

Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği

Ahmet KESİK
ahmet1@bumko.gov.tr

Restructuring of Turkish Public Financial Management in the European Union Process: Applicability of Multi-Year Budgeting

Abstract

Important developments in the restructuring of public financial management systems are taking place around the world. Governments engage in substantial efforts to ensure the prominence of effectiveness, economy and efficiency in the utilization of existing public resources and to increase the quality of rendering public services. In effect, what lies in the basis of these developments is the fact that fiscal discipline approach has become the basic element of fiscal policies. As a natural outcome of this, momentous changes occur in the public financial management systems over the recent years around the world and in Turkey, and new approaches are developing in the utilization of public resources, establishment of policy-plan-budget link in order to realize the aforementioned goals. In the realization of the goal of basing budgets on pre-determined policy and plans, multi-year budgeting stands out as an important instrument. This study emphasizes the efforts of transformation in public financial management systems around the world and in Turkey and elaborates on the approach of multi-year budgeting both in theoretical terms and within the framework of the experience of Turkey in this respect.

Key Words: Allocative Efficiency, Fiscal Policy, Budget, Public Administration, Planning Policy

JEL Classification Codes: D61, E62, H61, H83, O21

Özet

İkinci dünyada kamu mali yönetim sistemlerinin yeniden yapılandırılması konusunda önemli gelişmeler yaşanmaktadır. Mevcut kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomi ve verimliliğin öne çıkarılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalitenin artırılması konusunda hükümetler önemli çaba içine girmektedirler. Esasında bu yeniliklerin temelinde, mali disiplin anlayışının maliye politikalarının temel unsuru haline gelmesinde yatmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak, son yıllarda dünyada ve ülkemizde kamu mali yönetim sistemlerinde önemli değişiklikler yaşanmakta, biraz önce belirtilen amaçların gerçekleştirilmesi için kamu kaynaklarının kullanılmasında, politika-plan-bütçe bağlantısının kurulması yönünde yeni yaklaşımlar geliştirilmektedir. Bütçelerin önceden belirlenen politika ve planlara dayandırılması amacının gerçekleştirilmesinde, çok yıllık bütçeleme önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu çalışmada, dünyada ve ülkemizde kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan değişim çabaları üzerinde durulmuş ve çok yıllık bütçeleme yaklaşımı hem teorik ve ülkemiz uygulaması bakımından irdelenmiştir.

Anahtar Sözcükler: Kaynak Tahsis Etkinliği, Maliye Politikası, Bütçe, Kamu İdaresi, Planlama Politikası.

1. Giriş

Günümüz ekonomilerinde yaşanan ekonomik ve mali sorunlar, bütçe harcamalarının artırılması yönünde baskı oluşturmuş, artan baskılar kuşkusuz hükümetlerin vergileri artırmasına ve borçlanmaya gitmesine neden olmuştur. Bu gelişmeler, ülkelerin kamu mali yönetim sistemlerinin sorgulanması ve sonucunda reform çabalarını beraberinde getirmiştir. Sorunlara çözüm getirebilmek için ülkeler, sorunun odak noktasını meydana getiren kamu mali yönetim sistemlerini değiştirmeye yönelmişler, bu kapsamda kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını sağlama yönünde önemli yapısal değişikliklere gitmişlerdir.

Türkiye'de de 1970'li yılların başından itibaren ekonomik yapı hızla bozulmuş, istikrarı yakalamak için yapılan bir çok girişim, siyasi yapıdaki dalgalanmalarla da birleşince sonuçsuz kalmıştır. Türkiye, yüksek enflasyon, kamu açıkları, istikrarsız büyüme, yüksek faiz ve bozuk gelir dağılımı ile sürekli olarak uğraşmış, bazı kısa dönemli iyileşmeler dışında sorunlarına köklü bir çözüm bulamamış ve aradığı istikrarı yakalayamamıştır. Bu arada, yapısal reformlarla desteklenmeyen ekonomik istikrar paketlerinin ömrü de kısa süreli olmuştur. Bazı yıllarda ekonomik ve mali durumda iyileşmeler kaydedilse de sistem kolayca bozulabilir niteliğini kaybetmemiştir.

Böylece, kamu mali yönetim sisteminden kaynaklanan sorunlar ve devamında kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılmadığı düşüncesi, reform çabalarını hızlandırmıştır. Esasında ülkemizde reform çabaları genelde ekonomik ve mali krizler sonrasında ortaya çıkmış ve ekonomide önemli bir yere sahip olan kamu sektöründe önemli değişikliklere gitmek gerektiği anlayışı yaygınlık kazanmıştır. 1994 yılının Nisan ayında yaşanan ekonomik krizin hemen akabinde, kamu mali yönetim sisteminde bir takım değişikliklere gitmek gerektiği sonucuna varılmış ve bu amaca yönelik olarak çeşitli kamu idaresi temsilcilerinden oluşan çalışma komisyonları oluşturulmuştur. Komisyonlar çalışmalar yapmış ve raporlarını hazırlayıp dönemin siyasi iradesine sunmuşlardır. Ancak reform çabalarının arkasında yeterli siyasi irade gerçekleşmeyince bu çabalar sonuçsuz kalmıştır. Kamu mali yönetimi reformunda ikinci adım, ekonomide yaşanan önemli ekonomik sorunlar neticesinde, 2000 yılında uygulanmaya başlanan yeni ekonomik program ile birlikte başlamış ve 2001 yılında yaşanan ekonomik ve mali kriz sonucunda hız kazanmıştır. Bunun sonucunda devletin yarı mali işlemlerine çeki düzen verilmiş, uzun yıllardan beri büyük sorun olan bütçe içi ve dışı fonlar ile özel ödenek ve özel hesap uygulamaları bazı istisnalar dışında kaldırılmış, yıl içinde idare bütçelerine parlamentonun izni alınmadan ödenek eklenmesine imkan veren hükümler kaldırılmış, devlet borçlanması ve ihale sistemi çerçeve bir kanunla disiplin altına alınmıştır. Kamu mali yönetim sisteminde en köklü ve bütünsel değişiklik, 2003 yılı sonunda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık seksen yıldır uygulanmakta olan ancak bugünün dünyasında ortaya çıkan yeniliklerin gereklerini artık karşılayamaz hale gelen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmak suretiyle yeni kamu mali yönetim anlayışı 5018 sayılı Kanun ile getirilmiştir. Bu Kanun, kamu maliyesinin temel ilkelerinde ve kamu kaynağının kullanılmasında çok önemli değişiklikler getirmektedir.

