

İSVEÇ’TE BÜTÇELEME SÜRECİ VE BÜTÇE DENETİMİ

Makale Gönderim Tarihi: 09.08.2022

Makale Kabul Tarihi: 08.11.2022

Önerilen Atıf Gösterimi : Çetinkaya,G.(2022). İsveç’te Bütçeleme Süreci ve Bütçe Denetimi, Uluslararası Sosyal, Siyasal ve Mali Araştırmalar Dergisi, (2):2, 42-54.

Gülsema ÇETİNKAYA¹

Özet

1990’lı yılların başında büyük bütçe açıkları vermeye başlayan İsveç, yaşanan sorunları gidermek için bir dizi bütçe reformu gerçekleştirmiştir. Yapılan reformlar ile birlikte çok yıllık stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve bütçe sisteminin açık, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda özellikle bütçe denetiminin iyileştirilmesi konusunda da çalışmalar yapılmış ve İsveç’in en yüksek denetim kurumu olan Ulusal Denetim Ofisi’nin yapısı yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca bağımsız bir kurum olan İsveç Mali Politika Konseyi de bütçe denetimi konusunda faaliyet göstermek amacıyla 2007 yılında kurulmuştur. Bu çalışmada, İsveç’in bütçeleme sistemi açıklanmakta bütçe denetiminde faaliyet gösteren kurumların yapıları ve görevleri ele alınmaktadır. Çalışmanın İsveç’in bütçe sisteminin açıklanması ve ülkelerin bütçeleme süreçleri ve bütçe denetimi yapılarına örnek olması açısından literatüre katkı yapması beklenmektedir.

Anahtar Kelimeler: İsveç, Bütçeleme Süreci, Bütçe Denetimi

Jel Kodları: H60, H61, H83.

BUDGET PROCESS AND BUDGET AUDIT IN SWEDEN

Abstract

Sweden, which started to have large budget deficits in the early 1990s, made a series of budget reforms to eliminate the problems. With the reforms, a performance-based budgeting system based on multi-year strategic planning was adopted and aimed to transform the budget system into an open, transparent and accountable structure. In this context, efforts have been made to improve the budget audit and the structure of the National Audit Office, which is Sweden's highest audit institution, has been rearranged. In addition, the Swedish Fiscal Policy Council, an independent institution, was established in 2007 to operate in the budget audit. In this study, the budgeting system of Sweden is explained and the structures and duties of institutions operating in the budget audit are discussed. It is expected that the study will contribute to the literature in terms of explaining Sweden's budget system and setting an example for the budgeting processes and budget control structures of countries.

Key Words: Sweden, Budgeting Process, Budget Audit

Jel Codes: H60, H61, H83.

¹ Arş. Gör. Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, gcetinkaya@bandirma.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0002-3906-3477>.

GİRİŞ

İsveç'te 1990'lı yılların başında bütçe açıklarının giderek büyümesi ve özellikle bütçe içerisinde yer almayan fonların kamu harcamalarını artırarak bütçe üzerinde büyük yük oluşturması nedeniyle bütçe sisteminde reform yapılmıştır. Bu kapsamda mali disiplinin artırılması, bütçe dengesinin sağlanması, bütçe sisteminin hesap verilebilir, açık ve şeffaf bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.

Bu çerçevede İsveç'te çok yıllık bütçelemeye geçilmiştir. İsveç'te bütçeleme süreci “çok yıllık bütçeleme çerçevesi, kabine bütçe oturumları ve bakanlıklara fon tahsisi” çerçevesinde gerçekleştirilmektedir (Blöndal, 2001: 28). Bu bağlamda kurumlara sağlanan ödeneklerin miktarı değil ödeneklerle elde edilen çıktılar ve faaliyet sonuçları ön planda tutulmuştur. Kamu kurumlarına daha fazla serbestlik tanınmış ve kamu hizmetlerinde verimliliğin artırılması amaçlanmıştır.

Bütçe denetiminde yaşanan sorunların giderilmesi ve denetim kurumunun bağımsızlığının güvence altına alınması için de bir takım düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda İsveç'in en yüksek denetim kurumu olan Ulusal Denetim Ofisi anayasada düzenlenmiş ve Ulusal Denetim Ofisi'nin yöneticisi olan Genel Denetçi'nin bağımsızlığı da anayasal olarak güvence altına alınmıştır. İsveç bütçe sürecinin denetiminde faaliyet gösteren Mali Politika Konseyi de bağımsız bir mali konsey olarak değerlendirmeler ve analizler yapmaktadır.

Çalışmanın bütçe süreci ve denetimi konusunda ülke uygulaması açısından literatüre katkı yapması beklenmektedir. Bu kapsamda İsveç'te bütçe süreci ve bütçe denetimini açıklamayı amaçlayan çalışmanın birinci bölümünde İsveç'te bütçe reformunun yapılmasına neden olan durumlar ve reform ile getirilen yenilikler, ikinci bölümde İsveç bütçeleme sürecinin detayları ve üçüncü bölümde bütçe denetiminde yer alan kurumlar, bu kurumların yapıları ve görevleri ele alınmıştır. Son bölümde ise bütçe şeffaflığı, açıklığı ve erişilebilirliği konuları değerlendirilerek çalışma sonuç bölümü ile tamamlanmıştır.

