



Bütçe Yönetimi Kavramı ve Türkiye’de Bütçe Yönetiminin Başarısının Değerlendirilmesi*

The Concept of Budget Management and Evaluation of the Success of Budget Management in Turkey

Nur Belkıs Bektaş¹
Özhan Çetinkaya²

RESEARCH
ARTICLE

ARTICLE INFO

Submitted : 27.09.2021

Revised : 13.11.2021

Accepted : 22.11.2021

Available : 25.12.2021

iThenticate similarity
score: 6%

JEL classification:

H6, H61, H68

Keywords:

Budget Management,
Budget Systems,
Turkish Budget
Systems

ABSTRACT

Based on the fact that the budget is a document showing revenues and expenses, it can be stated that budget management has two dimensions. One of these two dimensions is expenditure management, and the other is revenue management. Since the increase in expenditures could not be met with the increase in budget revenues, studies on the budget in the literature focused more on expenditure management. In particular, the efficiency of expenditures has been the main subject of expenditure management. It should be said that especially political concerns come to the fore in the weakness of the budget's revenue side. The politicians' unwillingness to burden the voters with taxes, which is the most crucial revenue, and their thinking of effective spending as a result of their efforts to balance the budget with borrowing, caused them to prioritize the issue of expenditure management.

Revenue management evaluates the distribution of public revenues to support this relationship by establishing the relationship between expenditure and revenue under economic and financial balances. Therefore

Cite this article as: Bektaş, N.B. & Çetinkaya, Ö. (2021). "Bütçe Yönetimi Kavramı ve Türkiye’de Bütçe Yönetiminin Başarısının Değerlendirilmesi", *International Journal of Public Finance*, 6(2), 233-262.

* Bu makale Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ABD Doktora programında Nur Belkıs Bektaş tarafından hazırlanan "Bütçe Yönetiminde Bütçe Sistemlerinin Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" adlı tez temel alınarak hazırlanmıştır.

¹ Lecturer PhD., Bursa Uludağ University Gemlik Asım Kocabıyık Vocational School, Department of Foreign Trade, Turkey, ORCID: 0000-0003-1180-3696, nurbektas@uludag.edu.tr

² Prof. PhD., Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Turkey, ORCID: 0000-0002-8729-611X, ozhanc@uludag.edu.tr

it is aimed to emphasize the importance of the concept of "budget management", to explain that it is possible to be successful in budget management by considering both aspects of the budget document together and to evaluate their place in Turkey by specifying some factors that are effective in the success of the budget within the scope of the study. In the study, the concept of budget management covers the execution of the budget process by considering the factors such as the revenue and expenditure aspects of the budget, the budget system, the role of fiscal rules, planning/programming and political understanding. It has been concluded that successful implementation of these factors is needed to succeed in budget management.

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 27.09.2021
Düzeltilme : 13.11.2021
Kabul : 22.11.2021
Yayın : 25.12.2021

iThenticate benzerlik oranı: %6

JEL Kodu:

H6, H61, H68

Anahtar Kelimeler:

Bütçe Yönetimi, Bütçe Sistemleri, Türk Bütçe Sistemi

Ö Z E T

Bütçenin gelir giderleri gösteren bir belge olmasından yola çıkarak bütçe yönetiminin iki boyutunun olduğu belirtilebilir. Bu iki boyuttan birini harcama yönetimi, diğerini de gelir yönetimi oluşturmaktadır. Harcamalarda yaşanan artışın bütçe gelirlerinde yaşanan artış ile karşılanamamasından dolayı literatürde bütçe ile ilgili yapılan çalışmalarda daha çok harcama yönetimine odaklanılmıştır. Özellikle harcamaların etkinliği harcama yönetiminin ana konusunu oluşturmuştur. Bütçenin gelir yönünün zayıf kalmasında özellikle siyasi kaygıların öne çıktığı söylenmelidir. Siyasetçilerin en önemli gelir olan vergilerle seçmenlere yüklenmek istememeleri ve borçlanma ile bütçeyi denkleştirme çabaları sonucunda etkin harcama düşüncesine girmeleri harcama yönetimi konusunu önceliklendirmelerine neden olmuştur.

Gelir yönetimi, harcama ve gelir ilişkisinin iktisadi ve mali dengeler altında kurularak kamu gelirlerinin bu ilişkiye destek verecek şekilde dağılımını değerlendirmektir. Bu doğrultuda çalışma kapsamında "bütçe yönetimi" kavramının önemine vurgu yapılarak, bütçe belgesinin her iki yönünün de birlikte ele alınması ile bütçe yönetiminde başarılı olunabileceğinin anlatılması ve bütçenin başarısında etkili olan bazı etmenleri belirterek Türkiye açısından bunların yerlerinin değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada bütçe yönetimi kavramı; bütçe sürecinin, bütçenin gelir ve harcama yönlerinin, bütçe sisteminin, mali kuralların, planlama / programlamanın ve siyasi anlayışın rolü şeklindeki etmenlerin birlikte düşünülerek yürütülmesini kapsamaktadır. Bütçe yönetiminde başarılı olunmasında bu etmenlerin başarılı şekilde yerine getirilmesine ihtiyaç olduğu sonucuna varılmıştır.

1. Giriş

Maliye biliminin inceleme konuları içinde yer alan bütçe/bütçeleme kapsamında özellikle kamu harcamalarında görülen artış eğilimi ile birlikte gelir ve gider dengesinin sağlanması gerekliliği öne çıkmıştır. Ancak denge konusu klasik ve modern iktisatçılar tarafından farklı bakış açıları nedeniyle tartışma konusu yapılmıştır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 69-80). Klasik iktisatçılar bütçede giderlerin olağan gelirlerle karşılanarak bütçenin denk bütçe olarak hazırlanmasını, borçlanmanın mümkün

olduğunca yapılmamasını, borçlanmanın verimli yatırımlar için yapılabileceğini ve mali denkliğin önemli olduğunu savunmuşlardır. Modern iktisatçılar ise mali denliğı daha arka plana almışlar, ön planda daha çok iktisadi denklik üzerinde durmuşlardır. Bu kapsamda ekonomideki makro büyüklüklerde olumlu gelişmelerin olması açısından devri bütçe teorisi kapsamında bütçenin açık verebileceğini, açığın borçlanma ile karşılanabileceğini ve dönem sonunda iktisadi denlikle birlikte mali denliğin de gerçekleşebileceğini savunmuşlardır (Susam, 2016: 29-37).

Modern iktisadi düşünce 1930’lu yıllar itibariyle öne çıkmış ve birçok yönüyle günümüze kadar gelmiştir. Bu düşünce kapsamında artan kamu harcamalarının finansmanı için hükümetler olağan gelirlerin yanında olağan üstü gelir olarak görülen borçlanma imkânlarını da çokça kullanmaya başlamışlar ancak borç yönetiminde yaşanan başarısızlıklar sonucunda borç krizine giren ülkeler olmuştur. Borç sarmalı içinde olan devletler ve devletlerin yönetiminde bulunan hükümetler bütçe belgesine önemli yük oluşturan borç, anapara ve faizini karşılamının öncelikle harcamaları kapsayan düzenlemelerle sağlanabileceğine karar kılmışlardır. Bu düşünceyle harcamalarda yapılacak düzenlemelerle borçlanma disipline edilecek, bütçe dengesi mali anlamda sağlanmış olacaktır. Bütçe dengesinin sağlanması konusunda harcamalar üzerine odaklanması ile zamanla harcamaların etkinliğı kavramı, "harcama yönetimi" kavramının geliştirilmesini öne çıkartmıştır. Bu anlamda bütçe dengesinin kurulmasında harcamaların iyi yönetilmesi önemli bir hareket olarak kabul görmüştür.

Bütçe lemede harcamaların etkinliğı üzerinde çalışan maliye bilim insanlarının çoğunlukla "harcama yönetimi" kavramını maliye literatürüne kazandırdıkları görülmüştür. Ancak hem mali hem de iktisadi dengenin sağlanmasında harcama yönetiminin bütçeleme için dar kapsamda kaldığı, bütçeleme söz konusu olduğunda sadece harcama odaklı değil aynı zamanda bütçenin gelir tarafının da görülerek "bütçe yönetimi" olarak konuya bir bütün yaklaşılmasının önemli olduğu ifade edilmelidir. Bu önemin altında yatan neden, modern düşünce ile birlikte maliye özelinde yaşanan borç temelli bir denge anlayışının kabul görmesi ile bütçelemede yaşanan harcama-borç sarmalının olağan bütçe dengesini bozmasıdır. Özellikle 1980 sonrasında borçlanmanın bütçe dengesinin sağlanmasında olağan hale getirilmesi klasik anlayıştaki olağan gelir ve gider ilişkisinin bozulmasına ve bu durumun düzeltilmesi için harcama yönetimi kapsamında harcamaların etkin yapılıp az harcama ile hem borçları yönetebilmek hem de artan kamu hizmeti ihtiyacını karşılayabilmek konusuna odaklanılmasına yol açmıştır. Oysaki artan kamu harcamaları sorununun çözümünün sadece etkin harcama odaklı yaklaşım ile yürütülmeye çalışılması bütçe belgesinin içeriğinin zayıflatılmasına neden olmuştur.

Bütçe belgesinin gider ve gelirlere oluşturduğu dikkate alındığında bir bütün bakış açısı altında "bütçe yönetimi" üzerinde odaklanması bütçe belgesinin gerçekliğini daha çok ortaya koyacaktır. Bütüncül bir bakışın sağlanmasıyla gelir-gider denliğine ulaşılmasında harcama ve gelir yönetiminin birlikteliğı ile hizmet maliyetlerinin düşürülerek daha etkin bütçelemeye gidilmesi kolaylaşacaktır. Diğer bir

deyişle bütçe yönetimi kavramının öne çıkarılmasıyla bütçe, harcama yönü kadar gelir yönüyle de önem kazanan bir belge olarak anlam kazanacaktır. Bu düşünceler içinde çalışmada bütçe yönetimi kavramıyla ne anlaşılması gerektiği üzerinde durularak bütçe yönetiminde başarı için etkili olan etmenler anlatılmış ve Türkiye’deki bütçe yönetiminin başarısı bu etmenler kapsamında değerlendirilmiştir.

2. Bütçe Yönetimi Kavramı ve Başarılı Bütçe Yönetimindeki Etmenler

Bütçe yönetimi kavramı bütçe belgesinin hem hazırlanmasında hem de uygulanmasında önem kazanan bir kavramdır. Bu kavram altında bütçenin harcama ve gelir yönleri birlikte düşünülmeli ve bütçe yönetiminin başarısı için belli etmenlerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu başlık altında bütçe yönetimi kavramı ve bütçe yönetiminin başarısında etkili olan etmenlerin açıklamasına yer verilmiştir.

2.1. Bütçe Yönetimi Kavramı ve Teorik Altyapısı

Bütçe yönetimi kavramı basit bir ifade ile kabul edilen bir bütçenin yaşama geçirilmesi şeklinde tanımlanabilir. Bu tanımlama "harcamaların gerçekleştirilmesi" ve "gelirlerin toplanması" şeklinde iki yönlü anlam taşımaktadır. Ancak bu kavram bu kadar basit ifade ile anlatılmayacak kadar geniş bir kavramdır. Bütçenin aslında uygulamaya geçmeden önce hazırlığı da dikkate alındığında işte o zaman bütçe yönetimi kavramı kendini gösterecektir. Bütçenin hazırlığı uygulanması kadar, belki de ondan daha önemlidir. Zira bütçe belgesinin içinde yer alacak ihtiyaçların çokluğu ve hangilerine yer verileceği sorunu karar alma mekanizmasının önemini ortaya çıkartmaktadır. İhtiyaçların karar alma mekanizması içinde rasyonel belirlenmesi yanında bu ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak gelir kaynaklarının da aynı şekilde rasyonel belirlenmesi önemlidir. Dolayısıyla ihtiyaçların etkin belirlenmesi ne kadar önemliyse bunları karşılayacak olan gelir kaynaklarının belirlenmesi ve her iki unsurun yönetimi de o kadar önemli olacaktır. Bu kapsamda çalışmanın bu kısmında bütçe yönetimi kavramına bütçenin sadece gider tarafı ile değil aynı zamanda gelir tarafının da düşünülerek bütçe süreci kapsamında geniş bakış açısıyla bakılması gerektiği düşüncesiyle yaklaşıp, kavram açıklanmaya çalışılmıştır.

Literatürde bütçe yönetimi kavramına pek rastlanmamakla birlikte bu kavramı yansıtmaya çalışan harcama yönetimi, bütçe süreci, bütçe sistemi ya da bütçeleme modeli kavramlarının kullanıldığı ifade edilmektedir (Majida & Singaravelloob, 2017: 255-256). Bu kavramlara ilaveten son yıllarda "kamu mali yönetimi" kavramının da eklendiği söylenmelidir (Demirbaş & Çetinkaya, 2018: 3-10). Özellikle kamu yönetiminde bütçe olmadan yönetimin gerçekleşmeyeceği bilinen bir gerçektir. Bütçe belgesinin varlığı ile birlikte mali yönetim gerçekleştirebileceğinden bütçe kavramı ön plana çıkmaktadır. Yirminci yüzyıla kadar bütçe, salt bir belge olmaktan öteye taşınmamış genel olarak ihtiyaç ve kaynak ilişkisinin sağlanması bağlamında bir rol

üstlenmiştir. Yirminci yüzyılda değişen ve gelişen ekonomik koşullar kapsamında kamu harcamalarında yaşanan artışlar bütçe belgesinin mali yönü yanında ekonomik yönünün de gelişmesi ve işlevlerinin artması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda bütçe, yönetsel bir boyut kazanarak bir yandan harcamaların iyi yönetilmesi bir yandan da kaynak kullanımında etkinlik açısından kaynakların bu harcamalara yönlendirilmesinin önemine dikkat çekmiştir. İhtiyaçlar doğrultusunda harcamalarda yaşanan gelişmeler ve artışlar kaynakların da çeşitlenerek kaynak harcama eşleşmesinde etkinlik ve verimlilik çalışmaları ile "bütçe yönetimi" kavramının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bütçe yönetimi kavramının ortaya çıkmasında artan kamu harcamalarının durumu etkili olmuştur. Harcamalarda yaşanan gelişmeler neticesinde öncelikle bütçe sistemi çalışmaları önem kazanmış, bütçe yönetiminde etkinlik ve verimlilik için hükümetler az kaynakla hizmetlerden daha çok fayda elde edebilmek için çeşitli bütçe sistemlerini kullanmaya başlamışlardır. Kamu harcama artışları, bütçe yönetiminde etkinlik ve bu doğrultuda gelişen sistemsel arayışların temel nedenlerinden olmuştur.