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yenilikler; bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin uygulamada güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının kullanılmasında mali saydamlık, hesap verebilirlik ile performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçelemenin öne çıkarılması, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak

kullanılması konusunda gerekli mekanizmaların getirilmesi ve çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası denetimin etkinliğinin artırılarak güçlendirilmesi, olarak sıralanabilir.

Bu çalışmada, öncelikle dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde yaşanan değişimin içeriği ile ülkemizde 1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem ve sonrasında sorunlar ve getirilen yenilikler anlatılmaya çalışılacaktır. Akabinde, 5018 sayılı Kanunun, kamu kaynağının kullanımı bakımından getirdiği yeniliklerden çok yıllık bütçelemenin ülkemizde uygulanabilirliği tartışılacaktır. Çalışma, kısa bir sonuç bölümü ile son bulacaktır.

2. Kamu Mali Yönetiminde Yeni Eğilimler

2.1. Dünyada

Günümüzde bir çok ülkede kamu mali yönetim alanında önemli düzenlemelere gidilmektedir. Her ülkenin yerleşik ekonomik, sosyal ve kültürel yapısı, kamu yönetimi ile kamu mali yönetim sistemlerine farklı biçimler verebilmektedir. Ancak dünyada, kamu mali yönetim reformlarının bazı ortak özellikleri vardır; kamu mali yönetim reformları, üç temel amacı gerçekleştirmek üzere yapılmaktadır. Bunlar; bütçe disiplini için gerekli unsurları sisteme yerleştirmek, stratejik önceliklerin belirlenmesi ve kamu kaynaklarının buna göre tahsisi ile kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanmasıdır. Bunları gerçekleştirebilmek için de yüzyıldır devam eden bütçe reformları, kamunun üç temel fonksiyonunu yeniden formüle etmek üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar; kamu kaynaklarının kontrolü, orta vadeli kaynak tahsisi ve kaynakların yönetimidir (The World Bank, 1999: 17; Zevenbergen, 2004: 1).

Bütçe disiplini denince akla gelen en önemli unsur, bütçe parlamentoda oylandıktan sonra bütçe ödeneklerinin artırılmaması, mali yıl içinde parlamentonun izni olmadan ödenek eklenmesi konusunda yürütmeye izin verilmemesidir. Kamu mali yönetim sisteminde yapılan reformların ikinci ayağı, kamu kaynaklarının tahsisinde hükümetin ve dolayısıyla idarenin stratejik önceliklerinin ve program etkinliğinin dikkate alınması yönünde yapılan düzenlemelerdir. Kaynakların tahsisinde hükümet tarafından belirlenen ulusal önceliklerin dikkate alınması, hesap verme sorumluluğunun bir gereğidir. Bu bakımdan bütçeleme sürecinin ilk aşaması olan politikanın formüle edilmesi (politika yapma) aşamasında hükümetin öncelikleri arasından kamu kaynağı tahsis edilecek olanlar, etkinlik analizleri de kullanılmak suretiyle belirlenmektedir. Üçüncü unsur, kamu sektörünün performansının diğer bir deyişle verimliliğinin artırılmasıdır. Kamu hizmetlerinin mümkün olan en düşük maliyetle sunulması, gelişmiş ülkeler dahil dünyada bir çok ülke gündemini meşgul eden bir konudur. Bu konuda özellikle gelişmiş ülkeler önemli mesafeler kaydetmiş ve kamu mali yönetim sistemlerini bu yönde değişime tabi tutmuşlardır.

Öte yandan OECD, üye ülkelerin ekonomilerinin performansı ile mali disiplinin yakından ilgili olduğunu ve genelde bütçe fazlası veren ülkelerin bütçe sürecini reforme eden ve modern bütçe sistemlerini uygulayan ülkeler oldukları sonucuna varmıştır (Blöndal, 2003: 8-25). Bu çerçevede, kamu harcamalarını etkin bir şekilde kontrol etmek için bütçe sisteminde beş temel kurumsal düzenleme önerilmektedir. Bunlar; çok yıllık bütçeleme (orta vadeli bütçe sistemi), gerçekçi ekonomik varsayımlar, kamu kaynaklarının yukarıdan aşağıya (top-down) tahsisi, girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak

tahsisine yöneliş, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin öne çıkarılmasıdır.

Çok yıllık bütçeleme, temelde politika, plan ve bütçe bağlantısının kurulmasının en önemli aracıdır. Politikaların mevcut kaynaklardan ve bütçelerden bağımsız olarak belirlenmesi, etkinlikten uzak bir karar verme mekanizmasının sonucudur. Bu durum aynı zamanda, politikaların mevcut kaynaklara ya da stratejik önceliklere göre belirlenmediğini gösterir (The World Bank, 1999: 32). Etkin bir bütçeleme, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasındaki dengeyi etkin bir şekilde kurmayı gerektirir. Çok yıllık bütçeleme, politika ve bütçe arasındaki bağlantıyı sağlamak suretiyle bütçelerin öngörülebilirliğinin ve güvenilirliğinin artırılmasına katkıda bulunur. Öte yandan, aşırı iyimser hazırlanmış olan ekonomik varsayımlar, kamu harcamalarının gereksiz yere artması, verimli olmayan bütçe faaliyet ve projelerine kaynak tahsisini beraberinde getirmektedir. Kamu idarelerine ödenek tahsisinde eskiden yapılan uygulama, kamu idarelerinden ödenek tekliflerini alıp, bu teklifleri teker irdeleyip ilgili idarelerle görüşmeler yaparak, tahsis edilecek ödenek miktarını ve hizmet alanlarını belirlemektir. Bu sistemin bir çok sakıncası yanında en önemli sakıncası, hükümetin önceliklerini yansıtmamasıdır. Ancak bu uygulama şimdi birçok ülkede terk edilmiş durumdadır. Bunun yerine, yukarıdan aşağıya doğru ödenek tahsisi denilen, hükümetin ilgili yılda tahsis edilecek toplam ödeneği önceden belirlemesi, kamu idarelerine tahsis edilecek ödenekler için de ayrıca bir tavan konması, önceden belirlenen tavanlar dahilinde yürütecekleri faaliyet ve projeler için kaynak dağılımının kamu idareleri tarafından Maliye Bakanlığının müdahalesi olmadan yapılmasıdır.

