

Parlamento ve Çok Yıllı Bütçeleme: Türkiye Örneği

*Fatih Kara**

Özet

Son yıllarda kamu mali yönetim sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Bu çerçevede mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve kamu yönetimi, stratejik planlama, çok yıllık bütçeleme önem kazanmıştır. Bu gelişmeler kamu yönetiminin etkinliğini artırmıştır. Ayrıca, parlamentonun kamu politikalarını izleme ve değerlendirme olanaklarını çeşitlendirmiştir. Özellikle, çok yıllık bütçeleme anlayışıyla birlikte parlamentonun bütçe hakkının kullanımını geliştirmiştir. Kamu politikalarının çok yıllık üretilmesi ve bu politikaların çok yıllık kamu kurum bütçelerine yansıtılması parlamentoya kapsamlı değerlendirme yapma imkânı vermiştir. Bu kapsamda çalışmada, çok yıllık bütçeleme anlayışının parlamentonun gözetim ve denetim rolünün gelişimi üzerindeki etkisi Türkiye örneği üzerinden incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: çok yıllık bütçeleme, kamu politikası, bütçe hakkı, parlamentonun gözetim ve denetim.

Abstract

There have been significant changes in public financial management system in recent years. Within this framework, financial transparency, accountability in public administration, performance-based budgeting and performance-based public management, strategic planning, multi-year budgeting has come into prominence. These developments have increased the efficiency of public administration. Besides, the possibilities of parliament with regard to monitoring and evaluation of public policies have diversified. Particularly, using of parliament's power of purse has improved thanks to multi-year budgeting

* Yasama Uzmanı, Plan ve Bütçe Komisyonu.

approach. Producing multi-year public policies and reflecting these public policies to multi-year public institution budgets gives the opportunity for comprehensive assessment to parliament. Within this scope, the effect of a multi-year budgeting approach on enhancing parliament's oversight and control role have been discussed for the case of Turkey in this study.

Key Words: Multi-year budgeting, public policy, power of purse, parliamentary oversight and control.

Giriş

1980'li yıllarla birlikte giderek kısalan aralıklarla yaşanan krizlerde devletin görünen mali yüzünün çok ötesinde bir kapsam ve derinliğin bulunduğu görülmüştür. Ekonominin en büyük aktörü olan ve siyasi süreçlere müdahale yeteneği itibarıyla tekel konumundaki devlet hakkında bilginin yetersizliği (hem nicelik hem de nitelik olarak) beklentilerin ve piyasa davranışlarının yanlış varsayımlara dayanmasına yol açmıştır. Teknolojik altyapıdaki gelişmelerle birlikte kaynak ve yükümlülükler açısından devlete ilişkin bilginin genel kabul görmüş standartlara göre üretilmesi ve kamuoyuyla paylaşılmasının makroekonomik istikrarın önemli bir ön şartı olduğu tecrübe edilmiştir. Diğer yandan, demokrasi ve insan hakları alanlarındaki gelişmenin ekonomik süreçlere yansımaları olmuştur. Tüketici hakları, bilgi edinme hakkı gibi gelişmelerin yanı sıra özellikle temsili vekâlet ilkesinin somutlandığı temel demokrasi kurumlarının başında gelen bütçe hakkının güçlendirilmesi yönünde güçlü bir itki açığa çıkmıştır.

Krizlerin içinde belirlediği küreselleşme sürecinde artan uluslararası rekabet ve değişen üretim ilişkilerinin yanı sıra güçlenen insan hakları ve demokrasi standartları, kamu mali yönetimindeki geleneksel anlayışın zenginleştirilen amaç ve araçlarla dönüşümünü gündeme getirmiştir. Geleneksel anlayışta da farklı yönleriyle tecrübe edilen mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri, bütçe reformlarında stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, performans denetimi, orta vadeli harcama planlaması kavramları ile yaşama geçirilmektedir.

Ülkemizde de bu gelişmeler doğrultusunda 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek, 1927 tarihli 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 5018 sayılı kanun, mali yönetimde saydamlık ve hesap verebilirliği ön plana çıkaran, sonuç odaklı, çok yıllık bütçe anlayışının oluşturulmasına yönelik düzenlemeler yanında, TBMM'nin bütçe hakkını daha iyi kullanabilmesi bağlamında bütçe denetimini etkin kılmak için kullanılan araçların gerek nicelik, gerekse nitelik yönünden geliştirmesine yönelik düzenlemeleri içermektedir. Böylece, bütçe harcamalarının yapılması ve bu harcamaları karşılamak amacıyla gelir toplanmasına izin verme yetkisine sahip olunması anlamına gelen bütçe hakkının, TBMM tarafından daha etkili bir şekilde kullanılması amaçlanmaktadır.

Bu çalışmada, temsili demokrasi çerçevesinde kamunun ekonomik, mali ve sosyal alanda üstlendiği müdahale alanlarının arttığı bir dönemde, parlamentonun, özellikle bütçe hakkı odaklı olmak üzere, değişen kamu mali yönetim sistemindeki rol ve sorumluluğu çok yıllık bütçeleme anlayışı özelinde ele

alınmıştır. Bu bağlamda parlamentonun bütçe hakkını daha etkin kullanabilmesine yönelik olarak çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde değişen mali yapının getirdiği yeni mekanizmalar değerlendirilmiş ve temsili demokrasi perspektifinde tartışılmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2009: 47).

Çalışma giriş ve sonuç bölümleri hariç olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Kavramsal çerçevenin çizildiği birinci bölümde öncelikle kamu kaynaklarının kullanımı bakımından getirilen bir yenilik olarak kabul edilen çok yıllık bütçeleme yaklaşımı ve bu yaklaşımın temel amaçları ele alınmıştır. Sonrasında, çok yıllık bütçeleme perspektifinde politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi değerlendirilmiştir. Birinci bölümün devamında ise çok yıllık bütçeleme anlayışıyla birlikte parlamentonun değişen rolü tartışılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle, parlamentoların kamu harcama ve gelirleri üzerindeki yetkisinin özünü oluşturan bütçe hakkı ele alınmıştır. Yine bütçe hakkı bağlamında, bütçe süreçlerine konu olan politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisi parlamento açısından değerlendirilmiştir. Son olarak da parlamentonun politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki rolü bütçe hakkı özelinde ve çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde tartışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise, birinci bölümde kavramsal çerçevesi çizilen çok yıllık bütçeleme ve parlamento ilişkisi, 5018 sayılı kanun ve TBMM özelinde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda öncelikle, çok yıllık bütçeleme anlayışının 5018 sayılı kanunda ne şekilde değerlendirildiği ele alınmıştır. Bu bölümünün devamında ise 5018 sayılı kanun ile birlikte yeniden inşa edilen kamu mali yönetim sisteminde TBMM'nin rolü çok yıllık bütçeleme perspektifinde anlatılmıştır.

Sonuç ve değerlendirme başlığı altında, TBMM'nin çok yıllık bütçeleme sürecindeki rolü ile bütçe hakkının daha etkin bir şekilde kullanılabilmesi adına geliştirilen mekanizmaların kullanımına yönelik çalışmanın önerileri ortaya konmuştur.

I. Kavramsal Çerçeve

A. Kamu Kaynaklarının Kullanımı Bakımından Getirilen Yenilik:

Çok Yıllı Bütçeleme

Kamu mali politikalarının ekonomik istikrar üzerindeki önemli etkileri nedeniyle, birçok ülke, kaynakların rasyonel dağılımını sağlayacak makro hedeflere dayalı bir kamu mali yönetimi geliştirmeyi ve uygulamayı amaçlamıştır. Bu kapsamda, mali politikaların yerine getirmesi gereken temel fonksiyonlar; kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi, teknik olarak et-

kinliğin ve mali disiplinin sağlanmasıdır (Bayar, 2010: 8). Özellikle, mali disiplin sorununun çözümüne yönelik olarak, temel makro hedeflere ulaştırabilecek nitelikteki mali politikaların hayata geçirilmesi adına kamu harcama ve gelir kalemlerinin çok yıllık bir perspektifte hazırlanması ve uygulanması ile bu sürece ilişkin mali yönetimin şeffaflık çerçevesinde hesap verebilir kılınması esas alınmıştır.

Gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak, tüm ülkelerin önemli gündem maddelerinden birisini oluşturan kamu kesiminin yeniden yapılandırılmasına yönelik çalışmalar kapsamında kamuda saydamlığın sağlanması ile politika üretimi ve yönetiminde hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi, kaynak kullanım etkinliğinin artırılması, bütçe açıklarının ve kamu borçlanma gereğinin azaltılması, hizmet kalitesinin yükseltilmesi, yürütme ve kamu kaynakları üzerinde siyasi denetimin ve sorumluluğunun güçlendirilmesi, mali disiplin, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi, mali planlama (Aktan, 2006: 129) gibi yaklaşımlar daha fazla değerlendirilmektedir (DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000: 4). Ayrıca, mali yönetimin yeniden yapılandırılmasına yönelik önemli yapısal değişiklikler arasında; mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, orta vadeli harcama sistemi (OVHS), girdi kontrollerinin hafifletilerek sonuçlara odaklanması, yukarıdan aşağıya bütçeleme tekniklerinin kullanılması, iyi mali yönetim ilkelerinin uygulanması, iç kontrol sisteminin kurulması ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip iç denetim yapısının oluşturulması sayılmaktadır (Avcı, 2008: 4). Bütün bu reform çalışmaları, bütçe sürecinin yeniden yapılanması anlamına gelmektedir. Günümüzde çeşitli ülkelerde çeşitli derecelerde uygulanmaya konulan bu bütçe reformlarıyla, “daha etkin devlet” fikri ön plana çıkmıştır (Arın, 2000: 59).

1. Çok Yıllı Bütçeleme Yaklaşımı

Bütçe, devletin iktisadi ve sosyal alana müdahalesinin önemli bir aracı durumundadır. Devlet, kamusal görevlerini yerine getirirken, hangi ihtiyaçlar için ne kadar harcama yapacağını ve bunları karşılayacak gelir kaynaklarının neler olduğunu bütçesi ile saptamakta; harcamalar ve gelir kaynakları arasında bir denge sağlamaya çalışmaktadır (Sönmez, 1971:1).

