

Türkiye’de Kamu Mali Yönetiminin Yapısal Uyarlanması: Bütçe Reformu ve Kamu Örgütlenmesinde Dönüşüm

Structural Adjustment of Public Financial Management in Turkey: Budget Reform and Transformation in Public Organization

Ahmet BARBAK*
Doktora Öğrencisi

ÖZ

Bu çalışmanın amacı, Türkiye ile Dünya Bankası arasında 1995 yılında imzalanan “Kamu Mali Yönetimi Projesi” anlaşması kapsamında yeniden yapılandırılan yeni kamu harcaması sisteminin bütçe sürecine, kamu örgütlenmesine ve devlet aygıtına etkisini göstermektir. Çalışma kapsamında, başlangıçta, genel olarak *bütçe reformu* kavramının ne anlama geldiği ortaya konulmaya çalışılmıştır. Zira *bütçe reformu* olarak adlandırılan olgu, 1990’larda, yönetim ilkelerine uygun olarak Kamu Mali Yönetimi Projesi kapsamında ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, 1990’lardaki bütçe reformu, sadece bütçe süreçlerinin yeniden yapılandırılmasını değil, aynı zamanda kamu yönetimi ve devlet aygıtının da yönetim yaklaşımı temelinde dönüşümünü amaçlamıştır. Bu kapsamda, bu dönüşümün dinamiklerine ve sonuçlarına işaret etmek amacıyla, Kamu Mali Yönetimi Projesi ile Türkiye’de bütçe sürecindeki yasal ve yönetsel değişiklikler yapısal olarak tahlil edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yapısal Uyarlama, Kamu Mali Yönetimi, Bütçe, Reform, Dünya Bankası.

ABSTRACT

The aim of this study is to demonstrate the effects of new public expenditure system to the budget process, public organization and state apparatus, which is restructured as part of “Public Financial Management Project” agreement signed between Turkey and The World Bank in 1995. Initially, in this scope, it is endeavoured to put forward what the concept of *budget reform* means. Forasmuch, the phenomenon named as budget reform emerged within the scope of Public Financial Management Project in 1990’s in accordance with governance principles. Therefore, the budget reform in 1990’s aimed not only to restructure budget processes but also at transformation of public administration and state apparatus on the basis of governance approach. Within this scope, in order to point out the dynamics and consequences of this transformation, both Public Financial Management Project and juristical and administrative changes in the budget reform process are structurally analysed.

Keywords: Structural Adjustment, Public Financial Management, Budget, Reform, World Bank.

1. GİRİŞ

Kamu mali yönetiminin bir unsuru olan bütçe, teknik bir kavram olmaktan çok öte, siyasi iradenin tercihlerini yansıtan politik bir belgedir. Bütçe, yasama erkinin yürütmeye verdiği bir izin olarak görülse de, yürütme tarafından siyasi amaçların elde edilmesinde kullanılan ve yasamanın çok sınırlayamadığı bir temel politika aracıdır. 1970’li yılların sonundaki paradigma değişimlerinden etkilenen bütçe, ekonomi politikalarının yerine getirilmesinde öne çıkmıştır. Özellikle iktisat teorilerindeki değişimden doğrudan etkilenen bütçenin iktisadi yönü, yönetim işlevlerinden bir tanesi olarak bütçe(leme)nin yapısal ve işlevsel özelliklerini etkilemiştir.

Bu çalışma, Türkiye’nin bütçe reformunu incelemektedir. Reform düşüncesinin gelişimi, reform süreci ve buna bağlı olarak Devletin dönüşümün içsel ve dışsal dinamikleri birlikte incelenmiştir. Bu kapsamda, bütçe reformu üzerinden devletin dönüşüm dinamikleri yakalanmaya çalışılmıştır. Bunun için, bütçe reformuna yön veren belirli ulusal ve ulus dışı kamu politikası belgeleri, anlaşmalar, TBMM zabıtları ve yasa metinler, *eleştirel söylem analizi* yöntemiyle ve tarihsel gelişimi içerisinde incelenmiştir.

Çalışmada öncelikle, bütçe reformu nesnesinin tespit edilmesine yönelik olgusal ve kuramsal incelemeye yer verilmiştir. Burada temel kaygı, bütçeden ve bütçe reformundan ne anlaşılması gerektiğini ortaya koymaktır. Daha sonra, yapısal uyarlama sürecinde içsel ve dışsal dinamiklerin şekillendirdiği bir ortamda bütçe reformu düşüncesinin gelişimi ve reform süreci üzerinde durulmuştur. Son olarak da, bütçe reformunun Devleti dönüştürücü unsurları çeşitli boyutlarıyla ortaya konulmaya çalışılmıştır.

2. BÜTÇE REFORMUNUN NESNESİ: OLGUSAL VE KURAMSAL BAKIŞ

Reformun nesnesi, genel olarak gerçekleştirildiği alanı ifade etmektedir. Bununla birlikte, reformun nesnesinin tespiti bu betimlemenin ötesinde bir sorgulama ve açıklama gerektirmektedir. Bu çerçevede, bütçe reformu nesnesinin tespiti için iki yöntem vardır. Bunlardan birisi, geçmişte bütçe reformu adıyla gerçekleştirilen bir takım işlemler ve eylemlerin *olgusal* olarak, diğeri ise bütçenin *kuramsal* olarak açıklanmasıyla reformun nesnesinin tespit edilmesidir.

Yapısal uyarlama öncesinde 1961 Anayasası sonrası planlı kalkınma ve idari reform süreçlerinin beraber işlediği dönem, kamu yönetimine ilişkin iki önemli rapor ve bir “bütçe reformu” deneyimi içermektedir. Bu nedenle, bütçe reformunun nesnesine yönelik ilk olgusal veriler buralardan elde edilebilir. Bunun yanı sıra, kalkınma planları da bütçe reformu yaklaşımı konusunda bilgi vermektedir. Reform nesnesinin kuramsal açıklaması ise, bütçe kuramının işlevsel ve ilkesel (bunlardaki değişimler dâhil) olarak incelenmesiyle elde edilen sonuçların reform düşüncesiyle ilişkilendirilmesi suretiyle mümkün olabilecektir.

2.1. Bütçe Reformunun Nesnesine Olgusal Yaklaşım

İdari reform bakışının temel özelliği, bürokrasi ve siyaset ayrımına dayanan bir reform hareketi öngörmesidir. Bu yöntem, reform süreçlerinin siyasal içerikli olduğu gerekçesiyle *metodolojik bir yanlış* olarak eleştiri alırken (Güler, 2005: 62-63) planlı kalkınma süreci, 1950’li yılların sonunda dış ödeme güçlüğü ve enflasyonun ekonomik istikrarı bozması sonucunda, bürokrasinin *planlı ve programlı sermaye kullanımı* seçeneğine yönelmesi olarak tanımlanabilir (Kepenek ve Yentürk, 2000: 141-189). Dolayısıyla, bu dönemde bütçe reformu olarak ortaya çıkan uygulamaları bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Bu kapsamda, planlı kalkınma dönemindeki idari reform yaklaşımlarını ortaya koymakta fayda vardır.

Bu kapsamda; planlı kalkınma döneminin ilk kamu yönetimi araştırması olan ve sonuçları 1963 yılında yayımlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), Maliye Bakanlığı'na odaklanmıştır. MEHTAP Raporu'nda; Maliye Bakanlığının geniş bir faaliyet alanının olduğu belirtilerek bunun en önemli sebebinin de, *kalkınma hedeflerinin yatırım ve harcama sınırları ile iç ve dış kaynak ihtiyaçlarının tespiti konularında bir devlet kuruluşunun bulunmaması* olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1966: 165). Ancak, Rapor'a göre, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin kurulması, *politika formülasyonu* görevini üstlenen Maliye Bakanlığı'nın politika ve koordinasyon hizmetlerinde kurumlar arası *işbirliği* imkânlarını artmıştır.

Bu örgütlenme biçiminde, iktisadi politikanın tespitinde ilk safha hazırlıkları Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ve ilgili kuruluşlar tarafından, politika formülasyonunun ise DPT tarafından yapılması öngörülmüştür. Bu süreçte nihai karar merci ise Bakanlar Kurulu olacaktır. Bu kapsamda, DPT kalkınma planlarını ve yıllık programlarını bütün devlet kuruluşlarının yardımı ile hazırlayacaktır. Maliye Bakanlığının bu alandaki görevi; politika formülasyonu için gerekli bilgileri, imkânları, uygulama sonuçlarını ve tecrübeleri planlamaya aktarmaktır (TODAİE, 1966: 165). Görüldüğü üzere, bu yapı, politika belirleme işlevini Bakanlık seviyesinden alarak Başbakanlık seviyesine, yani hiyerarşik olarak daha üst bir seviyeye taşıma gayretindedir.

Rapor'a göre, merkezi hükümetin sorunlarından birisi de *mali imkân yetersizliği* sorunudur (TODAİE, 1966: 355-356). Bununla birlikte, bu sorunun çözülmesi, *Rapor'un çerçevesini aşan ve temel siyasi tercihlere kadar varan bir mesele* olarak nitelenmiştir. Bu nedenle, Rapor'da, mevcut kaynakların daha iyi kullanılmasında rol oynayan temel unsurlar ele alınmıştır. Bunlardan ilki *kaynakların tahsisi*, yani mali kaynakların belirli önceliklere göre çeşitli hizmet alanlarına tahsisi meselesidir. Bir diğeri ise *cari giderler* unsurudur. Çünkü yatırım için ayrılan mali kaynakların miktarı cari giderler için ayrılacak kaynakların miktarını doğrudan etkilemektedir. Bu kapsamda, *mali yetki farkları* da, mali kaynakların daha iyi kullanılmasında rolü olan temel unsurlardan birisidir. Bu unsur, merkezi hükümet teşkilatındaki birimlerin birbirlerinden farklı mali yetkilere ve esnekliğe sahip olmaları durumunu ifade etmektedir. Bu durum ise, bütçe sürecindeki birimlerin performanslarının değerlendirilmesinde eşitsizlik yaratmaktadır (TODAİE, 1966: 356). İdari reform anlayışı çerçevesinde bütçe olgusuna yukarıdan bakışı yansıtan bu unsurlar, MEHTAP Raporu'nda *bütçe sisteminin ıslah edilmesi* çerçevesinde sıralanan öneri ve eleştirilerin (TODAİE, 1966: 181) ilişkili olduğu bir üst iktisadi ve mali çatıyı oluşturmaktadır. Ancak bu araştırmada *siyasi* alana girmeme gerekçesiyle bu tür ilişkilere çekingen yaklaşıldığı açıktır.

Bütçe reformunun nesnesinin tespit edilmesi çabasında incelenmesi gereken ikinci olgu ise, 1968 yılında çalışmalarına başlanan ve 1973 yılından itibaren yeni bir bütçe sisteminin uygulanmasına dayanan "bütçe reformu"dur (Coşkun, 1976: 131). İlk hazırlıkları 1965 yılına kadar inen reform çalışmaları 1968 yılında, Maliye Bakanlığında fiilen başlamıştır. Maliye Bakanlığı'nda, ABD Uluslar arası Kalkınma Ajansı (USAID) ile birlikte bir "Bütçe Reform Grubu" oluşturularak program bütçe hazırlık çalışmaları başlatılmıştır. Bu çalışmalarda ilk olarak, seçilen dört Bakanlıkta (Millî Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım, Maliye ve Tarım) *program bütçe* esasına göre hizmet sınıflandırması yapılmış ve örnek program bütçeler hazırlanmıştır (Coşkun, 1976: 131).

Geçmiş 20. yüzyılın başlarına kadar giden *program bütçe sistemi*, temel olarak *bütçelerin hizmet programlarına göre hazırlanması* esasına dayanmaktadır. Klasik bütçe anlayışının ve uygulamasının eksikliklerinin[†] giderilmesi ihtiyacına dayanan bu sistem Türkiye'de, planlı dönemle birlikte ele alınmıştır. Bu kapsamda, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda idareyi

*Tosun, klasik bütçe sisteminin eksikliklerini şöyle açıklar: "Klasik bütçe anlayışında bütçenin işlevlerini yapabilmesi için klasik bütçe ilkelerine göre, bütçe ödeneklerinin verilmesinde yapılacak kamu hizmetlerinin niteliği ve niceliği değil, o hizmeti yapan örgüt göz önüne alınır; ödenek, o örgütün hizmetlerini yapabilmesi için o örgütün devamını gerektiren miktarda verilir. Bu ödeneklerin ayırımında, ayırımı yapan örgüt (Maliye Bakanlığı) ve parlamentonun; o örgüt tarafından yapılacak hizmetler, hizmetlerin verimi ve nasıl yapıldığı hakkında bir fikri yoktur. Adeta harcanan para kadar hizmetin yapıldığı kabul edilir." Bkz. Tosun, E. (2004). Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2 (19), 3-14.

yeniden düzenleme ilkelerinden bir tanesi de “Kuruluşların bütçe ve malî kontrol usullerini düzeltmek ve muhasebe ve maliyet hesaplarını modern kuruluşların ihtiyaçlarını karşılayacak duruma getirmek” olarak belirlenmiştir (DPT, 1963: 79-80).

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda ise, Birinci Plan döneminde bütçe harcamalarının *cari*, *yatırım* ve *transfer* olarak ayrılması bir ilerleme olarak görülürken *hizmeti esas alan bütçe uygulamasına geçilememesi* (program bütçe) eksiklik olarak gösterilmiştir (DPT, 1968: 22). İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının 1969 yılı programında, çalışmaların 1969 yılında bütün genel ve katma bütçeli kurum ve idareleri içine alacak şekilde genişletilmesi öngörülmüş; aynı yıl içinde bunun için gerekli hazırlıklar yapılmış ve tüm kamu kurum ve idareleri için program bütçe modelleri hazırlanmıştır (DPT, 1968: 131-132). Program bütçe sistemi, aynı yıl bir Başbakanlık genelgesinde, şu gerekçelerle savunulmuştur: *kaynak israfını önlemek, bütçenin amaca (hizmete) uygunluğunu sağlamak*⁴. 1969 yılı sonuna kadar, genel ve katma bütçeli kuruluşların bünye ve görevlerine uygun programları Maliye Bakanlığı ile işbirliği içinde hazırlaması istenmiş ve bunun için de her genel ve katma bütçeli kuruluşta bir “bütçe biriminin” kurulması öngörülmüştür (DPT, 1968: 132).

