kadar uzanan bir alanda yeni bir anlayış, iyi yönetim anlayışının geliştirilmesinden geçmektedir.

Dünyadaki bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de de Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde iyi yönetim, uygulanması gereken temel ilkeler getirmektedir. İyi yönetim ilkeleri olan katılım, hesap verebilirlik ve saydamlık, insanı öne çıkartan bir anlayışın oluşmasına neden olmaktadır. Yöneten-yönetilen ayrımı yerine, yönetileni bir paydaş gören ve onun kararları doğrultusunda çalışan bir kamu yönetimi anlayışı benimsenmektedir. Bu da ülkemizde insan merkezci yaklaşımların geliştiğini ve sivil toplumun kamu-vatandaş arasındaki köprüyü kurmada rol almasının ve geçiş

¹⁰⁹ Şükrü KIZILOĞLU, *Türkiye'de İyi Yönetişim: Uzun Ve İnce Bir Yol*, Hürriyet 19.09.2006 <http://www.turmob.org.tr/turmob/basin>

dönemlerinin hızlandırıcısı olmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir. Bu bağlamda iyi yönetim anlayışı sivil toplum hareketini, yönetişimin vazgeçilmezi olarak kabul etmektedir.

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), 2004 yılından itibaren, kanun tasarılarının hazırlanması aşamasında ilgililerin, akademik çevrelerin ve sivil toplumun daha aktif katılımını sağlaması amacıyla iyi yönetim çalışmalarına başlamıştır. Bu süreçlerde sivil toplumun kamu ile iletişiminin güçlenmesi, toplumun önemli problemleri ile ilgili ortak girişimlerin oluşturulması ve toplumun daha iyi yönlendirilmesi TESEV'in iyi yönetim programının oluşum amaçlarındandır. İyi yönetim programı, iyi yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesine yönelik projeler yürüterek Türkiye'nin içinde bulunduğu sürece katkıda bulunmaktadır. İyi yönetişimin kamu yönetimi alanındaki kritik önemi, TESEV tarafından yapılan tespitlerde de iyi yönetim programının çalışma alanları olan kamu yönetimi reformu, yerel yönetimler, yerelleşme, yolsuzlukla mücadele ve bilgi edinme hakkı Birleşmiş Milletler Kalkınma Programının da öncelik verdiği alanlar olarak ifade edilmektedir ¹¹⁰.

Yönetişimin iktidara sermayeyi ortak ederek küresel sermayeye hizmet ettiği, katılımcı olduğu, fakat gerçek anlamda vatandaşın katılımına yer vermediği, bu yönüyle anti-demokratik olduğu, ulus-devletin ufalanmasına, hatta yok olmasına neden olduğu gibi pek çok eleştiri yapılmaktadır. Ancak, yönetişime ilişkin olarak yapılan saptamalar, iyi hesap verebilir, saydam, kabul edilebilir ve meşru bir yönetimin kurulabilmesi için yönetim yaklaşımının farklı boyutlarıyla uygulanmasının zorunlu olduğunu göstermektedir. Yönetişim süreciyle birlikte yaşanan, küresel değişim ve dönüşümler, ulusal ve yerel etkileri iyi hesaplandığında önemli kazançlara dönüşebilecek olanaklar sunmaktadır¹¹¹.

5.1. Etkinlik ve Yönetişim

Etkinlik, sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edilmekte olup; uzun dönem vizyonu koruma, kaynakların etkin kullanımı, bunun için teknik donanım, insanların birtakım kaygılarına karşı duyarlı olma, bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçülmektedir.

¹¹⁰ <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/iyiyönetişim> (Erişim tarihi 12.02.2007).

¹¹¹ M. Akif ÇUKURÇAYIR, Esra B. SİPAHİ, Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergileri* Sayı 50-51, Ankara, (Erişim Tarihi :21.03.2007)

Etkin yönetim ile ilgili yapılan çalışmalarda, etkin olmayı sağlayacak noktaların üç ekseninde olduğu gözlenmiştir. Bunlar, toplumun problemlerine çözüm getirme sürecine, performans veya çıktı ölçümüne ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Bu da vatandaşın katılımı altında, sadece bireylerin değil, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının da katılımı öngörülmektedir.

Vatandaşların katılımıyla elde edilen, amaçlanan hedeflere ne kadar ulaşıldığına ilişkin performans ölçüm verileri geri besleme olanağı sağlayıp; planlama, bütçeleme, uygulama, izleme, değerlendirme ve gözden geçirme döngüsünün işlemlerini sağlayacaktır.

Etkin yönetimi sağlayabilmek için devlet tek taraflı düzenleyici, fon sağlayıcı ve hizmet sunan bir aktör olmaktan çıkmalı; liderlik görevini üstlenerek toplumun her kesimiyle iletişim kurmalıdır. Böylelikle, katılımcılık teşvik edilecek ve değişen ihtiyaçlara hızlı cevap verebilir düzeye gelinecektir.

Ayrıca, hizmetin nasıl bir yol seçilerek verildiği değil, ihtiyaçları karşılayacak nitelikte verilip verilmediğidir. Yine hizmet verilirken ve politika izlenirken vizyon oluşturma sorumluluğu da her zaman taşıyacak, ayrıca değişen vatandaş tercihleri de farklı nitelikte hizmet sunumu gerektirecek böylelikle eşitlik sağlanacaktır.

Yönetişimin etkin kılınabilmesi, ülkelerin bilgi teknolojilerini kullanabilme becerisi, iletişimin şeffaf bir ortamda gerçekleşmesi ve yapılan düzenlemelerin etkilerini değerlendirerek hukukun üstünlüğünün gözetilmesi ile mümkün olacaktır¹¹².

5.2. Uluslararası Kuruluşlar ve İyi Yönetişim

Başlıca uluslararası kuruluşlar hem kendi içlerinde hem de ülkelerle ilişkilerinde iyi yönetimi ön plana çıkarmaktadır.

Bu kuruluşlar içerisinde, Birleşmiş Milletler (BM), Uluslararası Para Fonu (IMF), Avrupa Birliği ile Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)'nin iyi yönetim alanındaki çalışmaları dikkat çekicidir.

¹¹² Hülya SOYLU, *Etkinlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Maliye Bakanlığı, Nisan 2003, ss.89-90.

5.2.1. Birleşmiş Milletler (BM)

“İyi yönetim” kavramı ilk kez 1990 yılında gerçekleşen “İkinci Birleşmiş Milletler En Az Gelişmiş Ülkeler Konferansı”nın sonuç bildirgesinde “iyi yönetim tüm ülkelerde ekonomik ve sosyal ilerlemenin temelidir” ibaresi yer almıştır.

Daha sonra 1992 yılında Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı’nda sürdürülebilir kalkınma¹¹³ tanımı uluslararası toplumun gündemine taşınmıştır. Konferans sonucunda kabul edilen belgelerden “Gündem 21”in uygulanmasının değerlendirilmesi amacıyla Eylül 2002’de “Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi” düzenlenmiştir. Zirvede ayrıca, her düzeyde sürdürülebilir kalkınma için yönetişimin güçlendirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

BM Kalkınma Programı (UNDP), insani kalkınmanın iyi yönetim olmadan sürdürülebilir nitelik taşıyamayacağını, iyi yönetim için kapasite oluşturulmasının yoksulluğun ortadan kaldırılmasında başlıca araç olduğu ifade edilmekte ve söz konusu yardım hedeflerini belirlerken, yönetişime ilişkin beş öncelikli alana yer vermektedir. Bunlar;

yasama, yargı ve yürütme organlarına yönelik kurumsal destek,

kamu ve özel sektör yönetimi,

Adem-i merkezîyetçilik ve yerel yönetişime destek,

sivil toplum kuruluşları ve

özel koşullara sahip ülkeler (geçiş ekonomileri ve krize maruz kalmış ülkeler)¹¹⁴.

5.2.2. Uluslararası Para Fonu (IMF)

IMF, iyi yönetişime ilk olarak, 1996 yılında IMF Guvernörler Kurulu kararında yer vermiştir. Söz konusu kararda ekonominin büyümesini sağlayacak çerçevenin başlıca unsurlarının; hukukun üstünlüğünün sağlanması, kamu sektöründe etkinliğin ve

¹¹³ Sürdürülebilir kalkınma, insan ile doğa arasında denge kurarak doğal kaynakları tüketmeden, gelecek nesillerin ihtiyaçlarının karşılanmasına imkan verecek şekilde bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını programlama anlamını taşımaktadır. Sürdürülebilir kalkınma sosyal, ekolojik, ekonomik, mekansal ve kültürel boyutları olan bir kavramdır.

¹¹⁴ UNDP, “Governance for Sustainable Human Development”, s.1,2,3 (www.magnet.undp.org/policy/summary.htm)

hesap verebilirliğin geliştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele de dahil olmak üzere tüm yönlerde teşvik edilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

İyi yönetim, IMF-destekli programlarda da izlenmekte, mali destek isteyen ülkelerdeki yetkililerin, ekonomi politikalarını anlattıkları niyet mektuplarının birçoğunda yönetim ve yolsuzluğa değinilmiştir.

IMF'nin iyi yönetimi teşvik etmek konusundaki en önemli girişimi, uluslararası kabul görmüş standartlar, kodlar ve en iyi uygulamaların geliştirilmesi ve teşvik edilmesi yoluyla ekonomi politikalarında şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamaktır.

5.2.3. Dünya Bankası (WB)

Yönetişim (governance) ya da “iyi yönetim” (good governance)” kavramı, ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989 yılında kullanılmıştır.

1997 Dünya Kalkınma Raporu’nda ise devletin rolünün değişmesi gerektiği ve iyi yönetim kavramının değişim konusunda bir basamak olduğuna yer verilmiştir.

Ülkelere sağlayacakları destek konusunda seçici olmak için;

- İlk olarak Siyasi sürecin, sivil özgürlüklerin ve siyasi hakların farklı yönlerine değinmekte ve çok seslilik ve hesap verebilirlik üzerine odaklanmak,
- İkinci olarak, yönetimin etkin olmasını gözetmekte ve kamu hizmetlerinin kalitesi, bürokrasinin işlerliği, kamu çalışanlarının siyasi baskıdan uzak olmaları ve hükümetin beyanatlarına bağlı kalması gibi unsurları içermek,
- Üçüncü olarak da kamu hizmeti verilirken, yetkilerin kişisel çıkarlar için kullanılması önlenerek “yolsuzlukların kontrol altına alınması” ve hukukun üstünlüğünün gözetilerek herkese eşit davranmak,

üç başlık altında ele alarak değerlendirmektedirler.

Yönetişim, öngörülebilir, açık bir kamu politikası sürecini; profesyonel bir ahlak anlayışına sahip bir bürokrasiyi; kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini;

kamusal görev ve hizmetlere katılımda bulunacak güçlü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü ifade eder¹¹⁵.

5.2.4. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD)

OECD, tüm vatandaşlara kaliteli ve üretken bir yaşam sağlamak için fırsatlar yaratmanın anahtarının, ekonomik büyüme, sosyal uyum ve iyi yönetim arasındaki üçlü dengeyi sağlamak olduğu ifade edilmektedir.

OECD iyi yönetim kapsamında, kamu sektöründe bütçeleme ve yönetim, sürdürülebilir kalkınma, vatandaşların politika oluşturma sürecine katılım ve yolsuzlukla mücadele alanlarına ilişkin faaliyetleri kapsamaktadır.

OECD, Kamu Yönetimi Programı (PUMA) vasıtasıyla etkin, verimli ve şeffaf hükümet yapılarını kurma ve güçlendirmede hükümetlere yardımcı olmaktadır. PUMA, hükümetlerin nasıl örgütlendiklerini ve kamu sektörünü nasıl idare ettiklerini incelemekte ve karşılaşılabilecekleri muhtemel güçlükleri teşhis etmektedir. Böylece ülke incelemeleri, karşılaştırmalı analizler, en iyi uygulama değerlendirmeleri ve yayınladığı rehberlerle, yönetişimde ortaya çıkan değişimler konusunda hükümetlere destek olmaktadır¹¹⁶.

5.2.5. Avrupa Birliği (AB)

Yönetişimle ilgili olarak Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanan “İyi Yönetişim Çalışma Belgesi’nde (White Paper), Avrupa’ya uyumunun siyasi boyutu olan 4 stratejik hedef gösterilmiştir. Bu hedefler:

- Yeni Avrupa yönetim şekillerini ortaya koyma,
- Avrupa Kıtasını istikrara kavuşturma ve Kıtanın sesini dünya çapında duyurma,
- Yeni bir ekonomik ve sosyal gündeme doğru yönelme ve
- Herkes için daha iyi bir yaşam kalitesini sağlamaya çalışmaktır.

¹¹⁵ M.HOLMES, S.KNOCK, N. MONNING, R.MESSICK and J. RİNNE, *Governance and Poverty Reduction*, in: UNDP, *Poverty Sourcebook*, (Erişim Tarihi: 23.12.2006).

¹¹⁶ Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Nisan 2003.

5.3. Türkiye’de Yönetişim

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda 2001–2005 yılları için kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılmasına ilişkin olarak kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını sağlayacak temel ilkeler belirlenmiş, bunlardan bazıları; verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, kamu çalışanlarının performansını etkin bir biçimde ölçen bir sistemin getirilmesi, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi, kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitelerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışı ile bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesidir.

Türkiye’de son zamanlarda bakanlıkların yasa ve diğer yasal mevzuat taslaklarını internet sayfalarında yayımlamaları, kamuoyunu bilgilendirme hususuna güzel bir örnektir. Ayrıca, Bakanlar Kurulu’nun 12 Ocak 2002 tarihli ilke kararıyla, “Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiştir. Yine bu konuda bir başka örnek TBMM Genel Kurul görüşmelerinin TRT’den naklen yayınlanması ve kanun teklif ve tasarıları ile denetleme faaliyetlerinin TBMM’nin internet sayfalarında yer almasıdır.

Türkiye’deki kamu sektöründe iyi yönetim uygulamaları son yıllarda bir sistematığe bağlandı. Öncelikle, kamu ihale sistemi değiştirilmiş, bütçe kod yapısı değiştirilmiş, ardından 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yürürlüğe girmiştir. Daha sonra nakit esaslı bütçeden tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş çalışmaları ve uyarlanmış tahakkuk esasına geçiş, Dünya Bankası tarafından sağlanan kamu sektörü yapısal uyum kredisinin bir koşulu olarak, “Stratejik Planlama” uygulanmaya başlamış, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Ayrıca bazı kamu kurum ve kuruluşlarında toplam kalite yaklaşımının uygulanması bu vb. düzenlemeler de şunu göstermektedir ki, kamu sektörü kendini yeniliyor, yinelemiyor ve bunun sonucunda da Türkiye’de sistemin artık daha düzenli işlemesine sebep olmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. TÜRKİYE’DE VE DÜNYADA KAMU YATIRIM BÜTÇESİ VE ETKİN YÖNETİMİ

1. TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIM BÜTÇESİ VE ETKİNLİĞİ

Ekonomik kalkınma için yatırım yapılması bir zorunluluktur. Türkiye gibi gelişme yolunda olan ülkelerdeki ekonomik sorunların başında “kaynak yetersizliği” gelmektedir. Çünkü yatırım olmadan kalkınma sağlanamaz, üretim artmaz. Bu sebeple yatırımlar ekonominin kalkınma sürecinde büyük bir öneme sahiptir.

Kamu yatırımları, gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda gerekli altyapı hizmetlerinin sağlanmasında genellikle merkezi hükümetler tarafından üstlenilen toplam sabit yatırımların büyük kısmını oluştururlar. Teorik olarak geniş kamu sektörü yatırım faaliyetlerinin gerekçesini, piyasanın başarısızlığı ve bazı sosyal hedeflerin gerçekleştirilmesi oluşturmaktadır. Ancak uygulamada birçok hükümetin ticari amaçlı bazı büyük yatırım faaliyetlerine de girdikleri görülmektedir. Sonuç olarak, işletme ve bakım giderleri ve borç ödemeleri ile birlikte yatırım harcamaları toplam kamu harcamalarının genellikle önemli bir bölümünü oluştururlar¹¹⁷.

Türkiye’de yatırımları hazırlayan kurum DPT Müsteşarlığıdır. DPT Müsteşarlığı, 1960 yılı ihtilalinden hemen sonra kurulmuştur. Ülkedeki alt yapı yatırımlarına karar veren ve planlamada kilit rolü taşıyan kurumdur. DPT uygulamadan ziyade koordinasyona ve planlamaya odaklanır.

Yatırım bütçesi hazırlığı DPT tarafından koordine edilmekte, harcamacı bakanlıkların yatırım taleplerini detaylı şekilde incelemekte ve bu taleplerdeki projeler için fizibilite çalışması yapılıp yapılmadığını tetkik etmektedir.

¹¹⁷ Rıdvan KARLUK, Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Katkısı, www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kitap2/turkyabsermyat (Ankara, Şubat 2001) (Erişim Tarihi: 19.02.2007)

Öncelikle teklif edilen projeler için fizibilite çalışması yapılmışsa, sadece bu çalışmaların ödenekleştirilmesi bütçeye dahil edilir. Söz konusu Kanunda da prosedürün onaylanacağı ve “çevre analizi”, maliyet-kar ya da maliyet-fayda analizleri dahil olmak üzere fizibilite çalışması yapılmamış bir yatırım projesinin ve DPT tarafından fizibilite için incelenmemiş ve onaylanmamış olanların yatırım programına dahil edilemeyeceğini öngörmektedir. (5018 s.Kanun Md.25)

DPT tarafından hazırlanan yatırım programı proje ile yatırım unsurunu detaylandırmaktadır. Yatırım unsurunun kapsamı; KİT’lerin ve İller Bankasının yatırım projelerini ve yerel yönetimlerin dış finansmanlı projelerini kapsaması nedeniyle bütçeninkinden daha geniştir. Merkezi yönetim bütçesi ve yatırım programı, ortak içerikleriyle tamamen uyumludurlar. Bütçenin uygulanmaya konulmasının ardından yatırım programı DPT tarafından sonuçlandırılır. Bütçe kanununun yürürlüğü girmesini takip eden 15 gün içinde, Bakanlar Kurulu Kararıyla RG’de yayımlanır. Mevcut uygulama, yatırım programı ile bütçe arasında mali açıdan uygunluğu sağlamaktadır ancak bu etkin kaynak tahsisini doğurmamaktadır.

AB-Türkiye Mali İşbirliği Kapsamında Yatırımlar

Ulusal Fon¹¹⁸, Türkiye’ye ayrılmış AB yardımını yönetmek amacıyla Hazine Müsteşarlığına bağlandı. 2002 yılında Mutabakat Belgesinin imzalanmasının sonucunda Avrupa Komisyonu, sözleşme yetkisini 2003 yılı Ekim ayında Türkiye’ye devretti. Uygulanacak ve AB tarafından finanse edilecek projeler yatırım programına dahil edilmelidir.

Türkiye’de yatırım bütçesi bağlamındaki gelişmeleri de bu çerçevede dönemler itibarıyla aşağıdaki gibidir.

¹¹⁸ **Ulusal Fon (National Fund)**, Aday ülkeler ile AB arasında mali işbirliğinin etkin ve düzgün işlemesi için her aday ülkede oluşturulan Merkezi Olmayan Yapılanma’nın (Decentralized Organization) bir parçası olan Ulusal Fon, Topluluk fonlarının, yardımın yapıldığı ülkeye aktarımını sağlayan ve yardımların muhasebesini tutan merkezi hazine birimidir. Türkiye’de Ulusal Fon Hazine Müsteşarlığı sorumluluğunda işlevini yürütmektedir. Daha önce Dışişleri Bakanlığına bağlı AB Genel Sekreterliği bünyesinde yer almakta idi.

1.1. 1960 Öncesi Dönem

1.1.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devleti'nin son yıllarında yapılan devlet giderlerinin temel özellikleri özetle şöyledir:

- Devlet giderlerinin çok önemli bir bölümü cari giderlere ayrılmıştır.
- Cari giderler içinde Düyunu Umumiye'ye ödenen devlet borçları önemli bir yer tutmaktadır.
- Borç ödemeleri dışında ulusal savunma ve genel güvenlik hizmetleri, devlet giderleri içinde büyük bir öneme sahiptir.
- Devlet giderleri içinde yatırımların payı çok küçüktür.

Tüm giderlerin %58-74'ünü dış borç ödemeleri ve savunma giderleri oluşturmaktadır. Diğer cari giderler ile yatırımlar tüm giderler içinde %26-42'lik paya sahiptir. Böyle bir gider düzeni içinde kalkınma için gerekli yatırımlara ödenek ayrılması söz konusu olamamaktadır. Yıllar itibariyle yatırım giderlerinde büyük bir artış (yatırım giderlerinin tüm giderler içindeki payı % 2,2'den %7,6'ya çıkmıştır) olmasına karşın çok önemli bir yatırımın yapılmadığı, yatırıma ayrılan küçük payların da önemli bir bölümünün verimsiz yerlere harcandığı görülmektedir.

Tablo 9 : 1909-1912 Döneminde Yatırımlara Ayrılan Tutarlar

(Milyon Kuruş olarak)			
	<u>1909/10</u>	<u>1911/12</u>	<u>1912/13</u>
İnşaat			
-Hükümet konakları vs.	10,8	15,2	15,6
-Göçmen meskenleri	-	20	10
-Okul inşaatı	7,8	18,4	18,3
Toplam	18,6	53,6	43,9
Demiryolu	45,8	33,2	33,5
Karayolu	51,9	58,5	64,3
Su İşleri	22,3	32,2	16,6
Tarım İşleri	1,1	5,2	3,2
Ziraat Bankası sermayesine	21,9	22,5	22,5
Diğer	9,5	23,4	26,0
Toplam	171,1	228,6	210,0
Vakıflar bütçesinden	9,0	11,0	15,4
Genel Toplam	180,1	239,6	225,4

Kaynak: Vedat ELDEM, *Osmanlı İmparatorluğunun İktisadi Şartları Hakkında Bir Tetkik*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1970, s.245.

Kamu gelirlerinin tümüyle verimsiz alanlara harcanması, hemen hepsi açık veren Osmanlı bütçelerinin kalkınmaya destek olamaması sonucunu doğurmuştur¹¹⁹.

Osmanlılarda bugünkü anlamda yabancı sermaye 1850'lerde yapılan borçlanmalarla birlikte görülmeye başlandı. Borçlanmalarla başlayan sermaye girişinden sonra, bankacılık sektöründe faaliyet göstermek için yabancı sermaye gelmeye başladı. Daha sonraları da yabancı sermaye doğrudan yatırımlara (demiryolları, su, gaz, telefon, madencilik) ve ticarete yöneldi.

Kurtuluş Savaşı öncesinde Osmanlı Devleti siyasi, ekonomik ve mali bakımdan tam bir çöküntü içindedir. Ülke ekonomisi ve maliyesi kapitülasyonlar nedeniyle dışa

¹¹⁹ Cihan DURU, Kemal TURAN ve Abdurrahman ÖNGEOĞLU, Atatürk Dönemi Maliye Politikası, 1. Kitap, Mondros'tan Cumhuriyete Mali ve Ekonomik Sorunlar, Ankara, Nisan 1982, ss.60-61.

bağımlı durumdadır. Dış borçlar giderek artmakta ve bütçeler sürekli açık vermekte, yabancı sermaye ülkenin önemli bütün ekonomik girişim alanlarını ele geçirmiş, dış ticaret dengesi sürekli açık vermekte, sanayileşme çabalarında başarıya ulaşamayan ülke, batılı kapitalist ülkelerin hammadde ambarı ve mamul madde pazarı durumundadır.

Böyle bir durumda aşağıda sektörel bazda kısaca özetlenen yatırımlardan ülkenin kalkınmasını, hele hele çöküşü engellemesini beklemek olası değildi. Hem siyasi hem de ekonomik ve mali yönden bir yıkıntı durumunda özellikle de Düyunu Umumiye ve Reji İdaresi gibi kuruluşlarca ipotek altına alınan bir ülkede yeni yatırımlar ve ülkenin kalkınması imkansızdı.

1.1.1.1. Tarım

1918 yıllarına kadar tarım sektörünün gelişmemiş olduğu, küçük arazi birimlerinde kendine yeterli üretim yapıldığı, iç pazarın kurulamadığı, yolların iç pazarı kurmaya elverişli bir durumda olmadığı, tarım teknolojisinin gelişmediği, hayvan varlığının savaş sırasında telef olduğu, tarım kredi kuruluşlarının gelişmediği, dış ticarete açılmış verimli bölgelerde kapitalist gelişme eğilimlerin canlandığı, bu bölgeler tarımı ile yabancı ülkelerin sanayileri arasında bütünleşme başladığı gözlenmektedir.

1.1.1.2. Sanayi

1915 yılındaki sanayi kuruluşlarında gıda sanayi ve dokuma sanayi (%78, %78) ilk sıralarda, daha sonra kırtasiye sanayi ve diğerleri geliyor.

Osmanlı Devletinde temel sanayi kurulamamıştır. Daha çok mamul mal alan, hammadde ve yiyecek maddeleri satan bir devlettir. Ülkede maden işleyen hiçbir kuruluş yoktur. Linyit ve maden kömürlerinin büyük bir kısmının yurtiçinde tüketilmesine karşılık, üretilen diğer madenler ham olarak tümüyle dışarıya satılmaktadır. Sanayide kullanılan tarım ürünleri, özellikle pamuğun % 80'i işlenmeden yurtdışına satılmıştır. Yün, deri ve tütün ihracatında da durum aynıdır.

19. yüzyılın ikinci yarısında imalat sanayini özendirme amacıyla bazı politikalar izlenmiş, ancak bu sistemli olmamıştır.

İkinci Meşrutiyetin ilanından sonra sanayileşme yönünde bazı önemli gelişmeler göze çarpmakta, bunların başlıcaları, kapitülasyonların kaldırılması, yeni gümrük

tarifelerinin yürürlüğe konması ve Teşviki Sanayi Kanununun (1913) çıkarılmasıdır. Söz konusu yasayla bir yandan yabancıların Osmanlı uyruğunda bulunanlardan daha çok ayrıcalığa sahip olmaları önlenmiş, diğer yandan da sanayileşmede yabancı sermayenin önemi kabul edilmiştir¹²⁰.

1.1.1.3. Madencilik

Ülkemizde madencilik hem geç başlamış hem de gelişmemiştir. Ergani bakır madenleri, önceleri yerli üreticilerce işletilirken 1850’de kuyular devletçe satın alınmış ve işletilmek üzere mültezimlere¹²¹ verilmiştir. Borasit 1865’te, maden kömürü ve krom 1848’de işletilmeye başlanmıştır.

Maden üretiminin büyük bir bölümüne yabancı sermaye egemendir. Madencilik alanına ilk yatırımı yapanlar İngilizler olmasına rağmen Fransızlar önceliği alarak yatırımların çoğunluğunu ellerinde bulundurmaktaydı.

1.1.1.4. Demiryolları

19. yüzyıl ortalarında bütün dünyada en önemli ulaşım aracı demiryolları olmuştur. Osmanlı Devletinde yapılan demiryolları yabancılar tarafından üstlenilmiş ve İngiliz, Fransızlar ve Almanlar firmalarca yapımına başlanılmıştır. I. Dünya Savaşı ile birlikte yapım çalışmaları durdurulmuştur. Osmanlı topraklarında yapılan demiryolları Avrupa şirketlerine büyük karlar sağlamıştır. Kilometre garantisi denilen sistemle şirketlerin karları, Osmanlı Devleti’nce garanti altına alınıyordu.

Kurtuluş Savaşı öncesinde demiryollarının %31’i Osmanlı Devleti’nin % 17’si Alman, %21’i Fransız, %11’i İngiliz şirketlerinin elinde bulunuyordu.

1.1.1.5. Karayolları

Osmanlı Devletinin kuruluşundan Tanzimat’a kadar genel yollar Devletçe, özel yollar ise tımar, zeamet ve hayır sahiplerinin yardımıyla yapılırdı. Zamanla artan yol gereksinimlerini karşılamak için çeşitli yol vergileri konuldu. Daha sonra yol vergileri kaldırılınca, yol yapım giderleri bütçede devletin genel giderleri arasında yer almaya başladı.

¹²⁰ DURU, TURAN, ÖNGEOĞLU,1982, ss.140-142.

