

**Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma
ve Planlama Sürecindeki Konumunun
Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde
Değerlendirilmesi**

**(Considered the Role of Parliament in the Public Policy Formation
and Planning Process under the Framework of the
New Public Financial Management System)**

*Mustafa Biçer**

*Doç. Dr. H. Hakan Yılmaz***

Giriş

Devlet otoritesinin somutlařması¹ olan kamu politikaları, hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen, hemen aniden olmayan, uygulanan bir hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir. Kamu politikalarının kapsamı devlete yüklenen fonksiyonlarla yakından ilgilidir. Kamu politikası oluşturma, öncelikli politikaların tespit edilmesini, bunların tanımlanmasını, işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir. Güçler ayrılığı ilkesini benimsemiş anayasal düzene sahip devletlerde yasama ve yürütme organları kamu politikası oluşturma sürecinin baş aktörleridir. Bu ülkelerde egemenliğin kaynağı halktır. Bu, yönetimin meşruluğu ve dolayısıyla devlet otoritesi tarafında alınan kararların meşruluğunun kaynağını teşkil eder.

¹ Gencay şaylan, Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara, 2008, s. 12.

* TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu Müdür Yrd.
e-posta: mustafabicer@tbmm.gov.tr

** AÜ SBF Maliye Bölümü Öğretim Üyesi
e-posta:h.hakan.yilmaz@politics.ankara.edu.tr

Siyasal yaşamda temsil düşüncesinin ve uygulamasının tarihi 13. yüzyıla kadar uzanmaktadır. 1215 “Magna Carta Libertatum” (Büyük Ferman) ile kralın ancak vergi ödeyenlerin rızasını aldıktan sonra vergi tarh edebilmesi hüküm altına almıştır. Halkın rızası ancak vergi ödeyenlerin temsilcilerinden alınabilecekti. Halk temsilcileri, parlamento kurumunun başlangıcı olmuş ve bu tarihten sonra demokratik siyasal rejimin en temel taşı sayılan rıza ile temsil arasında ontolojik bir bağ kurulmaya başlanmıştır.² Parlamentoların vergiler konusunda yetkili olması, kamu hizmetlerini belirleyip kamu harcamalarına yetki vermesi ve bütçeyi onaylayıp denetlemesi, bütçelerin yürütme üzerinde genel siyasal kontrolün en önemli aracı olarak gelişmesine yol açmıştır. Tarihsel süreç içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmışlardır. Bu gelişme, yani halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabası, “bütçe hakkı” (power of the purse) olarak kavramsallaştırılmıştır.

İngiltere’de Büyük Fermanla başlayan ve yüzyıllar süren mücadelelerden sonra, 1689 tarihli Haklar Bildirgesi (Bill of Rights) ile bütçe hakkının halka ait olduğu ve onun temsilcilerinden oluşan parlamento tarafından kullanılacağı genel kabul görmeye başlamıştır. Bütçe hakkının (vergi ve bütçe ile ilgili ilke ve kurallar) kurumsallaşmasında, Amerika Bağımsızlık Savaşı sonucu, 1783 yılında, vergi koyma ve harcama yapma yetkisinin Amerikan halkını temsil eden parlamentoya verilmesi ve 1789 Fransız İhtilalinden sonra Fransız Anayasasına bütçe hakkının halkın temsilcilerine ait olduğunun belirtilmesi önemli dönemeçler olarak sayılmaktadır. 19 ve 20. yüzyılda bir dizi bütçe ilkesinin benimsenmesi ve yerleşmesiyle bütçe hakkı tüm parlamenter rejimlerde vazgeçilmez bir unsur haline gelmiştir.

20. yüzyılın son çeyreğinde, devletin ekonomide değişen rolü, globalleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi ve bilgi toplumuna geçiş ile birlikte temsili demokrasilerin etkinliği sorgulanmaya başlanmış, yurttaşların bilgi alma hakkı, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede, son yıllarda yeni bütçe anlayışı; bütçe hakkı doğrultusunda

² Gencay Şaylan, 2008, s. 21.

da hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, mali saydamlık, kamu kaynağının kullanımında ekonomiklik, etkinlik ve etkililiğin sağlanması, hizmet programlarından hareketle performansa dayalı ve hedeflere yönelik mali yönetim ve güvenilir iç kontrol sistemi ile etkin bir dış denetim yapısının kurulması esasları doğrultusunda gelişmiştir.

Ülkemizde, Avrupa Birliği adaylık süreci ile ekonomik ve mali kriz koşullarının da etkisiyle, dünyadaki gelişmelere paralel olarak yeni bütçe anlayışına dayanan, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile; 2006 yılından itibaren, “mali saydamlığı” ve “hesap verebilirliği” sağlayacak araç ve yöntemlerin mali yönetim sistemine kazandırılmasının yanı sıra, stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme ve dolayısıyla orta vadeli harcama sistemine geçilmiştir. Orta vadeli harcama sistemi ile kamu politikalarının tasarım ve uygulama süreçleri, araçları ve mekanizmalarında köklü değişiklikler yapılmıştır. Diğer yandan, 5018 sayılı Kanun, bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin yetkilerini güçlendirmekte ve bütçe görüşmelerinin niteliğini geliştirerek milletvekillerinin kamu politikası seçenekleri arasında tercih yapabilmelerine imkân veren bir bilgilendirme sistemi tanımlanmaktadır. Bu yaklaşım, 5018 sayılı Kanunun 5 inci maddesinde “*Kamu malı yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*” yönündeki düzenleme ile; TBMM'nin “bütçe hakkı” alanındaki yetkileri güçlü bir şekilde vurgulanmıştır.

Bu çalışmada, temsili demokrasi çerçevesinde kamunun ekonomik, mali ve sosyal alanda üstlendiği müdahale alanlarının arttığı bir dönemde, mali yönetim sistemine yönelik olarak gerçekleştirilen reformlarla birlikte parlamentonun, özellikle bütçe hakkı odaklı olmak üzere, kamu politikası oluşturma ve planlama süreçlerindeki değişen rol ve sorumluluğu ele alınmıştır. Bu bağlamda parlamentonun bütçe hakkını daha etkin kullanmasına yönelik olarak değişen mali yapının getirdiği yeni mekanizmalar ve uygulama sonuçları değerlendirilmiş ve temsili demokrasi perspektifinde tartışılmıştır.

Çalışma giriş ve sonuç bölümleri hariç olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde öncelikle *kamu müdahalesi* sorunu ve *kamu politikası* kavramı ele alınmıştır. Kamu politikası kavramı, politika oluşturma ve politikaların plan ve programlarla hayata geçirilmesi, dünyada kamu mali

yönetim alanında yaşanan son gelişmeler ışığında değerlendirilmiştir. Birinci bölümde, son olarak kamusal karar alma sisteminde politika oluşturma sürecinin temeli olan siyasi ve yönetsel sorumluluk ile parlamentonun bütçe hakkı kavramları incelenmiştir.

İkinci bölümde, 5018 sayılı Kanun ile değişen yeni kamu mali yönetim sisteminin genel çerçevesi, yeni kamu mali yönetim anlayışının planlama ve bütçeleme sürecine yansımaları ile yeni sistemde kamu politikalarının planlama-bütçeleme aşamaları, parlamentonun politika oluşturma ve planlama süreçlerindeki rol ve sorumluluklarını bütünsel bir bakış açısı ile ortaya koyacak şekilde anlatılmıştır.

Üçüncü bölümde ise, reformlarla değişen kamu mali yönetim sisteminde parlamentonun bütçe hakkını kullanmasını güçlendiren unsurlar hakkında bir çerçeve çizildikten sonra, parlamentonun kamu politikası oluşturma ve planlama sürecindeki konumunu güçlendiren mekanizmalar ve uygulamalar hakkında önceki bölümle bağlantı kurularak değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Sonuç ve değerlendirme başlığı altında, mali yönetim sisteminde gelinen noktada Parlamentonun politika oluşturma ve planlama sürecindeki konumu ile bütçe hakkının daha etkin kullanımına yönelik çalışmanın temel bulguları ve önerileri ortaya konmuştur.

I. Kavramsal Arkaplan

I.1. Kamu Müdahalesi Sorunu ve Kamu Politikası Kavramı

Kamu politikaları ve kamu müdahalesinin biçimi ve yoğunluğu sürekli bir değişim içinde olmuştur. Kamunun kullandığı kaynağın artması, hızlı toplumsal dönüşümler ve kentleşme, gelişen ekonomik ve bölgesel entegrasyonlar, ekonomik istikrarsızlıklar ve sosyal problemler, yoksulluk gibi birçok faktör kamu politikalarının geçmişten çok daha farklı şekillerde ve yoğunlukta olmasına yol açmıştır.

Bugün de, dünyada yaşanan küresel krize karşı birçok ülke krizden çıkışı, aktif kamu politikaları ile giderme sürecini yaşamaktadır. 2008 yılında gıda ve

enerji başta olmak üzere fiyatlar genel düzeyinde yaşanan artışlar, bunu takip eden süreçte dünya ekonomisinin krizle birlikte durgunluğa girmesi, genişletici maliye politikalarını tekrar gündeme getirmiştir. Önceki dönemde enflasyonla mücadeleye yönelik programlar içinde odak noktası olan maliye politikası, bu sefer gelinen noktada, durgunluğu gidermeye yönelik telafi edici maliye politikası başlığı altında ele alınmaya başlamıştır.³

Devlet temsil ve müdahalenin kurumsallaşmış bütünüdür. Bu nedenle, temsil yani kamusal kararlara katılma hakkı ile devlet müdahalesi doğrudan doğruya birbiri ile ilişkilidir. Devletin temsil ve müdahale bakımından ekonomi ile ilişkisini açıklamak için farklı kuramlar geliştirilmiştir. Bu kuramlar doğrudan doğruya piyasa mekanizmasının işleyişi ile devlet müdahalesi arasındaki ilişkiyi kurmaya çalışmıştır.⁴ 1980’li yıllara kadar dünyada genel kabul gören ekonomi kuramı eğilimi devletin ekonomik yaşamdaki rolünün giderek artması yönündeydi. Ancak bu tarihten sonra, Keynesyen ekonomi anlayışına dayanan devlete daha fazla işlev yükleyen müdahaleci devlet anlayışı önemli oranda terk edilerek; kaynağını büyük ölçüde klasik çizgiden alan neo-klasik minimalist devlet yaklaşımı⁵ güç kazanmıştır. Günümüzde, serbest piyasa taraftarı olan kamusal tercih kuramı neo-klasik iktisat, piyasaların etkin çalışmadığı için kamu müdahalesini savunan “piyasa aksaklıkları” teorilerlerine karşı, “kollektif aksaklık” kuramını ve kamunun ekonomideki ihtiyari müdahalelerini sınırlandırmak amacıyla anayasalarda mali kurallar öngören “anayasal iktisat” yaklaşımı⁶ maliye yazınında başat durumdadır.