Bütçe reformunun nesnesinin tespit edilmesi çabasında incelenmesi gereken bir diğer olgu ise 1972 tarihli “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”dur. Rapor’da kamu kesiminde kaynak israfı üzerinde durulmakta ve bu israfın başlıca nedenleri olarak, *ödenek saptamalarının esaslı programlara dayandırılmaması ve hedeflere ulaşmaya yönelik seçeneklerin bilimsel olarak değerlendirilmemesi* ile *programlama çalışmalarının yaygın olmaması nedeniyle hedefler ile kaynaklar ve örgütler arasındaki ilişkileri sürekli olarak inceleme olanağının olmaması* gösterilmektedir. Bu nedenlerle de, kaynaklar hedeflerin gerektirdiğinin altında veya üstünde olabilmektedir (TODAİE, 1972: 175-176). Danışma Kurulu da, bu sorunların çözümünü program bütçe uygulamasında görmüştür.

İdari reform dönemine ait MEHTAP Raporu, 1968-1973 Dönemi Bütçe Reformu ve İdari Reform Danışma Kurulu Raporu birlikte ele alındığında, bütçe reformunun nesnesinin ne olduğu ya da ne olması gerektiği yönünde yeterli bulgular elde edilmektedir. Her ne kadar bu üç olgu idari reform döneminin özelliklerini taşıyalar da, yapısal uyarılma dönemine ilişkin bir bütçe reformunun incelenmesi için bu bulgular faydalı bilgiler sağlamaktadır. Bu bulguları biraz daha öteye götürerek her üç olgu belirli boyutlara göre Tablo-1’deki gibi tekrar ortaya konulabilir.

Tablo 1: Reform Olgusunda Bütçe ve Bütçe Reformunun Nesnesi

Olgu	Bütçe Reformunun Nesnesi	
	İçerik ve Kapsam	Amaçlar
MEHTAP Raporu	<ul style="list-style-type: none"> -Bütçenin Kapsamı -Maliye Bakanlığı-DPT ilişkileri -Bütçe-Denetim ilişkisi -Mahalli İdarede Bütçe Disiplini -Mahalli İdarede Finansman -Plan/Program-Bütçe ilişkisi -Bütçe-Sorumluluk ilişkisi -Bütçede Cari-Yatırım ilişkisi -Bütçe Uygulamasında Esneklik -Bütçe-Amaç ilişkisi -Bütçede Biçimsel Özellikler 	<ul style="list-style-type: none"> -Geniş bütçe kapsamı. -Bütçe koordinasyonu. -Tam bir Meclis denetimi. -Bütçede merkezi kontrol. -Merkezi finansman -Plan/Program-Bütçe Uyumu -Bütçe-sorumluluk dengesi -Cari-yatırım ayrımı. -Yatırım harcamasında esneklik -Bütçe-amaç uyumu. -Bütçede biçimsel sadeleşme
Bütçe Reformu	-Bütçe Sınıflandırması	-İşlev-program-faaliyet ilişkisi.

⁴Bu dönemde, program bütçe yaklaşımının, 1950’lerde Peter F. Drucker tarafından ortaya atılan Amaçlara Göre Yönetim yaklaşımından etkilendiğini söylemek mümkündür. Bu nedenle, planlı kalkınma döneminde amaç, hizmetin sunumunun verimliliğidir. 1980’lerden sonra amaç müşteri memnuniyeti çerçevesinde tanımlanmaya başlamıştır.

		-Bütçe Performansı -Bütçe Sistemi -Bütçe Örgütlenmesi -Bütçe-Hizmet Programı İlişkisi -Bütçe Usullerinin Düzeltilmesi -Bütçe-Kurumsal Sınıflandırma	-Hizmet verimliliği. -Program bütçe uygulaması. -Bütçeli her örgütte bütçe birimi. -Bütçede hizmet programı esaslı. -Örgüt yerine hizmet odağı. -Genel bütçede kapsam genişliği
İdari Danışma Raporu [§]	Reform Kurulu	-Maliye Bakanlığı-DPT İlişkileri -Bütçede Cari-Yatırım İlişkisi -Plan/Program-Bütçe İlişkisi -Bütçenin Biçimsel Özellikleri -Yeni Bütçe Sistemi -Bütçe-Sorumluluk İlişkisi -Bütçe-Hazine İlişkisi -Bütçe Performansı -Bütçe-Denetim İlişkisi -Yeni Bütçe Örgütlenmesi	-Koordinasyon ve işbirliği -Cari ve yatırım bağlantısı -Plan/Program-Bütçe Uyumu -Bütçede biçimsel sadeleşme -Program bütçe uygulaması. -Yürütmenin sorumluluğu -Bütçe-hazine birliği -Etkinlik denetimi -Kaynak kullanımında denetim -Üst düzey denetim birimi

Tablo-1’de, *bütçede bir merkezleşme eğilimi* de kendisini göstermektedir. Merkez ve mahalli idare teşkilatlarında genel olarak “bütünlük”, “bütçe disiplini”, “standartlık” ve “genel bütçe kapsamının genişletilmesi” eğilimleri dikkat çekmektedir. Bu merkezleşmenin araçları olarak da *işbirliği ve koordinasyon, bütçe birimleri ve üst düzey denetim birimi* öngörülmektedir. Bütçede merkezleşme, idarenin kendisinde bir merkezleşmeyi ifade etmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin sunumunda kaynakların tahsisine ve kullanımına ilişkin karar gücü belirli yerlerde toplanmaktadır. Bu da, doğal olarak diğer kamu örgütlerinin ve bu örgütlerin faaliyetlerinin kontrol altında tutulması anlamına gelmektedir.

2.2. Bütçe Reformunun Nesnesine Kuramsal Yaklaşım

Bütçe reformunun nesnesine kuramsal yaklaşım, bütçe kuramından bahsetmek demektir. Etimolojik kaynaklarda “evrak veya para kesesi, torba, bohça, özellikle İngiltere Hazine Bakanının yıllık hazine hesabını Parlamente’ye sunarken kullandığı çanta” olarak geçen bütçe^{**}, belirli bir zaman dilimine ait gelir ve gider tahminleri ile bu gelirlerin kaynaklarını ve giderlerin yerlerini göstermektedir. Bu anlamda bütçe, sınırlı kaynaklar ile ihtiyaçlar arasında denge sağlama amacıyla kullanılan bir araçtır (Coşkun, 1976: 29).

Fayol’un 1914 yılında, yönetim süreci yaklaşımını ortaya koyduğu “Sınaî ve Umumî İşlerde İdare” adlı eserinde öncelikle “mali işler”, daha sonra yönetimin planlama işlevi çerçevesinde hazırlanmasını önerdiği “Yıllık ve On Yıllık İş Programları (Planları/Tahminler)” içerisinde ana kısımlardan bir tanesini oluşturan “Malî Kısım” (Fayol, 1939: 11; 64) ile kastedilen aslında bütçenin kendisidir. Fayol’un, özel ve kamu ayrımı gözetmeksizin önerdiği bu yapıya göre bütçe, gelir ve giderin söz konusu olduğu özel ve kamu kesimi örgütlerinde kullanılan yönetsel bir araç ve plan olma özelliğine sahiptir.

L.Gulick ise, 1937 yılında bütçelemeyi planlama işlevinden ayrı tutarak Fayol’un yönetim sürecinin ana işlevlerine/aşamalarına “bütçeleme”yi de eklemiştir. Gulick, 1937 yılında ABD Başkanına sundukları bir raporda (PCAM Report), ünlü POSDCoRB döngüsünde “bütçeleme”yi yönetsel işlevlerden bir tanesi olarak göstermiştir. K.Fişek, zaman içerisinde yönetim sürecinin aşamalarının birbirlerinden ayrılmasında, bütçe hazırlamanın *planlamanın ayrılmaz bir ögesi* olarak görülmesi nedeniyle, daha sonrakiler tarafından ayrıca bir işlev olarak sayılmadığını belirtmektedir (Fişek, 2005: 260). Kamu yönetiminin konusunu oluşturan kamu bütçesi, kamu gelir

*Bkz. TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)*, Sevinç Matbaası, Ankara 1972, s. 177-179.

** Bkz. <http://www.nisanyansozluk.com/?k=b%C3%BCt%C3%A7e>. (Erişim Tarihi: 23.02.2010).

ve gider tahminlerine dayalı olarak hazırlanan bir *kamu kesimi planı* olarak görülmektedir. Ancak kamu bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasında özel kesime nazaran farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Orhaner, 2007: 33-34).

İşletme yönetimi yaklaşımına ait planlama anlayışının kamu yönetiminde yerini almasıyla birlikte *bütçe*, kamu yönetimi alanında plan tiplerinde bir tanesi niteliğiyle öne çıkmaktadır (Koçel, 2003: 135). Bu yaklaşım çerçevesinde kamu yönetiminde yerini alan/almaya çalışan stratejik planlama anlayışında ise bütçeleme, “stratejilerin uygulanmasını sağlamak üzere” eldeki parasal kaynaklara ilişkin bir “kaynak dağıtım yöntemi” ve “kontrol aracı” olarak görülmektedir (Eren, 2005: 416).

Yazında “bütçe hakkı” olarak geçen kavram, *çeşitli kaynaklardan elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesi* anlamına gelmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2001: 93). Bu anlamda bütçe, egemenlik kullanımının araçlarından birisidir. Bu noktada, *hangi hizmetlerin devlet tarafından verileceğinin ve bu hizmetlerin verilmesi için devletin milli gelirin ne kadarını alacağını* belirlenmesi gibi temel siyasi seçimlerin yapılması söz konusudur (Çataloluk, 2008: 82-83). Bütçe hakkının verilmesiyle ortaya çıkan, gelir ve harcamalar konusunda yürütme organına izin verilmesi (önceden izin ilkesi) uygulaması, bu sürecin önemli bir aşamasını oluşturmaktadır. Yasama organının yürütme organına üstünlüğünü ifade eden bu durum, bütçenin siyasal işlevini ortaya çıkarmaktadır (Dileyici ve Özkıvrak, 2001: 94).

Bütçe aynı zamanda, devlet faaliyetlerinin belirli bir hukuki zemine dayanmasını da sağlamaktadır. Bütçe haricinde herhangi bir idari işlem veya eylemin gerçekleştirilememesi anlamına gelen bu durum bütçenin, iktisadi ve siyasi niteliklerinin yanında hukuki bir niteliğe de sahip olduğunu göstermektedir (Çataloluk, 2008: 83). Bütçe bu niteliklerinin yanında, kamu program ve hizmetlerinin yerine getirilmesine yönelik yolları ve araçları belirleyen ve etkinlik-verimlilik değerlendirmesinde kullanılacak maliyet ve/veya ölçütleri tesis eden *yönetimsel bir araç* olma niteliğine de sahiptir (Nguemegne, 2007).

Bütçe süreci, hazırlama ve uygulama (denetim dâhil) olmak üzere iki ana safhadan oluşmaktadır. Bütçenin hazırlanması gelir-gider tahminini, kaynak tahsisini ve kaynakların kullanımına ilişkin kuralların/sınırların belirlenmesini; bütçenin uygulanması ise, tahsis edilen kamu kaynakları ile belirlenen kurallar/sınırlar çerçevesinde kamu harcamalarının yapılmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte bütçe süreci bu kadar *pürüzsüz* değildir. Bu süreç, *doğrusal olmayan, bütçe sorunlarının ve çözümlerinin sürekli evrim içinde olduğu bir akış* olarak tanımlanırken bütçe, *çeşitli aktörlerin ve politikaların etkileşimi sonucunda ulaşılan nokta* olarak görülmektedir (Nye, 2007: 3).

Bütçenin modern devlet örgütlenmelerinde yerini almasıyla birlikte, zaman içerisinde geleneksel bütçe ilkeleri olarak adlandırılan ilkeler (Tablo-2) ortaya çıkmıştır (Altuğ, 1999: 25-29; Orhaner, 2007: 38-43). Her biri bütçe döngüsüne ilişkin temel kaygıları yansıtan bu ilkeler günümüzde varlığını korumakla birlikte, sosyo-ekonomik ve yönetsel paradigma değişimlerinden de etkilenmişlerdir. Özellikle kamu finansmanında başka yol ve yöntem arayışlarının bir sonucu olan bu durum, ilkelerin temel gereklerinden bilinçli olarak taviz verilmesinden (istisnalar vb.) bunlara yeni ilkelerin eklenmesine kadar geniş bir alanda ortaya çıkmaktadır. Bütçe kuramı da, bu ilkelerin gelişim çizgisinde evrim geçirmiştir (Khan ve Hildreth, 2002; Wildavsky, 2001; Anders, 2001).

Tablo 2: Geleneksel Bütçe İlkeleri

İlke	İlkenin Açıklaması	Temel Amaç/Amaçlar
Açıklık	Bütçe ile ilgili tüm belgeler, gerçek mali durumu gösterecek şekilde yayımlanmalıdır.	Bütçenin kamuoyu ve yasama organı tarafından denetimini sağlamak.
Anlaşılır Olma	Bütçe uygulaması ve uygulama sonuçları herkes tarafından kolaylıkla anlaşılmalıdır.	Bütçenin kamuoyu ve yasama organı tarafından denetimini sağlamak.
Doğruluk	Bütçede gelir ve gider tahminleri gerçeğe yakın olmalıdır.	Bütçe uygulamasının başarı olasılığını artırmak.
Yıllık Olma	Bütçe gelir ve gider tahminlerini gösteren rakamlar bir yıl için geçerli olmalıdır.	-İsabetli tahminler yapmak -Muhasebe uygulamalarını kolaylaştırmak. -Onay, denetim, inceleme için uygun zaman dilimini belirlemek.
Önceden İzin Alma	Bütçe, uygulama öncesin, yasama organı tarafından onaylanmalıdır.	Bütçenin yasama organının, (milli egemenliğin) denetimi ve gözetimi altında olmasını sağlamak.
Ödenek Ayırma	Kamu hizmetleri için belirli bir miktarda ödenek ayrılmalı; bu ödenekler, miktarına, amacına ve yılına uygun kullanılmalıdır.	-Hizmetlerin finansmanını sağlamak. -Hizmetlere ilişkin harcama disiplinini sağlamak.
Denklik	Bütçe gelir ve giderleri denk olmalıdır.	-Hizmetlere ilişkin harcama disiplinini sağlamak. -Bütçe açıklarını önlemek.
Tasarruf	Bütçe ödeneklerinin hizmetlere tahsisinde azami tasarruf anlayışı ile hareket edilmelidir.	-Hizmetlere ilişkin harcama disiplinini sağlamak. -Bütçe açıklarını önlemek.
Genellik	Bütün gelir ve giderler bütçede gösterilmeli; bütçe dışında kalan, kim tarafından nasıl kullanıldığı belli olmayan devlet gelir ve gideri olmamalıdır.	-Devletin tüm gelir ve gider durumunu görebilmek. -Gelir-gider denetlemelerine imkân sağlamak. -Hizmetlerin önceliklerini etkin olarak belirlemek.
Birlik	Devlete ait tüm gelir ve giderler tek bütçede toplanmalıdır.	-Devletin tüm mali durumu hakkında bilgi edinmek. -Kuruluş ve hizmetlerin tüm maliyetlerini görebilmek.