¹²¹ Mültezim, Eski zamanlarda bir devlet gelirini götürü olarak üstüne alıp toplayan.

1909 yılında yapılan “İslahat Programı” ülkeyi 8 müfettişliğe ayırıyor ve illerde yol komisyonları kuruyordu. Ülkenin ana yollarının, devlet yolları adıyla yapımı için bir Fransız şirketle 2 milyon franklık bir anlaşma yapılmış, yolun 400 km’lik kısmı tamamlandığı sırada, I.Dünya Savaşı çıkmıştır. Bütün bu çabalara karşın, Osmanlı Devletinde karayolu yapımı sonuçlandırılmamıştır.

1.1.2. Cumhuriyet Dönemi

Osmanlı Devletinin son dönemlerinde yeni devletin içinde bulunduğu zor şartlara rağmen, yeni bütçe hazırlanarak gecikmeli de olsa yürürlüğe konulmuştur.

Osmanlı Devleti’nin 1918 yılı bütçesi çıkarılmış, 1919 yılında ise Meclisi Mebusan ve Ayan Meclisi toplanamadığı için 1919 yılı bütçe yasası hazırlanamamıştı. Bunun üzerine, Osmanlı Hükümeti 1918 yılı bütçesini 1919 yılında da uygulama kararı almıştı. 1920 yılı başlarında toplanan Meclisi Mebusan ve Ayan Meclisi bütçe çalışmalarına başlamadan İngilizlerce dağıtıldı. Ülkede bütçeyi hazırlayacak meclis dağıtıldığı için Maliye Bakanlığı, 6 Mayıs 1920 günü bir genelge yayımlayarak, Mayıs ve Haziran aylarında geçmiş yıl ödenekleri kadar harcama yapılabileceğini bildirdi.

Böyle bir ortamda Türkiye’nin ilk bütçesi olan 1920 yılı bütçesi, meclisin yoğunluğu ve o günün zor şartları nedeniyle ancak 28 Şubat 1921 (Mali yılın son günü) günü çıkmıştır. İlk bütçenin % 53’ü Milli Savunma hizmetlerine ayrılmıştır¹²².

Büyük millet meclisinin açılmasından sonra devlet gelir ve giderlerini düzenleyici yasalar çıkarılmaya başlanmıştır.

Bu dönemde, 17 Şubat 1923’de İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiş ve kongre sonunda Misak-ı İktisadi kabul edilmiş, buna uygun olarak devletin, özel teşebbüse yardımcı olacağı ve özel teşebbüsün ekonomik gücünü aşan alanlarda faaliyet gösterebileceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca yabancı sermaye hakkında hükümete bir rapor sunulmuş, bu raporda genel olarak ülkeye zararlı olmayacak yabancı sermayenin gelmesi ve ortaklaşa çalışmaları savunulmuş, yasal olarak Türk sayılmayan şirketlere özel hak ve ayrıcalıklar verilmemesi ve bu şirketlerin hükümetle anlaşma yapmaları istenmiştir. Ancak, yurtiçi tasarruflar yanında ekonomik ve sosyal altyapıdaki yetersizlikler ve özel sektörün arzu edilen ölçülerde harekete geçirilememesi gibi

¹²² DURU, TURAN ve ÖNGEOĞLU,1982, s.279.

olumsuz faktörlerin yanı sıra 1929 Dünya Ekonomik Krizinin ortaya çıkması liberal iktisat politikasının 1930'lara gelindiğinde önemli ölçüde değiştirilmesine neden olmuştur.

Meclis'in açılışından Cumhuriyetin ilanına dek elde edilen gelirlerin çok önemli bir bölümü zorunlu olarak savaş giderleri nedeniyle Milli Savunma Bakanlığı, ondan sonra ödenek açısından ikinci büyük payı Bayındırlık Bakanlığı alıyordu. Kurtuluş Savaşı döneminden başlayarak bütün Atatürk döneminde demiryolu politikası, üzerinde çok durulan ve yoğun tartışmaları da beraberinde getiren en önemli konulardan biri ve Cumhuriyet döneminin en büyük yatırım politikası olmuştur. Ödenekler, öncelikli olarak savaşa yardımcı nitelikteki demiryolu harcamalarını karşılamak üzere verilmiştir. Eldeki sınırlı kaynaklarla bir yandan yabancı şirketlerin elindeki demiryolu hatları ulusallaştırılmış, diğer yandan yeni demiryollarının yapımına başlanmış ve mevcut demiryolları da iyileştirilmeye çalışılmıştır.

Yine toprak altında bırakılmış maden cevherlerini kısa zamanda işletmeye açarak ulusun çıkarlarına sunmak temel ilke, ayrıca yasalara uymak koşul ve ekonomik yarar amacıyla, gerek madenlerde, gerek diğer ekonomik ve ulaşım alanlarında yapılmak istenen özel sermaye yatırımlarına her türlü kolaylık sağlanmış ve bunlarında bir plan dahilinde yapılacağına ilişkin gerekli çalışmalara başlanılmıştır¹²³.

TBMM Hükümetince, tarımsal alanda üreticileri koruyucu ve destekleyici bir ekonomi politikası uygulamaya konulmuştur. Yine o dönemde sanayinin gelişmesi için tarım-sanayi işbirliği ve bütünleşmesinin zorunlu olduğu, ticaretin yabancılar elinde olması nedeniyle ülkede sermaye birikiminin bu nedenle yeterince sağlanamadığı ifade edilmiştir. Bunun için de kısa vadede o gün için kaldırılmamış olan kapitülasyonların kaldırılması, uzun vadede ise ülke ticaretinin Türk ulusunun denetimine geçmesi için gerekli çalışmaların yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Türkiye'de, Cumhuriyetin kuruluşundan 1950 yılına gelene kadar, dönemin bir kısmında veya tamamında "bilinçli olarak" yabancı sermayeye karşı bir politika izlenmemiştir. Bu dönemde dünya ekonomisindeki konjonktürel gelişmeler ile 1929–1930 Dünya Ekonomik Krizi'ne bağlı olarak yabancı özel yatırımlarda önemli bir

¹²³ DURU, TURAN ve ÖNGEOĞLU, 1982, s.424.

gelişme olmamıştır. Ayrıca, işbaşına gelen Hükümetler, ülkenin ekonomik kalkınmasına yabancı sermayenin katkısını teşvik etmeye yönelik önlemler de almamışlardır.

II. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle, yeni dünya ekonomik düzenine yön vermek amacıyla ABD'nin etkinliğiyle kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Dünya Bankası'na (IBRD) Türkiye'nin katılımı ve Marshall Yardımı'ndan yararlanmaya başlaması, ABD'den mali ve askeri yardım sağlaması ve en önemlisi Savaş sonrasında oluşan ikili kutupta kapitalist sistemin içinde yer alması sonucunda Türk Hükümeti, yabancı yatırımcıların Türkiye'de yatırım yapmasını kolaylaştırıcı mevzuat değişikliklerine yönelmiştir. Bu çerçevede özellikle 1946 seçimlerinden sonra yasal düzenlemeler için hazırlıklara başlanılmış, Yabancı Sermaye Yatırımlarını Teşvik Kanunu ve Petrol Kanunu gibi önemli yasalar daha sonra Demokrat Parti iktidarında çıkarılmıştır¹²⁴. Devletçiliğin reddedildiği, özel sektör odaklı liberal bir ekonominin benimsendiği bu dönemde ithalat %75 oranında serbest bırakılmış, özellikle tarım sektörüne olmak üzere kredi enflasyonu yaşanmıştır. Ekonomiye, gerek bütçe açıklarının para basma yoluyla, gerekse reeskont yoluyla olsun, hızla para aktarılmıştır. Bu dönemdeki bütçe açıklarının nedeni olarak, bir taraftan yeterince vergi alınmaması, diğer taraftan gelirlerden fazla kamu harcaması yapılarak özel sektöre açıktan kaynak aktarılamamasıdır¹²⁵.

Bu dönemde de, klasik bütçeleme sistemi uygulamasına devam edilmiş olmasına rağmen, bütçe harcamalarının sınıflandırılmasında bir yenilik yapılmıştır. “1950 yılına kadar bütçe harcamaları yalnız organik temele göre basit bir sıralamaya tabi tutulurken, 1950 yılından itibaren cari harcamalar-yatırım harcamaları şeklinde ikili bir tasnif uygulanmaya”¹²⁶ başlanmıştır.

Türkiye’de yabancı sermaye yatırımlarının diğer ülkelerle karşılaştırılması neticesinde çok düşük bir seviyede olduğu, özellikle 1980’den önceki yıllarda Türkiye’ye gelen yabancı sermaye miktarının azlığı da bu yönden dikkat çekicidir. 1954 yılında yürürlüğe giren ve çok liberal hükümler taşıyan 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi

¹²⁴ Rıdvan KARLUK, Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Katkısı, www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kitap2/turkyabsermyat (Ankara, Şubat 2001) (Erişim Tarihi: 19.02.2007), ss.98-102.

¹²⁵ Koray BAŞOL, *Türkiye Ekonomisi*, Genişletilmiş 5. baskı, İzmir, Anadolu Matbaası, 1994, s.99.

¹²⁶ Erdoğan ÖNER, *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No:2001-359, Ankara, Haziran 2001, s.478.

Teşvik Kanununa rağmen, 1990 yılına kadar Türkiye’ye istenilen ölçüde yabancı sermayenin gelmemiş olması, sadece yasal düzenlemeler ile ülkelerin yabancı sermayeyi çekemeyeceklerini göstermesi bakımından ilginçtir. Bu da Türkiye’de ekonomik ve siyasi istikrar sağlandığı zaman yabancı sermayenin yurda geleceği gerçeğidir.

1.2. 1960–2003 Dönemi

1960-1980 dönemi, planlı ekonomi dönemidir ve “Cumhuriyet tarihinin hem ekonomik hem de politik bakımdan en çok kriz yaşanan dönemi olmuştur.”, “Türkiye’de oluşan üç askeri müdahalenin öncesinde de dış borç krizi vardır: Birincisi, 1957-1958’de yaşanmış, 1960 muhtırasıyla sonuçlanmış; ikincisi, 1969-1970’de yaşanmış, 1971 muhtırasıyla sonuçlanmış; sonuncusu ise 1978-1980 döneminde yaşanmış ve 1980 müdahalesiyle sonuçlanmıştır. Her kriz bir IMF programı ve devalüasyonu içermiş, bunlar her defasında siyasi ortamı kargaşaya itmiş ve askeri müdahale ile sonuçlanmıştır.”¹²⁷. Bu krizlerden 1960 müdahalesi, planlı ekonomi döneminin başlamış, 1980 müdahalesi ise ülkede liberal ekonomik yapı benimsenmiştir.

Gelişmiş ülkelere kıyasla gelişmekte olan ülkelerin daha şiddetli şekilde karşılaştığı kaynak kıtlığı problemi bir yandan kamu kaynaklarının kullanımında plan fikrini gündeme getirmiş, diğer yandan bütçeleme sisteminin rasyonelleştirilmesini zorunlu kılmıştır¹²⁸.

Planlı Dönem

DPT’nin görevleri arasında ayrıca makro ekonomik modelleme ve tahminler yapma, senaryo analizleri ve yardım programlarının maliyetlendirilmesi yer alır. Bunun yanı sıra, bölgesel kalkınma ve bölgesel politika alanında uzmanlık sahibi olmuştur. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinden sorumludur.

Türkiye’de 1960’dan itibaren ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın hızlandırılması, uygulanan politikalar arasında uyum sağlanması, toplumsal ve kültürel dönüşümün uyumlu yönlendirilmesi ve ekonomiye rasyonel kamu müdahalesinin temini amacıyla Kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulanması fikri benimsenmiş, 1961

¹²⁷ ÖNER, 2001, ss.492-493.

¹²⁸ Tülay ERKEN, *Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma*, Ankara 1987, s.74.

Anayasası ile de hükme bağlanmıştır. Bu amaçlar doğrultusunda, 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı, planlama ve koordinasyonun Türk ekonomisinde uygulanması amacıyla kurulmuştur. DPT, kalkınma planı (uzun vadeli), Orta Vadeli Program, Yıllık Plan ve Yıllık Yatırım Planından sorumludur. DPT, Yıllık Yatırım Planı için, yatırım tekliflerinin maliyet-fayda analizlerini gerçekleştirir.

1982 Anayasası ile de planlı kalkınma ve planların devlet tarafından hazırlanması hüküm altına alınmıştır.

1960'lı yılların başında planlı kalkınma modelini benimseyen Türkiye'de, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1960'dan bu yana, 1963-1977, 1973-1995 ve son olarak da 2001-2023 dönemlerini kapsayan üç ayrı uzun vadeli plan ve bu uzun vadeli planlar kapsamında, 2001-2005 dönemini kapsayan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve sonuncusu da 2007-2013 dönemini kapsayacak olan Dokuzuncu Kalkınma Planı olmak üzere kalkınma planları hazırlanmıştır.¹²⁹

Kurulduğu tarihten bugüne kadar 9. Kalkınma Planını yayımlayan DPT, bu planları yıllık programlarla uygulamaya koymaktadır. Bu planların iktisadi felsefeleri ve yaklaşımlarının kapsamı,

1960 öncesi planları: devletçi, kısmi,

1960–1980 planları: karma ekonomi, bütüncül,

1980–2000 planları: liberal, stratejik,

olarak nitelendirilebilir.

Kalkınma planlarını bir başka çerçevede değerlendirmek gerekirse, sanayileşmede; 1980 öncesinde “ithalat ikamesi politikaları”, 1980 sonrasında ise “açık ekonomiye geçiş politikaları” yönlendirici olmuştur¹³⁰.

I. ve II. Beş Yıllık Kalkınma Planları, 1963–1977 perspektif plana göre hazırlanmış olup, I.Beş Yıllık Kalkınma Planı temel altyapı yatırımlarına, istihdam

¹²⁹ Yılmaz ILGIN, Planlama Dergisi, 2006 Özel Sayı, Kamu Sabit Sermaye Yatırım Stratejileri ve 2002 yılında Kamu Proje Stoku

¹³⁰ Devlet Planlama Teşkilat, Ankara 2002.

sorununa ve yeniden düzenleme konularına ağırlık verirken, II. Beş Yıllık Kalkınma Planı özellikle sanayi sektörünün ekonomide sürükleyici sektör niteliği kazanması ilkesini benimsemiştir.

III. Beş Yıllık Kalkınma Planı, gelir seviyesinin artırılmasını, sanayileşmenin özellikle ara ve yatırım malı üreten sektörlerde hızlandırılmasını ve dış kaynaklara bağımlılığın azaltılmasını amaçlamıştır.

IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu kesimi ağırlıklı sanayileşme stratejisini benimsemiş, ödemeler dengesini iyileştirmeyi ve ekonominin kendine yeterli hale getirilmesini hedef almıştır.

V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Türk ekonomisinin dışa açılmasına ve ihracata öncelik veren kalkınma politikalarının uygulanmasına ağırlık vermiştir. Ekonomiye kamu müdahalesinin asgari seviyeye indirilmesini, liberal bir dış ticaret ve yabancı sermaye politikasının uygulanmasını, altyapı ve konut yatırımlarının artırılmasını ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasını öngörmüştür.

VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı; ekonomiyi hızla istikrara kavuşturmak, kamu açıklarını daraltmak, dış talebe dayalı bir büyüme yapısı oluşturmak ve ekonomik istikrarı sürekli kılacak yapısal reformları başlatmak amacıyla 5 Nisan 1994 tarihinde Ekonomik Önlemler Uygulama Planı yürürlüğe konulmuştur. Uygulama planı ile kamu harcamalarının kontrol altına alınmasına ve kamu gelirlerinin artırılmasına yönelik tedbirler ile ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik düzenlemelere öncelik verilmiş, cari harcamalar başta olmak üzere yatırım harcamalarında da kısıntılar yapılmıştır. Ekonomik Önlemler Uygulama Planı kapsamında, orta vadede kamu kesiminin ekonomideki ağırlığını azaltan, gelir ve giderlerini daha sağlıklı bir yapıya kavuşturan ve piyasa koşullarının egemen olduğu bir ekonomik altyapının oluşumuna imkan veren yapısal düzenlemeler de yapılmıştır. Bu kapsamda, ekonomik etkinliği ve verimliliği artırmak amacıyla Özelleştirme Kanunu çıkarılmış, gerekli kurumsal düzenlemeler oluşturulmuş, özel kesim veya yabancı sermayeli şirketlerin büyük altyapı projelerine katılımını sağlayacak Yap-İşlet-Devret modeline ilişkin yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.

Mali piyasaların serbestleştirilmesi ve yapılan yasal düzenlemeler özel kesim tasarruflarının artmasına katkıda bulunmuş, 1990-1993 döneminde özel kesim

tasarrufları ortalama yüzde 13,3 oranında artmış, özel tasarrufların GSMH içindeki payı yüzde 24,5'e yükselmiştir. Ancak, personel giderleri ve faiz ödemelerindeki genişlemeye bağlı olarak hızla yükselen kamu kesimi tasarruf açıkları, toplam yurtiçi tasarrufların GSMH içindeki payında hedeflenen artışa ulaşılmasını engellemiştir. Bu dönemde toplam yurtiçi tasarruflar toplam yatırımları karşılamada yetersiz kalmıştır. VI'ncı Plan döneminde sermaye transferleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması ve Türk Lirasının konvertibl hale gelmesi ile birlikte, sermaye hareketlerinin ekonomik dengeler üzerindeki etkisi önemli ölçüde artmıştır. Yüksek kamu açıklarının yurtiçi faizler üzerindeki baskısının sürdüğü bir ortamda sermaye hareketlerindeki serbestleşme yurt dışından kısa vadeli sermaye girişini hızlandırmıştır. Böylece, kamu ve özel kesimin finansman imkanları genişlemiş ve uluslararası rezervler artmıştır.

1996 yılında uygulamaya giren **VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı** yaklaşımının ise ortaya koyduğu perspektif, öncelikleri ve politikaları itibariyle çağın değişen ekonomik ve sosyal gelişmelerini dikkate almaktadır. Avrupa Birliği ile ya da genel olarak dünya ile bütünleşmek sürecine uyumda yaşanabilecek sıkıntıları aşmak için yapısal ve kurumsal nitelikte önlemler almak büyük önem kazanmış ve plan bu temel anlayışla hazırlanmıştır.

VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) ekonomik istikrarın sağlanması yanında, yapısal ve kurumsal düzenlemeler, rekabet gücünün artırılması, AB'ne uyum, bilgi çağına geçişin altyapısının oluşturulmasına başlanması, teknoloji üretimi ve gelir dağılımındaki farklılıkların azaltılmasında etkileşimli yaklaşımla bölge ve il planlamalarına öncelik verilmesine göre hazırlanmıştır.

IX. Kalkınma Planı (2007-2013), dönemini kapsamayı AB'ye üyelik sürecine katkı sağlaması bakımından ayrı bir öneme haizdir. Bu planın temel ayırt edici özellikleri; hızla değişen dünya ve ülke koşulları, bölgesel ve yerel düzeye taşınan uluslararası rekabet ve AB'ye üyelik hedefi doğrultusunda önemi daha da artan bölgesel gelişme alanında köklü değişikliklerin gerçekleştirilmesi amacına uygun olarak, aşağıdan yukarıya katılımcı bir kalkınma anlayışının hayata geçirilmesi ile mümkün olacağına ilişkin hükümler mevcuttur. Bu hükümler doğrultusunda, bir yandan genel kalkınma süreci hızlandırılırken, diğer yandan bölgeler arası dengesizlikler azaltılmış olacaktır.

Planlı dönemde Türkiye ekonomisindeki gelişmeler kısaca;

1930'lardaki sanayi planları Türkiye'nin ilk planlama deneyimini oluşturmaktadır. 1960 sonrası dönemde ise kapsamlı planlama yaklaşımı benimsenmiş, Uzun Vadeli Stratejiler ve Beş Yıllık Kalkınma Planlarıyla ekonomik ve toplumsal gelişmeye hız verilmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, 1963–1999 döneminde insan kaynaklarının geliştirilmesinde, büyümede, istihdamda, ödemeler dengesinde ve altyapıda önemli aşamalar sağlandığı görülmektedir. Gayri Safi Yurtiçi Hasılanın planlı dönemde yılda ortalama yüzde 5 civarında büyümesi sonucu, Türkiye ekonomisi bölgesindeki en büyük ekonomilerden biri olmuştur.

Planlı dönemde, üretim ve ihracatın yapısında önemli yapısal değişim yaşanmıştır. Tarımın Gayri Safi Milli Hasıla içindeki payı 1963 yılında yüzde 34,6 'dan 1999 yılında yüzde 13,5'e gerilerken, sanayinin payı aynı dönemde 17,1'den yüzde 29'a, hizmetler sektörünün payı ise yüzde 48,3'den yüzde 57,5'e yükselmiştir.

1963–99 döneminde ülkemizin ihracatı yaklaşık 70 kat artarak 368 milyon dolardan 26 milyar dolar düzeyine çıkmıştır. Yüksek ihracat performansında sanayi sektörü belirleyici rol oynamıştır. 1963 yılında toplam ihracat içerisinde yüzde 19,8 olan imalat sanayinin payı 1999 yılında yüzde 89,1'e yükselmiştir.

Makro ekonomik istikrarsızlık, nüfusun eğitim düzeyindeki ve işgücünün niteliğindeki yetersizlik ve istihdamın sektörel yapısındaki bozukluk, üretim, yatırım ve ihracatta geleneksel sektörlerin ağırlığı, teknolojinin üretimi, geliştirilmesi, yayılması ve ticarileştirilmesindeki yetersizlik, bilişim ve iletişim altyapısındaki eksiklik ile düşük düzeyde seyreden yabancı sermaye yatırımları önemli sorun alanlarını oluşturmaktadır.

Ülkemizde planlı dönemde eğitimde, özellikle okullaşma oranlarında önemli gelişmeler sağlanmıştır. 1960–61 döneminde okullaşma oranları ilkokulda yüzde 81,1, ortaokulda yüzde 15,8, lise ve dengi okulda yüzde 13,2 ve yükseköğretimde yüzde 3,1 iken, 1998–99 eğitim yılında ilk ve ortaokulu kapsayan 8 yıllık temel eğitimde yüzde 92,8'e, lise ve dengi okullarda yüzde 57,7'ye ve yükseköğretimde yüzde 25,7'ye yükselmiştir. Okullaşma oranlarında gözlenen bu önemli sayısal gelişmelere rağmen 21. yüzyıla girerken eğitim sistemimizde önemli yapısal dönüşümler yapma gereği vardır. Öncelikle, eğitime ayrılan kaynakların milli gelir içerisindeki payı Türkiye'yi Bilgi Topluma taşımak için gerekli olan düzeyin çok altındadır. Eğitim sistemimiz

ekonominin ihtiyaç duyduğu nitelik ve nicelikte işgücünü sağlamada oldukça yetersizdir. Bu çerçevede, eğitim programlarının Bilgi Çağına geçişi hızlandıracak işgücünü sağlama yönünde değiştirilmesi ihtiyacı vardır.

Birçok gelişmiş ülkede Araştırma-Geliştirme (AR-GE) harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içerisindeki payı yüzde 3 dolayına, iktisaden faal 1000 kişi başına AR-GE personeli sayısı ise 15 civarına yükselmiştir.

Planlı dönemde ülkemiz sanayileşme yönünde önemli gelişmeler sağlamasına rağmen, sanayi ürünleri üretim ve ihracatının sektörel bileşimi incelendiğinde teknolojiye dayalı üretim ve rekabet gücünde yetersiz olduğumuz gözlenmektedir.

Küreselleşme eğilimlerine paralel olarak son yıllarda artan doğrudan yabancı sermaye¹³¹ yatırımları ekonomilerin büyüme ve teknoloji gelişme süreçlerinde önemli rol oynamaya başlamıştır. Dünyadaki toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımları 1998 yılında 1997 yılına göre yüzde 40 artış göstererek 644 milyar dolara çıkmıştır. Doğrudan yabancı sermaye yatırımları artan ölçüde gelişmiş batı ülkelerinde yoğunlaşmaktadır. Bu durum yabancı sermayeyi çekmede fiziki ve sosyal altyapı ile kurumsal düzenlemelerin, politik ve ekonomik istikrarın önemini ortaya koymaktadır. Ülkemiz, son yıllarda dünya ölçeğinde ciddi artış gösteren doğrudan yabancı sermaye yatırımlarından ancak 800 milyon dolar civarında bir pay almaktadır. Ülkemizin uzun dönemli sürdürülebilir büyüme performansını yakalaması ve Bilgi Toplumuна geçebilmesi için bu rakamın ciddi düzeyde artırılması önemlidir. Ancak Bilgi Toplumuна ulaşmada hayati önemi olan bilişim ve iletişim teknolojileri altyapısı yönünden Türkiye'nin şu andaki konumu uluslararası standartlara göre oldukça yetersizdir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu yatırımlarında, eğitim, sağlık, teknoloji altyapısı, enerji, sulama, kentsel altyapı yatırımlarına ve ulaştırma alt sektörleri arasında dengeyi sağlayıcı yatırımlara, bölgesel gelişme stratejileri dikkate alınmıştır. Altyapı hizmetlerinin sağlanmasında, kamu yararı ve etkinlik ilkeleri esas alınarak, bir taraftan yeni finansman modelleri geliştirilirken, diğer taraftan Yap-İşlet-

¹³¹ Doğrudan Yabancı Sermaye; bir ülkenin karşılığını sonradan ödemek üzere dış kaynaklardan sağlayacağı ve ekonomik gücü ile ulusal varlıklarına ekleyebileceği mali, teknolojik, bilgisel (know-how) ve hizmetsel kaynaklara denilmektedir.

Devret ve benzeri modellerin uygulaması etkin hale getirilmesi yönünde kararlar alınmış ve yürürlüğe konulmuştur.

Yatırımlara ilişkin bu politikaların gerçekleştirilmesi reel ekonominin güçlenmesinden bölgesel gelişme ihtiyaçlarına kadar birçok açıdan önem taşımaktadır¹³².

Türkiye’de kamu kesiminin dengesi 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde bozulma göstermiştir.

Vergi gelirleri 1988–1995 yılları arasında % 48 oranında artmıştır. Buna karşılık transfer harcamaları % 66 oranında artış göstererek kazançların üzerinde seyretmektedir.

Kamu tasarrufları eriyerek 1992 yılında negatif bir değer almıştır. Kamu kesimi harcanabilir geliri % 25,7 oranında azalmıştır. Bütün bu gelişmeler sonucunda kamu kesimi borçlanma gereği hızlı bir şekilde artarak GSMH’nın % 12’sine yükselmiştir.

Bütçe gelirlerinin GSMH’ya oranı 1988–1995 tarihleri arasında % 16,5 olarak gerçekleşirken, bütçe giderlerinin GSMH’ya oranı ise aynı dönemde % 20 olmuştur.

Yatırım harcamaları 1980 yılının ikinci yarısından itibaren sürekli azalmıştır.

1986 yılında yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranı % 22,3 olurken, bu oranın 1995 yılı içerisinde % 5,9’a düştüğü gözlenmiştir.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda genel yatırımların yükseltilmesi beklenerek, özel sektörün payı yüksek, kamunun payı ise oldukça düşük tutulmuştur.

Artan nüfus ve sanayileşme ile hızla artan kentleşme ve kalite ön plana çıkmış bu da büyük ölçekli kaynak ve finansmanı gerektirmiştir. Devletin bütçeden yatırım harcamalarına yetersiz kaynak ayırması nedeniyle, Yap-İşlet-Devret (YİD) modeli buna bir çözüm olarak görülmüştür¹³³.

¹³² Devlet Planlama Teşkilatı, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve DPT’nin 40. Yılı Konferansları Dizisi-I.

¹³³ Gülten İZGİŞ, *Yap-İşlet-Devret (YİD) Modelinin Mali Açısından İncelenmesi*, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, 1997, s.55.