1. BÜTÇE REFORMU ÖNCESİ VE SONRASINDA İSVEÇ'İN MALİ DURUMU

İsveç'te 1980'li yılların sonuna doğru, kamu borcunun GSYH'ye oranı ve işsizlik oranları düşmüş, büyüme oranları yükselmiş ve diğer OECD ülkelerinde olduğu gibi bütçe fazlası verilmiştir. Ancak bu durum sürdürülebilir olmamış ve 1985-1990 arasında yaşanan hızlı kredi genişlemesi ve emlak yatırımlarındaki artıştan dolayı yükselen konut fiyatları ve cari açıklar oluşmaya başlamıştır. 1991-1993 yılları arasında GSYH art arda üç yıl düşmüş ve en yüksek bütçe açığına sahip ülke konumuna gelmiştir. Bu duruma kamu borçlanmasının da eklenmesiyle beş yıl içerisinde borç seviyesi hemen hemen ikiye katlanmıştır (Blöndal, 2001: 27; Flodén, 2013: 178). Büyüyen bütçe açıkları ve yaşanan durgunluk, bütçe sisteminin belirlenen önceliklere göre yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda hükümet ve Parlamento'nun kamu faaliyetlerini belirlemek ve değerlendirmek için ihtiyaç duyduğu bilgilere ulaşabilmelerini sağlamak, toplumsal ihtiyaçları daha iyi karşılamak ve kamu hizmetlerinin kalitesini ve esnekliğinin artırılması amacıyla reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu amaçlara ulaşabilmek için bütçe sisteminin hesap verilebilir bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir (OECD, 1997: 89).

1993 yılında başlatılan reform çalışmaları sonucunda çok yıllık stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemine geçilmiş ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan bir rapor ile reformun temel unsurları belirlenmiştir. Bu çerçevede ilk olarak harcamacı kurum ve/veya kuruluşun tüm faaliyetlerinin incelenmesi ve kaynak tahsis edilmesi kararlaştırılmıştır.

Bu sistem ile ödenek miktarından ziyade harcamalarla elde edilen çıktılar ve faaliyet sonuçları üzerinde durularak bütçeden kaynak aktarılan kurumlara daha fazla esneklik tanınmıştır. Bu bağlamda özel işletmecilik kuralları kamusal hizmetlere eklenmeye çalışılmıştır (Tügen vd., 2007: 38; Karabacak, 1999: 1-2).

Reform ilk başlatıldığında, planlanan üç yıllık bütçe tahsislerinin yaklaşık olarak yarısı, bilgi eksikliği nedeniyle ertelenmek durumunda kalmıştır. Ayrıca içinde bulunulan ekonomik durgunluk da üç yıllık taahhütlerde bulunmayı zorlaştırmıştır. Bu nedenle 1995 ve 1996 yıllarında yeniden reform düzenlemeleri yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler ile harcama kontrollerini sıkılaştırmak için Parlamento tarafından üçer yıllık harcama tavanları belirlenmiştir. Bütçe süreci böylece yukarıdan aşağıya belirlenme usulüne göre hazırlanmaya başlamıştır. Bu kapsamda mali disiplinin artırılması ve bütçe açıklarının azaltılarak bütçe dengesinin sağlanması da amaçlanmıştır (OECD, 1997: 92; Heeringa ve Lindh, 2001: 493-494). Bunun üzerine bütçe sürecini güçlendirmek amacıyla Ocak 1997'de Bütçe Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile bütçeleme sürecinde hükümetin ve Parlamento'nun görev ve sorumluluklarının açıklığa kavuşturulması amaçlanmıştır (OECD, 1997: 92).

Bu çerçevede, yapılan bütçe reformları ile bütçeleme sürecine ilişkin belirlenen temel unsurlar şu şekildedir (Blöndal, 2001: 28):

- Çok yıllık bütçelemeye geçilerek yukarıdan aşağıya (top-down) bütçeleme sürecine geçilmiştir.
- Parلمانonun bütçe çerçevesinde temel rakamları tartışabilmesi ve onaylayabilmesi için İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı çıkarılmıştır.
- Daha önce bütçe dışı faaliyet gösteren varlıkların/kuruluşların özellikle sosyal güvenlik alanına dâhil edilmesiyle bütçe süreci daha kapsamlı hale getirilmiştir.
- Sosyal güvenlik alanında brüt bütçeleme prensibi benimsenmiş ve belirli işlemlerdeki şeffaflığın artırılması amaçlanmıştır.
- Otomatik olarak devam eden tüm bütçe ödenekleri kaldırılarak bu ödeneklerin yıllık olarak incelenmesi ve izne tabi olması esası kabul edilmiştir.
- Daha önce Temmuz ayında başlayan mali yıl, takvim yılı olarak değiştirilmiş ve bütçeleme sürecinin hukuki altyapısı güçlendirilmiştir. Bu kapsamda ayrıca Devlet Bütçe Kanunu'nun çıkarılması² da kabul edilmiştir.

Performans esaslı bütçelemeye geçilmiş ve yapılan reformlar ile sonuç odaklı yönetim uygulanmaya başlamıştır. Bu çerçevede mali disiplin sağlanarak kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik artırılmıştır. Dahası kurumlara tanınan serbestlik ile performans yönetiminin iyileştirilmesi de mümkün olmuştur. Nitekim Flodén (2013: 177) de reformun ardından on yıl içinde bütçe açıklarının ortadan kalktığını, büyüme rakamlarının tekrar yükselmeye başladığını ve devlet borçlarının GSYH'ye oranının yaklaşık yüzde elli kadar azaldığını ifade etmektedir.