1900’lerden günümüze kamu harcamalarında yaşanan artışlar büyük bir hızla devam etmektedir. Dünya genelinde özellikle 1980’lerin başına kadar kamu harcamalarının GSYH içindeki payı hızla artmıştır. Kamu harcama artışlarına etki eden bazı önemli faktörler; nüfus artışı, kamu kurumlarında yaşanan gelişmeler, güvenlik harcamalarındaki artış, sosyal politika programlarının ve hizmetlerinin artması ve borç faiz artışları olmuştur. Bu sebeple 1980’li yıllardan itibaren devletler harcama kısıtlamalarına dikkat çekerek orta vadeli mali stratejiler ile kamu harcama artışlarını 1990’lardan itibaren mali disiplin yoluyla azaltma uğraşı içine girmişlerdir (Atkinson & Van den Noord, 2001: 114). Ancak OECD verilerine göre kamu harcamalarındaki artış sürmektedir (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=70639#>).

Günümüzde kamu parasının toplu seçim yoluyla harcamalara nasıl tahsis edileceği geçmişten günümüze devam eden bir sorundur. Kamu harcama yönetimini ilgilendiren bu sorun bütçe belgesinin şekillenmesinde kendini daha çok göstermektedir. Kamu harcama tahsislerinin bütçeler aracılığı ile gerçekleştirildiği düşünüldüğünde kamu harcama yönetiminin bütçe kararları ile çalıştığı söylenebilir (Schick, 1998: 1). Bu doğrultuda kamu harcamaları ile ilgili sorunların çözümünde bütçenin bir araç olduğu düşünüldüğünde sadece kamu harcama yönetimi ile değil bütçenin gelir tarafını da ele alan bütçe yönetimi ile konuyu değerlendirmek gerekmektedir.

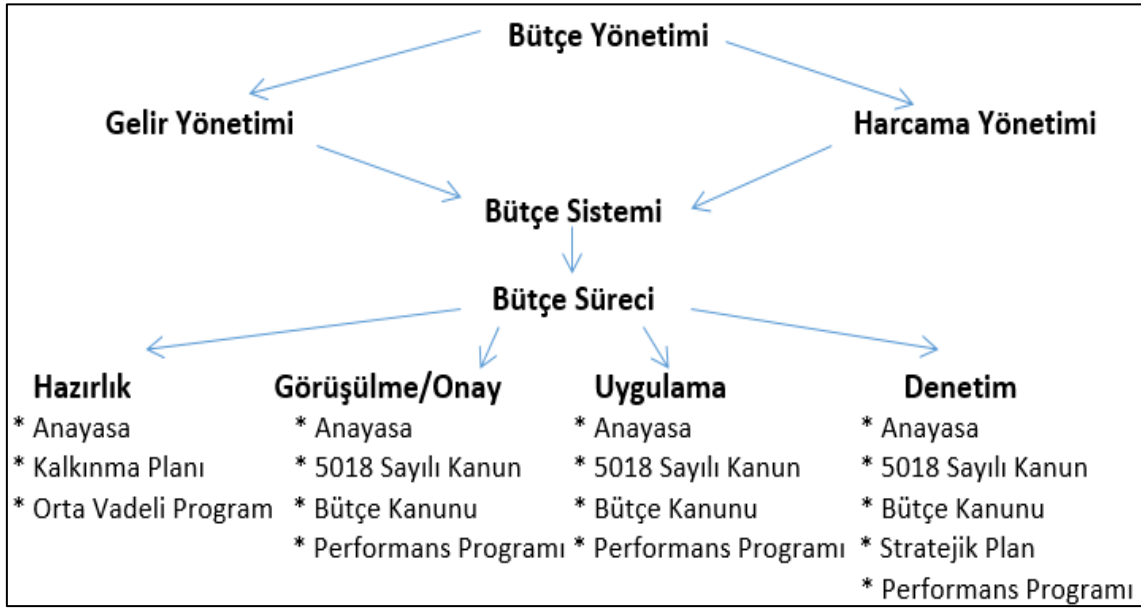
Kamu harcama yönetimi idari bir süreçtir (Premchand, 1993: 22). Bu idari süreç kamu parasının kullanımında zamana ve etkin karar vermenin önemine vurgu yaparak, ulaşılmak istenen hedefler için uygulanacak politika ve kullanılacak kaynakların belirlenmesi, kaynakların tahsisi, yapılacak işlerin ekonomik, verimli ve etkili yapılacağına dair denetimini de kapsayan yönetsel bir mekanizmayı ifade etmektedir. Mali plan ve bütçenin hazırlığı ile birlikte bütçenin uygulanması bir süreci ifade

etmektedir. Bu kapsamda harcama yönetimi yerine bütçe yönetimi ifadesinin bu süreci daha iyi tanımladığı düşünülmektedir. Harcama ve gelir yönüyle bir bütün olan bütçe belgesinin ortaya çıkması ve uygulamaya geçirilmesi etkili bir bütçe yönetimi ile mümkün olacaktır.

Kamu harcama yönetimi kavramı harcamalardaki artışla ortaya çıkmakla birlikte bütçenin gelir (kaynak) tarafı da bütçenin önemli bir yönü olduğundan hem harcama etkinliği hem de gelirin türü ve miktarının belirlenerek gelirlerin yönetimi bütçe yönetimi kavramının önemini ortaya çıkarmaktadır. Kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde hangi işlere daha çok ya da daha az ödenek ayrılmasına ya da hiç ödenek ayrılmaması gerektiği konusuna bütçeler aracılığı ile karar verilmektedir (Nice, 2002: 3). Bütçe ile gerçekleştirilecek hizmetlerin boyutunu bütçenin gelir tarafı belirleyecektir. "Gelir olmadan harcama yapılamaz" düşüncesi kapsamında harcamaların belirlenmesi kadar gelir kaynaklarının da belirlenmesi önem kazanmaktadır. "Harcamaların belirlenip karşılığı olan gelir bulunur" şeklindeki bir anlayış söz konusu olduğunda oy-seçmen-iktidar ilişkisi devreye girerek bütçenin olağan gelir tarafı zayıf tutularak olağanüstü gelir sağlama tarafı olan borçlanma araçları ile bütçenin desteklenmesi sonucu hükümetler kolay bütçe yönetimi anlayışına sürüklenme ile karşı karşıya kalmaktadırlar. Bütçe sürecinde alınan bir harcama kararı ile kaynakların kullanımı planlanan o kamu hizmetine yönlendirilmektedir. Her tercihin bir vazgeçiş olduğu düşünüldüğünde bu süreç içinde üzerinde durulması gereken husus, var olan kaynağın seçilen hizmet için kullanımı ile diğer hizmetlere yönlendirildiğinde sağlanacak faydadan daha büyük bir değer yaratıp yaratmayacağıdır. Eğer yaratmazsa kaynakların etkin kullanımı gerçekleşmemiş olacaktır (Mikesell, 1978: 513). Dolayısıyla hükümetlerin bütçe tekliflerini hazırlaması gelir-gider ilişkisinin kurulması yönüyle karmaşık ve zorlu bir süreçtir. Ayrıca teoride mümkün olan gelir-gider kombinasyonları hayata geçirildiğinde de her zaman istenilen sonuçlara ulaşılamayabilir (Nice, 2002: 48). Gelir yönü düşünüldüğünde bütçe belgesinin kıt kaynakların kullanımı için tahsislerle ilgili karar alma süreçlerini doğru yönetmesi önem arz etmektedir. Yeni harcamalar için gelişmiş harcama önceliklendirme mekanizmaları yanında gelir belirleme çalışmalarına da ihtiyaç vardır. Bu konuda bütçe yönetimi ile ilgili husus, harcamaların etkinliği ve etkililiğinin desteklenmesinde gelir kaynakları da dikkate alındığında bütçe belgesinin kilit bir araç olması gerektiği düşüncesidir (Robinson, 2016: 31).

Modern iktisadi anlayışta harcamaların karşılanmasında olağan gelirlerin yanında olağanüstü gelir türü olan borçlanmanın öne çıkmasıyla bütçe yönetiminde gelir ve gider dengeliği konusu şekil değiştirmiştir. Bu görüntü kapsamında bütçe yönetiminin gelir tarafı düşünülmeden sadece harcama yönetimi ile sağlanmaya çalışılması ve bütçelemede belirlenen etmenlerin (bütçe sistemi, planlama, mali kurallar gibi) başarılı şekilde uygulanmaması ve borçlanmanın öne çıkarılması hükümetleri, doğal olarak mali yapıyı olumsuz etkilemektedir.

Şekil 1. Bütçe Yönetimine Bakış



Kaynak: Yazarlar tarafından 1982 Anayasası, 5018 Sayılı Kanun ve ikincil mevzuat kapsamında bütçe belgesinin unsurları ile birlikte düşünülmüş hazırlanmıştır.

Şematik olarak da gösterildiği üzere çalışmada bütçe yönetimi kavramı bütçenin gelir ve harcama yönleriyle birlikte düşünülmüş, hazırlanmasından denetlenmesine kadar olan süreçte önemli etmenlerin hayata geçirilmesi ile gerçekleştirilecek bir yönetim anlayışı olarak vurgulanmaktadır. Bu etmenler mali kurallar, planlama-programlama, bütçe sistemi, bütçe-siyaset ilişkisi ve yöneticilerin bütçeyi uygulama performanslarıdır. Bu etmenlerin bütçe üzerindeki etkisinin ağırlığı bütçe yönetiminin başarısını gösterecektir. Yöneticilerin bütçe sistemini belirlemeleri ve kararlılıkla uygulamaları, mali kurallardan taviz vermemeleri ve karar almada ortak anlayışla hareket etmeleri bütçe yönetiminin başarısını belirleyecektir. Bütçe yönetim sürecinin tamamlanması amaç ve hedeflere varmak üzere planları yapmak/uygulamak, ödenekleri yerinde ve miktarında kullanmak, mali kurallar çerçevesinde hareket ederek harcamaları etkinlikle yapmak ve belirlenen gelir politikaları kapsamında gelirlerin taviz vermeden toplanarak harcamaların karşılanmasında bütçe dengesi kuralları içinde kalınmasını sağlamaktır.

2.2. Başarılı Bütçe Yönetiminde Etkili Olan Etmenler

Bütçe yönetiminin başarısı için mali kurallar, bütçe sistemi, planlama-programlama, bütçe-siyaset ilişkisi, bütçe hazırlık ve uygulamasının önemi gibi bazı etmenler bu başlık altında anlatılarak Türkiye açısından konunun değerlendirilmesi için temel hazırlanması amaçlanmıştır.

2.2.1. Mali Kuralların Belirlenmesi ve Bütçe Disiplininin Sağlanması

Mali kurallar pek çok ülkede bütçe açıklarını azaltmak amacıyla ortaya atılmıştır. Temel amacı borçların kontrolü olan mali kurallar istikrarlı bir ekonomik büyümeyi teşvik etmektedir (Anderson & Minarik, 2007: 517). Bu bağlamda mali kurallar yasal bir kısıtlamayı ifade ederek bütçe dengesi, borç, harcama veya vergilendirme gibi mali göstergelere belirli bir sınır koymaktadır. Hukuki olarak bağlayıcılığı olmayan politika kuralları ile yasalaşmayan kurallar mali kural kapsamında yer almamaktadır (Kennedy vd., 2001: 238).

Mali kuralların uygulanabilirliği ve etkinliği; kuralların teknik tasarımı yerine hangi sorunlara yönelik olduğu ve bu sorunlara nasıl çözüm getireceği konusunda önem kazanmaktadır. Bu doğrultuda mali kuralların işlevselliği mali kuralların hem esnek hem bağlayıcılığının olmasını, güvenilirlik açısından kalıcı olmasını ve şeffaflık adına da izlenmesi kolay mali göstergelere sahip olmasını gerektirmektedir (Brender & Drazen, 2005: 15-16).

Mali kuralları uygulayan ülkelere baktığımızda; orta vadeli çerçeve tarafından belirlenen belirli hedefler veya tavanların ihlalinde otomatik olarak devreye giren mali kuralların varlığı söz konusudur. 1990’lı yıllarda ABD’de uygulanan “Bütçe Uygulama Yasası” ile AB’de yer alan “İstikrar ve Büyüme Pakti” bu tür mali kurallara örnek teşkil etmektedir (Atkinson & Van den Noord, 2001: 114-115). Dünya genelinde mali kuralların yasal bağlayıcılığı açısından bütçe açıkları ve bütçe dengesi konusundaki önemi kabul edilmektedir (Alesina & Perotti, 1996: 401). Bununla birlikte uygulamada kısıtlayıcı olan sıkı mali kurallar hükümetlerin mali faaliyetlerinde engel teşkil edebilmektedir (Drazen, 2002: 15-16). Bazı AB ülkelerinin İstikrar ve Büyüme Pakti’nin %3’lük bütçe açığı normuna uymada yaşadığı zorluklar bu duruma örnek verilebilir. Mali kural uygulamalarında başarıya ulaşma noktasında durum ülkelerin her birine göre değişim gösterebilmektedir. Ancak geniş perspektiften bakıldığında mali kuralların uygulanmasında gelişmiş ülkelerde kabul edilebilirlik ve mali disiplinin sağlanmasında başarılı bir etki varken, gelişmekte olan ülkelere ise mali kuralların belli hedeflere ulaşmadaki başarısı zayıf kalmıştır (Karayazı & Taş, 2019: 429).