Sermaye birikimi ve yeni yatırımların finansman kaynakları aynı zamanda kalkınma hamlesinin de en önemli finansman kaynaklarıdır. Az gelişmiş ülkeler, kalkınmaları için, iç kaynaklarının yetersiz olması sebebiyle, dış kaynaklardan yararlanmak zorundadırlar. Dış finansman kaynaklarının kullanılması bu ülkelere iki türlü avantaj sağlar. Birincisi, gerekli ithal girdileri için döviz temin edilir, bir diğeri ise yabancı sermaye ile birlikte gelen teknik yenilikler, kabiliyetler ve tecrübelerden yararlanılır. Dış finansmana başvurmadan kalkınmak bu ülkeler için imkansızdır. Yabancı kaynaklara başvurulmazsa kalkınma hızı yavaşlayacak yaşam standardı düşecek veya enflasyona başvurulacaktır.

Bugün sistemimizde, altyapı projelerinin finansmanında vergi gelirlerinden ve devlet borçlanmasından yararlanılmaktadır¹³⁴.

Türkiye ekonomisi, 1997 yılında Güneydoğu Asya’da başlayan ve 1998 Rusya Krizi ile etkisini genişleten uluslararası krizden büyük ölçüde olumsuz yönde etkilenmiştir. Bu kriz devam ederken 1999 yılındaki Marmara Depremi, Türkiye’nin ekonomik aktivite olarak en ağırlıklı bölgesini vurunca, yabancı sermaye girişleri asgari seviyeye inmiştir. Deprem, 13,4 milyon nüfusu kapsayan 316 belediyeden, 4,5 milyon nüfusu kapsayan 131’ni çeşitli ölçüde olumsuz yönde etkilemiştir.

Deprem sonucunda altyapıda meydana gelen kayıp, 7 ilin GSYİH içindeki pay yüzde 34,7, sanayi katma değeri içindeki pay ise yüzde 46,7’dir. Depremden sonra konut, ticari ve sınaî yapı, yol-otoyol, köprü, diğer altyapı, ulaşım aracı, makine, teçhizat ve mamul-yarı mamul mal stoklarında önemli kayıplar ortaya çıkmıştır.

Tüm bu olumsuz gelişmelerin sonucunda 2000 yılında Türkiye ekonomisi, tarihinin en büyük küçülmesini yaşamış ve GSMH %6,4 oranında gerilemiştir. Bunun sonucunda Türkiye’de 1995 yılında özel sabit sermaye yatırımları %38 oranına düşmüştür.

Dünya Bankası’nın, “Dünya Kalkınma Göstergeleri 2000 Raporu”na göre Türkiye, 1965–1998 döneminde yıllık ortalama %4,3’lük büyüme hızı elde etmiştir.

¹³⁴ Sait AÇBA, *Devlet Borçlanması*, Ankara, Eylül 1991, s.63.

Böylece Türkiye, Banka'nın belirlediği 30 büyük ekonomi içinde Japonya ve Brezilya ile birlikte 7'nci olmuştur¹³⁵.

Türkiye ekonomisinde, 1972–2000 döneminde büyümenin sürükleyici gücünün sermaye birikimi olduğu tespit edilmiştir. Bu dönemde Gayri Safi Yurt İçi Hasıla (GSYİH)¹³⁶ artışının yaklaşık yüzde 72'si sermaye birikiminden kaynaklanırken, toplam faktör verimliliğinin ekonomik büyümeye ciddi bir katkısının olmadığı sonucuna varılmıştır.

Türkiye'de uzun yıllar enerji yatırımları, altyapı yatırımları olarak görülmüş ve yatırımlar devlet tarafından yapılmıştır. Ancak globalleşen dünya ekonomisinde bu düşünceden yavaş yavaş uzaklaşmış ve enerji yatırımlarının da özel sektör tarafından yapılması benimsenmiştir.

Aslında Türkiye'de bu konuda ilk çalışma da ATATÜRK döneminde Kayseri ve Civarı T.A.Ş.'ye verilen imtiyazdır.

1984 yılında da 3096 sayılı Kanun ile Türkiye'de devlet kurumları dışındaki kuruluşların da enerji üretim, iletim, dağıtım ve ticaretinde görevlendirilmesi imkânı sağlanmıştır.

Ancak bu tarihten beri özel sektör girişimleri ile ilgili olarak; bürokratik, politik ve ekonomik engeller ortaya çıkmıştır.

Ülkemizde kamu yatırımlarına ayrılacak kaynağın miktarı, beş yıllık kalkınma planları ve bütçelerle belirlenmektedir. Şu anda mevcut yatırımların sonuçlandırılabilmesi için her yıl ortalama 4 milyar \$'lık yatırıma ihtiyaç bulunmaktadır. Ayrıca son yıllarda özellikle Türkiye'nin artan enerji ihtiyacının karşılanması için devlet, gücünü aşan projelere teşvikler vererek Hazine garantisi sağlamak suretiyle Hazine Müsteşarlığı tarafından, 1999 yılında 48, 2000 yılında 69 adet verilen teşvik belgeleri için 2000 yılında bunlara verilen dış kaynak, yaklaşık 1,6

¹³⁵ KARLUK, 2001, s.75.

¹³⁶ GSYİH, bir ekonomide yerleşik olan üretici birimlerin belli bir dönemde, yurtiçi faaliyetleri sonucu yaratmış oldukları tüm mal ve hizmetlerin üretim değerleri toplamından bu mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan girdiler toplamının düşülmesi sonucu elde edilen değerdir

milyar \$'dır. Bu projelerin büyük bir kısmı, TEAŞ ve DSİ gibi yatırımcı devlet kuruluşları tarafından yapılmaktadır¹³⁷.

1.3. 2003 Sonrası Dönem

Fransız mali yönetim sistemini temel almış olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine, modern bütçe ilkelerini getirmeyi amaçlayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütün hükümleriyle birlikte 2006 yılında yürürlüğe girmiştir.

5018 sayılı Kanunla; hazine birliği, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, mali saydamlık, DEA (Düzenleyici Etki Analizi), hesap verebilirlik, etkililik ve raporlama vb kavramlar sistemimizde yerini almıştır.

Söz konusu Kanunda, bütçe hazırlık süreci ayrıntılı ve geniş olarak düzenlenmiştir. Bu da özellikle bütçelerin kalkınma planları, ekonomi politikaları ve konjonktürel gelişmelerle bağlantısının kurulması ve Parlamantonun kamu gelir ve giderleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olması açısından olumludur.

Bütçe hazırlık sürecinde, uygulamada Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı arasındaki kopukluğu giderecek ve bu iki kurumun işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasını sağlayacak mekanizma konusunda yeterli düzenlemeler Kanunda yapılmamıştır.

Bugüne gelindiğinde yatırımdaki son gelişmelere Maliye Bakanlığı'nın 2006 yılına ilişkin açıkladığı verilere bakıldığında yatırım konusunda büyük ilerlemeler olduğu görülecektir.

2006 yılı gerçekleştirmelerine baktığımızda;

- Bütçe Giderlerinin 175,3 milyar YTL
- Faiz Hariç Giderlerin 129,4 milyar YTL
- Faiz Giderlerinin 45,9 milyar YTL
- Bütçe Gelirlerinin 171,3 milyar YTL

¹³⁷ www.ekutup.dpt.gov.tr ,DPT Müsteşarlığı, Ekonomik Gelişmeler, Aralık, 2000.

- Vergi Gelirlerinin 137,5 milyar YTL
- Bütçe Açığının 3,9 milyar YTL
- Faiz Dışı Fazlanın 41,9 milyar YTL

olduğu görülmektedir.

Bütçe açığının 3,9 milyar YTL olarak gerçekleştiği, yatırım harcamalarının ise 2005 yılına göre yüzde 27,3 oranında bir artışla 14,6 milyar YTL olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bütçe açığının GSMH'ye oranı 2002 yılında yüzde 14,6 iken 2006 yılı sonu itibariyle bütçe açığının GSMH'ye oranı yüzde 0,7 (binde 7)'ye düşmüştür¹³⁸. Ülkemizde 2006 yılında merkezi yönetim bütçe açığının Gayrı Safi Yurtiçi Hâsıla'ya oranı binde 7 iken, 2005 yılı verileriyle bu oran Macaristan'da yüzde 7,1, Yunanistan'da yüzde 6,2, Portekiz'de yüzde 6,0, İngiltere'de yüzde 3, İtalya'da yüzde 3,9, Fransa'da yüzde 2,5, Almanya'da ise 2,1'dir¹³⁹.

Bütçe açıkları kamu altyapı yatırımlarının finansmanın da zorluklara yol açmakta, bunun sonucunda da ülkenin dış kaynağa başvurması ihtiyacı zorunlu hale gelmektedir. Bu amaçla başvurulacak dış kredi kaynakları;

- Devletten devlete düşük faizli uzun vadeli krediler,

- Uluslararası finans kurumlarından alınan krediler: Dünya Bankası, Avrupa Yatırım Bankası, Asya Kalkınma Bankası, İslam Bankası, Japon Deniz Aşırı Yatırımlar Kuruluşu gibi kuruluşlardan alınan kredilerdir. Bu kuruluşlar kendi ilgi alanlarına giren konularda kamu kuruluşunca hazırlanmış projeyi inceler ve bu proje / projelerin finansmanı için kredi tahsis eder. Bu kuruluşlar genellikle projenin tamamı için (iç ve dış harcamalar) ilgili kuruluşa kredi açar. Bu kredilerin geri ödemesi tümüyle HAZİNE'nin teminatı altındadır. İhaleye çıkacak olan Kuruluş önce bu Finans Kurumlarının talep ettikleri ihale şartnamesini "İhale dosyası, yeterlilik gibi" incelenmek ve hatta onay almak üzere hazırlar ve bu Kurumlara gönderir. Bazı durumlarda ihale sonuçları ve Değerlendirme Raporu da yine bu Kurumların onayına sunulur. Bir başka yöntem ise kamu kuruluşu iç piyasadan yapılabilecek işleri ayrı, dış

¹³⁸ 1.1.1993'te yürürlüğe giren Maastricht kriterleri, AB'ye üye ülkelerin Ekonomik ve Parasal Birliğe katılabilmeleri için gerekli şartları içerir. Bu şartlardan biri de üye ülke bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3'ü geçmemelidir.

¹³⁹ Maliye Bakanlığı, *Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü*, 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları.

piyasadan yapılabilecek işleri (proje, mühendislik ayrı makine, teçhizat alımı gibi) ayrı ihaleye çıkar. Örneğin, çok büyük baraj santrali ihalelerinde olduğu gibi. Ancak son yirmi yılda bu klasik olarak tanımlayabileceğimiz sistem ciddi şekilde değişmeye başlamıştır. Öncelikli olarak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik durum, bir diğer neden ise dünyadaki değişimdir.

Türkiye yaklaşık yirmi yıldır yaşanan yüksek enflasyonun etkisi ile enflasyonu belli sınırlar içinde tutabilmenin telaşı ve gayreti ile kamu gelirlerinden gittikçe azalarak devam eden oranda bir geliri kamu yatırımlarına ayırır bir duruma gelmiştir. Devlet, gelirlerinin büyük bölümünü artan oranda iç ve dış borç ödemelerine ayırır duruma gelmiştir. 1960 yılında bütçe giderlerinin 1/3'ü yatırım harcamalarına giderken, bu oran 2000 yılında % 3-4 düzeyine inmiştir. Bu arada sadece kamu yatırımlarında değil, özel sektör yatırımlarında da düşüş olmuştur. İç borçlanma gereksinimi nedeni ile özel sektörün kullanabileceği kaynaklara yönelmiştir. Diğer taraftan reel faizin çok yüksek olması, bu dönemde özel sektör için yatırım yapmayı nerede ise cazip olmaktan çıkarmıştır.

Bu dönemde Dünyada, globalleşme rüzgarları esmeye başlamıştır. Liberal piyasa ekonomisi ön plana çıkmaya başlamış, ekonomide devletçiliğin terk edilmesi, dolayısıyla özelleştirme teşvik edilmeye başlamış ve hız kazanmıştır.

Bu liberal ekonomi rüzgarları uluslararası finans kesimini de etkilemeye başlamış, dünyada önde gelen özel finans kurumlarının da baskısıyla devletten devlete açılan krediler büyük çapta azalmaya başlamış veya tamamen kalkmıştır.

Sınırlı alanlarda (askeri harcamalar hariç) çevre, olumlu ekolojik etkisi olabilecek projelere yönelmeye başlamıştır. Özellikle petrol fiyatlarında dünyada meydana gelen büyük artışlar, özel finans kesiminin elinde çok büyük fonların oluşmasına neden olmuştur.

Yatırımların proje finansmanı için gereksinim duyulan kredilerin temini için, devlet kredisi yerine özel finans kurumlarından arayışlara yönelmiştir. Yine bu dönemde, özel değerlendirme firmaları ülkelerin politik ve ekonomik durumlarını da irdeleyerek, ülkelerin kredi açılabilirliğini, riskini değerlendirip bunları (kredibilitesi) ilan etmeye başlamışlardır.

Kamu altyapı yatırımları, son yıllarda özellikle büyükşehir belediyelerinin, kent içi ulaşım (Metro, tramvay), pis su arıtma, çöp tesisleri gibi önemli kentsel yatırımları için dış kredi talep eden kuruluşların sayısını artırmıştır.

Yine bu altyapı yatırımlarına finansman bulma çabaları sonucu, % 100 kredili işler dışında ve özellikle enerji sektörüne yönelik başka bir model de gündeme gelmeye başlamıştır; bu da hükümetler arası ikili işbirliği çerçevesinde (Karma Ekonomik Komisyonlar) ele alınan ve anlaşmaya varılan projelerdir. Bu tür anlaşmalar, Avusturya, Kanada, İsrail gibi ülkelerle imzalanmıştır. Bunlar, genellikle hidroelektrik santral yapımına yönelik projelerdir. Fırtına HES, Deriner HES gibi¹⁴⁰.

2000’li yılların büyüme sürecindeki Türkiye, özellikle büyük altyapı yatırımları için daha fazla kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Ancak ülkenin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasi koşullardaki olumsuz gelişmeler nedeniyle, bütçeden yatırımlar için kaynak ayrılmaz duruma gelmiştir. Bunun için bir alternatif olarak dış kredi bulma yoluna gidilmesi de ciddi sıkıntılara yol açmış, bulunan krediler de ülkenin içinde bulunduğu olumsuz koşulların neticesi olarak bunların maliyetini yükselmiştir.

Tüm bu gelişmelere ilaveten ve belki de bunlardan daha da önemlisi, dünyada esmeye başlamış olan liberalleşme, özelleştirme rüzgarları ve bunun bir doğal neticesi olarak da bu yatırımların finansmanı için, özel sektör alternatif bir çözüm olarak görülmüştür. Bu tür projelerin özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi ve işletilmesi, sadece bir finansman kaynağı bulma dışında bu kesimin işletme-yönetim becerisinden yararlanma olanağı da sağlayacağı düşünülmeye başlanmıştır. Böylelikle Devlet, farklı arayışlara yönelmiştir. Bu dönemde devlet hem bilgi birikimi ve tecrübe hem de sermaye olarak iyi durumda olan özel sektöre yönelmiştir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde altyapı yatırımlarının özel sektör eliyle gerçekleştirilmesi için yeni bir model olarak YAP-İŞLET-DEVRET modeli ortaya atılmıştır. Söz konusu model, bir kamu hizmetine ilişkin tesisin; özel teşebbüs tarafından masrafları karşılanmak suretiyle, kurulmasını, yatırılan sermayenin amortismanı ve belli bir kar sağlanması amacıyla belli bir süre işletilmesini ve daha sonra bedelsiz olarak ilgili idareye devir ve teslimini sağlayan bir usuldür.

¹⁴⁰ Erol İMRE, *Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması*, Yüksek Denetleme Kurulu, 10-11.012001 tarihli seminer notları (Erişim Tarihi: 23.03.2007).

Yap-İşlet-Devret (YİD), Türkiye’de 1984 yılında 3096 sayılı “Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi, İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanun” ile Türkiye Elektrik Kurumunun (TEK) monopol yapısı değiştirilmiş, elektrik enerjisi alanında özel sektöre de üretim, iletim, dağıtım ve ticaretiyle ilgili yatırım yapma ve bu konularda faaliyette bulunma imkanı getirilmiştir. Bu model, 1994 yılında çıkarılan 3996 sayılı yasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Söz konusu Yasa, ileri teknoloji ve yüksek maddî kaynak gerektiren bazı yatırım ve hizmetlerin (köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, arıtma tesisi, kanalizasyon, haberleşme, elektrik üretim, iletim, dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, fabrika ve benzeri tesisler, çevre kirliliğini önleyici yatırımlar, otoyol, demiryolu, yeraltı ve yerüstü otoparkı ve sivil kullanıma yönelik deniz ve hava limanları vb.) yaptırılmasını sağlamak hedeflenmiştir.

Yine benzer bir düzenleme de, Yap-İşlet Modelidir. Bu model, YİD modelinin karşılaştığı hukuksal sorunlar nedeniyle yeni bir yöntem arayışı ile elektrik enerjisi üretmek üzere, “Yap-işlet” modeli geliştirilmiş ve 1997 yılında 4283 sayılı Kanun ve ikincil mevzuatı yürürlüğe girmiştir. Buna göre, yap-işlet modeli ile üretim şirketlerine, ülke enerji planı ve politikalarına uygun biçimde elektrik enerjisi üretmek için mülkiyeti kendilerine ait olmak üzere, termik santral kurma ve işletme izni verilmesi ile enerji satışına ilişkin kurallar belirlenmiştir.

Özel sektöre yönelişle ilgili olarak bir diğer kanuni düzenleme 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanundur. Bu Kanunla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek üzere ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak için, şu ana kadar Adana ve İzmir olmak üzere iki adet üzere kalkınma ajansı kurulmuştur. Ancak, Adana ve İzmir’de kurulan ve bundan sonra da kurulacak olan ajanslar, kaynakların kullanımında etkinliği ve bölgesel farklılığı ortadan kaldırmak için getirilmiş olmasına rağmen, Türkiye’de siyasi otoritelerin kısa vadede sonuç alacakları kendi seçim bölgesinin önceliklerini karşılamakta kullanılabileceği endişesi mevcuttur.

Ayrıca, ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması için Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik olarak da yine 2006 yılında 5523 sayılı “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun” çıkarılmıştır. Yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması maksadıyla Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansları, tüzel kişiliğe haiz, idari ve mali özerkliğe sahip ve Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak düzenlemelerde yerini aldı.

Yukarıda kısaca bahsedilen bu kanunların çıkarılması ülkenin yatırıma önem vermesi açısından önemlidir. Ancak ülkede bu konuyla ilgili yasal mevzuatın çokluğu ile kanun sürecinde farklı farklı kurumların bulunması bundan yararlanacak olan hem kamu hem de özel sektörü karmaşa içine girmemesi için kanuni düzenlemelerin birleştirilerek bir veya iki yasal mevzuat şeklinde yeniden düzenlenebilir.

Ülkede yatırım yapmak için öncelikle tasarruf yapılması ve borçlanmanın olmaması ya da az olması halinde mümkündür. Bunun için Tablo 10’da Türkiye’nin yatırım konusundaki tarihsel seyrini oransal büyüklükleri yönünden incelemek yararlıdır. 1970’lerin ikinci yarısı ve 1980, önemli tasarruf açıkları bulunmakta, GSMH’ya oranla yüzde 19 dolayındaki yurtiçi tasarruf oranına karşın, sabit yatırımlar GSMH’nın yüzde 24’ü dolayında bulunmaktadır. 1980’lerin ilk yarısı ortalama tasarruf eğiliminin fazla değişmediği, buna karşılık dış kaynak kısıtları dolayısıyla sabit sermaye yatırımı/GSMH oranlarının yüzde 20’ler dolayında gerçekleştiği görülmektedir. 1980’lerin ikinci yarısı ise, ortalama tasarruf ve sabit yatırım eğilimleri yüzde 23-24 dolayında ve cari açıklar ise düşüktür. 1980’lerde kamu sabit yatırımlarının GSMH’ya oranı daha sonraki yıllara göre yüksektir. 1990 yılında sabit sermaye yatırımı/GSMH oranının yüzde 24-26 arasında seyretmesi bu dönemde özel kesimin yaptığı yatırımlardan kaynaklıdır. Aynı dönemde kamu sabit yatırımı/GSMH oranı ise yüzde 5-7 arasında değişmektedir. Yatırımı artırmak için dış kaynağa başvurulması, ulusal tasarrufları azaltarak GSMH’nın yüzde 20-22 düzeyinde seyretmiştir. 1998 ve sonrasında ise ortalama yatırım eğiliminin hâlâ üstesinden gelinebilen bir çöküntü olarak görülmektedir¹⁴¹.

¹⁴¹Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, IMF Gözetiminde On Uzun Yıl,1998-2008, Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, Haziran 2006, Ankara, www.bagimsizsosyalbilimciler.org

Tablo 10: GSMH'ya Oranla Ulusal Tasarruf ve Yatırımlar, (1976-2005)

Dönemler	GSMH'nın yüzdesi olarak			
	Tasarruflar			
		Toplam	Özel	Kamu
1976-80	18.8	24.2	15.4	8.8
1981-85	18.6	19.7	11.4	8.6
1986-90	23.4	23.7	15.0	8.7
1991-95	22.2	24.4	18.1	6.3
1996-97	20.6	25.7	20.1	5.6
1998-2001	19.9	22.1	15.5	6.5
2002-05	19.7	18.0	12.9	5.1

Not : Topamlar yuvarlama nedeniyle tam tutmayabilir.

Kaynak : DPT, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (ESG)*, 1950-2001,3,5; 2006 Yılı Programından hesaplanmıştır.

Günümüze gelindiğinde ülkede 2006 yılı kamu yatırım uygulamalarının; ekonomik ve sosyal altyapıyı geliştirecek yatırımlara, sektörel, bölgesel ve proje bazındaki öncelikler dikkate alınarak ağırlık verilmiştir.

Ülkemizde yatırıma bu kadar önem verilmesine rağmen yatırıma bütçeden ayrılan tutarlar, siyasi kararlar, ekonomik istikrarsızlık v.b. nedenlerle yatırım stoklarımız gün geçtikçe artmaktadır, aşağıdaki tabloda bunu destekler niteliktedir.

Tablo 11 : 2006 Yılı Kamu Yatırım Stoku

SEKTÖR	PROJE SAYISI (Adet)	PROJE TUTARI	KÜMÜLATİF HARCAMA	PROJE ÖDENEK (*)	(Milyar YTL)
					ORTALAMA TAMAMLANMA SÜRESİ (Yıl)
TARIM	292	45,8	17,9	1,3	19,8
ENERJİ	104	45,5	25,4	2,6	6,7
ULAŞTIRMA- HABERLEŞME	353	63,9	26,3	5,4	5,9
EĞİTİM	769	10,5	3,9	2,6	1,5
SAĞLIK	177	7,5	2,9	1,2	2,7
DİĞER KAMU HİZMETLERİ	566	22,2	8,7	3,3	3,1
TOPLAM	2.525	200,4	86,5	17,8	5,4

(*) Kamulaştırma ve yatırım işçiliği hariç, kamu yatırımı niteliğindeki sermaye transferleri dahil ödeneklerdir.

Kaynak: “DPT Müsteşarlığı, Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanında Alternatif Yaklaşımlar KOİ,”
<http://kaf.spk.gov.tr/sunumlar/HulyaTokgoz.pdf>

2. İYİ UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Gelişmiş ülkelerin birçoğunda altyapı yatırımları tamamlanmıştır. Bugün kamunun verimliliğini ve nerede olduğunu uluslararası toplantılarla inceleme yapmaktadırlar. Bu amaçla Avrupa Birliği, 2000 yılı Aralık ayında Nice’de yaptığı zirve toplantısında, daha büyük bir devlet için vatandaşlara ilave vergi yüklemenin doğru bir politika olup olmadığının tespiti amacıyla bir çalışma gerçekleştirilmiştir.

Hükümetlerin verimliliği konusunda yapılan bu araştırmada, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı verileri kullanılarak, on beş ülke üç kategoriye ayrılmıştır: Yalın hükümetler (YH) kategorisine Avustralya, Şili, Kore, Singapur ve ABD; hantal hükümetler (HH) kategorisine Belçika, Fransa, Almanya, İtalya ve İsveç ve tasarruf yapan hükümetler (TYH) kategorisine Kanada, İrlanda, Hollanda, Yeni Zelanda ve İngiltere dahil edilmiştir.

ABD ve diğerkleri, geçen yirmi yıl içerisinde hantal hkmetlerle yönetilen ülkelere nazaran iki kat daha hızlı büyümüştür. Söz konusu ülkeler, büyük bir başarı göstererek %2,1’lik bir büyüme oranından yıllık ortalama %5,7 olarak kaydedilen bir büyüme hızına erişmişlerdir. İrlanda, tasarruf yapan ülkeler kategorisinde yıldız ülke olarak gösterilmiş ve son on yıl içerisinde yıllık ortalama %7,4 oranında bir büyüme hızına ulaşmayı başarmıştır. Ancak, hantal hkmetlerle yönetilen AB lkeleri son on yıl içerisinde beklenen büyüme hızının gerisinde kalmış, İtalya ve Almanya %1,7 Belçika ve İsveç %2,2 arasında büyüme hızı kaydetmişlerdir.

Tasarruf yapan ülkeler 1982–1991 döneminde %9,6 olan işsizlik oranını 1992–2001 döneminde %7,7 seviyesine düşürmeyi başarabilmiştir.

Yalın hükümetler ile yönetilen ülkelerde mevcut kullanılabilir fonların yanı sıra, yatırımlar için tanınan güçlü teşvikler hızlı bir sermaye birikimine zemin oluşturmuştur. Bu gruptaki ülkelerin gayri safi yurtiçi yatırımları 1990’lı yıllarda yıllık bazda %7,9 oranında artış göstermiştir. Öte yandan, hantal hkmetlerle yönetilen ülkelerin gayri safi yurtiçi yatırımları 1980’li yıllarda yıllık ortalama %3 artarken, bu oran geçen on yıl içerisinde sadece yıllık %0,7 oranında artmıştır.

Avrupa Birliği’ne ye ülkeler arasında, yatırımlar geçen yirmi yıl süresince İngiltere’de yıllık bazda %4,7 gibi ciddi seviyede artış kaydetmiştir. Yatırımlar konusunda en çarpıcı gelişme İrlanda’da görülmüştür. İrlanda’nın yatırımları 1980’li yıllarda yıllık %0,4 oranında azalma kaydettikten sonra, 1990’lı yıllarda ortalama %4,8 oranında artış göstermiştir. Bu gelişme, 2000 yılında kamu harcamasında GSYİH’nın %30’u kadar ciddi seviyedeki azalma ile aynı zamanda meydana gelmiştir. Ayrıca, bu durum yabancı yatırımcılar için güvenli ortam hazırlayan iş piyasası düzenlemelerini ve vergi reformlarını da beraberinde getirmiřtir¹⁴².

ABD vb. lkeler, hantal ve tasarruf yapan ülkelere göre, milli gelirlerinin daha azını eğitime harcamaktadır. 1998 yılında eğitim için yapılan toplam harcama miktarı hane halkı harcamalarının ortalama %13’ne ulaşmıştır. Avrupa Birliği’ne ye ülkeler arasında eğitim harcamaları, Hollanda’da hane halkı harcamalarının ortalama %13’ne, Fransa’da %8’ine ve Almanya’da %10’una tekabül etmiştir.

¹⁴² <http://www.dtm.gov.tr/ead/ekonomi/sayi6/kamu.htm> (Erişim Tarihi: 22.1.2007).

Kamu harcamaları seviyesi sağlıkla ilgili uygulamalar konusunda önemli bir belirleyici özelliğe sahip değildir. Singapur, GSYİH'nın yaklaşık %1'lik dilimini halk sağlığı programlarına tahsis etmiştir. Bu ülkede ortalama ömür 1980 yılında 71 yıl iken, 1998 yılında 77'ye yükselmiştir. Alman hükümeti, halk sağlığı konusunda oran olarak Singapur'dan sekiz kat daha fazla harcama yaparak Singapur'un eriştiği noktaya ulaşabilmiştir. Sağlık konusunda yalın hükümetler ile yönetilen ülkelerde yapılan özel harcamalar GSYİH'nın ortalama %3,4'ünü oluşturmuştur. Bu oran diğer iki gruptaki ülkeler için %1,9 olarak kaydedilmiştir. Yalın hükümetler ile yönetilen ülkelerin halk sağlığı için yapmış oldukları toplam harcamalar (%7,0) , hantal ve tasarruf yapan ülkelerinkinden (sırasıyla %8,8 ve %7,7) daha düşük gerçekleşmiştir.