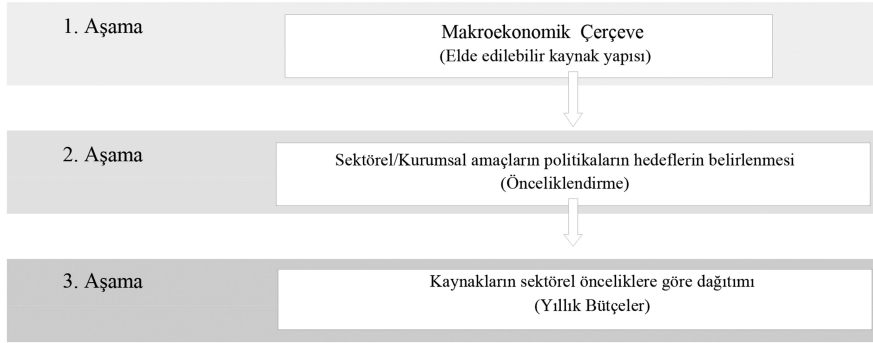
Bütçe ilkelerinden “bütçenin yıllık olması ilkesi”, bütçe ile verilen izin bir süre ile sınırlandırılmasını ve bu zaman sınırlamasının bir yıl olmasını ifade etmektedir (Feyzioğlu, 1976: 51). Son yıllarda pek çok ülkede yıllık bütçe uygulamalarına devam edilmekle birlikte bütçelere artık orta vadeli bir bakış açısı kazandırılması gerekliliği ortaya çıkmış ve çok yıllık bütçeleme uygulamasına doğru bir geçiş söz konusu olmuştur. Bu gelişmede; ülkelerin genel olarak

makul seviyelere inen enflasyon oranlarının da etkisiyle, orta vadeli ekonomik ve mali istikrar sağlama çabalarına yönelmek, mali disiplini sağlamlaştırmak, bütçe-plan ilişkisini güçlendirmek, performans dayalı bütçe sistemine işlerlik kazandırmak, kamu hizmetlerinde etkinliği artırmak, gelecekle ilgili belirsizlikleri azaltmak, özel sektörün yatırım kararları için gerekli ortamı hazırlamak, uluslararası entegrasyonlara giriş koşullarını kolaylaştırmak gibi nedenlerin etkilerinden söz edilebilir. Yıllık bütçeler esas itibarıyla uygulandıkları dönemdeki ihtiyaçları yansıtmakta ve bu şekilde yapılan kaynak dağılımı geçici olmaktadır. Bu çerçevede çok yıllık bütçeleme; devletin gelecek bir yıl esas olmak üzere bu yılı izleyen birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerinin yer aldığı, bunların yürütülüp uygulanması konusunda hükümetin parlamentodan yetki ve izin aldığı bir bütçeleme şekli olarak tanımlanabilir. Bu uygulamayla, bütçede yıllık ilkesi geçerliliğini korumakla birlikte parlamento; hükümete devlet giderlerinin yapılması ve gelirlerinin toplanması konusunda gelecek bir yıl için gerekli hukuki yetkiyi vermekte, hükümetin gelecek birkaç yıla ilişkin gider ve gelir tahminlerini görüşmekte, böylece hükümetin gelecek yıllara ilişkin mali politikalarını da denetlemektedir (Tüğen, Özen, 2004: 114-115).

Çok yıllık bütçeleme; dar anlamda, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bütçe olarak tanımlanmaktadır (Tosun ve Cebeci, 2006: 38). Dünya Bankası kaynaklarında “orta vadeli harcama sistemi” (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) olarak adlandırılan 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 ifade edilmektedir. Bu doğrultuda bütçeleme, politikaya dayanan bir faaliyet olarak görülmelidir. Etkin bir karar verme süreci, politika yapma ve planlama ile bütçeleme bağının kurulmasını sağlamalı ve bunların kullanılabilir kaynak seviyesi ve öncelikler tarafından sınırlanmasını beraberinde getirmelidir. Aksi halde, bütçeleme süreci günü kurtarmak çabasıyla öteye gitmeyen bir faaliyet haline dönüşür. Dolayısıyla bütçeleme sürecinde öngörülebilirlik kamu idarelerine orta vadede kaynakları planlamak ve yönetmek imkânı verecektir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 170).

Çok yıllık bütçeleme süreci temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesidir. İkincisi, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesidir. Üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir (Yılmaz, 1999: 16).

Şekil 1. Orta Vadeli Harcama Süreci



Kaynak: Yılmaz ve Biçer, 2010a: 44

Kamunun belli sektörlerden oluşması ve harcamaların da bu sektörler aracılığı ile yapılmasından dolayı, Orta Vadeli Harcama Sistemi'nin de sektör düzeyinde ele alınması zorunlu olmaktadır. Öncelikle sektörün (yani bakanlığın veya kuruluşun) gelecekteki rolü konusunda açık bir fikir ortaya konmalı ve bu politikalar üzerinde bir anlaşmaya varılmalıdır. Bu anlaşmaya, aşağıdan yukarıya (bottom-up) ve yukarıdan aşağıya (top-down) süreçler kullanılarak gelmelidir. Bu süreçlerde sektörün öncelikleri gözden geçirilmeli ve tanımlanmalıdır. Böylece sektörün amacını gerçekleştirmeye en yakın ve öncelikli olanlar sıraya konabilecektir (Muggeridge, 1997: 3'den akt: Arslan, 2004: 3).

Ana hatlarıyla OVHS; en üstte kamu için ayrılacak kaynakları gösteren toplam harcama limitinin belirlenmesi (top-down), sektörel düzeyde sektör politikalarının hem mevcut hem de orta vadeli maliyet yapılarının hesaplanması (bottom-up) ve sonuç olarak da OVHS çerçevesinde kullanılabilir kaynakların sektörlere dağıtılması (sector ceilings) süreci şeklinde işlemektedir. (Arslan, 2004: 3) Esas amaç, ekonomideki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınması ve önceliklere göre bunların harcama alanlarına dağıtılmasıdır. Eğer bir ekonomide kamuya ayrılacak olan kaynaklar, mevcut ve öngörülen programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılmakta ve işlem bu şekilde denge sağlanana kadar devam etmektedir. Görüldüğü gibi öncelikle, planlama ihtiyaçlarına göre değil, eldeki kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dâhilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Eğer gelirle gider arasında ciddi bir fark varsa gelir yapısını geliştirecek ve gelirleri artıracak politikaların uygulanma gereği de ayrıca ön plana çıkmaktadır (Yılmaz, 1999: 18).

Çok yıllık bütçe sisteminin uygulamada her yıl tekrar eden ve her orta vadeli harcama planı çerçevesinin izleyen bir şekilde birbirini takip ettiği bir süreci ifade ettiği aşağıdaki şekilden de takip edilebilmektedir. Hazırlanan her orta vadeli harcama (MTEF) planı gelecek üç yılı kapsamaktadır. Bir sonraki MTEF_{t+1} önceki MTEF_t'in bütçe yılını takip eden ilk yıl olarak ifade edilen yılı bütçe yılı olarak almakta (2. yıl) ve bir yıl daha fazlasıyla (4. yıl) süreci ileriye taşımaktadır. MTEF_{t+2} yine aynı şekilde başlangıca göre (MTEF_t) kaynak kullanım sürecinin planlamasını bir yıl daha genişleterek 5. yılı kapsamı içine almaktadır (Yılmaz, 1999: 20).

Şekil 2. Birbirini Takip Eden MTEF Süreci

	1.Yıl	2.Yıl	3.Yıl	4.Yıl	5.Yıl
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl (Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
MTEF_t	→				
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl (Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
MTEF_{t+1}	→				
Cari Yıl	Tahmin Yapılan Yıl (Bütçe)	Bütçe Yılına Takip Eden İlk Yıl	Bütçe Yılına Takip Eden İkinci Yıl		
MTEF_{t+2}	→				

Kaynak: Yılmaz, 1999: 20

Çok yıllık bütçeleme sistemi temel olarak hareketli bir yapıya sahiptir. Uygulamada makroekonomik değişkenlere ve genel politika tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak her yıl revize edilebilir. Bu bağlamda hükümetlerin ekonomik ve mali programlarının yürütülmesi, mali disiplinin sürdürülmesi ve kamu mali reformlarının gerçekleştirilmesi konusundaki kararlılığını da gösterir.

Çok Yıllı Bütçelemenin Amaçları

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konulmuş

orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilir. (DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı 2000: 110) Genel olarak üç yıllık bir zaman dilimine dayanan bu sistem aşağıdaki temel amaçları hedeflemektedir (The World Bank, 1998: 46'dan akt: Yılmaz, 1999: 22).

- Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makro-ekonomik dengenin iyileştirilmesi.
- Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi.
- Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması.
- Fonların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için gerekli olan teşviklerin artırılması ile birlikte, harcamaları yapan kuruluşların özerkliklerinin artırılması ve katı bütçe kısıtlarının konulması.

Açık bir şekilde ifade edilen yukarıdaki amaçların yanında dolaylı olarak süreç içerisinde vurgulanan diğer iki temel amaç ise şu şekildedir (Dean, 1997: 5'den akt: Yılmaz, 1999: 22).