Devletin, yani kamunun, ekonomideki etkinliği vergi gelirleri ya da kamu harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hâsılaya (GSYH) oranı ile ölçülmektedir. Bu ölçütler dikkate alındığında, devletin ekonomideki etkinliği sanayileşmiş ülkelerde, gelişmekte olan ülkelere nazaran çok fazladır.⁷ Çünkü ekonomik kalkın-

³ H. Hakan Yılmaz, *Enflasyon ve Maliye Politikası: Son Dönem Türkiye Ekonomisi*, Nazende Karamete Çoşgun (ed.), Türkiye Ekonomisi 2000-2008, İmaj Yayınevi, 2009 s. 32.

⁴ Tülay Arın, *Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD’ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi*, Ekonomide Durum, Türk-İş Yayını, Bahar-Yaz 1997, s. 43.

⁵ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, Naturel Yayınevi, 2. Baskı, 2006, s. 9.

⁶ Tülay Arın, 1997, s. 44.

⁷ Vito Tanzi, *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*, Edward Elgar Publishing, London, UK, 2000, s. 15.

mırlık düzeyi, devletin toplumsal talepleri karşılama kapasitesini de belirlemektedir. Örneğin, kamu harcamaları, 2. Dünya Savaşından sonra başta gelişmiş batı ülkeleri olmak üzere tüm ülkelerde artmıştır. Sosyal refah devleti anlayışı doğrultusunda, sanayileşmiş batı ülkelerinde devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi alanlarda kamu harcamaları 20. yüzyılın ilk çeyreği ile karşılaştırılmayacak boyutta artmıştır. OECD üyesi ülkelerde 1913 yılında GSYH'nın %10 civarında olan kamu harcamaları, 1960'larda %20, 1980'lerde %40 ve 1990'larda ise %50'ler civarına yükselmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise 1960 yılında %15 civarında olan kamu harcamalarının GSYH'ye oranı, 1980 ve 1990'larda %30 civarına yükselmiştir. Dünyada yaşanan bu gelişmenin paralelinde, Türkiye'de genel yönetim harcamaları % 30'lar civarında gerçekleşmiş, hatta 2009 yılında olduğu gibi, bazı yıllarda % 40'ın da üzerine çıkmıştır.⁸ Ancak, kamu harcamaları kriteri dışında, devletin doğrudan piyasa düzenleme rolü, yatırımlar, kredi ve döviz piyasaları ile ekonomik kaynaklar üzerindeki etkinliği dikkate alındığında; gelişmekte olan ülkelerde devlet, gelişmiş ülkelerden daha fazla etkinliğe sahiptir.⁹

Devlet, ekonomik ve toplumsal hayattaki etkinliğine göre toplum hayatının yönlendirilmesinde önemli bir rol üstlenmektedir. Bu rol çerçevesinde devlet, hem özel hem de kamusal mal ve hizmet üretmek zorundadır. Devletin bu etkinliği, milli gelirin bir kısmını alarak oluşturduğu bütçenin büyüklüğüne bağlı olarak ekonomide üstlendiği role göre değişir. Bu rolün kapsamı, devletin kamu hizmetlerinin yürütülmesi veya kolektif bir sorun haline gelen bir konuyu çözmek, ekonomik kalkınmayı sağlamak ve kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamu kurumlarının nitelik ve nicelik açısından toplumsal hayatta üstlendikleri role göre değişmektedir. Devletin ekonomik alana karışmasının sınırları, vergi, harcama ve borç yönetimini kapsayan kamu mali yönetimi tarafından belirlenmektedir.¹⁰ Kamu mali karar alma süreci sonucu alınan politika kararları, ekonomiyi dolayısıyla bütün toplumu etkilemektedir.

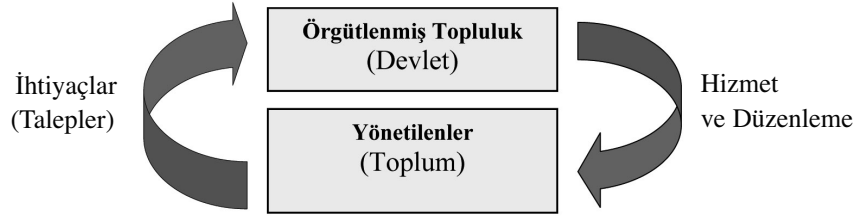
⁸ The World Bank Report, The State in a Changing World, in World Development Report Summary, Oxford University Press, 1997, New York, s.2 ve H. Hakan Yılmaz, 2009, s. 32.

⁹ Vito Tanzi, 2000, s. 15.

¹⁰ Turgay Ergun, Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama, TODAİE Yayın No: 322 Birinci Baskı, Ankara, 2004, s. 308.

Örgütlenmiş her topluluk, amaçları çerçevesinde faaliyette bulunmak ve hedeflerine ulaşmak amacıyla politika oluşturmaktadır. Devlette örgütlenmiş bir yapı olarak kamu hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla çeşitli politika kararları almaktadır. Bu kararlar, devlet dışında örgütlenmiş diğer yapıların politikalarından ayırt etmek için kamu politikası olarak tanımlanmaktadır.

Şekil 1. Örgütlenmiş Bir Toplulukta Politika Oluşturma¹¹



Kamu politikasının birçok tanımı vardır. Kamuoyunda, hükümetlerin yapmayı tasarladıkları her şeyi kamu politikası oluşturma olarak algılanmaktadır. Kamu politikası kısaca, yönetimi etkileyen veya yönetimde bir pozisyon sahibi olanlar tarafından alınan kararlar, yükümlülükler ve yapılan aktivitelerin bir bütünü olarak tanımlanabilir.¹² Kamu politikasının en geniş tanımı ise, idarenin ve onun çevresinin ilişkileri ve eylemler bütünü olarak kavramlaştırılabilir.¹³

Kamu politikaları, devletin üstlendiği hizmetlerin fonksiyonel yönüdür. Bir ülkede vatandaşların daha fazla ilgili olduğu ve onların yaşamına doğrudan etki eden alan devletin örgütsel yapısından çok kamu hizmetleridir.¹⁴

¹¹ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği, İktisat İşletme ve Finans 25 (287) 2010 , s. 40.

¹² Larry N.Gerston, Public Policymaking in a Democratic Society A Guide to Civic Engagement, New york, 2002, s. 3.

¹³ James E. Anderson, Public Policymaking: An Introduction, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, 2003, s. 2.

¹⁴ H. Hüseyin Çevik, Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi”, Asım Balcı (ed.) Kamu Yönetiminin

“Hizmetler” deyimi devletin piyasadaki etkinliğine göre alanı genişleyen veya daralan bir kavramdır. Devletin bir kamu hizmeti olarak benimsediği hizmetler, devlet tüzel kişiliği dışında özel kuruluşlar tarafından da yürütülebilir.¹⁵ Burada temel ayırım noktası kamu kaynağı kullanılarak bir hizmetin yürütülmesidir. Devletin kamu hizmeti olarak benimsediği hizmetlerin, kamu kurumu tarafından tek başına veya piyasaya bırakılarak özel sektör tarafından yürütülmesi¹⁶ mümkündür.

I.2. Kamu Politikalarının Oluşturma Süreci

Demokratik bir ülkede kamu politikası oluşturma süreci anayasa ve kanunlarda tanımlanmıştır. Bu ülkelerde politika oluşturma sürecinin karar alma aşamasında yer alanlar halk tarafından seçilmiş kişilerdir. Bu anlamıyla, yasama ve yürütme organları politika oluşturma sürecinde yer alan birincil aktörlerdir. Diğer yandan, atanmış kamu görevlilerinden oluşan ve yönetimin uygulayıcı uzvunu teşkil eden bürokrasi de politika oluşturma sürecinde önemli bir rol üstlenir. Ancak, bu temel kurumların yanında toplumun örgütlü kesimini oluşturan sivil toplum kuruluşları da politika oluşturma sürecine politik rejimin özelliğine göre katılabilirler. Genelde kamu politikası oluşturma sürecinde; bir tarafta seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya pozitif veya negatif rol oynarken, diğer taraftan seçilmiş-atanmış bürokrasi ile siyasi partiler, hükümet ve parlamento yer almaktadır.¹⁷ Bunların dışında, son yıllarda, küreselleşmeye paralel olarak uluslararası kuruluşlar da kamu politikası sürecinde rol oynamaktadır.

Kamu politikası oluşturma süreci, politika formüle etme, uygulama ve değerlendirme ana aşamalarından oluşur. Şekil 2’de görüldüğü gibi politika formüle etme aşaması; politika talebinin tanımlanması ve gündeme gelmesi ile kamu politikası taleplerinin kararlara dönüşmesi biçiminde alt kısımlara ayrı-

de Çağdaş Yaklaşımlar (içinde), Seçkin Yayınları, Ankara2003, s.135.

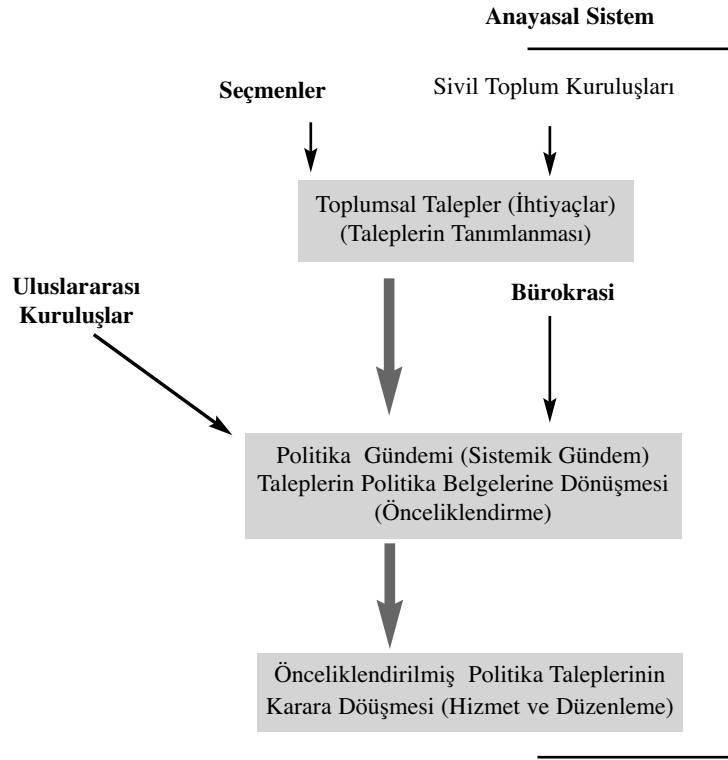
¹⁵ Michael Hill, The Policy Process, fourth edition, Percerson Education limited,England,2005, s.11.