Bu araştırmadan çıkan sonuçta yalın hükümetler ile yönetilen ülkelerin, piyasa güçlerini nispeten özgür biçimde çalışmasına imkan sağlayarak ve insanların işbirliği içerisine girmelerini teşvik ederek, etkin ve vatandaşlarının refahı açısından daha faydalı olduklarını ortaya koymuşlardır. Ancak hantal hükümetler her ne kadar ülke vatandaşlarının refahına daha fazla önem veriyormuş gibi görünse de yalın hükümetlerin bu başarıları karşısında politikalarını bir kez daha gözden geçirmeleri gerektiği sonucu ortaya çıkmıştır.

2.1. Amerika Birleşik Devletleri

ABD'de; Türkiye'de ve bazı Avrupa ülkelerinde örneklerine rastlanan, tüm ülkeyi kapsayan makro düzeyde, ekonomik ve sosyal alanda politika belirleyen planlama teşkilatı bulunmamaktadır. ABD'de birçok eyalette, çoğunlukla eyalet yönetimine bağlı olarak faaliyet gösteren planlama kuruluşları mevcuttur (Office of Planning&Budgeting, OPB), ancak bu kuruluşun görev alanları eyaletlerin büyüklüğü ile sınırlıdır ve makro düzeyde ekonomik politikalar geliştirmemektedirler. Bu kuruluşlar ekonomideki gelişmeleri analiz etmek, geleceğe dönük ekonomik tahminlerde bulunmak, bölgesel gelişme ve çevrenin korunmasına yönelik çalışmaları yürütmek gibi konularda faaliyet göstermektedirler.

Makro bir planlama yaklaşımı içinde olmamakla birlikte, ekonomide önemli bir kaynak kullanıcısı olan kamu kesiminde kaynak kullanımında etkinliğin artırılmasına yönelik çabalar ABD'de son yıllarda yoğunluk kazanmıştır. Kamu kesimine yönelik bu yeni planlama yaklaşımında temel amaç, kamu kesiminde kaynakların ve harcamaların

orta vadeli bir perspektifte bir plan ve program çerçevesinde belirlenmesidir. Kamunun kaynak kullanımının daha verimli kılınması, kamu kuruluşlarının uyguladıkları politikaların amaçları ve hedefleri doğrultusunda daha açık bir şekilde tanımlanması, kuruluşların belirlenen performans kriterleri doğrultusunda daha etkin çalışmaları amacıyla kamu kuruluşlarına yönelik olarak oluşturulan yeni bir planlama yaklaşımı 1990'lı yıllarda gündeme gelmiştir.

Kamu kuruluşlarına yönelik bu yeni yaklaşım, “Government Performance Results Act of 1993” (GPRA) Kanun ile uygulanmaya başlanmıştır.

Kamu kuruluşları tarafından uygulanması zorunlu olan bu yeni yaklaşımın ilk önemli adımı, her kamu kuruluşunun stratejik plan (SP) yapmasını gerektirmesi ve SP ile bütçeleri arasında güçlü bir ilişkinin kurulmasıdır. Orta vadeli bir perspektife sahip olan stratejik planlar ile yıllık bütçelerin hazırlanma esasları, Yönetim ve Bütçe Ofisi (Office of Management and Budget, OMB) tarafından belirlenmektedir.

OMB, ABD Başkanına yıllık federal bütçenin hazırlanması ve bütçenin bakanlıklar ve diğer kamu kuruluşlarında uygulanması konusunda hizmet sunmakta, aynı zamanda, kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin, programlarının ve politikalarının etkinliğini değerlendiren ve harcamacı kuruluşların finansman taleplerindeki öncelikleri belirleyen bir kuruluştur.

ABD ekonomisine makro düzeyde yön veren en önemli kuruluşlardan bir diğeri ABD Hazine Bakanlığı (U.S. Department Of The Treasury)dır. Bu bakanlık, Vergi İdaresi, Kamu Borçlanma Ofisi, Gümrük İdaresi, çeşitli konularda faaliyet gösteren güvenlik ve denetim ofislerinden meydana gelir.

2.1.1. Eyalet Bazında Faaliyet Gösteren Planlama Kuruluşları

ABD’de eyalet bazında faaliyet gösteren planlama kuruluşları bulunmaktadır. Bu kuruluşlarca stratejik planlama ofisi, planlama konseyi ve benzeri isimler kullanılmaktadır. Söz konusu planlama kuruluşları eyaletlerindeki hükümetlerine ekonomik ve sosyal konularda danışmanlık hizmeti vermektedir. Her eyalet de farklılıklar göstermekle beraber planlama kuruluşları genel olarak; geleceğe dönük ekonomik tahminlerde bulunmak, demografik verileri hazırlamak, doğal kaynakların

kullanımına yönelik planlama yapmak, bölgesel gelişme projeleri hazırlamak, şehir ve bölge planlama çalışmalarını yürütmek gibi konularda faaliyet göstermektedirler.

Eyalet bazında faaliyet gösteren planlama kuruluşları GPRA’da belirlenen çerçeve doğrultusunda stratejik plan ve performans planlarını hazırlamakta ve uygulamaya geçirmeye çalışmaktadırlar.

2.1.2. Ekonomik Kalkınma İdaresi (Economic Development Administration)

1965 yılında kurulan EDA, merkezi hükümete bağlı, daha çok bölge planlamasına yönelik olarak çalışan bir kuruluştur. Amaçları; yeni iş sahaları açmak, mevcut istihdam alanlarının devamını sağlamak, ülkenin ekonomik olarak geri kalmış bölgelerinde sanayi ve ticaretin gelişmesini sağlayacak politikalar ve projeler üretmek olarak sıralanabilir. Aynı zamanda ülke ortalamasına göre yüksek işsizlik, düşük gelir veya ciddi ekonomik zorluk içinde olan kesimlere yönelik yardım çalışmalarında bulunmaktadır. Çalışmalarında bölgelerarası karşılaştırmalı kalkınma stratejileri geliştirmekte, bu stratejilerini merkezi ve eyalet hükümetleri, ilgili diğer kamu ve özel kuruluşlar ile yakın bir işbirliği içinde uygulamaya koymaktadır¹⁴³.

ABD’deki planlama sürecine genel olarak bakıldığında tek bir elden yatırımları planlayan ve yönlendiren merkezi bir kuruluş bulunmadığı gibi eyalet bazındaki planlama kuruluşları da sadece danışmanlık şeklinde hizmet vermekte bu anlamda Türkiye’ye paralel bir durum olmamakla beraber dikkat çekici bir uygulama olması nedeniyle deneyimlerinin yararlı olacağı düşünülmektedir.

ABD’de çok yıllık bütçe ödenekleri, net sermaye projeleri için düzenlenen bütçede yer almaktadır. Bütçe yılı ve ek olarak 4 yıl için gelir ve harcama tahminlerini içermektedir. Ayrıca 21 eyalette de çok yıllık bütçe (daha ziyade iki yıllık) uygulamaları var. Federal bütçede yer alan çok yıllık bütçe tahminlerinin amacı, mevcut maliye politikası kararları için uzun vadeli bir çerçeve oluşturmaktır.

Federe devletler yönünden yıllık bütçelemeden çok yıllık bütçelemeye geçişin önemli nedenleri arasında; son elli yıldan bu yana eyaletlerin yasama kuvvetini yeniden güçlendirmek istemeleri, çok yıllık bütçelemenin uzun dönemli plânlamaya imkân

¹⁴³ Suat ÖZEREN, ABD’de Planlama Yaklaşımındaki Gelişmeler, DPT, Ankara, Kasım 2002.

vermesi, idari birimlerin bütçeleme maliyetlerini düşürmeyi, bütçeleme çalışmalarına daha az zaman ayırmayı hedeflemeleri bulunmaktadır.

2.2. Fransa

Fransa’da, her bakanlık kendi bütçesini hazırlamaktan ve Maliye Bakanlığına bildirmekten sorumlu, genel bütçenin kabul edilmesiyle birlikte, her bakanlık kendisine tahsis edilen bütçeden sorumlu tutulmakta ve planlamalarına göre harcamalarını gerçekleştirmektedir. **Yatırım** harcamalarında planlanan faaliyet için (zaten bütçe programında yer aldığı için genel bütçe görüşmeleri sırasında onaylanıyor, dolayısıyla büyüklüğü kabul edilmiş oluyor) ise piyasa şartları, fiyat denge oranları dikkate alınarak, her türlü işletme modeli seçilebiliyor¹⁴⁴.

2006 Yılı Mali Yasası Devlet tarafından sadece sekiz başlık altında sınıflandırılmıştır.

1- Vergi iadeleri ve geri ödemeler	: 68,5 milyar Euro
2- Eğitim	: 59,7 milyar Euro
3- Devletin mali yükümlülükleri	: 40,7 milyar Euro
4- Savunma	: 36,2 milyar Euro
5- Araştırma/Yüksek Öğretim	: 20,5 milyar Euro
6- Güvenlik	: 16 milyar Euro
7- İş ve istihdam	: 13,6 milyar Euro
8- Dayanışma	: 12 milyar Euro

En önemli gider tanımının, vergi iadeleri ve geri ödemelerin oluşturduğu görülmektedir. Bu miktar esasen vergi ile birlikte tahsil edilmekte ve böylece vergi gelirleri içinde, ardından geri ödemeler şeklinde tekrar dağıtıldığından bu defa da gider bölümünde yer almaktadır. Böylece bütçenin gider bölümündeki en büyük görev, aynı zamanda basit bir muhasebe kuralını da içermektedir.

¹⁴⁴ OECD “The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison: France”, ss.201-205. (Erişim Tarihi: 21.02.2007).

Devlet bütçesinin üçüncü bölümü (40,7 milyar Euro), Devlet borçlarının karşılanmasına ayrılmıştır. Kısaca borcun (2006 yılı GSMH'nin %64'ü olan 1.150 milyar Euro), faiz ödemesidir. Bu gider, 36 milyar Euro civarında olan bütçe açığına (gelir ve gider arasındaki fark) yakın bir miktardır¹⁴⁵.

Fransa'da yatırıma ilişkin olarak kuruluşunun eski olduğu görülecektir. Fransa Planlama Teşkilatı, 1946 yılında Jean Monnet'nin önerisi üzerine De Gaulle tarafından kurulmuştur. Planlama Teşkilatının yapısı daha sonra birkaç kez değişikliklerle bugünkü haline gelmiştir.

Planlama Teşkilatı, başlangıçta savaş sonrası dönemi yeniden inşa hedefine ağırlık vermiş, ilk kalkınma planları (kalkınma planları 5 yıllıktır.) kamunun ekonomik ve sosyal yaşamının bütününe kapsayan nitelik taşımaktadır. Planların hazırlanmasında sosyal taraflar başta olmak üzere geniş kesimlere danışılmış, konularında uzman kişilerin de çağrıldığı komite ve gruplarla kapsamlı bir süreç hayata geçirilmiştir.

Fransa'daki planlama süreci genel hatlarıyla Türkiye'deki planlama sürecine benzer özellikler taşır Fransa'da. 10. Plan dahil Planlar, Parlamento'nun çıkardığı yasalarla yürürlüğe girmiştir.

Daha sonra, 1990'ların başlarında kapsamlı planlamanın sona erdirilmesiyle, Fransız Planlama Teşkilatının işlevleri ve konumunda da önemli değişiklikler olmuştur.

İlk kuruluşunda Başbakanlığa bağlı olan Fransız Planlama Teşkilatı, belirli dönemler, planlamadan sorumlu Devlet Bakanlarına, belirli dönemlerde de Maliye Bakanlığına bağlanmıştır. Son olarak, 1997 yılından itibaren **Maliye Bakanlığına da hizmet vermesini öngören bir statüyle Başbakana bağlı** hale getirilmiştir¹⁴⁶. Fransız planlaması, Türk planlaması ile belirli açılardan benzerlikler taşımakta ve endikatif planlama alanında en zengin deneyimi simgelemektedir.

2.3. Hollanda

Hollanda, anayasal bir monarşi olup, 12 eyaletten oluşmaktadır. Devletin organlarından yürütme organı, Devletin başı, hükümetin başı ve bakanlar kurulundan

¹⁴⁵ legifrance.gouv.fr; Resmi Gazetede yayımlanan 2006 mali yasası (çeviren: Sabri Alptekin), (Erişim Tarihi: 21.02.2007)

¹⁴⁶ www.minefi.gouv.fr.

oluşmaktadır. Bakanlar kurulu kraliçe tarafından atanmaktadır. Devletin yasama organı, iki meclisli bir yapıya sahiptir. Daha alt düzeyde olan Temsilciler Meclisi, oransal olarak temsil usulüne göre doğrudan seçilmiş olan 150 üyeden oluşmaktadır.

Hollanda, çok yıllık bütçe çerçevesi uygulamasına 1994 yılında başlamıştır. Harcama tavanları, işçi piyasaları ve sağlık harcamaları, merkezi yönetim bütçesi ve sosyal güvenlik olmak üzere reel rakamlar üzerinden üç grupta belirlenmektedir.

Hollanda da bütçe sürecini yönlendiren kurumlar; Maliye Bakanlığı, Merkezi Planlama Teşkilatı ve Sayıştay'dır.

Hollanda'da Maliye Bakanlığı, bütçe sürecini yönlendiren en güçlü kurumlardan biridir. Maliye Bakanlığı, Vergi ve Gümrük Genel Müdürlüğü (uygulama birimi), Vergi ve Gümrük Politikaları Genel Müdürlüğü (politika üreten birim), Bütçe Genel Müdürlüğü, Hazine ve Merkezi müdürlükler olarak teşkilatlanmıştır. Hollanda'da Maliye Bakanlığı güçlüdür ve kamu yönetimine büyük ölçüde yön vermektedir. Gelirler, giderler ve borçlanma ile ilgili yetkiler bu bakanlıkta toplanmıştır.

Nakit yönetimine ilişkin düzenlemeler, Hazinesin görevleri arasında yer almaktadır.

Bütçe Genel Müdürlüğü; Bütçe İşleri, Bütçe Hazırlama ve Uygulama ile Denetim Politikası Müdürlüğü olarak teşkilatlanmıştır.

Maliye Bakanlığı dışında bütçe sürecini yönlendiren kurumlardan bir diğeri **Merkezi Planlama Teşkilatı (The Central Planning Office)'dır.**

Merkezi Planlama Teşkilatı, II. Dünya savaşıdan kısa bir süre sonra savaş ekonomisinin koşullarından etkilenerek bağımsız bir teşkilat olarak kanunla kurulmuş ve başkanları da ekonomi uzmanından atanıyor. Merkezi koordinasyonu sağlamak için bakanlıklarda tavsiye niteliğinde kararlarda etkililiği fazladır. Ancak ilk kurulduğu dönemde kalkınma planlarında makro ekonomik açıdan tavsiye kurulu olma amacını pratikte gerçekleştirememiştir. Bunda da en büyük etken Keynesyen teoriyle bağdaşmamasıdır.

Prof. J. Tinbergen zamanında teşkilat etkinliğini kazanmıştır. CPB, Bu dönemde spesifik konularda hükümete danışmanlık yapan bir kurum haline getirilmiştir. Merkezi

Planlama, iki türlü rapor çıkarmakta, bunlardan ilki Merkezi Ekonomik Plan “Central Economic Plan” (CEP), makro ekonomik öngörüler, cari yıl gerçekleşmesi ile ilgili öngörü ve değerlendirmelerin yer aldığı bir plandır. Bu plan cari yıl bütçesi ile karşılaştırma yapsın diye öncelikle ocak veya şubat ayında Maliye Bakanlığına, mart ayında da Kabineye ofis tarafından gönderilir. CEP’te genel başlıklar; ithalat, ihracat, istihdam, enflasyon, fiyat seviyesi, gelirler, harcamalar ve belirlenen temel politik kararların sonuçlarını içerir.

Yayınlanan ikinci rapor ise Makro ekonomik öngörüler-tahminler “Macroeconomic Explorations (MEV)dir. Bu rapor ise eylül ayında gelecek yılın bütçesiyle birlikte Kabineye sunuluyor ve gelecek yıla ilişkin olarak makro ekonomik öngörülerini içeriyor. Ayrıca bu rapor, haziran ayında gizli bir rapor halinde Kraliçe MEV’i diye Kabineye kendi politikalarına uyarlamaları ve bütçenin etkinliğini sağlamak amacıyla gönderilir.

Merkezi Planlama, özel çalışmalar üzerine de tavsiyeler de bulunabiliyor. (örneğin, siyasi parti başkanları parti programlarını, makro ekonomik açıdan, ülkeye getirisini değerlendirmeleri gibi). Ayrıca, seçimlerin hemen sonunda da kraliçe bir danışman atar. Danışmanda, koalisyon programı ile ilgili olarak CPB’ye giderek programı makro ekonomik göstergeler çerçevesinde değerlendirilmesini istiyor¹⁴⁷.

Merkezi Planlama, koalisyon anlaşmalarında ve bütçe politikasının oluşturulmasında önemli rol oynamaktadır. Merkezi Planlama, bir kamu kurumu olmasına rağmen tamamıyla bağımsızdır ve makro ekonomik anlamda danışmanlık veren bir kurumdur.

Merkezi Planlama Teşkilatı, seçimlerden önce dört yıla ilişkin ekonomik tahminlerini yayınlar. Bütün siyasi partiler, bu birimin ekonomik öngörülerini politika programları için esas alır. Nispeten büyük siyasi partiler politika programlarını seçimden önce, bu birime maliyetlendirme ve ekonomik etkilerinin değerlendirilmesi için sunar. Bu politika programları genellikle çok detaylıdır. Siyasi partiler için bu bir zorunluluk olmasa da ülkenin siyasi kültürünün bir parçasıdır. Bu Teşkilat tarafından yapılan analizler, çoğunlukla politika programlarının eksiklikleri ve yanlış olan taraflarını açıklığa kavuşturur.

¹⁴⁷ Made In Holland, Dutch Public Finance: lessons and experiences, Edited by, I.C. Tijsseling, P.G.J. van Uden, National Academy for Finance and Economy, Den Haag 2004, ss.126-128.

Merkezi Planlama, tarafından yapılan tahminler veri olarak kabul edildiğinden ve bütün politika programları bu ofis tarafından maliyetlendirilmiş ve değerlendirilmiş olması nedeniyle, koalisyon anlaşması görüşmeleri, çok daha rahat bir ortamda gerçekleşmektedir. Yeni politikalar ve siyasi birliktelikler görüşülürken bu teşkilat aynı zamanda bunların olası etkilerini de değerlendirir¹⁴⁸.

Bütçe sürecini ilgilendiren bir diğer kurum ise Sayıştay'dır. Sayıştay'ın görevi, Devlet ve ona bağlı olan birimlerin performansını geliştirmek ve denetlemektir. Bu sonuca ulaşabilmek için hükümete, Parlamenta ve denetime tabi bağlı birimlerine denetimleri sonucunda bilgi üretir. Bu bilgiler denetim bulgularını, sonuçları ve organizasyonlar ile ilgili yönetsel ve politika önerilerini içerir.

Hollanda'da Ekonomi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı kadar geniş ve güçlü bir bakanlık değil, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, ortamın iyileştirilmesi, Hollanda'ya yatırımların çekilmesi, rekabetin tesis edilmesi gibi doğrudan ekonomi ile ilgili görevleri bulunmaktadır. Ayrıca bu bakanlığın gelirleri içinde yer alan doğalgaz gelirleri, bakanlıkların (13 adet bakanlık mevcut) yatırıma ilişkin taleplerini fonlanmaları (ödenek) bakımından dikkate alınır ve değerlendirilerek uygun bulunanlara bütçeden tutar ayrılır¹⁴⁹.

Hollanda'da bütçe sürecinin katılığı, bütçe politika beyanı ile bütçenin cari, yatırım ve nakit yönetiminin ayrı ayrı kurumlar yerine, tek kurumun çatısı altında yer alması ülkemiz açısından uygulanabilirliği ve etkinliği açısından dikkate alınabilir.

Hollanda, bugün OECD ülkeleri arasında gerçek anlamda performans esaslı bütçelemeyi uygulayan ve bütçe ödeneklerini **çıktı ve sonuçlara** bağlamayı başarabilen çok az ülkeden biri olarak gösterilmektedir. Bu başarının sebebi de performans esaslı bütçeleme sistemine geçişle ilgili reformları performans yönetimine geçiş yönünde yapılan reformlar ve hesap verebilirlik ve saydamlığın artırılmasına yönelik olarak yapılan diğer reformlarla birlikte değerlendirmek olarak nitelendirilebilir.

Hollanda, hesap verebilirliği sağlamak için politika yapan birimleri uygulama birimlerinden ayırmayı seçmiştir. Aslında bu yöntem Yeni Zelanda gibi birçok başka ülke tarafından da benimsenmiş bir yöntemdir. Burada amaç, Devletin hak sahibi

¹⁴⁸ Esin ORAL, 2005, ss.82-83.

¹⁴⁹ www.minez.nl/keypolicyareas

olduğu ve politika birimlerinin temsilcisi olduğu, Devletin politika hedeflerine ulaşabilmek için uygulama birimlerinden çıktı satın aldığı, bu konumundan dolayı uygulama birimlerini kontrol etme ve onlardan hesap sorma yetkisi olduğu fikri yatmaktadır. Bunun için de performans sözleşmeleri kullanılmaktadır. Hollanda, çekirdek bakanlık ile bünyesindeki ajans arasında çıktıların miktarı, kalitesi gibi konular üzerine **performans sözleşmeleri** yapılmaktadır. Ancak, ajanslar sözleşme modelini benimsemek zorunda değildir ve bunun da bir yaptırımı yoktur. Ajansa yaptırım olarak, kamuoyunun tepkisini alabilecek, kamuya açık olan ajansların performans sonuçlarını içeren ajans yıllık raporları kullanılmaktadır.

Hollanda’da reformlar çerçevesinde önemli sayıda “Ajans (Agency) adı verilen bağımsız kurumlar oluşturulmuştur. Ajanslar çerçevesinde girdi kontrolleri genel olarak azaltılmıştır¹⁵⁰.

2.4. Belçika

Belçika Federal Planlama Bürosu (FPB), 21 Aralık 1994’te çıkarılan bir Kanunla kurulmuştur. Bu kurum, daha çok ekonomik gelişmeye ilişkin tahminler ve belirli alanlarda etüdler yapmakla yükümlüdür. “Planlama Bürosu” olarak adlandırılan söz konusu kuruma yasa ile verilen görev, kapsamlı bir planlama anlamında olmayıp, esas itibarıyla tahminler ve ekonomik işleyişe ilişkin daha ayrıntılı hesaplar, ekonomik ve sosyal alanlarda incelemelerden oluşmaktadır. Kuruluşuna ilişkin yasadan sonra çıkarılan diğer bir yasayla FPB’ne “sürdürülebilir gelişme” konusunda da görev verilmiştir. Daha sonraki bir düzenlemeyle de FPB, serbestleştirilen elektrik ve gaz sektörlerine ilişkin belirli görevler üstlenmiştir.

Söz konusu yasa FPB’nun çalışmalarını belirli bir çerçevede sosyal partnerler ve Parlamento ile de ilişkilendirmiştir.

Yakın zamanda oluşturulmuş ve görev tanımı yapılmış olan FPB’nun temel konumu ile yapısında 1994 yılındaki kuruluşundan bugüne kadar geçen süre içinde bir değişiklik olmamıştır. Ortaya çıkan değişiklikler iki alanda yeni görev eklenmesi şeklindedir. Belçika’da 1997 yılında sürdürülebilir gelişme konusunda çıkarılan yasanın öngördüğü görevlerden üçü FPB’na verilmiştir. 1999’da da serbestleştirilen elektrik ve gaz alanlarında FPB’na sınırlı da olsa yeni görevler vermektedir.

¹⁵⁰ ORAL, 2005, a.g.e., s.32.

Kuruluşunda olduğu gibi bugün de FPB Başbakan ve Ekonomi Bakanına bağlı bulunmaktadır. Görev talimatlarını Bakanlar Kurulundan almaktadır.

2.5. Kore

Kore'de başkanlık sistemi hakimdir. 1972 Anayasasıyla yürütme görevi, Ulusal Konferans tarafından beş yıl için seçilen Cumhurbaşkanıya verilmiştir. Ülkede Cumhurbaşkanı yürütmenin başıdır ve beş yıl için halk tarafından seçilir. Yürütmeye ilgili kararların tamamı Cumhurbaşkanının kontrolündedir. Kore'de Başkanlık sistemi olduğundan yani yürütmenin Cumhurbaşkanında olması nedeniyle Başbakanın yönetimdeki rolü zayıf kalmaktadır. Başbakan, daha çok Meclis ve Cumhurbaşkanı arasında bir köprü görevi görmektedir.

Kore'de planlama faaliyetinden, Kore Planlama ve Bütçe Bakanlığı sorumludur. Bu bakanlık, 24 Mayıs 1999'da kurulmuştur. Bu bakanlığa gerek planlama ve gerekse bütçenin projeksiyonu ve yönetimi görevleri verilmiştir. Bakanlık ayrıca, kamu sektörü reformundan da sorumludur.

Kore'de planlama, hükümetin desteğiyle 1948 Kasım'da Planlama Teşkilatı olarak kuruldu. 1961 Temmuz ayında yapılan bir değişiklikle Ekonomi Planlama Kurulu, 1994 Aralık'ta Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, 1998 Şubat'ta Planlama ve Bütçe Kurulu ve Ulusal Bütçe Ofisi ve 1999'da yapılan yasal düzenlemeler neticesinde Planlama ve Bütçe Bakanlığı olarak görev yapmaktadır. Maliye Bakanlığı ayrıca görev yapmaktadır.

Planlama ve Bütçe Bakanlığı (MPB), Koredeki 19 bakanlıktan biridir. MPB,

- mali planlama ve koordinasyon işlevi,
- bütçenin hazırlanması ve uygulamaya konulması,
- bütçe yönetimi, kamu fonlarının politika yönetimi ve kamu sektöründeki yenilikleri

görevlerini yerine getirmektedir.

Mali planlama ve koordinasyona ilişkin olarak, ulusal politika önceliklerini belirlemek, 5 yıllık ulusal mali planı hazırlamak, bütçenin sonuçları ile ilgili

politikalarındaki koordinasyon, sürdürülebilir düzeyde mali açığın yönetilmesi, planlama ve mali reformların yönetilmesi fonksiyonlarını yerine getirir.

Bütçe hazırlama ve uygulanması aşamasında, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin rehberlerin derlenmesi, ulusal bütçenin hazırlanması gibi görevi mevcuttur.

Bütçenin uygulanması sırasında kurumların izlenmesi, ulusal projelerin toplam maliyetinin yönetilmesi, fizibilite çalışmaları, altyapı çalışmalarına ilişkin özel katılımın koordinesi, vergi harici gelirlerin izlenmesi, kamu yatırımları ve devletin sahip olduğu girişimlerin izlenmesi ve kamunun kurduğu enstitülerin izlenmesi şeklinde görevler üstlenmiştir. Mali yönetim alanındaki gelişmeler sonucundaki değişimle birlikte fonksiyonların genişlemesi; orta vadeli stratejilere odaklı, mali politika ve performans esaslı bütçe yönetimi, çok geniş kapsamlı yatırım planlarının PPP¹⁵¹ (Public-Private Partnerships), Kamu-Özel Ortaklığı ile birlikte desteklenmesi ¹⁵² görevleri bulunmaktadır.

Planlama ve Bütçe Bakanlığının stratejik planlama işlevi çerçevesinde bakanlığın yeniden yapılandırılması (Mali Strateji Ofisi ve Strateji Planlama Bürosu kurulması), ulusal vizyonun sunumu (vizyon+hedef+stratejik görevler) ve görevler ve uzun dönem yatırım planları arasındaki bağlantı, performans yönetimi, önceliklere odaklanmayı geçmiş tecrübelerine dayandırmaktadır.

Stratejik görevler; vizyona ulaşmak için 5 anahtar görevi mevcuttur, ekonomik büyümeyi geliştirmek, refahı artırmak, insan kaynaklarını geliştirmek, sosyal sermaye oluşturmak ve küreselleşmedir.