Ancak, bu yaklaşıma karşı çıkan görüşlere de rastlamak mümkündür; kamu kaynaklarının ilgili kamu idareleri bütçeleri içindeki dağılımı ya da yeniden dağılımı sürecine, hükümetin mali hedefleri ve politik öncelikleri açısından maliye bakanlıklarının bir şekilde müdahil olması gerektiğinin altı çizilmektedir (Schick, 2002: 28).

Öte yandan, girdi odaklı kaynak tahsisinden çıktı odaklı kaynak tahsisine yöneliş, diğer bir deyişle kamusal faaliyetlerin nasıl yapıldığı değil de kamu sektöründe ne yapıldığının önemsenmesinin, kaynakların kullanımında etkinliği artıracağı yönünde yaygın bir anlayış vardır. Ayrıca, saydamlık ve hesap verebilirlik, hükümetlerin kendilerine emanet edilen kamu fonlarının etkin olarak kullanıldığı konusunda, parlamentolara ve halka güvence vermesinde önemli bir araç olarak görülmektedir.

Görüldüğü gibi, dünyada kamu mali yönetim sistemlerinin reforma tabi tutulmasında genelde aynı yöntem ve araçlar kullanılmaktadır. Yapılan düzenlemeler, mali disiplin ve kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında verimliliğin ve etkinliğin öne çıkarılmasına odaklanmaktadır. Bu amaca yönelik olarak ulusal bütçe sistemlerinde yenilikler getirilmekte, uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmaktadır. Artık hükümetler, ekonomi içinde büyüklük ve nitelik itibarıyla önemli bir yere sahip kamu bütçelerinin ekonomik ve mali krizlerin bizzat sebebi olmaması konusunda gerekli adımları, bütçe reformları yoluyla atmaktadırlar.

2.2. Türkiye'de

2.2.1. 5018 sayılı Kanun Öncesi Dönem

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. Ancak, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Kanunun esasları,

Cumhuriyet öncesi dönemde uygulanmaya başlanmıştır. Yani, esasında modern bir bütçeye sahip olma çabası daha önceden başlamış ve 1910 yılından itibaren 1050 sayılı Kanunun temel ilkelerinin uygulanmasına başlanmıştır. 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. Ülkemizde de aynı zaman diliminde, kamu idarelerinin sayıları giderek artmış, nitelik ve teşkilatlanma şekilleri ile kamusal mal üretiminde nitelik ve nicelik yönünden önemli değişiklikler olmuştur. Bunların yanında dünyadaki değişiklikler, Türkiye'deki kamu mali yönetim sistemi alanında büyük anlayış değişikliklerinin ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

1050 sayılı Kanunun uygulandığı dönem ile ilgili getirilen eleştirileri; tek bir bütçe yerine daire ve idarelere bağlı olarak değişik bütçelerin ortaya çıkması (fonlar, döner sermayeler vs.), 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 uygunluğun denetimi şeklinde yapılması, kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi, ödeneklerin tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması, yönetsel sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması, bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak parlamentonun izni olmadan yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü, devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamaması, devletin teşvik politikalarıyla yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi, şeklinde özetlemek mümkündür (DPT, 2000: 28-82; Arcagök vd., 2004: 3-4; Örenay, 2005: 23-26).

Belirtilmiş olan bu sakıncalar, özellikle son yıllarda kamu mali yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasına hız kazandırmıştır. Bu çalışmalar sonucunda, 1050 sayılı Kanunun yerine geçmek üzere, 5018 sayılı Kanun çıkarılmış ve 2006 yılı bütçesinin bu yeni anlayışa uygun olarak hazırlanması öngörülmüştür.

2.2.2. 5018 Sayılı Kanunla Kamu Mali Yönetim Sisteminde Getirilen Yenilikler

2.2.2.1. Kamu Maliyesinin Temel İlkeleri Bakımından Getirilen Yenilikler

Kamu yönetimi reformunun mali ayağını oluşturan 5018 sayılı Kanun 10 Aralık 2003 tarihinde TBMM'nce kabul edilmiştir. Yeni çıkarılan Kanun, kamu mali yönetimini, "Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri" dir, şeklinde tanımlamıştır. Yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulmasını hedef alan bu Kanunla amaçlanan hususları ve getirilen yenilikleri şu şekilde belirtmek mümkündür:

Bütçe türleri, uluslararası standartlarda benimsenen biçimde yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmıştır. Bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış, kamu idareleri, idari ve mali statülerine göre genel bütçeli veya özel bütçeli hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele alarak bu hususların temel esaslarını düzenlemekte, kamu bütçelerinin hazırlanma,

uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını belirlemektedir.

Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, bütçenin kapsamı genişletilmiştir. Döner sermaye işletmeleri ile fonların, ilgili oldukları idare bütçeleri içerisine alınması sağlanmış ve belirli bir süre sonunda da tasfiye edilmesi öngörülmüştür (Tosun, 2003: 19-20). Böylece, belirlenen harcamaların parlamentonun bilgi ve denetimine tabi olması sağlanmaya çalışılmıştır. Kanunun kapsamı, uluslararası sınıflandırmalara uygun olarak, genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri olarak belirlenmiştir. 1050 sayılı Kanun sadece devlet tüzel kişiliğine dahil idareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli ve özel bütçeli idarelerin mali yönetim ve denetimlerini kapsarken, 5018 sayılı Kanun; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri de, Kanuna ekli (I) , (II), (III) sayılı cetvellerde gösterildiği üzere, genel bütçeli ve özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçelerinden oluşmaktadır. Ancak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali özerkliklerinin sağlanması amacıyla, bu kurumlar Kanunun bazı maddelerinden istisna edilmişlerdir.

Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmek istenmektedir.

Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulmuştur (Arcagök vd., 2004: 6). Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme, yeni sistemin temel ayaklarından birisi olmuştur. Öte yandan, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin sağlanması amacıyla özel hükümler getirilmekte ve çok yıllık bütçeleme sistemine geçilmektedir.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilmekte, kamu idarelerinin bütçe sürecindeki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesi yeniden kurulmakta, yetkisiz sorumluluk ile yetkili sorumsuzluk sorunu aşılacaktır. Harcama öncesi kontrol yapma ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda yeni bir yapılanmaya gitmeleri öngörülmüştür.

Halen harcama öncesinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütölmekte olan taahhüt ve sözleşme tasarılarının vize işlemi kaldırılmaktadır. Bu kapsamda, Sayıştay tarafından yürütölmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmış olmaktadır.

Denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.