2. İSVEÇ'TE BÜTÇELEME SÜRECİNİN AŞAMALARI

İsveç'te bütçe oluşturma süreci üç aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşama Ocak-Mart dönemini kapsayan çok yıllık bütçeleme çerçevesinin güncellenmesi ve oluşturulmasıdır. Üç yıllık olarak hazırlanan İsveç bütçesi, mali yılbaşı itibarıyla güncellenmeye başlamaktadır. Çok

² Devlet Bütçe Kanunu (State Budget Act) ile harcama tavanlarının belirlenmesine yönelik bir mali kural kabul edilmiş ve bu harcama tavanlarının belirlenmesinde Parlamento'ya aktif bir rol verilmiştir. Bununla birlikte 2000 yılından bu yana, genel devlet dengesinin GSYH içindeki payının konjonktür dönemi içerisinde %1 fazla vermesi ve belediyelerin harcama ve gelirlerinin denk olmasını öngören bir mali kural uygulanmaktadır (Kaya, 2009: 50).

yıllı bütçeleme çerçevesinin oluşturulmasının ardından Mart ayı sonuna kadar ikinci aşama olan Kabine bütçe oturumları gerçekleştirilmektedir. Bu süreçte harcama kalemleri için finansman miktarları görüşülmekte ve belirlenmektedir. Nisan-Eylül dönemini kapsayan üçüncü aşama ise bakanlıklara fon tahsisinin görüşülmesidir. Bakanlıklara fon tahsisi “Her Bakan Kendi Maliye Bakanıdır” anlayışı çerçevesinde yürütülmekte ve bakanlar, kendilerine tahsis edilen kaynakları, sorumlu oldukları harcama alanları ve ödenekler arasında dağıtmaktadır.

2.1. Çok Yıllı Bütçeleme Çerçevesi

İsveç bütçesi, çok yıllık bütçeleme çerçevesinde üç yıllık olarak hazırlanmaktadır. Bu süreç gelecek bütçe dönemi ve takip eden iki yılı kapsamaktadır. İsveç’te bütçeleme süreci çok yıllık bütçeleme çerçevesinde mali yılbaşı itibarıyla harcama tahminlerinin güncellenmesi ile başlamaktadır. Bu kapsamda Maliye Bakanlığı, hükümetin mali politikaları ile güncel makroekonomik durumu göz önüne alarak tahminleri güncellemektedir (Demirbaş, 2006: 123-124).

Çok yıllık bütçeleme çerçevesi üç kademeli aşamada gerçekleşmektedir. İlk aşamada, hükümetin izleyeceği maliye politikası hedefleri belirlenmekte ve bu hedefler makroekonomik terimlerle rakamsal olarak (GSYH yüzdesi) belirlenmektedir. İkinci aşamada belirli ekonomik varsayımlar dikkate alınarak maliye politikası hedeflerine ulaşmak için yapılacak harcamaların üst sınırları belirlenmektedir. Son aşamada ise Tablo 1’de listelenen 27 harcama alanının nasıl finanse edileceği tespit edilmekte ve toplam harcama tavanları daha işlevsel hale getirilmektedir. Bu aşamada bakanlar kendi harcama alanlarını belirlemekte ve güncel makroekonomik durumu inceleyerek harcama tekliflerini sunmaktadır (Blöndal, 2001: 30-32). Güncelleme süreci Ocak-Mart ayları arasında gerçekleşmektedir. Böylece bütçeleme süreci Ocak ayı itibarıyla başlamakta ve tüm yıl sürmektedir.

Tablo 1: Harcama Alanları

1- İsveç Politik Sistemi	10- Hastalık ve Maluliyet Yardımları	19- Bölgesel Gelişme
2- Ekonomik ve Mali Yönetim	11- Yaşlılık Yardımları	20- Genel Çevre ve Gelişme
3- Vergi İdaresi ve Tahsilatı	12- Aile ve Çocuk Yardımları	21- Enerji
4- Adalet	13- İşsizlik Yardımları	22- İletişim
5- Dış Politika Yönetimi ve Uluslararası İşbirliği	14- İşgücü Yardımları	23- Tarım, Ormancılık, Balıkçılık
6- Savunma	15- Eğitim Desteği	24- Özel Sektör
7- Uluslararası Gelişme Yardımı	16- Öğrenim ve Üniversite Araştırmaları	25- Belediyelere Ödenekler
8- Göç ve Mülteciler	17- Kültür, Medya, Dini Organizasyonlar, Boş Zamanlar	26- Borç Faizleri
9- Sağlık Hizmetleri, Tıbbi Hizmetler, Sosyal Hizmetler	18- Planlama, İskân, İnşaat	27- Avrupa Birliği Bütçesine Ödenekler

Kaynak: (Blöndal, 2001: 57)

Tablo 1’de görüldüğü üzere İsveç’in harcama alanları fonksiyonel sınıflandırmaya göre belirlenmektedir. Bu 27 harcama alanı içerisinde yaklaşık 500 ödenek türü bulunmaktadır. Bir bakanlık birden fazla harcama alanından sorumlu olabilmekte birlikte, bir harcama alanından iki veya daha fazla bakanlık da sorumlu olabilmektedir. Bu ve benzeri durumlarda, harcama alanlarındaki ödeneklerin sorumlulukları ilgili bakanlıklara verilmektedir. Gustafsson (2004: 2) bu düzenleme ile bütçenin yürütülmesi görevinin bu ödeneklerin yürütülmesinden sorumlu olan bakanlıklara dağıtıldığını ifade etmektedir.

2.2. Kabine Bütçe Oturumları

Bütçeleme sürecinin ikinci aşaması Mart ayının sonunda gerçekleştirilen Kabine bütçe oturumlarıdır. Maliye Bakanlığı, Kabine bütçe oturumlarından birkaç gün önce Kabine üyelerine teklifleri sunmaktadır (Blöndal, 2001: 32). Bu teklifler 27 harcama kalemi için gelecek yıl ile ardından gelen iki yıl için harcama tavanlarını içermektedir. Mart ayı sonuna kadar gerçekleştirilen bütçe oturumlarında çok yıllık bütçeleme çerçevesinde bir önceki yıl belirlenen harcama tavanlarının gözden geçirilerek düzenlenmekte ve üçüncü ek yıl için genel bir tavan kabineye sunulmaktadır. Kabine Bütçe Düzenlemesi (Cabinet Budget Retreat) olarak adlandırılabilir bu aşamada, Maliye Bakanı'nın önerisine dayanarak her bir harcama kalemi için tavan belirlenmektedir. Maliye Bakanı'nca bir harcama kalemine tahsis edilen miktarı artırmak isteyen herhangi bir bakan, tüm bakanları genel harcama tavanına uyumu sağlayarak diğer harcama kalemlerinde kesinti yapmaya ikna etmelidir (Ljungman, 2009: 16).