Bütçe reformu çerçevesinde yapılacak yapısal ve işlevsel değişikliklerin bu ilkelerle ilişkilendirilmeleri ve böylece kavramsallaştırılmaları da mümkündür. Uygulamada bütçe sistemleri (klasik bütçe sistemi, program bütçe sistemi, sıfır tabanlı bütçe sistemi, performans esaslı bütçe sistemi) olarak adlandırılan çeşitli bütçe teknikleri, bu ilkelerin çeşitli biçimlerde gözetilerek yapısal ve işlevsel olarak uygulamaya dökülmesine dayanmaktadır. Bu nedenle, bütçe reformu, bu ilkelerin değişik şekillerde uygulanmasını öngören yeni bütçe sistemlerine geçilmesi anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, bütçe reformunun nesnesine kuramsal yaklaşım, bütçenin geleneksel ilkeleri yanında bütçenin nitelikleri ile bütçe sürecinin de göz önünde bulundurulmasını gerektirmektedir.

Yuluğ (1970: 12), bütçe reformunu, kaynakların kullanımı ve verimlilikte iyileştirme olarak tanımlamaktadır. Yuluğ'a göre, bütçe reformu ekonomik planlama, program bütçeleme, idari

reform, personel reformu, tedarik ve kaynak kullanım sistemlerinin iyileştirilmesi, muhasebe ve denetim sistemlerinde değişimi de içermelidir (Yuluğ, 1970: 12). Buna göre, bütçe reformunun nesnesine kuramsal yaklaşım, bütçe sistemlerinin bütçenin ilkeleri, nitelikleri ve bütçe süreci ile örtüştürülmesi gerektiğini göstermektedir. Bu nedenle, bir bütçe reformu düşüncesinin temelinde, *farklı bütçe sistemleriyle bütçe sürecinde yapısal ve işlevsel olarak değişiklik yapılması* ihtiyacı yatmaktadır.

3. YAPISAL UYARLAMA SÜRECİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜTÇE REFORMU

Yapısal uyarılama süreci, uluslar arası örgütlerin Türk Kamu yönetimi üzerindeki dönüştürücü etkisinin nitelik değiştirdiği bir dönemdir. Bununla birlikte, bütçe uygulamalarında yaşanan sorunlar ve bunların çözülmesi gerektiğine yönelik beyanlar öteden beri çeşitli kamu politikası belgelerinde yer almıştır. Ancak bu sorunların, bir reform yapma düşüncesini ortaya çıkarması için bu yeterli olmamıştır. Reform düşüncesinin ve iradesinin oluşması için iç ve dış dinamiklerin etkisiyle koşulların olgunlaşması gerekmiştir.

Bu süreçte, Dünya Bankası ve IMF'nin eşgüdümlü olarak yürüttüğü reform programları, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde belirleyici olmuştur. Mesela, uyarılama projelerini üstlenen Dünya Bankası (DB), 1995 yılında, kamu harcamalarındaki yetersiz performansı iki ortak nedene dayandırmışlardır (Jayarajah ve Branson, 1995:140): *Kamu yatırım programını yürütecek idari mekanizmanın zayıflığı ve hükümetlerin reformları sahiplenmemesi*. Bu değerlendirme, Dünya Bankasının, sonraki mali reformlara yönelik bakışını yansıtmayı açısından önemlidir.

3.1. Kamu Mali Yönetiminde Dünya Bankası Destekli Yeniden Yapılanma Süreci: Kamu Mali Yönetimi Projesi

1994 yılında ekonomik kriz sürecinden geçmekte olan Türkiye, Haziran 1994 ayında Kamu Mali Yönetimi Projesi için hazırladığı Proje Konsept Dokümanını DB'ye göndermiştir.^{††} Projeye ilişkin ilk kaynak, DB'nin proje değerlemesi tamamlanmadan çok önce yine Türkiye ile DB arasında imzalanan 28 Eylül 1994 tarihli “Japon Bağış Anlaşması (Japanese Grant Agreement)” ile sağlanmıştır.^{‡‡} Bu anlaşma kapsamında, 1995 yılı sonuna kadar Harcama Yönetimi ve Kontrolü'ne ilişkin olarak verilecek Teknik Yardım (Technical Assistance-TA), *Maliye Bakanlığının bütçe ve maliye birimlerinin organizasyonunun ve bilgi sistemlerinin modernize edilmesine yönelik bir strateji geliştirilmesini* içermektedir.

DB'nin, 1995'te yayımladığı proje değerlendirme raporlarına göre; projenin amaçlarına, merkez teşkilatının yeniden yapılandırılması ve ussallaştırılması, planlama ve kontrol işlevlerinin kamu yönetimi içerisindeki hiyerarşik seviyelerinin yükseltilmesi, bunlara ait süreç ve sistemlerin modernize edilmesiyle ulaşılabacaktır (World Bank, 1995: 1). Böylece, öngörülen değişimler Türkiye'de 1994 yılında başlatılan mali istikrar çabasını ve Türkiye'nin 1996 yılında Avrupa

*Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37489/ProjectConceptDocument.pdf>. (Erişim, 20.04.2010).

**DB ile Japonya arasında 30.07.1990 tarihli anlaşmaya göre; Japonya DB'ye belirli miktar ödenek sağlamakta; DB ise bu ödeneği, Japonya'nın uygun gördüğü belirli program ve projelerin finansmanında kullanmaktadır. Bu anlaşma kapsamında toplam 128.400.000 Yen kaynak ayrılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE/1_0/Rendered/PDF/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE.pdf. (Erişim Tarihi: 20.04.2010).

Birliği ile gümrük birliğine başarılı bir şekilde girişini kolaylaştıracaktır. Bunun yanı sıra, projedeki ilerleme, gelecekteki yatırımlar için sağlam bir temel kuracak ve idari kapasiteyi güçlendirecektir.

Buna göre, kamu harcama yönetimi sürecinin iki büyük yapısal zayıflığı vardır. Birincisi, 1980'lerdeki bütçe politikasının *gevşek ve istikrarsız* doğası nedeniyle, bazı *zel mekanizmaların* zamanla hızlı bir şekilde artması ve bütçeye ilişkin karar verme süreçlerinin parçalanmasıdır. İkinci ise, bütçe ve muhasebe süreçlerinin zamanın gerisinde olmasıdır (World Bank, 1995: 13). Bunların sonucu olarak da, bütçenin, harcamacı kuruluşlar nezdinde güvenilirlikten yoksun kaldığı, politika uygulamaları için tahmin edilebilir ve sağlam bir araç olma özelliğini kaybettiği; bu nedenle de herhangi bir programın gerçek harcamasını bilmenin zor olduğu belirtilmiştir (World Bank, 1995: 13-14). Yukarıda belirtilen hususlarla birlikte, proje değerlendirme raporunda belirtilen sorunları Tablo-4'teki gibi tasnif etmek mümkündür.

Tablo 4: Proje Değerlendirme Raporunda Yer Alan Bütçe Sorunları

Sorun Alanı	Sorunlar
Bütçe Kapsamı	Bütçe kapsamının dar olması.
Bütçenin Hazırlanması	*Bütçe hazırlama aşamasında bütçe unsurları arasında (zellikle yatırım ve cari harcamalar arasında) bütünlüğün yetersiz olması *Harcamaların sistematik olarak az tahmin edilmesi. *Bütçe sınıflandırma yapısının ekonomik analize elverişli olmaması.
Bütçenin Uygulanma ve Muhasebesi	*Harcama/veri işleme sisteminin (hesap kontrol, doğrulama, aktarma ve ödeme kayıtları) tamamen insana dayalı olması. *Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın karmaşık bir kontrol ve doğrulama sistemi olması. *Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın bazı işlemlerinin ikilem ve kafa karışıklığı yaratması.

DB'nin, Kamu Mali Yönetimi Projesi için belirlediği *reform stratejisinin* yönetmel boyutları şöyle ifade edilebilir: *merkezi ekonomik kuruluşlarda (Maliye Bakanlığı, Hazine ve DPT) bütünleşme, onaylanmış bütçe içerisinde kalmak koşuluyla harcamacı kuruluşlara daha fazla yetki devri.* Böylece kurulacak bütçe sistemi, geleneksel bütçe ilkelerini muhafaza ederken postfordist yaklaşımın *esneklik, verimlilik ve yerelleşme* ilkelerine de dayanacaktır. Proje kapsamında belirlenen hedefler Tablo-5'te gösterilmiştir (World Bank, 1995: 14-15).

Tablo 5: Kamu Mali Yönetimi Projesi Reform Stratejisinin Alt Hedefleri

Amaç	Hedefler
Bütçe Bütünlüğü	-Bütçe dışı <i>fonlar ve döner sermaye fonları kaldırılmalı, bütçeler aynı çatı altında</i> toplanmalıdır. -Yatırım, cari ve transfer harcamaları <i>tek bir karar alma sürecinde, eř zamanlı</i> olarak belirlenmelidir.
Bütçe Disiplini	-Maliye Bakanlığı, <i>bütçelenmiş tutarlar üzerine çıkma</i> tekliflerini (olağan dışı durumlar hariç) geri çevirmelidir. -denekler, belirli bir nakit planı dhilinde, isteğe bağlı olmayan ve <i>eyrek dönemler halinde</i> serbest bırakılmalıdır. -Hazineden nakit kullanılabilirliği bildirilmelidir. -Harcamacı kuruluşların <i>program içi transfer talepleri</i> Maliye Bakanlığı tarafından rutin olarak onaylanmalıdır.

Bütçe Kontrolü	-Kontrol/sertifikasyon (finansal kontrol) sürecinin farklı adımlarında ihtiyaç duyulan kontroller doğru olarak yapılmalıdır: harcama öncesi <i>mali kontrol</i> , ödeme öncesi <i>muhasabe kontrolü</i> ve ödeme sonrası <i>denetim</i> . -İkileme oluşturan kontrolleri ortadan kaldırmak ve faaliyetlerini kendilerine özgü işlevleri üzerinde toplamak için <i>bütçe kontrolü ile görevli kuruluşların sorumlulukları gözden geçirilmelidir</i> .
Bütçe Esnekliği	Bütçe sürecinde “temel” ve “harcamacı” kuruluşların rolleri kesin ve tam olarak tanımlanmalı, herkes tarafından anlaşılabilir biçimde ayrılmalıdır.

Proje kapsamında harcama yönetimi unsuru, Türkiye'nin mali performansını olumsuz etkileyen temel sorunlardan birisine, *hükümetin harcamaları verimli olarak programlamadaki ve kontrol etmedeki yetersizliği* üzerine eğilmektedir. Bu sorunun çözümü ise şöyle gerçekleştirilecektir (World Bank, 1995: 15):

- Planlama ile bütçeleme süreçleri arasında yönetsel ve örgütsel ilişkinin sağlanması,
- Cari ve yatırım bütçeleri arasındaki bağların geliştirilerek bütçe kontrolünün güçlendirilmesi,
- Ekonomik analize elverişli bütçe kod yapısının kullanılarak bütçe karar sürecinin geliştirilmesi,
- Bütçeleme ve muhasabe işlevlerinin Maliye Bakanlığında birleştirilmesi ve bunların ise Hazine'nin nakit ve borç yönetimine bağlanması.

DB tarafından 21 Eylül 1995 tarihinde onaylanan kredi anlaşmasına esas projenin^{ss} amacı, devam eden mali konsolidasyonu ve 1994 yılında Hükümet tarafından başlatılan ekonomik istikrar programını geliştirmek olarak belirlenmiştir.^{***} Projenin finansmanının desteklenmesi amacıyla DB ile yapılan 11 Ekim 1995 tarihli kredi anlaşmasında da, projenin amacı, istikrar programının desteklenmesi yanında mali kuruluşların etkinliğinin ve verimliliğinin geliştirilmesi şeklinde ifade edilmiştir (World Bank, 1995).

DB tarafından, 1996 Nisan ayında, *Türkiye'nin yapısal uyum sürecine yönelik tehditler* konusunda yayımlanan raporun “*kamu maliyesi reformu*” bölümünde, “*Devlet bütçesinin en önemli ve ivedilikle ele alınması gereken sorunlarının harcamalar tarafıyla ilgili olduğu*”; bunun yanı sıra, “*bütçe dışı fonların tamamen bütçe kapsamına alınmasının, kamu kaynaklarının kullanımında tam kontrol ve şeffaflık kazanılması için gerekli olduğu*” belirtilmiştir (World Bank, 1996: 17). 1994 krizi öncesi mali bozulmanın önemli bir bölümünün, 1988-1993 yılları arasında *harcamalardaki süratli artışa* bağlandığı raporda, bu artışın büyük bir kısmının, faiz ödemeleri üzerinde de artan bir yük oluşturan “*personel maliyetlerindeki artış*” olduğu ifade edilmiştir. Rapora göre, buna bağlı olarak da yatırım harcamaları sürekli olarak azalmıştır (World Bank, 1996: 17-18).

Harcamalara ilişkin kararların daha çabuk uygulanmasını kolaylaştırdıkları ve diğer harcamalar gibi bütçe kontrollerine tabi olmadıkları için bütçe dışı fonların yaygın olarak kullanıldıkları belirtilen Raporda *kamu harcama programlarının performansı* üzerine daha fazla odaklanılması gerektiği de vurgulanmıştır (World Bank, 1996: 23; 25). Performans esaslı bütçeleme yaklaşımının temelini ortaya koyan bu yaklaşıma dayalı performans ölçümü, kamu mali yönetiminde stratejik planlama uygulamasının temel aşamalarından bir tanesi olarak kabul edilmiştir (DPT, 2006: 5).

Bu yaklaşıma göre, stratejik planlama sürecinde kaynak kısıtları dikkate alınmakla beraber, yıllık bütçe ve kaynak taleplerinin stratejik planları şekillendirmemesi; stratejik planın, bütçeyi

** Kamu Mali Yönetimi Projesi (Public Finance Management Project-PFMP), 21 Eylül 1995-31 Aralık 2002 (projenin bitiş tarihi 30.06.2000 olarak öngörülmüş ancak revize edilmiştir) tarihleri arasında yürütülmüştür. Projenin maliyeti 94,2 milyon ABD Dolarıdır. Bunun 62 milyon ABD Doları kredi anlaşması çerçevesinde DB tarafından, 32,2 milyon ABD Doları ise Hükümet tarafından karşılanmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://www.worldbank.org.tr/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=361712&menuPK=361747&Projectid=P035759>. (Erişim: 20.04.2010).

*** Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=4094&Projectid=P035759>. (Erişim Tarihi: 20.04.2010).

yönlendirmesi gerekmektedir (DPT, 2006: 8). Bu yönlendirme, stratejik plan ile bütçe arasında doğrudan bir ilişki ile değil, *performans programları* aracılığıyla sağlanacaktır. Zira bütçe hazırlama süreciyle bütünleştirilen performans programları, idare bütçelerinin stratejik planlarda belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda hazırlanmasına yardımcı olmaktadır. (Maliye Bakanlığı, 2009: 9)

Bütçe reformu sürecinde hazırlanan ilk, 20. yüzyılın ise son kalkınma planı olan VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)'nda da merkezi idare bütçesine ilişkin olarak DB yaklaşımı esas alınmıştır (DPT, 1995). Bununla birlikte, Plan'da, DB'nin bahsettiği merkezi ekonomik kuruluşlardan bahsedilmemesi ve bütçe sürecine ilişkin yapısal ve işlevsel bir değişimin hedeflenmemiş olması kapsam farklılığını göstermektedir. Bunun dışında, Plan'da DB belgelerinden farklı bir söylem görülmez. DB söyleminde “etkinlik”, “verimlilik”, “saydamlık” ve “performans” gibi kavramlar yer alırken VII. Plan'ın söyleminde “ekonomiklik”, “saydamlık”, “denetlenebilirlik”, “fayda-maliyet”, “işlevsellik” kavramlarına yer verilmiştir. Bu süreç, ulusal kamu politikası belgelerinin uluslararası söylem ile aynı düzleme oturmaya başladığını göstermektedir.

3.2. Reform Projesinde Yapısal Değişim ve Çok Taraflı Söylem Dinamiği

Yaklaşık iki yıllık uygulama sonrasında, *uygulanmasındaki zorluklar* nedeniyle, Kamu Mali Yönetimi Projesinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiş ve kapsam genişliği nedeniyle, projenin iki ana safhaya ayrılması kararlaştırılmıştır. 1998 ve 2000 yıllarında iki kez yeniden yapılandırılan projenin, Tablo-6'da gösterilen yapısal değişimi DB ve Hükümet arasındaki mutabakata göre gerçekleştirilmiştir (World Bank, 2003: 2-5).

Reform sürecinde, bazı idarelerin süreçlerinde, örgütsel yapılarında ve işlemlerinde kapsamlı bir reform isterken diğer bazılarının o kadar istekli olmadığını belirten DB, reform faaliyetlerinin birçok idareye yayılması yerine belirli idarelerin faaliyet alanları içerisinde yürütülmesi durumunda daha kolay sürdürüleceği tespitini yapmıştır. Bunun sonucu olarak, proje kapsamının uygulama kapasitesi ile uyumlu hale getirilmesi, daha yavaş bir reform temposuna geçilmesi ve daha mütevazı hedefler belirlenmesi, projenin belirli bir idare ile sınırlandırılması ve bilgi sistemlerinin tasarımına ve uygulanmasına yönelik faaliyetlere odaklanılması konularında Hükümet ile anlaşmıştır (World Bank, 2003: 3).

Tablo 6: Harcama ve Personel Yönetimi (Bütçe Süreci) Reform Projesinin Yapısal Değişimi

Boyut	Yapılandırma Öncesi (1995-1998)	Yapılandırma Sonrası (1998-2002)
Adı	Harcama ve Personel Yönetimi	Harcama ve Personel Yönetimi
Kapsamı	-Bütçe dışı harcama yapan kuruluşların sayısının büyük ölçüde azaltılması ve bütçe ve plan süreçleri arasındaki ilişkinin sıkılaştırılması suretiyle bütçe sistemleri kontrolünün güçlendirilmesi. -Cari ve yatırım bütçeleri arasındaki bağlantıların iyileştirilmesi. -Bütçe ve muhasebe sistemlerinin <i>ussallaştırılması</i> ve <i>ex ante</i> kontrollerin kaldırılarak yerine <i>ex post</i> denetim yeteneklerinin geliştirilmesi suretiyle harcamacı	1998: -Devlet Mali İstatistikleri (GFS) ile uyumlu yeni bir bütçe sınıflandırma yapısının tamamlanarak uygulanması. -Maliye Bakanlığının bütçe uygulamasını izlemesine imkân verecek bir Mali Ana Hesap Kayıt Defteri Sistemi (Financial Ledger System-FLS) uygulanması. -Maliye Bakanlığında zamanında ve doğru bilgi sağlayacak bir mali raporlama sisteminin tasarımı. -Pilot yerlerde bu faaliyetleri ve bunların uygulanmalarını destekleyecek bilgi sistemlerinin tasarımı. 2000:

	<p>idareleri daha sorumlu (hesap verebilir) hale getirilmesi.</p> <p>-Ekonomik analiz için daha uygun bir bütçe kod yapısına geçilerek bütçe karar sürecinin güçlendirilmesi.</p> <p>-Taahhüt izin ve izlemesini yönetmek için daha basit ve etkili prosedürlerin ve önerilen Mali Ana Hesap Kayıt Defteri Sistemi (Financial Ledger System-FLS) ile uyumlu basitleştirilmiş bir modelin kurulması.</p> <p>-Bütçeleme ve muhasebe işlevlerinin, ödeme süreçlerinin ve hazine yönetiminin modernize edilmesi.</p> <p>-Bilgi sistemlerini ve çalışanlarının beceri seviyelerini yükselterek, sistemleri işlevsel temelde yeniden kurarak ve bütçe muhasebesi ve ücret yönetimi için bütünleşik bir mali yönetim sistemi oluşturarak çekirdek (temel) kuruluşların harcama yönetimi sorumluluklarını yerine getirme yeteneklerinin artırılması.</p>	<p>-Hükümetin isteği üzerine DB kaynaklarının sadece;</p> <p>*IMF ile kamu mali yönetim sistemi reformu danışmanlık sözleşmesi altında yürütülen çalışmalara yönelik danışmanlık işleri,</p> <p>*Yeni bütçe uygulama sisteminin (say 2000i) tasarımı ve uygulanmasını desteklemek üzere danışmanlık görevleri,</p> <p>*Maliye Bakanlığı personelinin eğitim faaliyetleri için kullanılması.</p> <p>-Yazılım ve donanım ile yeni bütçe hazırlama sisteminin ilave tasarım işlerinin Devletin kendi kaynaklarından karşılanması.</p>
Hedefler	<p>-Bütçe kanalları dışında işleyen harcama kaynaklarının sayısının azaltılması ve kamu yönetimindeki pozisyonların ve ücretlerin bütçelenmesine geçilmesi suretiyle Devlet bütçesinin bir mali politika ve kamu maliyesi yönetimi aracı olarak kullanılmasının artırılması.</p> <p>-Kamu maliyesi üzerinde etkin ve verimli kontrolü engelleyen karmaşık ve zamanın gerisinde kalmış bütçe muhasebe prosedürlerinin modernize edilmesi.</p>	Devlet Mali İstatistikleri (GFS) ile uyumlu yeni bütçe sınıflandırma yapısı ve hesap planının uygulanması ve otomasyona dayalı sistemlerin kullanılması suretiyle bütçe hazırlama ve uygulama süreçlerinin güçlendirilmesi.
Maliyet	11,06 milyon ABD Doları (DB Katkısı: 8,6 milyon ABD Doları).	1,8 milyon ABD Doları (DB Katkısı: 1,6 milyon ABD Doları)
Sorumlu İdare	-Maliye Bakanlığı -Hazine ve Gümrük Müsteşarlıkları	Maliye Bakanlığı: *Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü *Muhasebat Genel Müdürlüğü

Bu dönemde, kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması çabalarını sadece DB ile ilişkilendirmek doğru değildir. Özellikle *borçlanma ihtiyacı* ve soğuk savaş sonrası dönemde küresel düzende *siyasal-ekonomik ittifak arayışı*, IMF ve Avrupa Birliği (AB) ile ilişkilerin tekrar yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Böylece, 1994 yılında DB ile başlatılan kamu mali yönetiminin yapısal dönüşüm süreci, aynı yıl IMF istikraz düzenlemesi ve 1996 yılında gümrük birliği anlaşması temelinde öne çıkan AB ilişkileriyle devam etmiştir. Özellikle 1990'lı yılların

ikinci yarısından itibaren bu durumu görmek mümkündür. Mesela, 1994 yılı istikraz düzenlemesinde bütçe sisteminin yapısal/işlevsel sorunları konusunda bir değerlendirme yapmayan IMF, 1997 yılı Kasım ayında yayımladığı bir raporda, bütçe dışı fonlar hakkında hiçbir bilgi elde edilemediğini belirtmiştir (IMF, 1997: 12).^{†††}

1998 yılında IMF ile başlatılan yakın izleme ve kamu mali yönetimi danışmanlık yardımı çerçevesinde, kamu mali yönetimi alanında da başlatılan ilişkiler sonucunda IMF'nin bütçe reformuna ilgisinin arttığı, 9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubundan anlaşılmaktadır. Mektubun *mali sektörde yapısal reform* başlıklı bölümünde, bu reformun *kamu harcamalarında israfi azaltmayı* da amaçladığı, bunun için odaklanılacak önemli alanlardan birisinin de *mali yönetim ve şeffaflık* olduğu belirtilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 1999). Bu kapsamda, belirli bir takvime göre, bütçe dışı fonların tasfiye edilmesi suretiyle bütçe kapsamının genişletileceği, bütünleşik bir mali bilgi sistemine geçileceği, bütçe içi ve dışı yeni fon kurulmayacağı ve IMF'den mali şeffaflık raporu hazırlaması isteneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, IMF ile görüşülerek bu fonların tasfiyesi bir *yapısal kriter* olarak yerine getirilecektir (Hazine Müsteşarlığı, 1999).

Bu dönemde, gümrük birliği sonrası ilişkiler sürecinde AB'nin, Türkiye'nin IMF ile yürüttüğü ekonomik istikrar programına değinmeye başladığı görülmektedir. Bu kapsamda, AB tarafından, 1998 İlerleme Raporunda *bütçe önceliklerinin yeniden belirlenmesi* istenmiştir (Avrupa Birliği, 1998). 1999 yılı İlerleme Raporunda ise, ekonomik koşulların kötüleşmesi nedeniyle, bir reform programıyla göreve başlayan yeni Hükümetin, *kamu maliyesi alanında, yapısal reformların hızla uygulaması* istenmiştir (Avrupa Birliği, 1999). Ancak 2000 yılı İlerleme Raporunda, konuya daha ayrıntılı yer verilerek başta ayrı bir başlık olarak düzenlenen "*mali ve bütçesel hükümler*" bölümü olmak üzere, bütçe reformuna ilişkin değerlendirmelere yer verildiği görülmektedir. 2000 yılı İlerleme Raporu'nda getirilen eleştiriler ve önerilen uygulamalar Kamu Mali Yönetimi Projesi ile örtüşmektedir (Avrupa Birliği, 2000).^{†††}

Görüldüğü üzere, bütçenin yönetsel ve örgütsel anlamda ilk defa ayrıntılı olarak ele alındığı 2000 yılı İlerleme Raporunda AB'nin söylemi, DB ve IMF ile uyumlu hale gelmiştir. Nitekim DB ile yürütülen proje hedeflerinin yanı sıra, 2000 yılının ilk Niyet Mektubunda da "*bütçe dışı fonların kapatılması için TBMM'den yasa çıkarılacağı*" ve "*kamu harcamalarının zamanında izlenmesini sağlayacak bilgisayarlı bütünleşik bir muhasebe sisteminin uygulanması için kaynak ayrılacağı*" taahhütleri verilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2000a). 2000 yılının ikinci Niyet Mektubunda ise, Dünya Bankasının, yapısal reform sürecini desteklemek için "Ekonomik Reform Kredisi" verdiği belirtilerek "*mali şeffaflık*" alanında yapılanlardan bahsedilmiştir. Buna göre, mali şeffaflık sağlamada, fonların tasfiye edilmesi öncelikli konu olarak sayılmaktadır (Hazine Müsteşarlığı, 2000b).

Bu dönemde, ulusal (resmi) söylemin DB ve IMF'den farklı olmasını beklemek de mümkün değildir. Zira 2000 yılında, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) için hazırlanan "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık" başlıklı özel ihtisas komisyonu raporu, aynı söylemi sürdürmüştür. Bütçe konusuna ağırlık verilen raporda, genel olarak yeni bir bütçe sistemine, yani *orta vadeli harcama sistemine* geçilmesi öngörülmüştür (DPT, 2000: 6). Yeni bir bütçe sistemi ile kastedilen şey, orta vadeli harcama sistemidir. Çok yıllık bütçeleme olarak da

^{†††} IMF bu alt sektörleri; "*merkezi idareyi, bütçe içi fonları ve üniversiteler gibi bazı özerk örgütleri kapsayan katma bütçeyi içeren konsolide bütçe*", "*bütçe dışı fonlar*", "*yerel yönetimler*", "*sosyal güvenlik kurumları ve döner sermayeler*" ve "*kamu iktisadi teşebbüsleri*" olarak ayırmıştır.

^{†††} Rapor'da belirtilen konular şunlardır: Bütçe dışı fonların sayısı daha da azaltılarak bütçenin kapsamı genişletilmesi, mali saydamlığın artırılması, plan-program-bütçe ilişkisine dayalı bir sistem ve bilgisayara dayalı mali yönetim bilgi sistemi kurulması, bütçe uygulamalarının, Avrupa Topluluğu standartları uyumlu hale getirilmesi, bütçenin kapsayıcılığının (fon, döner sermaye, yabancı krediler), mali yönetim sorumluluklarındaki çok başlılığın giderilmesi, bütçe hazırlama sürecinde bütçe büyüklüklerinin gerçekçi belirlenmesi.

adlandırılan bu sistemde temel amaç, bütçeden etkilenen tüm kesimler için orta vadede bir *istikrar ve disiplin* sağlanmasıdır (Efe, 2007: 68).^{§§§}

Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, ulusal söylemin DB ve IMF'den farklı olmadığı, Raporun hedefinde görülmektedir. Buna göre, Raporun kamu mali yönetiminde, *etkinlik ve verimliliğin artırılması, bütçe uygulamalarında bilgiye dayalı ve hızlı kamusal karar alma süreçlerinin oluşturulması, hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın sağlanması ve performans denetimine geçilmesi* hedeflenmiştir (DPT, 2000: 1). Rapor'da; 1980'li yıllardan itibaren bütçenin birlik ve genellik ilkelerinin dışına çıkıldığı, bütçenin esnekliğini yitirdiği, bütçenin hizmetlerin etkinliğine katkısının azaldığı, kaynak tahsis ve harcama işlemlerinin karmaşık ve uzun hale geldiği tespitleri yapılmıştır (DPT, 2000: 5). Bu nedenle Rapor, kapsamı, hakim paradigma söylemi ve 2000'li yıllarda yeniden yapılandırma çalışmalarını yönlendirmesi nedenleriyle, incelenmesi gereken temel kamu politikası belgelerinden bir tanesidir. Zira bütçe dışı fon uygulaması ve bütçe kapsamı, daha önceki ulusal kamu politikası belgelerinin aksine *siyasi temelde* ve yürütme-yasama organlarının ilişkisi üzerinden eleştirilmiştir (DPT, 2000: 28; 46; 56; 63; 86).