Ahmet Kesik

Kamuda aynı muhasebe sistemi kullanılması zorunluluğu getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde ortak muhasebe ve raporlama standartları ile çerçeve hesap planı uygulanacaktır. Ayrıca, kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması konusunda Maliye Bakanlığı yetkilendirilerek bu alandaki dağılımı giderilmiştir (Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2002: 32). Buna göre; kamu idarelerinin mali verileri bir bütünlük içerisinde yayımlanmış olacaktır.

Uluslararası Para Fonunun Devlet Mali İstatistikleri (GFS) standartlarına uygun olarak yeni bütçe sınıflandırması uygulamasına geçilmektedir.

Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklüklerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgisine sunulması sağlanmaktadır.

Vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri (vergi harcamaları) cetveli, bütçe kanunlarına eklenecektir.

Yukarıda belirtilen hususları özetlemek gerekirse, bu Kanunla; bütçe birliği sağlanmakta, mali saydamlık ve hesap verebilirlik yanında kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik öne çıkmakta, kamu idarelerine karar verme ve uygulamada geniş inisiyatif tanınmaktadır.

2.2.2.2. Kamu Kaynağının Kullanımı Bakımından Getirilen Yenilik: Çok Yıllı Bütçeleme

Mali politikanın temel hedefi ekonomik refahın artırılmasıdır. Bunu gerçekleştirmek için mali politika üç unsuru kullanır. Bunlar; kamu kaynaklarının tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımı ve ekonomik faaliyetlerin düzenlenmesidir. Mali politikanın uygulamasının önemli aracı olan bütçe, başta kamu kaynaklarının tahsisi olmak üzere diğer unsurları da doğrudan ve/veya dolaylı olarak etkiler. Bütçeleme sürecinin, yukarıda sözü edilen unsurları nasıl etkilediğini görmek mümkündür. Bu sürecin ilki, politikanın formüle edilmesidir (yapılmasıdır). Daha sonra yapılan politikaya uygun bir bütçe hazırlanır, uygulanır ve uygulamanın değerlendirilmesi ve denetimi ile süreç sona erer. Bütçeleme sürecinin mantığı da, vatandaşın devlete vermiş olduğu yetkinin kullanılması olup, devlet bu yetkiyi kullanırken neler yaptığını ve neler ürettiğini açıklayarak hesap verebilmelidir.

Tarihsel gelişim sürecine baktığımızda bütçeler para, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, özellikle son yirmi yılda OECD ülkelerinde bütçelemede yeni anlayış hakim olmuş, kamu bütçelemesi ve yönetimi, girdi odaklı olmaktan ziyade çıktı-sonuç odaklı olarak gelişmeye başlamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında, hesap vermek mevzuata uyum şeklinde cereyan eder, dolayısıyla yöneticiler kurallara uydukları sürece hiçbir sorun ile karşılaşmazlar. Yeni kamu yönetimi anlayışında yöneticilerin nasıl yaptıklarından ziyade ne yaptıkları daha önemli hale gelmiştir (Blöndal, 2003: 18). Böylece, günümüzde kamu hizmetlerinin sunulmasında sonuç odaklı olmak, kamu yöneticilerinin başarılarını, kamu faaliyeti sonucu ortaya çıkan çıktı ve sonuca göre değerlendirmek yaygın bir uygulama alanı bulmaktadır.

Sonuç olarak kamu kaynaklarının kullanılmasında benimsenen temel ilkelerden birisi de çok yıllık bütçelemedir. Dünya Bankası kaynaklarında “orta vadeli harcama sistemi (Medium Term Expenditure Framework-MTEF)” olarak adlandırılan çok yıllık bütçeleme; dar anlamda, çok yıllık bir süreç kapsamında bütçe gelirlerini tahmin eden ve ödenek tavanlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım, çok yıllık bütçelemeyi yüzeysel bir şekilde ele almaktadır. Çünkü çok yıllık bütçeleme, sonraki birkaç yılın ödeneğinin planlanması değildir. Çok yıllık bütçeleme, yıllık bütçe sürecinin, özellikle çok yıllık gelir ve harcama tahminleri veya çok yıllık bir mali plan gibi çok yıllık anlayış ile birlikte değerlendirildiği, politika-plan-bütçe bağlantısının gerçekleştirildiği bir bütçe yaklaşımı şeklinde algılanmalıdır (Kızıldaş, 2003: 13; Arslan, 2004: 11). Bu süreç, genelde gelecek yıl için hazırlanacak ve parlamentoya onay için gönderilecek bütçe yılı ile takip eden iki yılı kapsamaktadır. Süre bakımından aynı yaklaşım, 5018 sayılı Kanunda da takip edilmiştir.

Bu süreç temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi; ikincisi, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir (Yılmaz, 1999: 16). Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün, eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların tahsisinde önceliklerin belirlenmesinin öneminin ortaya çıkmasıdır.

Çok yıllık bütçeler ile, bir yıldan fazla süreyi kapsayan stratejik önceliklerin hayata geçirilmesi için bütçe kaynakları bir yıldan fazla süreyi kapsayacak şekilde harekete geçirilmekte, dolayısıyla orta vadeli politikalar oluşturulmakta ve bu politikalar bütçe süreci içine monte edilmektedir. Böylece, geleneksel nakit yönetimine dayanan bütçeleme sisteminden harcama yönetimine (tahakkuk bazlı muhasebeye geçişi de öngören) dayanan bir bütçeleme sistemine geçiş öngörülmüş bulunmaktadır (Yılmaz, 1999: 19). Bu anlatılanların doğal bir sonucu olarak, bütçe içinde yer alan harcama alanlarını orta vadeli bir anlayışla planlamak ve ele almak gerekmektedir. Örneğin, çiftçilere ödenen doğrudan gelir desteği uygulaması bir yıldan ötekine değişen bir politika değildir. Yakın zaman önce, önümüzdeki beş yılda uygulanacak olan tarım stratejisi Tarım ve Köyişleri Bakanlığınca ilan edilmiştir. Dolayısıyla bu açıklanan tarım stratejisini bütçe içinde formüle edebilmenin en iyi yolu, konuyu orta vadeli bir yaklaşım içinde ele almaktır.