Oturumlar genellikle iki gün sürmekte ve bütün bakanlar, bakan yardımcılarını, Maliye Bakanlığı ve Başbakanlık bu toplantılara katılmaktadır. Maliye Bakanlığı ve Başbakanlıktan üst düzey yöneticiler de talep edilmesi halinde ek bilgi sunmak üzere hazır bulunmaktadır. Bakanlıkların harcama tavanlarına yönelik teklifleri yalnızca bu oturumlarda tartışılmakta ve tüm kararlar tek bir toplantıda alınmaktadır. Bu durum karar alma mekanizmasını kolaylaştırmakta ve mali disiplinin sağlanmasını teşvik etmektedir. Toplantı sonucunda 27 harcama alanının her biri için gösterge niteliğindeki finansman seviyelerine ek olarak gelecek üç yıla ilişkin toplam harcama düzeyleri de belirlenmekte ve bunlar hükümet tarafından hazırlanan İlkbahar Maliye Politika Tasarısı ile kabul edilmektedir. Böylece toplantıda alınan kararlar daha bağlayıcı hale gelmekte ve bakanların değişiklik talep etmeleri zorlaşmaktadır (Blöndal, 2001: 33-34).

Mart sonuna kadar gerçekleştirilen kabine bütçe oturumlarında alınan kararlar sonucunda hazırlanan İlkbahar Maliye Politika Tasarısı 15 Nisan'a kadar Parlamento'ya sunulmaktadır. Tasarı yaklaşık iki ay Parlamento tarafından incelenmektedir.

2.3. Bakanlıklara Fon Tahsisi

Kabine bütçe oturumları aşamasının ardından Maliye Bakanlığı bütçeleme sürecinden çekilmektedir. Bakanlıklara fon tahsisi aşamasında ödenek miktarları her harcama kaleminden sorumlu bakan tarafından belirlenmektedir. Her bakan, kendilerine tahsis edilen kaynakları, sorumlu oldukları harcama alanları ve ödenekler arasında dağıtmaktadır. Ayrıca kendi harcama alanları içerisinde gelecek yıl ödeneklerinden avans kullanma veya tasarruf ederek gelecek yıl bütçesine aktarma yetkisine sahiptirler. Bu aşamada her bakanın, kendi harcama alanının "Maliye Bakanı" olduğu teorisi çerçevesinde yetki ve sorumlulukları artırılmıştır. Aşırı harcamaya karşı temel dayanağın ise kurumun öz disiplini olduğu ifade edilmektedir (Gustafsson, 2004: 2). Bakanlıklara verilen bu geniş yetki ile kurum aidiyetlerinin güçlendirilmesi ve sorumlulukların paylaştırılması amaçlanmıştır.

Harcamacı bakanlıkların kendilerine tahsis edilen ödenekleri dağıtmak için Kabine Bütçe Oturumlarının ardından Nisan ve Mayıs olmak üzere iki ayları bulunmaktadır. Söz konusu tahsisatın tamamlanmasının ardından ödenek tekliflerinin Mayıs ayının ortasına kadar Maliye Bakanlığı'na sunulması gerekmektedir. Maliye Bakanlığı'nın yapılan tahsisatı sorgulama ve değişiklik yapma yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu durum nadiren meydana gelmektedir (Blöndal, 2001: 34).

2.4. Bütçeleme Sürecinde Parlamento'nun Rolü

İsveç bütçeleme sürecinde Parlamento oldukça etkin bir rol üstlenmektedir. Parlamentonun benimsediği bütçe süreci kapsamlı ve disiplinlidir. Parlamentonun özellikle harcama tavanının ve bu tavan dâhilinde bütçelenen harcama detaylarının tartışılmasında önemli bir rolü vardır. Eylül ayı başlarında nihai bütçe tasarısı Kabine tarafından kabul edilmekte ve en geç 20 Eylül'de Parlamento'ya sunulmaktadır. Bütçe tasarısı daha sonra Parlamento'da Eylül ve Ekim ayları içerisinde tartışılmaktadır. Parlamenterler 7 Ekime kadar İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nda belirlenen harcama limitlerine bağlı kalmak şartıyla tasarı üzerinde değişiklik yapabilme haklarına sahiptir (Karabacak, 1999: 17-18; Downes vd. 2017: 36).

Bütçe tasarısının Parlamento'ya sunulmasının ardından 27 harcama alanının her biri Kasım ayı sonuna kadar Parlamento tarafından onaylanmaktadır. Daha sonra 27 harcama alanı altında yer alan harcama kısımları da Aralık ayı sonuna kadar onaylanmakta ve 1 Ocak itibariyle bütçe yürürlüğe girmektedir. Bu kapsamda çok yıllık bütçeleme çerçevesinden bütçeleme sürecinde Parlamento'nun rolüne kadar gerçekleştirilen bütçeleme süreci, bütçeleme takvimi olarak Tablo 2'de listelenmektedir.