¹⁶ The World Bank Public Expenditure Management Handbook, Washington, 1998, s. 40.

¹⁷ H. Hüseyin Çevik, 2003, s. 145.

labilir.¹⁸ Politika talebi sorundan doğrudan etkilenenlerce ya da sorundan etkilenenlerin adına hareket edenlerce ortaya konabilir. Politika talebi, iyileştirme ya da yeniden ele alma biçiminde ortaya çıkan ve halkın gereksinmelerini ya da doyumsuzluklarını üreten bir koşul ya da durum olarak tanımlanabilir.¹⁹

Şekil 2. Kamu Politikası Oluşturma Süreci²⁰



Politika talepleri, yönetimden özel ya da resmi başka aktörlerce, siyasal dizge içinde bir eylemde bulunulması ya da bulunulmaması yönündeki taleplerdir.

Politik karar alma sürecinde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin belir-

¹⁸ H. Hüseyin Çevik, Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları, Birinci Baskı, Ankara, 2001, s.111

¹⁹ Turgay Ergun; 2004 , s. 312.

²⁰ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010 , s. 41.

lenmesinde siyasal partiler önemli görevler üstlenmektedir. Siyasi partiler, hemen hemen bütün rejimlerde halk kitleleri ile iktidar arasında bir köprü vazifesi görürler. Günümüzde siyasal partiler, siyasal katılmanın başlıca kanalları olarak²¹ seçmenlerin, kamusal mal ve hizmetlere olan tercihlerinin yönetime aktarılmasına aracılık ederler. Bu aracılık görevi seçim mekanizması ile gerçekleştirilmektedir.²² Toplumun değişik kesimlerini temsil eden siyasal partiler, toplumun dertlerini ve taleplerini politika gündemine taşıırken bir baskı grubuna benzerken, siyasal gücü ele geçirdikleri zaman ise bu toplu taleplere cevap veren kamu yönetiminin kendisi olabilmektedir.²³ Bu yönüyle siyasal partiler politika taleplerini politik gündeme taşıyarak kamu politikası kararı haline gelmesinde en önemli rolü üstlenirler. Bu aracılık işlevini halkın taleplerini siyasi parti programlarına aktararak gerçekleştirirler. Halkla siyasal partiler arasındaki bağlantı doğrudan olabileceği gibi, sendikalar, ticaret odaları, kültürel ve sosyal dernekler ile vakıflar gibi sivil toplum kurumları aracılığı ile de sağlanabilir.

Kamu yönetimi; kamu politikası sürecinde hem şekillendirme aşamasında hem de uygulama aşamasında asli fonksiyonları yerine getirmektedir. Modern toplumdaki bürokratik örgütlenme, politika kararlarının alınması noktasında yasal mevzuatın hazırlanmasında teknik destek sağlamaktadır. Aynı zaman da kamu politikalarının hemen hemen tamamı bürokrasi tarafından yürütülmektedir.²⁴

Sivil toplum kuruluşları, iyi yönetim gibi kavramlar doğrultusunda kamu politikaları oluşturma sürecinde giderek artan bir öneme sahiptirler. Ancak, bu önem ülkenin rejimine ve gelişmişlik düzeyine bağlı olarak değişmektedir. Bunun yanında, baskı gruplarının etkisi, üyelerinin büyüklüğüne, maddi kaynaklarına, dayanışma ve önderlik yapabilme yeteneğine göre farklılık göstermektedir.²⁵ Son yıllarda küreselleşmeye bağlı olarak uluslararası kuruluşlar da politika taleplerinin saptanmasında etkili bir rol üstlenmektedirler.

²¹ Münci Kapani, *Politika Bilimine Giriş*, 9. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1997, s. 166.

²² Şeref Gözübüyük, *Anayasa Hukuku*, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2003, s. 81.

²³ H. Hüseyin Çevik, 2003, s.147.

²⁴ H. Hüseyin Çevik, 2003, s.146.

²⁵ J. E. Anderson, 2003, s. 44.

Çok uluslu veya ulusüstü bütünleşme çabaları birtakım yapısal uyum politikalarını zorunlu kılmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu tür yapısal uyum politikaları talepleri politika gündeminin ön sıralarında yer almaktadır.²⁶

Politika yapıcılarının eyleme geçmek üzere gelen talepler arasından seçerek üzerinde yoğunlaştıkları konulara “politika gündemi” (sistemik gündem) denilmektedir. Politika gündemi içindeki sıralamayı ise siyasal öncelikler belirler.²⁷ Buna göre, çeşitli aktörler tarafından ifade edilen talepler, siyasi erki elinde bulunduran iktidarın öncelikleri çerçevesinde politika gündemini oluşturur.

Bir siyasal sistemde iki tür politika gündemi bulunur. Bunlar, siyasal sistemin bütününe ilgilendiren politika gündemi ile kamu kurumlarının gündemidir. Siyasal sistem içinde tartışılan konular, sorunlar ya da taleplerden oluşan ulusal düzeydeki gündem bir kamu kurumunun önüne getirildiğinde kurumsal gündem ortaya çıkar. Ulusal gündem daha çok tartışılan politikaları kapsar, kurumsal gündem bu tartışılan konuların eyleme dönüştürülme sürecidir.²⁸ Politika gündemi, toplum üyelerinin çoğu tarafından tartışılan, maddelerin çoğu belirli ve ayrıntılı olmaktan çok genel nitelikte olan gündemdir. Kurumsal gündem ise, bir faaliyet gündemidir ve politika gündeminden daha somut bir içeriktedir. Bu gündem, Meclis gibi özel yönetsel kurumların üyelerini ilgilendiren problemler grubunu kapsamaktadır.²⁹

Politika gündemi, politika yapıcılarının seçtikleri veya verilen zaman içinde faaliyette bulunmaya mecbur hissettikleri veya en azından faaliyette bulunuyor gördükleri taleplerden oluşur. Bir kamu probleminin, gündem statüsü kazanması için kamusal ilgi gerektiren bir meseleye dönüşmesi gereklidir.³⁰ Politika gündemindeki politika talebinin uygulama aşamasına geçmesi için politika kararına dönüşmesi gerekir. Politika kararları, kamu politikası oluşturu-

²⁶ OECD, *Reviews Of Regulatory Reform in Turkey: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, 2002.

²⁷ Turgay Ergun, 2004 , s. 310.

²⁸ Turgay Ergun, 2004 , s. 311.

²⁹ J. E. Anderson, 2003, s. 90.

³⁰ J. E. Anderson, 2003, s. 296.

racak biçimde, yasama organınca yasa çıkarılması, yürütme organının düzenleyici işlemlerle kurallar koyması, mahkemelerin yasalara ilişkin içtihatlarında bulunması olarak ifade edilmektedir.

Çeşitli politika seçeneklerinden birinin kanun metni haline gelebilmesi için öncelikle hükümetin ve yasama organının politika gündemine girmesi gerekir. Çoğu kez hükümetin ve dolayısıyla yasama organının gündemi önceden belirlenmiştir. Hükümetlerin politikalarını gerçekleştirmede kullanacakları başlıca araçlar olan yasalar, genellikle önceden birtakım belgelerde öngörülmüşlerdir. Bir başka deyişle, hükümetin hangi konularda yasa çıkaracağı bu belgelerden kolaylıkla takip edilebilir. Bu belgelere örnek olarak siyasi partilerin seçim beyannameleri, hükümet programları, kalkınma planları, bakanlıkların şura kararları ve master planları gibi politika belgeleri, uluslararası taahhütler (AB üyelik süreci, GATT ve ILO sözleşmeleri gibi) ve istikrar programları verilebilir.

Kuşkusuz bu belgeler aynı düzeyde bağlayıcı değildir. Örneğin kalkınma planları daha çok yol gösterici olurken, şura kararları ve master planları gibi bakanlıkların politika belgeleri aynı düzeyde bağlayıcı olmamaktadır. Bunun yanında, siyasi partilerin parti programları ile seçim beyannameleri hükümet oldukları zaman bir anlam ifade etmektedir. Devletin uluslararası ilişkileri nedeniyle ortaya çıkan kimi belgeler de kamu politikası kaynakları arasındadır. Uluslararası antlaşma ve sözleşmeler, istikrar programları (stand-by düzenlemeleri) için IMF'ye verilen niyet mektupları, Avrupa Birliği ile ilişkilerden kaynaklanan belgeler bu gruba girmektedir. Söz konusu belgelerin bağlayıcılık dereceleri ve nitelikleri, bunlara uyulmaması halinde tabi olunacak yaptırımlar birbirinden farklıdır. Örneğin kanun tasarısı ve tekliflerinin kalkınma planlarına aykırı olamayacağı hükme bağlanmış, ancak aykırılığı halinde ne gibi bir yaptırıma maruz kalacağı belirsiz kalmıştır. IMF'ye verilen niyet mektuplarındaki taahhütlere uyulmamasının yaptırımı ise daha çok ekonomik açıdan başarısızlık olabilir.

Diğer yandan, politika belgeleri dışında kamu politikası oluşturmasına kaynaklık eden anayasal zorunluluklar da vardır. Anayasanın pek çok maddesinde geçen “kanunla düzenlenir”, “kanunla sınırlanabilir”, “kanun gösterir”, “kanunda öngörülen”, “kanunun gösterdiği” şeklindeki ifadeler belli konular-

da ayrıntıların kanunla belirleneceğini ya da belli bir konunun ancak kanunla düzenlenebileceğini, kısacası Anayasanın kanunlar yoluyla yaşama geçirileceğini göstermektedir.

Politika belgelerinde öngörülen politikaların tamamı kanunlaşamaz. Politika gündemine girebilen kamu politikaları kanunlaşabilir. Politika gündemini, hükümetin öncelikleri ile iç ve dış dinamikler belirler. Hükümetin önceliklerini seçim beyannamesinde ve hükümet programında öngördüğü politikalar belirler. Son yıllarda gerçekleştirilen yasal dönüşümlerde etkili olan değişkenlere baktığımızda bir yanda hızla küreselleşmek ve/veya ulusal pazarı korumak isteyen ve farklı çıkarların temsilcisi olan ve kendi içinde çelişen-uzlaşan yerel aktörlerin temsil eden kurumlar; (TUSİAD, MUSİAD, TOBB, İKV, İSO, İTO, GUNSIAD, TMMOB, USİAD, TURKİ-İŞ, DİSK, MEMUR-SEN, KESK ve benzerleri), diğer yanda, AB'ye uyum için istenen değişiklikler, borç ve diğer mali sorumluluklar için Uluslararası Para Fonunun (IMF) talepleri, yapısal dönüşüm için gerekli kaynağı sağlayan ve kaynak sağlarken bir dizi talebi olan Dünya Bankası (DB), ticari ilişkiler için GATT (Dünya Ticaret Örgütü- DTÖ) gibi uluslararası birimler politika gündeminin oluşmasında³¹ etkili olmuşlardır.