Çok yıllık bütçelemeye son yıllarda bütçeleme sürecinde yer verilmesinin bir çok gerekçesi bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:

Hükümetlerin orta vadeli amaç ve hedeflerini açık bir şekilde belirlemelerine imkan sağlar. Böylece, orta vadede elde edilecek kamu kaynaklarının, belirlenmiş öncelikler arasında dağıtılması temin edilmiş olur,

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 (Schick, 2002: 27). Böylece kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik teşvik edilir (Kızıldaş, 2003: s. 18),

Tutarlı bir kaynak-harcama dengesi kurmak suretiyle mali disiplini temin eder ve makroekonomik dengenin iyileştirilmesine katkı sağlar (Wildavsky, 2003: 40),

Hükümetin politik önceliklerinin ve uygulamaya konulan yeni faaliyet ve projelerin olası maliyetleri konusunda siyasi karar alıcılara gerekli bilgileri temin eder (Blöndal, 2003: 11).

Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı, gerçekçi makroekonomik analizler yoluyla, sınırlı kamusal kaynakların etkin ve verimli olabilecekleri alanlara tahsisini sağlamakla birlikte bazı olumsuzlukları da bünyesinde bulundurmaktadır. Sözü edilen olumsuzlukları şu şekilde sıralamak mümkündür:

Çok yıllık bütçe uygulamasında ileriye yönelik tahminler, harcamacı idareler nezdinde kazanılmış birer hak gibi görülebilir, bu da daha önce yapılan tahminlerin düzeltilmesi gerekliliği ortaya çıktığında harcamaların aşağıya doğru revize edilmesini engelleyebilir,

Aşırı iyimser çok yıllık tahminler, gereksiz kamu hizmetlerinin sürdürülmesine neden olabilir ve bütçe harcamaları üzerinde yukarıya doğru baskı oluşturabilir,

Çok yıllık bütçe tahminlerinin reel artışları içerecek şekilde yapılması halinde enflasyonist dönemlerde harcamalar otomatik olarak artış gösterebilir, bütçe gelirlerindeki gelişmelerden bağımsız olarak ortaya çıkan bu artışlar mali disiplinin sağlanmasını zorlaştırabilir (Blöndal, 2003: 12). Ancak, bu durumun hedeflenen seviyede kamu hizmeti sunumunu engelleyebileceği, hatta kamu ve özel sektörlerin ekonomi içindeki yerinin kamu aleyhine bozulabileceğini ileri süren görüşler de vardır (Wildavsky, 2003: 40).

Ancak, çok yıllık bütçelemeye ilişkin olarak az önce belirtilen olumsuzlukların, gerçekçi bir şekilde belirlenmiş ekonomik varsayımlar yanında nominal bazda hazırlanmış, enflasyonist artışlara duyarlı olmayan çok yıllık bütçe tahminleri sonucunda giderilebilmesi imkan dahilindedir.

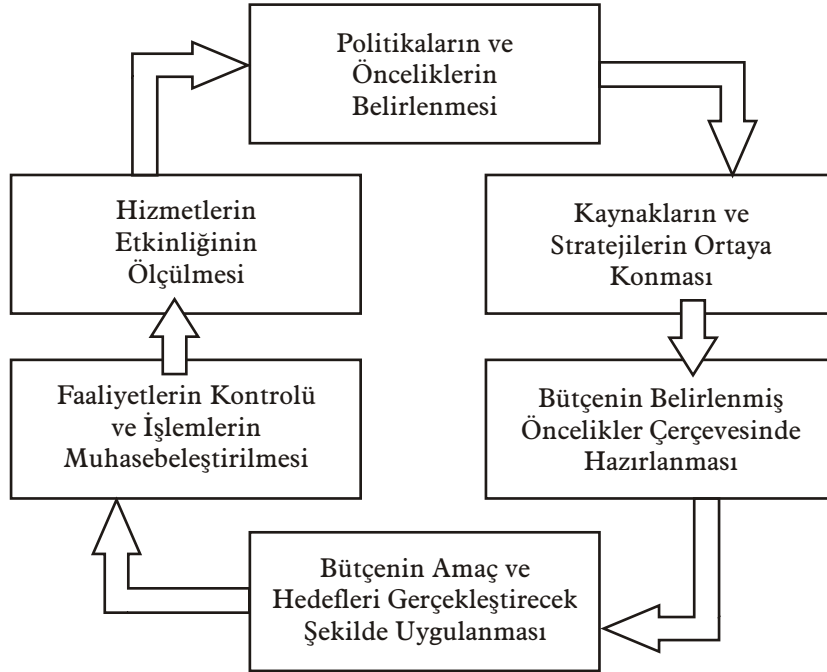
Hükümetlerin vatandaşlara taahhüt ettiği hizmetleri yerine getirmekte kullandıkları en önemli araç, bütçelerdir. Bu durum bütçelerin siyasi tercihleri yansıtan önemli bir metin olduğunu da göstermektedir. Ancak, hükümetlerin taahhütlerini genelde bir yıl ile sınırlamak mümkün değildir ve çok yılı kapsayan bir niteliği vardır. Bu nedenle bütçe sisteminin bir yılı aşan ve bütçe ile ilgisi bulunan ekonomik faaliyet ve yükümlülükleri de dikkate alması gerekir. Bu nedenle, bütçelemenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır. Dolayısıyla diğer dönemlerden kopuk olmayan bir bütçeleme sürecinin politika üretebilmesi de imkan dahilinde olacaktır.

Orta vadeli yaklaşım, kaynak harcama dengesine uygun olarak ve belirlenen öncelikleri dikkate alarak kamu kaynaklarının belirli kamu hizmetleri için tahsis edilmesine ve gerçekleştirilmesine yardımcı olur. Şekil 1'de, politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi gösterilmektedir; hükümet politikalarının formüle edilmesi, bunların planlara ve bütçelere dönüştürülmesi ile uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi ve denetimi neticesinde elde edilen raporlama suretiyle, karar alma süreçlerinin bilgilendirilmesi süreci ifade edilmektedir. Bir çok gelişmekte olan ülkede kaynak tahsis süreci, yaşanan belirsizlikler nedeniyle önemli sorunlar yaşamakta ve geleceğe yönelik

sağlıklı bir planlama yapılmasını engellemektedir. Örneğin, bütçe gelirlerinin aşırı iyimser bir yöntemle tahmin edilmesi, kamu kaynak seviyesi konusunda belirsizlik yaratabilmekte ve geleceğe yönelik etkin bir planlama yapılmasına engel olabilmektedir.

Bütçeleme sürecinin gelecek yıllarda karşılaşılmaması muhtemel sorunları dikkate almayı yanında çok yıllık bütçelerin bağlayıcı olmaması ya da konulan hedeflerin siyasi ve bürokratik süreçler tarafından ciddiye alınmaması, kamusal kaynakların belirli amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak kullanılmasından çok, klasik bütçe anlayışında olduğu gibi, devletin sadece verilmiş görevleri yerine getirecek şekilde kullanılması ile sonuçlanmaktadır. Bunun için, özellikle gelişmekte olan ülkelerde politika-planlama-bütçe ilişkisini güçlendirmek gerekmektedir (Işık, 2003: 73-74).