Tablo 2: İsveç'te Bütçeleme Takvimi

Ocak-Mart	<ul style="list-style-type: none"> Maliye Bakanlığı, harcamacı bakanlıkların tekliflerine göre çok yıllık bütçeleme çerçevesini güncelleştirir.
Mart Ortası	<ul style="list-style-type: none"> Maliye Bakanlığı gelecek yıl ve sonraki iki yıl için Kabine'ye kendi bütçe tavsiyelerini sunar.
Mart Sonu	<ul style="list-style-type: none"> Her 27 harcama alanı için gelecek ve sonraki iki yıldaki toplam harcama seviyelerinin kabul edildiği Kabine Bütçe Oturumları yapılır.
15 Nisan	<ul style="list-style-type: none"> Hükümet, İlbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı (SFPB) Parlamento'ya sunar.
Nisan-Mayıs	<ul style="list-style-type: none"> Harcamacı bakanlıklar kendi harcama alanları içerisindeki alanlara ödenek tahsis eder.
15 Haziran	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento hükümetin İlbahar Mali Politika Kanun Tasarısı'nı, kanunen üzerinde değişiklik yapabilme imkânı olmasına rağmen hiçbir düzeltme yapmaksızın onaylar.
Haziran-Ağustos	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe dökümanları hazırlanır.
Eylül Başı	<ul style="list-style-type: none"> Kabine, Parlamento'ya sunulabilmesi için nihai bütçe tasarısını kabul eder.
20 Eylül	<ul style="list-style-type: none"> Bütçe tasarısı Parlamento'ya sunulur.
Kasım Sonu	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento her bir 27 harcama alanı için toplam harcamaları onaylar.
Aralık Sonu	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento 27 harcama alanı içindeki alt harcama kısımlarını onaylar.
1 Ocak	<ul style="list-style-type: none"> Mali yıl başlar.

Kaynak: (Blöndal, 2001: 29-39)

Merkezi yönetim bütçesinde harcamalar 500 ödenek türüne ayrılmış 27 harcama kaleminden, gelirler ise 150 gelir kaleminden oluşmaktadır (Frank, 2004: 73). Merkezi yönetim bütçesindeki gelişmeler hükümet tarafından dikkatle takip edilmektedir. Zira ödeneklerin yeterli olup olmadıkları ve mali hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı konusunda bilgi edinmek büyük önem arz etmektedir. Bütçe sonuçları aylık raporlar halinde hazırlanarak raporlanmaktadır. Bu kapsamda her ay bakanlıklar kendi harcama alanlarındaki gelişmeleri takip etmekte Maliye Bakanlığı da tüm merkezi yönetim gelir ve giderlerindeki gelişmeleri gösteren bir özet hazırlamaktadır. Maliye Bakanı yılda dört defa hükümete bilgi sunmakta, hükümet de Parlamento'yu gelir ve giderlerde yaşanan gelişmeler hakkında bilgilendirmektedir (Karabacak, 1999: 19-20).

Maliye bakanlığı bütçe çalışmalarının yürütülmesi aşamasında aşağıda belirtilen kurum ve kuruluşların verileri, raporları ve eleştirilerinden yararlanmaktadır (Downes vd., 2017: 20-21):

- Ulusal Denetim Ofisi (The National Audit Office): Bütçe tasarısının performans denetimini yapmakta ve hem mali hem performans ile ilgili konularda hükümetin yıllık raporlarının denetimini gerçekleştirmektedir.
- Mali Politika Konseyi (The Fiscal Policy Council): İsveç'in mali kurallara uyumu konusunda "bekçi" görevi görmekte ve İsveç'in maliye politikasının yapısal ve sistematik konuları hakkında eleştirel yorumlar sunmaktadır.
- Ulusal Ekonomik Araştırma Enstitüsü (The National Institute for Economic Research): Ulusal kamu mali yönetimi araçları ve muhasebe kuralları geliştirmekte ve Avrupa Birliği fonlarının yönetimi de dâhil olmak üzere genel olarak mali yönetim konusunda rehberlik hizmeti sağlamaktadır. Mali yönetim açısından çalışmalar yapması nedeniyle hükümet harcamalarının izlenmesi ve tahminlerin yapılmasında katkı sağlamaktadır.
- Ulusal Borç Ofisi (The National Debt Office): Borç ihracı ve risk izleme görevlerinin yanı sıra merkezi hükümetin bankacılık hizmetlerini yönetmekte ve garantileri/kredileri sağlamaktadır.

3. BÜTÇE DENETİMİ

2003 yılı öncesinde İsveç'in devlet denetimi Ulusal Denetim Ofisi ve Parlamento Denetçileri tarafından yürütülmüştür. Parlamento üyeleri arasından oluşturulan Parlamento Denetçileri 12 kişi ile faaliyet göstermektedir. Denetçiler, hükümet faaliyetlerini Parlamento adına denetlemekle görevlendirilmiştir. Genellikle performans denetimine ağırlık veren Denetçiler etkinlik ve verimliliği ele almaktadır. Denetim sonuçları rapor şeklinde hazırlanarak Parlamento'ya sunulmaktadır. Ulusal Denetim Ofisi (Sayıştay) ise, tüm devlet kurumlarının ve bunların faaliyetlerinin denetlenmesinde bağımsız olarak görev almaktadır. Yıllık denetimler, kurumların faaliyetleri çerçevesinde aldıkları kararları, yönetimlerini ve hesaplarını kapsamaktadır. Ulusal Denetim Ofisi, denetlenecek konuların seçiminde ve raporlanması konusunda tam bir bağımsızlığa sahiptir. Hazırlanan denetim raporları hükümete sunulmaktadır. Denetim Ofisinin başkanı da Kabine tarafından 6 yıl süreyle atanmaktadır. (Köse, 2007: 161-162).