3. TÜRKİYE İLE DİĞER ÜLKELERİN KARŞILAŞTIRILMASI

Kamu mali yönetim sistemi ülkemizde de, dünyadaki reformlara benzer şekilde değişime uğramış, bütçe sistemimize çok yeni kavramlar ve kamu idarelerine çeşitli yönetsel esneklikler getirmiştir.

¹⁵¹ PPP; (Public Private Partnerships,):Kamu Özel Ortaklığı.

¹⁵² Türkiye-Kore Bilgi Paylaşım Projesi Kapsamında Kore’de yapılan “Ministry of Planning&Budget, Republic of Korea, March 8, 2006 tarihli sunu.

Söz konusu Kanunla getirilen düzenlemeler çerçevesinde kurumsal yapıda meydana gelen değişikliklerin ülkemiz ve diğer ülkeler bazında değerlendirilmesi sonucu elde ettiğimiz tespitlere ilişkin saptamalar karşılaştırmalı olarak şu şekildedir.

OECD ülkelerinin çoğunda hesap verme sorumlulukları performans sözleşmeleri aracılığı ile yerine getirilmektedir. Genel olarak bakanlar Parlamentoya karşı sonuçlardan dolayı, üst yöneticiler çıktılarından dolayı hesap vermekle sorumludur. Ancak, 5018 sayılı Kanunun saydamlığı artırma ve hesap verme sorumluluğunu oluşturma iddiasına karşın, ne performans sözleşmeleri benzeri araçlar, ne de hesap verme sorumluluğunun nasıl çizileceğine ilişkin belirleme bulunmamaktadır.

Söz konusu ülkelerde, genellikle tek bir bütçe birimi bulunmakta ve Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe Bürosu olarak teşkilatlanmıştır. Ayrıca bütçe süreci için bilgi sağlaması beklenen genel planlama prosedürleri hiç olmamış veya bu prosedürler geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren aşamalı olarak kaldırılmıştır.

Ülkelerin birçoğunda bütçe sınıflandırılması daha sadedir. Türkiye’de bütçe sınıflandırılması daha detaylıdır.

Ülkemizde birden fazla plan (kalkınma planları, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, sektörel plan, yatırım programı vb.) bulunmakta, ilgili ülkelerde özellikle İsveç, Hollanda ve diğer ülkelerde bulunan yol gösterici planlama birimlerine benzer merkezi makro ekonomik tahminler ve politika analizini gerçekleştiren kuruluşlar mevcut ancak ülkemizde bunların yanı sıra uygulama yönünde de etkinliği mevcuttur.

Yine incelenen ülkelerde, her yıl için aynı kalan (veya sadece enflasyona göre yeniden düzenlenebilen) sabit harcama tavanları kullanılmaktadır. Örneğin İsveç, Hollanda, Birleşik Krallık bu uygulamayı kullanan ülkelerdir. Ancak böylesi bir sistem, ekonomik döngüden kaynaklanan denge değişimlerinin makul sınırlar içerisinde kalmasını sağlayacak belirli ölçüdeki makro ekonomik istikrarı gerekli kılmaktadır.

Kamu yatırımlarında maliyeti yüksek olan sektörleri, PPP modeli ile sonuçlandırmakta ve hem risk dağılımını sağladığı, hem de öngörülen bütçe rakamları ile hedeflenen sürede gerçekleştirdiği, bunun sonucunda da klasik finansman yöntemine göre ciddi maliyet tasarrufları elde edildiği izlenmektedir. İngiltere örneğine

bakıldığında, klasik proje finansmanında projelerin yüzde 73'ünde bütçe aşımı gözlenirken, bu oran PPP modellerinde yüzde 23'tür.

Benzer biçimde, klasik finansman yönteminde projelerin yüze 70'inde gecikme yaşanırken, PPP modellerinde gecikme oranı yüzde 24'tür. Hazine açısından kamu kaynaklarını en verimli biçimde değerlendirmenin (value for money), çok temel ve belirleyici motivasyon olduğu bir gerçektir.

Özellikle havalimanı, hafif raylı sistem, karayolu ile su ve katı atık vb. önemli altyapı yatırımlarının PPP modeli çerçevesinde özel sektörle ortaklaşa yürütülmesi; kamu altyapı yatırımlarının, yeni ve büyük ölçekte finansman kaynaklarını gerektirmesi, kamu altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde özel sektör sermayesi ve bilgi birikimine ihtiyaç duyulması, ülkemizde de kısmen uygulanan PPP modelinin tam anlamıyla sistemimize adapte edilmesi neticesinde, kamu yatırım projelerinin azalacağı düşünülmekte olup, bu konuda sivil toplum kuruluşlarınca da aynı hususlar dile getirilmektedir¹⁵³

Tablo 12: Avrupa ve Asya'da PPP

Avrupa ve Asya' da PPP				
Avrupa				
Hava Limanı	Liman	Hafif Raylı Sistem	Karayolu	Su ve Katı Atık

¹⁵³ Bekir ÇUMURCU, *Sermaye Piyasası Kurumları ve Araçlarının Kullanımı Yoluyla Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanı*, GYODER, (Erişim Tarihi: 21.02.2007)

Avusturya	☒			☒	☒
Belçika	☒		☒	☒	☒
Danimarka		☒		☒	☒
Finlandiya				☒	☒
Fransa	☒	☒	☒	☒	☒
Almanya	☒		☒	☒	☒
Yunanistan	☒			☒	
İrlanda			☒	☒	☒
İtalya	☒	☒	☒	☒	☒
Hollanda		☒		☒	☒
Norveç				☒	
Portekiz	☒	☒	☒	☒	☒
İspanya	☒	☒	☒	☒	☒
İsveç			☒	☒	
İngiltere	☒		☒	☒	☒
Asya					
Çin				☒	
Hong Kong				☒	
Japonya				☒	
Güney Kore				☒	

Kaynak: Goldman Sachs Verileri

BEŞİNCİ BÖLÜM

V. TÜRKİYE’DE KAMU YATIRIMLARININ ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

1. GİRİŞ

Türkiye’de kalkınma planları, gerek hazırlık gerek uygulama süreçlerinde mali kurumlarla işbirliği ve koordinasyon konusu pratikte yeterince karşılanmamıştır. Kalkınma planlarının uygulanabilirliğini sağlayacak olan kurumsal sahiplenmenin önemi gözardı edilmiş, bunun sonucu merkezi planlamanın bir sakıncası olarak kamu kurumlarına benimsetilmesi olarak ortaya çıkmıştır.

Mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında mali saydamlık önemli bir araçtır. Yetki ve sorumluluklarının iyi bir şekilde ayrıştırılmaması, bütçe kapsamının kamusal harcama alanının ancak bir kısmını kavraması, muhasebe, raporlama ve kodlama yapısının yetersiz olması ve standartların geliştirilmemesi gibi nedenlerle Türk kamu mali yönetim sisteminin etkin ve sorumlu bir şekilde çalıştığını söylemek mümkün değildir. Bu anlamda kısa dönemde kamu mali sistemimizde yapılacak düzenlemelerin başında saydamlığın sağlanması yönündeki çabaların uygulamaya geçirilmesi gelmelidir.

Kamu yatırımlarının, öncelikli olarak sosyal ihtiyaçları giderecek ve üretime yönelik faaliyetleri destekleyecek nitelikteki altyapıya yönlendirilmesi, bunun için de;

- Kamu yatırımlarını etkin, verimli ve zamanında gerçekleşmesini hedefleyen rasyonalizasyon çalışmalarına devam edilmesi,
- Söz konusu yatırımlar bölgesel kalkınma ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılmasında etkili bir araç olarak kullanılması,

- AB'ye üyelik sürecine ilişkin belirlenen politika ve hedeflerin hayata geçirilmesi için sürdürülen çalışmalara yönelik yatırımlara hız verilmesi,
- Özellikle altyapı yatırımlarında özel sektör katılımını artırıcı modellerin geliştirilmesi,
- Kamu yatırım teklif ve kararları, etüdü ve analizleri yapılmış sektörel çalışmaların nitelikli yapılabilirlik etüdü ve analizlerine dayandırılması,

gerekmektedir.

Türkiye’de bütçenin kapsamlı ya da dar olması, kamu harcamalarını dolayısıyla yatırımları da etkileyen önemli bir unsurdur. 1050 sayılı Kanunda bütçe oldukça kapsamlı tanımlandığı halde, uygulandığı dönem boyunca, bu tanım gittikçe daralmış ve kamu harcamalarında etkinliği azaltacak gelişmeler görülmüştür. Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanmasında katkıda bulunacağı beklenen 5018 sayılı Kanunda bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Türkiye’deki bütçe kapsamının genişliğinin kamu harcamalarının ve özellikle de yatırımların etkinliği açısından değerlendirilmesinin, halen uygulama sonuçları görülen 1050 sayılı Kanun ve henüz tam olarak uygulama sonuçları görülmeyen 5018 sayılı Kanun açısından ayrı ayrı değerlendirilmesi yararlı olacaktır.

2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUN ÖNCESİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ülkemizde bütçe hakkı, 1924 Anayasası ile birlikte tanınmış ve kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde ilk düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin anayasası olan 1050 sayılı Kanun, 1927 yılından itibaren çok küçük değişikliklerle ülkemizde yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır. Bu süre içinde, dünyadaki kamu mali yönetimi ve denetimi sistemlerinde önemli değişimler yaşanmış ve uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmıştır. Aynı dönemde ülkemizde de kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik yönünden önemli değişiklikler olmuştur. Bunların beraberinde kamuda mali yönetim sisteminde de anlayış değişiklikleri getirmiştir.

1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem ile ilgili getirilen eleştirileri kısaca özetlersek belli başlıları şunlardır.

- Bütçenin birliği ilkesinin, bütçe dışı fonlar, döner sermayeler ve ayrı bütçeli kamu idarelerinin bütçe uygulamalarıyla zedelenmesi;
- Bütçe sisteminin, plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması;
- Kamu kurum ve kuruluşlarının önlerini görebilecekleri stratejik planların yapılamaması;
- Devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla kamu kurum ve kuruluşlarının görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması;
- Türk bütçe sisteminde denetimin esas itibarıyla mevzuata uygunluk denetimi şeklinde gerçekleştirilmesi;
- Kaynakların etkin, ekonomik, verimli ve etkili kullanımının sağlanamaması; yetki-sorumluluk dengesinin açık bir şekilde tanımlanmaması;
- 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanarak, Parlamentonun izni olmadan yıl içinde bütçelere eklenen ödeneklerin büyüklüğü;
- Devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması; devletin taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olunamaması ve vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin bütçeleştirilememesidir¹⁵⁴.

Son otuz yıldır Türkiye ekonomisi makro ekonomik istikrarsızlıklar ve yüksek kronik enflasyon dolayısıyla hayli zarar görmüştür. Özellikle son yirmi yılda görülen ekonomik problemlerin temelinde ise ülkenin karşı karşıya kaldığı mali sorunlara kalıcı çözümlerin getirilememiş olması yatmaktadır. Bu durum ekonomik belirsizlikleri artırarak, yatırım ve büyümenin azalmasına neden olmuş ve milli gelirden azalmalar ortaya çıkmıştır. Orta ve uzun vadede yatırım-üretim bağıntısı göz önüne alındığında, Türkiye'nin 1990'lı yıllarda izlemiş olduğu büyüme stratejisinin, hem ekonominin hem

¹⁵⁴ Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, (Ankara, 2004/1) ile M. Sait ARCAGÖK, Bahadır YÖRÜK, Esin ORAL, Umut KORKMAZ, “*Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler*”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 18, İlkbahar, Ankara, 2004, ss.3-10.

de sanayi sektörünün uluslararası rekabet gücünü ne kadar ciddi ölçüde sınırlanmış olduğu görülmektedir. Rekabet gücü analizinde, ekonomik performans ve kamunun etkinliği açısından sorunlu iki alanın enflasyon ve kamu maliyesi olarak ortaya çıktığı görülmektedir.

Kamu borç yükünün meydana getirmiş olduğu yüksek reel faizler, sanayi yatırımlarını engelleyen temel faktörlerden birisi olmuştur. Ekonomiye dinamizm sağlayan özel sektör de ekonominin tepe noktasına ulaştığı 1997 yılından itibaren sürekli yatırım kararlarını ertelemek zorunda kalmıştır. Hem özel sektörde, hem de kamu sektöründe yatırımlarda ortaya çıkan yavaşlama sonucunda orta ve uzun vadede büyüme performansı zarar görmekte ve rekabet gücü sürekli olarak gerilemektedir.

Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda yer alan ve önemli bir ulusal hedef olarak gösterilen bölgeler arası dengenin sağlanması politika ve uygulamaları istenilen sonucu vermemiştir. Büyüme ekonomisi alanında yapılan araştırmalarda, bölgesel farklılıklar sorununu aşamayan ülkelerde kalıcı bir büyümeye ulaşamadığı görülmüştür. Diğer yandan, izlenen politikalar bu sorunu aşmaya yetmemiştir. Burada son yirmi yıllık dönemde azalan kamu yatırımları ile düşen sağlık ve eğitim harcamalarının payı ihmal edilemez.

Ancak, ülkemizde plan-bütçe ilişkilerinin kurulabilmesi amacıyla uygulanmasına başlanan program bütçe sistemi, konsolide bütçe harcamalarının günümüzde büyük bir oranını oluşturan ve sosyal mal ve hizmetlerin üretimi için konsolide bütçeden ayrılan payın azalmasına önemli bir neden teşkil eden faiz giderlerinde artışa yol açan bütçe açıklarını önlemede yeterli başarıyı gösterememiştir. Bütçe ve plan bağlantısının anlamlı bir şekilde kurulmamasının en çarpıcı örneği, 1990-2000 yılları arasında yatırım proje stokunun sürekli olarak artış göstermesi ve Acil Eylem Planı çerçevesinde 2002 yılında bu proje stokunun yeniden gözden geçirilerek azaltılmasıdır.

Yine program bütçenin uygulandığı dönemde, Türkiye'de uygulanan bütçe hazırlama tekniğinin mali disiplini sağlamada yetersiz olduğu bir gerçektir. Her ne kadar DPT Müsteşarlığı'nca orta ve uzun vadeli kalkınma planları hazırlanmakta ise de bunların özü itibarıyla hedeflerin somut olarak belirlenmesi şeklinde değil, tavsiye ve

temenni şeklinde bilgiler içerdiği görülür. Planlama ve bütçeleme arasında anlamlı bir ilişki kurulamamıştır¹⁵⁵.

Kamu harcamalarının etkinsizliğine yol açan bütçe hazırlama sürecindeki en önemli aksaklıklar, siyasi ve teknik sürecin iç içe girmesi, ödenek taleplerinin hiçbir ön kısıt olmadan hazırlanması ve olması gerekenin çok üzerinde miktarların talep edilmesi, ödenek taleplerinin mevcut hizmetler için mi yoksa, yeni bir hizmete ilişkin mi olduğunun bilinmemesi, kontrol kuruluşlarının harcamacı kuruluşlarının ödenek tekliflerine ilişkin yeterli bilgiye sahip olmamaları, bütçeyle ilgili kararlar alınmadan önce bütçenin ekonomi üzerindeki etkilerinin yeterli analizlerin yapılmamasıdır¹⁵⁶.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yasalaşmasına kadar geçen süreçte, mali yönetim sistemimizin etkili ve verimli bir harcama sistemine sahip olmaması, konsolide bütçenin merkezi yönetim harcamalarının tamamını kapsamaması, dolayısıyla TBMM'nin bütçe hakkını tam anlamıyla kullanamaması, kalkınma planları ile bütçeler arasındaki bağlantının kopuk olması, yıllık bütçe yaklaşımının orta vadeli dengelerin ihmal edilmesine yol açması ve istikrarsız büyümeye ve ekonomik krizlere neden olması, etkin olamayışına getirilen eleştiriler arasında yer almaktaydı.

Özellikle bütçe dışı fonların tasfiye edilmesi gibi çalışmalar da dahil olmak üzere, konsolide bütçe kapsamının genişletilmesi ile mümkün olacaktı.

Ülkemizde bütçe dışı kamu harcamaları giderek artmış, bu bağlamda kamu harcamalarında belli bir disiplinsizlik ve denetimsizlik söz konusu olmuştur. “Kayıt dışı bütçe¹⁵⁷” olarak tanımlanan bu olgu, geçmiş hükümetlerin özellikle koalisyonla yönetilmelerinden kaynaklanan, kendi alanlarında ekonomik etkinlik sağlamaya yönelik istemlerinden kaynaklanmış bulunmaktadır.

Kayıt dışı bütçede, konsolide bütçeli kurum ve kuruluşlar tarafından gerçekleştiren ve bütçede yer alması gereken bazı gelir ve giderlerin bütçeye gelir ve gider olarak kaydedilmemekte olup, gizli kalmaktadır. Kayıt dışı bütçe, bütçe dışında

¹⁵⁵ DPT, 58. Hükümet Acil Eylem Planı, s.44.

¹⁵⁶ Ahmet KESİK, “Türk Mali Yönetiminin İşleyiş Yönünden Yeniden Yapılandırılmasına Yönelik Çabaların Yönü ve Bu Çabaların Değerlendirilmesi”, Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Bu Yapılanmada Performans Yönetimi ve Denetiminin Yeri, XV. Türkiye Maliye Sempozyumu, 15-17 Mayıs 2000, Antalya , s.2.

¹⁵⁷ Kayıtdışı bütçe, Anayasa'nın 161. maddesi gereğince esasen bütçede yer alması gereken, ancak bütçe giderleri olarak kaydedilmeyen tüm harcamaları ifade etmek için Sayıştay tarafından kullanılan bir terimdir.

faaliyet gösteren fakat ayrı bir kayıt sistemi olan döner sermaye, vakıf bütçeleri gibi bütçelerden ayrılır¹⁵⁸. Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılan tespitte bütçeleştirilmeyen işlemler temel olarak kamu açıklarını az gösterme ve sorumluluktan kaçınma kaygısından kaynaklanmaktadır. Bu işlemler bir yandan devletin borç stokunu artırırken, diğer yandan yapılan gider bütçeleştirilmediğinden, bütçe açığı olduğundan daha az gösterilmektedir.

Eleştiri ve tecrübeler de dikkate alınarak, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin yeniden yapılandırılması amacıyla, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır.

3. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİM VE KONTROL KANUN SONRASININ DEĞERLENDİRİLMESİ

2001 yılında yaşanan mali krizin ardından Türkiye, bütçe süreciyle ilgili mevzuatında güncellemeler yapmıştır. Bu yöndeki en temel değişiklik ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesidir.

Kanunla, mali yönetim ve bütçenin hem idareler itibariyle hem de iş ve işlemler itibariyle kapsamı genişletilmiş ve bütçe birliği sağlanmıştır. Daha önce genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe Parlamenteoya sunulurken, şunda genel bütçeli idareler, özel bütçeli idareler ve düzenleyici ve denetleyici kurum bütçelerinden oluşan merkezi yönetim bütçesinin Parlamenteoya sunularak kanunlaşması sağlanmıştır. Ayrıca, merkezi yönetim, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetime dahil tüm idareler Kanun kapsamına alınmıştır.

5018 sayılı Kanun, kamu harcama ve kontrol sisteminin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak temel esaslarını belirlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanması, bütçe uygulama ve kontrol işlemlerinin esasları ile mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve denetimi hususlarını düzenlemektedir.

Söz konusu Kanun, kamu harcama ve kontrol sistemine önemli yenilikler getirmiştir. Bunlar; genel yönetime dahil kamu idarelerinin çok yıllık bütçelemeye geçmesi, SP hazırlanması, PEB yapılması, yönetim sorumluluğu çerçevesinde iç kontrol

¹⁵⁸ Sayıştay Başkanlığı, 2000 Yılı Mali Raporu, Ankara, 2000, s.10.

ve iç denetim faaliyetlerinin yürütülmesi, nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmesi ve bağımsız dış denetimin mevzuata uygunluk denetiminin yanında performans denetimi açısından da gerçekleştirilmesi için uygun bir yapının oluşturulması olarak sayılabilir¹⁵⁹.

5018 sayılı Kanunla sistemimize giren Orta Vadeli Program (OVP), makro politikaların yanı sıra, program dönemi gelişme eksenlerini ve ana sektörleri (dokuz başlık altında) içermektedir. Program dönemi gelişme eksenleri başlığında; kamuda iyi yönetişimin içerisinde e-devlet hizmetlerinin yaygınlaşması için gerekli tedbirlerin alınması, devamında da mükerrer yatırımlardan kaçınılması ve kaynak kullanımında etkinliği artırmak üzere elektronik hizmet sunumunda ortak çözümler geliştirilmesi, özellikle ülkenin deprem kuşağında yer alması nedeniyle, afet öncesi, anı ve sonrasını kapsayan afet yönetimine ilişkin kurumlardaki yetki ve sorumluluk karmaşasının ve buna ilişkin mevzuatın gözden geçirilmesi, imar ve yapılaşma sürecindeki denetimin sağlanması için gerekli sorumluluk ve cezaların netleştirilmesi vb. önlemler yatırımlar için kamudaki etkinliği ortaya koymak açısından önemlidir.

5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerle; bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması söz konusu olmakta ve bunun sonucu itibarıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapması sağlanmakta ve malî yönetimde çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir. Bu çerçevede, plan-bütçe ilişkisi güçlendirilerek kamu idarelerinin stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu plana dayandırmaları öngörülmekte, amaçların ve hedeflerin bütçe büyüklükleri ve sürdürülebilir finansman planı düzeyinde hangi ekonomik koşullarda gerçekleştirileceğine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve malî plan ile yol gösterilmektedir.

Ancak, söz konusu Kanun ile örnek alınan iyi uygulama örneklerinin geçiş süreci ile karşılaştırıldığında farklılıklar olduğu gözlenmektedir. Uluslararası örnekler incelendiğinde; reformların gerçekleştirilmesi sürecinde aşamalı geçiş yönteminin tercih edildiği, reform bileşenlerinin bir eylem planına bağlı olarak belli bir sırayla

¹⁵⁹ Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleleri, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2006.

gerçekleştirildiği ve başarıya ulaşıldığı görülmektedir. Ancak, 5018 sayılı Kanuna geçişte, bu şekilde bir geçiş süreci planlamasının yapılmadığı gözlenmiştir.

Bütçedeki tüm harcamalardan sorumlu tek bir kuruluş olmaması nedeniyle bütçe hazırlama süreci aynı zamanda parçalı bir yapıya sahiptir. Bütçeden sorumlu üç kuruluş bulunmaktadır. Bunlar; Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Hazine Müsteşarlığıdır. Bu kurumların her birinin sorumlulukları vardır:

- Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması, orta vadeli mali plan, bütçe uygulaması, gelirin tahsil edilmesi, muhasebe ve raporlamayı kapsayan mali politikadan sorumludur. Ayrıca kamu iç mali kontrolünün koordinasyonu ve uyumlaştırılması sorumluluğunu da üstlenmiştir.

- DPT Müsteşarlığı, Başbakanlık bünyesindeki bir Devlet Bakanına rapor sunan kuruluştur. Uzun vadeli kalkınma planlarının hazırlanması, makro ekonomik izleme ve tahmin yapma, orta vadeli stratejik programlama, yatırım planlarının hazırlanması, uygulanması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinden ve kamu sektör istatistiklerini raporlamaktan sorumludur.

- Hazine Müsteşarlığı, Başbakanlık bünyesindeki bir Devlet Bakanına rapor sunan kuruluştur. Nakit yönetimi, yerli ve yabancı para biriminden uzun ve kısa vadeli borçların yönetimi, uluslararası mali kuruluşlarla ilişkiler, kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetimi ve devlet bankaları ile bütçe dışı fonların faaliyetlerinin izlenmesinden sorumludur.

Bu konu ile ilgili olarak, SİGMA¹⁶⁰ yetkililerince benzer ifadelerle yer verilerek mali yönetimin etkinliği için bunların tek çatı altında birleştirilmesinin uygun olacağı dile getirilmiştir. Ayrıca yine SİGMA yetkilileri, 5018 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelere de yer vermiş ve söz konusu Kanunla ilgili olarak; hazinenin birliği, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik gereklilikleri de dahil olmak üzere kamu mali yönetiminin temel ilkelerini ortaya koyduğu, bakanların ve kamu idarelerindeki üst yöneticilerin (örneğin bakanlık müsteşarları) sorumluluklarını ve hesap verilebilirlik gerekliliklerini belirlediği, orta vadeli harcama çerçevesini içeren orta vadeli mali planın hazırlanmasını gerektirdiği, kamu kurumlarının stratejik planlar hazırlaması ve

¹⁶⁰ SİGMA, Yönetişim Ve Yönetimin Gelişmesi İçin Destek, AB Tarafından Finanse Edilen OECD ve Avrupa Birliği Ortak Teşebbüsü.

performans esaslı bütçelerin hazırlanması, ancak bunların uygulanabilirliği konusunda kısa sürede sonuç beklenilmediğine yer verilmiştir¹⁶¹.

Söz konusu Kanunla kamu idareleri bütçe hazırlama sürecinde planlar cenneti konumuna geçmiştir. Mali yönetim ve kontrol sisteminde orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Stratejik Plan (SP) ve Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) mekanizması kurularak plan-bütçe ilişkisinin güçlü bir şekilde sağlanması amaçlanmakta, ancak bunun nasıl sağlanacağı konusu belirsiz kalmaktadır. Yine söz konusu belgelerle kalkınma planı ve yıllık programların arasındaki uyum ve etkileşimin de ayrıca belirlenmesi gerekmektedir.

Yine adı geçen Kanunla birlikte, bütçe hazırlığında esas alınan belgelerin çokluğu gündeme gelmiş ve bu da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kalkınma planı, yıllık program, orta vadeli program, orta vadeli mali plan, SP ve performans programı gibi belgelerin tümünün bütçe hazırlığında esas alınması zorunluluğu, bütçe hazırlama sürecinde rol alan aktörlerin iş yükünü artırmaktadır. Bu durum, uyum sorunu yaratmanın yanı sıra bütçe hazırlıklarının koordinasyonunu güçleştirmektedir.

Kanunda, SP ve PEB konusunda bir geçiş takviminin öngörülmemiş olması, söz konusu sistemlerin uygulanmasında önemli bir zaaf noktası oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanunla öngörülen geçiş sürecinde gerekli mevzuat düzenlemelerinin zamanında hazırlanmamış olması, yeni sistemin bütün kurum ve kurallarıyla uygulanmasını ve kendisinden beklenen amaç ve hedeflerin gerçekleşmesini engellemektedir. Stratejik plan, kurumlar için belirlenen takvim devam ettiği için geliştirilme aşamasındadır ve Kanunda da öngörüldüğü üzere harcamacı kuruluşların bütçe talepleri ile politika hedefleri arasında beklenen sonuçları göstermeleri gerekecektir. Ancak bu konuda kısa sürede sonuç elde edilmesi mümkün değildir.

Bu kadar önemli gelişmelere rağmen, bütçeleme süreci hala bazı zaafıları içermektedir. Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı yatırım programı ve bütçe arasındaki uyumu sağlamak için işbirliği içindedirler. Bununla birlikte, cari ve yatırım bütçeleri ayrı süreçlerden geçerek hazırlanmaktadır. Yatırım ve cari bütçeler için ayrı orta vadeli gider çerçevesi tavanları Haziran ayında hazırlanır ve harcamacı

¹⁶¹ SİGMA, Türkiye Kamu Harcama Yönetim Sistemi Değerlendirme Raporu, Ağustos 2006.

bakanlıklara sunulur. Böyle bir prosedür kaynak tahsisatında yetersizliklere yol açar, çünkü bu durum harcamacı bakanlıkları yeni yıla ait harcama ve yatırım arasında denge kurmaları ve yatırım projelerinin yeni yıla ait maliyetlerini incelemeleri için teşvik etmez.

Türkiye için bir risk olmaya devam eden Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı gibi farklı yönetim kültürüne sahip kurumların bölünmüş yapı içerisinde etkin şekilde bir arada çalışmalarının büyük zorluklara neden olduğu, ayrıca, yatırım ve cari bütçenin ayrıştırılması gerektiği, bunların iki farklı kurumca hazırlanmasının bütçedeki etkinliği engelleyeceği SİGMA yetkililerince de ifade edilmiştir¹⁶².