Şekil 1-Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: The World Bank (1999), *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington, D.C., s. 32.

Çok yıllık bütçeleme uygulamasında, sektörel/kurumsal (eğitim, sağlık, vs.) harcama tavanlarının yukarıdan aşağıya (top-down) doğru belirlenmesi önerilmektedir. Türkiye uygulamasında da, öncelikle sektörel/kurumsal harcama tavanlarının ve daha sonra bu tavanlara uygun olarak çok yıllık bütçeleminin detaylarının belirlenmesi yerinde olacaktır. Çünkü, harcama tavanlarının sadece sektörel bazda belirlenmesi yetmeyecek, aynı zamanda bu tavanların ilgili idare bütçelerine yansımalarının da dikkate alınması gerekecektir. Çok yıllık bütçeleme ile sektörün/kurumun geniş anlamda öncelikleri tespit edilmeli, bu önceliklerin ulusal öncelikler ile uyumu sağlanmalı ve bu öncelikler, kaynak dağılımına yansıtılmalıdır. İlgili sektörde/kurumda yer alan karar vericilerin, verilen tavanlar içinde kalmak şartıyla sektör içi kararları alma ve uygulama konusunda belli esnekliğe sahip olması gerekir. Bütçe hazırlık sürecinde, belirlenen tavanlara uymak ve sektör harcama öncelikleri ile kamunun mali amaç ve hedefleri arasındaki tutarlılık maliye bakanlıkları (ülkemiz örneğinde Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı

Ahmet Kesik

Müsteşarlığı) tarafından sağlanmalıdır.

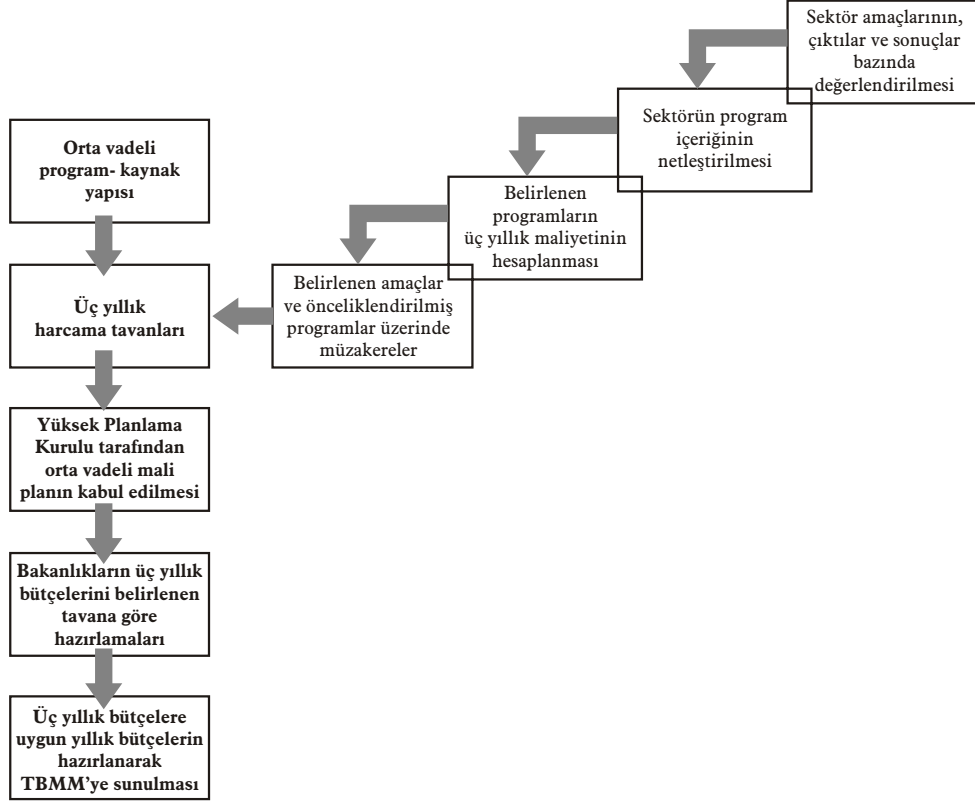
Bunun için, her sektörde/kurumda bir inceleme yapmak suretiyle sektör/kurum öncelikleri tekrar gözden geçirilmeli ve tarif edilmelidir. Hangi faaliyetlerin sektör amaçlarını gerçekleştirmeye uygun olduğu ilgili sektör temsilcileri tarafından değerlendirilmelidir. Bu aşamada üzerinde durulması gereken hususlardan birisi, kamunun ilgili sektördeki rolünün belirlenmesi, ilgili sektörde düzenleyici mi yoksa girişimci olarak mı bulunmalı sorusuna cevap aranmalıdır. Dolayısıyla kamunun sektör içindeki yeri ve rolünün belirlenmesi ile politika, planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulması yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır (Işık, 2003: 74).

Sektörlerin gelecek dönem bütçelerinin ilk hazırlıklarını yapmaya başladığı bu aşamada bir diğer önemli nokta da, performans ölçümlerine yardımcı olacak göstergelerin tespit edilmesidir. Çıktılar ve sonuçlarla ilgili performans ölçüm ve değerlendirme kriterleri burada geliştirilmelidir. Ancak altı çizilmesi gereken en önemli husus, performans esaslı bütçeleme uygulaması Türkiye'de bütün idarelere yaygınlaştırıldığında performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme uygulamaları paralel bir şekilde yürütülmelidir. Çünkü her iki uygulama birbiriyle yakından ilgilidir.

Çok yıllık bütçeleme çerçevesi çizilirken, sadece mevcut politikaların gelecek yıl bütçelerine yansımalarının dikkate alınması ya da gelecek yıllardaki muhtemel politika değişikliklerinin bütçelere yansıtılması konusunda uygulamada yaygın bir görüş farklılığı vardır. İsveç ve Hollanda gibi ülkelerde gelecek yıl bütçe tahminlerinde muhtemel politika değişiklikleri bütçelere yansıtılmamakta, mevcut politikalar dikkate alınarak çok yıllık bütçeleme çerçevesi çizilmektedir. Ülkemiz için çok yıllık bütçeleme oldukça yenidir. Ancak şu ana kadarki yapılan tartışmalardan, mevcut durum yanında muhtemel politika değişikliklerinin de çok yıllık bütçe tahminlerine yansıtılması yönünde bürokraside temayül vardır.