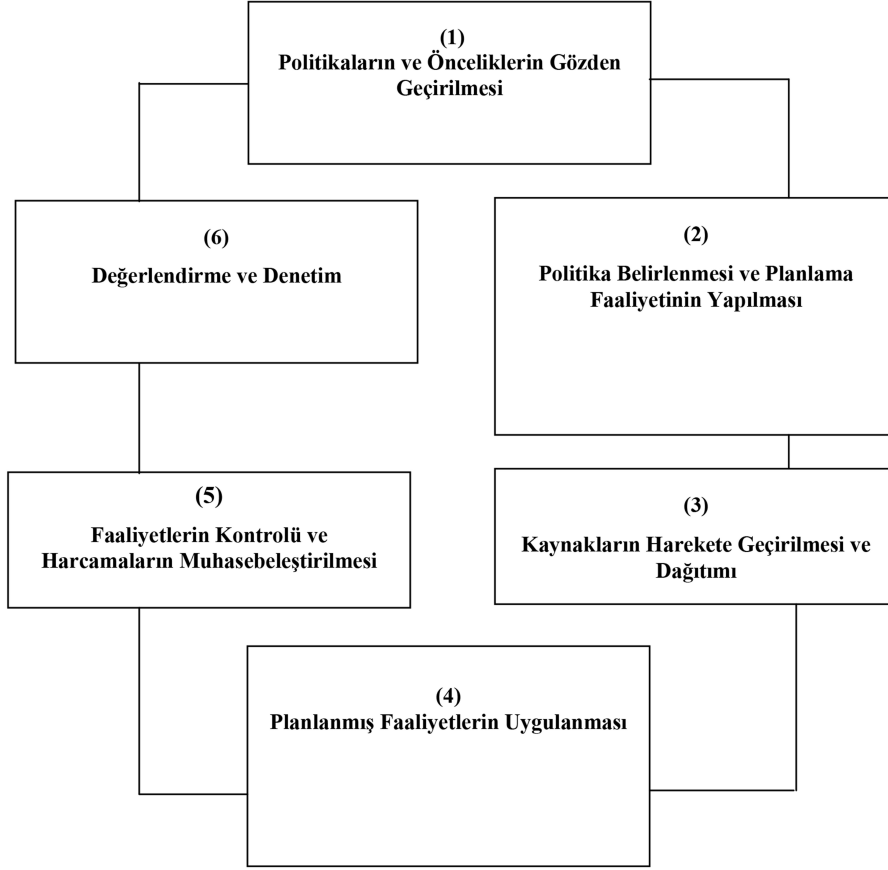
- Yatırım programı, borçlanma kapasitesi, harcama politikalarının ve önceliklerinin değişmesi gibi orta vadeli konularla yıllık bütçe arasındaki ilişkinin geliştirilmesi.
- Harcama politikalarının uygulamaları sonucunda ortaya çıkan maliyetler konusunda siyasi karar alıcılara gerekli olan bilgilerin sağlanması.

2. Çok Yıllı Bütçe Lemede Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi

Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşur. Bu sürecin en önemli özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre tahsis edildiği bütçeleme aşamasıdır. Şekil 3'de, etkin bir politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ilişkisinin kurulabilmesi için gerekli süreç gösterilmektedir. Öncelikle süreç, hükümetin belirli sektörler itibarıyla politikalarının ve önceliklerinin gözden geçirilmesi ile başlamaktadır. Sonraki aşamada, gözden geçirilmiş olan politika ve öncelikler belirlenecek ve bunların gerçekleştirilmesine yönelik olarak amaçlar ve stratejiler ile kullanılabilir kaynaklar ortaya konacaktır. Üçüncü aşamada, belirlenen politikalar, amaçlar ve kullanılabilir kaynaklarla uyumlu olmak koşuluyla belirli sektörlerle yönelik olarak bütçenin hazırlanması veya kaynakların harekete geçirilmesi gerekmektedir. Bu aşamada, kaynakların hangi harcama alanlarına ne

büyükükte dağıtılacağı da belirlenmiş olur. Sonraki aşamada, belirlenmiş kamusal faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için gelirlerin toplanması, fonların serbest bırakılması, gerekli personel ve kaynağın harekete geçirilmesini de içeren bütçe uygulaması gelmektedir. Beşinci aşamada, faaliyetlerin izlenmesi ve bütçeleştirilmiş harcama kalemlerinin gerekli muhasebe kayıtlarının tutulması gerekmektedir. Süreç, faaliyetlerin etkinliğinin değerlendirilmesi ve uygulamanın denetlenmesi yanında gelecekte uygulanacak politikalar için gerekli tecrübenin edinilmesi ile tamamlanmış olmaktadır.

Şekil 3. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisi



Kaynak: Yılmaz, 1999: 24

Kamu politikalarının eyleme dönüştüğü nihai metinler bütçe kanunlarıdır. Bütçe kanunları, hükümet edenlerin, toplumun talepleri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeye taahhüt ettiği kamu hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsar. Bu kapsamda, orta vadeli kamu harcama sistemine dayanan çok yıllık bütçeleme ile; politikacılar tarafından belirlenen ve bir anlamda seçmenin tercihini yansıtan 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 edilmesi sağlanmaktadır (Yılmaz, 1999: 16). Diğer yandan, Orta vadeli harcama sistemi, bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olmasını sağlayarak, bir yıllık bütçelerin getirdiği olumsuzlukların önlenmesini hedeflemektedir. Orta vadeli bir yapıya bürünen bütçenin de karar alma sürecinde mali disiplinin sağlanmasında, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtılmasında ve bu kaynakların verimli bir şekilde kullanılmasında etkin rol oynaması öngörülmektedir. Orta vadeli harcama sistemi kaynakların politikalara göre değil, politikaların kaynaklara göre önceliklendirilmesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla orta vadeli yaklaşımın iki önemli hedefinden ilkinin mali hedeflerin konulması ve ikincisinin ise söz konusu hedefler dâhilinde kaynakların stratejik önceliklere ayrılması olduğunu söyleyebiliriz (Yılmaz ve Biçer, 2009: 57).

B. Çok Yıllı Bütçeleme ve Parlamantonun Rolü

1. Parlamento ve Bütçe Hakkı

Egemenlik, bir devlet yapısının aslî-kurucu unsurudur; pozitif hukukun üzerinde yer alır. Mali egemenlik, egemenliğin mali alandaki görünümü olup onun ayrılmaz bir parçasıdır. Kamu harcamalarının yapılması, bu harcamaları karşılayacak gelirlerin sağlanması, normal gelirlerin harcamaları karşılayamaması halinde borçlanma yoluna başvurulması ve bu faaliyetlerin bütçe adı verilen yıllık bir belgede gösterilmesi mali egemenliğin kullanılmasıdır (Çağan; 1986:199).

Tarihi araştırmalar, bir devletin mali egemenliğe sahip olabilmesi için, ülkenin tüm mali işlemlerinin kendi elinde merkezileşmesini, tüm giderlerin kendi bünyesine girmesini ve tüm harcamaların da yine kendisi tarafından yapılmasının gerektiğini göstermiştir. Mali örgüt ile devlet hazinesi bakımından gözlenen bu durum bütçe bakımından da görülmüştür. Bütçenin tarihi gelişiminde bütçe hakkı, parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla ortaya çıkmış; ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişmeye uyum sağlayacak bir şekilde ge-

lişmiştir (Erçin, 1938:9-16).

Kamu kaynağı olgusu, tarihsel olarak demokrasi gerçekliğinin kurumsallaşması ve yaşamsal kılınmasının anahtarı işlevini üstlenmiştir. Tabiatıyla, herhangi bir kamu kaynağının tahsisi, öncesinde kamu kudreti kullanılmak suretiyle bir kamu kaynağının oluşturulmasına bağlıdır. Bu zorunluluk, bütçe hakkı kavramında ifadesini bulan toplumsal konsensüsü gerektirir (Edizdoğan, 2007: 20-21).

Mutlak monarşiye karşı halkın ve halk temsilcilerinin yüzyıllarca süren mücadeleleri sonunda elde edilmiş olan ve tarihsel köken itibarıyla 1215 “Magna Carta” ile başlayan, kamunun nerelere ne ölçüde kaynak ayırması gerekeceği ve bu kaynakların finansmanı için vatandaşa ne gibi yükümlülükler getireceği, halkın ya da halk adına karar vermeye yetkili temsili meclislerin söz sahibi olmaları “bütçe hakkı” olarak kavramsallaştırılmıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 53). Petion of Rights (1628) ve Bill of Rights (1688) bütçe hakkının sağlamaştırılması adına atılan diğer önemli adımları oluşturmuştur (Uluatam, 2003: 73). 1688 İhtilalı’ndan sonra “Bill of Rights” ile de vergi toplamak kralın yetkileri arasından tamamen çıkarılmış; böylelikle parlamentonun bütçe üzerindeki yetkisi önemli ölçüde kurumsallaşmıştır. Kamu gelirlerini oluşturan vergilerin parlamentonun izni ile toplanabilmesi, bu gelirlerin yine parlamento denetimine tabi olarak harcanması sonucunu doğurmuştur. *Bill of Rights* ile birlikte parlamento, bütçenin harcamalar kısmının artık ihmal edilemeyeceği bilinci ile kraliyet harcamalarına izin verme hakkını da kullanmaya başlamıştır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 55). İngiliz bütçe ve mali sistemine ilişkin esaslar, başta Fransa ve ABD olmak üzere diğer ülkeler tarafından da uzun süren mücadele ve gelişmelerden sonra kabul edilerek kendi uygulamalarına dâhil edilmiştir., “temsilsiz vergi olmaz” ilkesiyle, bugünkü parlamentoların ilk örnekleri belirlemeye başlamış, (Uluatam, 1988: 62) 19. ve 20. yüzyılda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

Bütçe hakkı, demokrasilerin tarihi oluşum ve gelişim sürecinde, ulusların egemenliklerini, kamu gider ve gelirleri üzerindeki yetkilerini parlamentonun kullanımına devretmesiyle sistemleşmiş ve mali bir müessese olarak anayasalarla düzenlenmiştir. Bu düzenleme çerçevesinde nerelere, hangi kamu hizmetleri için ne miktarda harcama yapılması gerekeceğine ve bu harcamalar nedeniyle halka ne gibi mali yükümlülükler yükleneceğine millet adına karar verilmekte, parlamentolar ön izinle yürütme organına bütçe ile öngörülmüş gelirleri toplama, masrafları yapma ve borçlanma iznini vermektedir.

2. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe İlişkisinde Parlamento

Parlamentonun kamu harcama ve gelirleri üzerindeki denetiminin kaynağı bütçe hakkıdır. Demokratik ülkelerde bütçe yapmak, yani kamu gelirlerinin toplanması ile toplanan gelirlerin kullanımına izin vermek, o ülkede yaşayan halkın kendisine aittir. Temsili demokrasilerde bu hak, halkın genel oyla seçtiği temsilcilerden oluşan parlamentolar tarafından kullanılır. Bütçe süreci, kamu kaynaklarını kimin, ne miktarda ve ne amaçla kullanacağını belirler ve bunun gereği yetkilerin, dönemsel olarak yürütme erkine emanet edilmesini öngörür (Atiyas ve Sayın, 1997: 9).