IMF'nin mali saydamlık ilkelerini benimseyen Rapora yön veren çevresel değişkenler ise şunlardır: *Gelişen teknoloji, değişen devlet anlayışı*. Buna göre, bütçe süreci, teknoloji ve devlet aygıtının örgütlenme biçimiyle ilgili bir mesele olarak sunulmuştur. Zira, kamu örgütlenmesinde teknoloji odaklı değişimler ile Yeni Kamu İşletmeciliği uygulamalarının temelindeki paradigma da budur. Bunun için bütçe yönetiminde öngörülen örgütlenme biçiminin özellikleri ise, *esneklik ve âdemi merkezîyetçilik* olarak ilan edilmiştir (DPT, 2000: 84; 108; 109).^{****} Genel olarak, kamu yönetimlerinde öngörülen değişim de budur.

Mesela 2000 yılında, Avrupa Birliği üyeliğine ilişkin DB'ye ait bir yayında, aday ülkelerin, AB devletlerinin kamu yönetimleri seviyesine ulaşabilmeleri için yapmaları gerekenler belirtilmiştir. Buna göre aday ülkelerinin adaylık sürecinde iki çeşit *idari güçlendirme* sürecinden geçmesi gerekmektedir. Bunlardan birisi, adaylık sürecinin kendisine ilişkin yönetsel gerekliliklerin yerine getirilmesidir. Diğeri ise, kamu yönetiminin, AB üyesi ülkeler ile rekabet edecek şekilde işleme yeteneğinin artırılmasıdır (World Bank, 2000: 48-49). Bunların yerine getirilmesi içinse, idarede *politika* konusu üzerinde önemle durulmalıdır. Yani, idarenin merkezinde politika geliştirilmesini ve koordinasyonunu sağlayacak bir kurumsal altyapının inşa edilmesi için *iyi yönetim, profesyonelleşme ve kontrol* esaslarına dayalı bir kamu örgütlenmesi öngörülmektedir (World Bank, 2000: 49).

2001 yılında IMF ile ilişkilere bakıldığında ise, bu ilişkilerin *mali şeffaflık ve yönetim* alanında sürdürüldüğü görülmektedir. Nitekim IMF'ye verilen 03 Mayıs 2001 tarihli Niyet Mektubunda, bu alanda ilerleme kaydetmek için tüm *bütçe içi* fonların (Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu dışında) 2002 yılı bütçesinde kaldırılacağı, *bütçe dışı* fonların ise sayısının beş ile sınırlı tutulacağı belirtilmiştir (Hazine Müsteşarlığı, 2001).^{††††} Bunların yanı sıra, stand-by anlaşmasının yapısal

^{§§§} Tügen ve Özen, orta vadeli harcama sistemini şöyle açıklar: “Orta Vadeli Harcama Sistemi çok yıllık bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemidir. Orta vadeli harcama sistemi (OVHS), makroekonomik istikrarı güçlendirmeye yönelik bir kamu harcama politikasının uygulanabilmesi amacıyla mevcut kamu kaynaklarının merkezi otorite tarafından tahmin edilerek kamu idarelerine bildirilmesini; mevcut ve ilk defa uygulamaya konulacak politikaların maliyetlerinin ise kamu idarelerince belirlenerek merkezi otoriteye iletilmesini ve sonuç olarak politikaların maliyetleri ile bu amaçla kullanılacak kamu kaynakları arasında uyum sağlayan bir çerçeveden oluşmaktadır.” Ayrıntılı bilgi için bkz. Kamil Tügen, Ahmet Özen, “Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 6, Sayı 3, (2004), s. 113-136.

^{****} IMF'nin mali saydamlık ilkeleri şunlardır: 1) Rollerin ve sorumlulukların belirgin olması. 2) Bilginin kamuya açık olması. 3) Bütçe hazırlama, uygulama ve raporlama süreçlerinin açık olması. 4) Denetimin ve istatistikî veri yayımlamanın bağımsız olması.

^{††††} Bahsedilen beş adet bütçe dışı fon şunlardır: Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Tanıtma Fonu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve Özelleştirme Fonu.

koşulu olarak Niyet Mektubu'nda şeffaflık kapsamında taahhüt edilen uygulamalar ise şunlardır (Hazine Müsteşarlığı, 2001)^{****}:

- Bütçe içi veya dışı yeni fon kurulmaması,
- 2002 yılı bütçe tasarısına, bütçe dışı fonlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermaye fonları, muhtemel Hazine borçlanmaları, Devlet bankaları dâhil kamu iktisadi teşebbüsleri ve yerel idarelerin eklenmesi,
- 2003 yılından itibaren bütçenin orta vadeli sonuçları üzerinde durulması.

Yine 2001 yılında DB tarafından Türk yetkililer ile birlikte hazırlanan ve *etkin devlet için bütçe reformu* öngören bir rapor, harcama yönetimi sisteminin zayıflıkları ve kaynak kullanımında hesap verebilirlik üzerine odaklanmıştır. Bu Rapor'da, daha önceki DB belgelerinde tanımlanan sorunların burada belirli başlıklar altında sınıflandırılarak sistematik olarak ele alındığı görülmektedir (World Bank, 2001: iii-vi).^{§§§§} 1995 yılından itibaren proje uygulamasından elde edilen tecrübenin etkisi bu raporda kendisini göstermektedir. Rapor'a göre, bütçe sorunlarına yönelik inceleme, sistemin *performansı* ve *yapısal/kurumsal özellikleri* olmak üzere iki yönden ele alınarak yapılabilecektir (World Bank, 2001: i-ii). Türkiye'nin bütçe reformu deneyimi konusunda yapılacak araştırmalarda, bu Raporun ayrıntılı olarak incelenmesinde fayda vardır. Türkiye'de özellikle yapısal uyarılama sürecinde bütçe reformu olgusunun iç ve dış dinamiklerini ve bu konudaki çok taraflı söylemi ortaya koyan Rapor, takip eden sektörel uyarılama uygulamalarını ve reformları kavramak açısından önemlidir.

Bu raporun yaklaşımını, aynı dönemde yürürlüğe girmeye başlayan mali idareye ilişkin sektörel uyarılama kredi anlaşmalarında görmek mümkündür. Özellikle, Kamu Mali Yönetimi projesinin daraltılması ve zamana yayılması nedeniyle bir sonraki safhaya bırakılan reform konuları *Programa Dayalı Mali ve Kamu Sektörü Uyarılama Kredisi (PFPSAL)* Anlaşması çerçevesinde desteklenmiştir. Bu kapsamda, 2001-2003 yılları arasında üç kredi anlaşması yapılmıştır. Kamu mali yönetimi projesinde eksik kalan, *idareler arası koordinasyon sorunları* üzerine odaklanan ve bunlara yönelik uygulamaları destekleme amacı taşıyan (World Bank, 2003: 19; 22; 24-25) bu anlaşmaların bütçe reformu söylemi Tablo-7'de verilmiştir.

Tablo 7: Programa Dayalı Mali ve Kamu Sektörü Uyarılama Kredileri

Kredi Anlaşması	Bütçe Reformu Söylemi	Onay Tarihi
PFPSAL I	-Kamu kesimi reform programının <i>üç ana odak noktasından birisi</i> kamu harcama yönetimi reformu, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasını, politika formülasyonunu ve kamu idarelerinin operasyonel performansını iyileştirmek için kamu harcama yönetiminin şeffaflığını ve verimliliğini geliştirmeye yönelik <i>orta vadeli bir politika ve kurumsal reform programının başlatılmasını</i> içermektedir. -Çok yıllık reform stratejisi, bütçe reformunu, uluslar arası standartlara göre mali hesap verebilirliğin yükseltilmesini ve kamu	Temmuz 2001

^{****} Diğer bazı taahhütler ise şunlardır: 1) Harcama yönetiminin iyileştirilmesi için 2001 yılı ortasında, idarelerdeki maliyetlerin ve harcamaların daha iyi izlenmesini sağlayacak bilgisayar temelli muhasebe sisteminin uygulanması. 2) Uluslar arası standartlarla uyumlu bütçe sınıflandırmasının Haziran 2001 ayında tamamlanması ve 2002 yılı bütçesi için pilot uygulama yapılması.

^{§§§§} Bunlar şöyle sıralanabilir: stratejik karar vermenin ihmal edilmesi ve politika ve planlar ile bütçe bağlantısının kurulmaması; bütçe uygulaması üzerindeki aşırı kontrolün verimsizliği ve israfı önlemede başarısız olması; mevcut kamu harcama yönetiminin karar vericilere zamanında, yeterli ve doğru bilgi sağlayamaması ve performans hedeflerine dayalı uygulanmaması. Bunun yanı sıra, reform sürecinde ele alınan bütçenin kapsayıcılığı, bütçe sınıflandırması, çok yıllık bütçeleme ve bütçe görüşmeleri ve bütçe kontrolü, bütçe muhasebesi gibi konulardan da bahsedilmiştir.

	borç yönetiminin güçlendirilmesini kapsamaktadır.	
PFPSAL II	-Kamu harcama yönetimi kamu kesimi reformu içerisinde <i>önemli önceliklerden</i> birisidir. -Kamu kesimi reformu, bütçe planlama ve uygulaması, mali hesap verebilirlik ve kamu borç yönetimine ilişkin çerçevenin iyileştirilmesine yönelik <i>kamu harcama yönetimi reformunun genişletilmesini</i> içermektedir. -Kamu harcama yönetimi reformunun ilk aşaması, <i>kamu yatırım programının rasyonelleştirilmesini</i> içermektedir.	Nisan 2002
PFPSAL III	-Kamu harcama yönetimi, kamu kesimi reformu içerisinde <i>önemli önceliklerden</i> birisidir. -Kamu harcama yönetimi reformu uygulaması, bütçe planlama ve uygulaması, mali yönetim ve hesap verebilirlik için <i>yeni yasal ve kurumsal çerçevenin tamamlanması</i> ve yeni kamu borç yönetimi sisteminin konsolidasyonun yönelik somut iyileştirmeleri içermektedir. -Kamu harcama yönetiminin şeffaflığını ve verimliliğini iyileştirmeye yönelik, <i>orta vadeli</i> , politika ve kurumsal reform programını destekler. -Kamu harcama yönetimi reform programı, " <i>kamu yatırımlarının rasyonalizasyonunu</i> " içermektedir. -2003 Haziran ayında beklenen <i>yeni Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bütçe reformunun köşe taşıdır.</i>	Haziran 2003

2000 yılı Haziran ayı sonunda bitmesi öngörülen fakat çeşitli nedenlerle 2002 yılı Aralık ayı sonunda tamamlanan Kamu Mali Yönetimi Projesi ise, elde edilen sonuçlara göre DB tarafından *tatmin edici* olarak değerlendirilmiştir (World Bank, 2003: 6). Proje sürecinde çok taraflı söylem dinamiği içerisinde devam eden çalışmalar, 2003 yılı sonunda DB'nin *köşe taşı* olarak nitelediği 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte yasal temele sahip olmuştur. Bu döneme kadar, bütçe reformu sürecinde çok taraflı söylemin tüm kavramlarını bu Kanunda görmek mümkündür.

4. ETKİN DEVLET İÇİN BÜTÇE REFORMU: KAMUSAL ÖRGÜTLENMENİN VE DEVLETİN YENİDEN TASARIMI

Kamu mali yönetiminde 1994 yılında başlayan reform sürecinin tamamlandığını söylemek mümkün değildir. Temel değişiklikler 2003 yılı sonuna kadar yapılmakla birlikte, halen *kamu harcamalarına* yönelik çalışmalar devam etmektedir (World Bank, 2010).**** Bu nedenle, mali yönetim, kamu harcama yönetimi (bütçe) reformu olarak adlandırılan çalışmaların, ekonomik alanda istenen sonuçlara ulaşılıncaya kadar sürmesi olasıdır. Çünkü bu reformlar, ülkenin genel ekonomik koşullarında kötüleşmenin *yapısal* temelleri olduğu kabulünden hareket etmektedir.

**** Kamu mali ve harcama yönetimine ilişkin bilgiler, <http://www.turkeypfm.org> adresinden elde edilebilir.

Planlı kalkınma dönemiyle birlikte, idarenin görevlerini yerine getirme kapasitesine yönelik kaygıların ortaya çıkardığı bir zeminde yükselen Türkiye'nin bütçe reformu olgusu, idari reform ve yapısal uyarılma döneminde aynı sorunları paylaşmakla birlikte, yapısal uyarılma sürecinde Post-Fordist paradigmanın Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kavramlarının oluşturduğu zeminde yükselmiştir. Zira Yeni Kamu İşletmeciliği temelde, yönetimde kuralcılığı, etkinlik, ekonomiklik ve etkililik temelinde performans ölçümünü, hiyerarşik kademelerin azaltılmasını ve yetki devrini öngörmektedir (Karcı, 2008: 47).

4.1. Bütçede Söylem Değişikliği: Kamu Yönetiminden Kamu İşletmeciliğine

Bütçede söylem değişikliği, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu yerine 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun geçirilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Söylem değişikliğini iki kanun metni arasındaki kavram/yaklaşım farklılıklarında görmek mümkündür. Bunun için *belirli kavram/yaklaşım* farklılıklarına göre söylem değişikliği Tablo-8'de gösterilmiştir.