Maliye Bakanlığı altında hükümete bağlı bir kurum olan Ulusal Denetim Ofisinin ve denetçileri politikacılar olan Parlamento Denetçilerinin profesyonellikten uzaklaşması, siyasallaşmış kurumlar olarak algılanması ve denetimlerinin bağımsızlığının eleştirilmesi, denetim sisteminde de reformu gerekli kılmıştır. Bu kapsamda 1 Temmuz 2003 tarihinde Ulusal Denetim Ofisi ve Parlamento Denetçileri, Ulusal Denetim Ofisi adı altında birleştirilmiş ve devlet denetiminin tüm sorumluluğu Parlamento altındaki bu bağımsız organa devredilmiştir. Bu kapsamda reform, temel olarak denetim organının bağımsızlığını güvence altına almak amacıyla yapılmıştır. Kurum anayasada düzenlenmiş ve denetim faaliyetleri için gerekli finansman konusunda güvence altına alınmıştır (Downes vd., 2017: 41; Shirin ve Bringselius, 2010: 2).

Yeni Ulusal Denetim Ofisi, Parlamento'ya bağlı olarak çalışmakta ve merkezi hükümet kaynaklarının nasıl, ne amaçla ve ne kadar verimli kullanıldığını incelemekte ve kurumların hesaplarını Bütçe Kanunu'na göre değerlendirmekte ve yıllık raporlarındaki performans bilgilerinin kalitesini analiz etmektedir. Ulusal Denetim Ofisi'nin genel amacı, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını ve kamu idaresinde hizmet sunumunun iyileşmesini teşvik etmektir. Bunu, tüm merkezi hükümet faaliyetlerini bağımsız olarak inceleyerek yapmaktadır (Sveriges Riksdag, 2021; European Parliament, 2019: 103).

Ulusal Denetim Ofisi'nin mali denetim ve performans denetimi olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Mali denetim, merkezi hükümet yetkililerinin hazırladığı mali tabloların doğru ve güvenilir olup olmadığını, hesapların Bütçe Kanunu'na uygun olup olmadığını ve denetlenen makamların mevcut yönetmeliklere, kurallara, düzenlemelere uyup uymadığını denetlemek üzere yapılmaktadır. Performans denetimi ise hükümet yetkililerinin etkinliğinin denetlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Bu denetimler, denetlenen kuruluşun hedeflere ulaşım ulaşımadığını ve işlemlerin, sürecin veya işlevin amaca uygun olup olmadığını incelemektedir. Performans denetiminin amacı kamuoyunun çıkarları açısından devlet faaliyetlerinin daha iyi işlenmesini sağlamaktır. Mali ve performans denetimlerinde yapılan gözlemler yıllık bir raporda toplanmakta ve Parlamento'ya sunulmaktadır (Downes vd., 2017: 40-41).

Ulusal Denetim Ofisi (RIKSREVISIONEN, 2021), Parlamento tarafından 7 yıllık bir süre için atanan ve denetimler konusunda bağımsız olan Genel Denetçi tarafından yönetilmektedir. Genel Denetçi'nin bağımsız konumu anayasal olarak desteklenmektedir. Bu kapsamda Ulusal Denetim Ofisi, Genel Denetçi, Genel Denetçiye yardımcı olan Ulusal Denetim Ofisi Genel Müdürü, Yönetim Desteği, Verimlilik Denetimi, Yıllık Denetim, Uluslararası Daire, İnsan Kaynakları, İletişim ve Hukuk departmanları olmak üzere yedi departmandan oluşmaktadır.

İsveç aynı zamanda bütçe süreci için sadece yasal olarak değil aynı zamanda fiili olarak da bağımsız olan güçlü bir kurumsal destekten yararlanmaktadır. 2007 yılında mali politika hedeflerinin hangi ölçüde başarılı olduğunu ve mali kurallara uyumun bağımsız olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla İsveç Mali Politika Konseyi kurulmuştur (Kaya, 2009: 51; Downes vd., 2017: 21). Hükümete bağlı olarak faaliyet gösteren ve beş akademik iktisatçı ve bir eski devlet memuru olmak üzere toplam 6 üyeden oluşan Konsey'de üyeler üç yıllık dönem için hükümet tarafından atanmaktadır. Üyelerin İsveçli olması zorunlu değildir. Konsey ayrıca beş çalışanı olan bir sekreteryaya tarafından desteklenmektedir (Finanspolitiska Rådet, 2021a; Calmfors, 2012: 5-6).

Mali Politika Konseyi'nin, hükümetin önerdiği ve Parlamento'nun karar verdiği ekonomi politikası ve maliye politikası ile belirlenen hedeflerin yerine getirilmesini izlemek ve değerlendirmek ve bu şekilde ekonomi politikasının amaçları ve etkinliği konusunda şeffaflığa daha fazla katkıda bulunmak gibi geniş yetkileri bulunmaktadır. Konsey, İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı ve bütçe tasarısı temelinde özellikle mali politikaların, uzun vadede sürdürülebilir kamu maliyesi ve bütçe hedefleri (özellikle fazla hedefi ve harcama tavanları) ile tutarlı olup olmadığını değerlendirmektedir. Konsey ayrıca, mali durumun konjonktürel durumla nasıl bir ilişkisi olduğunu, maliye politikasının sağlıklı, sürdürülebilir uzun vadeli büyüme ile uyumlu olup olmadığını ve uzun vadede sürdürülebilir yüksek istihdama yol açıp açmadığını değerlendirmekte, İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı ve bütçe tasarısının şeffaflığını özellikle ekonomi politikası ve politika teklifleri için hazırlanan gerekçeler açısından izlemekte ve mali politikaların refah dağılımı üzerindeki etkilerini kısa ve uzun vadede analiz etmektedir (Calmfors, 2012: 6).