Ayrıca, IMF-Türkiye Mali Saydamlık Raporunda da; 5018 sayılı Kanunun çıkarılmasına rağmen, diğer kanunlara üstünlüğü olmadığı için ilgisiz kanunlarla bu Kanuna istisnalar getirildiği ve bütünlüğünün bozulmakta olduğu, bu Kanunun bütçe yönetimine iyileştirme getireceği, ancak hala üç kurumun (Hazine, Maliye ve DPT) bütçe sürecinde rol almasının bütçe sürecini parçalı kıldığına yer verilmiştir. Yine aynı raporun devamında, bütçenin kapsamı genişlemiş ama bütçe dışı fonların sistem dışı kalmasına devam edildiği, harcamacı kuruluşlar tarafından girilen taahhütlerin kaydının yeterince tutulmadığı, söz konusu kanunla bütçe hazırlama sisteminde düzeltilmesi olacağı ancak, sistemin içinde mevcut olan özellikle yatırım bütçesi ile cari bütçenin ayrı ayrı kuruluşlarca yapılmasından kaynaklanan zayıflıkların devam edeceği yönündeki endişelerini dile getirmişlerdir¹⁶³.

Yine bu konu ile ilgili olmak üzere, OECD Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü Kamu Yönetim Komitesinin 2007/6 Raporunda da benzer düzenlemelere yer vermek suretiyle Türkiye'nin bütçe hazırlama sürecinin aynı anda hem tek merkezli hem de parçalı olarak tanımlamış ve bu konuyu eleştirmiştir¹⁶⁴.

Diğer taraftan, 5018 sayılı Kanunda PEB'in tanımı yer almamaktadır. Bu kapsamda, SP ve PEB'in odak noktaları, birbiriyle ilişkisi, çerçeveleri yasal

¹⁶² OECD-SIGMA ile Kamu Harcama Yönetimi Hususunda Yapılan Toplantıya İlişkin Not, 17.01.2006, Ankara.

¹⁶³ Mali Saydamlık İzleme Raporu IV, M. Ferhat EMİL, H.Hakan YILMAZ, TEPAV, Temmuz 2006, ss.23-26.

¹⁶⁴ "Budgeting In Turkey", Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO(2007)6 Unclassified, page 13. (Türkiye'de Bütçeleme, Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü Kamu Yönetim Komitesi, OECD).

düzenlemeyle netleştirilmemiştir. SP çalışmaları ile PEB çalışmalarının ayrı kurumların koordinasyonunda yürütüldüğü de dikkate alındığında, SP ve PEB'in hayata geçirilmesinde, bunların bütünlüğünün farklı anlama ve algılamalara yol açmayacak şekilde netleştirilmesi ve aralarındaki geçişin belirlenmesi gerekmektedir.

Stratejik planların hazırlanmasında; plan, amaç ve politikalarının farklı kurumlar arasında olması gereken uyumun ve genel düzeyde hazırlanan stratejik planlarla alt düzeyde hazırlanan (ulusal-bölgesel, hükümet-idareler) stratejik planlar arasındaki uyumun nasıl sağlanacağı ve stratejik plan-bütçe ilişkisinin nasıl kurulacağı ve bunlarda yer alan önceliklerin OVP ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)'ye nasıl yansıtılacağı ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımı çerçevesinde politikalara yukarıdan aşağıya kaynak tahsisinin nasıl yapılacağı belirsizlik taşımaktadır¹⁶⁵.

İdarelerde, karşılaşılan sorunlara çözüm geliştirme yeteneğinin artırılması amacıyla, yönetim anlayışında ve kültüründe değişiklik gerektiren, sonuç odaklı ve performans yönelimli Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçeleme gibi araçların kullanılması ve bütün süreçlere entegre edilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan, sorunların yerinde çözümlenmesine, analitik bakış açısının güçlendirilmesine ve stratejik yaklaşımın geliştirilmesine yönelik olarak da düzenleyici etki analizi gibi araçların politika oluşturma sürecinde sistematik olarak kullanılması gerekmektedir. Bu bakımdan, özellikle, orta-üst düzey yöneticilere yönelik seminerler, konferanslar ve eğitim programlarının düzenlenmesi, bunların sürekli hale getirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, bu yönde kurum içi/kurumlar arası etkileşimi güçlendirecek ve tecrübe ve bilgi aktarımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir.

İdarelerce mevzuata uygun olarak yerinde çözümlenebilecek birçok sorun çoğunlukla, merkezi idarelere aktarılmakta ve çözüm, merkezi idarelerden beklenmektedir. Bu durum merkezi idarelerde ve özellikle reformun odağı durumundaki birimlerde iş yoğunluğuna neden olmakta ve reform sürecinin kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, mali yönetimin yanı sıra kamu yönetim alanında da, uygulamada karşılaşılan sorunların doğru bir şekilde tanımlanması, bu problemlerin yerinde çözümlenmesi, bunlara etkili çözümler geliştirilmesi ve sorunların çözümüne

¹⁶⁵ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi*, Kamu İhaleleri Özel İhtisas Komisyonu Raporu, No:7, Ankara, 2006.

ilişkin uygulamaların hayata geçirilmesi için gerekli idari kapasitenin oluşturulması gerekmektedir.

Ülkemizde yatırım bütçelerine ayrılacak kaynakların sınırlı olması ve ekonomideki bir gelişme nedeniyle bir tasarrufa gidilmesi halinde ilk olarak sermaye veya diğer cari harcamalardan kısıntıya gidilmektedir. Ancak diğer ülke örneklerinde bu konuya ilişkin olarak özel sektör kurtarıcı durumundadır. Özellikle Orta Avrupa ülkelerinde son on yılda kaydedilen tecrübeler, yabancı yatırımın, ekonominin yeniden yapılanmasına ve modernleşmeye önemli katkılar yapabileceğini göstermektedir. Yabancı yatırımcılar, verimliliği yükselten ve yenileşmeyi artıran sermaye, teknoloji, uzmanlaşma, know-how yönetimini getirmiştir. Artan doğrudan yabancı yatırımlar, önümüzdeki yıllarda Türkiye'nin kalkınmasında kritik bir rol oynayabilecektir. Ayrıca, doğrudan yabancı yatırımı çeken faktörlerin altında yatan hususlar, uluslararası rekabet edebilirliği sağlamanın da gerekleridir.

Türkiye'de son yıllardaki bütçe kanun gerekçelerinde de bu konuya yer verilmiştir. Söz konusu kanun gerekçeleri;

- Yeni yönetim anlayışı doğrultusunda, kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden yapılandırılması suretiyle etkin ve verimli hizmet üretiminin gerçekleştirilmesine ve yatırımlara ayrılan sınırlı kaynakların, kısa sürede ekonomiye kazandırılacak öncelikli projelere yönlendirildiği,

- Özel kesim yatırımlarının büyük ölçüde kamu kesimi yatırımlarına duyarlı olduğu, bütçede yatırımlara ayrılan payın azaltılmasının ekonominin bütününe etkileyeceği, diğer taraftan, doğrudan yabancı yatırımlarda verilen izinlerin gerçekleşme oranının son yirmi beş yılın ortalamasından düşük olduğu,

- Kamu yatırımlarının tarihin en yüksek daralmasını yaşadığı, yatırımların bütçe içindeki payının reel olarak azalmasının, artan nüfusun eğitim ve sağlık ihtiyaçları ile büyüyen kentlerin altyapı sorunları açısından ciddi tehditler oluşturacağı,

- Yatırım programının rasyonalizasyonu doğrultusunda verimliliği olmayan projelerin önemli bir kısmının programdan çıkarılması gerektiği, ayrıca Kamu İhale Kanunu'nda ortaya çıkan aksaklıklar nedeniyle 2003 yılı yatırım harcamalarının öngörülenin altında gerçekleştiği,

şeklinde ifade edilmiştir.

Söz konusu gerekçelerin, yatırım programına alınacak projeler değerlendirilirken göz önünde bulundurularak, bunun sonucunda, ülkenin ekonomik büyüme ve kalkınma hedeflerine ulaşmasında etkili olacaktır.

Yatırımlara ilişkin olarak, özellikle dünyada ve Türkiye’de son yıllarda özel sektöre yönelmek suretiyle atıl durumda bulunan kaynakların kamuya aktarılarak, atıl kaynaklar kullanılır hale gelmekte hem de kamu yatırımları özellikle altyapı yatırımları yapılmaktadır. Türkiye’de özel sektör işbirliği ile ilgili olarak birden fazla yasal mevzuat bulunmaktadır. Bu da faydası olması beklenen özel sektörün kafasını karıştırmakta, kurumlar arasında mekik dokumak zorunda kalmaktadırlar. Bu nedenle, mevcut bulunan yasal düzenlemelerin tamamının birleştirilerek yeni bir kanun çıkarılması, ayrıca yatırımlara ilişkin başvurulacak kurumların görevlerinin buralarda açıkça tanımlanması hem yetki karmaşasını ortadan kaldıracak, hem de özel sektör açısından daha etkin bir sürece geçilmesi sağlanacaktır.

5018 sayılı Kanunla temeli atılan yeni mali yönetim ve kontrol sisteminin kusursuz ve mükemmel bir sistem olmadığı açıktır. Kanunda bazı belirsiz alanların olmasının, sistemin işleyişinde çeşitli sorunlara sebep olacağı kuşku götürmez bir gerçektir. Sisteme en önemli katkı ülke menfaatine uygun tasarımların yapılabilmesi ve bunların hayata geçirilmesi ile mümkündür. Bu yönde örneklediğimiz ülkelerin karşılaştırmalı üstünlükleri göz önünde bulundurularak yapılan değerlendirmeler şunlardır:

Ülkemizin coğrafi alan genişliği ve genç nüfus büyüklüğü itibarıyla; eğitim ve sağlık hizmetlerinin etkili bir şekilde sunulması ve yaşam kalitesinin yükseltilmesi, rekabet gücümüzün artırılması ve sürdürülebilir büyümenin sağlanması için gerekli sosyal ve fiziki altyapının geliştirilmesi, çevrenin korunması, üyelik sürecinde bulunduğumuz AB kriterlerine uyumun sağlanması, gelişmiş ülkelerle ülkemiz arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması için önemli miktarlarda kamu yatırımına ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye, nüfus büyüklüğü itibarıyla, 25 AB üyesi ülke ile kıyaslandığında Almanya’dan sonra ikinci, yüzölçümü itibarıyla ise birinci sırada bulunmaktadır. 2001-2006 döneminde genel devlet kapsamındaki kamu sabit sermaye yatırımlarının (KSSY)

GSYİH içindeki payı dikkate alındığında, ülkemizde AB üyesi ülkelerin geneli ile ABD'den daha yüksek, bazı AB üyesi ülkeler ile Japonya'ya yakın veya bazı yıllarda onlardan daha az oranda KSSY gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak, özellikle AB üyesi ülkelerin yüzölçümünün ve nüfusunun Türkiye'den daha az olduğu, mevcut gelişmişlik seviyelerinin Türkiye'den daha yüksek olduğu ve altyapı ihtiyaçlarının büyük ölçüde tamamlanmış olduğu ve GSMH'lerinin mutlak büyüklüğü dikkate alındığında ülkemizde daha fazla kamu yatırımı yapılması gereği ortaya çıkmaktadır.

Türkiye bütçeleme ve planlama prosedürlerinin basitleştirilmesi, bütçeden sorumlu tek bir kuruma geçilmesi, cari, sermaye ve transfer harcamaları arasındaki dengenin sağlanması yoluyla tahsis etkinliğini artırılması ve bürokrasi maliyetlerini azaltmak hususunda faydalı olacağı şüphe götürmez. Yine genel planlama prosedürlerinin (kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program, yatırım programı) kaldırılması, bütçe sürecini daha saydam ve etkin kılacak ve bürokrasi maliyetini azaltacaktır. Bu doğrultuda gerçekleştirilecek olan reformlar, DPT'nin rolünü etkilemeyecek, aksine daha da artıracaktır.

Ülkemizde bütçe sınıflandırma sistemi, bütçe süreci reformunun bir parçası olarak değiştirilmiştir, ancak çok detaylıdır. Ayrıntı düzeyinin azaltılması, yöneticilerin hesap verebilirliğini ve meclis üyelerinin bütçe görüşmeleri esnasında sonuçlara ve mali hükümlere odaklanmasını kolaylaştıracaktır.

Türkiye, mali hesaplarının uluslararası milli hesaplar standartlarına (SNA93 ve ESA95) uygun olarak geliştirilmesi yönünde büyük bir ilerleme kaydetmiştir. Bu çalışmalar tam anlamıyla sonuçlandırılmamıştır. Çalışmaların belirlenen takvimlerde (örneğin Maliye Bakanlığı tarafından üretilen mali tablolar, 2008 yılı sonuna kadar ESA95, ve GFSM 2001 gibi uluslararası standartlarda oluşturulacaktır.) neticelenmesi etkili bir mali kontrol ve uluslararası işbirliği için güvenilir hesaplara olan ihtiyaca ulaşmak açısından (TUİK'in yayınladığı verilerin uluslararası kuruluşlarda geçerli sayılması) gereklidir¹⁶⁶.

Bütçe tasarısı, çok kapsamlı bir dokümandır. Tasarıda sunulan bilgiler, tahminler üzerine ancak baz alınan göstergeler ve istatistiki bilgilerin farklı kurumlarca (TUİK, DPT, Hazine ve Maliye Bakanlığı) farklı ölçütler kullanılarak yayımlanması ve bunun

¹⁶⁶ 20.12.2006 tarih ve 2006/11446 sayılı Resmi İstatistik Programı (2007-2011)'nin Uygulanmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, www.tuik.gov.tr/rip/rip_programi.pdf

kamu idarelerince kullanılması sonucunda farklı farklı veriler ortaya konulmasına neden olmaktadır. Buna ilişkin olarak Türkiye İstatistik Kanununun 18.maddesinde de devlete ait istatistiklerin TÜİK’nce tutulacağına yer verilmiş, mali raporlama ve istatistiklerin (özellikle milli gelirle ilgili olanlarda 2007-2011 Programı’nın Uygulanmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı Dönemini Kapsayan Resmi İstatistik Raporu 20.12.2006 tarih ve 2006/11446 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı), ESA95 ve SNA93’ü esas alarak düzenlenecektir.

Ekonominin tamamına yönelik olarak bir Kalkınma Planı (yedi yıllık), Orta Vadeli Program (3 yıllıktır ve yıllık olarak güncellenir), bir Yıllık Plan ve Yıllık Yatırım Planı bulunmaktadır. Orta Vadeli Planın, Maliye Bakanlığı’na teklif edilen Orta Vadeli Mali Plan için bilgi, Yıllık Plan ve Yıllık Yatırım Planının yıllık bütçeye ilişkin bilgi sağlaması beklenmektedir. Genel planlardan başka, harcamacı bakanlıklara ait sektörel planlar ile yerel yönetimlerin bölgesel ve illere ait planları da yer almaktadır. Bu planların da orta vadeli ve yıllık programlar ile yatırım programları için bilgi sağlaması beklenmektedir. (EK: 3)

Orta vadeli program, genel politika önceliklerini belirten bir belgedir ve politikaların maliyetleri ve faydalarına ilişkin çok az bilgi içerir. Devletin politika beyannamesi özelliğine sahiptir. Buna karşılık OVMP, merkezi yönetimin 3 yıllık (bütçe yılı ve sonraki iki yıl) bütçe hedeflerini içerir ve merkezi yönetim hedeflerini harcamacı bakanlık ve kuruluşlara ayırır. OVMP, bütçe hazırlama süreci için bir başlangıç noktası teşkil eder.

OECD ülkeleri genellikle tek bir bütçe makamına sahiptir, bu makam Maliye Bakanlığı bünyesinde yer alan Bütçe Bürosudur (Budget Bureau)¹⁶⁷. Ayrıca üye ülkelerin birçoğunda bütçe süreci için bilgi sağlaması beklenen genel planlama prosedürleri hiç olmamıştır veya bu prosedürler geçen yüzyılın ikinci yarısından itibaren aşamalı olarak kaldırılmıştır. OECD ülkelerinde devlet politikalarının istenilen sonuçları ve çıktılarıyla ilgili tartışmalar genellikle harcamacı bakanlıkların sektörel planları temelinde gerçekleştirilir. Bu planlar, genellikle Parlamento ve toplum tarafından tartışılmaya ve değişikliğe tabidir. Bu tartışmada harcamacı bakan devleti temsil eder. Daha sonra, çok yıllık mali plandaki sınırlı kaynaklar ışığında ve sonra yıllık

¹⁶⁷ ABD’de bütçe dairesi (Yönetim ve Bütçe Ofisi) Başkanlık Yürütme Ofisinde yer almaktadır.

bütçe sürecinde denkleştirmeler yapılır. Bu durum daha sonra sektörel planlara uyumlaştırma veya sınırlandırma şeklinde yansiyabilir.

Türkiye, bütçeleme ve planlama prosedürlerini basitleştirmeyi göz önünde bulundurabilir. Tek bir bütçeden sorumlu kuruluşa geçilmesi, cari harcamalar ve sermaye yatırımları arasındaki dengenin sağlanması yoluyla tahsis etkinliğini arttıracak ve bürokrasi maliyetlerini azaltacaktır. Genel planlama prosedürlerinin (kalkınma planı, orta vadeli program, yıllık program, yatırım programı) kaldırılması, bütçe sürecini daha saydam ve etkin kılacaktır ve bürokrasi maliyetlerini azaltacaktır. Bu doğrultuda gerçekleştirilecek olan reformlar DPT'nin rolünü etkilemeyecek, aksine daha da arttıracaktır. Teşkilat, merkezi makro ekonomik tahminler ve politika analizini gerçekleştiren kuruluş olarak gerçekten kendi rolü üzerine odaklanacaktır. Böylelikle İsveç, Hollanda, Avusturya, Slovenya ve diğer ülkelerde bulunan yol gösterici planlama birimlerine benzer bir yapıya dönüşecektir. Bu birimlere ilişkin deneyimler genel olarak olumludur. Politika tartışmaları için tarafsız bir temel sunarlar ve ekonomik tartışmaları siyasetten arındırırlar. Profesyonellik ve tarafsızlığa sahip oldukları kabul edildiğinden stratejik karar almada genel olarak güçlü bir etkiye sahiptirler. Bunun için ayrıca bağımsızlığın (görev tayini değil, çalışma yöntemleri ve sonuçlara ilişkin bağımsızlığın) özel kanunlarla korunması ve akademik araştırma topluluğu ile yakın ilişkiler içinde olunması gerekir.

Kalkınma planlarının başarıya ulaşmasında güçlü bir bütçe idaresine ihtiyaç bulunmaktadır. Bunun için de bütçe hazırlama sürecinde Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün, bütçe ve mali yönetim süreçleri stratejik konulara odaklı DPT Müsteşarlığının ve borç ve nakit yönetimi için Hazine Müsteşarlığı (Kamu Finansman Genel Müdürlüğü)'nin tek çatı altında birleşmesi uygun olacaktır.

Bütçe, kurumlarda proje hazırlama ve uygulama birimlerinin ve kamu kuruluşları arasında koordinasyonun güçlendirilmesi için TODAİE' de her yıl belirli zamanlarda (bütçe hazırlanmadan önce) uygulamalı, bu konuda deneyimli Maliye, DPT, Hazine ve gerektiğinde icracı kurumlardan (Bayındırlık Bakanlığı, DSİ Genel Müdürlüğü vb.) eğitimcilerin de katılımıyla donanımlı hale getirilerek bütçeden makro anlamdaki faydayı görmek mümkün olacaktır.

Kurumların mali birimlerinde çalışan personele sisteme ilişkin bilgi donanımının kazandırılması gereklidir. Özellikle bütçenin hazırlanma, uygulama sürecinde yer alan personelin, teknik donanım eksikliği nedeniyle Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığının çıkardığı rehberleri iyi değerlendirememelerine (özellikle cari ve sermaye ayırımında yapılan hatalar) ve cari harcamalardaki hareket alanlarının kısıtlılığı nedeniyle, yeni bütçe sisteminden ve kod yapısından beklenen faydayı, devamında da muhasebe (uyarlanmış tahakkuk esası) kayıtlarına yansımada farklılıklara neden olmaktadır (Örneğin, asansör bakım onarımına ilişkin ödenek, cari giderlerin 03.5.1.04 Mütahhitlik hizmetlerinde yer alması gerekirken, idarelerce sermaye giderlerinin 06.6.1.01 Proje giderleri ekonomik kodunda yer vermesi gibi).

Birçok kamu kurumu kaynak taleplerini içeren bütçe tekliflerini hazırlarken kalkınma planlarında kendi fonksiyonuna ilişkin belirlenmiş amaç ve hedeflerin farkında bile değildir. Planlar hizmet hedeflerine yoğunlaşırken, kurumlar bütçe uygulamalarında çıktıları değil, maliyetlere yoğunlaşmaktadır. Böylelikle plan-bütçe ilişkisi kopmakta ve kalkınma planları merkezi yönetimin iyi niyetini yansıtmaktan öteye gidememektedir.

Bütçe hazırlanması esnasında, yatırım ödeneklerinin DPT’nce, cari ödeneklerle transfer ödeneklerinin ve bütçenin temel ilkelerine ilişkin hükümlerin ise Maliye Bakanlığı’na hazırlanmasının ortaya çıkardığı bazı aksaklıklar söz konusu olmaktadır. Bunlardan ilki, bütçe hazırlıklarının bütünlüğünü ortadan kaldırmaktadır. Ekonomi politikasının işbirliği ve eşgüdümü sağlayamayan iki ayrı kuruluşun bazen birbirinden habersiz karar ve uygulamalarına konu olmaktadır. İkincisi, yatırım ödenekleri ile diğer ödeneklerin birbirleriyle ilişkisi tümüyle gözetilememektedir. Bir yatırım projesi, bu projeyi tamamlayacak cari ödeneklerle ve transfer ödenekleri ile desteklenmedikçe verimli olamaz. Diğer ödeneklerin yetersiz ve bağlantısız olması yüzünden yatırım harcamaları aksayabilir. Öte yandan cari ödenek kararlarını yatırım ödeneklerini dikkate almadan belirlemek de sağlıklı sonuçlar doğurur; çünkü bazı durumlarda yatırım ödenekleri zorunlu olarak cari ödenek ve transfer ödeneğini gerektirir. Bu kadar yıllık uygulama, Maliye Bakanlığı ile DPT’nin gerekli işbirliği ve eşgüdümü gerçekleştiremediklerini ortaya koymaktadır. Bu durumda, Türkiye’de bütçe örgütü ile planlama örgütünün aynı sorumluluk makamı altında birleştirilmesi, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını ve politikaların eşgüdümü yararlarını

sağlayabilecektir. Böyle bir bütünleşmeye devlet adına ödemeleri yapmak ve düzenli bir şekilde sürdürmekle görevlendirilmiş olan Hazine Müsteşarlığının da burada yer alması kaçınılmazdır. Hazine Müsteşarlığı, devletin kasasını elinde tutması, bu yetkilerini kullanmada kendisine büyük bir güç kazandırmakta ve diğer tüm kurumlar, sonunda parasal olanakları sağlayacak olması nedeniyle uyum içinde olmaya önem vermektedirler. Nakit yönetimi hazinenin nakit girişlerini en iyi şekilde değerlendirmesini, gereksiz borçlanmalara gidilmemesini ve ödeme gecikmelerinden sakınmayı amaçlar. Dolayısıyla yukarıda kısaca bahsettiğimiz nedenlerle bu üç kurumun tek çatı altında birleşmesi hem kurumların zaman tasarrufunu, hem de devletin yönetim bütünlüğünü gözetecek ve etkinliğini sağlayacaktır.

Kamu yatırım bütçesi ödeneklerinin hazırlanmasında DPT'ye daha fazla yetki verilmiş olması söz konusu ödenek tekliflerinin hazırlanma sürecini uzatacak ve zorlaştıracak niteliktedir. Bilindiği üzere, DPT Müsteşarlığı icracı bir kuruluş değil merkezi yönetime planlama ve danışma konusunda yardımcı olan bir kuruluş niteliğindedir. Bu nedenle, bütçe hazırlama sürecinde koordinasyon konusunda asıl sorumlu kuruluşun Maliye Bakanlığı olması gerekir. Maliye Bakanlığı örneğin yatırım projeleri konusunda DPT'den gerekli bilgi ve belgeleri aldıktan sonra harcamacı kuruluşlarca hazırlanan yatırım ödenek tekliflerini, bu bilgi ve belgeleri (gerekirse DPT'den uzman personelin iştirakiyle) inceleyip konsolide edebilir. Bu şekilde yatırım bütçelerinin daha çabuk hazırlanması ve yatırım bütçesi ödeneklerinin hazırlanmasında sorun olan Maliye-DPT işbirliği ve koordinasyon problemi de giderilmiş olur.

Türkiye'de bütçeleme birimi olarak Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığının bir ana hizmet birimi olarak örgütlenmiştir. Ancak yatırım ve transfer bütçelerinin değerlendirilmesinde yeterli fonksiyonu bulunmamakta sadece bütçeleme tekniği açısından bu bütçeler üzerinde etkide bulunabilmektedir. Ayrıca her ne kadar makro büyüklükler YPK tarafından belirlenip mali yapılara deklere edilmekte, farklı değerlendirme ve yaklaşımların ürünü olarak hazırlanmaktadır. Plan ve programlara uygun olarak kaynak tahsisi ve bütçelemenin bu doğrultuda yapılması gerektiği halde bütçeleme sürecindeki parçalanmışlığın yanı sıra bütçe politikasının, bütçenin bölünmüşlüğüne dolayısıyla mali yönetimden beklenen etkinliği sağlamasına engel olmaktadır. Özellikle 5018 sayılı Kanunla daha çok koordinasyon ve izleme konsolide etme görevini üstlenmiştir.

Kanun; bütçe hazırlık sürecinde harcamacı kuruluşlarla Maliye Bakanlığı arasında uygulamada yapılan “pazarlık” resmi hale getirilmiştir.

Kanun ile getirilen reform için uygun koşullar olsa da, değişim yönetimine çok dikkat edilmelidir. Maliye Banlığında, DPT’de ve harcamacı bakanlıklarda bütçe yönetimi ile ilgili personel, KMYK’nda belirtilen hedeflerine ulaşabilmek için çalışma yöntemlerini değiştirmelidir. Kamu hizmetlerinin “yönetimi” ve bu kamu hizmetlerinin sunulması için düzenlemelerin sunumundaki değişimleri karşılamalıdır. Kamu harcamalarının özellikle de yatırım harcamalarının etkililiğine daha fazla dikkat çekilmelidir.

Diğer taraftan, Kanunun 17’nci maddesinde “Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığına verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.” ifadesi ülkemizde 1973 yılından beri uygulanmakta olan program bütçe sisteminin amacı ve niteliğiyle bağdaşır nitelikte değildir. Çünkü klasik bütçe sisteminden farklı olarak program bütçe sisteminde harcamacı kuruluşların alternatif programlar geliştirmesi ve program analizi yapması, amaç ve hedeflerini değerlendirmesi gereklidir. Bütçe teklifleri konusunda Maliye Bakanlığı ile kamu idarelerinin yetkilileri arasında gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılması klasik bütçe sisteminden kalma alışkanlıkların sürdürüldüğünü göstermektedir.

2001, 2002 ve 2003 yılları programlarında, Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planına İlişkin Bakanlar Kurulu Prensip Kararı’nda, 59 uncu Hükümet Programında ve Acil Eylem Planında da benzeri ifade ve yaklaşımlara yer verilmiştir.

Türkiye’de mali kaynakların fazla merkezileşmiş olması, en küçük yatırımlara kadar her şeyin doğrudan veya dolaylı olarak devlet bütçesinden karşılanmasını gerektirmekte, bu durum kamu yatırımı talebini ve kullanılan baskıyı artırmaktadır. Özellikle mahalli idare yatırımları da dolaylı yünden kamuya daha fazla yük getirmektedir. Sorun, YİD modelinin daha fazla yaygınlaştırılması ile çözüme kavuşacaktır.

Ülkede koalisyon hükümetleri döneminde daha küçük ve çok sayıda yatırım projesinin gündeme gelmesi, yatırım sırası bekleme sürecini artırmakta, kabul edilen projeler arasında dengesizlik ihtimalini artırmakta, eldeki yatırım ödeneğinin küçük ve

çok sayıda projeye dağılmasına, dolayısıyla her birinin tamamlanma süresinin uzamasına yol açmaktadır.