Tablo 8: Bütçede Söylem Değişikliği

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
Bütçe, <i>Devlet</i> daire ve kurumlarının (...) izin veren bir <i>kanundur</i> .	Bütçe, (...) usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan <i>belgeyi</i> ifade eder.
<i>Devlet gideri</i> , bütçe içinde, Devlet adına yapılan veya özel bir kanunla yapılması öngörülen (...) <i>Devletin zimmetinde</i> gerçekleşen borçtur.	<i>Kamu gideri</i> , (...) mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, (...) borç faizleri, borçlanma genel giderleri, (...), transferler, (...) bağış ve yardımlar (...) ifade eder.
<i>Devlet Bütçesi</i> hazırlanır ve uygulanır.	<i>Kamu bütçeleri</i> hazırlanır ve uygulanır.
Bütçeler (...) ile <i> Fayda ve maliyet unsurları</i> göz önünde tutularak <i>verimlilik ve tutumluluk ilkelerine</i> göre hazırlanır ve uygulanır.	Bütçeler (...) idarelerin <i>stratejik planları</i> ile <i>performans ölçütlerine</i> ve <i>fayda-maliyet analizine</i> göre hazırlanır, uygulanır ve <i>kontrol edilir</i> .
1050 Sayılı Kanunda “ <i>kamu kaynakları</i> ” şeklinde bir tanımlama yoktur.	<i>Kamu kaynakları</i> , borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dâhil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerlerdir.
Bu Kanunda “ <i>kamu mali yönetimi</i> ” şeklinde bir tanımlama yoktur. Bütçe, Devlet muhasebesinde bir unsur olarak görülmüştür.	<i>Kamu malî yönetimi</i> , kamu kaynaklarının tanımlanmış <i>standartlara</i> uygun olarak <i>etkili, ekonomik ve verimli</i> kullanılmasını sağlayacak <i>yasal ve yönetsel sistem ve süreçlerdir</i> .
Bu Kanunda “ <i>kamu idareleri, kalite, stratejik plan, hedef, performans, performans göstergesi</i> ” kavramları yer almamaktadır.	<i>Kamu idareleri</i> , kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve <i>kalitede</i> sunulabilmesi için bütçeleri ile (...) kaynak tahsislerini; <i>stratejik planlarına</i> , yıllık amaç ve <i>hedefleri</i> ile <i>performans göstergelerine</i> dayandırır.
Bu Kanunda, “ <i>misyon, vizyon, stratejik amaç, stratejik hedef</i> ” kavramları yer almamaktadır.	Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan <i>misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle</i> uyumlu ve <i>performans esasına</i> dayalı olarak hazırlarlar.
Bu kanunda bütçelerin hazırlanmasında “ <i>katılımcı yöntemlerin</i> ” uygulanması yer almamıştır.	Bütçenin dayanaklarından olan stratejik plan <i>katılımcı yöntemlerle</i> hazırlanır.
Bütçe ödeneklerinin <i>verimli ve tutumlu</i>	Bütçeler (...), kurumun <i>stratejik plan ve</i>

olarak kullanılması (...), ödeneklerin zamanında ve yerinde kullanılması, giderin gerçek gereksinme karşılığı olması, programlanmış hizmetlerin zamanında yerine getirilmesi (...)	<i>performans hedefleri</i> ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanır ve uygulanır; <i>kaynaklar etkili, ekonomik ve verimli</i> şekilde elde edilir ve kullanılır.
Bu Kanunda, bütçeye yönelik “ <i>kapsamlı</i> ” ve “ <i>saydam</i> ” nitelermeleri yer almamaktadır.	Bütçe, kamu malî işlemlerinin <i>kapsamlı ve saydam</i> bir şekilde görünmesini sağlar.
Bu Kanunda, bütçenin “ <i>kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırması</i> ”, “ <i>sonuç</i> ”, “ <i>uluslar arası standart</i> ” kavramına yer verilmemiştir.	Bütçeler <i>kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların</i> görülmesini sağlayacak şekilde (...) <i>uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya</i> göre hazırlanır ve uygulanır.
Bu Kanunda bütçe uygulamalarına ilişkin olarak “ <i>açıklık</i> ”, “ <i>doğruluk</i> ”, “ <i>malî saydamlık</i> ” kavramlarına yer verilmemiştir.	Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında <i>açıklık, doğruluk ve malî saydamlık</i> esas alınır.
Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, <i>taşra</i> kavramı (taşra harcamaları, taşrada sorumluluk gibi) kullanılmıştır.	Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında, <i>merkez dışı</i> kavramı (merkez dışı birimlerin ödenek talepleri gibi) kullanılmıştır.
1050 Sayılı Kanunda “ <i>üst yönetici</i> ” şeklinde bir tanımlama yoktur. Bakanlıklarda “Bakan”	Bakanlıklarda müsteşar, diğer idarelerde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali, belediyelerde belediye başkanı <i>üst yöneticidir</i> . (Millî Savunma Bakanlığında üst yönetici Bakandır.)

Tablo-8’deki karşılaştırmaya bakıldığında, söylem değişikliğinin köklü bir yapısal dönüşüme işaret ettiği görülmektedir. Her biri ayrı bir inceleme konusu olabilecek unsurlara dayanan bu söylem değişikliği, kamu yönetiminde dönüşümün şifrelerini vermesi açısından önemlidir. Bütçe ve mali yönetimin, genel olarak kamu yönetimi içerisinde *başat* niteliği göz önünde bulundurulduğunda, 5018 Sayılı Kanun ile bütçe ve mali yönetim alanlarında getirilen değişikliklerin, kamu yönetiminde *yönetsel yapının biçimsel ve biçimsel olmayan özelliklerini* de dönüştürmesi olasılığı yüksektir.

4.2. Bütçe Reformu ve İdare: Kamusal Örgütlenme İlkelerinin Dönüşümü

1982 Anayasası’na göre; idarenin kuruluş ve görevleri, *merkezden yönetim ve yerinden yönetim* esaslarına dayanır. Buna göre kamu örgütlenmesi, *merkezi yönetim ve yerinden yönetim* olmak üzere iki ana gruba ayrılmıştır. 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununda bütçe bakış açısına göre idare, “genel bütçeli”, “katma bütçeli” ve “özel bütçeli” kamu örgütleri biçiminde ayrılmıştır. Bu sınıflandırma, kamu yönetiminde sırasıyla, “devlet tüzel kişiliği içinde olan kamu örgütleri”, “kamu tüzel kişiliğine sahip bağlı kuruluşlar” ve “mahalli idareler” ayrımına karşılık gelmektedir. Buna göre, genel bütçe kamu yönetiminde merkezi yönetimi işaret ederken katma bütçeyle hizmet yerinden yönetim örgütleri, özel bütçeyle ise yer yerinden yönetim örgütleri işaret edilmiştir. Görüldüğü üzere *bütçenin örgütsel sınıflandırması*, Anayasal idare esaslarına ve kamu yönetimi yapısına uygun olarak oluşturulmuştur.

1050 Sayılı Kanunda genel, katma ve özel bütçe tanımını bulmakla birlikte bu bütçelere sahip kamu örgütleri ayrıntılı olarak gösterilmemiştir. Bu bütçe örgütlenmesinde, 1980 sonrası dönemde ortaya çıkan ve üst kurul niteliğinde olan *özerk ve özerk bütçeli* örgütlere de (kamu yönetimi yapısına uygun olmamaları nedeniyle) yer verilmemiştir. Böylece, kamuda bütçe sürecini düzenleyen temel Kanunda (yani yasal temelde) böyle bir tanımlama olmamasına karşın, yapısal uyarlama sürecinde ortaya çıkan “özerk bütçeli örgütler” bütçe alanında sadece *yönetsel bir unsur* olarak varlık göstermişlerdir. 1050 Sayılı Kanunun yürürlükte olduğu yapısal uyarlama döneminde,

özerk örgütler ile genelde kamu yönetimindeki *parçalanma*, özelde idarenin bütçeleme işlevinde (yani kaynakların dağıtımına yönelik karar sürecinde) ortaya çıkmıştır.

5018 Sayılı Kanun ise, öncesinden farklı olarak bütçenin örgütsel ayrımını *yatay ve dikey olarak farklılaştırarak (derinleştirerek)* bütçeyi farklı bir biçimde, *analitik* bir yaklaşımla sınıflandırmıştır. Yukarıdan aşağıya doğru ilk kademede *merkezi yönetim bütçesi*, *sosyal güvenlik kurumları bütçesi* ve *mahalli idareler bütçesi* yer alırken merkezi yönetim bütçesi de kendi içerisinde *genel bütçe*, *özel bütçe* ve *düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi* olmak üzere üçe ayrılmıştır.^{††††} Merkezi yönetim bütçesi içerisinde yer alan genel bütçeli kamu örgütleri TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve yüksek mahkemeler ile birlikte Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlarını kapsarken özel bütçeli kamu örgütleri YÖK ve üniversiteler ile kendi faaliyet gelirlerine sahip (1050'de katma bütçeli) diğer kurumları kapsamaktadır.^{†††††} Yapısal uyarılama süreciyle ortaya çıkan ve kamu yönetimi yapısı içerisinde *nerede konumlandırılacağı* konusu tartışma yaratan üst kurullar/bağımsız idari otoriteler ise, düzenleyici ve denetleyici kurumlar bütçesi içerisinde düzenlenmiştir.

Bütçenin örgütsel ayrımı, merkezi-yerel idare ayrımını içermekle birlikte, sosyal güvenlik kurumlarının bütçesinin ayrılması, merkezi idarenin bir parçasının bütçe yönünden de koparılacak yapı dışına çıkarılması ve ileride piyasanın önceliği ilkesi temelinde yapılacak örgütsel değişiklikler esnek bir yapı oluşturması açısından önemlidir. Kamu yönetimi yapısı içerisinde *atipik* ikinci bir düzenleme, üst kurulların merkezi idarenin bir parçası olarak gösterilmesidir. Yapısal olarak genel idare içerisine dâhil edilemeyen bu örgütler, 5018 Sayılı Kanun ile bu yapının içerisine sokulmuştur. Aynı zamanda bu düzenleme, yeni sağ düşüncenin Devlete yüklediği *düzenleyici işlevi/görevi* yapı içerisine almakta ve merkezi idareye bu işlevi/görevi yasal zeminde vermektedir.

Genel olarak yönetim yapısının bütçe yönünden dönüşümüne yönelik bir değişim yaşandığı görülmektedir. Bir taraftan eski yapının köklü unsurları ana yapıdan uzaklaştırılırken bir taraftan da yeni unsurlar yapı içerisine eklenmeye çalışılmıştır. Reform sürecinde bütçenin kapsayıcılığının artırılmasının bütçenin şeffaflığını da artıracacağı varsayımına dayanan bu değişiklikler yoluyla, bütçenin uluslararası standartlara uygun olarak örgütsel sınıflandırması yoluyla Devlet yeniden tanımlanmaktadır.

4.3. Bütçe Reformunun Kamu Örgütlenmesine Etkisi: Postfordist Örgütlenme

Bütçede yönetsel ve örgütsel değişimin unsurları, DB ile yürütülen Kamu Mali Yönetimi projesini, PFPSAL anlaşmaları çerçevesinde gerçekleştirilmesi öngörülen değişiklikleri ve 5018 Sayılı Kanunu içermektedir. Daha önce bahsedildiği gibi planlı kalkınma döneminin başından beri çeşitli biçimlerde dile getirilen sorunları ortadan kaldırmak amacıyla yürütülen bu çalışmalar, bütçe yönetiminin yönetsel ve örgütsel boyutlarıyla ilişkilidir. O nedenle, değişimi ve dönüşümü kavrayabilmek için, bütün bu yapılanları *teknik seviyenin üstünde* çözmek bir gerekliliktir. Bu çerçevede, ulusal bütçe yönetimindeki değişimi, bu *değişimin belirli unsurları* üzerinden tahlil etmek mümkündür: *Bütçenin örgütsel ayrımı, analitik bütçe kod yapısı, performans esaslı bütçeleme, bilgi sistemleri, çok yıllık bütçeleme, bütçe tavanı.*

^{††††} Bütçe türlerine göre kamu örgütlerinin ayrımı 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun I, II, III ve IV sayılı cetvellerinde verilmiştir.

^{†††††} 5018 Sayılı Kanunun, bütçenin örgütsel yapısını düzenleyen 2'nci maddesinin gerekçesi Başbakanlık tarafından TBMM'ye gönderilen Kanun tasarısı metninde şöyle ifade edilmiştir: “*Bu maddeyle uluslararası standartlara ve yaklaşımlara uygun olarak, Kanunun kapsamı genel idare olarak öngörülmüş; genel bütçe kapsamındaki idareler, özel bütçe kapsamındaki idareler, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının mali yönetim ve kontrol işlemleri Kanun kapsamına alınmıştır. Buna karşılık (...) Merkez Bankası ile kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamuya ait şirketler Kanun kapsamı dışında tutulmuş; mali özerkliklerinin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların Kanunun sadece belirli maddelerine tabi olmaları hükme bağlanmıştır.*”, Bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>. (Erişim Tarihi: 13.05.2010).

Burada öncelikle ele alınması gereken konu, bir önceki başlık altında incelenen bütçenin örgütsel ayrıımıdır. 5018 Sayılı Kanun ile bütçe, yatay ve dikey olarak daha fazla bölünmüştür. Böylece her bir bütçe türünün izlenmesi ve kontrol altında tutulması imkânı elde edilmiştir. Bu durum aynı zamanda, *uluslar arası gözetim* açısından da uygun bir yapıdır. Bu ayrımın uluslar arası standartlara göre yapıldığının belirtilmesi^{§§§§§} ve böylece reform sahipliğinin ve meşruiyetinin sağlanmaya çalışılması reformun nasıl yapıldığı ve bu yapının neden benimsenmesi ve korunması gerektiği konusunda, reform projelerinde de sıklıkla dile getirilen üst yönetimin olumlu tutumunu göstermektedir.

Bütçe yönetimine ilişkin bir diğer reform unsuru ise bütçe kod yapısının değiştirilmesidir. Analitik Bütçe Sistemi olarak adlandırılan bu kod yapısı:

- Kamu yönetiminde ödenek ayrılan tüm kamu örgütlerinin sıralanmasını (kurumsal tasnif),
- Devletin işlevlerinin yeniden tanımlanmasını (fonksiyonel tasnif),
- Kamu hizmetlerinin finansmanının hangi kaynaklardan sağlandığının görülmesini (finansman tipi tasnifi),
- Kamu hizmetlerinin görülmesinde bu hizmetler için yapılan kamu harcamalarının program bütçe kod yapısından daha ayrıntılı olarak tasnif edilmesini (ekonomik tasnif) öngörmektedir. Kurumsal tasnifte 5018 Sayılı Kanun kapsamındaki merkezi yönetim, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler alt birimleri dâhil numaralandırılarak kodlanmıştır. Devletin ana işlevlerini gösteren fonksiyonel sınıflandırma ise, 21. yüzyılda devletin 10 tane ana işlevi olduğunu göstermektedir.^{*****}

Bunun yanı sıra, bütçe kod yapısında analize ve izlemeye imkân verecek biçimde ayrı bir başlık olarak ele alınması nedeniyle, kamu yönetiminde *borçlanma* kavramının tuttuğu yerin genişlediği görülmektedir. 5018 Sayılı Kanunda kullanılan borçlanma kavramı yurt içinden ve özellikle dışından alınan borçları anlatmak için kullanılmaktadır. Bütçe yapısının diğer unsurlarında da görüleceği gibi borçlanma, işletme yönetiminde olduğu gibi devlet aygıtının işletilmesinde ana kalemlerden birisi haline gelmiştir. Bu kapsamda, 1050 Sayılı Kanunda *kamu hizmetlerine ilişkin olarak çeşitli nedenlerle ödenemeyen giderler* anlamında kullanılan borç kavramı yerini *borçlanma* kavramına bırakmıştır. İşletme yönetiminde de *kaldıraç etkisi* oluşturmaya yönelik bir işletme davranışı olan borçlanma, kamu yönetiminde ve kamu harcamalarının finansmanında bir yöntem olarak yerini almıştır.