I.3. Kamu Politikalarına Kaynak Tahsis Süreci:

Planlama-Bütçe Aşamalarında Yaşanan Gelişmeler

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.

Planlanma ve bütçeleme süreci, kamu politikası kararlarının kaynak-harcama dengesi içinde sınırlanması anlamına gelmektedir. Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme sürecindeki bu sınırlama daha çok mali disiplini sağla-

³¹ Fuat Ercan, "Türkiye'de yapısal Reformlar" Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya "Kapitalizm ve Türkiye I: Kapitalizm, Tarih ve Ekonomi 2001, s. 374.

maya yöneliktir. Bu nedenle, 1980 sonrası dönemde egemen olan “sınırlı ancak etkin devlet” anlayışı doğrultusunda “sınırlı kontrollü program odaklı bütçe” anlayışı benimsenmiştir. Yeni bütçe anlayışı çerçevesinde bütçe sistemi de değişmiş ve performans esaslı bütçe sistemi dünyada kabul görmeye başlamıştır.³² Performans esaslı bütçeleme (PEB) kaynak tahsisinde etkinliğin sağlandığı, stratejik planlamanın ön plana çıktığı ve çok yıllık bir harcama sistemine sahip planlama ve bütçeleme sistemidir. PEB’in esasını kamu idarelerine tahsis edilen kaynakla kurumları ne yapabileceklerine ilişkin bilgileri gösteren performans kriterleri teşkil eder.

1980’den sonra devletin ekonomik hayattaki rolünün değişmesine paralel olarak, kamu kaynaklarının kullanımında rasyonellik ve öngörülebilirliği ön plana çıkaran orta vadeli kamu harcama sistemine; Dünya Bankası yazınında “Orta Vadeli Harcama Sistemi” (Medium Term Expenditure Framework-MTEF) denilmektedir.³³ Bu harcama sistemi, Dünya Bankasının öncülüğünde, makro disiplinin sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını, bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır. Çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonuna dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi olan orta vadeli harcama sistemi, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirmesine imkân veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.

³² Esra Demircan, Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması; Türkiye Örneği, Kamu Maliyesine Yeni Bakış, (Ed) Nihat Falay, Mehmet Şahin Ve Ahmet Kesik, Seçkin Yayınları, Ankara, 2006 s. 33.

³³ H. Hakan Yılmaz, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi”, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara, 1999, s. 3.

Şekil 3 Orta Vadeli Harcama Süreci³⁴

1. Aşama

Makroekonomik çerçeve ile tutarlı kaynak yapısının ortaya konması
(Elde edilebilir kaynak yapısı)

2. Aşama

Stratejik öncelikler çerçevesinde Sektörel/Kurumsal amaçların,
politikaların ve hedeflerin belirlenmesi
(Önceliklendirme)

3. Aşama

Kaynakların sektörel önceliklere göre dağıtılması ve kullanımı
(Çok yıllık bütçeler)

Çok yıllık bütçeleme süreci temelde üç yapı üzerine kurulmuştur. (*Şekil 3*) Birincisi, makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın yukarıdan aşağıya (top-down) doğru tahmin edilmesi; ikincisi, hem devam etmekte olan ve hem yeni uygulanacak olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin aşağıdan yukarıya doğru tahmin edilmesi; üçüncüsü ise, toplam kaynaklarla bu maliyetleri karşılaştıran bir süreçtir.³⁵ Böyle bir uygulamanın getirdiği en önemli yenilik, sunulacak kamu hizmetlerinin büyüklüğünün eldeki mevcut kaynaklara göre çerçevesinin çizilmesi, bir diğer deyişle karar alma mekanizması ile eldeki kaynak paketinin sıkı bir ilişki içinde olması ve bunun doğal bir sonucu olarak da kaynakların belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtımının yapılmasıdır. Bu yönüyle orta vadeli harcama sistemi, üç yıllık bir makro mali programın üç yıllık sektör stratejik planları ile bütünleştirilmesi işlemi sağlayan bir planlama-bütçeleme sürecidir. Bu sistem; kaynak kullanımı sürecine makro bir çerçeve getirerek, ekonomi-

³⁴ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010 , s. 44.

³⁵ H. Hakan Yılmaz, 1999, s. 16.

deki var olan kaynak yapısına göre kamusal kararların alınmasına yönelik bir mekanizma sunmaktadır.

Kamu politikalarının eyleme dönüştürdüğü 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 oluşturmakta ve bu politikalar bütçe süreci içine monte edilmesi³⁶ sağlanmaktadır. Bütçelemenin planlama süreci ile birlikte düşünülmesi ve planlama-bütçeleme ilişkisinin kurulması etkin bir bütçe süreci için kaçınılmaz bir olgudur. Bu şekilde, önceki dönemlerden kopuk olmayan bir bütçeleme süreci sayesinde kamu politikaları oluşturulmaktadır.

Görüldüğü gibi, öncelikle planlama ihtiyaçlara göre değil, eldeki kaynak yapısına göre yapılmaktadır. İkincil olarak, belli bir limit dahilinde kaynakların hükümetin belirlemiş olduğu ihtiyaçlara göre dağıtılmasının gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Bu itibarla planlama-bütçeleme çerçevesinde kamu politikaları oluşturma, maliye politikasının öngörülebilir olması açısından önemlidir. 1980'den sonra değişen devlet anlayışına paralel olarak, kamu kaynaklarının kullanımı ile bu kaynakları tahsis etme yetkisine sahip olanların, belli bir zaman kesitinde bu kaynakları hangi politika önceliklerine göre tahsis ettiği önem kazanmıştır. Bu açıdan, orta vadeli harcama sistemi anlayışı, politika oluşturma sürecinde plan-bütçe ilişkisinin sağlanması ile rasyonel kaynak tahsisine imkân sağlamaktadır.

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulacak olan ilişki, bir orta vadeli harcama sistemi ile daha etkin kurulabilecektir. Orta vadeli harcama sistemi, bütçe sürecinin zaman boyutuna sahip olmasını sağlayarak, bir yıllık bütçelerin getirdiği olumsuzlukların önlenmesini hedeflenmektedir. Orta vadeli bir yapıya bürünen bütçenin de, bu karar alma sürecinde mali disiplin-

³⁶ H. Hakan Yılmaz, 1999, s. 16.

linin sağlanmasında, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılarak uygulamada etkin ve 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.

I.4. Kamu Politikaları Oluşturma Sürecinde Siyasal-Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Hakkı

Temsili demokrasilerde, kamu politikası oluşturma sürecinde seçmen, politikacı ve bürokrasi arasında bir yetki devri vardır. Üç aktörün yer aldığı yetki devri zincirinde, yetki devri seçmenden, halkın temsilcilerinden oluşan yasama organına, hükümet ve kamu yönetimine yapılmaktadır. Bu zincirin ilk aşamasında, seçmenin oyu ile seçilen vekiller vardır. İkinci sırada, vekillerden oluşan yasama organı tarafından yetkilendirilen yürütme organı, yani bakanlar kurulu yer almaktadır. Yürütme mekanizması içinde yer alan kamu kurumlarının yöneticilerinin, hükümet tarafından yetki verilmesi üçüncü aşamayı oluşturmaktadır. Son aşamada ise, kamu politikalarını yürüten, yürütmenin uygulayıcı uzvunu teşkil eden bürokratlar yer almaktadır.³⁷ Yetki devri zincirinde yer alanlar, bir yetki devrinde asil iken, diğer yetki devrinde ise vekil konumunda³⁸ bulunabilmektedir.

Temsili demokrasilerde asıl olan vatandaşlardır. Kolektif çözümlerin gerektirdiği sorunları kendi başlarına çözemeler, bunları çözmek devletin işidir. Temsili demokrasilerde devlet işleyişi, iki ana, asil vekil ilişkisini içerir. Bunlardan biricisinde vatandaşlar belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere politikacılara yetki verirler. Politikacılar bu yetkiyi almak amacıyla birbirleriyle rekabet ederler. Bu ilişkide siyasetçilerden beklenen, toplumdaki

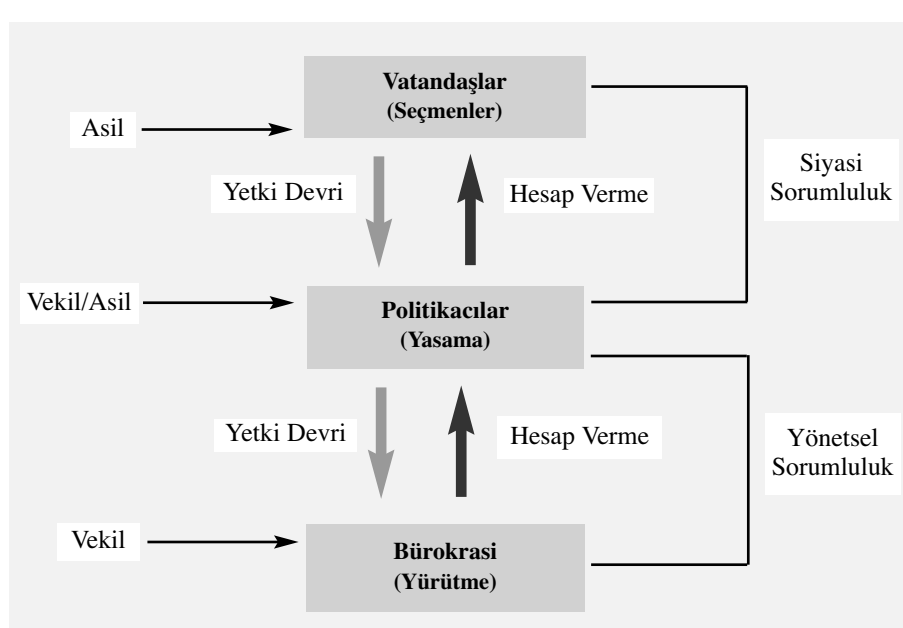
³⁷ Kaare Strom, Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, European Journal of Political Research, 37, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 2000, s. 266-267.