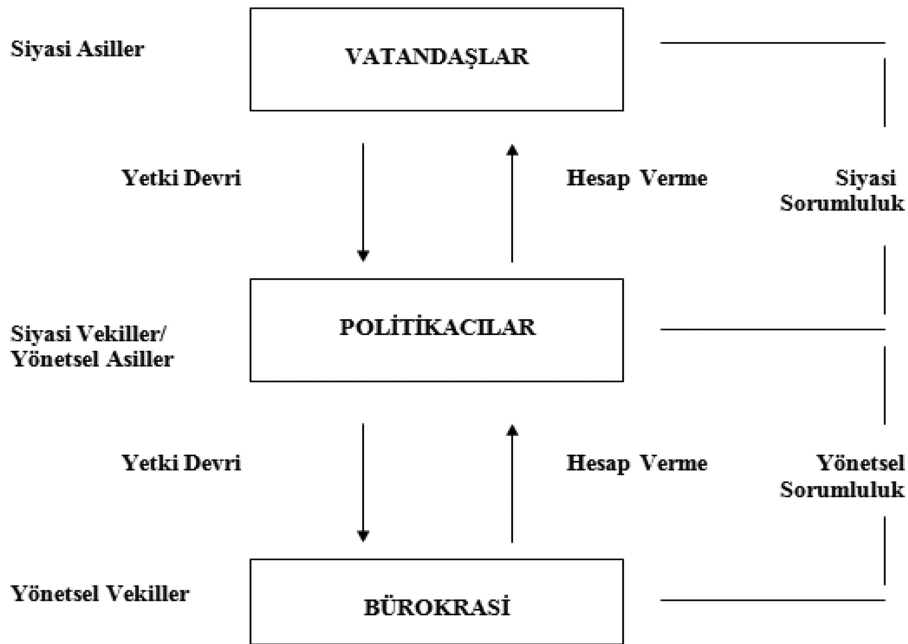
Bütçe kanunları, hükümet edenlerin, toplumun talepleri doğrultusunda belirlemiş olduğu önceliklere göre yürütmeye taahhüt ettiği kamu hizmetlerini ve bunların finansmanını kapsar. Kamu politikalarının eyleme dönüştürüldüğü nihai metinler bütçe kanunlarıdır. Esasında bütçe, kamu kaynaklarının dağılımının doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan belgelerdir. Bu belge, yönetenle yönetilen arasındaki hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsurudur. Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil (principal-agent) olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmadır (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 207).

Asil-vekil olarak tanımlanan ilişki sistematüğinde, yürütme erkinden kaynaklanan yetkileri kullanarak hizmet sunan birimler vekil, bu hizmetlere karar veren ve gerekli kaynağı tahsis edenler ise asil olarak tanımlanmaktadır. Asil, kamu hizmetlerinin görülmesi için vekil ile bütçe yoluyla bir kontrat imzalamaktadır (Forrester, 2002: 123'den akt: Yılmaz ve Biçer, 2010b: 207). Temsili demokrasilerde asil olan vatandaşdır. Ancak vatandaşlar kolektif çözümlerin gerektiği sorunları kendi başlarına çözemezler; bunları çözmek devletin görev kapsamındadır. Temsili demokrasilerde devlet işleyişi, iki ana asil-vekil ilişkisini (veya yetki devri) içerir. Bunların birincisinde, vatandaşlar, belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak için birbirleriyle rekabet ederler. Üretilen kamu politikalarını hayata geçirmek ise bürokrasinin işidir. Dolayısıyla ikinci vekâlet ilişkisinde politikacılar asil, bürokratlar ise vekil durumundadırlar (Atiyas ve Sayın, 1997: 3). Asil-vekil ilişkisini içinde yer alanlar, bir vekâlet devrinde asil iken, diğer vekâlet devrinde ise vekil konumunda bulunabilmektedir (The World Bank, 1998: 20'den akt: Yılmaz ve Biçer, 2009: 61).

Kamu politikalarını oluşturma, planlama, bütçeleme ve uygulama sürecin-

de, yetki devredenle devralan arasında bir sorumluluk ilişkisi bulunmaktadır. İlk sorumluluk ilişkisinde vatandaşlar asil, siyasetçiler ise vekil durumundadır. Vatandaşlar siyasetçilere, belirli kurallar içinde ülkeyi vatandaşlar adına yönetmek üzere yetki verir. Bu ilişkide siyasetçilerden (ve onların davranışlarını etkileyen siyasi kurumlardan) beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir biçimde bütünleştirerek (aggregate) vatandaşların beklentilerine uyan kamu politikaları üretmektir. Buna siyasi sorumluluk denilmektedir. Siyasetçilerin ürettiği politikaları hayata geçirmek ise büyük ölçüde kamu idaresinin, yani bürokrasinin işidir. Dolayısıyla, politikaların hayata geçirilmesi, bu sefer siyasetçilerin asıl, bürokrasinin ise vekil olduğu ikinci bir vekâlet ve sorumluluk ilişkisini içerir. Burada bürokrasiden beklenen üretilen politikaları en etkin biçimde hayata geçirmesidir. Bu ilişki de yönetsel-idari sorumluluk olarak adlandırılmaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997: 6). Bu sorumluluklar bütçe hakkının bir gereği olarak parlamentonun kamu mali yönetimini kontrol yetkisi kapsamında parlamenter denetim süreci ile noktalanmaktadır.

Şekil 4. Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi



Kaynak: Atiyas ve Sayın, 1997: 6

Bütçe, kamu politikalarını karara dönüştürecek siyasal erki elinde bulunduran seçilmişler ile bunlara yönetme erkini kullanma yetkisi veren vatandaş arasındaki asil-vekil olarak tanımlanan ilişkileri somutlaştıran bir mekanizmandır. Bu anlamıyla bütçe, asil olan vatandaşlar adına parlamentoya bütçe ve kesin hesap denetimi yolu ile yürütmenin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde etkin bir şekilde denetleme imkânı sunmaktadır. Yürütme organının hesap verme sorumluluğu, yürütmenin bütün unsurlarının (merkezi, mahalli, bağlı, ilişkili bütün idare birimleri ile) hizmet ve faaliyetlerini sürekli bir gözetim ve denetim altında bulundurmasını zorunlu kılmaktadır. Yürütme organının yasama organına karşı hesap verme sorumluluğu, temsili demokrasilerin esasını teşkil eder. Bu denetim, bütçe hakkının kullanılmasının en doğal sonucudur (Yılmaz ve Biçer, 2009: 61).

3. Çok Yıllı Bütçeleme ve Parlamento

Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşur. Bu sürecin en önemli özelliği, kıt kaynakların politika önceliklerine göre tahsis edildiği bütçeleme aşamasıdır. Kaynak dağılımı, vatandaşlar, siyasetçiler, bürokratlar ve diğer aktörlerin karşılıklı etkileşim içinde oldukları bütçe sistemi içinde yapılır. Bu nedenle, kaynak tahsis süreci esas itibari ile politik bir olgudur (Yılmaz ve Biçer, 2009: 57).

Orta vadeli harcama sistemine dayanan çok yıllık bütçeleme, bütçelerin onanması sürecinde parlamentoların etkinliğini artıran önemli bir yaklaşımdır. OVHS’de politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında daha etkin bir ilişki kurulması ve bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olması sağlanarak bir yıllık bütçelerin getirdiği hem kaynak hem de harcama yönlü belirsizliklerin önlenmesi amaçlanmaktadır. Böylece, orta vadeli bir yapıya bürünen bütçe ile parlamentoların stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasında etkin rol oynaması öngörülmektedir. Parlamentoların politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki konumunu güçlendirmek ve etkin kılmak amacıyla bütçe kanunları ile sunulan belge ve dokümanların niteliği geliştirilmiş ve niceliği artırılmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 215).

Mali yönetim sistemi, çok yıllık bir perspektifte, makro programlardan kurumsal plan ve programlara inen aşamalarda yeniden yapılandırıldığında amaç seti içerisinde; makro çerçeveye uyumlu bir bütçe politikası, bütçe yoluyla üstlenilen kamusal politikaların amaç ve hedeflerini hayata geçirmeye yönelik etkin bir kaynak tahsis süreci ve tahsis edilen kaynakların hizmet programları/hedefleri çerçevesinde kullanımı ve sistematik izlenmesi yer almaktadır. 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra, bu süreci hayata geçirecek mekanizma-

lar sistematik olarak parlamentoların ve kamuoyunun politika oluşturma sürecindeki donanımını artırmış, altyapısını güçlendirmiştir. Bu kapsamda çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde hazırlanan stratejik planlar, bütçe ile plan metinlerinin ilişkisini kuran performans programları, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine yönelik faaliyet raporları yönetsel etkinlik sağlamaya yönelik bir yapı içinde öngörülmekle birlikte parlamentoların etkinliği açısından önemli bütçe belgeleri haline gelmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010b: 215-216). Bu noktada parlamentolardan beklenen, makro programlardan kurumsal plan ve programlara yansıtılan ve daha sonra bütçe ile ilişkisi kurulan kamu politikalarının uygulanması sürecini ve uygulama sonrası sonuçlarını çok yıllık bütçeleme anlayışı özelinde değerlendirmesi ve izlemesidir.

Orta vadeli harcama sistemi; yürütmenin orta vadeli politikalarının tahmini maliyetlerinin çıkarılmasını sağlayan, stratejik bir araçtır. Bu aracın etkin olarak kullanılabilmesi, parlamentonun yürütme erkine vereceği desteğe de bağlı olmaktadır. Gerek tahminlerin parlamentoda görüşülmesinde gerekse bütçe uygulaması sırasında parlamentonun, yürütmeye yeterli desteği vermesi; çok yıllık tahminlerin ve uygulanacak politikaların, sık sık değişmesine ve güvenilirliğini yitirmesine yol açabilir (Demirbaş; 2006: 102).