Konseyin denetimlerine ilişkin tek resmi gereklilik, hükümetin İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısını sunmasından yaklaşık bir ay sonra yıllık bir rapor hazırlamasıdır. Bu kapsamda yapılan değerlendirme ve analizler sonucunda bir yıllık rapor hazırlamakta ve 15 Mayıs'a kadar hükümete sunmaktadır. Konseyin Parlamento ile resmi bir ilişkisi yoktur. Ancak İsveç Parlamentosu, hazırlanan yıllık raporlar aracılığıyla hükümetin maliye politikasını değerlendirmektedir. Konsey, geçmiş politikaları değerlendirmenin yanı sıra yeni hükümet teklifleri hakkında yorumlar yaparak alternatif önerilerde de bulunabilmektedir (Calmfors, 2012: 7; Kovancılar ve Uğur, 2011: 105). Ancak Konsey üyelerinin hükümet tarafından

belirlenmesi ve bütçesinin hükümet tarafından tahsis edilmesi Mali Politika Konseyi'nin denetimlerdeki bağımsızlığı konusunda soru işaretleri yaratmaktadır.

4. BÜTÇE ŞEFFAFLIĞI, AÇIKLIĞI VE ERİŞİLEBİLİRLİĞİ

İsveç, hükümet faaliyetlerinde uzun bir açıklık ve şeffaflık kaydına sahip bir ülke konumundadır. Geleneksel bütçe şeffaflığı açısından bakıldığında da bütçeleme sürecinin çeşitli aşamalarında kamuoyuna açık ve kapsamlı bütçe raporları sunulmaktadır.

Bütçeyle ilgili konularda halka bilgi sağlama açısından İsveç Hükümet Ofisi web sayfasından “Beş Dakikada 2021 Bütçesi” gibi kısa, açık ve kolay erişilebilir kılavuzlar yayınlamaktadır (Ministry of Finance, 2020). Aynı zamanda Ulusal Denetim Ofisi'nin hazırladığı raporlar ve diğer denetim sonuçları (Swedish National Audit Office, 2021) ile Mali Politika Konseyi'nin hazırladığı yıllık raporlar (Finanspolitiska Rådet, 2021b) açık bir şekilde kamuoyuna sunulmaktadır. Ancak buna karşılık Downes vd. (2017: 66) bütçeleme sürecinin vatandaşların veya sivil toplum kuruluşlarının katılımına izin verecek şekilde tasarlanmamış olduğunu ifade etmektedir.

Bu kapsamda ülkelerin hazırlamış oldukları bütçelerine ilişkin bilgileri şeffaflık, katılım ve gözetim açısından belirli kriterler çerçevesinde değerlendiren ve 100 üzerinden puanlandıran Açık Bütçe Anketi'ne göre İsveç'in bütçe şeffaflık puanı 2021 yılında 85'dir. 120 ülke arasında üçüncü sırada yer almaktadır. Ancak bütçeleme sürecinin vatandaş ve/veya sivil toplum kuruluşlarının katılımına izin verecek şekilde tasarlanmaması nedeniyle “halkın katılımı” 15 puanla yetersiz düzeydedir ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Bütçe gözetimi ise 85 puanla yeterli düzeyde değerlendirilmektedir (Open Budget Survey, 2022). Bütçeye ilişkin denetim raporlarının, değerlendirmelerin, önerilerin ve bütçenin kolay anlaşılmasına yönelik hazırlanan kılavuzların kolay erişilebilir şekilde zamanında yayınlanması şeffaflık ve bütçe gözetimi puanlarının yüksek olmasındaki en önemli faktörlerdir. Ancak bütçe sisteminin vatandaşların bütçeleme sürecine katılımına uygun şekilde tasarlanmamış olması halkın katılımı puanının oldukça düşük seviyelerde kalmasına neden olmuştur.

SONUÇ

İsveç, bütçeleme sisteminde yapmış olduğu reformlarla çok yıllık bütçeleme sistemine geçmiş ve bütçeleme konusunda harcamacı kurumlara daha fazla yetki ve sorumluluk vererek kaynak aktarılan kurumlara daha fazla esneklik tanımıştır. Bu yöntem ile kurumların performans yönetiminin iyileştirilmesi ve sonuç odaklı yönetim anlayışına geçilmesi mümkün olmuştur. Ayrıca Parlamento'nun bütçeleme sürecindeki rolü artırılmış ve yukarıdan-aşağıya bütçe süreci benimsenmiştir.

İsveç'in bütçeleme süreci, çok yıllık bütçeleme çerçevesi, Kabine bütçe oturumları ve bakanlıklara fon tahsisi olmak üzere üç aşamada gerçekleşmektedir. İlk olarak çok yıllık bütçeleme çerçevesi aşamasında gelecek bütçe dönemi ve takip eden iki yıla ilişkin harcama tahminleri güncellenmektedir. Kabine bütçe oturumlarında, 27 harcama kaleminden her harcama kalemi için harcama miktarı belirlenmekte ve Maliye Bakanlığı ve bakanlıklar arasında anlaşma sağlanmaktadır. Son aşamada ise bakanlar kendilerine tahsis edilen finansmanı, sorumlu oldukları harcama alanları ve ödenekler arasında dağıtmaktadır. Daha sonra hazırlanan bütçe tasarısı Parlamento tarafından incelenmekte ve harcama kalemleri ve ödeneklerin her biri Parlamento tarafından onaylanmaktadır.