Türkiye için çok yıllık bütçeleme modelini, Şekil 2 yardımıyla açıklayabiliriz. 5018 sayılı Kanunun 16'ncı maddesine göre hazırlanacak orta vadeli program çok yıllık bütçeleme başlangıç noktası olarak ele alınabilir. Mayıs ayı sonuna kadar toplanacak Bakanlar Kurulu, kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri (sektörel öncelikler, büyüme, enflasyon, kur, ödemeler dengesi, faiz vs.) de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul edecek ve Program aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanacaktır.

Avrupa Birliği Sürecinde Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Çok Yıllı Bütçeleme Uygulanabilirliği



Kaynak: The World Bank (1999), *Public Expenditure Management Handbook*, The World Bank, Washington, D.C., s. 48'den yararlanılarak hazırlanmıştır

Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef denge ve varsa borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanıp, Yüksek Planlama Kurulu tarafından Haziran ayının ilk yarısında kabul edilecektir. Böylece çok yıllık bütçeleme çerçevesi bu iki önemli metin ile çizilmiş olmaktadır. Ancak, üç yıllık sektör tavanlarının belirlenme aşamasına geçilmeden önce Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ile ilgili sektör bakanlıkları arasında müzakereler yapılmalı, sektörün program hedefleri, stratejik amaç ve hedefleri, performans ölçüleri ve performans hedefleri üzerinde durulmalı ve sektör önceliklerinin ulusal önceliklerle içsel tutarlılığı sağlanmalıdır. Dolayısıyla, ilgili bakanlıkların stratejik amaç ve hedeflerinin daha önce belirlenmiş ulusal stratejik amaç ve hedeflerle çelişmemesi konusunda dikkatli olunmalıdır. Böylece politika ve planın bütçe sürecine dahil edilmesi yönünde önemli bir adım atılmış olacaktır.

Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca belirlenen harcama büyüklüğü ve sektör tavanları, orta vadeli planı kabul edecek olan Yüksek Planlama Kuruluna yol gösterici bir nitelik taşıması gerekir. Harcamacı kuruluşlar arasında daha fazla pay alma çabası, mali disiplini zorlayabilecektir. Bu nedenle Yüksek Planlama Kurulu, eldeki mevcut kaynaklar ile hükümetin stratejik önceliklerini dikkate almalı ve sektörel harcama tavanlarını ona göre belirlemelidir.

Çok yıllık bütçelemenin en önemli aşaması, Yüksek Planlama Kurulu tarafından sektör/bakanlık tavanlarının kabul edilmesi aşamasıdır. Bu aşamada Yüksek Planlama Kurulu, sektör öncelikleri ve kaynak yapısı çerçevesinde orta vadeli sektörel kaynak dağılımını belirlemiş olmaktadır. Bu işlem, gelecek üç yıl için sektörlerin/bakanlıkların kaynak durumlarının (bütçe tavanlarının) tespit edilmesi suretiyle yapılmaktadır. Sektör politikaları ve kaynakları arasındaki denge ne kadar iyi ise, çok yıllık bütçeleme o kadar anlamlı olacaktır. Sektörel kaynak dağılımının sık değişmesi, uygulamada bütçe tavanlarının anlamsız kalmasına neden olabilecektir.

Daha sonra kamu idarelerinin belirlenmiş olan sektörel/kurumsal öncelikler ve tavanları dikkate alarak gelecek üç yıla ilişkin bütçelerini hazırlamaları gerekmektedir. Ancak, bütçe hazırlığı aşamasında Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, kurumlardan gelen bütçe tekliflerinde, orta vadeli program ve mali plan ile belirlenen sektörel/kurumsal tavanlar ve önceliklere ne ölçüde uyduklarına bakmaları gerekmektedir. Varsa, tutarsızlıkların düzeltilmesi konusunda ilgili sektör/kurum temsilcileri ile görüşerek tutarlılığı sağlamaları, politika, plan ve bütçe bağlantısının sağlanması yönünde önemli bir katkı sağlayacaktır.

Çok yıllık bütçeler, hükümetlerin gelecek üç yıla ilişkin kaynak kullanımı ve kaynak toplama konusunda kamuoyuna bir taahhüdüdür. Bu nedenle, çok yıllık bütçeleme vergi ve diğer gelir tahminlerini de içerecektir. Bu nedenle, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, gelecek üç yıla ilişkin vergi ve gelir politikalarının, bütçe gelirlerine olan yansımalarını dikkate alarak çok yıllık tahmin yapacaktır. TBMM tarafından onaylanacak olan bütçe ise, sadece gelecek yıl bütçesi olacaktır.

3. Sonuç

Değişimin hızlandığı, küreselleşme ve bilgi toplumunun gerektirdiği yönetim anlayışına dayalı olarak, dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde değişim ihtiyacı öne çıkmış bulunmaktadır. Sadece kamu mali yönetim sistemlerinde değil kamu yönetim anlayışında da yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmış, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru geçiş, mevcut kalıplar içinde kamu yönetimlerinin değişen şartlara uyum sağlamasının güçlüğüne ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda, yeni kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmış, bir çok ülke kamu yönetimleri, anlayış ve uygulama değişikliğine gitmişlerdir.

Kamu mali yönetim sistemleri de yeni kamu yönetimi anlayışına paralel olarak değişime uğramış ve yeniden yapılanma yönünde yürütülen çalışmalar, son yıllarda hızlanmıştır. Gelişmiş ülkelere göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde değişim ihtiyacı kendini göstermiş, ancak kamu mali yönetim sistemlerinde yürütülen değişim çabaları, daha çok gelişmiş ülkelerde öne çıkmıştır. Bunun sonucunda, uluslararası kuruluşların da çabaları ile uluslararası iyi uygulama örnekleri ortaya çıkmış ve gelişmekte olan ülkeler de bu değişim rüzgarından etkilenmişlerdir.

Ülkemizde de değişim ihtiyacı özellikle ekonomik krizler sonrasında kendini göstermiş ve kamu mali yönetim sisteminde yaşanan sorunlar, son yıllarda hep tartışılan konular arasında yer almıştır. Parçalı, katı esas ve usullerle çalışan, yoğun ve etkin olmayan bir denetim sistemi üzerine oturmuş, mali saydamlık ve hesap verebilirliği içinde barındırmayan, idarelere inisiyatif tanımayan girdi odaklı bir bütçeleme anlayışını

benimseyen bir bütçe sisteminin sürdürülemeyeceği anlayışı hakim olmuştur (Başbakanlık, 2003: 131).