Çok yıllık bütçeleme sistemlerinin başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için ülkelerin ekonomik ve mali yapısı ile ilgili değerlendirmelerin sağlıklı bir şekilde yapılıp, makro ekonomik çerçevenin belirlenmesi, harcama önceliklerinin belirlenerek, harcama önceliklerine ilişkin maliyetlerin bütçeleştirilmesi, çok yıllık bütçe döngüsünün yıllık bütçe döngüsüne entegre edilmesi ve bütçenin nihai hale getirilip parlamento tarafından onaylanması gerekir. Bu aşamalar esnasında orta vadeli harcama planına siyasi sahiplenme büyük önem taşımaktadır (Ergen; 2007: 312).

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 yıllık 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, çok yıllık bütçeleme planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması; etkin bir bütçe süreci için kaçınılmaz olmaktadır (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006:1 73). Bu şekliyle kurgulan etkin bir bütçe süreci parlamentonun bütçe hakkını kullanabilme kapasitesini yükseltmektedir. Bir yıl ile sınırlı bir süre içerisinde değerlendirilemeyecek olan kamu politikalarının programlanması, bütçelenmesi ve uygulanması süre-

ci çok yıllık bir perspektifle, saydam ve hesap verebilir bir yaklaşım doğrultusunda daha etkin bir şekilde parlamento tarafından izlenebilmektedir. Ayrıca parlamentolar, çok yıllık bütçeleme ile daha geniş bir zamana yayılan politika belirme ve uygulama sürecinde sadece değerlendirmek ve izlemek fonksiyonunda bulunmamakta aynı zamanda kamu politikalarının belirlenmesi sürecinde de önemli görevler üstlenebilmektedir.

II. 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme ve TBMM'nin Rolü

Türkiye'de 1960–1980 döneminin dışa kapalı korumacı politikaları sonucu yaşanan krizlerin ardından liberal bir özellik taşıyan 24 Ocak 1980 kararları ile geniş kapsamlı iktisat politikası değişiklikleri uygulamaya konulmuş ve bu kapsamda dış ticaret büyük ölçüde serbestleştirilmiş, ihracata dayalı bir büyüme politikası tercih edilmiştir. 1980'de uygulamaya konulan liberal politikalar günümüze kadar uygulanmış; ancak, bu dönemde de ülkemizde büyük ekonomik krizler yaşanmış; ekonomi sık sık darboğaza girmiştir. Ülke ekonomisinde yaşanan bu olumsuz süreçle birlikte parlamentonun onayına sunulan bütçenin kapsamının konsolide bütçeyle sınırlı kalması ve bütçe dışı harcamaların artması, kalkınma planı ve programlar ile bütçeler arasında yeterli bir bağın kurulamaması, (Arcagök, Erüz; 2006: 3-4) bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde üretilen hizmetin etkinliğine bütçenin katkısının azalması, kaynak tahsis ve harcama prosedürlerinin karmaşık ve uzun süreler alan bir yapıya sahip olması, muhasebe sisteminin istenilen bilgileri üretecek yapıda ve donanımda olmaması ve hesap verme sorumluluğu sisteminin en önemli unsuru olan raporlama yükümlülüğünün bulunmaması gibi nedenlerden dolayı kamu mali yönetim sistemi yeniden yapılandırılma çalışmaları yapılmıştır (Barun, Ekinci, Temizel, 2007: 4).

Yapılan çalışmalar neticesinde; kamu mali yönetiminde hesap verme sorumluluğunun güçlenmesi, saydamlığın sağlanması, kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması sürecinde gerekli bilginin zamanında ve uluslararası mali raporlama standartlarına uygun yollarla elde edilmesi suretiyle kamuoyu denetiminin sağlanması, fonksiyonel işleyen bir iç kontrol sistemi ile dış denetimin güçlenmesi, kamu hesaplarının uluslararası standartlara uygun bir muhasebe düzenine göre tutulması, mali disiplinin sağlanması ve stratejik önceliklere göre kaynakların tahsis edilmesine yönelik olarak çok yıllık bütçeleme anlayışının benimsenmesi, parlamentonun bütçe süreci üzerindeki etkinliği artırılarak bütçe hakkını daha etkin bir şekilde kullanması gibi amaçlar doğrultu-

sunda5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında TBMM tarafından kabul edilmiştir. Kanun 2003 yılında kabul edilmekle birlikte tam olarak uygulamaya girmesi 2006 yılını bulmuştur. Bu kanun ile; 1927 yılında beri uygulanan ve kamu malî yönetim sisteminin anayasası niteliğindeki 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve kamu mali yönetimi sisteminde özellikle mali sorumluluklar ve iş görme biçimi anlamında yapısal nitelikli bir reform dönüşümü gerçekleştirilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2009:64).

A. 5018 Sayılı Kanun ve Çok Yıllı Bütçeleme Yaklaşımı

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hazırlık çalışmaları sırasında; kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı malî işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarında kamu idarelerine yeterli inisiyatif tanınmaması, bütçe uygulamalarının malî yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin önde gelen eksiklikleri olarak belirlenmiştir. 5018 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerde; bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması amacıyla, bütçe hazırlama çalışmalarına daha erken başlanılmakta, kamu idarelerinin bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapılması 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 gerçekleştirileceklerine ilişkin olarak kamu idarelerine orta vadeli program ve malî plan ile yol gösterilmektedir (Arslan, 2004: 29).

Kanunun 1. maddesine göre; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve başta makro planlar olmak üzere bu planlara istinaden hazırlanan kurumsal düzeydeki programlarda belirlenen politika ve hedefler doğrultusunda kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrolün düzenlenmesi gerekmektedir.

Kanunun "Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme" başlıklı 9. maddesinde performans esaslı bütçeleme işleyiş itibarıyla; kalkınma planları ve diğer makro politika ve plan belgelerine dayanan orta vadeli kurumsal düzeyde *stratejik plan hazırlanması*, planlarla bütçeler arasındaki ilişkinin kurulmasını sağlayacak olan *performans programı* ve bu programa dayanan çok yıllık bütçeleme uygulaması (ilk yıl bütçe yılı, takip eden iki yıl ileriye dönük büt-

çe tahminleri olmak üzere) ile performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının *yıllık faaliyet raporlarıyla* ortaya konması şeklinde olmak üzere üçlü bir yapı üzerine oturmaktadır (Yılmaz, Biçer; 2009: 65). Diğer yandan kanunun 13. maddesinin birinci fıkrasının (d) bendinde; bütçelerin, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşüleceği ve değerlendirileceği hükme bağlanarak bütçeye çok yıllık bir bakış açısı kazandırılmıştır.

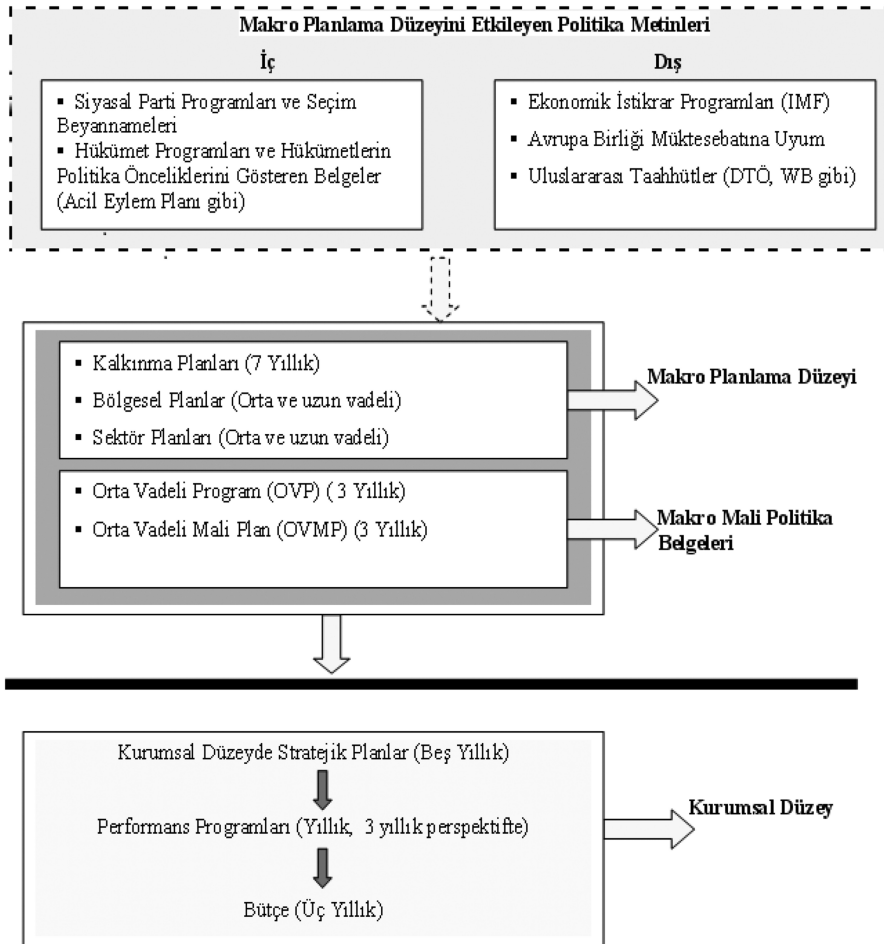
Kanunun 14. maddesinde; “Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği malî yükü, orta vadeli program ve malî plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılar eklerler.” denilmek suretiyle bütçe gider ve gelirlerinin ve bunlara dayanak oluşturan politika ve hedeflerin çok yıllık bütçeleme anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesinin hükmü hayat bulmuştur. Benzer bir hüküm kanunun 15. maddesinde, yılı ve izleyen iki yıla ilişkin bütçe gelir ve gider tahminleri ile bütçe açığının veya fazlasının gösterilmesi gerekliliği şeklinde yer bulmuştur.