Dünya genelindeki uygulamalarda mali kurallar; gelir, harcama, bütçe açığı ve borç temelli kurallar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu kurallardan en az uygulanan türün gelir kuralları olduğu belirtilmektedir (Şahintürk & Bulut, 2019: 431). Bu kurallar sayısal ve sayısal olmayan (prosedürel) olarak belirlenen sınırlamalardır (Deniz, 2019: 17). Yıllık bütçe açık miktarına ilişkin sayısal sınırlar açık ve borç temelli mali kurallar olarak karşımıza çıkarken kamu harcamalarındaki ve vergi indirimlerindeki artışları sınırlandırmayı hedefleyen mali kurallar ise sayısal olmayan harcama kurallarını ifade etmektedir. Bu kapsamda uygulamadaki mali kuralların bütçe yönetimi açısından etkinliğinde eksiklik olduğunu söylemek mümkündür. Bütçe yönetimi açısından düşünüldüğünde mali kuralların harcama kuralları yanında gelirler de dâhil edilerek tasarlandığında etkinliğe ulaşması mümkün olacaktır (Anderson & Minarik, 2007: 520). Türkiye’nin de içinde yer aldığı diğer ülkelerdeki mali kural uygulamalarına bakıldığında gelir kurallarının üzerinde durulmadığı hemen bütün ülkelerin bütçe açığı ve borç kurallarına odaklandıkları görülmüştür (Şahintürk & Bulut, 2019: 431).

2.2.2. Planlama ve Programlama Sisteminin Kurulması ve Çalıştırılması

Disiplinli, uzun vadeli bir iktisadi kalkınma adına, ulusal tasarrufu artırmak, öncelikli alanlara yatırımları hızlandırmak için planlama aracılığıyla ekonomik olaylar yönlendirilebilmektedir. Bu doğrultuda belirlenen amaçlara ulaşmak için strateji yöntemi olarak ülkeler planlamadan yararlanmaktadır (Altuğ, 2004: 16). Özellik geri kalmış ülke ekonomilerinde bu konuda kalkınma planları önem arz etmektedir (Türk, 2005: 238-239).

Bir ülke için kalkınmanın planlanmasında ekonominin durumunun iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda plancılarının görevleri öne çıkmaktadır. Pazar ekonomilerinde planlama söz konusu olduğunda kamu ve özel kesim dengesinde yer alan üretim, tüketim ve yatırım unsurlarını tahmin etmek gerekmektedir (Türk, 2005: 246-247). Plan hedefleri ile gerçekleştirmeler arasında var olan uyum, planlar ile amaçlanan gelişmeye ulaşma noktasında gösterge niteliğindedir (Batırel, 2007: 210).

Bütçe yönetiminin önemi kalkınma planlarındaki hedef ve politikaların gerçekleştirilmesinde ortaya çıkmaktadır. Geniş çerçeveli bir bütçe yönetimi stratejisi ile bütçe dönemi ve kalkınma planı dönemi arasındaki ahengin sağlanabilmesi mümkündür. Makro modelin kurulması ve girdi çıktı modelinde kamu kesimi değişkenlerinin ilişkileri ve dengeleri belirtildiğinde kalkınma planı ile kamu bütçesi arasındaki ilişki de netleşecektir (Batırel, 2007: 209). Bütçenin etkili bir mali yönetim aracı olması bütçe belgesinin hükümetin uygulama planı olması ve bütçede gelirlerin ve harcamaların parasal miktarlar olarak gösterilmesi ile mümkündür (Falay, 1997: 5).

Bütçenin en önemli referansları arasında görülen planların uygulamaya konulabilmesi için mali imkânlarla ihtiyaç vardır (Acar & Şahin, 2009: 85). Son yıllarda plan ve planlama alanında ülkelerde önemli gelişmeler yaşanmıştır. Devletler iktisadi plan ile mali plan ilişkisini pekiştirmek için orta vadeli programlama ve mali planlama anlayışına yönelmişlerdir. Bu doğrultuda orta vadeli program iktisadi planın bir yönü olarak karşımıza çıkarken, orta vadeli mali plan³ kavramları da mali planlamanın bir yönü olarak gelişmiştir (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m: 16.). Bu araçlar performans bütçe sisteminin orta vadeli harcama çerçevesi içinde önem arz etmekle birlikte bütçe yönetiminin başarısı için de önemli araçlardır.

Orta vadeli mali planın bütçe yönetimi konusunda önemi, bütçelerin bir yıl süre için yürürlüğe girmesi ve kısa vadeye odaklanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Bütçelemede bu kısa vadeli bakış harcama yönetiminde etkisizliğe sebebiyet vermektedir. Bu kısa vadeli zaman diliminde kaynak tahsisi kararları büyük ölçüde geçmiş yılın etkisinde kalmaktadır. Orta vadeli mali plan bütçe yönetiminde bu açığı kapatmaya yönelik önemli bir unsur olarak yer almaktadır (Blöndal, 2012: 786). Stratejik özelliğe sahip orta vadeli mali planlar her yıl kamu harcamalarında artışa neden olan yıllık bütçelemeden uzaklaşma özelliği taşımaktadır (Conteh & Hugue, 2014: 161). Bununla birlikte orta vadeli mali planla üç yıllık bütçe hedefinin belirlenmesi bütçe yönetiminin başarısı için önem arz etmektedir.

³ Türkiye açısından bakıldığında orta vadeli mali plan Mayıs 2021 itibariyle 5018 sayılı Kanundan kaldırılarak içeriği orta vadeli programa dâhil edilmiştir.

Bütçe yönetimi açısından orta vadeli programların önemi bu programların dinamik bir yapıda olmasından kaynaklanmaktadır. Orta vadeli programlar kamu ve özel kesim için bir çerçeve niteliği taşımaktadır. Hükümetin amaçları, politikaları ve öncelikleriyle ilgili bilgilere orta vadeli programlarda şeffaf olarak yer verilmelidir. Orta vadeli programların uzun vadeli amaçlar doğrultusunda, üç yıllık hedefler içinde hangi hedeflere odaklanılacağı belirtilerek, bütçe uygulama sonuçları ve ekonomik koşullardaki değişimler göz önüne alınarak her yıl güncellenmesi önemlidir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 242).

Plan ve planlama anlayışının içindeki stratejik plan bütçe yönetiminde karşımıza çıkan diğer bir plan türüdür. Stratejik plan, kamu kuruluşları tarafından planlı hizmet üretme, belirlenen politikaları somut iş planlarına ve bütçelere dayandırma ve uygulamayı etkin bir şekilde izleme gibi faaliyetlerin yürütülmesinde temel bir araçtır. Kamu idareleri; katılımcı yöntemlerle kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler doğrultusunda stratejik plan hazırlamaktadır (Saraç, 2005: 144). Stratejik planın bütçe yönetimi ile olan ilişkisinin önemi gerçekçi hazırlanması ve uygulanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Kurumsal amaçların gerçekleştirilmesi iyi hazırlanmış bir stratejik plan ile mümkündür. Bu kapsamda bütçe yönetimi kolaylaşarak, kurumların etkin kaynak kullanımındaki başarısında artış sağlanabilir. Aynı zamanda kurumların hazırladıkları stratejik planlardaki başarıları genel hükümet yönetiminin başarısına da önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

2.2.3. Bütçe Sisteminin Belirlenmesi ve Uygulanması

Herhangi bir işte başarılı olmanın önemli adımlarından biri bir sistem çerçevesinde hareket etmektir. Seçilecek sistemin başarıya ulaşmadaki etkisi de onun doğru uygulanmasıyla ilgilidir. Bilim insanları ve araştırmacılarının sistem kavramının kullanımını yaygınlaştırmasının sebebi bu kavramın planı, yöntemi, düzeni ve düzenlemeyi kapsayan sistematik bir bütünü ifade etmesinden kaynaklanmaktadır (Johnson vd., 1964: 368). Sistem kavramını sosyoloji, psikoloji, işletme, yönetim, ekonomi, teknoloji ve doğa bilimleri gibi çeşitli akademik alanlar özelinde tanımlamak mümkündür (Kramer & De Smit, 1977: 3). Aslında kavram çok geniş bir kavram yelpazesini kapsayan karmaşık bir bütündür. Dolayısıyla herhangi bir alanda uygulanacak olan sistemin plan, düzen, yöntem, yönetim gibi unsurlarla etkileşimi vardır. Sistemin uygulanacağı alandaki işleyiş sistemin başarısını ortaya koyacaktır.

Bütçeleme sistemleri 20. Yüzyıldan itibaren kendi dönüşümleri doğrultusunda kamu yönetiminden bağımsız olarak gelişme göstermiştir (Kelly, 2003: 310). Geçmişten günümüze her bütçe sistemi planlama, yönetim ve kontrol süreçlerinden oluşmaktadır. Planlama, yönetim ve kontrol süreçlerini bütçeleme sistemleri açısından ifade etmek mümkündür. Bu bağlamda planlama, hedeflerin tanımlanmasını, alternatif eylem yollarının değerlendirilmesini ve seçilen programların yetkilendirilmesini kapsamaktadır. Yönetim, belirli proje ve faaliyetler doğrultusunda onaylanan hedeflerin programlanmasını, onaylanan programları yürütecek organizasyon yapılarının tasarlanması ile bu yapıların kaynaklarının teminini kapsamaktadır. Bu

kapsamda yönetim süreci bütçe döngüsünün her aşamasında yer almaktadır. Kontrol mekanizması ise, kurum yetkililerini yöneticilerce belirlenmiş politika ve planlara bağlama sürecini içermektedir. Bütçe sistemleri kapsamında yapılan her reform bütçenin planlama-yönetim-kontrol dengesini bazen yanlışlıkla genellikle de kasıtlı olarak değiştirmektedir(Shick, 1966: 245).

Bütçe sistemlerinin çalışma mekanizmasına baktığımızda toplumsal koşullar doğrultusunda kaynak tahsisine karar vermek için özel ve kamu sektörünün değerleri hakkındaki bilgileri analiz eden bir yapıda olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda bütçe sistemlerinin siyasi aktörleri, ekonomik ve sosyal teorileri, çok sayıda kurumsal yapıyı, birbirine rakip norm ve değerleri kapsadığını söylemek mümkündür. Seçim yapmak için bilgilerin düzenlenmesi ve karar verme süreçlerinin yapısı bütçe sistemleri aracılığı gerçekleştirilmektedir. Bütçe sistemlerindeki mevcut bilgi akışları sonucunda elde edilen çıktılar bütçe kararlarını oluşturmaktadır (Jonhson& Joyce, 2013: 17-21).

Bütçe sistemleri yıllar içinde anayasal, yasal ve idari mirasları yansıtan bazı temel özellikler kazanmıştır. Yine de bütçe sistemlerinin zorunlu olarak uygulanan katı veya yerleşik kalıplardan oluştuğu söylenemez (Premchand, 1994: 131-137). Allen Shick’e göre tarihi gelişimleri ve hizmet etmesi gereken çeşitli fonksiyonları nedeniyle bütçeleme sistemlerinde kolaylıkla değiştirilemeyen gelenekler ve uygulamalar yer almaktadır (Shick, 1973). Günümüzde modern bütçeleme sistemleri ile geleneksel özelliklerin ortadan kalktığı ifade edilse de uygulama açısından çok az sayıda ülkede bu durum gerçekleştirilebilmiştir (Premchand, 1994: 132).

Tarihsel süreçte bütçe hazırlık yöntemlerinin başında gelen klasik (geleneksel) bütçe anlayışının modern bütçe anlayışlarının içeriği incelendiğinde bir sistem bütünü olmadığı anlaşılmaktadır. Bütçe süreci belli bir yöntemi içermelidir. Doğal olarak mali yapıda yaşanan gelişmeler yanında geleneksel anlayıştaki bütçe yönteminin basit ve kolay bir yapıya sahip olduğu ifade edilebilir. Geleneksel bütçeleme anlayışı girdilerle ilgilenir, bütçe tabanı kavramının üzerinde durarak artımlı karar tekniklerini kullanır, ödenek kontrolü kapsamında harcama kalemleri üzerinden tek bir yıla odaklanır. 20. yüzyıl itibarıyla bütçelemede modern anlayışla birlikte ekonomik ve mali anlayıştaki gelişmeleri takiben "sistem" kavramı öne çıkmaktadır. Yöntem açısından modern bütçeleme sistemleri üzerinden örnek verecek olursak; performans bütçeleme sistemi hükümetin satın aldığı şeyler yerine yaptığı şeyleri vurgulaması açısından farklılık göstermektedir. Program bütçeleme sistemine baktığımızda uzun vadeli planlama, kantitatif analiz ve performans analizi kilit unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Sıfır tabanlı bütçeleme sisteminin niteliği bütçe tabanının finansmanındaki artışlar yanında azalışları da kapsayacak şekilde yeniden yapılandırılmasıdır. Performans bütçeleme sisteminin yeniden doğuşu olan performans esaslı bütçeleme sistemi ise faaliyetler ve çıktılar yerine sonuçlara vurgu yapmaktadır (Tyer & Willand, 1997: 218).