³⁸ The World Bank, 1998, s. 20. Burada "Asil-Vekil" deyimini "Principal-Agent", deyiminin Türkçe karşılığı olarak kullanılmıştır.

farklı grup ve bireylerin politika taleplerini bir biçimde bütünleştirerek vatandaşların beklentisine uyan kamu politikaları üretmesidir. Oluşturulan kamu politikası bürokrasi, yani idare tarafından hayata geçirilir. Dolayısıyla, ikinci vekâlet işlevinde politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır.³⁹

Kamusal kaynakların dağıtımı politik bir süreç içinde cereyan etmektedir. Bu süreçte rol üstlenenler, devlet başkanı veya başbakan, kolektif bir biçimde bakanlar (kabine), her bir bakan, parlamento, toplum, merkezi kuruluşlar, kurumlar, yöneticiler daha çok hizmet sağlayıcılarıdır. Kamu sektöründeki oyuncular çoğu kez kurumsal düzenlemeleri yaratma (düzenleyici) ve belirlenmiş olan görevleri yürütme şeklinde ikili bir rol üstlenirler. Kamu sektöründeki kurumsal karar alma sisteminde ilişkiler (yetki devri, görev ve sorumluluklar) anayasa ve kanunlar çerçevesinde olduğu gibi, yazılı olmayan geleneksel kurallara göre de düzenlenmektedir.⁴⁰

Şekil 4 Temsili Demokrasilerde Asil-Vekil İlişkisi⁴¹



³⁹ İzak Atiyas ve Şerif Sayın, Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi, Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru, TESEV yayımları, 1997, s. 6.

⁴⁰ H. Hakan Yılmaz, 1999, s. 9.

⁴¹ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010, s. 37.

Kamu politikalarının oluşturma ve uygulama aşamalarında, yetki devredenle devralan arasındaki sorumluluk ilişkisi vardır. Vatandaş ile siyasetçi arasında siyasal sorumluluk, siyasetçi ile kamu bürokrasisi arasında yönetsel sorumluluk söz konusudur. Siyasi sorumluluğun sağlanmasında vatandaşın (asil) elindeki en önemli yaptırım aracı seçimlerdir. Siyasetçiler ile bürokrasi arasındaki yönetsel sorumluluk idare hukuku⁴² çerçevesinde sağlanmaktadır. Bu sorumluluklar, bütçe hakkı doğrultusunda parlamentonun kamu maliyesini kontrol⁴³ yetkisi çerçevesinde parlamenter denetim mekanizması ile sonuçlandırılmaktadır. Bütçe hakkının ortaya çıktığı ilk demokrasi deneyimlerinden bu yana asil ve vekil arasındaki sorumluluk ilişkisi tam anlamıyla kurulamamıştır. Özellikle demokrasinin kurumsal yapısının oluşturulamadığı gelişmekte olan ülkelerde kamu politikalarına kaynak tahsisi belirsiz bir süreç oluşturmaktadır.

Parlamenter denetim olgusu, demokrasinin kurumsallaşması ile paralel bir seyir izlemiştir. Denetim olgusu yönetimin en önemli unsurlarından biri haline geldikçe, temsili demokrasiyi güçlendiren ve kökleşmesine katkı sunan bir unsur olmuştur. Parlamenter denetimin en önemli araçlarından olarak bütçe, parlamentonun yürütme organını denetlemek için kullandığı en etkin mali denetim aracıdır. Kamu kaynaklarının dağılımının, doğrudan karar vericiler ile bunların kararlarını etkileyen toplumsal grupların etkileşimi sonucu oluşan bütçe; 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 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, 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

⁴² İzak Atiyas ve Şerif Sayın, 1997, s. 6.

⁴³ Nami Çağan, Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara 1986, s. 199-200.

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.

II. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile değişen yeni kamu mali yönetim sisteminde politika oluşturma ve planlama

II.1. Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Kamu Politikalarının Planlama-Bütçeleme Aşamalarını Etkileyen Temel Unsurlar

Ülkemizde kamu mali yönetiminde hesap verme sorumluluğunun güçlenmesi, şeffaflığın 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 amaçlarıyla 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek mali sistemimize girmiştir. 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.

5018 sayılı Kanun ile genel yönetim tanımına geçilmesi ve bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle parlamento açısından bütçe hakkının daha etkin kullanılmasının yolu açılmıştır. Getirilen önemli değişikliklerden bir tanesi de kamu kaynaklarının tahsis ve kullanımı alanlarına yönelik olmuştur. Bu amaçla, kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik kullanılmasını sağlamak üzere, kalkınma planları yanında kurumsal düzeyde hazırlanan stratejik planlamanın ön plana çıktığı, üç yıllık harcama sistemine dayanan performans programları temelinde performans esaslı bütçelemeye geçiş öngörülmüştür.

Performans esaslı bütçeleme anlayışı, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışının mali sorumlulukla birlikte hizmet programlarının (kurumların amaç ve hedefleri ile bu hedefleri tanımlayan faaliyet ve projelerin) performans sorumluluğunu da içerecek şekilde gelişmesi sonucunu doğurmuştur.

5018 sayılı Kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kamu kaynaklarını bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemi yaklaşımını yansıtmaktadır.

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesinde ifadesini bulan performans esaslı bütçelemeye baktığımızda işleyişin üçlü bir yapı üzerine oturduğunu görmekteyiz. Bunlar;

- 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 bütçe tahminleri olmak üzere),
- Performans programı uyarınca yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının yıllık faaliyet raporları ile ortaya konması.

5018 sayılı Kanununun 9 uncu maddesine göre; kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin amaç ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla, katılımcı yöntemlerle orta ve uzun vadeli stratejik plan hazırlayacaklardır. Kamu idarelerinin, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda olacakları belirtilmiştir. Burada kurumsal düzeyde

planlarla bütçe arasındaki ilişkinin performans programına dayandırıldığını görmekteyiz. Daha sonra kurumun amaç ve hedeflerine uygun bir şekilde ortaya konan performans hedeflerine göre kurumlar bütçelerini hazırlamaktadırlar.

Yeni kamu mali yönetim anlayışının en önemli unsurlarından bir olan stratejik planlama; 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.

Kamu kurumları, stratejik planlar ile performans programlarına göre yürüttükleri faaliyetlerin sonuçlarını, performans dayalı olarak, yıllık idare faaliyet raporu ile 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesi çerçevesinde hazırlayacaklardır. Kamu kurumları, idare faaliyet raporlarını; kurumları hakkındaki genel bilgilerle birlikte, kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini; varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde hazırlamakla yükümlüdürler.

Sonuç olarak kurumsal düzeyde stratejik planların hazırlanması, stratejik plana göre yıllık performans programlarının oluşturulması; bu programlara göre kurum bütçelerine kaynakların tahsis edilmesi; mali yıl sonunda ise stratejik plan ve yıllık performans programı göz önünde bulundurularak kurumun idari faaliyet raporu hazırlanması hesap verme sorumluluğunun güçlenmesini beraberinde getirmektedir. Başka bir ifadeyle orta vadeli harcama sisteminin en önemli yönünü teşkil eden kamu politikaları ile kamu kaynaklarının kullanımını konusunda rasyonel bir ilişki geliştirilerek kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi olanağı getirilmiştir. Kamu politikalarının bütçe kaynaklarına göre belirlenmesi süreci; parlamentonun bütçe hakkında kaynaklanan yetkilerinin çok daha etkin bir şekilde yürütülmesine imkân sağlayacak bir altyapının oluşması anlamına gelmektedir. Parlamento, hem süre-

cin 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.

II.2. Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Kamu Politikalarının Planlama-Bütçeleme Aşamaları

Orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde oluşturulan yeni bütçe döngüsü geçmişten farklı olarak çerçeve bir yasa niteliği de taşıyan 5018 sayılı Kanunda ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Önceki bölümde belirttiğimiz gibi, bu Kanunun 9 uncu maddesinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemenin esasları belirlenmiş, 16 ncı maddesinde ise orta vadeli harcama sistemine dayanan bütçenin hazırlanmasına yönelik program ve mali planla ilgili düzenlemeler yer almıştır. Bu döngünün değerlendirme aşamasını kapsayan faaliyet raporları ise 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde düzenlenmiştir.

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,
- İzleme ve değerlendirme
- Denetleme

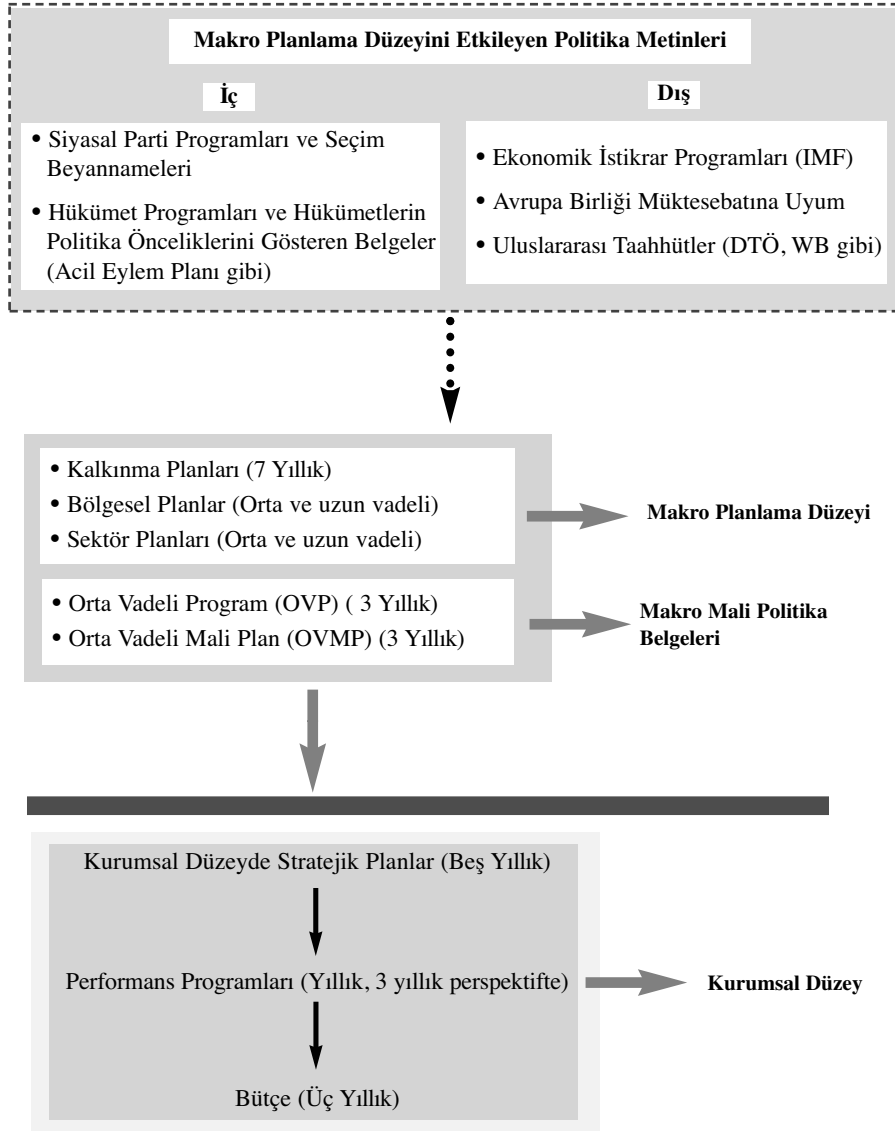
şeklinde belirlenmiştir.