Orta vadeli harcama sisteminde en önemli aşama çok yıllık bütçelemenin politik ve mali temellerini belirleyen makro çerçevenin oluşturulmasıdır. Bu aşama kanunun 16. maddesinde; kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde 3 yıllık bir perspektifte hazırlanması gereken orta vadeli program (OVP) ile sağlanmıştır. Orta vadeli program, stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarının ve uygulamalarının şekillendirilmesi, kaynak tahsisinin bu çerçevede yönlendirilmesi ile kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artırılması açısından önem arz etmektedir. Aynı maddenin devamında ise orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli malî planın hazırlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Makro çerçeveyi belirleyen ikinci doküman olan orta vadeli mali plan (OVMP), orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanmasına ilişkin esasları belirten kanun 17. maddesine göre; gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kal-

kınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı ve idarenin performans hedeflerinin dikkate alınması gerektiği hüküm altına alınarak performansa dayalı çok yıllık bütçeleme uygulaması ortaya konmuştur. Kanununun 18. maddesinde de, orta vadeli planı da içeren bütçe gerekçesinin ve genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin ilgili diğer belgelerle birlikte bütçe kanun tasarisına eklenerek TBMM'ye sunulacağı belirtilmiştir.

Şekil 5. Türkiye’de Planlama ve Bütçeleme



Kaynak: Yılmaz ve Biçer, 2010a: 48.

Türkiye’de 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan orta vadeli harcama sistemini; yukarıdan-aşağıya ve aşağıdan-yukarıya doğru olmak üzere iki ana süreç altında değerlendirmek mümkündür. Birinci ana süreç, yukarıdan-aşağıya doğru kaynak yapısının belirlendiği makro çerçevenin oluşturulmasıdır. Makro çerçeve, makro politikalar, ilkeler, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklüklerle ilgili temel makroekonomik değişkenlerin orta vadeli projeksiyonlarının yer verildiği orta vadeli program (OVP) ile kamu idarelerine ilişkin orta vadeli mali strateji beyanı olan ve bu idarelerin gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte gelecek üç yıldaki hedef açık ve borçlanma durumu ile ödenek teklif tavanlarını içeren orta vadeli mali plan tarafından belirlenmektedir. İkinci ana süreç ise, kamu idarelerinin aşağıdan-yukarıya doğru; (her bir sektörde uygulanacak) politikalarını ve ihtiyaçlarını gözden geçirerek maliyetlendirme yaptıkları “Kurum Stratejik Plân”ı ile “Kurum Performans Programı”nın hazırlanmasıdır (Yılmaz, Biçer; 2010a: 49).

Hükümetin orta vadedeki öncelikleri ve dolayısıyla politikalarını bütçeleme sürecine yansıtan orta vadeli program ile orta vadeli mali plan, tahmin edilen kamu kaynaklarına göre ödenek tahsis edilecek harcama alanlarının hükümet beyanı haline geldiği bir aşamadır. Bu aşama, kamu kurumları tarafından oluşturulacak politikaların çerçevesini belirlemekte ve politika, planlama ile bütçeleme ilişkisinin kurulmasını öngörmektedir (Yılmaz, Biçer; 2010a: 49). Kurumsal düzeydeki stratejik planlama ise; kamu idarelerinin amaçlarının, önceliklerinin (hedefler) ve bunlara ulaşmayı mümkün kılacak yöntemlerin belirlendiği geleceğe dönük bakış açısı taşıyan orta vadeli (5 yıl) bir yönetim aracı olarak tasarlanmıştır. Stratejik planlama ile orta vadeli harcama mantığına uyumlu bir şekilde kamu kaynaklarının önceliklerle uyumlu harcanması amaçlanmaktadır. Stratejik planların kalkınma planı, orta vadeli program ile ilgili diğer ulusal, bölgesel ve sektörel plan ve programlara uygun olarak hazırlanması beklenmektedir (Yılmaz, Biçer; 2009: 66).

Yukarıdan-aşağıya doğru kaynak yapısının belirlendiği makro çerçevede mali strateji, rakamsal büyüklükler ve hedefler ortaya konulmaktadır. Ortaya konulan bu mali stratejiye göre de kuruluşların bütçe tavanları belirlenmektedir. Gelecek yıllar için belirlenen sektör tavanlarının tahmin edilebilirlik düzeylerinin yükselmesi orta vadeli bir harcama sisteminin bütçe sonuçları üzerindeki beklenen olumlu etkisini arttırmaktadır. Belirlenen bütçe tavan sınırları içerisinde kuruluşlardan bütçe gelir ve giderlerini hazırlamaları istenmektedir. Gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında; orta vadeli program ve malî planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar, kalkınma planı ve

yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı, idarenin performans hedefleri dikkate alınır. Daha sonra bu çerçevede sektör/kuruluş planları ve bütçeleri hazırlanmaktadır. Sektörel planlar ve bütçeler orta vadeli harcama sisteminin altyapısını oluşturmaktadır. İyi hazırlanmış sektörel planlar, kuruluş bütçelerinin amaçlara ve hedeflere yönelik olarak hazırlanmasının temel kaynağıdır. Hazırlanan bütçeler parlamentoya sunulmakta, parlamentonun bütçeleri onaylamasıyla çok yıllık bütçelemenin hazırlanma ve onaylanma süreci sona ermektedir (Arslan, 2004: 28-30).

Sonuç olarak politika oluşturma süreci dışarıda bırakıldığında bütçe döngüsü; makro planlama ve mali planlama, kurumsal düzeyde stratejik planlama, performans programları, çok yıllık bütçeleme, bütçe uygulama ve faaliyet sonuçlarının alınması, izleme ve değerlendirme ile denetleme şeklinde belirlenmiştir. Makro planlama aşaması kalkınma planı ile bütçeye yön veren orta vadeli program ve mali plandan oluşmaktadır. Kurumsal düzeyde stratejik planların hazırlanması, stratejik plana göre yıllık performans programlarının oluşturulması; bu programlara göre kurum bütçelerine kaynakların tahsis edilmesi; mali yılsonunda ise stratejik plan ve yıllık performans programı göz önünde bulundurularak kurumun idari faaliyet raporu hazırlanması şeklinde uygulanan süreç ise hesap verme sorumluluğunun güçlenmesini beraberinde getirmektedir. Başka bir ifadeyle orta vadeli harcama sisteminin en önemli yönünü teşkil eden kamu politikaları ile kamu kaynaklarının kullanımı konusunda rasyonel bir ilişki geliştirilerek kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi olanağı getirilmiştir. Kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi süreci; parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerinin çok daha etkin bir şekilde yürütülmesine imkân sağlayacak bir altyapının oluşması anlamına gelmektedir. Parlamento, hem sürecin başlangıcında amaç, hedef ve hizmet programlarına göre kaynak tahsisine onay verme, hem uygulamada bütçe kaynaklarının hangi etkinlik düzeyinde uygulandığını izleme, hem de günün sonunda nelerin başarıldığını, nelerin başarılmadığını görme olanağına kavuşmuş olmaktadır (Yılmaz, Biçer; 2009: 66-67).

B. Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde

Çok Yıllı Bütçeleme ve TBMM'nin Rolü

Yeni kamu mali yönetim sisteminin temel yasası olarak kurgulanan 5018 sayılı kanun amacı; kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde el-

de edilmesi ve kullanılması ile mali saydamlığı ve hesap verebilirliği sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek olarak belirlenmiştir. Bu amacın hayat bulması adına 5018 sayılı kanunla anlamı pekiştirilen ve önemi daha iyi anlaşılan önemli bir gelişme bütçe hakkı kavramıdır. Kanunun “Kamu maliyesinin temel ilkeleri” başlıklı 5. maddesinde “*Kamu mali yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*” denilmek suretiyle bütçe hakkı özelinde parlamentonun mali yönetim üzerindeki etkinliğine ve vazgeçilemezliğine vurgu yapılmıştır. Böylelikle, benzer dünya uygulamalarında olduğu gibi bütçe hakkının kullanılmasında TBMM’nin konumunu güçlendirilmekte ve bütçe görüşmelerinin niteliğini geliştirerek milletvekillerinin kamu politikası seçenekleri arasından tercih yapabilmelerine imkân veren bir bilgilendirme sistemi getirilmektedir. Bu çerçevede, 5018 sayılı kanunla kamu kaynaklarının kullanılmasında başlıca dört temel ilke benimsenmiştir: Mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, performans esaslı bütçeleme ve çok yıllık bütçeleme. Bu temel ilkeler doğrultusunda oluşturulan yeni bütçe sürecinin, kapsamlı bir bütçe paketine, parlamentoya sunulan ve kamuoyuna açıklanan etkin bir raporlama sistemine dayanması da öngörülmüştür (Yılmaz, Biçer; 2010b: 217).

5018 sayılı kanun kamu maliyesinin temel ilkeleri bakımından birçok yenilik getirmekte olup bu yeniliklerden en önemlisi parlamento tarafından bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasının sağlanması amacıyla bütçe kapsamının genişletilmesidir. Anılan kanunun 2. maddesine göre kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsamaktadır. Kanunun 12. maddesine göre de genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçeleri olarak hazırlanmakta ve uygulanmaktadır. Diğer yandan, kanunun 18. maddesinde parlamentoda bütçe görüşülürken bütçe dışında yer alan genel yönetim kapsamında sosyal güvenlik kurumları ile yerel yönetimlerin bütçe büyüklüklerinin üç yıllık bir çerçevede sunulması öngörülmektedir. Bu şekilde bütçenin genel yönetim kapsamındaki bütün idarelerin mali büyüklükleri ile birlikte görülmesi ve değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Bütçe kapsamının genişletilmesi yönünde atılan adımlar, kamu mali yönetiminde ortak standartların uygulanması, disiplin, bütünlük, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması ve parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanabilmesi açısından gerekli ve olumlu düzenlemelerdir.

5018 sayılı kanunda, parlamentonun bütçe hakkından kaynaklanan yetkilerini anlamlı kılacak diğer bir yaklaşım ise kanunun 9. maddesinde düzenlenen kurumsal düzeyde stratejik planlamaya geçiş, performans programları ve çok yıllık bütçe uygulamasıdır. Bu şekilde parlamentonun kurum bütçelerini daha iyi anlaması ve değerlendirmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Stratejik plan ve performans programının yine kanunun öngördüğü faaliyet raporları ile etkin uygulanması parlamentonun bütçe yolu ile yürütme üzerindeki denetiminin güçlenmesi yanında çok yıllık bütçeleme sürecine olan katkısının da artmasını sağlayacaktır (Yılmaz, Biçer; 2010b: 217).