Bütçe sistemleri ile ilgili reformlarda başarı elde edilebilmesi için hükümetlerin yeni bütçe formatlarını, süreçlerini ve sistemlerini doğru kavraması ve bu yenilikleri kurumsallaştırması gerekmektedir. Yapılan bütçe sistemleri reformlarında geleneksel bir bakış açısı yerine örgütsel bir bakış açısı ile hareket edilmelidir. Bu doğrultuda bütçe reformlarının başarısı için sadece hükümetlerin reformu kabul etmesi yeterli değildir.

Aynı zamanda hükümetlerinin bakış açılarını ve davranışlarını değiştirmeye istekli olup olmamaları önem arz etmektedir (Forrester & Adams, 1997: 472).

2.2.4. Bütçe-Siyaset İlişkisinin Rasyonelliği

Bütçe yönetimi açısından hükümetin önemi ve bu bağlamda bütçe siyaset ilişkisine literatürde değinen yazarlara Irine S. Rubin, Brender ve Drazen, ile Wildavsky örnek verilebilir (Rubin, 2017; Brender & Drazen, 2005; Wildavsky, 1961). Wildavsky bütçe reformlarının politik etkisi bağlamında konuyu ele alarak normatif bir bütçe teorisini kapsamlı ve spesifik bir siyaset teorisi olarak değerlendirerek, belirli bir zaman diliminde hükümetin faaliyetlerinin neler olması gerektiğine dikkat çekmiştir. Rubin bütçeleme sürecinin siyasi yönünü; bütçenin teknik ve idari bir süreç olmasının ötesinde siyasi kararları yansıtması nedeniyle politik bir süreç olarak ortaya koymaktadır. Yazarın bu doğrultuda bütçeleme sürecinin siyasi yönü olarak dikkat çektiği noktalara; bütçenin hükümetin seçimlerini yansıtması, çeşitli çıkar grupları arasında kimlerin bütçeden ne kadar pay alacağına belirlenmesi, hükümetlere bütçeler aracılığı ile hesap verme sorumluluğu yüklenmesi, bütçe aktörlerinin yönetim kademeleri içindeki nispi gücünün belirlenmesi gibi konular örnek verilebilir. Brender ve Drazen ise siyasi bütçe döngülerine değinerek, vergi indirimlerinde, kamu harcamalarında ve bütçe açıklarında artış gibi konularda siyasi bütçe döngülerinin politik bir olgu olarak ortaya çıkmasından bahsetmektedir. Özellikle seçim dönemleri söz konusu olduğunda bütçe yönetimi siyasi manipülasyona açık hale gelmektedir. Bu bağlamda iktidarlar bütçe yönetimini seçmenin oy kullanma davranışı üzerinden gerçekleştirebilmektedir (Schick, 2003: 23). İktidardakiler daha fazla iktidarda kalmak için seçmenlerden –özellikle seçim dönemleri öncesinde- vergi almak gibi bir uğraşın içine girmeyi tercih etmezler. Yönetime aday olanlar seçmenlerin ne dereceye kadar kamu hizmetlerinin finansmanına katılacaklarını seçim stratejileri içinde belirleyeceklerdir. Bu ise siyasi bir konu olarak karşılına çıkmaktadır (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 16).

Bütçe hazırlık sürecinde politikacılar ve yöneticiler arasında çatışmalar yaşanmaktadır. Bütçe aktörleri genellikle harcama amaçları için tahsis edilen ödeneklerden daha fazlası için mücadele vermektedir. Bununla birlikte politika yapıcılar harcanacak miktarlara karar vermenin ötesinde amaçlar ve hedefler bağlamında da çatışmalar yaşamaktadırlar. Hükümetler bu çatışmalar ne kadar zor olursa olsun bütçe çalışmalarını sürdürmek zorundadır (Schick, 1969: 118). Bütçeler politik sürecin merkezinde yer alarak siyasal sistemlerin ayrılmaz bir parçası olarak karşımıza çıkmaktadır (Schick, 1969: 139). Bu doğrultuda bütçe sürecinde siyasi süreci etkilemeden hareket etmek mümkün olmayacaktır (Wildavsky, 1961: 184-185). Dolayısıyla hükümetlerin devamlılığının bütçe siyaset ilişkisinin doğru kurulabilmesine bağlı olduğunu söylemek mümkündür.

Siyasetin ve hükümetlerin siyasi davranışlarının bütçe yönetimi üzerinde olumlu olduğu kadar olumsuz etkileri de kaçılmazdır. Kamu harcama ve vergilendirme kararlarında rasyonellik adına olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması önem arz etmektedir. Siyasal sürecin ve hükümetlerin davranışlarının bütçe yönetimi üzerinde

olumsuz etkilerini azaltmak için devletler meclisin bütçe değişiklikleri konusundaki yetkilerini düzenleyebilir. Böylece mali disiplinin sağlanması ve parlamento tartışmaları sırasında harcamaları artırma baskısını sınırlandırmak mümkün olacaktır. Hükümet politikalarının değerlendirilebilmesi, bütçenin incelenmesi ve uygulamasının etkinliğinin kontrolü için yasama organı gerekli araçlara sahip olmalıdır. Hükümetlerin parlamentoya asgari bir bütçe belgesi sunabilmesi önem arz etmektedir. Bu doğrultuda bütçe belgesinin maliye politikası hedeflerini, makroekonomik çerçeveyi, önerilen bütçe önlemlerini ve tanımlanabilir önemli riskleri belirtmesi beklenmektedir. Bütçe ve maliye politikasının gözden geçirilebilmesi, kesin hesap ve dış denetim raporlarının incelenebilmesi adına özel meclis komisyonlarına gerek duyulmaktadır. Bütçelerin hükümet politikalarının yasama organı ve kamuoyu tarafından incelenmesine izin verecek yapıda olması beklenmektedir (Richard & Tommasi, 2001: 115).

2.2.5 Bütçe Hazırlık ve Uygulamasının Önemi

Bütçe yönetimi bütçe süreci ile anlam kazanmaktadır. Bütçe süreci belirlenen kurallar dâhilinde tamamlandığı takdirde bütçe yönetiminden başarılı sonuçlar elde etmek mümkün olacaktır. Politika yapıcılarının bütçe ile finanse edilen tüm kamu politikalarının maliyetlerini ve faydalarını kapsamlı bir şekilde ele alabilmeleri, bütçe sürecinin uygun şekilde tasarlanması ile mümkündür (Hagen, 2002: 269-270). Bütçe yönetiminin başarısında üç aşamalı kural ve düzenlemelerden oluşan; bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamaları önem arz etmektedir. Ayrıca denk bütçe kanunu gibi bütçe üzerindeki sayısal hedefler, bütçenin hazırlanması ve yasal onayını düzenleyen kurallar ve bütçenin şeffaflığına ilişkin kurallar bütçe yönetimindeki düzenlemeleri oluşturmaktadır (Alesina & Perotti, 1996: 401). Bütçenin hazırlık ve uygulamasına yönelik düzenlemeler kullanılacak bütçe sistemi ile daha öne çıkacaktır. Bütçe sistemi bütçe yönetiminin başarısını destekleyecektir.

Etkili bir bütçe süreci, finansal olmayan (idari) yasalarla belirli bir süre için belirli fonların kullanımını mümkün kılan bütçe yasası arasındaki ayrımın iyi yapılmasını gerektirir. Bütçe süreci yöneticinin/yürütmenin plan yapması, yasamanın onayı, yürütmenin uygulaması ve hesap vermesi şeklindeki aşamalardan oluşmaktadır. Bu süreç bütçe yönetimini kapsayan bir süreçtir. Süreç içindeki planlama aşaması genellikle ilgili mali yıldan bir yıl kadar önce başlar ve bütçe teklifinin yasama organına sunulmasıyla sona erer. Ayrıca bütçe rehberinin oluşturulmasını, çeşitli harcama birimlerinden gelen bütçe tahsislerine ilişkin teklifleri, harcamalar arasındaki ihtilafların çözümünü (karar verme) ve gelir bütçesinin hazırlanmasını içerir. Bütçe sürecinin önemli kısmı hazırlık ile başlayıp parlamentodaki görüşmeleri takiben onay aşamasıyla tamamlanır. Uygulama aşaması ise bütçe kanununun uygulandığı mali yılı kapsar. Bu aşamada bütçe yönetimini ilgilendiren değişik uygulamalarla karşılaşılabılır. Ödeneklerin kullanılmasında kanunlaşan şekliyle bütçenin uygulanması yanında – ki bu olması gerektirir- yetersiz ödenek nedeniyle parlamentoda ek bütçe yasalarının kabul edilmesiyle ya da gayri resmi olarak bütçe yasası bölümleri arasında fonların kaydırılması ya da yasanın öngördüğü harcama sınırlarının aşılması yoluyla bütçe yasalarından sapmalar meydana gelebilir. Sapmalar ne kadar fazla olursa bütçe

yönetiminin o kadar başarısız olduğunu söylemek gerekir. Bütçe sürecinin hazırlık, onaylanma ve uygulamadan oluşan üçlü yapısına dördüncü olarak hesap verme ve denetim aşamasını da eklemek gerekir. Hesap verme aşaması nihai bütçe belgelerinin Sayıştay ya da fiili harcama ve gelirlerin yasal yetkilendirme ile tutarlılığını kontrol eden benzer bir kurum tarafından incelenmesini içerir (Hagen, 2002: 271). Bütçe yönetiminde bütçe sürecinin her aşaması önemlidir. Tüm aşamalarda bütçe sistemi, mali kurallar, planlama ve karar verme etmenlerinin hepsi birbirinden önemlidir. Her birinin geride kalmayacak şekilde önemle hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bütçe süreci kapsamında bütçe belgesi ideal olarak tamamlansa da hayata geçirilmesinde belirtilen etmenlerin dışına çıktığında bütçe yönetiminin başarısına gölge düşmüş olacaktır.

3. Türkiye’de Bütçe Yönetiminin Başarı Etmenleri Yönüyle Değerlendirilmesi

Bütçe yönetimi kavramının hem harcama hem de gelir tarafıyla birlikte anlam kazandığı ve sadece yapılmış bir bütçenin hayata geçirilmesi değil, aynı zamanda bütçe belgesinin teknik özellikleri çerçevesinde hazırlanmasından, uygulanmasına ve geleceğe yön verilmesi açısından sonuçlarının değerlendirilmesine kadar geçen önemli bir süreç olduğu "*Bütçe Yönetimi Kavramı ve Teorik Altyapısı*" başlığı içinde anlatıldı. Bu çerçevede bütçe yönetiminde başarıya ulaşılmasında gerek gelir gerekse harcama yönleriyle birlikte bütçe sistemi, planlama, mali kurallar, karar alma ve bütçe süreci olarak ele alınan etmenlerin önemi üzerinde duruldu. Bu başlık altında ise bütçe yönetimi kavramına yüklenen anlam kapsamında gerek bütçe sistemi gerek mali kurallar gerek planlama gerekse bütçe süreci açısından Türkiye’deki durumun başarısına bakılmıştır. Buradaki "başarı" olarak ifade edilmeye çalışılan bakış, Türkiye’nin bütçe sistemini, planlama/programlama anlayışı ve mali kurallar gibi etmenleri ne kadar önemseydiği ve uyguladığı, bütçe yönetimi kavramına bütüncül yaklaşım içinde sistematik bir kavram olarak bakıp bakmadığı ile ilgilidir. Örneğin, Türkiye’de planlama/programlama anlayışı içinde yol alınmış mıdır? Bir bütçe sistemi kabul edilip ne yapılmak istendiği belirtilip onun özelliklerine göre uygulanmaya çalışılmış mıdır? Mali kurallar getirilip bu kurallar hayata geçirilmiş midir? Bütçenin gelir yönüyle ilgili ne tür çalışmalar yapılmıştır? Ve tüm soru başlıklarını kapsayacak şekilde bütçe yönetimine "sistematik anlayış" yüklenmiş midir? Bu sorulara cevap bulmak üzere bu kısımda izlenen yöntem, her etmen ile ilgili *yapılmış olan çalışmaların incelenmesi* ve bu çalışmaların sonuçları üzerinden değerlendirmeye gidilmesi ve bütçe yönetiminin başarısı konusunun bu kapsamda ele alınması şeklinde olmuştur.

3.1. Bütçe Sistemi Yönüyle Değerlendirme

Maliye biliminde ortaya çıkan mali olaylara sistematik bir bakış açısı ile yaklaşılmadığı sürece mali sorunların kalıcı çözümü sağlanamayacaktır. Bu düşünce içinde gerek kamu harcamaları gerekse kamu gelirleri ile ilgili ortaya çıkan sorunların

doğru tespit edilmesi ve çözüm önerilerinin doğru sunularak uygulamada başarıya ulaşılmasında sistemsel düşünce ve hareketin önemli yeri vardır. Gelir ve giderlerin birlikte gösterildiği belge olan bütçe için "bütçe sistemi", en önemli gelir kaynağı olan vergi için "vergi sistemi" konusunda yapılacak seçim tercihi başarılı bir kamu mali yönetiminin gerçekleştirilmesinde önemli olacaktır. Seçilen sistem (yöntem) üzerinden gerçekleştirilecek doğru uygulamalarla belirlenen hedeflere ulaşılacaktır. Bütçe yönetiminde başarıya ulaşılmasında önemli olduğu önceki başlıklarda belirtilen "bütçe yöntemi" konusunun Türkiye’deki gelişimine bakıldığında klasik bütçe yöntemi, program bütçe yöntemi, performans bütçe yöntemi olarak adlandırılan uygulamaların bütçe yönetiminde yer aldığı bilinmektedir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 84-168). Türkiye’de etkin bütçe yönetimi için 1973 yılına kadar "*klasik bütçe yöntemi*", 2006 yılına kadar "*program bütçe yöntemi*", 2020 yılına kadar "*performans bütçe yöntemi*" kabul edilerek uygulanmaya çalışılmış olup 2021 yılından itibaren "*performans esaslı program bütçe yöntemi*" ile bütçe yönetimine devam edileceği kanunlaşmıştır (5018 sayılı Kanun, m:9). Başarılı bir bütçe yönetimine önemli etkisi olan bütçe yönteminin klasik bütçe yönteminden sonra geliştirilen ve uygulanan çeşitleri, içerikleri itibariyle "sistem" anlayışını taşıdıklarından bunlar için "bütçe sistemi" tabirini kullanmak yerinde olmaktadır.