Makro planlama aşaması kalkınma planı ile bütçeye yön veren orta vadeli programdan oluşur. Mevcut kalkınma planı ile diğer politika ve plan belgelerinin varlığında bu aşama, Bakanlar Kurulunun hükümetin politika önceliklerini yansıtan politika taahhütleri ile makro politikalar ve temel ekonomik büyüklüklerin orta vadeli programda belirlenmesi ile başlar.

Mali planlama aşamasında ise bu sürecin kamu politikalarıyla doğrudan bağlantısının orta vadeli mali plan ile sağlanması öngörülmektedir. Makro plan ve program metinleriyle uyumlu olarak, hükümetin orta vadedeki öncelikleri ve dolayısıyla politikaları yanında devletin ekonomideki rolünü gösteren orta vadeli mali plan Yüksek Planlama Kurulu tarafından kabul edilir. Mali planda, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları yer alır.

Makroekonomik çerçeve aynı zamanda gelecek üç yıla ilişkin gelir ve harca tahminlerinin yapılmasına yardımcı olmaktadır. Dolayısıyla ekonomik tahminlerle mali hedeflerin birleştirilmesi suretiyle karşılıklı uyumun sağlanması ve dolayısıyla makroekonomik çerçevenin gelecek üç yıl için çeşitli analiz yöntemleri kullanılarak tahmin edilmesi gerekmektedir. Ayrıca, mevcut ve yeni mali politikaların maliyetlerinin belirlenmesi ve bunların ekonomik dengeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi gerekmektedir.⁴⁴

⁴⁴ Ahmet Kesik, *Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği*, içinde, Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme, Maliye Bakanlığı BÜMKO yayını, 2005, s.51.

Şekil 5 Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Planlama ve Bütçeleme⁴⁵⁴⁵ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010 , s.48.

Çok yıllık bütçelemeye dayalı orta vadeli harcama çerçevesinin (çok yıllık bütçelemenin) hayata geçirilmesi büyük ölçüde üç temel politika belgesinin uyumuna dayanmaktadır: 1) Orta Vadeli Program 2) Orta Vadeli Mali Plan 3) Stratejik Planlar. 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. Kurumlar, stratejik planlarında öngördükleri hedef ve politikaları için orta vadeli programda yer alan hedefler ile mali planda çizilen mali çerçevede hazırlayacakları bütçelerinde gerekli ödenek tahsisini yapmaktadırlar. Kamu kurumları açısından politika, plan ve bütçeleme ilişkisinin bu aşamada sağlanması öngörülmektedir.

Bu yapı, 5018 sayılı Kanununun 18 inci maddesinde tanımlanan kapsamlı bütçe paketi ile birleştiğinde, parlamentonun, bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasına yönelik olarak önemli bir bilgi ve veri altyapısına sahip olmasının hedeflendiği görülmektedir. Parlamento bütçe yoluyla hükümet üzerindeki kontrolünü eskisinden farklı bir biçimde 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 noktalar; 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.

III. Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Parlamentonun Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Güçlenen Konumu

5018 sayılı Kanun, hesap verme sorumluluğunun güçlenmesi ve mali saydamlığın artırılması çerçevesinde bütçe hakkının kullanılmasında TBMM'nin etkinliğini artırmaya yönelik bir yaklaşım içinde hazırlanmıştır. Bu yaklaşım, 5018 sayılı Kanununun 5 inci maddesinde "*Kamu malî yönetimi Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun şekilde yürütülür.*" yönündeki düzenleme ile de açık bir şekilde vurgulanmıştır.

5018 sayılı Kanun ile bütçenin kapsamının genişletilmesi yanında bütçenin genel yönetimin bir parçası olarak TBMM'ye sunulması ilkesi getirilmiştir. Bu kapsamda; 2010 yılında genel yönetim içinde: 52 adet genel bütçeye dahil kamu idaresi, 133 adet üniversite ve diğer özel bütçeli idare ve 8 adet düzenleyici ve denetleyici kurum, olmak üzere merkezi yönetime dahil toplam 193 adet idare; 2 adet sosyal güvenlik kurumu; 81 adet il özel idaresi, 3200 civarında belediye ve ayrıca bunların kendi aralarında kurdukları mahalli idare birlikleri yer almaktadır. Böylece sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idareler dahil genel yönetime dahil tüm idarelerin bütçe büyüklüklerinin TBMM'nin bilgisine sunulması sağlanmıştır. Sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütçeleri parlamento tarafından onaylanmamaktadır. Ancak, bu kurumların hedefleri, bütçe büyüklükleri ve faaliyet sonuçları merkezi yönetim bütçe paketi içinde her yıl TBMM'ye sunulmaktadır.

Bütçe kapsamının bu şekilde genişletilmesi ile parlamento kamu kaynaklarının önemli bir kısmı hakkında doğrudan ve dolaylı bir bilgiye sahip olma imkanına ulaşmıştır (Bütçe Dışı Fonlar, Döner Sermayeli İşletmeler ve TOKİ gibi kurumlar hariç olmak üzere).

5018 sayılı Kanun ile bütçelerin kalkınma planları, ekonomi politikaları ve konjonktürel gelişmelerle bağlantısının kurulması ve parlamentonun kamu gelir ve giderleri konusunda daha fazla bilgi sahibi olmasını sağlamaya yönelik düzenlemeler getirilmiştir. Bu amaçla, Kanununun 18 inci maddesi ile; merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısına, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; orta vadeli malî planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekono-

mik 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 listesinin bütçe kanununun ekinde yer alması esaslı öngörülmektedir.

TBMM’de görüşülmesi sırasında dikkate alınacak dokümanları 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 dahil 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 karşılaştırmalar yapabilmeleri imkanı 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.

Diğer yandan, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,⁴⁶ genel olarak vergi politikalarının değerlendirilmesi bakımından önemlidir. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısına, diğer belgelerin yanı sıra vergi harcamalarını gösteren cetvelin eklenmesi ile malî saydamlığın sağlanmasında önemli yenilik sağlanmıştır.⁴⁷

Maliye yazınında vergi harcaması olarak nitelenen vergi istisnaları (exemptions), indirimleri (allowances), mahsupları (credits), vergi kolaylığı

⁴⁶ Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirlerine vergi harcaması (tax expenditure) denilmektedir. Vergi harcaması, vergi sistemi yoluyla devletin vazgeçtiği gelir olarak tanımlanmaktadır. Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü. Vergi Harcamaları-2001 Yılı., 2001 Ankara.

⁴⁷ 5018 sayılı Kanunun 18 inci maddesinin gerekçesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/692), S. Sayısı 302, 22 Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı.

(rate relief) ve vergi ertelemesini (tax deferral) kapsayan, tahsilinden vazgeçilen kamu gelirleri ilk olarak 1970'lerin başında ABD ve Almanya'da parlamentolara raporlanmaya başlanmıştır. 1980'lerden sonra tüm OECD ülkelerine yayılan bu uygulama⁴⁸ ülkemizde, resmi olarak ilk defa 2000 yılında hazırlanan VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planınının 210 uncu maddesinde ifade edilmiştir. Vergi harcamalarının bütçe kanunu tasarısı kapsamında ayrıntı bir şekilde raporlanması uygulamasına, fiilen, 5018 sayılı Kanununun 15 ve 18 inci maddeleri gereği 2006 yılından itibaren başlanmıştır.

Vergi harcamalarının bütçe kanunu tasarısının ekinde parlamentoya sunulması, Devletin gelir ve harcamalarının saydamlaştırmasına, hangi faaliyet ve mükelleflerin ne tür vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalardan yararlandığının bilinmesine, kamunun toplam kaynak yapısının doğru bir şekilde değerlendirilmesine imkan sunmaktadır. Bir tür kamu harcaması olarak nitelenen vergi harcamalarını gösteren cetvel ile parlamentonun; vergi kanunları ile yürütme organına verilen vergi harcamaları ile toplanmasından vazgeçilen önemli miktardaki kamu gelirinin⁴⁹ izlemesi ve denetlenmesine olanak sağlamıştır.

5018 sayılı Kanun ile makro planlama sisteminde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda; 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 ayrıldığı 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 kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi 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 il-

⁴⁸ Dirk-Jan Kraan, Off-budget and Tax Expenditures, OECD Journal on Budgeting, Volume 4 – NO. 1, 2004, s. 130.

⁴⁹ 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına ekli Vergi Harcamaları Cetveline göre 2010 yılı vergi harcaması miktarı 14 milyar 364 milyon Türk Lirasıdır.

gili kuruluşlara tahsis edilmesine imkan veren, dolayısı ile orta vadeli programa (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşımaktadır.⁵⁰

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.

Ayrıca, faaliyet raporları, yeni kamu mali yönetimi ve kontrol sisteminde, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği sağlamak üzere getirilmiş önemli düzenlemelerden birisidir. 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesinde öngörülen idare faaliyet raporları ile raporlara dayanarak Sayıştay tarafından hazırlanan mahallî idareler genel faaliyet raporu ve genel faaliyet raporu, TBMM’de bütçe sürecinde görüşülecektir. Bu görüşmeler esnasında TBMM, kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını, başlangıç hedefleri doğrultusunda kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılması çerçevesinde değerlendirme imkânına kavuşmaktadır. Böylece, parlamentonun, kamu idaresinin tahsis edilen kamu kaynaklarını verimli kullanılıp kullanılmadığı, bu kaynaklar kullanılarak yürütülen kamu politikalarının sonuçlarının ve etkilerinin izlenmesine yönelik bir planlama mekanizması oluşturulmuştur.