Çok yıllık bütçeleme ve bu bağlamda parlamentonun rolünün güçlenmesi açısından oldukça önemli olan diğer bir düzenleme ise 5018 sayılı kanunun 14. maddesiyle hüküm altına alınmıştır. Buna göre; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplamaları ve ilgili tasarıya eklemeleri ve bu şekliyle parlamentonun bilgisine ve denetimine sunulması teminat altına alınmıştır. Maddenin devamında, sosyal güvenlik alanına ilişkin kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi gerekliliği öngörülmüştür. Bu madde ile gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının parlamentoda görüşülmesi sürecinde, tasarının sonuçlarının daha iyi anlaşılması için, mali etki ilgili tasarı kapsamında ortaya konmaktadır. Bu hüküm, özellikle çok yıllık bütçe uygulaması açısından oldukça önemli olmakla birlikte, henüz uygulamaya konduğunu söylemek istisnaları dışında mümkün değildir. Bu maddenin, 5018 sayılı kanunun özünü oluşturan parlamentonun bütçe hakkını güçlendirecek bir şekilde uygulanması parlamentonun etkinliğini arttıracaktır (Yılmaz, Biçer; 2010b: 218-219).

5018 sayılı kanunun 16. maddesi ile makro planlama ve dolayısıyla orta vadeli kamu harcama sisteminin önemli unsurları olan Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) ile; üç yıllık bir perspektifle kamu politikalarının ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığıнын net olarak görülmesi amaçlanmaktadır. İlk doküman olan OVP, esas olarak bütçe ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri kapsamaktadır. Bu anlamda OVP, kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusunda hükümet tercihlerini göstermesi; uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönem üzerinde yoğunlaşarak önceliklerin tespit edilmesi; stratejik amaçlar temelinde kamu

politikaları ve uygulamalarını şekillendirmesi ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmesi açısından önemlidir. İkinci doküman, OVP ile uyumlu olarak hazırlanan OVMP'dir. OVMP temel olarak orta vadeli programda konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesinde gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkân veren, dolayısı ile orta vadeli programa kan veren bir özellik taşımaktadır. Bu özelliğiyle orta vadeli mali plan, orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup, politika öncelikleri ve kaynak yapısı ilişkisinde orta vadeli bir bakış açısı sunmaktadır. Sonuç olarak bu iki dokümanın politikaların ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığıнын net olarak görülmesini sağlayacak bazı özelliklere sahip olması beklenmelidir. Örneğin OVP'de ileriye yönelik önceliklerin somut bir şekilde ortaya konması, önceliklerin seçimine ilişkin yaklaşımların, varsayımların açık bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir (TEPAV, 2005: 17).

Parlamento; OVP ve OVMP ile makro düzeyde hükümet politikaları hakkında üç yıllık bir perspektifle kaynak ve harcama boyutunu değerlendirme araçlarına sahip olabilecektir. Bu dokümanlar, kurum stratejik planları ve performans programları birlikte ele alındığında, parlamento kamu politikalarının makro düzeydeki genel çerçevesi ile bunun kurumsal düzeydeki yansımalarını bütçe sürecinde değerlendirebilecektir (Yılmaz, Biçer; 2009: 74).

5018 sayılı kanunda bütçe hazırlama süreci bir sonraki yıla ilişkin makro ekonomik göstergelerin belirlenmesi ile başlamaktadır. Belirlenen makroekonomik göstergeler ışığında ortaya konan bütçe büyüklüklerine göre de merkezi yönetim bütçesi hazırlanmakta TBMM'ye sunulmaktadır. Orta vadeli bir yaklaşım ile ortaya konan bu süreç sonunda TBMM'nin, yine orta vadeli bir yaklaşımla bilgilendirilmesi büyük önem arz etmektedir. Nitekim Kanununun 18. maddesiyle de bu ihtiyaç giderilmeye çalışılmıştır. Anılan maddede göre TBMM'ye merkezi yönetim bütçe kanun tasarısıyla birlikte; bütçenin TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; 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 ile merkezî yönetim kapsamında olmayıp, merkezî yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi de sunulmaktadır. Benzer bir yaklaşım Kanununun 54. maddesiyle de hüküm altına alınmıştır. Buna göre; bir yıla ait malî istatistikler izleyen yıl içerisinde; hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından Sayıştay tarafından değerlendirildikten sonra TBMM'ye gönderilir.

TBMM'de bütçenin görüşülmesi sırasında dikkate alınacak dokümanlar ile bütçelerin kalkınma planları, ekonomi politikaları ve konjonktürel gelişmelerle bağlantısının kurulması ve parlamentonun kamu gelir ve giderleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olması sağlanmaktadır. Özellikle, genel idareye dâhil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin merkezi idare bütçe kanununun ekinde TBMM'ye sunulması ile milletvekillerine, plan-bütçe ilişkisini kurabilmeleri ve bütçe dönemleri arasında karşılaştırma yapabilmeleri imkânı sağlanmıştır. Geçmiş iki yıla ilişkin mali hesaplar ile izleyen iki yıla ilişkin bütçe tahminlerinin birlikte ele alınması, parlamentonun kamu politikalarının değerlendirilmesinde üstlendiği rolün niteliğini geliştirmiştir (Yılmaz, Biçer; 2009: 72).

Çok yıllık bütçelemede makro planlamayı hayata geçirecek kurumsal planlama ve bu planlama sürecinde belirlenen politika önceliklerinin kaynak yapısına uygun olarak bütçelere aktarılması bir döngü şeklinde gerçekleşmektedir. Bu döngünün etkin ve verimli bir şekilde işlenmesini sağlayacak en önemli unsur ise gerek planlama ve bütçeleme sürecinin gerekse uygulama ve sonrasının orta vadeli bir yaklaşımla TBMM tarafından değerlendirilmesidir. Bu değerlendirmenin özü ise mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğudur. Bu kapsamda 5018 sayılı kanunun 7. maddesiyle her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun ve bütçe sürecinde hazırlanan politika ve plan dokümanlarıyla parlamentonun bilgilendirilmesi saydamlık açısından hüküm altına alınmıştır. Kanunun 8., 10. ve 11. maddeleriyle de üst yöneticiler, idarelerinin stratejik planlarının ve bütçelerinin kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden, malî yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden Bakana karşı; Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu tutulmak suretiyle hesap verme mekanizması kurgulanmıştır. Bu

hesap verme sorumluluğunun gereğinin, 5018 sayılı kanunun 41. maddesine göre hazırlanan idare faaliyet raporları, Sayıştay tarafından hazırlanacak olan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimini ile birlikte çok yıllık bir perspektifte TBMM tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir. Böylece, tahsis edilen kamu kaynaklarını verimli kullanılıp kullanılmadığının sorgulanması ve bu kaynaklar kullanılarak yürütülen kamu politikalarının sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesine yönelik bir planlama mekanizması oluşturulmuştur (Yılmaz, Biçer; 2009:74-76).

Sonuç olarak, parlamento bütçe yoluyla hükümet üzerindeki kontrolünü eskisinden farklı bir biçimde orta vadeli bir yaklaşımla hazırlanan politika, plan ve bütçe belgelerine dayandırmaktadır. Bu yapı içinde bütçesel kararlar oluşmakta ve hesap verme sorumluluğu da devredilen yetki ile uyumlu olmak üzere bu temelde çalışmaktadır. Burada önemli olan nokta; getirilen bu düzenlemelerin gerek parlamento gerekse hükümet ve bürokrasi olmak üzere, taraflar açısından ne düzeyde anlaşıldığı, hangi etkinlik düzeyinde uygulamaya konduğu ve iş yapma sürecinde ne şekilde içselleştirildiğidir (Yılmaz, Biçer; 2009: 70).

III. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye’de, kamu mali yönetim alanında tüm dünyada başlatılan reform hareketleriyle önem kazanan çok yıllık bütçeleme yaklaşımının yeni bir paradigma ışığında kurumsallaşması yönünde bir reform dalgası yaşanmıştır. Özellikle 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan finansal krizler ile Avrupa Birliği ve IMF ile yapılan karşılıklı müzakereler sonucunda kamu mali yönetiminin gerçek manada yeniden yapılandırılmasının gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu gereklilik dolayısıyla kabul edilen 5018 sayılı kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının parlamento tarafından en iyi şekilde kullanılması, performans esaslı bütçelemeye geçilmek suretiyle stratejik plan ve yıllık performans programları çerçevesinde bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, bir yandan plan-bütçe ilişkisinin kurulmasına ilişkin mekanizmalar geliştirilirken bir yandan da plan-bütçe ilişkisinin çok yıllık bütçeleme perspektifinde hayat bulması amacıyla başta Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan olmak üzere çeşitli düzenlemelere yer verilmiştir.

Çok yıllık bütçeleme anlayışı ile orta vadeli bir bakış açısı kazanan yeni kamu mali yönetim sisteminin en temel katkısı bütçe kapsamının genişletilmesi ve parlamentonun politika öncelikleri ile bu önceliklere uygun kaynak tahsisi sürecindeki rolünün ve etkinliğinin artırılmasıdır. 5018 sayılı kanun ile

orta vadeli bir yaklaşım içerisinde döngüsü gerçekleşen planlama ve bütçeceleme sürecinde parlamentoya sunulan bilgilerin nicelik ve nitelik yönünden gelişmesi yanında, yasama organının bütçe müzakereleri sırasında etkinliğini artıran bütçe sistematigi de bu çerçevede oluşturulmaya çalışılmıştır.