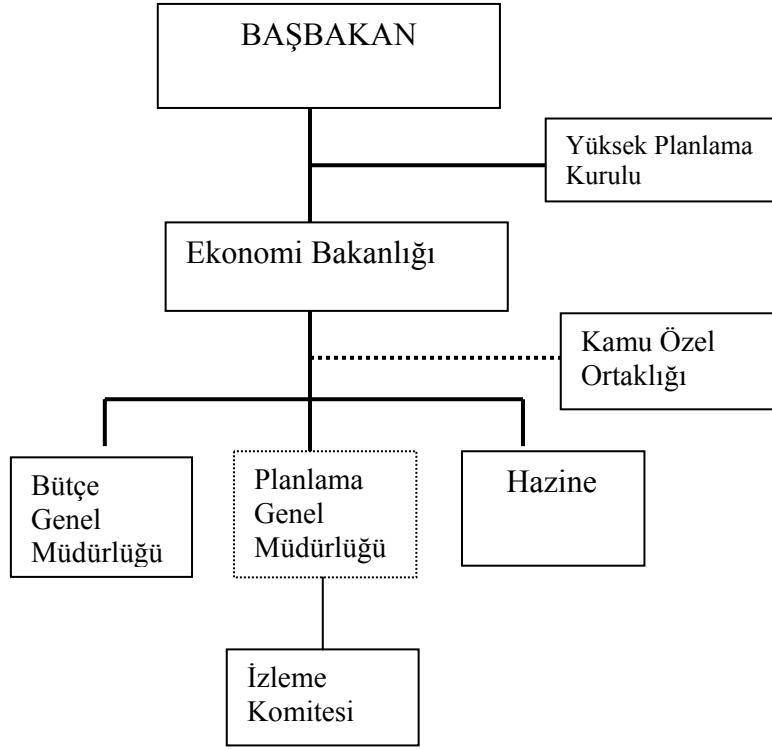
Fiziki altyapı yatırımlarının kaynak kısıtlılığına bağlı olarak uzayan süreleri ve büyük miktarlar kullanması, sosyal yatırımlara daha düşük düzeyde devam etmesine yol açarak, Planlarda öngörülen dengenin bozulmasına sebep olmaktadır. Planlara uygulamakta gösterilen özenin azaldığı dönemlerde iç ve dış borçlanmanın arttığı görülmektedir. Bu durum borç yönetiminin bozulmasına dolayısıyla Türkiye’de yatırımlara ayrılan kaynakların azalmasına, proje stokunun artmasına, proje bitiş sürelerinin uzamasına, topluma sunulan hizmetlerin düşük seviyede seyretmesine yol açmaktadır. Burada en önemli sorun aslında kamu borç yönetiminin iyi yapılamamış olması nedeniyle yatırıma ayrılan kaynakların azalması ile ilgilidir. Bu konu bir başka araştırma konusu olarak irdelenmelidir.

ALTINCI BÖLÜM

VI. TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ

Kamu yatırımları, ekonomik kalkınmada her zaman önemli olmuş, özellikle de gelişmekte olan Türkiye için çok daha fazla önem arzetmiştir. Kamu yatırımlarında “*proje cenneti*” olarak nitelendirilen ülkemizin kamu yatırım stoklarının azaltılmasını özellikle de fiziki altyapı yatırımlarının sonuçlandırılmasını gerektirmektedir.

Ülkemizde ekonomi ile ilgili politikalar ve programlar farklı kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenmekte, dağınık ve çok başlı yönetim altında bulunmaktadır. Bu durum belirlenen politikaların ve uygulanan programların başarısını olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzluklara son vermek ve politikaların, programların başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlamak için ekonomi yönetiminin uyum içinde yürütülmesi zorunludur. Çünkü bölünmüşlük, çok başlılığa, karar alma güçlüğüne ve bilgi akışında aksaklığa neden olacaktır. Kamu yatırım bütçelerinin etkin yönetimi de doğru karar almayla yakından ilgilidir. Doğru karar alınması ise doğru bilginin zamanında ve eksiksiz alınması ile mümkün olacaktır. Doğru bilgiye ulaşmak ise Türkiye’de kamu mali yönetiminin bütçe sistemindeki yetki ve sorumluluk dağınıklığının ortadan kaldırılması ile mümkün olacaktır. Bunun için de *bütçe yönetiminin tek bir kurumda toplanması* gerekmektedir.



Ekonomi Bakanlığı

Ekonomi Bakanlığı¹⁶⁸, bütçe yönetimini tek çatı altında toplayacak olan bakanlıktır. Söz konusu Bakanlık Bütçe Genel Müdürlüğü, Planlama Genel Müdürlüğü ve Hazine olmak üzere üç ana birimden oluşan bir teşkilat yapısına sahip bulunmaktadır. Ayrıca ülkenin makro ekonomik göstergelerini belirleyen ve başbakana doğrudan bağlı YPK mevcuttur. YPK, teşkilat yapısında birkaç değişiklikte birlikte işlevini devam ettirmektedir. Değişikliklerden ilki Kurulun kimlerden teşekkül ettiğine ilişkindir. Kurulun mevcut durumundan farklı olarak teşekkül edecektir. Kurul, Başbakanın başkanlığında; üyelerinin; Maliye Bakanı, Ekonomi Bakanı ile gerektiğinde

¹⁶⁸ OECD ülkelerinden GSMH'sı en büyükler arasında yer alan Güney Kore'nin Planlama ve Bütçe Bakanlığı'nın teşkilatlanma geçmişine bakıldığında, planlamanın teşkilat olarak her zaman bütçe ile ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu durum, Güney Kore'de yatırım bütçesinin finansmanına ne kadar önem verildiğini açıkça göstermektedir. (Ministry of Planning&Budget, Republic of Korea, March 8, 2006 tarihli sunu)

yatırımcı kuruluşların bakanları ile Ekonomi Bakanlığı ana hizmet birim genel müdürleri, Merkez Bankası başkanından oluşan Kurul toplanır ve karar alır.

İzleme Komitesi

Planlama Genel Müdürlüğüne bağlı olarak görev yapacak olan İzleme Komitesi; kurumların performansını, İsveç modelinde olduğu gibi Mali Yönetim Derecelendirme Sistemi (MYDS) uygulaması yönünde altyapı çalışmasından sonra sistem uygulamaya başlanılacaktır. Sistemde bütün kurumlar için ayrı ayrı bir veri bankası oluşturulacaktır. MYDS çalışmalarına ilişkin olarak mali yönetim standartları belirlenip, belirlenen kriterlere uygun olarak kurumları derecelendirip, üç ayda bir sonucunun halka duyurulması görevini üstlenmiştir. Söz konusu birimce kamu mali yönetimleri iki kritere göre; A (Mükemmel), B (İyi) ve C (Yetersiz) gibi derecelerin sınıflandırılması yapılmaktadır. Bu derecelendirme sisteminde mali yönetimlerin yani kurumların kriterleri;

- kurumların ödeneklerini aşıp aşmadıkları ve
- iç derecelendirmedir. Bu mali raporlamanın doğruluğunu ve kalitesini sağlamak amacıyla her kurum tarafından yapılan iç yönetim kontrollerinin değerlendirilmesine dayanır.

Kurumlar için ayrı ayrı yapılan bu derecelendirme halka açıklanmakta, böylelikle kurumların mali yönetimleri için bu uygulama derecelendirmenin etkinliğini sağlamaktadır. Derecelendirme, kurumlara faaliyetlerini daha etkin hale getirebilmeleri için sistematik olarak rehber olmakta ve onları bilgilendirmektedir. Kurumlar için mali yönetim derecelendirilmesi getirilmek suretiyle kurumların hem kendi içinde hem de toplum önünde kendisini frenlemesi sağlanacaktır. Ayrıca, merkezi makro ekonomik tahminler ve politika analizini de gerçekleştirecektir.

Hesap verme sorumluluğu ve performans sözleşmesi

Bakanlar Kurulunda her bakan kendi sorumluluğu altındaki birimlerin faaliyetleri hakkında Parlamenteoya hesap vermektedir. OECD ülkelerinin çoğunda hesap verme sorumlulukları, performans sözleşmeleri aracılığı ile yerine getirilmektedir. 5018 sayılı Kanunda da buna benzer bir düzenleme yapılarak bürokratların etkin ve verimli çalışmaları için, atanan bürokrat ile hükümet arasında

performans sözleşmesi imzalanmalıdır. Böylelikle bürokrat, görevde bulunduğu süre içerisinde belirli performans ve başarı standartlarına ulaşmayı taahhüt etmiş olmaktadır.

Bütçe Politikaları Beyanı

Bütçe ile plan arasındaki ilişkileri güçlendiren kısa ve orta vadeli politikalar, her yıl siyasi yapı tarafından *Bütçe Politikaları Beyanı* düzenlenerek açıklanmalı ve bütçeler, bu çerçeveden hareketle teknik süreçlerden geçerek şekillenmelidir.

Hollanda bütçesinde olduğu gibi bütçe tavanları yeni kurulacak Ekonomi Bakanlığınca belirlenmeli, bakanlık ve kurumlara tavanları bildirmek ve enflasyon dahil makro ekonomik unsurların sürecin en başında güncellenmesinden başka bu tavanların dışına çıkmadan sıkı bir şekilde uygulamak suretiyle hedeflere yönelik kararlar alınabilir. Bu konuda Kanunda gerekli düzenleme yapılarak kurumların tavanlar üzerinde düzeltme yapmak konusunda bir inisiyatif bırakılmalıdır. Kurumlar sadece bütçelerini hazırlarken verilen tavanın içinde kalmak koşuluyla kendi içinde daha çok ihtiyaç duydukları sektörlere kaydırma yapabilirler.

Bütçe hazırlık süreci daha uzun bir sürece yayılmıştır, kurumlar sürece daha erken dahil edilmiş, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması hususları böylelikle gözetilmiştir. Ayrıca politika hedeflerinin tartışılması, önceliklerin belirlenmesi ve öncelikler ile kaynaklar arasında dengenin sağlanması için bütçe hazırlık sürecinin daha önceden başlatılması gerekmekte, böylelikle stratejik planlama ile kazanılmış olan uzun vadeli bakış açısı devamında çok yıllık bütçelemeye bütçeye yansıtılmış olacaktır. **(EK:IV).**

Bütçe sınıflandırılması çok detaylı olması nedeniyle hem bütçeyi hazırlayanları hem de Parlamento üyelerinin bütçe görüşmeleri esnasında sonuçlara odaklanmasını önlemektedir. Bütçe sınıflandırmasının sadeleştirilmesi daha uygun olacaktır. Bu aynı zamanda kurumlara ve Parlamenta esneklik kazandıracaktır. Harcama kalemi tahmini (ödenek) kavramının toplam düzeyde yeniden tanımlanması ve diğer detayların mali hesaplara göndermek üzere bütçeden çıkarılması için yeterli olacaktır.

Maliye Bakanlığı

Maliye Bakanlığı bünyesindeki İç Kontrol ve İç Denetim Merkezi Birimleri yerine *Kontrol ve Denetim Ofisi*, olarak doğrudan Maliye Bakanına bağlı üst bir birim

şeklinde teşkilatlanma yapısı değişmiştir. Teşkilat yapısı içinde uzman, mimar ve mühendis çalışmaktadır. *Kontrol ve Denetim Ofisi*’nce kurumlarca yapılan yatırımların hazırladıkları stratejik planlar doğrultusunda ve ekonomideki diğer gelişmeler ışığında kurumların performansını değerlendirebilmek için nasıl gelişme gösterdiği izlenmektedir. İzleme fonksiyonu ağırlıklı olarak projeler bittikten sonra bünyesindeki mimar ve mühendislerce belli periyotlarda yerinde inceleme yapmak suretiyle yatırımların atıl olup olmadığı tespit edilerek, raporlanmak ve bilgi akış sistemini oluşturmak için düzenlemeler yapılarak, bunlar 6 ayda bir halka açıklanmalıdır. Kontrol ve Denetim Ofisi, iç mali kontrol sisteminin oluşturulması ve bu konuda kurumları yönlendirici olan bir yapıdadır. Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun faaliyet göstermesini; kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin ekonomik, etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini; her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini; karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanlı ve güvenilir bilgi edinilmesini; kontrol ve denetim faaliyetlerinin nesnel risk yönetim analizlerine göre belirlenmiş en riskli alanlar üzerinde yoğunlaşmasını sağlayacak bir şekilde iç mali kontrol sistemi oluşturulmalıdır.

Bütçe süreci ve kesin hesapların değerlendirilmesi için, Plan ve Bütçe Komisyonu bünyesinde ayrı sorumluluklara sahip iki alt komisyonun oluşturulması, *sektör komisyonlarının etkinliği ve katılımının* sağlanması, meclisin araştırma kapasitesinin geliştirilmesi ve sivil toplumun bütçe sürecine daha fazla katılımının sağlanması *Meclis bütçe sürecinin işleyişini* etkinleştirecektir.

Bütçeye ilişkin mali raporların tahakkuk esaslı muhasebe sistemine göre düzenlenmesi; hem maliyetlerini ölçmekte ve hem de raporlamakta, böylelikle maliyetler hakkında sağlıklı bilgi edinmekte mümkün olmaktadır. Ayrıca, yıllık raporlardaki mali bilgiler ile performans bilgileri birleştirilmektedir. Böylelikle, performans bilgilerinin kamuya açık ve anlaşılır hale getirilmesi, kamu kurumlarının daha etkin bir yönetim sağlamalarına katkıda bulunabilecektir. Bununla birlikte, kalite yönetimine de önem verilmesi ve devamında da kurumsal düzeyde tüketici mutluluğu hizmet kalitesinin bir parçası olarak görülecektir.

Kamu-Özel Ortaklığı (KÖO) (Public Private Partnership, PPP-3P)

Bütçe hazırlama sürecindeki parçalı yapının (cari – yatırım ayırımı), bütçeden sorumlu tek bir kuruma geçilmesi ile yatırıma ayrılan tutarlar açısından sorunun çözümlenmesi mümkün değildir. Kamu tarafından gerçekleştirilen önemli altyapı projelerinde, başta kaynak yetersizliği olmak üzere birçok nedenle yatırımların gerçekleştirilmesinde oluşabilecek gecikme ve sıkıntıları önlemeyi ve bu altyapı projelerinin işletmeciliğe etkinlik kazandırmasını temin etmek için özel sektörle birlikte KÖO çerçevesinde çeşitli ülkelerdeki (İngiltere, İrlanda, Kanada vb.) gibi bunu koordine edecek bir idari birime ihtiyaç vardır. Özel kesimin bu konuya sıcak bakması ve onların gelişimi için altyapı hizmetlerinden; enerji, ulaştırma ve haberleşme hizmetlerinin rekabetçi maliyetlerle sağlanması büyük önem taşır ve mevcut uygulamada KÖO'nun farklı yöntemleri ülkemizde öteden beri kullanılmakta ve çok iyi sonuçlar alındığı istatistiklere de yansımaktadır. Bu modelin desteklenmesindeki temel motivasyon daha fazla yatırım ve kamu hizmetini daha hızlı ve kaliteli bir biçimde gerçekleştirmek ve topluma sunmaktır. Geleneksel finansman yöntemini tamamlayıcı ve belli ölçüde ikame edici alternatif bir model olarak da KÖO modeli veya orijinal adıyla Public Private Partnership (PPP-3P) olarak ifade edilen bu sistemin dünyada ve ülkemizde pek çok uygulaması bulunmaktadır. Bu sistem esas itibariyle;

- Yetki ve sorumlulukların,
- Maliyet ve risklerin,
- Gelir ve yararların optimum oranlarda

kamu ve özel sektör tarafından paylaşılmasının düzenlenmesi olarak tanımlanabilir.

KÖO modellerinden biri olan YİD modeli ülkemizde kıyı yapılarında, ulaştırma ve turizm sektörü ile özellikle hava meydanlarındaki terminal projeleri başarıyla sonuçlandırılmıştır. Hava meydanı terminal projeleri (kısa sürede yatırımın geriye dönüşüne imkan veren nitelikte olmaları devlet tarafından yolcu garantisi verilmiş olması ile proje cazibesine haiz durumda bulunmaları) nedeniyle başarı ile gerçekleştirilmiştir. Buna en güzel örnekler başta Antalya, Dalaman ve Adnan Menderes Dış Hatlar Terminalleri olup, YİD modeliyle devlet bütçesinden herhangi bir

ödenek kullanılmadan sonuçlandırılmış ve hizmete açılmıştır. Yine aynı modelle Esenboğa Havalimanı Yeni İç-Dış Hatlar Terminali ve Katlı Otoparkı da 24 ay gibi kısa bir sürede tamamlanmıştır. Ayrıca kıyı yapıları projelerinde ise Datça Yat Limanı, Bozburun Yat Yanaşma Yeri işleri, Turgut Reis Yat Limanı, Çanakkale Limanı Güllük Yük İskelesi projeleri tamamlanarak işletmeye açılmış, Bodrum Yolcu İskelesi Projesinde yatırım 11 Mayıs 2007’de işletmeye açılacak olup, Didim Yat Limanı Projesinde ise inşaat başlanmıştır¹⁶⁹. Belediyelerin yapmış olduğu metro projeleri ile içme suyu temini projeleri (İzmit, Bodrum) de hayata geçirilmiştir. Ayrıca, söz konusu modelle devam eden başka projelerde söz konusudur.

Altyapı sektörlerinde, ulusal politika eksikliği ve yetki dağınıklığının yanı sıra hizmetlerin planlanmasında ve uygulanmasında ciddi bir koordinasyon eksikliği mevcuttur. Altyapı proje stokunun, ülke finansman imkanlarının üzerinde oluşturulması, öncelikli projelere dahi zamanında yeterli kaynak ayrılmasına imkan vermemekte; altyapının planlanması ve gerçekleştirilmesi sürecine kullanıcıların fikirsel, fiziksel ve mali düzeyde katılımı yeterli düzeyde sağlanamamaktadır. Tamamlanan altyapının bakımı ve işletimi için yeterli kaynak genellikle ayrılamamaktadır. Altyapıda rekabet koşullarını düzenleyen ve devletin de sınırlı kaynakları yerine Kamu-Özel Ortaklığı (özelleştirme, yap-işlet-devret, yap-işlet vb.) çerçevesinde kamu sektörü ile özel sektörün altyapı, mal ve hizmet sunumunda sorumluluk, risk ve getirilerin kamu ve özel sektör tarafından paylaşılacak suretiyle yatırımlar sonuçlandırılmaktadır. Konu ile ilgili olarak ülkemizde çok fazla yasal mevzuat bulunmakta ve bu yasal mevzuatların dağınıklığı ise uygulayıcıları olan özel ve kamu sektöründe yetki karmaşası ve hangi mevzuatın kullanılacağına karar vermek konusunda karışıklığa neden olmaktadır. Bunun için karmaşık olan *yasal mevzuatların bir kanunda birleştirilmesi* ile bu ortadan kaldırılacaktır. DPT Müsteşarlığında KÖO’na ilişkin olarak bu konudaki yasal düzenlemeleri bir araya getiren çerçeve Kanun Taslağı çalışmaları mevcuttur.

Altyapı ile ilgili olarak sağlıklı verilere ait *bilgi bankaları* oluşturulamamış, altyapı teknikleri ve teknolojisi ile ilgili araştırma ve geliştirme kurumları yeterli düzeye getirilememiştir. İdarelerce bilgi bankalarının oluşturulması için bu konuya gerekli titizliği göstererek gerekli çalışmalara hız verilmelidir.

¹⁶⁹ Veriler, DPT’nin 2005 yılından itibaren KÖO ile ilgili olarak yatırımcı kurumlarla yaptığı toplantılara ilişkin tutanaklara ilişkin rapordan ve Ulaştırma Bakanlığı web sayfasından alınan verilerden yararlanılmıştır.)

KÖO modeli; kamu finansmanının yetersiz kalması nedeniyle gerçekleştirilemeyen projelerin hayata geçirilebilmesini, kamusal hizmetlerin kalitesini, içerdiği performans cezaları sayesinde proje uygulamalarını devamlılığını ve başarısını, vergilerin daha fazla artırılmaksızın kamusal hizmetlerin artırılmasını, projelerin hızlı, etkili ve ucuz şekilde hayata geçirilmesini, devletin kamusal hizmet veren kurumlarının maliyetlerinin, personel sayısının azaltılabilmesini sağlar.

Modelin çok faydası yanı sıra sakıncaları da bulunmaktadır. Bu sorunlar; mevzuattan kaynaklanan sorunlar, uygulamadan kaynaklanan sorunlar ve finansmandan kaynaklanan sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunların çözülebilmesi için de

- 1) Projelerde ihale yöntemi tercih edilmelidir.
- 2) Değerlendirme ve denetime ilişkin düzenlemeler açık olmalıdır.
- 3) Maliyet unsuru iyi irdelenmelidir.
- 4) Sözleşmelerin hazırlanması ve takibinde hukukçularla çalışılmalıdır.
- 5) İnşaat aşamasında denetimler yapılmalıdır.
- 6) Mevzuat gözden geçirilerek sektörel çalışmalar yapılmalıdır.
- 7) Konunun uzmanlarından oluşan bir birim oluşturulmalıdır.
- 8) Koordinasyon sağlanmalıdır.
- 9) Sözleşmeler tek tip olmalı fakat gizli olmamalıdır.

Kamu Özel Sektör Ortaklığı konusunda kamu ve özel sektörün üstleneceği rollerin tanımlandığı çerçeve yasa ile bu modelin ülkemizde uygulanabilirliğinin sağlanması; sonuçta kamu kaynaklarından yatırımlara ayrılamayan paylar dolayısıyla ülkenin kalkınmasında lokomotif olarak yerini almalıdır.

SONUÇ

Kaynakların kullanımı sırasında en önemli harcamalar yatırımlara ayrılmaktadır. Ancak kaynaklar sonsuz değildir. Bu nedenle sınırlı kaynaklarla yatırım yapılması da akıntıya kürek çekmek kadar zordur. Bunun için devletler sınırlı kaynaklar yerine dışa yani özel sektöre açılmaktadır.

Çalışmada, yatırım kavramına yer verilmiş, bütçe ve bütçenin tarihsel süreci ve etkin yönetim kavramları incelendikten sonra, demokrasinin ve teknolojinin gelişmesiyle birlikte kamu yatırımlarında etkinlik arayışları açısından bunun bütçe boyutu ülke örnekleri ile karşılaştırılmalı olarak verilmiştir. Türkiye’de bütçe hazırlama sürecinin parçalı yapısına ilişkin uluslararası kuruluşların raporları da göz önünde bulundurularak bu iki kurum tek çatı altında birleştirilmiş, böylelikle cari harcamalar ve sermaye yatırımları arasındaki dengenin sağlanması yoluyla tahsis etkinliği artırılıp, bürokrasi maliyeti azaltılarak bütçe süreci daha saydam ve etkin kılınmıştır. Kurumların tek çatı altında birleştirilmesinin yanı sıra bütçedeki kaynakların kısıtlılığı nedeniyle Kamu Özel Ortaklığı modeli öngörülmüştür.

Kurumlar yıllık raporlarında belirlenmiş amaçlar dahilinde faaliyetlerinin sonuçlarını ortaya koymak mecburiyetindedirler.

Yatırım projelerinin hem özel hem de kamu sektöründe ülke ekonomisi için büyük önem arzettiği çalışmamızda özetlenmeye çalışılmıştır. Günümüzde yatırım projeleri, profesyonel kişiler tarafından bilime, hesaplamalara ve araştırmalara dayanarak yapılmakta, yatırım kararları verilirken; proje ekiplerinin hazırladığı geniş fizibilite çalışmalarından yola çıkılarak ulaşılan bilgiler ve raporlar dikkate alınarak yatırımlar sonuçlandırılmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarında parasal kaynakların kısıtlılığı önemli bir darboğazı oluşturmaktadır. Ülkemizin son yıllarda içinde bulunduğu ekonomik koşulların, kamu yatırım payının genel bütçe imkanları içinde istenen seviyeye ulaşmadığı ve bunun da kalkınma hızını doğrudan etkilediği açıkça görülmektedir.

Bu nedenle, yatırım kararının verilmesi için yatırım projelerinin doğru değerlere sahip olması gerekliliği kaçınılmazdır. Bir yatırımı etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin iyi bir şekilde değerlendirilmesi ve çeşitli riskler göz önüne alınarak yatırımın yapılabilmesi için elde olan verilerin bir sonuca ulaştırılması gerekmektedir. Bu bakımdan projeyi değerlendirmenin birçok yöntemi vardır ve bunlardan hangisinin kullanılacağı yöneticiler tarafından verilmesi gereken bir karardır.

Yatırım kararları alınırken amaçlanan ise bu kıt kaynaklarla projelerin tamamlanarak ekonomiye ve topluma azami katkıyı sunmasıdır. Türkiye'nin, mevcut durumuyla uluslararası alanda rekabet ederek; kalkınmasına hızla devam edebilmesi için sağlıklı bir proje stoku ve artan oranlarda yatırım yapılmasına ihtiyaç duyulacaktır.

Devlet ekonomik istikrarı sağlayabilmek amacıyla yoğun olarak maliye politikası araçlarına (harcama, vergi, borçlanma) başvurmak zorundadır. Türkiye 'de yatırım bütçelerinin etkin olmaması aynı zamanda kamu borç yönetiminin iyi yapılamamasından da kaynaklanmaktadır. Bu da yatırıma ayrılan kaynakların daralması ve yeni yatırımların yapılmaması anlamına gelmektedir. Böyle bir durum, borç yönetimi endişeleriyle yatırımların kısıtlanmasına neden olmaktadır. Ancak ülkenin buna tahammül süresi sınırlıdır. Bu yüzden yatırım kaynaklarının artırılmasına ilişkin tedbirler alınması gerekmektedir. Söz konusu tedbirler; sadece maddi kaynak değil, yapısal ve idari yapılanma ile yasal düzenlemelerle birlikte ele alındığı takdirde pek çok çözüm üretme imkânı mevcut olacaktır.

Türkiye'de bütçe reformunun önemli bir unsuru da performans yönetimidir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla birlikte kamu kurumları yıllık raporlarını düzenli olarak yayımlamak zorundadırlar. Bugün için yıllık raporlar verimlilik konusunda tam ve düzenli bilgi vermekten uzaktır. Çok az kurum verimlilik konusunda ölçümler üretebilmektedir. Ancak, Devlet yeni bütçe sürecini ve onun performans yönünü kurumlardaki Strateji Geliştirme Birimleri ile proje hazırlama, uygulama birimlerinde çalışanlara sürekli eğitim vererek, onların yıllık raporları okuma ve analiz etme becerilerinin artması ve stratejik planlama konusunda tecrübe kazanması sağlanacaktır. Bu konuda verilecek eğitimin, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi bünyesinde her yıl belli periyotlarda Devlet Yatırım Bankası döneminde yapıldığı gibi gerekli teknik donanımına sahip kişilerce verilmesi; hazırlanan bütçelerin özellikle bu kadar karmaşık hale geldiği bir dönemde hem herkesçe anlaşılabilir bütçelerin ortaya

konulmasını hem de daha net veriler elde edilmesini sağlayacaktır. Bunun sonucunda da devlet, yatırımlar konusunda proje stoku cenneti olmaktan kurtulacaktır.

21. yüzyıl şartlarında yeniden şekillenmekte olan bir dünyada saygın bir yer edinmemiz ve ülkemizin refahını en üst noktaya taşımamız, kamuda yeniden yapılanma sürecinin başarısı ile yakından ilgilidir. 1990'lı yıllarda kaybettiklerimizin hızla telafi edilmesi ve bir daha benzer bir kayıp dönem ile karşılaşılmasından, vakit geçirilmeden cesur adımlar atılmalı ve topluma geleceğe dönük yeni umutlar verilmelidir.

“PLANLAMA HİÇBİR ŞEYDİR, PLANLAMA HERŞEYDİR.”

DURİGH D. EİSENHOWER

**“BÜTÇE: SONRASINDA KAYGILANMAK YERİNE PARAYI DAHA
HARCAMADAN KAYGILANMA YÖNTEMİDİR.”**

VOLTAİRE

EKLER

(EK : I)

ÖN-YAPILABİLİRLİK VE YAPILABİLİRLİK ETÜDLERİNİN KAPSAMI

1. Çalışmanın Özeti :

- Yapılabilirlik çalışmasının her bölümündeki temel bulguların özet olarak sunulduğu "Yönetici Özeti"nden oluşur.