Türkiye’de bütçe sistemleri açısından bütçe yönetiminin başarı değerlendirmesi yapılırken uygulanan bütçe sistemlerinin özelliklerine göre hareket edilip edilmediğine bakılması uygun olmalıdır. Bu düşünce kapsamında sistemlerin özelliklerini belirtmek gerekirse; 1973 yılından sonra bütçe sistemi olarak kabul edilen "*program bütçe sistemi*" hizmet ve çıktıları esas alan bir yapıya sahip bir sistemdir. Sistemde hizmet ve ürünlerin belirli göstergelerle ölçülmesi ve gerektiğinde kaynakların programlar arasında aktarılması mümkün olmaktadır (Falay, 1979: 81-82). Program bütçe sisteminin ana unsurlarını hedefler, programlar, kaynaklar ve verimlilik kavramları oluşturmaktadır (Novick, 1969: 3-4) . Program bütçe kamu kesiminde kaynak dağılımı kararlarında çeşitli alternatifler arasında rasyonel seçim yapma olanağı sağlamaktadır (Aksoy, 1993: 79). Program bütçe sisteminin temel amacı, önerilen kamu hedeflerine ulaşmanın alternatif yollarının maliyet ve faydaları hakkında verilere ve seçilen hedeflere etkin bir şekilde ulaşılabilmesi için çıktı ölçümünün gerçekleştirilmesidir (Schick, 1966: 250-251). Program bütçe sistemi devlet faaliyetlerinin kapsamlı amaçlarla sınıflandırılmasına, program ilişkilerinin daha iyi izlenmesine ve koordinasyon mekanizmalarına duyulan ihtiyacın tespitine olanak sağlayabilmektedir (Burkhead & Miner, 1971: 1999). Program bütçe sisteminde ilk önce devletin üstlendiği fonksiyonlar belirtilmekte ve bu fonksiyonun yerine getirilmesi bir plana bağlanmaktadır. Planın uygulama aşaması da sistemdeki bütçede yer alacak programlar aracılığı ile sağlanmaktadır. Sonrasında programlar alt programlara ve alt programlarda faaliyet veya yatırım projeleri şeklinde asıl hizmetlere bölünerek ödenek verilmektedir (Aksoy, 1993: 80). Program bütçe sisteminin belirtilen özellikleri kapsamında Türkiye’de uygulandığı 1973 yılından 2006 yılına kadar olan dönem itibariyle gerçekleşen duruma bakıldığında ise bu sistemin uygulanmasında başarıya ulaşamadığı gerek resmi makamlarca gerekse bilimsel çalışmalarda belirtilmiştir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 114; Çoşkun, 1994: 156-158; Falay, 1987: 144-147, <https://www.sbb.gov.tr/program->

butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5). Resmi makamlarca belirtilen hususlar; *"Program bütçenin program gerekçesi bölümü uygulanamamış, sadece sınıflandırma kısmı kullanılmıştır. Program gerekçesinin uygulanamaması nedeniyle performans bilgisine ilişkin izleme ve değerlendirme süreci de yürütülememiştir. Program sınıflandırması genel program sınıflandırmasından uzaklaşarak birimlere denk gelen bir yapıya dönüştürülmüş, uluslararası standartlara uygun istatistik üretme konusunda da yetersiz kalmıştır"* şeklindedir. Program bütçe sisteminin başarısızlığı konusunda bilimsel çalışmalarda belirtilen hususlar ise planlama-programlama-bütçeleme ilişkisinin kurulamadığı, program alternatifleri geliştirilmediği, veri toplama ve analizi yapılmadığı, yeterli personel yetiştirilmediği ve bütçe birimlerinin geliştirilmediği, muhasebe ve analizlerin yetersiz olduğu ve bütçenin gelir yönüne önem verilmediği şeklindedir. Belirtilen hususlarla birlikte geçmiş yıl verilerine dayalı bütçe hazırlık anlayışından uzaklaşmadığı kısaca klasik bütçe uygulamasının devam ettiği de ifade edilmiştir. Program bütçe sisteminin özellikleri ve uygulanma durumu değerlendirildiğinde Türkiye’de bütçe yönetimi açısından bu bütçe sisteminin önemli *özelliklerinin* hayata geçirilememesi nedeniyle bütçe yönetiminde beklenen etkisinin gerçekleşmediği anlaşılmıştır.

2006 yılından itibaren uygulanmaya başlanan performans bütçe sisteminin bütçe yönetimindeki yerine bakıldığında ise program bütçe sisteminde olduğu gibi sistemin içeriğindeki eksiklikler ve sistemin yetersiz uygulanmasıyla birlikte başarılı sonuçlar vermediği görülmüştür. Başarısız durum bir önceki bütçe sistemi olan program bütçe sistemindeki gibi gerek resmi makamlarca gerekse bilimsel çalışmalarda belirtilmiştir (<https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5>). Resmi makamlarca belirtilen hususlar; *"Üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile analitik bütçe sınıflandırmasına göre hazırlanan bütçeler arasında bütçelerin program sınıflandırması içermemesi nedeniyle yeterli düzeyde ilişki kurulmadığı, stratejik planlar ve performans programları yoluyla üretilen performans bilgisinin bütçeleme ve karar alma süreçlerine dâhil edilmediği, kaynak tahsisi kararlarında çoğunlukla girdilere odaklanması nedeniyle performans esaslı bütçelemenin tam olarak uygulanmadığı, bütçe sisteminin klasik bütçe yöntemine benzer özellikler göstermeye devam ettiği"* şeklindedir. Bütçe yönetiminde performans bütçe sistemi ile ilgili yetersizlikler ve aksaklıklar literatürdeki çalışmalarda da belirtilmiştir. Çalışmalarda belirtilen hususlar; orta vadeli mali plan ve orta vadeli programlarda verilen rakamlarla gerçekleşme rakamları arasında farkların olması, kurumların yaptıkları stratejik planlarla bütçeler arasında yeterli ilişkinin kurulamaması, stratejik planların kurum bazlı olması nedeniyle genel kaynak tahsisi ile ilişkilendirme yapılamaması ve kaynak tahsisinde yeterli etkinliğe ulaşılamaması, amaç ve hedeflerin etkin belirlenmesinde ve ölçümünde yaşanan sıkıntılar ve bütçenin gelir yönünün bütçe sürecine etkin dahil edilmemesi şeklindedir (Çetinkaya vd., 2011: 119-146).

Bütçe sistemi uygulamasında Türkiye’nin yaşadığı deneyimler çerçevesinde 2021 yılı itibarıyla uygulamaya giren bütçe sistemi *"performans esaslı program bütçe"* olarak adlandırılmıştır (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m:9). Bu sistem bütçe konusunda yetkili olan Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından web sitesinde *"program bütçe"* şeklinde tanımlanmıştır (<https://www.sbb.gov.tr/>

butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/). Ancak bu adlandırmalarda 5018 sayılı Kanun ile Cumhurbaşkanlığı web sayfasındaki halinin aynı olması gerektiğinin standart kullanım için önemli olduğunu belirtmek gerekir. Performans ölçümünün program bazında olacağı yeni bütçe sisteminde; harcamalar program sınıflandırmasına göre tasnif edilecek, programlar belirli politika amaç ve hedefleriyle ilişkilendirilecek, programlarla ilgili performans bilgisi üretilecek ve bütçe sürecinde kullanılacaktır. Ayrıca harcamaların program, alt program ve faaliyet düzeyinde sınıflandırılmasına gidilerek ödeneklerle kamu hizmeti arasında bağ kurulmasına çalışılacaktır. 1973-2006 yılları arasında resmi olarak belirtilen ancak özellikleri itibariyle uygulanamayan program bütçe sisteminin 2021 yılı itibariyle uygulanması için yapılan çalışmalar ilerleyen yıllarda ne kadar başarılı olunacağını bize gösterecektir. Program bütçe sisteminin geçmişteki başarısızlığı sistemin özelliklerinden değil sistemin özelliklerinin yaşama geçirilmemesinden kaynaklanmıştır. Günümüzde uygulanacak olan program bütçe sisteminin özellikleri geçmişteki program bütçenin özelliklerinden farklı değildir (Dicle, 1973: 61-89; Falay, 1987: 76-90). Günümüz şartlarında sistemin uygulanmasından sorumlu olan kişi ve idareler program bütçenin özelliklerini hayata geçirme konusunda geçmişe göre önemli avantajlara sahiptirler. En önemli kazanım personel tarafındaki deneyimler (yetiştirilmiş işgücü) sonrasında teknolojik imkânlardaki (bilgisayar, yazılım gibi) ilerlemeler ve kurumsallaşma anlayışındaki avantajlardır. "Yeniden program bütçe sistemi" olarak adlandırabileceğimiz günümüz anlayışında sistemin "başarılı bir bütçe yönetimi" açısından etkisinin olması için bir programa hizmet edecek farklı kurumların ortak çalışma içene girmeleri, üretime ve sunuma olan katkılarını etkin belirlemeleri, ödenek ayırma ve maliyetlendirmeyi doğru yapmaları önemlidir. Bu sistemde ortak hizmetler için kurumlar arasındaki eşgüdümün sağlanması önem kazanmaktadır. Bu gerçekleştirilemezse yeni program bütçeden beklenen faydalar sağlanamayacaktır. Ayrıca resmi makamlarca tanımlanan program bütçenin geçmiş dönemlerde olduğu gibi bütçenin gelir yönüyle ilgili yaklaşımlarda bulunmaması bütçe yönetimi açısından bir handikap oluşturmaktadır.

Bütçe sisteminin özelliklerine göre uygulanması bütçe yönetiminde başarıya ulaşılmasında önemli bir etmendir. Ancak sistem başarılı bir bütçe yönetimi için kendi başına yeterli değildir. Bütçe sisteminin özelliklerine göre hayata geçirilmesi ile bütçe süreci yürütülürse ve bütçenin hem gelir hem gider yönüyle düşünülmesi sağlarsa o zaman bütçe yönetiminde başarı sistemsel açıdan istenilen düzeyde gerçekleşmiş olacaktır.

3.2. Planlama ve Programlama Yönüyle Değerlendirme

Planlama ve programlama unsurları bütçe yönetimi kapsamında birbirini tamamlayan unsurlardır. Ancak planlama içindeki plan, programlama içindeki programı da kapsayan daha geniş bir kavramdır. Gelecekte yapılacak iş ve eylemler planın tamamını oluştururken, program planının belli bir dönemiyle ilgili olup belli dönemde yapılacak iş ve eylemleri kapsar. Bütçe yönetiminde planlama ve programlamanın önemli olması bütçe belgesinin yapısı gereğidir. Bütçe, gelecek dönemlerde yapılacakları kapsadığından bu bakış açısı, plan ve program yapmayı ve bunları

uygulamayı gerektirmektedir. Bu yönüyle Türkiye’de planlama ve programlamanın geçmişine bakıldığında uygulamaların yetersiz kaldığı görülmektedir. Bu konuyla ilgili olarak bütçelemeye katkı sağlayan plan unsurunun geçmişteki ve günümüzdeki içeriğinde kalkınma planı, orta vadeli mali plan ve stratejik plan türlerinin olduğu görülmektedir. Bu planların içeriğine uygun bütçe sürecinin gerçekleştirilmesi, planlamanın başarılı olduğunu ortaya koyar. Program türlerinin içine ise yıllık program ve orta vadeli program girmektedir. Bu programların da içeriklerine göre gerçekleştirilmeleri de programlamanın başarısını gösterir.

Türkiye’deki planlama anlayışı kapsamında yapılan planlardan kalkınma planlarının içeriğine ve uygulama sonuçlarına bakıldığında; planlarda belirlenen hedeflerin belli dönemi kapsayan (5 yıllık) hedefler olduğu uygulama sonuçları açısından ise ana hedeflere ulaşamadığı görülmüştür. Gerek makroekonomik büyüklükler anlamında gerekse sektörel anlamda konulan hedefler tutturulamamıştır. Özellikle tüm ekonomiyi ve dolayısıyla bütçeyi etkileyen ekonomik büyüklüklerden büyüme, işsizlik ve enflasyon verilerinde planlanan ile gerçekleşen arasında önemli farklarla karşılaşmıştır (Bektaş, 2020: 197-210; Takım, 2011: 154-176; Alagöz & Yapar, 2003: 439-451; Özdemir, 2014: 23-24). Dolayısıyla kalkınma planlarının durumu eleştiri alacak düzeyde olmuştur. Aynı şekilde orta vadeli mali plan ve stratejik planlarda da başarının kabul edilir bir düzeyde olmadığı görülmüştür. Orta vadeli mali planların teorisine uygun hazırlıklarının ve uygulamalarının gerçekleştirilmediği görülmüştür. Buna göre; orta vadeli mali planların hazırlığının 5018 sayılı Kanunda belirtilen süre içinde yapılmadığı, üç yıllık bütçe (1+2) rakamlarının özellikle iki yıllık projeksiyonların gerçekleşmediği tespit edilmiştir (Çetinkaya vd., 2011: 119-146). Stratejik plan süreci yönüyle konu ele alındığında bütçelemede bu planlarla beklenen faydanın sağlanamadığı bu konuda sorunların olduğu çeşitli çalışmalarda belirtilmiştir. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan "*Kamuda Stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*" nda da belirtilen mikro ve makro boyuttaki sorunlar beklenen faydaların sağlanamadığını net olarak ortaya koymaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2015: 31-47). Özellikle stratejik planların kurumsal temelde hazırlanan planlar olarak kaldığı, merkezi yönetim bütçesi ile bağlantısının kurulmadığı, kurumsal düzeyde amaç ve hedef bağının olmadığı, hedeflerin performans ölçüm kriterlerinin belirlenmesinde yanlışlıkların yapıldığı, çok fazla performans göstergesi belirlenmesinden dolayı ölçümlerin gerçekleştirilememesi, stratejik planların gerçekçi yapılmadığı dolayısıyla bütçelerin hazırlanmasında etkilerinin az olduğu planlar olarak kalmışlardır (Yazıcı, 2014: 134-171; Çetinkaya; 2008: 244-248). Etkisiz planlar olarak kalmasındaki etkenlerden ve sorunlardan önde geleni katılımcılığın sağlanamaması ve yöneticilerin bu konudaki isteksizlikleri olmuştur (Usta, 2015: 83-117; Yıldırım & Tahtalıoğlu, 2016: 181-196).