Aşağıda 5018 sayılı kanunla birlikte orta vadeli bir bakış açısı kazandırılan mali yönetim sürecinde parlamentonun etkinliğini artırmaya ilişkin öneriler yer almaktadır:

- Parlamentonun bütçe uygulamasını izlemesi ve kontrol etmesine yönelik olarak süreç içindeki rolünün yeni mali yönetim yapısı içerisinde iyi tanımlanması gerekmektedir. Bu rolün, gelir ve giderleri etkileyecek tasarımlarda mali etkinin ortaya konması gibi 5018'deki düzenlemelerle güçlendirilmesi, parlamentonun bütçeye olan sahiplenmesinin artmasını sağlayacaktır. Parlamentonun yeni sürece uyumunu sağlayacak olan düzenlemelerle birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu başta olmak üzere ihtisas komisyonları, bütçelerin basit bir şekilde incelenmesinin ötesine geçerek tüm kamu maliyesini kapsayacak şekilde izleme ve değerlendirme imkânına sahip olacaktır (Yılmaz, Biçer; 2010b: 222).
- OVP ve OVMP'lerin zamanında çıkması, hükümetlerin somut politika taahhütlerini içerecek bir yapıda olması, makro ekonomik hedefleri yansıtan parametreler ile kamunun mali pozisyonuna ilişkin projeksiyonların ve öngörülerin doğru, tutarlı ve genel kabul görmüş muhasebe ve mali raporlama standartlarına dayanması önem taşımaktadır. Program ve planların güvenilir olması demek ülke ekonomisinin kredibilitésinin artması demektir. Parlamentonun bu konudaki sahiplenmesi, politikaları değerlendirirken bu plan metinlerini sorgulaması ve buradaki risklerin azalması anlamına gelmektedir (Yılmaz, Biçer; 2009: 79.)
- Kurumsal düzeyde stratejik planın kalkınma planı başta olmak üzere diğer politika ve plan metinleriyle olan ilişkisi, performans programının stratejik plan ve bütçe arasındaki ilişkiyi kurma misyonu ile faaliyet raporlarının performans programına dayanması gibi süreç açısından oldukça önem taşıyan konularda parlamentonun takipçi olması önem taşımaktadır. Bu ilişkiyi kuran bir mali sistemde bütçe politikalarının başarılı olması demek parlamentonun bütçe etkinliğinin de artması anlamına gelecektir (Yılmaz, Biçer; 2009: 79).
- 5018 sayılı kanunda; idare faaliyet raporları, genel faaliyet raporu ve

dış denetim genel değerlendirme raporunun; bütçe ve kesin hesap kanunu tasarılarıyla birlikte TBMM’de görüşüleceği hükme bağlanmıştır. Kanunda, bu rapor ve dokümanların TBMM komisyonlarında öncelikle görüşüleceği ifade edilmekle birlikte, parlamentodaki görüşülme sürecine ilişkin açık düzenlemeler mevcut değildir. Bu nedenle söz konusu raporların görüşülme süreci Kanunun öngördüğü etkinlik düzeyinde gerçekleşmemektedir. Her ne kadar söz konusu raporlar bütçe ve kesin hesap kanun tasarılarının görüşülme sürecinde Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine sunuluyorsa da o raporlardan hareketle idarelerin geçmiş uygulamaları ve sonuçları dikkate alınarak gelecek yıl bütçe uygulamaları ve orta vadeli harcama sistemi anlayışından hareketle orta vadeli bütçe perspektifleri sağlanamamaktadır. Dolayısıyla bu raporların TBMM’de nasıl değerlendirme prosedürüne tabi olacağının Parlamento İçtüzüğünde ya da bir kanunla açıkça düzenlenmesi gerekmektedir.

- 5018 sayılı kanunda öngörülen rapor ve dokümanların etkili bir şekilde değerlendirilmesine yönelik olarak gerekli hukuki düzenlemelerin yapılması tek başına parlamentonun mali yönetimdeki etkinliği artırmamakta; ayrıca yeni mali yönetim anlayışına parlamenterlerin uyumunun sağlanması ve kamuoyu ilgisinin çekilmesi ile bütçe ve kesin hesap tasarıları ile faaliyet raporları ve diğer raporların görüşüleceği Plan ve Bütçe Komisyonunun hukuki ve idari alt yapısının yenilenmesi ve güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, TBMM’nin gerçek anlamda kamu politikalarında stratejik yönlendirme yetkisini kullanabilmesi açısından, öngörülen dokümanları ayrıntılı bir şekilde analiz ederek gerekli olan net, eksiksiz ve güvenilir bilgiyi milletvekillerine sunacak, yürütme organı ile organik bağı bulunmayan, TBMM bünyesinde, araştırma ve analiz yönü gelişmiş bir idari kapasiteye gereksinim vardır.
- 5018 sayılı kanunla birlikte parlamentoya sunulan bilgi ve belgelerin nicelik ve nitelik açısından artış göstermesi ile Plan ve Bütçe Komisyonu’nun bütçe ve kesin hesap kanun tasarıları dışında mali nitelikli çok sayıda tasarı ya da teklifi görüşmek durumundan kaynaklanan iş yoğunluğu dolayısıyla komisyon yapılanmasının değiştirilmesi gerekmektedir. Özellikle diğer ihtisas komisyonlarının da bütçe sürecine dâhil edilmesi bütçenin sektörel anlamda değerlendirilmesi açısından önem arz etmektedir. Diğer yandan bütçe uygulamalarının izlenmesi ve uygulama sonuçlarının daha etkin bir şekilde değeri-

dirilmesi için bu konuda ihtisaslaşmış bir komisyon yapılanmasına da gidilmelidir.

- Bütçe ve kesin hesap kanun tasarısı ile ilgili diğer rapor ve dokümanların parlamentoda görüşülmesi için anayasada öngörülen süre oldukça sınırlı olmaktadır. Bu nedenle gece geç saatlere kadar varan ve ara verilmeksizin günler süren görüşmeler yapılmakta; dolayısıyla parlamenterler önemli ölçüde dikkatlerini ve ilgilerini kaybetmektedirler. Bu çerçevede parlamentonun bütçe sürecinde daha etkin olabilmesi amacıyla bütçenin parlamentoda görüşülme süresi uzatılmalı veya bütçe görüşmeleri yıl içinde birden fazla görüşme dönemlerine ayrılmalıdır.

KAYNAKÇA

- AKTAN, Coşkun Can; “Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, Seçkin Yayınları, 2006.
- ARCAGÖK, Sait; Ertan, ERÜZ; “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sistemi”, Maliye Hesap Uzmanları Derneği, Ankara, Eylül 2006.
- ARIN, Tülay; “Parlamente Bütçe Denetimi ve Plan ve Bütçe Komisyonu Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Bir Karşılaştırma”, T. Arın, N. Kesmez ve İ. Gören (der.), *Devlet Reformu: Parlamente Bütçe Denetimi-Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Karşılaştırma*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2000.
- ARSLAN, Murat; “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Sayıştay Dergileri, Sayı 54, Temmuz-Eylül 2004.
- AVCI, Mehmet Alpertunga; “Kamu Mali Yönetiminde Mali Saydamlık Kavramının Gelişimi ve Önemi” , Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara, 2008.
- ATİYAS, İzak; SAYIN, Şerif; “Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru”, TESEV Yayınları, İstanbul, 1997.
- BARUN, Bayram; EKİNCİ, Mustafa; TEMİZEL, Özlem; “Kamu Mali Yönetiminin Etkinliğinin Sağlanmasında Dış Denetimin Rolü”, 22. Maliye Sempozyumunda Sunulan Bildiri, 2007.
- BAYAR, Nergiz; “Dünyada Bütçe Reformları ve Mali Disiplin”, Maliye Bakanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara 2010.
- ÇAĞAN, Nami; “Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamente Kontrolü”, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 1986.
- DEAN, Peter, “The Relevance of a Medium Term Expenditure Framework to the Needs of Developing and Transitional Countries”, Draft, The World Bank, May 1997.
- DEMİRBAŞ, Tolga; “Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi” Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı, Doktora Tezi, Bursa, 2006.
- ERÇİN, Cezmi; “Bütçe Nazariyat ve Tatbikatı”, Kültür Bakanlığı Siyasal Bilgiler Okulu Yayınları, No:2, İstanbul 1938.
- ERGEN, Zuhâl; “Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 16, Sayı:1, 2007, Sayfa: 301-314.
- EDİZDOĞAN, Nihat; “Kamu Bütçesi”, Ekin Kitapevi, Bursa, 2007.
- FEYZİOĞLU, Bedi N; “Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe”, Filiz Kitapevi, İstanbul, 1976.

- FORRESTER, J.; "The Principal-Agent Model and Budget Theory", in Aman Khan ve W. Bartley Hildreth, (der.), *Budget Theory in the Public Sector*, First Published, Quorum Book, 2002.
- "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu", 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT, Ankara, 2000.
- MUTLUER, M. Kamil; ÖNER, Erdoğan; KESİK, Ahmet; "Bütçe Hukuku", İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- SÖNMEZ, Nezihe; "Bütçe ve Bütçe Politikası", Ticaret Matbaacılık, İzmir, 1971.
- ULUATAM, Özhan; Kamu Maliyesi, Teori Yayınları, Ankara 1988.
- ULUATAM, Özhan; "Kamu Maliyesi", Savaş Yayınları, Genişletilmiş 4. Baskı, Ankara 2003.
- YILMAZ, H. Hakan; "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi" [*Restructuring Turkish Public Financial Management System: World Bank Medium Term Expenditure Framework*], Ankara, DPT, 1999.
- YILMAZ, H. Hakan; BİÇER Mustafa; "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Yasama Dergisi, Sayı: 13, Ankara, Eylül-Aralık 2009.
- YILMAZ, H. Hakan; BİÇER Mustafa; (a) "Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği", İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, Cilt 25, Sayı: 287, Ankara, 2010.
- YILMAZ, H. Hakan; BİÇER Mustafa; (b) "Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", Maliye Dergisi, Sayı: 158, Ankara, Ocak-Haziran 2010.
- TEPAV, Mali İzleme Raporu, Temmuz 2005, Ankara.
- The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, June 1998.
- TOSUN, Hikmet; CEBECİ, A. Uğur; "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu", Muhasebat Kontrolörleri Derneği, Ankara, 2006.
- TÜĞEN, Kamil; ÖZEN, Ahmet; "Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 6, Sayı:3, İzmir, 2004.
- 10/12/2003 Tarihli ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.