5018 sayılı Kanunun temel ilkelerinden mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile ilgili düzenlemeler, parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlayacak enstrümanlar sunmaktadır. Hesap verme sorumluluğu ilkesi gereği, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda bakanlar, üst yöneticiler ve harcama yetkilileri açıkça sorumlu tutulmuştur. Böylece, çağdaş kamu mali yönetimi ilkelerinden biri olan sorumluluğun önceden hizmetle ilişkilendirilmesi, yönetsel esnekliğin fonksiyonel bir iç kontrol sistemi ile sağlanması ve harcama sonrası denetimin etkinliğinin artırılarak güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

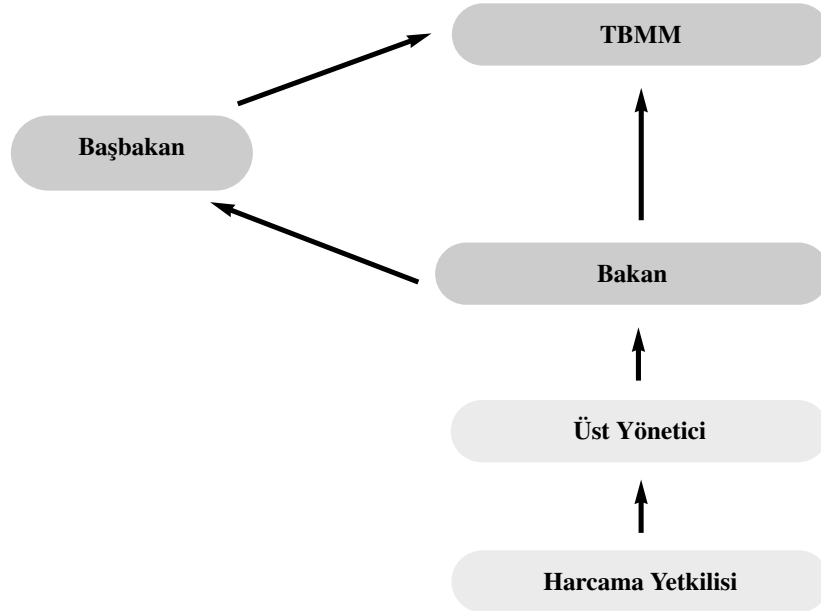
5018 sayılı Kanunun 7 inci maddesinde mali saydamlık ilkesi düzenlenmiştir. Bu madde ile; her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılma-

⁵⁰ TEPAV, Mali İzleme Raporu, Haziran 2005 Bütçe Sonuçları, Ankara, 2005, s. 17.

sında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, bütçe sürecinde hazırlanan politika ve plan dokümanları parlamento açısından bilgilenmenin yanı sıra saydamlığın güçlendirilmesi amacına da hizmet etmektedir.

5018 sayılı Kanun ile hesapverme sorumluluğu kavramı mali sistemimizde ilk defa düzenlenmiştir. Hesapverme sorumluluğu (*accountability*) siyasal ve yönetsel hesap verme sorumluluklarını kapsayacak şekilde Kanunun 10 uncu maddesinde düzenlenmiş, 11 inci maddesinde bakanların hesap verme sorumlulukları ele alınmış ve 12 inci maddesinde ise kamu idaresi yöneticilerinin sorumlulukları hükme bağlanmıştır. 11 inci maddede “Bakanlar, bakanlıklarının ve bakanlıklarına bağlı, ilgili veya ilişkili kamu idarelerinin stratejik planları ve bütçeleri ile diğer mali işlemlerinin mevzuata, kalkınma planlarına, yıllık programlara, stratejik planlara ve hükümet politikasına uyumunu ve bu çerçevede diğer bakanlıklarla eşgüdüm ve işbirliğini sağlamakla sorumludur” denilerek bakanların siyasal hesap verme sorumluluğunun çerçevesi çizilmiştir.

Şekil 6 Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Hesap Verme Sorumluluğu



5018 sayılı Kanunun sisteminde, 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 sorumludurlar. Bu hesap verme sorumluluğunun gereğinin, 5018 sayılı Kanunun 41 inci maddesine göre hazırlanan idare faaliyet raporları, Sayıştay tarafından hazırlanacak olan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildiri ile birlikte TBMM tarafından yerine getirilmesi beklenmektedir.

Diğer yandan, 5018 sayılı Kanunun 14. üncü maddesinde, ilgili kamu idareleri tarafından, kanun tasarılarında; kamu gelirlerinin azalmasına neden olacak, kamu giderlerinin artmasına neden olacak, kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak tasarıların getireceği malî yüklerin, en az üç yıllık dönem için hesaplanması ve tasarıya eklenmesi hüküm altına alınmıştır. Ayrıca, sosyal güvenlik ile ilgili kanun tasarılarında da en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi gerekmektedir. Buna göre, ilgili kamu idareleri tarafından hazırlanacak kanun tasarılarında; kamu gelirlerinin azalmasına ve/veya kamu giderlerinin artmasına ve/veya kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak, her türlü kanun tasarılarının getireceği malî yükler, en az üç yıllık dönem için hesaplanarak tasarıya eklenecektir. Ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşleri de eklenecektir. Bu düzenleme ile parlamentodaki görüşmeler esnasında tasarıların ekonomik ve sosyal etkilerinin sistematik bir şekilde değerlendirilmesine olanak sağlanması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimi yazınında Düzenleyici Etki Analizi (DEA) olarak kavramsallaştırılan kamusal politikaların karara dönüştüğü düzenlemelerin etki değerlendirme mekanizmasına, esasında, ilk defa, OECD tarafından 2002 yılında hazırlanan Raporun,⁵¹ Türk kamusal karar alma sisteminin düzenleme yapma kalitesinin artırılmasına yönelik öneriler bölümünün beşinci sırasında yer ve-

⁵¹ OECD, 2002, s. 46.

rilmiştir. Bu raporda, yasama sürecine DEA'nın bütünleştirilmemiş olması, kamusal karar alma sisteminin önemli eksikliklerinden biri olarak gösterilmiştir. Daha sonra, DEA ile ilgili hususlar 15.07.2004 tarihinde kabul edilen, ancak Anayasanın 89 ve 104 üncü maddeleri uyarınca Cumhurbaşkanınca geri gönderilen ve bu nedenle yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun 5 inci maddesinin (c) bendinde düzenlenmiştir. Türk mevzuat hazırlama sistemine DEA, 17.02.2006 tarihli Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelikle girmiştir. Bu yönetmelik ile etkisi 10 milyon Türk Lirasının üzerinde olan kanun tasarıları için DEA hazırlanması hükme bağlanmıştır. DEA'nın uygulanmasına ilişkin esas ve usuller ise 2007 yılı içinde yayınlanan bir Başbakanlık Genelgesinde belirlenmiştir.⁵² 2010 yılından itibaren bazı pilot kanun tasarıları için DEA yapılmaya başlanmıştır.

İdarenin düzenleme faaliyetinden doğacak ekonomik ve sosyal etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden DEA⁵³ karar alıcılara öngörülen kamu politikası düzenlemesi hakkında politika analizi imkanı sunmaktadır. Politika analizleri; önerilen kamu politikasının bütçeye yansıyan fayda ile maliyetini karşılaştırma, alternatifler üzerinden senaryolar oluşturma ve böylece kamu politikasının kararlaştırılma aşamasında parlamentoya rasyonel karar verme imkanı sağlamaktadır.

⁵² 03.04.2007 ve 2007/6 nolu Başbakanlık Genelgesi.

⁵³ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun Genel Grekçesinden, içinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları (1/731), S. Sayısı 349, 22 Yasama Dönemi, 2. Yasama Yılı.

Sonuç ve Değerlendirme

Kamu mali yönetimine yönelik olarak yapılan reformlar OECD (2003) çalışmasında esas olarak üç saçı ayağına dayanmaktadır. Bunlar; kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanılmasına yönelik olarak makro mali disiplini artırıcı önlemler, kamu kaynağı kullanan kurum ve kuruluşların hesap verebilirliğinin sağlanmasına yönelik yasal düzenlemeler ve yasama organlarının bütçe sürecinde ve kaynakların kullanılması aşamasındaki etkinliğinin artırılması şeklinde sayılabilir.⁵⁴ Dünya Bankası başta olmak üzere son dönemde yapılan çalışmalarda bu yapı, hesap verme sorumluluğu yanında kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtım ve kullanımı çerçevesi içinde de tanımlanmaktadır. 2006 yılından itibaren uygulanmasına başlanan 5018 sayılı Kanun, parlamentonun bütçe hakkını etkin bir şekilde kullanmasını sağlamaya yönelik doğrudan ya da dolaylı etkisi olan önemli düzenlemeleri kamu mali yönetim ve kontrol sistemine kazandırmıştır.

5018 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni kamu mali yönetim sisteminin temel katkısı bütçenin kapsamının genişletilmesi ve parlamentonun kaynak tahsisi ve kontrol süreçlerindeki rolünün ve etkinliğinin artırılmasıdır. Yeni kamu mali yönetim sistemi ile parlamentoya sunulan bilgilerin nicelik ve nitelik yönünden geliştirilmesi yanında, yasama organının bütçe müzakereleri sırasındaki etkinliğini artıran bütçe sistematigi de bu çerçevede oluşturulmaya çalışılmıştır.

“Mali saydamlık” ve “hesap verebilirlik” kavramlarının yanı sıra stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme ve dolayısıyla orta vadeli harcama sistemine dayanan yeni bütçe sistematiginde, parlamentonun kamusal kaynak tahsis ve kontrol süreçlerindeki rolü ve etkinliği daha güçlenmiştir.

5018 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayanarak hazırlanan ikincil ve üçüncül düzenlemeler reform niteliğinde önemli dönüşümleri beraberinde getirse de, dikkate değer nokta, bu düzenlemelerin uygulama düzeyidir. Gerek parlamento gerekse yürütme ve bürokrasi, yeni sistemi ne düzeyde iş yapma biçimine yansıtılabilmektedir.

⁵⁴ Jon R. Blondal, Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4, 2003.

Aşağıda 5018 sayılı Kanunla gelen yeni sistemin parlamentonun etkinliğini artırmaya yönelik olarak daha iyi çalışmasına ilişkin öneriler yer almaktadır:

– 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 ekonomi yönetiminin kredibilitesinin artması demektir. Parlamentonun bu konudaki sahiplenmesi, politikaları değerlendirirken bu plan metinlerini sorgulaması ve ilgisi, buradaki risklerin azalması anlamına gelmektedir.

– 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.

– Yeni kamu mali yönetim sisteminde “hesap verme sorumluluğu” çerçevesinde üst yöneticilerin ve Bakanların TBMM’ye karşı sorumlu olması öngörülmüştür. Bu hesap verme, idare faaliyet raporları ve Sayıştay tarafından hazırlanacak olan değerlendirme raporları ve genel uygunluk bildirimini ile birlikte TBMM tarafından yerine getirilecektir. Ancak, idare faaliyet raporlarının TBMM’de nasıl bir görüşme prosedürüne tabi olacağı hakkında bir düzenleme mevcut değildir. İdare faaliyet raporlarının hazırlanması aşaması hakkında 5018 sayılı Kanun ve Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelikte ayrıntılı düzenlemeler öngörülmesine rağmen, bu düzenlemelerin TBMM’de görüşülmesi hakkında hükümlere yer verilmemiştir. Bu nedenle, idare faaliyet raporlarının TBMM’de nasıl değerlendirme prosedürüne tabi olacağının Parlamento İçtüzüğünde ya da bir kanunla açıkça düzenlenmesi gerekmektedir.