Bütçe yönetimi kapsamında hazırlanan yıllık programlar ve orta vadeli program konusuna bakıldığında ise planlamada olduğu gibi yetersiz uygulamaların olduğu söylenmelidir. Özellikle orta vadeli program çalışmalarının orta vadeli mali plan çalışmalarında olduğu gibi zamanında yapılmaması/yayımlanmaması, içeriğindeki makro büyüklüklere (enflasyon, büyüme, işsizlik) ulaşamaması yönüyle amacına ulaşamamış programlar olarak kalmışlardır (Çetinkaya vd., 2011: 119-146). Kalkınma planlarının yıllık uygulama dilimleri olan yıllık programların kalkınma planları ile

ilişkilendirildiği yıllık politika/tehdirlerin ve yapılacak işlemlerin gösterildiği görülmüştür (<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>). Ancak 10. Kalkınma Planı bir bütün olarak incelendiğinde sağlık, eğitim, adalet ve diğer sektörlerde yıllık programlarda gösterilen bazı politika ve işlemlerin gerçekleşmediği ve her yıl aynı şekilde yer aldığı görülmüştür⁴ (<https://www.sbb.gov.tr/kalkinmaplanlari/>, <https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>).

3.3. Mali Kurallar ve Bütçe Disiplini Yönüyle Değerlendirme

Mali yönetim kapsamında mali kuralların yasal kısıtlamalar getirdiği ve bu kısıtlamaların bütçe yönetiminde harcama, gelir, vergi ve borçlanma konularında olduğu önceki bölümdeki mali kurallar başlığı altında ifade edilmiştir. Yasal kısıtlamalar ve kurallar konusunun hükümetler tarafından mali yönetimde esnek hareket etmeyi engellediği onlar için bazı sıkıntılar ortaya çıkartabildiği ifade edilmektedir (Deniz, 2019: 120-125). Özellikle bütçe açısından harcama ve borçlanmada kısıtlamaya gidilmesi, vergileme konusunda yapısal gelir artırıcı düzenlemelerin yapılması gerekliliği hükümetlerin yeniden yönetime seçilmelerini zorlaştırıcı sıkıntılar olarak görülmektedir. Türkiye’de 2010 yılında dönemin başbakanı verdiği bir demeçte “...mali kuralı çıkararak kendi içimizde IMF yaratmanın anlamı yok” diyerek mali kuralların yasalarla dayattırılmaması gerektiğini belirtmiştir (<https://www.dunya.com/>). Bu düşünceyle birlikte Türkiye’de 2010 yılında mali kural yasa tasarısı TBMM’ye getirilse de yasalasamamıştır (Ergen, 2013: 106). Dolayısıyla Türkiye’de bütçe yönetimi ve mali disiplin açısından mali kuralların bir arada gösterildiği, doğrudan mali kuralları içeren bir yasanın olmadığını söylemek gerekir (Şahintürk & Bulut, 2019: 429; İnan, 2011: 61). Dolaylı olarak ise çeşitli yasalarda (borçlanma yasaları, bütçe yasaları, 5018 sayılı Yasa gibi) yer verilen mali kurallar olduğunu da ifade etmek gerekir. Bu yönden bakıldığında Türkiye’de sayısal mali kuralların yok denecek kadar az olduğu genel olarak sayısal olmayan mali kural uygulamalarının olduğu görülmektedir (Ergen, 2013: 104-106). Diğer deyişle açıkça ifade edilmese de örtülü olarak getirilen kurallar kapsamında Türkiye’de 5018 sayılı Kanunda, kısaca belirtebileceğimiz 4749 sayılı Borç Yönetimi Kanununda, mahalli idarelerin kanunlarında ve bütçe kanunlarında bazı kurallar getirilmiş ve uygulanmaktadır. Mali kurallar bütçe açığı, borçlanma ve bütçe dengesi yönüyle ağırlık kazanmıştır. Bu durumun yanında AB ülkelerinin kendi aralarında yaptıkları Maastricht Anlaşması kapsamındaki mali kuralların da Türkiye açısından referans alınıp uygulanmaya çalışılması da mali kurallar temelinde yer almaktadır. Maastricht kriterleri içinde enflasyon, borçlanma, bütçe açığı, faiz oranı ve paranın değerini içeren kuralların olduğu görülmektedir (Dilekli & Yeşilkaya, 2002: 1-5). Türkiye’nin durumuna öncelikle Maastricht kriterleri⁵ yönüyle bakıldığında 2003 yılı sonrasında 2011 yılına kadar borç stoku, bütçe açığı ve faiz yükü açısından Türkiye’nin

⁴ Bu konuda 10. Kalkınma Planının 5 yıllık dönemi, bu planın yıllık uygulama dilimleri olan yıllık programlar kapsamında incelenmiş ve bu sonuca ulaşılmıştır.

⁵ Kriterler; 1-Enflasyon oranı en iyi üç ülke ortalamasından en fazla 1,5 puan fazla olacaktır. 2-Devlet borcu GSYH’nın %60’ını geçmeyecektir. 3-Bütçe açığı GSYH’nın %3’ünü geçmeyecektir. 4-Faiz oranı en iyi üç ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmayacaktır. 5-Ülke parası son 2 yılda diğer ülke parası karşısında devalüe edilmemiş olacaktır.

başarılı olduğu 2011 yılından 2020 yılına kadar ise bozulmaların başladığı özellikle bütçe dengesi ve faiz dışı bütçe dengesindeki bozulmaların öne çıktığı görülmektedir (Şahintürk & Bulut, 2019: 424-429). Borç stoku açısından ise olumlu tablonun bu zaman zarfında da devam ettiği ancak gelir kuralları ve uygulaması yönüyle mali kural çalışmalarının zayıf kaldığı söylenmelidir (İnan, 2011: 52-60; Saygılıoğlu & Erduran, 2012: 18-51).

Bütçe yönetimi kapsamında özellikle 5018 sayılı Kanunun içeriği itibariyle konuya bakıldığında bütçe ile ilgili bazı maddelerinin dışına çıkıldığı görülmektedir. Örneğin; Kanunun orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ile ilgili hükümleri(madde 16) yerine getirilmemekte (Çetinkaya vd, 2011:119-146.) (özellikle yayımlanma süresindeki gecikmeler ve 3 yıllık verilerin tutturulamaması), kamu idareleri ile yapılan bütçe görüşmeleri plan ve programın yayımlanmasından önce yapılmakta, kamu idareleri ödenek üstü harcama yapmakta (madde 20) ve sonrasında tamamlayıcı ödenek adı altında bu ödenek aşımaları kesin hesap kanunları (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201231M2-1.htm>) ile yasalaştırılmakta⁶, örtülü ödenek ve yedek ödeneklerin bütçeye konması, gerçekleşmesi ve veri yayımlanmasında bütçe ilkeleri kapsamında hareket edilmemektedir⁷.

Türkiye’de mali kurallı bir bütçe yönetiminin yeterli düzeyde uygulanmadığı ancak zorunlu durumlar oluştuğunda makro büyüklükler kapsamında -2001 krizi sonrasında IMF politikalarının uygulanması gibi- mali kural olarak kabul edilen sınırlamalara göre hareket edildiği, bu sınırlamaların bütçe açığı, bütçe dengesi, faiz dışı fazla konularında olduğu, gelir kurallarının hiç söz konusu edilmediği, 5018 sayılı Kanunda yer verilen ödenek kullanımlarının ifadesi olan harcama kurallarına da yeterli ölçüde uyulmadığı anlaşılmıştır. Dolayısıyla en genel ifade ile bütçede gelir ve gider denkliliğini ifade eden bütçe disiplini kavramına ulaşılması için gereken çalışmaların yeterli olmadığı özellikle olağan mali denklikten uzaklaşıldığı olağanüstü gelir olan borçlanmaya başvurularak mali denkliğin sağlandığı ancak bu durumun da uzun vadede mali disiplini bozacağını söylemek mümkündür. Türkiye’de mali kurallı politikaların uygulanabilmesi durumunda bütçe disiplininin de kurulabileceği açıktır.

3.4. Bütçe-Siyaset İlişkisinin Rasyonelliği Yönüyle Değerlendirme

Bütçe, iktidara gelen parti açısından bir taraftan öncelikle kendine oy veren seçmenlere vadettiği hizmetleri gerçekleştirmek diğer taraftan onlardan en az vergi almak üzere hazırlanan siyasi bir belgedir. Bu bakış sağlandığı sürece iktidarda kalınabileceği bilinen bir gerçektir. Ancak az vergi ile çok hizmet isteyen seçmenlerin istedikleri her hizmeti gerçekleştirmek mümkün değildir. Vergi alma konusunda

⁶ Ödeneklerin kullanılması konusunda özellikle tamamlayıcı ödenek rakamları için merkezi yönetim kesin hesap kanunlarına bakılabilir. Örneğin; 2019 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanununun 4. maddesinde 42 milyar TL tamamlayıcı ödenek kullanıldığı görülebilir. Bu durum diğer kesin hesap kanunlarına da bakıldığında yıllardır devam eden uygulama olarak gözükmektedir.

⁷ Bu iki ödenek konusundaki incelemeler " *Bütçenin Hazırlık ve Uygulanması Yönüyle Değerlendirme*" adlı başlıkta yapılmıştır.

temkinli olan siyasetçiler karar alma mekanizması çerçevesinde istekleri karşılamada seçmenlerin hissetmeden maliyet yüklenmelerine neden olan borçlanma ile bu durumun üstesinden gelmeye çalışmaktadır. Bu durum rasyonel bütçe yönetimi açısından doğru olmasa da bütçeyi tamamlamanın kolay yoludur. Bütçe yönetimi kapsamında harcama yönüyle seçmenlerin isteklerini karşılayarak iktidarda kalma anlayışı ile seçmenleri vergi almayarak onları yanında tutmanın bir yolu olan borçlanmaya başvurarak rasyonel gelir yönetiminin oluşturulmaması anlayışı başarılı bir mali yönetimi orta ve uzun vadede getirmeyecektir. Kısa vadedeki geçici önlemler ise yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla bu bakış altında Türkiye’de iktidara gelen parti/partilerin gerçekleştirdikleri eylemlere bütçenin harcama ve gelir yönüyle bakmanın bütçe-siyaset ilişkisinin rasyonel değerlendirilmesine imkân sağlayacağı düşünülmüştür.

Türkiye’de özellikle 1980 sonrasındaki dönem ile son yirmi yıllık dönemde iktidarda bulunan ve tüm genel seçimleri kazanan parti yönetiminin icraatları gelir ve harcama yönüyle ele alınarak bütçe yönetiminin başarısı konusunda değerlendirme yapıldığında öncelikle gelir politikaları ve gelir düzenlemelerinde vergi gelirleri açısından yapısal bir düzenleme yapılmadığı sadece dönemsel düzenlemelerle (vergi oranlarında ayarlama, yeni vergi getirme gibi) bütçe gelirlerine katkı sağlanmaya çalışıldığı söylenmelidir. 1980 sonrasında Türkiye’de optimal vergileme konusunda vergi tabanının darlığı, kayıt dışılığın yüksek olması, vergi yükünün adil dağılmaması gibi çok yönlü sorunlar siyasetçileri vergileme konusundaki yapısal çalışmaların gerçekleştirilmesinde zorlamıştır. Bu nedenle iktidara gelenler yapısal sorunlarla uğraşmak yerine borçlanma, özelleştirme ve dolaylı vergilerle vergileme gibi kolay yollarla gelir sağlamayı tercih etmişlerdir. Özellikle dolaylı vergilerden olan KDV ve ÖTV’nin vergi sistemine dâhil edilmesi ve bu vergilerle bütçenin finanse edilmesi anlayışı yapısal düzenlemeleri erteletmiştir. Bu yorum çok net olarak mali verilerden anlaşılabilir. Mali verilerden bütçenin çoğunlukla vergi gelirleri ile değil, özelleştirme gelirleri ve borçlanma ile finanse edildiği, vergi türlerine bakıldığında ise dolaylı vergilere yönelindiği anlaşılmaktadır (<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>). Örnek vermek gerekirse gelir ve kurumlar vergisinin toplamının vergi gelirleri içindeki payı sadece KDV’nin payı kadar olamamıştır (https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_74.xls.htm). Bu durum, siyasetçilerin/hükümetin seçmeni rahatsız etmeden borçlanma ve özelleştirme gelirleri ile ve hissetmeden ödedikleri dolaylı vergilerle kamu harcamalarını finanse etmesi yoluna yönelmeleriyle seçimlerde başarılı olabilmenin yolu olarak görülmektedir. Aslında bu görüntü 1980 sonrası dönemde kendini gösteren "siyaset oyunu" olarak değerlendirilebilecek bir hareket olmuştur. Son yirmi yıldır iktidarda olan parti de aynı oyunun içinde kalmıştır. Tüm bu değerlendirmeler bütçenin 1980 sonrası verilerinden net olarak görülebilmektedir (<https://muhasebat.hmb.gov.tr>). Türkiye’de bütçe belgesine gelir yönüyle bakılmadığının göstergesi olarak ele alınabilecek diğer husus gelir politikaları konusudur. Bu husus konusunda söylenmesi gereken Türkiye’de siyasetçilerin söylemde kalan bir gelir dağılımı adaleti kavramı ile seçmenin karşısına çıktıkları ancak uygulamada 1980 sonrası ve son yirmi yılda gelir dağılımındaki adaletsizliğin artmasına