Borçlanma işletmelerde kaldıraç etkisi yaratma özelliğine sahip iken, söz konusu devlet olduğunda, ulus dışı yapısal reform kriterlerine zemin sağlayan bir olgudur. Bunun en özgün örneği IMF ve DB ile yapılan kredi anlaşmalarıdır. IMF-DB ilişkilerinde bu örgütler tarafından üzerinde önemle durulan konulardan birisinin de *sürdürülebilir borç yönetimi* olmasının nedeni budur. Çok yıllık bütçeleme yaklaşımı ile birlikte, kamu maliyesinde bütçe denkleğinden bütçe açığına (sürdürülebilir borç yönetimi) izin veren *dönemsel bütçe dengesi* uygulamasına geçiş, devlet yönetiminde borçlanmanın bir *araç* olarak öne çıkmasına yol açmıştır. Bu yaklaşım, birden çok yılı içeren belirli bir dönemde (genellikle orta vadede) ekonomik istikrarı sağlamak için bütçenin bir araç olarak kullanılması anlamına gelmektedir (Tosun, 2004b: 15; 17; 18; 79). Zaten analitik bütçe sistemiyle de, borç yönetimi, genel kamu hizmetlerinden bir tanesi sayılmıştır.

Analitik bütçe kod yapısının bir diğer sınıflandırma tipi ise, finansman tipi sınıflandırmadır. Kamu hizmetlerinin finansmanının hangi kaynaktan karşılandığını gösteren bu tasnif biçimi^{†††††}, program

§§§§§ 5018 Sayılı Kanun metninde (Md. 3/a) de *uluslar arası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan* biçiminde savunulan bu ayrım, ulusal kamu yönetimi yapısının göz ardı edilmesi anlamına gelmektedir. Aynı zamanda bu durum, uluslar arası olanın ulusal olana karşı elde ettiği bir alanın örneğidir.

***** Devletin işlevleri şunlardır: 01-Genel Kamu Hizmetleri, 02-Savunma Hizmetleri, 03-Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri, 04-Ekonomik İşler ve Hizmetler, 05-Çevre Koruma Hizmetleri, 06-İskân ve Toplum Refahı Hizmetleri, 07-Sağlık Hizmetleri, 08-Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri, 09-Eğitim Hizmetleri, 10-Sosyal Yardım ve Sosyal Güvenlik Hizmetleri.

††††† Finansman tipleri şunlardır: 1-genel bütçe, 2-özel bütçe, 3-sosyal güvenlik kurumları, 4-özerk kuruluşlar, 5-döner sermayeler, 6-özel ödenekler, 7-dış proje kredileri, 8-bütçe dışı fonlar.

bütçe ayırımına (genel, katma, özel bütçe) göre *daha ayrıntılı bir tasnifi* öngörmektedir. Böylece kamu hizmetleri için ayrılan kaynakların *yönetimsel yapı içerisinde akışının* ulusal olduğu kadar *uluslar arası aktörler tarafından da izlenmesine* imkân vermektedir. Analitik bütçe sınıflandırma yapısının son unsuru ise ekonomik sınıflandırmadır. Bütçe reformu sürecinde, özellikle ekonomik analize imkân veren bir bütçe kod yapısına olan ihtiyacın somutlaşmış hali olan ekonomik sınıflandırma, kamu hizmetlerinin ekonomik karşılığının (kamu harcamalarının parasal tutarının) görülmesini sağlamaktadır. Program bütçe kod yapısında harcama kalemi olarak adlandırılan bu sınıflandırma, analitik bütçe sistematüğinde daha ayrıntılı bir tasnife tabi tutulmuştur.^{*****} Bu nedenle, kamu harcama yönetiminde, 1050 Sayılı Kanuna nazaran, uygulama öncesinde ziyade uygulama esnasındaki merkezi kontrol gücünü (yani süreç kontrolünü) artırıcı ve esnekliğı azaltıcı niteliktedir.

Yeni bütçe yapısında köklü değışiklik öngören unsurlardan birisi de *Performans Esaslı Bütçeleme (PEB)* sistemidir. Kamu hizmetlerinin görülmesinde bütçenin bir performans aracı olarak kullanılmasına dayanan bu bütçe sistemi stratejik planlama anlayışı ve hesap verme sorumluluğı ile iç içe geçmiştir. Stratejik planlama sürecinde belirlenen hedeflerin (kamu hizmetleri çerçevesinde yürütölen faaliyetlerle elde edilmek istenen sonuçların) gerçekleşme derecesini kamu hizmetleri için ayrılan bütçeye göre tespit etmeyi gerektiren PEB aynı zamanda, kamu örgütlerine performanslarına göre bütçe tahsis edilmesi anlamına da gelmektedir (Maliye Bakanlığı, 2004: 7). Bütçe ile plan ilişkisinin kurulamamasına yönelik temel eksikliğın giderilmesini hedefleyen bu bütçe sistemi, idarede *bütçe paylaşımında rekabeti* öngörmektedir.

PEB'e stratejik planlama boyutuyla bakıldığında, amaç ve hedeflerin bütçeleme sürecini doğrudan yönlendirdiğı görölmektedir. Övgün (2009:150)'ün belirttiğı gibi, stratejik planlanmadan beklenen şey, *sadece planlamanın kurumsal düzeyde yapılması değil, yeni bir planlama anlayışı ve uygulamasıyla yönetim biçiminin karar verme yapısı üzerinden değıştirilmesi*"dir.

Stratejik planların her bir kamu örgütünün kendisi tarafından hazırlandığı da dikkate alındığında, yönetim yapısı içerisinde yönetimsel karar vermenin yerleştirilmesinin amaçlandığı ve bunun da stratejik planlamaya dayalı PEB vasıtasıyla sağlanmaya çalışıldığı görölmektedir. Ayrıca, özellikle PFPSAL projelerinde eksiklik olarak belirtilen *politika formülasyonu* ile kastedilen şey, kamu örgütlerinde stratejik planlamanın uygulanmasıdır. Bir anlamda, siyasi iradenin yüksek mülahazalarının bütçe süreci üzerinden bürokrasiye taşınması durumu ortaya çıkmaktadır. Buna göre bürokrasi, siyasi iradenin belirlediğı esas ve usulleri uygulamakla yetinmeyip düşünsel bir çaba içerisine de girmelidir. Kendi kuruluşunun amaç ve hedeflerinin belirlenmesinde ve bunlara ulaşılmasında aktif olarak görev alması istenen bürokratin, *yönetimde katılımcı yöntemlerin kullanılması* ilkesi çerçevesinde yönetime katılması istenmektedir.

Stratejik planların hazırlanmasında kalkınma planlarına uygunluk aranmakla birlikte, bütçeyi doğrudan yönlendiren unsur stratejik plandır. Böylece kamu yönetimi yapısı, merkezi kontrol ve izlemeye imkân vermek ve performans ölçümünü sağlamak amacıyla, stratejik planlar aracılığıyla bölünmektedir. Bunun sonucu olarak, *kalkınma planı-stratejik plan-bütçe döngüsünün, stratejik plan-bütçe döngüsüne dönüşmesi* olasıdır. Böylece her bir kamu örgütü *kendi amaç ve hedefleri ile standartları* doğrultusunda ve piyasa mekanizması anlayışıyla kamu hizmetini görmeye yönelmektedir.^{*****} Hesap verebilirlik ise PEB'in bir diğere önemli boyutudur. Hesap verebilirlik boyutunda kimin nasıl hesap vermekle yükümlü olduğu önemlidir.

^{*****} Örneğın, program bütçede elektrik tüketim bedeli ile elektrik sarf malzemesi aynı harcama kalemi içerisinde bütçelenerek harcama yapılabilirken, analitik bütçe sistematüğinde bu iki harcama birbirlerinden ayrı iki ekonomik kodda yer almaktadır.

^{*****} 5018 Sayılı Kanun tasarısının TBMM'de görüşölmesinde parti grubu adına konuşan AKP Ankara Milletvekili Bülent Gedikli'nin şu sözleri istenen dönüşümü özetlemektedir: "*Buradaki hedeflerden bir tanesi de, bir zihniyet değışimini, kamu hizmetinin yapılmasındaki bir anlayış değışikliğini de gündeme getirebilmektir. Burada yapılmak istenilen iş, sadece, harcamaların sınıflandırılması, kamu kurumları itibarıyla nereye sarf edildiğinin belirlenmesi, bunların denetim usulleri değil; burada yapılmak istenilen şey, kamu hizmeti verirken, kamu kurumlarında bir anlayış değışikliğini nasıl oluşturabiliriz, daha kaliteli bir kamu hizmetini nasıl verebiliriz, bu anlayışı oluşturabilecek düzenlemeleri yapmaktır.*" Bkz. TBMM,

Hesap verebilirlik, bütçe reformuyla performansa dayalı bir hesap verme üzerine kurulmuştur. Böylece bürokrasi, kendi belirlediği hedeflere göre performans değerlendirmesine tabi tutulacak ve hedeflerine ulaşabilen ya da ulaşılacak ölçekte hedefler belirleyen kamu örgütleri bütçeden ona göre payını alacaktır.***** Kimin hesap vereceği konusu ise ayrı bir tartışma konusudur. Özellikle kamu harcamalarının yapılmasından *üst yönetici* olarak adlandırılan kişinin sorumlu tutulması ve bu kişinin de bürokrasinin en üstündeki *müsteşar* olması, hesap verebilirlik ve performans konusunda sorumluluğun bürokrasiye verildiğini göstermektedir.

Siyasi sorumlu ile idari-mali sorumlunun da birbirlerinden ayrılmasını gerektiren hesap verme sorumluluğu, idarelerde sadece teknik bir memurda iken 5018 Sayılı Kanun ile Bakanlıklarda üst yöneticilere geçmiştir. Bakanlar ise, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakan ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar. Hiyerarşik olarak sorumluluk, harcama yetkililerinin üst yöneticilere, üst yöneticilerin Bakana, Bakanın ise, Başbakan ve TBMM'ye karşı sorumlu olması şeklindedir.

Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde bilgi sistemlerinden istifade edilmesi, bütçe reformu sürecinin önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Hatta projenin 1998 ve 2000 yıllarında gözden geçirilerek kapsamının daraltılması sonucunda geriye bilgi sistemlerinin kurulması kalmıştır denebilir. Bilgi sistemlerinin kullanılması, kamu hizmetlerinin görülmesinde, postfordist düşüncenin esneklik kaygısı yatmakla birlikte, bu sistemlerin katı merkezi kontrole imkân vermesi, merkezi-bürokratik yapının kontrolünü daha da güçlendirmektedir. Yani burada, bilgi sistemleri üzerinden bir merkezileşmeden söz etmek mümkündür.

Bununla birlikte, bilgi sistemleri kamu örgütleri arası doğrudan iletişimi yavaş yavaş ortadan kaldırmakta ve sadece izlenen veri akışına göre işlemler yürütülmektedir. Bilgi sistemlerinde merkezi kontrol noktası olarak Maliye Bakanlığı öngörülmüştür. Böylece Maliye Bakanlığı tüm bütçe sürecini izleyebilmekte ve bütçe uygulamaları hakkında anlık veri sahibi olabilmektedir. Bu durum, bütçe sürecinde kamu örgütlerine belirli bir serbestlik sağlanırken bilgi sistemleri ile de merkezi kontrolün tesis edilmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca bu bilgi sistemlerinin Hazine ile bütünleştirilmiş olması, uluslar arası izlemeye de imkân vermektedir.

Performans esaslı bütçeleme, stratejik planlama ve dönemsel bütçe anlayışının bir sonucu olarak bütçe sistemine getirilen *çok yıllık bütçeleme yaklaşımı* da köklü değişikliklerden bir tanesidir. Bütçe büyüklüklerinin bir yıl yerine üç yıllık süreci kapsayacak biçimde hazırlanması, bütçeyle ilgili olan çeşitli kesimler için bir taahhüttür. Kamu harcamalarına ilişkin *orta vadeli bir deklarasyon* olan bu uygulama, kamu planlamacıları için olduğu kadar özel sektör için de bir *öngörü aracı* niteliğindedir. Piyasa için en büyük müşteri konumunda olan kamu sektörü, piyasa mekanizmasına teslim edeceği kaynakları açıklamış olmakta ve bu kaynaklara sahip olmak isteyen çeşitli kesimlerin bu kaynaklar için rekabet konusunda hazırlanmalarını sağlamaktadır.

Yeni bütçe yapısında, kamu örgütlerinin, kendi stratejik planları doğrultusunda bütçe teklifinde bulunmaları beklenmektedir. Ancak 5018 Sayılı Kanun ile getirilen *ödenek tavanı* uygulaması, kamu örgütlerinin stratejik planları doğrultusunda oluşturmaları gereken bütçe tekliflerini baştan sınırlamaktadır. Mali disiplinin sağlanmasını amaçlayan bu uygulamada, stratejik planların bir üst akıl tarafından çerçevesiyle sınırlanabilir. Kamu hizmetlerine, hizmetin niteliğinden ziyade parasal ölçüye dayanan bir sınırlama getirilmesi, kamu kesiminin küçültülmesine yönelik *etkin devlet* yaklaşımının bir tekniği olarak da görülebilir. Özel sektör işletmelerinde uygulamaya konulan bu yaklaşım, refah devletinin öngördüğü *riskleri ve zararları toplumsallaştırma* (Güler, 2005) işlevini de, 1980'lerden itibaren öngörülen yeni devlet yapısına uyarlamaktadır.

Özellikle sürdürülebilir borç yönetimi kaygısının şekillendirdiği ve transfer harcamaları bütçesinin önemli bir kısmını oluşturan borç ödemeleri, bütçenin cari ve yatırım bölümlerine ayrılan

Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasam Yılı: 2, 26. Birleşim (10 Aralık 2003), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b026m.htm>. (Erişim Tarihi: 18.05.2010).

***** Barış Övgün'ün, "Bu bağlamda performans bütçede işin nasıl yapıldığından ziyade ne yapıldığı önem kazanmakta ve böylece kamu yönetiminde nitel değil niceliksel değerlendirme öncelikli olmaktadır." şeklindeki tespiti, bu anlayış değişikliğini açıkça ortaya koymaktadır. Bkz. Övgün (2009: 158).

ödenekleri doğrudan etkilemektedir. Bu anlamda basit bir denge üzerine kurulu bütçede bir tarafa verilen ağırlık ve öncelik, bütçenin diğer bölümlerinde ödenek tavanı uygulamaları ile kısıtlamaya gidilmesine neden olmaktadır. Bütçe reformu düşüncesi bir taraftan yerelleşme söylemiyle stratejik planlama ve bütçelemeyi isterken diğer taraftan bundan daha önemli gördüğü anlaşılabilir bir mekanizmayı (ödenek tavanı uygulaması) kurarak kaynak dağıtımını önceden yapmaktadır.