Reform öncesinde bütçe sisteminin giderek bozulması, denetim sisteminin de değiştirilmesini gerekli kılmıştır. Ayrıca mali denetimden sorumlu olan Ulusal Denetim Ofisi'nin ve performans denetiminden sorumlu olan Parlamento Denetçileri'nin denetim faaliyetlerinin bağımsızlığı da eleştirilmeye başlanmıştır. Bu nedenle 2003 yılında denetim konusunda da reform yapılmış ve bu iki kurum Ulusal Denetim Ofisi adı altında birleştirilmiştir. Yeni Ulusal Denetim Ofisi'nin, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Yapılan denetimler sonucunda yıllık bir rapor hazırlanmakta ve Parlamento'ya sunulmaktadır. 2007 yılında kurulan Mali Politika Konseyi ise, uygulanan mali politikaları özellikle İlkbahar Mali Politika Kanun Tasarısı ve bütçe tasarısı çerçevesinde yarattığı etkileri analiz etmekte ve yıllık bir rapor hazırlayarak hükümete sunmaktadır. Ayrıca yeni bütçeleme sürecinde hükümetin teklifleri konusunda yorumlar yaparak alternatif öneriler de sunabilmektedir.

Özetle, yapılan reformlar aracılığıyla mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesine olanak tanımıştır. Bütçeleme sürecinin, bütçenin uygulaması aşamasında kurumların ve hükümetin belirli aralıklarla yayınladığı raporların, bütçeye ilişkin denetim raporlarının, değerlendirmelerin ve önerilerin kamuoyuna açık, net ve kolay anlaşılabilir şekilde sunulması, İsveç'in bütçeleme sisteminin şeffaflığının, açıklığının ve erişilebilirliğinin artmasına önemli katkılar sağlamıştır. Ancak İsveç'teki bütçe sürecine halkın katılımının yetersiz olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bütçe sürecinin iyileştirilebilmesi için halkın katılımını sağlayacak mekanizmaların oluşturulması önerilebilir.

KAYNAKÇA

- Blöndal, J. R. (2001). Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 1(1), s. 27-57.
- Calmfors, L. (2012). The Swedish Policy Council: Watchdog with a Broad Remit. *CESifo Working Paper No. 3725, Category 6: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, Erişim adresi: <https://ssrn.com/abstract=1998068>, Erişim tarihi: 20.02.2021.
- Demirbaş, T. (2006). *Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye, Bursa, Türkiye).
- Downes, R., Moretti, D. ve Shaw, T. (2017). Budgeting in Sweden. *OECD Journal on Budgeting*, 16(2), s. 9-74.
- European Parliament (2019) *Aligning the Budget with the Performance-Based Budgeting: Lesson from Member States*. Policy Department D for Budgetary Affairs, March 2019.
- Flodén, M. (2013). A Role Model for the Conduct of Fiscal Policy? Experiences from Sweden. *Journal of International Money and Finance*, 34, s.177-197.
- Frank, N.(2004). The Swedish Budget Process: Expenditure Targets and Top-down Decision. *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency, The World Bank and Korea Development Institute Conferance Proceedings*, March 2004, pp. 71-83.

- Finanspolitiska Rådet (2021a). Member of the Council. Erişim adresi: <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalspolicycouncil/membersandstaff/members.4.6f6062da12c1b40043e80009794.html>, Erişim tarihi: 21.02.2021.
- Finanspolitiska Rådet (2021b). Reports of Fiscal Policy Council. Erişim adresi: <http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalspolicycouncil/thecouncilsreports/thecouncilsmainreports.4.3dc0d3a412bc4ba245f800013543.html>, Erişim tarihi: 23.02.2021.
- Gustafsson, A. (2004). MTEF in Sweden. *Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency*, Korea Development Institute.
- Heeringa, W. ve Lindh, Y. (2001). Dutch versus Swedish Budgetary Rules: A Comparison. *SSRN*, February 1, s. 487-513, Erişim Adresi: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095163, Erişim tarihi: 27.12.2020.
- Jonung, L. (2018). Homegrown: The Swedish Fiscal Policy Framework. *Independent Fiscal Councils: Wathcdogs or Lapdogs?*, s.135-143.
- Karabacak, S. (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği*. Ankara: DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi.
- Kaya, F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi* (DPT Uzmanlık Tezleri), Yayın No: 2807, Ankara.
- Kovancılar, B. ve Uğur, A. (2011). Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri. *Maliye Dergisi*, (160), s. 86-110.
- Köse, H. Ö. (2007). Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim. *T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları*, 2. Basım, Ankara.
- Ljungman, G. (2009). Top-Down Budgeting – an Instrument to Strengthen Budget Management, *IMF Working Paper 09/243*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Ministry of Finance (2020, 21 Eylül). The Budget for 2021 in Five Minutes. Erişim adresi: <https://www.government.se/articles/2020/09/the-budget-for-2021-in-five-minutes/>, Erişim tarihi: 23.02.2021.
- RIKSREVISIONEN (2021). Organization. Erişim adresi: <https://www.riksrevisionen.se/om-riksrevisionen/sa-styrs-riksrevisionen/riksrevisor.html>, Erişim tarihi: 20.02.2021.
- OECD (1997). In Search of Results: Performance Management Practice. *PUMA*, ISBN 92-64-15574-0.

- Open Budget Survey (2022). Open Budget Survey 2021: Sweden. Erişim adresi: <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/sweden>, Erişim Tarihi: 03.08.2022.
- Shirin, A. Ö. ve Bringselius, L. (2010). The New NAO in Sweden – the Deprofession-alization of the Performance Auditor. *Paper presented at Statsvetenskapliga årsmötet*.
- Sveriges Riksdag (2021) Examines the Work of the Government. Erişim adresi: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/what-does-the-riksdag-do/examines-the-work-of-the-government/>, Erişim adresi: 06.01.2021.
- Swedish National Audit Office (2021). Audit Reports. Erişim adresi: <https://www.riksrevisionen.se/en/audit-reports.html>, Erişim tarihi: 23.02.2021.
- Tüğen, K., Egeli, H. ve Özen, A. (2007). Gelişmiş Ülkelerde Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine Yönelik Reform Arayışları ve Bütçe Uygulamaları. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44 (509), s. 35-46.