– DEA’ların yani, düzenlemelerin sosyal ve ekonomik etkilerinin hesap-

lanması ve değerlendirilmesi uygulamalarının yaygınlaşmasına dönük eğilim, yürütme organı dışında bağımsız bilgi üreten düşünce kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının politika oluşturma sürecine katılımını önemli kılmaktadır. Bu kuruluşların, yasama sürecine katılımını etkinleştiren önemli bir gelişme olan DEA sisteminin kanun yapma sürecine dahil edilmesi, kamu politikası oluşturma sürecine katılımcılığı artırmaktadır. Bu çerçevede; 5018 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi ile Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hükümleri dikkate alınarak kanun taslakları ile birlikte DEA hazırlanması gerekliliğinin bir kanuni düzenleme ile yapılması yerinde olacaktır. Böylece kamu kurumlarının, İngiltere gibi ülkelerde etkin bir şekilde uygulanan DEA hazırlama konusunu sahiplenmesi sağlanabilecektir. Ayrıca, TBMM İçtüzüğü'nün, kanun tasarı ve tekliflerinin DEA veya mali yük hesabı ile birlikte sunulmasını zorunlu kılacak şekilde yeniden düzenlemesi gerekmektedir.⁵⁵

– 5018 sayılı Kanuna göre parlamentoya sunulan rapor ve dokümanlar, niteliksel ve niceliksel olarak artmıştır. Anayasa ve 5018 sayılı Kanuna göre yürütülen mevcut bütçe görüşme sürecinde; bütçe tasarıları ile birlikte sunulan dokümanlar ayrı bir görüşme prosedürüne tabi olmadan, bütçe görüşmeleri esnasında ele alınıp değerlendirilmektedir. Ancak, gerek dokümanların sayısındaki artış, gerekse kamu mali sisteminde yapılan reformun genel amacı dikkate alındığında, TBMM'nin gerçek anlamda kamu politikalarında stratejik yönlendirme yetkisini kullanabilmesi açısından, öngörülen dokümanları ayrıntılı bir şekilde analiz ederek gerekli olan daha net, eksiksiz ve güvenilir bilgiyi milletvekillerine sunacak, yürütme organı ile organik bağı bulunmayan, TBMM bünyesinde bir idari kapasiteye gereksinim vardır.

– 2004 yılından uygulanmasına başlanan Analitik Bütçe Kod Sistemi (ABKS);⁵⁶ içinde yer alan fonksiyonel sınıflandırma; devlet faaliyetlerinin türünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Fonksiyonel sınıflandırmanın içeriğinde; kişilere veya ticari kesime sunulan hizmetlerle ilişkisiz, devlet tarafından yapılması gerekli faaliyetler yer almaktadır. Bu tanımdan anlaşılacağı gibi; fonk-

⁵⁵ H. Hakan Yılmaz ve Mustafa Biçer, 2010 , s. 60.

⁵⁶ 2004 yılından uygulanmasına başlanan Analitik Bütçe Kod Sistemi (ABKS); kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana gruptan ibarettir.

siyonel sınıflama ile kuruluşların stratejik hedeflerini, program-bütçe ilişkisini yansıtmaktan ziyade, kamu tarafından yürütülen hizmetlere ayrılan ödeneklerin istatistiksel olarak izlenmesi amaçlanmaktadır. Mali şeffaflığı sağlamaya yönelik kriterlerden biri olan ABKS, bu amaca uygun istatistik veri sunmakla birlikte, bütçe ödeneklerinin TBMM'deki onay sürecinde Yasama Organına, Yürütmenin öncelikleri, hedefleri ve politikalarını oylama imkanı sunmaktadır. Bu nedenle, TBMM'nin hükümetlerin politikalarını, kuruluşların stratejik hedeflerini ve plan-bütçe ilişkisini görüşüp değerlendirebilmesi amacıyla kuruluş bütçe ödenek cetvellerinin, bunları sağlamaya yönelik hizmet programlarını yansıtacak bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Anderson, E. J. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Arın Tülay, (1997), *Anayasal İktisat ve Refah Devleti: TİSK ve TÜSİAD'ın Asgari Devlet Raporlarının Eleştirisi*, Ekonomide Durum, Türk-İş Yayını, Bahar-Yaz.
- Atiyas İzak ve Sayın Şerif (1997), “Siyasi Sorumluluk, Yönetimsel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru”, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Aydın Mehmet Ali, (2007), *Türkiye’de Parlamenter Denetim Yolu Olarak Bütçe*, Yayınlanmamış TBMM Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi.
- Blondal Jon R., (2003), *Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 4.
- Cağan Nami, (1986), *Anayasa Çerçevesinde Kamu Maliyesinin Parlamenter Kontrolü*, Anayasa Yargısı, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara.
- Çevik, Hüseyin H. (2001), *Türkiye’de Kamu Yönetiminin Sorunları*, Birinci Baskı, Ankara.
- Çevik, Hüseyin H. (2003), *Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma: Kavramlar, Aktörler, Karar Verme, Kamu Politikası Süreci ve Türkiye Analizi*, Asım Balcı (ed.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (içinde)*: Seçkin Yayınları, Ankara.
- Demircan Esra, (2006), *Küreselleşme Sürecinde Yeni Devlet Anlayışının Bütçe Politikalarına Yansıması; Türkiye Örneği*, Kamu Maliyesine Yeni Bakış, (Ed) Nihat Falay, Mehmet Şahin Ve Ahmet Kesik, Seçkin Yayınları, Ankara.
- DPT (2000), *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara: DPT.
- Ercan Fuat, (2001), “Türkiye’de yapısal Reformlar” Fuat Ercan ve Yüksel Akkaya “Kapitalizm ve Türkiye I: Kapitalizm, Tarih ve Ekonomi 2001.
- Ergun Turgay, (2004). *Kamu Yönetimi; Kuram, Siyasa, Uygulama*: TODAİE Yayın No: 322 Birinci Baskı, Ankara.
- Forostiere, C. ve Pelizzo R. (2005), “Does The Parliament Make A Difference? The Role of The Italian Parliament in Financial Policy, Role of Parliaments in the Budget Process”, Washington, D.C : World Bank Institute .
- Feyzioğlu, Bedi N. (1981), “Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul.
- Feyzioğlu, Bedi N. (1981), “Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, 6. Baskı, İstanbul.
- Forostiere, C. ve Pelizzo R. (2005), “Does The Parliament Make A Difference? The

- Role of The Italian Parliament in Financial Policy, Role of Parliaments in the Budget Process”, Washington, D.C : World Bank Institute .
- Gerston N. Larry, (2002), Public Policymaking in a Democratic Society: A Guide to Civic Engagement, New York.
- Giddings P., (2005), The Future of Parliament: Issues for a New Century, Palgrave Macmillan.
- Gözübüyük Şeref, (2003), Anayasa Hukuku, 12. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Hill Michael, (1997), The Policy Process in the Modern State, Third Edition, Prentice Hall, London.
- Johnston, D. (2001), “Legislatures Are A Vital Part of The Budget Process”: OECD.
- Kapanı Münci, (1997), Politika Bilimine Giriş, 9. Baskı, Bilgi Yayınevi, Ankara.
- Kesik Ahmet, (2005), Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği, içinde, Mali Reformlar Kapsamında Yeni Bütçeleme Anlayışı: Merkezi Yönetim Bütçesi ve Çok Yıllı Bütçeleme, Maliye Bakanlığı BÜMKO yayını, 2005.
- Kraan Dirk-Jan, (2004), Off-budget and Tax Expenditures, OECD Journal on Budgeting, Volume 4 – NO. 1.
- Lienert I., (2005), Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive? June 2005 IMF Working Paper No. 05/115.
- Maliye Bakanlığı, (2001), Vergi Harcamaları-2001 Yılı., Gelirler Genel Müdürlüğü Yayını.
- Maliye Bakanlığı, (2004), Analitik Bütçe Sınıflandırması, Eğitim El Kitabı 3. Baskı Mayıs, Ankara.
- Maliye Bakanlığı, (2004), Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi (Pilot Kurumlar İçin Taslak), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Mutluer, M.Kâmil-ÖNER, Erdoğan-KESİK, Ahmet, (2005), Bütçe Hukuku, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- OECD, (2002), Reviews Of Regulatory Reform in Turkey: Government Capacity to Assure High Quality Regulation.
- Persson Torsten, Gerard Roland and Guido Tabellini, (1997), Separation of Powers and Political Accountability, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 112, No. 4, s. 1163-1202.
- Pınar Abuzer, (2006), Maliye Politikası: Teori ve Uygulama, Naturel Yayınevi, 2. Baskı.
- Posner, P. ve Park, C. K , (2007), “Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations”: OECD Journal on Budgeting. Vol.7, No. 3.
- Schick A. (1998). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management: World Bank Institute.
- Schick Allen, (2002), “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Bud-

- get Policy?" The OECD Journal on Budgeting, vol. 1, no 3.
- Strom Kaare, (2000), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, European Journal of Political Research, Kluwer Academic Publishers, Netherlands, 37: 261-289.
- Şahin Mustafa, (2005), Bütçenin Yasalaşması ve Uygulanması Sürecinde TBMM'nin Rolü, Yayınlanmamış TBMM Genel Sekreterliği Uzmanlık Tezi.
- Şaylan Gencay, (2008), Temsili Liberal Demokrasinin Önlenemez Krizi, 1. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.
- Şener Abdüllatif, (2007), "Osmanlı bütçeleri ve Türkiye'de bütçe hakkının ortaya çıkışında Cumhuriyet öncesi gelişmeler" içinde, Abdüllatif Şener, Sona Doğru Osmanlı-Osmanlı Ekonomisi ve Maliyesi Üzerine Yazılar., Birleşik Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, 2007.
- Tanzi Vito, (2000), Policies, Institutions and the Dark Side of Economics. Edward Elgar Publishing, London, UK.
- TEPAV, (2005), Mali İzleme Raporu, Haziran 2005 Bütçe Sonuçları, Ankara.
- The World Bank Report, (1997), The State in a Changing World, in World Development Report Summary, Oxford University Press, New York.
- Wildavsky, Aaron, The New Politics of The Budgetary Process, Second Edition, Harper Collins Publishers University of California, Berkeley, 1992.
- Yılmaz H. Hakan ve Mustafa Biçer, (2010), Türkiye'de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci Ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği, İktisat İşletme ve Finans 25 (287) 2010 : 33-68.
- Yılmaz H. Hakan, (2009), *Enflasyon ve Maliye Politikası: Son Dönem Türkiye Ekonomisi*, Nazende Karamete Çoşgun (ed.), Türkiye Ekonomisi 2000-2008, İmaj Yayınevi.
- Yılmaz, H. Hakan (1999). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası ve Orta Vadeli Harcama Sistemi*: DPT, Yıllık Programlar ve Konjunktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Finansman Dairesi, Ankara.