4.4. Bütçe Reformundan Devletin Dönüşümüne: Devlette İşletmecî-Analitik Yaklaşım

Bütçe reformu üzerinden Devletin dönüşümü tanımlanmak istendiğinde göze çarpan şey, analitik bir yaklaşım ile yönetim yapısının dönüştürülmesi çabasıdır. Yerelleşmeye, esnek yönetime ve kolay kontrole imkân veren bu parçalı yapılanma çabası, kamu yönetimi yapısını kontrol edilebilir parçalara ayırarak yönetme eğiliminin bir ürünüdür. Genelde analitik yaklaşımın hâkim olduğu bütçe reformunda devletin dönüşümünü Tablo-9'daki gibi göstermek mümkündür.

Tablo 9: Bütçe Reformunda Devletin Dönüşümü

Boyut	Değişimin Unsurları	Değişimin Araçları
İşlev	Devletin kurumsal-işlevsel tasnifi	Analitik Bütçe Sistemi (ABS)
Yönetim	Yerel karar alma-stratejik planlama	YKİ söylemi ve yönetim pratiği.
Örgütlenme	Bütçe temelinde örgütsel ayırım-basık hiyerarşi-merkezi kontrol	Post-Fordist (esnek ve çok parçalı) örgütlenme pratiği.
Nitelik	Bütçe odaklı analitik (yapısal ve işlevsel parçalara ayrılmış) Devlet	Stratejik Planlama, Performans Esaslı Bütçeleme, Bilgi Teknolojileri.

Bakanlıkların ayrılması, bütçede yatay ve dikey olarak sınıflandırma yapılması, kamu hizmetlerinin finansmanında çok boyutlu olduğu kadar yatay ve dikey olarak daha ayrıntılı bir sınıflandırma sistematiğinin kullanılması, siyasi sorumluluk ile idari ve mali sorumlulukların birbirlerinden ayrılması analitik yaklaşımın unsurları olarak görülmelidir. Bu kapsamda, bütçe örgütlenmesinin daha fazla bir bölünmeye tabi tutularak basık bir hiyerarşi öngörülmesi, buna karşılık ilave bir örgütlenmeye yer verilmeksizin bilgi sistemleriyle merkezi kontrolün sağlanmaya çalışılması postfordist düşüncenin kendisini gerçekleştirdiği alanlardır. Bunun yanı sıra, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve bilgi teknolojileri vasıtasıyla, kendi kendine yeterli ama kontrol altında, ağ ilişkileri içerisinde bir işletmecî idare yapısı, *işletmecî-analitik Devlet* söylemini desteklemektedir.

5. SONUÇ

Bütçe reformu olgusu, sektörel ölçekte kamu mali yönetiminin, ulusal ölçekte ekonomik sistemin, küresel ölçekte ise uluslar arası ekonomik sistemin bir parçasıdır. Bu anlamda, her ne kadar bu sistemler kadar öne çıkmasa da, bütçede reform olgusunu bunlardan soyutlayarak incelemek uygun bir yöntem değildir. Nitekim bütçenin siyasi, idari ve iktisadi işlevleri buna izin vermeyecektir. Hükümetin siyasi tercihlerini ve buna yönelik kaynak dağıtımını göstermesi bakımından siyasi ve yönetsel süreçler ile bunlara ait karar süreçlerinin işleyişini yönlendirmesi bakımından *siyasi-idari*, üretim-bölüşüm-dağıtım süreçlerine kaynak transferi bakımından ise *iktisadi* işlevlere sahip olan bütçe, temel bir politika uygulama aracıdır.

Bütçe açıklarına odaklı bütçe ve mali disiplin kaygıları, bütçe açığının büyüme için katlanılabilir olduğu ve sürdürülebilir borçlanma ile kaldıraç etkisi yaratılarak ekonomik dengenin (istikrarın) sağlanabileceği yönündeki düşüncenin baskınlığı neticesinde borç yönetimine dayalı bir disiplin arayışına dönüşmüştür. Bunun yanı sıra, Yeni Kamu İşletmeciliğinin esnek, basık hiyerarşik ve yerele dönük yaklaşımı ile nispeten küçük parçalara ayrılmış yönetsel ve örgütsel süreçleri, bu dönemdeki genel yeniden yapılanma çabalarında olduğu gibi bütçe reformunu da yönlendirmiştir.

1994 yılında DB öncülüğünde başlatılan Kamu Mali Yönetimi Projesi, bütçe sürecinde reformu öngörmüştür. 1998 ve 2000 yıllarında reform yönetimi sorunları gerekçe gösterilerek kapsamı, kaynağı ve hedefleri daraltılan reform projesi, 2002 yılı sonunda tamamlanmıştır. Bunun yanı sıra, 2001-2003 yıllarında başka bir yapısal uyarılama düzenlemesi çerçevesinde, bu projenin eksik kalan unsurlarına yönelik çalışma yapılmıştır. Yine 1994 yılında IMF ile yeniden başlayan istikraz ilişkisi ve AB üyelik süreci, bütçe reformunda çok taraflı söylem dinamiğinin şekillendirdiği yeni bir süreç başlatmıştır.

Bütçe reformu, gerek kamu mali yönetiminin bir parçası olması, gerekse bir yönetim işlevi olması nedeniyle, hem söylem hem de pratiği yönünden kamu yönetiminin diğer yönetsel süreçlerini etkileme gücüne sahiptir. Aynı zamanda, kamu yönetiminde zihniyet değişikliğine yol açmaya yönelik birçok ilkeye sahiptir. Yönetim geleneğini ve kültürünü de zamanla dönüştürme yetisine sahip bütçe reformu, kamu yönetiminin biçimsel olduğu kadar biçimsel olmayan yapısal unsurlarını da etkilemektedir. Buna göre; bütçe reformu, sentetik, büyük kamu örgütlenmesi yerine en uygun (optimal) büyüklükte ve daha kolay kontrol edilebilen, *işletmeci-analitik devlet* yapısına geçişi sağlamaktadır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, F. (1999). *Kamu Bütçesi*, Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Anders, K. (2001). *Beyond Results: Accountability, Discretion and Performance Budget Reform*, NY, USA: Elseiver Science.
- Avrupa Birliği, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu*, http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F88_92433CFFA79D6F5E6C1B43FF61F70684EA364C1E, (Erişim: 02.05.2010).
- Avrupa Birliği, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1999 Düzenli Raporu*, http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892_433CFFA79D6F5E6C1B43FF61F70684EA364C1E, (Erişim: 02.05.2010).
- Avrupa Birliği, *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*, http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892_433CFFA79D6F5E6C1B43FF61F70684EA364C1E, (Erişim: 02.05.2010).
- Coşkun, G. (1976). *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi", *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10 (2), 72-94.
- Dileyici, D.&Özkıvrak, Ö. (2001). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası, *Kamu Tercih ve Anayasal İktisat Dergisi*, 3 (1), 93-115.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan1.pdf>, (Erişim: 01.04.2010).
- DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf>, (Erişim: 01.04.2010).
- DPT (1995). *VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/plan7.pdf>, (Erişim: 19.04.2010).
- DPT (2000). *VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2006). *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu (2. Sürüm)*, Ankara.

- Efe, Z. Z. (2007). Uluslar arası Uygulamalar Işığında Çok Yıllı Bütçeleme, *Bütçe Dünyası*, 2 (25), 68-79.
- Eren, E. (2005). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası*, 7. baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş.
- Fayol, H. (1939). *Sinai ve Umumî İşlerde İdare*, (çev. M. Asım Çalıkoğlu), İstanbul: İnhisarlar Matbaası.
- Fişek, K. (2005). *Yönetim*, 3. baskı, Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Güler, B.A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*, 2. baskı, Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B.A. (2005). Sosyal Devlet ve Yerelleşme, http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/fa0860e83a4c3a7_ek.pdf, (Erişim: 20.04.2010).
- Wildavsky, A. (2001). *Budgeting and Governing*, New Jersey, USA: Transaction Publishers.
- IMF (1997). *Turkey-Recent Economic Developments and Selected Issues*, Staff Country Report, No: 97/110, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1997/cr97110.pdf>, (Erişim: 01.05.2010).
- IMF (1998). *Turkey-Recent Economic Developments and Selected Issues*, Staff Country Report, No: 98/104, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/1998/cr98104.pdf>, (Erişim: 01.05.2010).
- Jayarajah, C.&Branson, W.H. (1995). *Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980-92*, USA: The World Bank.
- Khan, A.&Hildreth, W.B. (Ed.) (2002). *Budget Theory In The Public Sector*, USA: Greenwood Publishing Group.
- Karcı, Ş.M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (16), 40-64.
- Kepenek, Y.&Yentürk, N. (2000). *Türkiye Ekonomisi*, 10. basım, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Koçel, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*, 9. bası, İstanbul: Beta Basım Yayım ve Dağıtım A.Ş.
- Maliye Bakanlığı (2009). *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi (Pilot Kurumlar İçin Taslak)*, Ankara.
- Nguemegne, J.P. (2007). Budget, Economic Growth And Social Development In Cameroon: An Exploratory Study of Public Budget Trend, Economic Growth and Social Development Indicators' Trends From FY 1989/90 to FY 2000/011., *Southern Interdisciplinary Roundtable on African Studies (SIRAS) Conference*, USA: The Kentucky State University, <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/AAPAM/UNPAN029874.pdf>, (Erişim: 16.04.2010).
- Nye, R.K. (2007). Revealing Indirect Links Between Budget Execution and Mission Effectiveness, *Association for Budgeting and Financial Management Conference (October 25-27, 2007)*, <http://www.cviog.uga.edu/services/research/abfm/nye.pdf>, (Erişim: 12.04.2010).
- Orhaner, E. (2007). *Kamu Maliyesi*, Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Övgün, B. (2009). Kalkınma Planlamasından Stratejik Planlamaya, *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform*, 145-164, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.
- TBMM, *Tutanak Dergisi*, Dönem: 22, Cilt: 32, Yasam Yılı: 2, 26. Birleşim (10 Aralık 2003), <http://www.tbmm.gov.tr/tutanak/donem22/yil2/bas/b026m.htm>, (Erişim: 18.05.2010).
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (1999). IMF Niyet Mektubu, 9 Aralık 1999, <http://www.imf.org/external/np/loi/1999/120999.htm>, (Erişim: 02.05.2010).
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2000a). IMF Niyet Mektubu, 10 Mart 2000, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/01/index.htm>, (Erişim: 02.05.2010).
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2000b). IMF Niyet Mektubu, 22 Haziran 2000, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/02/index.htm>, (Erişim: 02.05.2010).
- T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı (2001). IMF Niyet Mektubu, 03 Mayıs 2001, <http://www.imf.org/external/np/loi/2000/tur/01/index.htm>, (Erişim: 02.05.2010).
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu)*, 2. baskı, Ankara.
- TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)*, Ankara: Sevinç Matbaası.

- TODAİE (1991). *Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Genel Rapor*, Ankara: TAKAV Yayıncılık.
- TODAİE (1992). *Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesi Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, Ankara: DİE Matbaası.
- Tosun, E. (2004a). Program Bütçe ve Program Bütçe Tecrübesi Işığında Yeni Bütçe Anlayışı, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 2 (19), 3-14.
- Tosun, E. (2004b). *Bütçe Terimleri Sözlüğü*, Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, Ankara: Neyir Matbaacılık.
- Tügen, K.&Özen, A. (2004). Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 6 (3), 113-136.
- World Bank (1995). *Loan Agreement (Public Financial Management Project) Between Republic of Turkey and International Bank For Reconstruction And Development*, October 11, 1995, Loan Number 3942 TU, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/C7CF71FAC798FA4285256F03000CA235/1_0/Rendered/PDF/C7CF71FAC798FA4285256F03000CA235.pdf, (Erişim: 21.04.2010).
- World Bank (1996). *Turkey-Challenges for Adjustment (Volume I-Main Report)*, Report No. 15076-TU, April 1, 1996, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1996/04/01/000009265_3961022105720/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim: 28.04.2010).
- World Bank (1999). *Staff Appraisal Report Volume 1 Of 3 Republic of Turkey Public Financial Management Project Main Report (Report No. 14656-TU)*, August 29, 1995, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1995/08/29/000009265_3961029212404/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim: 21.04.2010).
- World Bank (2000). *Progress Toward the Unification of Europe, USA*.
- World Bank (2001). *Turkey Public Expenditure and Institutional Review (Reforming Budgetary Institutions for Effective Government)*, Report No. 22530-TU, August 20, 2001, USA.
- World Bank (2003). *Implementation Completion Report (SCL-39420; PPFB-P2730) On A Loan in The Amount Of US \$62 Million to The Republic of Turkey For A Public Finance Management Project*, Report No: 25572, June 6, 2003, http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/27/000090341_20030627140004/Rendered/PDF/25572.pdf, (Erişim: 20.04.2010).
- Yuluğ, M. (1970). *Budget Reform in Developing Countries With Special Reference to Turkey*, Ankara: Şark Matbaası.

İnternet Kaynakları

- <http://www.nisanyansozluk.com/?k=b%C3%BCt%C3%A7e>, (Erişim: 23.02.2010).
- http://www.ekodialog.com/Makaleler/imf_ile_nereye_kadar.html, (Erişim: 18.04.2010).
- http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE/1_0/Rendered/PDF/C97BEFAA684A540E85256F03000CA2AE.pdf, (Erişim: 20.04.2010).
- <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64312881&piPK=64302848&theSitePK=4094&Projectid=P035759>, (Erişim: 20.04.2010).
- <http://www.worldbank.org.tr/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK=361712&menuPK=361747&Projectid=P035759>, (Erişim: 20.04.2010).
- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/06/06/000094946_03052804025110/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim: 20.05.2010).
- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/04/18/000094946_02041804122851/Rendered/PDF/multi0page.pdf, (Erişim: 20.05.2010).
- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/ECA/2004/12/15/7ACEC7023612978B85256F030017148E/1_0/Rendered/PDF/7ACEC7023612978B85256F030017148E.pdf, (Erişim: 20.05.2010).
- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/18/000333037_20080718002628/Rendered/PDF/ICR5420P0705610Box327409B01PUBLIC1.pdf, (Erişim: 20.05.2010).
- <http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0692.pdf>, (Erişim: 13.05.2010).

- <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/37489/ProjectConceptDocument.pdf>. (Erişim, 20.04.2010).
- <http://www.worldbank.org.tr/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/TURKEYEXTN/0,,contentMDK:22569281~menuPK:50003484~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:361712,00.html>, (Erişim: 08.05.2010).