Yeni kamu mali yönetim anlayışının getirmiş olduğu önemli yeniliklerden birisi, çok yıllık bütçeleme olmuştur. Hükümetlerce politikaların plan ve bütçe süreçlerine yansıtılması kamuda kaynak-harcama dengesinin sağlanması en önemli araçtır. Mevcut kaynakları dikkate almadan hazırlanmış bir karar verme süreci, mali disiplinden uzaklaşmasına ve ekonomik sorunların artmasına neden olacaktır. Bu nedenle çok yıllık bütçeleme, kaynak kullanımında disiplinin sağlanması konusunda önemli bir unsur olarak görülmektedir. Bu nedenle 5018 sayılı Kanun ile kamu kaynaklarının tahsisinde ve kullanılmasında etkinlik ve verimlilik öne çıkarılmış, politika, planlama ve bütçeleme ilişkisi güçlendirilmeye çalışılmış ve bu bağlamda performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme için gerekli hukuki altyapı oluşturulmuştur.

Kuşkusuz başarılı ve sürdürülebilir bir kamu mali yönetim reformu, bütçe sürecinde yer alan kurumların güçlendirilmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Çünkü değişimin uygulanabilmesi, sadece gerekli kuralların konmasına bağlı değildir. Aynı zamanda kamu kurumlarında gerekli anlayış değişikliğine ve yeterli kapasiteye sahip kamu personeline de bağlıdır. Bu nedenle, kamu idarelerinde idari kapasitenin geliştirilmesi ve bu yönde gerekli altyapının oluşturulması elzemdir. Ülkemizde uzun yıllardan beri Maliye Bakanlığına ihale edilmiş bir kamu mali yönetim sisteminin, artık yeni kamu yönetimi anlayışının da bir gereği olarak 5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine devredilmesi, çok önemli ve köklü bir anlayış değişikliği olarak görülmelidir.

KAYNAKÇA

- Arcağök, M. Sait-Yörük, Bahadır-Oral, Esin-Korkmaz, Umut (2004), “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda Öngörülen Düzenlemeler”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 18, İlkbahar, s. 3-19.
- Arslan, Murat (2004), “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’ye Uygulanabilirliği”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı 54, s. 1-22.
- Australian National Audit Office (1993), A Practice Guide to Public Sector Internal Auditing, **Australian National Audit Office**, Australia.
- Başbakanlık (2003), **Kamuda Yeniden Yapılanma: 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, Ankara.
- Blöndal, Jon R. (2003), “Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends”, **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 4, s. 7-25.
- Dean, Peter (1997), “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft Report.
- Diamond, Jack (2002), The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective, **IMF Working Paper: WP/02/94**, Washington, D.C.
- DPT (2000), **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, Ankara.
- DPT (2003), **Kamu Kuruluşları İçin Stratejik Planlama Kılavuzu**, DPT, Ankara.
- European Commission DG BUDG. D. 6 and DG ELARG (2002), **Glossary of Definitions Used by the Commission in the Framework of Public Internal Financial Control (PIFC)**, Brussels.
- European Commission DG BUDGET (2004), **Compendium of Public Internal Financial Control: Internal Audit Legislation in the New Member States and Applicant Countries**, Brussels.
- Hançer, Selcen N. (2003), “Ekonomik Kodlama Açısından Analitik Bütçe Sınıflandırılması”, **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 16, Sonbahar, s. 8-12.

- Işık, Hüseyin (2003), Kamu Harcamalarında Performansa Dayalı Bütçe Yönetimi ve Denetimi ile Türkiye'de Uygulanabilirliği, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu**, Ankara.
- Işık, Hüseyin (2004), "Amacı, Sistematiği, İşleyişi ve Sınırlarıyla Performansa Dayalı Bütçeleme", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 17, Kış, s. 20-27.
- Kızıldaş, Emine (2003), "Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 16, Sonbahar, s. 13-18.
- Köse, Ömer H. (2002), **Dünyada ve Türkiye'de Yüksek Denetim**, T.C. Sayıştay Araştırma/ İnceleme/Çeviri Dizisi, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), **Ulusal ve Uluslararası Çalışmalar Işığında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü: Sayı 2004/1, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2004), **Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)**, Ankara.
- Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2002), **Devlet Muhasebesinde Reform Çalışmaları: Nakit Esasından Tahakkuk Esasına**, Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Örenay, Hami (2005), **Kamuda Denetim**, Maliye Bütçe Kontrolörleri Derneği Yayınları: 2005/1, Ankara.
- Özeren, Baran (2002), **İç Kontrol: Kamusal Hesapverme Sorumluluğu İçin Bir Yapı Oluşturulması**, Yayınlanmamış Bilgi Notu, Sayıştay Başkanlığı Araştırma ve Tasnif Grubu, Ankara.
- Premchand, A. (1993), **Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice**, IMF, Washington D.C.
- Premchand, A. (1993), **Public Expenditure Management**, IMF, Washington D.C.
- Premchand, A. (1995), **Effective Government Accounting**, IMF, Washington D.C.
- Schick, Allen (2002), "Does Budgeting Have a Future?", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 2, s. 7-48.
- Schick, Allen (2002), "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No. 3, p. 7- 35.
- The Swedish National Audit Office (1999), **Handbook in Performance Auditing - Theory and Practice**, **The Swedish National Audit Office**, Stockholm.
- Tosun, Ertan (2003), "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun Tasarısına İlişkin Değerlendirme", **Bütçe Dünyası Dergisi**, Sayı 16, Sonbahar, s. 19-23.
- Uçak, Fikri (1999), **Genel Muhasebe Kanunu**, Ankara.
- Vorking, N. Andrew (2005), **Türkiye'de Yürütülen Kamu Kesimi Reformlarının Güçlükleri ve Vaat Ettikleri**, The World Bank, Ankara.
- Wildavsky, Aaron (2003), "Controlling Public Expenditure: The Theory of Expenditure Limitation", **OECD Journal on Budgeting**, Vol. 2, No: 4, s. 27-47.
- The World Bank (1999), **Public Expenditure Management Handbook**, The World Bank, Washington D.C.
- Yılmaz, H. Hakan (1999), **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT Yayınları, Ankara.
- Zevenbergen, John (2004), **Budgetary Reforms in Transition Countries: The Role of Capacity Building- Summary and Main Conclusions**, Rooterdam.