çare olamadıklarıdır. Gelir dağılımı eşitsizliğinin ölçütlerinden olan Gini katsayısı bu konuyu net olarak anlatmaktadır. Gini katsayısının sıfıra yaklaşması gelir dağılımında adaletin arttığını gösterirken Türkiye’de bu katsayının 0,38 ile 0,40 arasında yaklaşık yirmi yıldır değişmediği TÜİK’in hesaplamalarından anlaşılmaktadır (<https://data.tuik.gov.tr>). Aslında bu durum sadece son yirmi yıl değil 2000’li yıllar öncesinde de 0,40 oranını da aşmasıyla birlikte benzer oranda kendini göstermiştir (<https://data.tuik.gov.tr>). Gelir dağılımındaki adaletsizliğin önlenememesi bütçenin gelir yönünün özellikle vergileme ayağı konusunda gerekli çalışmaların yapılmadığının bir göstergesidir. Bu anlamda vergileme, vergilerin artırılması değil adil gelir dağılımının sağlanması konusunda kayıt dışılığın önlenmesi ve vergi dışı kalmış kişi ve kurumların vergilendirilmesidir. Siyaset bütçenin gelir tarafında büyük paya sahip olması gereken vergi gelirlerinin yer almasını istediğinde gerçek anlamda bütçe rasyonelliğinden bahsetmek mümkün olacaktır. Ancak bu bakış iktidara ulaşma ve orada kalabilmeyi zorlaştıracak bir bakıştır.

Bütçe-siyaset ilişkisi harcama yönüyle değerlendirildiğinde ise harcamaların 1980 sonrasında devamlı arttığı hatta gerçek harcama artışı şeklinde gelişmelerin yaşandığı bütçe rakamlarından görülmüştür (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>). Son yirmi yılda da harcama artışlarının hızla devam ettiği söylenmelidir. Bütçe verilerinden görülen durum harcamaların gelirleri aştığı ve dolayısıyla aradaki farkın borçlanma ile kapatıldığıdır. Harcamalarda gerçek anlamdaki artışların nüfus artışı ve diğer nedenlerle olduğu kabul edilse de seçimlerden galip çıkmak ve devamında iktidarda kalmak amacıyla da harcama artışlarının yapıldığını kabul etmek gerekir. Harcamalardaki artışların özellikle vergi gelirlerindeki artışın altında kaldığı ve bu durumun bütçe yönetiminin rasyonelliğini zedelediği yayımlanan verilere bakarak rakamsal olarak söylenebilir.

Bütçe yönetimi kapsamında siyaset kurumu ile bütçe belgesi arasında kurulan ilişkinin rasyonelliği konusunda gerek harcama gerekse gelir yönleriyle bütçenin değişmeyen bir makûs talihinin olduğunu, gelir tarafının bütçe denildiğinde vergi ile ifade edilmesi gerekirken vergi dışı gelirlerle (özellikle borçlanma ve zaman zaman özelleştirme gelirleri ile) hayatıyet bulunduğu harcama tarafının da hız kesmeden yıllar itibarıyla önemli ölçüde artmaya devam ettiği söylenmelidir. Bütçe-siyaset ilişkisi içinde seçim yılları ve bütçe büyüklüklerine bakıldığında seçim yıllarında gerek 2000 öncesi gerekse 2000 sonrası bazı seçim yılları dışında genel olarak özellikle harcamaların enflasyon oranından fazla arttığı görülmüştür (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>). Bu görüntü kapsamında Türkiye’de bütçe ve siyaset ilişkisinde iktidarda kalmak isteyen siyasetçilerin bütçeyi rasyonel bütçe çerçevesinde ele almadıkları kendi iktidarlarını kuvvetlendirmek amacıyla kullandıkları son söz olarak ifade edilebilir.

3.5. Bütçenin Hazırlık ve Uygulanması Yönüyle Değerlendirmesi

Bütçe belgesinin gerek hazırlığı gerekse uygulanması aynı derecede önemlidir. Bütçe doğruluk ilkesi kapsamında gerçekçi hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. O zaman

bütçe yönetiminin başarısından bahsetmek mümkün olacaktır. Bütçenin hazırlığı ele alındığında öncelikle bir sisteme sahip olma ve bu sisteme göre hazırlığın yapılması olarak konuya bakmak gerekir. Diğer deyişle bütçe, belirlenen bir sistem çerçevesinde içeriğine uygun hazırlandığında başarıya yol alınmış olacaktır. Türkiye’de bütçe hazırlığına sistem yönüyle bakıldığında 1973 yılından 2006 yılına kadar uygulandığı ifade edilen ancak sadece kâğıt üstünde kalan (daha önceki başlıklarda aktarılan) program bütçe sisteminde başarısız olduğu, 2006 yılı sonrası uygulandığı belirtilen performans bütçe sisteminde de yetersiz uygulamaların olduğu görülmüştür⁸. Dolayısıyla bütçenin sistemsel hazırlığı konusunda bütçe yönetiminin bu kısmında başarısız olunmuştur. 1980 sonrası dönem için bütçe hazırlığına gelirler ve giderler yönüyle bakıldığında gelir tahminlerinin yaklaşık otuz yıllık döneminin on yılı daha az gelir, yirmi yılı ise daha çok gelir gerçekleşmesi şeklinde sonuçlandığı görülebilir (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>). Gider başlangıç ödeneklerinin harcama sonuçlarıyla karşılaştırmasına bakıldığında ise 1980-1990 döneminde hep fazla harcama gerçekleşmiş, 1991-2000 döneminde birkaç yıl dışında genel olarak fazla harcama gerçekleşmiş ve 2001-2019 döneminde de harcamaların hep fazla gerçekleşmesi söz konusu olmuştur. Bütçe hazırlığının rakamsal verilere göre değerlendirilmesinden anlaşılması gereken hem gelir hem de gider rakamları yönüyle başarılı bir bütçe yönetiminin gerçekleşmediğidir. Bütçe yönetiminin başarısı bir yönüyle hazırlanan bütçenin toplam büyüklüğü konusunda sapma yaşanmadan sonuçlanmasıdır. Toplam bütçe büyüklüğünün sağlanması yanında toplamı oluşturan harcama kalemleri temelinde de sapma olmaması başarıdır. Sapma konusunda kabul edilebilir bir oran en fazla %2-3 olabilir, ancak sapma oranı bu oranın üstüne çıktığında bütçenin etki ettiği makro değişkenlerde olumsuz sonuçlar ortaya çıkabilecektir (Edizdoğan & Çetinkaya, 2019: 9-10; Çetinkaya, 1999:46-58). Türkiye’de bütçenin uygulanmasına rakamsal olarak bakıldığında genel olarak 1980 sonrasında ve son yirmi yılda başlangıç ödenekleriyle harcamalar arasında sapmalar olduğu görülmektedir (<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>). Yayımlanan veriler çerçevesinde bütçenin toplam büyüklüğünde ve harcama kalemleri bazındaki sapma oranlarında özellikle 2000 yılı öncesinde büyük farklar olduğu anlaşılmaktadır. Öncelikle 1980-1990 dönemine bakıldığında bütçenin başlangıç ödenekleri ile gerçekleşen harcama rakamları arasında değişik yıllar itibarıyla %2 ile %30 arasında sapmalar görülürken, 1990-2000 döneminde ise bu sapmaların değişik yıllarda %6 ile %35 arasında olduğu görülmüştür. 2000 yılı sonrasında ise özellikle 2001 krizinin yaşanmasını takiben (sadece 2001 ve 2002 yıllarında sapma oranları sırasıyla %66, %17 olmuştur) bütçe rakamlarının gerçekleşme yüzdeleri olumlu bir seyir izlemiştir. Özellikle toplam bütçe büyüklüğünde 2003-2014 yılları arasında %2’yi aşmayacak bir sapma dönemi olduğunu söylemek gerekir. Hatta bazı yıllarda başlangıç ödeneklerinin aşağısında harcamaların gerçekleştiği de görülmüştür (2004, 2005, 2007). 2014 yılından sonraki dönemde ise sapma oranlarının %3 ile %7 arasında olduğu saptanmıştır. Bütçe yönetiminin başarısında önemli konulardan birini oluşturan toplam bütçe rakamlarının gerçekleşmelerinin değerlendirilmesinde 1980-

⁸ Sistemlerle ilgili bu sonuç makalenin "3.1 Bütçe Sistemi Yönüyle Değerlendirme" başlığında ifade edilmiştir.

2003 yılları arasında sapmaların yüksekliğinden dolayı bütçe yönetiminin başarısız olduğu söylenebilir. 2003-2014 yılları arasındaki sapma oranlarının kabul edilebilir seviyelerde olması ise hedefe ulaşılması yönüyle bütçe yönetiminin başarısını göstermektedir. Ancak 2014 sonrasında durum yine olumsuz tablo olarak karşımıza çıkmıştır.

Bütçe rakamlarındaki sapmalar yanında ödenek işlemleriyle ilgili bazı uygulamalar ile mevzuat dışı durumlar da bütçe yönetiminin başarısını etkilemektedir. Ödenek işlemleri konusunda kesin hesap kanunlarından (<https://muhasebat.hmb.gov.tr>) ve Sayıştay’ın yayımladığı genel uygunluk bildirimlerinden (<https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/1-genel-uygunluk-bildirimleri>) konuyu değerlendirmek mümkündür. İncelenen kesin hesap kanunlarına göre dönem içi uygulamalarda görülen bir husus dönem içi ödenek aktarmaları, ödenek eklemelerinin, ödenek düşmelerinin ve ödenek iptallerinin çokça yapılmasıdır. Bu durum bütçenin hazırlığındaki eksikliği gösterir. Olması gereken yıl içinde ödenekler arasındaki bu geçişlerin olmaması ya da çok az olmasıdır. Ancak kesin hesap kanunlarından anlaşılan bu uygulamaların standart bir işlemmiş gibi yapıldığıdır. Bütçe dışında ve mevzuata aykırı olarak gerçekleşen bir husus ise "*Mali Kurallar ve Bütçe Disiplini*" ile ilgili başlığın içeriğinde de değinildiği üzere Türkiye’de bazı kamu idarelerinde 5018 sayılı Kanuna göre yapılmaması gerekirken ödenek üstü harcama yapılması ve sonrasında tamamlayıcı ödenek adı altında bu ödenek aşımalarının⁹ kesin hesap kanunları ile yasalştırılması imkânı tanınmasıdır (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201231M2-1.htm>). Bu durum Sayıştay tarafından eleştirilmekte olsa da Sayıştay konuyu TBMM’ne havale ederek kapatmayı uygun görmektedir. Türkiye’de bütçenin hazırlık ve uygulanması yönüyle değerlendirilebilecek bir diğer konu da bütçede yer alan "yedek ödenek" ve "örtülü ödenek" konusudur. Kanunda yedek ödenek için belirlenen sınır, genel bütçe ödeneklerinin %2’sine kadar, örtülü ödenek için ise genel bütçe başlangıç ödeneklerinin %05’i kadardır. Bütçe hazırlanırken bu oranlara dikkat edildiği (<https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>) ancak kesinleşen harcama rakamlarına (<https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/1-genel-uygunluk-bildirimleri>) bakıldığında bu oranlardan uzaklaşıldığı görülmektedir. Özellikle yedek ödenek konusunu ele alan Sayıştay 2012-2019 yıllarına ait yılsonu gerçekleşen rakamlar üzerinden %2’lik oranın çok üstünde %5-%8 arasında değişen oranlara ulaşılması nedeniyle eleştirilerde bulunmuştur. Örtülü ödenek konusunda da öncelikle söylenmesi gereken husus Cumhurbaşkanlığı bütçesinde bu adla yer almamasıdır. Bu ödenek Cumhurbaşkanlığı bütçesinin de yer aldığı 2020 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinde "5018 sayılı Kanununun 24. maddesine tabi giderler" adı altında gösterilmiştir. 2021 yılı itibariyle program bütçeye geçilmesi sonucu örtülü ödenek Cumhurbaşkanlığının bütçesinde "*Cumhurbaşkanlığı Programı*" altında yer alan "*E.03.04 Görev Giderleri*" olarak adlandırılan alt programda gösterilmektedir. Bu durum

⁹ 2019 yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanununun 4. maddesinde 42 milyar TL tamamlayıcı ödenek kullanıldığı görülebilir. Bu durum diğer kesin hesap kanunlarına da bakıldığında yıllardır devam eden uygulama olarak gözükmektedir.

açıklık ve şeffaflık ilkelerine aykırı bir durum oluşturmaktadır. Kanunda (5018 sayılı Kanun, m:24) örtülü ödenek başlığı ile yer alan bu ödeneğin Cumhurbaşkanlığı bütçesinde 5018 sayılı Kanunda yer aldığı adı ile ifade edilmesi gerekmektedir. Bu ödenek için bütçeye konulan miktar ise sembolik olarak belirlenmekte yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarımlarla ödenek kullanımları yapılmaktadır. Bu durum başlangıç ödeneği ile harcama arasındaki farkın büyük çıkmasına yani tahminlerin doğru yapılmadığı görüntüsüne neden olmaktadır. Örtülü ödeneğin harcama rakamlarına ulaşmak adına resmi veriler araştırıldığında Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün yayınlarında "03.04.5 kodlu Gizli Hizmet Giderleri" adıyla bu ödeneğin yer aldığı görülmektedir (<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>). Merkezi yönetim kesin hesap kanunlarında fonksiyonel sınıflandırma yapıldığından örtülü ödenek rakamları görülememektedir. Yapılan incelemeler kapsamında görülen ve anlaşılan durum Türkiye’de bütçe hazırlığı ve uygulanmasında inceleme konuları çerçevesinde başarılı bir bütçe yönetimi konusunda yeterli olunmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır.

4. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bütçe yönetimi kavramını ve bütçe yönetiminde başarıyı Türkiye örneğinde inceleyen çalışmada kavramın önemi kavramı oluşturan etmenler yönüyle ele alınmıştır. Literatürde bütçe yönetiminden daha çok harcama yönetimi kavramının kullanıldığı oysa bütçe belgesinin sadece harcamalardan oluşmadığı gelir yönüyle birlikte düşünülmesi gerektiği çalışmada vurgulanmıştır. Bütçe yönetiminde bütçenin hem gelir hem gider yönüyle bir belge olduğunun unutulmaması gerektiği bu bakışın sağlanmasıyla bütçe yönetiminin başarısının bütçe süreci ile birlikte hayatiyet kazanabileceği ortaya konmuştur. Çalışmadan anlaşıldığı üzere bütçe yönetiminde başarılı olmak için bazı etmenler belirlenmiş ve bu etmenlerin önemi anlatılmıştır. Bu etmenler kapsamında Türkiye örneğinin değerlendirildiği ikinci kısımda yapılan çalışmalar ve resmi veriler çerçevesinde başarılı bir bütçe yönetimine ulaşamadığı kanaatine varılmıştır. Türkiye’nin bütçe ilke ve işlevleri yönüyle 1970’lerden 2000’li yıllara sürdürülebilir bir bütçe süreci yönetemediği de söylenmelidir. Bu sonuç gerek bütçe sistemi belirleyip sistemden beklentileri gerçekleştirme konusundaki başarısızlık gerekse bütçe sürecini yönetmedeki başarısızlık ile kendini göstermiştir. Türkiye açısından bütçe yönetiminde başarının sağlanması bütçe belgesine gelir ve gider yönüyle birlikte bütün bakılması ile başlayabilecektir. Bu bakış sağlanabilirse -ki sağlanmalıdır- o zaman bütçe sistemi, planlama-programlama, mali kurallı yönetim, doğru bütçe yapma ve uygulama gibi etmenler yardımıyla bütçe yönetiminin başarıları söz konusu olacaktır. Ancak Türkiye örneğinde görülen önemli hususlardan birisi bütçe yönetimi açısından gerçekçi politikalar yerine siyasi menfaatler çerçevesinde iktidar gücünü elde etme ya da bırakmama odaklı politikaların ağır basmasıdır. Bu bakış bütçe belgesinin zayıflatılmasına bütçenin olağan gelir ve gider kalemlerinden uzaklaşmasına kamu hizmetlerinin doğrudan vergilerle karşılanması gerçeğinin unutulmasına neden olmaktadır. Özellikle 1980 sonrası yürütülen politikalar kapsamında bu durum artarak devam etmiştir. Günümüz itibarıyla bütçe belgesinin önemli kesimlere hitap ettiği

unutulmadan profesyonel bakış açısıyla hazırlanması ve uygulanması, seçmenlerin hem dönemsel sıkıntılara girmemeleri hem de gelecek kuşakların yıllardır devam eden ve gelenekselleşmiş kısıt bütçe mantığı ile karşılaşmamaları açısından önemlidir.

Kaynakça

- Acar, İ.A. & Şahin, E.İ.(2009). "Plan Bütçe İlişkisi Açısından İç Denetim", *Maliye Dergisi*, 156, 105-126.
- Alagöz, M. & Yapar, S.(2003). "Kalkınma Planları Çerçevesinde Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sorunu", *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10, 439-451.
- Alesina, A. & Perotti, P. (1996). "Fiscal Discipline and the Budget Process", *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Allen, R. & Daniel, T. (2001). *Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries*, OECD:SIGMA.
- Altuğ, F. (2004). *Kamu Bütçesi*, Ezgi Kitapevi, Bursa.
- Anderson, B. & Minarik, J. J. (2007). "Design Choices for Fiscal Policy Rules", *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), 513-555.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*, Filiz Kitapevi, İstanbul.
- Atkinson, P. & Van den Noord P. (2001). "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis", *Political Economy: Fiscal Policies & Behavior Economic Agents eJournal*, 85-153.
- Batırel, Ö.F. (2007). *Kamu Maliyesi ve Yönetimi*, İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Bektaş, N.B. (2020). "Bütçe Yönetiminde Bütçe Sistemlerinin Rolü ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Doktora Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Blöndal, J. (2012). "The Reform of Public Expenditure Management Systems in OECD Countries," SSRN, 785-807, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2028366>, (20.02.2021).
- Brender, A. & Drazen, A. (2005). "How Do Budget Defecits and Economic Growth Affect Reelection Prospects? Evidence from a Large Cross-Section of Countries", Working Paper 11862, <http://www.nber.org/papers/w11862>., (20.02.2021).
- Burkhead, J. & Miner, J. (1971). *Public Expenditures*, Palgrave Macmillan, London.

- Conteh, C. & Huque, A. S. (2014). *Public Sector Reforms in Developing Countries*, *Routledge Critical Studies in Public Management*, Routledge, New York.
- Çetinkaya, Ö. (1999). "Kaydedilen Ödenek Kavramı ve Bütçede Yapılan Değişikliklerin Ekonomik Büyüklüklere Etkisi", *Sayıştay Dergisi*, 34, 46-58.
- Çetinkaya, Ö. (2008). "Kamu İdarelerinde Hazırlanan Stratejik Planlarda Mevzuata Aykırı Oluşan Durumlar", *Yaklaşım*, 192, 244-248.
- Çetinkaya, Ö., Eroğlu, E. & Taşçı, K. (2011). "Türkiye'deki Çok Yıllı Bütçeleme Uygulamasının Stratejik Planlar ve Orta Vadeli Mali Planlar Bağlamında Etkinliğinin Değerlendirilmesi", *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 11(22), 119-146.
- Çetinkaya, Ö. (2013). "Türkiye'de Performans Esaslı Bütçelemenin Uygulamasına Eleştirel Bakış", *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar*, (Ed.) Altuğ, F., Kesik, A. & Şeker, M., Seçkin Yayıncılık, Ankara, 299-315.
- Çoşkun, G. (1994). *Devlet Bütçesi*, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Deniz, N. (2019). "Bütçe Kurallarının Varlığı Kapsamında Bütçe Esnekliğinin Değerlendirilmesi", Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Demirbaş, T. & Çetinkaya Ö. (2018). *Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Demir, M., İnan, M. (2011). "Türkiye'de Mali Kural", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 25-66.
- Dicle, İ. A (1973). *Kamu Yönetiminde Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi: (PPBS)*, Balkan Basımevi, Ankara.
- Dilekli, S. & Yeşilkaya, K. (2002). *Maastricht Kriterleri*, DPT.
- Drazen, A. (2002). "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective", *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*, (Ed). Kopits, G., Palgrave Macmillan, London, 15-29.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya Ö. (2019). *Kamu Bütçesi*, 9. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Ergen, Z. (2013). "Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kurallar", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 50(584), 93-108.
- Falay, N. (1987). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3480.
- Falay, N. (1979). *Planlama, Programlama Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.
- Falay, N. (1997). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Basımevi, İstanbul.

- Forrester, J.P. & Adams, G. B. (1997). "Budgetary Reform through Organizational Learning: Toward an Organizational Theory of Budgeting", *Administration and Society*, 28(4), 466-488.
- Hagen, J.V. (2002). "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance," *The Economic and Social Review*, 33(3), 263–84.
- Huzaila-Majida, M. & Singaravelloob, K. (2017). "Budgetary Mismanagement: A Qualitative Study of the Malaysian Public Sector", *Malaysian Journal of Economic Studies*, 54(2), 255-267.
- Johen, M. L. (1978). "Government Decisions in Budgeting and Taxing The Economic Logic", *Public Administration Review*, (November/December), 501-520.
- İnan, M. (2011). "Türkiye'de Mali Kural", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 25-66.
- Johnson, R. A., Kast, F.E. & Rosenzweig, J.E. (1964), "Systems Theory and Management", *Management Science*, 10(2), 367-384.
- Karayazı, M. & Taş, S. (2019). "Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Ekonometrik Bir Uygulama", *Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(4), 415-432.
- Kelly, J. M. (2003). "The Long View: Lasting (and Fleeting) Reforms in Public Budgeting in the Twentieth Century", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 15(2), 309–326.
- Kennedy, S., Robbins, J. & Delorme, F. (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", *Fiscal Rules Conference*, Italy.
- Kramer, N. J.T.A. & de Smit, J. (1977). *System Thinking, Concepts and Notions*, Martinus Nijhoff Social Sciences Division, Leiden, Netherlands.
- Lee, R. D., Jonhson R.W. & Joyce P. (2013). *Public Budgeting Systems*, 9th Edition, Jones & Bartlett Publishers, ABD.
- Mikesell J. L. (1978) "Government Decisions in Budgeting and Taxing The Economic Logic", *Public Administration Review*,(November/December), 501-520.
- Nice David, C. (200). *Public Budgeting*, Wadsworth Group, USA.
- Novick D. (1969). "Long-Range Planning through Program Budgeting", *Business Horizons*, 12(1), 59–65.
- Özdemir, V. (2014). "Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimleri", Marmara Üniversitesi, 23-24, https://dumludag.files.wordpress.com/2013/09/ozdemir_planlama.pdf, (20.02.2021).
- Premchand, A. (1993). *Public Expenditure Management*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Premchand, A. (1994). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice*, 4. Edition, International Monetary Fund, Washington D.C.

- Robinson, M. (2016). "Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis", *OECD Journal On Budgeting*, (1), 29-63.
- Rubin, I. S. (2017). *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 8th Edition, SAGE Publications, United Kingdom.
- Richard A. & Tommasi D. (2001), *Managing Public Expenditure, A Reference Book for Transition Countries*, OECD.
- Robinson, D. C. (2002). *Public Budgeting*, Wadsworth Group, USA.
- Saraç, O. (2005). "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi", *Maliye Dergisi*, 148, 122-163.
- Saygılıoğlu, N. & Erduran, A. Ç. (2012). "Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği", *TİSK Akademi*, 7(13), 18-51.
- Schick, A. (1966). "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, 243-258.
- Schick, A.(1969). "Systems Politics and Systems Budgeting", *Public Administration Review*, 29(2), 137-151.
- Schick, A. (1973). "Death Demise in the of Bureaucracy: Federal," *Public Administration Review*, 33(2), 146-156.
- Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, 1st Edition, World Bank Group, Washington D.C.
- Schick, A. (2003). "Does Budgeting Have a Future?", *OECD Journal on Budgeting*, 2(2), 7-48.
- Susam, N. (2016). *Kamu Maliyesi*, 2. Baskı, Beta Basım, İstanbul.
- Şahintürk, D. A. & Akyol Bulut, Ö. (2019). "Mali Disiplini Sağlama Yolunda Mali Kural Uygulamaları", *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 26(2), 411-433.
- Takım, A. (2011). "Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları", *Maliye Dergisi*, 160, 154-176.
- Türk, İ. (2005). *Maliye Politikası*, 18. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Tyer, C. & Willand, J. (1997). "Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective", *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 9(2), 189-219.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı (2015). *Kamuda stratejik Yönetim Çalışma Grubu Raporu*, Ankara.
- Usta, A. (2015). "Kamu Örgütlerinde Stratejik Planlama Süreci: Potansiyel Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Verimlilik Dergisi*, 4, 83-117.
- Yazıcı, K. (2014). "Kamuda Stratejik Planlamanın Başarısız Olma Nedenleri ve Çözüm Önerileri", *Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 28, 134-171.

Yıldırım, H. & Tahtaloğlu, H. (2016). "Türk Kamu Yönetimi Stratejik Plan Uygulamasında Sahiplenme ve Katılım Sorunları", *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(6), 181-196.

Wildavsky, A. (1961). "Political Implications of Budgetary Reform", *Public Administration Review*, 21(4), 183-190.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

<https://www.sbb.gov.tr/butce-rehber-ve-diger-dokumanlar/>, (27.02.2021).

<https://www.sbb.gov.tr/yillik-programlar/>, (21.05.2021).

<https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>, (21.05.2021).

<https://www.dunya.com/gundem/mali-kural-yasalarla-dayatilmamali-haberi-125229>, (21.05.2021).

<https://www.sbb.gov.tr/program-butce-yolculugu-basladi/#1568104374273-060da52c-23a5>, (05.08.2021).

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/12/20201231M2-1.htm>, (29.08.2021).

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>, (29.08.2021).

https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/user_upload/VI/CVI/Tablo_74.xls.htm, (29.08.2021).

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/1994-2005-butce-istatistikleri>, (29.08.2021).

<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Income-and-Living-Conditions-Survey-2020-37404>, (29.08.2021).

<https://data.tuik.gov.tr/Kategori/GetKategori?p=gelir-yasam-tuketim-ve-yoksulluk-107&dil=1>, (29.08.2021).

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>, (29.08.2021).

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-kapsamindaki-kamu-idare-kesin-hesaplari>, (29.08.2021).

<https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/1-genel-uygunluk-bildirimleri>, (29.08.2021).

<https://www.sbb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-kanunlari/>, (29.08.2021).

<https://muhasebat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri>, (05.09.2021).