2. Projenin Tanımı ve Kapsamı :

- Projenin sahibi kişi ya da kuruluş
- Projenin tanımı ve kapsamı
- Projenin amacı ve gerekçesi
- Proje fikrinin nasıl ortaya çıktığı
- Projenin uzun ve kısa dönemli amaçlarla ilişkisi (Plan ve Program)
- Projenin diğer projeler ile ilişkisi
- Projenin sonuçlarından etkilenecek bölge, kuruluş, grup ya da kişiler
- Şimdiye kadar yapılan etüd ve araştırmaların maliyeti
- Projenin ihtiyaç duyduğu etüd ve araştırmalar

3. Pazar Araştırması :

- Temel proje fikrinin, proje hedeflerinin ve stratejilerinin tanımı
- Talep ve Pazar
 - pazarın yapısı ve özellikleri
 - Sektörde veya endüstride mevcut kapasite ve geçmiş yıllardaki kapasite kullanım oranları (sektördeki lider firmalar ve bunların üretim kapasiteleri ile kapasite kullanım oranları belirtilecektir), sektörün geçmişteki büyüme performansı ve gelecekle ilgili tahmini gelişim potansiyeli; pazardaki temel sorunlar ve beklentiler ile ürünlerin kalitesi konusundaki değerlendirmeler.
 - İthalat miktarı ve ithal ürünlerin fiyatları konusunda geçmiş veriler ile geleceğe dönük tahminler
 - Ulusal ekonomi içinde temel ulusal politikalar ve öncelikler bakımından sektörün durumu
 - Mevcut talep hacmi, talebin geçmişteki büyüme trendi, talebi belirleyen temel etkenler ve göstergeler
- Pazarlama Yaklaşımı, Satış Tahminleri ve Pazarlama Bütçesi
 - Pazarlama yaklaşımının, hedeflerin ve stratejilerin tanımlanması
 - Projenin piyasada mevcut veya potansiyel yerli ve yabancı rakiplerinin değerlendirilmesi
 - Hedef seçilen pazarların ve ürün gruplarının belirginleştirilmesi

- Satış programı
- Ürünler ve yan ürünler konusunda iç piyasada ve uluslararası piyasalarda beklenen yıllık satış hasılatı
- Yıllık olarak satışlar ile ilgili tanıtım ve pazarlama masrafları
- Gerekli Üretim Programı
 - Ürünler
 - Yan Ürünler
 - Atık (yıllık olarak atıkların tahmini maliyeti)

4. Hammadde Etüdü :

- Hammadde ve diğer girdiler ile ilgili pazar araştırması (bu girdilerin elde edilebilirliği, koşulları, iç ve dış piyasalardaki fiyatları vb.)
- İhtiyaç duyulan miktarlar
 - Hammaddeler
 - İşlem Görmüş Sınai Ürünler
 - Tamamlayıcı (yedek) Parçalar
 - Diğer ihtiyaçlar (Yardımcı Madde, Enerji, Su, Buhar, Yakıt vb.)
- Söz konusu girdilerin elde edilebilmesi için gerekli yıllık giderler.

5. Yer Seçimi ve Çevresel Etkiler :

- Kuruluş yerinin seçimi ve maliyetinin belirlenmesi
- Çevresel Etki Değerlendirmesi
- Çevre Koruma Önlemleri

6. Kapasite Seçimi :

- Tesisin kapasitesinin belirlenmesi (yapılabilir normal tesis kapasitesinin saptanması)
- Satış, tesis kapasitesi ve ham maddeler arasında miktar olarak ilişkilerin kurulması

7. Teknoloji Seçimi ve Mühendislik :

- Teknoloji Seçimi
 - Alternatif teknolojilerin değerlendirilmesi
 - Kapasite ile ilişkisi kurularak uygun teknolojinin ve üretim sürecinin belirlenmesi
 - Teknolojinin tanımlanması ve gelecekteki olası gelişimin irdelenmesi
 - Teknolojinin çevreye olan etkisinin analizi
 - Yerli ve yabancı teknolojinin maliyeti
- Makine ve donanımın belirlenmesi
 - Ana makine-donanım

- Yardımcı makine ve donanım
- Hizmet araçları
- Yedek parçalar ve bakım onarım araç ve gereci
- Çevre koruma makine-donanımı
- Yukarıda sınıflandırılan ekipmanların yerli ve yabancı kaynaklardan elde edilmesi için gerekli yatırım maliyeti
- İnşaat İşleri
 - İnşaat işlerinin tanımı, yapıların düzenlenmesi, kullanılacak inşaat malzemesi
 - Arazi hazırlama ve geliştirme
 - Bina ve diğer özel inşaat işleri
 - Çevre düzenleme
 - Yerli ve yabancı ayrımında inşaat işlerinin gerektirdiği yatırımın maliyetinin tahmini

8. Organizasyon ve İnsan Kaynakları :

- Organizasyonun Tanımlanması
 - Genel Üretim
 - Üretim Organizasyonu
 - Satış Organizasyonu
 - İdari Organizasyon
- Genel Giderler
 - Tesis
 - İdari
 - Mali
- İnsan Kaynakları :
 - Tahmini insan gücü gereksinimi (işçi ver diğer personel, gerekli nitelik düzeyi ve yerli/yabancı ayrımları yapılacaktır)
 - Yukarıda belirlenen işgücü sınıflandırılması çerçevesinde tahmini yıllık insan kaynakları maliyetinin çıkarılması (ücret ve maaşların ilave yükleri dikkate alınacaktır).

9. Toplam Yatırım Tutarı :

- Sabit Sermaye Yatırımı
- İşletme Sermayesi
- Yatırımın Yıllara Dağılımı

10. Uygulama Programı (Termin Planı) :

- Uygulama için önerilen zamanlama
- Tahmini uygulama maliyetleri
- Projenin gerçekleştirilme biçimi (anahtar teslimi, emanet usulü vb.)

11. İşletme Dönemi Gider ve Gelirleri :

- Üretim maliyetinin hesaplanması
- Üretim programının (kapasite kullanım oranlarının) belirlenmesi
- İşletme gider ve gelirlerinin tahmin edilmesi

12. Projenin Finansmanı ve Finansal Analiz :

- Finansman Tabloları
- Finansman Kaynakları
- Finansman Maliyetleri
- Sermaye Yapısı
- Finansman Planlaması
- Finansal Oranlar Analizi

13. Projenin Ticari ve Ulusal (Ekonomik ve Sosyal) Açıdan Analizi :

- Temel ölçütler
 - Net Bugünkü Değer
 - İç karlılık Oranı
 - Fayda-Maliyet Oranı
- Basit Ölçütler
 - Geri Ödeme Süresi
 - Basit Karlılık Oranı
- Başabaş Noktası
- Duyarlılık Analizi
- Diğer Ulusal Analiz Ölçütleri
 - Katma Değer Etkisi
 - Net Döviz Kazancı
 - İstihdam Etkisi
 - Diğer

(EK : II)

YATIRIM PROJESİ İLE İLGİLİ ÖZET BİLGİLER

1. Yatırımcı Kuruluşun

- *Adı* :
- *Adresi* :
- *Telefonu* :
- *Faksı* :
- *Sermayesi* :

2. Yatırım Projesinin

- *Sektörü / Alt Sektörü* :
- *Adı* :
- *Yeri* :
- *Türü* :
- *Konusu ve Gerekçesi* :
- *Kalkınma Planı ile İlişkisi* :
- *Kapasite* :

Cinsi Miktar Değer

- *Üretime Katkısı (Mal/Hizmet):*
- *Teknolojisi* :
- *İstihdama Katkısı* :
- *Başlama/Bitiş Tarihi:*
- *Ekonomik Ömrü* :

İç Para Dış Para Toplam

- *Toplam Yatırım Tutarı* :
- *a. Sabit Yatırım* :
- *b. İşletme Sermayesi* :

- *Çevre Koruma Yatırımı* :

- *Finansman Kaynakları* : İç Para Dış Para Toplam Türü
 - *a. Öz Kaynaklar* :
 - *b. Dış Kaynaklar* :
 - *c. Toplam* :
- *Sonuçlarından Etkilenenler* :

3. Proje Analiz Sonuçları

Ticari Ulusal

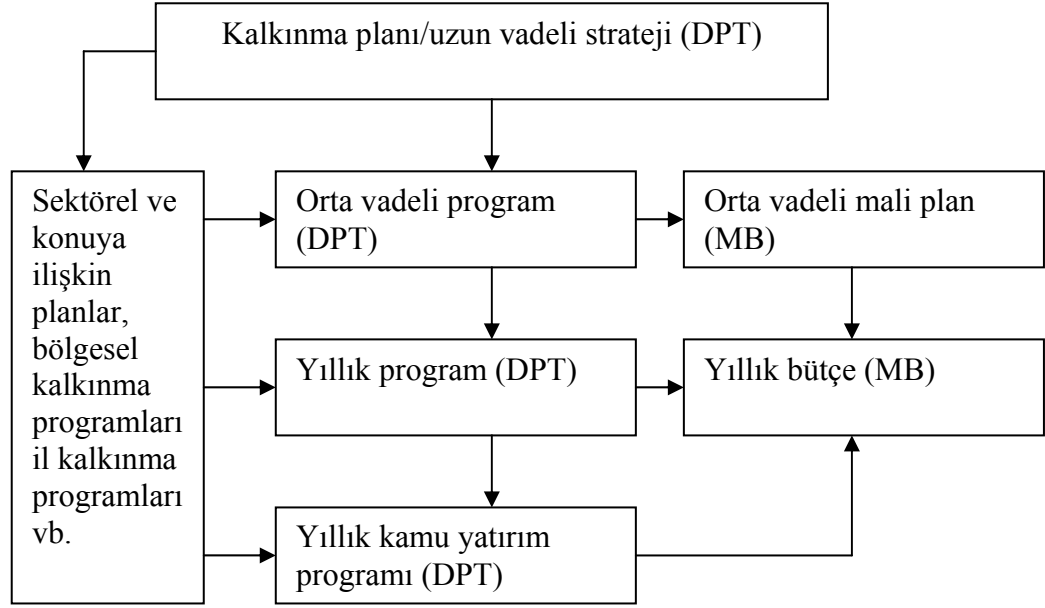
- *Net Bugünkü Değer* :
- *İç Karlılık Oranı* :
- *Geri Ödeme Süresi* :
- *Fayda/Masraf Oranı* :
- *Katma Değer* :
- *Net Döviz Kazancı* :
- *Diğer* :

PROJEDEN SORUMLU OLANLAR: Adı Soyadı Görevi Telefon Tarih İmza

Hazırlayan
Onaylayan

(EK III)

UZUN VADELİ PLANLARDAN YILLIK BÜTÇEYE AKIŞ ŞEMASI



Kaynak: “Türkiye’de Bütçeleme” Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü Kamu Yönetimi Komitesi, OECD, “*Budgeting In Turkey*”, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO(2007)6 Unclassified.

(EK IV)
BÜTÇE TAKVİMİ

PERFORMANSA DAYALI ÇOK YILLI BÜTÇE HAZIRLAMA TAKVİMİ(*)	
1 Şubat -15 Mayıs	Ekonomik ve mali durum raporu hazırlık çalışmaları
16 Mayıs	Ekonomik ve mali durum raporunun Bakanlar Kuruluna sunulması
16 Mayıs	Bakanlıkların yeni politika önerilerini de içeren çerçeve planlarının Bakanlar Kuruluna sunulması
30 Mayıs	Bütçe Politikası Beyanı
1 Haziran – 15 Temmuz	Sektör incelemesi, her bir Bakanlığın kendi bütçesinin tahmin çalışmalarını bütçe politikası beyanı çerçevesinde yapması
16 Temmuz	Bakanlıkların çalışmalarını Maliye Bakanlığına sunmaları
1 Ağustos - 5 Eylül	Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıkların müzakereleri
6 Eylül -16 Eylül	Bakanlar Kurulunca üç yıllık Bakanlık bütçe tavanlarının belirlenmesi
17 Eylül	Bakanlar Kurulunca Bakanlık bütçe tavanlarının ilanı
18 Eylül - 25 Eylül	Bakanlar Kurulunca belirlenen harcama tavanları çerçevesinde her bakanlığın kendi bütçesini düzeltmesi
26 Eylül	Bakanlık bütçelerinin Ekonomi Bakanlığına teslimi
27 Eylül -10 Ekim	Ekonomi Bakanlığınca bütçe tahminlerinin tekrar gözden geçirilmesi ve birleştirilmesi
11 Ekim	Bütçe tahminlerinin Bakanlar Kuruluna sunulması
15 Ekim	Bakanlar Kurulunca Bütçe Kanun Tasarısının Meclise sunulması

(*) Mali yıl 1 Ocak'ta başlar ve 31 Aralık'ta sona erer.

Kaynak: Emine KIZILTAŞ, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezinden alınmıştır. Üzerinde bir iki değişiklik ile aynen verilmiştir. (İstanbul, 2003)

KAYNAKÇA

AÇBA, Sait, *Devlet Borçlanması*, Ankara, Eylül 1991.

AKDOĞAN, Abdurrahman, *Kamu Maliyesi*, Geliştirilmiş 6. Baskı, Ankara, Kasım 1997.

AKTAN, Coşkun Can & Kamil TÜĞEN, *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi*, Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme, (Editör: Coşkun Can AKTAN), Seçkin Yayınevi, Ankara, 2006,

AKTAN, Coşkun Can, *Değişim ve Devlet*, TİSK Yayınları, No: 22, Ankara, 1998.

ARCAGÖK, M. Sait, Bahadır YÖRÜK, Esin ORAL, Umut KORKMAZ, “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 18, İlkbahar, Ankara, 2004.

ARIN, Tülay, Necdet KESMEZ, İhsan GÖREN, *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.

AYANOĞLU, Kamil, M. Cüneyt DÜZYOL, Niyazi İLTER ve Cevdet YILMAZ, *Kamu Yatırım Projelerinin Planlanması ve Analizi*, DPT, Genişletilmiş İkinci Baskı, Ankara, Ağustos 2001.

Bağımsız Sosyal Bilimciler 2006 Yılı Raporu, IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008, Farklı Hükümetler, Tek Siyaset, Haziran 2006, Ankara, www.bagimsizsosyalbilimciler.org

BAŞ, İ. Melih ve Ayhan ARTAR, *İşletmelerde Verimlilik Denetimi: Ölçme ve Değerlendirme Modelleri*, Milli Prodüktivite Merkezi Yayınları Yayın No:435, Ankara, 1990.

Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, www.foreigntrade.gov.tr/dunya.rapor.isvec.eko

Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, 2007-2009 Dönemi Yatırım Hazırlıkları 2006/2 sayılı Genelgesi ve eki 2007-2009 Dönemi Yatırım Programı Hazırlama Rehberi.

BAŞOL, Koray, Türkiye Ekonomisi, Genişletilmiş 5. baskı, İzmir, Anadolu Matbaası, 1994

BARNEVELD, Richard, Politika ve Bütçe Süreci, Bütçe ve İç Kontrol Sisteminin Güçlendirilmesi Projesi “Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol” Eğitim Programı Sunumu.

BEZİRCİ, Muhammet, Yatırım *Projelerinin Değerlendirilmesinde Risk Analizi ve Karar Destek Sistemleri*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İşletme Anabilim Dalı, Muhasebe ve Finansman Bilim Dalı, Konya, 2003.

CAN, İsmail, Almanya’da *Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri*, Maliye Dergisi, Sayı 45, Ankara, Ocak-Nisan 2004.

Çok Yıllı Bütçeleme: Uluslararası Uygulamaların İncelenmesi ve Gelişmekte Olan Ülkeler ile Geçiş Aşamasındaki Ülkeler İçin Çıkarılacak Dersler, (Çevirenler: Ayşe GÜNAY, Ersan ÖZ)

COŞKUN, Gülay, *Devlet Bütçesi –Türk Bütçe Sistemi*, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Ankara, 2000.

COŞKUN, Gülay, Bütçe Reformu Nedenleri Ve Program Bütçe Sistemi, TODAİE Yayınları No: 150, Ankara 1976.

ÇUKURÇAYIR, M. Akif, Esra B. SİPAHİ, *Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite*, Sayıştay Dergileri Sayı 50-51, Ankara.

CUMURCU Bekir, *Sermaye Piyasası Kurumları ve Araçlarının Kullanımı Yoluyla Kamu Altyapı Yatırımlarının Finansmanı*, GYODER.

DELİKANLI, İhsan Uğur, *Çeşitli Ülke Parlamentolarında Bütçe Prosedürü*, TBMM Kütüphane ve Dokümantasyon Müdürlüğü, Ankara, Mart 1992.

DEMİR, İclal, Mukadder ÖNER, *Bütçe Başlangıç Ödenekleri ve Gelir Tahminleri (1930-1991)*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Yayın No: 1991/320,

DPT Müsteşarlığı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, Mayıs 2000.

DPT Müsteşarlığı, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, *Kamu Yatırımlarının Planlaması ve Uygulanmasında Etkinlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, 2001.

DPT Müsteşarlığı, Dokuzuncu Kalkınma Planı, *Kamu Harcama ve Kontrol Sistemlerinin İyileştirilmesi, Kamu İhaleler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, No:7, Ankara, 2006

Devlet Planlama Teşkilatı, 8. *Beş Yıllık Kalkınma Planı ve DPT'nin 40. Yılı Konferansları Dizisi-I*. Ankara, 2000.

Devlet Planlama Teşkilatı, *2004 Türkiye İktisat Kongresi*, Çalışma Grubu Raporları II.

Devlet Planlama Teşkilat, Ankara 2002.

DURU, Cihan, Kemal TURAN ve Abdurrahman ÖNGEOĞLU, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, 1. Kitap, Mondros'tan Cumhuriyete Mali ve Ekonomik Sorunlar*, Ankara, Nisan 1982.

EGELİ, Haluk, *Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki Ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Maliye Bölümü Doktora Tezi, İzmir 1997.

EKZEN, Nazif, 2. *Beş Yıllık IMF-Dünya Bankası Planı (2000-2004) Üzerine Değerlendirmeler*, (www.bilkent.edu.tr)

EMİL, M. Ferhat, H.Hakan YILMAZ, *Mali Saydamlık İzleme Raporu IV*, TEPAV, Temmuz 2006.

ERGİNAY, Akif, *Mukayeseli Bütçe*, Ankara, 1957.

ERGİNAY, Akif, *Kamu Maliyesi*, 14.Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1992.

ERGUN, Turgay, Aykut POLATOĞLU, *Kamu Yönetimine Giriş*, Dördüncü Basım, Ankara, 2003.

ERÜZ, Ertan, *Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme*, 20. Türkiye Maliye Sempozyumu, Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, Mayıs 2005.

ERGÜN, Nilüfer, *OECD Ülkelerinde Kamu Mali Reformları ve Türkiye Değerlendirmesi*, Hazine Müsteşarlığı Uzmanlık Raporu, Ankara, Nisan 1997.

ERKAN, Volkan, *Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988–1997)*, DPT Yayını, Ankara, Haziran 1999.

ERKEN, Tülay, *Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemi İçin Model Bir Çalışma*, Ankara, 1987.

EVGİN, Tülay, *Son Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı*, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Eylül 1998.

ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, İstanbul, 2000.

FALAY, Nihat, *Program Bütçe ve Sıfır-Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul, 1995.

GÜVEMLİ, Oktay, Nurgül R. CHAMBERS ve Mustafa İME, *Yatırım Projelerinin Düzenlenmesi, Değerlendirilmesi ve İzlenmesi*, Muhasebe Öğretim Üyeleri Bilim ve Dayanışma Vakfı, İstanbul, 1997.

HOLMES, M., S. KNOCK, N. MONNING, R. MESSICK and J. RINNE, Governance and Poverty Reduction, in: UNDP, Poverty Sourcebook.

ILGIN, Yılmaz, *Kamu Sabit Sermaye Yatırım Stratejileri Ve 2002 Yılında Kamu Proje Stoku*, DPT Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, 2006.

İMRE, Erol, *Türkiye’de Yap-İşlet-Devret Modeli; Yasal Çatısı, Uygulaması*, Yüksek Denetleme Kurulu, 10-11.012001 tarihli seminer notları.

İZGİŞ, Gülten, *Yap-İşlet-Devret (YİD) Modelinin Mali Açından İncelenmesi*, Kütahya, 1997.

Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 76, AÖF Yayınları, No:23, (Prof.Dr. Ömer F.BATIREL tarafından yazılan fasikül), Eskişehir 1989.

Kamu Yönetimi Sözlüğü, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yayın No:283, Ankara, 1998.

KARAASLAN, Erkan, *Kamu Kesimi Eğitim Harcamalarının Analizi*, Maliye Dergisi Mayıs-Aralık 2005, 149 Sayı, Ankara.

KARABACAK, Serkan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği*, DPT, Ankara, Mayıs 1999.

KARLUK, Rıdvan, *Türkiye’de Yabancı Sermaye Yatırımlarının Ekonomik Büyümeye Katkısı*, www.tcmb.gov.tr/yeni/evds/yayin/kitaplar/kitap2/turkyabsermyat, Ankara, Şubat 2001.

KIZILOT, Şükrü, *Türkiye’de İyi Yönetişim: Uzun Ve İnce Bir Yol*, Hürriyet 19.09.2006 <http://www.turmob.org.tr/turmob/basin>

KIZILTAŞ, Emine, *Amerika Birleşik Devletlerinde Bütçeleme*, Bütçe Dünyası, Ankara, İlkbahar 2004.

KIZILTAŞ, Emine, *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Artırılmasında Bütçe Sisteminin Rolü*, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Anabilim Dalı Doktora Tezi, İstanbul, 2003.

KOCABAŞ, Bilal, *Analitik Bütçe Sınıflandırması*, Mali Kılavuz Dergisi, Sayı 26, Ankara.

KUBALI, Derya, *Performans Denetimi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 32, Sayı: 1, Ankara, Mart 1999.

KRISTENSEN, Kromann, Walter S GROSZYK and. Bernd BÜHLER, “Outcome-focused Management and Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Governance, Volume 1, No.4, OECD 2002

LANE, Jan-Eric, *New Public Management*, London, Routledge, 2000,

Made In Holland, *Dutch Public Finance: lessons and experiences*, Edited by, I.C. Tijsseling, P.G.J. van Uden, National Academy for Finance and Economy, Den Haag 2004.

Maliye Bakanlığı, *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Nisan 2003.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: *2005 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara, 2004.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları*, Ankara, 2007.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (2004/1), *Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Ankara.

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Analitik Bütçe Sınıflandırması Eğitim El Kitabı*, 3.baskı Mayıs 2004, Ankara.

OECD-SIGMA ile Kamu Harcama Yönetimi Hususunda Yapılan Toplantıya İlişkin Not, 17.01.2006, Ankara.

OECD, OECD/WB *Budget Practices and Procedures Survey*, <http://ocde.dyndns.org/>.

OECD, Journal on Budgeting, Special Issue, “*The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison: France*”, Volume 4, No.3.

OECD, *Public Sector Modernization: Governing for Performance*: Gov/Puma, 2003, 20/Rev

OECD, “*Overview of Accrual Accounting and Budgeting Practices in Individual Countries*”, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO(2007)5 Unclassified, Paris, 5-6 Mart 2007.

OECD, “*Budgeting In Turkey*”, Public Governance And Territorial Development Directorate Public Governance Committee, GOV/PGC/SBO(2007)6 Unclassified. (OECD, Kamu Yönetimi ve Bölgesel Kalkınma Direktörlüğü Kamu Yönetim Komitesi, “*Türkiye’de Bütçeleme*”).

ORAL, Esin, Bazı OECD Ülkelerinde Performans Esaslı Bütçeleme Uygulamaları, Gelişimi ve Türk Mali Sistemi Açısından Bir Değerlendirme, Ankara, Nisan 2005.

ÖNER, Erdoğan, *Mali Olaylar ve Düzenlemeler Işığında Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare*, Maliye Bakanlığı, Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın No:2001/359, Ankara, Haziran 2001.

ÖYMEN, Onur, *Geleceği Yakalamak Türkiye’de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu*, Remzi Kitapevi, İstanbul, 2000.

ÖZEREN, Suat, *ABD’de Planlama Yaklaşımındaki Gelişmeler*, DPT, Ankara, Kasım 2002.

“Presse-und Informationsamt der Bundesregierung”, *Tatsachen über Deutschland*, 1998.

SARAN, Ulvi, *Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi*, www.canaktan.org

Sayıştay Başkanlığı, *2000 Yılı Mali Raporu*, Ankara, 2000, s.10.

SEYİDOĞLU, Halil, *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*, Geliştirilmiş 11. baskı, İstanbul,1996.

SİGMA, *Türkiye Kamu Harcama Yönetim Sistemi Değerlendirme Raporu*, Ağustos 2006.

SOYLU, Hülya, *Etkinlik ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Maliye Bakanlığı, Ankara, Nisan 2003.

“The Budgetary Process”, http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_4_3_en.htm

The Budget of The European Union for 2006”, <http://www.europarl.eu.int/comparl/budg/budg2006>

TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), Genel Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara,1991.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, TODAİE Yayın No: 241, Ankara,1992.

TOKGÖZ, Hülya, “Kamu Altyapı Yatırımlarının Sermaye Piyasaları Aracılığıyla Finansmanı, Aralık 2006, Ankara, <http://kaf.spk.gov.tr/sunumlar/HulyaTokgoz.pdf>

TOSUN, Ertan, *Bütçe Süreci (Gelişmiş Ülke Örnekleri Ve Türkiye Eleştirisi)*, Bütçe Dünyası Dergisi, Sayı 13, Aralık 2002.

TÜİK, 20.12.2006 tarih ve 2006/11446 sayılı Resmi İstatistik Programı (2007-2011)’nın Uygulanmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı, www.tuik.gov.tr/rip/rip_programi.pdf

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

ÜNLÜ, Nergis, *Hollanda Ülke Profili*, 2006, <http://www.tponl.org/tur/haberler.htm>

YELDAN, Erinç, *1998 - Sonrasında Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımları*, www.bilkent.edu.tr.

www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp

www.parliament.uk/parliamentary_committees/finance_and_services_committee

www.legifrance.gouv.fr;

www.minefi.gouv.fr

[www.oecd.The legal framework for budget systems](http://www.oecd.org/The%20legal%20framework%20for%20budget%20systems)

www.turkishtime.org/haziran/84_tr.htm, İrlanda Yabancı Sermaye Devrimi, Turkishtime, Haziran, 2002.

www.foreigntrade.gov.tr/ead/DTDERGI/Nisan2004/irlanda.htm

www.tesev.org.tr/etkinlik/iyiyönetişim

www.dtm.gov.tr/pazaragiris/ulkeler/isv/isv-rap-dig-yi5.doc

www.dtm.gov.tr/ead/ekonomi/sayi6/kamu.htm

YILMAZ, Cevdet, Halil İbrahim AKÇA, *Türkiye’de Proje Planlama Ve Proje Döngüsü Yönetimi*, DPT Planlama Dergisi, DPT’nin Kuruluşunun 42. Yılı Özel Sayı, 2006.

YILMAZ, Cevdet, H.Hakan YILMAZ, *Dünyada ve Türkiye’de Sabit Sermaye Yatırımı ve Türkiye Uygulaması*, DPT Yayını, Ankara, Nisan 1997.

YILMAZ, H. Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi*, Ankara, 1999.

YILMAZ, H.Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayını, Ankara, Mayıs 1999.

Yararlanılan Web Siteleri :

URL: www.bumko.gov.tr

URL: www.dpt.gov.tr

URL: www.tbmm.gov.tr

URL: www.hazine.gov.tr

URL: www.foreigntrade.gov.tr

URL: www.muhasabat.gov.tr

URL: www.sayistay.gov.tr

URL: www.imf.org

URL: www.oecd.org

URL: www.tesev.org.tr

URL: www.hacettepe.edu.tr

URL: www.google.com.tr

URL: www.bilkent.edu.tr

URL: www.tdk.gov.tr

URL: www.treasury.gov.tr

URL: www.implakilavuzu.8m.com

URL: www.ikv.org.tr

URL: www.econturk.org

URL: www.kalkinma.org

URL: www.canaktan.org